

Prezydencja w Radzie UE.
Bilans polskich doświadczeń



KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej

Bilans polskich doświadczeń

Materiały z konferencji. KSAP, 11 stycznia 2012 r.

Redakcja:

dr hab. Jacek Czaputowicz

dr hab. Zbigniew Czachór

Warszawa 2012

Opracowanie graficzne i skład:
Bogusław Spurgjasz

© by KSAP, 2012

ISBN 978-83-61713-69-2

Partner projektu:



WBK

| Bank Zachodni WBK

Spis treści

SESJA OTWIERAJĄCA

- Dr hab. Jacek CZAPUTOWICZ*
Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej 7
- Tadeusz WALLAS*
Dziekan Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 9

REFERATY WPROWADZAJĄCE

- Waldemar PAWLAK*
Wicepremier, Minister Gospodarki 13
- Mikołaj DOWGIELEWICZ*
Sekretarz Stanu ds. Europejskich, MSZ 16

OCENA POLSKIEJ PREZYDENCJI Z PERSPEKTYWY POLITYCZNEJ

- Agnieszka POMASKA*
Przewodnicząca Sejmowej Komisji ds. Unii Europejskiej 23
- Prof. dr hab. Tadeusz IWIŃSKI*
Wiceprzewodniczący Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych 27
- Dr hab. Krzysztof SZCZERSKI*
członek Komisji ds. Unii Europejskiej
oraz Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP 33
- Dr hab. Zbigniew CZACHÓR*
Kierownik Pracowni Badań nad Integracją Europejską,
Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, UAM w Poznaniu 39

OCENA POLSKIEJ PREZYDENCJI Z PERSPEKTYWY POLITOLOGICZNEJ

<i>Dr Paweł ŚWIEBODA</i> <i>Prezes Zarządu Fundacji demosEUROPA</i>	57
<i>Ewelina JELENKOWSKA-LUCA</i> <i>Zastępca Dyrektora Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce</i>	62
<i>Dr Agnieszka ŁADA</i> <i>Kierownik Programu Europejskiego i starszy analityk w Instytucie Spraw Publicznych, politolog</i>	66
<i>Dr Leszek JESIENŃ</i> <i>Collegium Civitas</i>	78
<i>Dr hab. Jacek CZAPUTOWICZ</i> <i>Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej</i>	84

OCENA POLSKIEJ PREZYDENCJI Z PERSPEKTYWY PRAWNEJ I EKONOMICZNEJ

<i>Prof. Witold ORŁOWSKI</i> <i>Dyrektor Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej</i>	93
<i>Prof. dr hab. Jan BARCZ</i> <i>Kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego i Prawa Unii Europejskiej, Akademia Leona Koźmińskiego</i>	97
<i>Prof. dr hab. Artur NOWAK-FAR</i> <i>Kierownik Katedry Prawa Europejskiego SGH</i>	102
<i>Bartłomiej NOWAK</i> <i>Dyrektor Wykonawczy Centrum Stosunków Międzynarodowych</i>	106
<i>Mateusz MORAWIECKI</i> <i>Prezes Zarządu Banku Zachodniego WBK SA</i>	110

Sesja otwierająca

Wprowadzenie

dr hab. Jacek CZAPUTOWICZ
Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej

Konferencja poświęcona ocenie i bilansowi polskich doświadczeń z prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, zorganizowana w KSAP w styczniu 2012 r. zgromadziła grono wybitnych specjalistów - zarówno praktyków, przedstawicieli rządu, urzędników, jak i naukowców zajmujących się kwestią Unii Europejskiej. Konferencja została zorganizowana pod patronatem Ministra Spraw Zagranicznych, we współpracy z Wydziałem Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu. Partnerem konferencji był Bank Zachodni WBK.

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej była zaangażowana, zarówno w okresie poprzedzającym prezydencję, jak i w jej trakcie, w prace związane z przygotowaniem Polski do pełnienia tej funkcji. Przeprowadziliśmy szkolenie tysiąca dwustu urzędników tzw. korpusu prezydencji w zakresie systemu prawnego, porządku instytucjonalnego i procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej. Krajowa Szkoła przygotowała szereg publikacji poświęconych prezydencji, między innymi Prezydencja w Unii Europejskiej. Perspektywa praktyczna napisaną przez ekspertów z przedstawicielstwa polskiego w Brukseli, przetłumaczoną także na język angielski. Swymi doświadczeniami Krajowa Szkoła dzieli się bowiem na forum europejskim. Słuchacze KSAP pisali prace analityczne poświęcone przygotowaniom innych państw do prezydencji w Unii Europejskiej. W październiku 2011 r. Szkoła była gospodarzem spotkania członków sieci dyrektorów instytutów administracji publicznej. Byliśmy więc bardzo blisko zadania, jakie stanowiło przeprowadzenie prezydencji w Radzie Unii Europejskiej.

Publikacja składa się z kilku części. W części otwierającej pan premier Waldemar Pawlak dokonuje oceny i przedstawia doświadczenia związane ze sprawowaniem prezydencji z punktu widzenia ministra gospodarki. Pan minister Mikołaj Dowgielewicz, sekretarz stanu w MSZ odpowiedzialny za prezydencję, przedstawia działania rządu w tym zakresie.

W części drugiej prowadzonej przez dr hab. Zbigniewa Czachóra polska prezydencja została oceniona z perspektywy partii politycznych. Wzięli w niej udział przedstawiciele trzech formacji: Platformy Obywatelskiej - Agnieszka Pomaska, Prawa i Sprawiedliwości - dr hab. Krzysztof Szczerski oraz Sojuszu Lewicy Demokratycznej - prof. dr hab. Tadeusz Iwiński.

W części trzeciej została dokonana analiza prezydencji w ujęciu naukowo-eksperymentalnym z perspektywy nauki o polityce. Prezydencja jest bowiem okazją do refleksji nad tym, czym Unia Europejska jest dzisiaj, czym była w trakcie polskiej prezydencji i czym jest teraz, gdy kierują nią kolejne państwa. W części tej zabrali głos dr Paweł Świeboda, Ewelina Jelenkowska-Luca, dr Agnieszka Łada oraz dr Leszek Jesień.

W ostatniej części uczestnicy dokonali oceny polskiej prezydencji z perspektywy ekonomicznej i prawnej. Prof. Witold Orłowski, prof. Jan Barcz, prof. Artur Nowak-Far i Bartłomiej Nowak odnosili się do dzisiejszego stanu i przyszłości Unii Europejskiej. Podsumowania ostatniego panelu dokonał jego moderator Prezes Mateusz Morawiecki.

Polska prezydencja a problematyka europejska

prof. UAM dr hab. Tadeusz WALLAS
Dziekan Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Pragnę wyrazić ogromną radość z tego, że w dniu dzisiejszym możemy się spotkać i debatować na tak ważny temat. Prezydencja Polski w Unii Europejskiej to, po pierwsze, ważny przedmiot zainteresowania i badań dla nas, zatrudnionych w sferze nauki oraz w szkolnictwie wyższym. Po drugie, ważny także dlatego, że prowadzimy studia z zakresu europeistyki, w tym administracji europejskiej, które mają przygotować przyszłe kadry odpowiedzialne za funkcjonowanie instytucji europejskich, a przede wszystkim za współpracę polskich instytucji z ich odpowiednikami w innych państwach Unii Europejskiej.

Ta konferencja, która właśnie się rozpoczyna, jest kontynuacją innej, która w czerwcu odbyła się w Poznaniu. Ponad pół roku temu właśnie tam zastanawialiśmy się nad wyborem właściwych priorytetów polskiej prezydencji. Mówiliśmy o tym, jakie są oczekiwania i możliwości z tym związane. Dziś będziemy mogli uczynić krok do przodu i podsumować to, co przez minione pół roku się wydarzyło.

Wydział, który reprezentuję, jest żywotnie zainteresowany problematyką europejską. Badaniami nad procesami integracyjnymi w Europie zajmuje się ponad dwudziestu profesorów, doktorów, także doktorantów. Są oni autorami liczących się opracowań i podręczników na ten temat. Prowadzimy także studia ze specjalnością współpraca europejska na kierunku stosunki międzynarodowe oraz ze specjalnością administracja euro-

pejska na kierunku politologia. Przygotowują one przede wszystkim kadre dla wielkopolskiej administracji publicznej.

Jeżeli chodzi o moją ocenę polskiej prezydencji, to uważam, że była ona przede wszystkim sprawdzianem dla polskiej administracji. Sądzę - zresztą będzie można moją opinię zweryfikować w toku dalszych obrad - że zdała ona ten egzamin bardzo dobrze. Polska niewątpliwie nie musi się niczego wstydzić. Jest wiele spraw, które dzięki sprawności polskiej administracji udało się doprowadzić do końca.

Musimy zauważyć także to, że przewodnictwu polskiemu towarzyszyło wiele imprez kulturalnych. Na stronie internetowej prezydencji podano, że takich przedsięwzięć było ponad cztery tysiące. Niewątpliwie były widoczne i zauważalne w Polsce oraz w innych państwach członkowskich UE. Dzięki tego typu działaniom Polska również dała się poznać od dobrej strony. Często mówiono o niej w europejskich mediach. Niestety nasza prezydencja przypadła na czas wielkiego kryzysu w niektórych państwach Unii Europejskiej i w związku z tym w mediach Polska nie była obecna tak, jak mogłaby być, gdyby nie zwiększyły się problemy ze wspólną walutą. Media relacjonowały przede wszystkim spotkania kanclerz Niemiec i prezydenta Francji, którzy starali się wypracować rozwiązania problemów wynikających z kryzysu finansowego. Generalnie uznaję prezydencję Polski za udaną, aczkolwiek, jeszcze raz podkreślam, spotkaliśmy się po to, żeby tę tezę potwierdzić lub zanegować.

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, którą kieruje pan dyrektor Czaputowicz, bez wątpienia także przyczyniła się do sukcesu prezydencji. Poprzez organizację różnych kursów i szkoleń wykształciła wielu ważnych polskich urzędników, którzy następnie pełnili istotne funkcje przy realizacji zadań wynikających z przewodniczenia Radzie Unii Europejskiej.

Już na wstępie zapraszam do udziału w kolejnych konferencjach poświęconych problematyce europejskiej, które organizujemy. Na początku lutego w Collegium Polonicum w Słubicach odbędzie się czternasta konferencja poświęcona problematyce europejskiej. Z roku na rok bierze w niej udział coraz więcej gości z zagranicznych i krajowych ośrodków naukowych. W tym roku swoje aplikacje przysłało blisko dwieście osób. Poza tym wspomnę jeszcze o jednym przedsięwzięciu, którego jesteśmy głównym organizatorem. We wrześniu br. odbędzie się w Poznaniu II Ogólnopolski Kongres Politologii. Prosiłem obecnego tu profesora Zbigniewa Czachóra, mojego kolegę, o to, aby podjął się zorganizowania przynajmniej kilku paneli, które skupią - w ramach Kongresu - badaczy integracji europejskiej. Sądzę zatem, że w lutym w Słubicach, a we wrześniu w Poznaniu nadarzy się kolejna okazja do tego, aby polską prezydencję rzetelnie ocenić.

Referaty wprowadzające

Sukcesy polskiej prezydencji z perspektywy Ministerstwa Gospodarki

Waldemar PAWLAK
Wicepremier, Minister Gospodarki

W grudniu 2011 roku zakończyliśmy sześć miesięcy pierwszej polskiej prezydencji. Nasze doświadczenia w przewodniczeniu pracom Rady Unii Europejskiej zdobywaliśmy w trudnych, pełnych wyzwań czasach - w dobie spowolnienia gospodarczego i zawirowań w strefie euro.

Dzisiaj z satysfakcją mogę powiedzieć, że udało nam się zrealizować najważniejsze cele, jakie przyświecały przewodnictwu Polski w Radzie UE. Priorytetami Ministerstwa Gospodarki były: rozwój rynku wewnętrznego, zacieśnienie relacji handlowych UE z państwami trzecimi oraz wzmocnienie zewnętrznej polityki energetycznej Unii Europejskiej.

W ciągu sześciu miesięcy naszego przewodnictwa pracowaliśmy nad poprawą regulacji wspólnotowych, ułatwiających przedsiębiorcom korzystanie z jednolitego rynku. Osiągnęliśmy na forum UE merytoryczne porozumienie w sprawie utworzenia jednolitego systemu patentowego, czego nie udało się dokonać przez 30 lat negocjacji. Dzięki temu przedstawiciele biznesu będą mogli skutecznie chronić swoje wynalazki i rozstrzygać spory przed Jednolitym Sądem Patentowym. To rozwiązanie może aż o 80% zmniejszyć koszty uzyskania ochrony patentowej w Unii.

Naszą ambicją była też poprawa relacji handlowych z sąsiadami. Uzgodniliśmy m.in. umowy o wolnym handlu między Unią a Ukrainą oraz rozpoczęliśmy negocjacje tego typu porozumień z Gruzją, Mołdawią i krajami Afryki Północnej: Egiptem, Jordanią, Marokiem oraz Tunezją. Wyda-

zeniem, które miało również wymiar symboliczny, było wstąpienie Rosji do Światowej Organizacji Handlu (WTO). W imieniu Unii Europejskiej miałem przyjemność podpisać umowy bilateralne UE - Federacja Rosyjska w ramach pakietu akcesyjnego do WTO.

Z kolei zadaniem, jakie postawiliśmy przed sobą w zakresie polityki energetycznej UE, było ugruntowanie pozycji Wspólnoty wobec głównych producentów i konsumentów surowców energetycznych, a także państw tranzytowych. Dzięki zaangażowaniu pracowników MG unijni ministrowie przyjęli konkluzje w sprawie wzmocnienia wymiaru zewnętrznego unijnej polityki energetycznej. Zdefiniowaliśmy m.in. zasady rynkowe w relacjach zewnętrznych, kluczowe projekty infrastrukturalne umożliwiające dostawy surowców spoza UE oraz zasady obecności państw członkowskich na forach międzynarodowych, takich jak MAE czy IRENA.

Dążyliśmy również do poprawy otoczenia regulacyjnego rynku energii UE. 14 września 2011 roku Parlament Europejski przyjął rozporządzenie REMIT w sprawie integralności i przejrzystości rynku energii, a ostatecznie Rada zatwierdziła projekt nowych przepisów 10 października 2011 roku.

Sukcesem polskiej prezydencji było także przyjęcie przez Radę ds. Ogólnych pierwszego w historii unijnego mandatu negocjacyjnego dla Komisji Europejskiej na rozmowy z Azerbejdżanem i Turkmenistanem w sprawie powstania transkaspijskiej infrastruktury przesyłu gazu. Jest to istotny etap budowania południowego korytarza energetycznego i stworzenia bezpośredniego dostępu UE do gazu ziemnego z regionu Morza Kaspijskiego.

Prof. Mario Monti podkreślał, że Polska, chociaż że nie była założycielem Unii Europejskiej, staje się jej odnowicielem. Dziś możemy przyznać, że w dużej mierze zainspirowaliśmy i na nowo zachęciliśmy do wspólnych działań te kraje członkowskie, które być może nieco już zwątpiły w siłę Wspólnoty.

Udało nam się także zachować równowagę pomiędzy procesem integracji a utrzymaniem tożsamości i niezależności krajów członkowskich. Naszą prezydencję prowadziliśmy w duchu zasady subsydiarności, która jest jedną z podstawowych reguł ustrojowych Unii Europejskiej. Subsydiarność wyznacza granice działania Wspólnoty, której głównym zadaniem jest zapewnienie wszystkim krajom członkowskim zrównoważonego wzrostu gospodarczego i wysokiego poziomu zatrudnienia oraz wyrównywanie poziomów życia.

Istotą zasady subsydiarności jest realizacja tych celów w taki sposób, aby kluczowe dla obywateli decyzje były podejmowane na możliwie

najniższym szczeblu, najbliżej osób, grup społecznych, których dotyczą, czyli np. na poziomie regionu czy gminy. Zgodnie z tą regułą Unia podejmuje działania tylko wówczas, gdy dotyczą one problemów globalnych, które będą skuteczniej rozwiązywane na szczeblu unijnym, np. polityki klimatycznej.

Przewodnicząc unijnym radom sektorowym, wielokrotnie podkreślaliśmy, że Unia Europejska to nie tylko biurokracja, ale przede wszystkim wspólna przestrzeń życia dla pięciuset milionów ludzi. Każdy z nich ma poczucie swojej tożsamości i odrębności własnego kraju czy regionu, a równocześnie poczucie wspólnoty działania w ramach wielkiego jednolitego rynku.

Dlatego też pragnę podkreślić, że Unię Europejską powinniśmy rozumieć jako przestrzeń bardzo zróżnicowaną, ale opartą na wspólnym systemie wartości i przekonań. Pamiętajmy, że Unia pozwala swoim obywatelom jednocześnie zachować różnorodność i niezależność, co widoczne jest w respektowaniu zasady subsydiarności. Chciałbym, aby tak właśnie zostało zapamiętane pierwsze w historii polskie przewodnictwo w Radzie UE.

Działania polskiego przewodnictwa w obliczu kryzysu w strefie euro

Mikołaj DOWGIELEWICZ
Sekretarz Stanu ds. Europejskich, MSZ

Cieszę się bardzo, że tak szybko po zakończeniu polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej spotykamy się na konferencji podsumowującej tę prezydencję. Nie mamy jednak zamiaru spocząć na laurach – obecna sytuacja w Unii Europejskiej wymaga bardzo dużego zaangażowania Polski w dyskusję na temat przyszłości strefy euro oraz zarządzania gospodarczego w Unii, a także, co oczywiste, w negocjacje kolejnych wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. Nie będę przedstawiał całej listy osiągnięć polskiej prezydencji, skupię się natomiast na zagadnieniach najbardziej widocznych i najbardziej istotnych z perspektywy Polski, które udało się uchwycić zarówno w trakcie tworzenia programu prezydencji, jak i samego przewodnictwa w Radzie UE.

Pierwszym czynnikiem wpływającym na sprawowanie prezydencji był kryzys zaufania w Unii Europejskiej. Mam tu na myśli brak zaufania rynków finansowych do państw na rynku obligacji, w relacjach gospodarczych, ale przede wszystkim pomiędzy krajami członkowskimi oraz pomiędzy państwami a instytucjami europejskimi. Pojawiły się pesymistyczne przewidywania dotyczące wzrostu gospodarczego, gdzie Polska na tle pozostałych krajów UE rzeczywiście okazała się zieloną wyspą. Jeśli spojrzymy na dane statystyczne i sytuację gospodarczą w wielu krajach Unii Europejskiej, a szczególnie strefy euro, zobaczymy wyraźnie, że sytuacja nadal jest dosyć dramatyczna. To właśnie brak zaufania spowodował, że Polska sprawowała prezydencję w wyjątkowo kryzysowych warunkach.

Trudnością formalną w sprawowaniu prezydencji było też niewątpliwie to, że Polska nie jest członkiem strefy euro. Obecny kryzys gospodarczy dotyczy głównie krajów strefy euro, a mamy do czynienia już z trzecią prezydencją z kolei (po prezydencji węgierskiej i polskiej) spoza tej grupy. Powoduje to dosyć naturalny rozdźwięk pomiędzy formalną odpowiedzialnością a faktyczną odpowiedzialnością polityczną za ratowanie strefy euro. Sprawowanie prezydencji przez państwo niebędące w strefie euro jest niewątpliwie bardzo poważnym wyzwaniem instytucjonalnym dla Unii Europejskiej. Dlatego też w trakcie prezydencji Polska bardzo wiele energii włożyła w zachowanie w swoich działaniach podejścia wspólnotowego oraz integralności Unii Europejskiej. Takie przesłanie pojawiło się w wystąpieniach pana premiera Tuska w Strasburgu w lipcu, ministra Sikorskiego w Berlinie czy wreszcie w polskim dokumencie, który przygotowaliśmy na początku grudnia przed Radą Europejską, a dotyczącym właśnie tematyki integralności Unii Europejskiej. Podstawową osią działania polskiej prezydencji było zapewnienie, że w świetle braku zaufania i kryzysu Unia Europejska nadal pozostaje jedną rodziną, nawet jeśli w tej rodzinie czasem występują różne konflikty. Był to podstawowy priorytet w działaniach Polski. Czuliśmy ciężar odpowiedzialności - nie tylko jako kraj graniczny Unii Europejskiej, któremu właśnie z tego względu zależy na tym, żeby być bliżej centrum UE, i nie tylko jako Polska, nowy członek Unii Europejskiej, tak bardzo korzystający z funduszy europejskich, i nie tylko jako kraj, który ma zwyczajnie interes w tym, żeby Unia funkcjonowała w formie jej dwudziestu siedmiu państw członkowskich. Czuliśmy ciężar odpowiedzialności jako prezydencja, jako ważny członek Unii Europejskiej za to, aby Unia Europejska utrzymała w miarę stabilny kurs i abyśmy wszyscy czuli, że jesteśmy razem i że pracujemy wspólnie w Unii Europejskiej. Dlatego od wiosny 2011 roku, kiedy rozpoczęły się dyskusje o większej koordynacji w strefie euro, Polska zdecydowanie promowała filozofię, którą nazywamy „filozofią paktu Euro Plus”, czyli filozofią otwartą. Filozofię, w której może uczestniczyć każdy, kto chce brać udział w ściślejszej integracji i w ściślejszej koordynacji działań.

Powyższa debata oczywiście nie skończyła się w grudniu, wręcz przeciwnie - w grudniu weszliśmy w jej nowy etap. Aktualnie trwają negocjacje tak zwanej „nowej umowy fiskalnej”, która ma dotyczyć wzmocnionej koordynacji w strefie euro. Polska zabiega o to, aby umowa była ograniczona do spraw, w których nie ma konfliktu z prawem Unii Europejskiej, czyli aby była komplementarna w stosunku do prawa europejskiego, aby nie była prawu europejskiemu przeciwstawiana. Walczymy też o to, aby umowa wzmocniała Wspólnotę, a nie ją osłabiała. I wreszcie, pozostając w duchu filozofii paktu Euro Plus, chcemy, by spotkania strefy euro na

różnych szczeblach były otwarte dla krajów, które chcą w nich uczestniczyć, a przynajmniej jeśli chodzi o zakres spraw, które ich dotyczą.

Przy ocenie polskiej prezydencji media i analitycy zwracają uwagę na kryzys. Niektórzy piszą wręcz, że polska prezydencja była prezydencją w cieniu kryzysu. Ja natomiast mam wrażenie, że może byliśmy trochę w cieniu, ale z drugiej strony staraliśmy się robić wiele rzeczy wbrew kryzysowi. Staraliśmy się pokazać szeroką perspektywę i wyznaczać długofalowe kierunki dla Unii Europejskiej. Mam na myśli kilka przedsięwzięć prezydencji. Po pierwsze, tzw. agenda wzrostowa, czyli raport polskiej prezydencji w październiku, który w dosyć znaczący sposób przyczynił się do sformułowania konkluzji październikowej Rady Europejskiej w sprawie wzrostu oraz przyspieszenia realizacji inicjatywy Komisji Europejskiej *Single Market Act*, czyli wzmocnienia rynku wewnętrznego szczególnie o rynek cyfrowy. Zwracam też uwagę na tempo uzgodnienia sprawy, która od trzydziestu lat tkwiła w martwym punkcie, tzn. porozumienia ws. jednolitego patentu europejskiego. W trakcie polskiej prezydencji w zasadzie wszystko zostało ostatecznie uzgodnione w tej materii, poza ustaleniem siedziby sądu patentowego, co natomiast nastąpi w najbliższym czasie. Jest to niewątpliwie nasze konkretne dziedzictwo i przykład na to, że patrzyliśmy długofalowo i zastanawialiśmy się, jak tworzyć wzrost gospodarczy w całej Unii Europejskiej. Wszyscy mówią o tym, że nadchodzi recesja w sferze euro, a dane gospodarcze wskazują, że wiele krajów strefy euro od stycznia popadnie w techniczną recesję, albo wręcz realną recesję. Polskiej prezydencji udało się już kilka miesięcy temu zaprezentować Unii Europejskiej i strefie euro metody wyjścia z tej trudnej sytuacji.

Drugim ważnym aspektem podejmowanym przez polską prezydencję w kontekście długofalowej walki z kryzysem są wieloletnie ramy finansowe. Polska oczywiście nie miała zamiaru zakończyć tych negocjacji ani nawet formułować końcowych wniosków co do ich kształtu na obecnym etapie. Uznaliśmy, że lepiej będzie, jeśli nasze wnioski sformułujemy w momencie, gdy Polska będzie mogła bronić swoich interesów narodowych, a nie kiedy sprawuje prezydencję. Myślę, że najwięcej wysiłku musieliśmy włożyć w to, żeby przygotować wszystkich partnerów na scenariusz, który nam najbardziej odpowiadał. Mianowicie chodzi o negocjowanie propozycji Komisji Europejskiej, a nie tych, które mogą składać poszczególne grupy krajów członkowskich. Przypominam, że w poprzednich negocjacjach doszło do sytuacji, w której propozycja Komisji Europejskiej została odrzucona przez płatników netto, kiedy tylko trafiła do Rady Unii Europejskiej. Obecnie to właśnie dzięki staraniom polskiej prezydencji nadal negocjujemy projekt Komisji Europejskiej, który w dużym stopniu jest korzystny dla Polski. Oczywiście będziemy zgłaszać różne uwagi i za-

strzeżenia, poczynając już od najbliższego posiedzenia Rady ds. Ogólnych, która zajmie się całkowitym poziomem budżetu wieloletnich ram finansowych.

W przypadku wieloletniego budżetu UE istotne było zarówno to, nad jaką propozycją pracujemy, jak i to, w jaki sposób pracujemy. Poprzez ścisłą współpracę z Parlamentem Europejskim i konferencję z parlamentami narodowymi, którą zorganizowaliśmy w Brukseli w październiku 2011 roku, Polska zaprezentowała nowe podejście do zagadnienia. Chcieliśmy pokazać, że negocjacje mogą przebiegać lepiej, niż miało to miejsce dotychczas, szczególnie biorąc pod uwagę aktualne pesymistyczne nastroje dotyczące gospodarki, gdzie dyskusja o wpłatach do budżetu Unii w krajach płatników netto jest wyjątkowo gorąca i trudna. Jestem przekonany, że nowe podejście do negocjacji wieloletnich ram finansowych zaprezentowane przez Polskę było wartościową inicjatywą polityczną.

Trzecią kwestią, którą chcieliśmy pokazać jako kierunek działania długofalowego polskiej prezydencji, była otwartość Unii Europejskiej. Wspominam o tym, ponieważ mamy teraz do czynienia z bardzo pesymistycznymi nastrojami w Unii, gdzie dyskusja o rozszerzeniu Wspólnoty i o wzmocnieniu więzi z krajami sąsiadującymi jest wyjątkowo trudna. Nie pomogły nam wydarzenia na Białorusi ani też te na Ukrainie. Kiedy cała Polska emocjonowała się wydarzeniami wewnątrzpolitycznymi, prezydencja prowadziła dramatyczne rozmowy, które miały podtrzymać szanse Ukrainy na parafowanie umowy stowarzyszeniowej i zakończenie negocjacji z Unią Europejską do końca 2011 roku. Zależało nam na tym, żeby otwartość Wspólnoty nie zginęła w cieniu kryzysu w strefie euro i wyborów w niektórych krajach, które odbędą się chociażby w 2012 roku. Było to wyjątkowo trudne.

I wreszcie czwarta rzecz, którą polska prezydencja podkreślała w sposób bardzo zdecydowany – konkurencyjność europejskiej gospodarki, również w wymiarze energii i klimatu. Naszej prezydencji udało się doprowadzić do przełomowej decyzji w sprawie bezpieczeństwa energetycznego. Komisja Europejska po raz pierwszy otrzymała mandat do negocjacji z zewnętrznymi dostawcami gazu, czyli z Azerbejdżanem i Turkmenistanem, które rozpoczęły się już we wrześniu. Bardziej istotne jest natomiast to, że po bardzo trudnych dyskusjach Polska doprowadziła do przyjęcia konkluzji – zarówno przez ministrów finansów, jak i ministrów gospodarki – które zakładają, że każda propozycja Komisji Europejskiej powinna być oceniana pod kątem jej wpływu na budżet państw członkowskich oraz na konkurencyjność gospodarki europejskiej. Obecnie mamy do czynienia z sytuacją absurdalną. W Unii z jednej strony rozmawiamy o ogromnych cięciach w budżetach narodowych i bardzo poważnych pro-

blemach gospodarczych, z drugiej natomiast debatujemy *de facto* o niemożliwych do przezwyciężenia poważnych problemach strukturalnych, problemach z powrotem na rynek pracy, a także braku szans na szybkie odbudowanie konkurencyjności niektórych gospodarek, szczególnie tych na południu strefy euro. W takiej sytuacji ważna jest dyskusja o propozycjach legislacyjnych, które tę konkurencyjność mają wzmacniać. Mam na myśli szczególnie projekty związane z ochroną klimatu - w tej dziedzinie przez parę lat mieliśmy do czynienia z zupełnym mirażem w Unii Europejskiej. Jestem przekonany, że teraz powinniśmy się zastanowić nad tym, w jaki sposób Wspólnota chce wyjść z kryzysu, jednocześnie się dezindustrializując. Wydaje się, że wspomnianych dwóch procesów nie da się połączyć. Aktualna debata nad tymi kwestiami jest również dziełem polskiej prezydencji, które oczywiście jest o wiele mniej widoczne dla opinii publicznej i mniej istotne w krótkiej perspektywie, w dłuższej natomiast jest bardzo ważne.

Na koniec mojego wystąpienia chciałem zaznaczyć, że w trakcie polskiej prezydencji zajmowaliśmy się sprawami, które uważamy za ważne i które dały nam dużą satysfakcję, ale były wyjątkowo trudne. Do tych osiągnięć zaliczam m.in. Europejski Nakaz Ochrony w sprawach karnych, który ma działać w sposób transgraniczny w Unii Europejskiej. Nie mniej istotne było porozumienie w sprawie spektrum radiowego, o którym dyskusja jeszcze niedawno wydawała się niemożliwa. Stanowi ono szansę na rozwój internetu szerokopasmowego, a porozumienie zawarte w trakcie naszej prezydencji w sposób istotny przyczyni się do rozwoju usług internetowych czy szeroko pojętej sfery cyfrowej, szczególnie w tej części Europy. Do wspomnianych ważnych osiągnięć zaliczyłbym wreszcie odblokowanie prac legislacyjnych nad europejskim systemem ochrony nieletnich ofiar przed wykorzystywaniem seksualnym w sieci, co zawdzięczamy szczególnie kolegom z Ministerstwa Sprawiedliwości.

Uważam, że prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej była bardzo cennym doświadczeniem również dla rodzimej administracji. Przetestowaliśmy - niekiedy w trudnych warunkach - możliwości jej działania oraz efektywność koordynacji. Oczywiście były momenty, gdy być może mogliśmy działać sprawniej i szybciej, ale ogólnie bardzo dobrze oceniam koordynację systemu naszej administracji. Uważam też, że w trakcie przewodnictwa w Unii Europejskiej wykorzystaliśmy - na tyle, na ile było to możliwe - szansę na promocję naszego kraju. Wreszcie, zdobyliśmy dodatkowy kapitał polityczny w UE, z którego będziemy mogli korzystać przez długi czas - oczywiście pod warunkiem, że będziemy w stanie zrobić to mądrze.

Ocena polskiej prezydencji z perspektywy politycznej

Sukcesy i porażki prezydencji – perspektywa parlamentarna

Agnieszka POMASKA

Przewodnicząca Sejmowej Komisji ds. Unii Europejskiej

Zdaję sobie sprawę, że na temat prezydencji już wiele dzisiaj było powiedziane, o kwestiach bardziej technicznych na pewno dużo mówił pan minister Mikołaj Dowgielewicz. Ja postaram się zwięźle, z punktu widzenia parlamentarzystki, przewodniczącej komisji, ale przede wszystkim polityka, spróbować ocenić naszą prezydencję.

Na wstępie myślę, że warto przypomnieć słowa José Manuela Barroso, który podsumowując polską prezydencję, mówił przede wszystkim o tym, że podtrzymaliśmy ducha partnerstwa w instytucjach europejskich oraz w państwach członkowskich Unii. Mówił też o tym, że pracowaliśmy bardzo profesjonalnie i z wielkim entuzjazmem. Na dowód tego na pewno warto przytoczyć kilka liczb. W Polsce odbyło się 350 spotkań na szczeblu ministerialnym i eksperckim, odwiedziło nas 30 tysięcy delegatów z państw członkowskich i z instytucji unijnych. Na rzecz prezydencji pracowało tysiąc dwustu urzędników specjalnie do tego przygotowanych i oczywiście przeszkolonych. Jako mieszkanka Trójmiasta też miałam okazję obserwować, jak te obrady sprawnie wyglądały, także pod względem logistycznym, np. w Sopocie. Mieliśmy pięć miast, które pełniły funkcję centrów spotkań polskiej prezydencji. Nie tylko byliśmy dobrze przygotowani, lecz także później prawidłowo zrealizowaliśmy nasz plan od strony organizacyjnej.

Przy okazji podsumowania prezydencji zawsze mówi się o sukcesach i o porażkach. Zacznę od największych sukcesów, do których zaliczy-

łabym to, co się wiąże z dzisiejszymi wydarzeniami w Unii, czyli kryzysem europejskim – przyjęcie za polskiego przewodnictwa tak zwanego „sześciopak”, czyli pakietu dyrektyw i rozporządzeń, które wzmacniają nadzór nad finansami państw strefy euro. To jest główny temat, który nie tylko przewijał się przez naszą prezydenturę, ale na pewno będzie jedną z ważnych spraw przez kolejne miesiące prezydentury duńskiej. Po drugie, traktat akcesyjny z Chorwacją. Mimo że negocjowała go poprzednia prezydentura, to jednak udało się go podpisać właśnie nam 9 grudnia. Dzięki temu Chorwacja już wkrótce dołączy do Unii Europejskiej. Posunęliśmy się również do przodu w rozmowach z Islandią. Wynegocjowaliśmy, o czym się dosyć rzadko mówi, w ramach wzmocnionej współpracy wspólny patent europejski. Coś, czego się nie udało zrobić przez trzydzieści lat, udało się za prezydentury polskiej. I myślę, że to jest wielki sukces, który będzie odczuwalny i namacalny. Zakończyliśmy też bój o budżet na 2012 rok oraz utrzymaliśmy propozycje Komisji Europejskiej co do wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020.

Duże nadzieje wiąże też ze zgodą na utworzenie Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji, która będzie finansowała projekty i przyznawała granty organizacjom pozarządowym w takich krajach, jak Białoruś, Ukraina, Tunezja czy Egipt. To przedsięwzięcie wydaje mi się niezwykle ważne i liczę na to, że będzie kontynuowane. Poza tym dzięki Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji będzie wzmocniona współpraca w ramach Partnerstwa Wschodniego, co nas szczególnie interesuje.

Powiedziałam kilka słów o sukcesach, przejdę więc do porażek. Trudno mówić o porażce, którą jest kryzys, bo tak naprawdę on zdominował i w pewnym sensie przysłonił inne sprawy – istotne w ramach prezydentury polskiej. Odłożono decyzję o pełnym przystąpieniu do strefy Schengen Rumunii i Bułgarii, chociaż udało się też w ostatniej chwili odeprzeć i pokonać opór Finlandii oraz Holandii. Nie zapobiegliśmy natomiast sprzeciwowi Wielkiej Brytanii wobec wprowadzenia stabilnej unii fiskalnej, wyrażonemu na ostatnim szczycie Unii. Nie doszło do zapowiadanej debaty na temat tworzenia miejsc pracy czy konkurencyjności, ale to jest jeszcze przed nami. Do tego skomplikowane relacje z Białorusią i Ukrainą. Trudno tu jednak mówić o porażce – są to raczej mankamenty współpracy Unii Europejskiej z krajami, które do niej nie należą, a z którymi chcielibyśmy zacieśniać współpracę czy normalizować stosunki. I to się udaje w ograniczonym stopniu, ale nie z przyczyn zależnych od Polski czy Unii Europejskiej, lecz ze względu na sytuację w wymienionych przeze mnie krajach.

Zacęłam od kryzysu, bo on rzeczywiście zdominował ostatni okres i na pewno będzie też wyzwaniem na kolejne miesiące. To problem, który nie jest zależny od nas, chociaż warto przypomnieć mocny głos Polski i jej

silne zaangażowanie na rzecz wzmocnienia Unii Europejskiej po to właśnie, żeby skutecznie walczyć z trudnościami związanymi z kryzysem finansowym.

Chcę powiedzieć jeszcze o jednej rzeczy, która nie jest ani sukcesem, ani porażką, ale mogłaby być tym drugim. Otóż podczas naszej prezydentury w Polsce odbyły się wybory parlamentarne. Pamiętamy, jak to wyglądało rok temu, jak bardzo komentatorzy, dziennikarze, ale też polscy politycy obawiali się przeprowadzenia wyborów parlamentarnych podczas prezydentury, dlatego w pewnym sensie jest to sukces, że nam się udało te dwie sprawy rozłączyć, że nie mieszałyśmy polityki do spraw prezydentury, chociaż sprawy unijne w kampanii wyborczej były wyraźnie obecne i mocno akcentowane. Przypomnijmy sobie, jak to wyglądało chociażby w Czechach, gdzie już na starcie prezydentury kraj ten miał bardzo złą prasę. Zmiany w rządzie spowodowały, że europejska opinia publiczna, komentatorzy, dziennikarze koncentrowali się nie na wydarzeniach prezydentury, lecz na sytuacji politycznej w Czechach. Ze względu na sytuację wewnętrzną jest to jedna z najgorzej zapamiętanych prezydentur. Warto podkreślić, że nam się udało tego uniknąć. Jest to też dowód na to, że polska prezydentura była dobrze przygotowana. Gdyby było inaczej i nie mieliśmy odpowiedniego planu, to później w związku z wyborami z jego realizacją mógłby być kłopot. Pewnie też pomogło to, że wybory zostały wygrane przez partię, która tę prezydenturę przygotowywała.

Warto przytoczyć jedną ciekawostkę. Byłam na konferencji na Węgrzech jeszcze przed tamtejszymi wyborami i rozmawiałam z politykami Fideszu, którzy wiedzieli, że wygrają, ale oczywiście nie przygotowywali prezydentury - robił to poprzedni rząd, a ten z kolei wiedział, że za prezydentury nie będzie już sprawował władzy. Bardzo się tego obawiali. Częściej niż my myśleli o tym, czy się z kimś nie zamienić, na przykład z Polską, bo już wtedy byli świadomi, że my - chociaż mamy prezydenturę pół roku później - byliśmy już wtedy lepiej przygotowani. O tym także pamiętajmy.

Wspominałam o relacjach z takimi krajami jak Ukraina. Warto w związku z tym przypomnieć o wschodnim wymiarze europejskiej polityki sąsiedztwa oraz o Partnerstwie Wschodnim, które jest nadal okrętem flagowym polskiej polityki zagranicznej i takim też było w czasie prezydentury. Choć to tylko sześć miesięcy, to udało nam się doprowadzić do zorganizowania szczytu Partnerstwa Wschodniego w Warszawie i Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego w Poznaniu. Mam też nadzieję, że działania związane z tym przedsięwzięciem będą kontynuowane przez kolejne prezydentury, bo współpraca w ramach Partnerstwa to proces długotrwały.

Co jeszcze z takich ważnych spraw? O kryzysie już mówiłam. Na pewno warto wspomnieć także o parlamentarnym wymiarze prezydencji. Odbyło się mnóstwo spotkań – przede wszystkim w Warszawie, bo ten wymiar prezydencji to wszystko to, co się działo głównie w Sejmie. Wszystkich konferencji nie będę wymieniała, ale warto przytoczyć chociażby spotkanie przewodniczących COSAC, czyli komisji do spraw europejskich, zorganizowane w lipcu w Warszawie, które było początkiem całego cyklu. Odbyły się również spotkania na temat rynku wewnętrznego, polityki wschodniej, bezpieczeństwa energetycznego, wspólnej polityki rolnej i jednolitego rynku, a także konferencja sekretarzy generalnych parlamentów Unii Europejskiej.

I na koniec może jeszcze kilka słów na temat oczekiwań wobec prezydencji duńskiej. Wczoraj w Warszawie odbyła się jej inauguracja – przekazanie prezydencji z rąk polskich do rąk duńskich. Duńczycy mają zgrabne hasło: „Zielona, dynamiczna i bezpieczna Europa”. W oparciu o nie będą tę prezydencję sprawować, chociaż oczywiście główne działania w najbliższych miesiącach będą skupione wokół kryzysu zadłużeniowego państw euro, co jest związane z nową umową międzyrządową. A ponieważ Duńczycy są uważani za jednych z lepszych, jeśli nie najlepszych negocjatorów w Europie, to na pewno wiąże się duże nadzieje z ustaleniem wieloletnich ram finansowych Unii na lata 2014–2020. Od tego też w dużej mierze zależy to, jak będzie wyglądała przyszłość Polski i jak duże środki do nas trafią.

Krytyczna ocena polskiej prezydencji. Trudności i problemy

prof. dr hab. Tadeusz IWÍŃSKI
poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej,
Zastępca Przewodniczącego Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych

Przed wszystkim chciałbym powiedzieć, że nie pierwszy raz jestem w KSAP i wiem, że tu zawsze są ciekawe dyskusje. Najpierw nawiążę do tego, o czym mówiła poprzedniczka. Gdy 1 maja 2004 r. byłem członkiem zaledwie czteroosobowej delegacji państwowej, na czele z prezydentem i premierem, na historycznej uroczystości w Dublinie, gdy 10 nowych państw przystępowało do Unii Europejskiej (a muszę powiedzieć, że to ja wtedy maczałem palce w tym, żeby oni obaj - w drodze wyjątku - mogli wciągać polską flagę na maszt, co nie dotyczyło żadnej innej z pozostałych dziewięciu delegacji), to nie sądziłem, że tak szybko proces naszej integracji będzie postępował. Nie było wówczas oczywiste, że od eurosceptycznego nurtu, który był tak znaczący, że trzeba było zrobić dwudniowe referendum w sprawie wejścia naszego kraju do Unii Europejskiej, aby zagwarantować niezbędny poziom frekwencji, dojdziemy tak szybko do etapu, w którym rzeczywiście Polska jest w czołówce poparcia społecznego dla Wspólnoty (choć nie należy wykluczać, że to może zacząć się trochę zmieniać).

Stara maksyma mówi, że debiutuje się aż do śmierci, a śmierć jest też debiutem. A nasza prezydencja to był debiut Polski. Duńczycy na przykład, którzy weszli do Unii dopiero w 1973 r., przewodniczą jej już po raz siódmy. Nawiasem mówiąc, pani premier Helle Thorning-Schmidt, socjaldemokratka, nazywana niekiedy notabene Helle Gucci, ma duże szczęście,

bo z trudem wygrała wybory w październiku - dziś już by jej się to raczej nie udało - i od razu Dania objęła przewodnictwo. Niemniej do oceny naszej prezydencji trzeba podchodzić *cum grano salis*. Przede wszystkim żałuję, że nie ma tu już ministra Mikołaja Dowgielewicz, który chyba zastosował się do starej zasady Antoniego Słonimskiego: na wymianie myśli zawsze trację, ponieważ on by zapewne zaprezentował w jeszcze większym stopniu, niż to uczyniła pani poseł, takie podejście, które Francuzi nazywają: *la vie en rose*.

W istocie mamy do czynienia z dwoma możliwymi podejściami w dyskutowanej sprawie. Pierwsze reprezentuje rząd. Przyniosłem na przykład wkładkę do tygodnika „Wprost”: *Prezydencja - zdany egzamin*. Dobrze, że nie jestem diabetikiem, bo gdy to czytam, tobym się dodatkowo polukrował. Ale z drugiej strony jest wiele diametralnie odmiennych ocen. Mam też przed sobą kilka publikacji z „Naszego Dziennika” - bo regularnie czytam również takie pisma. Przykładowo, tekst doktora Przemysława Żurawskiego vel Grajewskiego z Uniwersytetu Łódzkiego, zatytułowany *Celebracja żyrandoli*. Myślę, że to są podejścia skrajne, a tak naprawdę prawda leży gdzieś pośrodku, choć można się spierać, gdzie dokładnie, bo w centrum często jest mało miejsca.

Przedmówczyni dokonała syntetycznego klasycznego podziału w ocenie prezydencji, zgodnego z duchem *mainstreamu* „Gazety Wyborczej”: jakie były plusy, jakie minusy, i nie mówię o tym, broń Boże, negatywnie. Sam jako człowiek nauki zacznę, dla pewnej równowagi, od negatywów czy słabości. Albo może jeszcze inaczej: ponieważ jesteśmy w KSAP, to trzeba zaakcentować na początku, że administracja polska się w tym okresie sprawdziła. I te 380 milionów złotych - bo tyle kosztowała prezydencja - zostało wydanych właściwie. Chodzi o zdany egzamin w sensie kadry, ludzi, dobrego przygotowania młodego pokolenia - i w tym miejscu *chapeau bas*.

Jednak pierwszy, moim zdaniem podstawowy błąd - pani poseł Pomaska się do tego ustosunkowała - to był wybór terminu tej prezydencji. Dokonano go świadomie kilka lat temu, a przecież było wiadomo, kiedy wypadną wybory parlamentarne. I to wywołało rozmaite komplikacje, których można było uniknąć. Mało tego, rząd miał nieszczęście. Choć generalnie premier i minister Dowgielewicz mają szczęście, a jest ono szalenie ważne w polityce. Przypomnę stary dowcip rosyjski - to jest jego nowsza wersja. Gdy ktoś pyta: „Co jest ważniejsze w życiu - być zdrowym czy mieć szczęście?”, wszyscy mówią: „Być zdrowym”. A prawidłowa odpowiedź brzmi: „a na »Kursku« wszyscy byli zdrowi”. Polska prezydencja nie miała szczęścia, bo siłą rzeczy przypadła akurat na trudny okres. Przecież, gdy wybrano ten termin, to nie było jeszcze wiadomo, że będzie wiel-

ki kryzys światowy, i gdy się nie należy do strefy euro, to trudno zarządzać procesami, które w niej zachodzą.

Zresztą uważam, a wszystko na to też wskazuje, że François Hollande, mój dobry kolega, pokona Nicolasa Sarkozy'ego w wyborach prezydenckich we Francji. Biorąc pod uwagę fakt, iż kanclerz Angela Merkel może przegrać wybory parlamentarne za rok, a może nawet wcześniej, jeżeli odbędą się one w przyspieszonym trybie, to (i mówię o tym z żalem) może dojść w ogóle do zatrzymania tego unijnego motoru francusko-niemieckiego. A przecież już dziś do końca nie wiadomo, co wyniknie z podjętych niezbędnych działań (choć można się spierać o ich szczegóły) dotyczących unii fiskalnej, wprowadzania zmian do konstytucji poszczególnych państw itd.

Polska nie miała szczęścia właśnie ze względu na kryzys, który trudno było przewidzieć, choć niektórzy zdołali to zrobić. Nie miała też szczęścia ze względu na zmiany w świecie arabskim, które nie we wszystkich przypadkach nazywałbym rewolucjami, ponieważ to odwróciło uwagę od jednego z naszych priorytetów, czyli Partnerstwa Wschodniego. Dla dużej części kluczowych państw Unii Europejskiej, zwłaszcza Francji, Włoch, nie mówię już o Hiszpanii i Portugalii, ważniejsza jest sytuacja na północy Afryki i na Bliskim Wschodzie aniżeli tutaj. W naszym rejonie zaś tym Partnerstwem interesują się tak naprawdę poza nami jeszcze Niemcy i Skandynawowie. Zatem szczęścia zabrakło i nie chcę tu przytaczać też tego, co mówił Napoleon. To jest pierwsza rzecz.

Wbrew temu, co mówiła koleżanka, nie jest tak, że nie wykorzystywano prezydencji w kampanii wyborczej. Wręcz przeciwnie - robiono to często. Przypomnę słynny spot telewizyjny, w którym wystąpił komisarz Janusz Lewandowski, choć później mówił, że było mu wstyd. Szanuję bardzo premiera Jerzego Buzka, który generalnie zachowuje się godnie, ale za chwilę go skrytykuję, bo również w tym spocie się pojawił jako przewodniczący Parlamentu Europejskiego. A jak to wygląda dzisiaj? Od początku było wiadomo, że raczej nie będzie w przyszłej perspektywie budżetowej - mówię to z ubolewaniem - zagwarantowanych 300 miliardów złotych z UE. Mówiono o tym, co ważne, w sytuacji zaciskania pasa. A w istocie przesłanie było takie: „Tylko my, Platforma...” (PSL zostało pominięte i nie wiem, czy Waldemar Pawlak, który także tu przemawiał, na to się skarżył - o ile go znam, to pewnie nie), „...możemy to zagwarantować”. Tymczasem było dość oczywiste, że ponieważ chodzi obecnie m.in. o przeznaczanie nowych środków na stymulowanie wzrostu zatrudnienia na przykład we Francji czy w Hiszpanii, to aż takich pieniędzy nie będzie. Mówię o tym z przykrością, bo chciałbym się mylić. Czy więc to wszystko wykorzystano w kampanii? Jak najbardziej!

Druga słabość tej prezydencji, również w aspekcie wewnętrznym, polegała na tym, że mimo nalegań opozycji - sam w tej sprawie w imieniu SLD kilka razy występowałem na forum sejmowym - nie przeprowadzono dyskusji nad wyborem priorytetów prezydencji. Minister Dowgiałewicz powie, że on uczestniczył dwa razy w wieczornych debatach, gdzie było obecnych raptem dwudziestu posłów... Nie on jednak - który nie jest nawet ministrem konstytucyjnym - mógł udzielić odpowiedzi na pytanie najważniejsze: co rząd zrobił i zrobi, żeby nie mieszać tej kampanii z prezydencją, skoro nie chciano rozdzielić obu tych wydarzeń? Wprawdzie z dzisiejszej perspektywy można ocenić, iż wykorzystywanie tej sytuacji mogło być jeszcze silniejsze, ale fakt jest faktem - miało ono miejsce. A w pierwszej połowie 2011 r. nie odbyła się żadna poważna debata o rozmaitych aspektach polskiego przewodnictwa z udziałem premiera. Doszło do niej dopiero na trzy dni przed rozpoczęciem prezydencji. Dosłownie. Jeśli się nie myłę, to 27 czerwca ub.r. Zatem o czym my tu rozmawiamy?

Pomijam już to, że nieustannie, także w przypadku poprzednich rządów, narusza się ducha konstytucji, a moim zdaniem także jej literę - art. 95. Na przykład rząd Leszka Millera, w którym sam byłem, gdy prowadziliśmy negocjacje przed szczytami w Kopenhadze, Atenach czy w sprawie referendum o wejściu Polski do UE, wielokrotnie i szybko informował o tym parlament i sam inicjował poważne debaty na ten temat w Sejmie. Teraz tego wyraźnie zabrakło. Nie nauczył nas niczego wspomniany casus czeski. Na czym polegała tragedia przewodnictwa Czech w Unii Europejskiej? Przygotowano dobre porozumienie o współpracy w omawianej materii między opozycją a rządem, ale go ostatecznie nie podpisano. W efekcie upadł rząd. Gdyby takie rozwiązanie, w sensie analogicznej umowy (podpisanej i wcielonej w życie) zastosowano w Polsce, wyszłoby nam ono na lepsze. A powtarzam, art. 95 pkt 2 mówi jasno: Sejm kontroluje Radę Ministrów. *Roma locuta, causa finita*. Nie ma gadania. Rząd zręcznie się od tego uchylał, zresztą postępuje tak samo również w przypadku innych spraw, ale nie chcę kontynuować tego wątku. Niemniej była to poważna wada tej prezydencji.

Chciałbym skończyć z negatywami, ale nie przychodzi to łatwo. Minister Radosław Sikorski wygłosił w Berlinie bardzo dobre przemówienie, inna sprawa, że też niekonsultowane z Sejmem. Za późno to uczynił, choć lepiej późno niż wcale. Zaproponował m.in. utworzenie Fundacji na rzecz Rozwoju Demokracji, która jest *in statu nascendi*. Tylko co zrobiła polska prezydencja, co zrobił Jerzy Buzek, który jeździł ochoczo do Tunezji i do innych krajów arabskich? *Nomen omen* do Tunezji, w której obalony prezydent był cztery lata ambasadorem w Warszawie, prawa kobiet były bodaj najlepiej przestrzegane w świecie arabskim, ale Polska nie kiw-

nęła nawet palcem w przypadku Węgier, gdzie mieliśmy i mamy do czynienia z ewidentnym naruszaniem zasad demokracji, gdzie przyjmuje się skrajnie kontrowersyjne ustawy. Dzisiaj ten kraj, gdyby miał kandydować do Unii Europejskiej, mógłby nie zostać do niej przyjęty! Ustawa medialna, bankowa, wpisanie do konstytucji 30 grudnia 2011 r. zapisu, w którym *de facto* uznaje się największą siłę opozycyjną za organizację przestępczą - długo by wyliczać. Czy Polska coś z tym zrobiła? Tworzymy Fundację na rzecz Rozwoju Demokracji na Białorusi - co akurat jest dobre - czy w krajach arabskich, a w tym samym czasie udawaliśmy i nadal udajemy, że na Węgrzech nic się nie dzieje. A dlaczego tak jest? Z prostej przyczyny. Obie partie rządzące, PO i PSL, z dwiema węgierskimi - chodzi nie tylko o Fidesz, lecz także o Węgierską Unię Obywatelską, drugą partię chadeczką, która w ostatnich wyborach dostała 9,7%, co zapewniło prawicy dwie trzecie mandatów w parlamencie - należą do Europejskiej Partii Ludowej. Czy podjęto na jej forum jakieś działania? Absolutnie nie. Temat ten nie jest przyjemny dla polskich partii prawicowych.

I jeszcze o jednej sprawie muszę powiedzieć. Polska mogła wykorzystać omawiany okres do uderzenia się w pierś i do wyjścia z sytuacji zaułkowej, jaką stanowi nieprzystąpienie w pełni do Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. To rzecz niesłychana, a może nawet skandaliczna. W tym sensie nie jesteśmy pełnokrwistym członkiem Wspólnoty. Powinniśmy wyjść z protokołu brytyjskiego - Platforma uległa przed laty szantażowi PiS w kontekście wyrażenia przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego zgody na zaaprobowanie traktatu z Lizbony, ale od tego czasu sytuacja uległa zmianie. Nomen omen na przykład na Węgrzech powstał ruch antyrządowy wzorowany na polskiej „Solidarności”. Zatem jak państwo, które nie ratyfikowało w pełni Karty Praw Podstawowych akcentującej w bodaj 52 artykułach elementarne zasady i wartości ludzi pracy, mogło skutecznie i we właściwy sposób przewodniczyć Unii i używać argumentów z zakresu obrony praw człowieka? To było rzeczywiście smutne. I ta recydywa, jeśli chodzi o rząd, trwa. Można to, przepraszam za analogię, porównać do sytuacji, w której gdy trzy osoby mówią „jesteś pijany”, to lepiej pójść do domu. W tym przypadku zaś mówią tak nie trzy osoby, lecz tłumy. Ale rząd wie lepiej.

Pominałem w swym wystąpieniu kilka innych wątków, w tym jeszcze jeden wielce wstydlivy. Otóż w tajemnicy - właśnie za polskiej prezydentury, i to niemal w ostatniej chwili, bo w połowie grudnia ubiegłego roku - podpisano umowę ACTA, co wywołało później falę masowych protestów w wielu państwach, także nad Wisłą. Nie jest to na szczęście eksponowane, ale wymaga wyciągnięcia wniosków również na forum międzynarodowym.

Tak więc poświęciłem najwięcej czasu na krytykę, dlatego że o plusach naszego przewodnictwa obecnie mówi się niemal non stop, a nie chciałem doprowadzić do sytuacji, o której czasem wspominają moi studenci: monotonii, nie mylić z monogamią. Być może niektóre elementy przejaszkałem, ale zasadnicze treści podtrzymuję.

Oczywiście na pewno właściwa była działalność Polski w tym trudnym okresie, gdy próbowaliśmy zapobiec powstaniu Unii Europejskiej dwóch prędkości, czy może nawet trzech albo czterech. Wydaje mi się, że niestety jest to *mission impossible* już dzisiaj. Próbowaliśmy to łagodzić, ale nie do końca się udało. Grunt, że próbowaliśmy. Martwi mnie natomiast wystąpienie premiera Donalda Tuska, który nagle w ostatnich dniach zaprezentował się niemal jak eurosceptyk. Skończyła się polska prezydencja, a on zaczął np. opowiadać, że właściwie nie wiadomo, jak wygląda sytuacja strefy euro i co z tego wyniknie. To jest dla mnie niezrozumiałe. Polityka zygzaków często przynosi sukcesy, ale rzadko na poziomie międzynarodowym - bywa na ogół skuteczna tylko w układzie wewnętrznym.

Tak jak zapowiedziałem, w sześciopunktowej skali oceniłbym naszą prezydencję na trzy i pół, może na cztery minus. Mogło więc być w sumie dużo lepiej, ale także dużo gorzej.

Polska prezydencja: niepełna odpowiedzialność

dr hab. Krzysztof SZCZERSKI
poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej,
członek Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych

Zadaniem posła opozycji, a jednocześnie pracownika naukowego, jest przede wszystkim przeprowadzenie krytycznej analizy działań rządu tak, by wskazując na słabości, przedstawić alternatywny sposób oceny przebiegu polskiej prezydencji. W ten sposób - charakterystyczny dla debaty demokratycznej - poszerzona zostaje paleta prezentowanych obywatelom opinii, dzięki czemu wedle własnych opinii mogą oni dokonywać wyboru pomiędzy różnymi stanowiskami. Istotą demokracji jest bowiem przekonanie, że rozmaite punkty widzenia są w niej równie uprawnione i stosuje się podziały na „słuszny” - „niesłuszny”, „światły” - „głupi”, a żadna ze stron politycznych nie ma prawa uzurpować sobie prawa do wyłącznej racji ostatecznej. Stąd też przedstawię poniżej stanowisko obecnej polskiej opozycji spod znaku Prawa i Sprawiedliwości, a do oceny czytelników pozostawiam opinię o słuszności moich tez. Będzie to perspektywa krytyczna wobec obozu rządowego.

Zacznę jednak - i zdanie to nie wynika z konwenansu, lecz z przekonania - od tego, że można wskazać na jeden plus polskiej prezydencji, który moim zdaniem należy podkreślać w każdej sytuacji. Chodzi mianowicie o kompetencje na poziomie administracyjnym - o sprawne zarządzanie procesem uzgadniania i wszystkimi elementami procesu decyzyjnego, które należą do prezydencji - od grup roboczych po posiedzenia Rady. W tym wymiarze polska administracja, chyba ku zaskoczeniu nawet nie-

których osób za nią odpowiedzialnych, okazała się rzeczywiście bardzo profesjonalna. Większość okresu prezydencji spędziłem w Brukseli, pracując jako doradca strategiczny w Parlamencie Europejskim, i z „obserwacji uczestniczącej” oraz wielu odbytych rozmów wiem, że także duża część tego, co później politycy przypisywali sobie jako sukces, *de facto* była sukcesem administracji. Nie jest to oczywiście zjawisko nadzwyczajne, ale w naszym przypadku miało istotne znaczenie. Polska administracja sprawnie pełniła funkcję, którą w slangu europejskim nazywa się rolą szerpów, czyli podprowadzała himalaistów – polityków – pod sam szczyt, po to by mogli tam wejść, pomachać flagami i powiedzieć, że odnieśli sukces. Ale tak naprawdę cały ekwipunek wynieśli na górę i całą trasę wytyczyli im urzędnicy. I w tym sensie rzeczywiście administracja polska pokazała swój duży potencjał. Jest to też dla mnie osobista satysfakcja, bo byłem pierwszą w historii polskiego rządu, jeszcze na przełomie 2007 i 2008 roku, osobą odpowiedzialną za rozpoczęcie przygotowań administracji i szkoleń na potrzeby prezydencji jako podsekretarz stanu w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej. Tak więc pochwała administracji nie jest dla mnie rzeczą wyłącznie rytualną, tylko stwierdzeniem faktu, z którego jestem jako państwowiec bardzo zadowolony.

Jeśli natomiast chodzi o analizę politycznych aspektów polskiej prezydencji, to prowadzi ona – z mojego punktu widzenia – do bardzo krytycznych konstatacji. Ta negatywna ocena przebiegu i dokonań przewodnictwa opiera się na pięciu punktach, o których, wydaje mi się, warto dyskutować i wokół nich prowadzić debatę.

Po pierwsze, w moim przekonaniu polska prezydencja błędnie zdefiniowała ostateczny kształt prezydencji polizbońskiej, który po traktacie z Lizbony nie uformował się od razu. Traktat ten rzeczywiście w istotny sposób spowodował, że prezydencja straciła na znaczeniu, szczególnie w wymiarze działań zewnętrznych, ale i po części koordynacyjnych, jednak to dopiero praktyka określiła nowy model przewodnictwa. Nie miały na to decydującego wpływu prezydencje państw, które nastąpiły bezpośrednio po wejściu w życie traktatu: hiszpańska (kiedy traktat wchodził w życie), później mieliśmy mniejsze państwa z własnymi problemami – Belgia bez rządu, Węgry poddane silnej presji zewnętrznej, którą ja osobiście uważam za bezpodstawną i przesadną. Spowodowało to, że trudno je uznać za modelowe. I w tej sytuacji przewodnictwo przejęła Polska, która mogła mieć – czy raczej chcąc nie chcąc, miała – właśnie charakter modelowy. Dlaczego? Po pierwsze, sprawowało je duże państwo, po drugie, państwo występujące w roli ambitnego gracza, który chce mieć własne europejskie cele. I niestety w tym względzie zupełnie nie sprostano oczekiwaniom. Wręcz przeciwnie – można postawić tezę, że Polska zdefiniowała model

prezydencji polizbońskiej jako wycofanej. Wygląda to tak, jakby z traktatu z Lizbony wyciągnięto wnioski maksymalnie ograniczające prezydencję i nie próbowano aktywnie zdobyć dla niej pól, które powodowałyby, że przyszłe prezydencje byłyby silniejsze, a może nawet bardziej istotne, niż mówi o tym traktat. Nie skorzystano z tego, by w miejscach, w których traktat jest niejednoznaczny, nadać interpretację korzystną dla prezydencji. Nie wykorzystano między innymi zapisu, że przewodniczący Rady Europejskiej uzgadnia z krajem przewodniczącym tematy i porządek obrad. To może jest przykład techniczny, ale pokazuje, że można było albo ten zapis wykorzystać ofensywnie i de facto wejść w taki aktywny dialog z przewodniczącym van Rompuyem, albo działać defensywnie i uważać, że rolą prezydencji jest oczekiwanie na propozycje przewodniczącego oraz ewentualne zgłaszanie do nich swoich uwag. Jest wiele zapisów w traktacie z Lizbony - dopiero polska praktyka ukierunkowała je na model prezydencji, w którym ma ona w rzeczywistości charakter zarządzający procesem decyzyjnym na poziomie Rady Unii, grup roboczych i COREPER-u, a nie taki, w którym definiuje się polityczne cele Europy. Po nas zaś przychodzą kraje mniejsze i nie tak mocne - Dania i Cypr. Ta pierwsza z pewnością przeprowadzi prezydencję sprawnie, bo ma w tym duże doświadczenie, ale z pewnością rok 2012 nie będzie kształtowany politycznie przez te dwa państwa.

Ta słabość polskiej prezydencji wiąże się bezpośrednio z drugim elementem krytyki, czyli kontekstem wyborczym. Moim zdaniem wybory w Polsce miały wpływ na przewodnictwo przede wszystkim w takim znaczeniu, że fakt ten musiał być uwzględniany w kampanii obozu rządzącego. Jeśli przestudiować wystąpienia polityków koalicji na rok przed prezydencją, widać bardzo wyraźne wahanie - właśnie w kontekście wyborczym - co do tego, czy prezydencja ma być bardzo polityczna i użyta w kampanii, bo będzie to służyło szansom na zwycięstwo, czy też odwrotnie - wtedy należy mówić, że prezydencja jest w zasadzie już bez znaczenia, a w takim razie w wyborach ma rolę drugorzędną. To wahanie było widoczne aż do ostatnich chwil ustalania strategii kampanii. Stąd też cele prezydencji były istotne i o nich mówiliśmy, że są przełomowe, a raz, że te cele nie są tak istotne, więc na przykład nie wymagają dyskusji w Sejmie i należy zdusić, że tak powiem, znaczenie prezydencji w debacie wewnętrznej. To wahanie było widoczne i dla polityki po prostu szkodliwe. W tym zatem znaczeniu kontekst wyborczy był szkodliwy dla prezydencji, co pogarszał dodatkowo fakt, że szefem programowym strategii wyborczej Platformy był minister spraw zagranicznych odpowiedzialny za prezydencję. Wahanie to zaburzało według mnie przygotowania także koncepcyjne do samej prezydencji.

Oczywiście kontekst wyborczy przełożył się na jedną bardzo ważną rzecz, a mianowicie zatarcie mechanizmu prac komisji sejmowych, co spowodowało, że teraz borykamy się z ogromnymi zaległościami.

Zatem punkt pierwszy mojej krytyki odnosi się do tego, że model prezydencji, jaki Polska zdefiniowała, to model pasywny, a nie ofensywny. Punkt drugi wiązał się z łączeniem prezydencji i wyborów.

Ma to szczególne znaczenie - i to jest trzeci ważny element naszej analizy krytycznej - wobec kryzysu, okoliczności nadzwyczajnej, chociaż w Unii Europejskiej kryzys nie jest w zasadzie taką okolicznością, bo historią UE od zawsze rządzą dwaj bracia: Kryzys i Kompromis. Zawsze najpierw jest ten pierwszy, a potem następuje drugi, który przez jakiś czas obowiązuje - aż do nowego kryzysu, kiedy trzeba wypracowywać nowe kompromisy.

Wobec obecnego kryzysu niestety polska prezydencja nie wzięła na siebie pełnej odpowiedzialności, co więcej - nie wzięła nawet istotnej jej części. W mniemaniu przeciętnego Europejczyka druga połowa roku będzie miała twarz tandemu Sarkozy-Merkel, a nie polskiego premiera. To oni traktowani są jako ci, którzy wzięli odpowiedzialność w momencie kryzysu europejskiego, a nie prezydencja polska. Stanowi to bardzo poważny mankament polskiej prezydencji. Można nieco ironicznie podsumować, że w czasie kryzysu Polska zastanawiała się nad tym, co powiedzieć, a Merkel z Sarkozym - co zrobić. I to jest istotna różnica. Oczywiście bardzo dużo mówiliśmy, aczkolwiek te słowa też nie do końca były przemyślane, jak na przykład wystąpienie pana ministra Rostowskiego w Parlamencie Europejskiej, w którym namawiał eurodeputowanych do tego, by swoim dzieciom fundowali zielone karty do Stanów Zjednoczonych. Tak więc także słowa nie zawsze były poważne. Niemniej faktem pozostaje to, że polska prezydencja bardziej zajmowała się opowiadaniem o kryzysie, podczas gdy decyzje podejmował kto inny. Efekt jest taki - z czym będziemy mieli do czynienia teraz - że traktat fiskalny i ten o europejskim mechanizmie stabilności wyraźnie dzielą Unię na instytucje wewnętrzne strefy euro i krąg, dla którego pozostawiono możliwość dołączenia się do nich za zgodą tych państw. Ratowaliśmy jedność Europy tylko słowem, ale w sensie twardych faktów to się nie udało. Fakty niestety wymknęły się spod kontroli polskiej prezydencji także dlatego, że zdecydowaliśmy się właśnie na model przewodnictwa raczej administracyjnego, wycofanego, kontynuacyjnego, a nie innowacyjnego.

Czwarty punkt krytyki prezydencji dotyczy tego, co Polska chciała wskazać jako swój największy spektakularny sukces. Oczywiście miały go stanowić umowa stowarzyszeniowa Unii i Ukrainy, a także szczyt Partner-

stwa Wschodniego. Niestety w obu przypadkach, z różnych powodów, się nam nie udało. Tak więc w tych dwóch najważniejszych punktach (nie administracyjnych, jak „sześciopak”, kompromis budżetowy na 2012 rok czy akcesja Chorwacji, bo to, powiedzmy sobie wprost: czy Polska by sprawowała prezydencję, czy nie, i tak by się wydarzyło), które miały być innowacyjne i przejść do historii polskiej prezydencji, można mówić o klapie. Pokazuje to jedną ważną rzecz, zwłaszcza gdy chodzi o kwestię Unia-Ukraina i Unia-Białoruś - oto Unia jako całość traci możliwości wpływania na swoich wschodnich sąsiadów, co dla Polski jest szczególnie niekorzystne. Dzisiaj nasze relacje z nimi są wyjątkowo złe. Z Litwą natomiast jest chłodny pokój, jeśli nie zimna wojna. A nasz wpływ na to, co się dzieje na Białorusi, po drugiej stronie granicy, jest niestety minimalny. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku Ukrainy. Nie było czegoś takiego od czasu pomarańczowej rewolucji. I prezydent Kwaśniewski, i prezydent Kaczyński potrafili wpływać na kształt polityki ukraińskiej. Dzisiaj, jak się okazuje, nie mamy takiej siły, bo gdybyśmy ją mieli, umowa zostałaby podpisana, ponieważ Julia Tymoszenko nie siedziałaby w więzieniu. To jest więc realny problem, ponieważ tam się ścierają różne interesy, przez które Unia traci w tym rejonie kontrolę. Podobnie na Białorusi - nikt nie jest w stanie powiedzieć Łukaszenko: przestań robić to, co robisz, bo inaczej się na ciebie obrazimy. Nie mamy takiego lewara politycznego. Warto się w tym miejscu zastanowić, jakie są tego przyczyny oraz co takiego się zdarzyło, że potencjalne sztandarowe sukcesy innowacyjne naszej prezydencji stały się jej piętą achillesową.

W efekcie zostaliśmy zaskoczeni słowami premiera Tuska bezpośrednio po zakończeniu prezydencji - że nie jest on pewny, czy Unia przetrwa. To zadziwiające podsumowanie, jeśli ktoś przez ostatnie pół roku za tę Unię odpowiadał, a potem mówi coś takiego.

I na koniec piąty punkt, na który chciałem tylko zwrócić uwagę, bo być może on umknął głównemu nurtowi ocen. Chodzi o kwestię kulturową, dyskusję o kulturze i cywilizacji europejskiej. Jeśli nawet politycznie było różnie, to przecież prezydencja dawała możliwość przeprowadzenia rozmów także na inne tematy. Tym bardziej że Polska organizowała - jako jeden z ważnych elementów swojej prezydencji - Kongres Kultury Europejskiej. Niestety nie pozwolił on na pokazanie złożonej tożsamości europejskiej. Stanowił on forum zdominowane przez jedną jej wizję, był totalnie „poprawny”. Dlatego więc straciliśmy okazję do tego, by rozpocząć debatę o kulturze europejskiej i o jej problemach, wskazując na różne jej podstawy. Istniała szansa na to, żeby w tym obszarze postępować odważniej. Mieliśmy na przykład rok beatyfikacji Jana Pawła II - dobry pretekst, by pokazać, że również inne nurty mają wpływ na to, co się dzieje w Europie.

Mogliśmy powiedzieć coś ciekawszego, a zrobiliśmy to co inni. Klasyczny zestaw dyskutantów, tradycyjne tezy, wszystko tak, jak miało być: trochę debaty obywatelskiej, ale przesłanie bardzo jednoznaczne. To też, prawdę mówiąc, po prostu mi się nie podoba.

Czy mogliśmy zrobić więcej? Powiem wprost: zaskoczyło mnie to, że polska prezydencja nie zwołała żadnego, nawet roboczego spotkania ekatra, poza harmonogramem, dotyczącego na przykład kryzysu gospodarczego w Europie. Mało tego, ani razu nie zwołano w tej sprawie trójkąta weimarskiego. Skoro Francja z Niemcami dziś tak bardzo lubią Polskę i uważają nas za partnera, dlaczego nigdy nie było wspólnego komunikatu trójkąta weimarskiego? W ogóle nie sięgnięto po ten instrument. To jeszcze jeden powód, by wykazać słabość naszej prezydencji.

Na koniec zachęcam, aby dostrzegać i rozumieć racje różnych stron w dyskusji politycznej w Polsce.

Bilans dokonań polskiej prezydencji na przykładzie aktywności premiera Donalda Tuska

prof. UAM dr hab. Zbigniew CZACHÓR
Kierownik Pracowni Badań nad Integracją Europejską,
Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM w Poznaniu

31 maja 2011 roku podczas posiedzenia Rady Ministrów pod kierunkiem premiera Donalda Tuska przyjęty został oficjalnie „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 UE¹. Na konferencji prasowej „szef rządu zapewnił, że w czasie sześciomiesięcznego przewodnictwa w Radzie UE Polska będzie zajmować się wszystkimi bieżącymi wyzwaniami, przed jakimi Unia staje. Oprócz ważnych dla nas i dla Europy priorytetów nasza prezydencja będzie także odpowiedzialna za współzarządzanie poważnymi kryzysami, które dzisiaj nękają świat – powiedział premier Tusk. Szef rządu zapowiedział, że będzie rozmawiał z szefami partii politycznych obecnych w parlamencie o wspólnym poparciu dla programu polskiej prezydencji. Dodał też, że zostanie on formalnie przedstawiony w Sejmie. Intencją rządu jest budować ogólnonarodowe polityczne porozumienie dla naszej prezydencji

¹ 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, www.premier.gov.pl/rzad/decyzje_rzadu/decyzje_z_dnia/program_6_miesieczny_polskiej_.6684 [12.02.2012 r.].

- podkreślił premier Tusk. Ona jest dla Polski poważnym wyzwaniem i poważną szansą. Dobrze by było, żeby towarzyszyła temu atmosfera zgody - dodał².

1. Przewodniczący Rady Europejskiej a prezydencja i polski premier

Zestawiając polską prezydencję z Radą Europejską (RE), nie można pominąć relacji z przewodniczącym RE, który zgodnie z zapisami traktatu lizbońskiego znacznie ograniczył kompetencje prezydencji, a w ramach niej szefa rządu w państwie ją przeprowadzającym. W odpowiedzi na regulacje traktatu lizbońskiego polski rząd, a konkretnie Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, podjął się próby zdefiniowania miejsca premiera w sprawowaniu prezydencji. Opracowany został na przykład kalendarz obejmujący między innymi udział premiera w sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego, spotkania z przewodniczącymi Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Do obowiązków premiera należało między innymi prowadzenie stałych konsultacji z przedstawicielami państw członkowskich i instytucji UE w celu realizacji priorytetów prezydencji, stały nadzór nad pracami ministrów we wszystkich sprawach dotyczących prezydencji oraz pełnienie funkcji współgospodarza podczas szczytów UE z państwami trzecimi, które odbywały się w Polsce³.

Polska prezydencja musiała wziąć pod uwagę konsekwencje wzmocnienia pozycji przewodniczącego RE, który wykorzystując sytuację kryzysu gospodarczego w UE oraz rozpoczynające się prace nad strategią UE 2020, postanowił odwrócić dotychczasową praktykę relacji pomiędzy Radą Europejską a Radą Unii Europejskiej⁴. Była to próba zmiany podejścia instytucjonalnego nazywanego *bottom up* na podejście typu *top down*. Funkcjonujący do tej pory układ *bottom up* sprawiał, że to prezydencja rotacyjna miała bezpośredni wpływ na realizację zarówno swoich priorytetów, jak i zadań wynikających z agendy bieżącej. Działalność legislacyjna rozpoczynała się od dyskusji w ramach grup roboczych Rady UE. Wyniki

² Premier o prezydencji, wzroście PKB i walce z pseudokibicami, http://www.premier.gov.pl/rzad/decyzje_rzadu/premier_o_prezydencji_wzrosci,6685 [4.02.2012 r.].

³ Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej, *Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań w ramach przygotowań organów administracji rządowej do sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 15.

⁴ Ten i poniższe akapity przygotowane zostały m.in. w oparciu o tekst autora oddany do publikacji w „Sprawach Międzynarodowych” pt.: *Nowe ramy instytucjonalne Unii Europejskiej a doświadczenia Polski w trakcie prezydencji w Radzie UE*, który się jeszcze nie ukazał.

tych prac były przyjmowane przez rady sektorowe, a ewentualny finał skomplikowanych negocjacji następował, jeżeli była taka konieczność, na posiedzeniu Rady Europejskiej⁵. Przewodniczący RE uznał jednak, że teraz to z Rady Europejskiej powinny wypływać zadania dla Rady Unii Europejskiej, a dopiero potem powinna być ewentualnie przeprowadzona ocena ich realizacji i wskazanie dalszych prac. Kolejnym krokiem mającym na celu konsolidację reguły *top down* było ustanowienie z góry głównych tematów dla poszczególnych posiedzeń Rady Europejskiej. System ten został w pełni zastosowany przy pracach nad strategią UE 2020 oraz w kwestii europejskiego zarządzania gospodarczego. W trakcie polskiej prezydencji część zadań legislacyjnych realizowana była jeszcze według podejścia *bottom up*, ale to, co dotyczyło zarządzania gospodarczego, a tym samym kryzysu euro, podporządkowane było w całości przewodniczącemu RE⁶.

Zarówno polski premier, jak i cała struktura polskiej prezydencji, nie kontestując powyższych zmian, pozostawali w stałym i intensywnym kontakcie z przewodniczącym Rady Europejskiej i jego administracją. Już pierwszego dnia prezydencji doszło w Warszawie do spotkania premiera Donalda Tuska z Hermanem Van Rompuyem, w trakcie którego omówili program prezydencji i wspólne działania w tym zakresie, szczególnie dotyczące zarządzania gospodarczego, sytuacji na południu Europy i Partnerstwa Wschodniego. W trakcie kolejnych spotkań i narad w Brukseli nacisk położono na współpracę prezydencji z przewodniczącym Rady Europejskiej, z Komisją i z Parlamentem Europejskim w sprawie uchwalenia przepisów dotyczących zarządzania europejską gospodarką, głównie w strefie euro. Do współpracy szefa polskiego rządu i przewodniczącego RE dochodziło też na forum Rady Europejskiej i szczycie Partnerstwa Wschodniego, który odbył się w Warszawie 29 i 30 września 2011 roku. Tym bardziej że wspólnie (w nowej polizbońskiej formule) przewodniczyli jego obradom. Herman Van Rompuy brał też udział w Forum Biznesu Partnerstwa Wschodniego wspólnie z przedstawicielami rządów, biznesu, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego oraz ekspertami ekonomicznymi. Do spotkania z przewodniczącym Rady Europejskiej doszło też w październiku 2011 roku przy okazji konferencji poświęconej wieloletnim ramom finansowym UE na okres 2014–2020. Szefowie polskiego rządu i RE pozostawali też ze sobą w stałym kontakcie telefonicznym.

⁵ T. Husak, *Rola prezydencji rotacyjnej w dobie traktatu z Lizbony*, [w:] *Prezydencja w Unii Europejskiej. Perspektywa praktyczna*, red. T. Husak, F. Jasiński, KSAP, Warszawa 2010, s. 13.

⁶ Tamże, s. 13–15.

2. Premier w Parlamencie Europejskim

Istotnym argumentem na rzecz intensywnej współpracy prezydencji z Parlamentem Europejskim było objęcie przez Jerzego Buzka w 2009 roku stanowiska przewodniczącego PE. Jego kadencja na tym stanowisku wygasła równolegle z zakończeniem polskiej prezydencji. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego uczestniczył we wszystkich najważniejszych projektach i aktywnościach prezydencji (np. szczyt Partnerstwa Wschodniego, konferencja przewodniczących PE i parlamentów narodowych, podpisywanie aktów prawnych UE). Na dowód poważnego traktowania Parlamentu Europejskiego premier Donald Tusk na sesji plenarnej PE 6 lipca 2011 roku w Strasburgu przedstawił główne cele polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Oto najciekawsze fragmenty tego wystąpienia:

- ♦ *Zarówno doświadczenie Europy jako wspólnoty, ale też osobiste doświadczenie chyba każdego z nas mówi nam, że najlepszą odpowiedzią Europejczyków, najlepszym wynalazkiem Europejczyków jest zjednoczona Europa;*
- ♦ *Europa, zjednoczona Europa, jej instytucje, jej budżet, jej cele to nie są źródła kryzysu. My przecież dobrze wiemy, gdzie są źródła dzisiejszego kryzysu finansowego, i byłoby odpowiedzią fałszywą, najgorszą z możliwych, gdybyśmy uwierzyli tym, którzy mówią: „zredukujemy Europę i to będzie nasza odpowiedź na kryzys”. Historia pokazuje, że wtedy, kiedy Europejczycy wierzyli, że odpowiedzią na zagrożenia jest wzrost nacjonalizmów, etatyzmów, protekcjonizmów – to niezmiennie kończyło się katastrofą;*
- ♦ *My dzisiaj tak wielkich zagrożeń jak w przeszłości nie mamy przed sobą, ale świadomość historyczna, wiedza o tym, jak wygląda historia Europy od zarania, każe nam wierzyć w tę receptę, jaką jest solidarność między narodami, solidarność między ludźmi, gotowość do niesienia sobie pomocy wtedy, kiedy inni tego potrzebują, solidarność rozumiana nie jako jałmużna, tylko jako współdziałanie na rzecz wspólnego interesu, gdzie czasami ktoś musi dać więcej po to, żeby ten, kto potrzebuje pomocy kiedyś w przyszłości, mógł oddać zawiązką to, co dostaje;*
- ♦ *Dzisiaj słyszymy czasami, że najlepszą odpowiedzią na kryzys finansowy albo kryzys wywołany zdarzeniami w północnej Afryce i wzrostem nielegalnej emigracji jest mnożenie barier wewnątrz Europy. Chcę powiedzieć, że ta dyskusja na temat Schengen jest kapitalną, niezwykle wyrazistą ilustracją tego, przed jakim dyle-*

matem Europa dzisiaj stoi. Chcę powiedzieć, że z naszego punktu widzenia w interesie Europy jest ochrona tego podstawowego, jak sądzę, uprawnienia obywateli Europy, jakim jest przemieszczanie się bez granic w obrębie Unii Europejskiej, i tej wartości powinniśmy bezwzględnie strzec. Ona nie jest przecież w konflikcie z naszym przekonaniem, że granice zewnętrzne Unii Europejskiej powinny być dobrze strzeżone;

- ◆ Po to budujemy wspólnotę, także wtedy, kiedy ją poszerzamy, żeby równocześnie umożliwić w ramach wspólnoty maksimum wolności dla każdego członka tej wspólnoty, ale zgoda – równocześnie ta wspólnota będzie bezpieczna, jeśli dobrze będziemy strzec granic zewnętrznych tej wspólnoty. Te granice powinniśmy poszerzać i będziemy poszerzać, ale nie jest metodą ochrony naszej wspólnoty tworzenie barier wewnątrz naszej wspólnoty. To jest fałszywa odpowiedź i dlatego tak ważnym zadaniem będzie – nie tylko w czasie tych sześciu miesięcy – wzmocnienie Frontexu, bo rozumiem tych wszystkich, którzy niepokoją się o sytuację imigracyjną, ale szukają właśnie tej fałszywej recepty. Musimy ich zrozumieć, ale podjąć musimy takie działania, które uchronią Europę przed odtworzeniem wewnętrznych barier;
- ◆ Polskie priorytety, a raczej europejskie priorytety na czas polskiej prezydencji, wpisują się w to nasze przekonanie, że im więcej Europy, tym mniej kryzysu. Europy rozumianej jako gwarancja dla tych wartości, o których wspominałem. I dlatego szukamy Europy bezpiecznej w kilku wymiarach. Dlatego naszym priorytetem będzie Europa bezpieczna i w tym takim rzeczywistym wymiarze, jakim jest bezpieczeństwo militarne Europy – czas najwyższy, żeby zacząć debatę o tym, jak w sposób skoordynowany Europa będzie mogła działać w przyszłości w sytuacji zagrożeń. Mówimy o Europie bezpiecznej energetycznie. Mówimy o Europie bezpiecznej żywnościowo, surowcowo. Takie bezpieczeństwo jest kluczem do zrozumienia fenomenu Europy;
- ◆ Jest drugi priorytet, w którego sens bardzo wierzę – to jest wyraźny postęp, który chcemy osiągnąć, jeśli chodzi o jednolity rynek. W tym o rozwijający się rynek w internecie, bo wolność, w tym także znoszenie kolejnych barier, które ograniczają rozwój wolnego rynku, może być, tak jak była w przeszłości, źródłem wzrostu Europy. Jeśli Europa to nie tylko bezpieczeństwo, ale także dobrobyt, to musimy na nowo uwierzyć, że źródła dobrobytu zawsze były te same. To jest swobodna przedsiębiorczość ludzi, minimum barier. Odwaga w podejmowaniu decyzji, bezpieczeństwo człowie-

ka przed instytucją. To jest pierwszeństwo rynku przed państwem i to są równe reguły gry dla każdego w obrocie gospodarczym i dlatego jednolity rynek i rozwój jednolitego rynku będzie naszym priorytetem;

- ♦ *Te sześć miesięcy to także, wierzę w to – postęp w negocjacjach z tymi, którzy aspirują do bycia w Europie. To Europa otwarta także na tych, którzy nigdy w naszej wspólnocie się nie znajdują, ale którzy podzielają istotne wartości wspólnoty i pokazali to w ostatnich miesiącach – mówię tu o południowych sąsiadach Europy. Partnerstwo Wschodnie, zakończenie procesu akcesyjnego Chorwacji poprzez podpisanie traktatu, umowa stowarzyszeniowa z Ukrainą, mądra, przemyślana pomoc dla tych, którzy chcą wolności i demokracji w północnej Afryce – tak, to wszystko są zadania, które jeśli je dobrze wykonamy, mogą wzmocnić także samą Unię Europejską. Ta wizja, jaką będziemy chcieli proponować, to wizja bardzo praktyczna, bo chcemy więcej Europy nie tylko w samej Europie, ale także na obrzeżach Europy, jeśli przez Europę rozumiemy ten system wartości, do którego zgodziliśmy się w chwili zakładania Unii Europejskiej⁷.*

Wszystkie tu wyżej przytoczone fragmenty inauguracyjnego przemówienia premiera wyraźnie potwierdzają, że szef polskiego rządu postanowił skupić się na funkcji misyjnej prezydencji, która sprowadza się do promowania oraz propagowania zasad i wartości wynikających z integracji europejskiej, a także kreowania wizji integracyjnych, zamierzeń i aspiracji kraju przewodniczącego. Donald Tusk dał też do zrozumienia, że polska prezydencja, szczególnie w kontekście kryzysu i sporów w UE, opierać się będzie na rozwiązywaniu konfliktów, neutralnym pośrednictwie i mediacji pomiędzy sprzecznymi interesami państw oraz instytucji unijnych.

Szef polskiego rządu nie zlekceważył też politycznego aspektu prezydencji, jakim były spotkania i konsultacje z przedstawicielami grup oraz frakcji politycznych w Parlamencie Europejskim. Poza stałym kontaktem z Grupą Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańscy Demokraci), do której przynależy politycznie Platforma Obywatelska, premier spotkał się na konsultacjach z przedstawicielami grupy ALDE – liberalnej frakcji politycznej w Parlamencie Europejskim, a także Socjalistami i Demokratami (frakcja socjaldemokratyczna) oraz Zielonymi (grupa Greens/EFA)⁸.

⁷ D. Tusk, *Wystąpienie w Parlamencie Europejskim z okazji objęcia przez Polskę przewodnictwa w Unii Europejskiej*, 6 lipca 2011 r., www.premier.gov.pl [11.02.2012 r.].

⁸ Por. Z. Czachór, *Nowe ramy instytucjonalne Unii Europejskiej a doświadczenia Polski w trakcie prezydencji w Radzie UE*, dz. cyt., s. 4–20.

Podsumowaniem współpracy prezydencji z Parlamentem Europejskim było przemówienie premiera w PE wygłoszone 14 grudnia 2011 roku w Strasburgu. To kończące prezydencję przemówienie zawierało kilka ważnych wątków:

- ◆ *Polacy (...) z taką wiarą w sens wspólnej Europy pracowali nad tymi wyzwaniami, które polskiej prezydencji przypadły. Czy to była praca nad tzw. sześciopakiem, czy nad akcesją Chorwacji, czy Partnerstwem Wschodnim, czy nad bezpieczeństwem energetycznym, czy innymi aktami legislacyjnymi – takimi jak np. wspólny patent europejski. Wszędzie tam udało nam się doprowadzić do finalnego etapu nasze zobowiązania, nasze prace. Głównie dlatego, że polska prezydencja była prowadzona przez ludzi, którzy naprawdę poważnie traktują Europę jako wspólnotę i którzy mimo kryzysu – a może powiem inaczej – właśnie dlatego, że dopadł nas kryzys, także kryzys zaufania, chcieli pokazać, że obowiązki i zaangażowanie Europejczyka powinny być jeszcze bardziej wyraziste i zdeterminowane właśnie w takim czasie;*
- ◆ *Bo mimo satysfakcji z wykonanej pracy nie mogę dzisiaj powiedzieć, że Europa pod koniec 2011 roku jest Europą bardziej zjednoczoną niż sześć miesięcy temu, rok temu czy pięć lat temu. Nie mogę dzisiaj, kończąc polską prezydencję, powiedzieć, że zażegnaliśmy wspólnie ten najpoważniejszy być może kryzys w historii zjednoczonej Europy, jaki drąży nasz kontynent. Powiem wręcz przeciwnie. Dzisiaj musimy sobie to powiedzieć bardzo otwarcie – stoimy na rozdrożu. Przed nami jest bardzo poważny wybór: czy w czasie tego kryzysu, szukając metod i sposobów na wyjście z tego kryzysu, pójdziemy drogą wspólnotową, szukać będziemy europejskiego sposobu na wyjścia z kryzysu, czy też pójdziemy drogą egoizmów narodowych i państwowych, szukając egoistycznie, dla każdego z osobna, i uznając wspólnotę za balast, a nie za najlepszy sposób na kryzys dla Europejczyków;*
- ◆ *Chcę przypomnieć, że prawdziwe źródła kryzysu, kryzysu finansowego, to nie instytucje wspólnotowe. To nie w Parlamencie Europejskim, nie w Komisji Europejskiej, nie w innych instytucjach wspólnotowych zrodził się kryzys finansowy. To nie integracja Europy jest źródłem kryzysu finansowego, a co za tym idzie, także kryzysu politycznego. Te sześć miesięcy pokazały z całą mocą, że jest dokładnie odwrotnie, że ten kryzys żywi się, tuczy się na tym zagrożeniu rozpadem wspólnoty. Że jeśli dzisiaj nie możemy powiedzieć, że poradziliśmy sobie z kryzysem, to dlatego, że nie zawsze Europa zachowuje się jak wspólnota w obliczu tego kryzy-*

su. Dlaczego mówimy dzisiaj także o kryzysie politycznym? Ponieważ zbyt wielu ludzi w Europie, zbyt wielu polityków w Europie chce nas przekonać i chce Europę przekonać, że sposobem na wyjście z kryzysu jest odejście od wspólnotowych działań. Ja chcę powiedzieć, że w moim i polskiej prezydencji przekonaniu jest to oznaka pewnej choroby. To kryzys dzisiaj narusza to poczucie wspólnoty. Jeśli słyszymy dzisiaj w Europie takie zdania o tym, że trzeba zrewidować podstawy, fundamenty wspólnoty, to to jest najwyraźniejsza oznaka tego, że kryzys jest także w naszych sercach, nie tylko w naszych bankach;

- ♦ Chcę też powiedzieć po tych sześciu miesiącach, że Europa potrzebuje wspólnego rachunku sumienia. Nie możemy dzisiaj pokazywać palcem – „o, tam jest źródło kryzysu”, „o, to biedne państwo na południu spowodowało, że wszyscy mamy kłopoty”. Potrzebujemy także wspólnej odpowiedzialności za przyszłość. Północna Europa, która szczyli się swoją dyscypliną, musi także zacząć rozumieć lepiej potrzebę solidarności. Południe Europy musi także zrozumieć, że wspólna odpowiedzialność to także więcej dyscypliny⁹.

To wystąpienie premiera Tuska nie miało charakteru triumfalnego. Zarówno on, jak i wszyscy, którzy odpowiadali za sprawowanie polskiej prezydencji, zdawali sobie sprawę, że Polsce nie udało się zapobiec wewnętrznemu rozbięciu Unii Europejskiej widocznemu w postaci braku zgody Wielkiej Brytanii na zmiany traktatów dotyczące zasad paktu fiskalnego. To przemówienie dotyczyło tak naprawdę ryzyka kryzysowej delegitymizacji integracji europejskiej ze względu na dostrzeżoną przez premiera coraz mniejszą sprawność i skuteczność prezydencji w zaspokajaniu potrzeb i interesów państw członkowskich odnośnie do rozwiązywania problemów i konfliktów pojawiających się w praktyce integracyjnej. Przyczyną tej delegitymizacji może być brak realnego europejskiego przywództwa politycznego i coraz słabsza pozycja UE w świecie.

3. Prezydencja i premier a Komisja Europejska

W planach i działaniach polskiej prezydencji nie mogło zabraknąć też Komisji Europejskiej (KE). Już w pierwszym dniu objęcia przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej premier Donald Tusk spotkał się w KPRM z przewodniczącym Komisji Europejskiej José Manuelem Barroso. W rezultacie 8 lipca 2011 roku doszło do wspólnego posiedzenia człon-

⁹ D. Tusk, *Przemówienie w Parlamencie Europejskim podsumowujące polską prezydencję*, Strasburg, 14 grudnia 2011, www.premier.gov.pl [11.02.2012 r.].

ków Rady Ministrów z przewodniczącym i kolegium komisarzy UE. Było to już drugie takie przedsięwzięcie, gdyż w czerwcu 2010 roku, w ramach przygotowań do polskiego przewodnictwa w Radzie UE, premier i członkowie Rady Ministrów spotkali się w Brukseli z unijnymi komisarzami. W ramach wspólnych obrad odbyły się też osobne spotkania poszczególnych ministrów i komisarzy w grupach podzielonych tematycznie. 30 sierpnia 2011 roku premier Tusk rozmawiał w Brukseli z przewodniczącym KE i przewodniczącym PE Jerzym Buzkiem o przeciwdziałaniu kryzysowi finansowemu w strefie euro.

20 października 2011 roku odbyła się konferencja poświęcona wieloletnim ramom finansowym Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Przedsięwzięcie to zostało zorganizowane z inicjatywy polskiej prezydencji w Radzie UE, we współpracy z Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim. Szef polskiego rządu wraz z przewodniczącymi PE oraz KE byli gospodarzami pierwszej sesji plenarnej tejże konferencji. W dwudniowym spotkaniu odbywającym się w siedzibie PE i KE wzięli udział europarlamentarzyści, deputowani parlamentów narodowych oraz przedstawiciele rządów i instytucji europejskich¹⁰.

Jeżeli chodzi o bilans polskiej prezydencji w kontekście współpracy z Komisją Europejską, warto przypomnieć też wystąpienie premiera Donalda Tuska z 1 grudnia 2011 roku: *Opowiadamy się za zmianą traktatu, szybką, bez zbędnej, przedłużającej się i jałowej dyskusji. Ta zmiana traktatu musi służyć wzmocnieniu dyscypliny finansowej strefy euro, twardego, skutecznego zarządzania gospodarczego w strefie euro – zadeklarował premier Tusk, przedstawiając propozycje polskiej prezydencji, mające doprowadzić do trwałego ugaszenia kryzysu w strefie euro. Polska prezydencja chce, by te propozycje stały się wkładem do dyskusji o koniecznych zmianach w strefie euro i w Unii Europejskiej. Forum do takiej debaty będzie zbliżający się szczyt Unii Europejskiej w Brukseli (8–9 grudnia). Jak wyjaśniał premier Tusk, Polska – nie będąc w strefie euro – chce wprowadzenia takiego mechanizmu, który pozwoli jej (oraz innym krajom niebędącym w strefie euro) na obecność we wszystkich*

¹⁰ Por. Z. Czachór, *Prezydencja państwa członkowskiego a system polityczny Unii Europejskiej. Podstawowe uwarunkowania*, [w:] *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, red. A. Nowak-Far, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010, s. 211–238; Z. Czachór, *Proces kreowania i upowszechniania priorytetów prezydencji na przykładzie Polski*, [w:] *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, s. 77–107; Z. Czachór, *Politolologiczne i polityczne uwarunkowania prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, [w:] *Prezydencja w Unii Europejskiej. Polska 2011*, red. A. Nowak-Far, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2011, s. 47–64; Z. Czachór, *Prezydencja w Unii Europejskiej i jej priorytety. Analiza politologiczna*, [w:] *Priorytety prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, red. Z. Czachór, T.R. Szymczyński, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2011, s. 19–47.

pracach, które będą naprawiały reguły zarządzania w obszarze wspólnej waluty. – Polska i inne kraje, które są członkami Unii Europejskiej, nie będąc w strefie euro, chcą na mocy zmian traktatowych uczestniczyć w czasie wszystkich prac i spotkań, które będą naprawiały i zarządzały strefą euro, ze świadomością, że głosowania w sprawie strefy euro powinny być domeną uczestników strefy euro – mówił premier Tusk. Szef polskiego rządu opowiedział się też za wzmocnieniem roli Europejskiego Banku Centralnego, Komisji Europejskiej i innych instytucji europejskich. Proponowane reformy i działania antykryzysowe były jednym z głównych tematów czwartkowej telefonicznej rozmowy premiera z kanclerz Niemiec A. Merkel. Temat był też omówiony na planowanym na wieczór spotkaniu z przewodniczącym Komisji Europejskiej J.M. Barroso¹¹.

4. Wystąpienie sejmowe premiera Donalda Tuska pod hasłem: „sporo pracy, trochę reputacji i bardzo niewielki wpływ na polityczne mechanizmy”

Bardzo interesujące wystąpienie premiera Donalda Tuska miało miejsce 15 grudnia 2011 roku w Sejmie RP. Dotyczyło ono głównie kryzysu w Unii Europejskiej, ale także miejsca polskiej prezydencji w rozwiązywaniu aktualnych problemów integracyjnych. Na uwagę zasługują następujące fragmenty:

- ♦ *Przyszło nam sprawować polską prezydencję, to już ostatnie dni naszej prezydencji, w czasie nie tylko krytycznym ze względu na dramatycznie niepewną sytuację w strefie euro, dramatyczną sytuację wspólnej europejskiej waluty i dramatyczną sytuację finansową poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej, ale także ze względu na to, iż kryzys finansowy obnażył także słabości czy niekonsekwencje ładu ustrojowego Unii Europejskiej. Dzisiaj nikt w Europie nie ma wątpliwości, że w sytuacjach kryzysowych, a szczególnie tej finansowej, Europa potrzebuje działań szybszych, bardziej zdecydowanych. Europa jako całość, a strefa euro w szczególności, aby sprostać wyzwaniom, jakie nie tylko kryzys finansowy przed nami stawia. Sam kryzys finansowy i kłopoty strefy euro nie są spowodowane jakimiś specyficznymi zapisami traktatowymi. To nie Unia Europejska jako wspólnota, to nie sytuacja wspólnoty czy jakiś kryzys wewnątrz instytucji europejskich doprowadził do perturbacji na rynkach światowych Europy i w wymiarze global-*

¹¹ K. Niklewicz, rzecznik prasowy polskiej prezydencji, *Premier Tusk: polska prezydencja zaangażuje się w reformy strefy euro*, <http://pl2011.eu/content/premier-tusk-polska-prezydencja-zaangazuje-sie-w-reformy-strefy-euro> [17.02.2012 r.].

nym. Wszyscy pamiętamy, nie tylko tu w Polsce, gdzie kryzys finansowy się narodził, jakie działania, brak jakich działań, jakie instytucje, jakie sfery odpowiadają za tę niestabilność i dramatyczną nierównowagę w finansach świata i Europy. Ale z całą pewnością próby działań, jakie podejmujemy wszyscy w Europie na rzecz zwalczania kryzysu finansowego, ujawniają zarówno dysfunkcjonalność niektórych instytucji i zasad europejskich, ale przede wszystkim, co jest historyczną regułą w czasach niepewnych i krytycznych, ujawniają także, jak silne we Wspólnocie Europejskiej są tendencje dezintegracyjne;

- ♦ W ostatnich miesiącach powstała i jest coraz odważniej artykułowana taka teza, często wiązana z francuską myślą polityczną i coraz częściej praktyką polityczną, że Unia Europejska powinna wrócić do swojego zasadniczego zrębu, który opisany jest dzisiaj granicami strefy euro, i szukając metod na wyjście z kryzysu czy narzędzi, coraz częściej wpisuje się to w kontekst debaty wokół tej koncepcji. To nie jest dzisiaj jałowa dyskusja jakiejś kolejnej grupy mędrców, tylko to jest codzienna praktyka w Unii Europejskiej, codzienna polityka w Unii Europejskiej, której działania, której fragmenty, której procesy siłą rzeczy odnoszą się do tego punktu widzenia. Z polskiego punktu widzenia, jestem o tym głęboko przekonany, jest rzeczą bardzo ważną, aby Polska nie stała się w Unii Europejskiej – choćby z tego względu, że jest poza strefą euro i że nie osiągnęliśmy jeszcze tego poziomu rozwoju cywilizacyjnego jak najbogatsze państwa strefy euro – żeby Polska nie stała się elementem drugiego lub trzeciego kręgu. Bo coraz częściej precyzuje się, definiuje się, z jakich kręgów ta nowa Unia Europejska mogłaby się składać. I kiedy patrzemy dzisiaj na mnożące się inicjatywy polityczne dotyczące wprost materii prawa europejskiego, wracające w kompetencje Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, które rodzą się w niektórych największych stolicach – nie będę ich wymieniał, ale wszyscy wiemy, o jakich stolicach mówimy – to widać wyraźnie, że ta potrzeba działania, bo ta jest bezdyskusyjna, przynajmniej z punktu widzenia strefy euro, potrzeba bardzo szybkiego, zdecydowanego działania, na tyle zdecydowanego, że proces decyzyjny mógłby być chociaż trochę porównywalny z procesami decyzyjnymi w Stanach Zjednoczonych, Indiach, Brazylii, Chinach, a więc w tych państwach, które są wielkimi graczami globalnymi i które potrafią, co zrozumiałe, szybciej i bardziej jednoznacznie podejmować decyzje niż Wspólnota Europejska – a więc istnieje oczywista i zrozumiała

tendencja, aby przyspieszyć proces decyzyjny i ujednoznaczyć proces decyzyjny także w Unii Europejskiej;

- ♦ Pytacie o prezydencję. Odsyłam do traktatu lizbońskiego sygnowanego także przez waszych liderów, koleżanki i koledzy z PiS. Traktat bardzo precyzyjnie opisuje możliwości politycznego działania i współzrządzenia prezydencją. I nie będę wytykał, tylko będę wam gratulował, że na końcu gorliwie wsparliście traktat lizboński, który dokładnie sytuuje prezydencję tam, gdzie ona dzisiaj jest. To znaczy sporo pracy, trochę reputacji i bardzo niewielki wpływ na polityczne mechanizmy, bo tak mówi ustroj Europy dzisiaj. I więc albo będziemy starali się – i to jest Polska droga do przyszłej Europy, czyli to jest ten element polskiej koncepcji, jeśli chodzi o przyszłość Europy – uczynić Europę jako wspólnotę rządną, tzn. żeby mechanizmy, instytucje wspólnotowe, europejskie były coraz bardziej sprawnym, szybkim, decyzyjnym mechanizmem ustrojowym, ponieważ bezrząd, szczególnie w czasie kryzysu, pokazuje, jak jest groźny także dla nas i z drugiej strony, aby uniknąć sytuacji, w której wobec tej bezsilności Unii, którą tak boleśnie wszyscy odczuwamy, tej wspólnoty nie zastąpił dyktat jednej, dwóch, trzech, czterech stolic¹².

To wystąpienie premiera Donalda Tuska należało do najlepszych w jego dotychczasowej karierze politycznej i rządowej spośród tych, które dotyczą polityki międzynarodowej i europejskiej. Sformułowanie tam użyte, które brzmi „sporo pracy, trochę reputacji i bardzo niewielki wpływ na polityczne mechanizmy”, jest nadzwyczaj realistyczne i wręcz zaskakujące. Można odnieść wrażenie, że prezes Rady Ministrów, traktując w ten sposób prezydencję, chciał wyraźnie podkreślić, że polskie zamierzenia „prezydenckie” (przywódcze) nie doprowadziły do oczekiwanego przez nas politycznego pobudzenia systemu integracyjnego, a on sam na posiedzeniach Rady Europejskiej musiał być świadkiem pogłębiania heterogeniczności integracji europejskiej, a tym samym zwiększania ryzyka jej wewnętrznego zróżnicowania, a nawet atomizacji.

Polska prezydencja wykazała się nie lada zdolnością do sprostania kryzysowi, ale efekty w tym zakresie nie były wielkie. Sukcesem było głośne przypomnienie o problemach i sprawach, które mimo prób nadal w UE nie zostały rozwiązane i rozstrzygnięte. Intencją premiera w trakcie polskiej prezydencji była próba utrzymania dotychczasowego stylu, czyli sposobu myślenia o integracji europejskiej opartego na metodzie wspólnotowej oraz

¹² D. Tusk, *Premier Donald Tusk przedstawia w Sejmie informację ws. przyszłości Unii Europejskiej*, Warszawa, 15 grudnia 2011 r., Sejm, www.premier.gov.pl [11.02.2012 r.].

solidarności. Czy mu się to udało? Odpowiedź na to pytanie autor pozostawia czytelnikom. To jedno zdanie: „sporo pracy, trochę reputacji i bardzo niewielki wpływ na polityczne mechanizmy”, daje jednak dużo do myślenia.

5. Przekazanie prezydencji Danii i spotkanie z korpusem prezydencji

Na koniec warto odnieść się też do dwóch wystąpień prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska wygłoszonych po zakończeniu prezydencji. Pierwsze z nich miało miejsce w Kopenhadze w trakcie inauguracji prezydencji duńskiej. Znajdujemy tam kilka istotnych fragmentów:

- ♦ *Od początku polskiej prezydencji podkreślaliśmy nasze zaangażowanie w rozwiązanie problemów. Bardzo ważnym okazał się pakt Euro Plus – ostatnią rzeczą, której byśmy sobie życzyli, byłaby Europa dwóch prędkości i doprowadzenie do podziału na Europę posiadającą euro i tę nieposiadającą. Integracja powinna mieć miejsce nie tylko w ramach strefy euro, ale również poza nią, w przeciwnym razie byłoby to pozbawione sensu politycznego i ekonomicznego. Integracja jest jednym z największych aktywów swoich wartości i myślę, że Dania doskonale rozumie, co oznacza otwartość. W 2002 roku doszło do podpisania i zakończenia negocjacji dziesięciu państw członkowskich, które przystąpiły wówczas do Unii w czasie duńskiej prezydencji;*
- ♦ *W 2012 roku obchodzimy 20. rocznicę powołania wspólnego rynku, co stanowi podstawę tego, co jest nam dzisiaj potrzebne. Traktat o powołaniu wspólnego rynku również jest tego podstawą, a rozszerza się na wspólny rynek cyfrowy. Oprócz odpowiedzialnej polityki fiskalnej ten wspólny rynek będzie obejmował te wszystkie aspekty. Również podczas polskiej prezydencji podpisany został traktat akcesyjny z Chorwacją oraz została wyciągnięta ręka w kierunku innych państw. Musimy nadal pracować nad wyciągnięciem ręki do pojawiających się nowych państw członkowskich. Dania obejmuje prezydencję w trudnym okresie. Z mojego własnego doświadczenia wiem, jak trudne są te czasy, jak trudno jest sprawować prezydencję w takim okresie, jak trudno dać sobie radę z kryzysem i zapobiec jego powtórzeniu. Historia pokazuje, że każdy kryzys w końcu się kończy i w tym momencie mam nadzieję, że będzie podobnie¹³.*

¹³ D. Tusk, Briefing premiera Donalda Tuska ws. przekazania prezydencji Danii, Kopenhaga,

Wyraźnie widać w tym miejscu, jak istotny z punktu widzenia premiera był cel polskiej prezydencji, który sprowadzał się do jednego głównego zagadnienia: uratowanie Unii Europejskiej przed sformalizowanym podziałem na kraje euro i kraje spoza euro. Bez wątplenia cel ten został częściowo osiągnięty, widać to wyraźnie w treści przyjętego już w 2012 roku paktu fiskalnego.

Drugie z ostatnich wystąpień premiera na temat prezydencji miało miejsce w trakcie uroczystego, podsumowującego spotkania z korpusem prezydencji. Padły tam między innymi następujące słowa:

- ♦ *To nic fajnego w tych trudnych czasach po traktacie lizbońskim sprawować prezydencję (...) w sytuacji, w której prezydencja utraciła bardzo dużo kompetencji po traktacie lizbońskim. Zachowała natomiast bardzo dużo obowiązków takich mało efektywnych, logistycznych, organizacyjnych, finansowych z punktu widzenia państwa. Prezydencja nas też kosztowała trochę pieniędzy, ale również szarych, nieefektywnych, a ważnych obowiązków politycznych, jak: legislacja, pilnowanie pracy nad aktami prawnymi, i to bardzo różnymi. To wszystko dawało nam taką świadomość poczucia bardzo dużej odpowiedzialności, bo narzędzia takie sobie, wyzwania bardzo duże, a oczekiwania jeszcze większe. Oczekiwania tu w kraju, ale także oczekiwania międzynarodowej opinii publicznej, tak jakby ktoś chciał Polsce zrobić na złość, to znaczy macie prezydencję bez jakichś szczególnych narzędzi, ale oczekiwania wobec konkretnie waszej polskiej prezydencji będą większe niż wobec kilkunastu ostatnich;*
- ♦ *Kilkanaście godzin temu wybrany nowy szef Parlamentu Europejskiego powiedział na zakończenie polskiej prezydencji, że była to najlepsza prezydencja od piętnastu lat, czyli mniej więcej trzydziestu prezydencji (...). Kryzys spowodował, że bardzo wiele ważnych spraw w Europie działo się jakby poza agendą prezydencji. Niektórzy obawiali się nawet, że polska prezydencja będzie w związku z tym funkcjonowała de facto na uboczu wielkich i przykrych zdarzeń, które dzisiaj tak bardzo niepokoją Europejczyków. Okazało się, że także w tych kluczowych dla Europy sprawach polska prezydencja i wasze wysiłki dały bardzo dobre efekty. Dzisiaj dyskusję o tym, jak naprawiać Europę, jak ratować Europę przed finansową zapaścią, dzisiaj te dyskusje oparte są przede wszystkim na tych zapisach, jakie udało się umieścić w tak zwanym sześciopaku;*

- ◆ *Kiedy z Mikołajem Dowgiewiczem przygotowywaliśmy się do objęcia prezydencji, powiedziałem panu ministrowi: słuchaj, nikt nas nie pochwali za to, że wszystko dobrze zrobimy. Wystarczy jedna wpadka i cała opinia polskiej prezydencji, szczególnie tu, w kraju, bo nasza opinia publiczna była szczególnie wymagająca, cała opinia legnie w gruzach. To oznaczało gigantyczne przedsięwzięcie. Setki dużych spotkań, tysiące małych spotkań, logistyka, też empatia;*
- ◆ *My przez te pół roku dużo ryzykowaliśmy. Przez lata budowaliśmy polską reputację, w kryzysie w ostatnich trzech, czterech latach dzięki temu, że Polska lepiej sobie radzi niż inni w warunkach kryzysowych ta reputacja stała się naszym istotnym narzędziem także w dyplomacji, w polityce zagranicznej bardzo ważnym argumentem właściwie w czasie każdego spotkania¹⁴.*

Zamiast zakończenia

Podsumowując zaangażowanie premiera Donalda Tuska na rzecz polskiej prezydencji, warto podkreślić, że pozwoliła mu ona:

- ◆ przyjrzeć się od środka, jak działają bardzo skomplikowane mechanizmy i procedury zarówno polityczne, jak i legislacyjne w Unii Europejskiej;
- ◆ doświadczyć funkcjonowania osłabionej prezydencji po traktacie lizbońskim, szczególnie w relacjach z przewodniczącym Rady Europejskiej;
- ◆ potwierdzić swoje przekonania, że w dzisiejszej UE jak nigdy dotąd istnieje ryzyko dezintegracji, renacjonalizacji i odchodzenia od „świętej” dla Polski zasady solidarności;
- ◆ uznać, że bycie liderem europejskim wymaga ogromnego zaangażowania międzynarodowego i stałego zainteresowania tematyką integracyjną;
- ◆ przekonać wielu, że dzięki udanej prezydencji wzrosło zaufanie do niego i do Polski jako odpowiedzialnego partnera i ważnego gracza w środowisku europejskim;
- ◆ zrozumieć, że prezydencja formalnie skończyła się 31 grudnia 2011 roku, ale jej konsekwencje pozytywne i negatywne (np. sprawa ACTA) przyjdzie nam doświadczać jeszcze w następnych miesiącach, a nawet latach.

¹⁴ D. Tusk, *Spotkanie z korpusem prezydencji*, Warszawa, 17.02.2012, www.premier.gov.pl [11.02.2012 r.].

Ocena polskiej prezydencji z perspektywy politologicznej

Podsumowanie prezydencji – realizacja celów, wpływ na funkcjonowanie UE oraz spuścizna

dr Paweł ŚWIEBODA
Prezes Zarządu Fundacji demosEUROPA
– Centrum Strategii Europejskiej

Przygotowując się do dzisiejszego spotkania, pomyślałem, że chciałbym się skoncentrować na czterech aspektach. Po pierwsze, jak oceniać prezydencję z punktu widzenia celów, które sobie stawiała, ale nie oficjalnych, tylko tych, które można w polskiej polityce europejskiej wyczytać między wierszami. Co mam na myśli, za chwilę powiem. Po drugie, jak prezydencję oceniać z punktu widzenia bardziej długofalowego rzeczywistego wpływu na funkcjonowanie Unii Europejskiej i agendę. Po trzecie, z punktu widzenia funkcji w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej – o tym mówił przed chwilą pan dyrektor Czaputowicz. I wreszcie, po czwarte, zmian w polskiej polityce zagranicznej i europejskiej, czyli tego, co prezydencja zostawia teraz po sobie. To wszystko spróbuję teraz w telegraficznym skrócie omówić.

Na początek powiem o celach, które – mam wrażenie – pojawiają się w polskiej polityce europejskiej, ale nie zawsze są zwerbalizowane. W działaniach polskiej prezydencji była bardzo widoczna obrona starej Europy i jej projekcji na przyszłość. Nigdzie nie znajdziemy takiego priorytetu w dokumentach, ale wszystko, co obserwowaliśmy w ostatnich miesiącach, w moim przekonaniu oznacza, że Polska jest za trwaniem Unii Europejskiej takiej, do której wstąpiliśmy w 2004 roku, a jej w zasadzie już nie ma, bo zdążyła się zmienić, zmienia się też w sposób żywiołowy niemalże z dnia na dzień. My natomiast chcemy tego, do czego się zapisa-

liśmy. Jak ta próba nam wyszła? Mam wrażenie, że w miarę przyzwoicie. Warunki są wyjątkowo niesprzyjające dla obrony starej Europy, ponieważ powstaje coś zupełnie nowego, ale w takich obszarach, jak na przykład jednolity rynek, czyli fundament konstrukcyjny gospodarki UE, projektu europejskiego w tym obszarze – tutaj mieliśmy na pewno dobre intencje. Nie wszystkie okoliczności były sprzyjające. Mam wrażenie, że Komisja Europejska – ale o tym za chwilę pewnie usłyszymy – mogła przedstawiać projekty aktów legislacyjnych tak, by polska prezydencja była w stanie zrealizować więcej. Z dwunastu dużych projektów składających się na akty jednolitego rynku pięć zostało przedstawionych, siedem nie, więc nawet gdyby polska prezydencja chciała, to nie mogła zrobić nic więcej. Początek negocjacji budżetowych to też jest coś, co bym zaliczył do kategorii obrony starej Unii i tradycyjnej zasady solidarności europejskiej.

Punkt drugi to dla mnie obrona spójności. Zwłaszcza w ostatnich momentach prezydencji z grudnia ubiegłego roku widzieliśmy, jak bardzo Polsce zależało na utrzymaniu tej zasady w gronie dwudziestu siedmiu państw. Ale o tym mogliśmy się już przekonać na początku roku, kiedy premier Tusk na lutowym posiedzeniu Rady Europejskiej bronił zaciekle tego, aby Unia podążała do przodu w pełnym gronie. Wówczas pojawił się pierwszy zamysł, żeby strefa euro zaczęła się spotykać sama, co wywołało bardzo emocjonalną dyskusję na ten temat. Prezydent Sarkozy nawet groził, że nie przyjedzie do Warszawy na szczyt trójkąta weimarskiego, bo do tego stopnia premier Tusk zaszedł mu za skórę, broniąc spójności UE27.

Teraz pytanie, czy to nam się udało. Znowu – trzeba powiedzieć, że umiarkowanie, ale nie z naszej winy. Grudniowa Rada Europejska to pewnie początek czegoś nowego z deklaracją Wielkiej Brytanii, że pozostanie poza nową unią fiskalną. Spójności nie udało się obronić, ale trudno powiedzieć, żeby to było z naszej winy. Mam wrażenie, że polska prezydencja zrobiła wszystko, aby tę zasadę zachować w nurcie dwudziestu siedmiu państw.

Istnieje jeszcze trzeci niewyrażony cel, który dla mnie był wyraźny – chodzi o kwestie bezpieczeństwa. Wczoraj na debacie z ministrem Sikorskim to także się pojawiło, pod wpływem procesów w NATO i deklaracji Stanów Zjednoczonych o stuleciu Pacyfiku w ich polityce zagranicznej. Ewidentnie w polskim myśleniu rola europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony jest dużo silniejsza. Tutaj pewien postęp jest. Nie taki, jak można było zakładać – również z uwagi na zablokowanie przez Wielką Brytanię decyzji o utworzeniu wspólnej kwatery na potrzeby europejskich operacji zbrojnych.

Wreszcie czwartym celem jest korekta polityki zagranicznej Unii w stronę polityki sąsiedztwa. Mam wrażenie, że to kolejny niepisany cel polskich działań, żeby bardziej skupić się na bezpośrednim sąsiedztwie, siłą rzeczy z naszego punktu widzenia - zwłaszcza za wschodnią granicą. To się udało średnio, ale znowu nie z winy naszej, tylko partnerów. Wszyscy ci, którzy uczestniczyli w negocjacjach z Ukrainą, mówią bardzo wyraźnie, że partner był trudniejszy niż wszystko to, co możemy wyczytać w mediach. I to nie tylko sprawa Julii Tymoszenko, lecz także brak zrozumienia, czym jest przynależność cywilizacyjna do UE i jakich wyborów Ukraina powinna w dzisiejszych czasach dokonać.

Poza takimi celami politycznymi dla mnie ważne były także te operacyjne. Na pewno utrwalenie pozycji Polski w Unii było jednym z nich i to się udało z nawiązką. Europeizacja administracji - to jest też cel, który ewidentnie został osiągnięty. Pytanie tylko, jak to Polska wykorzysta w najbliższym czasie. I to jest mój punkt pierwszy.

Punkt drugi - rzeczywisty wpływ na funkcjonowanie Unii Europejskiej. Zawsze mi się wydawało, że prezydencję powinno się tak naprawdę oceniać dwa, trzy lata po jej zakończeniu, tak żeby zastanowić się, co z niej pozostało w bardziej długofalowym wymiarze. Z punktu widzenia wielkich idei pewnie niewiele, ale to są okoliczności bezprecedensowo trudne. Całkiem dużo z perspektywy pracy organicznej, bo tak polska prezydencja będzie zapamiętana - że ten cały mechanizm szedł dalej, wszystko się toczyło niezależnie od kryzysu w strefie euro. Mamy też rodzyнки: wystąpienia ministra Sikorskiego w Berlinie i premiera Tuska w lipcu w Parlamencie Europejskim. Także to zostało bardzo dobrze przyjęte.

Punkt trzeci dotyczy tego, jak wszystko wygląda z punktu widzenia roli prezydencji w systemie instytucjonalnym. Przyjmijmy podział, który obecny na sali profesor Barcz proponuje w swojej - można powiedzieć - biblii na te tematy. Wyróżnia on pięć funkcji prezydencji: zarządzającą, planistyczną, mediacyjną, współpracy z innymi instytucjami unijnymi i reprezentacyjną. Mam wrażenie, że trzy z nich były ważne, a dwie mniej. Zarządzająca była istotna, mediacyjna i współpracy z innymi instytucjami - bardzo istotne, podczas gdy planistyczna i reprezentacyjna zeszły na dalszy plan także dlatego, że obie są przejmowane przez innych aktorów.

Funkcja zarządzająca - myślę, że nie trzeba na ten temat za wiele mówić. Mediacyjna jest istotna w odniesieniu do najważniejszych dokumentów legislacyjnych i negocjacji nad „sześciopakiem”, patentem europejskim. Powiedziałem, że funkcja planistyczna schodzi na nieco dalszy plan dlatego, że dynamika wydarzeń tego wymaga. Już nawet Komisja Europejska w ubiegłym roku po raz pierwszy nie przedstawiła wieloletnie-

go programu legislacyjnego, tylko roczny, co pokazuje, że następuje przyjęcie węższej perspektywy. W związku z tym dużo trudniej planować tak, jak zakładano dla trzech prezydencji w ramach trio. Funkcja współpracy z instytucjami unijnymi jest zaś niezwykle istotna po wejściu w życie traktatu z Lizbony, który określa nowe kompetencje Parlamentu Europejskiego. Mniej zauważa się ją w debacie publicznej w Polsce, ale prezydencja wykonała wielką pracę z tym związaną. Funkcja reprezentacyjna jest ograniczona, bo powołano urząd wysokiego przedstawiciela i Służbę Działań Zewnętrznych, aczkolwiek w wybranych krajach Polska reprezentowała Unię Europejską, a nasi dyplomaci w niektórych funkcjach przejmowali to, co należało do kompetencji wysokiego przedstawiciela.

Zastanawiałem się przez chwilę nad tym, jak to, co Polska wykonała, wygląda z punktu widzenia założeń traktatu z Lizbony i reformy, która się dokonała po jego wejściu w życie. Rola prezydencji istotnie się zmieniła. Przez cały okres funkcjonowania projektu europejskiego właściwie była ona coraz większa – do momentu wejścia w życie wspomnianego traktatu, kiedy została ograniczona. Dlaczego tak się stało? Istnieje kilka powodów. Najczęściej wymieniano się potrzebę kontynuacji, dla której ta modyfikacja została przeprowadzona. Czasami mówiono o nadmiarze inicjatyw własnych z punktu widzenia państw członkowskich, które przejmowały prezydencję. Utrata pamięci instytucjonalnej to też swoisty efekt braku ciągłości tej półrocznej zmiany sztafety, która się dokonywała, i wreszcie chodziło też o trudność w odgrywaniu roli moderatora w powiększonym składzie Unii Europejskiej. Gdy dzisiaj patrzę na tę listę, to nie mam pełnego przekonania, czy na pewno zmiana w zakresie roli prezydencji była aż tak niezbędna, jak się wydawało przed kilkoma, kilkunastoma laty. Faktem jest, że traktat z Lizbony należy do innej epoki historycznej w procesie integracji europejskiej i gdyby dzisiaj był konstruowany, to spodziewam się, że w przypadku przewodnictwa byłyby w dużym stopniu zachowane wcześniejsze kompetencje.

Wreszcie, na koniec: jakie zmiany prezydencja polska wnosi do polskiej polityki wewnętrznej i zagranicznej? Tu mam trzy obserwacje. Odnoszę wrażenie, że jesteśmy dużo bliżej centrum grawitacji w Unii Europejskiej, niż byliśmy wcześniej, chociaż to położenie też nie jest wryte w kamieniu. Dyskutuje się w tej chwili nad projektem unii fiskalnej. Polska chce się podpisać pod dokumentem, ale nie przystąpi do mechanizmu, który zapewni dyscyplinę fiskalną. A więc mimo wszystko zostajemy gdzieś pomiędzy i z różnych powodów, o których możemy rozmawiać, nie chcemy się zobowiązać do ograniczania zadłużenia budżetowego w ramach tego mechanizmu, który jest przewidziany w projektowanej unii fiskalnej.

Po drugie, na pewno mamy dywersyfikację takiego spektrum tematycznego w polskiej polityce europejskiej. Nie znajdziemy tam już dwóch, trzech wybranych tematów. Istnieje pełny zbiór - i to zawdzięczamy polskiej prezydencji, ponieważ rząd musiał się zająć tym wszystkim. Resorty zostały w te tryby wdrożone i powiedzenie, że kraj nie jest państwem członkowskim dopóty, dopóki nie sprawuje prezydencji, w pewnej mierze się sprawdza, jeżeli chodzi właśnie o zakres tematyczny tego, co się ma na warsztacie.

I ostatnia rzecz - to jest pewnie finalizacja takiego etapu aklimatyzacji Polski w Unii Europejskiej. W ogóle mam wrażenie, że mamy za sobą dwa etapy. Pierwszy, przed rokiem 2004, to okres aspiracyjny, kiedy pukaliśmy do wszystkich możliwych drzwi, od Rady Europy i OECD na początku przez NATO po Unię Europejską, wyspecjalizowaliśmy się w tym fachu w negocjacjach członkowskich, w uzyskiwaniu członkostwa. Ta mentalność akcesyjna zresztą jeszcze kilka lat po wejściu do Unii pozostała, czyli w dalszym ciągu patrzyliśmy na to, co się dzieje we Wspólnocie, z punktu widzenia kraju negocjującego członkostwo. Nie myśleliśmy o tym, jakie inicjatywy przedstawiać, jak wpływać na to, co się dzieje w procesie legislacyjnym na samym początku, tylko negocjowaliśmy na końcu okresy przejściowe, czyli *de facto* to, co w rozmowach akcesyjnych. Według mnie drugi okres - aklimatyzacji - kończy się prezydencją, kiedy szukaliśmy dla siebie właściwego miejsca i sposobu na Unię, a urzędnicy również szkolili się w tym, jak w UE się funkcjonuje.

Teraz zaś zaczyna się coś nowego, pytanie: co to będzie? Mam wrażenie, że jednym z tematów powinno być otwarcie się Polski na cały świat pozaeuropejski. Tego do tej pory tak naprawdę nie było, jest to wielki temat i wielkie zadanie. Wydaje mi się, że jest to taki leitmotiv trzeciego okresu w polskiej polityce zagranicznej.

Polska prezydencja z punktu widzenia Komisji Europejskiej

Ewelina JELENKOWSKA-LUCA
Zastępca Dyrektora
Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce

Myśląc o prezydencji, mówimy o przewodnictwie w odrębnej od Komisji Europejskiej (KE) instytucji unijnej, a mianowicie Radzie Unii Europejskiej. Dlatego instytucjonalna pozycja Komisji sprawia, że najważniejszym dla niej spojrzeniem na polską prezydencję jest ocena współpracy pomiędzy nią a Komisją Europejską. Tu zaś śmiało można rzec, że Polska okazała się naturalnym sojusznikiem Komisji.

Jak wiadomo, podstawowym zadaniem Komisji Europejskiej jest dbałość o utrzymanie wspólnotowej metody współpracy w ramach Unii Europejskiej, w czym Komisja bywa czasem osamotniona. Tendencje odśrodkowe i egoizmy narodowe nasilają się w miarę pogarszania się sytuacji ekonomicznej i społecznej w państwach członkowskich, z czym mamy do czynienia w obecnej dobie kryzysu. Ponieważ Polska jest jednym z krajów członkowskich z najwyższym obecnie poziomem społecznego i politycznego poparcia dla wspólnej Europy oraz stabilną sytuacją wynikającą z kontynuacji wzrostu gospodarczego pomimo kryzysu w innych krajach UE, KE wiązała duże nadzieje z polskim euroentuzjazmem i optymistycznym spojrzeniem w przyszłość. Nie zawiodła się - Polska wniosła profesjonalizm i dynamizm, otwartość i konstruktywność w moderowaniu debat i negocjacji. Ponadto gdy w trudnych czasach kryzysu indywidualne interesy często biorą górę nad poczuciem wspólnoty, przyszła Komisji z dużą pomocą w propagowaniu pozytywnego spojrzenia na potencjał tkwiący

w integracji europejskiej w kontekście walki z kryzysem i pobudzania zrównoważonego wzrostu.

Patrząc na historię integracji politycznej i gospodarczej najpierw w ramach trzech Wspólnot Europejskich, a potem Unii Europejskiej, można stwierdzić, że interesy narodowe – zwłaszcza w politycznie trudniejszych okresach – były i są przeciwstawiane wspólnotowości. Tymczasem Polska już przed prezydenturą, a potem w jej trakcie starała się przekonać państwa członkowskie, że w czasach globalnej konkurencji dobrze pojęty interes narodowy państw członkowskich łączy się nierozzerwalnie z proeuropejską i właśnie prowspólnotową wizją Unii Europejskiej, czyli ze ściśle zjednoczoną Europą, która poprzez stosowanie wspólnotowej metody współpracy i unikanie kooperacji prowadzącej do Unii wielu prędkości stanowi siłę na arenie międzynarodowej.

Kryzys – zwłaszcza w strefie euro – sprawił, że walka o jedność Europy okazała się wyjątkowym wyzwaniem dla Polski, która dopiero zamierza do tej strefy przyłączyć się w przyszłości. Instrumentami, które starała się wykorzystać Polska, były pakt Euro Plus i Rada UE ds. Ekonomicznych i Finansowych (ECOFIN): im więcej punktów o zarządzaniu gospodarczym i regulacji rynków finansowych było na agendzie tej Rady, a mniej w programie obrad eurogrupy zarezerwowanej tylko dla ministrów finansów ze strefy euro, tym skuteczniejsze mogły być działania na rzecz całej Unii Europejskiej. W tym kontekście doprowadzenie do końca trudnych negocjacji z Parlamentem Europejskim i uchwalenie tzw. sześciopaku należy uznać za niebagatelny sukces polskiej prezydencji i ważny krok w kierunku wzmocnienia roli Komisji Europejskiej w zarządzaniu gospodarczym na poziomie unijnym. Podobnie było na ostatnim grudniowym szczycie, podczas którego polska prezydencja dzielnie walczyła o to, aby nie dopuścić do rozłamu przy uchwalaniu paktu fiskalnego, co stanowiłoby realne zagrożenie dla Unii Europejskiej i czego Komisja oczywiście bardzo się obawiała.

Na początku sprawowania prezydencji Polska zadeklarowała, że będzie bezstronnym brokerem i rzeczywiście takim była. Polskie podtrzymywanie jedności UE przekładało się na wspieranie inicjatyw Komisji Europejskiej, zwłaszcza tych wzmacniających jedność wspólnego rynku. Tu Polska okazała się sprawnym negocjatorem i potrafiła wypracować kompromisy w sprawach, które przez długi czas były zablokowane. Jako jedno z najważniejszych osiągnięć polskiej prezydencji należy wskazać wynegocjowanie – po przeszło dwudziestu latach impasu – legislacji ustanawiającej patent europejski, który stając się tańszym, ułatwi działalność i rozwój europejskim przedsiębiorcom oraz zachęci ich do inwestowania

w badania i nowe technologie, a tym samym wzmocni pozycję Europy w tym zakresie między innymi w relacji do Stanów Zjednoczonych i Japonii.

Kolejną istotną zasługą polskiej prezydencji było nawoływanie pozostałych partnerów UE do pobudzania wzrostu gospodarczego. Stawiając czoło kryzysowi, polska prezydencja walczyła jednocześnie o to, aby państwa członkowskie nie straciły z oczu dłuższej perspektywy i potrzeby inwestycji w przyszłość. Z tego punktu widzenia bardzo istotna była kwestia rozpoczynających się negocjacji nad wieloletnim budżetem UE na lata 2014–2020, który – jak podkreślali polscy politycy – nie jest przyczyną kryzysu i może być bardzo dobrym źródłem wzrostu gospodarczego. W tym kontekście Polska zainicjowała negocjacje najpierw pod kątem priorytetów w polityce i działaniach UE na kolejne siedem lat, a nie pułapów wydatków, jak miało to miejsce do tej pory. Takie podejście pozwoliło na utrzymanie realistycznej, a jednocześnie ambitnej propozycji Komisji za podstawę negocjacji i przygotowało solidny grunt pod osiągnięcie realnego kompromisu między państwami członkowskimi, których wizje i interesy są na tej płaszczyźnie często bardzo odmienne (np. stanowisko tzw. płatników netto do budżetu unijnego i państw korzystających z funduszy strukturalnych, a zwłaszcza Funduszu Spójności). Tu także nowatorskim i nie mniej istotnym elementem była współpraca z Parlamentem Europejskim jeszcze przed prezydencją i zaangażowanie go w dyskusję na temat wieloletnich ram finansowych podczas nieformalnej Rady ds. Ogólnych, tj. na długo przed tym, kiedy będzie miał on swoją właściwą rolę do odegrania w procesie legislacyjnym. To stanowi kolejny przykład świetnej współpracy prezydencji z innymi instytucjami oraz szerszego spojrzenia Polski na wspólną Europę w dłuższej perspektywie czasowej.

Innym wyrazem wysiłków polskiej prezydencji, aby uwaga państw członkowskich nie koncentrowała się na doraźnych środkach walki z kryzysem i na krótkoterminowej perspektywie, lecz żeby przyjęły wizję długofalową, były – obok wieloletnich ram finansowych i inicjatyw w ramach strategii Europa 2020 – starania o utrzymanie otwartości Europy na współpracę i zbliżenie polityczne oraz gospodarcze z jej partnerami zagranicznymi, zwłaszcza z sąsiadami. Oczywiście w naturalny sposób, wynikający z geograficznej bliskości i podobnej historii, kraje Partnerstwa Wschodniego oraz inicjatywa sąsiedzka znalazły się na czele grupy państw, z którymi Polska podczas swojego przewodnictwa w Radzie starała się tę współpracę w dyplomatyczny sposób promować i zachęcać odpowiedzialne za nią instytucje UE do przyspieszenia procesów negocjacyjnych, które miały to na celu. Choć sytuacja polityczna, zwłaszcza na Ukrainie i Białorusi, oraz kryzys gospodarczy w Europie nie pozwoliły na spektakularne osiągnięcia w tym zakresie, to Polska swoją jednoznaczną postawą otwartości dała

jasny sygnał wsparcia dla polityki rozwojowej i sąsiedztwa, niezwykle istotnej z punktu widzenia Komisji Europejskiej i nowo utworzonej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ).

Jeszcze jednym aspektem, na który należy zwrócić uwagę, oceniając polską prezydencję, jest bardzo sprawna organizacja i profesjonalna obsługa wielkiej liczby gości. Prezydencja zadała sobie trud zorganizowania nieformalnych spotkań na szczeblu ministerialnym w pięciu różnych miastach. W ten sposób centrum prezydencji przemieszczało się co miesiąc w inne miejsce, co było ogromnym wyzwaniem logistycznym, a mimo to wszystko funkcjonowało jak w szwajcarskim zegarku. Dzięki temu goście z krajów członkowskich Unii oraz z instytucji unijnych mogli zobaczyć nie tylko stolicę, lecz także Sopot, Gdańsk, Wrocław, Kraków i Poznań. To był doskonały zabieg promocyjny. Nawet jeśli goście widzieli trochę kraju w budowie, to były to prace prowadzone za dobrze wykorzystywane środki unijne.

Reasumując, należy podkreślić, że polska prezydencja nie tylko bardzo dobrze współpracowała z krajami członkowskimi UE, ale była też naturalnym sojusznikiem Komisji Europejskiej, a ponadto sprawnie i skutecznie współpracowała z innymi instytucjami unijnymi - warto tu w szczególności wymienić Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, a także wspomniany już wcześniej Parlament Europejski. Dała tym samym przykład, jak istotny jest dzisiaj duch współpracy między wszystkimi aktorami na scenie unijnej i jak wiele można tą drogą osiągnąć.

Polska prezydencja w Radzie EU

– sprawna w trudnych czasach

dr Agnieszka ŁADA
Kierownik Programu Europejskiego,
Instytut Spraw Publicznych

Polska prezydencja w Radzie UE spotykała się z wysokimi oczekiwaniami. Dobrze, jak uważano, do niej przygotowany oraz cieszący się coraz lepszą opinią w Europie rząd w Warszawie miał nie tylko realizować zadania wynikające z bieżącej unijnej agendy, lecz także kształtować system UE w tych obszarach, które po wejściu w życie traktatu z Lizbony jeszcze tego wymagały. Uważano, że jako stosunkowo duży kraj, o gospodarce nienadszarpniętej kryzysem w takim stopniu jak inne, bardzo proeuropejsko nastawionym społeczeństwie (ponad 80% akceptuje polskie członkostwo w UE, a dwie trzecie uważa, że jest ono czymś dobrym) oraz sprawnie działającym na arenie europejskiej rządem Polska ma szansę wyjść poza zwykłą rolę administrowania Unią. Jednocześnie wszelkim jej poczynaniom przyglądano się bardzo czujnie, gdyż prezydencję Warszawa sprawowała po raz pierwszy. Polski rząd był świadomy wysoko postawionej poprzeczki i czekających go wyzwania. Wiedział także, że bieżące wydarzenia potrafiły zaskoczyć kolejne przewodnictwa. Tak było też w tym półroczu. Kryzys finansowy zdominował wszystkie inne tematy. Mimo niełatwej sytuacji Polska wykazała się sprawnością i skutecznością przy prezydencji. Nie dokonała co prawda rewolucyjnych zmian, ale wypełniła swoje obowiązki dobrze, nie kompromitując się żadną istotną wpadką, której echa odbiłyby się w Brukseli i innych stolicach.

Polska, przejmując pałeczkę w kierowaniu pracami Rady UE, stanęła wobec kilku szczególnie poważnych wyzwań. Po pierwsze, nadal konieczne było wypracowywanie modelu współpracy prezydencji z instytucjami powstałymi po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Oczekiwano, że Polska, jako stosunkowo duży kraj członkowski, ustanowi pewien model relacji ze stałym przewodniczącym Rady Europejskiej oraz wysoką przedstawiciel do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz podległą jej Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (ESDZ).

Po drugie, postępujący kryzys gospodarczy wymagał natychmiastowych, konkretnych i odważnych działań. Nienależąca do strefy euro Polska nie miała jednak w wielu obszarach zbyt wielkiego pola manewru. Decyzje zapadały poza nią, a nasz minister finansów, nawet jako przewodniczący Rady ECOFIN, nie mógł brać udziału w obradach eurogrupy.

Po trzecie, sytuacja w krajach unijnego sąsiedztwa - zarówno na wschodzie, jak i na południu - była bardzo niestabilna. Przemiany, które zaszły w wyniku arabskiej wiosny, nie uspokoiły nastrojów w Afryce Północnej. Na Białorusi Aleksander Łukaszenka zwiększał represje przeciw działaczom demokratycznym, a na Ukrainie przywódczyni opozycji Julia Tymoszenko skazywana była za domniemane przez władzę kolejne przestępstwa. Znacznie utrudniało to osiąganie sukcesów w dziedzinie Partnerstwa Wschodniego, które było jednym z polskich priorytetów.

Last but not least - na sprawny przebieg prezydencji wpływ mogły mieć przypadające w Polsce w samym jej środku wybory parlamentarne. Z jednej strony stanowiły zagrożenie, że ministrowie zaangażują się bardziej w kampanię wyborczą niż w prowadzenie prac przewodnictwa. Z drugiej jednak można było mieć nadzieję, że chęć wykazania się sukcesami zmobilizuje ich do wyteżonych działań także na arenie europejskiej.

1. Kształtowanie systemu

Polska była pierwszym krajem należącym do większych państw członkowskich UE, który sprawował prezydencję po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Wprawdzie w 2010 roku funkcję tę pełniła już Hiszpania, ale okres jej przewodnictwa przypadł na pierwsze tygodnie obowiązywania traktatu, co powodowało, że traktuje się to jako okres przejściowy, w którym nie wypracowano modelu sprawowania polizbońskiej prezydencji. Stąd też oczekiwania wobec Polski w tym zakresie były wysokie. Z drugiej jednak strony debiut w roli prezydencji dla Warszawy oznaczał, że będzie baczniej obserwowane to, jak poradzi sobie z nowym wyzwaniem, tym bardziej że poprzednie przewodnictwa państw, które wstąpiły do UE

po 2004 roku, nie były oceniane jako istotne. Zarówno Czechy przez upadek rządu, jak i Węgry na skutek przyjęcia kontrowersyjnej ustawy medialnej zapisały się w pamięci jako słabe prezydencje, których rezultaty przesłoniła zła sytuacja wewnętrzna.

Polska chciała więc na tym tle wypaść lepiej i sprostać wysokim oczekiwaniom nie tylko sprawnie realizując agendę, lecz także wypracowując pewne zasady sprawowania prezydencji. Panujący w Europie kryzys nie pozwolił wprowadzić większych zmian, ale pewne podjęte działania tworzące zasady współpracy różnych instytucji można ocenić pozytywnie.

Kontakty na najwyższym szczeblu

Po tym jak premiera kraju sprawującego prezydencję pozbawiono roli na rzecz Stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej, szefowie rządów muszą odnaleźć się w nowej rzeczywistości, pozostając raczej w cieniu działań UE. Może to stanowić problem zwłaszcza dla przywódców większych i ambitniejszych państw członkowskich, czyli także Polski. Donald Tusk nie pozostawał całkowicie w cieniu, lecz starał się podsuwać Hermanowi Van Rompuyowi propozycje i motywować go do działań. Obaj pozostawali w ścisłych kontaktach, co powodowało, że ich współpraca przebiegała bez zakłóceń czy zarzutów o nadużywanie swojej roli przez premiera.

Jedną z kompetencji premierów utraconych na rzecz Stałego Przedstawiciela jest ustalanie agendy Rad Europejskich. Obecnie szef rządu teoretycznie nie ma na nie wpływu. Dobre relacje obu polityków spowodowały jednak, że ostatecznie Warszawie udało się umieścić w programie grudniowego unijnego szczytu kwestię przyjęcia Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen.

Współpraca z Parlamentem Europejskim

Wzmocniona w traktacie z Lizbony rola Parlamentu Europejskiego powoduje, że coraz bardziej należy się liczyć z tym gremium, gdyż większa część unijnego prawodawstwa przyjmowana jest na zasadzie współdecydowania przez Parlament i Radę (tzw. zwykła procedura legislacyjna). Zadanie osiągnięcia kompromisu spoczywa zaś na prezydencji. Polska jeszcze na wiele miesięcy przed swoim przewodnictwem podjęła działania mające na celu wypracowanie dobrej kooperacji z Parlamentem. Ministrowie odpowiednio wcześniej odwiedzili Strasburg, aby nawiązać kontakty z eurodeputowanymi. W trakcie prezydencji byli obecni na posiedzeniach komisji. Organizowano także tzw. *presidency breakfasts* oraz spotkania *meet the presidency*. Był to cykl otwartych nieformalnych spotkań,

organizowanych przez prezydencję w Parlamencie Europejskim w Strasburgu podczas sesji plenarnych. Miały na celu umożliwienie posłom PE (oraz pozostałym uczestnikom sesji plenarnych) skierowania do ministrów polskiej prezydencji pytań dotyczących najaktualniejszych spraw z agendy UE. Każda debata miała ściśle określony temat. Na pytania posłów, także te luźno związane z tematyką spotkania, odpowiadał minister prezydencji odpowiedzialny za daną tematykę oraz minister ds. europejskich.

Dobre wrażenie na posłach zrobiły także oba wystąpienia premiera Tuska w PE - na otwarcie i zakończenie prezydencji. Wzywający do większej solidarności europejskiej oraz silnej pozycji PE polski premier zyskał aplauz nawet przedstawiciele grup politycznych pozostających w opozycji do chrześcijańskich demokratów, do których należy Tusk. Pozytywny oddźwięk wystąpień był dodatkowo o tyle ważny, że były to jedne z niewielu momentów, w których premier sprawującego prezydencję państwa ma obecnie jakąś rolę do odegrania.

Polityka zagraniczna - docieranie współpracy

Po reformie wynikającej z traktatu z Lizbony polityka zagraniczna wypadła z dossier prezydencji na rzecz wysokiej przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zasady współpracy z prezydencją w wielu dziedzinach, w których kompetencje obu się zazębiają, musiały jednak dopiero zostać uregulowane. Minister Radosław Sikorski jeszcze przed rozpoczęciem przewodnictwa podkreślił, że będzie lojalny wobec pierwszeństwa lady Catherine Ashton i jednocześnie ustalił z nią obszary, w których będzie zastępował wysoką przedstawiciel na spotkaniach, w podróżach lub przed Parlamentem Europejskim. Do tych obszarów należała wschodnia polityka sąsiedztwa, Afganistan, Pakistan i Azja Centralna. Polska była pierwszą prezydencją, która zawczasu ustaliła te reguły.

W rezultacie współpraca prezydencji z wysoką przedstawiciel układała się dobrze. Stały kontakt pomiędzy nią a polskim ministrem spraw zagranicznych umożliwiał sprawną koordynację na najwyższym szczeblu. Radosław Sikorski i jego zastępcy reprezentowali Ashton w niektórych podróżach zagranicznych (Afganistan, Birma) lub prowadząc spotkania z krajami trzecimi (np. EU-Azerbeidan Council), tworząc w ten sposób ramy współdziałania ESDZ i prezydencji. Potencjał dobrych relacji na szczycie i szybkiego podejmowania decyzji nie mógł być jednak w pełni wykorzystany z uwagi na problemy w funkcjonowaniu nadal formującej się ESDZ. Konieczność ścisłej współpracy przy organizacji szczytu Partnerstwa Wschodniego czy grudniowej konferencji ministerialnej poświęconej południowemu wymiarowi polityki sąsiedztwa ujawniły trudności komunikacyjne pomiędzy obydwojma ciałami. W Brukseli za późno podejmowa-

no decyzje, co utrudniało ich wdrażanie po polskiej stronie. Ale słabość ESDZ czasami wychodziła Polsce na dobre, bo dzięki temu miała większe pole manewru.

Okazało się, że nadal wymagają dopracowania zasady współpracy delegacji UE z ambasadami kraju prezydencji w państwach trzecich. Obecnie zbyt często, zamiast być oparte na ustalonych regułach, kontakty zależne są od osób stojących na czele tych placówek. Przykładowo, w sprawach konsularnych, gdzie kompetencje ma państwo sprawujące przewodnictwo, działania chce podejmować delegacja UE, powołując się na istotny aspekt polityczny danej sprawy. List dwunastu ministrów spraw zagranicznych krajów UE, w tym Polski, z grudnia 2011 roku do wysokiej przedstawiciel, wskazujący na dziedziny wymagające usprawnienia w działalności ESDZ, świadczy o tym, że wiele wymaga jeszcze poprawy.

Polskie działania w unijnej polityce zagranicznej, podnoszące jej sprawność i przebiegające bez zakłóceń, mogłyby stanowić model dla dalszych relacji pomiędzy kolejnymi rotacyjnymi przewodnictwami a wysoką przedstawiciel. To jednak, czy wypracowane przez Polaków zasady pozostaną aktualne, w dużej mierze zależy od kolejnych prezydencji, zwłaszcza duńskiej.

2. W cieniu kryzysu

Trwający kryzys gospodarczy powodował, że to gospodarka wysuwała się na pierwszy plan w unijnej agendzie w drugiej połowie 2011 roku. Kryzys wymagał wychodzenia z nowymi inicjatywami mającymi na celu ratowanie strefy euro. Jako kraj do niej nienależący Polska nie miała jednak wpływu na wiele z podejmowanych wobec kryzysu decyzji. Polski minister finansów nie mógł uczestniczyć w posiedzeniach eurogrupy, nawet jako przewodniczący ECOFIN. I choć jest to oczywiste, że państwa spoza strefy euro tradycyjnie są podczas tych spotkań nieobecne, to jako kraj przewodniczący pracom Rady Polska ze zrozumiałych względów chciała być podczas tych posiedzeń obecna, aby sprawniej prowadzić spotkania Rady. W rezultacie Jacek Rostowski został zaproszony do udziału w posiedzeniach eurogrupy, ale na skutek niechęci Francji ostatecznie odmówił w nich udziału.

Jednocześnie nie tylko jako prezydencja, lecz także jako kraj członkowski, który w przyszłości, po przyjęciu wspólnej waluty, zostanie objęty tworzonymi zasadami dla strefy euro, Warszawa widziała potrzebę uczestniczenia, przynajmniej biernie, w procesie reformowania UE. Dlatego dążyła do zapewnienia grupie państw spoza strefy euro możliwości brania udziału

łu w rozmowach na temat przyszłości Unii. Ustalenia szczytu z 8-9 grudnia 2011 roku taką możliwość zapewniły. To jednak, czy faktycznie państwa spoza strefy euro będą mogły siedzieć przy stole, miało się okazać dopiero po zakończeniu prezydencji, gdy na początku 2012 roku negocjowana była odpowiednia umowa międzyrządowa.

Wzmacnianie jednolitego rynku

Kryzys gospodarczy wymagał jednocześnie wzmocnienia działań w sferze ekonomicznej, w tym sfinalizowania procesów reform, które już się toczyły, co należy do zadań prezydencji rotacyjnej. Na liście polskich priorytetów znalazły się punkty wskazujące na to, że Polska dążyć będzie do umacniania wspólnego rynku i pobudzania wzrostu. W tej dziedzinie wiele się udało.

Największym sukcesem było doprowadzenie do przyjęcia pakietu sześciu aktów prawnych, zwanego *six pact*, które mają wzmocnić zarządzanie gospodarcze w Unii Europejskiej i chronić ją przed kolejnymi kryzysami. Doprowadzono także do porozumienia w sprawie tzw. tabel korelacyjnych, czyli specjalnych dokumentów, które opisują to, w jaki sposób przepisy prawa UE są wdrażane w państwach członkowskich, oraz transakcji krótkoterminowych.

W polskim półroczu udało się także znacznie przybliżyć ostateczne osiągnięcie porozumienia w sprawie jednolitego unijnego patentu, który ograniczy koszty związane z rejestracją wynalazków w całej UE przez unijnych przedsiębiorców. Tutaj jednak doprecyzowania wymaga jeszcze kwestia rozwiązywania sporów oraz siedziba zajmującego się tym trybunału, co powoduje, że sukces nie jest pełny.

Z kolei raport „Europejski konsensus na rzecz wzrostu” wskazał obszary, gdzie – zdaniem prezydencji – kryje się potencjał rozwojowy, z którego należy skorzystać w kolejnych latach. Raport ten nie stanowi jednak przełomu w dotychczasowej debacie, lecz opiera się na ogólnodostępnych danych, nie dotyka w nowy sposób najważniejszych spraw – tego, jak powrócić do ścieżki wzrostu. Ale takiego innowacyjnego podejścia nie prezentuje także nikt inny. Raport ma jednak głównie znaczenie polityczne, a nie analityczne. Ma za zadanie skłonić polityków do bardziej długoterminowego myślenia, co nie jest łatwe w ferworze walki z kryzysem. Ponadto ma dostarczyć instytucjom unijnym kolejnych argumentów do forsowania zmian w istniejących przepisach uelastyczniających europejską gospodarkę.

Możliwość podjęcia dyskusji pomiędzy różnymi aktorami w dziedzinie rynku wewnętrznego dawało zorganizowane w Krakowie Forum Rynku Wewnętrznego (Single Market Forum – SIMFO).

Podział unijnej kasy

W cieniu kryzysu Polska musiała także doprowadzić do końca negocjacje nad budżetem UE na 2012 rok. Doświadczenia przewodnictwa belgijskiego sprzed roku wskazywały, że może to być bardzo trudne zadanie. W tym przypadku proces przebiegł jednak bez zakłóceń, co mogło także wynikać z faktu, że prace zależały w znacznej mierze od trzech Polaków: przewodniczącego PE Jerzego Buzka, przewodniczącego ECOFIN Jacka Rostowskiego oraz komisarza ds. budżetu Janusza Lewandowskiego.

Równolegle do tych działań polska prezydencja rozpoczęła konsultacje na temat przyszłych wieloletnich ram finansowych. Celem nie było jednak prowadzenie negocjacji, lecz zebranie opinii państw członkowskich, instytucji UE i parlamentów narodowych. Służyła temu między innymi zorganizowana po raz pierwszy konferencja budżetowa. Pod koniec roku Polska zaprezentowała przegląd wszystkich stanowisk, który ma służyć następnej prezydencji – duńskiej – do rozpoczęcia negocjacji nad budżetem. Duńczycy już zapowiedzieli, że powtórzą polski pomysł zorganizowania konferencji przeglądowej.

3. Otwieranie Europy

Równie poważne przeciwności jak w dziedzinie gospodarki Polska napotkała w innym obszarze priorytetowym o nazwie otwarta Europa. Trwająca Arabska Wiosna na Południu oraz pogłębiający się deficyt demokracji na Wschodzie utrudniały podejmowanie działań znajdujących się na styku kompetencji przewodnictwa rotacyjnego oraz wysokiej przedstawiciel. Dodatkowo obawy przed napływem nowej fali imigrantów oraz pogłębiający się kryzys gospodarczy powodowały, że część krajów członkowskich niechętnie patrzyła na perspektywę rozszerzania UE czy samej strefy Schengen.

Łączenie wątku wschodniego i południowego

Od Polski, jako tradycyjnego adwokata interesów krajów leżących na wschód od UE, oczekiwano zaangażowania na rzecz rozwoju Partnerstwa Wschodniego. Ta opinia z jednej strony zwiększała oczekiwania wobec Warszawy, w której upatrywano ostatnią szansę na tchnięcie nowej energii w tę inicjatywę. Z drugiej strony zniechęcała niektóre państwa

członkowskie uważające, że Polska, cokolwiek zrobi, przesadzi z forsowaniem interesów Wschodu. Ponadto wydarzenia w południowym sąsiedztwie UE odwróciły uwagę Unii od tego rejonu, co wymagało od Polski dodatkowych działań wobec Afryki Północnej.

W związku z tym polski rząd postanowił umieścić na liście priorytetów zarówno wątek południowy, jak i wschodni. W państwach sąsiedztwa południowego planowano skupić się głównie na wspieraniu demokracji, transformacji i społeczeństwa obywatelskiego. Polska, mało działająca na tym terenie, ale mająca doświadczenie w procesie budowania państwa prawa, skupiła się na aktywnościach mających na celu dzielenie się swoją wiedzą w krajach Afryki Północnej, które wchodzi na drogę demokracji. Organizowano wizyty ich przedstawicieli w Polsce i wysyłano misje pielęgniarek, lekarzy i ekspertów do tych państw. Polska otworzyła także, jako pierwszy kraj UE, przedstawicielstwo dyplomatyczne w Bengazi. Radosław Sikorski był natomiast pierwszym ministrem z UE, który odwiedził to miasto już w maju 2011 roku. Podejmując działania na tym terenie w imieniu UE, Warszawa cały czas pozostawała w ścisłym kontakcie z wysoką przedstawiciel.

Skoncentrowanie się wielu państw członkowskich UE na sprawach sąsiedztwa południowego nie było jedynym powodem, dla którego jeszcze trudniejsze wyzwanie stało przed Polską w dziedzinie Partnerstwa Wschodniego. W obszarze tym planowano podjąć konkretne działania prowadzące do zbliżenia do UE sześciu krajów objętych inicjatywą. Jednak brak postępów demokratyzacyjnych z ich strony nie zachęcał Unii do podjęcia większych wysiłków. Wręcz przeciwnie - wiele państw wykazywało zniechęcenie i rozczarowanie tą postawą, przez co Polsce trudno było przekonać partnerów unijnych do mocniejszego zaangażowania w integrowanie państw Partnerstwa z UE.

Zwłaszcza sytuacja na Ukrainie w związku z aresztowaniem Julii Tymoszenko nie pozwalała na podejmowanie odważnych decyzji. Mimo to udało się sfinalizować negocjowanie umowy stowarzyszeniowej, w tym zapisów na temat stworzenia Pogłębionej i Całościowej Strefy Wolnego Handlu (DCFTA). Na skutek braku jasnej woli ze strony Ukrainy do wejścia na drogę demokracji strona unijna zdecydowała się obniżyć wagę zaplanowanego na grudzień szczytu UE-Ukraina w Kijowie, kiedy też nie parafowano umowy. Dojdzie do tego najprawdopodobniej na możliwie najniższym szczeblu w styczniu. W obecnej sytuacji nie widać jednak szans na ratyfikowanie umowy przez 27 krajów UE.

Także dalsze prześladowanie demokratycznej opozycji przez reżim białoruski pokazało, że nadzieje na pozytywne efekty polityki sąsiedztwa

w przypadku Białorusi nie spełniły się, co sprawiło, że polityka UE wobec tego kraju znalazła się w impasie.

Zła sytuacja polityczna w krajach partnerskich rzuciła cień na główne wydarzenie polskiej prezydencji, jakim miał być szczyt Partnerstwa Wschodniego organizowany pod koniec września w Warszawie. Polacy przejęli jego organizację od Węgrów, którzy odwołali go w maju, podając jako powód nakładanie się innych terminów o podobnym znaczeniu. W rzeczywistości brakowało pomysłu na to, co mógłby on przynieść. Kilka miesięcy później sytuacja nie była lepsza. Intensywne działania polskich dyplomatów (w Brukseli i podczas wizyt w unijnych i wschodnich stolicach) doprowadziły jednak do tego, że uczestnicy szczytu nie odjechali z niczym.

W deklaracji końcowej zapisano między innymi, że celem UE oraz państw partnerskich jest zniesienie obowiązku wizowego. Dzięki polskim staraniom uniknięto przy tym formuły, że ma to nastąpić „w dłuższej perspektywie”. Ponadto położono nacisk na respektowanie zasady *more for more*. W dokumencie nie znalazł się natomiast postulowany przez polską stronę zapis o europejskich perspektywach sześciu krajów Partnerstwa. W złej atmosferze, w jakiej przebiegały rozmowy z tymi państwami, nie można jednak było oczekiwać, że niechętne tej wzmiance kraje członkowskie zgodzą się na jej umieszczenie. Wśród konkretnych rezultatów wymienić można postanowienia o szerszej wymianie młodzieży oraz stworzenie w Warszawie Akademii Administracji Publicznej Partnerstwa Wschodniego.

Pewnym zgrzytem podczas szczytu okazała się nieobecność delegacji białoruskiej. Na spotkanie nie zaproszono prezydenta Łukaszenki, ponieważ znajduje się na liście osób, którym UE nie przyznaje wizy. Obrażony Mińsk zrezygnował z wysłania jakiegokolwiek delegacji i ogłosił, że nie będzie uznawał wyników szczytu. Europejscy przywódcy z instytucji UE, Angela Merkel oraz Donald Tusk spotkali się natomiast z przedstawicielami opozycji białoruskiej.

Na szczycie planowano także podpisać wspólną deklarację państw UE i PW potępiającą działania białoruskiego reżimu. Ostatecznie swoje podpisy złożyły tylko kraje Unii, te z Partnerstwa odmówiły zaś zaakceptowania tekstu w jego ostro krytykującej Białoruś treści. Brak ich zgody oceniany był jako porażka szczytu, co nie do końca jest trafną oceną. Zgoda całej UE na jasną, ostrą deklarację jest faktem pozytywnym. Rozmęszczanie stanowiska wobec reżimu, aby dogodzić w ten sposób władzom także nie do końca demokratycznych państw, nie byłoby bowiem właściwym rozwiązaniem.

Szczyt zaznaczył się dobrą reprezentacją przywódców państw i rządów ze strony UE. Przybyli właściwie wszyscy rządzący, brakowało jedynie premiera Wielkiej Brytanii (zastąpił go wicepremier Nick Clegg) oraz prezydenta Francji (przyjechał premier). Reprezentacja nie była więc może stuprocentowa, ale jednak okazała, zwłaszcza jeśli porównać ją do nieobecności wielu przywódców na poprzednim szczycie PW w 2009 roku w Pradze. Zapewnienie takiego składu to sukces Polaków, którzy podejmowali duże starania, aby rządzący pojawili się w Warszawie.

Do konkretnych osiągnięć w dziedzinie Partnerstwa Wschodniego należy także zaliczyć przyjęcie przez Radę UE mandatów negocjacyjnych do umów o ułatwieniach wizowych i readmisji z Armenią i Azerbejdżanem. Rozpoczęto także negocjacje o DCFTA z Mołdawią i Gruzją. W obu przypadkach było to wypełnienie obietnicy złożonej podczas szczytu.

Mimo niesprzyjającej sytuacji Polsce udało się więc dużo osiągnąć w obszarze Partnerstwa Wschodniego. Wiele z tych rezultatów było możliwych tylko dlatego, że prezydencję sprawowała właśnie Warszawa. To jej zabiegi, zaangażowanie urzędników oraz dobra pozycja Polski w UE powodowały, że niektóre państwa członkowskie nie blokowały postępu prac w dziedzinie polityki wschodniej. Wyzwaniem na kolejne miesiące pozostaje to, aby inicjatywa nie wypadła zupełnie z unijnej agendy w momencie, gdy pracami Rady UE kierować będą mniej nią zainteresowane kraje.

Na rzecz demokratyzacji

Polską odpowiedzią na słabość sił demokratycznych we wschodnim i w południowym sąsiedztwie stała się również koncepcja utworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji (European Endowment for Democracy - EED), czyli nowego instrumentu, który szybciej i efektywniej niż dotychczasowe wspierać miał procesy transformacyjne. Polakom bardzo szybko, jak na unijne obyczaje, udało się zapewnić tej inicjatywie miejsce we wspólnotowych dokumentach. Z inicjatywą wyszedł minister Sikorski w lutym 2011 roku, a już w maju mowa była o niej w komunikacie KE i ESDZ dotyczącym polityki sąsiedztwa. We wrześniu chęć utworzenia Funduszu potwierdzili na nieformalnym spotkaniu w Polsce ministrowie spraw zagranicznych. Pracę nad powołaniem go przejęła ESDZ, ale lobbing prowadzili Polacy. Ostatecznie decyzja o powstaniu EED została podjęta na zasadzie przyjętej w grudniu na COREPER deklaracji, wobec której żadne państwo nie wniosło sprzeciwu. Był to duży polski sukces, gdyż bezpośrednio po pojawieniu się pomysłu nastroje wokół niego w Brukseli i niektórych europejskich stolicach nie były życzliwe. Urzędnicy KE obawiali się utraty znaczenia instrumentów przez nich zarządzanych, a niemieckie fundacje polityczne potraktowały Fundusz jak konkurenta. Osta-

tecznie nikt nie sprzeciwia się idei Funduszu, ale doprecyzowania nadal wymaga sposób jego finansowania i działania.

Działania na rzecz powstania EED to jednak niejedyna aktywność Polski w zakresie tego, by bardziej wspierać demokrację na arenie unijnej. Częste podnoszenie tej kwestii pozwala zaobserwować pewne tendencje odchodzenia w UE od myślenia o polityce rozwojowej jedynie pod kątem pomocy technicznej. Obecnie coraz częściej planuje się udzielać wsparcia na rzecz działań wspierających transformację i społeczeństwo obywatelskie, a dotacje dla rządu uzależniać od poziomu rozwoju demokracji w danym kraju. Polska trafiła więc na dobry moment, kiedy w wyniku wydarzeń w południowym i we wschodnim sąsiedztwie UE dostrzegła wagę tej tematyki i była gotowa otworzyć się na postulaty wysuwane między innymi przez polską prezydencję.

„Nowi” otwierają drzwi „nowym”

Symbolicznym momentem polskiej prezydencji był akt podpisania traktatu akcesyjnego z Chorwacją. Kraj, który niedawno dołączył do UE, formalnie dokonał otwarcia drzwi dla kolejnego członka. Sama zgoda polityczna na przyjęcie Chorwacji zapadła jednak jeszcze podczas przewodnictwa węgierskiego, nie może więc być zaliczana do sukcesów Warszawy. Do polskich urzędników należało natomiast doszlifowanie umowy akcesyjnej i doprowadzenie do jej ostatecznego kształtu w trakcie naszej prezydencji.

Prace na rzecz posunięcia negocjacji akcesyjnych z innymi państwami oczekującymi w kolejce do UE zeszły natomiast na dalszy plan głównie przez niesprzyjającą atmosferę w krajach członkowskich. Nie udało się otworzyć żadnego z rozdziałów w negocjacjach z Turcją. Na grudniowym szczycie Czarnogóra uzyskała zapowiedź, że negocjacje akcesyjne rozpoczną się w 2012 roku, a w przypadku Serbii decyzja w tej kwestii ma być podjęta ostatecznie na posiedzeniu Rady Europejskiej w marcu.

Największe rozczarowanie

Niechęć do przyjmowania nowych członków do UE nie była jedyną przeszkodą, z jaką Polska musiała walczyć. Brak entuzjazmu wywoływało także otwarcie strefy Schengen dla Rumunii i Bułgarii. Pomimo starań polskich urzędników i sfinalizowania przygotowań od strony technicznej zabrakło woli politycznej. Nawet w momencie, gdy na skutek nacisków Polski problem ten podjęto na agendzie grudniowego szczytu, Holandia pozostała nieugięta i nie wyraziła na to zgody. Z polskiej strony określone to zostało „największym rozczarowaniem prezydencji”. Pokazało jedno-

cznie, że nawet najsprawniejsze działania państwa przewodniczącego pracom Rady mogą nie doprowadzić do sukcesu, jeśli zabraknie woli politycznej choćby jednego państwa.

4. Wybory

Wbrew obawom prezydencja nie ucierpiała na skutek przeprowadzenia w samym jej środku polskich wyborów parlamentarnych. Sprawy europejskie nie stały się przedmiotem sporów podczas kampanii wyborczej, która koncentrowała się głównie na sprawach wewnętrznych. Ministrowie nie zaniedbywali swoich obowiązków jako przewodniczący Rad. Rząd próbował wprawdzie wykorzystać okres prezydencji do zwiększonej promocji swojego znaczenia, jednak nie zdominowało to ani działań prezydencji, ani wyborów.

Jedynym wydarzeniem, które odbiło się negatywnym echem w Brukseli, było wystąpienie komisarza Lewandowskiego w spocie reklamowym rządzącej Platformy Obywatelskiej. Przekonywał on w nim, razem z premierem Tuskiem oraz przewodniczącym PE Jerzym Buzkiem, że to ich drużyna najlepiej walczy w Unii o interesy Polaków. Takie oświadczenia stawały w sprzeczności z bezstronnością, jaką powinni wykazywać się komisarze.

5. Sprawnie, choć nie rewolucyjnie

Polska prezydencja nie zapisze się w pamięci Europejczyków jako ta, w której dokonano rewolucyjnych zmian. Ale nie taka jest obecnie rola przewodnictwa rotacyjnego. Doprowadzenie kilku ważnych negocjacji do końca, sprawne realizowanie agendy i duże zaangażowanie na rzecz przyszłości UE pozwala ją umieścić po stronie dobrych, udanych prezydencji.

Ocena prezydencji w ujęciu instytucjonalnym

dr Leszek JESIENÍ

Koordynator Programu ds. Unii Europejskiej,
Polski Instytut Spraw Międzynarodowych

Całościowa refleksja nad przebiegiem polskiej prezydencji w Radzie UE przywodzi na myśl frazę „prezydencja małych kroków z wykrzyknikiem”. Aby dokonać oceny każdej prezydencji w Unii Europejskiej, należy wziąć pod uwagę kilka kryteriów. Nie wchodząc w szczegóły metodologiczne takiej analizy, należy odnotować, że niezbędna jest ocena wykonania programu i priorytetów prezydencji, jej stylu działania, sposobu zarządzania pracami Rady UE, a także skuteczności mediacji. W tym miejscu trzeba także zwrócić uwagę na to, że choć bardzo często wspomina się o mediacji pomiędzy państwami członkowskimi, to od wejścia w życie traktatu lizbońskiego równie ważna stała się mediacja pomiędzy instytucjami unijnymi, którą prezydencja może i powinna wykonać. Cieszy zatem, że ze strony Komisji – ustami jej przewodniczącego José Manuela Barroso – została sformułowana wysoka ocena współpracy z prezydencją w wykonaniu polskim. Podobne oceny płynęły ze strony Parlamentu Europejskiego. Takie sformułowania wydają się potwierdzać intuicję instytucjonalistów, którzy są skłonni postrzegać prezydencję jako jedną z instytucji Unii Europejskiej.

Do kryteriów oceny trzeba również dorzucić kwestię wykonania przywództwa przez prezydencję oraz jej pochodną, to jest sposób radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi. Problem ten należy do standardu oceny prezydencji nawet po traktacie lizbońskim, który zdjął z jej barków zasadniczą część ciężaru reprezentacji zewnętrznej. Dzieje się tak dlatego,

że zawsze może przydarzyć się kryzys niespodziewany, wymagający uzgodnień pomiędzy państwami członkowskimi, ale możemy mieć do czynienia także z kryzysem zastanym, o którym wiemy, że będzie nadal trwał podczas nadchodzącej prezydencji, bo już jest i nic nie wskazuje na to, by miał wygasnąć. Na skutek tego prezydencja wydaje się jedną z tych instytucji, od których państwa członkowskie oczekują wykonania funkcji przywódczych, a więc oceniając prezydencję, musimy zadać pytanie, czy z takim trwającym kryzysem w jakiś sposób sobie poradziła.

Na początek należy zastanowić się, jaki dziś wydaje się podstawowy sens priorytetów przedstawionych w taki sposób, jak to zrobiono przed rozpoczęciem prezydencji. W tym programie widać brak zasadniczych zobowiązań czy wielkich zamiarów. Prawdopodobnie ze względu na rozwijający się kryzys trudno było przedstawić bardziej ambitny projekt. Jest to więc zestaw ostrożnych zamierzeń mający na celu przede wszystkim kontynuację dotychczasowych przedsięwzięć i bieżące zarządzanie sprawami Unii Europejskiej. Co bardzo ważne, nie wprowadza żadnego elementu zaskoczenia wobec pozostałych państw członkowskich. Ten ostatni składnik oceny programu okaże się dość istotny przy podsumowaniu przebiegu prezydencji, ponieważ wydaje się ona przede wszystkim instytucją, której podstawowe zadanie to służba innym państwom w tym sensie, że jest wyrazicielem obecności państw w procesie integracji europejskiej. Powinna jednak także być służebna w stosunku do całej Unii Europejskiej, stanowiąc swoisty interfejs, pośrednik w relacjach pomiędzy państwami a wszystkimi pozostałymi instytucjami unijnymi. Bez takiego ogniwa pośredniczącego i łączącego instytucje z państwami członkowskimi cała maszyna Unii Europejskiej byłaby osłabiona w swojej skuteczności, a być może zasadniczo ograniczona w legitymizacji.

Jak zatem należy rozumieć całościowe dokonania prezydencji polskiej z 2011 roku? Na czym polegają te wspomniane małe kroki, które prezydencja wykonała? Lista dokonań prezydencji z pewnością jest do pewnego stopnia subiektywna, a wynika to z preferowanej oceny całości procesu integracyjnego. Po pierwsze zatem, osiągnięcie porozumienia wobec tzw. sześciopaku, czyli zestawu legislacyjnego mającego na celu usprawnienie koordynacji gospodarczej i budżetowej pomiędzy państwami członkowskimi UE w związku z narastającym kryzysem fiskalnym w strefie euro. To oczywiście znakomite osiągnięcie, kontynuacja prac prezydencji węgierskiej.

Niemniej z punktu widzenia długoterminowej analizy Unii Europejskiej najważniejszym dokonaniem polskiej prezydencji wydaje się uzyskanie politycznego porozumienia odnośnie do patentu europejskiego. Problem ten ma już trzydziestoletnią historię. Przez te trzy dziesięciolecia proces

integracji europejskiej nie znalazł instrumentów ani sposobu na wypracowanie porozumienia co do rozwiązania, które oszczędziłoby wiele pieniędzy i czasu przedsiębiorcom, wynalazcom oraz firmom. Wprawdzie porozumienie wypracowane przez prezydencję polską nie było kompletne, w związku z czym może znowu zostać odłożone na następne lata, jednak prezydencja Danii wydaje się optymistyczna, jeśli chodzi o ostateczne zamknięcie problemu. Być może zatem głównym osiągnięciem historycznym polskiej prezydencji będzie doprowadzenie do zasadniczego kompromisu co do patentu europejskiego.

Ważnym osiągnięciem prezydencji było także utrzymanie negocjacji nad wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014-2020 na poziomie technicznym. Z punktu widzenia kraju, który jest największym beneficjentem budżetu UE i ma nadzieję takim pozostać w następnej perspektywie, a jednocześnie sprawuje prezydencję i musi zachować neutralność, było to konieczne. Dobrze, że się udało.

Niezmiernie ważny był też program kulturalny prezydencji. Wydaje się zaskakująco dobry z punktu widzenia przeciętnego konsumenta sztuk pięknych, funkcji, jaką kultura może pełnić przy prezydencji, promując kraj i podnosząc jego prestiż, a także wspierania głębszej zmiany wizerunku państwa na arenie międzynarodowej. To, że na sztandarowe postacie wybrano Czesława Miłosza, Stanisława Lema i Karola Szymanowskiego, świadczy o sposobie myślenia o współczesnym parapolitycznym znaczeniu kultury w sensie oddziaływania *soft power* kraju, który ma okazję przewodniczyć UE.

Przewodnictwo polskie starało się dobrze współpracować z Parlamentem Europejskim. Na marginesie jego posiedzeń plenarnych rozwinęto formułę spotkań z prezydencją. Kierowane przede wszystkim do posłów, były również otwarte dla szerszej publiczności i mediów. Jest to bardzo ciekawa koncepcja sformułowana na użytek długofalowej współpracy pomiędzy Radą UE a Parlamentem Europejskim, za którą odpowiada przede wszystkim prezydencja. W ten sposób powoli może realizować się rdzeń tego, czym zaczyna i powinna być prezydencja polizbońska. W imieniu Rady UE uczestniczy ona w procesie, w którym instytucja ta jest kolegiatorem w pełnym tego słowa znaczeniu, równa Parlamentowi Europejskiemu. Co ważne, traktat lizboński przede wszystkim zmienia układ instytucjonalny w tym sensie, że czyni Parlament równym Radzie partnerem w procesie stanowienia prawa UE. Na skutek tego funkcja pośrednika (interfejsu), jaką prezydencja pełni w relacjach pomiędzy Radą a Parlamentem, nabiera fundamentalnego znaczenia dla zdolności Unii do formułowania prawa wtórnego w ogóle. Z tego punktu widzenia prezy-

dencja polska przyczyniła się do ugruntowania dobrego stanu relacji instytucjonalnych pomiędzy Radą a Parlamentem.

W odniesieniu do stosunków zewnętrznych UE, gdzie tradycyjnie przed traktatem lizbońskim prezydencja miała wiele do zrobienia, administracja polska kontynuowała koncepcję przewodnictwa wspomagającego w stosunku do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych¹. Koncepcja powstała za czasów prezydencji belgijskiej (2010), kiedy rozpoczęto implementację traktatu lizbońskiego. W sytuacji przesunięcia kompetencji w reprezentacji zewnętrznej z państw na instytucje ministerstwo spraw zagranicznych państwa pełniące funkcję prezydencji może być użyteczne dla nowo powstającego ESDZ, szczególnie w jego początkach. Później, w pierwszej połowie 2011 roku, formułę tę kontynuowały Węgry. Rozbudowujące się relacje pomiędzy państwem sprawującym rotacyjną prezydencję a powstającym dopiero ESDZ przyczyniają się do odnowy dobrej synergii, jak zwykle się w starym języku integracji europejskiej określać przedsięwzięcia wzajemnie się wspierające. Tym samym formuła prezydencji wspomagającej wydaje się niezmiernie interesująca z punktu widzenia funkcjonowania instytucji UE w obszarze stosunków zewnętrznych.

W granicach formuły małych kroków pozostają również te przedsięwzięcia, które okazały się mniej udane. Po pierwsze, skutek wyborów parlamentarnych w Polsce dla prowadzenia prezydencji. Po drugie, nie osiągnięto porozumienia w sprawie rozszerzenia strefy Schengen o Bułgarię i Rumunię. Po trzecie, nie podpisano ostatecznie wynegocjowanego już porozumienia z Ukrainą. W stosunku do wszystkich tych trzech elementów zwykle formułuje się pewną klauzulę wyłączającą odpowiedzialność: nie z naszej winy. Wybory parlamentarne odbyły się w czasie prezydencji, ponieważ wynikały one z kalendarza konstytucyjnego. Nie doszło do rozszerzenia Schengen o Bułgarię i Rumunię, gdyż skutecznie zablokowały je dwa kraje członkowskie. W praktyce - chociaż w sensie realnym zostało wypracowane - nie ma porozumienia z Ukrainą, ponieważ sytuacja w tym kraju, niezależnie od naszej woli, jest trudna do zaakceptowania.

W tym właśnie miejscu przewodnictwo albo okazuje się wielkie, albo rezygnuje ze swoich prerogatyw. W najbardziej ogólnym i oczekiwanym sensie prezydencja powinna także pełnić funkcję przywódczą, czyli dostarczać rozwiązań na pożytek wszystkich państw członkowskich i wszystkich instytucji. To oczywiście nie zawsze się udaje, lecz także nie zawsze dzieje się tak nie z winy prezydencji. Inaczej rzecz ujmując, można sobie wyobrazić, że kalendarz wyborczy zostaje zmieniony ze względu na

¹ A. Gostyńska, D. Liszczyk, *'Supporting presidency' - Poland at the halfway mark*, EUobserver.com, 12 października 2011, <http://euobserver.com/7/113899> [20.02.2012 r.].

potrzeby sprawowania prezydencji w UE. Zbieżność dat z rotacją prezydencji była doskonale znana od momentu przeprowadzenia poprzednich wyborów w 2007 roku. Oczywiście w tym celu należałoby przyjąć założenie, że zmiana w kalendarzu polityki wewnętrznej zostanie przeprowadzona ze względu na wymogi skutecznej obecności państwa w instytucjach europejskich i skuteczności w sprawowaniu prezydencji.

Po wielu udanych małych krokach i kilku niezbyt udanych prezydencja sformułowała także swój wykrzyknik. Jest on niezwykle interesujący i składa się z czterech zasadniczych przemówień politycznych przedstawionych przez polityków polskiej prezydencji 2011 roku. Pierwsze to przemówienie premiera Donalda Tuska w lipcu w Parlamencie Europejskim, drugie - ministra finansów Jacka Rostowskiego we wrześniu również w PE, trzecie - listopadowe przemówienie ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego w Berlinie, i wreszcie czwarte, na zakończenie prezydencji, wystąpienie premiera Tuska ponownie w PE w grudniu 2011 roku.

Wykrzyknik polityczny polskiej prezydencji miał jeden zasadniczy składnik: ustami czołowych polityków rządu RP sformułowane zostało zasadnicze ostrzeżenie przed konsekwencjami ewentualnego pęknięcia Unii Europejskiej - niedziałania czy zaniechania. Jednocześnie w lipcu w PE premier Tusk wprowadził do tego sygnału politycznego składnik energii, możliwego optymizmu, że można zapobiec pogorszeniu relacji pomiędzy państwami członkowskimi UE. Ten sam sygnał polityczny uzyskał zaś dodatkowe znaczenie, gdy w grudniowym wystąpieniu przed Parlamentem Europejskim premier wezwał PE do objęcia funkcji przywódczej jako konstytuanta. Ten przekaz wydaje się konsekwencją wybranego przez Polskę modelu sprawowania prezydencji. Na skutek tego wykrzyknik postawiony przez prezydencję polską jest bardzo charakterystyczny: powołana do wykonywania funkcji przywódczej w imieniu państw członkowskich, wzywa Parlament Europejski do przejścia istoty funkcji przywódczej w postaci konstytuanta.

Podsumowując, bardzo ważnym elementem polskiej prezydencji okazało się znakomite wykonanie funkcji służebnej wobec pozostałych państw członkowskich oraz innych instytucji UE. Po zakończeniu kadencji prezydencja polska nie odnotowała istotnych protestów w stosunku do sposobu wykonania swojej funkcji. Państwa członkowskie nie sygnalizowały zasadniczych kłopotów z polską prezydencją. Parlament Europejski i Komisja Europejska przedstawiły wysokie oceny działania polskiej prezydencji, podobnie wysoka przedstawiciel, która skierowała w tej sprawie specjalny list. Tego typu referencje formułowane przez pozostałych graczy w Unii Europejskiej wydają się spełnieniem funkcji podstawowej. W ten sposób prezydencja została potwierdzona jako instytucja polizbońska.

Prezydencja Rady UE w wykonaniu Polski wskazała na zasadniczy kłopot, jaki dzisiaj ma Unia Europejska ze swoim przywództwem. Problem ten nie dotyczy tylko samej prezydencji, lecz także całej UE. W tym sensie współczesne problemy prezydencji rzucają nowe światło na teorie integracji europejskiej. W klasycznym przedkryzysowym ujęciu Unii Europejskiej najbardziej kompleksowym podejściem analitycznym wydawał się instytucjonalizm w wersji historycznej oraz socjologicznej, właściwy dla zrozumienia ewolucji i roli prezydencji UE². Dziś pozostaje on aktualny, lecz trzeba też wziąć pod uwagę twardą i bezwzględną wolę największych państw członkowskich. Bez odrobiny realizmu nie będziemy potrafili odpowiednio umiejscowić roli współczesnej prezydencji w politycznym i instytucjonalnym pejzażu dzisiejszej Unii Europejskiej. Z drugiej strony jednak, jeśli uznalibyśmy, że w dobie kryzysu Unią kierują rządy dużych państw, powstaje pytanie, po co potrzebowałyby w tej sytuacji całego procesu integracji oraz instytucji z nim związanych? Skoro zaś pomimo ciężarów pojawiających się z pakietami ratunkowymi duże kraje nadal podtrzymują proces integracji i wspólne instytucje, czysty realizm międzynarodowy nie wystarczy nam do zrozumienia aktualnie zachodzącego procesu.

Kryzys powoduje, że pojawiają się sytuacje i potrzeby nadzwyczajne, których nie da się rozwiązać bez bezpośredniego udziału państw narodowych. Tym samym prezydencja może i jest omijana, szczególnie ta, która nie jest sprawowana przez kraj należący do strefy euro. Wydaje się to normalną reakcją na kryzys, gdy państwa członkowskie euro poszukują rozwiązań pomiędzy najbardziej zaangażowanymi graczami. Jednocześnie nie ma powodu, dla którego prezydencja - nawet nienależąca do strefy euro - nie mogłaby pełnić swoich normalnych funkcji przywódczych i proaktywnie proponować rozwiązań, które następnie uzyskają akceptację pozostałych graczy. Zatem aktualny kryzys, jeśli zostanie przezwyciężony i nie doprowadzi do rozpadu Unii Europejskiej, nie powinien zaszkodzić zwykłemu funkcjonowaniu prezydencji rotacyjnej.

² L. Jesień, *Prezydencja Unii Europejskiej. Zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, PISM/Collegium Civitas, Warszawa 2011.

Bilans doświadczeń polskiej prezydencji w perspektywie politologicznej

dr hab. Jacek CZAPUTOWICZ
Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej

W swoim wystąpieniu skupię się na trzech zagadnieniach. Najpierw zastanowię się nad pytaniem, czym jest prezydencja, jaką odgrywa rolę w Unii Europejskiej i jakie są doświadczenia przewodnictwa polskiego w tym zakresie? Zastanowię się także, czy po sześciomiesięcznych doświadczeniach nasze postrzeganie prezydencji się zmieniło. W części drugiej omówię znaczenie sprawowania prezydencji dla Polski i tego, jak zostaniemy ocenieni. Wagę naszej prezydencji rozpatrzę w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. Część trzecia poświęcona zostanie refleksji nad tym, jak poszczególne teorie stosunków międzynarodowych i integracji europejskiej wyjaśniają rolę prezydencji oraz ewolucję samej Unii Europejskiej w czasie kryzysu. W szczególności będzie mnie interesowało to, czy możemy określić, gdzie znajduje się rzeczywista władza i prawdziwe przywództwo w UE oraz jaka jest rola prezydencji. Na koniec przedstawię pewne konkluzje odnośnie do prezydencji, aktualnego przywództwa w Unii i ich teoretycznej konceptualizacji.

Praktyka sprawowania prezydencji ciągle się tworzy. Od czasu wejścia w życie traktatu lizbońskiego odbyło się ich stosunkowo niewiele. Wśród dużych państw Polska pełniła tę funkcję jako druga, po Hiszpanii. Prezydencja urzeczywistnia zasadę równości państw, sprawują ją po kolei wszystkie kraje członkowskie, a każdy z nich tak samo często. Deklaracja nr 6 do traktatu lizbońskiego mówi, że prezydencję sprawuje przez 18 miesięcy trio, które składa się z trzech państw. Zestaw ten powinien

odzwierciedlać równowagę geograficzną Unii Europejskiej i być zróżnicowany pod względem demograficznym.

Polska sprawuje prezydencję razem z Danią i Cyprem, a więc państwami, które razem spełniają te warunki. Traktat Lizboński odebrał kompetencje prezydencji w sprawach zagranicznych. Do słabych stron przewodnictwa badacze zaliczają jego rotacyjność, brak ciągłości działania oraz słabą pamięć instytucjonalną, co w niewielkim stopniu jest rekompensowane przez instytucję trio. W literaturze przedmiotu wyróżnia się wiele funkcji prezydencji. Traktat Lizboński ogranicza funkcje reprezentacyjną, planistyczną i koordynacyjną. Prezydencja zachowuje realne znaczenie związane z funkcją mediacyjną i administracyjną, zarządza także przedsięwzięciami Rady.

Priorytety polskiej prezydencji ewoluowały. Przypomnijmy, że przyjęta w lipcu 2010 roku „Wstępna lista priorytetów polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej” obejmowała: wieloletnie ramy finansowe 2014–2020, stosunki ze Wschodem, rynek wewnętrzny, wzmocnienie polityki energetycznej Unii Europejskiej, wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony oraz wykorzystanie kapitału intelektualnego Europy. W marcu 2011 roku przyjęty został „Program 6-miesięczny polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.”, w którym określone zostały trzy cele generalne: integracja europejska jako źródło wzrostu, bezpieczna Europa oraz Europa korzystająca na otwartości. Priorytety te rozpisano następnie na poszczególne cele. Obserwatorzy wysuwali zarzut braku ich kwantyfikowalności, co utrudni ocenę stopnia ich realizacji. W takim ujęciu trudno określić, kiedy następuje sukces, a kiedy porażka.

Krytycy wskazują ponadto, że nowe priorytety zostały zredukowane i niejako rozmyte, nie podkreślają wyjątkowości Polski, nie odnoszą się także do bieżących problemów Unii, takich jak kryzys w strefie euro. Pojawiają się opinie, że Polska popełniła błąd, wcześniej ustalając priorytety, co uniemożliwiło jej właściwą identyfikację wyzwań, przed jakimi stoi Unia w drugiej połowie 2011 roku (kryzys euro, Libia).

Właściwie zostały natomiast określone cele resortowe Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, które mieszczą się w funkcji administracyjnej i mediacyjnej, a więc tych realnie sprawowanych. Chodzi mianowicie o zapewnienie sprawnego przebiegu negocjacji nad pakietem rozporządzeń po 2013 roku, osiągnięcie konsensusu w wybranych obszarach, wzmocnienie zintegrowanego podejścia do rozwoju i orientacji na rezultat oraz podniesienie rangi polityki spójności.

Powszechnie stosowane kryteria oceny prezydencji to: 1) efektywność prowadzenia spotkań, finalizowanie porozumień; 2) neutralność,

widoczne kierowanie się chęcią realizacji dobra wspólnego; 3) stopień realizacji założonych celów; 4) skuteczność reagowania na kryzysy i nieprzewidziane wydarzenia. Neutralność prezydencji wymaga zachowania równowagi między tym, co leży w interesie narodowym, a tym, co w interesie Unii jako całości. Uznaje się, że państwa mogą osiągnąć sukces wtedy, gdy skoordynują swój interes i cele prezydencji z interesem dużych krajów.

Niektórzy badacze utożsamiają prezydencję z przywództwem. Zdaniem Leszka Jesienia przywództwo w Unii Europejskiej definiowane jest jako asymetryczna relacja wpływu, która umożliwia jednemu aktorowi wpływanie na zachowania innych aktorów w sposób umożliwiający osiągnięcie zakładanych celów, na przykład odpowiedniego porozumienia w Radzie.

Mam wątpliwości, czy prezydencja polega na pełnieniu tak rozumianego przywództwa. Moim zdaniem jakościowo jest ona inną kategorią – to raczej formalne przewodnictwo, a nie rzeczywiste. Doświadczenia polskiej prezydencji pokazują, że nie chodzi o funkcję przywódczą, nawet w przypadku państwa stosunkowo dużego, takiego jak Polska. Od prezydencji nie oczekuje się przywództwa, lecz sprawności zarządzania, nie *leadership*, tylko *management*, nie jest to funkcja polityczna, ale administracyjna.

Prezydencja dostarcza ram dla obrad i negocjacji. Jest rodzajem organu wykonawczego Rady i grup roboczych. To raczej setki małych prezydencji niż jedna duża. Okazuje się, że pozycja rządu sprawującego prezydencję nie jest tak silna, jak początkowo myśleliśmy. Sposób podejmowania decyzji w ważnych sprawach przebiega poza prezydencją, często w sposób nieformalny, na telefon między przywódcami dużych państw. Podejmują one decyzje poza Radą i jej stałym przewodniczącym, do których później przekonują innych.

Wyjaśnia się, jaki jest numer telefonu do Europy, o który w latach siedemdziesiątych pytał Henry Kissinger. Nie jest to numer przewodniczącego Rady Europejskiej ani wysokiego komisarza ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, lecz numer kanclerz Niemiec, który łączy się wewnętrznym z prezydentem Francji. Doświadczenia prezydencji polskiej pokazują, że duże państwa rządzą, instytucje podążają za nimi, prezydencja zaś pełni funkcje administracyjno-logistyczne.

Znaczenie takiego przewodnictwa można rozpatrywać w wymiarze wewnętrznym i międzynarodowym. W tym pierwszym sprawowanie prezydencji w Unii Europejskiej było dużym wyzwaniem administracyjnym i logistycznym. Wybory parlamentarne w trakcie, wynikające z przyję-

tego wcześniej kalendarza, stanowiły duże ryzyko. Wynik zapewnił jednak kontynuację sprawowania władzy przez dotychczasową koalicję.

Sprawowanie prezydencji zawiera ważny aspekt edukacyjny. Odbywają się szkolenia urzędników, konferencje naukowe, przygotowuje się publikacje. Rezultatem będzie także lepsze zrozumienie konsekwencji wprowadzenia traktatu lizbońskiego dla funkcjonowania Unii. Podnosi się poziom znajomości Unii Europejskiej w społeczeństwie. Przy liczbie państw 27 prezydencja sprawowana jest co 13 lat, a przez to pamięć o poprzedniej prezydencji sprawowanej przez dany kraj zaciera się. Za każdym razem ma więc miejsce proces uczenia się. Rozwijana jest umiejętność pracy na rzecz dobra wspólnego, całej Unii, a nie tylko własnego państwa. Pojawia się także okazja do lepszego poznania danego kraju - jego historii, kultury i uwarunkowań - przez polityków i urzędników z innych państw. Istnieje możliwość zmiany negatywnych stereotypów i budowy pozytywnego wizerunku.

Polscy urzędnicy „nauczyli się” Unii - najpierw uczestniczyli w szkoleniach, a następnie ćwiczyli w praktyce funkcjonowanie grup roboczych. Zyskali pewność siebie, niejednokrotnie zdobyli umiejętności, które umożliwią im skuteczne funkcjonowanie w strukturach unijnych. Dla państwa i urzędników prezydencja stanowi rodzaj obrzędu inicjacji, jest to swoista matura, którą dobrze zdali.

W wymiarze międzynarodowym polska prezydencja przypadła na okres, w którym zasadnicze znaczenie miały dwa czynniki: kryzys gospodarczy w Grecji i wydarzenia w świecie arabskim, zwłaszcza w Libii. Przez problemy z euro uwaga skierowana była nie na sprawującą prezydencją Polskę, lecz na Niemcy i Francję jako rzeczywistych architektów polityki unijnej. Rola Polski ograniczała się do ich wspierania. Okazało się, że w zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony decyzje podejmują kraje, które skutecznie przeprowadziły operację w Libii, a więc Francja i Wielka Brytania. Polskiego udziału w sensie zaangażowania wojskowego nie było, zatem nie jesteśmy postrzegani jako państwo, które przyczyniło się do sukcesu tej operacji.

Jednym z naszych priorytetów było Partnerstwo Wschodnie, na którego szczycie z 29-30 września 2011 roku miano zaproponować krajom regionu realną współpracę i partnerstwo. Celu tego nie udało się zrealizować. Okazało się, że wiele państw unijnych postrzega Partnerstwo Wschodnie jako konkurencję dla polityki w basenie Morza Śródziemnego. Przygotowana deklaracja nie została podpisana przez kraje partnerskie. Z drugiej strony trudno jednak oczekiwać, by w obecnej sytuacji politycznej na Białorusi i na Ukrainie można było osiągnąć coś więcej. Warto wspomnieć

o powołaniu przez KSAP i Ministerstwo Spraw Zagranicznych Akademii Administracji Publicznej Partnerstwa Wschodniego, która kształci urzędników z krajów objętych tą inicjatywą. Pierwsze szkolenia już się odbyły.

Polska była także krytykowana przez Amnesty International za przekazanie władzom białoruskim danych bankowych Lesia Bialackiego, co dało podstawy do jego zatrzymania. Media prawie nie odnotowały przekazania przez premiera Donalda Tuska projektu traktatu akcesyjnego premier Chorwacji Jadranca Kosor.

Do sukcesów należy natomiast zaliczyć skuteczną negocjację i doprowadzenie do kompromisu w sprawie zespołu pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy, którego celem jest wzmocnienie nadzoru makroekonomicznego i zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej (tzw. sześciopak). Należy też zauważyć, że we wrocławskim spotkaniu ministrów finansów wziął udział - po raz pierwszy w historii - amerykański sekretarz skarbu.

Wydaje się, że Polacy mieli zbyt duże oczekiwania wobec prezydencji, która miała odgrywać istotną rolę np. w procesie stanowienia prawa. Okazało się, że jest inaczej. Także trójkąt weimarski nie ułatwił Polsce uczestniczenia w procesie decyzyjnym dotyczącym ważnych spraw. Nasz kraj jest jego najsłabszym ogniwem i nawet wzmocniony przez urząd prezydencji, nie jest w stanie dorównać randze Niemiec i Francji. Prezydencja potwierdziła, że Polska jest postrzegana jako kraj średniej wielkości, której znaczenie i wpływ są stosunkowo ograniczone. Nie dokonała przełomu na drodze do ściślejszej integracji, jednak zaprezentowała się jako dojrzały i proeuropejski członek UE. Jednocześnie stosunkowo niezła sytuacja gospodarcza zjednała Polsce uznanie.

Poszczególne teorie w różny sposób wyjaśniają prezydencję w Unii Europejskiej. Liberalizm międzynarodowy uznaje, że państwa pozostają podmiotem i motorem integracji europejskiej oraz zachowują pełną kontrolę nad tym procesem (chodzi o duże kraje). Integracja europejska umożliwia im zwiększenie kontroli nad sprawami wewnętrznymi. Zgodnie z tą teorią integracja rozwija się przez negocjacje międzyrządowe, po których następuje okres konsolidacji. Legitymacja działania na szczeblu UE wyraża się przez suwerenność państw. Z kolei aktywność na poziomie unijnym daje legitymację do tej w przestrzeni wewnętrznej i pozwala zrealizować cele inaczej niemożliwe do osiągnięcia. Na przykład kontestowane przez polskie społeczeństwo podniesienie wieku emerytalnego oraz zrównanie go dla kobiet i mężczyzn jest przedstawiane jako wymóg czy zalecenie Unii Europejskiej. Współpraca z innymi rządami wynika z chęci zwiększenia kontroli nad krajową sceną polityczną. Prezydencja w perspektywie

liberalizmu międzyrządowego ma zatem znaczenie, wzmacnia bowiem rząd państwa ją sprawującego w polityce wewnętrznej. Do takiego kraju przyjeżdżają przywódcy innych państw, pojawiają się na wspólnych fotografiach, co przyczynia się do tworzenia wizerunku mężów stanu. Innymi słowy, państwa kolejno wyświadczają sobie przysługę, uczestniczą w legitymizacji władzy.

Nowy instytucjonalizm, zarówno w odmianie instytucjonalizmu racjonalnego wyboru, historycznego i socjologicznego (konstruktywizmu), podkreśla znaczenie instytucji i ich wpływ na procesy podejmowania decyzji. Z tej perspektywy prezydencja jest instytucją, która wpływa – tak jak inne – na zachowanie państw. Instytucje powstają dla rozwiązywania wspólnych problemów. Prezydencja widziana w tej roli może być gwarantem ciągłości, skuteczności oraz lepszej koordynacji działań, zakładając, że poszczególne państwa są równe. Zadaniem prezydencji jest umożliwienie negocjacji i znalezienia kompromisu.

W ujęciu instytucjonalizmu racjonalnego wyboru prezydencja stanowi wyjście z dylematów negocjacyjnych. Jako forma zinstytucjonalizowanego przewodnictwa (nie: przywództwa) ma zdolność do rozwiązywania problemów, które występują w zdecentralizowanych negocjacjach, a wynikają z działania zbiorowego. Instytucjonalizm historyczny głosi z kolei, że integracja posuwa się do przodu na skutek podejmowania przez państwa kroków, z których nie można się później wycofać. Gdyby dzisiaj kraje Europy Południowej znały konsekwencje utworzenia strefy euro, zapewne by tego nie zrobiły. Wycofanie się z tej decyzji jest jednak dzisiaj trudno wyobrażalne.

Konstruktywizm (instytucjonalizm socjologiczny) zwraca uwagę na aspekt socjalizacyjny prezydencji. Przyczynia się ona do przyswojenia norm i zasad obowiązujących w Unii oraz ich internalizacji. Konstruktywizm zaleca analizowanie zachowania aktorów pod kątem zgodności z logiką poprawności. Głosi, że państwa sprawujące prezydencję nie będą chciały narażać się na zarzut realizacji swoich interesów kosztem tych unijnych, dlatego będą działać na rzecz dobra wspólnego. Prezydencja Polski zdaje się potwierdzać te założenia. Ale konstruktywizm głosi także, że czasami państwa nie wiedzą, jaki jest ich interes, a wówczas rozpoznają sytuację, badają sprawę, wyczekują. Obecnie Polska jest właśnie w takiej sytuacji odnośnie do wspólnej waluty. Nie wiemy, co jest dla nas dobre, a co złe: wejść do strefy euro czy pozostać poza nią? Za pierwszym rozwiązaniem przemawia pełniejsze uczestniczenie w procesie decyzyjnym Unii, za drugim zaś zachowanie w rękach państwa instrumentów prowadzenia polityki gospodarczej i ochrony przed skutkami kryzysu.

Ciekawych wyjaśnień dostarcza realizm, w szczególności w odmianie neoklasycznej. Głosi on, że celem państw jest maksymalizacja wpływu. W miarę jak ich siła rośnie, włączają się one w politykę poza swymi granicami i starają kontrolować oraz kształtować środowisko zewnętrzne. W polityce zagranicznej liczy się przede wszystkim potęga będąca w dyspozycji rządu, dlatego państwo, które łatwiej sięga do narodowych zasobów, prowadzi taką politykę skuteczniej.

Podsumowując - oczekiwania, że prezydencja wiąże się z przywództwem w Unii Europejskiej, okazały się bezpodstawne. Liczy się przede wszystkim funkcja administracyjna i negocjacyjna. Polska wykorzystała swoją szansę w wymiarze wewnętrznym - urzędnicy i społeczeństwo lepiej poznali Unię Europejską, co zaprocentuje w przyszłości, udało się też skutecznie przeprowadzić promocję kraju - oraz zewnętrznym, ponieważ Polska posunęła integrację europejską do przodu, dobrze zorganizowała kwestie logistyczne oraz umocniła swój wizerunek państwa będącego zwolennikiem integracji.

Dostrzegamy słabość liberalnych wyjaśnień sprawowania prezydencji, lepsze są natomiast wyjaśnienia z pozycji realistycznych, które mówią, że państwa są egoistyczne, a ostateczną instancję stanowi potęga danego kraju. W szczególności przydatny wydaje się realizm neoklasyczny, który zakłada maksymalizację wpływu i władzy - dla realizacji swoich interesów państwa będą ingerować w sprawy wewnętrzne innych.

Gdzie znajduje się przywództwo (*leadership*) w Unii Europejskiej? Na pewno nie w prezydencji ani w instytucjach wspólnotowych, lecz jest sprawowane przez państwa duże, zwykle w sposób nieformalny. Struktury unijne są podporządkowane dużym krajom, nie mają mocy samodzielnego działania, nie są też czynnikami sprawczymi. Możemy przytoczyć słowa Carla Schmitta, który powiedział, że w sytuacji wyjątkowej, z jaką mamy teraz do czynienia, widać wyraźnie, kto jest suwerenem.

**Ocena polskiej prezydencji
z perspektywy prawnej i ekonomicznej**

Skutki ekonomiczne prezydencji oraz jej kontekst gospodarczy

prof. Witold ORŁOWSKI
Dyrektor Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej

Będę mówić o skutkach ekonomicznych oraz o takim kontekście. Wiem, że w trakcie panelu już prawie wszystko było powiedziane, niemniej jednak spróbuję jeszcze raz spojrzeć na to trochę z innej perspektywy.

Uważam, że możemy być zadowoleni z naszej prezydencji. Nie dlatego, że udało się aż tak wiele osiągnąć (za chwilę powiem, jak walczyliśmy), ale z innego powodu. W Polsce najbardziej baliśmy się tego, że ta prezydencja będzie nijaka. Mogło być jeszcze gorzej - na przykład mógł panować większy bałagan. W sensie merytorycznym obawialiśmy się, że nie jesteśmy właściwie przygotowani - czy wiemy, co chcemy i mamy robić, czy zostaniemy zapamiętani jako kraj, który potrafił cokolwiek osiągnąć? Przypominam sobie te długie dyskusje na temat priorytetów polskiej prezydencji. Niejedna osoba powiedziała wtedy bardziej lub mniej proroczo, że my tu sobie coś ustalamy, a życie tak czy owak napisze nowe priorytety i określi to, czym się będziemy zajmować. W sprawach ekonomicznych nie ma wątpliwości, że tak się po prostu stało - to znaczy czyniki zewnętrzne zadecydowały, czym się mieliśmy głównie zajmować.

Dostaliśmy bardzo trudne i ciekawe zadanie, ale myślę, że wróciliśmy z tarczą, a nie na tarczy. Przy czym nie mówi to o tym, czy wroga rozgromiono, czy nie. Chodzi o to, że robiliśmy, co mogliśmy, w trudnej sytuacji. Moim zdaniem udało nam się pokazać, że było to możliwe.

Dlaczego to wszystko się wydarzyło? Odpowiedź jest bardzo prosta. Teraz, jak sobie weźmiemy listę naszych priorytetów, to dojdziemy do wniosku, że tak naprawdę było to zestawienie całkowicie nieaktualne. Problemy, które należało rozwiązać, okazały się zupełnie inne. W momencie gdy zaczynaliśmy prezydenturę, teoretycznie istniały dwa obszary o kluczowym dla nas znaczeniu. Pierwszym był budżet wraz z dyskusją na temat nowej perspektywy finansowej. Tu oczywiście nie mieliśmy dużego pola manewru, ponieważ drugi problem zaabsorbował jakieś 90% naszej aktywności. Chodzi o to, co się dzieje w strefie euro, a co ma wpływ na Unię Europejską w ogóle. Byliśmy w niesłychanie trudnej sytuacji - to już pewnie dzisiaj padało wiele razy - jako kraj spoza strefy euro, który właściwie nie bardzo miał wpływ na to, co się stanie.

Próbowaliśmy stosować naszą taktykę wpychania kolana między drzwiami i niepozwalania, żeby sprawy rozwiązały się ze szkodą dla Unii i dla nas samych. W tym momencie akurat zniknęła jedna bardzo poważna obawa. W Polsce cały czas mówiono, że przede wszystkim powinniśmy bronić naszego interesu. Część osób twierdziła: prezydentura jest po to, żeby załatwić dopłaty dla rolników itd. Wtedy reagowała druga część sali: wręcz przeciwnie, w czasie prezydentury trzeba niemal demonstracyjnie unikać promowania własnych interesów. Na to z kolei odpowiadano: wobec tego my nic nie zdołamy zrobić.

Tymczasem, być może szczęśliwie, okazało się, że interesy Polski i Unii jako całości bardzo się ze sobą zbiegły. Mamy ogromny kryzys, który będzie trwał jeszcze wiele lat, i kraje unijne, które oblały egzamin, a sama Unia sobie z tym nie radzi. Przede wszystkim chodzi o państwa strefy euro, ale nie tylko. Problem ma charakter ogólnowspólnotowy i dotyczy w równym stopniu Wielkiej Brytanii pozostającej niejako na zewnątrz, jak i Francuzów, Niemców czy Hiszpanów będących w środku. Przez oblanie egzaminu rozumiem nieumiejętność podejmowania decyzji wtedy, kiedy należało to robić. Już nie mówię o niedopuszczeniu do kryzysu, bo nie cofniemy pewnych wydarzeń.

Amerykański sekretarz skarbu, zaproszony na ECOFIN, mówił: bierzcie do ręki tę bazookę i strzelajcie. Przede wszystkim trzeba umieć zdecydować: strzelamy czy nie strzelamy, szukamy tej bazooki czy nie. Problem Unii nie polega na tym, że nie wie, w którą stronę strzelać, tylko że cały czas jest kłótnia o to, czy w ogóle to robić, czym jest ta bazooka, czy ona powinna być użyta, czy nie... Zaproszenie sekretarza skarbu było sprytnym zagranem, które polegało na próbie pokazania: proszę bardzo, nikt się nie obawia o niewypłacalność Stanów Zjednoczonych. Dlaczego? Ponieważ tam jest sprawny mechanizm podejmowania decyzji ekonomicznych w trudnych sytuacjach. W Europie natomiast tego brakuje, kilka

krajów balansuje na skraju niewypłacalności. Co więcej, ich przedstawiciele spotykają się od dwóch lat i nie są w stanie podjąć żadnej decyzji. Dzieje się tak dlatego, że ich interesy – krajów dłużników i krajów wierzycieli – są rozbieżne. Ale to pokazuje przede wszystkim niewiarygodną słabość mechanizmu podejmowania decyzji w Unii.

Tu w pewnym sensie pojawia się nasza rola. Tak jak mówię, od początku musieliśmy sobie zdawać sprawę z tego, że nie jesteśmy w stanie zmusić Niemców, Francuzów, Hiszpanów ani Włochów do podjęcia decyzji. To musi się zdarzyć wewnątrz strefy euro. Nie chodzi tylko o bazookę, lecz także o rozwiązania instytucjonalne, o ustanowienie kapitana tego statku. Ponieważ rzeczywiście obecne problemy strefy euro biorą się głównie stąd, że Unia jest takim okrętem pozbawionym dowodzącego. Bez niego nie jest w stanie obrać kursu. Teoretycznie niemal mityczna postać Merkozy co jakiś czas podejmuje decyzje, po czym się okazuje, że tak naprawdę od dwóch lat nie przekłada się to na jakikolwiek operacyjny program działania. To znaczy, że w tej chwili kapitan jest figurą fikcyjną. Widać więc ogromne słabości instytucjonalne w czasach, gdy również nasz minister finansów usiłował potrząsnąć wszystkimi, mówiąc o tym – co jest oczywiście prawdą – że całe zło, które się zdarzyło w ekonomii i finansach, nie musi być końcem tej historii. Wystarczy spojrzeć w przeszłość – sześćdziesiąt czy osiemdziesiąt lat temu konsekwencje polityczne i społeczne Wielkiego Kryzysu stały się o wiele potężniejsze niż niewiarygodnie głębokie skutki finansowe.

Tak więc staraliśmy się odgrywać rolę misji dobrych usług. Próbowaliśmy pomagać w miarę naszych skromnych możliwości. Myślę, że udało nam się to zadanie zupełnie nieźle wykonać, choć oczywiście od początku ze świadomością, że w spotkaniach grupy euro polska prezydencja nie jest mile widziana. Na początku zostaliśmy zaproszeni do debaty przez przewodniczącego eurogrupy, a potem okazało się, że to nieaktualne. Zdajemy sobie sprawę z tego, że nasze środki i możliwości były bardzo ograniczone. Myślę, że biorąc to pod uwagę, udało nam się zrobić maksimum dobrej pracy, tak by do porozumienia było bliżej i żeby zdano sobie sprawę z tego, co się dzieje. Oczywiście nie uleczyliśmy strefy euro, „sześciopak” jest śmiesznie małym narzędziem w stosunku do wyzwania, które w tej chwili stoją przed eurolandem i całą Unią.

Naszą porażką na pewno jest to, że Wielka Brytania w pewnym momencie odplynęła i że ten *bridge over troubled water* trzeba cały czas przerzucać na nowo. Myślę, że zostaliśmy w pamięci jako ci, którzy zrobili bardzo dużo, by przynajmniej lepiej zrozumieć zaistniałą sytuację. Staraliśmy się pomagać oraz dbać o interesy krajów spoza strefy euro. A że nie udało nam się wszystkiego osiągnąć? No cóż, od początku było jasne, że

to nie zależy od nas. Zresztą na polu chwały, jak pamiętam, zostawiliśmy nawet plombę naszego ministra finansów w czasie jednego ze spotkań.

Główne problemy prawne polskiej prezydencji

prof. dr hab. Jan BARCZ
Kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego
i Prawa Unii Europejskiej,
Kolegium Prawa, Akademia Leona Koźmińskiego

Będę starał się utrzymać w tenorze wypowiedzi pana profesora Orłowskiego. Odniesienie się do głównych problemów prawnych sprawowania prezydencji obejmuje dwa duże bloki tematyczne. Po pierwsze, sprawność zarządzania procesem legislacyjnym w ramach Unii Europejskiej, i po drugie, sprawy instytucjonalne, głównie ustrojowe, na które, jak doskonale wszyscy wiemy, nałożył się finalny etap implementacji reform polizbońskich. Przed rozpoczęciem przewodnictwa zasadnie zwracano uwagę na to, że prezydencja Polski, czyli „średnioduzęgo” nowego państwa członkowskiego UE, podsumuje pewien etap kształtowania się działań implementacyjnych w stosunku do tego, co wprowadził traktat. Finalizacja działań implementacyjnych może mieć nie mniejsze znaczenie niż same rozwiązania zawarte w traktacie.

Najpierw krótko na temat pierwszego bloku, ponieważ dużo na ten temat mówiono. Po pierwsze, zarządzanie procesem legislacyjnym przebiegło naprawdę sprawnie w rękach polskiej prezydencji (polskich urzędników). Dla nas - mówię tak, trochę podszywając się pod Krajową Szkołę Administracji Publicznej - nie było to zaskoczeniem, dlatego że tutaj zostało przeprowadzone tak zwane szkolenie podstawowe korpusu prezydencji. Diagnoza po jego zakończeniu była optymistyczna: dlatego że większość członków korpusu dobrze przygotowano do sprawowania prezydencji, a kilkanaście procent już wówczas było urzędnikami europejski-

mi w pełnym tego słowa znaczeniu. Po zakończeniu szkolenia, wbrew różnym złowieszczym przepowiedniom związanym z wyborami parlamentarnymi, ocenialiśmy: dla nas nie jest istotne, jaki będzie minister czy wiceminister, lecz to, że sprawy będzie trzymał w ręku porządny korpus urzędniczy. Wtedy prezydencja i tak sobie poradzi. Ta diagnoza, która była stawiana na dobrych parę miesięcy przed rozpoczęciem prezydencji, sprawdziła się w pełni.

Jeżeli chodzi natomiast o poszczególne problemy, to oczywiście były sprawy, które udało się zamknąć, na czele z pakietem sześciu instrumentów wzmacniających pakt stabilności i wzrostu. Chciałbym podkreślić, że nie w pełni zgodziłem się z profesorem Orłowskim, że to jest taki „dodatek”, który niewiele znaczy. Sformułowałbym to nieco inaczej: od strony instytucjonalno-prawnej obecnie Unia ma wszystko, czego potrzebuje, żeby zdyscyplinować strefę euro. Teraz jest to przede wszystkim kwestia woli politycznej państw członkowskich i psychologicznej reakcji rynku. Od strony formalnej, po wejściu w życie tej dyrektywy i pięciu rozporządzeń, Unia dysponuje odpowiednim instrumentarium do tego, aby kontrolować państwa członkowskie eurolandu.

Co więcej, również wiele innych spraw, które udało się sfinalizować, wymagało naprawdę dobrej logistyki i skutecznego działania. Po pierwsze, zakończono prace nad traktatem akcesyjnym z Chorwacją – to trudne zadanie, finisz w tym przypadku jest ważny i wymaga głębszej znajomości rzeczy. Po drugie, podpisano takie umowy, które dla nas były ważne, jak na przykład o ruchu przygranicznym z obwodem kalininradzkim. Po trzecie, zajmowano się dodatkowymi sprawami mniej lub bardziej istotnymi dla nas, między innymi „małymi” traktatami rewizyjnymi (proces ratyfikacyjny protokołu hiszpańskiego, postępowanie w dwóch traktatach dotyczących protokołu czeskiego i irlandzkiego). Po czwarte wreszcie, właściwie zakończono negocjacje umowy o przystąpieniu Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Obecnie w grę wchodzi uzgodnienie tzw. działań dopełniających, ale co do najważniejszych elementów osiągnięto porozumienie.

W wielu dziedzinach, które były bardzo trudne, prezydencja potrafiła moderować sytuację. Nawiązywano już na przykład do prób istotnej modyfikacji reżimu Schengen w związku z napływem imigrantów z Afryki Północnej. We współpracy z Komisją Europejską sytuacja nieco się uspokoiła i wypracowano bardziej rozważne rozwiązania. Pewien niedosyt jednak pozostaje, ponieważ nie udało się wprowadzić Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen. Ci z państwa, którzy znają Europę, wiedzą jednak doskonale, że niechęć w stosunku do otwarcia czy do zniesienia fizycznych granic kontroli w stosunku do tych dwóch krajów jest bardzo głęboka w przy-

padku większej liczby państw członkowskich UE. Nie jest to więc tylko kwestia podjęcia decyzji formalnej, lecz także przygotowania politycznego i przekonania większości UE do tego, że Bułgaria i Rumunia już do tego w pełni dojrzały.

Chciałbym też zwrócić uwagę na to, że prezydencja polska nieźle sobie radziła w dziedzinach bardzo trudnych z punktu widzenia funkcjonowania Unii, które powstały po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Chodzi o kontrowersyjne i ważne sprawy, które na zewnątrz są mało zauważalne. Udało się wypracować metodę w zakresie istotnej kontrowersji dotyczącej kwalifikacji materii do aktów delegowanych i wykonawczych. Podobnie dobrze sobie radzono z problematyką uprawnień Unii do zawierania umów międzynarodowych, zwłaszcza tych mieszanych, oraz związanym z tym problemem reprezentacji Wspólnoty w organizacjach międzynarodowych.

Podsumowując tę część, należy stwierdzić, że od strony zarządzania procesem legislacyjnym nasi urzędnicy naprawdę dobrze zdali egzamin.

Kolejny problem dotyczy ważniejszych spraw, czyli implementacji reform ustrojowych. Tutaj chciałbym się odnieść tylko do dwóch kwestii, które już były poruszane w dyskusji. Po pierwsze, do formuły działania prezydencji hybrydowej, i po drugie, zapobiegania fragmentacji ustrojowej Unii.

W pierwszej sprawie ważne jest zwłaszcza to, jakie były konsekwencje przekazania części kompetencji dotychczasowej prezydencji rotacyjnej stałym nowym urządóm, przede wszystkim przewodniczącemu Rady Europejskiej i wysokiej przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Tutaj przewodnictwo jest i było konfrontowane z dylematem stosunkowo jednoznacznym: czy walczyć o miejsce państw członkowskich jako kolejno sprawujących prezydencję i wejść w konflikt z tymi nowymi urządómi, czy też przyjąć nieco inną postawę, wynikającą z refleksji nad celem ustanowienia nowych urządóów? Jeżeli je stworzono wolą państw członkowskich, to po to, żeby pewne obszary były lepiej zarządzane, z lepszą tzw. pamięcią instytucjonalną. Uwzględnienie takiego podejścia nakazywałoby działanie kooperacyjne, nakierowane na umacnianie nowych urządóów. Dobrze się stało, że Polska poszła tym drugim nurtem, to znaczy prezydencja miała głos tam, gdzie powinna. Łatwo było jednak zauważyć, że podczas polskiego przewodnictwa, niezależnie od różnych napięć w pracy bieżącej, działano na rzecz wzmocnienia nowych struktur, które zostały ustanowione. Postępowano też bardzo umiejętnie w celu dowartościowania nowej, większej roli Parlamentu Europejskiego w postlizbońskiej strukturze instytucjonalnej.

Drugi problem dotyczy działalności prezydencji rotacyjnej w warunkach kryzysu w strefie euro. W tym przypadku - była o tym mowa w poprzednim panelu - obecna sytuacja wykazała, że przewodnictwo sprawowane przez państwo spoza eurolandu w obliczu kryzysu w tej grupie skazane jest na marginalizację w procesie decyzyjnym. Stan ten będzie się utrzymywał, ponieważ Dania, mimo wyrażanych najszczerzych chęci wspierania działań na rzecz przewycięzania kryzysu, do strefy euro nie należy. Trend, który można było zaobserwować, czyli przejście różnych funkcji zarządzania nie przez państwo sprawujące prezydencję, będzie się utrzymywał. Niemniej wynika to z obiektywnej sytuacji: braku członkostwa w eurolandzie. W tym kontekście szczególną rolę zaczął odgrywać przewodniczący Rady Europejskiej (jako moderator działań na rzecz przewycięzania kryzysu w strefie euro). Jest to bez wątpienia problem, nad którym trzeba się zastanowić, tym bardziej że przez tę sytuację zaczęto rozważać stworzenie nowego modelu obsadzania najwyższych urzędów w ramach Unii Europejskiej (uwzględniając to, czy dane państwo należy do eurolandu, czy też nie). To nie są sprawy błahe, lecz alarmujący sygnał polityczny dla państw członkowskich UE, które nie należą do strefy euro.

Teraz zwięźle w odniesieniu do ostatniego problemu - groźby fragmentacji Unii Europejskiej. Należy stwierdzić, że Polska może nie po mistrzowsku, ale w sposób bardzo wyważony i przemyślany odegrała swoją rolę państwa nienależącego do strefy euro, które nie tyle, jak się mówi, „wsadzało kolano między drzwi”, ile umiejętnie sygnalizowało, że rozwiązanie kryzysu musi nastąpić wspólnie i nie powinno prowadzić do podziałów w Unii Europejskiej. Sytuacja natomiast jest obecnie bardzo poważna. Jeśli poddamy analizie dwie umowy - jedną, która już została podpisana i znajduje się w procesie ratyfikacji - czyli tę ustanawiającą Europejski Mechanizm Stabilności oraz traktat o unii fiskalnej, to w przypadku pierwszej z nich stwierdzimy, że została skonstruowana w sposób, który umożliwia autonomiczne działanie - niejako na zewnątrz Unii Europejskiej. Gdyby zaistniała taka konieczność, to Europejski Mechanizm Stabilności może - jako odrębna organizacja międzynarodowa - działać „obok” Unii. Nieco lepiej się zapowiada, przynajmniej jak dotąd, traktat o unii fiskalnej, ale i on zachowuje dużą autonomię w stosunku do Unii.

Od strony strukturalnej sytuacja wygląda w ten sposób, że w zależności od rozwoju politycznego traktaty te mogą działać w harmonii z Unią Europejską lub też oderwać się od niej i funkcjonować autonomicznie. Jest to kwestia wyboru, który będzie się kształtował w najbliższych miesiącach i latach: czy Unia przez obecny kryzys osiągnie większą stabilność i koherencję, czy też nastąpi jej fragmentacja.

Zakończyłbym następującymi wnioskami: jeżeli mówiłem o wyważonej reakcji naszego kraju, to polegała ona nie tylko na tym, że Polska jako państwo członkowskie przesłała jasny sygnał, że nie za szybko, ale jednak chce wejść do strefy euro. W tym celu konsekwentnie przeprowadzamy reformy nakreślone w pakcie Euro Plus. Doktor Leszek Jesień w swojej wypowiedzi wymienił cztery ważne przemówienia polskich polityków w sprawach unijnych. Według mnie dwa z nich odegrały olbrzymią rolę, jeśli chodzi o podniesienie wiarygodności Polski w Unii. Po pierwsze, exposé premiera, które w istocie zawierało program realizacji paktu Euro Plus. Wynikało z niego jasne przesłanie: Polska zamierza konsekwentnie realizować program nakierowany na stabilizację finansów publicznych, wymaganych dla państw strefy euro, mimo że jeszcze do niej nie należy. Drugie co do ważności było przemówienie ministra Sikorskiego w Berlinie, gdzie główne przesłanie brzmiało: uważamy, że strefa euro musi przetrwać, leży to również w interesie Polski, a Niemcy ponoszą odpowiedzialność historyczną i polityczną za los integracji europejskiej. Nie powinni dominować w Unii, lecz być jej odpowiedzialnym liderem.

Zasadnicze wnioski dla naszego kraju wynikające z okresu sprawowania prezydencji byłyby dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, Polska musi być wiarygodnym partnerem ekonomiczno-politycznym, czyli zrealizować wszystkie reformy, jakie zostały zapowiedziane w pakcie Euro Plus. Po drugie, powinna mieć jasny i konkretny scenariusz wejścia do strefy euro. Unia z pewnością będzie w coraz większym stopniu różnicować się wewnętrznie. Nie ulega również wątpliwości, że centrum decyzyjne będzie się formowało wokół zmodyfikowanej strefy euro. W zróżnicowanej Unii istotne jest to, aby należeć do grupy państw znajdujących się w tym centrum. Wtedy odpowiedź na pytanie dotyczące fragmentacji Unii będzie miała inne znaczenie.

Osiągnięcia prezydencji w dziedzinie gospodarki i prawa

prof. dr hab. Artur NOWAK-FAR
Kierownik Katedry Prawa Europejskiego, SGH

Cieszę się z zaproszenia na tę wspianą ucztę intelektualną. Mam wrażenie, że właściwie już nic nowego nie powiem, ale już od samego początku pewnie ustalę trochę inny model rozumienia prezydencji, niż to wynika z dotychczasowych dyskusji.

Przypominam, że ramy czasowe naszej prezydencji były stosunkowo krótkie. Formalnie to pół roku, ale odliczywszy czas wakacji i okres świąteczny, pozostaje około czterech miesięcy. W tak krótkim czasie nie da się za dużo zrobić w sferze gospodarczej, o którą mnie pytano, zapraszając na to spotkanie, czy w sferze prawnej, która jest przecież swoistym oporządzeniem, służącym do osiągnięcia także celów gospodarczych. To, że w ogóle polskiej prezydencji udały się niektóre inicjatywy, że wiele problemów rozwiązała czy pomogła rozwiązać, jest samo w sobie sukcesem.

Drugą kwestią, która bardzo ograniczyła możliwości polskiego przewodnictwa w Radzie UE, było to, że przecież prezydencja w jej kształcie polizbońskim ma bardzo okrojone kompetencje. Pod względem formalnym została ograniczona właściwie tylko i wyłącznie do sfery operacyjnej, czyli załatwiania bieżących spraw, organizowania spotkań czy określania harmonogramu - na tym przecież polega jej mandat instytucjonalny.

Polska ma olbrzymią zasługę w poszerzeniu tej formuły, w pokazaniu innym państwom członkowskim, które będą w przyszłości prezydencję obejmować, że można te pozornie wątle uprawnienia poszerzyć i wzbo-

gacić oraz osiągnąć przez to całkiem ciekawe rezultaty. Podobnie udało jej się pokazać, że nawet nie będąc w strefie euro, można zaznaczyć swoją obecność w procesach podejmowania ważnych decyzji, które tej grupy krajów dotyczą. Także tutaj Polska, jak zresztą to wynika z bardzo ciekawych analiz przedstawionych przez moich znakomitych przedmówców, wykonała porządną pracę, którą można by było nazwać dyplomatyczną, swoistą grą również w odniesieniu do tej kwestii. Warto pamiętać, że miała wyjątkową ciekawą pozycję, taką strategiczną. Na czym ona polegała? Po pierwsze, na tym, że Polska dosłownie w przeddzień objęcia prezydenturą przystąpiła do paktu Euro Plus. To było coś, co przecież stanowiło grunt pod bardziej rozległe, głębsze włączenie się w proces decyzyjny dotyczący reformy strefy euro.

Drugim elementem, oczywiście trochę głębszym i niewynikającym z bardzo prostych decyzji politycznych, tylko raczej z realizacji większych strategii gospodarczych, było to, że Polska jawiła się na tle państw Unii jako tak zwana „zielona wyspa”, chociaż to dziwnie brzmi - o ile pamiętam, określenie to służyło zwykle do opisywania Irlandii. Szczęśliwie nagle jednak staliśmy się ową „zieloną wyspą”, nie będąc wyspą w ogóle ani nie zrealizowawszy postulatu stania się „drugą Irlandią”, co pozwoliło nam wychodzić z ciekawymi inicjatywami służącymi zachowaniu spójności Unii Europejskiej w tym kontekście oraz włączeniu się do głównego procesu decyzyjnego w ramach strefy euro. Moim zdaniem w tym zakresie Polska udzieliła bardzo dużego wsparcia inicjatorom programów reform w strefie euro. Przy okazji wyraźnie dała się poznać jako państwo, które dba o spójność Unii Europejskiej i o zatarcie niepotrzebnych granic pomiędzy strefą euro a państwami spoza niej oraz które podjęło wiele ważnych inicjatyw między innymi w zakresie gospodarki. Z ubolewaniem stwierdzam jednak, że ostatecznie państwo spoza strefy euro, jakim przecież jest Polska, więcej w tym zakresie chyba po prostu zrobić nie mogło.

Warto natomiast wspomnieć tutaj o paru kwestiach, które są mniej lub bardziej znane, albo może w ogóle nieznane. Powiedziano tu parokrotnie o olbrzymim sukcesie Polski, jakim było skłonienie Unii Europejskiej do powrotu do zagadnienia tzw. „sześciopaku”. Warto pamiętać, że to nie jest kwestia jakiegось zupełnie nowej konstrukcji. Pojawiła się ona rok, a może nawet półtora roku wcześniej jako propozycja legislacyjna Komisji Europejskiej, ale bardzo szybko została zamrożona. Właściwie wyglądało na to, że Unia Europejska nie planuje do tego wrócić. A jednak Polsce udało się przypomnieć tę propozycję, zachęcić Komisję Europejską do zaproponowania „sześciopaku” i jeszcze dodatkowo skłonić wszystkich partnerów europejskich do wykrzesania z siebie energii, która pozwoliła dać zielone światło temu rozwiązaniu legislacyjnemu. Oczywiście to nie jest tylko i wy-

łącznie zasługa Polski, bo ostatecznie również kontekst zewnętrzny, pogłębiający się kryzys strefy euro czy wzrost jej zadłużenia, a także nacisk międzynarodowych rynków finansowych skłoniły Unię Europejską do tego, by odświeżyć tę inicjatywę. Jednak ostatecznie wymagało to przecież również pewnego wsparcia, odpowiedniej organizacji, ustalenia harmonogramów – i tutaj to wszystko z pewnością wypada na korzyść polskiej prezydencji.

Drugim obszarem zainteresowania polskiej prezydencji był pakiet energetyczny. Tutaj chodziło o takie kwestie, jak regulacja dotycząca sprawności energetycznej oraz rozwoju infrastruktury spójności w tym zakresie. Ponadto – o czym wspomniał pan profesor Barcz – Polska dążyła do powołania wspólnej unijnej reprezentacji międzynarodowej do spraw polityki energetycznej.

Bardzo poważną kwestią i wielkim sukcesem Polski, który jeśli weźmie się pod uwagę priorytety prezydencji, niekoniecznie tak wygląda, jest wspomniane przez pana profesora Jesienia zamknięcie ostatecznych uzgodnień politycznych dotyczących patentu europejskiego. Tu punkt zapalny stanowiły między innymi kwestie prawa i sądu właściwego do rozstrzygania spraw w zakresie patentu. Polsce udało się to rozegrać w sposób doskonały, tak że właściwie przygotowała teren dla prezydencji duńskiej. Niestety nie osiągnięto ambitnego celu prezydencji, która dążyła do zamknięcia całego pakietu i przedstawienia już ostatecznej inicjatywy legislacyjnej. Tak czy inaczej, biorąc pod uwagę tylko i wyłącznie uwarunkowania zewnętrzne i trudność materii, to i tak słusznie pan profesor Jesień uznał to za sukces prezydencji i tu się z nim zgadzam.

Również udało się wiele inicjatyw legislacyjnych w zakresie programu rynku wewnętrznego. To nie są może spektakularne sukcesy, ponieważ nie wpływają w istotny sposób na rozwój Unii Europejskiej, jednak wszystko poszło zgodnie z planem. Polska zainicjowała bardzo bogaty program legislacyjny, który na przykład reguluje kwestie dotyczące sytuacji konsumentów internetowych, również w zakresie świadczenia usług ponadgranicznych. W tej dziedzinie albo pojawiło się parę bardzo ciekawych inicjatyw legislacyjnych, albo też te inicjatywy zostały wręcz doprowadzone do końca. Tak więc są to sprawy drobne, ale jednak ważne – dzięki nim Polska zapracowała na dobry PR, co może zaprocentować w przyszłości.

Jeśli natomiast chodzi o kwestie makroekonomiczne, to gruntownie nie zgadzam się z tym, że Polsce, prezydencji czy w ogóle samej Unii Europejskiej można przypisywać jakąś słabość w zakresie radzenia sobie z kryzysem w strefie euro. Dlaczego tak myślę? Ponieważ słabość definiuje się przez to, jak postępowanie Unii Europejskiej oceniają nawet nie partnerzy

amerykańscy, tylko międzynarodowe rynki finansowe, oraz czego one od Unii Europejskiej oczekują. Jeśli chodzi o pewne ramy traktatowe, między innymi zachowanie stabilności cen w Unii Europejskiej, a więc również stabilnej siły nabywczej pieniądza, rynki chciałyby tej „bazooki”, tego „pancerfausta”, żeby Unia Europejska strzeliła tak jak Stany Zjednoczone dużą ilością pieniądza, ni stąd, ni zowąd, czyli złamała własne regulacje traktatowe dotyczące niefinansowania i niemonetyzacji długu publicznego. Także inna propozycja jest równie wartościowa z punktu widzenia rynków finansowych. Mianowicie: Unia musi wyemitować euroobligacje, bo to są prawdziwe pieniądze, które można po prostu na niej zarobić. Moim zdaniem do tego rodzaju propozycji należy podchodzić wstrzeźliwie. Unia Europejska wykorzystała swoje ramy traktatowe, co się wiązało z pewnymi ograniczeniami, tak żeby przygotować inną odpowiedź: systemową, instytucjonalną, strukturalną. Oczywiście przynosi ona rezultaty w perspektywie średnio-, a nawet długookresowej, a rynki finansowe zawsze oczekują szybkiego zarobku. Tym razem jednak tego nie dostały. To oczywiście wywoła pewne problemy, ale myślę, że w tym zakresie zarówno Unia Europejska, jak i Polska postąpiły prawidłowo, nie korzystając ze wspomnianej strategii „pancerfausta”.

Podsumowując - prezydencja polska pokazała, a następnie pewnie to potwierdzą, że instytucja ta nie nadaje się zbyt do bardzo efektywnego rozwiązywania strukturalnych, strategicznych i bardziej długofalowych problemów Unii Europejskiej. Do tego służy trochę inny mechanizm. Prezydencja natomiast świetnie sprawdza się w kwestiach krótkofalowych i średnioterminowych. Poza tym oczywiście może akurat trafić los na loterii i zamknąć jakąś ważną agendę negocjacyjną. Polsce udało się sfinalizować rozmowy akcesyjne z Chorwacją. Podpisuję się pod oceną pana profesora Barcza, że akurat ostatnie etapy negocjacji są najtrudniejsze, bo dotyczą kwestii, które kiedyś zostały wrzucone do szafy i odgrywały rolę trupa. Ten zaś jest wyciągany dopiero na koniec rozmów. A my sobie z takim „trupem” świetnie poradziliśmy.

Sukcesy i porażki polskiego przewodnictwa w zakresie regulacji gospodarczych

Bartłomiej NOWAK
Dyrektor Wykonawczy,
Centrum Stosunków Międzynarodowych

Krótko o tym, co było zależne od prezydencji i co bezpośrednio znalazło się w programie. Jako priorytet deklarowaliśmy dokończenie budowy rynku wewnętrznego. Tak nawiasem mówiąc, byłem krytykiem tego sformułowania, dlatego że rynek i rynki to instytucja społeczna ewoluująca w czasie. Ponieważ rynki się zmieniają, nie można dokończyć budowy rynku wewnętrznego, który zachowuje się tak samo. Ale to taka drobna uwaga.

Dyrektywa patentowa to rzeczywiście sukces, prawie pełny, zobaczymy, jak to się jeszcze rozwinie podczas prezydencji duńskiej. Podobnie pierwszy raport Komisji Europejskiej o e-handlu, na który Polska miała duży wpływ i bardzo o niego zabiegała. Oczywiście sukcesem jest też mityczny już „sześciopak”. Nawiasem mówiąc, został on przyjęty w takim kształcie w dużej mierze dzięki umiejętnościom polskiej prezydencji. Wymieniłbym też porozumienie o transakcjach krótkoterminowych i kompromis w sprawie rachunkowości mikroprzedsiębiorstw, bo o to długo toczyły się debaty. Poza tym tabele korelacyjne, ponieważ one oznaczają lepsze implementowanie prawa na poziomie krajowym - to rzeczy często niewidoczne w mediach. Na plus zaliczyłbym też zaskakująco łatwe ustalenie budżetu na 2012 rok. Jak pamiętamy, debaty budżetowe, które toczyły się rok temu podczas prezydencji belgijskiej, były znacznie trudniejsze. Tutaj pewnie niebagatelną rolę odegrał fakt, że Polska sprawuje prezyden-

cję w Radzie, równocześnie zaś zarówno przewodniczący Parlamentu Europejskiego, jak i komisarz odpowiedzialny za sprawy finansowe jest Polakiem. To jednak chyba tylko dobrze o nas świadczy.

Wreszcie, za duży sukces uważam pierwsze wspólne stanowisko Rady odnośnie do projektu Komisji dotyczącego wieloletnich ram finansowych. To oczywiście wstęp do negocjacji, ale wygląda to całkiem niezle – nie było poważnych kontrowersji wokół tego projektu, choć obawiałem się batalii od samego początku.

Na minus polskiej prezydencji w kwestiach gospodarczych zaliczyłbym to, że nie udało się rozpocząć debaty o źródłach wzrostu gospodarczego. Polska deklarowała to jako swój priorytet. Przedstawiła co prawda raport na ten temat, ale moim zdaniem nie wnosił on do dyskusji nic nowego i w zasadzie w żaden sposób nie dotyczył głównego obecnie problemu Unii Europejskiej, czyli kryzysu gospodarczego, do czego jeszcze wrócę. Debata o źródłach wzrostu gospodarczego jest w tej chwili kluczowa w perspektywie przyszłości Unii Europejskiej i dalszego rozwoju kryzysu finansowego, dlatego że żadne z zadłużonych południowych państw strefy euro nie spłaci swoich zobowiązań, jeśli nie powróci na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Przecież jeżeli zakłada się, że po restrukturyzacji długu Grecja powróci do zadłużenia wewnętrznego na poziomie 120% PKB, nie stanowi to dla niej żadnego rozwiązania problemu. Grecja nie wróci na rynki przy 120-procentowym zadłużeniu, tym bardziej że jest pogrążona w recesji. Dylematy wzrostu gospodarczego są niezwykle ważne – przecież Polska doświadczyła tego w okresie transformacji i szkoda, że teraz nie podjęła tematu. Powiedziałbym, że nie dostrzeżliśmy też sporu w instytucjach międzynarodowych o to, jak restrukturyzować państwa zadłużone. Problem ten był tylko kilkakrotnie zasygnalizowany, na przykład w ostrych dyskusjach między szefową MFW Christine Lagarde a Niemcami. Wydaje mi się, że problem niemiecki w kategoriach makroekonomicznych za chwilę wróci, bo kwestia nierównowagi w tym zakresie to dziś jedna z centralnych trudności strefy euro. Tak więc na minus polskiej prezydencji zaliczam to, że w okresie najbardziej do tego sprzyjającym nie udało się podjąć takiej debaty.

Przejdę teraz do porozumienia o przekształconej unii gospodarczej. Uważam, że nie wnosi ono wiele nowego i jest to tak naprawdę ściślejшая współpraca oparta na wzmocnionym sześciopaku i pakcie Euro Plus. Mogliśmy osiągnąć to bez takich konsekwencji politycznych, jakie w tej chwili mamy. To też niekoniecznie jest droga do unii fiskalnej. Zapisy nowego porozumienia oznaczają po prostu pilniejszą kontrolę budżetów, większy automatyzm sankcji, lepszą szansę na przestrzeganie przez państwa podjętych zobowiązań, czyli to, co powinno być normalne, a co jak

dotąd notorycznie łamano. Droga do unii fiskalnej jest jeszcze bardzo daleka. Przykładowo, pojawił się tylko luźny zapis, że na poziomie budżetów trzeba uwzględnić skutki starzenia się społeczeństw. Cała reszta, czyli polityki społeczne, harmonizacja podstaw opodatkowania, była zawarta w liście intencyjnym francusko-niemieckim, a nie w samym projekcie porozumienia. Koordynacja wszelkich zasadniczych reform gospodarczych odbywa się zaś na zasadzie „benchmarków”, czyli aktualnie używanych narzędzi, np. w strategii lizbońskiej, które nie są niczym innowacyjnym. Tak więc pojawia się pytanie, w jakim kierunku ten problem pójdzie w toku dalszych negocjacji? Oczywiście w interesie Europy jest, aby doprowadziło to do unii fiskalnej, ale droga do niej jest daleka. Możemy więc mówić o porozumieniu, które sprawi, że będziemy przestrzegać zasad. Czy to stanowi remedium na trudną sytuację gospodarczą i kryzys finansowy? Moim zdaniem nie.

Oczywiście rodzą się różne pytania: co będzie, jeżeli nie wszystkie państwa strefy euro ratyfikują nowy traktat? Czy możemy wtedy mówić o istnieniu unii walutowej, która będzie miała dwie prędkości? Tego nie wiem. Czy możemy mówić o istnieniu unii walutowej na podstawie różnych porozumień? Czy można państwa, które nie ratyfikują traktatu, wyrzucić ze strefy euro? Niekoniecznie. Jak sobie można wyobrazić unię walutową w takiej formie? Uważam, że stworzyliśmy potworka prawnego, który ma ogromne konsekwencje ekonomiczne. Dążenie do unii fiskalnej musiało by iść w parze z likwidacją nierównowagi makroekonomicznej w strefie euro. Grecja prawdopodobnie nie mogłaby się tak zadłużyć, gdyby była poza strefą euro. Tak więc jest to problem kształtu unii walutowej.

Dodam jeszcze, że dzisiaj to się wydaje duże osiągnięcie, ale niewystarczające. Podstawowy problem poruszany podczas szczytu grudniowego nie został rozwiązany. Europejski Funduszu Stabilizacji szacunkowo potrzebuje 2 bilionów euro, żeby uratować zadłużone państwa. To jest trudność, która za chwilę powróci, dlatego że kapitał możemy zbierać dzięki lewarowaniu przez Europejski Bank Centralny - część długów spisujemy na straty, chociaż warunkiem porozumienia jest zgoda na to banków, więc nie jest to takie proste. Przyciągnięcie kapitału z niezależnych funduszy z Chin czy z Arabii może się po prostu skończyć tak jak w przypadku inwestycji w Stocznnię Szczecińską. Europejski Bank Centralny jako instytucja publiczna obejmuje także nową i niezwykle ryzykowną funkcję.

Nie ma też zgody co do roli Europejskiego Banku Centralnego. Zażądał on już w grudniu jako pożyczkodawca ostatniej szansy na gigantyczną sumę prawie 500 miliardów euro dla banków europejskich. Uważam, że za chwilę Niemcy będą się musiały złamać i zgodzić na to, aby EBC

właśnie w ten sposób funkcjonował, bo nikt nie jest w stanie zgromadzić kapitału z rynku na oddłużenie poszczególnych państw. Będziemy też pewnie szli w kierunku euroobligacji. Co to oznacza dla Polski? Zredefiniowana rola EBC może się okazać dla nas groźniejsza niż samo nowe porozumienie. Kto będzie w takiej sytuacji chciał kupować polskie papiery rządowe? To będzie duży problem dla naszego kraju. Ostatnia już trudność, bardziej politologiczna - legitymacja w Europie. EBC będzie operował bardzo dużymi pieniędzmi europejskich podatników, bo tego wymaga sytuacja na światowych rynkach. Tyle że takie działanie będzie się odbywało bez wszelkiej legitymacji politycznej i społecznej, bo EBC jest przecież niezależny. Jakie będą konsekwencje, jeśli jednak Bank pomyli się na dużej skale? Myślę, że jeżeli Chińczycy mają klątwę: „Obyś żył w ciekawych czasach”, to będziemy żyli w czasach bardzo ciekawych.

Bilans doświadczeń polskiej prezydencji w perspektywie prawnej i ekonomicznej

Mateusz MORAWIECKI
Prezes Zarządu, Bank Zachodni WBK SA

W dwóch słowach chciałbym podsumować kilka najważniejszych kwestii, które zostały powiedziane.

Pan profesor Orłowski, postrzegając cały okres prezydencji jako organizacyjny sukces, zwrócił uwagę na to, że mieliśmy bardzo trudne zadanie ze względu na kryzys w strefie euro - i trudno w tym momencie powiedzieć, w jaki sposób mogliśmy zrobić jeszcze więcej. Rzeczywiście, Polska ma interes w tym, by przetrwała zarówno strefa euro, jak i cała Unia Europejska, co zostało wyraźnie zaznaczone m.in. przez ministra finansów. To na pewno było cenne, że potrafiliśmy bronić naszego interesu, uświadamiając wszystkim, jak ważna jest to sprawa.

Czy mogliśmy jeszcze mocniej stymulować strefę euro do działania? Pan profesor zadał takie pytanie i zgadzam się z jego odpowiedzią, że nie mieliśmy na to dużego wpływu. W tym przypadku bardziej polemicznie wypowiedziałbym się względem tego, co powiedział pan dyrektor Bartłomiej Nowak, który podkreślił, że nie rozpoczęliśmy debaty o źródłach wzrostu gospodarczego, a Polska za mało mówiła o własnych doświadczeniach z okresu transformacji. Jak rozumiem, mogliśmy się tym bardziej podzielić na przykład z Grecją. Dlatego dość zasadne jest pytanie historyczno-socjologiczne: do jakiego stopnia moglibyśmy to rzeczywiście sprowokować i stymulować?

Problem nierównowagi makroekonomicznej, również poruszony przez pana Bartłomieja Nowaka, jest rzeczywiście kluczowy. Myślę, że pan profesor Orłowski też by się zgodził co do innej sprawy, mianowicie: Polska powinna jeszcze mocniej podkreślić, że ten kryzys, z którym mamy do czynienia, jest właściwie kryzysem deficytu rachunku bieżącego. Nie dotyczy on jedynie długu ani deficytu budżetowego. Warto, aby różne gremia, które rozumieją te terminy, zdawały sobie z tego sprawę.

Pan profesor Jan Barcz ocenił prezydencję bardzo pozytywnie, podkreślając to, że udało nam się wdrożyć „sześciopak”, i uznając to za sukces, ponieważ mamy instrumentarium do tego, by sobie radzić z kryzysem – w tym rozumieniu, że gdyby udało się powołać unię fiskalną czy załączek unii fiskalnej, to „sześciopak” może rzeczywiście być mechanizmem, który wymusi pożądane zachowania.

Dla pełnej oceny polskiej prezydencji z pewnością ważne jest dokończenie traktatu akcesyjnego z Chorwacją czy zakończenie tematu ruchu przygranicznego w obwodzie kaliningradzkim. Jak podkreślał pan profesor Andrzej Nowak, w końcówce zawsze najtrudniej się negocjuje i rzeczywiście Polsce udało się to dobrze zrobić. Podobnie jest w przypadku sfinalizowania rozmów na temat przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. To są główne plusy, które pan profesor Barcz wyeksponował – i z tym się w pełni zgadzam.

Pozostaje niedosyt po tym, jak nie udało się wprowadzić Rumunii i Bułgarii do strefy Schengen. Można było spodziewać się bardziej stanowczych kroków w tej kwestii, ponieważ im więcej spójności w całej Unii Europejskiej z punktu widzenia różnych rozwiązań instytucjonalnych i prawnych, tym lepiej dla spójności Wspólnoty jako takiej. Zatem jeżeli mamy wiele kręgów integracji w zróżnicowanych obszarach, tak jak strefa euro i strefa Schengen, trudniej Unię w harmonijny sposób podtrzymywać.

Reprezentacja UE w organizacjach międzynarodowych to inna kwestia, którą podkreślił pan profesor Barcz. W przeważającej liczbie opinii Polska bezkonfliktowo i na zasadzie pozytywnych sprzężeń zwrotnych współpracowała z instytucjami powołanymi w traktacie lizbońskim. Zgadzam się, że traktat skomplikował architekturę prawno-instytucjonalną Unii, ponieważ powołano dwie nowe ważne instytucje i kilka mniejszych. To sprawia, że dziś należy sprawnie się poruszać między różnymi trudnościami i Polska dość dobrze pokazała, jak to zrobić. W nasze ślady mogą pójść teraz inni.

Inny aspekt oceny polskiego przewodnictwa to problemy w strefie euro, które marginalizowały funkcje prezydencji. Całkowicie się z tym zgadzam i uważam, że to jest czynnik utrudniający sprawne przewodzenie

Unii, ponieważ kryzys ma się niestety dobrze, a ponadto może się rozwijać i będzie pewnie trwał jeszcze parę lat. W związku z tym kolejne prezydencje będą miały coraz bardziej utrudnione zadanie. Polska w pewnym sensie wytyczała szlak i można postawić tezę, że w tej trudnej sytuacji nie mogliśmy raczej zrobić więcej, choć bardzo się staraliśmy.

Pan profesor Andrzej Nowak-Far podkreślił, że w ramach ograniczonych kompetencji po traktacie lizbońskim Polska pokazała, jak można tę formułę poszerzyć. Zobaczymy, czy w kolejnych miesiącach, kwartałach, latach to się potwierdzi. Wydaje się, że rzeczywiście taka możliwość została przez nasz kraj zarysowana. Polska udowodniła, że wie, jak działać poza strefą euro, chociaż główne problemy były właśnie w tej grupie państw. Staraliśmy się tutaj osiągnąć konsensus i faktycznie dwa przywołane wystąpienia odegrały bardzo pozytywną rolę. Chodzi o exposé premiera, które niejako włączało Polskę do pakietu Euro Plus, oraz przemówienie ministra Sikorskiego, które stymulowało Niemcy i strefę euro do działania w celu podtrzymania spójności nie tylko w sferze werbalnej, ale też dyplomatycznej.

„Sześciopak” natomiast, a *de facto* rewitalizacja tej koncepcji sprzed półtora roku, to inicjatywa, którą prawdopodobnie uda się doprowadzić do końca, co nie było wcale oczywiste jeszcze sześć miesięcy temu. Inny czynnik, który w mniejszym stopniu został wyeksponowany przez panelistów, a nam w Polsce spędza sen z powiek, to energetyka. Ściślej: bezpieczeństwo energetyczne i ochrona polskich interesów na tym polu. Dla naszego kraju tematyka ta jest szalenie ważna – chodzi o dywersyfikację energetyczną, pakiet klimatyczny, kwestię emisji CO₂ czy bezpieczeństwo i solidarność energetyczną. Zajęcie się tym problemem wcale nie musiałyby być widziane jako wyraz egoistycznego interesu Polski. Mocą głosu państwa sprawującego prezydencję można było natomiast jeszcze silniej zaakcentować tę sprawę.

Pan profesor Andrzej Nowak podkreślił również coś innego – Polska zupełnie nie jest winna temu, że nie rozwiązano problemu strefy euro. Też uważam, że prezydencja naszego kraju nie miała możliwości, by z tym wszystkim sobie poradzić.

Przejdę do tego, co zaakcentował pan dyrektor Bartłomiej Nowak. Dokończenie budowy rynku wewnętrznego może nie udało się w pełni, ale akurat ten temat popchnęliśmy do przodu. Myślę, że to jest bardzo ważny punkt. Może mogliśmy jeszcze lepiej eksponować kwestię dyrektywy usług, która właściwie umarła kilka lat temu i wciąż nie zapewniono jej drugiego życia. W tym obszarze jednak – poprzez dyrektywę patentową, „sześciopak” czy raport o rynku i kwestie budżetu na 2012 rok – stara-

liśmy się podejmować bardzo ważne tematy. Dobrze, że udawało się prowadzić dialog w trójce: polska prezydencja, polski komisarz do spraw budżetu i polski przewodniczący Parlamentu Europejskiego. Dzięki temu propozycja Komisji Europejskiej stała się pierwszą wytyczną, a przecież nie musiało tak być. Kilka państw mogło niejako na boku wprowadzić inne tematy do dyskusji.

Debata na temat wzrostu gospodarczego, kwestie nierównowagi makroekonomicznej czy unii fiskalnej to jedno - jest jeszcze problem europejskiego systemu stabilizacji finansowej. Tylko w tym ostatnim przypadku potrzeba 2 bilionów euro, ale UE krok po kroku zbliża się do tej pożądanej kwoty. Zapewne pan profesor Orłowski miał właśnie to na myśli, mówiąc na początku, że Unia trochę się spóźnia, że jest „za” rynkiem i rynkami finansowymi, a powinna je w którymś momencie wyprzedzić.

Nie było też zgody co do działań ECB. Ciekawe pytanie padło z sali, mianowicie: czy Bank może działać, czy nie zgodnie z dzisiejszym traktatem? Z przekąsem powiedziałbym, że i tak, i nie - ponieważ jeśli nie będzie działać, to straci rację bytu, bo strefa euro przestanie istnieć. Kiedy zniknie euroland, nie będzie też ECB. Tak jak mówił profesor Orłowski, to jest taka instytucja, która zawsze znajdzie jakąś furtkę, by zacząć działać, gdy tego potrzeba - i ja się z tym zgadzam. Oby tylko nie zaczęła pracować za późno.