

JANUSZ JÓZEF WĘC
Kraków

BILANS POLSKIEJ PREZYDENCJI W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ

Przedmiotem niniejszego artykułu jest ocena polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r. oraz próba dokonania bilansu jej działalności. W pierwszej części analizy przedstawiony zostanie program strategiczny (priorytety) i operacyjny polskiej prezydencji oraz ograniczenia, jakie ona napotykała w swoich działaniach. Natomiast w części drugiej artykułu zaprezentuję najważniejsze osiągnięcia i niepowodzenia polskiego rządu w realizacji wyznaczonych celów, a także przeprowadzona zostanie kategoryzacja tychże osiągnięć i niepowodzeń.

PROGRAM I OGRANICZENIA POLSKIEJ PREZYDENCJI

1. Program polskiej prezydencji

Polska sprawowała prezydencję grupową w Unii Europejskiej w ramach *trio* wraz z Danią i Cyprzem. Państwa te opracowały wspólny osiemnastomiesięczny program działania na okres od 1 lipca 2011 r. do 31 grudnia 2012 r. W jego pierwszej części znalazły się cele strategiczne, których realizacja miała być kontynuowana przez trzy następne prezydencje krajowe. Dlatego zgodnie z regulaminem wewnętrznym Rady Unii Europejskiej ta część programu była konsultowana z przyszłymi prezydencjami: irlandzką, litewską i grecką. Część druga programu prezydencji grupowej zawierała natomiast cele operacyjne, obejmujące potencjalne zadania do zrealizowania w ciągu osiemnastu miesięcy przez Polskę, Danię i Cypr. Zgodnie ze wspomnianym regulaminem ta część programu powstała we współpracy z Komisją Europejską i przewodniczącym Rady Europejskiej.

W ścisłej korelacji z programem prezydencji grupowej pozostawał sześciomiesięczny program polskiej prezydencji, który został przyjęty 31 maja 2011 r. przez Radę Ministrów RP. Składał się on również z dwóch części: programu strategicznego i programu operacyjnego. Strategiczna część programu, czyli

priorytety prezydencji, zgrupowano w trzech obszarach tematycznych. Były to: po pierwsze, integracja europejska jako źródło wzrostu (działania na rzecz wzrostu gospodarczego, pogłębienie rynku wewnętrznego, wieloletnie ramy finansowe, wzmocnienie polityki spójności); po drugie, bezpieczna Europa (wzmocnienie zarządzania gospodarczego, bezpieczeństwo energetyczne, militarne, wewnętrzne i żywnościowe); po trzecie, Europa korzystająca na otwartości (partnerstwo wschodnie, strategia rozszerzeniowa, runda Doha, konferencja klimatyczna ONZ w Durbanie)¹.

W części operacyjnej programu polskiej prezydencji znalazło się czterdzieści sześć celów szczegółowych. Najważniejszymi z nich były: 1) Pogłębienie rynku wewnętrznego (w tym elektronicznego), mające sprzyjać przyspieszeniu wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej, w szczególności realizacja inicjatyw zawartych w komunikacie Komisji Europejskiej z 13 kwietnia 2011 r. zatytułowanym „Akt o Jednolitym Rynku: 12 dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania. ‘Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego’”². 2) Zakończenie prac nad ustanowieniem jednolitego systemu ochrony patentowej w Unii Europejskiej. 3) Rozpoczęcie negocjacji w sprawie uchwalenia wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 na podstawie propozycji Komisji Europejskiej z czerwca 2011 r. 4) Zainicjowanie dyskusji na temat reformy polityki spójności po 2013 r. w związku z realizacją strategii „Europa 2020” oraz negocjacjami w sprawie uchwalenia wieloletnich ram finansowych. 5) Wzmocnienie zarządzania gospodarczego w strefie euro i Unii Europejskiej. 6) Uchwalenie budżetu ogólnego Unii Europejskiej na 2012 r. 7) Działania na rzecz dalszej liberalizacji obrotów towarami rolnymi i rolnymi przetworzonymi Unii Europejskiej z Norwegią i Szwajcarią. 8) Wzmocnienie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej, w szczególności zwiększenie sprawności Unii w zakresie reagowania kryzysowego w nawiązaniu do polskich propozycji zawartych w tzw. liście weimarskim ministrów spraw zagranicznych i obrony Polski, RFN i Francji z 6 grudnia 2010 r., skierowanym do wysokiej przedstawiciel Unii i przyjętym 31 stycznia 2011 r. przez Radę do Spraw Zagranicznych³. 9) Przyspieszenie prac legislacyjnych nad tzw. pakietem infrastrukturalnym i aktami dotyczącymi efektywności energetycznej. 10) Realizacja programu sztokholmskiego oraz europejskiego paktu o imigracji

¹ Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2011 r. – 31 grudnia 2011 r., Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, s. 5-9.

² Szerzej na ten temat por. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Akt o Jednolitym Rynku. 12 dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania: „Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego”, Bruksela, 13 kwietnia 2011 r., COM (2011) 206 wersja ostateczna, s. 1-30.

³ W liście weimarskim znalazła się m.in. propozycja dalszego rozwoju grup bojowych oraz ustanowienia stałego dowództwa planowania akcji cywilno-wojskowych w Unii Europejskiej, por. *Sitzung des Rates Auswärtige Angelegenheiten*. Mitteilung an die Presse, Brüssel, den 31. Januar 2011, 5888/1/11, REV 1, s. 21.

i azylu w celu stworzenia wspólnej europejskiej polityki imigracyjnej oraz wspólnego europejskiego systemu azylowego. Kontynuacja prac nad wdrożeniem strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii (zintegrowane zarządzanie granicami). Opracowanie i zaproponowanie przyjęcia przez Radę Unii Europejskiej europejskiego paktu przeciwko narkotykom syntetycznym. 11) Zainicjowanie dyskusji w Radzie Unii Europejskiej na temat uchwalenia decyzji upoważniającej do zawarcia porozumienia w sprawie przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Rady Europy na podstawie propozycji złożonych przez Komisję Europejską. 12) Rozpoczęcie prac nad projektami legislacyjnymi Komisji Europejskiej dotyczącymi reformy wspólnej polityki rolnej po 2013 r., w szczególności systemu płatności bezpośrednich, polityki rozwoju obszarów wiejskich, regulacji rynków oraz zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. 13) Rozpoczęcie debaty na temat reformy wspólnej polityki rybołówstwa po 2013 r. w celu zapewnienia zrównoważonego i odpowiedzialnego zarządzania gatunkami ryb w perspektywie wieloletniej oraz realizacja celów zawartych w strategii „Europa 2020”. 14) Zorganizowanie posiedzenia na szczycie państw objętych partnerstwem wschodnim, a także intensyfikacja współpracy przewidywanej w ramach tego projektu. 15) Rozpoczęcie prac nad realizacją nowych celów zmienionej europejskiej polityki sąsiedztwa. 16) Pierwszy przegląd strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego. 17) Podpisanie traktatu akcesyjnego z Chorwacją, kontynuowanie negocjacji akcesyjnych z Islandią i Turcją, a także wspieranie dążeń państw Bałkanów Zachodnich do przyjęcia do Unii Europejskiej. 18) Zakończenie negocjacji w sprawie podpisania umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą. 19) Rozpoczęcie negocjacji w sprawie podpisania umów stowarzyszeniowych z Gruzją i Mołdawią. 20) Wspieranie wysiłków Komisji Europejskiej zmierzających do przyspieszenia negocjacji w ramach rundy Doha, dotyczących w szczególności dostępu do rynku dla towarów i usług. 21) Poparcie starań Rosji o przyjęcie do WTO oraz dążeń Unii Europejskiej i Rosji do podpisania nowej umowy o partnerstwie, a także unijno-rosyjskiego partnerstwa na rzecz modernizacji. 22) Wspieranie działań mających na celu podpisanie umowy stowarzyszeniowej pomiędzy Unią Europejską a państwami Ameryki Środkowej, zakończenie negocjacji w sprawie utworzenia stref wolnego handlu między Unią a Indiami i Singapurem oraz podpisania umowy gospodarczo-handlowej pomiędzy Unią a Kanadą i umowy stowarzyszeniowej między Unią a Mercosur. 23) Wypracowanie na forum Rady Unii Europejskiej jednolitego stanowiska Unii na temat zmian w polityce klimatycznej po 2012 r. oraz dążenie do podpisania stosownego porozumienia w tej sprawie podczas konferencji klimatycznej ONZ w Durbanie⁴.

⁴ *Program polskiej prezydencji...*, s. 12-34.

2. Ograniczenia polskiej prezydencji

Poza osłabieniem uprawnień samej instytucji prezydencji, wynikającym z przepisów traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r.⁵, polska prezydencja napotkała w okresie swojego urzędowania liczne bariery, wpływające negatywnie na dynamikę jej działań. Najważniejszymi z nich były: kryzys zadłużeniowy w strefie euro; wydarzenia tzw. wiosny arabskiej oraz jej konsekwencje międzynarodowe; sytuacja polityczna na Ukrainie i Białorusi; fakt, że żadne z państw wchodzących w skład *trio* nie uczestniczyło w pełni we wszystkich politykach unijnych, a także stosunkowo małe doświadczenie dyplomatyczne przedstawicieli polskich władz w sprawach dotyczących Unii Europejskiej.

Podstawowe ograniczenie stanowił kryzys zadłużeniowy w strefie euro. Stał się on elementem warunkującym stanowiska poszczególnych państw członkowskich wobec wszystkich nowych inicjatyw dyplomatycznych podejmowanych przez poszczególne prezydencje, w tym także polską prezydencję. Skala wyzwań, przed jakimi stanęła Unia Europejska, wymagała nie tylko ograniczenia deficytu budżetowego i redukcji zadłużenia publicznego, ale także dalszego pogłębienia procesu integracji i podjęcia intensywnych działań na rzecz wzrostu gospodarczego. Jednak trzy lata reform zarządzania gospodarczego, w tym ustanowienie nowych mechanizmów i instytucji, nie doprowadziły do oczekiwanego przełomu. Okazało się, że walka z kryzysem zadłużeniowym wymagała wprowadzenia zasadniczych zmian ustrojowych w funkcjonowaniu strefy euro oraz Unii Gospodarczej i Walutowej.

Niekorzystnie na funkcjonowanie polskiej prezydencji oddziaływały również wydarzenia tzw. wiosny arabskiej, w szczególności skutki rozwoju zdarzeń w Tunezji, Egipcie i Libii. Interwencja zbrojna *NATO* w Libii oraz wojna domowa w tym kraju nie sprzyjały aktywności polskiej prezydencji. Wyczuwalny był jednak zwłaszcza pewien niedosyt polskich inicjatyw dyplomatycznych w zakresie przeciwdziałania następstwom tzw. wiosny arabskiej w postaci masowego napływu do Unii Europejskiej imigrantów z całej Afryki Północnej. Niesprzyjająca aktywności dyplomatycznej polskiej prezydencji była również sytuacja polityczna na Ukrainie (proces Julii Tymoszenko) i Białorusi (stanowisko reżimu Aleksandra Łukaszenki wobec tamtejszej opozycji).

Ograniczająco na funkcjonowanie prezydencji oddziaływał także fakt, że w skład *trio* sprawującego prezydencję od 1 lipca 2011 r. do 31 grudnia 2012 r. wchodziły państwa nieuczestniczące w pełni we wszystkich politykach Unii Europejskiej. Polska nie mogła uczestniczyć w podejmowaniu wszystkich decyzji dotyczących rozwiązania kryzysu zadłużeniowego strefy euro, ponieważ do niej nie należy. Mimo to, wykorzystując swoją funkcję mediacyjną, koordynacyjną i administracyjną, polska prezydencja odgrywała niezwykle istotną rolę w przygotowy-

⁵ Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Traktat lizboński, Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, s. 176-188.

waniu posiedzeń Rady Europejskiej poświęconych sprawie kryzysu, zajmując przy tym stanowisko w imieniu państw nienależących do strefy euro oraz próbując nie dopuścić do pogłębienia podziału Unii Europejskiej. Istotnym czynnikiem ograniczającym mogło być także, ale w ostatecznym bilansie nie było, niezbyt duże doświadczenie dyplomatyczne przedstawicieli polskich władz w sprawach dotyczących Unii Europejskiej, w szczególności w kwestiach bezpośrednio związanych z funkcjonowaniem prezydencji unijnej.

OSIĄGNIĘCIA POLSKIEJ PREZYDENCJI

Mimo wspomnianych ograniczeń całkowity bilans działań polskiej prezydencji wypada pozytywnie. Rządowi polskiemu udało się zrealizować niemal wszystkie priorytety oraz zdecydowaną większość przyjętych celów operacyjnych. Ponadto zarządzanie unijną prezydencją przez polski rząd było niezwykle sprawne. Osiągnięcia polskiej prezydencji można podzielić na takie, które wynikały z jej własnej inicjatywy i stanowiły realizację celów polityki zagranicznej RP lub celów integracyjnych UE; osiągnięcia, które doprowadziły do przełomu w pracach legislacyjnych, a także osiągnięcia, które stanowiły kontynuację prac legislacyjnych lub debat politycznej, zainicjowanych jeszcze przez poprzednie prezydencje.

1. Osiągnięcia wynikające z inicjatywy prezydencji i stanowiące realizację celów polityki zagranicznej RP lub celów integracyjnych UE

1.1. Rozpoczęcie negocjacji w sprawie uchwalenia wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020

29 czerwca 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020, co oznaczało formalne rozpoczęcie negocjacji w tej sprawie. Wielkość budżetu zaproponowanego przez Komisję Europejską miała być podobna do tego, jaki przewidywały wieloletnie ramy finansowe na lata 2007-2013. Wraz z tzw. wydatkami pozabudżetowymi (m.in. Europejski Fundusz Rozwoju, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji oraz Fundusz Solidarności) wieloletni budżet na lata 2014-2020 nie mógł przekraczać 1,11% (1083,5 mld euro) DNB Unii Europejskiej, przy czym po stronie płatności miałyby to być: 1% (972,198 mld euro), zaś po stronie zobowiązań – 1,05% (1025 mld euro). Po uwzględnieniu inflacji, wydatki po stronie płatności nie różniłyby się zatem zasadniczo od środków przewidzianych w poprzednim wieloletnim budżecie. Pewne różnice dotyczyłyby natomiast struktury wydatków i dochodów. Po stronie wydatków planowane było m.in. ograniczenie środków na fundusze strukturalne

(Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny) i Fundusz Spójności – z 35,7% do 33% (376 mld euro) całkowitego budżetu; utworzenie nowej kategorii „regionów w fazie przejściowej”⁶; zmniejszenie wydatków na wspólną politykę rolną z 39% do 35,5% (371,7 mld euro) całkowitego budżetu oraz rozpoczęcie jej reformy, polegającej m.in. na wprowadzeniu mechanizmu stopniowego wyrównywania poziomów dopłat bezpośrednich dla rolników UE-15 i UE-12, a także na ściślejszym powiązaniu wspólnej polityki rolnej z polityką ochrony środowiska. Po stronie przychodów zmiany miały polegać m.in. na zniesieniu jednego z trzech obecnych zasobów własnych, czyli dochodów z podatku VAT, i wprowadzeniu na ich miejsce najpóźniej od 2018 r. nowych zasobów własnych, pochodzących albo z podatku od transakcji finansowych, albo z dochodów od podatku VAT, ale w znacznie zmodyfikowanej formie. Propozycje Komisji Europejskiej przewidywały również zastąpienie dotychczasowych rabatów kwotami ryczałtowymi powiązаныmi z poziomem dobrobytu państw członkowskich. Ponadto projekt Komisji Europejskiej zakładał ustanowienie nowego funduszu, którym miał być instrument „Łącząc Europę”. Z funduszu tego winny być finansowane projekty w dziedzinie transgranicznego (w znaczeniu ogólnoeuropejskim) transportu, energii oraz technologii informacyjno-komunikacyjnych, co miałyby się przyczynić do zwiększenia wzajemnej łączności w Europie (49,8 mld euro). W celu zwiększenia zakresu finansowania inwestycji w dziedzinie badań naukowych i technologii Komisja Europejska zaproponowała natomiast przyjęcie wspólnych ram strategicznych Unii Europejskiej „Horyzont 2020” (80 mld euro)⁷.

Jeszcze zanim Komisja Europejska przedstawiła swoje propozycje wieloletnich ram finansowych, Polska, Dania i Cypr opracowały wspólny harmonogram i metodologię prac nad tym budżetem. Było to o tyle istotne, że poprzednim prezydentom zamysł taki się nie powiódł. Podczas pierwszego posiedzenia ministrów ds. europejskich 28-29 lipca 2011 r. w Sopocie zdecydowana większość państw członkowskich, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, Szwecji i Węgier, uznała – korzystne dla Polski i innym beneficjentów netto – propozycje Komisji Europejskiej jako podstawę dalszych negocjacji. Wielka Brytania opowiedziała się za zamrożeniem wydatków z unijnego budżetu na poziomie z 2013 r. oraz utrzymaniem rabatu

⁶ „Regiony w fazie przejściowej”, zwane także regionami przejściowymi, to kategoria zaproponowana przez Komisję Europejską m.in. w celu pozyskania dla projektu wieloletnich ram finansowych z 29 czerwca 2011 r. tych państw członkowskich, których regiony nie kwalifikują się już do uzyskania pomocy finansowej, ponieważ przekraczają *per capita* próg 75% PKB średniej dla UE-27. Zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej regiony Unii Europejskiej zostałyby podzielone na najmniej rozwinięte (75% PKB), przejściowe (75%-90% PKB) oraz bardziej rozwinięte (powyżej 90% PKB).

⁷ Komisja Europejska. Wniosek. *Rozporządzenie Rady określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020*, Bruksela, 29 czerwca 2011 r., COM (2011) 398 wersja ostateczna – 2011/0177 (APP), s. 1-8; *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Budżet z perspektywy „Europy 2020”, Część II: Poszczególne dziedziny polityki*, Bruksela, 29 czerwca 2011 r., COM (2011) 500 wersja ostateczna, s. 1-100.

brytyjskiego. Szwecja postulowała radykalne ograniczenie wydatków na wspólną politykę rolną i politykę spójności oraz przeznaczenie zaoszczędzonych w ten sposób środków na rozwój i innowacje. Natomiast Węgry zarzuciły Komisji Europejskiej, że konstruując projekt budżetu na lata 2014-2020 zaniżyła prognozy wzrostu węgierskiego PKB w prezentowanym okresie, co skutkowało ograniczeniem środków finansowych z polityki spójności dla tego państwa⁸. 12 września 2011 r. osiem państw płatników netto (Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy, Finlandia, Szwecja, Austria i Holandia) podczas posiedzenia ministrów ds. europejskich, w czasie którego negocjowana była sprawa wieloletnich ram finansowych, uchwaliło deklarację, w której domagały się one redukcji o 120 mld euro wydatków w budżecie na lata 2014-2020. Również Hiszpania, Czechy i Dania zapowiedziały, że dołączą do tejże grupy państw. Ostatecznie Dania poparła deklarację, ale wstrzymała się z jej podpisaniem, chcąc zachować bezstronność. Podstawowe zastrzeżenie, artykułowane przez jedenaście wspomnianych państw, odnosiło się do struktury budżetu, a ściślej mówiąc wyłączenia z głównego budżetu m.in. Funduszu Solidarności i Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji. W ich opinii rozwiązanie takie miało na celu jedynie pozorne ograniczenie wydatków budżetowych⁹. Na początku grudnia 2011 r. pięć państw płatników netto, (Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Holandia, Finlandia), zgłosiło postulat zamrożenia wydatków Unii Europejskiej na poziomie z 2013 r. przy uwzględnieniu stopy inflacji. Największych cięć w budżecie domagały się Francja (190 mld euro) oraz Szwecja (ok. 100 mld euro)¹⁰.

5 grudnia 2011 r. polska prezydencja podczas posiedzenia Rady do Spraw Ogólnych przedstawiła raport podsumowujący dotychczasowe negocjacje nad wieloletnimi ramami finansowymi. W dokumencie tym podkreślono, że już teraz istnieje „duża zgoda” w sprawie struktury budżetu zaproponowanego w projekcie Komisji Europejskiej, mimo krytycznej opinii niektórych państw członkowskich. Dotychczasowe negocjacje potwierdzały wszelako zainteresowanie poszczególnych państw utrzymaniem mocnej pozycji polityki spójności oraz – co do zasady – wspólnej polityki rolnej w strukturze wydatków budżetowych. Państwa członkowskie nie osiągnęły jednak pełnej zbieżności poglądów w sprawie kryteriów, według których należałoby kwalifikować poszczególne regiony do otrzymania pomocy, a także potrzeby ustanawiania tzw. regionów przejściowych, mogących liczyć na dalszą pomoc, mimo utraty prawa do środków finansowych Unii w ramach tzw. celu

⁸ Wielka Brytania, Szwecja i Węgry odrzucają propozycje budżetu UE, PAP, 29 lipca 2011 r.; por. też *Podsumowanie prezydencji we wrześniu [2011 r.]*. Komunikat prasowy, 4 października 2011 r., www.pl2011.eu.

⁹ UE: *Płatnicy netto przeciwko strukturze budżetu*, PAP, 12 września 2011 r.; S. Jędrzejewska, *Wieloletnie ramy finansowe 2014-2020*, <http://www.samorzadoweforum.pl/Prezentacje/>, s. 15.

¹⁰ *Raport w sprawie budżetu UE 2014-2020: bardzo wiele punktów spornych*, PAP, 5 grudnia 2011 r.

konwergencji (np. województwo mazowieckie i Warszawa). Wątpliwości wzbudzało także obniżenie z 4% do 2,5% PKB danego państwa członkowskiego limitu środków finansowych otrzymanych z budżetu Unii w latach 2014-2020. Niektóre delegacje uznały, że limit ten jest nadal za wysoki, inne zaś domagały się jego podniesienia. Podobne zastrzeżenia wzbudzała propozycja Komisji Europejskiej dotycząca stopniowego wyrównywania poziomów dopłat bezpośrednich dla rolników UE-15 i UE-12. Część delegacji sprzeciwiała się tej propozycji, inne oceniały ją jako niewystarczającą. Jeszcze inne kwestionowały w ogóle wysokość wydatków przewidywanych przez Komisję Europejską na wspólną politykę rolną (371,7 mld euro, w tym 281,8 mld euro na dopłaty bezpośrednie oraz 89,9 mld euro na rozwój obszarów wiejskich). W końcu wiele państw członkowskich negatywnie oceniało także propozycję Komisji Europejskiej w sprawie ustanowienia podatku od transakcji finansowych jako nowego źródła dochodu budżetu ogólnego Unii Europejskiej¹¹.

9 grudnia 2011 r. Rada Europejska podczas swojego posiedzenia w Brukseli „odnotowała” raport polskiej prezydencji, dotyczący negocjacji nad wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014-2020. Przyjmując z zadowoleniem przebieg prac przygotowawczych nad wieloletnim budżetem Unii Europejskiej prowadzonych przez polską prezydencję, Rada Europejska zaapelowała jednocześnie do prezydencji duńskiej o ich kontynuację, a także ponownie zwróciła się do instytucji unijnych o współpracę „w celu zapewnienia przyjęcia wieloletnich ram finansowych do końca 2012 r.”¹²

1.2. Zainicjowanie dyskusji na temat reformy polityki spójności po 2013 r.

Jeszcze przed objęciem prezydencji przez Polskę, 12 maja 2011 r. ministrowie ds. europejskich trzynastu państw członkowskich Unii (Grecja, Portugalia, Hiszpania oraz dziesięć nowo przyjętych państw – bez Malty i Cypru), zwanych także „koalicją przyjaciół spójności”, uzgodnili w Warszawie, że będą się wzajemnie wspierać w dążeniach do utrzymania dotychczasowych zasad finansowania polityki spójności¹³.

Podczas dyskusji na temat reformy polityki spójności po 2013 r. stanowisko polskiej prezydencji opierało się na założeniu, że polityka ta winna być podstawowym instrumentem realizacji celów strategii gospodarczej „Europa 2020” i jako taka powinna pozostać główną polityką unijną¹⁴. Z drugiej strony jednak,

¹¹ *Ibidem*; Raport w sprawie budżetu UE jest zrównoważony. Bo wszyscy są niezadowoleni, <http://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/>, s. 1-2.

¹² *Posiedzenie Rady Europejskiej 9 grudnia 2011 r., Konkluzje*, Bruksela, 9 grudnia 2011 r., EUCO 139/11, s. 7.

¹³ *Polityka spójności to nie fanaberie ubogich*, Wywiad z Elżbietą Bienkowską, minister ds. rozwoju regionalnego, „Gazeta Wyborcza”, 14.05.2011 r.

¹⁴ *Program polskiej prezydencji...*, s. 6.

wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020 powinny być wykorzystane do wzmocnienia konkurencyjności gospodarki Unii Europejskiej. Takie podejście polskiej prezydencji do polityki spójności było zasadniczo zbieżne ze stanowiskiem Komisji Europejskiej.

6 października 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet legislacyjny dla polityki spójności na lata 2014-2020, składający się z ośmiu projektów rozporządzeń¹⁵. Pakiet ten, przedstawiony z trzymiesięcznym opóźnieniem w stosunku do wcześniej deklarowanego terminu, w dużej mierze odzwierciedlał główne kierunki dyskusji na temat polityki spójności w nowej perspektywie finansowej, prowadzonej od czterech lat pomiędzy państwami członkowskimi oraz instytucjami unijnymi. Jej uczestnicy zgodnie konstatawali, że polityka spójności winna być ważnym instrumentem realizacji strategii „Europa 2020”, zaś fundusze służące jej realizacji powinny wspierać wszystkie regiony w Unii Europejskiej, w szczególności jednak regiony o najniższym poziomie rozwoju. Zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej w sprawie wieloletnich ram finansowych z 29 czerwca 2011 r. polityka spójności w latach 2014-2020 winna dysponować budżetem w wysokości 336 mld euro, przy czym 0,9 mld euro miało być przeznaczone na regiony peryferyjne i słabo rozwinięte, 162,6 mld euro na regiony najmniej rozwinięte, 39 mld euro – na regiony przejściowe, zaś 53,1 mld euro – na regiony bardziej rozwinięte. Ponadto 11,7 mld euro powinno być przekazane na współpracę terytorialną, natomiast 68,7 mld euro na Fundusz Spójności. Wykorzystanie środków pomocowych miało być lepiej skoordynowane z innymi politykami unijnymi, a także silniej ukierunkowane na osiąganie konkretnych rezultatów¹⁶.

Polska prezydencja uznała pakiet legislacyjny Komisji Europejskiej za dobry punkt wyjścia do rozpoczęcia oficjalnych negocjacji w sprawie reformy polityki spójności po 2013 r. W dniu 11 października 2011 r. przedstawiciele Komisji Europejskiej oficjalnie przedłożyli ów pakiet na forum Rady do Spraw Ogólnych. Kilka tygodni później, 15 listopada 2011 r., Rada omówiła ramy finansowe polityki spójności na lata 2014-2020. Równolegle pakiet legislacyjny był dyskutowany podczas negocjacji nad nowymi wieloletnimi ramami finansowymi. Działalność polskiej prezydencji w zakresie reformy polityki spójności zwieńczyło pierwsze w historii formalne spotkanie ministrów odpowiedzialnych za tę politykę. Odbyło się ono 16 grudnia 2011 r. w ramach posiedzenia Rady do Spraw Ogólnych. Było to również jedyne posiedzenie Rady do Spraw Ogólnych w czasie trwania polskiej prezydencji poświęcone wyłącznie polityce spójności. Podczas tego posiedzenia

¹⁵ *Polityka spójności. Program prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej – raport z postępów*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego RP, <http://www.mrr.gov.pl/>, s. 8-9. Informacja na temat publikacji pakietu rozporządzeń dotyczących polityki spójności 2014-2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego RP, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_spojnosci/Polityka_spojnosci_po_2013/Debata, s. 1.

¹⁶ *Informacja na temat publikacji pakietu rozporządzeń dotyczących polityki spójności 2014-2020...*, s. 1.

prezydencja przedstawiła raport na temat przebiegu dotychczasowych negocjacji nad pakietem legislacyjnym Komisji Europejskiej¹⁷.

Prezydencja stwierdziła w raporcie m.in., że dwadzieścia sześć państw członkowskich jednoznacznie poparło przyjęcie tzw. wspólnych ram strategicznych, zaproponowanych 10 listopada 2010 r. przez Komisję Europejską w piątym raporcie kohezyjnym. Wspólne ramy strategiczne winny być uchwalone przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, przy czym większość z delegacji wyraziła gotowość do przyjęcia ich w formie załącznika do rozporządzenia podstawowego. Dokument ten miał służyć koordynacji polityki spójności, wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa, koordynacji działań pięciu związanych z tymi politykami funduszy, a także odnosić się do innych polityk unijnych o wyraźnym wymiarze terytorialnym. Celem wspólnych ram strategicznych było również wspieranie strategii „Europa 2020” w zakresie: badań i rozwoju, innowacyjności, zatrudnienia, edukacji, wykluczenia społecznego, ubóstwa, przeciwdziałania zmianom klimatycznym i energetycznej¹⁸. Wszystkie państwa członkowskie poparły także powiązanie polityki spójności ze strategią „Europa 2020”, ale jednocześnie zdecydowana większość z nich wypowiedziała się za koniecznością uwzględniania specyfiki różnych regionów, wskazując na liczne problemy, jakie mogą się pojawić, gdyby punktem odniesienia dla polityki spójności były zalecenia i rekomendacje dla poszczególnych państw, wydawane przez Radę Unii Europejskiej na mocy art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4 TFUE. W związku z tym większość państw członkowskich zgodziła się z propozycją polskiej prezydencji, aby punktem odniesienia dla polityki spójności były Krajowe Programy Reform, a nie zalecenia, ponieważ to pozwoliłoby na lepsze dostosowanie instrumentów tej polityki do konkretnego kontekstu rozwojowego w danym państwie i zapewniłoby im wyższą skuteczność w osiąganiu celów prorozwojowych. Wszystkie państwa uznały także kierunki i cele wyznaczone przez strategię „Europa 2020” za odpowiednie, godząc się na prze-

¹⁷ *Ibidem*. Raport prezydencji z negocjacji pakietu legislacyjnego polityki spójności na lata 2014-2020, Bruksela, 7 grudnia 2011 r., 18097/11, s. 1-10. Raport podsumowujący debatę orientacyjną na temat polityki spójności po 2013 r. w ramach spotkania Rady ds. Ogólnych, Bruksela, 16 grudnia 2011 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego RP, <http://www.mrr.gov.pl/>, s. 1-4.

¹⁸ Nowa strategia programowania polityki spójności, przedstawiona w piątym raporcie kohezyjnym, poza wspólnymi ramami strategicznymi miała obejmować także umowy o partnerstwie w dziedzinie rozwoju i inwestycji oraz programy operacyjne. Umowy o partnerstwie definiowałyby (w oparciu o wspólne ramy strategiczne) priorytety inwestycyjne, przydział środków krajowych i unijnych na priorytetowe obszary i programy, a także cele jakie dane państwo zamierzałoby osiągnąć. Natomiast programy operacyjne, podobnie jak w perspektywie finansowej 2007-2013, stanowiłyby główne narzędzie zarządzania, por. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. *Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności*, Bruksela, 10 listopada 2010 r., COM(2010) 642/3, s. 1-12.

znaczenie środków finansowych z polityki spójności na rozwój przedsiębiorczości, badania i rozwój, innowacyjność, efektywność energetyczną, zmiany klimatu, zatrudnienie i integrację społeczną. Raport polskiej prezydencji, nad którym podczas tego samego posiedzenia Rady do Spraw Ogólnych odbyła się tzw. debata orientacyjna ministrów, został pozytywnie przyjęty przez pozostałe państwa członkowskie i winien stanowić podstawę dla dalszych prac prezydencji duńskiej oraz cypryjskiej¹⁹.

1.3. Partnerstwo wschodnie

Polska prezydencja realizowała założenia partnerstwa wschodniego, opierając się na własnym programie działania, ale także nawiązując do propozycji innych instytucji unijnych oraz doświadczeń i osiągnięć prezydencji węgierskiej. Wszelako jedynym ważnym wydarzeniem dotyczącym partnerstwa wschodniego w okresie sprawowania prezydencji przez Węgry, było zwołanie w maju 2011 r. inauguracyjnego posiedzenia Zgromadzenia Parlamentarnego Euronest, zreszającego przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych beneficjentów partnerstwa, czyli Ukrainy, Gruzji, Armenii, Azerbejdżanu, Mołdawii i Białorusi. Jego zadaniem winno być wspieranie, promocja i wzmocnienie współpracy na szczeblu parlamentarnym pomiędzy państwami realizującymi projekt partnerstwa wschodniego. Prezydencja węgierska zrezygnowała natomiast z organizacji, przypadającego na pierwszą połowę 2011 r., drugiego posiedzenia na szczycie państw partnerstwa wschodniego, argumentując to brakiem szerszego zainteresowania ze strony wielu państw członkowskich Unii. W rezultacie realizacja tego przedsięwzięcia przypadła polskiej prezydencji.

Posiedzenie na szczycie państw partnerstwa wschodniego odbyło się w dniach 29-30 września 2011 r. w Warszawie. Uczestniczyły w nim trzydzieści dwie delegacje państw członkowskich Unii Europejskiej i beneficjentów partnerstwa wschodniego (bez Białorusi, która zbojkotowała posiedzenie), a także przedstawiciele instytucji i organów unijnych. Dokonali oni bilansu pierwszych dwóch lat realizacji projektu²⁰. Uczestnicy posiedzenia uchwalili Wspólną deklarację szczytu partnerstwa wschodniego, która przewidywała realizację w przyszłości trzech celów współpracy. W ramach realizacji pierwszego celu przewidywano m.in. kontynuację lub rozpoczęcie negocjacji w sprawie zawarcia z poszczególnymi beneficjentami partnerstwa umów stowarzyszeniowych, zawierających także przepisy o utworzeniu stref wolnego handlu (*DCFTA*), przy czym negocjacje z Ukrainą winny się

¹⁹ *Polityka spójności. Program prezydencji Polski...*, s. 12. *Raport podsumowujący debatę orientacyjną na temat polityki spójności po 2013 r...*, s. 1-4.

²⁰ *Wspólna deklaracja szczytu partnerstwa wschodniego*, Warszawa, 29-30 września 2011 r., <http://pl2011.eu/content/wspolna-deklaracja-warszawskiego-szczytu-partnerstwa-wschodniego>, s. 1-2.

zakończyć jeszcze w okresie polskiej prezydencji²¹. Jeśli chodzi o drugi cel współpracy, państwa członkowskie Unii Europejskiej zgodziły się m.in. na współfinansowanie udziału beneficjentów partnerstwa w programach i agencjach unijnych. Obie strony postanowiły również zacieśnić dotychczasową dwustronną i wielostronną współpracę w dziedzinie energetyki m.in. poprzez przystąpienie kolejnych, obok Ukrainy i Mołdawii, beneficjentów partnerstwa do traktatu o wspólnocie energetycznej z 26 października 2005 r.²² Odnosząc się do trzeciego celu współpracy, sygnatariusze wspólnej deklaracji zapowiedzieli przegląd i modyfikację obowiązujących dotąd zasad wzajemnej współpracy. Ponadto państwa członkowskie Unii Europejskiej zadeklarowały znaczące zwiększenie z 600 mln euro do 1,9 mld euro wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację celów partnerstwa wschodniego w latach 2010-2013 w ramach programów dwustronnych i regionalnych²³.

Ponieważ sygnatariusze Wspólnej deklaracji szczytu partnerstwa wschodniego nie zdołali uzgodnić jednolitego stanowiska wobec Białorusi, opracowano i uchwalono odrębną deklarację w tej sprawie, którą podpisali jedynie szefowie państw lub rządów państw członkowskich Unii Europejskiej, ale nie przedstawiciele beneficjentów partnerstwa. W Deklaracji na temat sytuacji na Białorusi wyrażono „głębokie zaniepokojenie pogarszającą się sytuacją nieprzestrzegania praw człowieka, demokracji i rządów prawa na Białorusi”. Wezwano władze tego państwa „do natychmiastowego uwolnienia i rehabilitacji wszystkich więźniów politycznych, zaprzestania represji wobec społeczeństwa obywatelskiego i mediów, oraz rozpoczęcia dialogu politycznego z opozycją”. Z drugiej strony jednak, szefowie państw lub rządów krajów członkowskich Unii Europejskiej ponowili propozycję „pogłębienia kontaktów z Białorusią”, ale pod warunkiem „podjęcia przez władze białoruskie działań na rzecz demokracji, praworządności i przestrzegania praw człowieka”²⁴.

Mimo iż sprawa Białorusi wywarła negatywny wpływ na przebieg posiedzenia szefów państw lub rządów krajów partnerstwa wschodniego, do niewątpliwych osiągnięć polskiej prezydencji w realizacji tego projektu należy zaliczyć zakończenie negocjacji w sprawie podpisania umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, rozpoczęcie podobnych negocjacji z Gruzją i Mołdawią, podpisanie wspólnej deklaracji szczytu partnerstwa wschodniego, która zawierała lepszą niż dotąd ofertę współpracy z beneficjentami (zapowiedź m.in. zniesienia obowiązku wizowego, wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego oraz wzrostu nakładów finansowych

²¹ *Ibidem*, s. 2-5.

²² *Ibidem*, s. 5-7. *Traktat o wspólnocie energetycznej*, Ateny, 26 października 2005 r., Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2006, nr 198, s. 18-29.

²³ *Wspólna deklaracja szczytu partnerstwa wschodniego...*, s. 7-9.

²⁴ *Deklaracja w sprawie sytuacji na Białorusi przyjęta podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Warszawie 30 września 2011 r.*, <http://pl2011.eu/content/wspolna-deklaracja-warszawskiego-szczytu-partnerstwa-wschodniego>, s. 1.

na realizację celów partnerstwa), a także ustanowienie nowych organów, takich jak: Forum Biznesu Partnerstwa Wschodniego oraz Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego.

1.4. Wzmocnienie pozycji prezydencji w zakresie wewnętrznej reprezentacji Unii

Biorąc pod uwagę fakt, że wzajemne stosunki pomiędzy prezydencją a wysokim przedstawicielem Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa wciąż podlegają definiowaniu i kształtowaniu, należy podkreślić, że rządowi polskiemu udało się wzmocnić w tychże relacjach pozycję rotacyjnej prezydencji. Metodologia współpracy polskiej prezydencji z wysoką przedstawiciel Unii opierała się na intensywnych kontaktach zarówno na szczeblu politycznym, jak i roboczym (np. grupy robocze), czyli zasadniczo inaczej aniżeli podczas trwania prezydencji belgijskiej czy też węgierskiej. Najbardziej widocznym przykładem wzmocnienia pozycji rotacyjnej prezydencji we wspomnianych relacjach był wpływ polskiego rządu na merytoryczny porządek nieformalnego posiedzenia ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich Unii Europejskiej w formule Gymnich, które to posiedzenia od 1974 r. już tradycyjnie odbywają się w czasie trwania każdej prezydencji. Podczas spotkania ministrów w formule Gymnich w dniach 2-3 września 2011 r. w Sopocie polska prezydencja zdołała włączyć do jego agendy zagadnienia, należące do jej celów operacyjnych. Były to kwestie dotyczące europejskiej polityki sąsiedztwa, w szczególności sprawy związane z partnerstwem wschodnim oraz idea utworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji (*European Endowment for Democracy – EED*)²⁵.

1.5. Nowe regulacje w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Niezwykle istotnym osiągnięciem polskiej prezydencji w polityce wizowej było podpisanie 14 grudnia 2011 r. przez ministrów spraw zagranicznych Polski, Radosława Sikorskiego, i Rosji, Siergieja Ławrowa, umowy o bezwizowym ruchu przygranicznym pomiędzy Polską a obwodem Kaliningradzkim. Wcześniej, 27 października 2011 r. podczas posiedzenia w Luksemburgu, Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych przyjęła ogólne podejście w sprawie projektu zmian przepisów Unii Europejskiej, dotyczących małego ruchu granicznego (*Local Border Traffic – LBT*). Zmiany te miały ułatwić przekraczanie granicy w rejonie Obwodu Kaliningradzkiego. Umową o bezwizowym ruchu przygranicznym z 14 grudnia 2011 r. objęte zostały: cały obszar Obwodu Kaliningradzkiego,

²⁵ Podsumowanie prezydencji we wrześniu [2011 r.]. Komunikat prasowy, 4 października 2011 r., www.pl2011.eu; .

część województwa warmińsko-mazurskiego (miasta: Elbląg, Olsztyn, powiaty: elbląski, braniewski, lidzbarski, bartoszycki, olsztyński, kętrzyński, mragowski, giżycki, gołdapski, olecki, węgorzewski) oraz część województwa pomorskiego (Gdynia, Sopot, Gdańsk, powiaty: pucki, gdański, nowodworski i malborski). Umowa umożliwia wielokrotne przekraczanie granicy polsko-rosyjskiej przez mieszkańców zamieszkujących wspomnianą strefę przygraniczną²⁶.

Zaproponowanie europejskiego paktu przeciwko narkotykom syntetycznym i jego przyjęcie przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych było jednym z celów operacyjnych polskiej prezydencji w ramach zapobiegania i zwalczania przestępczości narkotykowej. Projekt paktu opracowany został przez ekspertów Centralnego Biura Śledczego i Komendy Głównej Policji. 8 września 2011 r. był on dyskutowany na forum Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w Zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Komitet zaakceptował ten dokument, co otworzyło drogę do jego przyjęcia przez Radę. 27 października 2011 r. podczas posiedzenia w Luksemburgu Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych przyjęła europejski pakt przeciw narkotykom syntetycznym. Pakt stanowi praktyczną realizację programu sztokholmskiego i strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej przyjętej w 2010 r. przez Radę Europejską. Zawiera przepisy umożliwiające przeciwdziałanie produkcji i handlowi narkotyków syntetycznych, zwalczanie nowych substancji psychoaktywnych oraz przeprowadzanie szkoleń dla organów ścigania, pozwalających m.in. na wykrywanie i likwidację nielegalnych laboratoriów. Europejski pakt przeciwko narkotykom syntetycznym niewątpliwie wzmacnia zwalczanie przez Unię zagrożeń wynikających z produkcji i przemytu narkotyków syntetycznych, w tym także tzw. dopalaczy. Jego implementacja winna nastąpić pod nadzorem Komitetu Współpracy Operacyjnej w Zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego przez określenie planów strategicznych i celów operacyjnych²⁷.

2. Osiągnięcia o przełomowym znaczeniu dla dotychczasowych prac legislacyjnych lub sporów politycznych

2.1. Uchwalenie pakietu sześciu aktów prawnych wzmacniających zarządzanie gospodarcze w strefie euro i Unii Europejskiej

Działania mające na celu wzmocnienie zarządzania gospodarczego w strefie euro i Unii Europejskiej stanowiły jeden z najważniejszych obszarów aktywności mediacyjnej, administracyjnej i koordynacyjnej polskiej prezydencji. W związku

²⁶ Umowa między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, <http://www.msz.gov.pl/>, s. 1-10.

²⁷ A. Koziołek, *Rada UE przyjęła Europejski pakt przeciwko narkotykom syntetycznym...*, s. 1.

z pogłębiającym się kryzysem zadłużeniowym niektórych państw członkowskich strefy euro (Grecja, Irlandia, Portugalia), już we wrześniu 2010 r. Komisja Europejska zaproponowała przyjęcie nowych, bardziej radykalnych przepisów dotyczących dyscypliny finansowej i niemal automatycznych sankcji dla tych państw, które naruszałyby tę dyscyplinę. Okazało się bowiem, że dotychczasowe przepisy Paktu Stabilności i Wzrostu z 1997 r., łącznie z ich nowelizacją z 2005 r., nie wystarczały do zapobieżenia wystąpieniu kryzysu zadłużeniowego. Nowe przepisy Komisja Europejska zawarła w sześciu projektach aktów prawnych (pięciu rozporządzeniach i jednej dyrektywie), które odtąd zaczęto także nazywać sześciopakiem. Negocjacje nad wspomnianym pakietem aktów prawnych trwały ponad rok. Parlament Europejski zgłosił ponad dwa tysiące poprawek do wszystkich projektów aktów prawnych Komisji Europejskiej. Ich uchwalenie utrudniał jednak w głównej mierze spór między Parlamentem Europejskim a Radą Unii Europejskiej o mechanizm podejmowania decyzji w sprawie stosowania sankcji. Prezydencji węgierskiej nie udało się osiągnąć porozumienia w tej kwestii z Parlamentem Europejskim.

Najwięcej kontrowersji budziła odpowiedź na pytanie, czy w stosowaniu sankcji miałby obowiązywać pewien automatyzm, tzn. na ile sankcje winny być niezależne od decyzji Rady Unii Europejskiej. Ostatecznie dopiero w połowie września 2011 r. polskiej prezydencji udało się osiągnąć kompromis, polegający na tym, że decyzja o zastosowaniu sankcji (które mają sięgać 0,2 proc. PKB z poprzedniego roku, początkowo w formie depozytu, potem bezzwrotnej grzywny) będzie przyjmowana zgodnie z zasadą tzw. odwróconej większości kwalifikowanej. Oznacza to, że decyzja zobowiązująca dane państwo do złożenia oprocentowanego lub nieoprocenowanego depozytu albo grzywny zostanie przyjęta przez Radę Unii Europejskiej, jeżeli w terminie dziesięciu dni od uchwalenia przez Komisję Europejską zalecenia w tej sprawie, Rada nie odrzuci go kwalifikowaną większością głosów²⁸.

Kompromis w sprawie mechanizmu podejmowania decyzji o zastosowaniu sankcji umożliwił uchwalenie pakietu sześciu aktów prawnych²⁹. Przewiduje on

²⁸ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 306, s. 4-5.

²⁹ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 306, s. 12-24; *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 306, s. 1-7; *Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 306, s. 33-40; *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 306, s. 25-32; *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady*

zaostrenie reguł fiskalnych, przede wszystkim dla państw strefy euro, a także wzmocnienie koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich Unii Europejskiej. Cztery akty dotyczące finansów publicznych reformują obie zasadnicze części Paktu Stabilności i Wzrostu z 1997 r. – część zapobiegawczą (system wielostronnego nadzoru) oraz część naprawczą (procedura unikania nadmiernego deficytu)³⁰. Reforma ta polega zasadniczo na nadaniu bardziej restrykcyjnego charakteru systemowi wielostronnego nadzoru i procedurze unikania nadmiernego deficytu. Sankcje wobec państw strefy euro za nieprzestrzeganie reguł i zasad polityki budżetowej ulegają rozszerzeniu oraz wprowadzone zostają na wcześniejszym niż dotąd etapie. Mogą być one stosowane zarówno w części zapobiegawczej (oprocentowane depozyty), jak i w części naprawczej (nieoprocentowane depozyty lub nawet grzywny). Grzywny mają być również nakładane na państwa członkowskie, które manipulują danymi statystycznymi dotyczącymi wielkości długu publicznego i deficytu budżetowego. Proces nakładania sankcji winien odtąd podlegać mniejszej uznaniowości, a rola Komisji Europejskiej w ramach nadzoru zostaje znacznie wzmocniona. Ponadto o wiele większe znaczenie niż dotąd przyznaje się mechanizmowi kontroli kryterium długu publicznego, który odgrywał dotychczas znacznie mniejszą rolę aniżeli mechanizm kontroli deficytu budżetowego. Odtąd przekroczenie długu publicznego powyżej 60% PKB winno być traktowane tak samo surowo jak przekroczenie deficytu budżetowego powyżej 3% PKB (rekomendacje, nakaz obniżenia, a nawet grzywna)³¹.

Wprowadzone zmiany obejmują ponadto poprawę dialogu makroekonomicznego między instytucjami Unii Europejskiej (zwłaszcza Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską) oraz ustanowienie mechanizmu nadzoru w ramach procedury nadmiernej nierównowagi. Ten ostatni mechanizm (z potencjalnymi sankcjami za brak dyscypliny) dotyczy państw osiągających deficyt lub nadwyżkę w bilansie obrotów bieżących, choć zachowuje on stosowne zróżnicowanie oceny obu przypadków. Nowa dyrektywa o wymogach dla ram budżetowych zapewnia natomiast, że krajowe rozwiązania będą sprzyjać wzmocnieniu dyscypliny fiskalnej w Unii Europejskiej³².

(UE) nr 1174/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 306, s. 8-11; Dyrektywa Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 306, s. 41-46.

³⁰ Celem części zapobiegawczej Paktu Stabilności i Wzrostu było przeciwdziałanie na wczesnym etapie wystąpieniu nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych, zaś celem części naprawczej – uruchomienie procedury unikania nadmiernego deficytu; szerzej na temat genezy oraz zasad Paktu Stabilności i Wzrostu, por. J.J. Węc, *Polityczno-prawne aspekty procesu konstytuowania oraz reformy Unii Gospodarczej i Walutowej. Od planu Wernera do traktatu konstytucyjnego*, „Politeja”, 2009, nr 2, s. 197-202, 208.

³¹ Państwom nienależącym do strefy euro nie grożą kary finansowe, lecz jedynie rekomendacje lub nakaz obniżenia deficytu budżetowego czy też długu publicznego.

³² *Najważniejsze rezultaty prac prezydencji polskiej w Radzie Unii Europejskiej*. Komunikat prasowy, 22 grudnia 2011 r., www.pl2011.eu.

2.2. Kompromis w sprawie budżetu ogólnego Unii Europejskiej na 2012 rok

Mimo narastających sprzeczności pomiędzy państwami członkowskimi, które były podyktowane głównie kryzysem zadłużeniowym państw strefy euro, polskiej prezydencji udało się sprawnie doprowadzić do końca negocjacje nad budżetem ogólnym Unii Europejskiej na 2012 r. Był to pierwszy budżet po wejściu w życie traktatu lizbońskiego, jaki Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski uzgodniły w terminie przewidzianym przepisami prawa, który upływał 21 listopada.

Prace nad nim rozpoczęły się w styczniu 2011 r., kiedy to Komitet Budżetowy Rady Unii Europejskiej pod przewodnictwem prezydencji węgierskiej, ale we współpracy z Polską, rozpoczął opracowywanie wytycznych do budżetu ogólnego na rok 2012. Realizacją zasadniczej części procedury budżetowej zajęła się jednak dopiero polska prezydencja. W czasie negocjacji ujawniły się znaczące różnice poglądów pomiędzy Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim na temat wysokości wydatków budżetowych w 2012 r. Wskazując na konieczność wprowadzenia oszczędności w okresie kryzysu zadłużeniowego, rządy państw członkowskich, głównie pod naciskiem Wielkiej Brytanii, wspieranej przez Francję i Niemcy, zaproponowały zamrożenie wydatków budżetowych na poziomie z 2011 r. Postulowały one, aby wysokość wydatków budżetowych w 2012 r. wyniosła 129,088 mld euro (po stronie płatności), co stanowiło zaledwie 0,98% DNB całej Unii Europejskiej i oznaczało wzrost wydatków jedynie o 2,02% w stosunku do 2011 r., czyli zasadniczo o wysokość stopy inflacji. Postulat ten był równoznaczny z obcięciem o ponad 3,6 mld euro propozycji wydatków przedstawionych przez Komisję Europejską w projekcie budżetu. Jednak pole manewru Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego w negocjacjach z Radą Unii Europejskiej było znacznie ograniczone. W budżecie ogólnym na rok 2011 zabrakło bowiem pieniędzy na pokrycie dodatkowych wydatków w polityce społecznej (Europejski Fundusz Społeczny) i badaniach. W związku z tym Parlament Europejski zaakceptował wspomniane wyżej propozycje rządów państw członkowskich w zamian za ich zgodę na korektę budżetu z 2011 r., polegającą na podniesieniu ogólnego wzrostu płatności o 200 mln brakujących euro. Negocjacje zakończyły się w nocy z 18 na 19 listopada 2011 r. osiągnięciem porozumienia, które przewidywało, że wysokość wydatków budżetowych w 2012 r. po stronie płatności wyniesie 129,088 mld euro (tak jak chciała Rada Unii Europejskiej), zaś po stronie zobowiązań – 147,232 mld euro. Decyzja o istotnym wzroście wydatków budżetowych po stronie zobowiązań wychodziła naprzeciw postulatowi Parlamentu Europejskiego, wynikającym z realizacji strategii „Europa 2020” oraz z zewnętrznych wyzwań Unii³³.

³³ *Ibidem*; Unia Europejska ma budżet na 2012 rok, PAP, 19 listopada 2011 r.

2.3. Wzmocnienie pozycji prezydencji w zakresie zewnętrznej reprezentacji Unii

Korzystając głównie ze swej funkcji mediacyjnej, polska prezydencja doprowadziła do rozwiązania długotrwałego sporu o to, w jaki sposób Unia Europejska winna być reprezentowana w organizacjach międzynarodowych. Spór wynikał z rozbieżności w interpretacji przepisów traktatu lizbońskiego przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, Komisję Europejską i Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Traktat lizboński powierzył wprawdzie funkcję reprezentacji zewnętrznej Unii Europejskiej: przewodniczącemu Rady Europejskiej, wysokiemu przedstawicielowi Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, Komisji Europejskiej oraz delegatom Unii. Wszelako nie zmienił on podziału kompetencji pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi w poszczególnych obszarach aktywności Unii. W wielu działaniach zewnętrznych państwa członkowskie posiadają bowiem nadal pełne uprawnienia do określania zasad swojej reprezentacji na forach międzynarodowych. Dzięki pośrednictwu polskiej prezydencji państwa członkowskie, Komisja Europejska oraz Europejska Służba Działań Zewnętrznych wypracowały ogólne zasady przygotowywania przez Unię Europejską stanowisk i oświadczeń, przedkładanych następnie na forum organizacji międzynarodowych. 22 października 2011 r. zasady te zaakceptowane zostały przez Radę do Spraw Ogólnych. Doprecyzowują one, kiedy delegacja Unii Europejskiej winna stosować formułę „z upoważnienia UE”, a kiedy „z upoważnienia UE i państw członkowskich”. Ponadto przewidują procedurę rozwiązywania ewentualnych sporów w tej sprawie. Porozumienie ma mieć charakter stałego mechanizmu. Komisja Europejska i Europejska Służba Działań Zewnętrznych zostały zobowiązane, aby do końca 2012 r. przedłożyć państwom członkowskim raport z jego funkcjonowania³⁴. Osiągnięty kompromis niewątpliwie wzmocni pozycję Unii Europejskiej w relacjach z zewnętrznymi partnerami, ponieważ umożliwi Unii przemawianie „jednym głosem” na forum organizacji międzynarodowych, na przykład ONZ czy OBWE³⁵.

³⁴ *Najważniejsze rezultaty prac prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej w październiku [2011 r.]*. Komunikat prasowy, 28 października 2011 r., www.pl2011.eu; K. Niklewicz, *Kompromis w sprawie zewnętrznej reprezentacji Unii*, <http://pl2011.eu/content/kompromis-w-sprawie-zewnetrznej-reprezentacji-unii>, s. 1.

³⁵ Do przełomowych osiągnięć polskiej prezydencji należy także zaliczyć jej negocjacje poświęcone ustanowieniu jednolitego systemu ochrony patentowej w Unii Europejskiej oraz przedłużeniu na lata 2012-2013 zasad funkcjonowania programu pomocy żywnościowej dla najbardziej potrzebujących obywateli Unii, por. *Posiedzenie Rady ds. Konkurencji (Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Badań i Przestrzeni Kosmicznej)*. Komunikat prasowy, Bruksela, 29-30 września 2011 r., 14691/11, s. 9; *Posiedzenie Rady ds. Konkurencji (Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Badań i Przestrzeni Kosmicznej)*. Komunikat prasowy, Bruksela, 5-6 grudnia 2011 r., 18115/11, s. 19-21. Najważniejsze rezultaty prac prezydencji polskiej w Radzie Unii Europejskiej. Komunikat prasowy, 22 grudnia 2011 r., www.pl2011.eu.

3. Osiągnięcia stanowiące kontynuację dotychczasowych prac legislacyjnych lub debaty politycznej

3.1. Debata na temat pogłębienia rynku wewnętrznego i źródeł wzrostu gospodarczego

Polska prezydencja kontynuowała debatę na temat pogłębienia rynku wewnętrznego jako przesłanki przyspieszenia wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej, rozpoczętą jeszcze przez prezydencję belgijską³⁶. W dniach 3-4 października 2011 r. w Krakowie odbyło się pierwsze Forum Jednolitego Rynku, zorganizowane wspólnie przez polską prezydencję, Parlament Europejski i Komisję Europejską. Było to spotkanie polityków, przedsiębiorców, przedstawicieli zrzeszeń pracodawców, związków zawodowych i organizacji pozarządowych. Zasadniczym celem Forum była identyfikacja barier utrudniających rozwój i funkcjonowanie na wspólnym rynku oraz znalezienie sposobu na ich usunięcie. Przedmiotem dyskusji były m.in.: reforma unijnego prawa zamówień publicznych, rozwój handlu elektronicznego, ułatwienia w prowadzeniu działalności gospodarczej i poprawa komunikacji pomiędzy instytucjami jednolitego rynku a obywatelami.

Forum Jednolitego Rynku uchwaliło deklarację polityczną, którą przekazano Radzie Unii Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu i Komisji Europejskiej. Deklaracja zobowiązywała rządy państw członkowskich, Komisję Europejską i Parlament Europejski do podjęcia działań mających na celu wykorzystanie jednolitego rynku jako motoru wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej. W deklaracji krakowskiej zidentyfikowano także, i zapowiedziano likwidację, dwudziestu najdotkliwszych dla przedsiębiorców i pracowników barier regulacyjnych, utrudniających ich funkcjonowanie na rynku wewnętrznym. W ślad za tym deklaracja zawierała zobowiązanie do konkretnych działań w celu wykorzystywania możliwości i dalszego rozwoju rynku wewnętrznego. Zaproponowano w niej wprowadzenie europejskiej legitymacji zawodowej i przepisów uznających kwalifikacje zawodowe we wszystkich państwach członkowskich Unii. Za niezwykle ważne zadanie uznano potrzebę poprawy ustawodawstwa dotyczącego zamówień publicznych w celu ułatwienia dostępu do nich małym i średnim przedsiębiorstwom. W deklaracji zwrócono również uwagę na konieczność zwiększenia mobilności usług i osób na obszarze Unii Europejskiej, ustanowienia ułatwień w prowadzeniu działalności gospodarczej, a także rozwoju handlu elektronicznego jako jedno z rozwiązań problemu kryzysu gospodarczego³⁷.

³⁶ Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Nowe zasady sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Bilans prezydencji belgijskiej*, „Przegląd Zachodni”, 2011, nr 3, s. 14.

³⁷ *Forum Jednolitego Rynku. Deklaracja krakowska*, Kraków, 3-4 października 2011 r., <http://www.mg.gov.pl/>, s. 1-2.

Deklaracja krakowska stała się następnie podstawą konkluzji przyjętych przez Radę ds. Konkurencji Rada (Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Badań i Przestrzeni Kosmicznej) podczas jej posiedzenia 5-6 grudnia 2011 r. w Brukseli. Rada stwierdziła, że jest gotowa przeanalizować wprowadzenie europejskiej legitymacji zawodowej, uznała handel elektroniczny jako czynnik mogący przyczynić się do pobudzenia wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy, a także pozytywnie oceniła zamiar Komisji Europejskiej w sprawie uproszczenia przepisów dotyczących zamówień publicznych. Rada zaapelowała także do Komisji Europejskiej, aby przedstawiła ona dwanaście priorytetowych wniosków ustawodawczych, określonych w Akcie o Jednolitym Rynku zgodnie z harmonogramem przewidzianym w tym dokumencie³⁸.

W ramach debaty o pogłębieniu rynku wewnętrznego polska prezydencja przygotowała wspólnie z Komisją Europejską raport na temat źródeł wzrostu gospodarczego, zatytułowany Europejski konsensus na rzecz wzrostu. 6 października 2011 r. został on zaprezentowany w Brukseli. Dokument ten zawierał propozycje działań, wychodzących daleko poza ramy doraźnej walki z kryzysem zadłużeniowym. Celem raportu była odpowiedź na dwa podstawowe dla Unii Europejskiej pytania: po pierwsze, na jakie siły rozwojowe należy postawić w celu przyspieszenia wzrostu gospodarczego?; po drugie, jak pogodzić potrzebę podejmowania inwestycji stymulujących rozwój z koniecznością zachowania zrównoważonych finansów publicznych? Polska prezydencja wskazała w tym dokumencie na obszary o największym potencjale rozwojowym, takie jak: kapitał ludzki; rynek wewnętrzny (e-gospodarka, usługi oraz infrastruktura); sektor małych i średnich przedsiębiorstw; „zielona gospodarka”; polityka regionalna, a także uintensywnienie wymiany handlowej z otoczeniem międzynarodowym i otwarcie Unii na współpracę naukową i technologiczną z państwami trzecimi. Poza wspomnianą diagnozą raport zawierał także rekomendacje dla Unii Europejskiej do podjęcia konkretnych działań we wspomnianych obszarach³⁹.

23 października 2011 r. raport prezydencji został zaakceptowany przez Radę Europejską podczas jej posiedzenia w Brukseli. Opierając się na tym raporcie, Rada Europejska przyjęła także konkluzje, które zawierały listę rekomendacji dotyczących inicjatyw pro wzrostowych, w dużej mierze zbieżną z propozycjami polskiej prezydencji⁴⁰.

³⁸ *Posiedzenie Rady ds. Konkurencji (Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Badań i Przestrzeni Kosmicznej)*. Komunikat prasowy, Bruksela, 5-6 grudnia 2011 r., 18115/11, s. 10-16.

³⁹ *Europejski konsensus na rzecz wzrostu. Raport polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, <http://pl2011.eu>, s. 3-51.

⁴⁰ *Posiedzenie Rady Europejskiej 23 października 2011 r. Konkluzje*, Bruksela, 30 listopada 2011 r., EUCO 52/1/11, REV 1, s. 1-6. s. 1-7.

3.2. Prace legislacyjne dotyczące bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej

Polska prezydencja kontynuowała także prace legislacyjne dotyczące bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej, zainicjowane przez prezydencję węgierską na podstawie konkluzji Rady Europejskiej z 4 lutego 2011 r. w sprawie polityki energetycznej i innowacyjnej oraz konkluzji Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii z 28 lutego tegoż roku, określających założenia strategii Unii w polityce energetycznej aż do 2020 r.⁴¹ Rząd polski, zgodnie ze swoim programem działania, przeprowadził debatę nad kierunkami rozwoju zewnętrznej polityki energetycznej Unii, zakończył negocjacje nad rozporządzeniem w sprawie spójności i przejrzystości rynku energii, a także kontynuował prace nad pakietem infrastrukturalnym i aktami dotyczącymi efektywności energetycznej. Postulaty polskiego rządu, zgłaszane podczas negocjacji, dotyczyły zasadniczo solidarności energetycznej, zasad finansowania rozbudowy infrastruktury energetycznej, wewnętrznych źródeł energii, a także ustanowienia rynku gazu i energii elektrycznej w sposób zapewniający przedsiębiorstwom konkurencyjne warunki działania.

Wyniki debaty nad kierunkami rozwoju zewnętrznej polityki energetycznej Unii w najbliższych latach były konkluzje Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii z 24 listopada 2011 r. w sprawie wzmocnienia zewnętrznej polityki energetycznej. Zdefiniowane w nich zostały m.in. zasady rynkowe obowiązujące w relacjach zewnętrznych, najważniejsze projekty infrastrukturalne umożliwiające dostawy surowców spoza Unii, a także reguły współpracy państw członkowskich Unii na forach międzynarodowych, w szczególności na forum Międzynarodowej Agencji Energetycznej (MAE) oraz Międzynarodowej Agencji Energii Odnawialnej (IRENA)⁴². Respektując kompetencje Unii Europejskiej i państw członkowskich, zewnętrzna polityka energetyczna Unii miała być spójna z jej strategią w polityce energetycznej i niskoemisyjnej do 2050 r. Wszelako efektywność zewnętrznej polityki energetycznej była uzależniona przede wszystkim od ustanowienia w Unii jednolitego rynku energii. 9 grudnia 2011 r. konkluzje Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii zostały zaakceptowane przez Radę Europejską⁴³.

Polska prezydencja zakończyła również negocjacje z Parlamentem Europejskim w sprawie przyjęcia rozporządzenia o spójności i przejrzystości rynku energii (REMIT). Rozporządzenie zostało uchwalone przez Parlament Europejski i Radę

⁴¹ *Posiedzenie Rady Europejskiej 4 lutego 2011 r. Konkluzje*, Bruksela, 4 lutego 2011 r., EUCO 2/11, s. 1-15. *Posiedzenie Rady ds. Transportu, Turystyki i Energii 28 lutego 2011 r.* Komunikat prasowy, Bruksela, 28 lutego 2011 r., 6950/11, s. 3-5.

⁴² *Posiedzenie Rady ds. Transportu, Turystyki i Energii 24 listopada 2011 r. Komunikat Rady w sprawie bezpieczeństwa dostaw energii i międzynarodowej współpracy energetycznej – „Polityka energetyczna UE: stosunki z partnerami spoza UE”.* Konkluzje Rady w sprawie wzmocnienia wymiaru zewnętrznego unijnej polityki energetycznej, Bruksela, 25 listopada 2011 r., 17615/11, s. 1-13.

⁴³ *Posiedzenie Rady Europejskiej w 9 grudnia 2011 r., Konkluzje...*, s. 3.

Unii Europejskiej 25 października 2011 r. Określało ono zasady przejrzystego hurtowego obrotu energią oraz ustanawiało przepisy zakazujące stosowania niewłaściwych praktyk wpływających na hurtowe rynki energii. Przewidywało ono również monitorowanie hurtowych rynków energii przez Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki w ścisłej współpracy z krajowymi organami regulacyjnymi i z uwzględnieniem wzajemnych oddziaływań między systemem handlu uprawnieniami do emisji a hurtowymi rynkami energii. W ten sposób uczyniono istotny krok w kierunku ustanowienia do 2014 r. jednolitego rynku energii w Unii Europejskiej⁴⁴.

W ramach negocjacji nad pakietem infrastrukturalnym i aktami dotyczącymi efektywności energetycznej polska prezydencja przyczyniła się również do znacznego zaawansowania prac legislacyjnych nad dyrektywą o efektywności energetycznej oraz rozporządzeniem w sprawie transeuropejskiej infrastruktury przesyłowej. Prowadząc prace nad tekstem dyrektywy, polski rząd dążył do uzgodnienia elastycznych ram prawnych umożliwiających zwiększenie efektywności energetycznej o 20% do 2020 r. Z kolei projekt rozporządzenia w sprawie transeuropejskiej infrastruktury przesyłowej zawierał m.in. propozycje skrócenia czasu niezbędnego na wydawanie pozwoleń, ustanowienia mechanizmu podziału kosztów przeznaczonych na realizację projektów transgranicznych, a także stworzenia systemu zachęt i bodźców inwestycyjnych. Jego celem miało być zapewnienie korzystnych warunków rozbudowy transeuropejskiej infrastruktury przesyłowej, co winno przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa dostaw, sprawnego przejścia na gospodarkę niskoemisyjną oraz zakończenia budowy wewnętrznego rynku energii.

3.3. Strategia rozszerzeniowa

Mimo obiekcji i wątpliwości rządów wielu państw członkowskich, uwarunkowanych głównie kryzysem zadłużeniowym strefy euro oraz potrzebą wewnętrznej i zewnętrznej konsolidacji Unii Europejskiej, polskiej prezydencji udało się utrzymać ideę podmiotowego rozszerzania Unii jako ważnego elementu składowego agendy europejskiej. W okresie sprawowania przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej podpisano traktat akcesyjny z Chorwacją, kontynuowano negocjacje akcesyjne z Islandią, zadeklarowano rozpoczęcie takich negocjacji z Czarnogórą, a także zapowiedziano podjęcie ewentualnej decyzji o nadaniu Serbii statusu państwa kandydującego do Unii Europejskiej.

5 grudnia 2011 r. Rada do Spraw Ogólnych podczas posiedzenia w Brukseli uchwaliła konkluzje w sprawie rozszerzenia oraz procesu stabilizacji i stowarzysze-

⁴⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 326, s. 1-15.

nia. Rada odniosła się w nich do komunikatu Komisji Europejskiej z 12 października 2011 r. w sprawie strategii rozszerzeniowej, opinii na temat przystąpienia Chorwacji do Unii Europejskiej, opinii dotyczącej wniosku akcesyjnego Serbii, a także raportu z postępu prac odnoszących się do Turcji, Islandii, Macedonii, Czarnogóry, Albanii, Bośni i Hercegowiny oraz Kosowa. Wyraziła ona swoje poparcie dla dotychczasowej strategii rozszerzeniowej Unii Europejskiej, stwierdzając m.in., że potencjał modernizacyjny procesu rozszerzania stymuluje w państwach nim objętych dalekosiężne reformy polityczne i gospodarcze, z których korzysta także Unia jako całość⁴⁵.

9 grudnia 2011 r. Rada Europejska podczas swojego posiedzenia w Brukseli zatwierdziła konkluzje Rady do Spraw Ogólnych. Przed posiedzeniem podpisany został również traktat akcesyjny z Chorwacją. Rada Europejska zapowiedziała rozpoczęcie w czerwcu 2012 r. negocjacji akcesyjnych z Czarnogórą. W ślad za tym zobowiązała ona Radę do Spraw Ogólnych do przeprowadzenia analizy dotychczasowego procesu reform dostosowawczych, w szczególności w zakresie przestrzegania zasad państwa prawa i praw podstawowych (głównie walka z przestępczością zorganizowaną i korupcją), na podstawie raportu Komisji Europejskiej, który winien zostać jej przedłożony w pierwszej połowie 2012 r. Ponadto Rada Europejska zleciła Radzie do Spraw Ogólnych dokonanie stosownej analizy, a następnie wydanie opinii stwierdzającej, że Serbia w niezbędnym stopniu spełniła już kryteria członkostwa. Jeśli opinia taka byłaby pozytywna, Rada do Spraw Ogólnych w lutym 2012 r. podjęłaby ewentualną decyzję o przyznaniu Serbii statusu państwa kandydującego do Unii Europejskiej, zaś w marcu tegoż roku uczyniłaby to Rada Europejska. W nawiązaniu do oświadczeń i gróźb ze strony Turcji dotyczących jej przyszłych relacji z prezydencją cypryjską, Rada Europejska wezwała to państwo do „pełnego poszanowania urzędu prezydencji Rady”⁴⁶.

3.4. Nowe regulacje w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Osiągnięciem polskiej prezydencji w polityce kontroli granic zewnętrznych i stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania tymi granicami była nowelizacja rozporządzenia o funkcjonowaniu Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (*Frontex*). Zmiana ta została w dużej mierze przyspieszona przez wydarzenia tzw. wiosny arabskiej. Masowy *exodus* imigrantów z Afryki Północnej do Unii Europejskiej uzmysłowił konieczność zacieśnienia współpracy pomiędzy państwami członkowskimi a *Frontex* w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony granic zewnętrznych Unii. W związku z tym nieodzowne stało się także

⁴⁵ Posiedzenie Rady do Spraw Ogólnych 5 grudnia 2011 r. Konkluzje Rady w sprawie rozszerzenia oraz procesu stabilizacji i stowarzyszenia, Bruksela, 5 grudnia 2011 r., 18195/11, s. 1-2, 5-21.

⁴⁶ Posiedzenie Rady Europejskiej w 9 grudnia 2011 r. Konkluzje..., s. 4-6.

rozszerzenie uprawnień agencji. Nowelizacja wspomnianego rozporządzenia była rezultatem kompromisu osiągniętego przez prezydencję i Parlament Europejski. 25 października 2011 r. przyjęte zostało rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady, zmieniające rozporządzenie Rady z 26 października 2004 r. Stanowi ono ważny krok w kierunku wzmocnienia ochrony i bezpieczeństwa granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Umożliwia efektywniejsze niż dotąd wspieranie państw członkowskich przez *Frontex* w sytuacjach kryzysowych. Do nowych zadań *Frontex* będzie należała w najbliższej przyszłości możliwość rozmieszczania tzw. europejskich zespołów straży granicznej na granicach zewnętrznych Unii. Zespoły te mają się składać z oddelegowywanych do agencji przez państwa członkowskie funkcjonariuszy ich straży granicznych na podstawie corocznych porozumień. Winny one wspierać oddziały narodowe straży granicznej w walce z niekontrolowanym napływem imigrantów lub zaplanowanymi wcześniej imprezami masowymi (np. sportowymi). Interwencje europejskiego zespołu straży granicznej mają następować jednak wyłącznie na wniosek zainteresowanego lub zainteresowanych państw członkowskich. Zwiększeniu powinny także ulec zasoby techniczne i budżetowe *Frontex*. Wzmocnienie ochrony i bezpieczeństwa granic zewnętrznych Unii Europejskiej zostaje powiązane z przestrzeganiem praw człowieka oraz zobowiązań wynikających w tym zakresie z prawa międzynarodowego. Wszystkie działania *Frontex*, mające wpływ na prawa człowieka, będą odtąd podlegały kontroli dwóch nowo ustanowionych organów: Forum Konsultacyjnego *Frontex*, wspierającego dyrektora wykonawczego i Zarząd *Frontex* w sprawie ochrony praw człowieka, oraz specjalnego urzędnika ds. praw podstawowych, zajmującego się monitorowaniem ich przestrzegania, w pełni niezależnego w swoich decyzjach oraz składającego swoje sprawozdania bezpośrednio Zarządowi i Forum Konsultacyjnemu *Frontex*⁴⁷.

W polityce imigracyjnej polskiej prezydencji udało się doprowadzić do uchwalenia dyrektywy w sprawie jednego zezwolenia. Dotyczy ona wydawania jednego zezwolenia dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę w całej Unii Europejskiej oraz wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich, przebywających legalnie w danym państwie członkowskim Unii. Nowe przepisy winny przyczynić się do uproszczenia procedury przyjmowania obywateli państw trzecich, aby umożliwić im pobyt i pracę w Unii Europejskiej, jak również do ułatwienia kontroli ich statusu. Wspomniany wyżej wspólny zbiór praw opiera się na zasadzie równego traktowania obywateli krajów trzecich i obywateli danego państwa członkowskiego. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jednego zezwolenia została przyjęta 13 grudnia 2011 r.⁴⁸

⁴⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z dnia 25 października 2011 r., zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004, ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 304, s. 1-17.

⁴⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na

Polska prezydencja przyczyniła się także do ostatecznego porozumienia z Parlamentem Europejskim i uchwalenia dyrektywy w sprawie kwalifikowania, niezbędnej do ustanowienia do końca 2012 r. wspólnego europejskiego systemu azylowego. Gwarantuje ona, że niezależnie od tego, z którego miejsca w Unii Europejskiej dana osoba zwróci się o przyznanie azylu, potrzeby w zakresie ochrony międzynarodowej będą oszacowane na podstawie wspólnych kryteriów. Tym samym zagwarantowany również zostanie minimalny poziom świadczeń. Beneficjentami ochrony międzynarodowej mogą być uchodźcy, czyli osoby, które w razie powrotu byłyby poddane prześladowaniom z powodów zamieszczonych w konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 r., a także beneficjenci ochrony uzupełniającej, czyli osoby, które nie kwalifikują się jako uchodźcy, ale ich powrót wiązałby się z rzeczywistym ryzykiem doznania poważnych szkód. Nowe zasady winny uprościć podejmowanie decyzji w trakcie procedur azylowych, zwiększyć skuteczność procesu azylowego oraz przeciwdziałać nadużyciom. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kwalifikowania została również przyjęta 13 grudnia 2011 r.⁴⁹

We współpracy sądowej w sprawach karnych polska prezydencja doprowadziła natomiast do uchwalenia dwóch nowych regulacji: dyrektywy w sprawie europejskiego nakazu ochrony oraz dyrektywy o zwalczaniu seksualnego wykorzystywania dzieci. 23 września 2011 r. polska prezydencja zakończyła negocjacje z Parlamentem Europejskim poświęcone projektowi dyrektywy o europejskim nakazie ochrony w sprawach karnych. Inicjatorami uchwalenia tej dyrektywy były Polska i Hiszpania. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego nakazu ochrony została przyjęta 13 grudnia 2011 r. Dokument ten określa zasady wydawania europejskiego nakazu ochrony przez organ sądowy (lub organ mu równoważny) państwa członkowskiego Unii Europejskiej, w którym danej osobie zapewniono już ochronę m.in. przed takimi przestępstwami, jak: przemoc domowa, pogroźki, porwanie, próba zabójstwa czy *stalking*. Dzięki temu będzie ona mogła ją także otrzymać w innym państwie członkowskim Unii. Dotychczasowe przepisy powodowały, że ochrona przyznana w danym państwie członkowskim wygasła, gdy objęta nią osoba przenosiła się do innego państwa. Dyrektywa przewiduje przekazywanie możliwości stosowania m.in. takich środków jak: zakaz lub ograniczenie wszelkich form kontaktu z osobą podlegającą ochronie, w tym zakaz zbliżania się, a nawet, w razie konieczności, nakaz opuszczenia mieszkania. Na

terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 343, s. 1-9.

⁴⁹ *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 337, s. 9-26.

przyjęcie dyrektywy nie zdecydowały się jedynie dwa państwa członkowskie, a mianowicie Dania i Irlandia⁵⁰.

Polska prezydencja zakończyła również negocjacje z Parlamentem Europejskim poświęcone projektowi dyrektywy o zwalczaniu seksualnego wykorzystywania dzieci. 13 grudnia 2011 r. została przyjęta dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej. Zastąpiła ona decyzję ramową Rady z 22 grudnia 2003 r. Rozwiązania przewidywane w dyrektywie wzmocniają ochronę małoletnich dzięki objęciu ściganiem nowych czynów, uwzględniających zastosowanie nowoczesnych technologii. Dyrektywa określa minimalne kary za około dwadzieścia przestępstw związanych z seksualnym wykorzystywaniem dzieci, czyli znacznie więcej aniżeli dotychczasowe przepisy. Ponadto przewiduje ona – na wzór polski – przesłuchania pokrzywdzonych dzieci, w razie potrzeby, w specjalnie zaprojektowanych lub przystosowanych do tego celu pomieszczeniach (tzw. przyjazne pokoje przesłuchań)⁵¹.

3.5. Wspólna polityka handlowa

W ślad za nową strategią handlową Unii Europejskiej, przedstawioną przez Komisję Europejską jesienią 2010 r., zasadniczą sprawą dla Unii było możliwie szybkie zakończenie negocjacji Rundy Doha na forum Światowej Organizacji Handlu (*WTO*). Podstawowym zadaniem polskiej prezydencji było natomiast przygotowanie wspólnego stanowiska Unii Europejskiej na ósmą ministerialną konferencję *WTO* w dniach 15-17 grudnia 2011 r. w Genewie. Rząd polski opracował projekt takiego stanowiska, a następnie w przeddzień konferencji, 14 grudnia 2011 r. na forum Rady do Spraw Zagranicznych (Handel), obradującej również w Genewie, przeprowadził wymianę poglądów na ten temat z delegacjami pozostałych państw członkowskich. Ostatecznie Rady do Spraw Zagranicznych (Handel) zaakceptowała wspólne stanowisko Unii Europejskiej na ósmą konferencję ministerialną *WTO*. I tak, podjęła ona decyzję o preferencyjnym traktowaniu przez członków *WTO* usług i usługodawców z państw najsłabiej rozwiniętych oraz decyzję aprobującą przystąpienie Rosji do *WTO*. W związku z tą ostatnią decyzją

⁵⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie 2011/99/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie europejskiego nakazu ochrony, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 338, s. 2-18.

⁵¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 335, s. 1-14. Sprostowanie do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 335, s. 1.

Rada do Spraw Zagranicznych (Handel) zatwierdziła także projekty czterech bilateralnych porozumień pomiędzy WTO a Rosją, które były warunkiem jej przystąpienia do tej organizacji. Porozumienia te dotyczyły zarządzania kontyngentami taryfowymi mającymi zastosowanie do wywozu drewna z Rosji do Unii Europejskiej; mechanizmu kompensacyjnego mającego na celu dopilnowanie, by przywóz części i podzespołów pojazdów silnikowych z Unii do Rosji nie zmniejszył się w następstwie stosowania systemu inwestycyjnego w sektorze motoryzacyjnym; utrzymania zobowiązań w sprawie handlu usługami zawartych w obowiązującej umowie o partnerstwie i współpracy między Unią i Rosją, a także wprowadzania lub zwiększania przez Rosję należności celnych wywozowych w odniesieniu do surowców. Ponadto Rada upoważniła Komisję Europejską do podjęcia dwustronnych negocjacji z Egiptem, Jordanią, Marokiem i Tunezją w sprawie ustanowienia „pogłębionych i kompleksowych” stref wolnego handlu w ramach obowiązujących już porozumień stowarzyszeniowych⁵².

Wprawdzie ósma konferencja ministerialna WTO, która odbyła się w dniach 15-17 grudnia 2011 r. w Genewie, nie przyniosła przełomu w negocjacjach dotyczących dauhańskiej agendy rozwoju, ale podjęła ona jednak decyzję o przyjęciu Rosji do tej organizacji. W związku z tym to właśnie polska prezydencja podpisała podczas konferencji w imieniu Unii Europejskiej cztery wspomniane wyżej bilateralne porozumienia z Rosją, zawarte w protokole w sprawie jej przystąpienia do WTO. W ten sposób rząd polski zakończył, trwające od osiemnastu lat, negocjacje akcesyjne pomiędzy WTO a Rosją⁵³.

NIEPOWODZENIA POLSKIEJ PREZYDENCJI

Poza wspomnianymi wyżej osiągnięciami polska prezydencja w czasie wypełniania swojej funkcji doznała także kilku istotnych niepowodzeń, choć nie miały one w żadnym razie spektakularnego charakteru. Niepowodzenia te wynikały zarówno z negatywnego stanowiska niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw trzecich wobec polskich inicjatyw, jak też z zaniechania samej prezydencji. Do niepowodzeń stanowiących skutek nastawienia innych państw należy zaliczyć przede wszystkim sześć spraw. Pierwszą z nich było niezgodnienie podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Warszawie jednolitego stanowiska jego uczestników wobec Białorusi, potępiającego tamtejsze władze za nieprzestrzeganie praw człowieka, demokracji i rządów prawa oraz represje stosowane

⁵² *Posiedzenie Rady do Spraw Zagranicznych (Handel)*. Komunikat prasowy, Genewa, 14 grudnia 2011 r., 18685/11, s. 4-5.

⁵³ *Wicepremier Pawlak: Rosja w WTO dzięki staraniom polskiej prezydencji*, <http://www.mg.gov.pl>, s. 1. *MG: Rosja w WTO dzięki staraniom polskiej prezydencji (komunikat)*, PAP, 16 grudnia 2011 r.

wobec społeczeństwa obywatelskiego i mediów. Wiele wskazuje jednak na to, że bardzo istotny był tutaj sprzeciw Gruzji wobec potępienia Białorusi w deklaracji warszawskiej, podyktowany obawą, że w ramach retorsji rząd białoruski uzna niepodległość Abchazji i Osetii Południowej. Drugim niepowodzeniem, dotyczącym jednego z celów operacyjnych polskiej prezydencji, było nieparafowanie wynegocjowanej już umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą z powodu panującej w tym państwie sytuacji politycznej (proces Julii Tymoszenko). Trzecim niepowodzeniem było niewłączenie Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen z powodu weta Holandii, choć polskiej prezydencji udało się przekonać do zmiany stanowiska sprzeciwiające się temu wcześniej Francję, Niemcy, Szwecję i Belgię, zaś Finlandia zadeklarowała gotowość do negocjacji. Należy jednak podkreślić, że sprawa rozszerzenia strefy Schengen była w Holandii na tyle kontrowersyjna, iż została wpisana do umowy koalicyjnej tamtejszego rządu i jako taka stanowiła istotny element jego polityki wewnętrznej. Czwartym niepowodzeniem było niezrealizowanie z powodu sprzeciwu niektórych państw, w szczególności Wielkiej Brytanii, wspieranej przez Litwę, jednego z celów operacyjnych polskiej prezydencji, a mianowicie zwiększenia sprawności Unii Europejskiej w zakresie reagowania kryzysowego w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony przez dalszy rozwój grup bojowych oraz ustanowienie stałego dowództwa planowania i prowadzenia operacji cywilno-wojskowych. Sprzeciw Wielkiej Brytanii wynikał z obaw, że utworzenie takiego dowództwa będzie zbyt kosztowne i konkurencyjne wobec *NATO*. Sukcesem polskiej prezydencji w tej dziedzinie było natomiast to, że wysoki przedstawiciel Unii Catherine Ashton w swoim raporcie z 11 lipca 2011 r., stanowiącym odpowiedź na wspomniany wyżej tzw. list weimarski Polski, RFN i Francji, do kluczowych kwestii służących wzmocnieniu wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej zaliczyła: wspólne wykorzystanie zdolności obronnych; stworzenie stałego cywilno-wojskowego dowództwa planowania i prowadzenia operacji; poprawę stosunków między Unią Europejską i *NATO*, a także zaangażowanie Unii Europejskiej w operacje z udziałem grup bojowych. Po zablokowaniu polskiej inicjatywy przez Wielką Brytanię i Litwę 2 września 2011 r. ministrowie spraw zagranicznych Polski, RFN, Francji, Włoch i Hiszpanii wyśtosowali ponownie list do Catherine Ashton, przy czym tym razem znalazł się w nim postulat wykorzystania mechanizmu stałej współpracy strukturalnej do ustanowienia stałego dowództwa planowania i prowadzenia operacji cywilno-wojskowych w Unii Europejskiej⁵⁴. Piątym niepowodzeniem był brak postępów w negocjacjach akcesyjnych pomiędzy Unią Europejską a Turcją z powodu niespełnienia przez to państwo wszystkich kryteriów kopenhaskich oraz wspomnianego wyżej zamiaru zamrożenia stosunków z prezydenturą cypryjską w drugiej

⁵⁴ Por. Min. Sikorski: *Nie wszyscy chcą stałego dowództwa akcji cywilno-wojskowych UE*, PAP, 19 lipca 2011, s. 1; Sikorski: *list pięciu krajów w sprawie wzmocnienia polityki obronnej UE*, PAP, 2 września 2011 r., s. 1.

połowie 2012 r. Szóstym niepowodzeniem był pewien niedosyt inicjatyw dyplomatycznych polskiej prezydencji w zakresie przeciwdziałania następstwom tzw. wiosny arabskiej w postaci masowego napływu imigrantów z Afryki Północnej do Unii Europejskiej. Należy jednak zaznaczyć, że pole manewru polskiej prezydencji było niewielkie. Reforma systemu Schengen zaproponowana we wrześniu 2011 r. przez Komisję Europejską, ograniczająca prawo państw członkowskich do jednostronnego decydowania o czasowym wznawianiu kontroli na granicach, wywołała bowiem bardzo ostry sprzeciw ze strony Francji, Włoch i Hiszpanii. We wspólnej deklaracji ministrowie spraw wewnętrznych tych trzech państw stwierdzili, że to państwa członkowskie, a nie instytucje Unii Europejskiej, ponoszą polityczną odpowiedzialność za podejmowanie decyzji o czasowym przywracaniu kontroli granic w przypadku zagrożenia porządku publicznego⁵⁵.

Jeśli chodzi o niepowodzenia spowodowane zaniechaniem polskiej prezydencji, to należy wymienić przede wszystkim cztery sprawy. Pierwszą z nich była dość pasywna, w porównaniu z unijną komisarz ds. klimatu Connie Hedegaard, postawa polskiej prezydencji podczas konferencji klimatycznej ONZ w Durbanie (28 listopada – 11 grudnia 2011 r.), choć udało się jej jednak przekonać poszczególne państwa członkowskie do przyjęcia jednolitego stanowiska w imieniu całej Unii Europejskiej. Drugim niepowodzeniem był brak większych postępów w debacie na temat reformy wspólnej polityki rolnej. Polski rząd rozpoczął wprawdzie negocjacje nad projektami legislacyjnymi Komisji Europejskiej z 12 października 2011 r., dotyczącymi reformy wspólnej polityki rolnej po 2013 r., ale nie udało się mu przekonać jej uczestników do pełnego zrównania płatności bezpośrednich w całej Unii Europejskiej na podstawie stawek powierzchniowych, co stanowiło przecież cel operacyjny prezydencji. Trzecim niepowodzeniem było słabe zaawansowanie prac nad reformą wspólnej polityki rybołówstwa. Polska prezydencja rozpoczęła wprawdzie debatę na ten temat po ogłoszeniu przez Komisję Europejską 13 lipca 2011 r. projektów aktów prawnych, ale prace nad reformą były prowadzone głównie na poziomie technicznym i nie doprowadziły do większych postępów. Czwartym niepowodzeniem był brak konstruktywnych propozycji w sprawie rozwiązania najbardziej spornych kwestii w polityce społecznej i zatrudnienia (m.in. dyrektywy macierzyńskiej), choć z drugiej strony polska prezydencja podczas posiedzenia Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Spraw Konsumenckich w dniu 3 października 2011 r. doprowadziła do uchwalenia konkluzji o roli wolontariatu w polityce społecznej (opracowane z inicjatywy polskiej prezydencji) oraz konkluzji w sprawie wyzwań demograficznych przed jakimi stoi Unia, zaś 1 grudnia 2011 r. także dzięki jej mediacji przyjęto tzw. podejście ogólne do projektu rozporządzenia w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

⁵⁵ KE proponuje reformy w strefie Schengen, IAR, 17 września 2011 r., s. 1.

WNIOSKI KOŃCOWE

Bilans dokonań pierwszej polskiej prezydencji wypada pozytywnie. Jedną z najważniejszych jej zalet było zarządzanie i sposób wypełniania podstawowych funkcji prezydencji. Polskiej prezydencji udało się bardzo skutecznie odgrywać funkcję planistyczną, mediacyjną, administracyjną, koordynacyjną i reprezentacji wewnętrznej w kontaktach z rządami państw członkowskich i instytucjami Unii Europejskiej. Rząd polski doprowadził również do istotnego wzmocnienia pozycji prezydencji w zakresie zewnętrznej reprezentacji Unii. Najistotniejsze jest jednak to, że polskiej prezydencji udało się zrealizować niemal wszystkie priorytety oraz zdecydowaną większość przyjętych celów operacyjnych. Choć polska prezydencja, podobnie jak wszystkie wcześniejsze, doznała także kilku istotnych niepowodzeń, podkreślić należy, że większość z nich wynikała z negatywnego stanowiska niektórych państw członkowskich Unii lub państw trzecich wobec polskich inicjatyw, zaś jedynie nieliczne z zaniechania samej prezydencji.

ABSTRACT

The article deals with the assessment of Polish presidency of the Council of Europe. The author presents the strategic (priorities) and operational program of the Polish presidency, the limitations it encountered, and the major achievements and failures of the Polish government in the realization of preset goals (their categorization is provided). The most important achievements of the Polish presidency include: adoption of a package of regulations reinforcing the control of public finances of the member states of the eurozone and the European Union; achievement of a compromise on the EU general budget for 2012; start of negotiations on the long term financial framework for 2014-2020; initiation of debate on the reform of cohesion policy after 2013; continuation of work on the EU's energy security; prolongation of the program of food aid for the most deprived EU citizens; further progress in the realization of the EU enlargement strategy; the Eastern partnership summit; completion of negotiation on the signing of the Association Agreement with Ukraine and beginning of similar negotiations with Georgia and Moldova; continuation of debate on the deepening of the internal market and sources of growth; legislative work on the introduction of a unified patent system and new regulations in the area of freedom, security and justice.

In assessing the failures it must be noted that they were mostly due to a negative attitude of some EU member states or third countries to the Polish initiatives, while only a few can be attributed to negligence of the presidency as such. To the first category certainly belong the following: the lack of a unified stand toward Belarus in the Warsaw declaration; the lack of signing the Association Agreement with Ukraine; lack of admission of Bulgaria and Romania to the Schengen sphere; lack of realization of preset goals in a common policy on security and defense; lack of progress in accession negotiations with Turkey; lack of progress in work on the reform of the Schengen system. The second category of failures includes: a rather passive attitude of the Polish presidency during the UN climate conference in Durban; lack of realization of preset goals in a common agricultural policy; lack of substantial progress in negotiations on the reform of a common fishing policy and in the area of social and employment policy.