



Wyzwania polskiej prezydencji 2011

pod redakcją
Macieja Brachowicza

Kraków 2010

Raport
Klubu Jagiellońskiego

2

Wyzwania polskiej prezydencji 2011

pod redakcją
Macieja Brachowicza

Klub Jagielloński
Jagiellońskie Towarzystwo Kulturalno-Oświatowe
klub@kj.org.pl
www.kj.org.pl
Rynek Główny 39/9
30-013 Kraków

Redakcja:
Maciej Brachowicz

Autorzy:
Maciej Brachowicz, Michał Dulak, Zbigniew Dura, Magdalena Krzyk, Kamil Kuś,
Krzysztof Szczerski, Konrad Szpak, Tomasz Wójtowicz

Streszczenie:
Michał Dulak

Korekta:
Magdalena Jagła

Projekt graficzny:
Jarosław Królewski i Bartosz Piński

Projekt graficzny okładki:
Kamil Sokołowski

Skład i łamanie:
Sandra Trela, KNE UJ

Spis treści

Czym jest Klub Jagielloński	5
Streszczenie	6
<i>Maciej Brachowicz</i> Wprowadzenie	9
<i>Maciej Brachowicz</i> Instytucjonalny wymiar polskiej prezydencji	11
<i>Krzysztof Szczerski</i> Ludzka Europa	19
<i>Kamil Bolesław Kuś</i> Społeczeństwo informacyjne i gospodarka oparta na wiedzy	24
<i>Zbigniew Dura</i> Polityka energetyczna UE podczas polskiej prezydencji	32
<i>Michał Dulak</i> Partnerstwo Wschodnie jako priorytet polskiej prezydencji	47
<i>Krzysztof Szczerski</i> Mołdawia głównym kierunkiem Partnerstwa Wschodniego	58
<i>Magdalena Krzyk</i> Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego	61
<i>Tomasz Wójtowicz</i> Militaryny wymiar polskiej prezydencji	66
<i>Maciej Brachowicz</i> Relacje UE-USA	75
<i>Konrad Szpak</i> Promocja Polski w kontekście unijnej prezydencji 2011	87
Autorzy	97
Executive Summary	98

Czym jest Klub Jagielloński

Klub Jagielloński to instytucja ekspercka grupująca młodych naukowców i specjalistów zajmujących się ustrojem państwa, sprawami międzynarodowymi, Unią Europejską, edukacją oraz innymi aspektami życia publicznego. Ponadto jest instytucją kształcąca studentów w duchu odpowiedzialności, świadomości dobra wspólnego, przygotowującą do aktywności w życiu publicznym.

Misją Klubu Jagiellońskiego jest podtrzymywanie i szerzenie republikańskiego sposobu myślenia o Polsce, jako o dobru wspólnym godnym najwyższej troski oraz wartościowej części kultury europejskiej, dostarczanie wiedzy niezbędnej do świadomego zaangażowania w życie wspólnotowe, kształtowanie i promowanie cnót republikańskich pozwalających rozsądnie ukierunkować to zaangażowanie, takie jak umiarkowanie, szacunek dla tradycji i religii, przedsiębiorczość, patriotyzm, poszanowanie prawa czy tolerancja.

KLUB JAGIELLOŃSKI
Jagiellońskie Towarzystwo Kulturalno – Oświatowe
istnieje od 1989 r.





Streszczenie

- Traktat z Lizbony radykalnie zmienia funkcje, i co za tym idzie wyzwania, państwa sprawującego prezydencję w Radzie Unii Europejskiej. Dotychczasowy model, który mimo wszystkich swoich wad miał jednak tę zaletę, że koncentrował dużą część odpowiedzialności za polityki unijne w jednym organie, tj. państwie sprawującym prezydencję, zostanie zastąpiony modelem mniej przejrzystym. Nowa formuła prezydencji narzucona przez Traktat z Lizbony spowoduje, że państwa będą musiały w kwestiach polityki zewnętrznej ustąpić miejsca nowym organom. Wydaje się, że model ten będzie mniej korzystny zarówno dla państwa sprawującego prezydencję, jak i dla UE.
- Czy polska prezydencja może być prezydencją innowacyjną? Pomimo zawężenia przez Traktat z Lizbony pola działalności dla krajów przewodniczących w Radzie Unii Europejskiej przede wszystkim do kwestii wewnątrzunijnych, Polska może zaproponować nową inicjatywę dla państw członkowskich. Przed naszym krajem stoi możliwość zaszczepienia w „starej Unii” nowego sposobu myślenia o faktycznych problemach Wspólnoty dotyczących istotnych kwestii społecznych, tj. zanik więzi międzyludzkich, rozpad tradycyjnego modelu rodziny czy wykluczenie osób starszych i biednych.
- Nowoczesne rozwiązania informatyczne w Polsce, np. trzecia generacja telefonii komórkowej czy e-Urząd, czyli wyznaczniki pozycji i jakości społeczeństwa obywatelskiego, są w dalszym ciągu na początkowym etapie wdrażania. Działania instytucji państwowych, tj. starania o budowę jednego z węzłów wiedzy EIT w naszym kraju oraz sama aktywność obywateli umożliwiają nadrobienie zaprzepaszczonych możliwości. Polska, mając na uwadze również cały region krajów postkomunistycznych, powinna podczas prezydencji 2011 r. dążyć do postawienia ambitnych postulatów budowy społeczeństwa informacyjnego w tej części UE.
- Unia Europejska stoi przed perspektywą wyczerpania się zasobów energetycznych w krajach członkowskich. Pomysłami na zmniejszenie negatywnych skutków tej sytuacji na gospodarkę oraz uniknięcie kosztów ponoszonych przez środowisko naturalne są kwestie związane z tzw. trzecią liberalizacją unijnego rynku energetycznego oraz pakietem energetyczno-klimatycznym. Polska jako kraj członkowski będzie musiała dostosować się do wytycznych obydwu działań, jednak w dłuższej perspektywie pozwoli to na zbudowanie realnej wspólnej polityki energetycznej. Aby powstała ona jak najszybciej, prezydencja polska powinna połączyć działania w tej materii z celami Partnerstwa Wschodniego oraz zainicjować prace nad powstaniem długofalowej strategii zwiększającej bezpieczeństwo energetyczne naszego kraju oraz całej Unii Europejskiej.



- Polsko-szwedzka inicjatywa Partnerstwa Wschodniego jest pewnym elementem wśród priorytetów polskiej prezydencji. Jednak to jak szerokie działania Polska będzie mogła podjąć w celu realizacji projektu będą zależeć od wejścia w życie Traktatu z Lizbony. Prezydencja ograniczona do podejmowania działań skupiających się tylko na sprawach wewnętrznych Unii może zrealizować niektóre z nich, tj. zwiększenie środków pieniężnych w nowej perspektywie finansowej czy powiązanie inicjatyw PW z budową wspólnej polityki energetycznej. Duże możliwości inspiracji decyzji dotyczących zewnętrznej polityki Unii dają nieformalne instrumenty wywierania wpływu na proces decyzyjny w organach unijnych, pozostające w zgodzie z nowymi przepisami traktatowymi.
- Rezerwa i czujność w przyjęciu inicjatywy Partnerstwa Wschodniego w takich krajach jak Ukraina i Gruzja może utrudnić Polsce realizację jednego z celów swojej prezydencji. Aby tak się nie stało i Partnerstwo Wschodnie „wyszło” poza papierową koncepcję leżącą na brukselskich biurkach, nasz kraj powinien skupić swoją energię na pomocy Mołdawii. Kraj ten o strategicznym położeniu, nie tylko dla Polski, ale też dla UE, znajdujący się w przełomowym momencie wyboru dalszej drogi swojego rozwoju, potrzebuje jak nigdy przedtem pomocy ze strony naszego kraju.
- Po rozszerzeniu w 2004 r. Morze Bałtyckie stało się niemalże morzem wewnętrznym Unii Europejskiej. Jednocześnie jest to obszar szybko rozwijający się i posiadający duży potencjał innowacyjny. Problemem dotyczącym tego akwenu i mającym wpływ na państwa leżące w jego regionie jest postępująca degradacja środowiska naturalnego i zanieczyszczenie wód. Podczas polskiej prezydencji będzie miał miejsce pierwszy przegląd założeń Strategii UE dla Regionu Morza Bałtyckiego, a dziedziną, na którą Polska powinna położyć szczególny nacisk, jest realizacja zasady spójności i konkurencyjności w regionie Bałtyku
- Polska, jako członek NATO oraz Unii Europejskiej, realizującej cele militarne poprzez Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony, powinna podkreślać szczególne znaczenie związku euroatlantyckiego. Uczestnicząc czynnie zarówno w misjach natowskich, jak też europejskich, Polska pokazała, że jest godnym zaufania partnerem, nie bojącym wziąć na siebie odpowiedzialności w stosunkach międzynarodowych. Jednym z haseł obecnych w polskiej dyplomacji, a wybrzmiewającym silniej podczas sprawowania prezydencji, powinna być zachęta do wyznaczenia wyraźnie określonej linii współpracy między NATO i UE, która usprawni działania obydwu organizacji.
- Nowa administracja Białego Domu zmieniła w pewnym zakresie priorytety i sposób prowadzenia polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych. Pozornie intensywniejsze kontakty z państwami takimi jak Chiny czy Rosja nie muszą jednak wskazywać na rezygnację ze współpracy z UE. Zarówno UE jak i USA łączy wciąż silna więź budowanego od lat sojuszu, ale też wiara w określaną ideę państwa i relacji międzynarodowych.



Wyzwania polskiej prezydencji 2011

Nowe wyzwania dla krajów w XXI w., tj. niekonwencjonalny, ponadpaństwowy terroryzm i kryzys gospodarczy mogą przysłużyć się odnowieniu i jeszcze większemu zacieśnieniu relacji euroatlantyckich opartych na nowych zasadach instytucjonalnych. Potrzebna jest przede wszystkim chęć i wola zarówno jednej jak i drugiej strony tych stosunków, czemu pomóc może budowa wspólnych instytucji.

- Działania podejmowane w ramach *brandingu* narodowego mają na celu zbudowanie szczególnego i wyróżniającego się wizerunku danego kraju na tle innych. Podczas przygotowań do prezydencji również ten aspekt budowy marki kraju i jego promocja muszą być brane pod uwagę – począwszy od ustalenia logo prezydencji po imprezy towarzyszące spotkaniom gremiów unijnych w kraju. Posiadając odpowiednie zaplecze w postaci instytucji, Polsce brakuje przede wszystkim opracowania syntetycznej zewnętrznej strategii promocyjnej, która koordynowałaby działania poszczególnych urzędów.



Wprowadzenie

W drugiej połowie 2011 r. Polska stanie przed najważniejszym i najtrudniejszym wyzwaniem swojego kilkuletniego uczestnictwa w projekcie integracji europejskiej – obejmie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej jako państwo sprawujące sześciomiesięczną prezydencję. Kraj obejmujący prezydencję ma za zadanie wykonywać funkcje związane z koordynacją prac Rady, ustalaniem kalendarza spotkań, reprezentowaniem Rady w stosunkach z innymi instytucjami UE oraz prowadzeniem mediacji z nimi, a także reprezentacją UE w relacjach z państwami trzecimi i instytucjami międzynarodowymi. W ramach tych zadań od kraju sprawującego prezydencję wymaga się działania w imieniu interesu całej Unii Europejskiej, choć z drugiej strony jest to niezaprzeczalna szansa na wprowadzenie do obiegu i popieranie projektów szczególnie istotnych ze względów geopolitycznych kraju lub regionu, w którym się mieści. Z tego względu instytucje państwowe odpowiedzialne za przygotowanie i realizację prezydencji muszą tak projektować jej cele, aby unikając oskarżeń o nadmierne zaangażowanie po stronie własnych interesów, być w stanie realizować projekty niezbędne dla kraju.

Po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego zakres zadań prezydencji ulegnie zdecydowanej zmianie w zakresie reprezentacji Unii na zewnątrz. Jednakże, mimo iż reforma traktatowa przewiduje uprzywilejowanie innych instytucji w tym zakresie, państwu sprawującemu prezydencję pozostaną do dyspozycji pewne mechanizmy, formalne

lub nieformalne¹, które umożliwią mu dalsze wpływanie na tę niezwykle ważną dziedzinę. Dla przykładu może się to odbywać przez dominację nad grupami roboczymi Rady ds. Zewnętrznych lub zawiązywanie sojuszy z innymi państwami członkowskimi, które mogą być przydatne w wywieraniu wpływu na organy odpowiedzialne za prowadzenie polityki zagranicznej. Państwo sprawujące prezydencję ma możliwość oferowania czegoś „w zamian”, tj. sprzyjania w realizacji projektów szczególnie ważnych dla państw wchodzących w takie sojusze, choć należy w takich przypadkach zawsze zachowywać ostrożność, aby nie posunąć się zbyt daleko i nie stracić z oczu perspektywy ogólnoeuropejskiej, co mogłoby prowadzić do utraty wiarygodności państwa. Szczególnie przydatne mogłyby tu być sojusze strategiczne z innymi państwami członkowskimi, oparte o długookresowe zbieżności interesów. Niestety jednak nawet bardzo przyjazne relacje Polski, jak na przykład z Czechami, trudno nazwać takimi sojuszami, nie mówiąc już o stosunkach z państwami mającymi największy wpływ na integrację europejską, tj. Francją, Niemcami lub Wielką Brytanią.

Przed krajem przygotowującym się do objęcia prezydencji stoi zatem cały szereg zadań związanych z wypracowaniem wewnętrzniego klimatu politycznego sprzyjającego spokojnemu sprawowaniu prezydencji², prze-

¹ Więcej zob. J.J. Węc, *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej po zmianach przewidywanych w Traktacie Lizbońskim* [w:] K. Szczerski (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.

² W przypadku polskiej prezydencji odnosi się to przede wszystkim do ustalenia terminu wyborów parlamentarnych, który nie będzie kolidował z okresem sprawowania prezydencji. Najkorzystniejsze wydaje się połączenie ich z wyborami prezydenckimi w 2010 r.



szkoleniem kadr, obsługą logistyczną, wyborem ośrodków organizujących spotkania, a przede wszystkim wyborem priorytetów realizowanych w jej trakcie. Słowa „wybór” nie należy tu jednak brać dosłownie, gdyż państwo w swoim wyborze pozostaje istotnie ograniczone. Częściowo wiąże się to z „trójkową” organizacją prezydencji, w ramach której każdy kraj musi ustalić długookresowe priorytety z innymi państwami – w polskim przypadku z Danią i Cyprem. Częściowo też z kalendarzem prac instytucji UE, które działają w oparciu o znacznie dłuższą perspektywę czasową wyznaczaną pięcioletnią kadencją Parlamentu i Komisji Europejskiej. Poza tym każda prezydencja musi się mierzyć również z niespodziewanymi zdarzeniami, takimi jak np. kryzys gospodarczy lub wojna rosyjsko-gruzińska, aby posłużyć się przykładami z ostatnich lat.

Biorąc to pod uwagę, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej podzielił możliwe priorytety polskiej prezydencji na cztery kategorie: wynikające z kalendarza prac instytucji europejskich, inicjatywy polskie, wynikające z bieżącego rytmu prac i przebiegu procesu decyzyjnego oraz sytuacje nagłe³. W niniejszej pracy prezentujemy zagadnienia ograniczające się do wyboru priorytetów polskiej prezydencji (wyjątkiem są rozdział nt. instytucjonalnego wymiaru prezydencji oraz rozdział poświęcony promocji Polski, który zamyka to opracowanie), w różny sposób łączące w sobie pierwsze trzy kategorie lecz z naciskiem na polski punkt widzenia lub w ogóle będące wyłączną inicjatywą Polski.

Uważamy bowiem, że druga połowa 2011 r. może być ostatnim momentem, kiedy Polska będzie miała możliwość tak wielkiego wpływu na proces integracji europejskiej. Niewykluczone bowiem, że w trakcie krzepnięcia nowych struktur integracyjnych możliwości wpływania pojedynczego państwa na pewne obszary polityk unijnych zostaną znacznie ograniczone, a sama funkcja prezydencji być może nawet zlikwidowana. Kolejna polska prezydencja wypadnie dopiero w trzeciej dekadzie XXI w. Jeżeli w ogóle do niej dojdzie, będzie się już najprawdopodobniej w sposób diametralny różnić od tej najbliższej.

Maciej Brachowicz

³ Zob. *Program przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do objęcia i sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 stycznia 2009 r., tekst ostateczny, www.prezydencja.gov.pl, ss. 18-20.

Instytucjonalny wymiar polskiej prezydencji

Po ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego przez Czechy nic już nie stoi na przeszkodzie, aby Polska mogła rozpocząć przygotowania do swojej prezydencji w 2011 r. w oparciu o nowy model jej sprawowania przewidziany właśnie w tym Traktacie. Nie jest to model jednoznacznie lepszy. Wydaje się nawet, jak będę się starał poniżej udowodnić, że jest to model mniej korzystny zarówno z punktu widzenia Polski, jak i UE. Z drugiej jednak strony, dokończenie procesu ratyfikacji przyniosło Polsce jedną zdecydowaną korzyść – nie ma już potrzeby opracowywania dwóch alternatywnych strategii prowadzenia prezydencji, co zdecydowanie utrudniałoby sprawne przygotowanie się do przewodzenia pracom Rady w 2011 r.

W rozdziale tym zostanie przedstawiony obecny model sprawowania prezydencji, jego zalety oraz słabości, będące przyczynami do poszukiwania rozwiązań alternatywnych oraz nowy model wprowadzany przez Traktat z Lizbony. Na koniec zostaną zamieszczone uwagi poświęcone strategii Polski w podejściu do merytorycznego przygotowania prezydencji.

Status quo

Zgodnie z art. 203 TWE prezydencję sprawuje kolejno każde państwo członkowskie przez sześć miesięcy według porządku ustalonego jednomyślnie przez Radę. Decyzja⁴ taka została podjęta 1 stycznia 2007 r. i, poczynając od 2009 r., ustala następującą kolejność:

Rok	Państwo sprawujące prezydencję w I połowie roku	Państwo sprawujące prezydencję w II połowie roku
2009	Republika Czeska	Szwecja
2010	Hiszpania	Belgia
2011	Węgry	Polska
2012	Dania	Cypr
2013	Irlandia	Litwa
2014	Grecja	Włochy
2015	Łotwa	Luksemburg
2016	Holandia	Słowacja
2017	Malta	Wielka Brytania
2018	Estonia	Bułgaria
2019	Austria	Rumunia
2020	Finlandia	-

Państwo sprawujące prezydencję reprezentowane jest, w zależności od systemu politycznego, albo przez szefa rządu (premiera, kanclerza), albo, rzadziej, przez głowę państwa (prezydenta). Polska zapewne uplasuje się w tej pierwszej grupie, choć ze względu na niejasny system kompetencyjny nie można wykluczyć pretensji prezydenta do sprawowania tej funkcji (niezależnie od osoby prezydenta, gdyż Konstytucja RP przyznaje temu urzędowi kompetencje w zakresie polityki zagranicznej). Przykładem drugiego rodzaju jest Francja posiadająca system półprezydencki.

Praktyka funkcjonowania „instytucji”⁵ prezydencji wykształciła zestaw zadań, jakie stoją przed państwem ją sprawującym. Zalicza się do niego nadzór nad organizacją prac Rady i jej organów pomocniczych oraz Rady Europejskiej, ustalanie agendy, reprezentowanie Rady w relacjach z innymi instytucjami oraz państwami trzecimi, reprezentowanie

⁴ Decyzja Rady z dnia 1 stycznia 2007 r. w sprawie porządku sprawowania prezydencji w Radzie (2007/5/WE, Euratom).

⁵ Trudno określić prezydencję mianem instytucji, gdyż nie jest wymieniona wśród instytucji UE. Jest to bardziej urząd, niż instytucja. Jednakże ze względu na rolę i zakorzenienie w strukturze instytucjonalnej Unii stosowana będzie tu również nazwa „instytucja” na określenie prezydencji.



Unii na zewnątrz, prowadzenie negocjacji wewnątrz Rady jako bezstronny arbiter (*honest broker*).

Z kilku powodów pozycja prezydencji urosła do rangi jednej z najważniejszych instytucji w systemie instytucjonalnym UE. „Silne zarządzanie centralne stało się niezbędne w celu zwalczania odśrodkowych tendencji w Radzie. Wzrastający stopień skomplikowania procesu decyzyjnego Wspólnoty warunkował potrzebę silniejszej koordynacji pomiędzy instytucjami. Zakres kompetencji UE wzrósł sprzyjając mocniejszemu przywództwu w Radzie. [Wreszcie] wola Rady, aby odgrywać bardziej aktywną rolę w rozwoju Wspólnoty wymagała inicjatyw, które prezydencja mogła pomóc zorganizować”⁶. Wzmacnianie prezydencji nie było zatem wynikiem z góry powziętego planu lecz reakcją na procesy zachodzące w Unii. Dobrze ilustrującym to przykładem jest wpływ zmiany relacji między instytucjami na rolę prezydencji: „w przypadku relacji z Parlamentem obowiązki prezydencji wzrosły z powodu ekspansji procedury współdecydowania, która zwiększyła rolę prezydencji jako bezstronnego arbitra w zakresie relacji międzyinstytucjonalnych”⁷.

Wady i zalety

Za podstawową słabość obecnego systemu prezydencji uznaje się okres jej trwania. Sześć miesięcy to za krótko, by rozwinąć trwałe polityki. A to sprawia, jak się argumentuje, że Unii permanentnie grozi dyskontynuacja jej

wysiłków. Ponadto krótkotrwałość perspektywy politycznej sprzyja personalizacji polityki UE przez silne osobowości polityczne (jako przykład można podać Nicolasa Sarkozy’ego). Inną złą stroną krótkiego terminu jest też intensywność podejmowanych wysiłków w celu odciśnięcia swojego piętna na polityce Unii, co z kolei grozi bezproduktywnością chaotycznych starań państw przewodniczących UE. Sześć miesięcy to również nieporównywalnie krótszy termin niż wieloletnie perspektywy pracy Komisji i Parlamentu, co stawia te instytucje w uprzywilejowanej pozycji wobec Rady. Poza tym w przypadku 27 państw członkowskich okres oczekiwania na kolejną prezydencję wzrósł do 13,5 roku, co w naturalny sposób powoduje utratę doświadczenia przez aparaty administracyjne tych państw. Dodatkowo wzrost ilości państw utrudnia sprawowanie roli bezstronnego arbitra przez jedno państwo⁸.

To wszystko nie oznacza, że krótki termin nie ma żadnych dobrych stron („niewielką lecz niezaprzeczną korzyścią obecnego systemu rotacyjnego jest to, iż zła prezydencja nie potrwa dłużej niż sześć miesięcy”⁹), jednakże wydaje się, iż to właśnie okres stanowi od lat główną zachętę do poszukiwania rozwiązań ulepszających system lub wobec niego alternatywnych.

Początkowe środki zaradcze projektowane były w ramach istniejącego systemu sprawowania prezydencji. Zmiany szły w kierunku zachęcania państw sprawujących kolejno prezydencje do współpracy. Państwa sprawujące prezydencje miały przygotowywać wstępne agendy ułatwiające innym krajom

⁶ P. Craig, G. de Búrca, *EU Law. Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, New York 2003, s. 66.

⁷ *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, Joint Study by the European Policy Centre, Egmont (Royal Institute for International Relations) and the Centre for European Policy Studies, November 2007, s. 41.

⁸ Zob. tamże, ss. 42-43.

⁹ Tamże, s. 46.



podjęcie kooperacji. Podczas spotkania Rady Europejskiej w Helsinkach w 1999 r. postanowiono o konieczności wzmożenia współpracy pomiędzy prezydencją sprawującą urząd a następną w kolejności, jednakże określenie zasad tej współpracy pozostawiono bieżącej prezydencji. W 2002 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej w Sewilli zmieniono regulamin Rady zmniejszając liczbę jej składów z 16 do 9, a Radę ds. Ogólnych przemianowano na Radę ds. Ogólnych i Zewnętrznych, jako częściową odpowiedź na postulaty o utworzenie nowego składu Rady specjalnie dla tego zakresu zadań. Postanowiono również o przygotowywaniu przez 6 kolejnych państw sprawujących prezydencję trzyletniego programu strategicznego oraz, na jego podstawie, rocznych programów operacyjnych dwóch państw¹⁰. Obecnie prezydencja działa już na podstawie nowego regulaminu w systemie trójkowym¹¹, który w pełni ma zostać wprowadzony dopiero przez Traktat z Lizbony¹².

Stary model prezydencji ma jednakże również zalety. „Z jednej strony podczas sześciu miesięcy prezydencji rząd i administracja danego państwa członkowskiego są zobowiązane brać pod uwagę ogólny interes Unii i Wspólnoty (...). Z drugiej strony to, że rotacja przewodnictwa odbywa się co sześć miesięcy sprawia, że państwo członkowskie nie

może nadużyć stanowiska/urzędu i narzucić swój porządek dnia”¹³. Największą zaletą obecnego systemu, ogromnie niedocenianą, a której walory będzie w pełni widać na zasadzie kontrastu podczas omawiania nowych zasad przewodniczenia pracom Unii, jest niepodzielność odpowiedzialności za całość prac. Państwo sprawujące prezydencję musi objąć swoim nadzorem całość polityk, którymi Unia zajmuje się w danym czasie, na forum wewnętrznym i zewnętrznym. Jest to oczywiście trudne, ale przynosi, zarówno państwu i jak i Unii, niemałe korzyści.

Lizboński model prezydencji

Oczywiście model zaproponowany w Traktacie z Lizbony nie został wymyślony na nowo w 2007 r., lecz opracowano go w oparciu o model wypracowany w ramach prac Konwentu z lat 2001-2003, zmieniony następnie przez Konferencję Międzyrządową (2003-2004) i wpisany do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, który został odrzucony.

Zmiany zaproponowane w tym modelu nie ograniczają się do i nie biorą źródła z samej tylko instytucji prezydencji; reformy wpływające na funkcjonowanie prezydencji dotyczą również Rady Europejskiej, Rady oraz sposobu reprezentacji Unii Europejskiej w stosunkach zewnętrznych.

Kierunki prac w Konwencie. Prace Konwentu w przedmiotowym zakresie zdominowane zostały przez dwa postulaty: zwiększenia trwałości instytucjonalnej Rady Europejskiej oraz większej przejrzystości w reprezentacji Unii za zewnątrz (prezydencja jako taka nie stanowiła osobnego przedmiotu rozważań).

¹⁰ Zob. tamże, s. 44; K. Smyk, *Reforma systemu prezydencji w Traktacie z Lizbony*, „Biuletyn Analiz UKiE” 20, 2008 r., s. 2.

¹¹ Art. 2 ust. 4 i 5 Regulaminu wewnętrznego Rady przyjętego Decyzją Rady z dnia 15 września 2006 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2006/683/WE, Euroatom).

¹² Na marginesie warto dodać, że wysunięta przez Jerzego Szmajdzińskiego propozycja zamiany okresu prezydencji z innym państwem ze względu na przypadające na ten czas wybory parlamentarne w Polsce (Zob. J. Szmajdziński, *Przełómy polską prezydenturę w UE*, „Gazeta Wyborcza” z 6 stycznia 2009 r.), oparta o podobne doświadczenie Niemiec i Finlandii sprzed lat, jest o tyle mało realna, iż w obliczu postępującej kooperacji pomiędzy państwami sprawującymi prezydencje, takie przesunięcia stają się coraz trudniejsze od strony technicznej.

¹³ J. Ziller, *Nowa konstytucja europejska*, przeł. N. Orłowska, M. Masojć, D. Stasiak, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 182.



Powołano wówczas dwa nowe stanowiska: przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Ministra Spraw Zagranicznych UE. Propozycję ustanowienia stałego przewodniczącego Rady Europejskiej wysuwało niezależnie od siebie trzech czołowych polityków europejskich tamtego okresu: José Aznar, Tony Blair oraz Jacques Chirac (stąd zwano ją propozycją ABC). Pomysł ustanowienia Ministra Spraw Zagranicznych wyszedł natomiast od Komisji Europejskiej i w założeniu miał wzmacniać właśnie tę instytucję, choć praktyczny efekt, w wyniku rozwoju prac nad propozycją, może być odwrotny od zamierzonego¹⁴. Konkretnie rozwiązania proponowane przez Traktat z Lizbony są zbliżone do tych, które zaproponował Konwent. W tym miejscu, jeszcze przed dokładniejszym spojrzeniem na nie, warto odnotować, iż „paradoksalnie to instytucje, które postrzegane są jako najbardziej »międzyrządowe«, uzyskały zinstytucjonalizowane prezydencje, podczas gdy można się było spodziewać czegoś dokładnie odwrotnego”¹⁵.

Rada Europejska. Rada Europejska, uzyskując status instytucji, nadawać będzie Unii, podobnie jak to było do tej pory, impulsy niezbędne do jej rozwoju oraz określać ogólne kierunki polityczne, a także, co jest nowością TL, „priorytety” (art. 15 ust. 1 TUE). W przyszłej RE, gdy Traktat nie będzie stanowił inaczej, decyzje będą podejmowane większością kwalifikowaną, a nie jak dotychczas jednomyślnie. W jej skład, oprócz szefów państw lub rządów państw członkowskich, wchodzi przewodniczący Komisji Europejskiej oraz przewodniczą-

cy Rady Europejskiej. Właśnie stanowisko przewodniczącego w największym stopniu zmienia charakter Rady Europejskiej.

Przewodniczący wybierany jest przez Radę Europejską większością kwalifikowaną na dwu i pół letnią, jednokrotnie odnawialną kadencję. Nie może on sprawować krajowej funkcji publicznej (art. 15 ust. 5 i 6 TUE). Poza przewodniczeniem pracom Rady Europejskiej oraz zwoływaniem jej posiedzeń, do jego kompetencji należy zapewnienie ciągłości prac RE we współpracy z przewodniczącym Komisji oraz, na podstawie prac Rady ds. Ogólnych, wspomaganie osiągania konsensusu w RE (*honest broker*), przedstawianie Parlamentowi sprawozdań z posiedzeń RE oraz zapewnianie „na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości” reprezentacji UE na zewnątrz w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, „bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa” (art. 15 ust. 6 TUE).

Ogólnie mówiąc, zmiany w zakresie funkcjonowania Rady Europejskiej miały uczynić ją „bardziej przejrzystą i spójną”¹⁶ w nowej architekturze instytucjonalnej, nadając jej więcej kompetencji, ale tym samym osłabiając kompetencje rotacyjnej prezydencji (o czym poniżej).

Reprezentacja Unii za zewnątrz. Traktat Lizboński powołuje do życia nowe stanowisko o starej nazwie. Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy jako Minister Spraw Zagranicznych UE – nazwę zmieniono, ze

¹⁴ Zob. K. Smyk, dz. cyt., s. 3.

¹⁵ *The Treaty of Lisbon: Implementing...*, dz. cyt., s. 45.

¹⁶ J.-C. Piris, *The Constitution for Europe. A Legal Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 92.



względu na „konstytucyjne” skojarzenia) ma być z urzędu wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej oraz przewodniczyć posiedzeniom Rady ds. Zagranicznych (art. 18 ust. 3 i 4 TUE). Łączyć ma zatem autorytet Rady z zasobami ludzkimi i finansowymi Komisji. Mianuje go Rada Europejska większością kwalifikowaną (art. 18 ust. 1 TUE), uczestniczy także w jej pracach (art. 15 ust. 2 TUE). Wysoki przedstawiciel prowadzi wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii, czuwa nad spójnością jej działań zewnętrznych (art. 18 ust 2 i 4 TUE). Podlega mu służba dyplomatyczna Unii.

Biorąc pod uwagę powyższe, nie do końca wiadomo, kto będzie prowadził politykę zagraniczną Unii. Wydaje się, że mocniejsze kompetencje ma Wysoki Przedstawiciel¹⁷, jednakże stanowisko przewodniczącego RE również posiada silny mandat w tej dziedzinie, choć w węższym zakresie oraz, trzeba zauważyć, określonym nieprecyzyjnie. Należy także zwrócić uwagę na to, że w Unii, będącej przede wszystkim potęgą gospodarczą, bardzo silną rolę w kontaktach zewnętrznych odgrywa przewodniczący Komisji Europejskiej, czego nie da się wykluczyć również po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego¹⁸. Nie da się także wykluczyć wpływania na politykę zagraniczną przez rotacyjną prezydencję Rady. Wyraźnie

widać, że nie zrealizowano zatem podstawowego celu reformy w tym zakresie, a więc jasności co do reprezentowania Unii za zewnątrz przez jeden ośrodek. Podkreśla się w tym kontekście, iż główna rola w określeniu faktycznych kompetencji przypadnie pierwszym sprawującym urzędy na stanowiskach Wysokiego Przedstawiciela i przewodniczącego Rady Europejskiej.

Rada Unii Europejskiej. W ramach składowej Rady Traktat Lizboński przewiduje po raz pierwszy osobną Radę ds. Zewnętrznych, której posiedzeniom z urzędu przewodniczyć będzie Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Ten skład Rady wyłączony został zatem spod wpływu, jaki państwo sprawujące prezydencję mogło na niego wywierać poprzez przewodniczenie mu. Nie przeszedł natomiast ciekawy pomysł Konwentu powołania Rady ds. Ogólnych i Legislacyjnych. Propozycja ta zakładała, iż skupiałaby ona działalność legislacyjną Rady. Zamiar temu przyświecający dotyczył zwiększenia kontroli parlamentów narodowych nad działalnością prawodawczą ministrów, a więc redukować miał deficyt demokracji w UE¹⁹. Przy okazji mógłby również ułatwić kontrolę prezydencji nad działalnością Rady. Jednakże ze względu na obawy dotyczące działalności dotychczasowej Rady ds. Ogólnych, a szczególnie ze względu na niechęć państw członkowskich do utraty możliwości wykorzystywania nieprzejrzystego systemu do zrzucania winy za niepowodzenia na „Brukselę”, pomysł ten stał się „pierwszą ofiarą” konferencji międzyrządowej pracującej nad projektem Konwentu.

¹⁷ Słuszne wydaje się przy tym stanowisko polskiego rządu, który w dokumencie mającym określać szczegóły wdrażania Traktatu Lizbońskiego zachęca inne państwa do przyznania większych kompetencji w polityce zagranicznej UE właśnie temu organowi, pozostawiając Przewodniczącemu Rady Europejskiej głównie zadania organizacyjne. Wysoki Przedstawiciel ma bowiem mniejsze od swojego „konkurenta” możliwości dominacji politycznej całej UE. Zob. Implementacja Traktatu Lizbońskiego. Polski non-paper, Warszawa, 19 października 2009 r.

¹⁸ Zob. *Congratulations! It's triplets*, „The Economist”, 25 October 2007. Zob. także O. Osica, R. Trzaskowski, J. Popielawska, Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej, „Nowa Europa”, numer specjalny 2 (3) 2009, ss. 22-27.

¹⁹ Zob. B. Crum, *Tailoring Representative Democracy to the European Union: Does the European Constitution Reduce Democratic Deficit?*, „European Law Journal”, vol. 11, no. 4, 2005, ss. 461-462.

Prezydencja. W modelu przewidzianym przez Traktat z Lizbony sama zasada rotacji nie została naruszona. Zmienił się natomiast sposób prawnego umocowania tego rozwiązania. Obecny model ustanowiony jest na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, a więc jego zmiana wymagała skomplikowanej procedury rewizji traktatowej i zgody wszystkich państw członkowskich. Nowy model umocowanie znaleźć ma w decyzji Rady, której projekt dołączony został w deklaracji do Traktatu Lizbońskiego²⁰. Przewiduje ona podział sprawowania prezydencji na osiemnastomiesięczne okresy, w których Unią „rządzą” kolejne trzy państwa. Nowy model sankcjonuje zatem prezydencje trójkowe, jednakże główny ciężar ponownie spoczywał będzie na jednym państwie przewodniczącym składom Rady (z wyjątkiem Rady ds. Zewnętrznych) przez sześć miesięcy (art. 1). Państwo sprawujące prezydencję ma również przewodniczyć COREPER-owi, ale już Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa przewodniczyć ma „przedstawiciel Wysokiego Przedstawiciela” (art. 2). Rada ds. Ogólnych ma za zadanie, we współpracy z Komisją, zapewnić spójność i ciągłość prac różnych składów Rady (art. 3).

Najważniejszą zmianą wydaje się być odebranie prezydencji formalnych kompetencji w ramach polityki zagranicznej UE. Nie oznacza to jednak całkowitej utraty wpływu na ten obszar przez poszczególne państwa pełniące tę funkcję. Trudno sobie wyobrazić, aby rządy państw tak chętnie

z tego wpływu rezygnowały. Może to być szczególnie kłopotliwe dla największych państw członkowskich²¹. Ponadto, nie jest jeszcze rozstrzygnięte, kto będzie przewodniczył grupom roboczym Rady ds. Zewnętrznych. Być może zatem będą one narzędziem ograniczania wpływu Wysokiego Przedstawiciela na politykę zagraniczną²².

Nowy system sprawowania prezydencji, który wprowadzać miał przejrzystość i porządek w strukturę instytucjonalną UE, jak się okazuje, może powodować więcej problemów niż miał rozwiązać. Największym z nich jest bardzo silna fragmentaryzacja ośrodka sprawującego prezydencję. W obecnym systemie jedno państwo skupia praktycznie całość odpowiedzialności, w ramach Rady, za prace Unii w ciągu sześciu miesięcy. W nowym systemie wyróżnić można nawet pięć podmiotów lub ich grup: przewodniczący RE, Wysoki Przedstawiciel, przewodniczący eurogrupy²³, państwo sprawujące prezydencję oraz „trojka” prezydencka²⁴. Zatem w nowym systemie podział kompetencji jest niejasny i jeszcze mniej zrozumiały dla „obywateli UE”,

²⁰ Deklaracja (nr 9) odnosząca się do artykułu 16 ustęp 9 Traktatu o Unii Europejskiej dotycząca decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady.

²¹ Kwestia odbioru reformy sprawowania prezydencji w zależności od wielkości państwa jest szerszym problemem. Ambasador Finlandii w Polsce, Jan Store, na spotkaniu w Krakowie w 2006 r. zapytany czy nie boi się, że reforma pozwoli zdominować Unię przez największe państwa obsadzające wspólnie urzędy Wysokiego Przedstawiciela oraz przewodniczącego RE odparł, wskazując na osobę sprawującą przewodnictwo Komisji, że największe państwa będą raczej blokować się wzajemnie przed obejmowaniem tych funkcji, w związku z czym istnieje większe prawdopodobieństwo, że będą one przypadać przedstawicielom mniejszych państw.

²² Zob. K. Smyk, dz. cyt., s. 9. Podobnie istnieją poważne wątpliwości co do składu oraz instytucjonalnego umocowania nowej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, zob. O. Osica, R. Trzaskowski, J. Popielawska, dz. cyt., ss. 27-35.

²³ Zob. Protokół (nr 14) w sprawie eurogrupy do Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

²⁴ Zob. *The Treaty of Lisbon: Implementing...*, dz. cyt., s. 46.



a prawdopodobnie będzie musiało upłynąć kilka kadencji, zanim podział kompetencji okrzepnie (o ile szybko nie pojawią się pomysły jego zmiany). Może on prowadzić również do osłabiania Rady w relacjach z innymi instytucjami UE, co nie tylko wywrze negatywny wpływ na państwa sprawujące prezydencję, ale również na samą UE, w której może dojść do jeszcze silniejszej dominacji niebezpiecznych i w długim okresie dezintegrujących tendencji centralizacyjnych.

Innym problemem, również związanym z rozmyciem odpowiedzialności, może być pozycja premiera/prezydenta państwa sprawującego prezydencję. Będzie on bowiem odpowiedzialny za działania podejmowane w UE na poziomie Rady (poza polityką zagraniczną Unii), jednakże odebrana mu zostanie formalna możliwość wpływania na sposób rozwiązywania problemów przez Radę Europejską z pozycji jej przewodniczącego. To wyjątkowo niekomfortowa sytuacja, szczególnie dla liderów dużych państw, gdy trzeba będzie się tłumaczyć ze swoich osiągnięć²⁵. Bez wątplenia niezbędna będzie (trudna) współpraca pomiędzy przewodniczącym Rady Europejskiej a państwem sprawującym prezydencję w Radzie UE²⁶. W nowym systemie instytucjonalnym Unii, w procesie ustalania priorytetów politycznych, konieczna będzie również silniejsza współpraca z innymi instytucjami prawodawczymi Unii, tj. z Parlamentem i Komisją, choć dokładny jej kształt nie jest jeszcze określony²⁷.

²⁵ Zob. K. Smyk, dz. cyt., s. 9.

²⁶ Zob. *The Treaty of Lisbon: Implementing...*, dz. cyt., ss. 50-52.

²⁷ Zob. *Program przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do objęcia i sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 stycznia 2009 r., tekst ostateczny, www.prezydencja.gov.pl, s. 13.

Rekomendacje dla Polski

Przy ustanawianiu strategicznych celów prezydencji, państwo ją przygotowujące musi wybrać, czy zamierza uwzględniać w jej ramach realizowanie swoich interesów, czy skupić się na dobru całej Unii. Od małych państw często wymaga się *implicite* tego drugiego podejścia, w stosunku do dużych z większą przychylnością patrzy się na pierwszy model. Nie ulega jednak wątpliwości, że każda prezydencja kształtowana jest przez pryzmat specyfiki krajowej. Istotną rolę odgrywa w niej natomiast „retoryka proeuropejska”. Dotyczy to zarówno sfery „propagandowej”, mającej ukazać wysiłki państwa sprawującego prezydencję jako strażnika wspólnych interesów, jak i konkretnych strategii długookresowych dla całej UE. Rozsądna polityka europejska każdego państwa członkowskiego, szczególnie w obliczu realizowania prezydencji, powinna być zatem zbudowana w oparciu o strategiczną koncepcję wkładu w budowę Unii, a nie o działania pozorne i doraźne korzyści²⁸.

Określenie strategii długookresowej wymaga odpowiedzi na kilka pytań dotyczących celów Polski w UE. Po pierwsze, czy Polska ma uczestniczyć w każdej inicjatywie integracyjnej prowadzącej ją do zajmowania miejsca w twardym rdzeniu UE, czy też świadomie dążyć do „zróżnicowanej intensywności integracji”. Wybór pierwszego kursu zakłada np. jak najszybsze dążenie do przyjęcia wspólnej waluty; drugi kurs umożliwia oddalenie w czasie tej decyzji. Po drugie, należy się zadeklarować, czy z pew-

²⁸ Zob. T. G. Grosse, *Polska prezydencja w Unii Europejskiej. Okazja do wzmocnienia systemu polskiej polityki europejskiej*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 3(23)/2008, ss. 140-141.



nym państwem lub grupą państw łączą nasz kraj trwałe interesy, które umożliwią stałą i pogłębioną współpracę z nimi w ramach struktur integracyjnych (jak np. ostatnio z Czechami i Litwą, a w perspektywie Partnerstwa Wschodniego - ze Szwecją), czy też korzystniej jest zdawać się na elastyczne sojusze. Ten drugi model przynieść może potencjalnie więcej korzyści, ale jest oczywiście trudniejszy w realizacji. Po trzecie, należy wskazać najważniejsze „zasoby i działania” naszego państwa z punktu widzenia potrzeb jego bezpieczeństwa i aktywności międzynarodowej oraz dążyć do ich zabezpieczenia, również poprzez wyłączenie ze sporów międzypartyjnych²⁹.

Najważniejszym problemem polskiej prezydencji jest jednak osłabienie jej kompetencji przez nowy Traktat. Wydaje się oczywiste, że dotychczasowy model zapewnia państwu sprawującemu prezydencję więcej korzyści, niż model lizboński. W tej chwili każdy kraj członkowski ma „unikalną możliwość wzięcia odpowiedzialności za politykę zagraniczną Unii i odcisnięcia na niej własnych preferencji. Doskonałym przykładem tego może być przewodnictwo Finlandii z 1999 r., które pozwoliło Finom wypromować w Unii projekt tzw. wymiaru północnego”³⁰. Z drugiej strony, należy jednak pamiętać, że nawet w modelu lizbońskim wpływ państwa sprawującego prezydencję na politykę zagraniczną Unii nie jest wykluczony *ex definitione*. Z tych powodów nie ulega wątpliwości, iż przygotowując

program prezydencji należy uwzględnić w niej polityki zagraniczne dotyczące całej Unii Europejskiej, choć korzystnym może się okazać opracowanie alternatywnej koncepcji realizowania wyznaczonych celów mniej formalnymi kanałami, jak np. przez grupy robocze Rady ds. Zewnętrznych.

Maciej Brachowicz

²⁹ Zob. K. Szczerski, *Dynamika systemu europejskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, ss. 162-163.

³⁰ M. A. Cichocki, *Ten traktat nie jest aż tak dobry*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 1(11)/2005, s. 8.



Ludzka Europa

Sprawowanie prezydencji przez kraj członkowski to nie tylko swoisty test dojrzałości politycznej i sprawności administracyjnej w zarządzaniu procesem decyzyjnym w Unii Europejskiej, ale również wyjątkowa okazja do zainicjowania polityki wspólnotowej, która od tej pory może być uznana za merytoryczną i polityczną specjalność danego kraju.

Ten drugi element w programie przewodnictwa uznać można za szczególnie istotny z punktu widzenia interesów narodowych państwa. Jest to podyktowane założeniem, że w ramach standardowych negocjacji decyzyjnych zadaniem kraju prezydencji jest raczej pośredniczenie pomiędzy stronami ewentualnego sporu, tak by doprowadzić rozmowy do konkluzywnego końca. Oznacza to, że kraj taki ma – paradoksalnie – mniejsze możliwości prezentowania własnych stanowisk w czasie sprawowania przewodnictwa i oczekuje się od niego raczej daleko posuniętej neutralności czy wręcz bycia „niewidzialnym negocjatorem” w trakcie swej półrocznej kadencji niżli wywierania silnego własnego piętna na wyniku negocjacji. Dobra prezydencja to nie ta, która załatwiła jak najwięcej swoich interesów w procedurze decyzyjnej, tylko taka, która potrafiła doprowadzić do skutecznego końca jak najwięcej spraw i doprowadziła do osiągnięcia kompromisów w kwestiach spornych.

Rzecz ma się jednak całkiem inaczej, gdy chodzi o drugi wymiar merytoryczny przewodnictwa, który można nazwać innowacyjnym. W tym przypadku zostaje bowiem otwarta szansa na wykazanie własnej inicjatywy politycznej i zwrócenie uwagi po-

litykom oraz europejskiej opinii publicznej na zakres spraw do tej pory pozostających poza obszarem ich zainteresowania, a które jednocześnie mieszczą się w szeroko pojętej wizji wspólnej Europy i nie wykraczają poza kompetencje struktur unijnych. Chodzi zatem o wyjątkową możliwość, jaką daje prezydencja, do wprowadzenia do porządku dziennego europejskiej debaty nowych wątków. Oczywiście pół roku przewodnictwa nie pozwala na zamknięcie całego cyklu politycznego – od inicjatywy do konkluzji decyzyjnych, ale już półtoraroczny plan trzech państw albo skuteczna koalicja z kolejnymi dużymi lub ważnymi krajami następujących po sobie prezydencji, daje narzędzia do zaprojektowania takiego cyklu politycznego w pełnym wymiarze. Przykładem takiego działania niech będzie choćby tzw. pakiet klimatyczno-energetyczny, którego negocjacje rozpoczęła prezydencja niemiecka na wiosnę 2007 r. a zakończyli Francuzi ponad półtora roku później - w grudniu 2008 r.

Aby mówić zatem o prezydencji innowacyjnej a jednocześnie służącej wzmocnieniu pozycji państwa na arenie europejskiej w powiązaniu z realizacją własnych interesów narodowych, kraj musi być zdolny do wypracowania własnych pomysłów dotyczących nowych polityk wspólnotowych, które spełniałyby następujące trzy warunki wstępne:

- po pierwsze, muszą to być inicjatywy mieszczące się w zakresie kompetencyjnym poziomem wspólnotowego Unii Europejskiej (to znaczy nie można zgłaszać inicjatyw spoza polityki wspólnotowej – nie trudno znaleźć kwestie, którymi Unia mogłaby się



„jeszcze zająć”, ale poszerzanie pola kompetencyjnego UE nie należy do zakresu omawianej tu strategii politycznej, gdyż może być łatwo zakwestionowane przez kraje niechętne danemu pomysłowi – „jest to może inicjatywa ciekawa, ale wykracza poza zakres przedmiotowy polityki wspólnotowej”, stąd też jeżeli chcemy skutecznie wykazać inicjatywę, musi ona dotyczyć naszego interesu w ramach już istniejącej, szeroko definiowanej polityki Unii Europejskiej);

- po drugie, muszą to być inicjatywy, które odpowiadają na realnie istniejący problem polityczny Europy (co oznacza, że nie można skupiać się na partykularyzmach ważnych wyłącznie z wewnętrznej perspektywy, ale na sprawach, które w równym stopniu dotyczą wszystkich krajów członkowskich, lub choćby są postrzegane jako wspólny interes lub interes nadrzędny Unii jako całości – ma to szczególnie istotne znaczenie na przykład dla inicjatyw o jasno określonym zasięgu terytorialnym, jak polityka śródziemnomorska, bałtycka czy wschodnia);
- po trzecie, muszą to być inicjatywy, które kraj zgłaszający postrzega jako swoją szansę na czynne zaistnienie w polityce europejskiej, a więc łączące wymiar interesu własnego ze wspomnianym już wspólnym dobrem całej Unii.

Oczywiście podjęcie wyzwania prezydencji innowacyjnej nie jest obowiązkiem kraju przewodniczącego, ale powinno być jego

ambicją. Równie często zdarzają się bowiem „prezydencje kontynuacyjne”, których głównym zadaniem jest pozostanie w nurcie polityki europejskiej – przeprowadzenie projektów pochodzących z bieżących terminów politycznych (to znaczy negocjowanie spraw zainicjowanych przez innych lub wynikających z logiki kalendarza politycznego). Jest to zwykle rodzaj przewodnictwa, na który decydują się państwa małe lub peryferyjne i niekiedy odnoszą sukces – przykładem może być Portugalia, która skupiła się na doprowadzeniu do zakończenia negocjacji nowego traktatu wedle formuły odziedziczonej po Niemczech, czy też – co jest przypadkiem skrajnym – Słowenia, uznająca za swój sukces sam fakt bezproblemowego przewodniczenia Unii przez sześć miesięcy.

Pytanie podstawowe zatem brzmi – czy Polskę stać na prezydencję innowacyjną? W moim przekonaniu tak. Wymaga to jednak radykalnego zerwania z dotychczasowym modelem przygotowań merytorycznych i rozpoczęcia szerokich prac eksperckich łączących wiedzę i doświadczenie administracji rządowej, organizacji obywatelskich, środowisk naukowych i politycznych, a nie wspieranie się na zewnętrznych ekspertach i doradcach prezentujących optykę ponadnarodową.

Priorytety dostosowane do Traktatu Lizbońskiego

Próbując wyszukać obszar, który mógłby stać się motywem przewodnim polskiej prezydencji w wersji innowacyjnej, warto zwrócić uwagę na zmiany, jakie dla praktyki przewodniczenia w Unii Europejskiej wprowadzi Traktat z Lizbony.



Otóż – mówiąc w dużym uproszczeniu i abstrahując od kwestii instytucjonalno-formalnych – przesuwa on punkt ciężkości prezydencji z inicjatyw w zakresie działań zewnętrznych na polityki w ramach Unii Europejskiej, poszerzając jednocześnie ich zakres przedmiotowy. Mówiąc inaczej, to co do tej pory skupiało szczególną uwagę opinii publicznej i polityków, a więc reagowanie przez kraj przewodniczenia, w imieniu całej Unii, na wydarzenia globalne (kwestia Kosowa, konflikt bliskowschodni, wojna w Gruzji, wojna gazowa Rosji z Ukrainą itp.), organizowanie szczytów Unii z krajami trzecimi (Stany Zjednoczone, Rosja, Chiny, Brazylia itp.), czy też działania na rzecz krajów sąsiedzkich UE i reprezentacja przechodzą do zakresu obowiązków Przewodniczącego Rady Europejskiej, Wysokiego Przedstawiciela i podległej mu Służby Działań Zewnętrznych. Trudno zatem oczekiwać, że szczególnym wymiarem prezydencji w formule post-lizbońskiej może stać się jakiś element polityki geograficznej o wyraźnym charakterze pozaunijnym.

Jednocześnie Traktat stwarza znacznie większe możliwości do zaproponowania nowej polityki wewnętrznej w modelu „lekkiej” koordynacji i tworzeniu wspólnych standardowych warunków brzegowych oraz wypracowaniu założeń działań w interesie wszystkich państw członkowskich przyczyniających się do spójności Unii i zapobiegających pogłębianiu się szczelin rozpadliwych w konstrukcji wspólnotowej, które dzisiaj – w obliczu kryzysu gospodarczego – ukazały się we zdwojoną wyrazistością.

Wychodząc z powyższych założeń możemy do pierwszych trzech warunków opi-

sanych w punkcie pierwszym dołożyć jeszcze dwa kolejne elementy określające pole przedmiotowe ewentualnej polskiej prezydencji innowacyjnej:

- po czwarte, muszą to być inicjatywy nie należące do zakresu działań zewnętrznych Unii, ponieważ te trzeba będzie w nowych uwarunkowaniach traktatowych przeprowadzać w porozumieniu z nowymi organami UE i to do nich należeć będzie zadanie koordynacji i przeprowadzania decyzji, a w efekcie działań w tym zakresie (co oznacza, że możemy zgłaszać inicjatywy, ale – nawet sprawując prezydencję – będziemy w tym względzie w dużym stopniu zależni od działań innych osób i instytucji);
- po piąte, muszą to być inicjatywy, które można będzie uznać za twórcze rozwinięcie zapisów traktowych poszerzających możliwości działań Unii w nowych obszarach, szczególnie polityk społecznych oraz wpisujących się w społeczne oczekiwania na znalezienie przez UE skutecznych odpowiedzi na nowe problemy Europejczyków.

Projekt flagowy

Dlatego też uważam, że istnieją dwie kategorie tematów, które Polska powinna uczynić priorytetami swojej prezydencji w wymiarze innowacyjnym. Pierwszą z nich uznałbym za wspomagającą, gdyż zawierają się w niej działania, które powinny być jedynie modyfikacją czy też wzmocnieniem ini-



cjatyw wcześniejszych, a drugą - za polski temat flagowy.

Do kategorii wspomagającej zaliczam dwie inicjatywy, a mianowicie Partnerstwo Wschodnie i Strategię UE dla Morza Bałtyckiego. Łączy je geograficzne umiejscowienie w strefie najważniejszych polskich interesów geopolitycznych. Naszym zadaniem podczas prezydencji powinno być nadanie im strategicznego znaczenia z punktu widzenia polityk wspólnotowych, czyli objęcia tych stref jak najbardziej zaawansowaną „eksternalizacją” polityk unijnych, co oznacza uznanie ich za obszar odpowiedzialności UE jako całości, na którym realizowane są standardy polityki europejskiej i których los leży w interesie Unii Europejskiej. Chodzi o to, by zarówno Bałtyk jak i obszar na wschód od dzisiejszych granic Unii nie był miejscem rozgrywania gier strategicznych przez kraje trzecie i przestał być de facto traktowany jako obszar „przenikających się i równoważących wpływów”, którego ostateczne przypisanie jest nieokreślone. W przypadku Bałtyku taką grą jest oczywiście budowa Gazociągu Północnego przez Rosję i Niemcy, a na terenach wschodnich toczy się ona w pełnym wymiarze. Zarówno obecny kształt Partnerstwa Wschodniego jak i, inicjowana obecnie (w ramach prezydencji innowacyjnej) przez Szwedów, Strategia Bałtycka nie mają takiego rozmachu – powinniśmy uczynić to ostatecznie w roku 2011.

Za inicjatywę flagową polskiego przewodnictwa w Unii proponuję uznać politykę walki z kryzysem społecznym Europy. Należy – moim zadaniem – pilnie zainicjować polityki unijne, które odwróciłyby negatywne tendencje społeczne w Europie poprzez szereg konkretnych rozwiązań na rzecz lepszego

społeczeństwa, a jednocześnie zmieniłyby ideologię działania Unii. Na przykład ochrona życia i zakaz manipulacji genetycznych, wsparcie rodzin wielopokoleniowych, pomoc w integracji ludzi bezradnych i przez to wykluczonych społecznie (nie tylko imigrantów, ale przede wszystkim ludzi z obszarów biedy i tych, którzy nie nadążają za zmianami świata), pomoc dla starszych, wsparcie zakorzenienia, a nie mobilności ludzi, wsparcie tradycji nie jako folkloru, ale modelu życia. Europa może stać się „ludzka”, według tego jak żyją jej mieszkańcy, a nie wedle pomysłów inżynierii społecznej, której zwolennicy twierdzą, że wszyscy są mobilni, młodzi, zaradni i „multi-kulti”.

Myślę, że wartości nam bliskie przywrócić możemy głównie poprzez wskazanie na ich praktyczne znaczenie dla przyszłości Europy. Europa znajduje się dziś w bardzo złym stanie społecznym – mamy kryzys demograficzny, kryzys rodziny, kryzys wspólnot, kryzys postaw młodych ludzi. To nie wzięło się znikąd. To cena za przygaszenia ducha w Europie. Dlatego postuluję, aby hasłem i motywem przewodnim podczas polskiej prezydencji w Unii Europejskiej w 2011 r. było pojęcie „*Human Europe*” - „Ludzka Europa”.

Program „Ludzkiej Europy” spełnia wszystkie pięć wyznaczników prezydencji innowacyjnej. Jest to bowiem projekt odnoszący się do sfery społecznej w ramach polityki europejskiej, dotychczas zdominowanej przez kwestie socjalne, praw pracowniczych na wspólnym rynku, liberalną perspektywę mobilności, czy wreszcie ideologię równouprawnienia i politykę afirmacyjną wobec mniejszo-



ści. Pozwala on spojrzeć na tę sferę niejako z innej – bardziej konserwatywnej perspektywy. Podkreśla, że dostrzegana obiektywnie kwestia zapaści demograficznej nie jest problemem samoistnym lecz raczej skutkiem i objawem znacznie poważniejszego kryzysu, który dotyka Europę w stopniu istotniejszym niż nawet kłopoty gospodarcze (zresztą nawet ich zasięg jest poniekąd wynikiem owego kryzysu społecznego wywołanego przede wszystkim rozpadem instytucji solidarności pokoleniowej i spójności społecznej). Kryzys ten rodzi się z błędnej drogi polityki społecznej i naruszenia fundamentów cywilizacyjnych Europy, jakim był szacunek dla życia, tradycji, rodziny i solidarności z ludźmi starymi, pokrzywdzonymi, biednymi.

Mamy tu zatem do czynienia z propozycją odnoszącą się do zakresu przedmiotowego polityki europejskiej, odpowiadającą na realny problem współczesnej Unii Europejskiej. Jednocześnie nie jest to polityka zewnętrzna, a wręcz przeciwnie – mieści się ona w pełni w kształcie kompetencyjnym i instrumentach Traktatu z Lizbony.

Równocześnie jest to propozycja, która spełnia także warunek służenia interesom Polski poprzez inicjatywę europejską, albowiem wskazuje ona na zalety takiego modelu społecznego, którego elementy przetrwały jeszcze w państwach naszego regionu, jako wzorcowego dla krajów „starej Unii”, a zatem odwraca wektor przekształceń systemowych z jednostronnej imitacyjnej pseudo-modernizacji z Zachodu na Wschód na rzecz kierunku obustronnego z wyraźnym wskazaniem treści, które są szczególnym zasobem nowych państw członkowskich i ich istotnym wkładem w stabilizowanie przyszłości Unii.

Nie chodzi tu bynajmniej wyłącznie o prostą demografię (tu najlepsze wskaźniki mają choćby Francuzi, ale co z tego skoro z innych względów – np. postmodernizmu kulturowego – nie prowadzi to do przełamania kryzysu w szerszym wymiarze spójności społecznej), ale o tradycyjny model społeczny – o to, by nadać integracji europejskiej ludzki wymiar.

Dlaczego to nie Polska ma powiedzieć, że problemem Unii Europejskiej nie jest „deficyt demokracji” i inne polityczne zakłęcia, ale załamanie tradycyjnej więzi społecznej opartej o godność człowieka i ludzkie życie jako najwyższe dobro?

Krzysztof Szczerski

Spółeczeństwo informacyjne i gospodarka oparta na wiedzy

Zagadnienia związane z problematyką społeczeństwa informacyjnego stają się z każdym rokiem coraz bardziej popularne, aczkolwiek nie powoduje to wzrostu zainteresowania tą tematyką naszych rodzimych polityków. Ważniejszymi problemami są bezrobocie, szkolnictwo czy służba zdrowia. Dla starszych pokoleń kwestie związane np. z 3. generacją telefonii komórkowej, e-Urzędem, penetracją internetową są bliższe prozie Lema niż rzeczywistości. Niemniej nasza rzeczywistość powoli, acz systematycznie zanurza się w społeczeństwie informacyjnym. Dlatego problemy z nim związane będą pośrednio wpływały na stare zagadnienia, jak wcześniej wymienione bezrobocie, służba zdrowia, opieka socjalna czy administracja państwowa.

Spółeczeństwo informacyjne – zarys historyczny

Spółeczeństwo informacyjne nie narodziło się z dnia na dzień – jego początki sięgają lat 30. ubiegłego wieku. Fryderyk von Hayek uznał wtedy informację za towar, którym można handlować³¹, zaś podczas II WŚ powstały pierwsze superkomputery, które miały za zadanie złamać szyfry wytwarzane przez maszynę kodującą Enigma.

Powstanie samego pojęcia „spółeczeństwo informacyjne” związane jest z historią powojenną Japonii. Japończycy, którzy wyszli z II WŚ jako jedni z największych przegranych, obecnie są drugą gospodarką świata. Ale koszty, jakie ponieśli w czasie wojny były olbrzymie. Stany Zjednoczone po zakończeniu działań militarnych zaczęły okupację tego kraju oraz zainicjowały zmianę jego ustroju

Plan Masudy				
Plan Masudy	1945-1950 komputeryzacja wielkiej nauki	1950-1970 komputeryzacja zarządzania	1970-1980 komputeryzacja informacji społecznej	1980-2000 komputeryzacja działań jednostkowych
Cel	Obrona, rozwój, kosmos	PKB	Dobrobyt, opieka społeczna	Zadowolenie
Skala wartościowania	Prestiż narodowy	Wzrost gospodarczy	Dobrobyt społeczny	Rozwój osobowości
Podmiot	Kraj	Przedsiębiorstwo	Ludność	Osoba prywatna
Przedmiot	Przyroda	Organizacje i instytucje	Spółeczeństwo	Jednostka ludzka
Nauka	Nauki przyrodnicze	Nauki o zarządzaniu	Nauki społeczne	Nauki o zachowaniu jednostki

Źródło: opracowanie własne

³¹ Zob. J. Papińska-Kacperek (red.), *Spółeczeństwo informacyjne*, PWN, Warszawa 2008, s.14.



na demokratyczny. Drugim ważnym problemem tego państwa są nikłe zasoby surowcowe, co powoduje uzależnienie go od importu w granicach od 70% do 100%, a to z kolei negatywnie wpływa na sytuację ekonomiczno-polityczną. Jednakże w latach 70. ubiegłego wieku kraj ten wstąpił na nietypową wtedy ścieżkę rozwoju. Termin „*joho shakai*”, czyli po polsku społeczeństwo informacyjne, został po raz pierwszy użyty w 1963 r. przez etnologa Tadao Umesao, a na początku lat 70. XX w. został spopularyzowany przez naukowców takich jak Kenichi Koyama i Yoneji Maruda. Ten ostatni napisał książkę pod znamienym tytułem *Computopia*. W 1971 r. JACUDI³² zaakceptowała plan budowy japońskiego społeczeństwa informacyjnego. Był to projekt autorstwa Masudy. Plan składał się z czterech faz a całość trwała od 1945 do 2000 r.

Jak widać z powyższej tabeli było to działanie kompleksowe i w dodatku realizowane konsekwentnie przez długie lata. 20 lat doświadczenia III RP pokazało, że takie działanie w naszym kraju napotyka na wiele trudności. Ponadto kwestia informatyzacji w Polsce jest traktowana jako sprawa bardzo małej wagi. Wystarczy przypomnieć w jaki sposób komputeryzowano PZU. Politycy przez bardzo długi czas traktowali informatyzację naszego państwa jako nieważną sprawę. Na szczęście stosunek władz do tego zagadnienia zaczyna się powoli zmieniać.

Problem jest złożony, wymagający pracy w co najmniej trzech planach. Pierwszy dotyczy techniki, czyli jakimi nakładami i metodami dostarczyć Internet – kablem czy drogą radiową. Drugi obejmuje sferę społeczną, czyli zajmuje się wpływem technologii na sposób

wykonywania pracy biorąc jednocześnie pod uwagę sprzeciw społeczny wobec kolejnych nadajników telefonii komórkowej. Trzeci plan jest polityczny i dotyczy kwestii podejścia polityków do zagadnienia. Ważne jest, jakie prawo ustanowią (kwestia m.in. praw autorskich, monopoli) i jaki priorytet nadadzą budowie społeczeństwa informacyjnego.

Do Europy społeczeństwo informacyjne trafiło za sprawą dwóch francuskich socjologów: Simona Nora i Alaina Minca, którzy w 1978 r. sporządzili dla rządu tego kraju raport *L'infomatization de la Societe*. Trochę wcześniej, bo w latach 60-70³³, takie społeczeństwo zaczęło się tworzyć w Stanach Zjednoczonych

Owo zagadnienie jest ściśle zespolone z Internetem. Każda poważna instytucja, firma, organizacja ma swoje strony w Internecie i adresy e-mailowe. Początki budowy sieci sięgają lat 60. ubiegłego wieku. W 1969 r., 29 października o godzinie 22:30, odbyło się pierwsze w historii połączenie pomiędzy dwoma placówkami badawczymi - Uniwersytetem Kalifornijskim i Uniwersytetem Stanforda. Ta data jest uważana za początek sieci. Do dnia dzisiejszego przeszła ona wielkie przeobrażenia i, jak pisze Didier Lombard³⁴ w swojej książce *Globalna wioska cyfrowa – drugie życie sieci*, trzy procesy innowacyjne w latach 1975-1995 spowodowały wielkie zmiany w organizacji sieci i zapoczątkowały jej „drugie życie”, które trwa do dzisiaj. Polska na tym tle wypada źle, ponieważ pierwsze połączenie sieciowe miało miejsce dopiero w 1991 r. Ukazuje to nasze zapóźnienie w tej

³³ J. Papińska-Kacperek (red.), *Spółczesność...*, dz. cyt. ss. 33-34.

³⁴ Dyrektor rady zarządzającej i przewodniczący rady nadzorczej France Telecom-Orange.

³² *Japan Computer Usage Development Institute*.



materii względem państw Zachodu. Powód tkwił w naturze socjalizmu – Internet, a więc swobodny przepływ informacji, był postrzegany jako zagrożenie dla władzy. Zapóźnienie jednak nie oznacza niemożliwości dokonania szybkich postępów, ponieważ nasz kraj ciągle posiada wielki potencjał rozwojowy na tym polu.

Główne dokumenty i instytucje

W Unii Europejskiej problematyka społeczeństwa informacyjnego zaistniała jako realne zagadnienie pod koniec drugiej połowy lat 90. za sprawą raportu Bagemana, który jest dokumentem wytyczającym proces jego tworzenia na obszarze Wspólnoty. Osobą odpowiedzialną za rozwój społeczeństwa informacyjnego jest obecnie komisarz Viviane Reding z Luksemburga, która wcześniej piastowała funkcję komisarza ds. kultury i edukacji.

Jedną z głównych instytucji związanych z Internetem w Polsce jest NASK, która powstała w 1991 r., a jej szefem został prof. Tomasz Hofmokl z Instytutu Fizyki UW. NASK była pierwszym w historii operatorem Internetu i ISP (*Internet Service Provider*) w Polsce. W 1993 r. KBN zamienił ją w jednostkę naukowo-badawczą. Obecnie instytucja ta prowadzi nadal rejestrację domen internetowych kończących się na „.pl”. Przy NASK powstała organizacja o nazwie CERT (*Computer Emergency Response Team*), której zadaniem jest monitorowanie bezpieczeństwa sieci. Dokonuje tego poprzez rejestrowanie i obsługę zdarzeń naruszających bezpieczeństwo sieci, alarmowanie użytkowników o wystąpieniu bezpośrednich dla nich zagrożeń, współpracę z innymi zespołami IRT (*Incidents Response Team*)

w ramach FIRST (*Forum for Incident Response and Security Teams*), prowadzenie działań zmierzających do wzrostu świadomości dotyczącej bezpieczeństwa teleinformatycznego, prowadzenie badań i przygotowywanie raportów dotyczących bezpieczeństwa polskich zasobów Internetu, niezależne testowanie produktów i rozwiązań z dziedziny bezpieczeństwa teleinformatycznego, prace w dziedzinie tworzenia wzorców obsługi i rejestracji incydentów, a także klasyfikacji i tworzenia statystyk³⁵.

Rządowym organem zajmującym się sprawami komunikacji elektronicznej jest UKE, Urząd Komunikacji Elektronicznej, który w 2005 r. zastąpił Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty. Szefem UKE jest obecnie Anna Strężyńska. Przy MSWiA funkcjonuje Rada Informatyzacji i Komitet Rady Ministrów ds. Informatyzacji i Łączności. Rada złożona jest z 20 członków a jej przewodniczącym jest Zbigniew Olejniczak (dyrektor Departamentu Informatyki Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej). Do głównych zadań Rady należą m.in. opiniowanie projektów rozporządzeń, przygotowywanie rekomendacji albo propozycji w zakresie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej, tłumaczenia na język polski norm lub innych dokumentów normalizacyjnych. Do Rady należy także wyrażanie opinii w sprawach istotnych dla rozwoju standardów i technologii informatycznych oraz w przypadku możliwości albo potrzeby ich stosowania w administracji publicznej lub gospodarce.

³⁵ www.cert.pl/o-nas.



Do zadań Komitetu ds. Informatyzacji i Łączności należy inicjowanie i opiniowanie projektów dokumentów rządowych w zakresie informatyzacji administracji publicznej, rozwoju społeczeństwa informacyjnego, łączności, rejestrów publicznych, zastosowania technologii informacyjnych w budowie gospodarki opartej na wiedzy oraz przygotowania organów administracji państwowej do współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen (SIS) i Systemem Informacji Wizowej (VIS). Programy realizowane przez polski rząd w zakresie informatyzacji i społeczeństwa informacyjnego to: Ikonka, Wrota Polski, Polska Biblioteka Internetowa, audyt systemów teleinformatycznych administracji rządowej, audyt sieci teleinformatycznej na terenie Warszawy, EWD-P (Elektroniczna Wymiana Dokumentów-Polska).

Program Ikonka jest skierowany do gminnych bibliotek, gdzie tworzone są tzw. PIAP (*Public Internet Access Point*), czyli punkty powszechnego dostępu do Internetu, nazywane też „czytelniami internetowymi”. W praktyce oznacza to, że biblioteki wyposażane są w sprzęt komputerowy z oprogramowaniem w liczbie trzech sztuk wraz ze sprzętem umożliwiającym bezprzewodowe łączenie się z Internetem na terenie biblioteki.

Wrota Polski to program, który ma na celu usprawnienie funkcjonowania administracji poprzez przeniesienie części zadań na platformę elektroniczną. Wyróżniono dwa rodzaje usług priorytetowych – na rzecz obywateli i na rzecz firm. W skład usług na rzecz obywateli wchodzi: rozliczanie podatku dochodowego; przeszukiwanie ofert pracy i pomocy w znalezieniu pracy; uzyski-

wanie praw do wypłat zasiłków z ZUS; uzyskiwanie dowodu osobistego, prawa jazdy, paszportu; dostęp do katalogów bibliotek publicznych i ich przeszukiwanie; zapisywanie się na wizytę u lekarza. Usługi na rzecz firm obejmują: rejestrację oraz rozliczanie dotyczące obowiązku ubezpieczenia społecznego pracowników; zgłoszenia celne; rozliczanie podatku dochodowego od osób prawnych i podatku VAT; przekazywanie danych statystycznych; udział w zamówieniach publicznych.

Polska Biblioteka Internetowa zaczęła swoją działalność 21 grudnia 2002 r. Jej celem jest wyrównywanie szans pomiędzy dużymi ośrodkami akademickimi a małymi miejscowościami i wsiami. Biblioteka ta stanowi jeden z głównych filarów Powszechnej Edukacji Informatycznej.

EWD-P jest projektem, który ma na celu usprawnienie pracy legislacyjnej na linii Unia Europejska – Polska poprzez wykorzystanie technologii internetowych. Należy jednak pamiętać, że Polska jest członkiem UE, która też posiada programy i strategie dotyczące społeczeństwa informacyjnego, a mianowicie: *eTen*, *eSafe*, *eEurope* (obecnie i 2010), *ENISA*, *NeDAP*, *Modinis 2003–2005*, *IDA*. Celem *eTen* jest niwelowanie różnic pomiędzy regionami UE w dziedzinie informatyzacji. *eSafe* jest kontynuacją programu *Safer Internet Action Plan* z lat 2003–2004 i ma trzy linie tematyczne: budowanie bezpiecznego otoczenia, tworzenie systemu filtrowania i blokowania wybranych treści, uświadamianie szkodliwości pewnych treści, na które można się natknąć w Internecie. *Modinis* koncentrował się głównie na analizowaniu i monitorowaniu różnych aspektów związanych



ze społeczeństwem informacyjnym. Oprócz tego miał położyć podwaliny pod Europejską Agencję Bezpieczeństwa Sieci i Informacji, która powstała w 2004 r. Agencja ENISA, bo o niej mowa, ma na celu zabezpieczenie sektora biznesowego przed niebezpieczeństwami związanymi z ICT (technologie informacyjno-komunikacyjne) oraz służyć wiedzą Komisji Europejskiej i państwom członkowskim. *The Northern eDimension Action Plan* jest programem państw bałtyckich mającym za zadanie wspierać budowę społeczeństwa informacyjnego.

eEurope był programem zainicjowanym w Seville w roku 2002 i trwał do 2005 r. Jednak nie należy rozpatrywać go samodzielnie, lecz w szerszym kontekście. W 2000 r. w stolicy Portugalii powstała mianowicie Strategia Lizbońska, której celem było uczynienie z Unii najbardziej atrakcyjnego obszaru gospodarczego. W wielkim skrócie można powiedzieć, iż strategia ta obejmowała dwa obszary: pierwszym była gospodarka w ujęciu klasycznym, drugim gospodarka oparta na wiedzy. Choć Strategia Lizbońska nie jest już od dawna traktowana priorytetowo to jednak działania w sferze gospodarki opartej na wiedzy były realizowane i w końcu stały się autonomicznym programem – programem eEurope 2005. Miał on szeroki zakres celów do osiągnięcia, poczynając od tańszego dostępu do Internetu, po integrację osób niepełnosprawnych. Dziś funkcjonuje jego kontynuator i2010, który koncentruje się tylko na trzech priorytetach: jednolitej europejskiej przestrzeni informacyjnej, innowacjach i inwestycjach związanych z ICT oraz na budowaniu integracyjnego europejskiego społeczeństwa informacyjnego.

Problemy Polski

Spółeczeństwo informacyjne w Polsce na razie jest bardzo słabo rozwinięte. Jednak, jak dowodzą statystyki Estonii³⁶, nie można całej winy za ten stan rzeczy zrzucić na barki komunizmu, który spowodował, że nasza ojczyzna była przez prawie pół wieku gospodarką zamkniętą. Dziś jesteśmy krajem wolnorynkowym już od dwudziestu lat, do tego z przyzwoitą dynamiką wzrostu PKB. Napędem społeczeństwa informacyjnego jest Internet, który powoli staje się dominującą metodą komunikacji. Z faktu, iż nasz kraj jest słabo rozwinięty pod względem penetracji internetowej płynie paradoksalnie pewien pozytywny wniosek – możliwy jest dalszy wzrost tego sektora. Potwierdzeniem tego jest dynamiczny wzrost liczby osób mających dostęp do Internetu.

Głównym problemem nie są ani kadry, ani chęć inwestycji w ten sektor przez kapitał prywatny, ale zachowanie ludzi władzy. Kwestie związane ze społeczeństwem informacyjnym nie są uznawane za ważne. Otwarcie nowej sali komputerowej w szkole czy stworzenie sieci bezprzewodowej w podmiejskiej bibliotece są traktowane jako działania pijarowe. Rewolucja teleinformatyczna ma o wiele większy zasięg niż lokalna biblioteka czy szkoła. Wpływa ona praktycznie na wszystkie aspekty naszego życia, poczynając od pracy, poprzez problem opieki zdrowotnej, a kończąc na rozrywce³⁷. Estonia zawdzięcza swoją wysoką pozycję intensywnym programom mającym na celu budowę społeczeństwa opartego na informacji. Program X-Road miał

³⁶ Kraju, w którym dostęp do internetu uznawany jest za prawo obywatelskie.

³⁷ Zob. M. Castells, *Spółeczeństwo sieci*, tłum. M. Marody, K. Pawluś, J. Stawiński, S. Szymański, PWN, Warszawa, ss. 159-381.



na celu stworzenie bazy danych i umożliwienie przesyłu dokumentów elektronicznych w formacie XML poprzez Internet. Dzięki niemu możliwe są skuteczne usługi administracji publicznej poprzez sieć. Program VillageWay 3 miał na celu poszerzenie dostępu do Internetu na terenie Estonii i dzięki programowi dostępność ta wzrosła do 98%. *Vaata maailma*, czyli „zobacz świat”, projekt sfinansowany w stu procentach przez sektor prywatny, ma na celu szkolenie ludności w zakresie obsługi Internetu. Jak widać, usilne starania Estonii przynoszą efekty i w 2009 r. aż 91% deklaracji podatkowych zostało przesłanych drogą mailową za pośrednictwem e-Urzędu.

Żeby osiągać takie wyniki potrzebna jest świadomość władz i ich zaangażowanie. U nas głębsza refleksja nad wyzwaniami i problemami związanymi z informatyzacją i cyfryzacją w ogóle nie istnieje. Bez obaw można stwierdzić, iż to właśnie brak świadomości w tym zakresie rządu i samorządowców jest pierwszą barierą do pokonania. Nasz rząd, według *The Global Information Technology Report*, uplasował się dopiero na 90 z 115 przebadanych państw pod względem wykorzystania technologii teleinformatycznych³⁸. Pod względem wykorzystania nowoczesnych technologii reprezentujemy poziom Gabonu, Kenii czy Ugandy. Kiedy bariera zostanie przełamana, będzie można tworzyć klimat dla rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy i gospodarki opartej na wiedzy, w pierwszym rzędzie poprzez odpowiednie regulacje prawne³⁹, które ułatwią rozwój infrastruktury.

³⁸ Zob. A. Bard, J. Söderqvist, *Netokracja*, tłum. P. Cypryański, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2006, s. 20.

³⁹ Jak wykazuje raport UKE traktujący pt. Bariery dla rozwoju infrastruktury komunikacji bezprzewodowej, Warszawa, 28 listopada 2006 r.

Poniższe tabele obrazują dysproporcję pomiędzy wybranymi nowymi krajami a jednym z państw założycielskich Wspólnoty. Jednakże Estonia, mimo że jest krajem postkomunistycznym, jak większość nowych członków Unii nie odstaje od państw „starej UE” aż tak bardzo jak np. Polska czy Czechy.

Propozycje na czas prezydencji

Poza nastawieniem samych polityków do zagadnienia informatyzacji i społeczeństwa sieci należy zadać sobie pytanie: co Polska może zaproponować w tej kwestii na forum europejskim? Polityka regionalna Unii dąży do tego, aby obszary słabiej rozwinięte dostawały fundusze na modernizację i inwestycje, które mają na celu głównie zmniejszenie luki pomiędzy starą piętnastką a nowymi krajami. Po okresie, kiedy Polska dokonywała rozbudowy i ulepszania swojej twardej infrastruktury, czyli np. budowy dróg, jest czas na inwestycje w infrastrukturę miękką. W tym celu nie można ograniczać się do edytora tekstowego czy programu do wyświetlania slajdów, należy natomiast zdecydowanie przekierować programy, takie jak np. Kapitał Ludzki, na zagadnienia związane z siecią. Należy pokazywać jakie możliwości daje np. załatwianie spraw administracyjnych przez Internet czy choćby korzystanie z porównywarek cen. W Estonii 90% uczestników szkoleń z zakresu Internetu zaczęło zeń korzystać. Pokazuje to, że o ile szkolenia są przeprowadzane właściwie, dają one bardzo dobre rezultaty. Im szybciej wdraża się nowe technologie, tym bardziej innowacyjna staje się gospodarka. Z tego też powodu powstał w Europie EIT (*European Institute of Innovation and Technology*), mający na celu zmniejszenie „luki in-



Penetracja internetowa w wybranych państwach UE

Holandia	2004	2005	2006	EU26	Lokata
Dostępność DSL jako procent całości populacji	99	99		87,4	5,5
Dostępność DSL na obszarach wiejskich jako procent całości populacji		99		65,9	4
Penetracja szerokopasmowego Internetu	16,4	23,8	29,8	15,7	1
Penetracja DSL	10,3	14,4	18,3	12,8	2
Najczęściej spotykana szybkość pobierania plików			1–2Mbps		4
Liczba regularnych użytkowników Internetu		73,5	76,4	46,7	5
Wysyłanie maili		73,1	75,9	43,8	2
Szukanie informacji o dobrach i usługach		70	73	42,9	4
Czytanie wydań prasy on-line		29,4	36,4	19	7
Bankowość internetowa		49,6	58,7	22	4
Korzystanie z Internetu w domu		73,7	76,7	42,6	4
Korzystanie z Internetu w pracy		36,3	38,9	23	4
Korzystanie z Internetu w miejscach edukacyjnych		8,4	9,2	8	13
Korzystanie z Internetu z PIAP		3	2,8	6,8	26

Polska	2004	2005	2006	EU26	Lokata
Dostępność DSL jako procent całości populacji	55,2	62		87,4	24
Dostępność DSL na obszarach wiejskich jako procent całości populacji		51,9		65,9	18
Penetracja szerokopasmowego Internetu	0,6	1,7	4,5	15,7	23
Penetracja DSL	0,3	1,2	3,4	12,8	23
Najczęściej spotykana szybkość pobierania plików		0,5–Mbps			
Liczba regularnych użytkowników Internetu	22,4	29,3	34,4	46,7	23
Wysyłanie maili	19,3	24,1	27,2	43,8	25
Szukanie informacji o dobrach i usługach	14,7	18	24,7	42,9	25
Czytanie wydań prasy on-line	13,6	12,5	16,1	19	20
Bankowość internetowa	4	5,9	9,1	22	23
Korzystanie z Internetu w domu	15	20,4	26,4	42,6	23
Korzystanie z Internetu w pracy	8,8	11,1	13,1	23	26
Korzystanie z Internetu w miejscach edukacyjnych	7,8	10	9,9	8	10
Korzystanie z Internetu z PIAP	11,4	6,0	5,5	6,8	14

Estonia	2004	2005	2006	EU26	Lokata
Dostępność DSL jako procent całości populacji		90		87,4	13
Dostępność DSL na obszarach wiejskich jako procent całości populacji				65,9	
Penetracja szerokopasmowego Internetu	8,6	12,1	17,2	15,7	9
Penetracja DSL	4,2	5,8	8,4	12,8	15
Najczęściej spotykana szybkość pobierania plików					
Liczba regularnych użytkowników Internetu	44,7	53,6	56,3	46,7	11
Wysyłanie maili	38,8	48,8	49,4	43,8	12
Szukanie informacji o dobrach i usługach	32,3	41,1	44,3	42,9	12
Czytanie wydań prasy on-line	37,9	45,6	50,3	19	3
Bankowość internetowa	35,0	44,6	48,2	22	7
Korzystanie z Internetu w domu	32,2	40,3	46,0	42,6	12
Korzystanie z Internetu w pracy	20,5	19,7	27,6	23,1	11
Korzystanie z Internetu w miejscach edukacyjnych	12,4	7,5	11,3	8	9
Korzystanie z Internetu z PIAP	14,5	3,2	3,7	6,8	20

Czechy	2004	2005	2006	EU26	Lokata
Dostępność DSL jako procent całości populacji		75		87,4	22
Dostępność DSL na obszarach wiejskich jako procent całości populacji				65,9	
Penetracja szerokopasmowego Internetu	1,7	5,5	9,6	15,7	18
Penetracja DSL	0,6	2,5	4,3	12,8	21
Liczba regularnych użytkowników Internetu	24,5	25,7	35,8	46,7	22
Wysyłanie maili	27	27	37,2	43,8	17
Szukanie informacji o dobrach i usługach	17,3	19,7	31,7	42,9	20
Czytanie wydań prasy on-line	10,1	11,6	19	19	17
Bankowość internetowa	4,9	5,2	9,7	22	22
Korzystanie z Internetu w domu	19,9	19,7	30,9	42,6	19
Korzystanie z Internetu w pracy	14,2	14	19,8	23	18
Korzystanie z Internetu w miejscach edukacyjnych	7,6	6,9	8,6	8	15
Korzystanie z Internetu z PIAP	2,8	2,2	3,5	6,8	22

Opracowanie własne na podstawie *Annual Information Society Report 2007*.



nowacyjnej” pomiędzy Unią Europejską a gospodarkami jej głównych konkurentów: USA i Japonii. Jego główną siedzibą jest Budapeszt, ale po całym kontynencie będą rozsiane tzn. węzły wiedzy. Polska czyni starania, aby węzeł wiedzy dotyczący technik informacyjnych i komunikacji został wybudowany na terenie naszego kraju. Warto dopilnować, aby ten węzeł rzeczywiście u nas powstał, bo mamy przecież bardzo dobre kadry, lecz wciąż cierpimy na brak odpowiedniej infrastruktury. Estonia jest krajem wyróżniającym się na tle nowej dziesiątki, jeśli chodzi o rozwój społeczeństwa informacyjnego. Wyłączając ten przypadek reszta państw pozostaje na zbliżonym poziomie. Wspólne bolączki krajów nowej dziesiątki winny zmobilizować je do stawiania wspólnych postulatów wobec starej piętnastki, a Polska jako największy kraj powinna podczas prezydencji wziąć na siebie ciężar przygotowania wspólnego stanowiska oraz postawienia postulatów w zakresie społeczeństwa informacyjnego. Podejmując jakiegokolwiek decyzje w tej materii należy pamiętać, że nowa ekonomia nie rozwiąże wszystkich problemów, stara zaś – bez nowej – przestaje być wydajna i konkurencyjna.

Kamil Bolesław Kuś

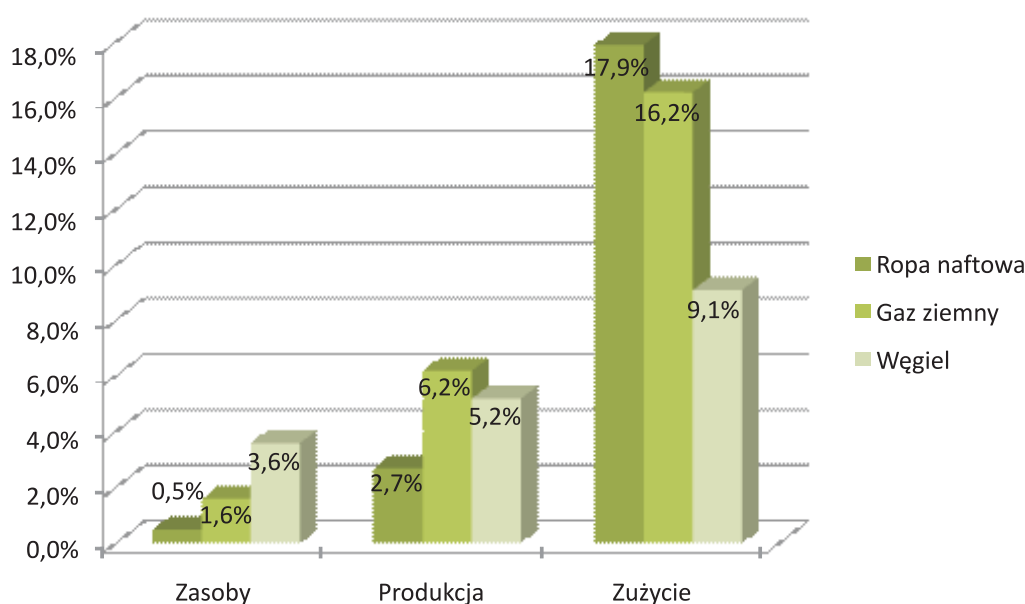
Polityka energetyczna UE podczas polskiej prezydencji

Energia jest podstawowym czynnikiem napędzającym współczesną gospodarkę. Jest to stwierdzenie trywialne, jednak zapewnienie bezpieczeństwa i pewności dostaw tejże energii jest jednym z najważniejszych wyzwań stojących przez rządami na całym świecie.

mentem energii na świecie i zużywa rocznie 1728,2 mtoe⁴⁰ energii pierwotnej. Więcej konsumują tylko Stany Zjednoczone – 2299 mtoe, oraz Chińska Republika Ludowa – 2002,5 mtoe⁴¹.

Z drugiej strony wielkość posiadanych zasobów nie jest unijnym atutem. Są one bowiem znacznie mniejsze niż zapotrzebowanie, za to ich wydobycie jest bardziej zintensyfikowane. Ilustruje to poniższy wykres.

Zasoby i zużycie surowców energetycznych w UE w 2008 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *BP Statistical Review of World Energy 2009*.

Szybki wzrost zapotrzebowania na surowce energetyczne, zauważalny w ostatnich latach, wraz z jeszcze szybciej rosnącymi cenami oraz pojawiającymi się w mediach doniesieniami o zagrożeniu bezpieczeństwa dostaw sprawiły, że kwestie energetyczne są obecnie w centrum uwagi na całym świecie.

Unia Europejska nie stanowi tu wyjątku, jest bowiem trzecim co do wielkości konsu-

Efektem tego jest znaczna zależność importowa krajów Unii oraz jej jako całości. Dotyczy to przede wszystkim ropy naftowej, której na obszarze UE jest najmniej, oraz gazu ziemnego, który jest bardziej powszechny, ale obrót nim napotyka na znaczne utrudnienia. Dodatkowo ich złoża są skoncentrowane w niewielu kra-

⁴⁰ Tonnes of oil equivalent, ton ekwiwalentu ropy naftowej, około 42 GJ energii.

⁴¹ *BP Statistical Review of World Energy 2009*, s. 41.

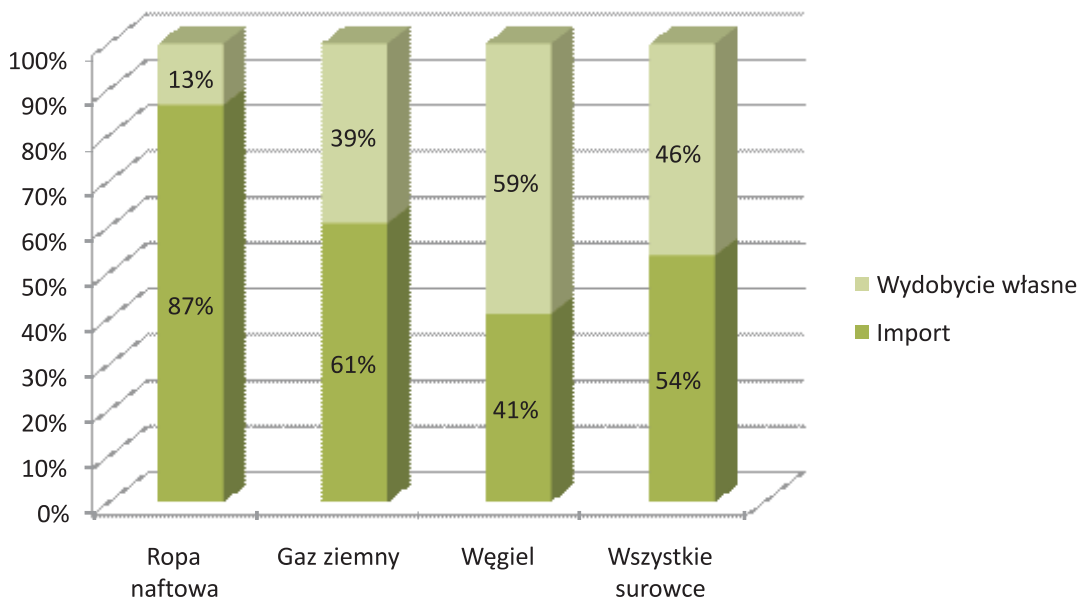


jach, co w połączeniu z powszechnym nacjonalizmem surowcowym powoduje zagrożenie ciągłości dostaw. Od dłuższego czasu mówi się także o wyczerpywaniu się złóż, co wpłynęło na przekonanie społeczne o istnieniu tego problemu, pomimo ciągłego zwiększania się zasobów i utrzymywania światowych rezerw ropy na poziomie pozwalającym na czterdziestoletnie wydobycie na obecnym poziomie, a gazu na sześćdziesięcioletnie⁴². Najkorzystniej spośród surowców wypada węgiel – jego złoża są powszechne, rozproszone na całym świecie i wystarczą na około 200 lat. Poniższy wykres ilustruje zależność importową Unii w odniesieniu do wszystkich wymienionych surowców.

Niemal pewne jest natomiast wyczerpanie się energetycznych zasobów europejskich. Udział importowanych surowców w bilansie energetycznym będzie zatem wzrastał, osiągając w 2020 r. poziom ponad 65% dla wszystkich surowców, 93% dla ropy i 84% dla gazu⁴³.

Z jednej strony może to być przyczyną wielu zagrożeń dla europejskiej gospodarki, rodzi bowiem konieczność zapewnienia dostaw spoza granic UE, a także zwiększa koszty pozyskania energii, z drugiej natomiast gros światowych zasobów ropy i gazu znajduje się w promieniu kilku tysięcy kilometrów od głównych konsumentów surowców w Unii⁴⁴.

Zależność importowa Unii od surowców energetycznych w 2006 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Energy, Transport and Environment Indicators 2009, Eurostat Pocketbook*, ss. 19, 21, 23 i 25.

⁴² *BP Statistical Review*, dz. cyt., ss. 10 i 26; podany okres dotyczy zasobów potwierdzonych, których prawdopodobieństwo wydobycia jest wyższe niż 90% - z przyczyn technicznych, geologicznych i cenowych. Im wyższa będzie cena surowców i bardziej zaawansowane technologie ich wydobycia, tym bardziej zasoby będą się zwiększać, przedłużając funkcjonowanie gospodarki światowej w oparciu o surowce kopalne.

⁴³ *Europejska polityka energetyczna*, Komunikat Komisji Europejskiej do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, KOM(2007) 1 wersja ostateczna, 10 stycznia 2007 r., s. 4.

⁴⁴ 53% zasobów gazu znajduje się w Rosji, Katarze i Iranie, 60% zasobów ropy – na Bliskim Wschodzie. Do tego doliczyć należy złoża w Afryce Północnej i Azji Środkowej.

Ważne problemy stoją także przed UE w procesie tworzenia wspólnego rynku energii. Obecnie trudno jest mówić o jego istnieniu. Między państwami członkowskimi nie ma wystarczającej ilości połączeń, aby zapewnić jego prawidłowe funkcjonowanie. Utrudniają to także pionowo zintegrowane koncerny, kontrolujące cały proces przetwarzania, obrotu, przesyłu i sprzedaży nośników energii – szczególnie gazu ziemnego i prądu. Z tej przyczyny możliwości reagowania w sytuacjach kryzysowych są niewielkie.

Czynnikiem, który zyskał na znaczeniu w ostatnich latach i silnie wpływa na sposób myślenia o przyszłości energetyki w krajach należących do UE, jest globalne ocieplenie. Z badań zarówno IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), jak i innych ośrodków zajmujących się tym problemem, wynika, że wpływ człowieka na klimat poprzez emisję gazów cieplarnianych jest znaczny i powinien być zahamowany⁴⁵. Odpowiedzią na powyższe wyzwania ma być europejska polityka energetyczna.

Wspólna polityka energetyczna

Istnieje wiele przyczyn podawanych jako konieczność utworzenia wspólnej polityki energetycznej. Komisja Europejska wskazuje przede wszystkim na chęć zahamowania zmian klimatycznych, konieczność zapewnienia bezpiecznych dostaw energii, zarówno w granicach UE, jak i – ze względu na rosnący import – spoza nich, oraz zapewnienie konkurencyjności europejskiej gospodarki wobec szybko rozwijających się azjatyckich tygrysów. Komisja opisuje te cele trzema zwrotami: trwałość/zrównowa-

żenie (*sustainability*), konkurencyjność (*competitiveness*) oraz bezpieczeństwo dostaw (*security of supplies*)⁴⁶. Ich realizacja ma nastąpić dzięki stworzeniu wspólnego europejskiego rynku energii oraz spełnieniu założeń pakietu energetyczno-klimatycznego.

Wewnętrzny rynek energii. Budowa wspólnego jednolitego rynku energii jest jednym z największych wyzwań stojących przed Unią Europejską. Połączenie bardzo zróżnicowanych gospodarek, odmiennie kształtujących własną politykę gospodarczą i energetyczną, napotyka na wiele trudności. Podstawową jest niechęć państw członkowskich do przeniesienia na poziom europejski regulacji sektora energii, jednego z najważniejszych dla funkcjonowania całości gospodarek narodowych. Spowoduje to bowiem problematyczną sytuację, w której rządy narodowe będą ponosiły konsekwencje decyzji podejmowanych poza granicami danego kraju. Trudno jednak wyobrazić sobie inny sposób na zintegrowanie krajowych rynków energii.

Dotychczas przyjęte regulacje – pierwszy i drugi pakiet liberalizacyjny, przyjęte odpowiednio w latach 90. i w 2003 r., nie spełniły swojego zadania⁴⁷. Takie wnioski wynikają z lektury przyjętego 10 stycznia 2007 r. Komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Perspektywy rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu ziemnego”.

⁴⁶ *Europejska polityka energetyczna*, dz. cyt., s. 4.

⁴⁷ Pierwszy pakiet legislacyjny składa się z dyrektywy 96/92/WE z 19 grudnia 1996 r., dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, oraz 98/30/WE, odnoszącej się do gazu ziemnego; drugi, przyjęty 26 czerwca 2003 r., zawiera dwie dyrektywy, (WE) nr 2003/54 i (WE) nr 2003/55, które zastąpiły dwie powyższe, oraz rozporządzenia (WE) nr 1228/2003 w sprawie dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej. 28 września 2005 r. przyjęto ponadto rozporządzenie (WE) nr 1775/2005 w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego.

⁴⁵ Więcej informacji: *Climate Change 2007: Synthesis Report*, IPCC 2007.



Pomimo umożliwienia od 1 lipca 2004 r. wyboru dostawcy energii elektrycznej i gazu ziemnego odbiorcom przemysłowym, a od 1 lipca 2007 r. gospodarstwom domowym, realne możliwości zmiany były małe.

Zapisy III pakietu liberalizacyjnego mają przynieść nowy impuls procesowi integracji energetycznej. Są to przede wszystkim: rozdział własności, urzędy regulujące rynek energii oraz rozbudowa połączeń między krajami członkowskimi.

Rozdział własności. Pierwszym krokiem w kierunku budowy wspólnego rynku energii jest kontrowersyjny *unbundling*, rozdział własności sieci przesyłowych od produkcji, obrotu i dystrybucji energii elektrycznej i gazu. Bez tego kroku nie można mówić o jakiegokolwiek konkurencji na rynku energii. Również sama wizja stworzenia zintegrowanego rynku o zasięgu europejskim jest trudna do zrealizowania.

Punktem wyjścia dla *unbundlingu* jest dążenie do pozabawienia pozycji monopolistycznej przedsiębiorstw energetycznych, działających w ramach budowanej przez siebie i zgodnie z własnym interesem sieci przesyłowej, do której nie są dopuszczane (lub są, ale na bardzo niekorzystnych warunkach) firmy konkurencyjne. Skutki takiej sytuacji są doniosłe. Po pierwsze, przestają mieć znaczenie koszty, ponieważ można je bez kłopotu przenieść na odbiorców⁴⁸. Po drugie, inwestycje nie odzwierciedlają sygnałów popytowych płynących z rynku, ale cele wyznaczone przez planistów firm energetycznych, co powoduje obniżenie efektywności lokowania kapitału

oraz wzrost kosztów dodatkowych, a także niedostosowanie do zapotrzebowania na energię w danym miejscu. Preferowane większe bloki energetyczne, powodowały tworzenie lokalnych nadwyżek mocy i konieczność przesyłu energii na większe odległości. Po trzecie, na tego rodzaju rynku nie ma miejsca dla konkurencji, ponieważ każde przedsiębiorstwo w ramach swojej sieci sprzedaje przede wszystkim swoją energię – niezależnie od kosztów jej produkcji i przesyłu⁴⁹.

Korzyści z wprowadzenia rozdziału własności i umożliwienia nowym przedsiębiorstwom wejścia na rynek jest wiele. Badania Międzynarodowej Agencji Energii z 2005 r. dotyczące już zliberalizowanych rynków energii w Stanach Zjednoczonych i Europie, wskazują, że istnieje wyraźna zależność między liberalizacją rynku a spadkiem cen energii, efektywniejszym wykorzystaniem istniejącej infrastruktury, dostosowaniem nowych inwestycji do potrzeb rynku, wzrostem produktywności oraz zwiększeniem inwestycji w przesył transgraniczny i międzysystemowy. Zanotowano także spadek kosztów inwestycji, wynikający z chęci zmniejszenia ryzyka inwestycyjnego – w efekcie konstruuje się mniejsze bloki energetyczne, rozproszone i lepiej dostosowane do lokalnych potrzeb⁵⁰.

Pierwszym krokiem na rzecz wprowadzenia *unbundlingu* były zapisy dyrektyw gazowej i elektroenergetycznej z 2003 r. Mówiły one o rozdziale prawnym (zarządzania) lub własnościowym sieci przesyłowych, pozostawiając członkom Unii wybór⁵¹. Okazało się

⁴⁸ Wynika to nie tylko z braku konkurencji, ale także z charakteru energii jako dobra konsumpcyjnego – elastyczność popytu na nią jest niska i wzrost cen w niewielkim stopniu odbija się na zużyciu, szczególnie w przypadku elektryczności.

⁴⁹ Więcej w: *Lessons from the liberalised electricity markets*, OECD/IEA 2005, ss. 12-14.

⁵⁰ Tamże, s. 41.

⁵¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 czerwca 2003 r., (2003)55 WE, art. 9, oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 czerwca 2003 r., (2003)54 WE, art. 10.

to niewystarczające, ponieważ wydzieleni prawnie, ale nie własnościowo, operatorzy utrudniali rozwój konkurencji na trzy sposoby: stwarzając problemy w dostępie do sieci i faworyzując swoją firmę macierzystą, przekazując jej więcej informacji niż konkurencji oraz przez inwestowanie zgodnie z interesem swojej firmy, a nie rynku jako całości.

Sytuację tę miał zmienić III pakiet liberalizacyjny, zaprezentowany przez Komisję 19 października 2007 r. i przyjęty przez Parlament Europejski w kwietniu 2009 r. W pierwotnej wersji możliwości *unbundlingu* były dwie⁵²:

- Rozdział własności sieci przesyłowej od produkcji i dystrybucji energii – wariant najbardziej radykalny i popierany przez Komisję, ale jednocześnie najprostszy do regulacji. Wprowadzenie tego rozwiązania spowoduje rozdzielenie interesów ekonomicznych operatora sieci i korzystających z niej podmiotów, oraz
- stworzenie Niezależnego Operatora Sieci (*Independent System Operator, ISO*) – przedsiębiorstwa będą mogły utrzymać własność sieci, ale stracą kontrolę nad ich zarządzaniem. Rozwiązanie to zostało stworzone z powodu opozycji Francji i Niemiec, ale nie okazało się dla nich zadowalające.

Trzecie rozwiązanie, czyli stworzenie Niezależnego Operatora Przesyłu (*Independent Transmission Operator, ITO*), zostało zapro-

ponowane przez Niemcy⁵³ i Francję, niechętnie patrząc na perspektywę podziału swoich narodowych championów – RWE, E.ON, GdF czy EdF. Metoda ta polegała na pozostawieniu własności sieci przy spółkach energetycznych oraz zapewnieniu zewnętrznej kontroli i osłabieniu jej przy zarządzaniu nimi, w szczególności w zakresie codziennego użytkowania sieci, czyli de facto niewiele zmieniając obecną sytuację. Decyzję co do wyboru optymalnego dla siebie rozwiązania podejmą upoważnione do tego organy państw członkowskich.

Ważnym zapisem jest obowiązek udowodnienia rozdziału własności, dotyczący inwestorów spoza UE, którzy działają na rynkach, na których nie została przeprowadzona liberalizacja. Przepis, zwany często „klauszulą Gazpromu”, również nie znalazł uznania w Niemczech i we Francji, popierają go natomiast nowe kraje członkowskie. Nie ulega jednak wątpliwości, że jego zastosowanie przyczyni się do większego zliberalizowania rynku.

Łączenie rynków państw członkowskich. Poza stworzeniem prawnych ram rozdziału własności, budowa zintegrowanego rynku będzie wymagała wielu lat oraz dużych inwestycji w transgraniczną infrastrukturę przesyłową, celem podłączenia do europejskiej sieci „wysp energetycznych” – przede wszystkim nowych krajów członkowskich, a w szczególności państw bałtyckich, zupełnie odciętych od europejskiego rynku. Koszt tego procesu, według szacunków Komisji, to około 30 mld € do 2013 r., z czego 6 mld powinno być prze-

⁵² Europejska polityka energetyczna, dz. cyt., s. 8.

⁵³ Pozycję negocjacyjną Niemiec w kwestii *unbundlingu* osłabiła oferta sprzedaży sieci przesyłowej przez największą niemiecką firmę energetyczną, E.ON, wystawiona w lutym 2008 r. Zaskoczyła ona zupełnie niemieckich polityków, jednak nie doprowadziła do zmiany ich stanowiska. Przeciw *unbundlingowi* wielokrotnie wypowiadali się kanclerz Angela Merkel i minister gospodarki Glos.



znaczone na budowę sieci przesyłu prądu, 19 mld – gazu, a kolejne 5 – na terminale LNG⁵⁴.

Trudności związane z rozbudową połączeń są jednak wielkie. Podjęte w 2002 r. na szczycie Rady Europejskiej w Barcelonie zobowiązanie do zwiększenia przepustowości połączeń elektroenergetycznych do 10% rocznego zapotrzebowania do 2005 r.⁵⁵ nie zostało zrealizowane przez wiele państw członkowskich. Dlatego też szczyt z marca 2006 r. przyniósł zalecenie stworzenia planu priorytetowych projektów łączących europejskie rynki energetyczne, jako elementu *Strategic European Energy Review*.

Raport z rozwoju sieci, zawarty w Komunikacie Komisji ze stycznia 2007 r., zawiera informacje o 42 projektach o znaczeniu strategicznym, włączonych w program TEN-E⁵⁶. Znajdują się w nim 32 projekty łączników elektroenergetycznych, spośród których 10 jest realizowanych zgodnie z harmonogramem, a 20 ma minimum roczne opóźnienie, z czego 8 minimum trzyletnie. Z drugiej jednak strony – wszystkie 10 łączników gazowych⁵⁷ jest budowanych (lub zostało uruchomionych) zgodnie z planem.

Unbundling, wraz z większą aktywnością krajowych urzędów regulacji sektora energe-

tycznego, ma pozwolić na przyspieszenie inwestycji. Dzięki temu ma zostać zrealizowany kolejny cel, którym jest wyższy poziom bezpieczeństwa energetycznego. Chodzi przede wszystkim o zapewnienie płynności przesyłu nośników energii w miejsca zagrożone odcięciem od normalnych ich źródeł z przyczyn losowych, jak awarie i zjawiska pogodowe, a także konfliktów poza granicami UE. Polityczne mechanizmy solidarności, zapisane na przykład w Traktacie Lizbońskim, będą mogły być realizowane w praktyce. Sprawnie działający rynek wewnętrzny ma także zapewnić lepszą ochronę praw konsumentów, zarówno dzięki większej konkurencji, jak i poprzez stworzenie Karty Odbiorcy Energii.

Poza istnieniem samej infrastruktury, zapewnienie bezpiecznego przesyłu energii wymaga stworzenia jednolitych norm technicznych i zasad bilansowania sieci. Będzie to zadaniem europejskiego urzędu regulacyjnego.

Regulacja rynku europejskiego. Dyrektywy II pakietu liberalizacyjnego z 2003 r. nałożyły na kraje członkowskie obowiązek stworzenia instytucji regulujących krajowe rynki energetyczne. Ich kompetencje miały być określone indywidualnie, z zagwarantowaniem minimalnego zakresu uprawnień określonego w dyrektywach – określania lub zatwierdzania wysokości taryf przesyłowych i dystrybucyjnych, lub przynajmniej metodologii ich kalkulacji, oraz dostępowych do instalacji LNG.

Ponadto, na mocy dyrektyw powstała Europejska Grupa Regulatorów Elektroenergetyki i Gazownictwa (*European Regulators' Group for Electricity and Gas*, ERGEG⁵⁸), któ-

⁵⁴ *Priority Interconnection Plan*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2007) 846 final, s. 5.

⁵⁵ *Presidency Conclusions*, Barcelona European Council, March 16-17, 2002, s. 16.

⁵⁶ TEN-E (Trans-European Energy Network) jest planem rozwoju sieci przesyłu nośników energii o znaczeniu kluczowym dla rozwoju wspólnego rynku energii. Obejmuje projekty o najwyższym priorytecie, których pełna lista znajduje się w *Priority Interconnection Plan*. Więcej informacji na temat TEN-E: http://europa.eu/legislation_summaries/energy/internal_energy_market/l27066_en.htm oraz PIP: http://europa.eu/legislation_summaries/energy/internal_energy_market/l27081_en.htm.

⁵⁷ W ramy TEN-E nie są włączone terminale LNG, choć ich znaczenie dla bezpieczeństwa dostaw i rozwoju wolnego rynku handlu gazem jest ogromne.

⁵⁸ http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME.

ra jest organem doradczym wspierającym współpracę i koordynację krajowych urzędów regulacyjnych. Grupa nie ma jednak przyznanych żadnych „twardych” kompetencji, które pozwoliłyby jej realizować swój cel, jakim jest wspieranie rozwoju wspólnego rynku energii.

Małe możliwości działania urzędów regulacyjnych powodują, że zapisy dyrektyw z 2003 r. okazały się niewystarczające i nieskuteczne. Realizowane były natomiast w pierwszej kolejności interesy narodowe, nie zawsze idące w parze z europejskimi. Komisja w III pakiecie zaproponowała trzy wyjścia z tej sytuacji⁵⁹:

- Stopniową ewolucję w kierunku wzmocnienia współpracy między regulatorami narodowymi, z umożliwieniem wglądu Komisji w ich pracę – rozwiązanie najmniej radykalne i ałłatwiejsze do przyjęcia dla państw członkowskich.
- Wzmocnienie EGREG przez sformalizowanie mechanizmu jej działania i umożliwienie Grupie podejmowania decyzji wiążących dla krajowych regulatorów. Rozwiązanie to jest traktowane przez Komisję jako minimalne.
- Stworzenie jednego europejskiego regulatora, odpowiedzialnego przede wszystkim za funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz stworzenie wspólnych zasad transgranicznego przesyłu energii. Jest to, z punktu widzenia Komisji, rozwiązanie optymalne.

Wybór rozwiązania będzie miał ogromne znaczenie dla kształtu europejskiego ryn-

ku energii, co potwierdzają doświadczenia krajów, które przeprowadziły *unbundling* i liberalizację. Z drugiej strony, na funkcjonowanie regulatorów ogromny wpływ będzie miał przyjęty model rozdziału własności - im większa pozostanie koncentracja własności, tym regulacje będą musiały być bardziej skomplikowane, a działalność urzędu aktywniejsza, aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rynku.

Zewnętrzna polityka energetyczna

Realizacja celów wspólnej polityki energetycznej – zrównowazenia, konkurencyjności i bezpieczeństwa – wymaga także zaangażowania na arenie międzynarodowej. Wyznaczone pola działania są zróżnicowane i dotyczą zarówno nacisku na ograniczenie emisji gazów cieplarnianych przez państwa rozwinięte i rozwijające się (dla których ma zostać przygotowana pomoc w postaci technologii), dzięki czemu po pierwsze europejska gospodarka nie pozostanie ograniczona jako jedyna i nie straci swojej konkurencyjności, po drugie – będzie to szansa na eksport wyrobów sektora „zielonej energii”. Połączenie polityki energetycznej z rozwojową ma ponadto zbliżyć jej beneficjentów politycznie i gospodarczo do Unii – szczególnie dotyczy to Afryki, gdzie bardzo aktywnie działają Chińczycy.

Zasady współpracy energetycznej w zakresie dostaw surowców mają być oparte o zapisy Traktatu Karty Energetycznej. Unia Europejska będzie więc dążyła do ułatwienia dostępu do surowców dla swoich firm i zwiększenia inwestycji w krajach posiadających surowce. Z drugiej strony, oferuje możliwość wejścia na europejski rynek handlu nośnikami energii do poziomu przynoszącej

⁵⁹ Europejska polityka energetyczna, dz. cyt., s. 9.



największe przychody dystrybucji włącznie. Rozwiązanie to jest wzajemnie korzystne – zwiększy się ilość surowców dostępnych na rynku, europejskie firmy energetyczne, które nie posiadają dużych zasobów, będą w stanie uzyskać do nich dostęp, państwa posiadające je dzięki inwestycjom uzyskają większe wpływy budżetowe z podatków. Z drugiej strony, dzięki inwestycjom zagranicznym w UE wzrośnie ilość podmiotów na rynku oraz poprawi jakość i pewność świadczonych usług.

Największym politycznym i gospodarczym wyzwaniem jest stworzenie ram współpracy energetycznej z Rosją, która odmawia ratyfikacji Traktatu Karty Energetycznej, uznając swoje zasoby energetyczne za dobro narodowe, co utrudnia swobodne inwestycje. Rosja jest i będzie w przewidywalnej przyszłości głównym dostawcą surowców do Europy. Ustalenie podstaw wzajemnych relacji zwiększy zarówno bezpieczeństwo dostaw do UE, jak i ułatwi obu stronom inwestycje, a Rosji – zbyt surowców.

Poza współpracą z producentami surowców, za cel postawiono także zintensyfikowanie dialogu z największymi konsumentami energii oraz organizacjami międzynarodowymi, takimi jak Międzynarodowa Agencja Energii czy Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej.

Pakiet energetyczno-klimatyczny

Idea przewodnia pakietu. Źródłem pakietu jest debata nad ociepleniem klimatu Ziemi, notowanym w ostatnich dziesięcioleciach, za którego główną przyczynę uznana jest działalność człowieka, z emisją dwutlenku węgla na czele. Przyjęte za wyjściowe dane podane

w raporcie Sterna⁶⁰ i kolejnych raportach IPCC prognozują, że jeśli nie zostaną podjęte działania zapobiegające wzrostowi emisji GHG, będzie to kosztować światową gospodarkę od 5 do 20% PKB⁶¹. Inwestycje konieczne do zredukowania globalnej emisji CO₂ o 50% do 2050 r. (w tym kraje rozwinięte – 80%, rozwijające się – 20%) Komisja, za Sternem, szacuje na 0,5% PKB w okresie od 2013 do 2030⁶².

Kierunek europejskiej polityce klimatycznej nadały dwie księgi: „Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii” z 8 marca 2006 r. oraz „Adaptacja do zmian klimatycznych w Europie – warianty działań na szczeblu UE” z 29 czerwca 2007 r., która w szczegółowy sposób opisuje przewidywany – katastroficzny – scenariusz zmian klimatu w Europie, jeśli nie zostaną podjęte odpowiednie działania⁶³.

Skutki zmian prognozowane przez IPCC w czwartym raporcie dla Europy są następujące: zmiana linii brzegowej wskutek podniesienia poziomu morza i częstszych sztormów, więcej powodzi, zmniejszenie pokrywy śnieżnej w górach szkodzące żyjącym tam zwierzętom oraz turystyce zimowej, w południowej Europie utrudnienie dostępu do słodkiej wody dla ludności, rolnictwa i hodowli oraz

⁶⁰ Więcej: Stern Review on the Economics of Climate Change, http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm

⁶¹ Więcej informacji na temat przyjętej metodologii i rezultatów badań: Stern Review..., Part I. Climate Change – our approach, http://hm-treasury.gov.uk/d/Part_I_Introduction_group.pdf oraz Part II. Impacts of Climate Change and Growth and Development, http://hm-treasury.gov.uk/d/Part_II_Introduction_group.pdf

⁶² *Ograniczenie globalnego ocieplenia o 2°C w perspektywie do 2020 r. i dalej*, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, SEK(2007) 7,8, Bruksela 10 stycznia 2007 r., s. 5.

⁶³ _Szczegółowy opis przewidywanych zjawisk znajduje się w Zielonej księdze pt. *Adaptacja do zmian klimatycznych w Europie – warianty działań na szczeblu UE*, KOM (2007) 354 wersja ostateczna, 27 czerwca 2007 r.

zwiększenie średniej temperatury, a także zagrażające zdrowiu i życiu ludzi letnie fale gorącego powietrza i pożary⁶⁴. Redukcja emisji GHG ma utrzymać wzrost temperatury na poziomie 2°C w stosunku do okresu przed rewolucją przemysłową⁶⁵.

Podstawowe założenia są następujące: zmiany klimatyczne już następują, zwiększona liczba ekstremalnych zjawisk pogodowych jest tego najlepszym przykładem. Dotknięty nimi będzie cały świat, co czyni ocieplenie problemem globalnym. Unia Europejska ma zatem podjąć dwa działania – po pierwsze zminimalizować skutki zmian w Europie i ograniczyć zarówno straty, jak i koszty adaptacji, po drugie – jako pierwsza podjąć działania na skalę globalną i przez wykorzystanie politycznego wpływu doprowadzić do wprowadzenia ograniczeń emisji na całym świecie. Dzięki temu mają wzrosnąć obroty i zatrudnienie w europejskim sektorze „zielonych” technologii⁶⁶.

Cele pakietu. Pierwsza wersja pakietu zakładała osiągnięcie 20% redukcji emisji do 2020 r. (lub 30%, jeśli zostanie podpisane globalne porozumienie gwarantujące redukcję) w porównaniu z rokiem 1990, 20% udział surowców odnawialnych w bilansie energii finalnej i 10% w sektorze transpor-

tu, oraz zmniejszenie zużycia energii o 20% w porównaniu z prognozami na 2020 r.⁶⁷.

Cele pakietu – limit emisji dla każdego z krajów oraz udział Odnawialnych Źródeł Energii (OZE) w bilansie energetycznym przedstawiają dwa poniższe wykresy. Wykres trzeci przedstawia wzrost efektywności energetycznej w okresie od 1995 do 2006 r.

Redukcja emisji osiągnięta miała być dzięki funkcjonowaniu rynku handlu uprawnieniami (*EU Emission Trading Scheme, EU ETS*), działającym od 2003 r.⁶⁸, którym objęte będą przedsiębiorstwa emitujące ponad 40% łącznej emisji CO₂. System obejmuje instalacje emitujące powyżej 10 tys. ton CO₂ rocznie⁶⁹. Ustalony dla nich poziom redukcji ma wynieść 21% w stosunku do emisji z 2005 r., zaś dla pozostałych, nieobjętych ETS, 10%. Redukcja ma zostać osiągnięta na wiele sposobów, zarówno poprzez zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie, jak i przez inwestycje w energetykę jądrową – o małym wpływie na klimat i odporną na wzrost ceny paliwa, oraz rozwój technologii CCS, pozwalających na wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla.

Ograniczeniami został także objęty sektor transportu, który ma spełniać normę emisji 120 gr. CO₂ na kilometr. Od 2012 r. normy ma spełniać 65% nowych modeli samochodów,

⁶⁴ IPCC 4th assessment report, Valencia, November 12-17, 2007, s. 50.

⁶⁵ Debata nad globalnym ociepleniem i wpływem człowieka na nasilenie tego zjawiska wciąż trwa. Istnieje wiele ośrodków badawczych podających dane inne niż IPCC – zarówno popierające jego tezy, jak i obalające je; przykładem ośrodka z drugiej grupy jest Nongovernmental International Panel on Climate Change, założony przez amerykański The Heartland Institute. W swoim raporcie udowadnia, że główną przyczyną obserwowanych zjawisk jest środowisko, a wpływ człowieka nie ma podstawowego znaczenia. Raporty obu organizacji można znaleźć na ich stronach internetowych: www.ipcc.ch i www.heartland.org.

⁶⁶ *Adaptacja...*, dz. cyt., ss. 3-4.

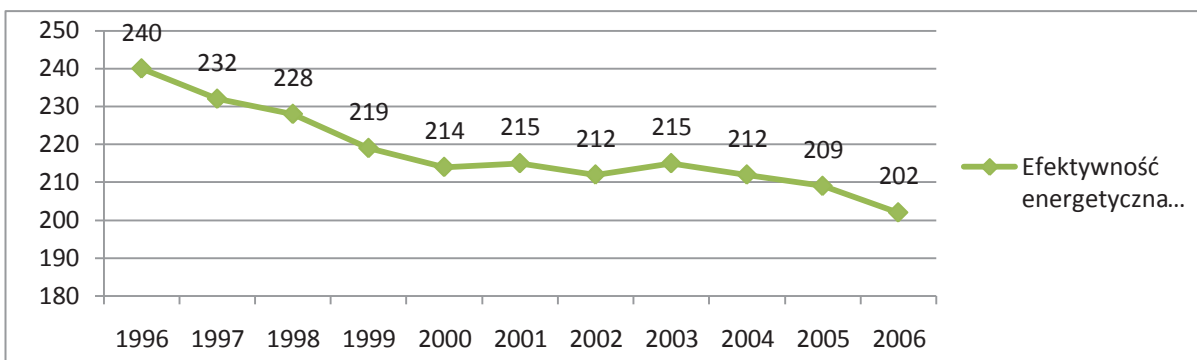
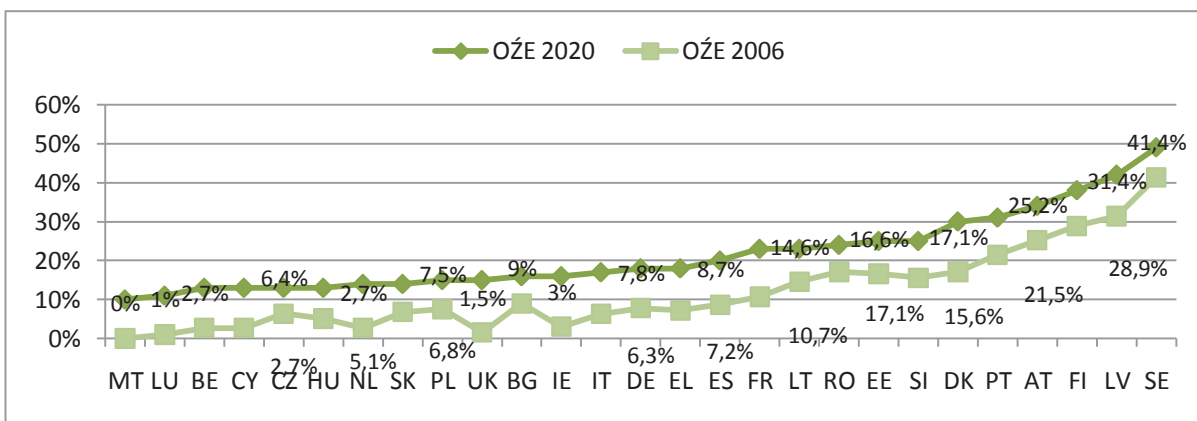
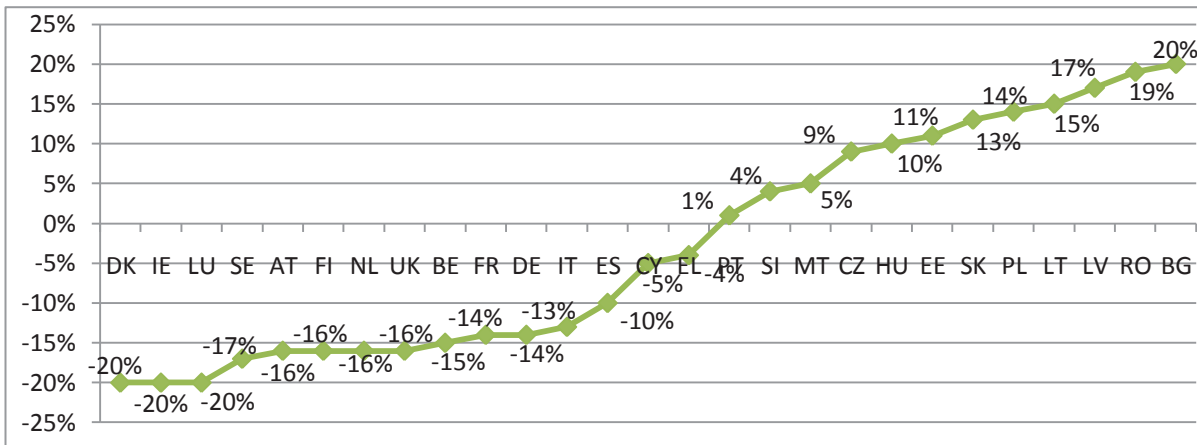
⁶⁷ Założenia pakietu opisuje Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Komitetu Ekonomiczno-społecznego oraz Komitetu Regionów, 20 20 by 2020. *Europe's climate change opportunity*, COM(2008) 30 final, Bruksela, 23 stycznia 2008 r. oraz *Plan działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii: sposoby wykorzystania potencjału*, KOM (2006) 545 z 19 października 2006 r.

⁶⁸ Zasady funkcjonowania EU ETS opisuje Dyrektywa 2003/87/EC z 13 października 2003 r., zmieniająca Dyrektywę 96/61/EC.

⁶⁹ Są to przede wszystkim: przemysł naftowy, elektroenergetyczny, hutniczy (żelaza, metali nieżelaznych i szkła), ceramiczny, papierniczy, budowlany (produkcja cementu, wapna, cegieł i pustaków).



Limit emisji dla państw członkowskich UE, udział OZE oraz wzrost efektywności energetycznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Energy, Transport and Environment Indicators 2009, Eurostat Pocketbook, s. 27.



75% od 2013 r., 80% od 2014 r., a od 2015 r. wszystkie⁷⁰.

Kilka zasadniczych zmian, redukujących koszty wprowadzenia pakietu, wprowadziła Rada Europejska na posiedzeniu 11-12 grudnia 2008 r. Stworzone zostały wówczas dwa ułatwienia. Pierwsze to mechanizm solidarnościowy, zwiększający limity emisji nowych państw członkowskich oraz Grecji i Portugalii o 12% łącznego limitu w ramach EU ETS. Drugie to umożliwienie dziesięciu państwom⁷¹ stopniowego dochodzenia do 100% obowiązku wykupu uprawnień przez sektor elektroenergetyczny, zaczynając od 30% w 2013 r.⁷²

Ponadto zdecydowano, że wpływy ze sprzedaży do 300 mln jednostek emisji zostaną przeznaczone na sfinansowanie budowy i funkcjonowania 12 instalacji CCS⁷³. Ma to pomóc w rozwoju technologii pozwalających na niskoemisyjne spalanie surowców kopalnych, w szczególności węgla brunatnego i kamiennego. Zakłada się także, że od 2020 r. we wszystkich nowych blokach energetycznych o mocy powyżej 300 MW będzie można instalować sprawdzone już instalacje CCS⁷⁴.

Ułatwienia uzyskały także podmioty działające w najbardziej energochłonnych sekto-

rach. Mogą one otrzymać całość przyznaných uprawnień za darmo, na podstawie decyzji Komisji Europejskiej⁷⁵.

Kontrowersje. Problematyczne są same cele do osiągnięcia. Przeczą one idei tworzenia wolnego i konkurencyjnego rynku energii, ponieważ wyłączają z niego dotowaną sferę, w której osiągnięcie z góry określonych rezultatów nie pozwala na odzwierciedlenie sygnałów płynących z rynku ani kierowanie środków tam, gdzie jest to najbardziej opłacalne. Brak wolności wyboru sposobu zmniejszenia emisji może doprowadzić do utraty konkurencyjności przez niektóre sektory europejskiej gospodarki, przed czym Komisja chce ratować ją przy pomocy kolejnego zaprzeczenia wolnego obrotu uprawnieniami do emisji, czyli darmowymi przydziałami emisji⁷⁶.

Wiele kontrowersji budzi też wykorzystanie biopaliw, rozpoczynając od wpływu na ceny żywności, przez niewielki wpływ na redukcję emisji⁷⁷, po wysokie koszty produkcji, zależne dodatkowo od cen surowców kopalnych wykorzystywanych w wytwarzaniu⁷⁸. Podobnie jest z odnawialnymi źródłami energii elektrycznej, które mają tworzyć, wraz z biopaliwami, nowe „zielone” miejsca

⁷⁰ Council adopts climate-energy legislative package, Council of the European Union press release, April 6, 2009, 8434/09, ss. 3-5.

⁷¹ Są to: Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Rumunia i Węgry.

⁷² Council adopts..., dz. cyt., s. 3.

⁷³ CCS, *Carbon Capture and Storage*, to ogólna nazwa instalacji pozwalających na wychwyt, transport i składowanie dwutlenku węgla pochodzącego ze spalin. Na skalę przemysłową technologia ta jest wykorzystywana jako wspomaganie wydobycia ropy naftowej – wtłaczanie CO₂ powoduje zwiększenie ciśnienia w formacjach ropośnych, prowadząc do zwiększenia możliwości wydobywczych z danego pola. Przykłady zastosowania można znaleźć np. w USA, w Teksasie.

⁷⁴ Może się to okazać problematyczne w sytuacji, gdy technologia nie będzie wystarczająco sprawdzona lub, co gorsza, okaże się mało opłacalna przy wprowadzeniu na dużą skalę. Wciąż nie wiadomo, jakie będą rozmiary instalacji, trudno więc prognozować przyszłe elektrownie.

⁷⁵ Council adopts..., dz. cyt., s. 4.

⁷⁶ Zob. N. O'Brien, H. Robinson, *The EU Climate Action and Renewable Energy Package: Are we about to be locked into the wrong policy?*, Open Europe, London 2008.

⁷⁷ Aby uzyskać z biopaliw tyle samo energii, co z litra benzyny, trzeba spalić ich 1,5 litra, ponadto wymagają one intensywnego wykorzystania ziemi uprawnej i wykorzystania dużej ilości nawozów sztucznych.

⁷⁸ Doświadczenia amerykańskie mówią, że produkcja biopaliw będzie rentowna, jeśli cena benzyny wzrośnie do poziomu 0,9 ceny etanolu. Relacja ta w latach 1970-2008 wyniosła 0,56 i nigdy nie osiągnęła poziomu 0,9. Więcej na ten temat: *The impact of ethanol use on food prices and greenhouse-gas emission*, Congressional Budget Office, Washington 2008, ss. 4-5. Są to wprowadzone dane amerykańskie i trzeba uwzględnić różnice w wysokości podatków, przepisach regulujących produkcję i handel biopaliwami itp., jednak zasada jest ta sama – nie ma jeszcze żadnej „odnawialnej” technologii, która jest w stanie cenowo konkurować z paliwami kopalnymi.



pracy. Z badań naukowców z Uniwersytetu Juana Carlosa w Madrycie wynika, że na każde stworzone dzięki subsydiom miejsce pracy przypadają 2,2 utracone w innych gałęziach gospodarki, szczególnie w dotkniętych wzrastającymi cenami sektorach energochłonnych – w tym przypadku: metalurgii, górnictwa, przetwórstwa żywności, tytoniowym oraz produkcji napojów. Dodatkowo, zaledwie 1/10 miejsc pracy jest tworzona bezpośrednio w sektorze OZE, ich eksploatacji i operowaniu. 2/3 powstaje w sektorze budowy i instalacji, a 1/4 w administracji. Koszt każdego miejsca pracy to ponad 570 tys. €, a w sektorze energii wiatrowej – ponad 1 mln, do czego trzeba doliczyć koszty każdego utraconego w innych sektorach. Ponadto subsydia powodują nieefektywną alokację kapitału oraz pochłaniają kredyty, które mogłyby być lepiej wykorzystane na inwestycje w inne źródła energii. Efektem tego jest tworzenie „inwestycyjnej bańki”, będącej – dopóki nie skończą się państwowe dotacje – antycykliczną, jednak finalnie powodującą albo zwiększenie długu publicznego, albo podwyżkę podatków⁷⁹.

Generacja „zielonej” energii elektrycznej ma też swoje minusy, z których za największy należy uznać konieczność stworzenia zaplecza dla każdej zbudowanej instalacji OZE, w postaci elektrowni gazowych – a co za tym idzie zwiększenie emisji GHG (*greenhouse gases*). Wynika to z nieciągłej i niestabilnej pracy OZE, która jest i będzie ich niezmienną cechą. Dostosowania do niej wymagać będzie także sieć przesyłowa – roczny koszt KE szacuje na 700-800 mln €⁸⁰.

⁷⁹ Study of the effects on employment of public aid to renewable energy sources, Universidad Rey Juan Carlos, March 2009.

⁸⁰ Priority Interconnection Plan, dz. cyt., s. 5.

Polska a europejska polityka energetyczna

Pakiety energetyczno-klimatyczny oraz liberalizacyjny stawiają przed polskim sektorem energii wielkie wyzwania, często wbrew prowadzonej do tej pory polityce. Wynika to z dwóch czynników: braku połączeń polskiej sieci przesyłu energii z sąsiadami, co utrudnia wejście zagranicznej konkurencji na polski rynek oraz oparciu polskiej elektroenergetyki na węglu, który może się stać największą ofiarą pakietu energetyczno-klimatycznego.

Dotychczasowe próby zwiększenia przepustowości transgranicznej sieci przesyłowej, zwłaszcza w przypadku gazu ziemnego, nie zakończyły się powodzeniem, choć mówi się o nich w wielu dokumentach rządowych, w tym aktualnej polityce energetycznej do 2025 r. oraz projekcie rządu PO-PSL. Tymczasem w tej dziedzinie niewiele się zmieniło od czasu powstania gazociągu jamalskiego, choć pomysłów jest wiele. Testem dla polskich możliwości jest budowa łącznika energetycznego z Litwą oraz terminala LNG. Z drugiej strony, o ile nie będzie przeszkód natury politycznej, rozdział własności przeprowadzany w ostatnich latach powinien spowodować zwiększenie inwestycji w sieć – i to nie tylko krajową, ale także transgraniczną. Dzięki temu możliwe stałoby się zrealizowanie postulatu polityki energetycznej do 2025 r., czyli Polski jako kraju tranzytowego energii, wykorzystującego swoją pozycję geograficzną podczas prowadzenia interesów energetycznych. Byłoby to możliwe przynajmniej w dziedzinie energii elektrycznej. Możliwość powstania w Polsce gazociągów o wielkiej przepustowości (rzędu 30 mld m³ rocznie) po budowie

Nord i *South Streamu* jest mało realna, gdyż żaden inny dostawca nie jest w stanie zaoferować takiej ilości gazu w Europie Środkowej. Nie wyklucza to jednak silniejszego zespoleńia Polski z siecią krajów ościennych.

Trudno jednoznacznie ocenić skutki pakietu energetyczno-klimatycznego. Z jednej strony, węgiel był i będzie podstawowym paliwem polskiej elektroenergetyki, co powoduje dodatkowe koszty związane z emisją dwutlenku węgla. Jednak koszty wprowadzenia pakietu będą zmniejszone o, i tak niezbędną, modernizację polskiej elektroenergetyki, w połączeniu ze zdywersyfikowaniem bilansu energetycznego przez zwiększenie udziału gazu ziemnego i wprowadzenie energii jądrowej. Węgiel pozostanie dominującym surowcem, ale jego udział w bilansie powinien znacznie spaść.

Ułatwieniem dla polskiej gospodarki jest stopniowe dochodzenie do pełnego zakupu uprawnień do emisji. Mimo to jednak konieczna będzie także intensyfikacja działań na rzecz zwiększenia efektywności zużycia energii, aby umożliwić szybki rozwój gospodarczy przy niezmiennym poziomie emisji CO₂.

Ocena wpływu pakietu na polską gospodarkę zależy w dużej mierze od funkcjonowania systemu aukcji uprawnień. Komisja Europejska przyjęła w swoich szacunkach cenę 40 € za tonę CO₂, tymczasem w polskich szacunkach jest to 65 €, a w najbardziej radykalnych scenariuszach cena przekraczała 100 €. W wypadku realizacji polskiego scenariusza, koszt pakietu to 0,6% PKB rocznie i podwyżki energii rzędu 50-70%, jak wynika z analiz przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Gospodarki. Zmiana systemu ETS powoduje oddalenie tego scenariusza i de facto wymu-

sza przeprowadzenie kolejnej analizy (czego do tej pory nie zrobiono).

W dziedzinie liberalizacji Polska – pod względem formalnym – ma przeprowadzony proces rozdziału własności zarówno sieci przesyłu gazu, jak i energii elektrycznej. Z formalnego punktu widzenia jest więc w europejskiej awangardzie, jednakże nasz rynek jest zmonopolizowany przez narodowych czempionów – PGNiG S.A. oraz szereg regionalnych spółek elektroenergetycznych, a dodatkowo, w sektorze paliwowym, przez PKN Orlen S.A. W efekcie nie ma miejsca na wejście konkurencji, czego skutkiem są wyższe ceny. Nadzieję budzi tu rozwój sieci przesyłowej, czemu impuls nadało wydzielenie własności. Nie ulega jednak wątpliwości, że dopiero wejście silnych podmiotów gospodarczych, i to na większą niż do tej pory skalę, spowoduje zwiększenie konkurencji, obniżenie cen i zwiększenie wydajności i efektywności pracy.

Priorytety polskiej prezydencji a europejska polityka energetyczna

Polska prezydencja, z wyznaczonymi priorytetami w postaci budowy wspólnej polityki energetycznej oraz Partnerstwa Wschodniego, będzie musiała zmierzyć się z wieloma wyzwaniami, aby przeforsować swoją wizję. Oba priorytety będą właściwie łączyć się w jeden, tak długo, jak Rosja będzie wykorzystywać energię jako formę nacisku na kraje włączone w Partnerstwo. Wypracowanie sposobu reagowania na energetyczny *hard power* będzie jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed Partnerstwem. Polsce natomiast, w okresie prezydencji, pozostanie zapobieganie kryzysom i reagowanie na występujące.



W dłuższej perspektywie niezbędne jest natomiast budowanie wolnego i konkurencyjnego rynku energii w krajach objętych Partnerstwem, szczególnie na Ukrainie, która nie ma alternatyw wobec rosyjskiego dostawcy gazu. Wraz ze stworzeniem odpowiednich ram prawnych pozwoli to – o ile Rosja nadal będzie wykorzystywać *hard power* wobec swoich sąsiadów – na przebudowę ukraińskiej gospodarki w kierunku zmniejszenia udziału gazu w bilansie energetycznym, i to bez nacisków rządowych, lecz w wyniku działań biznesu, zagrożonego przez Rosję i uciekającego od nadmiernego ryzyka. Pomoc technologiczna i zagraniczne inwestycje będą w tym wypadku niezbędne, na równi ze stabilizacją prawa oraz zapewnieniem wolności gospodarczej. Wraz z rozwojem gospodarczym rosyjskie naciski energetyczne będą miały coraz mniejsze znaczenie. Trudno sobie bowiem wyobrazić pójście Unii na dyplomatyczną wojnę z Rosją o wpływy na Ukrainie – z tego również powodu, że unijna polityka nie wykorzystuje *hard power* w regionie, a najskuteczniejsze mechanizmy zbliżające (a nie powodujące dominację) te kraje do Unii są i będą miękkie i stopniowe. Osobną kwestią jest Białoruś i jej chęć do uczestnictwa w Partnerstwie – czy będzie to realne zbliżenie do Unii, czy tylko próba stworzenia przeciwwagi dla wpływów rosyjskich.

W przypadku Gruzji i Azerbejdżanu nie ma w zasadzie ryzyka szantażu energetycznego. Bliskość obu krajów, bogactwo azerskich złóż i istnienie infrastruktury zmniejsza znacznie ryzyko szantażu. Jednak zapalne regiony – Abchazja i Osetia Południowa oraz ryzyko powtórzenia konfliktu zbrojnego Gruzji z Rosją wystawia na szwank reputację Gruzji jako miejsca, gdzie lokowanie kosztownych

inwestycji energetycznych jest bezpieczne. Niezbędne więc będą działania stabilizujące sytuację w regionie i niedopuszczenie do ponownego wybuchu konfliktu zbrojnego.

Podsumowując – w dziedzinie *soft power* polska prezydencja będzie miała zbyt mało czasu, żeby móc wprowadzić nowe mechanizmy, sprawdzić je i ocenić ich skuteczność. Dlatego działania w tej dziedzinie, przez zbliżenie gospodarcze, zwiększenie inwestycji, rozwój wolnego rynku, zmiany systemu prawnego czy zliberalizowanie reżimu wizowego, powinny być obliczone na długoterminowe efekty i będą wymagały raczej stworzenia strategii, a nie taktycznych działań w okresie prezydencji. Polska powinna naciskać na stworzenie takiej strategii i mieć w tym jak największy udział.

Konieczne jest przy tej okazji stworzenie mechanizmów reagowania na kryzysy energetyczne na Ukrainie i Białorusi – ale raczej nie w formie solidarności energetycznej, którą trudno byłoby technicznie rozwiązać, lecz przez długotrwałe działania wspierające modernizację, a w przypadku Ukrainy – przez wpłynięcie na stabilizację sceny politycznej.

Przyszłość europejskiej energetyki

Zanim cele europejskiej polityki energetycznej zostaną zrealizowane minie kilkanaście lat. Dotyczy to tak liberalizacji, której wprowadzanie zapewne nie zakończy się na III pakiecie, jak i polityki klimatycznej, której efekty i dalszy kierunek rozwoju zobaczymy za około 10 lat. Przed Unią stoi dziś poważne zadanie pogodzenia interesów 27 gospodarek narodowych w sposób, który przyniesie korzyści każdej z nich. Nie ulega wątpliwości, że liberalizacja rynku energii będzie mieć



kluczowe znaczenie. Dla Unii, nieposiadającej znaczących zasobów obecnie wykorzystywanych surowców, wolny dostęp do surowców, konkurencja i jak największa możliwość wyboru będzie gwarancją rozwoju gospodarczego. Dotyczy to zarówno polityki wewnętrznej, jak i relacji zewnętrznych.

Drugi pakiet – energetyczno-klimatyczny, jest o wiele bardziej kontrowersyjny. Wymaga bowiem nie tylko zaangażowania innych krajów – Unia samodzielnie nie jest zdolna wpłynąć na zatrzymanie zmian klimatu – ale także może negatywnie wpłynąć na szybkość rozwoju europejskiej gospodarki. Z drugiej strony niektóre cele pozwolą na ograniczenie ilości importowanych surowców. Trudno jednak ocenić koszty tej oszczędności, podobnie jak i całego pakietu. Pewne jest natomiast osłabienie jego zapisów w porównaniu z pierwszymi założeniami, co ułatwi dostosowanie się gospodarek państw członkowskich do kształtu polityki.

Zbigniew Dura



Partnerstwo Wschodnie jako priorytet polskiej prezydencji

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie argumentów za realizacją Partnerstwa Wschodniego (PW) jako priorytetu polskiej prezydencji w 2011 r. Wychodząc w analizie od zaprezentowania z perspektywy wewnątrzunijnej głównych aktorów, motywów ich działań oraz nastawienia do samej inicjatywy PW, chciałbym zaproponować kilka możliwych inicjatyw, które Polska może podnieść w debacie przygotowując swoje przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej, jak też w trakcie jego sprawowania.

Gra o Partnerstwo Wschodnie – obsada i scenografia

Polska. Początków szczególnie silnych związków Polski z obszarami znajdującymi się dzisiaj na wschód od naszej granicy możemy się doszukiwać już za czasów unii polsko-litewskiej w XIV w. i Rzeczypospolitej Obojga Narodów w XVI w. Tradycja kontynuowania relacji na tym kierunku w polityce zagranicznej została później odnowiona na początku okresu międzywojnia. Tzw. federacyjna koncepcja Józefa Piłsudskiego oraz późniejsza idea „Międzymorza” skupiały się na wykorzystaniu położenia państw wschodnich, tj. Ukrainy, Białorusi czy Litwy, dla zapewnienia bezpiecznej strefy buforowej pomiędzy Polską a imperialną Rosją, a następnie Związkiem Radzieckim. Obie koncepcje uzupełniane były przez ideę prometeizmu, która zakładała wspieranie wszelkich działań mających na celu doprowadzenie do odzyskania niezależności

krajów wcielonych po 1919 r. do państwa sowieckiego i tym samym do jego wewnętrznego rozkładu. Powyższe koncepcje polityki zagranicznej II Rzeczypospolitej miały obsadzić ją w istotnej i bezpiecznej roli pomostu łączącego Wschód z Zachodem Europy.

Po 1989 r. obawa przed mocarstwowymi tendencjami Rosji oraz rola pośrednika między dwoma geopolitycznymi obszarami miały istotny wpływ na relacje z Ukrainą i Białorusią. Tuż po przemianach tamtego roku Polska w dynamiczny sposób zaczęła nawiązywać stosunki ze swoimi sąsiadami. Przykładem tego może być uznanie przez nasz kraj, jako pierwszego państwa, niepodległości Ukrainy. W późniejszym okresie jednak starania polskiej dyplomacji skupiły się na uzyskaniu członkostwa w NATO, w którym to, bardziej niż w regionalnych systemach bezpieczeństwa zbiorowego⁸¹, widziano gwaranta istnienia polskiej niepodległości. Skuteczność polityki wschodniej naszego kraju w latach 90. nie wystarczyła, aby stworzyć dla naszych dwóch sąsiadów atrakcyjną alternatywę dla wpływów rosyjskich⁸².

Powrót Polski do bardziej strategicznego niż dotychczas postrzegania relacji ze swoimi wschodnimi sąsiadami nastąpił tuż przed wstąpieniem naszego kraju do Unii Europejskiej (UE). Na spotkaniu Rady Europejskiej w Kopenhadze w grudniu 2002 r.

⁸¹ Przykładem takiego systemu może być Plan Krawczuka, zaprezentowany w 1993 r. przez prezydenta Ukrainy. Głównymi założeniami było zinstytucjonalizowanie konsultacji oraz utworzenie sztabu antykrzysowego.

⁸² Zob. A. Grajewski, *Wyzwania polskiej polityki wschodniej* [w:] J. Czaputowicz (red.), *Polityka zagraniczna Polski. Unia Europejska, Stany Zjednoczone, sąsiedzi*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2008, s. 299.



rząd polski wystosował tzw. *non-paper*, czyli nieformalny dokument prezentujący konkretną inicjatywę danego kraju. Propozycja dotyczyła kierunków działań UE wobec jej wschodnich sąsiadów po planowanym rozszerzeniu o 10 krajów i wskazywała na wzmocnienie relacji z Ukrainą na podobnej do tych pomiędzy UE a Rosją. Owa współpraca ze wschodnimi partnerami miała dotyczyć głównie 5 obszarów: wzmocnionego dialogu politycznego, wsparcia w procesach transformacji, rozwoju współpracy gospodarczej, współpracy w kwestiach energetycznych oraz w kwestiach sprawiedliwości i spraw wewnętrznych⁸³.

Polskie zaangażowanie na wschodzie wzrosło jeszcze bardziej wraz z wybuchem Pomarańczowej Rewolucji pod koniec 2004 r., a także ze wskazaniem przez nowy polski rząd Europy Wschodniej jako kluczowego regionu dla polskiej dyplomacji⁸⁴. Rządy Kazimierza Marcinkiewicza, a później Jarosława Kaczyńskiego, wspierane przez kraje bałtyckie, zdołały w okresie dwóch lat wypracować nową formułę w polityce zagranicznej. Krytykowała ona coraz mocniejsze zbliżanie się krajów UE do Rosji oraz pomijanie przy tym ich najbliższego sąsiedztwa na wschodzie. Po wyborach i zmianie rządów w 2007 r. głównym założeniem w polskiej polityce zagranicznej było ocieplenie wizerunku naszego kraju oraz odbudowa przyjaznych stosunków z państwami sąsiednimi, przede wszystkim z Niemcami oraz Rosją. Oprócz tego kontynuowano po-

litykę wzmocnienia relacji ze wschodnimi partnerami popierając starania Ukrainy o członkostwo w UE. Dobitnie stwierdził to minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski w maju 2008 r. mówiąc w Sejmie, iż „[a]ktywność w odniesieniu do kierunku wschodniego unijnej polityki zagranicznej powinna pozostać polską specjalnością”⁸⁵.

Zwieńczeniem polskich wysiłków związania unijnej polityki zewnętrznej z państwami Europy Wschodniej było zaprezentowanie przez ministrów spraw zagranicznych Polski i Szwecji projektu Partnerstwa Wschodniego. 26 maja 2008 r. podczas spotkania Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych rozróżniona została perspektywa członkostwa dla państw na wschodzie oraz tych na południu UE objętych Unią Śródziemnomorską. Wyraźnie zaznaczone to zostało w wypowiedzianych wtedy przez Radosława Sikorskiego słowach: „My w Polsce dokonujemy rozróżnienia na południowych i wschodnich sąsiadów UE. Na południu mamy sąsiadów Europy. Na wschodzie mamy europejskich sąsiadów UE, którzy – jeśli spełnią kryteria – mogą pewnego dnia ubiegać się o członkostwo w UE”⁸⁶.

Unia Europejska. Działania, które podejmowała UE wobec swoich sąsiadów zawsze naznaczone były potrzebami bezpieczeństwa oraz zachowaniem równowagi wewnątrzunijnej. Regulując swoje stosunki z krajami

⁸³ Zob. A. K. Cianciara, 'Eastern Partnership' – opening a new chapter of Polish Eastern Policy and the European Neighbourhood Policy?, „Analyses&Opinions”, no. 4, June 2008, ss. 5-6.

⁸⁴ Zob. Expose ministrów spraw zagranicznych Stefana Mellera oraz Anny Fotygi, www.msz.gov.pl.

⁸⁵ Informacja ministra spraw zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2008 r. (stenogram sejmowy), www.msz.gov.pl.

⁸⁶ *Dyplomaci UE akceptują polską propozycję Wschodniego Partnerstwa*, www.wprost.pl, 25 maja 2008 r.



ościennymi⁸⁷, UE (a dokładnie Wspólnoty Europejskie) stosowała połączoną metodę „misjonarską” oraz metodę „marchewki”. Starając się zaszczerpić kanon unijnych wartości dotyczących gospodarki, polityki i zarządzania państwem, Unia obiecywała nagrodę w postaci perspektywy członkostwa, które z różnych powodów jedne kraje otrzymały (Bułgaria, Rumunia), a inne w dalszym ciągu nie (Turcja).

Wraz ze zbliżającym się rozszerzeniem w 2004 r. państwa członkowskie UE zdawały sobie coraz bardziej sprawę z konieczności nadania jednolitych ram instytucjonalnych dotychczasowej polityce sąsiedzkiej. Zwieńczeniem dyskusji prowadzonej od początku 2002 r. o wspólnej polityce sąsiedztwa był komunikat Komisji Europejskiej (KE) pt. „Dokument Strategiczny Europejskiej Polityki Sąsiedztwa”, który został przyjęty przez Radę 12 maja 2004 r.⁸⁸. Określał on państwa objęte Europejską Polityką Sąsiedztwa (EPS) oraz instrument realizacji tej polityki, jakim są Plany Działania (*Action Plans*). Dzięki indywidualnym negocjacjom tych planów oraz dostosowaniu ich do specyfiki danego państwa miał zostać osiągnięty szereg celów, z których przede wszystkim warto wymienić utworzenie strefy wolnego handlu, regulację

kwestii migracji poprzez ułatwienia wizowe i walkę ze zorganizowaną przestępczością oraz szeroko pojęte kwestie relacji międzyludzkich⁸⁹. Założenia instrumentów EPS przyczyniły się także do zmiany myślenia decydentów UE o obszarze Europy Wschodniej i nie postrzegania go w świetle wyłącznie dwustronnych relacji UE – Rosja. Przyjęcie w marcu br. Partnerstwa Wschodniego i jego uroczysta inauguracja 7 maja, było naturalną konsekwencją dostrzeżenia istotności krajów takich jak Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Armenia, Azerbejdżan i Gruzja oraz rozpoczęcia z nimi czegoś na kształt Procesu Barcelońskiego⁹⁰, czyli szerszej dwu- i wielostronnej współpracy.

Okoliczności uroczystej inauguracji PW, która odbyła się 7 maja w Pradze, mogą dać kilka ważnych wskazówek co do najbliższej przyszłości tej unijnej inicjatywy. Po pierwsze, było kilku „wielkich” nieobecnych. Ze strony unijnej na szczyt nie przyjechali prezydent Francji oraz premierzy Wielkiej Brytanii, Hiszpanii i Włoch, którzy wysłali niższych rangą przedstawicieli. Z kolei ze strony państw partnerskich osobiście nie pojawił się Aleksander Łukaszenko oraz prezydent Mołdawii, Vladimir Voronin, którego kraj jest krytykowany za niedemokratyczne postępowanie z opozycją oraz łamanie praw

⁸⁷ Dwustronne umowy Wspólnot Europejskich z krajami sąsiedzkimi miały zróżnicowany charakter w zależności od położenia geograficznego i rodzaju kontaktów tych krajów z WE. Do 2004 r. kraje bałtyckie i z Europy Centralnej miały podpisać z WE umowy stowarzyszeniowe; państwa dawnego ZSRR tj. Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Kazachstan, Kirgizja, Mołdawia, Rosja, Ukraina i Uzbekistan, zawierały z WE Umowy o Partnerstwie i Współpracy; kraje basenu Morza Śródziemnego podpisywały tzw. układy stowarzyszeniowe (*€-Mediterranean Association Agreements*); relacje krajów Bałkanów Zachodnich z WE regulowały porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu. Zob. P. Świeżak, *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Bilans funkcjonowania na przykładzie Ukrainy*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 3-4/2007, s. 117.

⁸⁸ COM(2004) 373 wersja ostateczna, 12.05.2004, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf.

⁸⁹ Zob. K. Michałowska - Gorywoda, *Ramy prawno – instytucjonalne zewnętrznych stosunków gospodarczych* [w:] J. Barcz, E. Kawecka – Wyrzykowska, K. Michałowska – Gorywoda, *Integracja Europejska*, Wydawnictwo Wolters – Kluwers, Warszawa 2007, ss. 350-351.

⁹⁰ Rozpoczęty w 1995 r. dał początek współpracy UE z państwami Morza Śródziemnego pn. Unii Śródziemnomorskiej.



człowieka⁹¹. Poza przyjęciem wspólnej deklaracji, która określiła wstępny harmonogram spotkań w ramach PW oraz symboliczną gwarancją dla realizacji celów projektu, jaką była obecność premiera Donalda Tuska i kanclerz Angeli Merkel, wydaje się, że inicjatywa Partnerstwa już na starcie dużo straciła ze swojej dynamiki.

Rosja. Stosunek Rosji do zatwierdzonego w marcu br. PW był negatywny i został uznany jako zakreślanie nowych stref wpływów i zagrożenie dla interesów rosyjskich na tym terenie. Myślenie w kategoriach wyłącznego oddziaływania na dany obszar zostało głęboko utrwalone przez imperializm Związku Radzieckiego i pomimo odzyskania przez państwa Europy Wschodniej niepodległości, Rosja w dalszym ciągu stara się pozostać jedyną wpływową siłą w tym rejonie. Z braku pozytywnych instrumentów oddziaływania na swoje otoczenie, tj. korzystnej oferty gospodarczej, jedynymi pozostałymi narzędziami do dyspozycji są siła militarna, polityka energetyczna i wspieranie tendencji separatystycznych. Stosowanie tego typu negatywnych instrumentów wyraźnie było widoczne w ostatnim okresie przy okazji kryzysu gazowego na Ukrainie na początku 2009 r., interwencji zbrojnej w Gruzji w 2008 r. i uznania niepodległości Osetii Południowej oraz Abchazji. Celem takiej taktyki jest wywołanie wśród państw z dawnego bloku sowieckiego powszechnego poczucia, że jedynym gwaran-

tem spokoju w tym rejonie jest właśnie Rosja, o czym dodatkowo świadczy fakt braku wyraźnej i równie skutecznej alternatywy ze strony UE. Z kolei sama Unia jest traktowana przez Rosję jako niejednorodny obszar geopolityczny, na którym konieczne jest nawiązywanie stosunków bilateralnych z dużymi krajami czyli Francją i Niemcami nastawionymi do niej pozytywnie, które w jej mniemaniu mają jednocześnie duży wpływ na kształt zewnętrznej polityki unijnej. Konsekwencją tego jest osłabianie strategicznych relacji dwustronnych z innymi dużymi krajami, tj. Polską i Wielką Brytanią, nastawionymi krytycznie do Rosji oraz wykorzystywanie powstałego napięcia wewnątrz Unii do osiągnięcia swoich celów. Polska, chcąc stać się liderem PW, musi brać taki stan rzeczy pod uwagę, a także konstruktywnie i stanowczo dążyć do jego zmiany wewnątrz UE⁹².

Stwierdzenie Siergieja Ławrowa po ostatnim spotkaniu z ministrem Sikorskim w Moskwie o przekonaniu go co do braku antyrosyjskich intencji PW, świadczyć może to, że Rosja przeszła na pozycje wyczekujące, obserwując dalsze posunięcia UE na obszarze krajów partnerskich. Mając jednak na uwadze opisany stosunek Rosji to tego rejonu, jak również strategię polityki rosyjskiej wobec UE, z całą pewnością można stwierdzić, że PW będzie traktowane jako zagrożenie dla interesów Federacji Rosyjskiej, czego przykładem było otwarte wyrażenie obaw przez prezydenta Dimitra Medwediewa podczas

⁹¹ W związku z kryzysem po wyborczym w Mołdawii, w dniu rozpoczęcia uroczystego szczytu Partnerstwa Wschodniego, Parlament Europejski przyjął rezolucję krytykującą Mołdawię oraz jej rząd za niezgodne z prawem postępowanie wobec przeciwników politycznych. Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie sytuacji w Republice Mołdowy, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0384&language=PL&ring=P6-RC-2009-0262>.

⁹² Szerzej na ten temat zob. J. J. Mizgała, *Cele polityki rosyjskiej wobec Polski* [w:] J. Czaputowicz (red.), dz. cyt.; zob. także P. Żurawski vel Grajewski, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej a interesy Polski* [w:] J. Czaputowicz (red.), dz. cyt.



ostatniego szczytu UE – Rosja w maju br. co do możliwych napięć wywołanych przez PW⁹³.

Państwa partnerskie. Sytuacja w sześciu państwach objętych Partnerstwem daleka jest od określenia jej stabilną. Głównie widoczne jest to w sferze politycznej poprzez naruszanie prawa i konstytucji. Dodatkowo istotnymi problemami wewnątrz tych krajów są niezależne quasi-państwa wspierane przez Rosję. Pomijając w tej analizie kwestię Białorusi, z którą UE w ramach PW będzie utrzymywać ograniczone stosunki, w najbliższym czasie najbardziej nieprzewidywalna sytuacja może zaistnieć w Mołdawii oraz na Ukrainie. W pierwszym kraju od czasów kwietniowych wyborów parlamentarnych panuje konflikt między demokratycznymi i prozachodnimi partiami, a komunistyczną partią byłego już prezydenta Władimira Voronina. Nowo rozpisane wybory z 29 lipca br. przyniosły co prawda zwycięstwo dotychczasowej opozycji, jednak rozkład miejsc w nowym parlamencie nie rozstrzygnął patowej sytuacji wyboru następcy Voronina⁹⁴. Z punktu widzenia powodzenia PW istotne jest proeuropejskie nastawienie większości parlamentarnej stworzonej przez cztery partie, które zawarły porozumienie koalicyjne o bardzo wymownej nazwie: „Sojusz na rzecz Integracji Europejskiej”⁹⁵. Z kolei postawa Ukrainy wobec PW będzie zależeć w dużej mierze od nowo wybranego prezydenta.

⁹³ *EU summit ends with prickly exchange over energy*, www.euroobserver.com. May 23, 2009.

⁹⁴ Opozycja składająca się z czterech partii: Liberalno-Demokratycznej Partii Mołdawii, Partii Liberalnej, Sojuszu „Nasza Mołdawia” i Demokratycznej Partii Mołdawii zdobyła 53 miejsca w 101 osobowym parlamencie. Do wyboru nowego prezydenta potrzeba 61 głosów, a do zatwierdzenia premiera mianowanego przez prezydenta 52 głosów.

⁹⁵ Zob. *Mołdawia: czy komuniści utracą władzę?*, „Tydzień na Wschodzie”, numer 27(102), 12 sierpnia 2009, s. 2-3; zob. *Mołdawia: Gambit Władimira Woronina*, „Tydzień na Wschodzie”, numer 31(106), 16 września 2009, s. 7-8.

Planowane na październik br. wcześniejsze wybory zostały uznane przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy za niezgodne z ustawą zasadniczą i przesunięte najwcześniej na styczeń 2010 r. Nie zyska na tym jednak ani proeuropejsko nastawiony prezydent Juszczenko, ani jego partia Nasza Ukraina, które tracą poparcie społeczne na rzecz Bloku Julii Tymoszenko oraz prorosyjskiej Partii Regionów Wiktora Janukowycza. W ostatnim czasie, po fiasku rozmów BJuT i PR ws. zmian w konstytucji ograniczających prezydenta, to raczej lider tej drugiej partii zyskał na poparciu sprytnie wycofując się z wątpliwie demokratycznego porozumienia⁹⁶.

Z punktu widzenia PW jeszcze poważniejsze konsekwencje może mieć rozwój sytuacji w Gruzji oraz Armenii i Azerbejdżanie. W pierwszym państwie niespokojne separatystyczne republiki Abchazji oraz Osetii Południowej są całkowicie uzależnione od Rosji utrzymującej tam swoje wojska. Podobna sytuacja występuje także w mołdawskim Nadniestrzu. W miarę spokojnym, ale nie wolnym od wpływów rosyjskich obszarem jest Górski Karabach na granicy armeńsko-azerbajdżańskiej. Konflikt w tym rejonie został ugaszony dopiero w listopadzie 2008 r. z inicjatywy prezydenta Dmitrija Miedwiediewa, co umocniło pozycję Rosji na Kaukazie⁹⁷.

Scenariusz

Po wstępnym określeniu głównych aktorów, bodźców wpływających na nich oraz wynikających z tego preferencji działań odnośnie

⁹⁶ Zob. *Ukraina: Załamanie się rozmów koalicyjnych między BJuT a Partią Regionów*, „Tydzień na Wschodzie”, numer 22(97), 17 czerwca 2009, s. 11-12.

⁹⁷ Zob. *Moskwa próbuje rozwiązać konflikt karabaski*, „Tydzień na Wschodzie”, numer 36(70), 5 listopada 2008, s. 4.



do polityki PW, warto wspomnieć o głównych celach samego PW.

PW jako rozwój Wschodniego Wymiaru EPS, w swojej koncepcji ma w jak największy sposób zacieśnić relację z danymi państwami uwzględniając jednocześnie ich realia społeczne i gospodarcze oraz czyniąc wysiłki, aby te działania przyniosły widoczne korzyści dla obywateli każdego z tych państw. Osiągnięcie owych celów powinno się realizować w dwójaki sposób: poprzez ścieżkę kontaktów dwustronnych oraz kontaktów wielostronnych. Pierwsze podejście zakłada zbliżenie się UE do każdego z państw partnerskich z osobna. Jego celem jest zwiększenie stabilności oraz dobrobytu przynoszącego obopólne korzyści, a realizować się to ma poprzez zmianę obowiązujących stosunków opartych na dotychczasowych umowach, utworzenie szerokiej strefy wolnego handlu z każdym z krajów z osobna, opracowanie układów o „mobilności i bezpieczeństwie”, zawarcie ustaleń ws. bezpieczeństwa energetycznego oraz wspieranie rozwoju społecznego i gospodarczego. Współpraca wielostronna z kolei ma opierać się na wypracowywaniu wspólnych stanowisk i działań, które mają wzmocnić więzi między samymi państwami partnerskimi. Będzie ona realizowana poprzez ustalenia podjęte na forum czterech platform tematycznych dotyczących budowy stabilnych instytucji państwowych, integracji gospodarczej i konwergencji z polityką UE, wypracowania mechanizmów wsparcia bezpieczeństwa energetycznego oraz kontaktów międzyludzkich.

Mając na uwadze poczynione wcześniej założenia można przystąpić do zaproponowania kierunków działania dla polskiej prezy-

dencji, które powinna podjąć przyjmując PW jako jeden ze swoich priorytetów.

Cele o długofalowych korzyściach. Wynikają one bezpośrednio z kalendarza wyborczego instytucji UE i dają duże możliwości do wykorzystania w dłuższej perspektywie. Po to, aby Polska na nich skorzystała powinna efektywnie wykorzystać najbliższe parę miesięcy.

- Wraz z wyborami do Parlamentu Europejskiego (PE) wymieniany będzie też skład Komisji Europejskiej (KE). Instytucja KE pełniąc głównie funkcję wykonawczą, ale też do pewnego stopnia legislacyjną, będzie koordynować realizację PW. Z tej perspektywy dla Polski kluczowy będzie układ stanowisk wewnątrz tej instytucji. Pomimo, że komisarze powinni działać mając na względzie interes całej Unii, istotne byłoby, aby kluczowe obszary z punktu widzenia PW, tj. stosunki zewnętrzne, energia, programowanie finansowe i budżet oraz rozszerzenie, obsadzone były albo przedstawicielem Polski, przedstawicielem innego kraju sprawującego z nami trójkową prezydencję albo innego kraju podzielającego nasz pogląd na PW. Zadaniem polskiego rządu jest silne lobbowanie w PE oraz wśród innych państw członkowskich przede wszystkim za swoim kandydatem, ale także za kandydatami mniejszych krajów, tj. kraje bałtyckie czy Bułgaria i Rumunia.
- Nowy układ polityczny wewnątrz PE powstały po tegorocznych wyborach z całą pewnością może zostać wy-



korzystany w celu wsparcia proponowanego w tym tekście priorytetu polskiej prezydencji. Nie bez znaczenia będzie zgranie i doświadczenie nowo wybranej grupy polskich eurodeputowanych oraz ich jednolite rozmieszczenie pomiędzy frakcje. Po ostatnich wyborach postulat ten został zrealizowany i 50 polskich europosłów zasiadło w trzech największych frakcjach w PE⁹⁸. Dzięki temu skumulowana siła głosów pozwoliła zrealizować kolejny cel istotny dla rozwoju PW, a mianowicie przeforsowanie Polaków na szefów lub wiceszefów komisji istotnych dla celu polskiej prezydencji. Chodzi tu głównie o mocną reprezentację w komisji spraw zagranicznych, przewodniczenie komisji budżetowej lub handlu zagranicznego. Częściowo udało się to zrealizować i w komisji handlu międzynarodowego wiceprzewodniczącym został Paweł Zalewski, a w komisji spraw zagranicznych zasiada 7 Polaków (najliczniejsi w PE Niemcy w tej komisji mają 9 swoich europosłów). Z punktu widzenia PW jednak najbardziej kluczowe są dwie kwestie. Pierwsza to zdominowanie przez Polaków (12 europosłów na 30 członków) i obsadzenie dwóch stanowisk wiceprzewodniczącego⁹⁹ de-

legacji do Zgromadzenia Parlamentarnego Euronest mającego w założeniu stowarzyszyć PE z parlamentami państw partnerskich¹⁰⁰. Drugą kwestią jest wybór Jerzego Buzka na stanowisko przewodniczącego PE nowej kadencji. Ta sprawa wydaje się szczególnie istotna, gdyż pierwsza 2,5 letnia kadencja kończy się wraz z końcem polskiej prezydencji i tym samym stanowisko to będzie doskonałym kanałem wpływu na dobór kwestii poruszanych przez PE pod kątem założeń priorytetu PW.

Kierunki bezpośrednio dotyczące PW. Partnerstwo Wschodnie jako priorytet polskiej prezydencji jest inicjatywą, która *de facto* już jest we wstępnej fazie realizacji. Pierwsze spotkania czterech platform tematycznych odbyły się jeszcze w czerwcu br. Poruszano na nich m. in. sprawy dotyczące wpływu kryzysu finansowego na państwa partnerskie, zatrudnienie i bezpieczeństwo socjalne, kwestie środowiska i zmian klimatycznych oraz bezpieczeństwa energetycznego. Dyskutowano również nad możliwymi działaniami państw partnerskich i UE w każdej z tych kwestii¹⁰¹. We wspólnej deklaracji przyjętej podczas praskiego szczytu w maju wezwano także przyszłe prezydencje, Komisję Europejską oraz państwa partnerskie do szybkiego wypracowania harmonogramu

⁹⁸ W grupie Europejskiej Partii Ludowej znajduje się 28 polskich europosłów; w grupie Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy 15 Polaków; w grupie Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów zasiada 7 deputowanych z Polski.

⁹⁹ Wiceprzewodniczącymi Euronestu zostali Jacek Saryusz - Wolski i Ryszard Czarnecki. Ponadto szefem delegacji ds. Białorusi został Jacek Protasiewicz, a szefem delegacji do współpracy parlamentarnej UE - Ukraina został Paweł Kowal.

¹⁰⁰ W pozostałych delegacjach obejmujących współpracę parlamentarną z państwami PW liczba polskich europosłów wygląda następująco: delegacja do komisji współpracy parlamentarnej UE - Ukraina - 5 Polaków; delegacja do komisji współpracy parlamentarnej UE - Mołdawia - 4 Polaków; delegacja do komisji współpracy parlamentarnej UE - Armenia, UE - Azerbejdżan i UE - Gruzja - 2 Polaków; delegacja ds. stosunków z Białorusią - 2 Polaków.

¹⁰¹ Zob. szerzej na ten temat: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/platforms/index_en.htm.



spotkań na szczeblu ministerialnym oraz zdefiniowania priorytetów prac wspomnianych już platform w latach 2009-2010. Polska będzie zatem musiała nastawić się na kontynuację wyznaczonych wcześniej zadań, jednakże jej rola nie powinna sprowadzać się tylko do biernego ich realizowania. Na obecnym etapie brak jest jeszcze szczegółów technicznych, co do realizacji celów PW, co pozwala nam na zaproponowanie generalnych kierunków działań w tej materii dla polskiego rządu. Oczywiście wraz z pojawieniem się konkretnych poniższe propozycje mogą się zdezaktualizować lub zostać uzupełnione.

- Krokiem, który powinien być podjęty w pierwszej kolejności jest zbudowanie tzw. „koalicji chętnych”. Polska, jako inicjator PW, przy wsparciu Szwecji powinna rozpocząć rozmowy na szczeblu ministerstw krajów zainteresowanych obszarem PW. Rozmowy powinny dotyczyć współpracy w tematach wchodzących w zakres relacji dwustronnych oraz wielostronnych i obejmować przede wszystkim kraje z naszego tria, ale także z tria sprawującego prezydencję przed nami. Potencjalnymi ścisłymi koalicjantami mogą być Węgry sprawujące prezydencję w pierwszej połowie 2011 r. oraz Dania przewodnicząca Radzie Unii Europejskiej (dalej Rada) po Polsce. Ponadto Polska powinna pozyskać państwa bałtyckie (szczególnie skupić się na Litwie, której nowo wybrana pani prezydent – Dalia Grybauskaitė – może odejść od dotychczasowej linii

politycznej Valdasa Adamkusa¹⁰²), przekonać Rumunię, pokazać istotność PW zajmującej się kryzysem Wielkiej Brytanii oraz podtrzymać przychylną Niemiec. Wydaje się, że bez współpracy z dużymi krajami takimi jak Niemcy, PW może w ciągu kilku lat stracić treść i zostać odsunięte na drugi plan przez aktualny kryzys gospodarczy, co widać doskonale po priorytetach prezydencji szwedzkiej, która w lipcu przejęła przewodnictwo w Radzie¹⁰³.

- W czasie polskiej prezydencji rozpoczną się dyskusje nad nową perspektywą finansową na lata 2014-2020. Ciężko wyrokować, jakie obszary będą miały największy proporcjonalny udział w budżecie, jednak 600 mln €, które obecnie przekazano na cel PW, jest kwotą, która nie pozwoli w pełni realizować założeń tej inicjatywy. Niezależnie od atmosfery panującej przy negocjacjach budżetowych Polska powinna wystąpić z inicjatywą ustanowienia osobnego programu finansowego dla państw partnerskich, czegoś na kształt funduszy przedakcesyjnych, z których korzystała przed 2004 r. Powinny one zapewnić dodatkowe źródło pozyskiwania pieniędzy dla krajów najbardziej posuniętych w realizacji ustaleń PW.

¹⁰² Zob. J. Haszczyński, *Nowa Litwa patrzy tylko na Zachód*, „Rzeczpospolita” z 18 maja 2009 r.

¹⁰³ *Challenges for the Swedish Presidency*, speech of Cecilia Malmström, Minister for EU Affairs in Sweden, 28 April 2009, www.sweden.gov.se/sb/d/11312.



- Wizy. Od października 2008 r. toczne są rozmowy z Ukrainą w sprawie zniesienia obowiązku wizowego dla obywateli tego kraju. Zaangażowanie Ukrainy w zacieśnianie relacji z UE i realne korzyści z tego płynące powinny być przykładem dla innych krajów partnerskich do nie zbaczania ze ścieżki prodemokratycznych reform. Zadaniem Polski powinno być zabieganie o jak najszybsze sfinalizowanie rozmów z Ukrainą oraz wprowadzenie ułatwień wizowych (np. zmniejszenie i optymalizacja opłat) dla pozostałych krajów objętych PW.
- Rozszerzenie strefy wolnego handlu. Prawdopodobnie do 2011 r. Ukraina podpisze umowę z KE ws. utworzenia strefy wolnego handlu. Dla pozostałych krajów partnerskich ta perspektywa jest niemożliwa do zrealizowania z powodu braku ich członkostwa w WTO. Zadaniem Polski powinna być promocja i wsparcie dla rządów takich państw jak Gruzja, Armenia czy Azerbejdżan w pozyskiwaniu kredytów z Europejskiego Banku Inwestycyjnego na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw i stabilizację II sektora.
- Dobre wzorce. Dużą siłą oddziaływania na państwa partnerskie może być promocja przez Polskę takich wzorców jak zasady dobrego i sprawnego rządzenia administracją, budowa silnego i aktywnego społeczeństwa obywatelskiego czy też upowszechnianie wymiany młodzieży i naukowców.

W tym celu Polska powinna wnieść duży wkład w opracowanie, a później realizację Kompleksowego Programu Rozwoju Instytucjonalnego wspierającego administrację danego państwa, przewidzianego do wprowadzenia w założeniach PW. Wraz Europejskim Komitetem Ekonomiczno – Społecznym prezydencja polska powinna promować i popierać działalność Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, które ma zachęcić i umożliwić wzajemny kontakt NGO-sów z władzą publiczną. Przykładem podjętych już działań tematyczna tej płaszczyźnie może być otwarcie w marcu br. Centrum Studiów Polskich i Europejskich przy Akademii Kijowsko-Mohylańskiej. W celu zwiększenia mobilności młodzieży akademickiej Polska powinna starać się także o rozszerzenie programu wymiany studentów Socrates-Erasmus na kraje partnerskie.

- Nadanie dynamiki Synergii Czarnomorskiej. Dotychczas ta inicjatywa, podjęta w kwietniu 2007 r., nie nabrała impetu. Polska mogłaby nadać jej nową dynamikę pod warunkiem, że będzie pragmatycznym uzupełnieniem dla założeń PW. Pozwoli to jednocześnie zyskać wsparcie ze strony Bułgarii, Rumunii oraz Węgier, które mogłyby być zainteresowane tym obszarem. Rola Polski, jeżeli uzna ten obszar za ważny kontekście PW, sprostować się może do wsparcia obszarów zainteresowania Synergii Czarnomorskiej, tj. energetyki, procesów budowania instytucji demokratycz-



nych oraz edukacji. Byłyby one komplementarne z podobnymi działaniami podejmowanymi w ramach PW.

- Sztandarowa inicjatywa. Jednym z narzędzi mającym realizować założenia PW jest tzw. sztandarowa inicjatywa, której celem jest skupianie wielu donatorów, także z sektora prywatnego oraz instytucji wsparcia finansowego, przy realizacji konkretnego projektu z zakresu rynków energii, odnawialnych źródeł energii czy małych i średnich przedsiębiorstw. Polska, także wraz z grupą krajów, może być pomysłodawcą projektu z zakresu bezpieczeństwa energetycznego. Inicjatywa ta może zostać włączona w ramy tzw. południowego korytarza, będącego szlakiem energetyczno-transportowym. Dodatkowo przemawia za tym fakt, iż jednym z głównych uczestników korytarza jest Azerbejdżan, będący jednocześnie krajem partnerskim w ramach PW.

Są to tylko niektóre z propozycji działań, które może podjąć polska prezydencja. W miarę upływu czasu, wraz z którym kierunek prac będzie się precyzował, konieczne będzie przeformułowanie lub zmiana niektórych z powyższych propozycji i dostosowanie ich do wymogów rzeczywistości.

Wpływ Traktatu Lizbońskiego

Kończąc należy wspomnieć jeszcze o niektórych problemach, jakie polska prezydencja napotka w obszarze realizacji celów PW. Po pierwsze, jest to niestabilność wewnątrz-

na państw partnerskich, która najczęściej spowodowana jest partykularyzmem interesów partii politycznych. Przekłada się to oczywiście na jakość sprawowanych rządów oraz stanowienia i przestrzegania prawa. Ponadto czynnikiem bez wątpienia niesprzyjającym konsolidacji wewnętrznej państw regionu jest opisywany na początku charakter polityki rosyjskiej. Drugim problemem wejście w życie Traktatu Lizbońskiego (TL). Problemy instytucjonalne oraz forma sprawowania polityki zagranicznej przez prezydencję zostały opisane w pierwszym rozdziale niniejszego raportu. Wpływ polskiej prezydencji na kształtowanie polityki zewnętrznej radykalnie ograniczy się do wyłącznie kilku narzędzi. Przede wszystkim krajowi sprawującemu przewodnictwo w Radzie w większym niż dotychczas stopniu przypadnie rola bezstronnego arbitra, którego zadaniem będzie negocjowanie i szukanie porozumienia między instytucjami i organami UE. Słusznie można zakładać, że w czasie pierwszej kadencji Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa stojącego na czele Rady ds. Zewnętrznych, prezydencje będą miały większy wpływ na pracę grup roboczych tej formacji Rady. Wpływ ten może ulec zmniejszeniu wraz z konkretyzowaniem nieściszonych przepisów instytucjonalnych Traktatu. Jeszcze jednym kanałem, przez który prezydencja będzie miała pośredni, ale istotny wpływ na charakter polityki zagranicznej UE, jest kanał nieformalnych kontaktów oraz pozycji ważnych organów w strukturze Unii. O tej drugiej formie wpływu pisałem wcześniej pokazując ją jako potencjalnie mogącą



przynieść długofalowe i wielowymiarowe korzyści nie tylko w obszarze PW. Jednak, podkreślając na końcu rzecz oczywistą, zarówno nieformalny jak formalny kanał będą zależęć od statusu i dobrej opinii polskich polityków w PE oraz przede wszystkim od skuteczności dyplomacji polskiego rządu.

Michał Dulak

Mołdawia głównym kierunkiem Partnerstwa Wschodniego¹⁰⁴

Gdy myślimy o kierunkach zaangażowania polskiej polityki zagranicznej na wschodzie Europy, tradycyjnie odnosimy się do takich krajów, jak Ukraina, Białoruś, Gruzja. Jednocześnie obecny rząd za główny instrument tej polityki zdaje się coraz wyraźniej uznawać nie tyle kontakty dwustronne (poza projektem € 2012), co raczej formułę wielostronnego Partnerstwa Wschodniego.

Tak obrane punkty odniesienia gubią, moim zdaniem, inne ważne miejsca, gdzie tak naprawdę może rozegrać się gra o polski potencjał geopolityczny. Skuteczność Partnerstwa Wschodniego nie będzie wyznaczana bowiem przez polityczną drogę Ukrainy czy Gruzji, lecz przez los takich krajów, jak Mołdawia (Republika Mołdowy).

Niewystarczalność Partnerstwa

Ukraina jest samodzielnym podmiotem polityki międzynarodowej - Partnerstwo Wschodnie zostało tam przyjęte z dużą rezerwą jako dalece niewystarczająca formuła zbliżenia z Unią szczególnie, gdyby miało się okazać, że ma być to formuła dominująca, spychająca na plan dalszy bezpośrednio rozmowy Unia - Ukraina o nowej umowie bilateralnej, stowarzyszeniu i przyszłym członkostwie. Partnerstwo Wschodnie - z perspektywy Kijowa - może co najwyżej stanowić dodatkowy instrument w relacjach Unii Europejskiej z tym krajem, nie zaś narzędzie przełomu. Także z punktu widzenia relacji polsko-ukra-

ieńskich byłoby wielką szkodą, gdyby ich treść została sprowadzona do miękkich projektów współpracy w ramach Partnerstwa i straciła by strategiczny wymiar wzajemnego zacieśniania więzów gospodarczych, politycznych czy militarnych.

Nieco innym przypadkiem jest Gruzja, która także potrzebuje dziś w większym stopniu silnego sygnału o politycznej współodpowiedzialności Unii Europejskiej za niepodległość, bezpieczeństwo i gwarancje rozwoju tego kraju, pod warunkiem otwartości demokratycznej i wolności wewnętrznej. Gruzja potrzebuje od nas swoistego „stempla” społeczności transatlantyckiej na tym państwie, który określiliby, iż jego los jest częścią naszego losu i nie jest ono żadnym obszarem buforowym, rodzajem geopolitycznej szarej strefy, na terenie której mocarstwa mogą rozgrywać swoje zastępcze konflikty. Partnerstwo Wschodnie nie posiada - w obecnym kształcie - takiego ciężaru politycznego, by móc zabezpieczyć kraje Kaukazu przed wstrząsami wynikającymi z gier geopolitycznych ich wielkiego sąsiada z północy.

Na tym tle szczególnie interesująca i ważna z punktu widzenia polskiej polityki jest Mołdawia - idealny partner dla wykazania naszych umiejętności w polityce europejskiej, sprawdzenia potencjału oddziaływania poprzez Unię oraz rzeczywistej siły Partnerstwa Wschodniego.

Tradycja bliskości

Mołdawia (Republika Mołdowy) to kraj pod wieloma względami fascynujący, choć często pomijany w naszej wyobraźni geografii Europy i niedoceniany w polityce zagranicznej. Stanowi on naturalny pomost -

¹⁰⁴ Rozdział ten ukazał się pierwotnie w „Dzienniku Polskim” z 19 sierpnia 2009 r. pt. *Mołdawia, serio*. Część śródtytułów została zmieniona. Klub Jagielloński dziękuje redakcji „Dziennika Polskiego” za zgodę na przedruk artykułu.



z jednej strony - między Bałkanami a Europą Wschodnią, co decyduje o jego strategicznym znaczeniu, choćby dla transportu surowców energetycznych, a z drugiej strony jest wrotami w stronę Morza Czarnego, poprzez stopy Akermanu, które mają swój początek na południowych krańcach Mołdawii.

Dla Polski daleka dziś Mołdawia to przez wieki kraj bliski, znany i dzielący z nami szmat swojej historii. To u granic dzisiejszej Mołdawii (a na terenie Mołdawii przedwojennej) znajduje się twierdza Chocim, to tu obsadzaliśmy naddniestrzańską twierdzę Soroka, tereny te były krajobrazami sienkiewiczowskiego „Ogniem i mieczem” z miejscowościami takimi, jak Raszków, a wcześniej to przecież właśnie hołd lenny hospodara mołdawskiego pozwolił sięgnąć Rzeczpospolitej „od morza do morza”.

W Mołdawii do dziś żyje stosunkowo liczna społeczność polska. Polacy osiedlali się tam szczególnie licznie w drugiej połowie XIX wieku, kiedy w wyniku represji po powstaniu styczniowym uchodzili na rubieżę carskiej Rosji przed branką do wojska, a także po części w wyniku migracji ekonomicznej.

Mołdawia to państwo stojące u progu strategicznego wyboru dotyczącego jego przyszłości, w którym rola takiego kraju jak Polska, a szczególnie jeśli zdołalibyśmy do tego dodatkowo zaangażować siłę Partnerstwa Wschodniego, rozumianego jako instrument strategii politycznej, a nie biurokratycznej pseudo-współpracy, może być naprawdę znacząca.

Wyzwania i możliwości

Współczesna Mołdawia to polityczny tygiel. Kraj niezwykle biedny - o skali ubóstwa niespotykanej już w innych częściach Europy,

który rządzony jest od lat przez tradycyjnych komunistów z symbolami sierpa i młota na emblematkach partyjnych, mających swe polityczne zaplecze wśród ludzi z prowincji i wśród biedoty tęskniącej za dawnymi czasami, a jednocześnie znakomicie potrafiących korzystać z półmafijnego rozwoju gospodarczego opartego na ścisłych związkach oligarchii partyjnej i biznesowej. Stąd jest to drogi kraj biednych ludzi (ceny wielu produktów w Mołdawii potrafią być wyższe niż w Polsce). Z każdej mołdawskiej rodziny przynajmniej jedna osoba pracuje za granicą (Rosja, Ukraina, Rumunia i inne kraje Unii), a pozostali żyją z transferowanych stamtąd pieniędzy, cały kraj zresztą całkowicie energetycznie zależny od Rosji, żyje z importu - legalnego i nielegalnego. Jest to równocześnie państwo o ogromnym potencjale - kraj czarnej ziemi, winnic, łagodnych łąk stepowych, gdzie tak wiele jeszcze jest do zbudowania (infrastruktura poradziecka znajduje się w opłakanym stanie) i potrzeba w zasadzie wszystkiego, inwestycji w każdej branży.

Partia Komunistyczna w obronie swych politycznych pozycji sfalszowała kwietniowe wybory parlamentarne tego roku, co spotkało się z gwałtowną reakcją samych Mołdawian (choć natura tych protestów, ich źródło i przebieg są do dziś przedmiotem sporu), w wyniku której spalono budynki parlamentu, splądrowano część siedziby prezydenta, co z kolei wywołało ostrą reakcję reżimu w postaci brutalnych represji skierowanych szczególnie przeciwko młodzieży akademickiej ze stolicy, były ofiary śmiertelne. Rezultat powtórzonych wyborów z 29 lipca daje nadzieję na odsuniecie komunistów od władzy, ale arytmetyka polityczna nowego parlamentu z trudem



układa się w logiczną większość, która byłaby zdolna do wyboru nowego prezydenta i stworzenia stabilnej koalicji rządowej - wszystkie scenariusze są jeszcze możliwe.

Dodać do tego należy jeszcze polityczny ładunek wybuchowy, jaki zainstalowała na tym terenie Rosja w postaci separatystycznego quasi-państwa: Republiki Naddniestrzańskiej, która jest jednym z tzw. zamrożonych konfliktów na terenie postsowieckim (jak Południowa Osetia, Abchazja w Gruzji), pozwalających na stałą obecność armii rosyjskiej (jako sił pokojowych), a które to niby-państwo jest upiornym wspomnieniem życia w reżimie totalitarnym, gdzie władza publiczna nie jest powołana do tego, by służyć obywatelom, ale by ich posiadać, nadzorować i karać.

Na taki teren może wkroczyć polski potencjał geopolityczny i siła Unii Europejskiej za pomocą instrumentarium Partnerstwa Wschodniego. Polska powinna zdecydowanie zaangażować się politycznie i gospodarczo, najpierw w mediacje i stabilizację sytuacji wewnętrznej w Mołdawii, a następnie w nastawienie zwrotnicy polityki mołdawskiej na tor w kierunku Unii Europejskiej. Dziś bowiem kraj ten, w swych wyborach międzynarodowych, jest po pierwsze bardzo osamotniony, a ludzie mają wrażenie, że cały świat jest od nich daleko, a po drugie, rozdarty jest pomiędzy ekspansywną Rosję (najwięcej połączeń transportowych jest do Rosji), Rumunię (której polityka wobec Mołdawii ma także niejednoznaczny charakter) i stosunkowo obojętną Ukrainę. Dlatego Mołdawia potrzebuje wiarygodnego, silnego i pomocnego partnera wśród krajów Unii Europejskiej; na tyle bliskiego, by rozumieć problemy transformacji polityczno-społecznej i gospodarczej, któ-

ra czeka Mołdawię i na tyle już osadzonego w strukturach zachodnich, by być realnym przewodnikiem na drodze do Unii Europejskiej. Cechy te w pełni posiada Polska, potrzeba tylko wyobraźni, odwagi i woli politycznej naszych władz.

Polska, jeśli chce odgrywać rzeczywistą rolę w polityce europejskiej, nie może uchylać się od działań, jak te, których oczekuje od nas współczesna Mołdawia. Jeśli mamy grać na serio i budować swą pozycję międzynarodową, to w najbliższym czasie powinniśmy uruchomić duże środki na rzecz polskiej obecności w Mołdawii. Mamy tam swoich rodaków i możliwości działania. Tak tworzy się w praktyce potencjał obecności geopolitycznej państwa.

Krzysztof Szczerski



Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego

Po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 r. Bałtyk stał się jej morzem wewnętrznym. Do regionu Morza Bałtyckiego należy osiem państw członkowskich, czyli jedna trzecia populacji UE. Ponadto, na tym obszarze wytwarzana jest jedna trzecia unijnego PKB. Powyższe dane świadczą o wysokim potencjale ekonomicznym tego regionu, który przez lata był zaniedbywany.

Rozwój gospodarczy obszaru Morza Bałtyckiego daje wiele korzyści. To właśnie w tym regionie krzyżują się szlaki łączące północ, wschód i zachód Europy. Oprócz tego, ważnym elementem jest również bezpośredni kontakt z Rosją poprzez Obwód Kaliningradzki. W tym sąsiedztwie drzemią ogromne możliwości gospodarcze. Jednakże należy się również liczyć z zagrożeniami, z których największym może być katastrofa ekologiczna.

Pomysł stworzenia osobnej strategii dla regionu Morza Bałtyckiego został zainicjowany w 2006 r. przez fińskiego posła Alexandra Stubba z grupy Europejskiej Partii Ludowej. Eurodeputowani chcieli, aby Komisja Europejska sporządziła plan działania, w którym zawarte zostałyby szanse i zagrożenia wynikające ze współpracy w tym regionie. Wszelkie nowe formy kooperacji powinny stanowić integralną część tzw. Wymiaru Północnego (WP), który od 1997 r. (po przystąpieniu do Unii krajów skandynawskich) stanowi jeden z najważniejszych kierunków unijnej polityki. W 2007 r. WP osiągnął status wspólnej polityki UE.

W II połowie 2009 r. Szwecja, przewodnicząca Radzie Unii Europejskiej, jednym

z priorytetów uczyniła rozwój makroregionalnej współpracy w ramach UE i przyjęcie Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego. Za jedno z głównych wyzwań, jakie stoją przed państwami owego obszaru, uznała rozwiązanie problemu degradacji środowiska naturalnego oraz zanieczyszczenia akwenu. Fakt, iż Szwecja jest również członkiem Rady Nordyckiej¹⁰⁵ może wpłynąć korzystnie na współpracę i wzmocnić integrację w regionie, gdyż ochrona tego akwenu i współpraca terytorialna to kluczowe sprawy, którymi zajmuje się owa organizacja. Ponadto Szwecja w swym programie zwraca szczególną uwagę na konieczność wykorzystania potencjału regionu, lepszego stosowania prawa wspólnotowego oraz wydajne wykorzystywanie istniejących środków UE.¹⁰⁶

Poseł Alexander Stubb sformułował najważniejsze zadania i cele stojące przed Parlamentem Europejskim. Należą do nich:

- utworzenie specjalnej linii budżetowej obejmującej działania wchodzące w skład strategii dla Morza Bałtyckiego;
- przyspieszenie realizacji istniejących projektów dotyczących wody, powietrza i infrastruktury drogowej (*Via Baltica, Rail Baltica*);

¹⁰⁵ Rada Nordycka - organizacja subregionalna, utworzona w 1952 r. Należą do niej Szwecja, Dania, Islandia, Norwegia i Finlandia. Odbywa ona coroczne sesje z udziałem parlamentarzystów z 5 państw i 3 terytoriów autonomicznych (Wysp Owczych, Grenlandii, Wysp Alandzkich). Rada pełni rolę forum konsultacyjnego, uchwała niewiążące zalecenia dla rządów państw członkowskich, głównie z dziedziny komunikacji, rynku pracy i spraw socjalnych. Nie może ingerować w politykę zagraniczną ani obrony narodowej państw. Członkostwo w Radzie Nordyckiej nie przekreśla integracji z innymi organizacjami.

¹⁰⁶ <http://prezydencjaue.gov.pl/files/pliki/programse.pdf>.



- usprawnienie przekraczania granicy, pełne wdrożenie czterech podstawowych swobód unijnych, skuteczniejsze kontrole na granicach z państwami wschodnimi;
- wyeliminowanie zagrożenia katastrofy ekologicznej;
- sprzyjanie takiemu rozwojowi Obwodu Kaliningradzkiego, który przyczyni się do wyeliminowania plagi alkoholizmu, rozprzestrzeniania wirusa HIV, zagrożenia dla środowiska naturalnego oraz uczyni ten region mniej zmilitaryzowanym i bardziej otwartym;
- intensyfikacja wymiany kulturalnej i szkolnej.

Ponadto eurodeputowani zaznaczyli, że ważnym zadaniem jest zwiększenie niezależności Unii od rosyjskiej ropy i gazu. Należy zatem prowadzić badania nad rozwojem „czystych” technologii energetycznych. Podkreślili również, iż istnieje możliwość stworzenia wspólnego rynku energii. Jednak wszystkie te decyzje należy konsultować z Rosją¹⁰⁷.

Harmonogram prac nad Strategią UE dla regionu Morza Bałtyckiego

Praca nieformalnej grupy *Baltic Europe* miała wpływ na kształt przyjętej 16 listopada 2006 r. Rezolucji legislacyjnej Parlamentu Europejskiego, dotyczącej przyszłości wymiaru północnego. Postulowano w niej przyjęcie odrębnej strategii dla regionu Morza Bałtyckiego. PE zarekomendował też, aby Komisja Europejska

podjęła prace nad dokumentem o charakterze strategicznym, który stworzyłby ramy dla:

- aktywizacji potencjału, jaki powstał w wyniku rozszerzenia UE w 2004 r.;
- promocji regionu Morza Bałtyckiego w kontekście globalnym;
- poprawy stanu środowiska naturalnego w regionie;
- współpracy między Federacją Rosyjską i Unią Europejską;
- stworzenia do 2010 r. drogi wodnej łączącej region Morza Bałtyckiego z państwami członkowskimi z Europy Centralnej i Zachodniej;
- budowy autostrady *Via Baltica* do 2013 r. jako projektu priorytetowego łączącego region Morza Bałtyckiego z państwami członkowskimi w centralnej i zachodniej Europie, dodatkowo podkreślającego znaczenie finansowania z funduszy europejskich dla realizacji projektu¹⁰⁸.

14 grudnia 2007 r. Rada Unii Europejskiej na posiedzeniu w Brukseli przyjęła w konkluzjach zapis, który stał się mandatem dla Komisji Europejskiej do podjęcia prac nad Strategią UE dla regionu morza Bałtyckiego. W Komisji Europejskiej prace nad Strategią koordynuje Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, a w jej ramach wydział odpowiedzialny za współpracę terytorialną. Kilkanaście dyrekcji generalnych tworzy *Interservice Group*. W czerwcu 2009 r. komunikat w sprawie Strategii UE dla Regionu Morza Bałtyckiego wraz z Planem Działania ma zostać

¹⁰⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20061123STO00264+0+DOC+XML+V0//PL>.

¹⁰⁸ *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego w sprawie strategii dla regionu Morza Bałtyckiego w ramach wymiaru północnego*, P6_TA(2006)0494, Strasbourg 16 listopada 2006 r.



przedłożony Radzie UE. Następnie rozpocznie się faza implementacji. Jego wdrażanie zaplanowano na I połowę 2010 r., natomiast pierwszy przegląd Planu będzie miał miejsce w II połowie 2011 r. podczas sprawowania prezydencji przez Polskę.

Plan Działania ma charakter elastyczny (*rolling Action Plan*), tzn. będzie ewaluować wraz z upływem czasu i będzie uzupełniany o nowe przedsięwzięcia. Dla każdego działania zostanie określony harmonogram realizacji oraz stosowany będzie mechanizm monitoringu – roczne sprawozdania.

Instrumenty realizacji Strategii można podzielić na finansowe i mające charakter regulacyjny. Najważniejsze z nich należą do pierwszej grupy. W rezolucji Parlamentu Europejskiego z 2006 r. znajduje się propozycja wyodrębnienia specjalnej linii budżetowej w ramach EISiP¹⁰⁹, służącej do finansowania Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego. Lepsza koordynacja istniejących już instrumentów, takich jak fundusze strukturalne, 7. Program Ramowy w zakresie badań rozwoju technologicznego i demonstracji, TENs, program *Lifelong Learning*, Program Ramowy na rzecz Konkurencyjności i Innowacji (CIP).

Zagadnienia dotyczące ochrony środowiska czy zasad implementacji jednolitego rynku określane będą przez instrumenty mające charakter regulacyjny¹¹⁰.

¹⁰⁹ Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa – zasadniczym celem programu jest rozwój współpracy pomiędzy UE a państwami spoza Unii poprzez zapewnienie zrównoważonego rozwoju regionalnego. Zasięg terytorialny EISiP: Algieria, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzja, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Mołdawia, Maroko, Autonomia Palestyńska, Syria, Tunezja, Ukraina, a także Rosja.

¹¹⁰ Spójność i konkurencyjność regionu Morza Bałtyckiego. Wkład Rządu RP w prace nad *Strategią UE dla regionu Morza Bałtyckiego*, UKiE, Warszawa, czerwiec 2008 r.

Zasięg geograficzny Strategii

Bezpośrednimi adresatami Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego są Dania, Litwa, Łotwa, Estonia, Polska, Niemcy, Szwecja, Finlandia. Aspekty zewnętrzne dotyczące współpracy z Rosją wpisują się w ramy PW. Jednak Strategia nie będzie obojętna z punktu widzenia interesów całej Unii. Ważnym zadaniem jest niedopuszczenie do rozłamów wewnętrznych powodowanych przekonaniem o niemożliwości pogodzenia wspólnych interesów państw Morza Bałtyckiego z resztą Wspólnoty.

Główne Cele Strategii

Podstawowym celem jest aktywizacja potencjału, który powstał w regionie w wyniku rozszerzenia UE w 2004 r. Ma on zostać osiągnięty poprzez realizację następujących priorytetów:

- ochronę środowiska;
- dobrobyt;
- dostępność i atrakcyjność regionu;
- bezpieczeństwo;
- współpracę między uczelniami w regionie i wymianę doświadczeń¹¹¹.

Stanowisko Polski

Polska w pełni popiera prace nad Strategią UE dla regionu Morza Bałtyckiego. Jest to duża szansa dla rozwoju Polski i całego regionu, którą należy dobrze wykorzystać. 3 czerwca 2008 r. Komitet Europejski Rady Ministrów przyjął wstępne stanowisko. KERM zobowiązał Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, by wraz z resortami do października 2008 r. opracował szczegółowe stanowisko Polski ws. *Strategii*.

¹¹¹ <http://www.strategia-baltyk.ukie.gov.pl/www/baltyk.nsf/main?open>.



Urząd Komitetu Integracji Europejskiej w ramach prac nad Strategią opracował dwa raporty: „Spójność i konkurencyjność regionu Morza Bałtyckiego. Wkład Rządu RP w prace nad Strategią UE dla regionu Morza Bałtyckiego”¹¹² z czerwca 2008 r. oraz „Spójność i konkurencyjność regionu Morza Bałtyckiego - od wizji do działań. Drugi wkład Rządu RP w prace nad Strategią UE dla regionu Morza Bałtyckiego”¹¹³ z listopada 2008 r. W powyższych dokumentach zawarte zostały propozycje działań, które należy przedsięwziąć by Strategia przyniosła oczekiwane rezultaty. Region Morza Bałtyckiego ważny jest nie tylko dla państw bezpośrednio położonych nad tym akwenem, ale również dla obszarów położonych w głębi lądu. Na przykład w kwestii ochrony istotnym jest dla Ukrainy czy Białorusi.

Spójność i konkurencyjność regionu Morza Bałtyckiego

Region Morza Bałtyckiego posiada ogromny potencjał innowacyjny i jest jednym z najszybciej rozwijających się. Jego atutem jest gęsta morska sieć komunikacyjna. Ponadto, na tym obszarze znajdują się liczne ośrodki naukowe i technologiczne, zamieszkują go kadry o wysokim poziomie wykształcenia.

Ważne jest, by ów region na arenie międzynarodowej był konkurencyjny. Należy wobec tego usprawnić dotychczasowe instrumenty współpracy, które mają na celu wzmocnienie spójności regionu poprzez wyznaczenie

wspólnych ram dla już istniejących form. Jest to jeden z najważniejszych celów do zrealizowania, ponieważ region jest mocno zróżnicowany pod względem ekonomicznym.

Basen Morza Bałtyckiego charakteryzuje się dużą liczbą różnych form współpracy od poziomu lokalnego do międzynarodowego, tj. „Rada Państw Morza Bałtyckiego, Wizje i Strategie wokół Morza Bałtyckiego – VASAB, Konferencję Parlamentarną Państw Morza Bałtyckiego, Komisję Helsińską czy Związek Miast Bałtyckich. Wiele zostało już zrobione w zakresie wzmocnienia współpracy w takich obszarach, jak ochrona środowiska, zwalczanie zorganizowanej przestępczości, w tym handlu ludźmi, promowanie demokracji i praw człowieka, czy wreszcie zmniejszanie barier w handlu i inwestycjach. Budując na bazie owych doświadczeń, warto usystematyzować działania podejmowane”¹¹⁴

Polska przywiązuje dużą wagę do zrównoważonego podejścia, które będzie uwzględniało kwestie ekonomiczne, środowiskowe, społeczne i kulturowe. Region Morza Bałtyckiego, pomimo swojego potencjału i wysokiego poziomu konkurencyjności, napotyka wiele barier, które hamują jego dalszy rozwój. Oprócz zróżnicowania gospodarczego krajów problemem jest niewystarczające wykorzystywanie potencjału innowacyjnego. Należy tworzyć wspólne projekty, które będą zwiększać innowacyjność w krajach regionu Morza Bałtyckiego, pogłębianie współpracy naukowej między uniwersytetami i ośrodkami technologicznymi oraz umożliwienie krajom z rosnącym popytem na nowe technologie czerpania z do-

¹¹² [http://www.strategia-baltyk.ukie.gov.pl/WWW/baltyk.nsf/5A6D7D092B73362FC12574BB00493D06/\\$FILE/Spójność%20i%20konkurencyjność%20regionu%20Morza%20Bałtyckiego.%20Wkład%20Rządu%20RP%20w%20prace%20nad%20Strategią%20UE%20dla%20regionu%20Morza%20Bałtyckiego.pdf?open](http://www.strategia-baltyk.ukie.gov.pl/WWW/baltyk.nsf/5A6D7D092B73362FC12574BB00493D06/$FILE/Spójność%20i%20konkurencyjność%20regionu%20Morza%20Bałtyckiego.%20Wkład%20Rządu%20RP%20w%20prace%20nad%20Strategią%20UE%20dla%20regionu%20Morza%20Bałtyckiego.pdf?open).

¹¹³ [http://www.strategia-baltyk.ukie.gov.pl/WWW/baltyk.nsf/4A4CDFDD37586DC0C1257519004F3511/\\$FILE/spojnosc_i_konkurencyjnosc_PL.pdf?open](http://www.strategia-baltyk.ukie.gov.pl/WWW/baltyk.nsf/4A4CDFDD37586DC0C1257519004F3511/$FILE/spojnosc_i_konkurencyjnosc_PL.pdf?open).

¹¹⁴ *Spójność i konkurencyjność regionu Morza Bałtyckiego...*, dz. cyt.



świadczeń i najlepszych praktyk krajów lepiej rozwiniętych technologicznie.

Państwa regionu mogą się od siebie nawzajem nauczyć. Jedną z takich płaszczyzn może być strefa zabezpieczenia społecznego i polityki zatrudnienia (*flexicurity*) – w krajach Europy Północnej zrodził się dialog społeczny, który służy rozwiązywaniu problemów między pracodawcami a pracownikami.

Obecnie rozwój gospodarczy, społeczny i środowiskowy rozpatruje się łącznie. Jednak czynnik gospodarczy najbardziej integruje państwa. Wizja, jaka powstała odnośnie do regionu Morza Bałtyckiego, jako wiodącego obszaru na kontynencie, wymaga stworzenia ściśle zintegrowanego obszaru gospodarczego. Polska stoi na stanowisku, że należy wzmacniać funkcjonowanie rynku wewnętrznego wśród tej grupy państw. Ma temu pomóc eliminowanie zbędnych wymogów administracyjno-prawnych nakładanych na przedsiębiorstwa. Dzięki temu zwiększy się swoboda świadczenia usług i przepływu pracowników, co w rezultacie prowadzi do zwiększenia konkurencyjności regionu.

Ochrona środowiska. Zapisy w *Strategii* dotyczące ochrony środowiska Morza Bałtyckiego nie powinny wychodzić poza ramy zapisane w Traktatach Akcesyjnych. W znalezieniu optymalnej równowagi pomocny może być tzw. *Impact Assessment*, czyli ocena wpływu, która pozwala na przewidzenie konsekwencji regulacji prawnych. „Wykorzystanie oceny wpływu pozwala na poprawę jakości regulacji oraz umożliwia uniknięcie wprowadzenia regulacji niepotrzebnych oraz wybór takich rozwiązań regulacyjnych, które realizują zakładane cele w sposób najmniej kosztowny. W pierwszej kolejności ocena wpływu po-

winna analizować faktyczną potrzebę interwencji legislacyjnej.”¹¹⁵

Bezpieczeństwo energetyczne. By region mógł się w pełni rozwijać potrzebna jest stabilność energetyczna. Strategia powinna odnosić się również do współpracy energetycznej państw regionu, by zmniejszyć zapotrzebowanie na dostawę energii z jednego kierunku. Konieczna jest budowa infrastruktury przesyłkowej pomiędzy państwami członkowskimi, dzięki której możliwe będzie utworzenie wspólnego rynku energii, który zapewni bezpieczeństwo.

Jedną z takich inicjatyw jest *Baltic Pipe*. Gazociąg z Danii do Polski, który wraz z gazociągiem *Skanded* (z Norwegii do Danii) tworzyłby korytarz dostaw gazu do Polski. W przyszłości uzasadnione będzie nadanie *Baltic Pipe* statusu projektu priorytetowego *Trans-European Networks*. Realizacja tego przedsięwzięcia musi odpowiadać wymogom ochrony środowiska i służyć dywersyfikacji kierunkom importu. Powinna również przynosić korzyść wszystkim krajom członkowskim. Na podstawie postanowień z Konwencji z Espoo „planując przedsięwzięcia o charakterze transgranicznym na Morzu Bałtyckim należy przygotować dokumentację oceny oddziaływania planowanego projektu na środowisko, która powinna bazować na szczegółowych wymaganiach określonych przez strony postępowania określone w Konwencji z Espoo. Wydaje się być zasadnym wymóg przedstawienia więcej niż jednego wariantu inwestycji, pozwalający wybrać ten, który będzie stanowił mniejsze zagrożenie dla środowiska naturalnego i ekosystemu.”¹¹⁶

Morskie planowanie przestrzenne. Należy utworzyć wspólną przestrzeń morską, która

¹¹⁵ Tamże.

¹¹⁶ Tamże.



zastąpi dotychczasową politykę mającą charakter sektorowy i ograniczony zasięg geograficzny. Istotne znaczenie dla rozwoju regionu będzie miało morskie planowanie przestrzenne (*maritime spatial planning* – MSP). MSP ma na uwadze zrównoważony rozwój eksploatacji gospodarczej, ochronę środowiska morskiego, bezpieczną żeglugę. Poza tym zwiększa ochronę zasobów naturalnych morza, wpływa pozytywnie na rozwój produkcji energii ze źródeł odnawialnych.

Kultura jako element wspierania wspólnej tożsamości regionalnej. Kultura jest czynnikiem scalającym regiony i budującym tożsamość społeczeństwa na poziomie transnarodowym. Dzięki inwestycjom w „przemysł” kulturalny wzrasta zatrudnienie, następuje wzrost dobrobytu, co w szczególności dotyczy sektora małych i średnich przedsiębiorstw, które mają duże znaczenie dla wzrostu PKB w każdym kraju.

Branding. Branding regionu (marketing terytorialny) polega na przyciąganiu i zatrzymywaniu kapitału ludzkiego, promocji regionu jako miejsca lokowania inwestycji zagranicznych, poszerzaniu ofert turystycznych, propagowaniu eksportu towarów poprzez konotacje oparte na zasadzie „dobre, bo wyprodukowane w regionie Morza Bałtyckiego”.

Jednym z najważniejszych atutów obszaru są atrakcyjne warunki dla inwestycji zagranicznych w sektorach zaawansowanych technologii. Każdy kraj ma własne atuty, co w połączeniu stwarza niezwykle korzystne warunki dla przyciągania inwestycji zagranicznych. Najlepszym tego przykładem może być przemysł farmaceutyczny, w który inwestują firmy indyjskie. Inne dziedziny, w których region Morza Bałtyckiego może stać się liderem, to:

- usługi bazujące na wytwarzaniu i tworzeniu technologii ICT (*Information and Communication Technologies*);
- produkty wytwarzane na kompetencjach w zakresie inżynierii;
- towary i usługi o wysokim poziomie zaawansowania technologicznego¹¹⁷.

Podsumowanie

Strategia Morza Bałtyckiego może stać się priorytetem dla Unii Europejskiej. Jest to duża szansa na rozwój oraz wyrównanie różnic pomiędzy krajami tego obszaru. Zwiększenie atrakcyjności regionu będzie przynosiło korzyść wszystkim krajom członkowskim. Współpraca ta nie może jednak odbywać się kosztem pogorszenia relacji z resztą krajów Wspólnoty oraz zaniechaniem współdziałania z krajami Europy Wschodniej w ramach programu Partnerstwo Wschodnie.

Magdalena Krzyk

¹¹⁷ *Spójność i konkurencyjność regionu Morza Bałtyckiego – od wizji do działań. Drugi wkład Rządu RP w prace Strategią UE dla regionu Morza Bałtyckiego, UKiE, 4 listopada 2008 r.*



Militarny wymiar polskiej prezydencji

W okresie poprzedzającym sprawowanie przez Polskę prezydencji, nasz kraj powinien przeanalizować kwestie natury militarnej, określić priorytety, a także wziąć pod uwagę wciąż nierozwiązany formalnie spór kompetencyjny i polityczny między NATO a Unią Europejską, która buduje własną Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony. Zajmując określone stanowisko w tej materii, należy spojrzeć na potencjał militarny owych organizacji, zadania, do jakich zostały powołane, ich obecną rolę na arenie międzynarodowej, zaplecze finansowe, jak również wyzwania i zagrożenia, z jakimi muszą się zmierzyć.

Rola Paktu Północnoatlantyckiego nie zmniejszyła się wraz ze zmianami geopolitycznymi w Europie Środkowo-Wschodniej i zniknięciem ZSRR, największego wroga, przeciwko któremu został powołany do życia (koniec zimnej wojny, upadek bloku wschodniego). Najważniejsze wydarzenia związane z funkcjonowaniem NATO, takie jak misje zagraniczne, interwencje humanitarne, rozszerzenia o nowych członków, miały miejsce po 1989 r. W czasie napięcia zimnowojennego, mimo obecności dziesiątek dywizji radzieckich po wschodniej stronie Łaby, żołnierze Sojuszu nie oddali ani jednego strzału w kierunku przeciwnika. Po upadku Związku Radzieckiego Sojusz powiększył się o 12 nowych członków, przeprowadził operację humanitarną w Kosowie rozwiązując spór, z jakim nie mógł sobie poradzić ONZ, w 2003 r. od Stanów Zjednoczonych przejął misję ISAF w Afganistanie, w 2005 r. jego żołnierze rozpoczęli służbę w Darfurze, obecnie natomiast pro-

wadzi rozmowy członkowskie z Macedonią, Ukrainą i Gruzją. Poza Afganistanem oddziały „granatowego sztandaru” wchodziły w skład misji w Bośni i Hercegowinie w ramach IFOR i SFOR w latach 1995-2004, KFOR w Kosowie, wzięły także udział w operacjach na Morzu Śródziemnym, walcząc z nielegalną imigracją, przemytem i przestępczością zorganizowaną (zatrzymano 160 podejrzanych). Lata intensywnej pracy i aktywności NATO na arenie międzynarodowej wyniosły tę organizację do roli „strażnika demokracji”, „klubu”, w którym niemal każdy członek szeroko rozumianej cywilizacji euroatlantyckiej chciałby się znaleźć. Analizując znaczenie Sojuszu w Europie i jego relacji z Unią Europejską nie sposób ominąć Stanów Zjednoczonych i ich znaczenia dla międzynarodowego bezpieczeństwa.

Biorąc pod uwagę potencjał USA i ich pozycję w stosunkach międzynarodowych, Polska wciąż powinna utrzymywać bliskie relacje z Białym Domem, traktując je, jako sojusz strategiczny, podkreślając konieczność współpracy transatlantyckiej w czasie prezydencji¹¹⁸. W 2008 r. wydatki Stanów Zjednoczonych na cele militarne sięgnęły 711 mld USD, stając tym samym 48% całości wydatków wydawanych przez wszystkie państwa, zostawiając Unię Europejską daleko w tyle z budżetem 289 mld USD (20 % wszystkich wydatków)¹¹⁹. W przeliczeniu na jednego mieszkańca jest to wydatek roczny sięgający ok. 1363 € na jednego Amerykanina, w przypadku Wspólnoty natomiast trzykrotnie mniej, ok. 425 €. Siły zbrojne USA liczą 1.371.000 zawodowych

¹¹⁸ Zob. ppłk dr J. Zalewski, *Stare i nowe dylematy wspólnoty bezpieczeństwa europejskiego*, Departament Wychowania i Promocji Obronności MON, <http://www.wojsko-polskie.pl/>, ss. 1-3.

¹¹⁹ Zob. A. Shah, *World Military Spending*, www.globalissues.org, 01.03.2009.



żołnierzy, wspieranych przez podobnej wielkości korpus rezerwistów, mobilizowany do walki w czasie dużych operacji zagranicznych, zagrożenia bezpieczeństwa narodowego lub stanu wojny. UE posiada łącznie 1.857.000 żołnierzy, w znacznej części są to jednak armie oparte na zasadniczej służbie wojskowej, nieprzygotowane do prowadzenia misji poza granicami państwa, bez zaplecza technologicznego i logistycznego, jakim dysponuje Pentagon. Wojsko USA, jako jedyne na świecie poza tradycyjnym podziałem na wojska lądowe, siły powietrzne, marynarkę wojenną i korpus piechoty morskiej, dzieli się także na regionalne dowództwa, pokrywające swoim zasięgiem wszystkie regiony geopolityczne, w tym dwa najistotniejsze: Bliski Wschód i Azję Środkową¹²⁰. Korpusy piechoty morskiej, podobnie jak floty marynarki wojennej, obejmują swoim zasięgiem wszystkie miejsca na świecie, umożliwiając tym samym skuteczną i natychmiastową reakcję. Doborowe dywizje powietrzno-desantowe w momencie wybuchu konfliktu są w stanie wysłać w zapalny rejon jednorazowo, w ciągu zaledwie kilku godzin, 4000 żołnierzy, uruchamiając tym samym maszynę wojenną, którą trudno zatrzymać nawet bardzo wymagającemu przeciwnikowi¹²¹. Rozpad Jugosławii, a następnie czystki etniczne w Kosowie, podkreśliły brak samodzielności i wystarczających środków poszczególnych armii europejskich, niepotrafiących podołać wyzwaniu, jakim była interwencja na Bałkanach. Operacja NATO nie powiodłaby się bez udziału VI Floty Ma-

rynarki Wojennej USA, w Afganistanie natomiast większość oddziałów biorących udział w walce stanowią bataliony amerykańskie, biorąc na siebie największy ciężar prowadzenia ofensywy.

Przygotowanie i potencjał Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) do prowadzenia policyjnych i wojskowych misji zagranicznych nie może równać się z zapleczem militarnym, jakie posiadają Stany Zjednoczone, jednak w ciągu ostatnich kilku lat nastąpiło wyraźne przyspieszenie w tworzeniu kontynentalnego programu obronnego. Jednym z jego głównych założeń jest współpraca z NATO w ramach Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony (ETBiO).

Zaangażowanie Polski w misje wojskowe

Zadaniem Polski powinno być podtrzymywanie współpracy i bliskich relacji między UE a NATO. Funkcjonowanie równoległych systemów bezpieczeństwa, w których uczestniczą podobne państwa nie musi skończyć się rywalizacją i konfliktem, jak pokazały ostatnie lata. Z drugiej strony, obecność Rzeczypospolitej w dwóch organizacjach i aktywny udział w kwestiach obronnych, podnosi rangę państwa, wpływa na stabilność polityczną i zwiększa możliwości obrony przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi dzięki liczniejszemu soюзom. Analizując misje zagraniczne prowadzone przez NATO i UE oraz misje wojskowe, w których uczestniczy Wojsko Polskie, widać, że mogą one być prowadzone przez obydwie organizacje, bez sprzeczności interesów. Polska jest jednym z państw najbardziej angażujących się w prowadzenie zagranicznych misji policyjnych i wojskowych.

¹²⁰ Organizacja sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych, United States Army Home Page, <http://www.army.mil/info/organization>.

¹²¹ 101. Dywizja Śmigłowcowo-Szturmowa, <http://www.globalsecurity.org/military/agency/army/101abn.htm>.



Początki polskiego zaangażowania sięgają lat 50. XX wieku, kiedy weszliśmy w skład misji ONZ zajmującej się obserwacją zawieszenia broni między Koreą Północną i Koreą Południową. Kolejną misją z mandatu Organizacji Narodów Zjednoczonych była operacja UNEF II (*Second United Nations Emergency Force*) z 1973 r., po wojnie Yom Kippur między państwami arabskimi, a Izraelem. Do lipca 2007 r. w 66 misjach pokojowych i operacjach wojskowych prowadzonych na terytoriach 39 państw, wzięło udział ponad 64.000 żołnierzy i pracowników wojska¹²². Obecnie zagraniczne misje wojskowe realizowane przez Polskę prowadzone są w ramach organizacji międzynarodowych oraz samodzielnie. Dwie z nich, w Syrii i Libanie, nadzoruje Organizacja Narodów Zjednoczonych, trzy Pakt Północnoatlantycki (w Kosowie, Afganistanie i operacje w basenie Morza Śródziemnego), dwie Unia Europejska (w Bośni i Hercegowinie oraz Czadzie), jedna natomiast realizowana była do niedawna samodzielnie, tj. w Iraku. Łącznie jest to 7 kontyngentów wojskowych, w których służbę pełnią żołnierze wszystkich rodzajów wojska: wojsk lądowych, sił powietrznych, marynatki wojennej i sił specjalnych. Największy z nich znajduje się w Afganistanie, ze względu na największą złożoność operacji i skali niebezpieczeństwa dla żołnierzy. W ramach ONZ na Bliskim Wschodzie w misjach uczestniczy łącznie ok. 750 osób cywilnych i wojskowych. W 2006 r. polski kontyngent w Libanie uległ zwiększeniu po interwencji Izraela, mającej na celu zniszczenie infrastruktury Hezbollahu na południu tego państwa.

Osobną grupą operacji są misje realizowane przez Unię Europejską, do niedawna organizację nieznaną z obecnością militarną na świecie. Pierwszą z nich jest Bośnia i Hercegowina, miejsce ogarnięte na początku lat 90. XX wieku czystkami etnicznymi i konfliktem związanym z rozpadem Jugosławii. Nie była ona jednak tak skomplikowana jak operacje NATO w Kosowie i Afganistanie. Wojskowi Unii Europejskiej przejęli ją od swoich kolegów z Sojuszu mając do dyspozycji zaplecze logistyczne i infrastrukturalne. Polski kontyngent wojskowy liczy w tym miejscu 210 żołnierzy i wchodzi w skład Wielonarodowego Batalionu Manewrowego w Sarajewie¹²³. Prawdziwym sprawdzianem dla sztabowców EPBiO jest misja w Czadzie, miejscu oddalonym od Europy o tysiące kilometrów, bez zaplecza logistycznego i wsparcia Stanów Zjednoczonych. Obecność wojskowych w Czadzie związana jest z niedawnym konfliktem w Darfurze i masowym exodusem ludności cywilnej do tego kraju, gdzie została zaatakowana przez ugrupowania muzułmańskie i licznych bandytów. Personel polski liczący 400 żołnierzy jest drugim co do wielkości kontyngentem po francuskim (zajmuje się obsługą logistyczną misji i ochroną uchodźców¹²⁴).

Szanse i zagrożenia

Doceniając rosnącą rolę Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, jej obecność wojskową w na Bałkanach i w Afryce, jak również niepodważalną siłę NATO i pozycję Stanów Zjednoczonych, w interesie Polski jest podkreślanie transatlantyckiej współpracy Brukseli z Waszyngtonem. W miejsce dystan-

¹²² Zob. B. Bieszyński, *Zagraniczne misje Wojska Polskiego*, Biuro Analiz Sejmowych, 2 października 2008.

¹²³ Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych RP, EUFOR, <http://www.do.wp.mil.pl/strona.php?idstrona=12>.

¹²⁴ PKW Czad, <http://www.pkwczad.wp.mil.pl/pl/36.html>.

sowania się UE od NATO, jak miało to miejsce kilka lat temu, Polska powinna starać się o wyznaczenie wyraźnej linii współpracy między dwoma organizacjami (z naciskiem na Pakt Północnoatlantycki). Sporami, do jakich może dojść między NATO a UE są wciąż napięte stosunki między Cyprem i Turcją, państwem, które obawia się przyjęcia tego pierwszego państwa do Sojuszu. Natomiast inne kraje, takie jak Szwecja, Austria i Irlandia, nie chcą wiązać się systemem bezpieczeństwa zbiorowego. Nie jest to jednak przeszkoda utrudniająca strategiczne partnerstwo między organizacjami; UE może opierać się na współpracy z NATO w ramach Europejskiej Polityki Tożsamości i Obrony, korzystając z zaplecza infrastrukturalnego NATO. Państwa członkowskie Sojuszu mogą natomiast uczestniczyć w EPBiO, wpływając na jej kształt. W przyszłości Pakt Północnoatlantycki, mając doświadczenie misji w Afganistanie, dysponując arsenałami militarnymi takich państw jak Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Francja, mógłby odpowiadać za interwencje militarne związane z realizacją art. V Traktatu Waszyngtońskiego, czyli reagowania w momencie zaatakowanie któregoś z członków. Na barkach Unii Europejskiej natomiast spoczywałyby misje o charakterze policyjnym, wspierane przez żandarmerię wojskową, zabezpieczanie miejsc pokonfliktowych, ze szczególnym uwzględnieniem Afryki i Bliskiego Wschodu, oraz zwalczanie piractwa.

Przypadek Francji

Jednym z najistotniejszych wydarzeń dotyczących NATO w ciągu ostatnich miesięcy był powrót Francji do struktur wojskowych Sojuszu. Co skłoniło Paryż do zmiany polityki zagranicznej, relacji transatlantyckich oraz jakie

będą tego skutki dla przyszłości paktu? Po 43 latach polityki „pustego krzesła” przedstawiciele Francji zasiadać będą we wszystkich komitetach NATO, wpływając na decyzje podobnie jak Brytyjczycy, którzy pracują w nich od początku powstania organizacji. Czy oznacza to koniec „ery de Gaulle’a” w polityce zagranicznej V Republiki? W pewnym sensie tak. Wraz z wyborem Nicolasa Sarkozy’ego na prezydenta Francji nastąpiła wyraźna redefinicja stosunków ze Stanami Zjednoczonymi. Unia na rzecz Ruchu Ludowego – ugrupowanie polityczne, na czele którego stał kiedyś Charles de Gaulle, nie podkreśla już antyamerykanizmu, prób dominacji Stanów Zjednoczonych nad Europą i konieczności sprzeciwu Francji wobec takiego przedsięwzięcia. W czasie głosowania nad propozycją prezydenta Sarkozy’ego w Zgromadzeniu Narodowym, za powrotem do struktur NATO głosowało 329 deputowanych, 238 było natomiast przeciw. Unia na rzecz Ruchu Ludowego, inaczej niż 43 lata temu, głosowała za pełną integracją z Paktem Północnoatlantyckim, przeciwnie zdanie miała Partia Socjalistyczna, Zieloni i skrajna lewica.

Pozostająca do niedawna w ostrej opozycji do USA Francja zmieniła kurs polityki zagranicznej decydując się na powrót do organizacji od lat zdominowanej przez Amerykanów. Odpowiadając na zarzuty przeciwników politycznych, mówiących o ograniczeniu suwerenności i samodzielności państwa, prezydent Sarkozy stwierdził¹²⁵: „Francja – sojusznik, lecz nie wasal, wierna lecz niezależna, zawsze przyjacielska, lecz nigdy podporządkowana; oto charakter naszych stosunków z Ameryką. Przyjaźni nie należy mieszać z naiwnością.”

¹²⁵ Francja wraca do NATO, www.tvn24.pl.



Francja po 43 latach nieobecności w Sojuszu doszła do wniosku, iż funkcjonowanie poza jego strukturami staje się nieopłacalne, nie osiągnęła bowiem celu, jakim było stworzenie wokół siebie bloku państw, który mógłby równoważyć wpływy Stanów Zjednoczonych w Europie. Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, mimo obiecujących perspektyw, wciąż nie może równać się z NATO. Nie powiodły się również próby stworzenia z niej opozycyjnego bieguna militarnego cywilizacji zachodnioeuropejskiej w stosunku do Sojuszu. Z drugiej strony, Francja jest czwartym płatnikiem NATO, jej wojska aktywnie uczestniczą w misji ISAF w Afganistanie – na 63.000 żołnierzy paktu pełniących służbę w misjach zagranicznych, 4200 to Francuzi. Po 11 września 2001 r. walka ze światowym terroryzmem spoczywa na barkach wojskowych dystansując pod tym względem Unię Europejską. Mimo wyjścia ze struktur wojskowych NATO w 1966 r., Francja wciąż pracowała w 36 na 38 komitetów, poza Komitetem Planowania Obronnego i Grupą Planowania Nuklearnego. Paryż chcąc prowadzić globalną politykę międzynarodową, mając obecnie ambicje o wiele większe niż kilka lat temu, wziął pod uwagę znaczenie Paktu Północnoatlantyckiego, którego rola nie uległa marginalizacji po upadku bloku wschodniego. Nie bez znaczenia były też stanowiska, jakie czekały na wyższych oficerów, umożliwiające awans zawodowy, prestiż i dodatkowe wpływy dla państwa na decyzje zapadające wewnątrz sojuszu¹²⁶.

Obserwując powrót Francji z pozycji Polski, przypomina on „wejście frontowymi drzwiami”. Nie doszło bowiem do długoletnich ne-

gociacji między Paryżem i Waszyngtonem, dotyczących kwestii technicznych, podziału stanowisk i politycznego miejsca V Republiki. Decydenci amerykańscy nie wykazywali jakiegokolwiek sceptycyzmu wobec posunięć francuskich kolegów, oddając im dwa bardzo wpływowe stanowiska: Dowództwo Regionalne w Lizbonie i Strategiczne Dowództwo Sił Sojuszniczych NATO ds. Transformacji w Norfolk. Pierwsze z nich jest jednym z dziewięciu dowództw regionalnych Sojuszu, mieszczącym się w strukturze operacyjnej organizacji, drugie natomiast ma nieocenione znacznie strategiczne, decyduje o przyszłości sił zbrojnych i ich transformacji. Są to bardzo wpływowe funkcje, które mogłyby znaleźć się w polskich lub brytyjskich rękach, państw które bardzo aktywnie angażują się w prace NATO. Dla Francji oznaczało to niepodważalny sukces; uzyskała ona dostęp do miejsc zamkniętych dla niej od niemal pół wieku. Od tej pory będzie miała wpływ na najważniejsze decyzje oraz kierunki polityczne, jakie wybierze Sojusz.

Należy zaznaczyć, że nie była to pierwsza próba powrotu Francji do NATO. Na początku lat 90. XX wieku próby podjęli prezydenci François Mitterrand i Jacques Chirac. W 1995 r. zakończyła się jednak niepowodzeniem; Francuzi liczyli na większy entuzjizm związany z ich powrotem oraz stanowiska, jakich zażądali, tzn. dowództwa obejmującego Europę Środkowo-Wschodnią i basen Morza Śródziemnego. „Nowa Europa” przeznaczona była jednak dla Niemców, którzy kilka lat wcześniej podjęli pracę żeby objąć ten region, południowa flanka NATO była umocniona przez Amerykanów, gdzie znajdowała się ich VI Flota Marynarki Wojennej. Kilka

¹²⁶ Zob. S. Parzymies, *Dlaczego Francja wraca do NATO?*, „Stosunki międzynarodowe”, nr 3-4 2008.

lat później w 1999 r., w czasie rozszerzenia Paktu o kolejne państwa, Paryż zajął sceptyczne stanowisko wobec nowych członków, mając na uwadze także negatywną postawę Rosji, zrażając tym sobie rządy Polski, Węgier i Czech¹²⁷.

Dla Warszawy przyjęcie Francji do struktur wojskowych NATO będzie oznaczało obecność potężnego militarnie państwa, pozostającego do tej pory politycznie w opozycji do Sojuszu, technicznie zaś nigdy go nie opuszczającego. Oficerowie francuscy obejmować będą kolejne stanowiska, które mogły znaleźć się w obszarze zainteresowań Polski. Strategicznie jednak decyzja o pełnej integracji Francji z NATO będzie miała wymierne korzyści: wzmacnia tezę o „niezatapialności Paktu Północnoatlantyckiego” mimo zmieniającego się otoczenia geopolitycznego, istotnej roli jaką odgrywa w walce ze światowym terroryzmem, głównym filarem Zachodu obok Unii Europejskiej, jak również jednej z najważniejszych organizacji międzynarodowych na świecie. Wojsko francuskie znacznie wzmocni operacyjnie NATO; siły zbrojne V Republiki sięgają 360.000 żołnierzy, będąc w Europie drugą siłą militarną pod względem liczebnym po Federacji Rosyjskiej. Dzielą się na wojska lądowe, siły powietrzne, marynarkę wojenną i żandarmerię, która podobnie jak we Włoszech jest odrębnym rodzajem wojska. Modernizowana od 1997 r. armia francuska jest obecnie po amerykańskiej najbardziej mobilną siłą militarną na świecie. Liczne bazy wojskowe znajdujące się w różnych regionach geopolitycznych, będące pozostałością po polityce kolonialnej, dają możliwość szybkiej i skutecznej interwencji.

Według sztabu generalnego Francja w niedługim czasie będzie w stanie wysłać poza granice kraju jednorazowo 20.000 żołnierzy na nieograniczony czas, wspieranych przez flotę i lotnictwo oraz przerzucić 5.000 żołnierzy na odległość 5.000 km w ciągu 3 dni. Jako jedno z niewielu państw na świecie posiada także własne lotniskowce i broń atomową. Przystępując do struktur wojskowych NATO, kwestie atomowe pozostawiła jednak własnej kompetencji, pozostając wciąż poza Grupą Planowania Nuklearnego. Mimo swojej siły militarnej, Francja jako 63-milionowy kraj nie będzie w stanie samodzielnie przeciwstawić się zagrożeniu asymetrycznemu – w postaci zmasowanych ataków terrorystycznych, jak również symetrycznemu – wojny z podmiotem państwowym na współczesnym polu bitwy, co potwierdza ostatnie pięć konfliktów, z których Paryż nigdy nie wyszedł jako pełnoprawny zwycięzca¹²⁸.

Rynek zbrojeniowy

Opisując kwestie militarne Unii Europejskiej z perspektywy Polski, nie należy zapomnieć o największym mankamencie, z jakim będziemy musieli się zmierzyć w ciągu najbliższych lat, a mianowicie przemyśle zbrojeniowym. Jest on największym problemem, jaki ogarnął Wojsko Polskie po 1989 r., zlekceważonym przez rząd w latach 90. XX wieku. Pod koniec funkcjonowania bloku wschodniego i Układu Warszawskiego, ze względu na znaczne wydatki militarne PRL i dominującą pozycję państwa w gospodarce oraz przewagę przemysłu ciężkiego nad lekkim, zbrojeniówka należała do najlepiej rozwiniętych i domi-

¹²⁷ Zob. P. Leymarie, Powrót Francji do NATO, ww.psz.pl.

¹²⁸ Zob. A. Kowalski, Armia francuska u progu XXI wieku, Koło Stosunków Międzynarodowych Collegium Civitas.



nujących gałęzi gospodarki socjalistycznej. Armia była samowystarczalnym organizmem, produkowane było niemal całe wyposażenie dla wojsk lądowych i sił powietrznych, poza samolotami bojowymi, bojowymi wozami piechoty, zestawami raketowymi ziemia-powietrze i okrętami marynarki wojennej. Eksport skierowany był głównie do „bratnich republik socjalistycznych” i państw arabskich w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie, które korzystały z polskiego uzbrojenia pancernego.

Krach komunizmu i koniec zimnej wojny spowodował gwałtowne zahamowanie zapotrzebowania na sprzęt wojskowy, a siły zbrojne byłych bloków politycznych uległy redukcji. Spadek popytu dotyczył także Polski, której wydatki na obronę między 1989 a 1997 r. spadły aż o 43%. W obliczu nowego podziału świata i niesprzyjającego czasu dla firm zbrojeniowych, przedsiębiorstwa na zachodzie Europy łączyły się w wielkie koncerny specjalizujące się w wąskiej produkcji uzbrojenia lotniczego lub pancernego, albo były prywatyzowane przez poszczególne rządy. Porównując działania kolejnych ekip rządzących w Polsce można nazwać je „przespaną dekadą”; poza reformą Klimka-Ogryczaka w rządzie AWS, a następnie jej korektą przez gabinet Leszka Millera, nie podjęte zostały żadne próby zmiany bieżącego stanu rzeczy. Poza marazmem, przespanymi latami i brakiem realizmu, miało miejsce szereg przedsięwzięć, takich jak projekty czołgów, zestawów raketowych, pochłaniających miliony złotych, które w ostateczności zakończyły się porażką. Poprawa nastąpiła po 2001 r., kiedy przemysł zbrojeniowy zaczął być koncentrowany wokół grupy Bumar i Agencji Rozwoju Przemysłu. Polskie produkty ponownie opuściły granice

kraju i znalazły się w innych państwach na Dalekim i Bliskim Wschodzie, a armia rozpoczęła zamawianie uzbrojenia produkowanego w krajowych zakładach przemysłowych. Były to jednak działania podjęte zbyt późno, bez wyraźnej wizji strategicznej czy znaczącej liberalizacji i konsolidacji militarnej części gospodarki. Dlatego też Polska ma opinię „producenta dla ubogich”¹²⁹.

Obecnie w Unii Europejskiej dyskutowana jest kwestia otwarcia rynków zbrojeniowych w całej Wspólnocie, mająca na celu większą liberalizację i podniesienie poziomu technicznego przedsiębiorstw wojskowych. Jest to jedno z przedsięwzięć, które obok wspólnych sił zbrojnych i systemu zarządzania wojskiem, ma być częścią szeroko pojętej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Wraz z końcem zimnej wojny wydatki państw Unii Europejskiej na przemysł zbrojeniowy spadły średnio z 3% PNB do 2% PNB w 1997 r. Sektor ten zatrudnia około miliona osób, 2% pracowników przemysłu i wypracowuje ponad 3% PNB. Wśród krajów Wspólnoty najlepiej przygotowane do konsolidacji i liberalizacji rynku są Wielka Brytania, Niemcy, Francja i Włochy, znajdujące się w pierwszej dziesiątce państw produkujących uzbrojenie. W drugiej dziesiątce znajdują się np. Hiszpania, Holandia i Szwecja. Przedsiębiorstwa brytyjskie, niemieckie i francuskie jako pierwsze zaczęły łączyć się w większe korporacje zbrojeniowe na wzór amerykański, zdobywając coraz mocniejszą pozycję na rynku europejskim. Koncentracja produkcji zbrojeniowej wokół nich wynosi aż 80%, pozostawiając daleko w tyle pozostałych członków UE. Nie oznacza to jednak, że kondycja przemysłu

¹²⁹ Rynek zbrojeniowy UE, www.uniaeuropejska.net.pl, 17 grudnia 2007 r.



słowa w tych krajach była jednakowa; największy potencjał posiadała Francja zatrudniająca w sektorze zbrojeniowym 192.000 pracowników. Mankamentem był państwowy charakter przedsiębiorstw, które w większości zarządzane były przez rzesze urzędników i agencje rządowe, pozbawiając tym samym możliwości skutecznej konkurencji z partnerami brytyjskimi, amerykańskimi i niemieckimi.

W przeciwieństwie do Francji, gdzie liberalizacja w przemyśle zbrojeniowym zaczęła mieć miejsce dopiero w latach 90. XX wieku, Wielka Brytania przeprowadziła ją 10 lat wcześniej, w czasie reform liberalno-konserwatywnego rządu Margaret Thatcher. Na Wyspach istniała także dobrze zarządzana sieć instytucjonalna, zajmująca się koordynacją, przetargami dla wojska i eksportem broni. Paryż, Londyn i Berlin, mimo różnic natury ekonomicznej i technologicznej, zaczęły współpracę w sektorze zbrojeniowym już w czasie zimnej wojny, wydając pierwsze wspólne modele uzbrojenia dla wojsk lądowych i sił powietrznych. Obecnie współpraca wyżej wspomnianych trzech państw przebiega nie mniej efektywnie, czego przykładem jest koordynacja działań w dziedzinie lotniczej i kosmicznej, będącej poważnym konkurentem dla Stanów Zjednoczonych i jego sztandarowych wynalazków, takich jak GPS¹³⁰. W związku ze zbliżającą się reformą rynku zbrojeniowego całej Wspólnoty, Parlament Europejski opracował dwie dyrektywy wprowadzające przepisy prawne regulujące zachowanie przedsiębiorstw i państwa w przemyśle wojskowych. Pierwsza z nich, dyrektywa o zamówieniach w dziedzinie obronności, ma ułatwić swobodną konkurencję i przejrzyste

rozstrzygnięcie przetargów. Obejmie ona zamówienia na dostawy towarów i usług o wartości co najmniej 412 tys. € oraz roboty budowlane o wartości min. 5,15 mln €. Wraz z nią opracowana została także dyrektywa upraszczająca przyznawanie pozwoleń na transfer sprzętu wojskowego pomiędzy krajami członkowskimi. Jej planowane wejście w życie datowane jest na 2012 r. Ma ona wpłynąć na kraje członkowskie, aby te skupiły swoje zamówienia militarne na rynku europejskim, ograniczając wpływy przedsiębiorstw amerykańskich.

Należy jednak podkreślić, że Polska, podobnie jak inne państwa byłego bloku wschodniego, nie jest przygotowana na konkurencyjne zderzenie z koncernami niemieckimi, francuskimi, włoskimi czy brytyjskimi¹³¹. Na otwarcie rynków zbrojeniowych zgodziło się 21 państw członkowskich; poza Polską obawy mają także m. in. Węgry i Hiszpanie, Dania natomiast jako jedyna nie jest objęta wspólną polityką obronną. Koniecznością będzie znacząca reforma przemysłu wojskowego, polegająca na konsolidacji przedsiębiorstw, dofinansowaniu i przygotowaniu na funkcjonowanie na wspólnym rynku. Proces ten jednak nie może przebiegać chaotycznie, bez niezbędnego przygotowania finansowego i strukturalnego, skazując nasz sektor na porażkę¹³².

Tomasz Wójtowicz

¹³⁰ Zob. Edyta Posel-Częścik, Współpraca w dziedzinie uzbrojenia Unii Europejskiej, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Biuletyn 2/2001.

¹³¹ Zob. Polska-UE, rynek zbrojeniowy, www.money.pl, 10 kwietnia 2006 r.

¹³² Zob. B. Wojna, W kierunku europejskiego rynku zbrojenia, Biuletyn PISM, nr 89(334), 9 grudnia 2005 r.



Relacje UE - USA

Według powszechnego oczekiwania relacje między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi po zmianie „ciężkostrawnego” dla Europejczyków prezydenta Busha na „kremówkowego”, w naiwnym przekonaniu, prezydenta Obamę, miały się zdecydowanie poprawić. Jeszcze przed wyborami Barack Obama, w słynnym przemówieniu w Berlinie w lipcu 2008 r., stwierdził, że „Ameryka nie ma lepszego partnera niż Europa”. Jak pokazała rzeczywistość, pół roku po objęciu urzędu przez nowego prezydenta pomiędzy UE a USA wciąż istnieje wiele problemów, z czego część nie różni się od tych, z jakimi zmagano się za czasów Busha (można się jednak było tego domyślać przed wyborami¹³³). Obiecana przez Obamę „zmiana” nastąpiła przede wszystkim w polityce wewnętrznej, a także w niektórych aspektach polityki zagranicznej, ale nie zawsze po myśli UE.

Neokonserwatyści, utożsamieni z polityką zagraniczną USA w okresie prezydentury Busha¹³⁴, nie zawsze dysponowali najlepszymi programami politycznymi, ale ich wizja głównych zagrożeń dla światowego bezpieczeństwa nie była fundamentalnie chybiona. Według nich jedno jest pewne - „świat znowu znormalniał”. Autor tych słów, Robert Kagan, podkreślił w ten sposób, że po okresie zachwytu „końcem historii”, świat ponownie znalazł się w stanie ciągłej rywalizacji, choć często w nowych formach (terroryzm), których wagę sam autor nie zawsze potrafił docenić. Nale-

ży pamiętać, że choć działania administracji Busha nie zawsze oceniane były jako rozsądne, to potrafiła jednak reagować na nowe sytuacje, stwarzające realne zagrożenia. Nie od samego początku była ona ogarnięta zapałem misyjnym. Warto przypomnieć, że politykę zagraniczną prezydenta Busha do 11 września 2001 r. cechował bardziej izolacjonizm niż mesjanizm. Nowo wybrany prezydent będzie musiał się zmierzyć z podobnymi wyzwaniami, jak jego poprzednik, choć będzie również wprowadzał nowe sposoby rozwiązywania problemów. To stwarza szansę na przewartościowanie relacji między UE a USA.

Stare wyzwania

Wyzwania, przed jakimi stoją UE oraz USA, nie zmieniły się znacząco w ciągu ostatnich kilku lat. Warto je krótko przedstawić, aby pokazać, w jakich punktach są one postrzegane przez obydwie strony jednakowo, a gdzie tkwią różnice. Należy przy tym pamiętać, iż UE przeważnie nie przemawia jednym głosem.

Rosja i Chiny. Te dwa kraje stanowią najlepszy przykład zawiedzionych nadziei początku lat 90., kiedy to uważano za oczywiste, że zarówno Rosja, jak i w dłuższej perspektywie Chiny, stają na początku drogi do demokratyzacji. Pierwszy kraj miał się tam znaleźć dzięki upadkowi reżimu komunistycznego, drugi – za sprawą wewnętrznej decyzji tego reżimu o stopniowej (i selektywnej) liberalizacji gospodarczej. Rosja jednakże, po okresie chaosu, powróciła do rządów twardej ręki, a Chiny obaliły przyjmowany powszechnie aksjomat, iż liberalizacja gospodarcza prowadzi do demo-

¹³³ Zob. K. Schake, *The US elections and Europe: The coming crisis of high expectations*, Centre for European Reform Essays, November 2007.

¹³⁴ Jak twierdzi Marcin Zaborowski, zupełnie niesłusznie: zob. *Dziedzictwo rewolucji Busha*, „Nowa Europa”, 1(8)/2009.

kracji¹³⁵. Część neokonserwatystów uznała wzrost tych nowoczesnych autokracji za najważniejsze zagrożenie XXI w. Jednakże stosunek państwa amerykańskiego do tych dwóch krajów nie był jednoznacznie negatywny, gdyż zdawało sobie sprawę z tego, że pomoc Rosji jest niezbędna w walce z terroryzmem, natomiast Chiny są ważnym partnerem gospodarczym USA.

W Europie, ze względu na położenie geograficzne oraz powiązania gospodarcze, szczególną rolę odgrywa Rosja. Jest ona ważnym partnerem zwłaszcza dla Niemiec, co potwierdził kilka miesięcy temu minister spraw zagranicznych tego kraju, Frank-Walter Steinmeier, mówiąc o jednakowym dystansie, jaki politycznie dzieli Niemcy od USA i Rosji (choć po konfliktach Rosji - militarnym z Gruzją, gazowym z Ukrainą i „hakerskim” z Estonią, zapewne nikt by się już tego nie odważył stwierdzić). Po ostatniej klęsce wyborczej SPD można mieć nadzieję, że ten kierunek niemieckiej polityki zagranicznej nie będzie tak bardzo eksponowany. Chiny nie odgrywają istotnej roli politycznej w Europie, ale są bardzo ważnym partnerem gospodarczym wielu państw. Warto mieć jednak na uwadze fakt, że sojusz strategiczny UE-Rosja, a właściwie sojusz Rosji z grupą najsilniejszych państw UE, byłby trudny do przyjęcia dla Chin, w związku z czym polska polityka zagraniczna może wykorzystać ten fakt nawiązując bliższe kontakty z Chinami równoważące niekorzystne dla nas koncepcje współpracy z Rosją.

Iran i Korea Północna. Stosunek państw zachodnich do Iranu jest negatywny. Nowa

administracja amerykańska zachowuje się jednak wobec Iranu bardzo ostrożnie (ostrożniej, niż np. prezydent Francji Nicolas Sarkozy). Wynika to po części z przyczyn historycznych; Amerykanie popierający obalenie demokratycznie wybranego rządu w latach 50. są tam bardzo niepopularni, również wśród opozycji. Po części wynika to jednak ze strategii przyjętej przez Obamę, który jeszcze jako kandydat wyciągał rękę w kierunku Iranu. Może to mieć znaczące implikacje wobec (demokratycznych?) przemian, jakie rozpoczęły się w tym mającym nuklearne ambicje kraju. Prezydent Obama zaprzeczył bowiem publicznie, jakoby dwóch rywalizujących ze sobą polityków tego kraju, prezydenta Ahmadinejada oraz premiera Mousawiego, dzieliły znaczące różnice polityczne, ograniczając tym samym presję na reżim ajatollahów, aby uznał wolę ludu, który poparł tego jednak coraz mniej radykalnego polityka, jakim staje się Mousavi¹³⁶.

Podczas gdy dla Iranu pewną ochronę stanowi Rosja (ułatwiająca mu dostęp do technologii nuklearnych), dla Korei Płn. największym wsparciem są Chiny. Dla Chin, które formalnie są jednym z głównych środków wpływu na Koreę Płn. (bez wątplenia niekontrolowana siła nuklearna na południu ich granic nie jest dla nich pożądana) kraj ten jest równocześnie doskonałym narzędziem odwracania uwagi od własnej ścieżki rozwoju, która, pod przykrywką pokojowej retoryki, prowadzi do powstania drugiej potęgi wojskowej na świecie. Korea stanowi głównie zmartwienie dla Amerykanów, którzy w jej południowej części mają silny

¹³⁵ Nt. wyjątkowości Chin zob. M. Leonard, *What Does China Think?*, Fourth Estate Ltd, London 2008.

¹³⁶ Zob. Ch. Krauthammer, *Iran: Desperately Seeking Yeltsin*, "The Washington Post", June 26, 2009.



kontyngent wojsk. Jednakże w tym przypadku nad Atlantykiem również panuje zgoda co do tego, że kraj ten należy ograniczać w jego zapędach¹³⁷.

Irak. Amerykańska interwencja w Iraku stanowiła przyczynę nie tylko największego konfliktu między państwami europejskimi i USA po 1989 r., ale również najsilniejszych podziałów wewnątrz samej Europy. Po zgaśnięciu przez ówczesnych przywódców Francji i Niemiec grupy państw, które jeszcze nie będąc członkami UE poparły interwencję, na kilka lat dominującym motywem w polityce zagranicznej tych państw stał się „anty antyamerykanizm”¹³⁸, czyniąc ich głównymi zwolennikami polityki amerykańskiej. Ta formuła już się jednak wyczerpała – po części w skutek nieumiejętności lub braku woli po stronie USA, aby zdyskontować to poparcie.

Obecna administracja ma inne podejście do wojny w Iraku. Barrack Obama należał do nielicznych, którzy od samego początku się jej sprzeciwiali. W związku z tym podczas kampanii obiecał, że wycofa stamtąd wojska w ciągu kilkunastu miesięcy po zwycięstwie. Jednakże „jeżeli nawet decyzja o interwencji w Iraku była błędna, nie znaczy to, że decyzja o wycofaniu wojsk z tego obszaru staje się tym samym słuszną”¹³⁹. Przedwczesne wycofanie wojsk może spowodować całkowitą desta-

bilizację tego kraju. Oznaczałoby to, że cały ogromny wysiłek amerykańskich oraz europejskich sojuszników USA w celu „wygrania pokoju” w Iraku poszedłby na marne, co nie wpłynęłoby pozytywnie na ich wzajemne relacje. Na razie wojska amerykańskie zostały wycofane z miast – wkrótce okaże się, czy spowoduje to wzrost ataków terrorystycznych. Jeżeli tak, Obama znajdzie się pod presją, aby zrewidować plany szybkiego wycofania się z Iraku (choć na razie wiceprezydent Joe Biden stwierdził podczas pobytu w Iraku, że całą odpowiedzialność biorą na siebie Irakijczycy).

Afganistan i Pakistan. Według Barracka Obamy główny ciężar walki z terroryzmem spoczywa na żołnierzach walczących w Afganistanie. Z tego też powodu wymaga od swoich europejskich sojuszników więcej zaangażowania właśnie w tym kraju, co staje się powodem coraz silniejszych napięć, szczególnie z Niemcami, którzy nie tylko nie zamierzają posyłać dodatkowych sił, ale nawet już tam stacjonujące niechętnie używają w walce. Paradoksalnie zatem operacja w Afganistanie, która rozpoczęła się przy szerokim poparciu europejskich sojuszników (w przeciwieństwie do tej w Iraku), może teraz stać się główną osią sporów z nimi.

Perspektywy zwycięstwa w Afganistanie rysują się przy tym bardzo mgliście. Eksperci zgadzają się, że trudno byłoby tam powtórzyć sukces z Iraku (*surge*¹⁴⁰), m. in. ze względu na zupełnie odmienne warunki społeczne, polityczne i geograficzne. Dodatkowo niejasno przedstawia się polityczna przyszłość Pakistanu, kraju który do niedawna był sojusznikiem USA, a teraz jest

¹³⁷ Warto tu nadmienić, iż ostatnio w polskiej publicystyce pojawiła się teza głosząca, że wkrótce może nastąpić zbliżenie między USA i Iranem jako gwarantami pokoju bliskowschodniego, a w związku polska polityka zagraniczna powinna dążyć do zacieśnienia stosunków z tym krajem, tym bardziej, że pewne państwa europejskie już mają z nim bliskie relacje, m.in. gospodarcze. Zob. J.F. Staniłko, *Geopolityczne dylematy Polski*, „Arcana” 89 (5/2009), ss. 38-39; tenże, *Nie dajmy Amerykanom o nas zapomnieć*, „Rzeczpospolita” z 25 września 2009 r.

¹³⁸ Zob. J. Kucharczyk, *The new transatlantic agenda – a view from Poland*, Instytut Spraw Publicznych, „Analizy i Opinie” 6/90, styczeń 2009, s. 2.

¹³⁹ J. Tokarski, „Zmiana” bez zmiany? Międzynarodowe wyzwania dla nowego prezydenta USA, Centrum Europejskie Natolin, „Analizy Natolińskie”, 9(32)2008, s. 2.

¹⁴⁰ Strategia polegająca na gwałtownym wzroście liczby wojsk amerykańskich, która przyniosła sukces w Iraku.

powodem do obaw, że może stać się upadłym mocarstwem atomowym.

Międzynarodowy terroryzm. Oczywiście wojny w Iraku i Afganistanie są elementem szerszego problemu, jakim jest zmaganie się z terroryzmem. Po 11 września Amerykanie ogłosili „wojnę z terroryzmem”. Nowy rodzaj terroryzmu międzynarodowego jest czymś niespotykanym. Według Philipa Bobbitta wiąże się z przechodzeniem do nowej formy organizacji politycznej, jaką jest państwo rynkowe, które rezygnuje z wielu funkcji państwa westfalskiego (np. z armii z poboru). Natomiast terroryzm „w każdej erze tworzy swoją ideologię w reakcji na *raison d'être* dominującego porządku konstytucyjnego, za każdym razem negując i odrzucając właściwą temu porządkowi ideologię, ale naśladując jej charakterystykę strukturalną”¹⁴¹. Al-Kaida, jako struktura sieciowa o niezwykłym zasięgu i umiejętności dostosowawczej, ma być tego najlepszym przykładem. Ze zrozumieniem tak pojętego terroryzmu szczególnie problem mają Europejczycy, nawykli do bardziej tradycyjnych struktur, takich jak ETA czy IRA.

Wydaje się jednak, że również Amerykanie nie potrafili jak do tej pory docenić zmiany natury zagrożenia terrorystycznego, gdyż „wojnę z terroryzmem” rozpoczęli od ataku na dwa państwa. Jak zauważył Mark Leonard, „zaprzeczanie istnieniu zagrożeń nie pochodzących od państw przez tłumaczenie ich na zagrożenia państwo-pochodne nie powstrzyma terroryzmu”¹⁴². Ostatnio jednak przywódcy po obydwu stronach Atlantyku zdali sobie sprawę z przestarzałości swoich podejść i na

szczytach w Strasburgu i Khel w kwietniu 2009 r. oficjalnie rozpoczęli prace nad nową koncepcją strategiczną NATO, choć nie do końca jest jasne, czy jest ona rzeczywiście niezbędna i czy może stać się podstawą budowy kompromisu między członkami Sojuszu, lub czy też może powinna być jego wynikiem¹⁴³.

Inne. Wśród pozostałych wyzwań, jakie stoją przed UE i USA są nierozwiązane od lat konflikty palestyński, a ostatnio przede wszystkim kryzys gospodarczy, który ujawnił znaczne różnice w podejściu do jego zwalczania pomiędzy państwami europejskimi oraz Stanami Zjednoczonymi (szczegóły dalej).

Nowe rozwiązania?

Na stare wyzwania nowa administracja amerykańska oraz rządy europejskie (czasami w ślad za prezydentem USA, innym razem niezależnie lub nawet wbrew niemu) próbują znaleźć nowe rozwiązania.

Nowa architektura bezpieczeństwa w Europie. Według twórców polityki zagranicznej Rosji dotychczasowa struktura bezpieczeństwa w Europie wyczerpała swoje możliwości i niezbędne jest zaprowadzenie nowego porządku. Nie do końca wiadomo, co to oznacza, ale jest to wyraźna próba osłabienia NATO. Paradoksalnie rosyjski atak na Gruzję w sierpniu 2008 r. nie skompromitował Rosji – czasami wykorzystywany jest nawet w obronie tej koncepcji, gdyż według Rosjan (a opinia ta znajduje sympatię w części państw UE i jest wyrażona w raporcie UE nt. tej wojny) to Gruzja, która liczyła na wsparcie USA, odpowiada za wojnę. Co więcej, państwa zachodnie szybko postanowiły przywrócić normalne stosunki z Ro-

¹⁴¹ P. Bobbit, *Terror and Consent. The Wars for the Twenty-First Century*, Alfred A. Knopf, New York 2008, s. 26.

¹⁴² M. Leonard, *Why Europe Will Run the 21st Century*, The Fourth Estate Ltd, London 2005, s. 128.

¹⁴³ Zob. L. Posnard kontra D.S. Yost, Czy przyszedł już właściwy czas, aby zaktualizować Koncepcję Strategiczną NATO?, „NATO Review”, Jesień 2005.



sją, niezależnie od osobnych ataków Rosji: gazowego na Ukrainę i internetowego na Estonię. Największy podział wśród europejskich członków NATO (z których 21 należy do UE) nastąpił wobec rozszerzenia tej organizacji na wschód, czego największymi przeciwnikami są Francja i Niemcy.

Nowa administracja amerykańska również zdecydowała o „zresetowaniu” stosunków z Rosją, choć po stronie rosyjskiej od samego początku nie było widać chęci ich poprawy¹⁴⁴. Według jednego z czołowych europejskich analityków Obama tylko pozornie robi ukłony wobec Moskwy. Jego niechęć wobec rozszerzenia NATO o Gruzję i Ukrainę wynika z sytuacji wewnętrznej tych krajów, która na to nie pozwala, natomiast brak zainteresowania projektem stałej tarczy antyrakietowej w Polsce i Czechach wynika z braku pewności o jej skuteczności¹⁴⁵. I choć trzeba przyznać, że po okresie polityki Busha, który werbalnie wspierał członkostwo tych dwóch państw nie robiąc w tej sprawie nic konkretnego, przydałoby się więcej realizmu, to nie taki realizm potrzebny jest w tym przypadku. Żeby bowiem mogły zachodzić w tych państwach zmiany umożliwiające im członkostwo, potrzebna tym państwom jest zachęta, której Obama, mówiąc o zniesieniu tej sprawy z agendy na najbliższe lata, nie daje. Dodatkowo Obama, w przeciwieństwie do Busha, nie wydaje się zainteresowany szerzeniem demokracji (nie tylko w Afganistanie), przez co oddaje pola w ideologicznej rywalizacji swoim rosyjskim

rywalom propagującym „odmienny system demokracji”¹⁴⁶, jaki panuje w ich państwie.

To w zdecydowanie negatywny sposób odbija się na pozycji naszej części Europy. Mimo przeciwnych zapewnień członków administracji amerykańskiej nie ma wątpliwości, że chęć poprawy relacji z Rosją była jednym z głównych czynników wpływających na poddanie przez Baracka Obamę projektu stałej tarczy antyrakietowej w Polsce i Czechach. Budowa tej bazy byłaby dla państw naszego regionu jasnym potwierdzeniem niezależności politycznej od wpływów Rosji, który w obliczu rosnącej aktywności geopolitycznej wschodniego sąsiada byłby dla nas bardzo istotnym potwierdzeniem suwerenności od dawnego zaborcy. Niestety, nowa administracja amerykańska zdaje się coraz mniej asertywna wobec zapędów Rosji, co rozpoczęło się już podczas szczytu NATO w Bukareszcie¹⁴⁷. Obama pogłębia ten trend m.in. przez rozmowy nt. wspólnego rozbrowienia atomowego z Rosją, musi w nich jednak pamiętać, że choć sukces w postaci redukcji arsenałów byłby dla niego dużym osiągnięciem propagandowym, to Rosja bardziej potrzebuje tego porozumienia, gdyż wobec starzejącego się arsenału nuklearnego¹⁴⁸ jest to dla niej jedyna możliwość, aby utrzymać się jako mocar-

¹⁴⁴ Zob. A. Applebaum, *For Russia, More Than A 'Reset'*, "The Washington Post", March 24, 2009.

¹⁴⁵ Zob. T. Valasek, *Obama, Russia and Europe*, Centre for European Reform, "Policy Brief", June 2009, ss. 1-2.

¹⁴⁶ D. Henniger, *The Dumbing Down of Democracy*, "The Wall Street Journal", July 9, 2009. Osobnym pytaniem może być to, czy Barack Obama postrzega Rosję jako rywala, choć nie ma wątpliwości, że w Rosji USA wciąż postrzegane jest w tych kategoriach.

¹⁴⁷ Zob. K. Szymański, *Obama osłabił pozycję Polski w UE*, „Polska The Times” z 29 września 2009 r. Według Andrieja Piontkowskiego polityka zagraniczna USA jest w chwili obecnej zdominowana intelektualnie przez grupę ludzi (tj. Henry Kissinger czy James Baker), których określa on mianem „lobbystów Kremla”. Zob. *W Waszyngtonie triumfuje lobby prorosyjskie*, A. Piontkowski w wywiadzie dla F. Memchesa, „Europa” 2(283)/2009.

¹⁴⁸ Zob. *Experts see decline in Russia's military*, "International Herald Tribune", November 13, 2007; *Advancing, blindly*, "The Economist", September 18, 2008.

stwo atomowe o zbliżonej do amerykańskiej potędze. Niestety, naiwna wizja świata bez broni nuklearnej zdaje się pełnić bardzo ważną rolę w wizji Obamy¹⁴⁹.

Pozostaje pytanie o to, jaka jest w tym wszystkim rola armii europejskiej. Wspólna Polityka Obrony i Bezpieczeństwa nie jest łatwym tematem rozmów między politykami europejskimi. Coraz bardziej ambitne plany tworzenia armii UE spalały na panewce. Do tego były również ignorowane przez USA, przynajmniej w pierwszej kadencji prezydenta Busha. Jednak już Bush podczas drugiej kadencji odnosił się z większą przychylnością do idei tworzenia takich sił, które byłyby mobilne i skuteczne szczególnie w jednym rodzaju „misji petersberskich”: *peacekeeping*. Takie siły byłyby w stanie pomóc Amerykanom odciążając ich wojska w prostszych zadaniach.

Barrack Obama wydaje się doceniać to w pełni mówiąc, że budowa silnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jest dla USA bardzo korzystna. To dobra wiadomość dla Europy, ale należy sobie uświadomić, że w wyobrażeniu dużej części Amerykanów siły takie będą budowane przeciw nim. Jak zauważyła Sally McNamara: „zamiast realizować amerykańską potrzebę, aby Europa wzięła na siebie część wysiłku zapewniania bezpieczeństwa, wspólna polityka zagraniczna UE będzie raczej osłabiać i tak ograniczone możliwości militarne jej państw członkowskich, a potencjalnie służyć będzie jako narzędzie w rękach tych, którzy uważają, że amerykańska potęga globalna

musi zostać zrównoważona”¹⁵⁰. Winę za to ponoszą po części sami Europejczycy, którzy rzeczywiście często traktują potęgę amerykańską jako zagrożenie, nie jako sojusznika. To zasadniczy błąd. Jak zauważył Kagan: „Przywódcy świata poamerykańskiego nie będą się spotykali w Brukseli, lecz w Pekinie, Moskwie i Waszyngtonie”¹⁵¹. I na pewno nie będą mieli szczególnego względu na interesy Europy. Europejczycy zatem nie mają wyjścia – muszą traktować USA jako sojusznika. W przypadku „architektury bezpieczeństwa” oznacza to tyle, że NATO pozostaje jedynym skutecznym systemem obronnym i w interesie całej UE powinno być jego utrzymanie. Słuszna jest bowiem uwaga Olafa Osicy, iż „armii europejskiej nie będzie. Natomiast postępować będzie proces oddolnego zacieśniania współpracy wojskowej, harmonizacji doktryn obronnych oraz integracji przemysłu obronnego”¹⁵². Oznacza to tyle, że UE stać na współpracę w zabezpieczeniu bezpieczeństwa, m.in. przy pomocy akcji zbrojnych poza jej terytorium, ale nie stać jej na rozwinięcie samodzielnych zdolności obronnych.

Prawdziwy sojusz w walce z terroryzmem?
Za czasów Busha, podejście Europejczyków i Amerykanów do problemu terroryzmu międzynarodowego znacznie się różniło. O ile dla Busha wyzwaniem było prowadzenie „wojny z terroryzmem”, a na wojnie można znacznie więcej niż podczas pokoju, dla Europejczyków wyzwanie terroryzmu było problemem nieskuteczności istniejącego prawa. Proble-

¹⁴⁹ Zob. Ch. Krauthammer, *Plumage – But at a Price*, „The Washington Post”, July 10, 2009.

¹⁵⁰ S. McNamara, *The EU’s Common Foreign and Security Policy: How It Threatens Transatlantic Security*, The Heritage Foundation, Backgrounder #2250, March 17, 2009.

¹⁵¹ R. Kagan, *Koniec marzeń, powrót historii*, „Europa” z 11 sierpnia 2007 r.

¹⁵² O. Osica, *Armia europejska czy europejskie zdolności wojskowe?*, Centrum Europejskie Natolin, „Komentarze Natolińskie”, 4(14)2007, s. 2.



my, jakie w tym kontekście mogły narastać, były nieraz wyciszane, jak chociażby we wspólnej deklaracji o zwalczaniu terroryzmu podpisanej po zamachu w Madrycie¹⁵³, w której prawa człowieka jedynie wspomniano. Administracja Obamy znacznie jednak zmieniła swoją politykę w tym zakresie deklarując zamknięcie więzienia w Guantanamo (choć jak się okazało, od deklaracji do jej spełnienia droga jest znacznie dłuższa, niż przypuszczano), wstrzymując procesy przed trybunałami wojskowymi oraz zakazując CIA stosowania „wzmocnionych metod przesłuchania”. Otwiera to drogę do zmiany wzajemnych relacji.

Ekspert Europejskiej Rady Stosunków Zagranicznych uważa, że nadszedł czas na nową wspólną deklarację, która, kładąc silny nacisk na walkę z terroryzmem, również przy pomocy środków militarnych gdy trzeba, gwarantowałaby zarówno ze strony UE, jak i USA poszanowanie prawa międzynarodowego, a więc przyjęcie drogi pośredniej między dotychczasowymi postawami z pewnym przechyłem w kierunku metody europejskiej. „Taka deklaracja pomogłaby odciąć się od różnic i kontrowersji ostatnich lat i dostarczyłaby istotnego atutu ideologicznego w wojnie przeciw Al-Kaidzie”¹⁵⁴. Trudno będzie jednak takie porozumienie osiągnąć biorąc pod uwagę dominujące w Europie stanowisko, wyrażone przez Parlament Europejski w rezolucji poświęconej więzieniom CIA w Europie, iż „prawa jednostki i pełne poszanowanie praw człowieka przyczyniają się do bezpieczeń-

stwa”¹⁵⁵. Zdanie to jest w sposób oczywisty nieprawdziwe (państwa liberalno-demokratyczne stanowią ułatwiony cel dla terrorystów), wyraża natomiast stanowisko moralne większości polityków europejskich, które nie zawsze pokrywa się ze stanowiskiem administracji amerykańskiej, gdyż, mimo uczynionych przez Obamę kroków (silnie oczekiwanych przez opinię publiczną po erze Busha), nie można mieć gwarancji, iż tradycyjnie niechętna prawu międzynarodowemu Ameryka podąży w tym przypadku za Europą.

Kryzys gospodarczy: nowa rola Chin? Stosunki ekonomiczne zostały zdominowane przez kryzys gospodarczy. Mimo że swoje początki ma on w Stanach Zjednoczonych, w Europie wywołał silniejsze skutki niż w USA (w tym również skutki polityczne; Irlandczycy poparli w drugim referendum Traktat Lizboński, gdyż nie chcieli ryzykować osamotnienia, Islandczycy rozpoczęli natomiast starania o przystąpienie do UE). Kwietniowy szczyt G-20 w Londynie pokazał jednak jak różne są podejścia do zwalczania kryzysu USA i głównych gospodarek UE; o ile Barack Obama promował stymulowanie wzrostu za pomocą pieniędzy rządowych, Europejczycy sprzeciwiali się temu widząc przede wszystkim potrzebę wzmocnionej regulacji rynków finansowych.

Szczyt zakończył się kompromisem, ale różnice (szczególnie na linii USA-Niemcy) pozostały. Od początku było jednak wiadomo, że nowy prezydent USA poświęci więcej czasu i środków na poprawę relacji z innymi ważnymi partnerami tego kraju, w tym głów-

¹⁵³ Zob. EU-US Declaration on Combating Terrorism, Council of the European Union, 10760/04, 26 June 2004.

¹⁵⁴ A. Dworkin, Beyond the “War on Terror”: Towards a New Transatlantic Framework for Counterterrorism, European Council on Foreign Relations, “Policy Brief”, May 27, 2009, s. 10.

¹⁵⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie zbadania sprawy rzekomego wykorzystania krajów europejskich przez CIA do transportu i nielegalnego przetrzymywania więźniów, P6_TA(2007)0032, 14 lutego 2007 r., par. 3.

nie z Chinami¹⁵⁶, niż jego poprzednik. Stąd pojawiły się pomysły (choć nie wychodzące z samej administracji) stworzenia nowego specjalnego partnerstwa pomiędzy największą (USA) i najszybciej rozwijającą się (Chiny) gospodarką świata, nazwanego roboczo „G-2”. Już obecnie Chiny posiadają największy na świecie zasób amerykańskich obligacji rządowych, co wytwarza wzmocnioną więź między tymi krajami. Oczywiście nie można przeceniać znaczenia tego faktu; nie daje to Chinom możliwości „trzymania w garści” USA, gdyż są one w sposób oczywisty zainteresowane żywotnością amerykańskiej gospodarki, w przeciwnym razie poniosłyby bowiem ogromne straty finansowe. Ale z drugiej strony ta zależność jest niezręczna dla Amerykanów, gdy muszą np. wywierać naciski na Chiny w sprawie Korei Płn. Pomysł „G-2” nie spotkał się z entuzjastyczną reakcją Chin. Jakkolwiek nie da się wykluczyć, iż taka propozycja, gdyby została oficjalnie sformułowana, zostałaby poważnie rozważona. Obecnie istnieje wiele problemów w stosunkach między tymi państwami, które będą bardzo poważnie utrudniać jej realizację. Są to np. sprawy klimatu, gdzie nowa administracja amerykańska przyjęła postawę „europejską” lub wzmoczona aktywność Chin w Ameryce Południowej i na Karaibach, co traktowane jest jak naruszenie „doktryny Monroe’a”¹⁵⁷.

Z punktu widzenia UE taka współpraca nie stanowiłaby oczywiście dobrej wiadomości. Aby jej zapobiec, UE może rozważyć dwa scenariusze: poszerzenie składu grupy do

G-3 (z UE jako trzecim partnerem) lub próbę skłonienia Amerykanów do rezygnacji z projektu. Oczywiście realizacja tej pierwszej koncepcji będzie niezwykle trudna, gdyż rozbijać się będzie o tradycyjne problemy koordynacji wewnętrznej w UE, dodatkowo pogłębione faktem, iż obecnie tylko niewiele ponad połowa jej państw należy do unii monetarnej. Dlatego należy rozważyć zastosowanie drugiego scenariusza. Działając wspólnie, UE i USA mogą wywrzeć znaczący wpływ na Chiny. Przykładem może być podjęta w tym samym czasie interwencja na rynku części samochodowych w ramach Światowej Organizacji Handlu w 2006 r., która doprowadziła do zmiany postępowania Chin¹⁵⁸. Stanowi to pouczającą lekcję na przyszłość.

Potęga czy popularność? W swoim artykule dwaj uznani eksperci¹⁵⁹ powołują się na wyniki badań światowej popularności potęg, które wskazują, iż co prawda UE jest bardziej popularna od USA (więcej osób życzyłoby wzrostu jej potęgi), ale jednocześnie bardziej lekceważona (nikt nie uważa, że UE należy równoważyć). Wyciągają z tego prosty wniosek: „Paradoks potęgi UE polega na tym, że jej siła w pewnym stopniu może być skutkiem przekonania, iż Unia jest słaba. To, że nikt nie uważa za konieczne równoważyć Unii, może się brać z przekonania, że jest nieprawdopodobne, aby wspólnota potrafiła się zdobyć na działania angażujące wszystkie państwa członkowskie. [...] Wprawdzie akceptacja działań przez opinię publiczną odgrywa coraz większą rolę w polityce światowej, ale

¹⁵⁶ Jako ciekawostkę warto tu odnotować, iż sekretarz skarbu USA, a być może również przyszły szef Banku Rezerwy Federalnej, Timothy Geithner, posługuje się językiem chińskim.

¹⁵⁷ Zob. No rush into marriage. China's response to the G-2, European Council on Foreign Relations, China Analysis: 22.

¹⁵⁸ Zob. P. Świeboda, A. Hinc, Brussels, Washington and Beijing in the Multi-polar World, demosEuropa, 11 stycznia 2008 r., ss. 5-6.

¹⁵⁹ M. Leonard, I. Krastev, *Supermocarstwo Europa*, „Wprost”, 24 grudnia 2007 r.



Unia nie może popełnić błędu polegającego na myleniu popularności z potęgą”. Unia posiada duże pokłady *soft power* (te same badania wskazują jednak, iż wyczerpują się one wraz z brakiem zdolności UE do podjęcia decyzji o dalszym rozszerzeniu o Turcję i Serbię), brak jej natomiast *hard power*. Stany Zjednoczone dysponują obydwoma rodzajami potęgi, choć pierwsza z nich jest czasami podkopywana przez tę drugą¹⁶⁰. Dla Europy powinno to stanowić jasny sygnał, że może ona odegrać znaczącą rolę w świecie tylko razem z USA.

Jeden za wszystkich czy każdy za siebie? Osobną sprawą, biegnącą w poprzek wszystkich rozważanych powyżej kwestii, pozostaje to, czy UE powinna mieć jedną wspólną politykę wobec USA czy też relacje, jak do tej pory, powinny być kształtowane przez każde państwo z osobna. Zasadniczy problem z tą pierwszą pozycją jest oczywiście taki, że gdyby to miała być jedna polityka, to należy się jeszcze zastanowić, czyja to miała być polityka; państwa europejskie mają bardzo różne podejście do USA. Ale zacznijmy od perspektywy amerykańskiej. Konserwatyści zdawali się zdecydowanie preferować stosunki z poszczególnymi państwami w ramach „koalicji chętnych”. Szczególnie ważnym partnerem pozostawała Wielka Brytania, która za czasów Blaira zawsze stanowiła oparcie dla USA w Europie. Ale, jak zwraca uwagę konserwatywny analityk: „relacje amerykańsko-angielskie rozbijają się na kilku frontach, od zniżającego się poziomu wydatków obronnych samej Wielkiej Brytanii

i patroszenia sił zbrojnych przez rząd Partii Pracy, do stopniowej erozji brytyjskiej suwerenności w Europie oraz wzrostu tożsamości obronnej UE, która teraz jest wspierana przez Waszyngton”¹⁶¹. Obecna administracja USA pokłada mniejszą nadzieję w rozwijaniu „uprzywilejowanych relacji” z konkretnymi państwami członkowskimi UE, a większą pokłada we współpracy z UE jako całością.

To z punktu widzenia UE dobra wiadomość, ale nie należy jej przeceniać. Zmianie ciężaru ze stosunków dwustronnych z uprzywilejowanymi państwami na stosunki UE-USA towarzyszy bowiem spadek znaczenia Europy w amerykańskiej koncepcji polityki zagranicznej w ogóle. Mimo to Polska powinna to wykorzystać, gdyż w jej interesie, jak i w interesie całej UE, leży utrzymywanie dobrych stosunków z USA. Bez wątpienia UE nie może być konstruowana jako projekt anty-amerykański. Natomiast pewnemu ogólnemu poziomowi relacji pomiędzy tymi dwoma podmiotami towarzyszyć może zawieranie dodatkowych porozumień pomiędzy USA i poszczególnymi państwami, pod warunkiem, że nie będą one wpływały negatywnie na relacje pomiędzy całą UE a Stanami Zjednoczonymi. Projekt stałej tarczy antyrakietowej wydawał się spełniać ten warunek, chociażby z tego powodu, że wiele państw UE zgodziło się podczas szczytu NATO w Bukareszcie, iż stanowi ona „rzeczywisty wkład w obronę sojuszników”. Z drugiej strony nowa, ruchoma tarcza antyrakietowa, zgodnie z doniesieniami medialnymi, wydaje się być projektem, który z punktu widzenia Europy powinien być łatwiejszy do zaak-

¹⁶⁰ Jak zauważył Guy Sorman, „jedyną na świecie kategorią liczącą mniej niż wyznawcy antyamerykanizmu stanowią ci, którzy chcieliby wyemigrować do USA”. Zob. G. Sorman, *Made in USA*, przeł. W. Nowicki, Prószyński i s-ka, Warszawa 2005, s. 237.

¹⁶¹ N. Gardiner, *The Obama-Brown White House Talks: The U.S.-U.K. Special Relationship Must Be Maintained*, The Heritage Foundation, WebMemo #2317, March 1, 2009.



ceptowania. Ma on bowiem chronić również przed pociskami krótkiego i średniego zasięgu, którymi Europa zagrożona jest najbardziej. Z drugiej jednak strony, biorąc pod uwagę plany rozbrojeniowe Barracka Obamy, trudno na obecnym etapie oceniać, z jakim zaangażowaniem Amerykanie przystąpią do realizacji tego projektu.

Rekomendacje

Prezentowana analiza opiera się na założeniu, że choć UE i USA zdają się być często po przeciwnej stronie, żaden inny sojusz zawarty przez którekolwiek z nich z innym państwem nie opierałby się na podobnie mocnych fundamentach, jak sojusz między nimi. Wystarczy spojrzeć na listę zagrożeń: nie licząc spraw gospodarczych, które w czasach pokoju zajmują pierwsze miejsce, każde inne źródło zagrożeń przybliża ich do siebie bardziej, niż do jakiegokolwiek innego państwa. Jeżeli słowa Roberta Kagan są słuszne, sojusz między UE i USA staje się nieodparty. Rację ma bowiem co prawda Wiliam Kristol, iż „dziś nie stoimy wobec zagrożeń odpowiadających tym ze strony nazistowskich Niemiec czy Związku Radzieckiego. Każdy z tych reżimów łączył bezwzględną kontrolę wewnętrzną, chęć stosowania agresji zewnętrznej i gorączkowe głoszenie ekstremalnej ideologii. Dziś te elementy nie istnieją w jednym miejscu. Rosja jest agresywna, Chiny despotyczne a Iran mesjanistyczny – ale żadne z tych państw nie jest tak niebezpieczne, jak dwudziestowieczne reżimy totalitarne”¹⁶². Ale każde z tych państw i każda z tych cech stanowią wyzwanie dla

podstawowych wartości, na jakich opierają się zarówno Stany Zjednoczone, jak i państwa europejskie. Sojusz USA z Chinami¹⁶³ lub UE z Rosją (unieważniający partnerstwo transatlantyckie) odbyć się może jedynie kosztem degradacji istotnych aspektów cywilizacyjnych leżących u podstaw państw po obydwu stronach Atlantyku. W dłuższej perspektywie stanowi to poważne zagrożenie dla każdego bytu politycznego.

Pytanie co zrobić, żeby przyspieszyć odnowienie sojuszu €-amerykańskiego lub zapobiec jego upadkowi (w zależności od subiektywnej oceny stanu obecnych stosunków). Przede wszystkim można starać się zwiększać intensywność relacji między podmiotami decyzyjnymi w UE i USA. Głównie UE ma w tej sprawie wiele do zrobienia, gdyż sama jej natura implikuje problemy z zachowaniem czasowej i instytucjonalnej ciągłości w relacjach z podmiotami trzecimi. Dla Amerykanów przykładem takiego braku jest funkcjonowanie powołanej w 2007 r. Transatlantyckiej Rady Ekonomicznej (TRE) oraz ogólnie szczytów UE-USA, które nie budują trwałej agendy. Biorąc pod uwagę, że zmiana zasad sprawowania prezydencji, jakkolwiek mogłaby przynieść poprawę w tej materii, niekoniecznie jednak służy Unii jako całości (o czym pisałem w I rozdziale), należy (dodatkowo lub zamiast) skonstruować inny system współpracy, którego kształt może być oparty np.

¹⁶² W. Kristol, *Will Russia get away with it?*, „International Herald Tribune”, August 11, 2008.

¹⁶³ Perspektywy takiego sojuszu wydają się być jednak bardzo iluzoryczne, o czym może świadczyć wizyta Barracka Obamy w Chinach w listopadzie 2009 r. Jego rozmowy, zarówno z sekretarzem generalnym Komunistycznej Partii Chin, Hu Jintao jak i premierem Chin, Wen Jiabao, dotyczące przede wszystkim skłonienia Chin do zaprzestania sztucznego utrzymywania kursu yuana na niskim poziomie, nie przyniosły żadnego skutku, nie mówiąc o nieśmiałych sugestiach związanych z prawami człowieka.



na propozycji ekspertów Europejskiej Rady Stosunków Zagranicznych (ERSZ)¹⁶⁴.

Autorzy raportu ERSZ słusznie zwracają uwagę na to, iż „nowe instytucje nie są surogatem dla wspólnych interesów i strategii”. Z drugiej jednak strony wydaje się, że w przypadku relacji między UE a USA to instytucje mogą być katalizatorem kształtowania poprawnych stosunków. Zaczynając od najwyższego szczebla autorzy proponują coroczne zapraszanie Prezydenta USA na spotkania Rady Europejskiej, a więc instytucji odpowiedzialnej za wyznaczanie politycznych ram rozwoju UE. Jako próbę generalną dla takiego rozwiązania proponują organizowanie szczytów UE i NATO, które umożliwiłyby współpracę „bez pośpiechu w formalizowaniu porozumień o udziale Stanów Zjednoczonych w spotkaniach europejskich”. Idąc dalej postulowane jest zaaranżowanie stałych (przynajmniej raz na pół roku) spotkań amerykańskiego Sekretarza Stanu z członkami Rady ds. Ogólnych i Zagranicznych (GAERC). Spotkania takie mogłyby się odbywać wymiennie – raz w Waszyngtonie i raz w Brukseli. W sprawach dotyczących wspólnych interesów (jak relacje handlowe z państwami trzecimi, np. Chinami) mogliby być również zapraszani inni przedstawiciele gabinetu Prezydenta USA, niezależnie od stałych spotkań z Sekretarzem Stanu. Warto również rozszerzyć istniejącą już współpracę pomiędzy Parlamentem Europejskim i Kongresem USA, poszerzając ją o amerykańskich senatorów oraz przewodniczących komitetów spraw zagranicznych europejskich parlamentów krajowych, a może nawet ustanawiając stałe biuro (*European*

Legislatures Liaison Office) przy Kongresie USA. Warto podkreślić, że inicjatywa takich rozwiązań musi wyjść przede wszystkim od UE; nie tylko ze względu na większy stopień złożoności instytucjonalnej w Unii, ale także dlatego, że to Amerykanie wyznaczają kierunki polityki zagranicznej, a Europejczykom pozostaje obecnie głównie reakcja na ich postępowanie – pozytywna lub, ostatnio częściej, negatywna. Zatem to przede wszystkim w ich interesie jest podjęcie próby odwrócenia tej kolejności.

Choć UE i USA tworzą wspólnotę odczuwanych zagrożeń, duch obecnych czasów jest jednak pokojowy (nie wiadomo, czy na stałe), a w takim przypadku bardzo silną rolę odgrywają relacje gospodarcze. Ostatni kryzys ujawnił duże różnice w podejściu do problematyki ekonomicznej między administracją amerykańską a czołowymi gospodarkami europejskimi, ale wydaje się, że w ramach istniejącej od 2007 r. TRE można starać się osiągnąć znaczne zbliżenie w stosunkach gospodarczych po obydwu stronach Atlantyku. Trzyczęściowy plan takiego zbliżenia w zwięzły sposób sformułował ekspert amerykańskiego Hudson Institute¹⁶⁵. Choć obrót transatlantycki jest kluczowy dla światowej gospodarki, taryfy i inne środki o podobnym działaniu wciąż w znacznym stopniu hamują wymianę. Aby znosić bariery należy zacząć od przenoszenia sporów między UE a USA z forum Światowej Organizacji Handlu (WTO) na wewnętrzne postępowania koncyliacyjne. Następnie UE i USA powinny dostosowywać swoje standardy w dziedzinach, w których polityki regulacyjne są w ciągłej ewolucji,

¹⁶⁴ D. Karski, U. Guérot, M. Leonard, Re-Writing the US-EU relationship, European Council on Foreign Affairs, Memo, December 8, 2008.

¹⁶⁵ R. Hunter, A Three-Part Plan for Reforming the Transatlantic Market, “European Voice”, January 22, 2009.

a więc przede wszystkim w ramach zaawansowanych technologii. Jednocześnie powinny prowadzić prace nad ujednoczaniem standardów bezpieczeństwa, gdzie przede wszystkim Stany Zjednoczone stawiają bariery dla przepływu osób i towarów z Europy (w tym miejscu pojawia się dogodna pozycja do poruszenia tematu wiz dla obywateli tych państw UE, w tym Polski, którym wciąż stawia się ten warunek będący reliktem czasów minionych). Pozwoliłoby to zwiększyć bezpieczeństwo przy jednoczesnym zmniejszeniu kosztów. Ostatecznie UE i USA powinny zainicjować w ramach WTO zwiększoną liberalizację, głównie w przepływie inwestycji i usług, która byłaby otwarta dla innych zainteresowanych. Dzięki temu rynek transatlantycki mógłby stać się wyznacznikiem standardów w tej dziedzinie, co służyłoby państwom po obydwu stronach oceanu. Autor zauważa również, że dobrze byłoby, aby UE i USA naciskały na dokończenie rundy Doha i obcięcie subsydiów dla rolników, ale jak wiadomo, ochrona rynków rolnych jest palącym problemem politycznym zarówno w USA, jak i w wielu państwach europejskich.

Oczywiście lista problemów, których rozwiązywanie powinno zacząć się najpóźniej w okresie polskiej prezydencji, na tym się nie wyczerpuje – te jednak wydają się najpoważniejsze. Wśród problemów, które nie mogą czekać do objęcia przez nasz kraj prezydencji jest m. in. sprawa udziału wojsk europejskich w Afganistanie. Coraz częściej amerykańscy dowódcy mówią, że NATO powinno przejąć pewne zadania pozamilitarne, jak np. tzw. *nation building*, czyli budowanie instytucji pań-

stwa w Afganistanie¹⁶⁶. Zadania takie były zaniechane przez większość lat po inwazji z 2001 r. Na tym polu otwiera się zatem większa możliwość poprawnej kooperacji. Polska jednak, przygotowując się do prezydencji, musi mieć w planach przygotowanie ram współpracy w znacznie szerszym zakresie zadań i w długofalowej perspektywie, czemu mogą służyć dwa plany przedstawione powyżej. Szczególny nacisk powinien być położony na wymiar instytucjonalny, gdyż Polska, jako kraj nienależący do strefy €, może nie być w pełni wiarygodna w sprawach gospodarczych¹⁶⁷.

Maciej Brachowicz

¹⁶⁶ Pogląd taki wyraził m.in. gen. John Craddock, były dowódca wojsk amerykańskich w Europie, na konferencji zorganizowanej 9 lipca 2009 r. przez Heritage Foundation w Waszyngtonie.

¹⁶⁷ Co nie oznacza, że jest to argument za wejściem do strefy euro: zob. K. Dadak, *Europejski Bank Centralny: polityka pieniężna a wzrost gospodarczy*, „Arcana” 78/2008.



Promocja Polski w kontekście unijnej prezydencji 2011

Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej, również w ramach Traktatu Lizbońskiego, daje szansę nie tylko zaprezentowania własnych rozwiązań politycznych, lecz także zwiększenia zainteresowania danym krajem. Dlatego też warto zastanowić się, jakie możliwości może stworzyć unijna prezydencja w kontekście promocji Polski. Zagadnienie to można potraktować dwutorowo. Z jednej strony jako próbę odwrócenia negatywnego wizerunku Polski (wymiar wizerunkowy), a z drugiej jako promocję polskiej kultury i dziedzictwa w kontekście równouprawnienia kulturowego Europy (wymiar kulturalny). Zatem przewodzenie unijnej wspólnoty przez nasz kraj w drugiej połowie 2011 r. powinno zostać potraktowane jako aktywne kształtowanie postrzegania Polski i Polaków przez innych oraz promocję naszego materialnego i duchowego dorobku. Może także przyczynić się do budowy swoistej marki państwa polskiego.

Z budową marki wiąże się *branding* narodowy, czyli „dobór i skomponowanie mieszanki materialnych i niematerialnych atrybutów odróżniających kraj, jego mieszkańców, kulturę, tradycję, zwyczaje, produkty i inne elementy na tle innych w znaczący i atrakcyjny sposób w celu zbudowania jego pozytywnego wizerunku i reputacji”¹⁶⁸. Marka zatem ma wywoływać odpowiednie skojarzenia i ułatwiać identyfikację. Proces zarządzania nią

¹⁶⁸ Cyt. za: „Glosariusz” na stronie Instytutu Marki Polskiej, http://www.imp.org.pl/component/option,com_sownik/Itemid,140/ (08.08.09). Przykładowe definicje samej marki dostępne np. na stronie internetowej stowarzyszenia Pro-Marka: http://www.promarka.pl/pl/site/wszystko_o_marce/definicja_marki (11.08.09).

(*brand management*) ma na celu budowanie aktywów marki, jej pozycjonowanie i zwiększanie efektywności prowadzonych działań. Marka posiada również swoją wartość¹⁶⁹.

Jak na tle innych państw prezentuje się Polska? Jedną z klasyfikacji jest ranking *The Anholt's Nation Brand Index*, który określa percepcję kraju przez innych. Na końcowy wynik składają się opinie z 6 kategorii, nt.: mieszkańców, towarów eksportowych, polityki, walorów turystycznych, kultury, zdolności przyciągania kapitału i talentu. W badaniach z 2008 r.¹⁷⁰ Polska uplasowała się na 30. miejscu wśród 50 badanych państw.

Wyniki wybranych krajów rankingu *The The Anholt's Nation Brand Index 2008*

Miejsce	Państwo
1.	Niemcy
2.	Francja
3.	Wielka Brytania
4.	Kanada
5.	Japonia
30.	Polska
50.	Iran

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników rankingu dostępnych na <http://www.nation-branding.info/2008/10/01/anholt-nation-brand-index-2008-released/> (12.08.09).

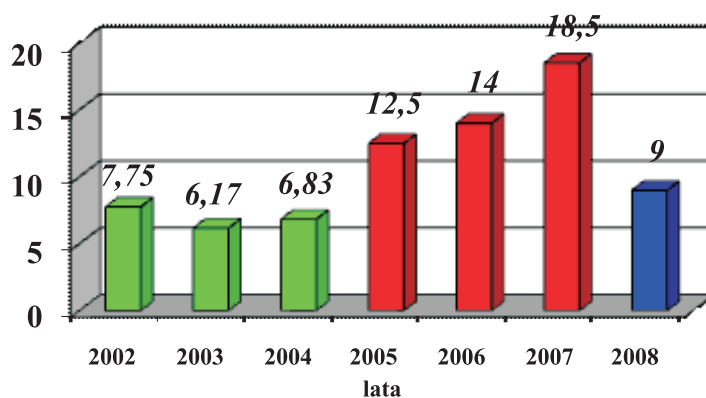
¹⁶⁹ Jest to: „wyrażona w jednostkach pieniężnych renta wynikająca z posiadania klientów, którzy charakteryzują się zaangażowaniem w markę i są skłonni więcej za nią płacić. Wylczona lub określona wartość finansowa, którą można przypisać marce, niezależnie od innych aktywów materialnych”, cyt. za: „Glosariusz” na stronie Instytutu Marki Polskiej, http://www.imp.org.pl/component/option,com_sownik/Itemid,140/ (08.08.09).

¹⁷⁰ Wyniki *2008 Anholt-GfK Roper Nation Brand Index Ranking* dostępne są na stronie internetowej: „nation-branding.info”: <http://www.nation-branding.info/2008/10/01/anholt-nation-brand-index-2008-released/> (11.08.09). O metodologii badań można przeczytać np. na <http://www.nation-branding.info/2008/12/20/poland-country-brands-index/> (11.08.09).

Polska ustąpiła pierwszeństwa m.in. takim krajom jak: Hiszpania, Irlandia, Rosja, Argentyna. Wśród państw Grupy Wyszehradzkiej zajęła drugie miejsce, przegrywając z Węgrami. Najlepsze oceny nasz kraj osiągnął w kategorii „polityka” (miejsce 23.). Noty lepsze od średniej osiągnęliśmy także w dziedzinach takich jak: „towary eksportowe” (25.), „miejsce inwestycji i cel imigracji” (26.), czy „ludzie” (28.). Najgorzej wypadliśmy w kategoriach „turystyka” (36.) i „kultura” (30.)¹⁷¹. Z kolei, w rankingu *The 2008 Country Brand Index* (CBI)¹⁷², który ocenia przede wszystkim walory turystyczne, w jednej z 30 kategorii – krajów „wartych swojej ceny” (*the best value for money*), która określa stosunek ceny do jakości, Polska zajęła 5. miejsce na świecie. Wyprzedziły nas jedynie państwa takie jak: Tajlandia, Indie, Meksyk i Czechy. Trzeba zauwa-

żyć, że dopiero w 2007 r. Polska zadebiutowała w tym zestawieniu – na 8. miejscu w kategorii „wschodzące gwiazdy” (*the rising stars*). Według rankingu *Anholt Nation Brands Index* (NBI) z 2006 r., najbardziej wartościową jest marka Stanów Zjednoczonych, której wartość oszacowano na prawie 18 bilionów dolarów. Wśród 32 przeanalizowanych państw Polska zajęła ostatnie miejsce; wartość naszej marki obliczono na 43 miliardy dolarów¹⁷³. Jednak, jak pokazał raport *Saffron Consultants*¹⁷⁴ z 2007 r., percepcja Polski czasem daleko odbiega od rzeczywistości, na naszą niekorzyść. Największe różnice odnoszą się do wielkości kraju (Polska jest postrzegana jako państwo relatywnie niewielkie), systemu politycznego (nie wszystkie swobody są respektowane) oraz gospodarki (silny interwencjonizm państwa). Z pewnością dzisiaj wizerunek RP

Wyniki końcowe raportów Press Freedom Index w Polsce w latach 2002-2008



* Im wyższy wynik, tym poziom wolności prasy jest niższy.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Worldwide) Press Freedom Index z lat 2002-2008, zamieszczone w pracy dyplomowej autora pt. „Koncepcje polskiej polityki zagranicznej na tle konfliktu rosyjsko-gruzyńskiego z 2008 roku”. Wyniki rankingów dostępne na: <http://www.rsf.org>.

¹⁷¹ Wyniki zostały omówione w W. Smoczyński, *Polska: Kraj bez twarzy*, „Polityka” z 4 lipca 2009 r.

¹⁷² Coroczne badania przeprowadzane przez agencję PR Weber Shandwick i firmę konsultingową FutureBrand; oparte na sondażu (ok. 2,7 tys. respondentów w 2008 r. i około 20 ekspertów). Wyniki dostępne na: <http://www.countrybrandindex.com/download/> (11.08.09).

¹⁷³ Zob. więcej: http://findarticles.com/p/articles/mi_m0E-IN/is_2006_Feb_21/ai_n16073548/?tag=content;col1 (12.08.09).

¹⁷⁴ Zob.: graficzne przedstawienie wyników raportu *A brand for Poland, raport Saffron Consultants 2007* w W. Smoczyński, *Kraj bez..., dz. cyt.*



jest nieco lepszy niż jeszcze kilka lat temu, szczególnie w wymiarze ekonomicznym i politycznym. Kto jednak ma zasadniczy wpływ na jego kształtowanie? Jaką rolę odgrywają media w tworzeniu obrazu Polski za granicą?

Jak twierdził Mateusz Gniazdowski, pisząc o okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości: „polska polityka zagraniczna (...) stała się przedmiotem najcięższej krytyki medialnej od 1989 r., co pozostawało w ścisłym związku z wizerunkiem Polski za granicą”¹⁷⁵. Potwierdziły to wyniki rankingów przygotowywanych przez „Dziennikarzy bez granic”.

Trzeba zauważyć, że o ile wyniki wielu badań, raportów czy rankingów są różne i często dalece rozbieżne, to jednak niekiedy są ważne dla kształtowania wizerunku państwa i jego promocji. Pokazują także, jaka odpowiedzialność spoczywa na rządzie prowadzącym politykę zewnętrzną i wewnętrzną, jak również na mediach recenzujących jego działania. Wydaje się, że na postrzeganie polskiej prezydencji w innych państwach zasadniczy wpływ będą mieć polskie media i ich komentarze powielane przez dziennikarzy zagranicznych.

Przygotowania do prezydencji

Kwestie związane z promocją i wizerunkiem Polski były obecne w wypowiedziach polityków od początku lat 90. Już Tadeusz Mazowiecki mówił, że „chcemy Polski otwartej na Europę i świat; Polski – która bez kompleksu niższości – daje wkład w tworzenie materialnych i kulturowych dóbr; Polski, której obywatele będą się czuć w innych kra-

jach Europy i świata mile widzianymi gośćmi, a nie sprawiającymi kłopot intruzami”¹⁷⁶.

W przygotowaniach do sprawowania przez Polskę unijnej prezydencji uczestniczyć ma przede wszystkim administracja centralna, ale również samorządowa. 15 lipca 2008 r. na stanowisko Pełnomocnika Rządu ds. Przygotowania Administracji Rządowej i Sprawowania przez RP Przewodnictwa w Radzie UE został powołany Mikołaj Dowgielewicz. Jak zauważył: „poprzez solidne wykonanie zadania, jakim jest przewodnictwo w Radzie UE wzrośnie zaufanie do naszego kraju jako ważnego członka UE. Sukces Prezydencji to najlepsza promocja Polski i okazja do stworzenia pozytywnego wizerunku Polski w świecie”¹⁷⁷.

Do pierwszych zadań pełnomocnika i jego zespołu należało sprecyzowanie charakteru prezydencji. Zdecydowano się na model tzw. prezydencji krajowej, która w większym stopniu może służyć promocji kraju niż tzw. prezydencja brukselska – głównie ze względu na organizację oficjalnych i nieformalnych spotkań na terenie kraju, a nie w Brukseli. Wśród priorytetów prezydencji znajdują się m.in. sprawy związane z kontynuacją dotychczasowych działań, wspólne cele państw tria (Polska, Dania, Cypr), ale również autorskie pomysły kraju sprawującego przewodnictwo. Polskie władze jeszcze nie ustaliły listy polskich priorytetów¹⁷⁸, ale

¹⁷⁵ M. Gniazdowski, *Polska polityka zagraniczna w krajowej publicystyce prasowej*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2007, PISM, s. 334.

¹⁷⁶ *Oświadczenie prezesa Rady Ministrów Tadeusza Mazowieckiego w sprawie proponowanego składu i programu prac rządu w Sejmie, 12 września 1989 r.*, cyt. za: R. Stemplowski, *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej*, wyd. drugie rozszerz., PISM, Warszawa 2007, t. II – Aneksy, s. 149.

¹⁷⁷ Cyt. za: stroną <http://prezydencjaue.gov.pl/polskie-przygotowania-do-prezydencji> (12.08.09).

¹⁷⁸ Podjęcie wstępnych decyzji zostało zaplanowane na rok 2009, zob.: <http://prezydencjaue.gov.pl/priorytety-polskiej-prezydencji> (12.08.09).

będą to prawdopodobnie kwestie związane z bezpieczeństwem energetycznym i Partnerstwem Wschodnim. Warto zastanowić się nad tym, czy wśród zadań mogłoby się znaleźć również przewodzenie debacie nt. przyszłości Europy, która miałaby pośrednio pokazać, że dziedzictwo Polski jest równoprawne wobec dziedzictw państw zachodnioeuropejskich. Dyskusja ta powinna również dotyczyć takich spraw jak wartości chrześcijańskie i instytucja małżeństwa, gdyż w sprawach aksjologii istnieje spora różnica pomiędzy naszym krajem a niektórymi państwami Unii Europejskiej. M.in. polski opór związany ze sprzeciwem wobec braku *invocatio Dei* w Traktacie Ustanawiającym Konstytucję dla Europy, czy późniejszym Traktacie Lizbońskim, spotkał się z rezerwą europejskich partnerów. O ile rozwiązania konstytucyjnoprawne niektórych państw europejskich bliższe są państwom wyznaniowym, to odnoszą się do modelu wyznaniowości otwartej¹⁷⁹, a społeczeństwa są bardziej zlaicyzowane niż polskie. Również ugrupowania polityczne postrzegane jako prawicowe czy konserwatywne, często są bardziej „przesunięte na lewo” niż podobnie postrzegane partie w Polsce. Pewną odmienną kulturą oraz wyznawane wartości, także przywiązanie do religii, warto wykorzystać w prezentacji polskiego dziedzictwa kulturowego w szerszym kontekście debaty nt. tego, jaka Europa jest i jak wyglądać powinna.

¹⁷⁹ Wyróżnia się następujące modele ustrojowe stosunków państwo – Kościół: 1) państwo wyznaniowe; 2) państwo świeckie w wersji neutralności zamkniętej na wartości religijne [radykalnie świeckie]; 3) państwo świeckie w wersji neutralności otwartej [umiarkowanie świeckie]. Zob. więcej: Ks. prof. J. Krakowski, *Konstytucyjne modele stosunków między państwem a Kościołem w Europie*, referat wygłoszony 26 lutego 2004 r. na posiedzeniu Komisji Prawniczej Oddziału PAN w Lublinie.

Dotychczasowe działania polskich władz w kontekście przygotowań do sprawowania unijnej prezydencji skupione zostały na wyborze miast, w których odbywać się będą spotkania w trakcie jej trwania. Będą to: Gdańsk, Katowice, Kraków, Łódź, Poznań, Rzeszów, Sopot, Toruń z Bydgoszczą, Warszawa i Wrocław. Nie wykluczono także możliwości wykorzystania ośrodków zarządzanych przez Skarb Państwa, np. w Łańsku czy Radziejowicach¹⁸⁰. Spotkania będą się odbywać w wariacie „region po regionie”. Analizując wybór miast należy zwrócić uwagę na to, że częściowo zdecydowano się na takie, które nie są celem najczęstszych wizyt turystów ani miejscem inwestycji (Katowice, Rzeszów), a ich lokalizacja mieści się w różnych częściach Polski, co lepiej może przysłużyć się promocji kraju. Wybór Wrocławia można wpisać w jego szerszą promocję związaną z targami EXPO; Toruń, jako miasto, z którym związany był Mikołaj Kopernik, może brać udział w promocji polskiego dziedzictwa i historii, jak również wkładu w światową naukę, a Kraków – miejsce niezwykle ważne w polskich dziejach i mające wiele do zaoferowania – jest najbardziej rozpoznawalnym polskim miastem na świecie. Warto zastanowić się nad wykorzystaniem w promocji Polski mniejszych miejscowości (takich jak Łańcut czy Rajgród w powiecie grajewskim położony nad Jeziorem Rajgrodzkim) oraz Morza Bałtyckiego. Rejs przywódców państw Unii Europejskich na polskich wodach Bałtyku

¹⁸⁰ Komunikat o przyjęciu przez Radę Ministrów dokumentu *Obiekty rekomendowane jako miejsca spotkań krajowych podczas polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w 2011 r.*, 6 lipca 2009 r., dostępny na: <http://prezydencjaue.gov.pl/czym-jest-prezydencja/148-komunikat-o-przyjciu-przez-rad-ministrow-dokumentu-gobiekty-rekomendowane-jako-miejsca-spotka-krajowych-podczas-polskiej-prezydencji-w-radzie-unii-europejskiej-w-2011-r> (12.08.09).



z pewnością byłyby rozwiązaniem niebanalnym i związanym z przeglądem Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego. Wybór miejsc spotkań jest jednak utrudniony przez m. in. odpowiednią bazę noclegową, sale konferencyjne, lotniska i infrastrukturę dojazdową¹⁸¹.

Warto zastanowić się także nad możliwością promocji polskiej kinematografii, sztuki i muzyki w miejscach spotkań, w czym główną rolę odegrają media.

Aspekt instytucjonalny

Jednym z problemów związanych z promocją Polski są rozwiązania prawno-instytucjonalne.

Wybrane instytucje odpowiedzialne za promocję Polski

- Ministerstwo Spraw Zagranicznych
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
- Instytuty Polskie (podległe MSZ)
- Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP (podległe Ministerstwu Gospodarki)
- Polska Organizacja Turystyczna
- Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A.
- Narodowy Instytut Fryderyka Chopina
- Instytut Adama Mickiewicza
- Instytut Książki
- Instytut Marki Polskiej

Źródło: opracowanie własne.

Abstrahując od niejasności podziału zadań w administracji na sprawy zewnętrzne i wewnętrzne w kontekście integracji europejskiej, kwestie międzynarodowe pozostają domeną przede wszystkim Ministerstwa Spraw

¹⁸¹ Więcej o kryteriach bazowych: *Program przygotowań RP do objęcia i sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, 13 stycznia 2009 r., tekst ostateczny.

Zagranicznych¹⁸². W MSZ działa Departament Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej, którego działania mają kształtować pozytywny wizerunek Rzeczypospolitej. Ministerstwu podlegają również Instytuty Polskie – ich „naczelnym zadaniem jest upowszechnianie polskiej kultury, wiedzy o historii oraz dziedzictwie narodowym w świecie, a także promocja współpracy w dziedzinie kultury, edukacji, nauki oraz życia społecznego”¹⁸³. Jednakże za promocję polskich interesów gospodarczych za granicą – pomimo istnienia Departamentu Zagranicznej Polityki Ekonomicznej MSZ – odpowiadają przede wszystkim Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów RP (WPHiI)¹⁸⁴, podległe Ministerstwu Gospodarki. Praktyka ich funkcjonowania powoduje zasadność pytań o rezultaty *ekonomizacji* polskiej dyplomacji¹⁸⁵.

Za kształtowanie pozytywnego wizerunku Polski odpowiada także Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Funkcjonujący w jego ramach Departament Współpracy z Zagranicą zajmuje się podejmowaniem, a także wspieraniem działań na rzecz promocji kultury polskiej; współpracą z polskimi i zagranicznymi instytucjami kultury i placówkami dyplomatycznymi w zakresie prezentacji polskiej kultury; oraz współpracą

¹⁸² Właśnie na Ministrze Spraw Zagranicznych spoczywa odpowiedzialność za promocję RP i języka polskiego, zgodnie z zapisami ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437).

¹⁸³ Cyt. za: strona internetowa MSZ, *Misja i zadania Instytutów Polskich w świecie*, <http://www.msz.gov.pl/Misja,i,zadania,Instytutow,Polskich,w,swiecie,20910.html> (13.07.09).

¹⁸⁴ Zostały utworzone w wyniku przekształcenia Wydziałów Ekonomiczno-Handlowych, a wcześniej Wydziałów Ekonomicznych polskich placówek dyplomatycznych.

¹⁸⁵ Zob. więcej: wypowiedź A. Szejfelda z 2007 r., <http://biznes.onet.pl/woz-postawiony-przed-koniec-18495,1403677,0,prasa-detel> (12.08.09); czy J. Jakimczyka z 2005 r., <http://www.money.pl/archiwum/felieton/arttykul/jak;promuje;sie;polski;biznes;zagranica,9,0,128777.html> (12.08.09).



z organizacjami międzynarodowymi, w tym rządowymi o profilu społeczno-kulturalnym. Z kolei Departament Narodowych Instytucji Kultury ma swój udział w kształtowaniu i prowadzeniu programów współpracy międzynarodowej oraz wymiany kulturalnej, czy też kształtowaniu programu obchodów rocznicowych najważniejszych twórców kultury polskiej. Natomiast do zadań Departamentu Dziedzictwa Kulturowego należą m.in. propagowanie wiedzy o polskim dziedzictwie kulturowym w kraju i za granicą, wspieranie za granicą badań naukowych nad nim, jak również promocja literatury polskiej w świecie.

Polska Organizacja Turystyczna (POT) jest rządową agencją zajmującą się m.in. przygotowywaniem polskich stoisk na międzynarodowych targach turystycznych, zarówno w kraju, jak i poza jego granicami (nie dotyczy to imprez organizowanych przez polskie placówki dyplomatyczne i Instytuty Polskie)¹⁸⁶; organizacją wizyt studyjnych dla dziennikarzy, których efektem są artykuły na temat Polski w prasie branżowej, czy przygotowywaniem i drukiem materiałów promocyjnych o Polsce. POT działa poprzez swoje ośrodki zagraniczne (Polskie Ośrodki Informacji Turystycznej – POIT), których obecnie posiada 14 (12 w Europie, po jednym w USA i Japonii). Prowadzi również Internetowy System Informacji Turystycznej (ISIT), który stać się ma narodową bazą danych nt. podmiotów działających w branży turystycznej.

Kolejnym podmiotem zajmującym się promocją RP jest Polska Agencja Informacji i In-

westycji Zagranicznych S.A. (PAIiZ)¹⁸⁷. Zajmuje się ona promowaniem polskich produktów i usług oraz wspieraniem inwestorów zagranicznych przy wchodzeniu na polski rynek, szczególnie w kontekście procedur prawno-administracyjnych. Obsługa inwestorów należy do zadań Regionalnych Centrów Obsługi Inwestora (COI).

Narodowy Instytut Fryderyka Chopina powołany został w 2001 r. Zgodnie z jego statutem, nadanym mu przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego zarządzeniem z 21 lipca 2005 r., do jego podstawowych zadań należy „budowanie pozytywnego wizerunku kraju na arenie międzynarodowej poprzez kultywowanie i ochronę dziedzictwa Fryderyka Chopina” (§6 pkt 2 b Statutu).

Przykładem państwowej instytucji kultury jest także Instytut Adama Mickiewicza (IAM) z siedzibą w Warszawie, który został utworzony w wyniku podziału Instytutu im. Adama Mickiewicza na IAM oraz Narodowe Centrum Kultury (na podstawie Zarządzenia nr 7 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 14 marca 2006 r.). Głównym celem Instytutu jest „międzynarodowa popularyzacja historycznych i współczesnych dokonań kultury polskiej, realizowana w sposób służący promocji Polski za granicą w ramach polityki kulturalnej państwa oraz w zgodzie z podstawowymi założeniami polityki zagranicznej i zagranicznej polityki kulturalnej Rzeczypospolitej Polskiej” (§4. pkt 1 Statutu).

Do narodowych instytucji kultury zalicza się także Instytut Książki. Został powołany

¹⁸⁶ Zob. szczegółowe *Zasady uczestnictwa w polskich stoiskach narodowych organizowanych na międzynarodowych targach turystycznych i przemysłu kongresowego*, aktualizacja z 12 września 2008 r., dokument dostępny na: http://pot.gov.pl/Kategorie/dzialalnosc/targi_i_wystawy/potgov_second_category_view (14.07.2009).

¹⁸⁷ PAIiZ powstała 24 czerwca 2003 r., jako wynik połączenia Państwowej Agencji Inwestycji Zagranicznych S.A. (PAIZ) oraz Polskiej Agencji Informacyjnej S.A. (PAI). Zob. więcej: strona internetowa PAIiZ, <http://www.paiz.gov.pl/index/?id=f8eb278a8bce873ef365b45e939da38a> (13.07.09).



do życia na podstawie Zarządzenia Ministra Kultury nr 34 z 19 listopada 2003 r. Swoją działalność rozpoczął w styczniu 2004 r. w Krakowie. W czerwcu 2006 r. utworzono oddział Instytutu w Warszawie. Jego głównym celem jest „promocja polskiej literatury i jej dziedzictwa, języka polskiego oraz polskiej książki i polskiego edytorstwa w kraju i zagranicą” (§7 Statutu). W 2007 roku zatrudniał 17 osób¹⁸⁸.

Warto również wymienić Instytut Marki Polskiej, który jako ośrodek badawczy Fundacji Promocja Polska¹⁸⁹ zajmuje się *brandingiem*. Działa przy Krajowej Izbie Gospodarczej, a od 2002 r. przedmiotem jego prac jest program *Marka dla Polski*¹⁹⁰, którego głównym założeniem jest teza, iż najcenniejszym kapitałem marki Polska jest twórcza przekora – specyficzny rodzaj kreatywności¹⁹¹.

Kto zatem będzie prowadził polską politykę promocyjną w kontekście przewodnictwa RP w RUE w drugiej połowie 2011 roku? Wielość podmiotów odpowiedzialnych za promocję Polski i kształtowanie jej pożądanego wizerunku nie musi automatycznie powodować trudności w realizowaniu stawianych przed tymi instytucjami zadań. Przeciwnie, może służyć specjalizacji instytucji i doprowadzić

do zwiększenia efektywności ich pracy. Przykładem może być współpraca pomiędzy Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego a Ministerstwem Spraw Zagranicznych w dziedzinie odzyskiwania dzieł kultury zrabowanych z Polski, głównie w czasie II wojny światowej. MKiDN zajmuje się kwerendą strat i poszukiwaniem dzieł, a na MSZ spoczywa zadanie wykorzystania służby dyplomatycznej celem ich odzyskania. Również współpraca pomiędzy Ministerstwem Gospodarki a Polską Organizacją Turystyczną wygląda obiecująco, także w kontekście projektu *Promujemy Polskę Razem*, uzgodnionego w pierwszej połowie sierpnia 2009 r. (POT udzielono dofinansowania w wysokości 30 mln złotych na kampanię promocyjną Polski za granicą). Dobrym pomysłem wydaje się też być emitowanie spotów reklamujących Polskę w stacji Eurosport, zbieżnych czasowo z trwaniem Tour de Pologne. Jednakże próba wspierania części przedsiębiorstw, które mają pomagać w budowie marki Polski budzi uzasadnione zastrzeżenia.

Akademia Marek. Instytut Marki Polskiej prowadzi wspomniany wcześniej program pod nazwą *Marka dla Polski*, którego efektem końcowym ma być uczynienie marki Polski jedną z 25 najsilniejszych na świecie według rankingów *The Anholt's Nation Brand Index* (w 2008 r. Polska zajęła miejsce 30.). Częścią działalności Instytutu był *Program Przywrócenia Roli i Znaczenia Marek Firmowych i Handlowych MARKA-MARKOM*. Został on zapoczątkowany w 1996 r., przez Krajową Izbę Gospodarczą, Ministra Gospodarki i przedsiębiorców „w imię podniesienia konkurencyjności polskich firm i produktów, branż,

¹⁸⁸ Zob. więcej: *Raport Roczny z działalności Instytutu Książki za rok 2007*, strona internetowa Instytutu, http://www.instytutksiazki.pl/images/Raport_Roczny_2007.pdf (15.07.09).

¹⁸⁹ Fundacja Promocja Polska rozpoczęła swoją działalność w 1992 r., a jako forma partnerstwa publiczno-prywatnego w 1998 r.

¹⁹⁰ Celem programu ma być zbudowanie w przeciągu dwóch dekad „nowoczesnej tożsamości konkurencyjnej marki Polska, opartej na fundamencie atrakcyjnej, silnej, unikalnej i magnetyzującej idei przewodniej Creative Tension”, cyt. za: strona internetowa IMP, <http://www.imp.org.pl/o-nas/kim-jestesmy-i-o-co-nam-chodzi.html> (14.07.2009).

¹⁹¹ Budowanie marki wokół twórczej przekory (*creative tension*) związane jest ze współpracą IMP z Wally Olinsem, który w 2003 r., na zlecenie KIG rozpoczął badania nad stworzeniem marki Polska. Zob. więcej: strona internetowa IMP, www.imp.org.pl.



regionów oraz gospodarki jako całości”¹⁹². Oficjalna inauguracja miała miejsce 21 lutego 1997 r. Z kolei Akademia Marek to nazwa kolejnego etapu *Programu Przywrócenia...* Ma być „sposobem na wyłonienie z wielkiej masy polskich przedsiębiorstw wybitnych firm – okrętów flagowych poszczególnych branż oraz firm najwybitniejszych – okrętów flagowych całej gospodarki”¹⁹³. Członkami Akademii ma zostać 1000 firm. Z informacji dostępnych na stronach internetowych IMP oraz KIG wynika, że jak na razie na członków mianowano 70 przedsiębiorstw. Wśród firm, które 27 marca 2000 r. z nominacji Krajowej Izby Gospodarczej uzyskały status „Założyciela Akademii Marek” znalazły się m.in.: Volvo Poland Sp. z o.o., czy SIEMENS Sp. z o.o. Z kolei 9 czerwca 2001 r. status ten nadano m.in. New Holland Bizon Sp. z o.o., a 6 grudnia 2001 r. m.in. Philips Consumer Electronic Industries Poland Sp. z o.o.

Partnerstwo publiczno-prywatne może przyczyniać się do wzrostu konkurencyjności gospodarki, warto także promować przedsiębiorstwa takie jak Wittchen Sp. z o.o. (ekskluzywna galanteria skórzana; zakład pracy chronionej). Jednak czy można budować polską markę i promować polskie interesy gospodarcze w oparciu o firmy takie jak Philips Consumer Electronic Industries Poland Sp. z o.o., czy też New Holland Bizon Sp. z o.o.?

Wydaje się, że zadania podmiotów odpowiedzialnych za promocję Polski są nieskoordynowane, częściowo dublowane, a przede wszystkim nieoparte na kompleksowej i długotrwałej strategii promocji Polski.

W „Kierunkach rozwoju turystyki do 2015 roku” – dokumencie rządowym przyjętym przez Radę Ministrów 26 września 2008 r., stwierdzono jedynie, że „ważnym wydarzeniem będzie sprawowanie przez Polskę prezydencji Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. oraz związana z nią organizacja kolejnego Europejskiego Forum Turystyki. Dobre przygotowanie i realizacja Forum mogą przyczynić się do poprawy wizerunku Polski jako atrakcyjnej destynacji turystycznej”¹⁹⁴. Mankamenty takie jak: brak strategii kreowania polskiej marki, brak spójnego, aktualnego i powszechnego wzorca jej identyfikacji oraz brak całościowej i długofalowej wizji promocji naszego kraju, wskazuje m.in. raport Polskiej Organizacji Turystycznej z 2008 r.¹⁹⁵

W „Programie przygotowań RP do objęcia i sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej” przyjętym 13 stycznia 2009 r., założono „zidentyfikowanie dziennikarzy, zarówno polskich, jak i europejskich, zajmujących się tematyką europejską lub mogących interesować się tematyką związaną z priorytetami i funkcjonowaniem prezydencji”¹⁹⁶. Działania skierowane do dziennikarzy będą opierać się na organizowaniu nieformalnych i regularnych spotkań; przekazywaniu częstych komunikatów prasowych, czy przygotowywaniu wyczerpujących materiałów prasowych. Zaplanowano powołanie centrum informacyjno-prasowego; aktywne wykorzystywanie strony internetowej prezydencji; wybór loga i motta. Wykorzystane zostaną Instytuty Polskie i attachaty kulturalne do organizacji przedsięwzięć

¹⁹² Cyt. za stronę internetową IMP: <http://www.imp.org.pl/marka-dla-polski/marka-dla-polski.html> (21.08.09).

¹⁹³ Cyt. za.: strona internetowa IMP. <http://www.imp.org.pl/akademia-marek/idea/cele-akademii-marek.html> (12.08.09).

¹⁹⁴ Dokument dostępny m.in. na: http://www.zarabiajnaturystyce.pl/addimages/kierunki_rozwoju.pdf (12.08.09), s. 32.

¹⁹⁵ Marketingowa Strategia Polski w Sektorze Turystyki na lata 2008-2015, z października 2008 r.

¹⁹⁶ *Program...*, s. 52.



promocyjnych w państwach UE podczas prezydencji, ale strona rządowa spodziewa się „powstawania licznych, oddolnych inicjatyw «europejskich», organizowanych przez niezależne instytucje (organizacje pozarządowe, uniwersytety i stowarzyszenia)”¹⁹⁷.

Wydatki na promocję Polski w latach 2005 – 2007 w mln zł

	2005	2006	2007
MSZ	22,711	30,844	38,379
MKiDN	31,479	27,869	33,809
MG	50,479	31,734	37,817
Razem	104,670	90,447	110,006

Źródło: Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych - z upoważnienia prezesa Rady Ministrów - na interpelację nr 917 w sprawie promocji Polski za granicą, 14 marca 2008 r.

W roku 2008 na promocję Polski w formie dotacji podmiotowej wyasygnowano kwotę w wysokości 38,378 mln zł, a w 2009 r. - 38,76 mln zł¹⁹⁸. Większą rolę odegrają środki unijne¹⁹⁹. W jaki sposób wydatki na promocję mogą przekładać się na wymierne korzyści ekonomiczne? Warto zauważyć, że istnieje pewna korelacja pomiędzy promocją państwa a wpływami finansowymi związanymi z turystyką i inwestycjami zagranicznymi. Na te wielkości wpływ ma szereg czynników, takich jak: korzystny system podatkowy, jego stabilność, kursy walutowe, infrastruktura, kondycja gospodarcza państwa, oferta kulturalna, czy ceny biletów lotniczych. O ile

¹⁹⁷ Program..., s. 52.

¹⁹⁸ Dane za 2008 i 2009 r. odnoszą się do MSZ, są względnie stabilne i oscylują wokół kwoty 40 mln zł.

¹⁹⁹ Zob. więcej: *Odpowiedź Ministra Sportu i Turystyki na interpelację nr 5130 w sprawie pilnej potrzeby promocji Polski jako kraju atrakcyjnego dla turystów* z 16 października 2008 r., oraz *Marketingowa Strategia Polski w Sektorze Turystyki na lata 2008-2015*, s. 89.

trudno wykazać istnienie prostej zależności pomiędzy wielkością wydatków na promocję państwa a zwiększaniem napływu turystów tudzież inwestycji zagranicznych²⁰⁰, to zasadnym wydaje się być twierdzenie, że odpowiednia polityka wizerunkowa kraju może w pewnym stopniu kształtować wspomniane dziedziny. Wpływy z gospodarki turystycznej oraz wielkość bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce zostały przedstawione poniżej.

Polska Gospodarka turystyczna w latach 2004-2007*

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007
Wpływy z gospodarki turystycznej wg Instytutu Turystyki (w mld zł)	57,1	55,6	64,7	70,2
Udział gospodarki turystycznej w PKB (w %)	6,2	5,7	6,1	6,0

* Wpływy z turystyki obejmują wydatki państwa (administracji samorządowej i państwowej) oraz wydatki przedsiębiorstw na podróże służbowe.

Źródło: Odpowiedź Ministra Sportu i Turystyki na interpelację nr 5130 w sprawie pilnej potrzeby promocji Polski jako kraju atrakcyjnego dla turystów, 16 października 2008 r.

Permanentna promocja

Istotnym wydaje się być zwrócenie uwagi na szereg ważnych międzynarodowych wydarzeń, które mogą być częścią co najmniej kilkuletniej kampanii promocyjnej Polski i przełożyć się na trwałe zainteresowanie na-

²⁰⁰ Przykładem może być brak większych odchyśleń w środkach finansowych przeznaczanych przez Polskę na promocję w 2009 r., w porównaniu z latami poprzednimi, a znacznym obniżeniem wartości inwestycji zagranicznych w Polsce. Zob. np.: <http://nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/wstepne/wstepne.html> (21.08.09).



Wielkość bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce w latach 2000 - 2008

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Napływ BIZ (mld EUR)	10,334	6,372	4,371	4,067	10,237	8,330	15,741	16,674	10,970

Źródło: Dane NBP, za: PAIIZ S.A., <http://www.paiz.gov.pl/index/?id=74306eef5860833e2e47ff169a73b45b> (13.08.09).

szym krajem. W 2010 r. obchodzić będziemy 200. rocznicę urodzin Fryderyka Chopina, a w Szanghaju, w tym samym roku, odbędzie się światowa wystawa EXPO. Następnie, w drugiej połowie 2011 r., Polska będzie sprawować przewodnictwo w RUE, co oznaczać będzie sześciomiesięczną promocję kraju, nie tylko w ramach Unii Europejskiej. Z kolei w roku 2012 Polska, wraz z Ukrainą, będzie gospodarzem Mistrzostw Europy w piłce nożnej, a w 2016 r., – decyzją Parlamentu Europejskiego – polskie miasto będzie nosić tytuł Europejskiej Stolicy Kultury (na równi z miastem hiszpańskim). Warto także wspomnieć o Roku Polskim w Wielkiej Brytanii (maj 2009 – marzec 2010), Sezonie Polskim we Włoszech (2013) i Sezonie Polskim w wybranych metropoliach USA i Kanady (2014). W Polsce odbędą się również Mistrzostwa Świata w Piłce Siatkowej Mężczyzn w 2014 r.

Każde wspomniane wydarzenie może poprawić wizerunek Polski za granicą oraz przyczynić się do budowy marki naszego kraju. Może to zaowocować intensyfikacją inwestycji zagranicznych, większą liczbą turystów odwiedzających Polskę, stanowić może także część *soft power* i zapewniać pewne wpływy polityczne. Pośrednio może również wpływać nie tylko na dumę Polaków, ale nawet na bezpieczeństwo polskich żołnierzy na zagranicznych misjach.

Należy stworzyć kompleksową strategię promocji naszego państwa, a działania podmiotów odpowiedzialnych za promocję Polski podporządkować jej realizacji. Specjalizacja działalności różnych instytucji i ministerstw nie musi i nie powinna być tożsama z brakiem ujednoczenia najbardziej podstawowych narzędzi wykorzystywanych przez nie, takich jak logo, czy hasło reklamowe.

Za promocję Polski odpowiada coraz większa liczba podmiotów, które korzystają z coraz większych środków finansowych. Warto postawić pytanie, czy działania podjęte w tej mierze są wystarczające i czy wpisują się w kompleksową strategię. Wydaje się, że polscy decydenci nie dysponują spójną wizją w tej materii, co negatywnie przekłada się na działalność polskich ministerstw i narodowych instytucji związanych z promocją. Przygotowania związane z polskim przewodnictwem w Radzie Unii Europejskiej są tego dobrym przykładem, ale będzie to można ocenić dopiero *post factum*.

Konrad Szpak



Autorzy

Maciej Brachowicz – ur. 1980 r., absolwent ekonomii w Akademii Ekonomicznej w Krakowie oraz prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim. Stażysta w Parlamencie Europejskim. Zajmuje się problematyką praw człowieka, ochrony praw podstawowych w UE oraz stosunkami pomiędzy UE i USA.

Michał Dulak – ur. 1986 r., student piątego roku politologii na Uniwersytecie Jagiellońskim. Członek Zarządu Klubu Jagiellońskiego. Główny obszar zainteresowań to polityka lokalna i regionalna oraz Unia Europejska, a szczególnie jej wspólna polityka zagraniczna.

Zbigniew Dura – ur. 1986 r., student politologii na Uniwersytecie Jagiellońskim, członek zarządu Klubu Jagiellońskiego. Interesuje się bezpieczeństwem energetycznym Polski i Unii Europejskiej.

Magdalena Krzyk – ur. 1988 r., studentka stosunków międzynarodowych w Wyższej Szkole Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie. Interesuje się Europejską Polityką Sąsiedztwa (szczególnie stosunkami z Bliskim Wschodem) i teorią federalizmu.

Kamil Bolesław Kuś – ur. 1983 r., absolwent stosunków międzynarodowych i europeistyki Wyższej Szkoły Europejskiej im. Ks. Józefa Tischnera w Krakowie. Interesuje się teoriami stosunków międzynarodowych i technologiami komunikacyjno-informatycznymi.

Krzysztof Szczerski – ur. 1973 r., doktor politologii, polityk. Były Wiceminister Spraw Zagranicznych i Wiceminister w UKIE. Wicedyrektor INPiSM Uniwersytetu Jagiellońskiego, wykładowca Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, członek Rady Służby Cywilnej. Autor szeregu książek z zakresu integracji europejskiej i administracji publicznej. W Klubie prowadzi Katedrę Unii Europejskiej.

Konrad Szpak – ur. 1987 r., student stosunków międzynarodowych w Wyższej Szkole Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie. Zainteresowania badawcze skupione wokół potencjału geopolitycznego i polskiej polityki zagranicznej. Ponadto interesuje się zarządzaniem projektami oraz HR.

Tomasz Wójtowicz – ur. 1985 r., doktorant Akademii Obrony Narodowej na Wydziale Zarządzania i Dowodzenia, absolwent stosunków międzynarodowych Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie, student na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie. Członek Katedr Stosunków Międzynarodowych i Polityki Europejskiej Klubu Jagiellońskiego, Instytutu Geopolityki, Polskiego Towarzystwa Geopolitycznego i Związku Strzeleckiego. Interesuje się współczesnymi konfliktami militarnymi, rewolucją w sprawach wojskowych, integracją europejską i historią najnowszą.



Executive summary

- The Treaty of Lisbon dramatically changes function and, consequently, challenges of a state presiding in the Council of the European Union. Hitherto model of presidency, having many weaknesses at the same time had an important advantage of accumulating most of the responsibility for EU policies in one political body - the presiding state - is now going to be replaced by a new, less transparent model. It seems that this new model will be less beneficial, both for the presiding state and the EU as a whole.
- Can the Polish presidency be an innovative one? In spite of limiting presidency responsibilities to the EU internal affairs Poland may be able to propose an absolutely new initiative for the Member States. Our country faces an opportunity to implement in the „old Union” countries a new way of thinking about a real social problems of the Member States, i.e. the vanishing of personal bonds, the breakdown of traditional family model and the exclusion of elderly and disadvantaged people from the social life.
- High-tech innovations like 3G mobile telecommunication or e-government, all markers of a civil society’s position and quality, remain in their early stages of development in Poland. Actions taken by the government institutions and private sector regarding the IT field give some hope that Poland will be able to make up its shortcomings within a short period of time, i.e. the efforts to place in Poland one of the Knowledge and Innovation Communities of the European Institute of Technology (EIT). During its EU presidency in 2011, Poland, with other post-communist countries in mind, should set ambitious targets to develop an information society in this part of the European Union.
- The most important threats to be faced by the EU and its Member States will face in 21th century will be the depletion of the natural resources in EU and the global warming. European solution of that matters is formed in two legislative packages - so called „3rd liberalization” and climate-energy packages aim to reduce the negative impact that industry have on the environment and create free, effective and common energy market. Poland - as one of Member States - will have to follow the directives and face the costs of adaptation, but in the longer perspective it will result in building common energy policy. To achieve it, Polish presidency should integrate the energy issues in to the aims of Eastern Partnership and plan the long-term strategy that will increase the energy security of Poland and the whole EU.
- Polish-Swedish Eastern Partnership initiative is a certain element among the priorities of the Polish presidency. However, extent of actions that Poland will be able to take to implement the project will depend on the entry into force the Treaty of Lisbon. Presidency confined only to taking actions focused on the internal affairs of the Union can accomplish



some of them, ie. An increase of a cash flow in the new financial perspective or linking initiatives of EP with building the structure of a common energy policy. Major opportunities for inspiring decision's concerning external policy, provide an informal instruments that influence the decision-making bodies in the EU, remaining in compliance with the new provisions of the Treaty.

- Reserve and vigilance in the adoption of the Eastern Partnership initiative, in countries such as Ukraine and Georgia, may hinder the implementation of one of the goals of the Polish presidency. In order to avoid it and to move the Eastern Partnership beyond the paper concept, our country should focus its energy on helping Moldova. This country, located at the strategic position, important not only for Poland but also for the EU, is at the turning point of choosing its further development course, needs as never before the aid from our country.
- After the enlargement of the EU in 2004, the Baltic Sea has almost become an internal sea of the European Union. At the same time this area is rapidly developing and has a great potential for innovation. The problem which is affecting the Baltic Sea and which has an impact on the states in this region is the continuing environmental degradation and water pollution. The first review of the goals of the EU Strategy for the Baltic Sea Region will take place during the Polish Presidency and the area which Poland should focus on, is the implementation of the principles of cohesion and competitiveness in the Baltic Sea region.
- Poland – as a member of NATO and European Union, realizes military purpose with Common Security and Defense Policy – needs to stress the special meaning of the Euro-Atlantic alliance. Participating in NATO and European Union's military operations, Poland proved that is a trustworthy partner, not scared of taking certain responsibilities or act on the international level. One of many keywords that should be used in Polish diplomacy – especially during the polish presidency in EU – is to encourage other Member States to designate the space of cooperation between NATO and EU, which will streamline the activity of both organizations.
- The new American administration has changed to some extent priorities and a way of conducting US foreign policy. But seemingly more intensive relationships with states like China and Russia are not necessarily the sings of a resignation from the transatlantic partnership. The EU and the US are bound by the alliance built for many years and also by a conviction in a certain idea of a state and foreign affairs. New challenges needs to be faced by states in the XXI century: Unconventional, international terrorism and the economic crisis may serve to tighten and refresh transatlantic relationships that will be based on a new institutional framework. What is necessary is an intention and a will of both sides which may be achieved by a process of building these new institutions.



Wyzwania polskiej prezydencji 2011

- The main objective of the national branding is providing an unique and distinguishing image of the country, comparable to the other national images. It is worth to underline a key role of branding in national promotion (both positive image and cultural dimension); these aspects should be taken into consideration during preparations to Polish Presidency of the EU Council – from creating a logo to setting strategic objectives or organizing events connected with Presidency. A successful Presidency would be the best promotion of Poland and the occasion to create positive image of Poland in the whole world. Unfortunately, one of the weaknesses of preparation process is an institutional aspect of Polish promotion – lack of a coordination of the activities and lack of a promotion's strategy.





www.kj.org.pl

autorzy
Maciej Brachowicz, Michał Dulak, Zbigniew Dura, Magdalena Krzyk, Kamil Kuś,
Krzysztof Szczerski, Konrad Szpak, Tomasz Wójtowicz