

Redakcja naukowa
Prof. dr hab. Artur Nowak-Far



Unia Europejska wobec współczesnych problemów polityki

K | S | A | P

KRAJOWA SZKOŁA
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Unia Europejska wobec współczesnych problemów polityki

- zbiór studiów przypadków opracowanych przez słuchaczy KSAP w oparciu o badania własne pogłębione wywiadami w trakcie wizyty studyjnej do Brukseli, zorganizowanej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Redakcja naukowa
Prof. dr hab. Artur Nowak-Far

Warszawa 2008

KRAJOWA SZKOŁA
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

tel. 48 (0) 22 825 12 81 do 89

fax 48 (0) 22 825 73 67

www.ksap.gov.pl

info@ksap.gov.pl

ISBN 978-83-61713-08-1

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie

Opracowanie graficzne i skład: kotbury.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie. Systemowe wymiary aktywności państw członkowskich w Unii Europejskiej (Prof. dr hab. Artur Nowak-Far)	7
1. Członkostwo w Unii Europejskiej - przebudowa modelu funkcjonowania państwa	8
2. Wymiar instytucjonalny i prawny członkostwa	8
3. Przebudowa sposobu, w jaki postrzegane jest państwo	9
4. Zadanie autorów opracowań - słuchaczy KSAP	10
2. Rola państw członkowskich w procedurze współdecydowania w UE	13
1. Wstęp	14
2. Procedury podejmowania decyzji przez instytucje Unii Europejskiej ..	15
3. Procedura współdecydowania	17
4. Procedura współdecydowania w Traktacie Lizbońskim	22
5. Procedura uchwalania budżetu	22
6. Elastyczność jako aspekt współdecydowania	29
7. Wnioski	30
Bibliografia	32
3. Polska a wschodni wymiar polityki UE. Przykład Białorusi	35
1. Wstęp	36
2. Polityka Unii Europejskiej wobec Białorusi - kontekst historyczny ...	36
3. Relacje Polska - Białoruś	40
4. Etapy rozwoju polskiej polityki wobec Białorusi	42
5. Przyczyny niepowodzenia dotychczasowych działań UE	43
6. Propozycje działań Unii Europejskiej	47
7. Rola Polski w kształtowaniu stosunków Białoruś - UE	50
Bibliografia	54

4. Rola regionów w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej na przykładzie polityki spójności	57
1. Wstęp	58
2. Region i modelowe rozwiązania regionalnych systemów terytorialnych	59
3. Podmioty europejskiej polityki regionalnej	68
4. Wpływ regionów na kształt polityki spójności	75
5. Wnioski	87
Bibliografia	89
5. Kampanie jako instrument realizowania polityki informacyjnej UE	91
1. Kampanie społeczno-informacyjne w świetle polityki informacyjnej Unii Europejskiej	92
2. Cele i przyczyny zorganizowania kampanii „Twoje działania wpływają na klimat”	97
3. Wstępna próba oceny kampanii „Twoje działania wpływają na klimat”	103
Bibliografia:	105
Informacje o badaniu	107
Kwestionariusz	130
6. Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej	135
1. Wstęp	136
2. Polityka energetyczna Unii Europejskiej (UE)	137
3. Bezpieczeństwo energetyczne Polski	141
4. Działania Polski na rzecz bezpieczeństwa energetycznego	142
5. Gazociąg północny	148
Bibliografia	154
7. Unia Europejska wobec konfliktów międzynarodowych na przykładzie konfliktu w Gruzji	157
1. Wstęp	158
2. Unia Europejska a konflikty międzynarodowe	159
3. Geneza konfliktu gruzińskiego	164
4. Gruzja w polityce UE	165
5. Instytucje Unii Europejskiej wobec konfliktu gruzińsko-rosyjskiego	169
6. Nadzwyczajny szczyt Rady Europejskiej poświęcony Gruzji	172
7. Wnioski	175

Kalendarium konfliktu gruzińsko-rosyjskiego	177
Bibliografia	178
8. Misja EUFOR Tchad/RCA.....	181
1. Wstęp	182
2. Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony	183
3. Konflikt w Darfurze.....	189
4. Podstawy prawne misji EUFOR Tchad/RCA.....	193
5. Przebieg misji EUFOR Tchad/RCA.....	196
6. Udział Polski w misji EUFOR Tchad/RCA.....	203
7. Wnioski	204
Bibliografia	206
9. Pakt Stabilności i Wzrostu a światowy kryzys finansowy.....	209
1. Wstęp.....	210
2. Część I	211
3. Część II	217
4. Uzupełnienie po wizycie studyjnej	222
Bibliografia	225
10. Lobbying w Unii Europejskiej	227
1. Wstęp.....	228
2. Lobbyowanie najważniejszych instytucji Unii Europejskiej	228
3. Procedury uchwalania aktów prawnych w Unii Europejskiej.....	232
4. Strategie i podmioty lobbyngu w Unii Europejskiej	237
5. Polski lobbying w Unii Europejskiej	241
6. Profile państw lobbujących w Unii Europejskiej.....	245
7. Wnioski	248
Bibliografia	249
11. Prezydencja Słowenii.....	251
1. Wstęp.....	252
2. Prezydencja.....	252
3. Przygotowanie i przeprowadzenie prezydencji przez Słowenię. Zagadnienia szkolenia personelu, organizacji i logistyki	258
4. Ocena prezydencji (formalna i nieformalna).....	262
5. Wnioski dla Polski.....	264
Bibliografia	266



Wprowadzenie. Systemowe wymiary aktywności państw członkowskich w Unii Europejskiej

Prof. dr hab. Artur Nowak-Far

1. Członkostwo w Unii Europejskiej - przebudowa modelu funkcjonowania państwa

Członkostwo państwa w Unii Europejskiej wiąże się często z koniecznością jego gruntownej przebudowy i to niemal w każdej sferze działania. Obejmuje ona same podstawy funkcjonowania aparatu państwowego w wymiarze instytucjonalnym i prawnym oraz rozciąga się zarówno na polityki wewnętrzne oraz na politykę zagraniczną. Przebudowa skutkuje również istotnymi zmianami w sposobie, w jaki dane państwo członkowskie jest postrzegane przez innych uczestników stosunków międzynarodowych. Oni zmieniają sposób, w jaki postrzegają państwa członkowskie, by nie powiedzieć wręcz sposób w jaki je definiują. Członkostwo w UE zmienia przecież sieć politycznych i gospodarczych powiązań danego państwa. Zmienia ono także sposób formułowania i realizacji jego interesów w ramach Wspólnoty. W konsekwencji ulega zmianie również kod komunikacji państwa ze światem zewnętrznym oraz sposób, w jaki odczytywane są jego poczynania na arenie międzynarodowej - na zgoła inny sposób niż ten, który ma zastosowanie do krajów, które nie są członkami UE.

2. Wymiar instytucjonalny i prawny członkostwa

W wymiarze instytucjonalnym państwo członkowskie zyskuje dostęp do procesu podejmowania decyzji w instytucjach i innych organach Unii Europejskiej. To z kolei powoduje, że poszczególne krajowe podmioty - dysponujące *imperium* w świetle krajowych reguł ustrojowych - uzyskują swoistą tożsamość europejską. Jej zakres jest określony przez reguły prawne samej UE oraz - w niemniej istotnym stopniu - przez przepisy ustrojowe państwa członkowskiego. W zależności od tego właśnie podstawowego uwarunkowania prawnego, tożsamość ta wyraża się w możliwości:

- a) bezpośredniego uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji na poziomie unijnym,
- b) bezpośredniego uczestnictwa w krajowym procesie podejmowania decyzji w sprawach, które są przedmiotem uzgodnień na poziomie unijnym,
- c) pośredniego wpływu na wspomniany unijny lub krajowy proces podejmowania decyzji - albo w postaci ustabilizowanej prawnie (formalnej), albo w postaci prawnie nieustabilizowanej (nieformalnej), co niekoniecznie musi znaczyć, że w tam zakresie nie ma zupełnie ani unijnych, ani krajowych reguł postępowania określających podstawowe zasady interakcji gremiów decyzyjnych i ich uczestników oraz podmiotów, które nie mają bezpośredniego udziału w tych gremiach).

Warto zwrócić uwagę, że dany krajowy podmiot może uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji w sposób formalny bądź nieformalny. Ma to miejsce nie tylko w rezultacie reguł konstytuujących ten podmiot w unijnym lub krajowym systemie prawa. Podstawowe znaczenie mają w tej mierze raczej te reguły obu systemów prawnych, za pomocą których ich elementy składowe przypisują danemu podmiotowi zdolność relewantnej samorealizacji w ramach tych systemów. Innymi słowy, wspomniane systemy prawne mają stabilne reguły, które pozwalają potencjalnym uczestnikom procesów decyzyjnych na określenie, czy posiadają oni znamiona upoważniające do bezpośredniego udziału w tych procesach, czy - wręcz przeciwnie - muszą poprzestać na nieformalnym wpływniu na te procesy. Na przykład samorzady w krajach członkowskich - z uwagi na tę regułę dostępu do procesów podejmowania decyzji w UE - rzadko uczestniczą w sposób bezpośredni w procesie podejmowania decyzji w unijnych gremiach (wyjątkiem bywa tu swoiście określony dostęp krajów składowych federacji do niektórych obszarów kompetencyjnych UE). Najczęściej muszą zadowolić się wpływem nieformalnym (wtedy mamy do czynienia z tzw. lobbieniem samorządowym) bądź bardziej sformalizowanym wpływem poprzez organ Unii Europejskiej - Komitet Regionów.

W tym drugim przypadku mamy jednak do czynienia z dwoistością reguł, w ramach których mają miejsce jego instytucjonalne działania. Pierwsza reguła określa podstawowy kształt udziału Komitetu Regionów w unijnym procesie podejmowania decyzji (formułowanie opinii w sprawach, w których ten organ jest do tego upoważniony na bazie reguł traktatowych). Z kolei wedle drugiej reguły Komitet Regionów wpływa na proces decyzyjny w UE w wymiarze nieopiniodawczym - w szczególności poprzez wywieranie takiego nacisku, który nie jest stabilnie zdefiniowany przez reguły prawne, choćby poprzez włączenie jakiejś kwestii do porządku obrad Komitetu oraz nadanie debatom w tej kwestii znacznego rezonansu w mediach masowych.

3. Przebudowa sposobu, w jaki postrzegane jest państwo

Jak już wyżej zaznaczyłem członkostwo danego kraju w Unii Europejskiej pociąga za sobą przebudowę percepcji, czyli sposobu, w jaki jest on postrzegany. Zmiana w percepcji obejmuje zarówno wymiar relacji wewnątrz państwa, jak i na zewnątrz (poza jego granicami). Pierwszy wymiar dotyczy treści relacji pomiędzy obywatelami oraz administracją publiczną, jak również relacje pomiędzy administracją rządową a administracją samorządową i obywatelami. Na każdym z tych wymiarów *acquis de l'Union* (dorobek prawny Unii Europejskiej) znacząco oddziałuje. Na gruncie unijnego dorobku prawnego następuje bowiem modyfikacja

kompetencji organów państwa, a także uprawnień jednostek oraz wspólnot (tak tworzonych z mocy samego prawa, jak i z woli obywateli). Owo oddziaływanie ma nie tylko charakter statyczny - w postaci zmian w istniejącym układzie instytucjonalno-kompetencyjnym (albo w nieco innym ujęciu - w układzie zobowiązań do określonych świadczeń w uprawnieniach do korzystania ze świadczeń w wymiarze publicznoprawnym). Oddziaływanie dorobku prawnego UE ma także charakter dynamiczny. Ma to odzwierciedlenie w proceduralnym aspekcie funkcjonowania państwa. W tym zakresie mamy do czynienia ze znaczącą ingerencją reguł *acquis* w procesach samego kształtowania reguł funkcjonowania państwa, na przykład w sferze finansowej czy działań przez nie podejmowanych w odniesieniu do bezpieczeństwa energetycznego.

Ład społeczno-gospodarczy Unii Europejskiej w wymiarze wewnętrznym ma oczywiste przełożenie na oczekiwania jej własnych obywateli. Ale również istotnie wpływa na postrzeganie UE przez inne państwa oraz innych zewnętrznych uczestników stosunków międzynarodowych. Jak na razie, to właśnie w tym aspekcie Unia jest najbardziej wiarygodna. Tutaj ma bowiem największe osiągnięcia. Jednocześnie sama UE próbuje już od wielu lat przełamać pewien pasywny wymiar jej wizerunku międzynarodowego. Wspólnym mianownikiem jej działań w tym zakresie jest Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa. Wzmacnia ona wiele elementów tożsamości Unii w polityce zagranicznej. Korzysta w tym zakresie także z narzędzi komunikacji z otoczeniem, które można uznać za wpisujące się w jej politykę *public relations*.

4. Zadanie autorów opracowań - słuchaczy KSAP

Poniższy zbiór opracowań obejmuje zasadnicze kwestie dotyczące zidentyfikowanych wyżej obszarów. Posiadają one zasadnicze znaczenie dla określenia zasad współdziałania państw członkowskich (i ich społeczeństw obywatelskich) z Unią Europejską i pomiędzy tymi państwami w jej ramach instytucjonalnych. Opracowania w niektórych przypadkach są analizą rozwiązań i działań stanowiących egzemplifikację funkcjonowania UE i jej państw członkowskich w danym zakresie. Stąd w zbiorze znalazły się i tematy ogólniejsze, jak opracowanie na temat roli regionów w UE, lobbingu w UE, czy PR UE i w Unii Europejskiej, lecz również analizy bardziej szczegółowe, odnoszące się do procedury współdecydowania, wymiaru wschodniego polityki UE, prezydencji Słowenii, bezpieczeństwa energetycznego UE, Paktu Stabilności i Wzrostu, oraz działań UE w wymiarze międzynarodowym. W tym ostatnim przypadku słuchacze KSAP przedstawili opracowania dotyczące aktualnych działań UE w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz polityki UE wobec kryzysu w Gruzji.

Autorami poszczególnych opracowań zamieszczonych w tym zbiorze są słuchacze pierwszego roku Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Dla swej promocji przyjęli oni miano „Bronisław Geremek”. Wybór takiego patrona wręcz sprawia, że podejmowanie tematów europejskich staje się zupełnie naturalne. Profesor Geremek był Polakiem wielkiego formatu. Jako naukowiec był znakomitym mediewistą, badaczem historii społecznej Europy. W ostatnim okresie życia zdobył mandat posła do Parlamentu Europejskiego. Jako polityk głęboko angażował się w kształtowanie oblicza naszego kraju. Rozumiał zarówno znaczenie, jak i treść europejskiej tradycji i integracji dla tożsamości Polski, a także jej miejsca w Europie. Brał żywy udział w dyskusji nad przyszłością Unii Europejskiej. Wniósł ogromny wkład w to, że dla Polski integracja europejska zaczęła wytyczać najważniejsze ścieżki rozwoju.

Opracowania z poniższego zbioru zajął się z zasadniczymi zainteresowaniami patrona słuchaczy pierwszego roku. Są rezultatem ich pracy nad dokumentami źródłowymi oraz literaturą przedmiotu, jak również analiz informacji zebranych w listopadzie 2008 r. w trakcie ich wyjazdu studyjnego do instytucji europejskich w Brukseli (współfinansowany z środków Europejskiego Funduszu Społecznego).

Warszawa, grudzień 2008 r.



Rola państw członkowskich w procedurze współdecydowania w UE

Opiekun naukowy:

Prof. dr hab. Artur Nowak-Far

Autorzy:

Wojciech Augustowski

Bartłomiej Bartos

Patrycja Brudnicka

Agnieszka Burda

Karolina Konarzewska

1. Wstęp

Poniżej przedstawiamy problematykę stanowienia prawa w Unii Europejskiej oraz rolę państw członkowskich we wspólnotowym procesie decyzyjnym. Nasze badania wskazują, że procedura współdecydowania jest najczęściej stosowaną metodą uchwalania aktów prawnych we Wspólnocie. W zakresie powyższej problematyki za jedną z najważniejszych kwestii uważamy zapewnienie odpowiedniej równowagi instytucjonalnej tak, by udział państw członkowskich w procedurze współdecydowania był odpowiedni dla ich roli w całej WE. Kwestia ta staje się szczególnie ważna, wobec zarzutu wobec Unii Europejskiej o istnieniu w niej „deficytu demokracji”. Tymczasem procedura współdecydowania wzmacnia uprawnienia Parlamentu Europejskiego w zakresie prawodawstwa. Zrównuje ona bowiem jego kompetencje z uprawnieniami Rady Unii Europejskiej¹. W efekcie możemy mówić, że udział Parlamentu Europejskiego – jedyne organu Unii Europejskiej wyłanianego w wyborach powszechnych – w procedurze współdecydowania sprawia, że uchwalane akty prawne zyskują poniekąd „bezpośrednią” legitymację demokratyczną.

Pierwotnie, zasadnicze kompetencje legislacyjne posiadała Rada Unii Europejskiej, która składa się z przedstawicieli poszczególnych krajów unijnych (szczebla ministerialnego). **Paradoks polega na tym, że przedstawiciele władzy wykonawczej z poziomu krajów członkowskich, na forum Unii Europejskiej pełnią funkcje ustawodawcze.**

Mimo wielu opisanych poniżej niedogodności stwierdzamy, że procedura współdecydowania służy sprawności wspólnego podejmowania decyzji przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej. Jak wynika z Wykresu 1 na przestrzeni ostatnich lat zyskała na znaczeniu w procesie stanowienia prawa w UE. Rosła bowiem od 1999 roku, liczba aktów przyjmowanych przy jej użyciu. W 2004 roku została przyjęta rekordowa ilość aktów prawnych (był to jednak również wynik nacisków przed rozszerzeniem Unii Europejskiej). Po tak owocnym roku dla podejmowania decyzji, nastąpiło chwilowe zmniejszenie ilości przyjmowanych w ramach niniejszej procedury aktów, co zapewne spowodowane było tym, że był to pierwszy rok kadencji nowego Parlamentu. Od 2004 roku ilość uchwalanych w drodze współdecydowania aktów prawnych stale wzrasta (patrz na Wykres 1)².

1 A. Majewski, *Chiraca klęska decyzyjna, czyli traktat (już raczej nie) ustanawiający konstytucję dla Europy*, http://www.pretext.us.edu.pl/n14_2.html

2 *Postępowanie pojednawcze i procedura decyzji, Przewodnik po procedurach współlegislacyjnych Parlamentu Europejskiego*, http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_pl.pdf.

2. Procedury podejmowania decyzji przez instytucje Unii Europejskiej

Generalnie za decyzję UE można nazwać jakikolwiek akt prawny, który jest rezultatem tworzenia lub stosowania prawa, a do którego wydania uprawnione są instytucje UE: Komisja, Rada UE oraz Parlament UE.

Jakość procedur podejmowania decyzji w UE wpływa niewątpliwie na sprawność działania Wspólnoty oraz ewidentnie kształtuje nawet treść jej polityki. Efektywność decydowania wpływa na to, jak szybko tworzone jest wspólnotowe prawo, w jakim zakresie jest ono wynikiem kompromisu i jak adekwatnie odzwierciedla ono rzeczywistość gospodarczą i społeczną. Procedury podejmowania decyzji pokazują nam, ile w UE jest demokracji, a także do jakiego stopnia unijne prawo posiada legitymację państw członkowskich, a tym samym obywateli Unii.

Wspólnotowe prawo pochodne uchwalane jest za pomocą różnych instrumentów i przy wykorzystaniu szeregu procedur decyzji. Rada UE podejmuje decyzje samodzielnie, a także podejmuje decyzje razem z Parlamentem w oparciu o: konsultacje, współpracę, współdecydowanie oraz zgodę.

Procedura konsultacji polega na przekazaniu rozważanego aktu prawnego do konsultacji zarówno Radzie jak i Parlamentowi Europejskiemu. Jak każda procedura, stosowana jest wówczas, kiedy wyraźnie wskazują na to przepisy TWE, które są podstawą do uchwalenia danego aktu. Rozpoczęcie procedury konsultacji polega na przedłożeniu przez Komisję Europejską projektu konkretnego aktu Radzie, która z kolei konsultuje ów projekt z Parlamentem Europejskim. Opinia Parlamentu nie jest dla Rady wiążąca, jednak jej przeprowadzenie jest konieczne, aby dany akt mógł być uznany za ważny³. Niezasięgnięcie opinii Parlamentu stanowi poważną wadę proceduralną, a tym samym Europejski Trybunał Sprawiedliwości może unieważnić przegłosowany akt na podstawie art. 230 TWE. Rada UE może zostać również zobowiązana do zasięgnięcia opinii Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Zależy to od rodzaju danego projektu aktu prawnego.

Rada może przyjąć dany akt prawny w wyniku jednomyślnego głosowania, bądź głosowania większością kwalifikowaną. Sposób przyjęcia zależy od tego, jaki wy mógł formułuje Traktat w odniesieniu do materii danego projektu prawa. W procedurze tej bardzo ważne jest porozumienie zawarte pomiędzy Komisją Europejską a Parlamentem. Przewiduje ono, że w razie gdy Parlament wydaje negatywną opinię, Komisja jako inicjatorka projektu aktu, wycofa złożony projekt⁴. Uniemożliwia to tym samym uchwalenie danego aktu przez Radę. **Procedura konsultacji**

3 Zob. orzeczenie ETS w sprawie 139/79 SA *Roquette Freres przeciwko Rada*, Zb. Orz. 1980, s. 3333.

4 S. Biernat, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 1-236-237.

stosowana jest przy uchwalaniu aktów prawnych, które dotyczą takich spraw jak zwalczanie dyskryminacji (art. 13 ust. 1 TWE), wspólna polityka rolna (art. 37 ust. 2 TWE), czy reguły konkurencji (art. 83 i 89 TWE).

Procedura współpracy jest kolejną stosowaną procedurą w procesie stanowienia prawa. Została ona ustanowiona w Jednolitym Akcie Europejskim, a określona w art. 252 TWE. Wprowadzenie jej miało na celu umocnienie roli Parlamentu Europejskiego w procesie uchwalania prawa. W tym wypadku konsultacje mają charakter wiążący. W procedurze tej Rada może przyjąć dany akt pomimo negatywnej opinii Parlamentu, ale wyłącznie w sytuacji gdy głosuje jednomyślnie. Początkowo było aż 10 obszarów, w których obowiązywała procedura współpracy⁵. Ale obszary te uległy zmniejszeniu wraz z umacnianiem się procedury współdecydowania. Obecnie obowiązuje ona w czterech przypadkach. Dotyczy niektórych aktów prawnych w dziedzinie polityki gospodarczej i pieniężnej. Obowiązuje także przy uchwalaniu aktów związanych z przyjmowaniem zasad wielostronnego nadzoru (art. 99 ust. 5 TWE), precyzowania definicji w celu stosowania zakazów udzielania przez EBC lub krajowe banki centralne pożyczek (art. 103 ust. 2 TWE), czy przyjmowania środków w celu harmonizacji nominałów i specyfikacji technicznych monet euro przeznaczonych do obiegu (art. 106 ust. 2 TWE).

Procedura zgody jest kolejną procedurą obecną w procesie uchwalania prawa UE. W tym wypadku Rada UE może uchwalić dany akt wówczas gdy Parlament Europejski wyrazi zgodę. Rada UE jest zobowiązana do przedstawienia Parlamentowi projektu aktu prawnego przed jego uchwaleniem⁶. Rada jest zobowiązana do uzyskania zgody Parlamentu na uchwalenie danego aktu pomimo, iż sam Parlament nie uczestniczy w pracach nad aktem. Parlament pełni tu rolę nadzorczą, mimo, że nie ma prawa do wpływania na samą treść projektu aktu. Wyraża jedynie zgodę na jego uchwalenie przez Radę. Procedura zgody dotyczy niewielkiego obszaru spraw, jednak są to sprawy o szczególnej wadze. Procedurą tą objęte jest na przykład ustalanie tekstu traktatów akcesyjnych, zawieranie niektórych umów międzynarodowych przez WE, czy stwierdzanie naruszenia przez państwa członkowskie zasad państwa demokratycznego określonych w art. 6 ust.1 TUE.

Procedura samodzielnej decyzji Rady jest ostatnią procedurą, którą przedstawimy w tej części raportu. W tym wypadku Rada samodzielnie podejmuje decyzje odnośnie uchwalenia aktu prawnego. Skorzystanie przez Radę z tej procedury jest możliwe tylko wówczas, gdy TWE nie przewiduje innej procedury dla materii uchwalanego aktu. Rada jest upoważniona wówczas do podjęcia własnej decyzji

5 *Ibidem.*

6 *Ibidem.*

w sprawie uchwalenia aktu prawnego, a tym samym do nie poddawania go konsultacji z Parlamentem Europejskim. Procedura nie wyklucza jednak możliwości poddania uchwalanego aktu jakiejś formie konsultacji z innymi instytucjami i organami UE, a nawet partnerami społecznymi, ale nie jest to wymóg prawny definiujący ten sposób uchwalania aktów prawnych przez Radę. Opinie wydane w trakcie tego typu konsultacji w żaden sposób nie wiążą prawnie Rady przy podejmowaniu ostatecznej decyzji. Konsultacje w tej procedurze stosowane są w praktyce jedynie odnośnie aktów dotyczącej ważnej materii. Obecnie procedura samodzielnej (autonomicznej) decyzji Rady stosowana jest w ponad 50 przypadkach. Są to między innymi sprawy dotyczące liberalizacji świadczenia usług, niektórych aspektów pomocy publicznej, funkcjonowania strefy euro oraz zmiany liczby członków Komisji Europejskiej.

3. Procedura współdecydowania

Procedura współdecydowania jest obecnie najważniejszym i najczęściej stosowanym trybem przyjmowania wspólnotowych aktów prawnych⁷. Została wprowadzona do TWE na mocy Traktatu z Maastricht. Zakres jej stosowania był stopniowo rozszerzany w Traktacie Amsterdamskim i Nicejskim⁸. Procedura zakłada, że akt prawny musi być przyjęty przez Radę Unii Europejskiej oraz Parlament Europejski. Podstawę prawną regulującą stosowanie procedury współdecydowania stanowi artykuł 251 TWE. Jest on podstawą prawną dla Rady gdy podejmuje decyzje w zakresie polityki gospodarczej i walutowej, a także niemal we wszystkich obszarach prawa wspólnotowego⁹. Projekty unijnego aktu prawnego przyjmowanego według tej procedury opatrywane są numerem międzyinstytucjonalnym, zakończonym sygnaturą „COD”.

3.1. Przebieg procedury współdecydowania

Stosowanie procedury współdecydowania zakłada, że prace odbywają się równolegle w Radzie oraz w Parlamencie Europejskim. Obie instytucje na bieżąco konsultują się, co ma sprzyjać zbliżeniu stanowisk. Komisja Europejska - inicjując proces tworzenia aktów prawa - jednocześnie przekazuje projekty zarówno do Sekretariatu Generalnego Parlamentu Europejskiego, jak i Sekretariatu Generalnego Rady. Przekazanie projektu w tym samym czasie jest związane z tym, że projekt aktu może zostać przyjęty już w pierwszym czytaniu.

7 A. A. Ambroziak, M. Mielecka, K. Ostrzyniewska, I. Woicka (red.), *Podjęcie decyzji w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005, s. 201

8 M. Godłozą (red.), *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Opis procedur tworzenia prawa w Unii Europejskiej. Procedury w Polsce.*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005, s. 19

9 S. Biernat, *op. cit.*, s. I-234

Procedura współdecydowania jest nadal bardzo skomplikowana mimo pewnego uproszczenia dokonanego w Traktacie Amsterdamskim. Można w niej wyróżnić aż osiem etapów:

- a) przesłanie przez Komisję Europejską projektu aktu prawnego do Rady i do Parlamentu Europejskiego;
- b) pierwsze czytanie projektu aktu prawnego w Parlamencie Europejskim;
- c) pierwsze czytanie projektu aktu prawnego w Radzie;
- d) drugie czytanie projektu aktu prawnego w Parlamencie Europejskim;
- e) opinia Komisji Europejskiej w sprawie propozycji poprawek zgłoszonych przez PE;
- f) drugie czytanie projektu aktu prawnego w Radzie;
- g) prace komitetu pojednawczego;
- h) trzecie czytanie projektu aktu prawnego i głosowanie go w Parlamencie Europejskim oraz głosowanie projektu aktu prawnego w Radzie¹⁰.

3. 2. Pierwsze czytanie w Parlamencie Europejskim

W Parlamencie Europejskim prace nad projektem aktu prawnego prowadzi komisja właściwa dla danego aktu prawnego, ale oczywiście może konsultować się także z innymi komisjami, jeśli projekt aktu prawnego dotyczy także ich kompetencji¹¹. Komisja wiodąca przedstawia Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie dotyczące aktu prawnego wraz z projektem rezolucji legislacyjnej zalecającej jego przyjęcie lub odrzucenie, z naniesionymi poprawkami (w formie tabeli) oraz opinie uzyskane od innych komisji parlamentarnych.

Jednocześnie Rada prowadzi prace nad projektem. Nim je rozpocznie zwraca się do Sekretariatu Generalnego Parlamentu Europejskiego z prośbą o opinię w sprawie rozpatrywanego projektu. Z kolei Parlament jest na bieżąco informowany przez przedstawicieli Komisji Europejskiej o postępie prac w odpowiedniej grupie roboczej Rady, a zwłaszcza wtedy gdy wprowadza ona istotne zmiany do projektu. Co więcej, w przypadku, gdy Komisja Europejska akceptuje zmiany w projekcie naniesione przez Radę, musi w trybie pilnym poinformować o tym fakcie Parlament. Właściwy komisarz prezentuje stanowisko Komisji wobec zaproponowanego sprawozdania i zgłoszonych poprawek po przyjęciu projektu aktu prawnego przez komisję wiodącą Parlamentu, ale jeszcze przed głosowaniem poprawek na posiedzeniu plenarnym. Komisja Europejska może zmieniać swój projekt aktu prawnego w każdym momencie aż do przyjęcia go przez Radę.

¹⁰ *Ibidem*, s. I-234 - 235

¹¹ A. A. Ambroziak, M. Mielecka, K. Ostrzyniewska, Woicka Kielecka, *op. cit.*, s. 204

Na sesji plenarnej Parlament Europejski rozpatruje projekt aktu prawnego na podstawie przedłożonego sprawozdania komisji wiodącej i przyjmuje zwykłą większością głosów rezolucję, która jest opinią Parlamentu Europejskiego w pierwszym czytaniu¹².

3. 3. Pierwsze czytanie w Radzie

Gdy Sekretariat Generalnego Rady otrzymuje projekt z Komisji Europejskiej, to kieruje go do grupy roboczej Rady, właściwej ze względu na jego treść. W pewnych sytuacjach projekt jest kierowany na posiedzenie **Komitetu Stałych Przedstawicieli** (COREPER). Ma to miejsce wówczas gdy: (a) prace nad projektem są dostatecznie zaawansowane, (b) prace nad projektem zostały ukończone, (c) do rozstrzygnięcia pozostały najbardziej kontrowersyjne kwestie, wymagające decyzji politycznej. Ale może on zdecydować o ponownym skierowaniu projektu do grupy roboczej albo przedłożeniu Radzie.

Na posiedzeniu Rady dyskusja nad projektem aktu prawnego i podejmowanie decyzji w tym zakresie przez Radę odbywa się zasadniczo w pięciu kolejnych etapach, zależnie od zaawansowania prac w Radzie i jej organach przygotowawczych nad projektem. Etapy te to:

- a) wymiana poglądów;
- b) debata wstępna/kierunkowa/polityczna;
- c) ogólne podejście;
- d) uzgodnieni polityczne wspólnego sprawie wspólnego stanowiska;
- e) przyjęcie wspólnego stanowiska¹³.

3. 4. Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie wspólnego stanowiska

Komisja Europejska przedstawia swoje stanowisko w formie komunikatu wobec wspólnego stanowiska. Komisja komentuje tam także stanowisko Rady wobec poprawek Parlamentu, które ona poparła na posiedzeniu plenarnym podczas pierwszego czytania w Parlamencie¹⁴.

3. 5. Drugie czytanie w Parlamencie Europejskim

W Parlamencie podczas drugiego czytania obowiązująca procedura jest bardzo podobna do trybu postępowania przewidzianego w pierwszym czytaniu. Różnicą jest to, że komisja wiodąca nie pracuje już nad projektem Komisji Europejskiej, lecz

12 *Ibidem*, s. 205

13 *Ibidem*, s. 206 – 208

14 *Ibidem*, s. 205

nad wspólnym stanowiskiem Rady, zaś inne komisje Parlamentu nie są już pro-szone o konsultacje. Podczas sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego debatuje się nad zaleceniem do drugiego czytania, a przed głosowaniem właściwy komisarz przedstawia stanowisko Komisji Europejskiej wobec zgłoszonych poprawek. Po tym następuje głosowanie, podczas którego poprawki przyjmowane są bezwzględ-ną większością głosów.

W wyniku drugiego czytania Parlament Europejski może przyjąć lub odrzucić wspólne stanowisko Rady, a także przyjąć poprawki do wspólnego stanowiska.

3.6. Opinia Komisji Europejskiej do poprawek Parlamentu Europejskiego w drugim czytaniu

Opinia, jaką Komisja Europejska wyda o poprawkach przyjętych przez Parlament Europejski w drugim czytaniu, ma istotne znaczenie dla trybu głosowania nad nimi w Radzie:

- a) jeśli Komisja Europejska nie zaakceptuje wszystkich poprawek Parlamentu Europejskiego, Rada aby przyjąć dany projekt musi zagłosować jednomyślnie;
- b) jeśli Komisja Europejska zaakceptuje wszystkie poprawki Parlamentu Europejskiego, Rada podejmuje decyzję w oparciu tylko o większość kwalifikowaną¹⁵.

3.7. Drugie czytanie w Radzie

Rada „przechodzi przez drugie czytanie” w bardzo podobny sposób, jak w przypadku przygotowywania wspólnego stanowiska. Poprawki Parlamentu Europejskiego, przyjęte w drugim czytaniu, najpierw omawia grupa robocza a następnie dyskutuje je komitet COREPER-ów.

Jeśli wydaje się prawdopodobne przyjęcie projektu aktu w drugim czytaniu, wówczas równoległe do prac w grupie roboczej toczą się nieformalne konsultacje Rady z Parlamentem Europejskim. Służą one zbliżeniu stanowisk obu instytucji oraz uzgodnienie poprawek możliwych do zaakceptowania przez obie strony.

W wyniku drugiego czytania Rada może przyjąć poprawki Parlamentu Europejskiego z drugiego czytania kwalifikowaną większością głosów, bądź jed-nomyślnie, ale tylko w przypadku, gdy Komisja Europejska nie zaakceptowała wszystkich poprawek Parlamentu Europejskiego z drugiego czytania Parlamentu. Rada może także odrzucić poprawki Parlamentu Europejskiego do wspólne-go stanowiska przyjęte przez Parlament Europejski w drugim czytaniu. W

¹⁵ *Ibidem*, s. 207

takim przypadku przewodniczący Rady i Parlamentu Europejskiego muszą zwołać Komitet Pojednawczy i rozpoczyna się procedura pojednawcza.

3.8. Procedura pojednawcza

Istnieje Komitet Pojednawczy, który „wchodzi do gry” aby umożliwić osiągnięcie kompromisu przez Radę i Parlament Europejski. Jednocześnie, w czasie pomiędzy zakończeniem drugiego czytania a zwołaniem Komitetu Pojednawczego przygotowuje się posiedzenia w ramach spotkań trójstronnych zwanych trilogami, które mogą mieć charakter zarówno formalny, jak i nieformalny. Ich zadaniem jest określenie podstawowych rozbieżności, a także przygotowanie podstaw do zawarcia porozumienia.

Komitet Pojednawczy zwołuje przewodniczące Rady i Parlamentu Europejskiego. Posiedzeniom przewodniczą wspólnie przewodniczący delegacji Rady i Parlamentu Europejskiego. W skład Komitetu Pojednawczego wchodzi: (a) ze strony Rady - 25 przedstawicieli państw członkowskich tworzących COREPER; (b) ze strony Parlamentu Europejskiego: 25 posłów; (c) z ramienia Komisji Europejskiej - komisarz odpowiedzialny za daną dziedzinę. Zadaniem tego ostatniego jest podejmowanie działań mających umożliwić stronom osiągnięcie kompromisu.

Gdy nie udaje się jednak zawrzeć porozumienia, organizowane są kolejne jego posiedzenia. Jeśli w okresie 6 tygodni nie zostaje osiągnięty konsens, procedura legislacyjna kończy się bez przyjęcia aktu prawnego.

3.9. Przyjęcie aktu

Komitet Pojednawczy, Rada i Parlament Europejski mają 6 tygodni (licząc od daty posiedzenia Komitetu) na potwierdzenie wyników posiedzenia Komitetu. Rada przyjmuje tekst większością kwalifikowaną, z wyjątkiem tych dziedzin, wobec których TWE przewiduje jednomyślność. Natomiast Parlament Europejski przyjmuje tekst uzgodniony z Radą zwykłą większością głosów na sesji plenarnej. Parlament może przyjąć albo odrzucić tekst, bez wprowadzania poprawek. Przyjęty tekst jest kierowany do podpisu przewodniczących i Sekretarzy Generalnych Rady oraz Parlamentu Europejskiego. Następnie jest publikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, otrzymując nazwę „rozporządzenie/dyrektywa/decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady”¹⁶.

16 *Ibidem*, s. 218

4. Procedura współdecydowania w Traktacie Lizbońskim

Traktat z Lizbony zakłada umocnienie „elastyczności” procesu decyzyjnego wewnątrz Unii. Przewiduje stosowanie zwykłej procedury prawodawczej, podobnej do obecnej procedury współdecydowania (czyli akty prawodawcze mają być przyjmowane przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji Europejskiej¹⁷). Rada ma podejmować decyzje większością kwalifikowaną w większej liczbie obszarów prawa. Procedurę decydowania reguluje artykuł 249a (nowy art. 289) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zaś dokładnie procedurę tę określa artykuł 251 (nowy artykuł 167)¹⁸. Między innymi przyjmowanie budżetu ogólnego Unii Europejskiej ma mieć miejsce w oparciu o logikę procedury współdecydowania.

Powyższe rozwiązanie można także traktować jako dowód szczególnej atrakcyjności tej procedury dla wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie podejmowania decyzji w UE, w tym także państw członkowskich (zob. dalszą analizę w rozdziale 5 opracowania).

5. Procedura uchwalania budżetu

Procedura uchwalania budżetu jest zbliżona w swych założeniach do procedury współdecydowania. **Budżet jest bowiem uchwalany tylko wówczas, gdy Parlament Europejski i Rada osiągną całkowite porozumienie w jego sprawie (artykuł 272 TWE)**. Są dwie fazy (czytania) w procedurze prowadzącej do przyjęcia budżetu. W ich trakcie obie instytucje rozpatrują zmiany w propozycji przedłożonej przez Komisję Europejską (wstępny projekt budżetu) oraz negocjują swoje priorytety, aby osiągnąć porozumienie¹⁹. Ale w praktyce procedura uchwalania budżetu UE przebiega w czterech etapach. Najpierw Komisja Europejska przygotowuje wstępny projekt budżetu. Już w lutym roku poprzedzającego rok, na który tworzony jest projekt budżetu. Rozpoczynają się wówczas konsultacje ze służbami KE na temat poszczególnych pozycji budżetowych i jeszcze przed końcem maja kolegium komisarzy decyduje o przekazaniu gotowego wstępnego projektu budżetu Władzy Budżetowej.

W drugim etapie prace odbywają się w Komisji Budżetowej Parlamentu Europejskiego. Jej zadaniem jest zapoznanie się ze wstępnym projektem budżetu i identyfikacja podstawowych zmian, które PE ma zamiar wprowadzić.

17 J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2008, s. 63-67

18 *Ibidem*, s. 423

19 *Informator dla nowych Członków Komisji, Komisja Budżetowa Parlamentu Europejskiego*, 2004, <http://www.europarl.europa.eu/comparl/budg/newmembers/531576pl.doc>

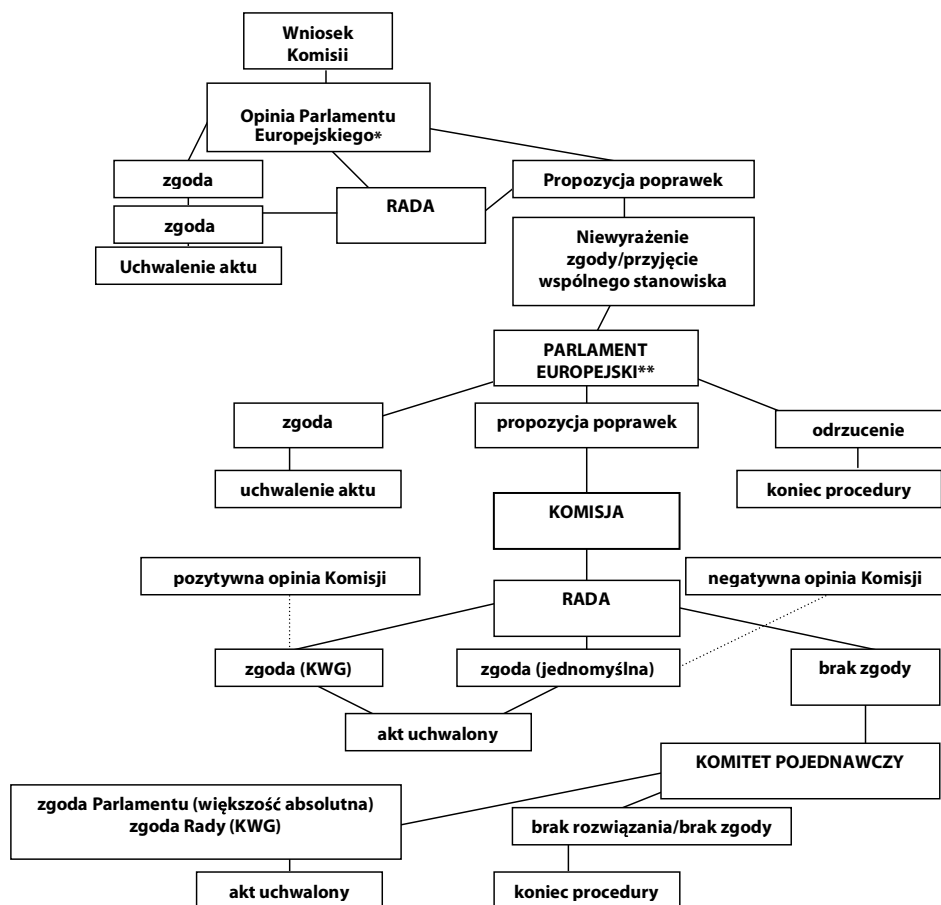
Jednocześnie, na tym etapie, Rada Budżetowa, składająca się z wysokich rangą urzędników krajowych ministerstw finansów stara się o przyjęcie projektu budżetu do 5 października, zaś uzgodnienia robocze są dokonywane w specjalnym Komitecie budżetowym Rady, którego zadaniem jest opracowanie stanowiska mogącego być przedmiotem obrad COREPER. Zanim jednak Rada Budżetowa przyjmie ostateczny projekt budżetu, spotyka się z delegacją PE, z którą omawia priorytety Parlamentu Europejskiego.

W trzecim etapie procedury (w okresie wrzesień - grudzień) projekt budżetu zostaje przekazany Parlamentowi Europejskiemu przez Radę. Komisja budżetowa PE, przy współpracy z innymi komisjami, finalizuje w tym czasie opracowywanie stosownego stanowiska Parlamentu, formułując propozycje zmian, które następnie są przedmiotem głosowania na sesji plenarnej.

W ostatnim, czwartym etapie, proponowane zmiany są przekazywane Radzie. Ostateczny kształt budżetu jest ustalany podczas spotkania Rady z przedstawicielami PE. Dopiero potem Rada uzgadnia swoje stanowisko wobec projektu. Stosownie zmieniony do niego projekt jest zaś przesyłany do ostatniego czytania przez Parlament Europejski²⁰.

20 A. Nowak-Far, *Prawne aspekty finansowania Unii Europejskiej*, w: J. Barcz, (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 1-450-454.

Rysunek 1: Procedura współdecydowania



* pierwsze czytanie ** drugie czytanie

Źródło: W. Nicoll, T. C. Salomon, *Zrozumieć Unię Europejską, Książka i Wiedza, Warszawa 2003, s. 133.*

5. 1. Rola państw członkowskich w pierwszym czytaniu

Jak już wyżej opisywaliśmy, procedura współdecydowania rozpoczyna się wraz z tym, jak Komisja Europejska przedkłada projekt aktu prawnego, zgodnie z przysługującym jej „prawem inicjatywy” jednocześnie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie (dotyczy on rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji). W Parlamencie wniosek przekazywany jest do właściwej komisji parlamentarnej, która powołuje „sprawozdawcę”. Jego zadaniem jest śledzenie przebiegu prac nad projektem na wszystkich etapach procedury. Doradza właściwej komisji (podczas rozpatrywania

sprawy na szczelbu komisji) i całemu Parlamentowi (na etapie posiedzeń plenarnych). Sprawozdawca jest również pierwszym posłem, który proponuje sformułowanie poprawek do projektu. Również inne komisje parlamentarne mogą przedstawić właściwej komisji swoją „opinię”, co daje możliwość wpływu na decyzję po wniesieniu projektu przez Komisję Europejską. W przypadku aktów kontrowersyjnych lub „technicznych” istnieje możliwość organizowania przesłuchań z udziałem ekspertów lub zlecenie oceny skutków regulacji – stanowi to szansę dla państw członkowskich na merytoryczne poparcie swojego stanowiska.

Parlament przeprowadza pierwsze czytanie projektu po przyjęciu przez właściwą komisję sprawozdania z prac nad nim. Na tym etapie Parlament ma możliwości: może odrzucić projekt, może zatwierdzić bez poprawek lub może go zatwierdzić z zastrzeżeniem kilku poprawek. Na uwagę zasługuje fakt, że odrzucenie projektu w całości w pierwszym czytaniu nie jest ani wyraźnie zakazane, ani przewidziane Traktatem (jak ma to miejsce w przypadku odrzucenia w drugim czytaniu; art. 251 ust. 2 lit. b) traktatu WE). Na tym etapie Parlament przyjmuje poprawki zwykłą większością głosów. Następnie Komisja przyjmuje „wniosek zmieniony” zawierający poprawki Parlamentu. Jeżeli Rada kwalifikowaną większością głosów, zaakceptuje wszystkie poprawki Parlamentu lub jeśli PE zatwierdzi wniosek bez poprawek, akt może zostać przyjęty przez Radę. Jeśli Rada nie może całkowicie zaakceptować wyników pierwszego czytania w Parlamencie, pierwsze czytanie kończy się ustaleniem tekstu zwanego „wspólnym stanowiskiem”. Rada oraz Komisja przekazują Parlamentowi informacje dotyczące ich stanowisk. Nie ma żadnych ograniczeń czasowych dotyczących zamknięcia etapu pierwszego czytania wniosku Komisji.

5. 2. Rola państw członkowskich w drugim czytaniu

Etap drugiego czytania podlega ograniczeniom czasowym. Parlament winien przyjmując projekt aktu prawnego, odrzucić go lub wprowadzić do niego poprawki w okresie trzech lub - w przypadku przedłużenia procedury - czterech miesięcy od ogłoszenia na posiedzeniu plenarnym wspólnego stanowiska Rady. Gdy PE nie podejmie decyzji w tym czasie, to projekt zostaje uznany za przyjęty w formie ustalonej we wspólnym stanowisku.

Przyjęcie wspólnego stanowiska bez poprawek wymaga poparcia zwykłej większości posłów. Odrzucenie wspólnego stanowiska wymaga jednak bezwzględnej większości głosów posłów (tzn. co najmniej 393 głosów ze wszystkich 785 głosów, bez względu na liczbę posłów faktycznie biorących udział w głosowaniu). Odrzucenie wspólnego stanowiska przez Parlament kończy procedurę legislacyjną, która może zostać wszczęta ponownie jedynie na podstawie nowego wniosku Komisji. Parlament może także przyjąć poprawki do wspólnego stanowiska: każda

z poprawek musi ponownie uzyskać poparcie bezwzględnej większości posłów. Sprawozdawca przygotowuje projekt „zalecenia”, tzn. sprawozdanie do drugiego czytania, dla właściwej komisji. Dodatkowe poprawki mogą zostać złożone przez dowolnego członka właściwej komisji, przy czym istnieją pewne ograniczenia dotyczące rodzaju poprawek, które mogą być składane na tym etapie. Etap ten - przy założeniu akceptacji poprawek - stwarza szansę wprowadzenia zmian we wspólnym stanowisku, pożądanym przez określone państwa członkowskie.

W drugim czytaniu inne komisje nie prezentują swoich opinii. Właściwa komisja podejmuje decyzje większością głosów. Po głosowaniu zalecenie jest rozpatrywane na posiedzeniu plenarnym, podczas którego również mogą być zgłaszane poprawki, z zastrzeżeniem, że może to uczynić wyłącznie właściwa komisja, grupa polityczna lub grupa licząca co najmniej 40 posłów. Poprawki te, jeśli zaakceptowane, mogą przyczynić do realizowania celów zainteresowanych państw członkowskich, jednak ze względu na nałożone ograniczenia - tylko w pewnym zakresie. Istotny jest fakt, iż zarówno na szczeblu komisji, jak i na posiedzeniu plenarnym obowiązują pewne ograniczenia dotyczące rodzaju poprawek, które można składać w drugim czytaniu. W szczególności, zgodnie z art. 62 Regulaminu PE poprawki są dopuszczalne jedynie w przypadku, gdy ich cele są następujące:

- a) przywrócenie w całości lub w części stanowiska Parlamentu z pierwszego czytania, lub
- b) osiągnięcie kompromisu pomiędzy stanowiskiem Rady i Parlamentu, lub
- c) zmiana tych elementów wspólnego stanowiska, które nie zostały zamieszczone w pierwotnym projekcie lub zostały w nim zamieszczone w innym brzmieniu, lub
- d) uwzględnienie nowego faktu lub sytuacji prawnej zaistniałych po pierwszym czytaniu.

Przewodniczący właściwej komisji (na etapie rozpatrywania w komisjach) oraz Przewodniczący Parlamentu (na etapie posiedzeń plenarnych) postanawiają o dopuszczalności poprawek: ich decyzja jest ostateczna (art. 62 Regulaminu PE). Przed głosowaniem nad poprawkami na posiedzeniu plenarnym przewodniczący Parlamentu może poprosić zarówno Komisję jak i Radę o wyrażenie opinii. PE jest zobowiązany na mocy Traktatu przeprowadzić drugie czytanie w terminie trzech miesięcy (czterech, jeżeli uzgodniono przedłużenie terminu) od chwili zawiadomienia go o wspólnym stanowisku. Po zakończeniu drugiego czytania w Parlamencie i przekazaniu Radzie jego stanowiska Rada ma kolejne trzy miesiące (lub cztery, jeżeli uzgodniono przedłużenie terminu) na przeprowadzenie drugiego czytania. W drugim czytaniu Rada może przyjąć wszystkie poprawki z drugiego czytania PE - z zasady kwalifikowaną większością głosów, lecz w trzech

przypadkach przewidzianych Traktatem lub w razie sprzeciwu Komisji wobec poprawki Parlamentu (art. 251 ust. 3 TWE) wymagana jest jednomyślność. W takim przypadku akt zostaje przyjęty. W sytuacji, gdy Rada nie może przyjąć wszystkich poprawek Parlamentu, zgodnie z postanowieniami Traktatu zwołuje się komitet pojednawczy.

Tabela 1: Główne różnice pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem w procedurze współdecydowania.

GŁÓWNE RÓŻNICE POMIĘDZY PIERWSZYM A DRUGIM CZYTANIEM	
Pierwsze czytanie	brak terminów wniosek Komisji rozpatrywany jest przez właściwą komisję i komisje opiniujące szerokie kryteria dopuszczalności poprawek Parlament podejmuje decyzję (o przyjęciu, odrzuceniu lub zmianie wniosku Komisji) zwykłą większością głosów (tzn. większością głosów posłów biorących udział w głosowaniu)
Drugie czytanie	ścisłe terminy - trzy lub cztery miesiące wspólne stanowisko rozpatrywane jedynie przez właściwą komisję ścisłe kryteria dopuszczalności poprawek Parlament przyjmuje wspólne stanowisko zwykłą większością głosów, ale odrzuca lub zmienia je bezwzględną większością głosów (tzn. większością głosów wszystkich posłów do Parlamentu)

Źródło: *Postępowanie pojednawcze i procedura współdecyzji. Przewodnik po procedurach współlegislacyjnych Parlamentu Europejskiego, Parlament Europejski, lipiec 2007, s. 9.*

5. 3. Rola państw członkowskich w trzecim czytaniu – postępowanie pojednawcze

Postępowanie pojednawcze oznacza odjęcie bezpośrednich negocjacji pomiędzy Parlamentem a Radą. W skład komitetu pojednawczego wchodzi delegacja Rady (przedstawiciele poszczególnych państw członkowskich - ministrowie lub ich przedstawiciele) oraz delegacja Parlamentu złożona (taka sama liczba posłów). Tak więc od 1. stycznia 2007 r. w skład komitetu pojednawczego wchodzi 54 (27+27) członków. Komitet powoływany jest odrębnie dla każdego wniosku legislacyjnego, który wymagają postępowania pojednawczego. Jego posiedzenie powinno być zwołane w terminie sześciu tygodni (lub ośmiu, w przypadku przedłużenia terminu) po zakończeniu przez Radę drugiego czytania i oficjalnym poinformowaniu Parlamentu, iż nie jest ona w stanie przyjąć wszystkich jego poprawek.

Stanowiska Rady i poprawki z drugiego czytania Parlamentu są punktem wyjścia do sformułowania „wspólnego projektu”. Komisja Europejska także uczestniczy w pracach komitetu, dążąc do uzgodnienia stanowisk Parlamentu i Rady. Brak porozumienia komitetu pojednawczego lub brak akceptacji wspólnego projektu przez Parlament czy Radę powoduje ostatecznie nie przyjęcie danego projektu aktu

prawnego. Procedura współdecydowania może zostać rozpoczęta ponownie jedynie w wyniku przedstawienia przez Komisję nowego wniosku legislacyjnego.

Tabela 2: Główne różnice pomiędzy pierwszym i drugim czytaniem a trzecim czytaniem z postępowaniem pojedynczym w Parlamencie w procedurze współdecydowania.

GŁÓWNE RÓŻNICE POMIĘDZY PIERWSZYM I DRUGIM CZYTANIEM A TRZECIM CZYTANIEM Z POSTĘPOWANIEM POJEDNAWCZYM W PARLAMENCIE	
Pierwsze i drugie czytanie	Postępowanie pojedyncze i trzecie czytanie
Główny ciężar odpowiedzialności spoczywa na zaangażowanych komisjach parlamentarnych	Główny ciężar odpowiedzialności spoczywa na delegacji Parlamentu do komisji pojedynczej
Pierwsze czytanie: brak terminów Drugie czytanie: maksymalnie 4 miesiące dla Parlamentu i kolejne 4 miesiące (maksymalnie) dla Rady	Postępowanie pojedyncze i trzecie czytanie: maksymalnie 24 tygodnie (3 x 8 tygodni), z czego maksymalnie 8 tygodni poświęconych jest na postępowanie pojedyncze jako takie
Możliwość zgłaszania poprawek w komisjach i na etapie posiedzeń plenarnych	Brak możliwości zgłaszania poprawek: zatwierdzenie lub odrzucenie całości wspólnego projektu w pojedynczym głosowaniu
Pierwsze czytanie: PE przyjmuje poprawki zwykłą większością głosów Drugie czytanie: PE przyjmuje poprawki bezwzględną większością głosów (co najmniej 393 głosami ze wszystkich 785 możliwych głosów)	Parlament zatwierdza lub odrzuca wspólny projekt zwykłą większością głosów w pojedynczym głosowaniu

Źródło: Postępowanie pojedyncze i procedura współdecyzji. Przewodnik po procedurach współlegislacyjnych Parlamentu Europejskiego, Parlament Europejski, 2007, s. 13.

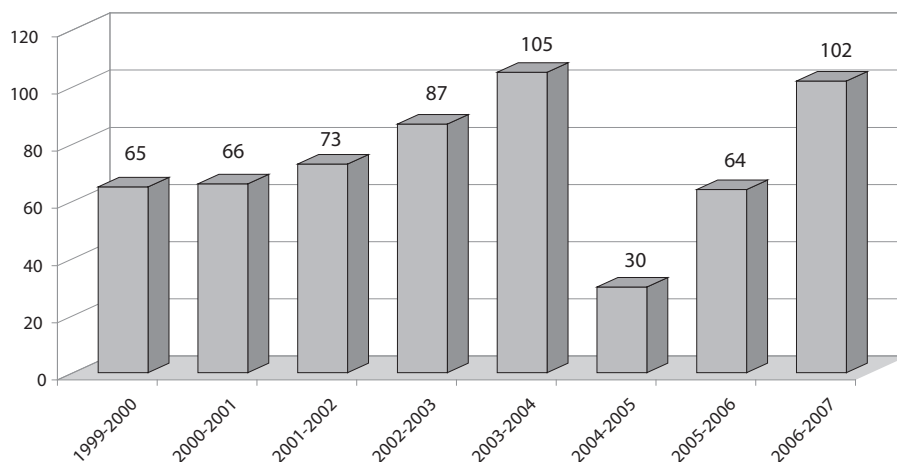
Państwa członkowskie mogą mieć wpływ na proces decydowania w procedurze współdecyzji na każdym etapie, gdy istnieje możliwość wprowadzania poprawek w Radzie. Kluczowy etap z perspektywy największych możliwości postulowania swojego stanowiska – formułowanie wniosku przez Komisję Europejską – nie jest specyficzny dla procedury współdecyzji, przygotowanie propozycji stanowi ważny element każdej procedury legislacyjnej Unii Europejskiej. Możliwość wpływu na podejmowanie decyzji wydaje się być skorelowana z istotnością państwa członkowskiego, rozumianą jako znaczeniem w wymiarze gospodarczym czy politycznym. O wyborze procedury współdecyzji jako najważniejszej spośród procedur legislacyjnych może decydować zrównanie roli Rady i Parlamentu oraz jej funkcjonalność – zdolność do szybkiego podjęcia decyzji w ponad 40 obszarach prawnych wskazanych w TWE.

6. Elastyczność jako aspekt współdecydowania

Parlament, Rada i Komisja ogłosili wspólną deklarację w sprawie zasad dotyczących stosowania procedury współdecydowania (wersja obowiązująca z 13. czerwca 2007 r.). Stanowi ona uzupełnienie Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa. Deklaracja wyjaśnia jakie metody pracy oraz zasady mają być stosowane w ramach funkcjonowania procedury współdecydowania. Otóż przewiduje ona możliwość zamknięcia procedury legislacyjnej w pierwszym czytaniu. Deklaracja sprzyjała uzyskaniu większej elastyczności w stosowaniu procedury współdecydowania na co wskazuje zwiększenie liczby decyzji podjętych na etapie pierwszego czytania. Oznacza to także wzrost zaufania i chęci współpracy instytucji uczestniczących w procesie podejmowania decyzji. Punkt 7 Wspólnej deklaracji stanowi, iż współpraca między instytucjami w kontekście procedury współdecydowania przybiera często formę trójstronnych posiedzeń. Podkreślona jest też jego skuteczność i elastyczność, co znacząco zwiększa możliwości osiągnięcia porozumienia na etapie pierwszego i drugiego czytania, a także ułatwiają przygotowanie prac komitetu pojednawczego.

Posiedzenia trójstronne mają zazwyczaj charakter nieformalny. Mogą być organizowane na wszystkich etapach procedury oraz z udziałem przedstawicieli różnych szczebli. Każda instytucja, zgodnie z regulaminem wewnętrznym wyznacza swoich przedstawicieli na każde posiedzenie, określa swój mandat negocjacyjny oraz informuje pozostałe instytucje o ustaleniach dotyczących posiedzenia. Jednak nieformalny charakter posiedzeń sprawia, że formułowane są obawy dotyczące niedostatecznej przejrzystości w negocjacjach podczas pierwszego i drugiego czytania, jak i braku demokratycznej legitymizacji. Presja czasowa, aby zakończyć procedurę w ciągu sześciu miesięcy danej prezydencji, może powodować przeniesienie punktu ciężkości na szybkości negocjacji kosztem otwartej debaty politycznej wewnątrz instytucji i pomiędzy nimi z udziałem ogółu społeczeństwa.

Wykres 1: Liczba aktów prawnych przyjętych w poszczególnych latach w ramach procedury współdecydowania



Źródło: *Postępowanie pojednawcze i procedura decyzji, Przewodnik po procedurach współlegislacyjnych Parlamentu Europejskiego, 2007, s. 5.*

7. Wnioski

Procedura współdecydowania, mimo pozornej przewlekłości i niedookreśloności czasu stanowienia prawa w początkowej fazie, jest jedną z najskuteczniejszych technik stanowienia prawa w obrębie Unii Europejskiej. Procedurze tej będą podlegać konsekwentnie kolejne dziedziny w politykach publicznych Unii. Powoduje to konieczność umiejscowienia i scharakteryzowania roli państw członkowskich w procesie stanowienia prawa w drodze współdecydowania. **Rola państw członkowskich jest niepoślednia w wykonywaniu swoich uprawnień, a także niebagatelna w zakresie posiadanych prerogatyw i możliwości zablokowania całego procesu legislacyjnego.**

Warto zastanowić się, dlaczego niniejsza procedura zyskuje coraz większą popularność zarówno wśród państw członkowskich, jak i instytucji unijnych. Pierwszym argumentem przemawiającym za wyższością niniejszej procedury podejmowania decyzji w UE jest fakt, iż ma ona na celu poprawienie międzyinstytucjonalnej koordynacji i przejrzystości działań podczas podejmowania decyzji. Szczegółowo określa ona proces współpracy pomiędzy poszczególnymi instytucjami, oraz wskazuje kolejność podejmowanych działań. Istotne jest to, że skłania instytucje do współpracy. Komisja Europejska, przedstawiając projekt aktu prawnego musi podjąć współpracę zarówno z Parlamentem Europejskim, jak i z Radą Unii Europejskiej.

Ponadto, za coraz szerszym stosowaniem tej procedury przemawia to, że dzięki niej istotnie wzrosło znaczenie Parlamentu Europejskiego, który jako jedyna instytucja unijna jest wybierany bezpośrednio przez obywateli państw członkowskich. Przedstawiciele partii politycznych z krajów członkowskich mają bezpośredni wpływ na kształtowanie polityki unijnej i na decyzje podejmowane w ramach działań UE. Tak więc, **Parlament Europejski staje się prawodawcą aktów uchwalanych w przedmiotowym trybie, na równi z Radą Unii Europejskiej**. Powodzenie procesu prawotwórczego zależy od stopnia gotowości obu instytucji do współpracy i kompromisu, a także ich dyscypliny²¹.

Procedura współdecydowania wydaje się również atrakcyjna z punktu widzenia sprawności procesu podejmowania decyzji. Proces decyzyjny nie może zostać zablokowany na drodze weta ze strony krajów, które są niezadowolone z danych ustaleń. W sytuacji gdy państwa członkowskie nie mogą blokować podejmowania decyzji, procedura decyzyjna może przebiegać w miarę sprawnie i relatywnie szybko, a co najważniejsze istnieje duża szansa na osiągnięcie konsensusu, który zadowolili wszystkie strony. Na wskutek możliwości zgłaszania poprawek przez Parlament Europejski i akceptowania przez Radę – ostateczne decyzje mają szansę zadowalać wszystkie państwa członkowskie. Ekspertki zgadzają się, że procedura współdecydowania w zasadzie odbiera państwom członkowskim możliwość zastosowania weta w Radzie. Przewiduje bowiem w większości przypadków zastosowanie systemu głosowania większościowego²². Dzięki temu prace nad projektem aktu prawnego nie mogą być paraliżowane przez brak zgody ze strony pojedynczego państwa.

Ponadto za stosowaniem procedury współdecydowania przemawiają ramy i ograniczenia czasowe, w których toczy się proces podejmowania decyzji. Ważne byłoby jeszcze wprowadzenie limitu czasowego dla procesu implementacji poszczególnych regulacji w system prawny państw członkowskich. Problemem jest natomiast to, że nie istnieją ograniczenia czasowe podczas pierwszego czytania projektów w PE. Tym samym PE może w nieskończoność przeciągać prace nad propozycją Komisji Europejskiej. Ograniczenia i restrykcje czasowe są wprowadzane dopiero na kolejnych etapach procesu decyzyjnego. Istnieje zatem ryzyko, iż na pierwszym etapie

21 S. Biernat, *op. cit.*, I-235-236

22 Tylko na etapie trzecim procedury współdecydowania, gdy PE nie zgłosi poprawek do projektu KE, Rada może uchwalić dany akt prawny kwalifikowaną większością głosów. Jednomyślność w Radzie jest wymagana wyłącznie na etapie szóstym procedury, jednak tylko w odniesieniu do tych poprawek PE, które zostały negatywnie zaopiniowane przez KE. Na uwagę zasługuje także to, że w przypadku, gdy projekt aktu prawnego zostanie uzgodniony w Komitecie Pojedynczym, Rada przyjmuje go kwalifikowaną większością głosów, nawet wówczas, gdy odbiega on od propozycji KE. Jest to wyjątek od zasady, że w takich sytuacjach wymagana jest jednomyślność. Por.: S. Biernat, *op. cit.*, I 235-236

procesu współdecydowania, mogą zachodzić nadużycia ze strony posłów PE, mogące wpływać na postęp prac nad daną legislacją.

Główną wadą procedury współdecydowania, poza brakiem ograniczeń czasowych na etapie pierwszego czytania w PE, jest duży stopień jej skomplikowania, co wynika z wieloetapowości i znacznej liczby warunków, które są niezbędne do spełnienia, aby zapadła decyzja na danym etapie (podczas pierwszego, drugiego lub trzeciego czytania połączonego z pracami komitetu koncyliacyjnego). W konsekwencji obywatele krajów członkowskich mogą mieć trudności w śledzeniu procesu decyzyjnego w UE. Z drugiej strony jednak proces współdecydowania jest procedurą o jasnym podziale działań i kompetencji poszczególnych uczestników procesu.

W ramach procedury współdecydowania akty prawne są uchwalane w stosunkowo krótkim czasie (średnio – kilkanaście miesięcy). Obserwuje się bowiem tendencję do przyjmowania aktów prawnych w Parlamencie Europejskim już w pierwszym czytaniu. W latach 1999-2000 w pierwszym czytaniu przyjęto około 15% wszystkich projektów, natomiast ponad 30% spraw było rozstrzyganych w procedurze pojedynczej, ale w 2007 roku w pierwszym czytaniu przyjęto już blisko 70% aktów prawnych, a w 2008 roku aż 80%.

Przypomnijmy także, że Rada, Parlament Europejski i Komisja Europejska zobowiązały się we wspólnej deklaracji z 1999 roku do dążenia, aby akty były uchwalane już w pierwszym czytaniu. Do Traktatu Amsterdamskiego z kolei została dołączona deklaracja, w której państwa członkowskie wzywają PE, Radę i KE do przestrzegania terminów przewidzianych w art. 251 TWE, podkreślając, że ich przedłużenie powinno być wyjątkiem²³. Nie ma jednak gwarancji, że akt prawny zostanie przyjęty w pierwszym czytaniu, wobec czego istnieje prawdopodobieństwo, że wobec ewentualnego braku porozumienia pomiędzy Parlamentem Europejskim a Radą proces uchwalania aktu prawnego w ramach procedury współdecydowania będzie bardzo czasochłonny²⁴.

Bibliografia

1. A. A. Ambroziak, M. Mielecka, K. Ostrzyniewska, I. Woicka, (red.), *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.*

²³ S. Biernat, *op. cit.*, I-235-236

²⁴ W niektórych przypadkach uchwalenie aktu prawnego w ramach procedury współdecydowania trwało nawet kilkanaście lat.

2. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
3. S. Biernat, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.
4. D. Earnshaw, D. Judge, *From Co-operation to Co-decision. The European Parliament's Path to Legislative Power*, w: J. J. Richardson (red.), *European Union: power and policy-making*, Routledge, London, 1996.
5. W. Nicoll, T. C. Salomon, *Zrozumieć Unię Europejską*, Książka i Wiedza, Warszawa, 2003.
6. A. Nowak-Far, *Prawne aspekty finansowania Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa, 2006.

Źródła internetowe:

1. M. Godłoza, (red.), *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Opis procedur tworzenia prawa w Unii Europejskiej. Procedury w Polsce*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005, <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=388>
2. *Informator dla nowych Członków Komisji*, Komisja Budżetowa Parlamentu Europejskiego, 2004, <http://www.europarl.europa.eu/comparl/budg/newmembers/531576pl.doc>.
3. A. Majewski, *Chiraca klęska decyzyjna, czyli traktat (już raczej nie) ustanawiający konstytucję dla Europy*, http://www.pretext.us.edu.pl/n14_2.html.
4. *Postępowanie pojednawcze i procedura współdecyzji. Przewodnik po procedurach współlegislacyjnych Parlamentu Europejskiego*, Parlament Europejski, 2007, http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_pl.pdf



Polska a wschodni wymiar polityki UE. Przykład Białorusi

Opiekun naukowy:

Dr Leszek Jesień

Autorzy:

Magdalena Chrobak

Aleksander Cichy

Paweł Czaja

Krzysztof Danecki

Krzysztof Denko

1. Wstęp

Białoruś jest obecnie jednym z ostatnich państw w Europie, w którym nie są przestrzegane podstawowe demokratyczne standardy. Jest ona specyficznie ułożona pomiędzy krajami rozszerzonej Unii Europejskiej, demokratyzującą się - lecz nie bez problemów - Ukrainą oraz Rosją, która rządzona jest również w sposób odbiegający od europejskich norm. Umieszczenie to sprawia, że Unia Europejska, a w szczególności Polska, jako kraj pragnący efektywnie kreować politykę wschodnią UE, powinny z troską i zainteresowaniem odnosić się do przemian zachodzących w tym państwie i dążyć do jego przyszłej demokratyzacji.

Obecne relacje pomiędzy UE a Białorusią kształtowane są przez wiele czynników, od historycznych, po relacje tego kraju z sąsiadami, a obecnie członkami UE, Polską i Litwą z jednej strony oraz z autorytarną Rosją z drugiej. Niezwykle ważne są również dotychczasowe doświadczenia krajów „starej Unii” oraz nowych jej członków wywodzących się z Europy Wschodniej. Rozważając temat obecnych stosunków oraz proponując rozwiązania na przyszłość trzeba mieć w pamięci wszystkie wymienione powyżej czynniki.

Z wielu powodów relacje z Białorusią powinny być istotne dla Unii Europejskiej. Białoruś stała się istotnym sąsiadem UE od czasów jej rozszerzenia. W chwili obecnej sąsiaduje z trzema członkami Unii, a wspólna granica liczy ponad tysiąc kilometrów. Jest przez to bardzo dogodnym krajem tranzytowym dla przemytu towarów i nielegalnej emigracji.¹ Z drugiej zaś strony, przy odpowiednio prowadzonej polityce, kraj ten może być ważnym ogniwem w transporcie surowców z Rosji.

Poza tym, Białoruś pozostaje jedynym z sąsiadów UE, z którym stosunki nie są w pełni znormalizowane. Nie bierze ona również, z własnej woli, udziału w procesie rozszerzania się Wspólnoty na wschód. Z punktu widzenia bezpieczeństwa UE, nie bez znaczenia jest też zagrożenie, jakie Białoruś - rządzona autorytarnie - stwarza w zakresie możliwości niekontrolowanego rozprzestrzeniania się broni czy narkotyków. Białoruś traktowana jako parias Europy, może być pożądanym sojusznikiem dla podobnych państw z innych stron świata.

2. Polityka Unii Europejskiej wobec Białorusi – kontekst historyczny

Analiza obecnych relacji łączących UE z Białorusią wymaga syntetycznego spojrzenia na historię tych stosunków od momentu powstania państwa białoruskiego w wyniku rozpadu ZSRR. Republika Białorusi ogłosiła swą niepodległość 25

1 D. Lynch, *Catalysing Change*, w: *Chaillot Papers nr 85 Changing Belarus*.

sierpnia 1991, a w krótkim czasie została ona uznana zarówno przez Polskę, jak i Wspólnotę Europejską.

Bazę prawną wzajemnej współpracy między UE a Białorusią stanowił Układ o Partnerstwie i Współpracy (*Partnership and Cooperation Agreement*). Został on podpisany 6 marca 1995r., a jego zapisy regulowały takie dziedziny jak: współpraca gospodarcza i handlowa, współpraca w dziedzinie badań naukowych, energii, transportu, ochrony środowiska, czy też zwalczanie handlu narkotykami oraz prania brudnych pieniędzy. Ponadto, Układ zawierał zapisy dotyczące prowadzenia dialogu politycznego oraz klauzule zobowiązujące obydwie strony do przestrzegania zasad demokracji oraz respektowania praw człowieka.

Ratyfikacja Układu o Partnerstwie i Współpracy jest jednak zamrożona od 1997r., przez prezydenta Aleksandra Łukaszenkę, który wprowadził autorytarny system rządów. Dokonał zmian w Konstytucji w 1996 r. Nastąpiła koncentracja władzy w rękach prezydenta, zastąpienie parlamentu mianowanym przez głowę państwa zgromadzeniem narodowym.

Represje opozycji i wolnych mediów zapoczątkowały proces załamania się wzajemnych stosunków między UE a Białorusią. Wyrazem tego było oświadczenie ambasadorów państw członkowskich akredytowanych na Białorusi w imieniu UE. Potępiają oni w nim zaistniałe wydarzenia i przypominają, że mogą one zagrozić dalszej współpracy i kontaktom. Strona białoruska nie zareagowała na to oświadczenie, ani nie podjęła żadnych działań pojedynczych, co spowodowało, że z dniem 15 września 1997 r. kontakty z Białorusią zostały ostatecznie ograniczone. Stwierdzono również, że nowa konstytucja Białorusi została uchwalona z naruszeniem prawa, a nowy parlament powołany na jej podstawie nie posiada demokratycznego mandatu. Zdecydowano także, że jedyną formą pomocy udzielaną temu krajowi będzie pomoc humanitarna oraz wsparcie dla organizacji pozarządowych. W odpowiedzi na to Łukaszenko, pod pretekstem przebudowy infrastruktury, nakazał opuszczenie budynków ambasad europejskim dyplomatom. Państwa Unii zareagowały wycofaniem swoich ambasadorów z Białorusi oraz uznaniem dyplomatów białoruskich za *persona non grata* na terenie Wspólnoty.²

Istotną część składową Układu o Partnerstwie i Współpracy z 1995r. stanowiły zasady, na jakich miała być udzielana pomoc finansowa ze strony WE w ramach programu TACIS (*Technical Assistance for the Central Independent States*). TACIS był programem pomocy technicznej UE dla krajów powstałych po rozpadzie ZSRR. Jego głównym celem była pomoc nowoutworzonym krajom w transformacji w kierunku gospodarki rynkowej oraz wspieranie demokracji i państwa prawa. Pomoc beneficjentom w ramach programu TACIS miała się opierać przede wszystkim na dialogu między Komisją a krajem przyjmującym pomoc. W kontekście relacji UE - Białoruś, owocem wprowadzonych

2 P. Żurawski *vel* Grajewski, *Belarus - the unrecognized Challenge*, w: *Chaillot Papers nr 85 Changing Belarus* s. 89.

przez Łukaszenkę zmian było zawieszenie relacji z Białorusią na szczeblu ministerialnym w 1997r. oraz zakończenie udzielania Białorusi pomocy w ramach programu TACIS. Kontynuowano jedynie pomoc humanitarną i działania zorientowane na rozwój społeczeństwa obywatelskiego. W okresie poprawnych stosunków z Białorusią (lata 1991-1995) zrealizowano liczne projekty o łącznej wartości ponad 54 mln ecu.

Jak zauważają autorzy publikacji *Białoruś w Pogoni za Europą*: „Polityka UE wobec Białorusi w latach 1997 - 1999 nie różniła się wiele od strategii „wybiórczych kontaktów” realizowanych przez USA.” Relacje UE z Białorusią koncentrowały się bowiem na wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego, przy jednoczesnej izolacji oficjalnych władz w Mińsku. Tak prowadzona polityka nie przyniosła jednak pożądaných korzyści.³

Chłodne relacje na linii UE - Białoruś pogłębiły się w późniejszych latach jeszcze bardziej na skutek umacniania się niedemokratycznego systemu władzy na Białorusi. UE nie uznała wyników wyborów parlamentarnych z 2000r. i prezydenckich z 2001r., ponieważ nie spełniały one standardów OBWE.⁴ Brak woli współpracy ze strony prezydenta Białorusi zaowocował dodatkowo wycofaniem przez reżim Łukaszenki akredytacji dla Grupy Monitoringu OBWE w Mińsku, co miało miejsce w październiku 2002r. W odpowiedzi na to wydarzenie, 14 spośród 15 członków UE zdecydowało o wprowadzeniu zakazu wjazdu na swoje terytorium dla prezydenta Łukaszenki i siedmiu innych białoruskich politycznych decydentów.

Białoruś nie mogła w pełni uczestniczyć w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy*), którą Unia wdrożyła po swoim rozszerzeniu o 10 nowych państw 1 maja 2004 r. Wynikało to z niezmiennej w tym kraju polityki fałszowania wyborów parlamentarnych i prezydenckich, połączonej z represjami wobec sił opozycji, dławieniem wolnych mediów i łamaniem praw człowieka. Białoruś stała się bezpośrednim sąsiadem rozszerzonej UE, co nie pozostaje bez znaczenia dla rozwoju dalszych relacji. EPS miała na celu pomoc krajom partnerskim UE w przeprowadzeniu reform politycznych, ekonomicznych i społecznych, których implementacja miała się opierać na rozwoju wspólnych wartości, takich jak: demokracja, poszanowanie praw człowieka, rządy prawa, wolny rynek i stały rozwój. Główny cel polityki sąsiedztwa to przede wszystkim wspieranie procesów transformacji ustrojowej i reform gospodarczych w państwach ościennych bez konieczności rozszerzania samej Unii. Warunkiem pozwalającym na korzystanie z większości przewidzianych w EPS mechanizmów współpracy jest ustanowienie na Białorusi demokratycznego systemu władzy. Do tego czasu Unia koncentrować się ma przede wszystkim na wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego.⁵

3 Fundacja im. Stefana Batorego, *Białoruś w Pogoni za Europą*, Warszawa 2004, s. 35.

4 P. Żurawski vel Grajewski, *op. cit.*, s. 89.

5 K. Pelczyńska - Nalecz, *EPS w Praktyce - Unia Europejska wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii rok po publikacji Dokumentu Strategicznego, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, czerwiec 2005, s. 16.*

Kontynuacją wspomnianego programu TACIS, jako instrumentu pomocowego UE dla Białorusi była **Europejska Inicjatywa na rzecz Demokracji i Praw Człowieka** (EIDHR: *European Initiative for Democracy and Human Rights*). W 2005r. przekazano ponad 2 mln € z budżetu programu TACIS do środków, jakimi dysponował EIDHR. Wartość przekazanej pomocy dla Białorusi w latach 2005 - 2006 wynosiła ok. 5 mln €. ⁶ Główne obszary pomocy w ramach programu EIDHR obejmują wspieranie demokratyzacji życia publicznego, edukację (w tym wspieranie zamkniętego przez władze Białorusi Europejskiego Uniwersytetu Humanistycznego z siedzibą w Wilnie), oraz wolne media.

W wydanej w listopadzie 2006 r. odezwie Komisji Europejskiej do narodu białoruskiego, komisarz ds. stosunków zewnętrznych Benita Ferrero-Waldner nakreśliła korzyści płynące z uczestnictwa Białorusi w EPS. Nawiązanie współpracy w ramach EPS oznaczałoby przede wszystkim znaczną poprawę jakości życia mieszkańców Białorusi poprzez m. in. zwiększone możliwości handlowe, które stanowią szansę dla rozwoju gospodarczego kraju, rozwój sieci transportowych i energetycznych, reformę prawa i sądownictwa, czy ulepszenie współpracy transgranicznej. Unia niezmiennie oczekuje jednak od władz białoruskich spełnienia szeregu warunków dotyczących zapewnienia prawa do demokratycznych wyborów, wolności wypowiedzi i dostępu do niezależnych źródeł informacji, prawa do tworzenia stowarzyszeń oraz zapewnienia obywatelom sprawiedliwego i jawnego sądownictwa. Przesłanie Komisji Europejskiej spotkało się z obojętnością ze strony władz białoruskich, które nie wyraziły zainteresowania jakimikolwiek formami współpracy.

Narzędziem wsparcia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jest Europejski Instrument Partnerstwa i Sąsiedztwa (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*). Jego priorytetami są rozwój społeczny i gospodarczy Białorusi oraz wspieranie demokracji i zasad dobrego zarządzania. Wsparcie ma być udzielone m. in. najsłabszym regionom Białorusi, w szczególności terenom, które dotknięte zostały skutkami katastrofy w Czarnobylu. Ma nastąpić rozwój kontaktów w środowiskach akademickich, biznesowych, urzędników średniego szczebla oraz organizacji pozarządowych między Unią a Białorusią. Pomoc miała sięgnąć ok. 20 mln € w latach 2007 - 2010 (70% tej kwoty miałyby być przeznaczone na rozwój społeczny i gospodarczy, 30% na wspieranie demokracji i zasad dobrego zarządzania). ⁷

W ostatnim czasie widoczne jest ocieplenie relacji na linii UE - Białoruś. W sierpniu 2008r. władze białoruskie wypuściły na wolność więźniów politycznych, w tym Aleksandra Kazulina, który pretendował do objęcia stanowiska prezydenta w wyborach

6 *European Neighbourhood and Partnership Instrument: Belarus: Country Strategy Paper 2007 - 2010 and National Indicative Programme 2007 - 2010*, s. 14, dostępne: <http://ec.europa.eu> [9 XII 2008].

7 *Ibidem*, s. 22-23, dostępne: <http://ec.europa.eu> [9 XII 2008].

w 2006r. Stanowisko Unii po przeprowadzonych 28 września 2008r. wyborach parlamentarnych na Białorusi pokazuje, że Wspólnota dąży do wzmocnienia stosunków z tym krajem. Mimo braku spełnienia standardów demokratycznych OBWE, Rada Unii Europejskiej zauważyła pewne postępy dotyczące demokratyzacji życia politycznego na Białorusi, w tym współpracę z OBWE i ODIHR (Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka) oraz dostęp opozycji do mediów.⁸ Wyrazem pozytywnej woli Rady UE wobec Białorusi jest ograniczenie zakazu pobytu, który dotyczy niektórych białoruskich przywódców politycznych. Wydarzenia ostatnich miesięcy pokazują, iż Unia pragnie na nowo podjąć dialog z władzami białoruskimi w celu propagowania na Białorusi wartości demokratycznych oraz poszanowania praw człowieka i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Ogłoszona na początku grudnia br. inicjatywa Komisji Europejskiej odnośnie Partnerstwa Wschodniego zwiastuje przełom w stosunkach UE m.in. z Białorusią. Jak powiedział przewodniczący Komisji Europejskiej, José Manuel Barroso: „Jedynie dzięki silnej woli politycznej i zaangażowaniu obu stron partnerstwo wschodnie może osiągnąć swoje cele: polityczne stowarzyszenie i integrację gospodarczą. Musimy zdobyć się na jeszcze większy wysiłek na rzecz stabilizacji i dobrobytu.”⁹ Pogłębienie dwustronnych relacji z partnerami wschodnimi i zainicjowanie nowych ram współpracy leży w żywotnym interesie Unii Europejskiej. Długoterminowym celem polityki UE względem Białorusi jest, by kraj ten stał się demokratycznym, stabilnym i godnym zaufania partnerem dla rozszerzonej UE, z którym Unia będzie dzielić nie tylko granice, ale i wspólne wartości.¹⁰

3. Relacje Polska – Białoruś

Jak już wspomniano, Białoruś ogłosiła niepodległość 24 sierpnia 1991 roku. Polska uznała jej niepodległość 27 grudnia tego roku. Oficjalne stosunki dyplomatyczne zostają nawiązane w marcu 1992 roku wraz z wizytą w Polsce ministra spraw zagranicznych Białorusi, a w lipcu rozpoczyna urzędowanie ambasador Białorusi w Polsce. W 1992 roku podpisany zostaje Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Polską a Republiką Białoruś. W tym samym roku podpisanych zostaje wiele umów regulujących wzajemne kontakty oraz stosunki dwustronne.

Przejęcie władzy przez Aleksandra Łukaszenkę powoduje wyraźne ochłodzenie stosunków. Początkowo polskie władze miały nadzieję na szeroką współpracę zwłaszcza z uwagi na mniejszość polską zamieszkujejącą Białoruś. W interesie Polski

8 *Komunikat prasowy z posiedzenia Rady Unii Europejskiej ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych z 13 X 2008r., nr 14137/08, dostępne: <http://europa.eu> [9 XII 2008].*

9 *<http://ec.europa.eu/polska/news/> [9 XII 2008].*

10 *European Neighbourhood and Partnership Instrument: ..., op.cit., s. 3, dostępne: <http://ec.europa.eu> [9 XII 2008].*

leżało także umocnienie państwowości białoruskiej i trwałe związanie jej z Europą. Jednak Białoruś przeżywała kryzys gospodarczy i coraz bardziej ekonomicznie uzależniała się od Rosji. Prezydent Łukaszenko właśnie w tym kryzysie upatrywał szansę na wzmocnienie swojej władzy oraz zacieśnienie więzów z Rosją. Już w 1994 roku Białoruś, wbrew początkowo głoszonej neutralności, przystępuje do Układu o Zbiorowej Obronie państw WNP. Łukaszenko zastosował różne formy represji wobec polskiej mniejszości, a zwłaszcza w stosunku do władz Związku Polaków na Białorusi. Polski minister spraw zagranicznych tak przedstawił sytuację w 1996 roku: „Nasze stosunki z Białorusią zależą od rozwoju sytuacji wewnątrz tego kraju, od tego, na ile panujący tam reżim o wyraźnie niedemokratycznym obliczu nadal podważać będzie prawa człowieka i obywatela. Probierzem rozwoju tej sytuacji będą najbliższe wybory prezydenckie”¹¹.

W wyniku, opisywanego już powyżej, incydentu z ambasadorami krajów zachodnich działających na Białorusi, Polska wraz z kilkoma innymi krajami odwołała swojego ambasadora do kraju na konsultacje. W wyniku tego konfliktu Unia Europejska zaostrza swoją politykę, wprowadzając restrykcje wobec wyższych funkcjonariuszy państwowych Białorusi. Polska zamraza swoje stosunki dyplomatyczne na wysokim szczeblu, jednocześnie starając się podtrzymywać współpracę w obszarze współpracy transgranicznej. Polska polityka w tym okresie polegała na podtrzymywaniu więzów, jakie łączą oba państwa sąsiadujące ze sobą, jednocześnie starając się oddziaływać na wewnętrzną sytuację na Białorusi poprzez wspieranie opozycji demokratycznej. Rosnącą rolę w tych stosunkach zaczynają odgrywać organizacje pozarządowe, które nawiązują coraz szersze kontakty z białoruskimi organizacjami sprzeciwiającymi się rządowi autorytarnemu Łukaszenki. Polskie władze starają się o rozwój stosunków gospodarczych i handlowych, czemu służyć miały wspólne seminaria gospodarcze. Podtrzymywane są również kontakty naukowe i kulturalne. Polska stara się prowadzić politykę łagodzenia działań władz Białorusi, polegających na coraz dalszej izolacji na arenie międzynarodowej. W 2002 roku kraje Unii Europejskiej (oprócz Portugalii) wraz z USA nakładają sankcje, dotyczące zakazu wjazdu najwyższych urzędników władz białoruskich na teren tych państw. Działanie to spowodowane było wydaleniem z terytorium Białorusi działaczy misji OBWE w tym kraju. Strona białoruska prowadziła wobec Polski politykę tworzenia konfliktów, a zaraz potem ich łagodzenia. Na użytek wewnętrznej opinii publicznej władze Białorusi przedstawiały Polskę jako kraj przejawiający agresywną postawę, wyznaczaną przez kraje zachodniej Europy oraz USA, a innym razem jako sąsiada, który jest w stanie zrozumieć stanowisko Białorusi i jej położenie.

11 Informacja Ministra Spraw Zagranicznych za Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1996

Jeszcze większe usztywnienie władz białoruskich nastąpiło w 2004 roku jako reakcja na wydarzenia na Ukrainie („pomarańczowa rewolucja”), w które Polska zaangażowała się. Polska starała się wykorzystać pewien nastrój panujący w społeczeństwach regionu wschodniej Europy. Adam Rotfeld, minister spraw zagranicznych, przedstawił następujący zarys polskiej polityki zagranicznej wobec Białorusi w 2005 roku: „Zrozumiałą troskę budzi w Polsce stan spraw na Białorusi, z którą dzielimy wspólną granicę. Popieramy demokratyczne i proeuropejskie aspiracje społeczeństwa w tym kraju. Wspólnie z naszymi partnerami europejskimi i transatlantyckimi staramy się tak współkształtować politykę Zachodu, by demokratyczne i wolnościowe tendencje na Białorusi mogły liczyć na naszą pełną solidarność”¹². W 2006 roku stosunki pomiędzy Polską a Białorusią ulegają dalszemu pogorszeniu w związku z działaniami władz białoruskich wobec Związku Polaków na Białorusi. Działalność związku zostaje sparaliżowana poprzez szykany wobec jej przewodniczącej oraz działania administracyjne mające na celu uniemożliwienie dalszej działalności. Następuje eskalacja konfliktu polegająca na wzajemnym wydalaniu dyplomatów obu krajów.

Polskie władze starają się podkreślać różnicowanie swojej polityki wobec władz Białorusi, oraz wobec białoruskiego społeczeństwa. Jednakże, w ostatnich latach uwidacznia się brak instrumentów do jej prowadzenia, zwłaszcza w stosunku do potencjału oddziaływania Rosji. Łukaszenko czuje się jego zmuszony do zmian w polityce na skutek pogarszających się własnych stosunków z Rosją. Z początkiem 2008 roku wypuszcza więźniów politycznych, próbuje ocieplić swoje stosunki z Zachodem. Wydaje się, że pogarszająca się sytuacja wewnętrzna wymusiła pewne ustępstwa ze strony władz białoruskich.

4. Etapy rozwoju polskiej polityki wobec Białorusi

Polską politykę wobec Białorusi można podzielić na kilka etapów. Pierwszy obejmuje lata od ogłoszenia niepodległości do uzyskania władzy przez prezydenta Łukaszenkę. Polityka ta była nastawiona na jak najszerszą współpracę oraz pomoc w utrwaleniu niezależności wobec Rosji. Jednak okres ten nie trwał długo i wraz z dojściem do władzy Łukaszenki i jego stopniowym odchodzeniem od systemu demokratycznego nastawienie musiało ulec rewizji. Począwszy od roku 1996, polska polityka polegała na podtrzymywaniu więzów z sąsiadem i jednocześnie podkreślaniu wagi wzajemnych stosunków. Mniejszość polska na Białorusi wymuszała na poczynaniach władz polskich pewną ostrożność, w miarę przeobrażania się władzy prezydenta Łukaszenki w reżim autorytarny. Polska polityka opierała się

12 Informacja Ministra Spraw Zagranicznych

na swoistej „dwutorowości”. Utrzymywać poprawne stosunki z władzami państwowymi, jednocześnie wspierając dążenia demokratyczne społeczeństwa oraz rozwijając stosunki gospodarcze i kulturalne. Pamiętając, iż żywotnym interesem Polski jest istnienie niepodległej, niezależnej Białorusi, należy wziąć pod uwagę trudność w stosunkach z władzami, które rządzą w sposób autorytarny. Kolejnym etapem jest wstąpienie Polski do Unii Europejskiej, co umożliwi użycie nowych instrumentów politycznych. Jednak w największym stopniu polska polityka była kształtowana przez to, co wydarzało się na Białorusi. Polityka Aleksandra Łukaszenki, który początkowo zwrócił się ku Rosji, by następnie lawirować pomiędzy niezależnością a uzależnieniem zwłaszcza gospodarczym powodowała, iż polska polityka w wielu przypadkach jedynie reagowała na wydarzenia. Polska starała się pomimo tych ograniczeń rozwijać więzi gospodarcze, choć bariery administracyjne i często polityka władz białoruskich znacznie je ograniczała. Podtrzymywane były stosunki kulturalne oraz naukowe, a zwłaszcza umożliwienie studiowania obywatelom białoruskim w Polsce. Polskim priorytetem było również umożliwienie społeczeństwu białoruskiemu dostępu do informacji poprzez inicjatywy radia nadającego z Polski na terytorium Białorusi w dostępie do informacji ograniczonej przez kontrolowane przez władze media. Należy także podkreślić działalność organizacji pozarządowych, które wspierają wszelkie ruchy na rzecz przestrzegania wolności i swobód obywatelskich na Białorusi. Polskie władze poprzez członkostwo w Unii Europejskiej starają się kształtować politykę wschodnią, jednakże napotykają na szereg ograniczeń związanych z wieloma interesami państw członkowskich.

5. Przyczyny niepowodzenia dotychczasowych działań UE

Pomimo licznych wysiłków Unii z ostatnich kilkunastu lat, tylko w niewielkim stopniu zrealizowane zostały nadzieje na bliższe związanie Białorusi z ideą integracji europejskiej. Kraj ten w dalszym ciągu wydaje się rozdarty pomiędzy tradycyjne uzależnienie od uprzywilejowanych stosunków z Federacją Rosyjską, a pragnienie modernizacji w oparciu o kontakty ze światem zachodnim. Ostatnia europejska dyktatura, jak bywa często nazywana w tekstach publicystycznych, pozostaje zatem raczej symbolem niepowodzenia wspólnej europejskiej polityki wobec, przynajmniej części, byłych republik radzieckich. Zanim przejdziemy do sformułowania rekomendacji dla przyszłych działań UE, przyjrzyjmy się przyczynom niewystarczających, naszym zdaniem, efektów dotychczasowych starań.

W trakcie studiowania analiz poświęconych sytuacji na Białorusi, zarówno tych polskich, jak i zachodnioeuropejskich, daje się zauważyć często powtarzana opinia, iż liderzy państw UE nie tylko do końca nie rozumieją politycznej i społecznej specyfiki tego kraju, ale też, nie traktują stosunków z nim w sposób priorytetowy.

Kontakty z władzami białoruskimi pozostawały zwykle w cieniu kontaktów z innymi państwami postsocjalistycznymi w tym regionie: Polską, Litwą czy Łotwą, nie miały również tej samej wagi, co relacje z Ukrainą, ze względu na strategiczne położenie geopolityczne tej ostatniej. Miało to uzasadnienie chociażby w fakcie, iż wpływy rosyjskie na Białorusi były znacznie silniejsze niż u jej sąsiadów, wobec czego wśród europejskich elit panowało przekonanie, że droga do porozumienia z Białorusią biegnie raczej okrężną drogą przez Moskwę, niż bezpośrednio przez Mińsk¹³. Sytuacja ta skłoniła Pawła Kazaneckiego do sformułowania tezy, „*że kraje europejskie tak naprawdę nie interesują się Białorusią, nie jest to poważny problem polityczny*”¹⁴. Jakkolwiek opinia ta wygłoszona została już kilka lat temu, to wydaje się dość dobrze oddawać odczucia samych Białorusinów. Pavel Daneika, jeden z liderów opozycyjnej Zjednoczonej Partii Obywatelskiej, indagowany na temat europejskiej strategii wobec Białorusi stwierdził: „*Myszę, że nie ma żadnej rzeczywistej polityki. Unia Europejska jest totalnie zagubiona, ponieważ Białoruś wyraźnie różni się od wszystkiego innego, z czym ma do czynienia u swoich granic. Nie rozumie również znaczenia Białorusi w regionie*”¹⁵ [tłum. A.C.]. Oczekiwania pozytywnych zmian w tym aspekcie wzrosły, rzecz jasna, po rozszerzeniu UE na wschód w 2004 r. Białoruś sąsiaduje bowiem z trzema państwami członkowskimi Unii, przy czym wspólna granica liczy ponad tysiąc kilometrów. Stabilna sytuacja w kraju sąsiada oraz unormowanie stosunków leżą zatem w interesie całej Wspólnoty. Kształtowanie i podsycanie zainteresowania Białorusią stanowi istotne wyzwanie dla polskiej dyplomacji, co postaramy się wykazać w dalszej części niniejszej pracy.

Aktualnym pozostaje problem przełamania niechęci, bądź też nieumiejętności zmierzania się przez UE z neoimperialnymi ambicjami Rosji dotyczącymi terenów byłego ZSRR. Spowodowane jest to znacznym uzależnieniem państw Europy Zachodniej od dostaw rosyjskich surowców energetycznych oraz przekonaniem, że Rosja pełni funkcję regionalnego stabilizatora¹⁶. Podobne założenie, szczególnie w kontekście tegorocznych wydarzeń w Gruzji, należałoby poddać w wątpliwość. Niemniej, tłumaczy ono w pewnym stopniu zadziwiająca inercję Unii w rozgrywaniu na swoją korzyść, całkiem licznych w przeszłości, nieporozumień pomiędzy Moskwą a Mińskiem. Trudno oprzeć się wrażeniu, że szansa przeciągnięcia Białorusi „na własną stronę” nigdy nie została w pełni wykorzystana.

13 P. Żurawski vel Grajewski, *op.cit.*, s. 88.

14 Białoruś, Polska i wymiar wschodni UE, [w:] *Wymiar wschodni UE - szansa czy idée fixe polskiej polityki*, [red.] P. Kowal, Warszawa 2002, s. 30.

15 Fundacja Stefana Batorego, *Belarus: Neither Europe nor Russia. Opinions of Belarusian elites*, Warszawa 2006, s. 198.

16 P. Żurawski vel Grajewski, *op. cit.*, s. 90.

Białoruś, właściwie odkąd zaistniała na mapie jako niepodległe państwo, pozostaje w ekonomicznej oraz politycznej strefie wpływów rosyjskich. Wymiana towarowa z tym państwem wciąż stanowi blisko 50 % wartości całego handlu zagranicznego, co ilustruje zamieszczona poniżej tablica. Preferencyjne ceny zakupu surowców energetycznych z Rosji stanowiły w ostatnich latach podstawę swoistego „białoruskiego cudu gospodarczego” (w niektórych latach gospodarka białoruska notowała wyższy wzrost PKB niż, uznawana za światowego lidera, chińska¹⁷). Zwolniona z opłat celnych ropa naftowa sprowadzana z rosyjskich źródeł, przetwarzana następnie w białoruskich rafineriach, eksportowana była z dużym zyskiem do krajów UE, stąd dynamiczny, ale stosunkowo jednostronny wzrost wymiany handlowej z takimi krajami jak Holandia, czy Wielka Brytania. Sytuacja ta sprzyjała jednocześnie utrwalaniu nierynkowego modelu gospodarczego i konsolidacji władzy przez prezydenta Łukaszenkę¹⁸.

Tabela 1: Najważniejsi partnerzy handlowi Białorusi w okresie Styczeń – Sierpień 2008 r.

Państwo	Udział w handlu ogółem	Wartość eksportu (w mln USD)	Wartość importu (w mln USD)
Rosja	48,40%	7 541.2	17 152.6
Holandia	8,30%	3 999.9	238.2
Ukraina	6,90%	2 078.9	1 455.3
Niemcy	4,50%	578.1	1 729.0
Polska	4,20%	1 392.6	741.9
Łotwa	3,30%	1 580.1	94.5
Wielka Brytania	2,40%	1 044.2	167.2
Brazylia	2,30%	1 036.3	113.7
Chiny	2,20%	269.2	845.5
Włochy	1,50%	234.8	536.5
Litwa	1,20%	450.3	142.4
Kazachstan	0,70%	238.3	131.7
Moldawia	0,50%	183.7	63.7
Uzbekistan	0,20%	89.2	20.9
Azerbejdżan	0,20%	75.3	3.8
Turkmenistan	0,07%	35.6	1.4
Tadżykistan	0,07%	27.5	5.9
Kirgistan	0,06%	29.3	3.9
Gruzja	0,05%	21.9	5.0
Armenia	0,03%	13.5	2.5

Źródło: State Customs Committee of the Republic of Belarus, www.customs.gov.by, [20 XI 2008].

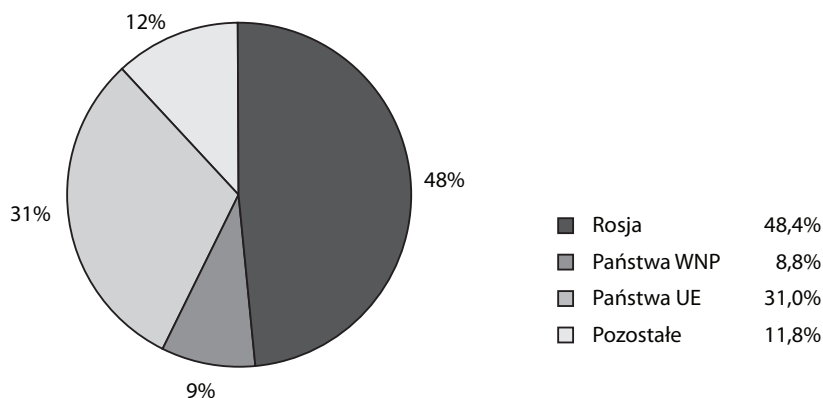
W konsekwencji, państwa członkowskie Unii nie dysponują wobec reżimu argumentami natury ekonomicznej oraz, co ważniejsze, nie stanowią realnej alternatywy wobec wpływów rosyjskich. Nawet w obliczu zaostrzającego się kryzysu w relacjach białorusko-rosyjskich, który miał miejsce na przełomie 2006/2007 roku

¹⁷ „IMF Survey”, 2005, nr 14, s. 219, dostępne: www.imf.org, [20 XI 2008].

¹⁸ A. Eberhardt, *Konsekwencje rosyjsko-białoruskiego sporu energetycznego*, „Biuletyn PISM”, 2007, nr 4.

i wysyłanych wówczas przez Mińsk wyraźnych sygnałach o gotowości ustępstw politycznych w zamian za obietnicę zintensyfikowania współpracy gospodarczej, ani Bruksela, ani pozostałe stolice europejskie nie były w stanie zaproponować białoruskiej administracji wystarczająco atrakcyjnej wizji¹⁹. Wobec powyższego, za pozytywny wyjątek od reguły uznać należy zaangażowanie gospodarcze Niemiec, które w ostatnich latach regularnie należały zarówno do najważniejszych partnerów handlowych Białorusi, inwestorów (niemieckie firmy posiadają tutaj stosunkowo silną pozycję, mimo, iż zagraniczni inwestorzy mają dość ograniczony dostęp do białoruskiego rynku), kredytodawców oraz dostawców nowych technologii (transfer *know-how*)²⁰. Jest to jednak wciąż zbyt mało, aby zrównoważyć gospodarcze uzależnienie Białorusi od Rosji.

Wykres 1: Struktura handlu zagranicznego Białorusi



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych State Customs Committee of the Republic of Belarus.

Najważniejszą jednak przyczyną nieskuteczności europejskich zabiegów jest fakt, iż w przypadku Białorusi UE pozbawiona jest zasadniczo swojego najbardziej skutecznego instrumentu wpływu, jakim jest perspektywa członkostwa w Unii. Z punktu widzenia stolic zachodnioeuropejskich perspektywa przyjęcia Białorusi do swojego grona, wydaje się mgliście odległa, ale również obecne władze w Mińsku, jak i prawdopodobnie większość społeczeństwa, nie są zainteresowane integracją europejską. Stąd też stosowana przez UE strategia „kija i marchewki” nie sprawdza

19 P. Świeżak, *Polityczne konsekwencje sytuacji ekonomicznej Białorusi*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2007, nr 5-6, s. 301.

20 R. Sadowski, *Zaangażowanie gospodarcze Niemiec na Białorusi*, [w:] *Relacje gospodarcze Niemiec z krajami Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2008, s. 54, dostępne: <http://osw.waw.pl>, [20 XI 2008].

się wobec państwa, które ma niewielką motywację do przeprowadzenia pożądanych przez nią reform²¹. Oferowane przez Unię zachęty są nie dość kuszące dla Białorusi, a wprowadzane sankcje, w rodzaju uznania czołowych przedstawicieli jej władz za *persona non grata* na terytorium UE, mogą być skuteczne jedynie jako jeden z elementów spójnej strategii wobec Mińska. Poważne sankcje ekonomiczne właściwie nie wchodzi w grę, bowiem ich konsekwencje dotknęłyby przede wszystkim społeczeństwo białoruskie, w dodatku jeszcze mocniej pchałyby Białoruś w objęcia Rosji i groziły temu krajowi całkowitą utratą suwerenności. Przykładem niekonsekwencji Brukseli, jest choćby Europejska Polityka Sąsiedztwa, która przewiduje możliwość uruchomienia mechanizmów współpracy z Białorusią dopiero wówczas, gdy ustanowiony zostanie tam w pełni demokratycznie legitymizowany system władzy (szczegółowe wytyczne w tym zakresie zawiera tzw. *Non-Paper* z listopada 2006 r.²²), na czym cierpią zwykli obywatele tego kraju, choćby poprzez brak możliwości uzyskania tańszych wiz wjazdowych. Stymulowanie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, deklarowane po wielokroć przez Unię, ma również bardzo ograniczony zasięg, bowiem uzależnione jest od woli współpracy ze strony białoruskiego rządu, na co trudno było dotychczas liczyć²³. Symboliczne gesty Parlamentu Europejskiego, za jakie uznać należy przyznanie Nagrody Sacharowa Białoruskiemu Stowarzyszeniu Dziennikarzy (2004 r.) oraz czołowemu opozycjonście Aleksandrowi Milinkiewiczowi (2006 r.) z pewnością miały istotny międzynarodowy wydźwięk, jednak odosobnione, nie wpłynęły na skonsolidowanie i wzmocnienie prodemokratycznych sił na Białorusi.

6. Propozycje działań Unii Europejskiej

Podsumowując całość dotychczasowych kontaktów pomiędzy UE a Białorusią, oraz mając na uwadze dotychczasowe błędy chcemy wskazać na propozycje działań, które mogłyby pomóc w przełamaniu impasu ostatnich lat.

Jeszcze powtórzmy, że dotychczasowa, długofalowa polityka oparta na sankcjach nie przyniosła żadnych pozytywnych efektów. Obecnie, gdy istnieje realne zagrożenie całkowitego, politycznego i ekonomicznego uzależnienia się Białorusi od Rosji, należy podjąć strategię dwutorowości. Polegać ona ma na pomocy dla tej części opozycji i organizacji pozarządowych, które opowiadają się za zbliżeniem z UE. Jednocześnie należy prowadzić dialog polityczny z reżimem a także wspierać

21 D. Lynch, *A European Strategy towards Belarus: Becoming "Real"*, [w:] *Prospects for Democracy in Belarus*, [red.] Joerg Forbrig, David r. Marples, Pavol Demeš, Bratysława 2006, s. 156.

22 Zob.: *What the European Union could bring to Belarus*, dostępne: <http://ec.europa.eu>, [20 XI 2008].

23 P. Żurawski vel Grajewski, *op. cit.*, s. 91.

go w zakresie zachowania niezależności od strony rosyjskiej²⁴. Im mniejsza będzie identyfikacja Białorusinów z wartościami prezentowanymi przez Rosję, tym większa szansa na zbudowanie silnego społeczeństwa obywatelskiego²⁵.

Unia powinna się skupić na pomocy w transformacji ekonomicznej białoruskiej gospodarki oraz na możliwie jak największym uniezależnieniu jej od rosyjskich surowców. Chodzi tutaj o wytrącenie z rąk Rosjan możliwości szantażu surowcowego, z którego ten kraj nad wyraz chętnie korzysta. Chcąc w dłuższej perspektywie uzyskać efekt demokratyzacji Białorusi należy unikać zdominowania tamtejszego życia ekonomicznego przez podmioty gospodarcze zależne od władz rosyjskich.

Transformacja gospodarcza będzie możliwa, jeżeli Unia zdecyduje się na uruchomienie kredytów dla Białorusi, pochodzących z Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. Pieniądze z tych źródeł mogłyby pomóc w zreformowaniu energochłonnego przemysłu na Białorusi²⁶. Dobre skutki mogłaby też przynieść próba włączenia strony białoruskiej do projektów energetycznych realizowanych przez jej sąsiadów (np. pozyskiwanie energii jądrowej).

Równie istotną kwestią jest niedopuszczenie do stworzenia się nowej, żelaznej kurtyny pomiędzy UE a Białorusią. Unia na każdym kroku podkreśla, że mimo prowadzenia restrykcyjnej polityki względem reżimu, nie chodzi jej o izolowanie obywateli tego kraju na arenie międzynarodowej. Jednakże, mimo tych zapowiedzi, od 1 stycznia 2008 roku obywatele białoruscy jako jedyni ze wschodnich sąsiadów Unii muszą płacić 60 euro za wizę wjazdową na teren Wspólnoty. Przy niskim poziomie zarobków, jest to często bariera nie do pokonania. W ten właśnie sposób następuje niezamierzone odgródenie się UE od Białorusi i jej obywateli. Zgodnie z deklaracjami nie mieli oni ponosić kosztów twardej polityki względem reżimu.

Przy braku współpracy ze strony władz Białorusi, jedynym rozwiązaniem wydaje się, aby Unia jednostronnie zmniejszyła tę opłatę do poziomu akceptowalnego przez obywateli Białorusi. O to rozwiązanie apelowali już parlamentarzyści z krajów ościennych oraz byli prezydenci Polski i Czech przy współpracy z Fundacją Batorego i czeskim Stowarzyszeniem Spraw Międzynarodowych. Najlepszym rozwiązaniem byłoby jednak całkowite zrezygnowanie z pobierania opłaty wizowej. Nie ma co ukrywać, że Wspólnota poradzi sobie bez wpływów z tego tytułu, natomiast gest taki miałby ogromne znaczenie symboliczne. Pokazałby wyraźnie, że hasła o nie oddzielaniu się Europy od społeczeństwa białoruskiego nie są jedynie pustymi hasłami.

24 E. Adamski, *Propozycja nowej strategii UE wobec Białorusi*, *Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych* s. 1.

25 *Ibidem*.

26 E. Adamski, *op. cit.*

Kolejnym niezbędnym działaniem, które zostało już podjęte i przynosi wymierne efekty jest wytwarzanie stałej, międzynarodowej i silnej presji społecznej w obronie życia i zdrowia opozycjonistów. Ich nazwiska stały się rozpoznawalne dla opinii publicznej w całej Europie, a ich losy są monitorowane przez przedstawicieli państw Wspólnoty. Należy kontynuować te działania, a także rozszerzać je na możliwie jak najszerszą grupę osób. Jeżeli chodzi o samą rozpoznawalność, to najłatwiej jest ją zapewnić poprzez zapraszanie przedstawicieli opozycji, do krajów członkowskich Unii. Powinni oni uczestniczyć w konferencjach dotyczących sytuacji na Białorusi, czy też w spotkaniach promujących kulturę tego kraju. Przynosi to pozytywne efekty dwojakiego rodzaju. Oprócz zdobycia wspomnianej już rozpoznawalności, osoby takie są przecież bezcennym źródłem wiedzy na temat rzeczywistej sytuacji w ich ojczyźnie.

Następną istotną inicjatywą powinno być stworzenie, konkurencyjnych dla rządowych, mediów, które przełamałyby monopol informacyjny na Białorusi. Chodzi tu przede wszystkim o telewizję, której sygnał mógłby być nadawany z terytorium któregoś z białoruskich sąsiadów - Litwy, Łotwy, Polski bądź Ukrainy²⁷. Takie ułożenie nadajników umożliwiłoby dotarcie z sygnałem na całe terytorium tego państwa. Należy również zarzucić pomysł z nadawaniem cyklicznego programu radiowego dla Białorusi przez radio niemieckie. Dużo lepiej w tej roli spisywałaby się strona polska. Jest to spowodowane znacznie większym doświadczeniem, jeżeli chodzi o walkę z autorytarnym reżimem, a ponadto nie budziłoby to w Białorusinach bolesnego rezydententu związanego z dramatem II Wojny Światowej.

Należy również stworzyć nowe możliwości finansowania opozycji na Białorusi. Jak wspomniano powyżej, nie istnieje w tej chwili legalny i skuteczny sposób przekazywania pieniędzy dla białoruskich działaczy. W tym celu należy stworzyć europejski fundusz, z którego pieniądze mogłyby trafiać do organizacji pozarządowych na Białorusi z pominięciem strony rządowej. Takie organizacje miałyby znacznie lepsze rozeznanie, jeżeli chodzi o priorytetowe potrzeby opozycji. Donatorami tego programu mogłyby zostać, oprócz państw, także europejskie organizacje pozarządowe. Taki mechanizm bardzo dobrze sprawdzał się w stosunku do polskiej „Solidarności”, tak więc, ma szansę powodzenia także w rzeczywistości białoruskiej.

Istotną kwestią wydaje się być również współpraca ze środowiskami naukowymi i studenckimi na Białorusi. Stworzenie specjalnego programu stypendialnego dla naukowców i studentów z niezależnych uczelni zamykanych przez reżim ze względów politycznych, przyczyniłoby się z pewnością do wzmocnienia i przyszłego

27 P. Żurawski *vel* Grajewski, *Belarus – the unrecognized Challenge*, w: *Chaillot Papers nr 85 Changing Belarus*, s. 94.

rozwoju demokratycznych i niezależnych struktur w społeczeństwie Białoruskim²⁸. W celu ułatwienia wyjazdów studentom białoruskim, należałoby im umożliwić wyjazdy z ramach unijnych programów wymian studenckich oraz zapewnić, w miarę istniejących potrzeb, pomoc finansową na czas pobytu na wymianie.

Nie należy również całkowicie rezygnować z utrzymywania kontaktów z przedstawicielami władzy na Białorusi. Konieczne jest jedynie wyraźne rozróżnienie między osobami czynnie zaangażowanymi w zwalczanie i prześladowanie opozycji, od tych którzy nie splamili się taką działalnością. Chodzi tutaj, przede wszystkim, o osoby poniżej szczebla ministerialnego w administracji. Rozwijanie kontaktów z takimi osobami, a nawet organizowanie im wizyt w krajach członkowskich Unii, może przynieść bardzo pozytywne efekty. Chodzi tutaj głównie o uzyskanie efektu kontrastu pomiędzy realiami, jakie mogą obserwować w swoim kraju, a tym, co zobaczą podczas takich wizyt. Efektem tego działania, może być wytworzenie u takich osób potrzeby walki o zmianę rzeczywistości w swojej ojczyźnie. Należy jednocześnie z całą stanowczością piętnować osoby, które biorą udział w prześladowaniu opozycjonistów. Zakazy wjazdu na teren Unii obowiązywały w swoim czasie jedynie 36 najwyższych przedstawicieli reżimu, a obecnie liczba ta jest jeszcze mniejsza²⁹. Należy więc, przywrócić w tym zakresie politykę sankcji, a nawet zdecydowanie poszerzyć jej zasięg. Sankcje powinny dotyczyć wszystkich, którym udowodniono nielegalne zwalczanie opozycji demokratycznej.

Jeżeli chodzi o międzynarodowy wydzźwięk sytuacji na Białorusi, to należy szczególnie potępiać wsparcie, jakie reżim Łukaszenki otrzymuje ze strony Rosji. Unia powinna na każdym kroku podkreślać wspieranie przez Rosjan tej dyktatury, co mogłoby spowodować, że zaczęliby oni płacić polityczną cenę za swoje działania³⁰.

Podsumowując propozycje działań dla Unii Europejskiej, należy raz jeszcze podkreślić to, co najistotniejsze. Do problemu Białorusi nie możemy podchodzić jedynie przez pryzmat autorytarnej władzy Łukaszenki w tym kraju. Niemożność dialogu z władzami białoruskimi w żaden sposób nie usprawiedliwia niepodejmowania żadnych prób pomocy dla społeczeństwa białoruskiego.

7. Rola Polski w kształtowaniu stosunków Białoruś – UE

Polska relatywnie dobrze orientuje się w specyfice białoruskiej i jako członek Unii ma teraz realne możliwości forsowania pewnych inicjatyw, czy podejmowania

28 *Ibidem*.

29 P. Żurawski vel Grajewski, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej a interesy Polski*, [w:] „Polityka zagraniczna Polski. Unia Europejska, Stany Zjednoczone, sąsiedzi”, red. Jacek Czupatowicz, Warszawa 2008

30 P. Żurawski vel Grajewski, *Belarus – the unrecognized Challenge*, w: *Chaillot Papers nr 85 Changing Belarus*, s. 94.

działań mogących zmienić generalny obraz stosunków unijno-białoruskich na bardziej pozytywny.

Wyniki ostatnich wyborów parlamentarnych pokazały dobitnie, że to nie w kręgach obecnej opozycji narodzi się jakaś nowa wizja Białorusi³¹. Przedstawiciele polskiego MSZ oraz ośrodków analitycznych ostro skrytykowali opozycję polityczną na Białorusi wskazując, że środowiska te nie potrafią się zjednoczyć, są słabe organizacyjnie a mimo rozwiniętej pomocy finansowej z Zachodu, paradoksalnie, nie brakuje tam głosów właśnie antyzachodnich. Według ekspertów działacze opozycji nie wykorzystali szans, jakie im stworzono w kampanii wyborczej. Generalnie ich wpływ na opinię społeczną jest stosunkowo niewielki, co oznacza, że w rzeczywistości większość Białorusinów popiera politykę obecnego rządu i prezydenta gdyż nie istnieje żadna alternatywa. Na tak wyglądającą sytuację najtrafniejszą odpowiedzią będzie współpraca z realnie istniejącą Białorusią – czyli reżimem – a nie jej izolacja i oczekiwanie na zmiany przy wykorzystaniu wątpliwych co do swej skuteczności środków.

Samo wspieranie opozycji jest pozytywne, lecz prawdziwy sens będzie miało dopiero wówczas, gdy na Białorusi istnieć będzie podatny grunt dla jej działania – społeczeństwo obywatelskie, które ma pozytywne nastawienie do procesów demokratycznych³². Duże środki należy przeznaczyć w związku z tym na grupy społeczne wyróżniające się aktywnością – studentów, drobnych przedsiębiorców³³ oraz urzędników niskiego szczebla³⁴ mających bezpośredni wpływ na nastroje społeczeństwa³⁵. Dla nich, w miarę możliwości i by nie sprowokować oskarżeń o ingerencję w sprawy wewnętrzne Białorusi, należałoby organizować różnego rodzaju programy szkoleniowe, stypendia, seminaria, warsztaty a nawet wyjazdy o charakterze informacyjnym, dzięki którym przedstawiciele tych środowisk dowiedzieli by się o realnie istniejących szansach, jakie daje współpraca z krajami Unii. Już dziś organizowane są programy

31 Pisał o tym, w dość ciemnych barwach, Andrzej Gil: *Perspektywy rozwoju sytuacji politycznej na Białorusi*, [w:] „Polityka zagraniczna Polski” pod red. Jacka Czaputowicza, MSZ, Warszawa 2008.

32 Stworzenie jednak takiego gruntu to praca na lata – tożsamość narodowa Białorusinów jest w tej chwili szczątkowa. Patrz: Grzegorz Gromadzki: *Aktywnie i wspólnie...*, s.12.

33 Prócz powszechnego niemal uznania, że podmioty te są ważną siłą napędową rozwoju gospodarczego i reform (patrz: Przemysław Żurawski vel Grajewski: *Wymiar Wschodni w aspekcie realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i bezpieczeństwa UE*, [w:] „Wymiar Wschodni Unii Europejskiej” pod red. Moniki Zamarlik, ISS, Kraków 2004, s. 76), istotny wydaje się również fakt wzrastania wolumenu obrotów gospodarczych między Białorusią a UE na rzecz ich zmniejszania z Rosją. Patrz też: Grzegorz Gromadzki: *Aktywnie i wspólnie...*, s.13.

34 Wielu z nich nawet w przypadku zmiany władz pozostanie na stanowiskach. Patrz: Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz: *Poszerzona Unia Europejska wobec wschodniego sąsiedztwa: Problemy i rozwiązania*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2003, s.21.

35 Ważną grupą są również działacze pozarządowi działający w ramach różnych organizacji pozarządowych, lecz dla nich najważniejszą pomocą jest wsparcie finansowe, jako że korzystanie jedynie z wewnętrznych środków własnych jest dalece niewystarczające.

dotyczące organizowania studiów dla studentów białoruskich, głównie w Polsce – jest to bardzo dobra inicjatywa, należałoby mocno zwiększyć jej zakres, jak również próbować rozbudowywać współpracę ze środowiskiem naukowym, ze szczególnym uwzględnieniem szkół wyższych np. poprzez wspólne konferencje, programy badań naukowych czy wreszcie wspieranie tworzenia studiów o tematyce europeistycznej na uczelniach białoruskich. Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki, posiadający całkiem dobre doświadczenia związane głównie ze wspieraniem wspólnych projektów kulturalnych, naukowych i oświatowych oraz inicjatyw związanych z wymianą młodzieży i współpracą transgraniczną mógłby stać się animatorem takich działań, gdyby Unia zdecydowała się wesprzeć tego typu program. Niewątpliwie wpłynęłoby to na rozwój świadomości społeczeństwa, które mogłoby zmienić swoje nastawienie do krajów sąsiedzkich oraz, coraz częściej, zastanawiać się nad ewentualnymi reformami polityczno-gospodarczymi. W tej gestii bardzo istotną rolę mogą odgrywać polskie organizacje pozarządowe, które już od wielu lat są aktywne na tym polu³⁶. Polska powinna dążyć na forum unijnym do zaangażowania samej Unii w proces wsparcia podobnych organizacji na Białorusi.

Przyznać jednak należy, że możliwości Polski w kwestii samodzielnych działań demokratyzujących Białoruś są ograniczone³⁷. Zarówno symbioza z Rosją, jak i niechęć do integracji europejskiej deklarowana przez białoruskie władze, nie pisząc już o niewielkich obrotach gospodarczych między Polską a Białorusią, wpływają na negatywną ocenę ewentualnych samodzielnych inicjatyw ze strony polskiej. Współpracować można jednak w ramach polityki energetycznej Białorusi, która po ostrych spięciach z Rosją w tym obszarze wydaje się prowadzić politykę dywersyfikacji źródeł energii. Polska obecnie uczestniczy w wielu istotnych projektach³⁸, posiada ogromne złoża zarówno węgla kamiennego, jak i brunatnego, a także odpowiednie technologie związane z efektywnym wykorzystaniem tych źródeł energii³⁹. Wydaje się, że jest to szansa na poważny dialog ze stroną białoruską, który zaowocować może otwieraniem się tego kraju na Zachód. Polska jest też zaangażowana w działania grupy GUAM⁴⁰ co niewątpliwie Białoruś zauważyła i czym się

36 *Mogą okazać się szczególnie przydatne i kompetentne w kwestii rozpoznawania odpowiednich partnerów wśród białoruskich organizacji pozarządowych i sposobów ich wspierania.*

37 *Więcej na ten temat: Bartosz Cichocki, Rafał Świeża: Co Polska może na Wschodzie?, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2008, s. 74.*

38 *Np. przedłużenie ropociągu z Brodów do Płocka czy, we własnym zakresie, budowa terminalu ciekłego gazu ziemnego (gazoportu) w Świnoujściu.*

39 *Bloki energetyczne na węgiel kamienny i brunatny funkcjonujące w Polsce mają sporą efektywność spalania oraz cechują się w miarę niskim poziomem emisji CO₂. A jak zwraca uwagę Międzynarodowa Agencja Energetyczna (<http://www.iea.org/>) – rola węgla w energetyce w najbliższych latach będzie wzrastać.*

40 *Patrz: Bartosz Cichocki, Rafał Świeża: Co Polska może na Wschodzie?..., s. 80.*

interesuje, ponieważ zrealizowane w przyszłości projekty mogłyby okazać się dla niej co najmniej istotne.

Aktywna polityka Polski wobec Białorusi powinna również mieć na celu włączenie jej w projekty regionalne, co pozwoli zbudować pewne zaufanie między obu państwami.

Istotne znaczenie ma polityka wizowa - po wejściu Polski do strefy Schengen dramatycznie spadła liczba obywateli Białorusi odwiedzających nasz kraj⁴¹, co związane jest nie tylko z ceną wizy, ale również z istniejącymi restrykcjami dotyczącymi ich wydawania. Powoduje to niestety izolowanie tych osób i ogranicza możliwości w dotarciu do społeczeństwa białoruskiego jak również tworzy negatywny wizerunek UE jako obszaru gdzie Białorusini nie są mile widziani. Priorytetem powinno być maksymalne ułatwianie podróży obywatelom Białorusi, w szczególności ludziom młodym czy danym grupom społecznym np. naukowcom lub drobnym przedsiębiorcom. Polska obecnie działa aktywnie wspierając tego typu inicjatywy, jednak nie doszło jeszcze do zbudowania dla nich szerokiego frontu poparcia w UE. W ramach *acquis* Schengen istnieją mechanizmy jak np. wydawanie wiz wielokrotnego wjazdu czy wiz długoterminowych, z których Polska jak na razie nie korzysta w sposób zadowalający - należałoby to zmienić. Nawiązując do podejścia regionalnego - bardzo ważne okazać się może zawarcie umów o tzw. małym ruchu granicznym, dzięki czemu odrodzą się więzi istniejące między mieszkańcami stref przygranicznych, co generalnie doprowadzi do usunięcia negatywnie postrzeganej bariery, którą stała się obecnie dla Białorusinów polska granica. Celem strategicznym dla Polski na tym polu powinny być jednak, nie działania doraźne, lecz opracowanie strategii - tzw. "mapy drogowej" dla Białorusi co doprowadziłoby do ruchu bezwizowego - jest to bardzo trudne zadanie, ponieważ wymaga spełnienia odpowiednich kryteriów również przez kraj mający otrzymać ruch bezwizowy, a władze białoruskie niekoniecznie okażą się skore do współpracy.

Odpowiednią drogą związaną ze wspieraniem demokracji, społeczeństwa obywatelskiego oraz gospodarki rynkowej na Białorusi jest współpraca transregionalna. Polska ma już pozytywne doświadczenia na tym polu⁴² jednak często wskazuje się, że w przyszłych tego typu operacjach⁴³ większy nacisk i większe środki trzeba przeznaczyć na działania związane ze wspieraniem kooperacji gospodarczej, obecności polskich firm na Białorusi oraz doradztwa gospodarczego na rzecz małego

41 Patrz: Grzegorz Gromadzki, Olga Wasilewska: *Co można zmienić w sprawie wiz? Polityka wizowa po wejściu Polski do Schengen*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, 2008.

42 Np. Program Sąsiedztwa Polska - Białoruś - Ukraina INTERREG IIIA/TACIS 2004-2006.

43 Obecnie realizowana jest niejako kontynuacja programu wymienionego wyżej o nazwie Program Współpracy Transgranicznej Polska - Białoruś - Ukraina 2007-2013 jednak jest zbyt wcześnie by rozstrzygać o jego powodzeniu.

i średniego biznesu. Brakuje również rzetelnie przygotowanego studium zagospodarowania przestrzennego polskiej granicy wschodniej – a bez tego raczej niemożliwe wydaje się efektywne wykorzystanie funduszy europejskich w tymże regionie.

Jeśli chodzi o działalność Polski w środowisku unijnym, priorytetem powinno być nawiązanie konkretnej współpracy z państwami Europy Wschodniej i Północnej należącymi do Unii, dla których polityka zagraniczna zorientowana na wschód jest istotna, a przynajmniej bardziej istotna niż tzw. polityka śródziemnomorska UE. Dobrą inicjatywą jest polsko-szwedzka idea partnerstwa wschodniego, jednak przewiduje ona współpracę z Białorusią jedynie na poziomie eksperckim i technicznym, a ważne by np. ponownie objąć ten kraj systemem preferencji celnych UE, pomyśleć o ewentualnej strefie wolnego handlu na niektóre artykuły (będzie to możliwe dopiero po przystąpieniu Białorusi do WTO, o co intensywnie zabiega) czy chociaż podpisać porozumienia handlowe. Ku temu potrzebna jest jednak platforma porozumienia państw widzących realne korzyści w demokratycznej Białorusi – nie tylko ekonomiczne, ale głównie geopolityczne – gdyż np. obawiają się umocnienia wpływów rosyjskich w tej części Europy. Potrzebna jest swego rodzaju koordynacja, a Polska, jako kraj bardzo dobrze orientujący się w kwestii wschodniej, może przygotować odpowiedni, profesjonalny projekt zmierzający do stworzenia np. Specjalnego Przedstawiciela UE ds. Białorusi⁴⁴, czy doprowadzić do zaistnienia w rzeczywistości, jak na razie tylko idei, Europejskiej Agencji na rzecz Demokracji i uzyskać poparcie członków Unii dla takich działań.

Wymienione priorytety kładące nacisk na rozwój stosunków gospodarczych z Białorusią są ważniejsze niż mogłoby się wydawać, jako że to właśnie zmiany zachodzące na poziomie ekonomicznym mogą mieć zmaksymalizowaną wartość dodaną i pozwolić na otworzenie się tego reżimu na Zachód. Oczywiście, nie będzie możliwości osiągnięcia tych celów bez podejmowania odpowiednich działań na polu politycznym, więc musi istnieć pewna koherencja między tymi sferami.

Bibliografia

1. Ł. Adamski, *Propozycja nowej strategii UE wobec Białorusi*, Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych
2. *Białoruś w Pogoni za Europą*, Publikacja Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa 2004
3. *Changing Belarus*, ed. by Dov Lynch, "Chaillot Papers", No 85, November 2005

⁴⁴ Taka propozycja została zawarta w „Planie działania UE na rzecz promocji demokracji na Białorusi” przyjętym przez Delegację Parlamentu Europejskiego ds. Białorusi już w 2005 roku lecz nie uzyskała odpowiedniego poparcia.

4. B. Cichocki, r. Świeża, *Co Polska może na Wschodzie?*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2008
5. J. Czaputowicz, *Polityka zagraniczna Polski*, MSZ, Warszawa 2008
6. A. Eberhardt, *Kryzys w stosunkach polsko-białoruskich*, Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych
7. A. Eberhardt, *Konsekwencje rosyjsko-białoruskiego sporu energetycznego*, „Biuletyn PISM”, 2007, nr 4.
8. J. Forbrig, D.R. Marples, P. Demeš, *Prospect for Democracy in Belarus*, Bratislava 2006
9. Fundacja Stefana Batorego, *Belarus: Neither Europe nor Russia. Opinions of Belarusian elites*, Warszawa 2006
10. G. Gromadzki, W. Konończuk, L. Veselý, *Białoruś po wyborach. Jaka będzie przyszłość reżimu Łukaszenki?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa - Praga, 2006
11. G. Gromadzki, L. Veselý, *Aktywnie i wspólnie. UE wobec Białorusi*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa - Praga, 2006
12. G. Gromadzki, O. Wasilewska, *Co można zmienić w sprawie wiz? Polityka wizowa po wejściu Polski do Schengen*, Fundacja im. Stefana Batorego
13. Informacja Ministra Spraw Zagranicznych za Rocznic Polskiej Polityki Zagranicznej 1996
14. B. Klich, *Białoruś między wschodem a zachodem*, w: *Wymiar Wschodni Unii Europejskiej*, red. M. Zamarlik, ISS, Kraków 2004
15. P. Kowal (red.), *Wymiar wschodni UE - szansa czy idée fixe polskiej polityki*, Warszawa 2002
16. A. Lewis, *The EU and Belarus. Between Moscow and Brussels*, 2002
17. Ośrodek Studiów Wschodnich, *Relacje gospodarcze Niemiec z krajami Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2008
18. K. Pełczyńska-Nałęcz, *Poszerzona Unia Europejska wobec wschodniego sąsiedztwa: Problemy i rozwiązania*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2003
19. K. Pełczyńska - Nałęcz, *EPS w Praktyce - Unia Europejska wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawii rok po publikacji Dokumentu Strategicznego*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, czerwiec 2005
20. K. Pisarska, *Wpływ Polski i nowych krajów członkowskich na politykę wschodnią Unii Europejskiej w latach 2004-2007- ocena unijnych urzędników i dyplomatów*, Raport Pułaskiego
21. P. Świeżak, *Polityczne konsekwencje sytuacji ekonomicznej Białorusi*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2007, nr 5-6
22. M. Węgrowska, *Białoruś i jej sąsiedzi*, Centrum Stosunków Międzynarodowych

23. *Wymiar Wschodni Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, CSM Warszawa 2006
24. P. Żurawski vel Grajewski, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej a interesy Polski*, [w:] „Polityka zagraniczna Polski. Unia Europejska, Stany Zjednoczone, sąsiedzi”, red. Jacek Czaputowicz, Warszawa 2008
25. P. Żurawski vel Grajewski, *Wymiar Wschodni w aspekcie realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i bezpieczeństwa UE*, [w:] „Wymiar Wschodni Unii Europejskiej”, red. M. Zamarlik, ISS, Kraków 2004

Dokumenty

1. European Neighbourhood and Partnership Instrument: Belarus: Country Strategy Paper 2007 - 2010 and National Indicative Programme 2007 - 2010 dostępne: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_belarus_en.pdf
2. Komunikat prasowy z posiedzenia Rady Unii Europejskiej ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, nr 14137/08, Luksemburg, 13 października 2008. dostępne: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference= PRES/08/288&format=HTML&aged= 0&language=PL&guiLanguage=en>
3. UE - Białoruś: Nowe przesłanie dla mieszkańców Białorusi, dokument nr IP/06/1593, Bruksela, 21 listopada 2006. dostępne: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference= IP/06/1593&format= HTML&aged=1&language=PL&guiLanguage=en>
4. Sustained strong growth in Belarus, „IMF Survey”, 2005, nr 14.
5. What the European Union could bring to Belarus, European Commission Non-Paper, Bruksela 2006.

Strony internetowe:

Strony Komisji Europejskiej:

1. http://ec.europa.eu/external_relations/belarus/index_en.htm
2. http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/belarus/belarus_en.htm
3. Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce:
4. http://ec.europa.eu/polska/index_pl.htm

Delegacja Komisji Europejskiej w Białorusi:

- <http://www.delblr.ec.europa.eu/home.html>

Rola regionów w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej na przykładzie polityki spójności

Opiekun naukowy:

Dr Marcin Sakowicz

Autorzy:

Małgorzata Borysiuk

Maciej Klimowicz

Agnieszka Kłapeć

Paweł Ksenyecz

Barbara Kumor

1. Wstęp

Region jako jednostka administracji publicznej, w zależności od przyjętego systemu ustrojowego, może pozostawać w różnych relacjach z organami władzy centralnej, może posiadać różną pozycję i zakres autonomii, może być także wyposażony w różny zakres kompetencji. Zarówno jego zdolność do podejmowania aktywności na zewnątrz, jak i granice działania w dążeniu do realizacji własnych interesów są wyznaczone poprzez status regionu w obrębie państwa, zakres przyznanych mu kompetencji, potencjał ekonomiczny i demograficzny, oczekiwania ze strony mieszkańców danego obszaru i jego pozycję na forum międzynarodowym.

Głównym celem niniejszej analizy jest chęć ukazania sposobów artykulacji, a następnie realizacji indywidualnych i wspólnych interesów regionalnych. Zamierzeniem autorów było przeprowadzenie przeglądu form aktywności jednostek szczebla regionalnego, a poprzez to zbadanie ich roli w procesie decyzyjnym na forum Wspólnotowym w obszarze polityki regionalnej, a szerzej polityki spójności. Poprzez analizę wpływu regionów na proces decyzyjny Unii Europejskiej w tej sferze, podjęto próbę zaprezentowania efektywności dostępnych form, poprzez które regiony mają możliwość wyrażenia swoich partykularnych interesów.

W założeniu podjęta analiza miała również wykazać, na ile kształt przyjętych rozwiązań w obszarze przedmiotowej polityki odzwierciedla postulaty wyrażane przez zaangażowane w proces regiony oraz jakie kroki powinny one podjąć w celu skuteczniejszej realizacji swych interesów w ramach toczącej się dyskusji nad kształtem przyszłej perspektywy finansowej. Dotyczy to nie tylko samego budżetu polityki spójności, lecz także propozycji zmian odnoszących się do jej ukierunkowania merytorycznego i sposobu zarządzania. Polskie regiony jako odbiorcy największego wsparcia ze strony polityki spójności w latach 2007-2013 muszą wziąć aktywny udział w tej debacie. Tymczasem pojawiają się kolejne zagrożenia dla polityki spójności. Czy regiony dysponują zatem realnymi możliwościami wpływania na unijnych decydentów w obronie swoich interesów?

W celu uzyskania pełniejszej odpowiedzi na to pytanie, grupa autorów - słuchaczy XVIII promocji im. Bronisława Geremka Krajowej Szkoły Administracji Publicznej - uczestniczyła w wizycie studyjnej do Brukseli w dniach 24-28 listopada 2008 r., w ramach której miała zaszczyt i przyjemność spotkania i rozmowy m.in. z Komisarz ds. polityki regionalnej Danutą Hübner, Sekretarzem w Wydziale ds. polityki regionalnej i spójności w Stałym Przedstawicielstwie RP przy UE Marcinem Głuchowskim, Charlesem White z Dyrektoriatu Generalnego ds. polityki regionalnej, a także Moniką Kapturską, Dyrektorem Biura Informacyjnego Województwa Wielkopolskiego.

2. Region i modelowe rozwiązania regionalnych systemów terytorialnych

2.1. Pojęcie regionu

Do chwili obecnej nie wypracowano w literaturze jednolitej i powszechnie obowiązującej definicji pojęcia region¹. Region, jako wydzielona za pomocą określonych przesłanek przestrzeń, może funkcjonować np. jako wyposażona w autonomię składowa państwa federalnego, szczebel dekoncentracji administracyjnej, agenda działająca poniżej szczebla centralnego kontrolowana przez państwo, może pełnić rolę obszaru planistycznego, albo stanowić wyróżniającą się pod względem historycznym lub kulturowym część terytorium². Próby zdefiniowania pojęcia region podjęto m.in. na forum Unii Europejskiej. Wspólnotowa Karta Regionalizacji³ definiuje region jako terytorium, które stanowi z geograficznego punktu widzenia wyraźnie odróżniającą się jednostkę, bądź kompleks podobnych terytoriów, które tworzą zamkniętą całość, których ludność charakteryzują określone wspólne cechy i pragnie zabezpieczyć i rozwijać wynikającą z nich tożsamość, aby pobudzić postęp w dziedzinie kulturowej, społecznej i ekonomicznej⁴. Pojęcie regionu jest również przedmiotem zapisów Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, która definiuje region jako szczebel administracji publicznej umiejscowiony między rządem a samorządem lokalnym, wyposażony w odrębną osobowość prawną, posiadający organ stanowiący i wykonawczy oraz aparat administracyjny, dysponujący budżetem z własnymi źródłami dochodów i wyposażony w ustawowo określony zakres kompetencji⁵. Z kolei Zrzeszenie Regionów Europy w Deklaracji na temat regionalizmu w Europie traktuje region jako jednostkę administracji terytorialnej, odpowiadającą poziomowi usytuowanemu bezpośrednio poniżej szczebla państwa i posiadającą rząd, dysponujący

1 Termin ten pochodzi z języka łacińskiego, w którym rzeczownik „regio/regionis” oznacza przestrzeń, okręg, okolicę, krainę, dzielnicę, kraj.

2 Z. Brodecki (red), *Regiony*, Warszawa 2005, s. 63 i n.; I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000, s. 213. Na potrzeby niniejszej analizy w odniesieniu do państw federalnych pod pojęciem regionu są rozumiane ich kraje związkowe (Niemcy, Austria), a w przypadku Belgii regiony i wspólnoty językowe.

3 *Resolution on Community regional policy and the role of the regions and Annexed Community Charter for Regionalization*, (Dz. U. C 326 z 19.12.1988, s.289).

4 *Ibidem*, Art. 1.

5 *Draft European Charter of Regional Self-Government [Recommendation 34 (1997)]*, por. A. Mikołajczyk, *Regiony i współpraca transgraniczna*, w: *Regiony*, op. cit., s. 231

własną władzą polityczną⁶. Dla realizacji celów niniejszej analizy najpełniejsze wydaje się ujęcie regionu zaproponowane przez D. Długosza, definiującego region, jako najwyższą jednostkę organizacji terytorium państwa, o stosunkowo dużej powierzchni i znacznej liczbie ludności, stanowiącą obszar względnie jednolity z punktu widzenia ekonomicznego, społecznego i kulturowego, w obrębie której prowadzona jest przez powołane do tego celu władze regionalne suwerenna, adekwatna do potrzeb i uwzględniająca specyfikę obszaru polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna⁷.

Jedną z systematyk powszechnie stosowanych w literaturze przedmiotu jest wyodrębnienie trzech typów regionów: administracyjne, funkcjonalne i ekonomiczne⁸. Przyjęcie przez dane państwo określonego modelu regionalizacji pozwala na zakwalifikowanie regionu do jednej z kilku form organizacyjno-prawnych, których wykaz zaprezentowano w Tabeli nr 1.

Tabela 1. Formy organizacyjno-prawne regionów⁹

lp.	Forma organizacyjno-prawna regionu (występowanie)	cechy charakterystyczne/kompetencje regionu
1	region federalny (państwo federalne)	- podział władzy państwowej między organy federacji i regionów, określony przez konstytucję
2	region autonomiczny (państwo federalne lub regionalne)	- konstytucja określa kompetencje i pozycję ustrojową regionu (zróżnicowanie przyjętych rozwiązań) - wyposażenie regionu w kompetencje prawodawcze i wykonawcze oraz finansowe - autonomiczny statut określa zakres uprawnień, formy nadzoru państwa i gwarancje ochrony praw
3	region administracyjny samorządowy (państwo unitarne)	- dysponowanie szerokim zakresem uprawnień - brak kompetencji w zakresie stanowienia prawa - posiadanie organów zdolnych do samodzielnego pełnienia władzy publicznej - zakres administrowania określony przez władze państwowe - odrębna od państwa osobowość publiczno-prawna oraz osobowość cywilno-prawna - kompetencje organów kontrolnych państwa na podstawie kryterium legalności działań
4	region administracyjny funkcjonalny (państwo unitarne)	- przyznanie prawa do wykonywania ściśle określonych zadań (kompetencja szczególna) - brak wyposażenia w tzw. kompetencje generalne do wykonywania zadań państwowych - odrębna od państwa osobowość publiczno-prawna (odrębna osobowość cywilno-prawna w zależności od przyjętych rozwiązań) - brak organu wykonawczego- władza wykonawcza pełniona przez przedstawiciela rządu w regionie - organ stanowiący nie pochodzi z wyborów powszechnych

6 Art. 1 Deklaracji na temat regionalizmu w Europie, Zrzeszenie Regionów Europy. Zgodnie z przyjętym w Deklaracji stanowiskiem, region powinien posiadać zagwarantowaną autonomię, tożsamość, kompetencje i sposób organizacji, posiadać osobowość prawną, wraz z wybieranymi organami i dysponować własnym majątkiem; por.: M. Kozak, A. Pyszkowski, r. Szewczyk, Słownik rozwoju regionalnego, Warszawa 2000, s.42.

7 D. Długosz, op. cit., s. 7. W polskim systemie ustrojowym, w wyniku przeprowadzonej reformy administracyjnej kraju wprowadzającej trójszczeblowy podział państwa, odpowiednikiem regionu w powyższym rozumieniu jest województwo.

8 Taki sposób postrzegania i badania regionu jest przydatny dla celów polityki regionalnej i polityki spójności UE, gdyż kryteria ekonomiczne są podstawą do ustalenia kategorii interwencji funduszy.

Z powyższych rozważań jednoznacznie wynika, że region może pozostawać w różnych relacjach z organami władzy centralnej, ma zróżnicowany status i zakres autonomii, jak również odmienny zakres kompetencji. Należy zwrócić uwagę, że jego pozycja w obrębie państwa determinuje jego zdolność działania na zewnątrz, w tym także skuteczność wyrażania i dążenia do realizacji własnych interesów¹⁰. Unia Europejska kierując się zasadą autonomii instytucjonalnej państw członkowskich nie posiada żadnych instrumentów prawnych, za pomocą których mogłaby bezpośrednio wpływać na kształt rozwiązań ustrojowych i struktur administracji terytorialnej wdrożonych w poszczególnych krajach¹¹. Jedynie w celu prowadzenia spójnej statystyki regionalnej wypracowana została tzw. Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS)¹², system umożliwiający porównywanie odpowiadających sobie jednostek.

2.2. Modelowe rozwiązania regionalnych systemów terytorialnych

Możliwość wyrażania swych interesów przez regiony i podejmowania działalności zewnętrznej jest determinowana również statusem jednostki, który uzależniony jest od przyjętego modelu państwa. W kontekście możliwych do zastosowania systemów terytorialnych, kraje członkowskie Unii Europejskiej można podzielić na dwa typy państw: państwa unitarne i państwa złożone, w ramach których z kolei wyodrębnić można dwie kategorie - państwa federalne i regionalne. Linię podziału na dwa podstawowe typy organizacji państwa wyznacza zakres uprawnień legislacyjnych przyznanych jego wewnętrznym częściom składowym¹³. Władza ustawodawcza w państwie unitarnym należy wyłącznie do parlamentu usytuowanego na szczeblu centralnym, natomiast w przypadku państwa złożonego uprawnienia legislacyjne przysługują zarówno parlamentowi szczebla centralnego, jak i organom stanowiącym poszczególnych części składowych państwa. Z kolei zasadnicza różnica między

9 Źródło: K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Gdańsk 2002, s. 124 i n.; D. Długosz, *op. cit.*, s. 20 i n.; por. *Regiony, op. cit.*, s. 67 i n., M. Kulesza, *W sprawie reformy terytorialnej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8/1991, s. 52 I n., A. Kłapeć, *Ewolucja kompetencji samorządu województwa w zakresie rozwoju regionalnego na tle przemian europejskiej i krajowej polityki regionalnej*, Kraków 2008, s. 10 (praca magisterska).

10 Zdaniem F. Skawińskiego przyjmując za kryterium charakter celów działania regionów wyróżnić można indywidualne lub wspólne interesy regionalne, zob. F. Skawiński, *op. cit.*, s. 19, 32

11 *Regiony, op. cit.*, s. 261

12 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 105/2007 z 1 lutego 2007r. zmieniające załączniki do Rozporządzenia (WE) Nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dz. U. L 39 z 10.02.2007r., s. 1). Nomenklatura NUTS jest pięcioszczeblową klasyfikacją służącą do gromadzenia danych statystyk regionalnych krajów UE, prowadzenia badań statystycznych i udostępniania ich wyników, służy również kształtowaniu regionalnych polityk krajów Unii.

13 I. Pietrzyk, *op. cit.*, s. 215.

państwem federalnym a regionalnym sprowadza się do „uczestniczenia części składowych federacji w funkcjonowaniu władzy centralnej i na ich większej autonomii legislacyjnej niż w państwach regionalnych¹⁴”. W efekcie regiony w państwie regionalnym nie uczestniczą w decyzjach ustawodawczych państwa, gdyż nie posiadają swojej reprezentacji w postaci wyższej izby parlamentu, co z kolei zostało zagwarantowane państwu związkowemu. Charakterystykę każdego z systemów, wraz z analizą porównawczą kompetencji władz regionalnych prezentuje Tabela nr 2.

Tabela 2. Rola władz regionalnych w obrębie modelowych systemów terytorialnych¹⁵

kryterium	Państwo unitarne	Państwo federalne	Państwo regionalne
Porządek prawny	Jednolite ustawodawstwo	Wielość porządków prawnych (stanowiony przez federację i jej części składowe)	Wielość lub jednolitość porządku prawnego
Kompetencja w zakresie stanowienia prawa źródłowego	Organy stanowiące usytuowane na szczeblu centralnym	Podział kompetencji ustawodawczych między członków federacji i centrum	Źródłem prawodawstwa jest szczebel centralny
Kompetencje ustawodawcze regionów	Uprawnienia stanowiące w wyłącznej gestii parlamentu narodowego	Wyposażenie parlamentów krajów związkowych w kompetencje tworzenia norm ustawowych	Celem prawodawstwa regionów jest uszczegóławianie ustawodawstwa centralnego
Kontrola/nadzór państwowy	Przypisanie rządowi i sądom administracyjnym kompetencji nadzorczych i kontrolnych nad samorządem terytorialnym	Funkcje kontrolne pełnione przez sądy, w tym sądy konstytucyjne	Funkcje organów kontrolnych pełnione przez sądy i trybunały, w tym sądy konstytucyjne
Uprawnienia regionów do współdecydowania o państwie	Udział pośredni, głos reprezentantów w parlamencie, udział w pracach innych ciał rządowo-samorządowych, lobbying	Interesy poszczególnych państw związkowych są reprezentowane w drugiej izbie parlamentu	Celem nadrzędnym obu izb parlamentu jest interes państwa. Regiony nie posiadają bezpośredniej formy reprezentacji swych interesów
Kompetencje regionów w zakresie struktury wewnętrznej	Jednolity na obszarze całego kraju model samorządu	Prawo do ustanowienia własnej konstytucji, samodzielność w tworzeniu własnej struktury organizacyjnej, możliwość występowania różnych modeli ustrojowych samorządu	Samodzielność w tworzeniu własnej struktury organizacyjnej, statuty wewnętrzne nie posiadają rangi konstytucyjnej, różnicowanie w stosowanych rozwiązaniach

W efekcie powyższego podziału na różne systemy terytorialne zaobserwować można duże zróżnicowanie państw członkowskich Unii Europejskiej, zarówno w zakresie ilości, wielkości jednostek szczebla regionalnego, jak również ich pozycji ustrojowej.

¹⁴ *Ibidem*, s. 216.

¹⁵ Źródło: D. Długosz, *op. cit.*, s.14-18; por.: K. Gawlikowska-Hueckel, *op. cit.*, s.124; I. Pietrzyk, *op. cit.*, s. 213-257, por. A. Kłapeć, *op. cit.*, s. 15.

2.3. Reprezentacja interesów regionalnych na poziomie narodowym

Dokonując analizy form reprezentacji interesów regionów należy również wziąć pod uwagę mechanizmy istniejące wewnątrz państw. W zależności od przyjętego przez państwo modelu ustrojowego zróżnicowane są także możliwości działań, przy pomocy których regiony mogą wypracowywać i artykułować swoje interesy. W tym kontekście można zaobserwować prawidłowość polegającą na tym, że im silniejsza jest pozycja ustrojowa regionu, tym większe ma on możliwości realizacji swoich interesów za pośrednictwem rządu na forum europejskim¹⁶. Wyrazem dążenia landów niemieckich do uzyskania wpływu na stanowisko państwa związkowego w zakresie polityki Wspólnotowej jest wymóg uzyskania, w ramach wewnątrzpaństwowego procesu decyzyjnego, zgody izby wyższej parlamentu niemieckiego - Bundesratu - na jego kształt oraz umożliwienie przedstawicielom landów zasiadania w Radzie¹⁷. W porównaniu z systemem federalnym w państwach regionalnych mechanizmy uwzględniania interesów jednostek terytorialnych w stanowisku rządu są nieco słabsze¹⁸. Sytuacja w państwach unitarnych jest natomiast determinowana faktem, że władze regionalne w ramach tych systemów nie posiadają kompetencji wyłącznych ani nie tworzą prawa, zatem w porównaniu z dwoma powyższymi modelami, udział regionów w tworzeniu polityki europejskiej jest tam najmniejszy. Przykładem rozwiązań w tym zakresie jest wypracowana w Polsce konstrukcja Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego¹⁹. Podmiot ten stanowi forum wypracowywania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego. W skład Komisji wchodzi równa liczba przedstawicieli strony rządowej i samorządowej. Strona samorządowa jest reprezentowana przez przedstawicieli wyznaczonych przez ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, z czego najsilniejszą reprezentację posiada poziom gminny. W myśl przyjętych rozwiązań, Komisja „rozpatruje problemy związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu, a także sprawy dotyczące samorządu terytorialnego znajdujące się w zakresie dzia-

16 F. Skawiński, *op. cit.*, s. 52.

17 Rozwiązania przyjęte w modelu niemieckim stały się wzorcem dla pozostałych państw federalnych UE, tj. Austrii i Belgii (F. Skawiński, *op. cit.*, s. 42-45).

18 W przypadku Hiszpanii wspólne stanowisko strony rządowej i regionów jest ustalane w ramach konferencji sektorowych oraz grup roboczych, ponadto przedstawiciele regionów mają prawo uczestniczyć w Stałym Przedstawicielstwie Hiszpanii przy UE oraz w hiszpańskiej delegacji na Radę. Z kolei we Włoszech ustalanie stanowiska w zakresie spraw europejskich leży w kompetencji Konferencji Państwo-Regiony, a od 2003 r. regiony włoskie posiadają prawo zasiadania w komitetach i grupach roboczych Rady (F. Skawiński, *op. cit.*, s. 45 i n.).

19 Szerzej nt. rozwiązań istniejących w państwach unitarnych, w tym Francji i Wielkiej Brytanii, por. F. Skawiński, *op. cit.*, s. 47-53

łania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych”²⁰. Do kluczowych zadań Komisji należy²¹:

- wypracowywanie wspólnego stanowiska w zakresie spraw dotyczących gospodarki komunalnej i funkcjonowania wszystkich szczebli samorządu oraz rozwoju regionalnego;
- ocena prawnych i finansowych warunków funkcjonowania samorządu terytorialnego i innych podmiotów administracji publicznej;
- ocena stanu funkcjonowania samorządu terytorialnego w odniesieniu do procesu integracji w ramach Unii Europejskiej, w tym poziomu wykorzystania środków finansowych;
- analiza i opiniowanie projektów aktów prawnych, dokumentów i programów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w tym określających relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a innymi organami administracji publicznej.

Opinie Komisji są uzgadniane przez stronę rządową i samorządową, natomiast w przypadku braku porozumienia każda ze stron ma prawo przyjęcia odrębnego stanowiska²². Istotnym zadaniem Komisji w sferze polityki rozwoju, wynikającym z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jest konieczność zaangażowania się podmiotu w proces konsultacji strategicznych dokumentów programowych, w tym strategii rozwoju kraju, strategii sektorowych, strategii rozwoju województw, programów operacyjnych i innych²³. Należy jednak podkreślić, że wydawane przez Komisję stanowiska wobec projektów dokumentów strategicznych nie mają mocy wiążącej dla decydentów na dalszych etapach ich procesu uchwałodawczego. W efekcie samorządy szczebla regionalnego w Polsce formalnie nie posiadają skutecznych mechanizmów wpływania na kształt stanowiska rządowego prezentowanego na forum instytucji Wspólnotowych²⁴.

2.4. Pozycja regionu w strukturze państwa – kontekst europejski

Od czasu zakończenia II wojny światowej w Europie kształtowały się koncepcje skupiające się na wyjaśnieniu pozycji regionu w strukturach państwa, jak również

20 Art. 2 ustawy z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. 2005 nr 90 poz. 759).

21 Art. 3 ustawy KWRiST.

22 Art. 7 ustawy KWRiST.

23 Art. 6 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2006 nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).

24 F. Skawiński, *op. cit.*, s. 49.

jego roli w integrującej się przestrzeni europejskiej²⁵. W związku z intensyfikacją procesów integracyjnych w ramach Unii Europejskiej w latach 80-tych popularne stały się postulaty zakładające zniesienie państw narodowych na rzecz regionów i ich federacja²⁶. Podstawowym dążeniem zwolenników umocnienia pozycji regionów w latach 80-tych były starania o uznanie statusu prawnego regionów w instytucjach europejskich i stworzenie mechanizmów zabezpieczających ich kompetencje oraz walka o instytucjonalizację własnego przedstawicielstwa w procesie podejmowania decyzji na szczeblu Wspólnotowym. Do wzmocnienia rangi regionów przyczyniło się poparcie Komisji Europejskiej, jak również inicjatywy podejmowane przez organizacje międzynarodowe skupiające przedstawicieli regionów, w tym działalność Zgromadzenia Regionów Europejskich oraz Konferencji Regionów Europy²⁷. Z kolei odzwierciedleniem i wyrazem zainteresowania Parlamentu Europejskiego problematyką regionów była Wspólnotowa Karta Regionalizacji, która postulowała włączenie regionów w proces podejmowania decyzji przez państwa członkowskie i Wspólnotę²⁸. Istotnym zaleceniem dokumentu jest umożliwienie uczestnictwa przedstawicieli regionów w doradczych, technicznych i zarządzających instytucjach Wspólnoty Europejskiej, poprzez włączenie ich w skład delegacji krajowych²⁹.

Równoległe do zwolenników idei europejskiej federacji regionów pojawiły się głosy przeciwne tej koncepcji, którą postrzegano jako zagrożenie dla bytu państwowego. Z tego powodu rządy państw członkowskich starały się zagwarantować sobie wyłączne prawo do reprezentowania interesów narodowych, w tym własnych regionów we Wspólnocie, przejawiające się w m.in. w dążeniu do zapewnienia sobie wyłączności w kontaktach z Komisją Europejską. Ponadto przeszkodą w dążeniach regionów do uzyskania swojej reprezentacji była również rywalizacja na forum organizacji przedstawicielskich samorządu o prawo do reprezentacji in-

25 Jedną z powstałych koncepcji była idea „Europy regionów”, interpretowana na dwa sposoby, jako Europa federalna, której elementami składowymi są regiony a nie państwa lub jako Europa integrująca się, gdzie obok instytucji Wspólnotowych i państw członkowskich występują również regiony (I. Pietrzyk, *op.cit.*, s.196).

26 *Ibidem*, s. 197.

27 *Ibidem*, s. 198 i n. Celem Konferencji było wypracowanie wspólnego stanowiska regionów na temat ich miejsca w strukturach zintegrowanej Europy.

28 *Resolution on Community regional policy*. Zgodnie z zapisami Karty region powinien mieć prawo do administrowania swoimi sprawami oraz mieć zapewnione mechanizmy udziału w procesie decyzyjnym. Z uwagi jednak na rangę rezolucji w systemie aktów prawnych, zapisy Karty nie wpłynęły znacząco na rozwiązania wewnętrzne poszczególnych państw. Karta ma jedynie znaczenie polityczne, jej celem jest wskazanie pożądanego kierunku rozwiązań prawnych, nie ma natomiast mocy wiążącej dla państw członkowskich, stąd wpływ rezolucji na kształt ustawodawstwa poszczególnych członków Wspólnoty był jedynie pośredni (*Regiony, op. cit.*, s. 251).

29 *Ibidem*, Art. 27.

teresów w strukturach Wspólnot oraz obawy Parlamentu Europejskiego o utratę wyłącznej legitymacji do reprezentowania interesów samorządowych społeczności. Do przełomu w staraniach o usankcjonowanie instytucjonalne samorządu terytorialnego w prawie Wspólnotowym doszło dopiero w efekcie przyjęcia Traktatu z Maastricht, powołującego Komitet Regionów. Pomimo formalnego umożliwienia społecznościom terytorialnym udziału w kształtowaniu polityki regionalnej poprzez nowo powołany podmiot, przyjęte w Traktacie rozwiązania nie spełniły oczekiwań przedstawicieli regionów. Ich dążeniem bowiem było utworzenie w łonie Wspólnoty reprezentacji wyłącznie najwyższego poziomu organizacji terytorialnej państwa³⁰. Pomimo, iż zapisy Traktatu z Maastricht znacząco wzmocniły status regionów, jednocześnie wprowadziły mechanizmy wzmacniające struktury państwowe³¹. W tym kontekście podkreślenia wymaga fakt, że prawo pierwotne Wspólnoty uznaje tylko państwa członkowskie i nie przewiduje miejsca dla legitymizacji demokracji lokalnej, jako równoprawnej z demokracją reprezentowaną przez Parlament Europejski, czy rządy państw zebrane w Radzie³². Wdrożenie koncepcji Europy federalnej, której elementami składowymi są regiony, jest utrudnione również z uwagi na różnorodność struktur państwowych (model federalny, regionalny, unitarny) oraz zróżnicowany status, kompetencje, potencjał demograficzny i ekonomiczny regionów. Wydaje się zatem, że „regiony nie mogą być postrzegane jako alternatywa dla państw, lecz jako pośrednie ogniwo w ich organizacji terytorialnej, pozwalające zachować europejską różnorodność kulturową i umożliwiające mobilizowanie zasobów ludzkich w stopniu nieosiągalnym przez państwa”³³. Z uwagi na występujące zróżnicowania struktur państwowych i różnorodny status regionów w ich obrębie wydaje się, że zintegrowana Europa powinna opierać się na równoległym istnieniu instytucji Wspólnotowych, państw członkowskich i regionów³⁴.

Wyrazem zmiany podejścia Wspólnot do roli regionów i uświadomienia sobie konieczności włączenia ich w proces decyzyjny było uznanie zasady partnerstwa za jedną z podstawowych zasad polityki regionalnej oraz instytucjonalizacja udziału regionów w politykach Wspólnotowych za pośrednictwem organu

30 I. Pietrzyk, *op. cit.*, s. 261 i n.

31 Wprowadzona do Traktatu zasada pomocniczości dotyczyła relacji między poziomem państwowym a organami Wspólnoty i gwarantowała ochronę prerogatyw państwa, nie wspominając o innych szczeblach podziału terytorialnego.

32 Pojawiły się obawy, że umożliwienie występowania regionów i państw członkowskich w Radzie na równych zasadach spowoduje skomplikowanie procedur decyzyjnych Wspólnot, oraz może doprowadzić do przywrócenia granic w ramach rynku wewnętrznego (F. Fries, *Spór o Europę*, Warszawa 1998, s. 308 i n.).

33 I. Pietrzyk, *op. cit.*, s. 201.

34 Aktualnie istnieje zgodność, że w ten sposób należy interpretować ideę „Europy regionów” (I. Pietrzyk, *op. cit.*, s. 202).

przedstawicielskiego jakim jest Komitet Regionów. Mając na uwadze Wspólnotowe zasady polityki regionalnej, w tym w szczególności zasadę subsydiarności i partnerstwa należy stwierdzić, że obok Komisji Europejskiej zasadniczą rolę w kreowaniu kształtu i w realizacji europejskiej polityki regionalnej odgrywają państwa członkowskie. Źródłem znaczącej pozycji państwa członkowskiego w polityce regionalnej Unii Europejskiej można doszukać się w rozwiązaniach instytucjonalnych ustanowionych w momencie powstawania Wspólnot, formalnie bowiem Traktat uznaje tylko państwa członkowskie³⁵. Wyrazem znaczącej pozycji państw członkowskich w europejskiej polityce regionalnej jest wyposażenie ich w kompetencję do tworzenia narodowych strategii rozwoju regionalnego oraz określania instrumentów służących jej realizacji. Pełnią one kluczową rolę w obrębie systemu instytucjonalnego planowania, zarządzania i wdrażania funduszy strukturalnych na swoim obszarze. Co więcej są właściwe do przeprowadzania z Komisją Europejską partnerskich negocjacji treści NSRO oraz programów operacyjnych powstałych w jego obrębie³⁶.

Również w gestii państw członkowskich pozostawiono wybór regionów, które uzyskać mogą wsparcie, decyzję o sposobie podziału dostępnych środków na określone cele rozwojowe oraz wielkości alokacji przyznanej danemu regionowi. Podkreślenia jednak wymaga, że począwszy od reformy funduszy w 1988 r. europejska polityka regionalna stała się jednym z istotnych czynników wzrostu znaczenia regionalnego poziomu władzy publicznej³⁷. Pod wpływem jej oddziaływania zmieniają się relacje zachodzące między władzą szczebla centralnego a organami reprezentującymi wspólnoty regionalne, jak również stosunki między poszczególnymi poziomami podziału terytorialnego państwa. Wydaje się, że przyczyn tej ewolucji można doszukać się w promowaniu przez Komisję Europejską zasady partnerstwa i docenienia wpływu czynników endogenicznych na rozwój regionalny, jak również wskazywaniu władz lokalnych jako adresatów Inicjatyw Wspólnotowych³⁸. Wpływ na wzmocnienie rangi regionów i upodmiotowienie tych obszarów ma również skierowanie większości programów operacyjnych finansowa-

35 *W Radzie zasiadają przedstawiciele państw członkowskich, do nich odnoszą się Wspólnotowe decyzje i odpowiedzialność za ich wykonanie. Ponadto organy Wspólnotowe nie mają prawa do wkroczenia w sferę konstytucyjną państw członkowskich, nie mogą więc ingerować w relacje między władzami centralnymi a władzami regionalnymi. (F. Fries, op. cit., s. 308). Powyższe stwierdzenie ma swoje źródło w Art. F1 Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich, której częścią jest ich struktura organizacyjna (Dz. U. C 191 z 29.07.1992r.).*

36 *Partnerem Komisji Europejskiej w rozmowach są przedstawiciele władz centralnych państwa członkowskiego, wyjątek stanowi Belgia, której regiony mają uprawnienie do prowadzenia bezpośrednich negocjacji z Komisją Europejską w sprawach polityki regionalnej (I. Pietrzyk, op. cit., s.176).*

37 *I. Pietrzyk, op. cit., s.176.*

38 *Ibidem, s.176.*

nych ze środków funduszy unijnych, pośrednio lub bezpośrednio do społeczności regionalnych i lokalnych.

W przeciwieństwie do powolnego procesu umacniania się pozycji samorządu terytorialnego w obrębie struktur Wspólnotowych, poparcie dla problematyki samorządności oraz demokracji lokalnej i regionalnej stało się jednym z głównych celów Rady Europy od początku istnienia tej organizacji. Aktywność Rady Europy w tym zakresie przejawia się w uchwalanych konwencjach międzynarodowych stanowiących filary i wzorce samorządności terytorialnej w demokratycznych państwach³⁹.

3. Podmioty europejskiej polityki regionalnej

Podmioty funkcjonujące w obrębie struktur Unii Europejskiej zaangażowane w realizację polityki regionalnej można podzielić na dwie kategorie: wspólnotowe, obejmujące organy i instytucje Wspólnot Europejskich działające w obszarze polityki regionalnej⁴⁰ oraz podmioty pozarządowe, uzupełniające działalność tych pierwszych. Podmioty wspólnotowe podejmują strategiczne decyzje, ustanawiają akty prawne z zakresu polityki regionalnej, mają decydujący wpływ na podział funduszy strukturalnych, współpracują w imieniu Unii Europejskiej z władzami poszczególnych państw członkowskich oraz decydentami szczebla regionalnego, jak również rozstrzygają i orzekają w sprawach spornych. Na politykę regionalną niebagatelny wpływ mają również pozarządowe organizacje, stowarzyszenia i związki powstałe z oddolnej inicjatywy społeczności i władz lokalnych. Zestawienie głównych podmiotów wpływających na kształt i realizację polityki regionalnej w Europie oraz reprezentujących interesy samorządu terytorialnego na forum instytucji europejskich prezentuje Tabela nr 3.

39 Kluczowym dokumentem, określającym pozycję samorządu terytorialnego, jaki powstał z inicjatywy Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Europy była Europejska Karta Samorządu Lokalnego uchwalona przez Radę Europy w 1985 r. Odpowiednikiem prawnoustrojowej pozycji samorządu na poziomie regionu, jaki w odniesieniu do szczebla lokalnego proponuje EKST, jest Europejska Karta Samorządu Regionalnego (Draft European Charter of Regional Self-Government).

40 Przyjmując za kryterium rodzaj pełnionych funkcji, podmioty wspólnotowe można podzielić na następujące kategorie: ustawodawcze (Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Parlament Europejski); wykonawcze (Komisja Europejska, Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Centralny); doradcze (Komitet Regionów); kontrolne (Rzecznik Praw Obywatelskich, Trybunał Obrachunkowy); sądownicze (Trybunał Sprawiedliwości) (K. Głębicka, M. Grewiński, op. cit., s. 81.).

Tabela 3. Kluczowe podmioty europejskiej polityki regionalnej, oprac. własne⁴¹

Podmiot	Akty normatywne/dokumenty
Podmioty wspólnotowe	
Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej Parlament Europejski Komisja Europejska Komitet Regionów (1994)	- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, - regulacje prawa pierwotnego i wtórnego dotyczące polityki regionalnej i spójności społeczno-gospodarczej, - Wspólnotowa Karta Regionalizacji
Podmioty międzynarodowe	
Rada Europy: Stała Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (1957-1994); Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (1994); Komitet Zarządzający Władz Lokalnych i Regionalnych; Konferencja Ministrów Europejskich Odpowiedzialnych za Samorządy Terytorialne. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (1991)	Europejska Karta Samorządu Lokalnego (1985); Europejska Karta Samorządu Regionalnego-projekt (1997), Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (1980), Europejska Karta Miejska (1992), Karta uczestnictwa młodych ludzi w życiu gmin i regionów (1992), Europejska konwencja krajobrazowa (2000).
Pozarządowe organizacje międzynarodowe	
Rada Gmin i Regionów Europejskich (1984) Zgromadzenie Regionów w Europie (1985) REGLEG ⁴² (2001) Stowarzyszenie Europejskich Regionów Przygranicznych (1971)	- Deklaracja na temat regionalizmu w Europie, - Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych, - wielostronne porozumienia i umowy międzynarodowe

3.1. Komisja Europejska – Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej

W ramach Komisji Europejskiej problematyką polityki regionalnej zajmuje się Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju Regionalnego. Misją Dyrekcji Generalnej jest wzmocnienie spójności terytorialnej poprzez niwelowanie różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów państw członkowskich. Ponadto Dyrekcja prowadzi działania mające przeciwdziałać powstawaniu nowych różnicowań na obszarze Wspólnoty. Działania te wymagają inwestowania w lokalny potencjał każdego regionu, w celu promowania konkurencyjności gospodarek regionalnych i umożliwienia regionom opóźnionym nadrobienia dystansu dzielącego je od regionów bardziej konkurencyjnych. W tym sensie, polityka regionalna rozumiana jest jako wyraz solidarności i motor napędowy wzrostu konkurencyjności w ramach Unii Europejskiej. Do głównych instrumentów polityki regionalnej należą:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – środki z tego funduszu przyznawane są głównie regionom najbiedniejszym, w rozumieniu wielkości PKB na mieszkańca,

41 Źródło: opracowano na podstawie: I. Pietrzyk, *op. cit.*, s. 259-286; K. Głębicka, M. Grewiński, *op. cit.*, s. 81-97; Regiony, *op. cit.*, s. 221-252.

42 The Group of Regions with Legislative Powers, <http://www.regleg.eu/web>

- Fundusz Spójności - współfinansujący głównie projekty dotyczące transportu i środowiska w tych krajach członkowskich, których PNB wynosi poniżej 90% średniej europejskiej,
- ponadto, w ramach nowego instrumentu przedakcesyjnego, udzielana jest pomoc państwom kandydującym, w zakresie rozwoju regionalnego oraz współpracy transgranicznej, mająca na celu poprawę konkurencyjności gospodarek tych państw, w szczególności poprzez rozwój sieci transportu i infrastruktury.

3.2. Parlament Europejski – Komisja Rozwoju Regionalnego

Uprawnienia Komisji Rozwoju Regionalnego dotyczą polityki regionalnej i polityki spójności, a w szczególności:⁴³

- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności i innych instrumentów unijnej polityki regionalnej,
- oceny wpływu innych polityk unijnych na spójność gospodarczą i społeczną,
- koordynacji unijnych instrumentów strukturalnych,
- regionów peryferyjnych i wysp jak również współpracy transgranicznej i międzyregionalnej,
- stosunków z Komitetem Regionów, organizacjami współpracy międzyregionalnej oraz władzami regionalnymi i lokalnymi.

3.3. Komitet Regionów – organ przedstawicielski regionów w Europie

Dążenia Parlamentu i Komisji Europejskiej do zwiększenia udziału samorządów terytorialnych w europejskiej polityce regionalnej i usankcjonowania instytucjonalnego samorządu terytorialnego w prawie Wspólnotowym doprowadziły do powstania, na podstawie Traktatu z Maastricht, Komitetu Regionów⁴⁴. Komitet Regionów został utworzony w 1994 roku na mocy Traktatu o Unii Europejskiej jako organ doradczy. Komitet Regionów składa się z przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Za pośrednictwem Komitetu Regionów przedstawiciele państw członkowskich mogą wywierać wpływ na decyzje organów UE w sprawach dotyczących regionów. Do spraw, w zakresie których konsultacja z Komitetem jest niezbędna należą: polityka regionalna, ochrona środowiska, edukacja i transport.

43 www.europarl.europa.eu/activities/committees – stan na 6 grudnia 2008 r.

44 Art. G pkt. 67 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. C 191 z 29.07.1992r.).

Komitet liczy 344 członków. Państwa członkowskie są reprezentowane w Komitecie w proporcji do liczby mieszkańców. Francja, Niemcy, Wielka Brytania oraz Włochy posiadają po 24 reprezentantów, Hiszpania i Polska - 21, Rumunia - 15, Belgia, Bułgaria, Czechy, Grecja, Węgry, Austria, Niderlandy, Portugalia, Szwecja - 12, Dania, Irlandia, Finlandia, Litwa, Słowacja - 9, Estonia, Łotwa, Słowenia - 7, Cypr, Luksemburg - 6, a Malta - 5. Członkowie Komitetu wywodzą się z wybieralnych władz lokalnych. Mogą nimi być: prezydenci regionów, regionalni parlamentarzyści, burmistrzowie, radni miejscy, prezydenci miast. Powoływani są przez Radę Unii Europejskiej na kadencję trwającą cztery lata. Kadencja przewodniczącego Komitetu Regionów trwa dwa lata. Jest on wybierany spośród członków Komitetu. Każde spośród państw członkowskich ma swojego wiceprzewodniczącego. W skład Komitetu wchodzi 27 delegacji narodowych, kluby polityczne i komisje tematyczne.

Komitet Regionów rocznie odbywa pięć sesji plenarnych, podczas których wydaje opinie i określa swoją ogólną politykę. Każdy członek Komitetu przynależy do określonej komisji tematycznej. Zadaniem tych komisji jest przygotowywanie sesji plenarnych⁴⁵. W ramach Komitetu działa sześć komisji tematycznych: Komisja ds. Polityki Spójności Regionalnej (COTER), Komisja ds. Polityki Gospodarczej i Społecznej (ECOS), Komisja ds. Zrównoważonego Rozwoju (DEVE), Komisja ds. Kultury i Edukacji (EDUC), Komisja ds. Konstytucyjnych i Sprawowania Rządów w Europie (CONST) oraz Komisja ds. Stosunków Zewnętrznych (RELEX).

Komitet Regionów przedstawia opinie na temat aktów prawnych UE w sprawach dotyczących regionów. Opinie te odnoszą się do wniosków legislacyjnych Komisji. Rada i Komisja są zobowiązane do konsultacji w wyszczególnionych sprawach dotyczących regionów. Rada i Komisja mogą zwracać się do Komitetu również w innych, dowolnych, nie wyszczególnionych sprawach. Z własnej inicjatywy Komitet jest uprawniony do wydawania opinii i przedstawiania ich Radzie, Komisji, jak również Parlamentowi. Przykładowym działaniem Komitetu jest np. wydanie w czerwcu 2008 opinii zatytułowanej „Europejski rok twórczości i innowacji (2009)”, gdzie na wstępie zarysowane są następujące cele: Komitet Regionów przyjmuje (...) inicjatywę Komisji dotyczącą Europejskiego Roku Twórczości i Innowacji (2009). Realizacja celów strategii lizbońskiej zmierzającej do uczynienia z Europy najbardziej innowacyjnej gospodarki opartej na wiedzy, zależy od potencjału twórczego Europy⁴⁶.

W 2008 r. Komitet Regionów zaangażował się aktywnie w zwalczanie kryzysu finansowego. Zagadnienie to było tematem debaty pomiędzy wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej Günterem Verheugenem a członkami Komitetu Regionów.

45 Źródła: <http://www.ukie.gov.pl>, <http://www.europa.eu>

46 Zob. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 9 października 2008 r., <http://www.eur-lex.europa.eu>

W rozmowach zaznaczono rolę władz samorządowych w zwalczaniu kryzysu na rynkach finansowych świata. W podsumowaniu debaty przewodniczący Komitetu Regionów Luc Van den Brande powiedział: „W imieniu Komitetu Regionów, władz lokalnych i regionalnych chciałbym podkreślić naszą głęboką troskę w sprawie obecnego kryzysu finansowego i jego wpływu na obywateli UE, regiony i miasta pod względem inwestycji i całej gospodarki. Dlatego też chciałbym zwrócić uwagę na istotną rolę jaką mają do spełnienia regiony i miasta w walce z kryzysem gospodarczym.”⁴⁷

Z kolei listopadowa sesja plenarna Komitetu, która odbyła się w dniach 26-27 listopada 2008 r., w całości poświęcona była przygotowaniu regionów do przezwyciężenia problemów gospodarczych w nadchodzącym roku. Oto niektóre z wypowiedzi Przewodniczącego Komisji Europejskiej, Jose Manuela Barroso, który zabrał głos podczas sesji planarnej Komitetu Regionów: „Obecny kryzys finansowy i spowolnienie gospodarki będą w 2009 r. głównym wyzwaniem dla Europy. Już w roku 2008 można było zauważyć zdolność i gotowość instytucji do poradzenia sobie w nowych warunkach. Wszystkie te priorytety dotyczą bezpośrednio regionów i miast odgrywających pierwszorzędną rolę we wzroście, innowacji i solidarności. Regiony to także ważne miejsce, by propagować lepsze wykorzystanie zasobów naturalnych i politykę energetyczną zgodną z zasadami rozwoju zrównoważonego. Do pomyślnej realizacji tych zamierzeń Europie potrzeba zaangażowania wszystkich lokalnych i regionalnych decydentów politycznych.”⁴⁸

Czy Komitet Regionów jest rzeczywiście skutecznym forum reprezentacji regionów europejskich? Proces wyodrębniania się i różnicowania regionów europejskich doprowadził do tego, iż regiony dążą do coraz aktywniejszego i efektywniejszego wpływu na politykę regionalną. Domagają się większego wpływu na proces decyzyjny w UE, niż wynika to z ukształtowanego statusu Komitetu Regionów. Zgodnie z Deklaracją z Arnheim z 9 lipca 2004 r. regiony wyrażają wolę zwiększenia swego znaczenia. Z art. 263 TUE wynika, iż kompetencje Komitetu zawężone są praktycznie do roli doradczej. Komitet nie ma zdolności legislacyjnej, nie ma prawa weta legislacyjnego, nie ma również prawa inicjatywy legislacyjnej. Opinie, jakie wydaje Komitet nie mają mocy wiążącej dla Komisji i Parlamentu Europejskiego. Przewiduje się, iż w przyszłości rola Komitetu zbliżyć się będzie do roli „strażnika” zasady subsydiarności UE. W praktyce zatem rola Komitetu jest znikoma, a poszczególne regiony starają się dążyć do realizacji swoich celów na inne sposoby. O zdolności do rządzenia regionów decyduje zakres kompetencji, m.in. legislacyjnych

47 Por. Kryzys finansowy, a regiony, Internetowy serwis informacyjny Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej z 13 października 2008 r.

48 Zob. <http://www.cor.europa.eu>

wewnątrz państwa, czyli stopień niezależności od władz centralnych, lecz również siła ekonomiczna i zasoby finansowe regionów europejskich. Celem ogólnym polityki regionalnej, zapisanym w Traktacie o Unii Europejskiej, jest osiągnięcie zrównoważonego i trwałego rozwoju, realizowanego przede wszystkim poprzez politykę spójności. Regiony jednakże konkurują między sobą, a cele, które mają na względzie bywają sprzeczne. Konkuruje się innowacjami oraz umiejętnością tworzenia nowych zasobów. Różne poziomy konkurencyjności regionów są przyczyną istniejących między nimi nierówności, trudnych do usunięcia na drodze instytucjonalnego tworzenia polityki regionalnej.⁴⁹

Idea współpracy regionalnej oraz ujednoczenia polityki regionalnej w ramach instytucjonalnych rozwijała się jeszcze przed utworzeniem Komitetu Regionów. W 1988 r. powstała Rada Regionalnych i Lokalnych Terenowych Osób Prawnych. To właśnie ta instytucja stała się później podłożem dla powołanego na mocy Traktatu z Maastricht w 1994 Komitetu. Rozwojowi idei regionalizmu przysłużyły się również prace Konferencji Regionów Europy (Monachium - 1989, Bruksela - 1990, Riva del Garda - 1990 Linz - 1991). W tworzeniu instytucjonalnych ram polityki regionalnej w latach 90. prym wiodły Niemcy i Hiszpania, państwa, w których regiony mają dużą autonomię w stosunku do władz centralnych i duży udział w rządzeniu. Nie wszystkie państwa członkowskie Unii są jednak zainteresowane pogłębianiem regionalizmu. Wyodrębnianie się tożsamości regionów, znajdujących się na terytorium kilku różnych państw może być przyczyną późniejszych dążeń separatystycznych. Dotyczy to zarówno państw federalnych, jak i unitarnych z silną pozycją regionów. Stąd m.in. tendencja do ograniczania roli regionów w polityce UE, szczególnie regionów transnarodowych. Stąd również wynikają ograniczone kompetencje ciał przedstawicielskich regionów.

Ograniczona skuteczność działania Komitetu może wynikać pośrednio stąd, iż co prawda w jego skład wchodzi przedstawiciele władz lokalnych państw członkowskich, jednak nie mogą oni otrzymywać wskazówek ani instrukcji zarówno od rządów państw, z których pochodzą, ani też od owych władz lokalnych, z których się wywodzą. Uzasadnia się to tak, iż winni oni działać jedynie w ogólnie pojmowanym interesie Wspólnoty. Członkowie Komitetu mają zatem ograniczone możliwości reprezentowania swojego regionu. Oprócz tego, iż Komitet nie posiada prawa inicjatywy legislacyjnej, jego rola opiniotwórcza jest zawężona do kilku dziedzin (polityka regionalna, ochrona środowiska, edukacja i transport), w których Rada i Komisja muszą się porozumieć obligatoryjnie, w pozostałych sprawach Komitet wydaje opinie fakultatywnie. Co więcej, w sytuacji, kiedy konsultacja jest obligatoryjna, brak

49 M. Sakowicz, „Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską”, Warszawa 2007 str. 47-89.

opinii wydanej w ciągu jednego miesiąca upoważnia Radę i Komisję do wydawania decyzji bez względu na brak opinii Komitetu.

Komitet Regionów, aby wzmocnić efektywność swego działania, współpracuje z różnymi organizacjami pozaunijnymi zajmującymi się polityką regionalną. Należą do nich: Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, Rada Gmin i Regionów Europejskich, Stowarzyszenie Europejskich Regionów Przygranicznych, Konferencja Peryferyjnych Regionów Morskich, Stowarzyszenie Europejskich Regionów Tradycyjnego Przemysłu, Unia Regionów Stołecznych Wspólnoty Europejskiej.⁵⁰

3.4. Międzynarodowe organizacje „poza traktatowe”

Odmienne od omówionych powyżej struktur prawa publicznego pozostałe podmioty są osobami prawa prywatnego, które powstały w efekcie oddolnych inicjatyw społeczności terytorialnych dążących do wzmocnienia statusu i obrony interesów reprezentowanych przez siebie jednostek podziału kraju. Poprzez swoją aktywność wspierają lub uzupełniają działalność państwa w wyrównywaniu dysproporcji w rozwoju poszczególnych regionów. Jako partnerzy społeczno-gospodarczy aktywnie uczestniczą w tworzeniu i realizacji strategii i programów rozwoju. Pełnią również rolę grup nacisku na władze krajowe i Wspólnotowe w zakresie poprawy pozycji poszczególnych poziomów organizacji terytorialnej wobec władz nadrzędnych⁵¹. Katalog przykładowych organizacji pozatraktatowych grupujących samorządy terytorialne, istotnych z punktu widzenia wspierania statusu prawnego jednostek terytorialnych oraz realizacji celów polityki regionalnej prezentuje Tabela nr 3. Przedstawiony katalog organizacji nie wyczerpuje wszystkich istniejących stowarzyszeń skupiających społeczności lokalne i regionalne. Podstawowym celem powyższych organizacji jest rozwijanie działalności na rzecz współpracy i wymiany doświadczeń między samorządami terytorialnymi, promowanie rozwoju lokalnego, doradztwo władzom samorządowym w uzyskaniu wsparcia finansowego UE, przyczynianie się do wzmocnienia reprezentacji regionów wobec instytucji Wspólnotowych⁵².

Na szczególną uwagę wśród organizacji pozarządowych zasługuje utworzone w 1987 r. Zrzeszenie Regionów Europy (ARE). Jego powstanie było rezultatem wieloletniej współpracy regionów skupionych w licznych stowarzyszeniach służących rozwiązywaniu wspólnych problemów⁵³. W 1987r. uzyskało ono status obserwatora

50 Konrad Wandowicz „Komitet Regionów” w książce „Unia Europejska leksykon integracji”, Kraków 2004, str. 318-321.

51 I. Pietrzyk, *op. cit.*, s. 277.

52 K. Głębicka, M. Grewiński, *op. cit.*, s. 94.

53 Z inicjatywy E. Faure’a powstała w 1985 r. Rada Regionów Europejskich skupiająca przedstawicieli 45 regionów i 9 stowarzyszeń międzyregionalnych, przemianowana w 1987 r. na Zrzeszenie Regionów Europy (I. Pietrzyk, *op. cit.*, s.278).

przy Radzie Europy, nie posiada natomiast specjalnego statusu w kontaktach z instytucjami Unii Europejskiej⁵⁴. ARE zrzesza prawie 300 regionów europejskich, wśród których znajdują się również społeczności nie dysponujące własnymi, wybranymi władzami i kompetencjami. Zasadniczym celem działalności Zrzeszenia jest „rozwijanie dialogu i porozumienia między regionami europejskimi, prowadzenie przez nie wspólnych działań i badań, wzmacnianie reprezentacji regionów wobec instytucji europejskich oraz ułatwianie ich uczestnictwa w budowaniu zjednoczonej Europy”⁵⁵. Należy podkreślić, że organizacja przyczyniła się do powstania zarówno Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, jak i Komitetu Regionów Unii Europejskiej. Ponadto jest twórcą Deklaracji na temat regionalizmu w Europie.

4. Wpływ regionów na kształt polityki spójności

4.1. Regiony w dyskusji nad polityką spójności 2007-2013

Rozważania dotyczące polityki regionalnej na lata 2007-2013 poprzedzone zostaną wyjaśnieniami terminologicznymi, koniecznymi ze względu na występujące w niniejszym opracowaniu pojęcia *polityki regionalnej* i *polityki spójności*, oraz przedstawieniem przeprowadzonych w Polsce konsultacji społecznych.

Polityką regionalną jest świadoma i celowa działalność centralnych organów władzy publicznej, zmierzająca do regulowania międzyregionalnych proporcji rozwoju. Cele i zasady tej polityki określa narodowa strategia rozwoju regionalnego. Polityka spójności została ustanowiona Traktatem o Wspólnocie Europejskiej (art. 158), a służy wzmacnianiu spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej poprzez zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju różnych regionów oraz zacoferania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym stref wiejskich⁵⁶.

Konsultacje społeczne dotyczyły projektu „Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia” - dokumentu przyjętego przez Radę Ministrów 14 lutego 2006 r. Zostały one przeprowadzone między lutym i lipcem 2006 r. i były kontynuacją trwających od marca 2003 r. prac strategicznych, służących przygotowaniu podstaw polityki społeczno-gospodarczej na lata 2007-2013. Głównym celem konsultacji było wywołanie szerokiej debaty na temat strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju przy wsparciu ze środków finansowych UE, uzyskanie opinii i uwag środowisk oraz partnerów, pozwalających na określenie właściwej wizji rozwoju i dokonanie wyborów o charakterze strategicznym. Dyskusji z partnerami pod-

54 I. Pietrzyk, *op. cit.*, s.278.

55 *Ibidem*, s.278.

56 Zob. <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/PODSTAWY+WSPARCIA+WSPOLNOTY/Polityka+spojnosci>

dano przede wszystkim diagnozę i analizę SWOT, układ celów NSRO, strukturę alokacji środków na poszczególne programy oraz algorytm podziału środków na 16 województw.

Konsultacje realizowane były poprzez cykliczne konferencje, spotkania, seminaria, wywiady, drogą elektroniczną oraz w formie bieżącej korespondencji. Projekt NSRO umieszczono na stronach internetowych MRR oraz na stronach poszczególnych ministerstw włączonych w proces programowania. Umożliwiono również składanie drogą elektroniczną opinii na temat dokumentu. Łącznie przeprowadzono około 60 spotkań i konferencji, w których wzięło udział ponad 4,8 tys. osób. Do konsultacji społecznych zaproszono między innymi: partnerów na poziomie regionalnym i lokalnym - jednostki samorządu terytorialnego (przedstawiciele sejmików wojewódzkich, urzędów gmin, starostw powiatowych, urzędów miejskich i podległych im jednostek budżetowych), reprezentantów organizacji zrzeszających przedsiębiorców i otoczenia biznesowego, związków zawodowych, organizacji pozarządowych, instytucji kultury, ośrodków naukowo-badawczych, środowisk akademickich, kościołów, a także niezależnych ekspertów. W poszczególnych spotkaniach uczestniczyli przedstawiciele terenowych organów administracji rządowej (administracji zespolonej), parlamentarzyści oraz zaproszeni przedstawiciele Komisji Europejskiej, jak również media lokalne i regionalne⁵⁷.

Kolejnym konsultowanym dokumentem był Trzeci Raport Kohezyjny, opublikowany przez Komisję Europejską 18 lutego 2004 r. Po przeprowadzeniu wielu analiz oraz nieformalnych spotkań ministrów do spraw polityki regionalnej, zawierał propozycje odnośnie kształtu polityki spójności na lata 2007-2013. Był on jednak przedmiotem dyskusji na długo przed rokiem 2007. W latach 2001-2003 omawiano na konferencjach i konsultacjach kierunki rozwoju przyszłej polityki spójności. Jeszcze wcześniej, bo 31 stycznia 2001 r. o zagadnieniach tych traktował Drugi Raport Kohezyjny, który wraz z Pierwszym Raportem opisywał proces konwergencji społeczno-gospodarczej regionów i państw członkowskich oraz podsumowywał dyskusję dotyczącą reformy polityki spójności. Dyskusja ta dotyczyła kilku zasadniczych kwestii, takich jak: koncentracja geograficzna wsparcia, urzeczywistnianie Strategii Lizbońskiej, a także sposób zarządzania środkami strukturalnymi i jego uproszczenie.

Dyskusja toczyła się z udziałem zarówno starych, jak i dziesięciu nowych państw członkowskich. Zaznaczył się w niej podział na kraje, stanowiące większość, które postulowały zmianę polityki spójności, przy zachowaniu dotychczasowych zasad oraz te które chciały zasadniczych zmian istniejącego modelu przez renacjonalizację polityki spójności (Holandia, Szwecja, Wielka Brytania). Istniała zgoda co

57 Uwagi do tego Punktu: http://www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/Documents/e3ce62ad3cf44b1a-b8adf75cce0299f6NSRO_maj2007.pdf

do przeznaczenia większości środków strukturalnych na najuboższe regiony. Różniono się jednak w kwestii kryterium uzyskania tego wsparcia. Nowe kraje członkowskie z m.in. Hiszpanią, Włochami, Francją, obawiając się, iż skierowanie większości środków do najbiedniejszych regionów spowoduje utratę znaczenia polityki regionalnej oraz mniejsze zainteresowanie bogatszych państw UE jej kontynuacją, wysunęły postulat solidarności z uboższymi regionami przy zachowaniu wsparcia dla dotychczasowych beneficjentów. Nowi członkowie Unii zwracali także uwagę na potrzebę równego traktowania regionów dotkniętych zjawiskiem tzw. statystycznego efektu rozszerzenia. Podniesiono także problem szczególnego traktowania obszarów wspólnotowych o niekorzystnym położeniu lub specyficznych problemach rozwojowych.

Ogólna zgoda osiągnięta została w kwestii połączenia przedmiotowej koncentracji środków po 2006 r. z priorytetami agendy lizbońskiej. Miało to dotyczyć obszarów innowacyjności i edukacji, czyli tych dziedzin, gdzie możliwa do uzyskania jest największa wartość dodana projektów współfinansowanych ze środków wspólnotowych.

W kwestii zarządzania i wdrażania środków pomocowych w latach 2007-2013 także osiągnięto zgodę wszystkich krajów członkowskich, które postulowały uproszczenie systemu unijnej polityki regionalnej przy zachowaniu wysokich standardów monitoringu i ewaluacji wydatkowanych środków. Co do funkcjonowania zasady „n+2” niektóre państwa opowiadały się za jej utrzymaniem, inne chciały jej uelastyczenia w razie wystąpienia nieoczekiwanych zdarzeń. Czechy wnioskowały, by zasada ta dotyczyła konkretnych programów, a nie poszczególnych funduszy. Słowacja natomiast postulowała jej zastąpienie zasadą „n+3”.

Okres programowania 2007-2013 oznacza dla UE konieczność zmierzenia się z określonymi wyzwaniami. Jednym z nich jest potrzeba zwiększenia spójności pomiędzy większą liczbą państw członkowskich. Poszerzenie Unii z 2004 oraz 2007 roku oznacza wyzwania dla jej konkurencyjności oraz wewnętrznej integralności. Kolejną kwestią jest wzmocnienie priorytetów Unii, określonych w Strategii z Lizbony oraz Goeteborga. Polityka regionalna ma przyczynić się do ich realizacji. Następnym zadaniem jest poprawa jakości polityki regionalnej w celu promowania trwałego i bardziej zrównoważonego rozwoju, a także stworzenie nowego partnerstwa dla kohezji. Ostatni problem dotyczy większej sprawności i transparentności w działaniach inicjowanych przez UE, do której przyczynić ma się reforma polityki regionalnej.

Trzeci Raport Kohezyjny z 18 lutego 2004 r. („Nowe partnerstwo dla spójności w poszerzonej Unii: konwergencja, konkurencyjność, współpraca”) zawierał program KE dotyczący polityki regionalnej na lata 2007-2013. KE założyła, iż system będzie prostszy i bardziej przejrzysty od dotychczasowego. Zaproponowano by

lata 2007-2013 oznaczały koncentrację polityki regionalnej wokół trzech nowych celów połączonych z priorytetami Strategii Lizbońskiej: konwergencja, regionalna konkurencyjność i zatrudnienie oraz europejska współpraca terytorialna.

Konwergencja oznacza wsparcie dla tworzenia nowych miejsc pracy w najślabiej rozwiniętych krajach członkowskich i regionach statystycznego efektu rozszerzenia. Kryterium wyboru beneficjentów pozostaje to samo, tj. PKB na jednego mieszkańca poniżej 75% średniej unijnej. Pomoc uzyskują także tereny słabo zaludnione, wysokogórskie oraz obszary peryferyjne.

Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie jest wspieraniem zmian strukturalnych w regionach niekwalifikujących się do pomocy w ramach konwergencji oraz zmian dotyczących rynku pracy. Działania podejmowane w ramach tego celu obejmują dwa rodzaje programów: regionalne i narodowe. Programy regionalne skierowane są do regionów przeżywających trudności strukturalne i mają podnieść ich konkurencyjność oraz pomóc w restrukturyzacji. Programy narodowe są pomyślane w celu wprowadzania reform strukturalnych na rynku pracy w zgodzie z rekomendacjami Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Europejska Współpraca Terytorialna polega na wspieraniu konkurencyjności terytorialnej, a także zapewnieniu harmonijnego i zrównoważonego rozwoju UE. Odnosi się do współpracy na szczeblu transgranicznym, międzyregionalnym i międzynarodowym.

Zmniejszeniu uległa liczba funduszy finansujących działania regionalne w latach 2007-2013. Środki będą pochodzić z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), a także wspierającego ich Funduszu Spójności. Środki pochodzące z EFRR przeznaczone będą m.in. na modernizację i restrukturyzację ekonomicznych struktur regionalnych, ochronę środowiska, rozwój infrastruktury transportowej, telekomunikacyjnej i energetycznej. EFS wspiera realizację Europejskiej Strategii Zatrudnienia, poprawę funkcjonowania instytucji rynku pracy, systemów edukacji i szkoleń. Zadaniem Funduszu Spójności jest natomiast wzmocnienie trwałego rozwoju w obszarze projektów o europejskim znaczeniu, które związane są z transeuropejską siecią transportową i ochroną środowiska, inwestycjami w infrastrukturę kolejową, morską i śródlądową, zaopatrzenia w energię, zwłaszcza energię odnawialną.

Fundusze wspierające rolnictwo i rybołówstwo zostały wyłączone z bezpośredniego finansowania polityki regionalnej. Zrezygnowano także z kontynuowania inicjatyw wspólnotowych i włączono ich zakres działania do tzw. programów głównego nurtu.

Podstawowe reguły dotyczące programowania, finansowania, monitoringu i oceny efektów pomocy regionalnej zostały zachowane, z pewnymi zmianami

zmierzającymi do: uwydatnienia strategicznych priorytetów przy programowaniu pomocy, zwiększenia decentralizacji i działań w duchu zasady subsydiarności, poprawy jakości programów dzięki wzmocnieniu partnerstwa pomiędzy władzami państwowymi oraz regionalnymi, a także uproszczenia mechanizmów programowania, finansowania i kontroli.

Rozkład środków przewidzianych na lata 2007-2013 w ramach polityki regionalnej wygląda następująco: 82% trafi do regionów konwergencji, w których mieszka 35% ludności Unii. W pozostałych regionach około 55 mld euro zostanie przeznaczonych na realizację regionalnej konkurencyjności i zatrudnienia. Kolejne 8,7 mld euro to środki na współpracę transgraniczną, ponadnarodową i międzyregionalną w ramach europejskiej współpracy terytorialnej.

Pomoc przyznawana państwom i regionom w ramach funduszy strukturalnych udzielana jest według określonych procedur. Okres programowania 2007-2013 obejmuje dziewięć etapów polityki:⁵⁸

- 1) Na podstawie propozycji Komisji Europejskiej, Rada i Parlament Europejski podejmują decyzję dot. budżetu funduszy strukturalnych oraz zasad jego wykorzystania.
- 2) W wyniku ścisłej współpracy z państwami członkowskimi Komisja proponuje Strategiczne Wytyczne Wspólnoty na temat spójności. Wytyczne te stanowią fundament polityki nadający jej strategiczny wymiar. Gwarantują, że państwa członkowskie dostosują swoje programy do priorytetów Unii: wspieranie innowacyjności i przedsiębiorczości, faworyzowanie gospodarki opartej na wiedzy, tworzenie lepszych i liczniejszych miejsc pracy.
- 3) Podczas stałego dialogu z Komisją, każde państwo członkowskie przygotowuje Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO), zgodnie ze Strategicznymi Wytycznymi. Po przyjęciu Strategicznych Wytycznych, państwo ma pięć miesięcy na złożenie do Komisji swoich NSRO. Ramy te określają strategię wybraną przez państwo i proponują listę „programów operacyjnych”, które zamierza wdrożyć. Po otrzymaniu NSRO Komisja ma trzy miesiące na przedstawienie komentarzy i zażądanie, aby państwo członkowskie dostarczyło ewentualnie dodatkowych informacji.
- 4) Komisja zatwierdza części NSRO oraz każdy program operacyjny (PO). Programy operacyjne prezentują priorytety państwa (i/lub regionów) oraz sposób, w jaki państwo będzie realizowało cały okres programowania. Państwa i regiony objęte celem „Konwergencja” 60% wydatków muszą przeznaczyć na priorytety wynikające ze strategii Unii na rzecz wzrostu i zatrudnienia (tzw. „strategii lizbońskiej”), w przypadku państw i regionów

58 Zob. http://ec.europa.eu/regional_policy - stan na 6 grudnia 2008 r.

- objętych celem „Konkurencyjność i zatrudnienie” – procent ten wynosi 75%. W latach 2007-2013 Komisja Europejska przyjmie około 450 programów operacyjnych. W programowaniu i zarządzaniu PO uczestniczą partnerzy gospodarczy i społeczni, a także organizacje spółek cywilnych.
- 5) Po podjęciu przez Komisję decyzji w sprawie programów operacyjnych, państwa członkowskie i regiony rozpoczynają wdrażanie programów, to znaczy zatwierdzają programy, które będą realizowane każdego roku, monitorują je i ewaluują. Wszystkie te działania prowadzone są za pośrednictwem odpowiednich „jednostek zarządzających”, właściwych dla każdego państwa i/ lub każdego regionu.
 - 6) Komisja uruchamia wydatki, aby pomóc państwom członkowskim rozpocząć realizację programów.
 - 7) Komisja pokrywa wydatki potwierdzone przez poszczególne państwa członkowskie.
 - 8) Komisja wraz z każdym państwem członkowskim uczestniczy w monitorowaniu każdego programu operacyjnego.
 - 9) Komisja i państwa członkowskie przedkładają raporty strategiczne przez cały okres programowania 2007-2013.

4.2. Regiony w procesie decyzyjnym nad polityką spójności 2014-2020

W 2004 r., kiedy Polska stała się członkiem UE, obawiano się, że nie uda się jej wydać wszystkich pieniędzy w ramach unijnej pomocy. Krytykowano system ich rozdzielania jako zbyt scentralizowany i skomplikowany. Cztery lata później, w ostatnim kwartale 2008 r., panuje powszechna zgoda co do tego, że dotychczasowe wykorzystanie funduszy w Polsce i pozostałych nowych krajach członkowskich można określić jako *succes story* – do budżetu Unii nie musieliśmy oddać ani jednego euro, a z przeprowadzonych projektów korzystają miliony beneficjentów.

Mimo to, pojawiają się argumenty, że polityka spójności nie działa tak, jak należy – zarówno jeśli chodzi o konwergencję, jak i wspieranie konkurencyjności. Chociaż w skali całej UE zróżnicowanie regionów pod względem zamożności zmniejsza się, wcale nie ulega zmniejszeniu w skali poszczególnych krajów. Wizerunek instytucji zarządzających funduszami europejskimi został poważnie nadszarpnięty po kontrowersyjnych przenosinach fabryki Nokii z niemieckiej miejscowości Bochum do Rumunii, które zostały rzekomo częściowo sfinansowane z wykorzystaniem unijnego wsparcia.⁵⁹

59 Zob. UE: *Kontrowersyjne przenosiny fabryki Nokii z Niemiec do Rumunii*, http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artukul/ue;kontrowersyjne;przenosiny;fabryki;nokii;z;niemiec;do;rumunii,6,0,313862.html

Niechęć starych państw członkowskich do polityki spójności UE dodatkowo pogłębia ogólnoswiatowa recesja. Wysokość unijnych funduszy pomocowych dla mniej zamożnych krajów Europy jest bowiem powiązana ze składkami, jakie płać członkowie UE do wspólnego budżetu. Niemcy, będące płatnikiem netto do budżetu UE, otwarcie proponują jego zmniejszenie. Jednak eksperci twierdzą, że obniżenie składek do budżetu UE nie będzie proste, bo w ślad za tym trzeba by zmniejszyć zakres jej działalności, a na to zgody polityków na pewno nie będzie. Niektórzy wskazują, że w obliczu kryzysu może pojawić się nawet odwrotny pomysł – przeznaczenia dodatkowych środków na politykę spójności, by wspierać unijną gospodarkę.

Polskie regiony mogą czuć się zagrożone z jeszcze jednego powodu. Na skutek przyjęcia do UE Bułgarii i Rumunii znacznie pogłębił się tzw. efekt statystyczny. W rezultacie pojawiła się kolejna grupa regionów, których tempo rozwoju nie jest szybsze niż średnia UE (albo nawet odnotowują regres), a mimo to zostaną zakwalifikowane do wsparcia w ramach mechanizmu *phasing-out*. W Polsce problem ten dotyczy pięciu województw – mazowieckiego, dolnośląskiego, wielkopolskiego, pomorskiego oraz śląskiego. Zgodnie z prognozą Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR) PKB na mieszkańca w perspektywie 2014-2020 w tych regionach może przekroczyć 75% unijnej średniej. Jednak, zdaniem samorządowców, prognoza IBnGR jest zbyt optymistyczna. Poza tym gonienie średniej unijnej jest celem, a nie zagrożeniem. Jeśli więc prognoza się ziści, będzie to wielki sukces polskich regionów.⁶⁰

Jan Olbrycht, wiceprzewodniczący Komisji Rozwoju Regionalnego Parlamentu Europejskiego, na spotkaniu podsumowującym proces konsultacji dotyczących przyszłej polityki spójności, które odbyło się 17 stycznia 2008 roku, powiedział wprost: „Obecnie ma miejsce atak na politykę spójności. Oponenti, głównie państwa-płatnicy netto mówią, że nie daje ona efektów. Mylą się: to wskaźniki według których skuteczność jest mierzona są nieadekwatne.”⁶¹

Na gruncie krajowym głównym koordynatorem kolejnych etapów refleksji nad przyszłością polityki spójności jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR). MRR prowadzi systematyczną współpracę międzyresortową (m.in. z Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej, Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwem Finansów) i ze środowiskiem eksperckim, mającą na celu anali-

60 Zob. Śląskie: perspektywa utraty unijnego wsparcia od 2014 r. nie stanowi zagrożenia, http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/29580,slaskie_perspektywa_utraty_unijnego_wsparcia_od_2014_r_nie_stanowi_zagrozenia.html

61 Zob. Polityka spójności po 2013 roku. Spotkanie podsumowujące proces konsultacji, <http://www.mrr.gov.pl/Polityka%20spojnosci/Polityka%20spojnosci%20po%202013%20r/Strony/Spotkanie%20polityka%20spojnosci%20po%202013%20roku.aspx>

zę potencjalnych konsekwencji zmian polityki spójności i polityk sektorowych, determinantów zmian gospodarczych, społecznych, terytorialnych w krajowej, europejskiej i globalnej skali odniesienia⁶².

Wymiana poglądów dotyczących polityki spójności odbywa się także na formalnych i nieformalnych spotkaniach unijnych ministrów odpowiedzialnych za politykę regionalną. W 2008 roku odbyło się już kilka takich spotkań.

Polskie regiony mają realne możliwości wpływania na kształt przyszłej polityki spójności. Odbywa się to głównie poprzez udział w konsultacjach i konferencjach inicjowanych przez MRR. Regiony mają również bezpośredni wpływ na decyzje Komisji Europejskiej (KE) poprzez udział w konsultacjach i współudział w wydarzeniach promocyjnych w Brukseli.

Dyskusja nad kształtem europejskiej polityki spójności po 2013 roku została oficjalnie rozpoczęta przez komisarz ds. rozwoju regionalnego Danutę Hübner we wrześniu 2007 r. podczas Czwartego Forum Kohezyjnego. Punktem wyjścia dla tej debaty było opublikowanie przez KE 30 maja 2007 r. Czwartego sprawozdania na temat spójności gospodarczej i społecznej (tzw. raport kohezyjny).

W czwartym raporcie kohezyjnym po raz pierwszy został przedstawiony opis sytuacji gospodarczej, społecznej i terytorialnej rozszerzonej Unii i jej 268 regionów. Dokument zawiera szczegółową analizę pozycji regionów, zobrazowaną produktem krajowym brutto (PKB), produktywnością i zatrudnieniem. Określa serię wyzwań, którym państwa członkowskie i regiony będą musiały stawić czoła w nadchodzących latach. Oprócz tego raport zawiera pierwszą ocenę wpływu europejskiej polityki spójności w okresie programowania 2000-2006 oraz przygotowań do perspektywy 2007-2013. Dokument składa się z czterech części poświęconych m.in. sytuacji gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz trendom w państwach członkowskich i regionach 27 państw UE, oddziaływaniu polityki spójności, a także wpływowi polityk Wspólnoty i polityk krajowych na spójność. Analiza ta powinna pozwolić na sformułowanie propozycji dalszych dostosowań polityk w perspektywie osiągnięcia spójności oraz realizacji priorytetów wspólnotowych i znalezienie odpowiedzi na trzy główne pytania:

- 1) Przed jakimi wyzwaniami jest skonfrontowana UE w obliczu zidentyfikowanych zmian w wymiarze gospodarczym, społecznym i terytorialnym?
- 2) Jakie nowe podejścia strategiczne należy zastosować w świetle zidentyfikowanych problemów tak, aby wyzwania i priorytety wspólnotowe, krajowe i regionalne były w pełni podejmowane a instrumenty realizacji były stosowane w sposób synergiczny?

62 Por. Raport z postępu działań związanych z wypracowaniem Stanowiska Rządu w sprawie przyszłości polityki spójności Unii Europejskiej po 2013 r.

- 3) Czy obecny proces *governance* jest w stanie sprostać nowym uwarunkowaniom wspólnotowym (podział kompetencji między szczeblem wspólnotowym, krajowym i regionalnym; definiowanie kierunków polityk wspólnotowych i krajowych; definiowanie perspektyw finansowych, definiowanie zakresu wsparcia wspólnotowego oraz kształtu systemu dystrybucji tegoż wsparcia, itp.)?⁶³

W celu zebrania odpowiedzi na pytania zawarte w Sprawozdaniu, KE ogłosiła konsultacje publiczne⁶⁴. Do 31 stycznia 2008 r. KE otrzymała ponad 100 opinii, z czego prawie 40 pochodziło od władz lokalnych i regionalnych, a ponad 20 od europejskich ugrupowań interesów terytorialnych. Wszystkie opinie zostały opublikowane na stronie internetowej Komisji.⁶⁵

Wnioski płynące z konsultacji zostały przedstawione podczas prezentacji Piątego sprawozdania z postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej, która odbyła się 18 czerwca 2008 r. Wg Komisarz Danuty Hübner ogólną konkluzją z konsultacji jest to, że Europa potrzebuje zdecydowanej polityki spójności po 2013 r. Hübner powiedziała, iż „z odpowiedzi jasno wynika, że czynnikiem, który ma poważny wpływ na niwelowanie różnic w Unii Europejskiej jest zaangażowanie respondentów w tworzenie ambitnej polityki”.⁶⁶ MRR natomiast z zadowoleniem stwierdził, że podsumowanie konsultacji publicznych przedstawione przez Komisję Europejską w powyższym raporcie jest w dużym stopniu zbieżne ze stanowiskiem Rządu Polskiego.⁶⁷ Pełny tekst raportu został opublikowany na stronie internetowej KE.⁶⁸

Do komunikatu KE w sprawie opublikowania Czwartego sprawozdania na temat spójności gospodarczej i społecznej odnosi się stanowisko Rządu RP z 12 lipca 2007 r., w którym wyraził on swoje uwagi dotyczące komunikatu KE. Przed

63 Por. IV Raport Kohezyjny, <http://www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/Polityka%20regionalna/Strony/4%20raport%20kohezyjny.aspx>, dokładna lista pytań jest dostępna pod adresem: http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/4thcohesionforum/questions_contrib_pl.cfm

64 Zob. Konsultacje publiczne na temat przyszłości polityki spójności UE, http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/4thcohesionforum/consultation_pl.cfm?nmenu=6

65 Zob. http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/4thcohesionforum/all_contrib_pl.cfm?nmenu=3

66 Zob. Wyniki konsultacji społecznych wskazują na potrzebę prowadzenia ambitnej polityki spójności po 2013 r., <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/962&%20format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en>

67 Zob. Opublikowano piąty raport z postępów wdrażania spójności gospodarczej i społecznej, <http://www.mrr.gov.pl/Polityka%20spojnosci/Polityka%20spojnosci%20po%202013%20r/Strony/Opublikowano%20piaty%20raport%20z%20postepow%20wdrazania%20spojnosci%20gospodarczej%20i%20spolecznej.aspx>

68 Zob. Fifth interim report on economic and social cohesion, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim5_en.htm

jego opublikowaniem MRR, jako instytucja wiodąca, było zobowiązane do przeprowadzenia międzyresortowych i społecznych konsultacji. W Stanowisku Rząd wyraził zadowolenie m.in. z faktu wzbogacenia dokumentu o dodatkowy wymiar, tj. spójność terytorialną, uwzględnienia zjawisk związanych z depopulacją niektórych regionów oraz suburbanizacją aglomeracji, podzielił diagnozę wyrażoną w Komunikacie, wskazującą na duży potencjał do zwiększenia współpracy transgranicznej, a także poparł wolę uczynienia z polityki spójności kluczowego instrumentu realizacji Strategii Lizbońskiej. Wyraził natomiast ubolewanie z powodu niepełnego podjęcia w Komunikacie kwestii rozszerzenia UE i jego wpływu na politykę spójności.

Podczas wspomnianego Czwartego Europejskiego Forum Kohezyjnego (European Cohesion Forum), które odbyło się w Brukseli w dniach 27-28 września 2007 r., wzięło udział 800 przedstawicieli władz europejskich, narodowych, regionalnych i lokalnych ze wszystkich państw członkowskich UE, państw kandydujących oraz unijnych instytucji. Na podstawie IV raportu kohezyjnego Forum podjęło próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, jak unijna polityka spójności powinna dostosować się do nowych wyzwań i jak jej realizacja może zostać poprawiona w przyszłości. Prelegenci byli zgodni, iż w nowej polityce spójności dla poszerzonej i bardziej zróżnicowanej Europy konieczne jest zastosowanie *zasady solidarności*. Nalegali również na powiązanie polityki spójności ze Strategią Lizbońską⁶⁹. Wszyscy mówcy podkreślali także znaczenie pojęcia „europejskiej wartości dodanej”, do którego UE przywiązuje coraz większą wagę.

5 stycznia 2008 r. zostały zakończone konsultacje społeczne dokumentu problemowego pt.: „Polityka spójności po 2013 roku. Pożądane kierunki reformy”, opublikowanego przez MRR miesiąc wcześniej. Po częściowej analizie nadesłanych uwag, MRR zorganizowało 17 stycznia 2008 r. w Warszawie konferencję podsumowującą dotychczasowy proces konsultacji zainicjowany po opublikowaniu Czwartego raportu kohezyjnego⁷⁰. Uczestniczyli w niej również przedstawiciele regionów. Tomasz Parteka, dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego w swojej prezentacji przedstawił m.in. widziane z perspektywy regionalnej dylematy i postulaty dotyczące nowej perspektywy, m.in. jak pogodzić konwergencję z konkurencyjnością, jak utrwalac pozycję polityki spójności i przeciwdziałać jej re-nacjonalizacji, odcho-

69 Zob. IV Forum Kohezyjne, <http://www.mrr.gov.pl/Polityka%20spojnosci/Polityka%20spojnosci%20po%202013%20r/Strony/IV%20Forum%20Kohezyjne.aspx>

70 Polityka spójności po 2013 roku. Spotkanie podsumowujące proces konsultacji, <http://www.mrr.gov.pl/Polityka%20spojnosci/Polityka%20spojnosci%20po%202013%20r/Strony/Spotkanie%20polityka%20spojnosci%20po%202013%20roku.aspx>

dzić od sztywnego trzymania się granic administracyjnych w myśleniu o rozwoju i w większym stopniu wykorzystywać potencjał społeczeństwa obywatelskiego.

Kolejnym istotnym z punktu widzenia regionów wydarzeniem była konferencja w Mariborze, zorganizowana w dniach 7-8 kwietnia 2008 r. przez Prezydencję słoweńską. Było to spotkanie 170 przedstawicieli instytucji unijnych, narodowych, regionalnych, lokalnych, partnerów gospodarczych i społecznych oraz środowiska eksperckiego dotyczące przyszłości polityki spójności. Konferencja w Mariborze była kontynuacją prac podjętych na Czwartym Forum Kohezyjnym we wrześniu 2007 r. oraz podczas nieformalnego spotkania ministrów na Azorach zorganizowanego przez Prezydencję portugalską w listopadzie 2007 r.

Ważne słowa na temat roli regionów w dyskusji na temat polityki spójności po 2013 r. padły 11 września 2008 r. z ust minister rozwoju regionalnego Elżbiety Bieńkowskiej podczas drugiego Forum Regionów w Muszynie: „Regiony muszą przygotowywać się do współpracy i stopniowego odchodzenia od rywalizacji o unijną pomoc, która z czasem będzie malała (...) Od kilku lat obserwujemy wzrost aktywności regionów w Unii Europejskiej. Także w Polsce jest to coraz bardziej widoczne i odczuwalne (...) Regiony coraz częściej podejmują oddolne inicjatywy w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej. Początkowo była to współpraca nieformalna, ale po 1 maja 2004 roku regiony odnalazły się w „nowej” unijnej rzeczywistości”.⁷¹

Wg minister Bieńkowskiej, mimo iż regiony często ze sobą konkurują – nie tylko jeśli chodzi o środki unijne – nie sposób nie zauważyć, że coraz częściej ta konkurencyjność stopniowo przechodzi we współpracę. Przykładem może być np. 37 regionów w Basenie morza Bałtyckiego, które dzięki swojej współpracy stają się konkurencyjne wobec innych. Należy o tym pamiętać również – a może i przede wszystkim – dlatego, że środki unijne w kolejnej perspektywie finansowej będą dużo mniejsze od tych, jakie zostały przyznane Polsce na lata 2007-2013. Zdaniem minister środki europejskie wymusiły także dyskusję o dalszej decentralizacji.

Kolejnym elementem wynikającym z naszego członkostwa w Unii jest wielopoziomowe partnerstwo. Po pierwsze pomiędzy samorządami a dużymi miastami i innymi samorządami. Minister podkreśliła, że duże miasta mają duży wpływ na rozwój regionu. Ważne jest również partnerstwo na poziomie nie tylko samorządowym, ale również z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami, co spotyka się z aprobatą Komisji Europejskiej.

Trzecim elementem zmienionym przez europejską politykę spójności jest zmiana funkcjonowania administracji publicznej. Urzędy Marszałkowskie zostały

71 Zob. Fundusze unijne – nowa rola regionów, http://www.gazetapodatnika.pl/artykuly/fundusze_unijne_nowa_rola_regionow-a_7965.htm

przeformułowane pod kątem planowania strategicznego. Wg minister okresy przejściowe dla wszystkich krajów Unii można określić jako „bardzo bogate”. W przełożeniu na politykę regionalną oznacza to, że regiony nadal będą mogły korzystać z pomocy unijnej w latach 2014-2020.⁷²

Najważniejszym dorocznym spotkaniem poświęconym europejskim samorządom, w którym uczestniczą unijni i regionalni politycy, eksperci oraz przedstawiciele sektora bankowości, biznesu i grup reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, jest Europejski Tydzień Regionów i Miast „Open Days”. Jego organizatorami są wspólnie Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej oraz Komitet Regionów. W dniach 6-9 października 2008 roku w Brukseli odbyła się szósta edycja tego wydarzenia. W 145 seminariach i warsztatach udział wzięło 5 tys. regionalnych i lokalnych ekspertów z 217 regionów i miast z 26 państw członkowskich, a także z innych krajów, np. z Turcji, Chorwacji, Norwegii, Szwajcarii i – po raz pierwszy – z Bośni i Hercegowiny oraz Islandii. W Polsce w organizację „Open Days” zaangażowały się urzędy marszałkowskie, urzędy miast, inne instytucje zajmujące się wdrażaniem programów unijnych, parki naukowo-techniczne oraz punkty informacyjne, które w sumie przygotowały 17 konferencji i warsztatów.

Tematem przewodnim „Open Days 2008” były „Regiony i miasta wobec globalnych wyzwań”, a wszystkie seminaria zostały zorganizowane wokół czterech tematów, silnie związanych z polityką spójności i debatą nad jej przyszłością po 2013 r.:

- Innowacyjne regiony: propagowanie badań, rozwoju technologicznego i innowacji,
- Zrównoważony rozwój: regionalne odpowiedzi na zmiany klimatu,
- Współpraca i sieci: wymiana najlepszych praktyk w rozwoju regionalnym,
- Patrząc w przyszłość: europejska polityka spójności jutra.

Wiele uwagi poświęcono również spójności terytorialnej. Została jej poświęcona m.in. ceremonia otwarcia Europejskiego Tygodnia Regionów i Miast, podczas której Komisarz ds. Polityki Regionalnej Danuta Hübner przedstawiła Zieloną Księgę w sprawie spójności terytorialnej, rozpoczynając w ten sposób konsultacje publiczne wokół zawartych w powyższej publikacji pytań.

Wymiar terytorialny od wielu lat jest obecny w działaniach Unii Europejskiej na rzecz rozwoju regionalnego – jego znaczenie podkreśla fakt umieszczenia go obok wymiaru gospodarczego i społecznego w Traktacie Lizbońskim. Nie czekając na ostateczne rozwiązanie problemu jego ratyfikacji, Komisja Europejska podjęła wysiłki na rzecz wypracowania wspólnego dla 27 państw członkowskich rozumienia

72 Zob. *Regiony europejskie – ile współpracy, ile konkurencyjności* – minister Elżbieta Bienkowska na II Forum Regionów w Muszynie, http://www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/Polityka%20regionalna/Strony/Forum_Regionow_w_Muszynie.aspx

spójności terytorialnej oraz sposobu przełożenia jej na praktyczne działania. Konsultacje publiczne, w których może wziąć udział każdy zainteresowany, potrwają do końca lutego 2009 r., a w marcu Komisja dokona podsumowania przekazanych stanowisk i opinii. Niewątpliwie, efekty tego procesu konsultacyjnego będą mieć poważny wpływ na kształt polityki spójności po 2013 r.

W dniach 24-25 listopada 2008 r. odbyło się w Brukseli posiedzenie Rady Programowej Związku Województw RP⁷³. Spotkania odbyły się w Centrum Konferencyjnym Biura Regionalnego Województwa Pomorskiego oraz w Stałym Przedstawicielstwie Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej. Jednym z głównych tematów obrad była przyszłość polityki spójności. Gościem specjalnym Konwentu była komisarz ds. polityki regionalnej Danuta Hübner. Reprezentanci województw mieli okazję usłyszeć jaka jest bieżąca sytuacja oraz jakie są planowane reformy w zakresie polityki spójności. W ramach planu pobudzenia gospodarki, Hübner zaproponowała zmiany legislacyjne przyspieszające wykorzystanie funduszy. Komisja Europejska ma też zezwolić na rewizję zatwierdzonych już narodowych programów operacyjnych, aby kraje członkowskie mogły dostosować projekty współfinansowane z unijnych funduszy do nowej sytuacji gospodarczej. Jednak komisarz podkreśliła, że nie jest zwolennikiem schodzenia z obranego kursu wspierania innowacyjności i nowoczesnej gospodarki dla ratowania jednego czy dwóch zakładów pracy.

Komisarz omówiła także priorytety Komisji Europejskiej w zakresie polityki regionalnej na 2009 rok, przybliżyła założenia Zielonej Księgi Spójności Terytorialnej i zachęciła przedstawicieli polskich regionów do wzięcia udziału w jej konsultacjach.

5. Wnioski

Przeprowadzona analiza wykazała, że dążenie regionów do realizacji indywidualnych interesów na forum UE przejawia się w oddziaływaniu na decyzje podejmowane przez instytucje Wspólnotowe i jest nakierowane na osiągnięcie korzyści na rzecz zainteresowanego regionu. Działania te obejmują z jednej strony indywidualny lobbying regionów (np. działalność biur informacyjnych i przedstawicielstw poszczególnych regionów w Brukseli), a z drugiej strony aktywność w formach przewidzianych w prawie Wspólnotowym, tj. poprzez współpracę z Komisją Europejską w ramach zasady partnerstwa, ale również indywidualne interesy regionów są wyrażane za pośrednictwem państw członkowskich na forum międzyrządowych ustaleń⁷⁴.

73 Więcej na temat Związku Województw RP na stronie <http://www.zwrp.pl>

74 Por.: F. Skawiński, *op.cit.*, s. 32. Zdaniem F. Skawińskiego aktywność podejmowana za pośrednictwem Komitetu Regionów i Rady Unii Europejskiej w niewielkiej mierze przyczynia się do osiągnięcia partykularnych interesów poszczególnych regionów.

Ponadto, do osiągnięcia indywidualnych interesów przyczynia się zarówno realizacja polityk Wspólnotowych, jak również współpraca międzyregionalna podejmowana przez zainteresowane regiony, w tym inicjatywy podejmowane na forum pozarządowych organizacji skupiających ich reprezentantów. Z kolei mówiąc o kategorii interesów wspólnych należy zauważyć, że z powodu dużego zróżnicowania statusu poszczególnych regionów ich katalog jest ograniczony. Można jednak wskazać obszary względem których istnieje współdziałanie i swoista wspólnota interesów grup regionów, obejmujące m.in.⁷⁵:

- formy udziału i rola regionów we Wspólnotowym procesie decyzyjnym,
- pozycja regionów w realizacji polityk Wspólnotowych, w tym polityki spójności,
- rozumienie i realizacja zasady partnerstwa oraz zasady subsydiarności,
- rozwiązania w zakresie współpracy międzyregionalnej, transnarodowej i transgranicznej.

Realizacja tej kategorii interesów odbywa się na forum stowarzyszeń i organizacji skupiających zainteresowane grupy regionów oraz poprzez koalicje regionów tworzone w odpowiedzi na zaistniałe potrzeby.

W Unii Europejskiej coraz większą popularność zyskuje koncepcja *Multi-level governance* mówiąca, że interakcje pomiędzy trzema „warstwami” systemu politycznego Unii Europejskiej – europejską, narodową i regionalną – mają równorzędny charakter. Dzięki takiemu postrzeganiu regionów ich rola w UE wzrasta. Pojawia się też coraz więcej inicjatyw i instrumentów współpracy międzyregionalnej. Tego rodzaju inicjatywą jest np. *Regions for Economic Change*, która ma na celu wymianę doświadczeń między regionami. Wymiana dobrych praktyk z zakresu realizacji przez regiony celów Strategii Lizbońskiej pozwala na stymulowanie wzrostu potencjału regionalnego i lokalnego.⁷⁶

Ważnym graczem w sieciach współpracy międzyregionalnej są również przedstawicielstwa regionów w Brukseli. Choć w przedstawicielstwach polskich regionów jest przeważnie tylko kilku pracowników, pozostają oni w bezpośrednim kontakcie z przedstawicielami instytucji europejskich i urzędnikami odpowiedzialnymi za konkretne działania legislacyjne. Przedstawicielstwa uczestniczą w takich inicjatywach jak Sieć Monitorowania Subsydiarności czy Sieć Regionów Strategii Lizbońskiej.

Opisane w ostatnim rozdziale niniejszej pracy wydarzenia i działania są tak naprawdę dopiero początkiem procesu decydowania o kształcie polityki spójności po 2013 roku. Jego apogeum przypadnie na okres Polskiej Prezydencji w drugiej

75 F. Skawiński, *op.cit.*, s. 34.

76 Więcej na ten temat: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/interregional/ecochange/index_en.cfm

połowie 2011 roku. Konieczne jest zatem rzetelne przygotowanie się do niej polskich regionów w celu skutecznej obrony ich interesów i konstruktywnego uczestnictwa w tworzeniu skutecznej i sprawiedliwej polityki spójności.

5.1 Aneks – kalendarium wybranych wydarzeń związanych z dyskusją nad polityką spójności po 2013 roku

- 30 maja 2007 r. - opublikowanie przez KE IV Raportu Kohezyjnego
- 25 czerwca 2007 r. - zakończenie konsultacji społecznych MRR w sprawie IV Raportu Kohezyjnego
- 12 lipca 2007 r. - opublikowanie Stanowiska Rządu RP w sprawie IV Raportu Kohezyjnego
- 27-28 września 2007 r. - Czwarte Forum Kohezyjne
- 5 stycznia 2008 r. - zakończenie konsultacji dokumentu problemowego MRR pt.: „Polityka spójności po 2013 roku. Pożądane kierunki reformy”
- 30 stycznia 2008 r. - KERM przyjął Stanowisko Rządu RP dotyczące kształtu polityki spójności po 2013 roku
- 7-8 kwietnia 2008 r. - konferencja w Mariborze
- 18 czerwca 2008 r. - Piąty raport z postępów wdrażania spójności gospodarczej i społecznej - podsumowanie konsultacji na temat pytań zawartych w IV raporcie kohezyjnym
- 11 września 2008 r. - Forum Regionów w Muszynie
- 6-9 października 2008 r. - Open Days 2008
- 24-25 listopada 2008 r. - posiedzenie w Brukseli Rady Programowej Związku Województw RP

Bibliografia

Literatura:

1. Z. Brodecki (red.), *Regiony*, Warszawa 2005
2. W. Bokajła, K. Dziubka, *Unia Europejska. Leksykon integracji*, Kraków 2004
3. D. Długosz, Samorząd terytorialny a federalizm, „Biuletyn” 1996, nr 2
4. F. Fries, *Spór o Europę*, Warszawa 1998
5. K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Gdańsk 2002
6. K. Głabicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, Warszawa 2003
7. T. G. Grosse, *Polityka regionalna UE i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykłady Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa 2000

8. A. Kłapeć, *Ewolucja kompetencji samorządu województwa w zakresie rozwoju regionalnego na tle przemian europejskiej i krajowej polityki regionalnej*, Kraków 2008
9. M. Kozak, A. Pyszkowski, r. Szewczyk, *Słownik rozwoju regionalnego*, Warszawa 2000
10. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000
11. F. Skawiński, *Reprezentacja interesów regionów w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008

Akty prawne:

1. Draft European Charter of Regional Self-Government Draft European Charter of Regional Self-Government (5 June 1997).
2. Deklaracja na temat regionalizmu w Europie, Zrzeszenie Regionów Europy
3. European Parliament Resolution on Community regional policy (18 November 1988)
4. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 105/2007 z 1 lutego 2007r. zmieniające załączniki do Rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dz. U. L 39 z 10 lutego 2007r., s. 1)
5. Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. C 191 z 29.07.1992r.)
6. Ustawa z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. z 2005 r. nr 90 poz. 759)

Kampanie jako instrument realizowania polityki informacyjnej UE

Przypadek kampanii „Twoje działania wpływają na klimat”

Opiekun naukowy:

Dr Robert Sobiech

Autorzy:

Jagienka Lisiak

Michał Markocki

Łukasz Mieszkowski

Sławomir Mosór

Michał Naruszewicz

1. Kampanie społeczno-informacyjne w świetle polityki informacyjnej Unii Europejskiej

Poniższy cytat z wypowiedzi Jean'a Rivero posiada wszelkie cechy, które sprawiają, że jego treść można uznać za istotę polityki informacyjnej: „Administracja jest sprawowana w ramach ludzkiej społeczności, a ludzie, by móc wieść swój żywot, muszą mieć możliwość uświadamiania sobie z góry konsekwencji swoich działań, nie tylko w stosunku z bliźnimi, ale także w stosunkach z tymi, którzy sprawują władzę państwową; a im bardziej ta władza rozszerza swoje pole działania na życie codzienne, tym bardziej wzrasta potrzeba dokładnej znajomości ego co władza nakazuje, zabrania, na co pozwala i na co się godzi.”¹

W nowoczesnych społeczeństwach prawodawstwo coraz głębiej ingeruje w życie codzienne obywateli. Dotyczy to także społeczeństw Unii Europejskiej. Dlatego też obywatel ma prawo do informacji, czyli prawo do „wiedzy” o panującej sytuacji, o planach czy przedsięwzięciach jakie mają zamiar podjąć instytucje Unii Europejskiej.

Odpowiednia polityka informacyjna sprawia, że obywatel ma szansę lepiej zrozumieć Unię Europejską. To daje mu podstawę do aktywnego udziału w kształtowaniu jej polityki. W powyższym sensie prawo do informacji jest jednym z najważniejszych praw obywateli Unii i wynika ono bezpośrednio z zasad demokracji. A zatem również sam rozwój demokracji wymaga zagwarantowania obywatelom prawa dostępu do informacji, ponieważ mieszkańcy mają prawo wiedzieć, czym zajmują się instytucje Unii i jakiego typu działania podejmują. Mają również prawo w pełni uczestniczyć w rozwijaniu projektu europejskiego.

Ramy polityki informacyjnej Unii Europejskiej wyznacza w największym stopniu Biała Księga Komisji Europejskiej z 2006 roku. Jest to dokument, który określa standardy lepszej komunikacji między Unią Europejską a jej obywatelami. Powstał, ponieważ jak wskazują jego autorzy, mieszkańcom Unii Europejskiej brakuje wiary w możliwości czynnego udziału w działaniach Unii Europejskiej, a także odczuwają niedosyt wiedzy o Unii. Margot Wallström, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej, powiedziała, że Biała Księga stanowi próbę zmiany tej sytuacji, a zarazem propozycję stworzenia podstaw polityki komunikacji społecznej Unii Europejskiej².

1 W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*. Ossolineum 1992, str. 10

2 www.ec.europa.eu/dgs/communication/index_en

Biała Księga nawiązuje do planu działania Komisji w dziedzinie komunikacji „Action Plan on Communicating Europe” z lipca 2005 r. Określono w nim, że Komisja ma poprawić działania w zakresie komunikacji, zbliżyć się do obywateli i lepiej zrozumieć ich problemy. Służyć temu ma rozwinięcie działań przedstawicielstw Komisji Europejskiej w krajach członkowskich, zwiększenie liczby punktów informacyjnych, czy też praca nad językiem i prezentacją problemów związanych z Unią Europejską. W tym zakresie ważna jest także poprawa współpracy wewnątrz Komisji oraz planowania³. Kolejnym istotnym dokumentem, do którego nawiązuje Biała Księga jest tzw. „Plan D” z 2005 r. dla demokracji, dialogu i debaty. Jego celem jest włączenie obywateli Unii Europejskiej do szerokiej dyskusji na temat tego w jakim celu została stworzona Unia, do czego dąży, i co powinno zostać zrobione w jej ramach⁴. Biała księga ma przede wszystkim za zadanie zachęcić do działania wszystkich uczestników życia politycznego UE, a więc instytucje i organy wspólnotowe, państwa członkowskie, władze lokalne, partie polityczne oraz przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego. Dokument ten powinien w istotny sposób podnieść ich świadomość i zwiększyć zaangażowanie⁵. Biała księga proponuje koordynację działań w pięciu następujących dziedzinach:

- określenie wspólnych zasad w zakresie komunikacji dotyczącej kwestii europejskich,
- zwiększenie roli obywateli,
- współpraca z mediami i korzystanie z nowych technologii,
- zrozumienie opinii publicznej, oraz
- wspólne działania.

Za politykę informacyjną Komisji Europejskiej odpowiada Dyrekcja Generalna do Spraw Komunikacji, która pracuje pod przewodnictwem Margaret Wallström. Zadaniem Dyrekcji jest:

- informowanie mediów oraz obywateli Unii Europejskiej o działaniach podejmowanych przez Komisję Europejską
- informowanie Komisji o zmianach opinii publicznej na dany temat w państwach członkowskich.

W celu wypełniania swojej misji Dyrekcja Generalna do Spraw Komunikacji koordynuje działania reprezentantów państw członkowskich, centralizuje kontakty z mediami, zapewnia wspólne podejście do komunikowania i informowania o czynnościach Komisji. Działanie to obejmuje kontakty

3 *Action Plan: SEC (2005) 985 final, 20 July 2005*

4 *Plan D: COM (2005) 494 final, 13 October 2005*

5 *White Paper on a European Communication Policy COM(2006) 35 final, 1 February 2006*

z Dyrekcjami Generalnymi, których jednostki informacyjne są odpowiedzialne za sektorową politykę informacyjną. Natomiast w stosunkach z krajami trzecimi dostarcza informacje o działaniach Komisji, włączając w to informowanie opinii publicznej w państwach starających się o członkostwo⁶.

1.1. Kampanie marketingu społecznego

Komisja Europejska prowadząc politykę informacyjną wykorzystuje różne środki. Jednym z dominujących jest kampania społeczna. Jednym z jej ostatnich przykładów może być akcja o nazwie „Climate Action” Kampanie społeczne traktowane są jako skuteczny sposób prowadzenia dialogu społecznego. Powstały - jako element współczesnej komunikacji - w wyniku połączenia dwóch, na pierwszy rzut oka sprzecznych idei: szczytnych celów społecznych oraz metody wypracowane przez specjalistów z dziedziny marketingu.

Kampanie marketingu społecznego opierają się na teoretyczno-praktycznych podstawach marketingu. Chociaż kampania społeczna ma zdecydowanie inny cel niż kampania promocyjna, to jednak opiera się na podobnych założeniach. Rozumiana jest jako zespół środków, za pomocą którego instytucja społeczna⁷ komunikuje się ze społeczeństwem, przekazując informacje o swoich celach, priorytetach, działaniach, usługach. U podstaw tworzenia kampanii społecznej leży przekonanie, że media idealnie służą do informowania i zmiany systemu wartości⁸.

W kampanii społecznej powszechnie wykorzystywanym narzędziem jest reklama społeczna, która w tym wypadku staje się nowym rodzajem komunikacji, w której stawką jest promocja społecznie wartościowych wzorów zachowań, nowych wartości i nowych postaw lub też – zogniskowanie uwagi społeczeństwa na istotnych, nie rozwiązanych problemach. Jako jeden z elementów kampanii - reklama społeczna powinna zawierać dostatecznie silny przekaz, aby jego odbiorca pod jej wpływem dokonał refleksji nad swoim dotychczasowym postępowaniem.

Twórcy reklamy często stosują zabieg polegający na wzbudzeniu u odbiorców negatywnych emocji. Jako silniejsze przez dłuższy czas pozostają w pamięci. Reklama społeczna wywołuje silne, negatywne emocje jako narzędzie

6 www.ec.europa.eu/dgs/communication/index_en

7 Dla potrzeb niniejszego opracowania poprzez pojęcie instytucji (organizacji) społecznych należy rozumieć oprócz organizacji pozarządowych (tzw. NGO) także instytucje władzy publicznej podejmujące działania w zakresie informacji oraz komunikacji ze społeczeństwem w formie typowej dla organizacji pozarządowych.

8 W. Bałaczun Edukacyjne aspekty kampanii społecznych w mediach. Zielona Góra 2002.

perswazji. Zdaniem Dr Dominiki Maison⁹ zwolennicy takich teorii wychodzą z założenia, że negatywna reklama wywołuje stan pobudzenia (lęk, złość, itp.), który jest nieprzyjemny. Aby go zredukować osoba podejmuje działanie w postaci zmiany dotychczasowej postawy lub zachowania. Dobrym przykładem są wszelkiego rodzaju kampanie na rzecz walki z ubóstwem w których często w naturalistyczny sposób pokazane jest cierpienie osób skazanych na wykluczenie społeczne.

W listopadzie 2003 roku organizacja Barnardo's rozpoczęła kontrowersyjną kampanię społeczną w Wielkiej Brytanii, której celem było uświadomienie Brytyjczykom, że pomimo wielkiej zamożności ich kraju, to jednak w ubóstwie żyje 3,8 milionów dzieci, czyli jedno na troje. Kampania „Srebrna łyżeczka” pokazywała, że bieda jest samonapędzającym się zjawiskiem. Wołała o przerwanie zamkniętego koła, o pomoc dla wykluczonych społecznie już od urodzenia. W kampanii - dla wzmocnienia siły przekazu - użyto plakatów przedstawiających noworodki, których pierwszym pokarmem jest odpowiednio strzykawka z narkotykiem, denaturat oraz karaluch¹⁰.

Reklama społeczna bywa skierowana przeciwko różnym patologiom. Jej celem jest przekonanie do jakiejś idei, zmiana głęboko zakorzenionych postaw dotyczących ważnych problemów społecznych, doradzanie, jak postępować w trudnych sytuacjach (np. przez podawanie numerów telefonów, pod które można dzwonić). **Ale kampania społeczna nie tylko ma na celu zwrócenie uwagi na dany problem, ale także wsparcie działań służących zmianie postaw. Nie ma na celu tylko stworzenie szumu informacyjnego. Zawiera konkretne działania na rzecz rozwiązania określonej kwestii. Tworzenie kampanii jako cel sam w sobie, wypacza jej sens.** Jeśli odbiorcy nie dostaną wiarygodnego i rzetelnego komunikatu, bardzo szybko, stracą zainteresowanie danym tematem, społecznym i będą bardziej oporni na zmianę zachowania¹¹.

Organizacja społeczna wykorzystuje marketing społeczny, aby nagłośnić oraz wspierać medialnie prowadzone programy i działania, ale również aby osiągnąć zmianę myślenia o danym problemie, czy zagadnieniu przez określonych odbiorców komunikatu. Misją organizacji społecznej, jest optymalizacja możliwości zapobiegania danemu problemowi lub łagodzenia jego skutków w przyszłości.

W marketingu społecznym podobnie jak w marketingu komercyjnym – celem prowadzonej akcji jest przemówienie do odbiorcy w sposób, który wpłynie

9 D. Maison, *Propaganda dobrych serc, czyli rzecz o reklamie społecznej*, Fundacja Komunikacji Społecznej, 2002

10 http://www.kampaniespoleczne.pl/artykuly.php?artykul_id=57&action=szczegoly; listopad 2008

11 P. Próchenko *Marketing Społeczny. Bardzo to miłe, ale czy ma sens?* Fundacja Komunikacji Społecznej 2003.

na jego opinię, a jednym z narzędzi służącym realizacji celu może być reklama. Najskuteczniejsze działania społeczne realizowane w oparciu o myślenie marketingowe to takie, które doprowadzają do zmiany postaw.

Najlepszym sposobem na to jest zintegrowanie działań różnorodnych podmiotów działających na „obywatelskim rynku”, których może połączyć określony jako wspólny społeczny cel. Takimi podmiotami są organizacje lub instytucje społeczne, firmy komercyjne i szeroko rozumiane środowisko komunikacji marketingowej (media, agencje reklamowe, agencje PR i grupy tzw. opinion leaders – artyści, politycy, dziennikarze).

Obecnie również instytucje publiczne coraz częściej sięgają po kampanie społeczne jako formę przekazu. Staje się ona skutecznym narzędziem perswazji. Obecnie przy dużym wsparciu funduszy unijnych prowadzone są kampanie informujące np. o możliwościach finansowania różnych przedsięwzięć ze środków unijnych, lub służące aktywizacji różnych grup społecznych. Ale kampanie społeczne, to również promocja marek samych organizacji. Organizacja będąc aktywną społecznie kreuje pozytywny obraz siebie i swojej działalności, dzięki czemu jej późniejsze działania mają większą szansę na pozytywny odbiór w przyszłości. Ma to szczególnie istotne znaczenie w sytuacji gdy twórcą kampanii jest instytucja publiczna.

Instytucje Unii Europejskiej uznały za szczególnie istotne wypracowanie pozytywnej obecności w świadomości społecznej jako wartość in se. Przez wielu organizacja ta jest postrzegana jako anonimowy twór, którego zadaniem jest uprzykrzanie życia państwom członkowskim i ich obywatelom poprzez produkcję mało zrozumiałych regulacji oraz formułowanie dziwnych zaleceń. Poprawa tego negatywnego wizerunku może nastąpić w wyniku organizowania akcji propagujących cele uważane za słuszne.

W takim kontekście możemy rozpatrywać akcję informacyjną „Twoje działania wpływają na klimat”, którą prowadziło przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce (16.11.2008 -12.12.2008). Kampania wpisuje się w cykl przedsięwzięć Komisji Europejskiej pod hasłem „Climate Action”. Mają one na celu uczulenie obywateli Unii na potrzebę ograniczania zużycia energii elektrycznej. Produkcja energii elektrycznej wytwarza najwięcej dwutlenku węgla, który jest głównym czynnikiem odpowiedzialnym za powstanie globalnego ocieplenia klimatu. Akcja informuje również o działaniach Komisji podjętych w celu redukcji emisji dwutlenku węgla do atmosfery.

2. Cele i przyczyny zorganizowania kampanii „Twoje działania wpływają na klimat”

Kampania „Twoje działania wpływają na klimat” jest ogólnopolską kampanią informacyjną, której autorami są pracownicy Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce (Warszawa). Jest ona realizowana w ramach „Partnerstwa dla Klimatu”, inicjatywy Ministerstwa Środowiska. Inicjatywa ta skupia 37 instytucji, które działają na rzecz podniesienia społecznej świadomości w zakresie zmian klimatycznych. Akcja ma za zadanie pokazać w łatwy i przystępny sposób, jak dokonując nawet niewielkich zmian w naszym codziennym trybie życia możemy przyczynić się do spowolnienia zmian klimatycznych. Ambasadorem kampanii jest były zawodowy kick-bokser i bokser Przemysław Saleta. Budżet przedsięwzięcia wynosi 150 tys. € (ok. 400 tys. pln).

Rok 2008 jest szczególny pod względem tematyki dotyczącej zmian klimatycznych. Stała się ona jednym z priorytetów Dyirekcji Generalnej do spraw Komunikacji (Directorate General Communication - w skrócie DG Communication) na rok 2008. Polska jest na liście krajów, które są objęte tym priorytetem, co miało pozytywny wpływ na wysokość budżetu projektu. Z kolei Dyirekcja Generalna ds. Środowiska prowadzi własną ogólnoeuropejską kampanię informacyjną pod tytułem „Climate Action”. Mamy więc do czynienia z pewnym merytorycznym rozdwojeniem: kampania „Twoje działania wpływają na klimat” jest realizacją priorytetów Dyirekcji Generalnej do spraw Komunikacji, a równocześnie jest elementem wielkiej kampanii, będącej działaniem Dyirekcji Generalnej ds. Środowiska. Istotny przy tym jest fakt, że za przedmiotową kampanię, na co zwrócono uwagę powyżej, odpowiada tylko i wyłącznie przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce.



W dniach 1 grudnia - 12 grudnia tego roku miała miejsce w Poznaniu 14. Konferencja klimatyczna ONZ (Konferencja COP-14). Uczestniczyły w niej strony UNFCCC (Konwencja Ramowa ONZ na temat Zmian Klimatycznych). Opisywana kampania została, co jest zupełnie zrozumiałe, skoordynowana z terminem Konferencji Klimatycznej. Jej początek miał miejsce dnia 13 listopada, kiedy

odbyła się konferencja prasowa osób zaangażowanych w projekt (Róża Thun - Dyrektor Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce, Przemysław Saleta - ambasador kampanii i Janusz Zaleski - podsekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska). Zakończenie miało miejsce 12 grudnia, kiedy to w Krakowie odbył się ostatni z pięciu happeningów.

Bazą dla kampanii informacyjnej „Twoje działania wpływają na klimat” było badanie opinii publicznej sporządzone przez TNS OBOP. Zostało ono przeprowadzone na zlecenie Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej (PKE) i dotyczyło opinii Polaków na temat walki ze zmianami klimatycznymi. Badanie przeprowadzono w październiku na reprezentatywnej próbie 500 Polaków w wieku 18 lat i więcej. Wyniki były dość jednoznaczne: aż 92% badanych uważa, że zmiany klimatyczne stanowią zagrożenie, któremu należy przeciwdziałać. Również zdecydowana większość respondentów (71%) uważa, że należy walczyć ze zmianami klimatycznymi nawet, gdyby miało to być szkodliwe dla wzrostu gospodarczego (20% jest przeciwnego zdania, 9% nie jest w stanie zająć jednoznacznego stanowiska). Co szczególnie ważne dla omawianej kampanii 92% pytanym jest zdania, że drobne działania w codziennym życiu mogą mieć realny wpływ na zmniejszenie emisji szkodliwych gazów. Ponadto aż 86% Polaków deklaruje, że gdyby mieli więcej informacji na temat sposobów zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w codziennym życiu, byłiby skłonni podjąć dodatkowe działania w tym zakresie. Poza tym 79% procent badanych sądzi, że zmiany klimatyczne dotyczą ich osobiście, tylko 18% nie dostrzega związku pomiędzy jego osobą, a zmianami klimatycznymi. Dzięki badaniu uzyskano też wiedzę o tym, co Polacy najczęściej uważają za główne korzyści walki ze zmianami klimatycznymi (czystsze środowisko - 79%, rozwój nowych technologii i nowe miejsca pracy - 53%) oraz co najczęściej uważają za uboczne skutki walki ze zmianami klimatycznymi (wzrost cen energii - 66%, niekorzystna zmiana stylu życia - 34%). Udało się też zidentyfikować działania, które pytani są gotowi podjąć w życiu codziennym, aby zmniejszyć zmiany klimatyczne: (1) zmniejszenie ogrzewania w domu na czas nieobecności - 75%; (2) segregacja śmieci - 75%; (3) zakup toreb wielokrotnego użytku - 74%; (4) zakup energooszczędnego sprzętu AGD - 72%; (5) zmniejszenie zużycia wody - 70%.

Polacy są zatem świadomi zagrożeń wynikających z bieżących zmian klimatycznych oraz gotowi są do osobistego zaangażowania się w łagodzenie niebezpieczeństw. Powyższe badanie bardzo zgrabnie uzasadnia potrzebę przeprowadzenia kampanii informacyjnej „Twoje działania wpływają na klimat”. Stanowi także jej wsad merytoryczny, który znacznie uatrakcyjnił informację o niej. Atrakcyjna informacja jest chętniej publikowana przez media, dzięki czemu dociera do większej liczby odbiorców.

Wyniki badania TNS OBOP pomogły sformułować cele kampanii. Tym głównym celem jest pokazanie, w jaki sposób można się przyczynić do spowolnienia zmian klimatycznych poprzez banalne czynności życia codziennego. Wśród tych czynności wskazano przede wszystkim:

- oszczędność energii - używanie żarówek energooszczędnych, wyłączenie zbędnego oświetlenia, zmniejszenie ogrzewania na czas obecności w domu, zmniejszenie zużycia ciepłej wody, zaniechania używania funkcji „stand by” w urządzeniach domowych,
- recycling - segregacja śmieci,
- zmniejszenie emisji CO₂ - oprócz czynności polegających na oszczędzaniu energii zaniechanie krótkich podróży samochodem.

Silnie zaakcentowany w kampanii argument, spajający te wszystkie rekomendowane czynności jest natury czysto ekonomicznej: po prostu zapłacimy mniejsze rachunki, co jest szczególnie ważne w obecnych czasach, kiedy surowce energetyczne drożeją. Polacy mają się dowiedzieć, że dbanie o środowisko jest nie tylko korzystne dla środowiska, ale też opłacalne dla nich osobiście. A nic tak nie przemawia do ludzkiej świadomości jak zawartość portfela.

Grupą docelową kampanii jest przeciętny obywatel. Dlatego też użyte środki musiały być przystępne i proste, a zasięg projektu jak największy. Mając na względzie przystępność kampanii dla zwykłego Kowalskiego nie nawiązywano do treści drażliwych (np. Pakiet Klimatyczny ze względu na toczone wokół niego spory) lub skomplikowanych i trudnych do wytłumaczenia (np. system handlu emisjami CO₂). Dodatkową grupą docelową stały się media, zwłaszcza regionalne (ze względu na happeningi). Pozyskanie jak największej liczby mediów obecnych przy przedsięwzięciu i rozpowszechniających informacje o nim w sposób naturalny przyczyniało się do zwiększenia liczby odbiorców kampanii.

PKE przy tworzeniu i wdrażaniu kampanii miało dużą swobodę pod względem doboru treści i metod. Ani Komisja Europejska, ani Ministerstwo Środowiska nie angażowały się w tworzenie kampanii, choć Minister Środowiska (Maciej Nowicki) objął honorowy patronat nad akcją. Pomimo tego, że PKE współpracuje z tym Ministerstwem w ramach inicjatywy „Partnerstwo dla klimatu” opisywana w tym studium kampania była od początku do końca samodzielnym projektem PKE. Oczywiście zestaw środków był zdeterminowany przez cele, które zawarto w specyfikacji oraz wielkość budżetu.

2.1. Proces kształtowania się kampanii

Kampania realizowana była nakładem sił i środków Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce. Zespół opracowujący kampanię składał się z trzech osób.

Dwie z nich reprezentowały Wydział Informacji i Komunikacji Społecznej, jedna Wydział Prasowy. Realizując przedsięwzięcie nie podjęto szerszej współpracy z administracją krajową. Temat klimatu jest bowiem kwestią sporną na linii Komisja Europejska - rząd polski. Ograniczono się jedynie do włączenia się do „Partnerstwa dla klimatu”, platformy utworzonej przez Ministerstwo Środowiska, zrzeszającej partnerów zainteresowanych działalnością na rzecz zapobiegania zmianom klimatu i uświadamiania zagrożenia z nimi związanych. Udział w „Partnerstwie” miał być wyrazem solidarności w podejmowaniu tematów ekologicznych przed konferencją w Poznaniu.

Realizacja kampanii rozpoczęła się na początku października 2008 roku. Na termin realizacji kampanii wpływ miała konferencja klimatyczna zaplanowana na pierwszą połowę grudnia w Poznaniu. Organizatorzy uznali, iż kampania powinna być skoordynowana w czasie z Konferencją ONZ. Zdawano sobie sprawę, że taka synchronizacja może przyczynić się do wzmocnienia wydźwięku kampanii.

Twórcy kampanii skierowali swoje działania ku polskim obywatelom, co było najważniejszym czynnikiem determinującym ostateczny wybór środków realizacji przedsięwzięcia. Na przebieg kampanii wpływały także ściśle określone środki finansowe będące do dyspozycji.

Finalny kształt kampanii uformował się w wyniku przedyskutowania kilku możliwych scenariuszy. Jednym z możliwych pomysłów na kampanię był cykl konkursów wiedzy ekologicznej dla młodzieży szkolnej. Obok tego planowano serię wykładów propagujących zachowania proekologiczne w szkołach oraz przygotowanie pakietów szkoleniowych dla nauczycieli. Rozważano także przeprowadzenie „dni otwartych” w firmach energetycznych. Uznano jednak, że nie przyniesie to satysfakcjonujących efektów, bo nie byłoby to wydarzenie wystarczająco atrakcyjne, mało medialne. Kolejną opcją braną pod uwagę były happeningi uliczne, banery internetowe. Ostatecznie zdecydowano, że optymalnie cele kampanii spełnić można poprzez następujące działania: (1) zamieszczanie wkładek informacyjno-edukacyjnych w różnego typu prasie; (2) organizacja happeningów w pięciu polskich miastach; (3) rozmieszczenie citilightów i billboardów największych miastach w Polsce.

2.2. Realizacja kampanii „Twoje działania wpływają na klimat”

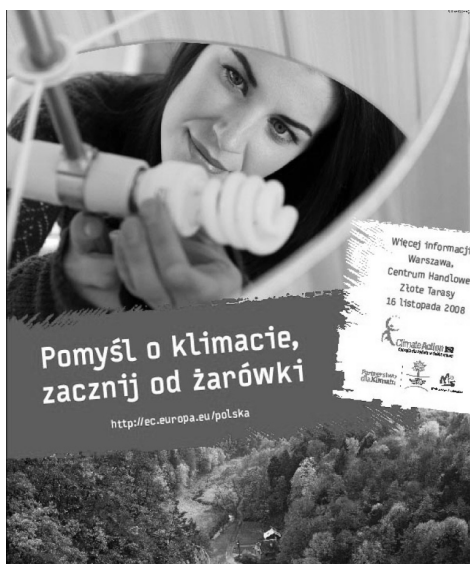
Kampania „Twoje działania wpływają na klimat” stała wobec poważnych ograniczeń w doborze środków działania z uwagi na skromny budżet wynoszący 150 tys. €. Stąd określono profil kampanii jako akcję billboardowo-happeningową. W jej ramach wynajęto powierzchnię reklamową 800 billboardów i citylightów na terenie sześciu miast: Warszawy, Gdańska, Poznania, Lublina, Krakowa oraz Katowic. W pierwszych pięciu miastach zorganizowano happeningi. Dodatkowymi

elementami kampanii były wkładki tematyczne do gazety „Super Express” oraz tygodnika „Newsweek”, a także rysunek satyryczny autorstwa Andrzeja Mleczko umieszczony w mediach.

Pomimo skromnego budżetu, pracownicy Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej podjęli szereg działań, które nie wymagając bezpośrednich nakładów finansowych, mogły przyczynić się do jak najszerszego dotarcia do społeczeństwa. Celem polityki informacyjnej Unii Europejskiej jest, bądź co bądź, właśnie przybliżanie Unii i jej polityk obywatelom. W głównej mierze były to starania zapewniające jak najszerszą oprawę medialną kampanii, szczególnie w mediach regionalnych w miejscach happeningów.

Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce wyznaczyło brzegi ramowe kampanii (treść przekazu, skupienie się na billboardach oraz akcjach happeningowych, określenie miast gdzie miałyby się odbyć akcje), samo opracowanie techniczne i graficzne pozostawiając firmie Media Consulta (oraz firmie PRIMUM PR, będącej podwykonawcą na terenie Polski), która wygrała przetarg na zorganizowanie kampanii. W toku prac została określona szata graficzna billboardów i citylightów, koncepcja happeningów oraz ambasadora kampanii, specyfikacja materiałów informacyjnych. Jak zauważono wcześniej podstawowym celem kampanii było dotarcie do przeciętnego Polaka z informacją jak każdy z nas może wpływać korzystnie na klimat w toku codziennego życia. Dodatkowo kampania miała informować o pozytywnych aspektach pakietu klimatycznego. Ze względu na szczególny okres i sytuację polityczną (spór w kwestii pakietu klimatycznego na linii rząd polski - Komisja Europejska) w kampanii zdecydowany nacisk położono na pierwszy aspekt.

Podstawowym narzędziem przekazywania informacji były billboardy i citylighty. Najwięcej powierzchni reklamowej wynajętej zostało w Warszawie oraz Poznaniu (ze względu na konferencję klimatyczną w Poznaniu). Akcja billboardowa w założeniach miała zostać dopasowana do Polski. Stąd brak typowego dla tego typu proekologicznych akcji informacyjnych dominującego koloru zielonego, wyraźny akcent stanowi czerwono-biała kompozycja. Billboardy w każdym mieście były różne - przekazywały informację o dacie i miejscu spotkań happeningowych. Centralnym punktem każdego billboardu było hasło mające zwrócić uwagę na konieczność dbania o klimat przez każdego z nas w naszym najbliższym otoczeniu - w domu, pracy itd., np. „Pomyśl o klimacie, zacznij od żarówki” lub „Troska o klimat zaczyna się w domu”. Zarówno w informacjach zawartych na billboardach i citylightach jak i w innych materiałach informacyjnych akcent położono na możliwe oszczędności, które każdemu przeciętnemu Polakowi mogą przynieść działania promowane w kampanii.



Kolejnym istotnym środkiem realizacji kampanii były akcje happeningowe w pięciu miastach polskich, głównie w centrach handlowych. Natomiast o wyborze oprócz Warszawy i Poznania Lublina, Krakowa i Gdańska - zdecydowało kryterium geograficzne. Akcje happeningowe miały na celu pokazanie jak w praktyce można oszczędzać energię. Poprzez symulację mieszkania uczono uczestników jak dzięki zmianie żarówek, ociepleniu okien czy też zakręcaniu wody podczas mycia zębów można dbać klimat. W każdej z akcji happeningowych uczestniczyło ponad 1000 osób, co daje łącznie liczbę ponad 5 tys. osób. Niezwykle ważnym atutem każdej akcji happeningowej jak i samej kampanii była osoba ambasadora kampanii – Przemysława Salety. Oprócz nadania rozgłosu kampanii, osoba ambasadora miała wzmocnić wiarygodność przekazywanych informacji.

Niemniej ważnym elementem kampanii były wkładki tematyczne do tygodnika „Newsweek” oraz dziennika „Super Express”. Na uwagę zwraca fakt, iż z powodu innych grup docelowych odbiorców każdej z gazet, wkładki były dopasowane pod względem języka i zawartości do profilu czytelników. O ile informacje dołączane do „Newsweeka” przedstawiały problem zmian klimatycznych z bardziej globalnego punktu widzenia, poruszając także kwestię kontrowersyjnego pakietu klimatycznego, to wkładka w „Super Expressie” koncentrowała się na praktycznych poradach jak oszczędzać energię w domu. Dodatkowym, niestandardowym czynnikiem mającym przyciągać uwagę potencjalnego czytelnika był rysunek satyryczny znanego rysownika Andrzeja Mleczko, poruszający problem zmian klimatycznych.

Twórcy kampanii wykorzystali także sieć placówek informacyjnych Dyrekcji Generalnej do Spraw Komunikacji – Europe Direct. Umieszczano tam obszerne

informacje o kampanii na stronach internetowych, oraz zestaw materiałów reklamujących kampanię.

Na uwagę zwraca także fakt okresu trwania kampanii - 15 listopada - 15 grudnia, nieprzypadkowo został on skorelowany z trwającą od początku grudnia w Poznaniu tzw. Konferencją klimatyczną. Miało to na celu wzmocnienie przekazu kampanii, dzięki wykorzystaniu powszechnego zainteresowania w tym czasie problemami klimatu. Wiąże się z tym także większa liczba billboardów i citylightów w Poznaniu niż w innych miastach (oprócz Warszawy).

Kampania - mimo różnic w kwestii poglądów na zagadnienie pakietu klimatycznego - została objęta patronatem Ministerstwa Środowiska oraz uczestniczyła w ogólnopolskim programie „Partnerstwo dla klimatu”. Dzięki tym działaniom akcja Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej niewątpliwie zyskała szersze grono odbiorców.

W konstruowaniu i realizowaniu kampanii informacyjnych bardzo ważne jest odpowiednie wykorzystanie roli mediów we wtórnym propagowaniu treści przekazywanych w kampanii i informacji o samej kampanii. Na tym polu wydaje się, że organizatorzy kampanii wykorzystali większość dostępnych środków. Kampanię rozpoczęto dużą konferencją prasową w siedzibie Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej, gdzie przekazano wyczerpujące materiały na temat kampanii licznym przedstawicielom mediów. O każdym etapie kampanii informowano Polską Agencję Prasową, a co za tym idzie większość mediów w Polsce. W pełni wykorzystano Internet, gdzie nie działano tylko biernie - czyli poprzez zamieszczenie informacji o kampanii na stronie internetowej Przedstawicielstwa, ale wysyłając noty prasowe dotyczące kampanii do większości portali internetowych w Polsce.

Niemniej ważny był kontakt z przedstawicielami mediów regionalnych w miejscach przeprowadzania akcji happeningowych. O każdej z tych akcji informowano z wyprzedzeniem zapraszając lokalnych dziennikarzy. Kampania „Twoje działania wpływają na klimat” została także zaprezentowana w telewizji ogólnopolskiej w programie porannym. Szczególnie istotnym atutem informacji o kampanii przekazywanych w mediach były wyniki badania TNS OBOP przeprowadzonych na zlecenie Przedstawicielstwa przed rozpoczęciem kampanii. Wyniki badań, jednych z pierwszych na ten temat w Polsce, zwielokrotniły atrakcyjność informacji o kampanii Komisji Europejskiej.

3. Wstępna próba oceny kampanii „Twoje działania wpływają na klimat”

W chwili powstawania poniższego raportu (połowa grudnia 2008 r.) nie istniała jeszcze oficjalna ewaluacja kampanii. Wstępnie możemy jedynie ocenić kampanię w świetle dostępnych wyników oraz w szerszym kontekście założeń polityki informacyjnej Unii Europejskiej. Przede wszystkim warto zwrócić uwagę na mierniki

efektywność kampanii. Budżet kampanii wynosił zaledwie 150 tys. euro, a nad kampanią pracowały tylko 3 osoby. Mimo to widoczna jest wysoka liczba wyników przy wyszukiwaniu hasła „Twoje działania wpływają na klimat” w wyszukiwarkach internetowych. Ponadto kampania była zauważalna, szczególnie w mediach regionalnych. A zatem można wstępnie można założyć wysoką skuteczność przeprowadzonego przedsięwzięcia.

Można mówić o sukcesie w kontekście spostrzeżenia organizatorów kampanii, że jednym aspektem przedsięwzięcia jest zorganizowanie udanej kampanii informacyjnej pod względem merytorycznym i technicznym, natomiast „sprzedanie” jej szerszym grupom odbiorców to działania wymagające niezwykle proaktywnego podejścia. Ze swojej strony zwracamy uwagę na konieczność pełniejszego wykorzystywania mediów wszystkich rodzajów w tego typu kampaniach społeczno-informacyjnych prowadzonych przez jednostki administracji publicznej. W obecnych realiach istnieje wiele mediów, które przy niskich nakładach kosztów, zapewniają dotarcie do szerokiej grupy odbiorców.

Z rozmów przeprowadzonych z pracownikami Przedstawicielstwa wynika, iż w celu zmierzenia skuteczności kampanii przeprowadzona będzie w 2009 roku jej ewaluacja. Miernikami, oprócz powyżej wspomnianych wskaźników takich jak częstotliwość odwiedzania strony internetowej PKE, ma być przede wszystkim badanie do jak licznej grupy odbiorców kampania dotarła. Z powodu dosyć ograniczonej skali kampanii trudno będzie mówić o miernikach, które miałyby obrazować skutki kampanii, np. zmniejszenie poboru energii elektrycznej w Polsce (we wszystkich akcjach happeningowych uczestniczyło 5 tys. osób co jest znikomym ułamkiem liczby konsumentów energii elektrycznej w Polsce). O ile w innych kampaniach, np. w kampanii Ministerstwa Rolnictwa i Rybołówstwa z 2008 roku „Ryba wpływa na wszystko”, efekty są łatwiej mierzalne - w podanym przykładzie byłby to wzrost konsumpcji ryb, to trudno zmierzyć wzrost świadomości o zagrożeniach klimatycznych na skutek kampanii „Twoje działania wpływają na klimat”. Stąd też, jak już wspomniano wcześniej, większy akcent położono w kampanii na elementy mające związek z przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym w życiu codziennym każdego z nas. Dlatego w tym kierunku powinna pójść także ewaluacja kampanii - należałoby zbadać czy w miastach, w których odbyły się happeningi, wzrosła wiedza o tym jak można oszczędzać energię w domu. Innym problemem jest to, że z powodu ograniczonej skali kampanii i skromnych środków budżetowych nie ma sensu dokonywać rozbudowanej ewaluacji, której koszt byłby znaczący w porównaniu do całej sumy 150 tys. €.

W kontekście polityki informacyjnej Unii Europejskiej trzeba zauważyć, iż sposób realizowania celów tej polityki pozostawia dużą swobodę Przedstawicielstwom

Komisji Europejskiej w krajach członkowskich; jest bardzo zdecentralizowany. Kampania społeczno-informacyjna „Twoje działania wpływają na klimat” wpisywała się wprawdzie w ogólnoeuropejską kampanię „Climate Action” i realizowała priorytet polityki informacyjnej DG Communication na 2008 rok - klimat, ale o wszystkich istotnych aspektach decydowało PKE w Polsce. W końcu sam pomysł na rozpoczęcie kampanii powstał w Wydziale Informacji i Komunikacji Społecznej Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce. Można zaryzykować tezę, iż w coraz bardziej zregionalizowanej Europie, działania informacyjne powinny być właśnie pozostawiane do realizacji organizacjom z czynnikiem narodowym czy też regionalnym, które posiadając znacznie szerszą wiedzę o uwarunkowaniach „rynku” gdzie mają prowadzić politykę informacyjną UE, zapewniają jej znacznie większą skuteczność. W dobie postępującej integracji w ramach UE, należy się spodziewać, iż polityka informacyjna o działaniach i zamierzeniach UE, będzie w coraz większym stopniu spoczywała w rękach administracji krajowych. W związku z tym, z punktu widzenia polskiej administracji, warto zainteresować się szerzej instrumentem prowadzenia polityki informacyjnej jakim są kampanie informacyjno-społeczne. Wpisują się one w koncepcję społeczeństwa obywatelskiego, poza tym umożliwiają stosowanie wielu nowoczesnych i skutecznych narzędzi.

Bibliografia:

I. Literatura:

1. P. Próchenko Marketing Społeczny. Bardzo to miłe, ale czy ma sens? Fundacja Komunikacji Społecznej, 2003
2. D. Maison, Propaganda dobrych serc, czyli rzecz o reklamie społecznej. Fundacja Komunikacji Społecznej, 2002
3. W. Bałaczun Edukacyjne aspekty kampanii społecznych w mediach
- R. Drozdowski, M. Krajewski Reklama społeczna w Polsce - grzechy i możliwości Bielsko-Biała 1998
4. W. Taras, Informowanie obywateli przez administrację. Ossolineum, 1992

II. Dokumenty:

1. White Paper on a European Communication Policy COM(2006) 35 final, 1 February 2006
2. Action Plan: SEC (2005) 985 final, 20 July 2005
3. Plan D: COM (2005) 494 final, 13 October 2005

Inne źródła:

1. Wywiad przeprowadzony 5.12.2008 z Panią Karoliną Świetlik oraz Panem Rafałem Rudnickim (Wydział Informacji i Komunikacji Społecznej Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce).
2. http://www.ec.europa.eu/dgs/communication/index_en - oficjalna strona internetowa Directorate General Communication

Opinie Polaków na temat walki ze zmianami klimatycznymi TNS OBOP dla Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce

październik 2008

Informacje o badaniu

KLIENT:	Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce
TEMAT:	Opinie Polaków na temat walki ze zmianami klimatycznymi
TERMIN REALIZACJI BADAŃ:	17-19 października 2008 roku
PRÓBA	Losowa, reprezentatywna próba 500 Polaków w wieku 18 i więcej lat
METODOLOGIA BADAŃ:	Wywiady telefoniczne (CATI)
AUTOR RAPORTU:	Agata Zadrożna

Główne wyniki

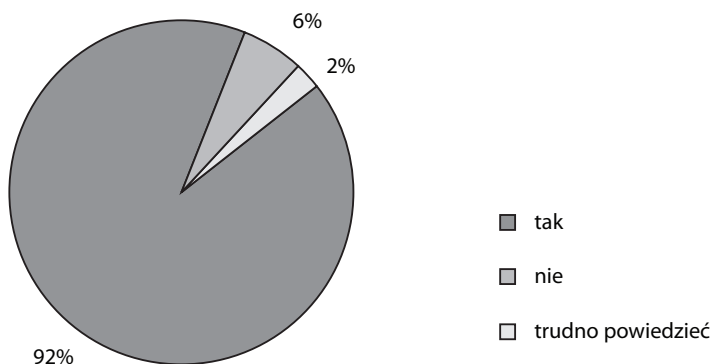
- Wyniki badania wskazują na niemal powszechną (92%) akceptację Polaków dla aktywnego przeciwdziałania zmianom klimatycznym.
- Akceptacja dla walki ze zmianami klimatycznymi jest nieco mniejsza, gdyby miało to być szkodliwe dla wzrostu gospodarczego. Jednak nawet wtedy uważa ją za konieczną ponad dwie trzecie (71%) Polaków.
- Największą korzyścią z prowadzenia walki ze zmianami klimatycznymi będzie, zdaniem mieszkańców naszego kraju, czystsze środowisko (79%).
- Najpoważniejszym skutkiem ubocznym walki ze zmianami klimatycznymi, którego obawiają się Polacy, jest wzrost cen energii (66%).
- Polacy akceptują walkę ze zmianami klimatycznymi, ponieważ w zdecydowanej większości (79%) uważają, że dotyczą ich one osobiście.
- Nie trzeba ich także przekonywać, że drobne działania w codziennym życiu, mogą mieć realny wpływ na zmniejszenie emisji szkodliwych gazów - zgadza się z tym 92%.
- Chociaż ponad połowa Polaków (56%) deklaruje, że czują się dobrze poinformowani o działaniach, które można podjąć w życiu codziennym, aby przeciwdziałać zmianom klimatycznym, to więcej niż co trzeci (38%) przyznaje, że nie posiada wystarczającej wiedzy na ten temat.

- Przeważająca większość Polaków (86%) deklaruje, że gdyby posiadali więcej informacji o sposobach zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w codziennym życiu, to byliby skłonni podjąć dodatkowe działania.
- 99% Polaków deklaruje, że podjęli jakieś działania, które przyczyniają się do ograniczenia zmian klimatycznych. Najczęściej jest to zmniejszanie ogrzewania na czas nieobecności w domu (75%) oraz segregacja śmieci (75%).
- Prawie wszyscy Polacy (96%) zgadzają się, że powinniśmy używać więcej czystszej energii lub energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych.
- Więcej niż dwie trzecie (69%) Polaków zgodziłoby się płacić więcej za „czystą energię” niż za energię wytwarzaną w tradycyjny sposób, jednocześnie nie są oni gotowi na wysokie podwyżki - większość (62%) zaakceptowałaby wzrost cen nie przekraczający 10%.
- 60% mieszkańców naszego kraju podziela pogląd, że elektrownie powinny płacić za emisję całego dwutlenku węgla, który powstaje przy produkcji energii. Sprzeciwia się temu stosunkowo duża część społeczeństwa - 20%.

1. Opinie na temat konieczności aktywnego przeciwdziałania zmianom klimatycznym

Polacy niemal powszechnie (92%) przekonani są, że zmiany klimatyczne stanowią zagrożenie, któremu trzeba aktywnie przeciwdziałać. Jedynie 6% respondentów jest przeciwnego zdania, a 2% nie ma zdania na ten temat.

Czy uważa Pan(i), że zmiany klimatyczne stanowią zagrożenie, któremu trzeba aktywnie przeciwdziałać?

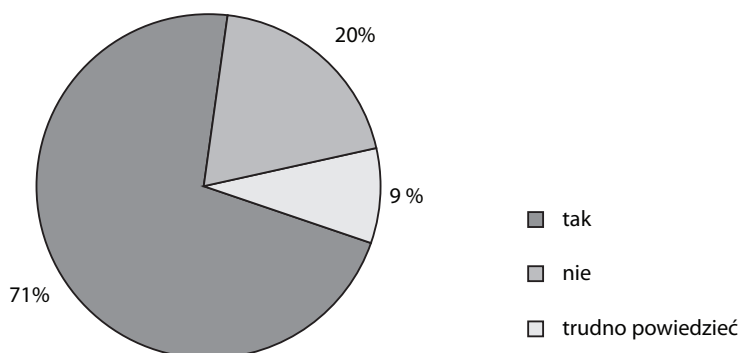


Na tle ogółu społeczeństwa, powszechnie akceptującego aktywne działania na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym, wyróżniają się jedynie osoby z wykształceniem zawodowym (10% z nich nie uważa zmian klimatycznych za istotne zagrożenie) oraz osoby z miast od 100 do 500 tys. mieszkańców (wśród których, przeciwnie, tylko 1% nie postrzega zmian klimatycznych jako zagrożenia).

2. Walka ze zmianami klimatycznymi a wzrost gospodarczy

Według 71% Polaków walczyć ze zmianami klimatycznymi należy nawet, gdyby miało to być szkodliwe dla wzrostu gospodarczego. Wzrost gospodarczy nad ekologię przedkłada natomiast co piąty (20%) badany. 9% respondentów nie wyraża jednoznacznej opinii na ten temat.

Czy uważa Pan(i), że ze zmianami klimatycznymi należy walczyć, nawet gdyby miało to być szkodliwe dla wzrostu gospodarczego?



Kobiety (78%) częściej od mężczyzn (64%) przekonane są, że ze zmianami klimatycznymi należy walczyć, nawet gdyby miało to być szkodliwe dla wzrostu gospodarczego. Przeciwnego zdania jest natomiast 29% mężczyzn i 13% kobiet.

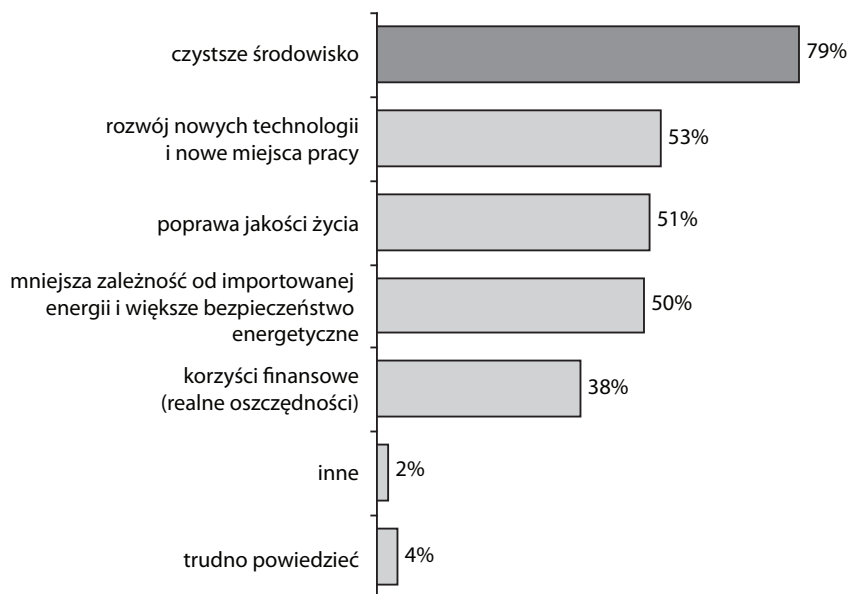
Za walką ze zmianami klimatycznymi niezależnie od konsekwencji opowiadają się najczęściej trzydziestolatki (78%), osoby z wykształceniem wyższym (79%) oraz mieszkańcy miast do 20 tys. (78%). 18-29-latki (27%) oraz mieszkańcy miast od 20 do 100 tys. (29%) częściej od ogółu Polaków są przeciwni walce ze zmianami klimatycznymi w sposób, który mógłby zaszkodzić gospodarce.

3. Korzyści wynikające z walki ze zmianami klimatycznymi

Największą korzyścią związaną z walką ze zmianami klimatycznymi jest zdaniem Polaków czystsze środowisko. Odpowiedź taką wskazuje 79% badanych. Nieco więcej niż drugi respondent wskazuje rozwój nowych technologii i nowe miejsca pracy (53%) albo poprawę jakości życia (51%). Połowa (50%) Polaków uważa, że walka ze zmianami klimatycznymi przyczyni się do mniejszej zależności od importowanej energii i większego bezpieczeństwa energetycznego.

Korzyści finansowe (realne oszczędności) za jeden z głównych pozytywnych efektów walki ze zmianami klimatycznymi uważa 38% badanych. 2% wskazuje inne korzyści, a 4% nie ma zdania na ten temat.

Jakie są Pana(i) zdaniem główne korzyści z walki ze zmianami klimatycznymi?



Czystsze środowisko jako główna korzyść z walki ze zmianami klimatycznymi jest częściej wymieniane przez kobiety (84%) niż przez mężczyzn (75%). Częściej od ogółu wskazują na nie także czterdziestolatkowie (84%), osoby z wykształceniem średnim (84%) oraz mieszkańcy miast od 20 do 100 tys. (86%).

Rozwój nowych technologii i nowe miejsca pracy są wyraźnie częściej niż przez ogół Polaków wymieniane przez osoby w wieku 18-29 lat (63%).

Poprawa jakości życia wynikająca z walki ze zmianami klimatycznymi jest częściej dostrzegana przez kobiety (57%) niż przez mężczyzn (44%). Ponadprzeciętnie często wymieniają ją także pięćdziesięciolatkowie (60%).

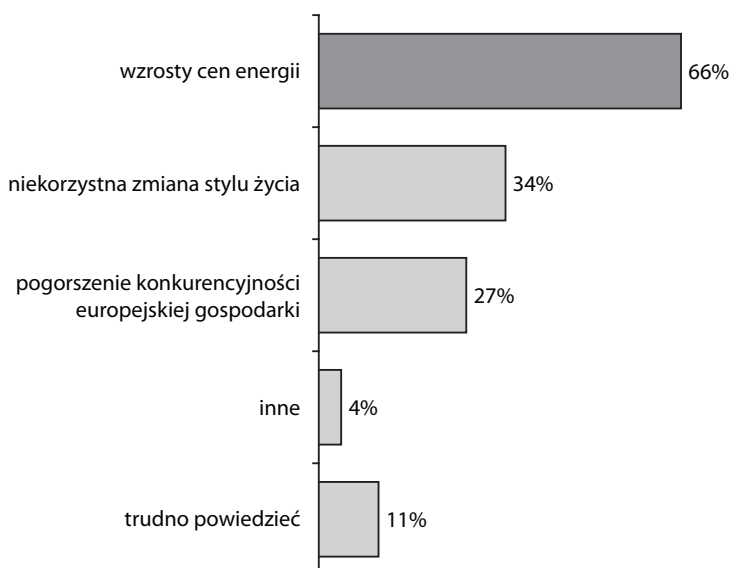
Mniejszą zależność od importowanej energii i większe bezpieczeństwo energetyczne najczęściej wymieniają 18-29-latkowie (64%) i mieszkańcy miast od 100 do 500 tys. (63%). Częściej uważają, że będzie to jedna z głównych korzyści z walki ze zmianami klimatycznymi mężczyźni (56%) niż kobiety (45%).

Korzyści finansowe w postaci realnych oszczędności częściej od innych dostrzegają respondenci w wieku 18-29 lat (45%) oraz mieszkańcy miast od 20 do 100 tys. (43%).

4. Skutki uboczne walki ze zmianami klimatycznymi

Najwięcej, bo dwie trzecie (66%) respondentów, jako uboczny skutek walki ze zmianami klimatycznymi wymienia wzrost cen energii. Co trzeciego (34%) niepokoi związana z nią niekorzystna zmiana stylu życia. Zdaniem nieco więcej niż co czwartego (27%) walka ze zmianami klimatycznymi wiąże się z pogorszeniem konkurencyjności europejskiej gospodarki. 4% Polaków dostrzega inne od wymienionych skutki uboczne, a 11% nie potrafi odpowiedzieć na to pytanie.

Jakie są Pana(i) zdaniem skutki uboczne walki ze zmianami klimatycznymi?



Wzrostu cen energii w wyniku działań na rzecz walki ze zmianami klimatycznymi częściej od ogółu Polaków obawiają się 18-29-latki (73%) oraz 50-59-latki (72%), wyraźnie rzadziej zaś 30-39-latki (54%).

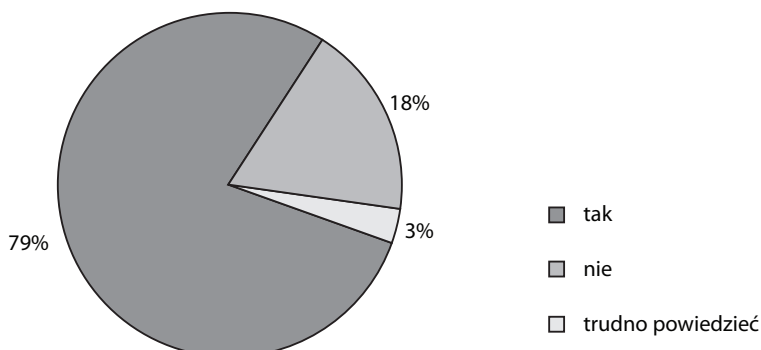
Niekorzystnej zmiany stylu życia najbardziej obawiają się osoby w wieku 60 i więcej lat (41%), a najrzadziej respondenci w wieku 18-29 lat (27%), z wykształceniem wyższym (27%) i z miast powyżej 500 tys. (21%).

Pogorszenia konkurencyjności europejskiej gospodarki wyraźnie częściej niż ogół Polaków obawiają się mieszkańcy miast od 20 do 100 tys. (39%), a wyraźnie rzadziej mieszkańcy wsi (21%) i miast do 20 tys. (19%).

5. Opinie o konsekwencjach zmian klimatycznych dla respondenta osobiście

Zdecydowana większość (79%) Polaków sądzi, że zmiany klimatyczne dotyczą ich osobiście. Zaledwie mniej niż co piąty (18%) nie dostrzega związku pomiędzy jego osobą a zmianami klimatycznymi. Zdania na ten temat nie ma 3% badanych.

Czy myśli Pan(i), że zmiany klimatyczne dotyczą Pana(i) osobiście?



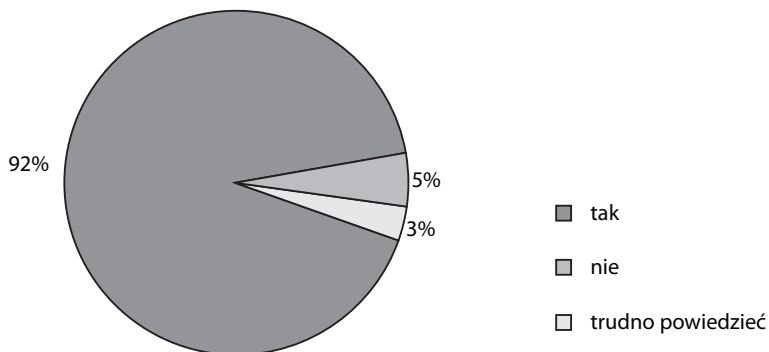
Kobiety (84%) częściej od mężczyzn (72%) uważają, że zmiany klimatyczne dotyczą ich osobiście. Najczęściej opinię tę podzielają osoby w wieku 40-49 lat (89%) oraz badani z miast do 20 tys. mieszkańców (91%), najrzadziej zaś najmłodszy re-spondenci (w wieku 18-29 lat, 71%).

Najwyższy odsetek osób, które sądzą, że zmiany klimatyczne nie dotyczą ich osobiście, jest wśród mężczyzn (24%), badanych z wykształceniem podstawowym (24%) oraz 18-29-latków (24%).

6. Opinie o wpływie działań podejmowanych w codziennym życiu na emisję szkodliwych gazów

Polacy niemal powszechnie (92%) wierzą, że drobne działania podejmowane w codziennym życiu mogą mieć realny wpływ na zmniejszenie emisji szkodliwych gazów. Jedynie pięciu na stu (5%) nie dostrzega związku pomiędzy swoim postępowaniem a poziomem emisji szkodliwych gazów. 3% badanych nie udziela jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie.

Czy uważa Pan(i), że drobne działania w codziennym życiu mogą mieć realny wpływ na zmniejszenie emisji szkodliwych gazów, głównie CO₂?

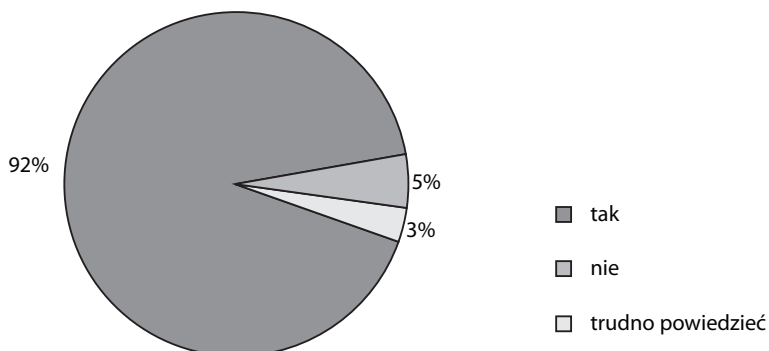


We wszystkich grupach respondentów przeważająca większość zgadza się, że drobne działania w codziennym życiu mogą mieć realny wpływ na zmniejszenie emisji szkodliwych gazów. Nieznacznie częściej niż ogół respondentów uważają tak osoby z miast powyżej 500 tys. (97%) i trzydziestolatki (96%). Nieznacznie rzadziej natomiast respondenci z wykształceniem podstawowym (86%) oraz z miast od 20 do 100 tys. (88%).

7. Stopień poinformowania o działaniach przeciwdziałających zmianom klimatycznym

Ponad połowa (56%) respondentów stwierdza, że czują się dobrze poinformowani o działaniach, które można podjąć w codziennym życiu, aby przeciwdziałać zmianom klimatycznym. Jednocześnie 38% przyznaje, że nie czują się dobrze poinformowani. 6% nie potrafiło udzielić odpowiedzi na to pytanie.

Czy uważa Pan(i), że drobne działania w codziennym życiu mogą mieć realny wpływ na zmniejszenie emisji szkodliwych gazów, głównie CO₂?

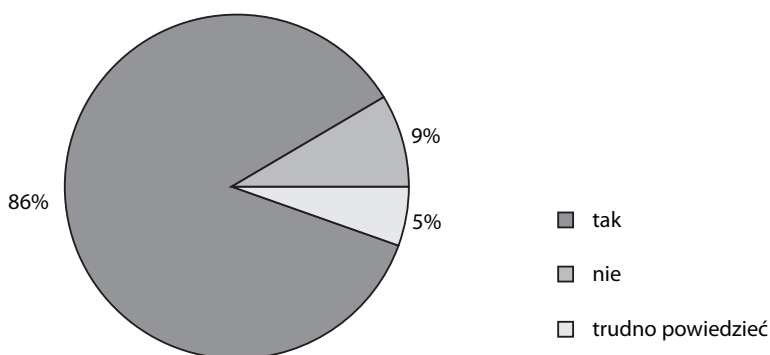


Nie ma dużych różnic w ocenie swojego poziomu poinformowania o zmianach klimatycznych pomiędzy różnymi grupami respondentów. Lepsza od przeciętnej ocena swojej wiedzy wyróżnia jedynie pięćdziesięciolatków (74%), gorsza natomiast 18-29-latków (47%) oraz mieszkańców miast do 20 tys. (46%) i powyżej 500 tys. (44%).

8. Deklaracje gotowości do podejmowania dodatkowych działań ograniczających emisję gazów cieplarnianych

Aż 86% Polaków deklaruje, że gdyby mieli więcej informacji na temat sposobów zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w codziennym życiu, byłiby skłonni podjąć dodatkowe działania w tym zakresie. Jedynie 9% badanych nie zmieniłoby swojego zachowania niezależnie od ilości posiadanej wiedzy. 5% ankietowanych nie wie jak by się zachowali.

Czy gdyby posiadał(a) Pan(i) więcej informacji na temat sposobów zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w codziennym życiu, był(a)by Pan(i) skłonny(a) podjąć dodatkowe działania/wysiłki w tym zakresie?



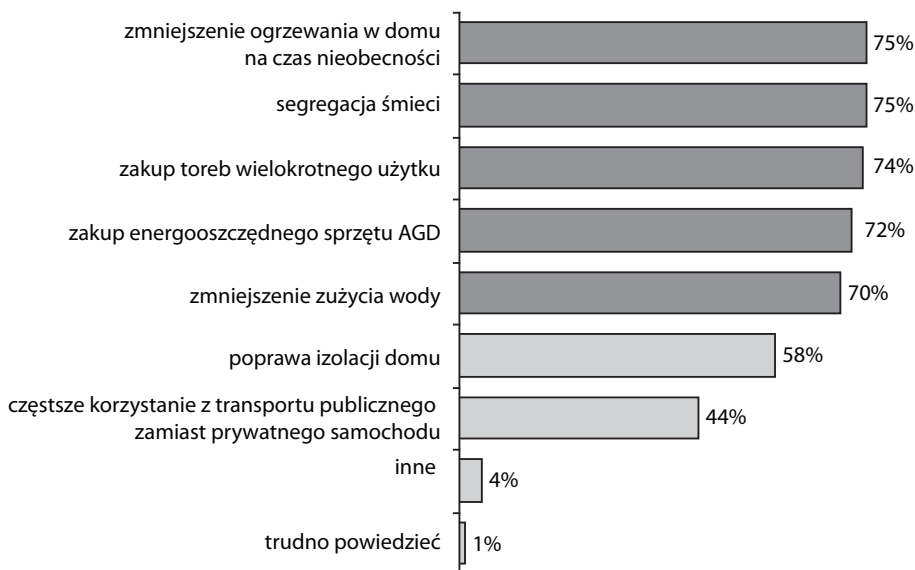
Chęć podjęcia dodatkowych działań/ wysiłków w celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, gdyby mieli na ten temat więcej informacji, nieco częściej od ogółu respondentów deklarują 18-29-latki (92%) oraz 30-39-latki (92%). Natomiast sześćdziesięciolatki (78%) najrzadziej wyrażają gotowość do dodatkowych działań.

9. Podejmowanie działań przyczyniających się do ograniczenia zmian klimatycznych

Niemal wszyscy (99%) respondenci deklarują, że podjęli co najmniej jedno z wymienionych w pytaniu działań, które mogą się przyczynić do ograniczenia zmian klimatycznych. Trzy czwarte (75%) badanych deklaruje zmniejszanie ogrzewania w domu na czas nieobecności. Tyle samo osób (75%) odpowiada, że segregują śmieci, a nieznacznie niższy odsetek badanych (74%) zakupił torby wielokrotnego

użytku. 72% Polaków zakupiło energooszczędny sprzęt AGD, a 70% zmniejszyło zużycie wody.

Czy w swoim codziennym życiu podjął(ęła) Pan(i) którekolwiek z poniższych działań, przyczyniających się do ograniczenia zmian klimatycznych?



Rzadziej wymieniane są poprawa izolacji domu (58%) oraz częstsze korzystanie z transportu publicznego zamiast prywatnego (44%). 4% badanych wymienia inne działania, które podejmują w celu ograniczenia zmian klimatycznych.

Każde z wymienionych działań częściej podejmują kobiety niż mężczyźni. W szczególności częściej korzystają one z transportu publicznego (53% wobec 35%), kupują torby wielokrotnego użytku (82% wobec 66%) i zmniejszają zużycie wody (76% wobec 63%).

Ogrzewanie w domu na czas nieobecności najczęściej zmniejszają mieszkańcy miast powyżej 100 tys. (83%) oraz czterdziestolatki (82%), a najrzadziej mieszkańcy miast do 20 tys. (58%). Śmieci najchętniej segregują czterdziestolatki (89%), a najmniej chętnie 18-29-latki (64%) oraz osoby z wykształceniem podstawowym (65%).

Torby wielokrotnego użytku najczęściej kupują trzydziestolatki (86%), mieszkańcy miast powyżej 500 tys. (86%) oraz osoby z wykształceniem średnim (82%). Rzadziej od ogółu badanych torby wielokrotnego użytku kupują osoby z wykształceniem podstawowym (67%), zasadniczym zawodowym (67%), badani w wieku 18-29 lat (68%) oraz mieszkańcy wsi (69%).

Energooszczędny sprzęt AGD najczęściej kupują pięćdziesięciolatki (82%) i mieszkańcy miast od 100 do 500 tys. (81%). Najrzadziej korzystają z niego ankietowani z miast powyżej 500 tys. (63%) oraz do 20 tys. (65%), jak również 18-29-latki (66%) i badani z wykształceniem podstawowym (66%).

Odsetek osób, które zmniejszyły zużycie wody najwyższy jest wśród trzydziestolatków (78%), czterdziestolatków (78%) oraz mieszkańców miast powyżej 500 tys. (77%). Najniższy jest on zaś wśród 18-29-latków (56%). Do poprawy izolacji przyznają się najczęściej respondenci w wieku 30-39 lat (70%), a najrzadziej 18-29-latki (42%).

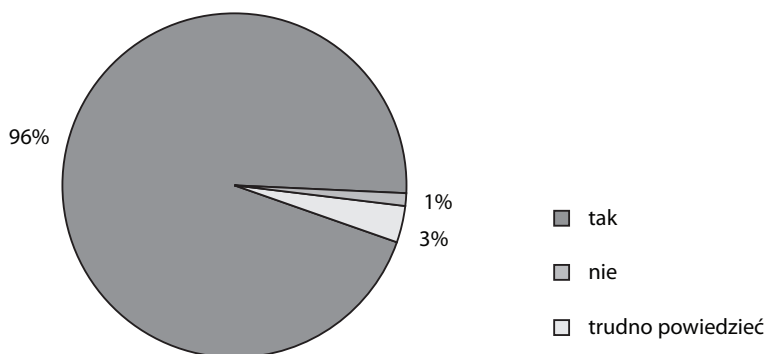
Częstotliwość korzystania z transportu publicznego najczęściej zwiększyli badani w wieku 18-29 lat (55%) oraz mieszkańcy miast powyżej 500 tys. (56%). Najrzadziej podjęły tego typu działanie osoby w wieku 40-49 lat (34%).

10. Opinie na temat używania czystej energii

Prawie wszyscy badani (96%) przekonani są, że powinniśmy używać więcej czystszej energii lub energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych. Nie zgadza się z tym tylko co setny (1%) Polak, a 3% nie ma na ten temat zdania.

Płeć, wiek, wykształcenie i miejsce zamieszkania respondentów nie wpływają na opinie w tej kwestii. We wszystkich badanych grupach niemal wszyscy wyrażali zdanie, że powinniśmy używać więcej czystszej energii.

Czy uważa Pan(i), że powinniśmy używać więcej czystszej energii - wytwarzanej przy użyciu "czystszych technologii" lub pochodzącej ze źródeł odnawialnych?

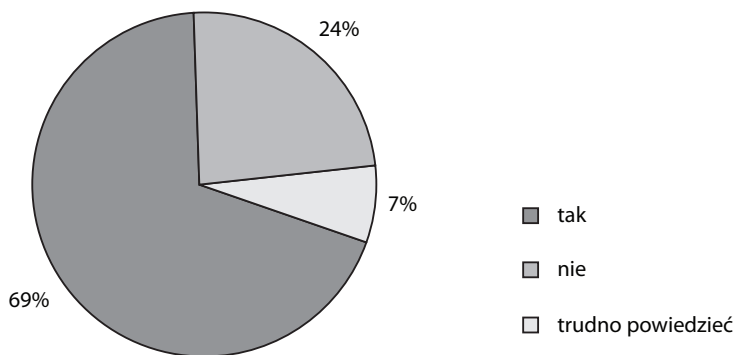


11. Deklaracje gotowości ponoszenia większych opłat za czystą energię

Zdecydowana większość (69%) Polaków byłaby skłonna płacić więcej za czystą energię, czyli energię wytwarzaną przy wykorzystaniu „czystszych technologii” lub pochodzącą ze źródeł odnawialnych. Co czwarta (24%) badana osoba nie

zgodziłaby się ponosić wyższych kosztów związanych z wykorzystaniem czystej energii. 7% respondentów nie wie, czy zaakceptowałoby czy też nie wyższe ceny.

Czy jest Pan(i) skłonny(a) zapłacić więcej za czystą energię, wytwarzaną przy użyciu "czystszych technologii" lub pochodzącą ze źródeł odnawialnych?



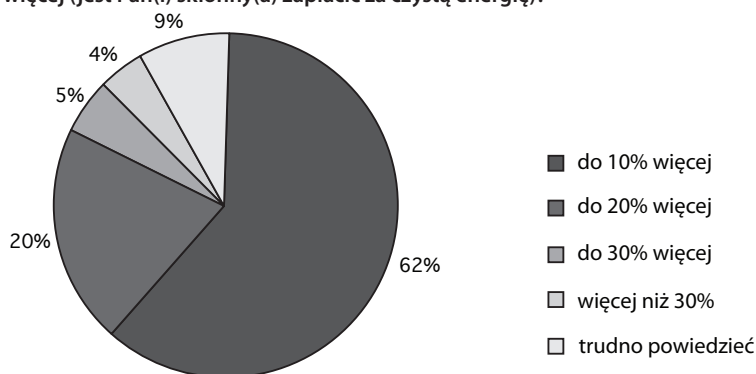
Kobiety (71%) częściej niż mężczyźni (66%) zgodziłyby się na wyższe opłaty za energię jeśli byłaby ona wytwarzana z wykorzystaniem „czystszych technologii” lub ze źródeł odnawialnych. Najmniej chętnie (57%) zgodę na wyższe rachunki deklarują osoby w wieku 60 lub więcej lat. Najłatwiej byłoby do niej przekonać czterdziesto (77%) i pięćdziesięciolatków (75%).

Skłonnych zapłacić więcej za czystą energię jest 74% respondentów z wykształceniem zasadniczym zawodowym, 69% ze średnim bądź pomaturalnym, 66% z wyższym oraz 63% z podstawowym.

Najmniej chętnie zgodzą się na podwyżki cen energii związane z pozyskiwaniem jej z czystych źródeł mieszkańcy miast od 20 do 100 tys. (55%). Najczęściej zaś osoby ze wsi (74%), miast do 20 tys. mieszkańców (76%) oraz miast powyżej 500 tys. (75%).

Chociaż większość Polaków jest skłonna płacić więcej za czystą energię, jednak nie zgodziliby się na wysokie podwyżki. Sześciu na dziesięciu (62%) z tych, którzy zaakceptowałoby wyższe ceny, nie chciałoby, aby były one wyższe o więcej niż 10%. Co piąty (20%) zgodziłby się płacić do 20% więcej. Tylko pięciu na stu (5%) byłoby skłonnych płacić do 30% więcej, a czterech na stu (4%) zgodziłoby się na wzrost cen o więcej niż 30%. Co jedenasty ankietowany (9%) nie wie jeszcze jaką podwyżkę mógłby zaakceptować.

O ile więcej (jest Pan(i) skłonny(a) zapłacić za czystą energię)?

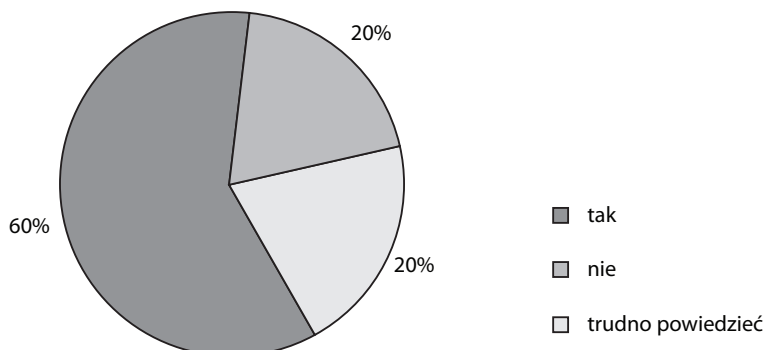


Osób skłonnych od płacenia o ponad 20% więcej za czystą energię najwięcej jest wśród mieszkańców miast powyżej 500 tys. (19%), osób z wykształceniem wyższym (14%) lub podstawowym (17%), a także 18-29-latków (14%) oraz 30-39-latków (13%). Osób, które akceptują podwyżkę nie większą niż 10% znacząco więcej niż wśród ogółu respondentów jest wśród osób wieku 60 i więcej lat (78%).

12. Opinie na temat płacenia przez elektrownie za emisję dwutlenku węgla

Większość Polaków (60%) uważa, że elektrownie powinny płacić za emisję całego dwutlenku węgla, który powstaje przy produkcji energii. Nie zgadza się z tym co piąty (20%) ankietowany. Tyle samo osób (20%) nie ma wyrobionej opinii na ten temat.

Czy myśli Pan(i), że elektrownie powinny płacić za emisję całego dwutlenku węgla, który powstaje przy produkcji energii?



Osób zgadzających się, że elektrownie powinny płacić za emisję całego dwutlenku węgla, który powstaje przy produkcji energii, najwięcej jest wśród kobiet

(64%), respondentów w wieku 18-29 lat (66%), osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym (66%) oraz mieszkańców miast do 20 tys. (65%).

Przeciwników wprowadzenia opłat za całą emisję dwutlenku węgla najwięcej jest wśród mężczyzn (28%), osób w wieku 18-29 lat (25%) oraz wieku 40-49 lat (26%), a także badanych z wykształceniem wyższym (25%) i mieszkańców miast powyżej 500 tys. (26%).

Przeciwników wprowadzenia opłat za całą emisję dwutlenku węgla najwięcej jest wśród mężczyzn (28%), osób w wieku 18-29 lat (25%) oraz wieku 40-49 lat (26%), a także badanych z wykształceniem wyższym (25%) i mieszkańców miast powyżej 500 tys. (26%).

Margines błędu

wiarygodność:	0,95	Wielkość frakcji:											
		1%	3%	5%	10%	15%	20%	25%	30%	35%	40%	45%	50%
Wielkość próby													
50		2,8%	4,7%	6,0%	8,3%	9,9%	11,1%	12,0%	12,7%	13,2%	13,6%	13,8%	13,9%
100		2,0%	3,3%	4,3%	5,9%	7,0%	7,8%	8,5%	9,0%	9,3%	9,6%	9,8%	9,8%
150		1,6%	2,7%	3,5%	4,8%	5,7%	6,4%	6,9%	7,3%	7,6%	7,8%	8,0%	8,0%
200		1,4%	2,4%	3,0%	4,2%	4,9%	5,5%	6,0%	6,4%	6,6%	6,8%	6,9%	6,9%
250		1,2%	2,1%	2,7%	3,7%	4,4%	5,0%	5,4%	5,7%	5,9%	6,1%	6,2%	6,2%
300		1,1%	1,9%	2,5%	3,4%	4,0%	4,5%	4,9%	5,2%	5,4%	5,5%	5,6%	5,7%
350		1,0%	1,8%	2,3%	3,1%	3,7%	4,2%	4,5%	4,8%	5,0%	5,1%	5,2%	5,2%
400		1,0%	1,7%	2,1%	2,9%	3,5%	3,9%	4,2%	4,5%	4,7%	4,8%	4,9%	4,9%
450		0,9%	1,6%	2,0%	2,8%	3,3%	3,7%	4,0%	4,2%	4,4%	4,5%	4,6%	4,6%
500		0,9%	1,5%	1,9%	2,6%	3,1%	3,5%	3,8%	4,0%	4,2%	4,3%	4,4%	4,4%
550		0,8%	1,4%	1,8%	2,5%	3,0%	3,3%	3,6%	3,8%	4,0%	4,1%	4,2%	4,2%
600		0,8%	1,4%	1,7%	2,4%	2,9%	3,2%	3,5%	3,7%	3,8%	3,9%	4,0%	4,0%
650		0,8%	1,3%	1,7%	2,3%	2,7%	3,1%	3,3%	3,5%	3,7%	3,8%	3,8%	3,8%
700		0,7%	1,3%	1,6%	2,2%	2,6%	3,0%	3,2%	3,4%	3,5%	3,6%	3,7%	3,7%
750		0,7%	1,2%	1,6%	2,1%	2,6%	2,9%	3,1%	3,3%	3,4%	3,5%	3,6%	3,6%
800		0,7%	1,2%	1,5%	2,1%	2,5%	2,8%	3,0%	3,2%	3,3%	3,4%	3,4%	3,5%
850		0,7%	1,1%	1,5%	2,0%	2,4%	2,7%	2,9%	3,1%	3,2%	3,3%	3,3%	3,4%
900		0,7%	1,1%	1,4%	2,0%	2,3%	2,6%	2,8%	3,0%	3,1%	3,2%	3,3%	3,3%
950		0,6%	1,1%	1,4%	1,9%	2,3%	2,5%	2,8%	2,9%	3,0%	3,1%	3,2%	3,2%
1000		0,6%	1,1%	1,4%	1,9%	2,2%	2,5%	2,7%	2,8%	3,0%	3,0%	3,1%	3,1%

Tabele

P1. Czy uważa Pan\Pani, że zmiany klimatyczne stanowią zagrożenie, któremu trzeba aktywnie przeciwdziałać?

	liczba osób	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
		%	%	%
OGÓŁEM	500	92	6	2
PŁEĆ				
Mężczyzna	238	91	6	3
Kobieta	262	92	6	2
WIEK				
18-29	122	92	5	3
30-39	88	95	3	1
40-49	84	88	9	3
50-59	93	92	6	2
60+	113	90	7	3
WYKSZTAŁCENIE				
podstawowe/gimnazjalne	110	91	6	3
zasadnicze zawodowe	135	87*	10*	4
średnie/pomaturalne	178	94	4	2
wyższe	78	94	4	2
MIEJSCE ZAMIESZKANIA				
wieś	186	89	7	4
miasto do 20 tys.	65	92	7	2
miasto 20 - 100 tys.	98	88	8	4
miasto 100 - 500 tys.	90	98*	1*	1
miasto pow. 500 tys.	61	94	6	0
REGION				
małopolski	88	87	9	5
wschodni	51	95	5	0
katowicki	68	98	0	2
dolnośląski	50	80	14	7
wielkopolski	60	90	8	2
pomorski	77	94	6	0
centralny	106	95	2	2

P2. Jakie są Pana\Pani zdaniem główne korzyści z walki ze zmianami klimatycznymi?

	liczba osób	Czystsze środowisko	Poprawa jakości życia	Korzyści finansowe (realne oszczędności)	Rozwój nowych technologii i nowe miejsca pracy	Miejsza zależność od importowanej energii i większe bezpieczeństwo energetyczne	Inne	Trudno powiedzieć
		%	%	%	%	%	%	%
OGÓŁEM	500	79	51	38	53	50	2	4
PŁEĆ								
Mężczyzna	238	75*	44*	37	51	56*	2	5
Kobieta	262	84*	57*	39	54	45*	2	3
WIEK								
18-29	122	79	55	45	63*	64*	4	0
30-39	88	83	44	36	53	51	0	2
40-49	84	84	49	42	50	52	2	6
50-59	93	71*	60*	34	50	41*	3	5
60+	113	80	44	35	46	41*	3	7

UNIA EUROPEJSKA WOBEC WSPÓŁCZESNYCH PROBLEMÓW POLITYKI

	liczba osób	Czystsze środowisko	Poprawa jakości życia	Korzyści finansowe (realne oszczędności)	Rozwój nowych technologii i nowe miejsca pracy	Miejsza zależność od importowanej energii i większe bezpieczeństwo energetyczne	Inne	Trudno powiedzieć
		%	%	%	%	%	%	%
WYKSZTAŁCENIE								
podstawowe/gimnazjalne	110	77	56	37	60	46	0	7
zasadnicze zawodowe	135	75	45	36	42*	44	1	5
średnie/pomaturalne	178	84	52	40	55	56	4	2
wyższe	78	80	50	41	55	55	3	3
MIEJSCE ZAMIESZKANIA								
wieś	186	78	52	38	47	47	2	4
miasto do 20 tys.	65	80	50	38	50	48	2	7
miasto 20 - 100 tys.	98	86	45	43	57	48	1	3
miasto 100 - 500 tys.	90	75	57	37	56	63*	5	2
miasto pow. 500 tys.	61	79	49	36	60	48	2	4
REGION								
małopolski	88	75	48	39	45	58	4	6
wschodni	51	74	61	49	58	62	7	1
katowicki	68	79	50	34	54	62*	1	4
dolnośląski	50	84	44	48	56	48	1	4
wielkopolski	60	91*	46	35	37*	33*	1	2
pomorski	77	83	53	33	62	46	3	4
centralny	106	75	53	38	56	45	1	4
P1. Czy uważa Pan/Pani, że zmiany klimatyczne stanowią zagrożenie, któremu trzeba aktywnie przeciwdziałać?								
Tak	458	82*	53*	40	54*	52	2	3
Nie	30	46*	17*	17*	20*	25*	0	18
Trudno powiedzieć	13	70	54	48	65	65	0	17

P3. Jakie są Pana\Pani zdaniem skutki uboczne walki ze zmianami klimatycznymi?

	liczba osób	Pogorszenie konkurencyjności europejskiej gospodarki	Wzrost cen energii	Niekorzystna zmiana stylu życia	Inne	Trudno powiedzieć
		%	%	%	%	%
OGÓŁEM	500	27	66	34	4	11
PŁEĆ						
Mężczyzna	238	30	67	29*	4	10
Kobieta	262	26	64	39*	4	12
WIEK						
18-29	122	31	73	27	4	7
30-39	88	30	54*	34	5	16
40-49	84	25	70	36	7	6
50-59	93	25	72	33	0	8
60+	113	26	59	41	3	17*

KAMPANIE JAKO INSTRUMENT REALIZOWANIA POLITYKI INFORMACYJNEJ UE

	liczba osób	Pogorszenie konkurencyjności europejskiej gospodarki	Wzrost cen energii	Niekorzystna zmiana stylu życia	Inne	Trudno powiedzieć
		%	%	%	%	%
WYKSZTAŁCENIE						
podstawowe/gimnazjalne	110	26	66	34	2	13
zasadnicze zawodowe	135	27	62	37	3	10
średnie/pomaturalne	178	27	66	36	6	13
wyższe	78	32	70	27	3	6
MIEJSCE ZAMIESZKANIA						
wieś	186	21*	63	38	4	12
miasto do 20 tys.	65	19	66	36	0	12
miasto 20 - 100 tys.	98	39*	70	33	7	10
miasto 100 - 500 tys.	90	35	66	35	4	11
miasto pow. 500 tys.	61	27	67	21*	2	11
REGION						
małopolski	88	19	59	29	1	23*
wschodni	51	28	73	43	11	5
katowicki	68	28	81*	31	0	12
dolnośląski	50	32	71	33	7	3
wielkopolski	60	29	71	32	1	6
pomorski	77	33	54*	33	7	13
centralny	106	27	61	39	3	9
P1. Czy uważa Pan/Pani, że zmiany klimatyczne stanowią zagrożenie, któremu trzeba aktywnie przeciwdziałać?						
Tak	458	28	67	34	4	11
Nie	30	20	47*	34	3	7
Trudno powiedzieć	13	20	66	23	0	19

P4. Czy uważa Pan/Pani, że ze zmianami klimatycznymi należy walczyć, nawet gdyby miało to być szkodliwe dla wzrostu gospodarczego?

	liczba osób	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
		%	%	%
OGÓŁEM	500	71	20	9
PŁEĆ				
Mężczyzna	238	64*	29*	7
Kobieta	262	78*	13*	10
WIEK				
18-29	122	68	27*	5
30-39	88	78	11*	11
40-49	84	74	19	6
50-59	93	68	21	11
60+	113	69	20	10
WYKSZTAŁCENIE				
podstawowe/gimnazjalne	110	70	22	9
zasadnicze zawodowe	135	72	22	6
średnie/pomaturalne	178	68	20	12*
wyższe	78	79	17	4
MIEJSCE ZAMIESZKANIA				
wieś	186	74	15*	11
miasto do 20 tys.	65	78	17	5
miasto 20 - 100 tys.	98	65	29*	7
miasto 100 - 500 tys.	90	69	23	9
miasto pow. 500 tys.	61	70	23	7

UNIA EUROPEJSKA WOBEC WSPÓŁCZESNYCH PROBLEMÓW POLITYKI

	liczba osób	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
		%	%	%
REGION				
małopolski	88	67	18	15*
wschodni	51	78	15	8
katowicki	68	75	23	2*
dolnośląski	50	74	24	2
wielkopolski	60	79	18	3
pomorski	77	62	29*	9
centralny	106	70	17	13
P1. Czy uważa Pan\Pani, że zmiany klimatyczne stanowią zagrożenie, któremu trzeba aktywnie przeciwdziałać?				
Tak	458	74*	18*	8
Nie	30	27*	67*	7
Trudno powiedzieć	13	79	8	13

P5. Czy myśli Pan\Pani, że zmiany klimatyczne dotyczą Pana\Pani osobiście?

	liczba osób	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
		%	%	%
OGÓŁEM	500	79	18	3
PŁEĆ				
Mężczyzna	238	72*	24*	4
Kobieta	262	84*	12*	3
WIEK				
18-29	122	71*	24*	4
30-39	88	83	15	2
40-49	84	89*	11	0
50-59	93	79	18	2
60+	113	76	17	7
WYKSZTAŁCENIE				
podstawowe/gimnazjalne	110	73	24*	3
zasadnicze zawodowe	135	79	19	3
średnie/pomaturalne	178	82	14	4
wyższe	78	81	15	4
MIEJSCE ZAMIESZKANIA				
wieś	186	79	19	3
miasto do 20 tys.	65	91*	4*	6
miasto 20 - 100 tys.	98	76	22	2
miasto 100 - 500 tys.	90	76	18	6
miasto pow. 500 tys.	61	76	22	2
REGION				
małopolski	88	75	23	3
wschodni	51	76	14	9
katowicki	68	74	23	3
dolnośląski	50	68*	29*	3
wielkopolski	60	88	12	0
pomorski	77	78	17	4
centralny	106	86*	10*	3
P1. Czy uważa Pan\Pani, że zmiany klimatyczne stanowią zagrożenie, któremu trzeba aktywnie przeciwdziałać?				
Tak	458	82*	14*	3
Nie	30	45*	54*	2
Trudno powiedzieć	13	28	54	18

P6. Czy uważa Pan\Pani, że drobne działania w codziennym życiu, mogą mieć realny wpływ na zmniejszenie emisji gazów, głównie CO2, do atmosfery?

	liczba osób	Tak %	Nie %	Trudno powiedzieć %
OGÓLEM	500	92	5	3
PŁEĆ				
Mężczyzna	238	91	7*	3
Kobieta	262	94	3*	4
WIEK				
18-29	122	92	6	2
30-39	88	96	3	1
40-49	84	94	4	3
50-59	93	90	8	2
60+	113	91	2	7
WYKSZTAŁCENIE				
podstawowe/gimnazjalne	110	86*	7	7
zasadnicze zawodowe	135	95	2	3
średnie/pomaturalne	178	95	3	2
wyższe	78	91	9	0
MIEJSCE ZAMIESZKANIA				
wieś	186	92	5	3
miasto do 20 tys.	65	93	1	6
miasto 20 - 100 tys.	98	88*	8	5
miasto 100 - 500 tys.	90	95	4	1
miasto pow. 500 tys.	61	97	2	1
REGION				
małopolski	88	92	7	1
wschodni	51	97	3	0
katowicki	68	94	4	2
dolnośląski	50	90	4	6
wielkopolski	60	86	10	5
pomorski	77	93	2	4
centralny	106	94	3	4
P1. Czy uważa Pan\Pani, że zmiany klimatyczne stanowią zagrożenie, któremu trzeba aktywnie przeciwdziałać?				
Tak	458	95	4	1
Nie	30	74	16	10
Trudno powiedzieć	13	47	0	53

P7. Czy czuje się Pan\Pani dobrze poinformowany(a) o działaniach, które można podjąć w życiu codziennym, aby przeciwdziałać zmianom klimatycznym?

	liczba osób	Tak %	Nie %	Trudno powiedzieć %
OGÓLEM	500	56	38	6
PŁEĆ				
Mężczyzna	238	57	36	7
Kobieta	262	55	39	6
WIEK				
18-29	122	50	47*	3
30-39	88	61	34	5
40-49	84	52	38	9
50-59	93	74*	25*	1*
60+	113	46*	41	13*
WYKSZTAŁCENIE				
podstawowe/gimnazjalne	110	63	35	2
zasadnicze zawodowe	135	54	39	7
średnie/pomaturalne	178	52	38	9
wyższe	78	57	39	5

UNIA EUROPEJSKA WOBEC WSPÓŁCZESNYCH PROBLEMÓW POLITYKI

	liczba osób	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
		%	%	%
MIEJSCE ZAMIESZKANIA				
wieś	186	60	35	5
miasto do 20 tys.	65	47	46	7
miasto 20 - 100 tys.	98	61	35	3
miasto 100 - 500 tys.	90	54	37	10
miasto pow. 500 tys.	61	46	44	10
REGION				
małopolski	88	41*	48*	11
wschodni	51	74*	22*	4
katowicki	68	57	36	7
dolnośląski	50	61	36	3
wielkopolski	60	66	30	4
pomorski	77	56	34	10
centralny	106	49	47*	4
P1. Czy uważa Pan\Pani, że zmiany klimatyczne stanowią zagrożenie, któremu trzeba aktywnie przeciwdziałać?				
Tak	458	58*	35*	6
Nie	30	35*	55*	10
Trudno powiedzieć	13	11*	89	0

P8. Czy gdyby posiadał(a) Pan\Pani więcej informacji na temat sposobów zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w codziennym życiu, byłby Pan\Pani skłonny(a) podjąć dodatkowe działania/wysiłki w tym zakresie?

	liczba osób	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
		%	%	%
OGÓLEM	500	86	9	5
PŁEĆ				
Mężczyzna	238	84	10	6
Kobieta	262	88	8	4
WIEK				
18-29	122	92*	8	0
30-39	88	92	5	4
40-49	84	88	7	5
50-59	93	81	13	6
60+	113	78*	11	11*
WYKSZTAŁCENIE				
podstawowe/gimnazjalne	110	84	11	5
zasadnicze zawodowe	135	90	5*	5
średnie/pomaturalne	178	84	11	5
wyższe	78	87	8	5
MIEJSCE ZAMIESZKANIA				
wieś	186	85	11	4
miasto do 20 tys.	65	87	8	5
miasto 20 - 100 tys.	98	83	11	6
miasto 100 - 500 tys.	90	87	5	7
miasto pow. 500 tys.	61	89	6	5
REGION				
małopolski	88	81	13	6
wschodni	51	92	6	2
katowicki	68	90	10	0
dolnośląski	50	79	16	5
wielkopolski	60	92	6	1
pomorski	77	86	7	7
centralny	106	84	6	10*
P1. Czy uważa Pan\Pani, że zmiany klimatyczne stanowią zagrożenie, któremu trzeba aktywnie przeciwdziałać?				
Tak	458	88*	7	4
Nie	30	58	29	13
Trudno powiedzieć	13	72	12	15

P9. Czy w swoim codziennym życiu podjął(ęła) Pan\Pani którekolewiek z poniższych działań, przyczyniając się do ograniczenia zmian klimatycznych?

	liczba osób	Zakupy energooszczędnego sprzętu AGD	Częstsze korzystanie z transportu publicznego zamiast prywatnego samochodu	Zmniejszenie ogrzewania w domu na czas nieobecności	Poprawa izolacji domu	Zmniejszenie zużycia wody	Zakup toreb wielokrotnego użytku	Segregacja śmieci	Inne	Trudno powiedzieć
		%	%	%	%	%	%	%	%	%
OGÓŁEM	500	72	44	75	58	70	74	75	4	1
PŁEĆ										
Mężczyzna	238	69	35*	71*	57	63*	66*	70*	3	1
Kobieta	262	74	53*	79*	59	76*	82*	80*	5	1
WIEK										
18-29	122	66	55*	72	42*	56*	68	64*	2	0
30-39	88	77	44	72	70*	78	86*	76	6	0
40-49	84	75	34*	82	64	78	81	89*	5	3
50-59	93	82*	47	78	65	75	70	83	6	0
60+	113	62*	39	72	55	68	69	71	3	4
WYKSZTAŁCENIE										
podstawowe/ gimnazjalne	110	66	44	73	58	67	67	65*	1	3
zasadnicze zawodowe	135	76	45	71	59	67	67*	78	3	1
średnie/pomaturalne	178	69	45	77	54	71	82*	78	7*	1
wyższe	78	79	42	78	64	76	79	80	6	0
MIEJSCE ZAMIESZKANIA										
wieś	186	71	42	73	62	65	69	78	4	1
miasto do 20 tys.	65	65	41	58*	60	63	75	69	0	4
miasto 20 - 100 tys.	98	75	41	77	59	74	70	75	5	2
miasto 100 - 500 tys.	90	81*	47	83*	51	76	79	73	8	1
miasto pow. 500 tys.	61	63	56	83	52	77	86*	78	3	0
REGION										
małopolski	88	68	43	71	48*	66	73	71	4	1
wschodni	51	77	48	82	67	84*	74	82	8	3
katowicki	68	78	53	80	46*	76	76	78	5	0
dolnośląski	50	70	46	80	67	65	74	65	3	3
wielkopolski	60	73	50	75	62	68	64	82	3	4
pomorski	77	76	37	72	63	68	68	79	3	0
centralny	106	65	39	71	59	67	84*	73	5	0
P1. Czy uważa Pan\Pani, że zmiany klimatyczne stanowią zagrożenie, któremu trzeba aktywnie przeciwdziałać?										
Tak	458	72	46*	76	58	71	76*	77*	5	1
Nie	30	68	31	66	65	67	56*	69	0	0
Trudno powiedzieć	13	75	0	57	35	38	40	32	0	0
P5. Czy myśli Pan\Pani, że zmiany klimatyczne dotyczą Pana\Pani osobiście?										
Tak	394	69*	46	75	58	73*	78*	78*	4	2
Nie	89	81*	41	75	55	51*	58*	67*	2	0
Trudno powiedzieć	17	76	34	63	63	87	67	54	19	0
P6. Czy uważa Pan\Pani, że drobne działania w codziennym życiu, mogą mieć realny wpływ na zmniejszenie emisji szkodliwych gazów, głównie CO2, do atmosfery?										
Tak	462	72	46*	76*	59	71	76*	77*	5	1
Nie	23	74	34	56*	50	64	59	76	0	0
Trudno powiedzieć	16	48	14*	60	33*	47	45	42	0	4
P7. Czy czuje się Pan\Pani dobrze poinformowany(a) o działaniach, które można podjąć w życiu codziennym, aby przeciwdziałać zmianom klimatycznym?										
Tak	278	76*	47	79*	61	73	72	78	5	1
Nie	190	66*	41	68*	55	63*	76	70*	4	1
Trudno powiedzieć	32	66	39	82	48	85	77	88	4	0

	liczba osób	Zakupy energooszczędnego sprzętu AGD	Częstsze korzystanie z transportu publicznego zamiast prywatnego samochodu	Zmniejszenie ogrzewania w domu na czas nieobecności	Poprawa izolacji domu	Zmniejszenie zużycia wody	Zakup toreb wielokrotnego użytku	Segregacja śmieci	Inne	Trudno powiedzieć
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
P8. Czy gdyby posiadał(a) Pan\Pani więcej informacji na temat sposobów zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w codziennym życiu, byłby Pan\Pani skłonny(a) podjąć dodatkowe działania/wysiłki w tym zakresie?										
Tak	430	73	45	76	57	70	75	77*	5	1
Nie	44	57*	45	59*	56	65	52*	64	1	2
Trudno powiedzieć	26	79	28	83	74	81	88	63	0	3

P10. Czy myśli Pan\Pani, że elektrownie powinny płacić za emisję całego dwutlenku węgla, który powstaje przy produkcji energii?

	liczba osób	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
		%	%	%
OGÓŁEM	500	60	20	20
PŁEĆ				
Mężczyzna	238	55	28*	16
Kobieta	262	64	14*	23
WIEK				
18-29	122	66	25	9*
30-39	88	60	18	22
40-49	84	54	26	20
50-59	93	62	19	19
60+	113	56	14	30*
WYKSZTAŁCENIE				
podstawowe/gimnazjalne	110	60	21	19
zasadnicze zawodowe	135	66	16	17
średnie/pomaturalne	178	58	21	20
wyższe	78	52	25	23
MIEJSCE ZAMIESZKANIA				
wieś	186	60	21	19
miasto do 20 tys.	65	65	17	18
miasto 20 - 100 tys.	98	62	22	16
miasto 100 - 500 tys.	90	56	15	28*
miasto pow. 500 tys.	61	57	26	17
REGION				
małopolski	88	63	15	22
wschodni	51	67	20	13
katowicki	68	50	29	22
dolnośląski	50	57	28	15
wielkopolski	60	73*	18	9*
pomorski	77	59	16	25
centralny	106	55	21	24
P1. Czy uważa Pan\Pani, że zmiany klimatyczne stanowią zagrożenie, któremu trzeba aktywnie przeciwdziałać?				
Tak	458	61	20	19
Nie	30	47	36*	16
Trudno powiedzieć	13	50	10	39
P4. Czy uważa Pan\Pani, że ze zmianami klimatycznymi należy walczyć, nawet gdyby miało to być szkodliwe dla wzrostu gospodarczego?				
Tak	356	66*	16*	18
Nie	102	45*	40*	15
Trudno powiedzieć	42	49	8*	42*

P11. Czy uważa Pan\Pani, że powinniśmy używać więcej czystszej energii - wytwarzanej przy użyciu „czystszych technologii” lub pochodzącej ze źródeł odnawialnych?

	liczba osób	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
		%	%	%
OGÓŁEM	500	96	1	3
PŁEĆ				
Mężczyzna	238	96	1	3
Kobieta	262	95	1	4
WIEK				
18-29	122	99*	0	1
30-39	88	95	2	2
40-49	84	94	2	3
50-59	93	96	1	3
60+	113	92	1	7
WYKSZTAŁCENIE				
podstawowe/gimnazjalne	110	92	2	6
zasadnicze zawodowe	135	98	0	2
średnie/pomaturalne	178	95	2	3
wyższe	78	97	0	2
MIEJSCE ZAMIESZKANIA				
wieś	186	95	2	2
miasto do 20 tys.	65	95	0	5
miasto 20 - 100 tys.	98	94	1	5
miasto 100 - 500 tys.	90	96	1	3
miasto pow. 500 tys.	61	98	0	2
REGION				
małopolski	88	96	1	3
wschodni	51	94	0	6
katowicki	68	96	2	2
dolnośląski	50	94	3	3
wielkopolski	60	96	2	2
pomorski	77	93	2	5
centralny	106	98	0	2
P1. Czy uważa Pan\Pani, że zmiany klimatyczne stanowią zagrożenie, któremu trzeba aktywnie przeciwdziałać?				
Tak	458	96	1	3
Nie	30	95	3	2
Trudno powiedzieć	13	92	2	5

P12. Czy jest Pan\Pani skłonny(a) zapłacić więcej za czystą energię, wytwarzaną przy użyciu „czystszych technologii” lub pochodzącą ze źródeł odnawialnych?

	liczba osób	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
		%	%	%
OGÓŁEM	500	69	24	7
PŁEĆ				
Mężczyzna	238	66	29*	5
Kobieta	262	71	19*	9
WIEK				
18-29	122	69	26	4
30-39	88	70	22	8
40-49	84	77	21	2*
50-59	93	75	18	7
60+	113	57*	28	15*
WYKSZTAŁCENIE				
podstawowe/gimnazjalne	110	63	24	12*
zasadnicze zawodowe	135	74	23	2*
średnie/pomaturalne	178	69	22	9
wyższe	78	66	28	6
MIEJSCE ZAMIESZKANIA				
wieś	186	74	20	6
miasto do 20 tys.	65	76	15	8

UNIA EUROPEJSKA WOBEC WSPÓŁCZESNYCH PROBLEMÓW POLITYKI

	liczba osób	Tak %	Nie %	Trudno powiedzieć %
miasto 20 - 100 tys.	98	55*	35*	10
miasto 100 - 500 tys.	90	64	27	9
miasto pow. 500 tys.	61	75	21	4
REGION				
małopolski	88	60	29	11
wschodni	51	86*	13*	1
katowicki	68	49*	39*	12
dolnośląski	50	71	27	2
wielkopolski	60	76	18	6
pomorski	77	69	23	8
centralny	106	75	17	8
P1. Czy uważa Pan/Pani, że zmiany klimatyczne stanowią zagrożenie, któremu trzeba aktywnie przeciwdziałać?				
Tak	458	70*	23*	7
Nie	30	58	42*	0
Trudno powiedzieć	13	44	24	31

P13. Jeśli tak, o ile więcej?

	liczba osób	Do 10% więcej %	Do 20% więcej %	Do 30% więcej %	Więcej niż 30% %	Trudno powiedzieć %
OGÓŁEM	344	62	20	5	4	9
PŁEĆ						
Mężczyzna	157	62	17	5	7*	9
Kobieta	187	62	22	4	2*	10
WIEK						
18-29	85	56	21	8	6	9
30-39	61	55	25	3	10	7
40-49	64	63	24	4	2	7
50-59	70	63	19	2	3	13
60+	64	78*	9*	4	0	9
WYKSZTAŁCENIE						
podstawowe/ gimnazjalne	70	61	13	9	8	10
zasadnicze zawodowe	100	68	17	1	4	10
średnie/pomaturalne	123	60	25	4	1*	11
wyższe	51	61	21	8	6	4
MIEJSCE ZAMIESZKANIA						
wieś	138	65	16	4	4	10
miasto do 20 tys.	49	56	10	2	6	25
miasto 20 - 100 tys.	54	66	22	3	6	4
miasto 100 - 500 tys.	57	69	28	0	2	1*
miasto pow. 500 tys.	46	48*	27	17	2	6
REGION						
małopolski	53	70	10	13	2	5
wschodni	44	60	23	3	3	11
katowicki	33	74	15	3	3	5
dolnośląski	35	59	17	0	12	13
wielkopolski	46	63	21	3	2	10
pomorski	53	54	17	5	9	15
centralny	80	61	28*	3	1	7
P1. Czy uważa Pan/Pani, że zmiany klimatyczne stanowią zagrożenie, któremu trzeba aktywnie przeciwdziałać?						
Tak	321	61	21	5	4	10
Nie	17	93*	3	0	0	4
Trudno powiedzieć	6	41	0	0	53	6

Kwestionariusz

WSTĘP

Dzień dobry, nazywam się, jestem ankierem(ankierką) Ośrodka Badania Opinii Publicznej w Warszawie. Przeprowadzamy krótkie badanie opinii na temat walki ze zmianami klimatycznymi. Czy mogę porozmawiać z osobą, która ukończyła 18 lat i jako ostatnia miała urodziny?

S1. Czy zgodzi się Pan(i) na krótki wywiad?

1. tak [KONTYNUUJ]
2. nie [ZAKOŃCZ]

S2. Jeśli to możliwe, nie pytaj, tylko zaznacz płeć respondenta/tki

1. mężczyzna
2. kobieta

S3. Ile ma Pan(i) lat?

Zapisz odpowiedź respondenta
..... jeśli wiek <18 [ZAKOŃCZ]

S4. Jakie jest Pana(i) wykształcenie, tzn. jaką szkołę ukończył(a) Pan(i) jako ostatnią?

Odczytaj; tylko jedna odpowiedź

1. podstawowe/gimnazjum
2. zasadnicze zawodowe
3. niepełne średnie
4. średnie
5. pomaturalne
6. licencjat
7. wyższe
8. odmowa odpowiedzi

UE realizuje obecnie projekt walki ze zmianami klimatycznymi, czyli wzrostem średniej temperatury na Ziemi i wynikającymi z niego konsekwencjami. Jego celem

jest zmniejszenie emisji szkodliwych gazów do atmosfery, bardziej efektywne zużycie energii i rozwój energii ze źródeł odnawialnych, takich jak wiatr, woda, słońce.

1. Czy uważa Pan/Pani, że zmiany klimatyczne stanowią zagrożenie, któremu trzeba aktywnie przeciwdziałać?

1. TAK
2. NIE
3. trudno powiedzieć(nie czytane)

2. Jakie są Pana/Pani zdaniem główne korzyści z walki ze zmianami klimatycznymi?

Możliwe kilka odpowiedzi

1. czystsze środowisko
2. poprawa jakości życia
3. korzyści finansowe (realne oszczędności)
4. rozwój nowych technologii i nowe miejsca pracy
5. mniejsza zależność od importowanej energii i większe bezpieczeństwo energetyczne
6. inne, jakie?....
7. trudno powiedzieć(nie czytane)

3. Jakie są Pana/Pani zdaniem skutki uboczne walki ze zmianami klimatycznymi?

Możliwe kilka odpowiedzi

1. pogorszenie konkurencyjności europejskiej gospodarki
2. wzrosty cen energii
3. niekorzystna zmiana stylu życia
4. inne, jakie?...
5. trudno powiedzieć(nie czytane)

4. Czy uważa Pan/Pani, że ze zmianami klimatycznymi należy walczyć, nawet gdyby miało to być szkodliwe dla wzrostu gospodarczego?

1. TAK
2. NIE
3. trudno powiedzieć(nie czytane)

5. Czy myśli Pan/Pani, że zmiany klimatyczne dotyczą Pani/Pana osobiście?

1. TAK
2. NIE
3. trudno powiedzieć(nie czytane)

6. Czy uważa Pan/Pani, że drobne działania w codziennym życiu, mogą mieć realny wpływ na zmniejszenie emisji szkodliwych gazów, głównie CO₂, do atmosfery?

1. TAK
2. NIE
3. trudno powiedzieć(nie czytane)

7. Czy czuje się Pan/Pani dobrze poinformowany(a) o działaniach, które można podjąć w życiu codziennym, aby przeciwdziałać zmianom klimatycznym?

1. TAK
2. NIE
3. trudno powiedzieć(nie czytane)

8. Czy gdyby posiadał(a) Pan/Pani więcej informacji na temat sposobów zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w codziennym życiu, byłby Pan/Pani skłonny(a) podjąć dodatkowe działania/wysiłki w tym zakresie?

1. TAK
2. NIE
3. trudno powiedzieć(nie czytane)

9. Czy w swoim codziennym życiu podjął(ęła) Pan/Pani którekolwiek z poniższych działań, przyczyniających się do ograniczania zmian klimatycznych?

Możliwe kilka odpowiedzi

1. zakup energooszczędnego sprzętu AGD
2. częstsze korzystanie z transportu publicznego zamiast prywatnego samochodu
3. zmniejszanie ogrzewania w domu na czas nieobecności

4. poprawa izolacji domu
5. zmniejszenie zużycia wody
6. zakup toreb wielokrotnego użytku
7. segregacja śmieci
8. inne, jakie?....
9. trudno powiedzieć(nie czytane)

10. Czy myśli Pan/Pani, że elektrownie powinny płacić za emisję całego dwutlenku węgla, który powstaje przy produkcji energii?

1. TAK
2. NIE
3. trudno powiedzieć(nie czytane)

11. Czy uważa Pan/Pani, że powinniśmy używać więcej czystszej energii – wytwarzanej przy użyciu „czystszych technologii” lub pochodzącej ze źródeł odnawialnych?

1. TAK
2. NIE
3. trudno powiedzieć(nie czytane)

12. Czy jest Pan/Pani skłonny(a) zapłacić więcej za czystą energię, wytwarzaną przy użyciu „czystszych technologii” lub pochodzącą ze źródeł odnawialnych?

1. TAK pyt. 12
2. NIE koniec
3. trudno powiedzieć(nie czytane) koniec

13. Jeśli tak, o ile więcej?

1. do 10% więcej
2. do 20% więcej
3. do 30 % więcej
4. więcej niż 30%
5. trudno powiedzieć(nie czytane)



Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej

Implikacje dla Polski

Opiekun naukowy:

Dr Piotr Maszczyk

Autorzy:

Anna Paczkowska

Anna Paradowska

Wojciech Nowak

Tomasz Ozimek

Zbigniew Pałka

1. Wstęp

Bezpieczeństwo energetyczne stanowi w dzisiejszych czasach ważny element ogólnego bezpieczeństwa każdego kraju. Jest ono szczególnie istotne dla państw, które nie posiadają własnych zasobów energii w wystarczającym stopniu. W takiej sytuacji ważne staje się zagwarantowanie stałych dostaw surowców, a zwłaszcza pozyskiwanie ich z różnych źródeł.

Poniżej pokazujemy starania polskich rządów na rzecz bezpieczeństwa energetycznego. Szły one między innymi w kierunku prób doprowadzenia do uwspółnotowania polityki energetycznej w UE. Ta polityka akurat przechodzi obecnie dynamiczny proces uwspółnotowania i instytucjonalizacji. **Wspólnota za swoje jedno z najważniejszych wyzwań uznaje stworzenie zintegrowanego, konkurencyjnego i bezpiecznego rynku energetycznego obejmującego swoim zasięgiem wszystkie państwa członkowskie.** Pierwsze kroki na tej drodze zostały już poczynione. Komisja Europejska wprowadziła szereg dyrektyw mających na celu zakończenie procesu urynkwienia i liberalizacji.

Pokazujemy także konkretny przykład działań polskich władz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego. Są to próby zablokowania realizacji projektu gazociągu północnoeuropejskiego, który zagraża naszemu bezpieczeństwu energetycznemu. Polska podejmowała wysiłki zarówno na poziomie administracji krajowej jak i poprzez polskich przedstawicieli w europejskich instytucjach. Do tej pory jednak nie udało się ich uwieńczyć pełnym powodzeniem. Nowe połączenie gazowe pomiędzy Niemcami a Rosją najprawdopodobniej powstanie jeśli nie pojawią się kolejne nieprzewidziane okoliczności (tak jak np. światowy kryzys ekonomiczny). Polskie działania nie zakończyły się dotąd sukcesem z kilku powodów. W wymiarze zewnętrznym - nie udało się utworzyć spójnej koalicji państw członkowskich wspierających nasze stanowisko, a w wymiarze wewnętrznym - nie udało się skoordynować działań prowadzonych na różnych poziomach polskiej administracji krajowej. Uznajemy, że problemy widoczne w działaniach na rzecz zablokowania gazociągu północnego charakterystyczne są dla wszystkich działań podejmowanych przez Polskę w obszarze tworzenia wspólnej unijnej polityki energetycznej.

Ponadto za ważny element współczesnej polityki energetycznej uznajemy zbudowanie możliwości poradzenia sobie także z kwestią ochrony środowiska naturalnego przed zanieczyszczeniami spowodowanymi spalaniem paliw kopalnych. Rodzi to konieczność poszukiwania mniej uciążliwych dla środowiska sposobów pozyskiwania energii. Znaczny udział węgla kamiennego w gospodarce europejskiej, wskazuje na potrzebę zwiększania importu gazu ziemnego. Przywódcy krajów członkowskich negocjują aktualnie pakiet klimatyczny, który ma rozwiązać istotną kwestię zmniejszenia negatywnego oddziaływania sektora energetycznego na środowisko naturalne.

2. Polityka energetyczna Unii Europejskiej (UE)

2.1. Dywersyfikacja źródeł uzyskiwania energii

Podstawą bezpieczeństwa energetycznego państw UE jest dywersyfikacja źródeł pozyskiwania surowców energetycznych, obok zwiększenia wydobycia ze złóż krajowych oraz efektywniejszego wykorzystania źródeł alternatywnych. Bezpieczeństwo energetyczne rozumiane jest w UE jako stan braku zagrożenia przerwaniem dostaw paliw i energii, co pozwala na nieprzerwaną pracę systemów energetycznych poszczególnych państw w sytuacji wstrzymania dostaw z jednego źródła. Elementem bezpieczeństwa energetycznego jest także kwestia dywersyfikacji tras przesyłowych energii pochodzącej z tego samego źródła.

Do niedawna dywersyfikacja źródeł uzyskiwania energii uważana była za kwestię mało istotną. Zmiana nastąpiła dopiero po odcięciu przez Rosję dostaw gazu ziemnego dla Białorusi zimą 2004 r. oraz dla Ukrainy na początku 2006 r.. Dotknęło to jednocześnie szereg państw europejskich. W rezultacie Unia podjęła realne działania zmierzające do sformułowania wspólnej polityki energetycznej. Komisja Europejska opublikowała w marcu 2006 r. Zieloną Księgę, która stała się europejską strategią na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii. Sprawa bezpieczeństwa i konkurencyjności zaopatrzenia w energię stała się jednym z sześciu głównych obszarów priorytetowych UE.

Podkreślić należy, że zależność państw UE od zewnętrznych dostaw energii nieustannie wzrasta i szacuje się, że do 2030 r. zwiększy się z obecnych 50% do 65%. Uzależnienie od dostaw ropy naftowej wzrośnie w tym okresie z 82% do 93%, natomiast w zakresie dostaw gazu ziemnego z 57% do 84%. Zwiększająca się zależność od zewnętrznych dostaw surowców energetycznych będzie powodowała wzrost zagrożeń dla UE zarówno w sferze ekonomicznej, jak również społecznej i ekologicznej.

Z punktu widzenia rachub geopolitycznych za niekorzystne trzeba uznać uzależnienie od importu surowców energetycznych z Rosji (24% zapotrzebowania w zakresie gazu ziemnego i 27% w zakresie ropy naftowej). Niektóre kraje Unii, jak Słowacja, Finlandia czy Bułgaria są w niemal 100% zależne od rosyjskiego gazu, zaś w wypadku Niemiec zależność ta wynosi 39%. Tymczasem współczesna rosyjska polityka zagraniczna w niewątpliwy sposób zmierza do odbudowy mocarstwowej pozycji kraju na arenie międzynarodowej, zaś w realizacji tego celu może w przyszłości wykorzystywać argument energetyczny jako formę nacisku w relacjach międzynarodowych (wzmiankowane powyżej odcięcie dostaw gazu dla Białorusi i Ukrainy pokazuje, że nie są to obawy pozbawione realnych podstaw).

Największe szanse na zwiększenie stopnia dywersyfikacji stwarza dostęp do złóż ropy naftowej i gazu znajdujących się w rejonie Kaukazu, Morza Kaspijskiego, a nawet Azji Środkowej (Kazachstanu, Turkmenistanu, Uzbekistanu). Aby doszło to do skutku realizowany jest europejski projekt Nabucco, który zakłada wybudowanie gazociągu o długości 3300 km. Miałby on dostarczać do Europy gaz ziemny z Azerbejdżanu, Iranu, a także Iraku i Egiptu. Wymaga on jednak inwestycji w infrastrukturę tranzytową przez terytorium Turcji, która w ten sposób stanie się istotnym krajem tranzytowym dla gazu i ropy importowanej przez UE. Do zmniejszenia znaczenia rosyjskiego gazu ziemnego w bilansie energetycznym UE może dojść również na skutek zwiększenia udziału LNG (gazu skroplonego) w gazowym rynku Unii (możliwe dostawy z Kataru, Nigerii, czy Trinidadu i Tobago).

Jednocześnie, Europa powinna kontynuować prace nad rozwojem energetyki atomowej, a także rozwojem nowych źródeł energii, m. in. zwiększając wykorzystanie energii wiatrowej, wodnej, a także badając możliwości wykorzystania energii pochodzącej z fal i prądów morskich.

2.2. Liberalizacja rynku energetycznego UE

Jednym z elementów europejskiej polityki energetycznej jest dążenie do liberalizacji rynku energetycznego. Ma to doprowadzić do zmniejszenia obciążenia obywateli UE w związku z rosnącymi cenami energii, zwiększyć konkurencyjność gospodarki europejskiej oraz zapewnić wykorzystywanie energii w taki sposób, aby było to jak najmniej uciążliwe dla środowiska naturalnego.

Sprawnie działający rynek energetyczny jest dodatkowo warunkiem koniecznym dla zmniejszenia wpływu gospodarki na klimat poprzez realizację celów określonych w pakiecie klimatyczno - energetycznym. Dotyczy to między innymi ułatwienia i usprawnienia handlu limitami emisji CO₂.

Co najważniejsze liberalizacja rynku energetycznego UE ma sprzyjać uniezależnieniu się od zewnętrznych źródeł energii poprzez bardziej efektywne wykorzystanie dostępnych źródeł europejskich oraz ułatwienie działania rodzimym dostawcom, szczególnie mniejszym przedsiębiorstwom. Wpłynąć to ma również na rozwój rynku energii odnawialnej (np. energii wiatrowej).

Według projektów nowych przepisów dotyczących rynku energetycznego¹ ma nastąpić oddzielenie prawne i funkcjonalne producentów i dostawców energii elektrycznej oraz gazu od operatorów sieci przesyłowych. Komisja Europejska dąży do

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2003/54/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej

wprowadzenie konkurencji na rynku energetycznym, a przez to zwiększenie szans na inwestycje w tym sektorze. Dodatkowym celem jest obniżenie kosztów produkcji i przesyłu energii a ponadto zapewnienie konsumentom większego wyboru.

Państwa członkowskie są zobowiązane do wydzielenia własnościowego systemów przesyłowych, a przynajmniej do poddania ich zarządzaniu ze strony niezależnego operatora systemu, całkowicie odrębnego od przedsiębiorstwa zajmującego się produkcją lub dostawami energii. W konsekwencji dostęp do sieci przesyłowych powinni mieć wszyscy producenci i dostawcy energii elektrycznej oraz gazu ziemnego.

W celu zapewnienia konkurencji na rynku energetycznym konieczne jest wzmocnienie oraz uniezależnienie od władz państwowych oraz interesów sektora energetycznego krajowych organów regulacyjnych, które muszą mieć możliwość kontroli decyzji operacyjnych przedsiębiorstw działających na rynku energetycznym.

Proces liberalizacji rynku energetycznego trwa w UE już od dziesięciu lat. Nie przyniósł jednak do tej pory oczekiwanych rezultatów. W ramach procesu od lipca 2004 roku przedsiębiorcy posiadają możliwość wyboru dostawcy energii lub gazu. Od lipca 2007 roku prawo takie zostało przyznane również odbiorcom indywidualnym. Sytuacja odbiorców energii ma ulec poprawie po wprowadzeniu nowych przepisów, które zagwarantować mają większą konkurencję na rynku oraz ochronę konsumentów przed nadmiernymi i nieuzasadnionymi podwyżkami cen energii.

2.3. Ochrona środowiska

W 2003 roku udział źródeł konwencjonalnych (węgiel, ropa naftowa, gaz ziemny) w zużyciu energii we Wspólnocie Europejskiej stanowił 78%. W tym czasie zaliczana do tzw. czystej energii energia jądrowa stanowiła jedynie 15%, a odnawialne źródła energii - 7%. Według prognoz Komisji Europejskiej do 2030 roku udział konwencjonalnych źródeł energii zwiększy się do 82 %, a energia jądrowa oraz energia ze źródeł odnawialnych stanowić będzie po 9% ogółu zużytej energii.²

W związku ze wzrastającymi cenami energii oraz ciągłym wzrostem uzależnienie państwa członkowskich UE od źródeł energii importowanych z Rosji (kopaliny znajdujące się na terytorium UE stanowią jedynie 3% złóż światowych, a energetyka jest w bardzo dużym stopniu od nich uzależniona) coraz większą uwagę zwraca się na konieczność korzystania z odnawialnych źródeł energii.

W artykule 2 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) wśród celów przyświecających Wspólnocie wymieniony został wysoki poziom ochrony i jakości środowiska naturalnego. Ponadto Tytuł XIX Traktatu poświęcony jest właśnie

2 Olszowski J., *Czarna czy zielona przyszłość konwencjonalnej energetyki*.

środowisku. Nacisk na ochronę środowiska wpisuje się ponadto w szeroko propagowaną zasadę zrównoważonego rozwoju. Działania UE według art. 174 ust. 2 TWE oparte mają być na zasadzie ostrożności oraz zwalczania zagrożeń dla środowiska u źródła (w myśl zasady „zanieczyszczający płaci”).

Istotny element stanowi również zasada integracji polityki ochrony środowiska z innymi politykami sektorowymi Wspólnoty, co gwarantuje priorytetową pozycję działaniom na rzecz środowiska.

Według projektu rezolucji Parlamentu Europejskiego z października 2008 roku³ zwiększenie udziału źródeł odnawialnych w produkcji energii elektrycznej we Wspólnocie daje gwarancję na zmniejszenie uzależnienia od energii importowanej, zmniejszenia cen energii oraz pozwala na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych do atmosfery, co jest szczególnie ważne w związku z negocjowanym obecnie pakietem energetyczno – klimatycznym.

W 2007 roku UE postawiła przed sobą cele ekologiczne, w których zakłada do roku 2020 zmniejszenie o 20% emisji gazów cieplarnianych, zwiększenie do poziomu 20% ogólnego zużycia energii udziału energii odnawialnej oraz zwiększenie efektywności energetycznej o 20%.

Powyższe cele stanowią element negocjowanego obecnie (według planów Komisji Europejskiej powinien być on przyjęty do końca 2008 roku) pakietu energetyczno – klimatycznego, który łączy w sobie dwa podstawowe problemy zapewnienia odpowiednich warunków rozwoju gospodarczego krajów UE, wraz z wynikającym z tego wzrostem zapotrzebowania na energię – co powoduje uzależnienie od źródeł zewnętrznych – z potrzebą ochrony środowiska.

Konieczność ochrony stanu środowiska naturalnego jest szczególnie istotne w kontekście budowy gazociągu północnego (Nord Stream) zapewniającego dostawy gazu ziemnego z Rosji. Inwestycja ta z jednej strony jest konieczna w związku z dużym zapotrzebowaniem na energię oraz stosunkowo małą szkodliwością dla środowiska energii uzyskiwanej ze spalania gazu ziemnego. Z drugiej strony zwraca się uwagę na niebezpieczeństwa związane z planowaną budową gazociągu na dnie Morza Bałtyckiego. Będzie to bowiem najdłuższy na świecie gazociąg podmorski dodatkowo położony płytko, a więc bardziej narażony na zniszczenia. Dodatkowo zaniepokojenie budzi zły stan wody w Morzu Bałtyckim oraz fakt znajdujących się pod dnem Morza zakopanej broni oraz szkodliwych substancji chemicznych.

Trasa planowanego gazociągu przebiega przez obszar chroniony w ramach programu Natura 2000, a troska o czystość Morza Bałtyckiego stanowi podstawowy cel

3 *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie szczytu Rady Europejskiej w dniach 15 i 16 października 2008 r.*

Wymiaru Północnego UE. Mimo to budowa gazociągu północnego została wpisana na listę projektów priorytetowych UE.

3. Bezpieczeństwo energetyczne Polski

Bezpieczeństwo energetyczne należy rozpatrywać w kategorii interesu narodowego, a jego zapewnienie powinno być postrzegane jako jeden ze strategicznych celów Polski. Polska definiuje bezpieczeństwo energetyczne zgodnie z zapisami w ustawie Prawo energetyczne (Dz. U. z 1997 r., nr 54, poz. 348). Czytamy w niej, że bezpieczeństwo energetyczne to: „*stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska*”.

Przytoczona definicja może być zatem sklasyfikowana jako koncepcja ogólna, która nie precyzuje, w jaki sposób bezpieczeństwo energetyczne może być zapewnione. Z kolei inne kraje europejskie z reguły rozumieją to bezpieczeństwo jako fizyczną dostępność źródeł energii, przywiązując uwagę także do ceny surowców. Natomiast Stany Zjednoczone rozumieją je przede wszystkim jako pewność dostaw.

Polska energetyka jest w 65% oparta na węglu, z kolei udział ropy naftowej wynosi - 19%, gazu - 11%, a pozostałe źródła energii stanowią - 5% (energia wodna, wiatrowa, biomasa). Zauważyć także należy, że aż 90% energii elektrycznej i ciepłej opartej jest na węglu kamiennym i brunatnym.

Polska energetyka charakteryzuje się dużym stopniem samowystarczalności. Import odpowiada za około 35% zapotrzebowania w energię. Tymczasem państwa Unii importują około 50 - 70% potrzebnej energii. Jednakże, oblicza się, że w przeciągu najbliższych 20 lat Polska powinna podwoić potencjał wytwórczy energii elektrycznej w stosunku do tego, jakim dysponuje w tej chwili. Należy zauważyć także, że od kilku lat stopniowo rośnie w Polsce wydobycie ropy naftowej, które zaspokaja jednak tylko nikły odsetek zapotrzebowania kraju. Widoczny jest także wzrost wydobycia gazy ziemnego, jednakże pokrywa ono zaledwie jedną trzecią zapotrzebowania. **Nienajlepiej przedstawia się w Polsce sytuacja korzystania z odnawialnych źródeł energii. Zasoby te są znacznie ograniczone i stosunkowo słabo wykorzystywane. Oblicza się, że ich użycie stanowi jedynie 20% średniej zużycia innych krajów członkowskich UE.**

Polska jest zatem krajem względnie bezpiecznym w zakresie funkcjonowania sektora energetycznego (potwierdza to szereg wskaźników obliczanych przez niezależne, międzynarodowe instytucje). Wynika to z faktu, iż Polska energetyka w większości oparta jest na węglu. Polska monokultura węgla rodzi jednak problem wynikający z naszych

zobowiązań wobec ustaleń konferencji klimatycznej z Kioto. Najważniejszym z nich jest znaczna redukcja emisji dwutlenku węgla.

Bezpieczeństwo energetyczne stawia jednak wiele wyzwań zarówno politycznych, jak i ekonomicznych. Problemy natury politycznej mocno zarysowały się w roku 2006, kiedy Ukraina została odcięta od dostaw rosyjskiego gazu. Widoczna jest także niestabilna sytuacja krajów tranzytowych, a przede wszystkim uzależnienie od rosyjskiego importu. Kwestie ekonomiczne koncentrują się głównie na rosnących cenach surowców, zwłaszcza ropy. Rodzi to napięcia w regionach bogatych w ten surowiec.

Należy pamiętać, że bezpieczeństwo energetyczne nie jest tylko i wyłącznie tożsame z dywersyfikacją źródeł surowców energetycznych. Trzeba mieć świadomość, że Rosja jest i zapewne nadal pozostanie głównym dostawcą ropy i gazu, gdyż jest to opłacalne z chociażby ekonomicznego punktu widzenia. Jednak dla Polski ważne jest to, aby w przypadku kryzysu, istniała realna możliwość pozyskania niezbędnych surowców z innych źródeł. Obecnie jest to częściowo możliwe w przypadku ropy naftowej, natomiast zupełnie nie do zrealizowania w przypadku gazu ziemnego.

W dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego ważne jest to, aby państwo kontrolowało infrastrukturę przesyłu i magazynowania odpowiednich surowców. Z tego punktu widzenia niezwykle istotne jest również to, że od września 2008 r. Polska jest członkiem Międzynarodowej Agencji Energetyki (MAE). Jest to o tyle ważne, że państwa członkowskie MAE tworzą wspólne rezerwy ropy naftowej, które mogą być wykorzystane w czasie kryzysu. Członkostwo w MAE oznacza także, że Polska musi dysponować rezerwami ropy pokrywającej 90 - dniowe zapotrzebowanie kraju. Co więcej, sprawą priorytetową jest to, aby Polska budowała politykę energetyczną w ramach struktur UE.

4. Działania Polski na rzecz bezpieczeństwa energetycznego

4.1. Poziom administracji krajowej

Bezpieczeństwo energetyczne Polski pojawia się głównie w pracach Ministerstwa Gospodarki i Rady Ministrów. Ministerstwo Gospodarki opracowuje właśnie projekt „Polityki energetycznej Polski do 2030 roku”, który miał być gotowy w końcu 2008 roku. W projekcie (wersja na dzień 4 września 2008 roku) czytamy, iż wzrost bezpieczeństwa energetycznego to jeden z podstawowych kierunków polskiej polityki energetycznej. Bezpieczeństwo rozumie jako: zapewnienie stabilnych dostaw paliw i energii na poziomie gwarantującym zaspokojenie potrzeb krajowych i po akceptowanych przez gospodarkę i społeczeństwo cenach, przy założeniu optymalnego wykorzystania krajowych zasobów surowców energetycznych oraz

poprzez dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw ropy naftowej, paliw ciekłych i gazowych.

Dokument oddzielnie mówi o paliwach oraz o produkcji energii elektrycznej i ciepła. W zakresie paliw głównymi celami polityki energetycznej, prowadzącymi do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego, ma być:

- racjonalne i efektywne gospodarowanie złożami węgla,
- dywersyfikacja źródeł i kierunków dostaw gazu ziemnego,
- zwiększenie stopnia dywersyfikacji źródeł dostaw ropy naftowej, rozumianej jako uzyskiwanie ropy naftowej z różnych regionów świata, od różnych dostawców, pośredników, z wykorzystaniem alternatywnych szlaków transportowych.

W zakresie produkcji energii elektrycznej i ciepła natomiast głównym celem ma być zapewnienie bezpieczeństwa dostaw przy jednoczesnym zachowaniu konkurencyjności oraz zrównoważonego rozwoju.

Realizacja powyższych celów ma doprowadzić do następujących efektów zwiększających bezpieczeństwo energetyczne:

- zmniejszenia stopnia uzależnienia od importu gazu ziemnego, ropy naftowej i paliw płynnych z jednego kierunku,
- zwiększenia udziału gazu wydobywanego w kraju bądź produkowanego na bazie polskich surowców,
- poprawy zdolności magazynowania ropy naftowej i paliw płynnych oraz gazu ziemnego,
- uniezależnienia produkcji energii elektrycznej i w znacznym stopniu ciepła od zewnętrznych źródeł dostaw,
- zrównoważenia zapotrzebowania na energię elektryczną,
- rozwoju sieci przesyłowych oraz sieci dystrybucyjnych oraz poprawy ich niezawodności,
- rozwoju energetyki rozproszonej wykorzystującej lokalne źródła energii,
- podjęcia ewentualnej decyzji o budowie elektrowni atomowej w Polsce.

Poprzednie rządy również przyjmowały dokumenty w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. 4 stycznia 2005 rząd przyjął dokument „Polityka energetyczna Polski do 2025 roku”. Dokument potwierdzał zasadność prowadzenia polityki energetycznej zapewniającej bezpieczeństwo energetyczne kraju. Zwraca uwagę, iż za bezpieczeństwo energetyczne odpowiedzialna jest administracja publiczna (rządowa i samorządowa) oraz operatorzy energetycznych systemów sieciowych. Administracja publiczna jest odpowiedzialna za bezpieczeństwo długoterminowe, rozumiane jako zapewnienie zdolności przesyłowych i wytwórczych. Administracja rządowa, zgodnie z dokumentem, odpowiada głównie za:

- stałe prowadzenie prac prognostycznych i analitycznych w zakresie strategii bezpieczeństwa energetycznego wraz z niezbędnymi pracami planistycznymi,
- realizowanie polityki energetycznej państwa, które zapewnia przede wszystkim bezpieczeństwo energetyczne, w szczególności tworzy warunki koniecznej dywersyfikacji, utrzymania zapasów paliw, utrzymania rezerw mocy wytwórczych, zapewnienia zdolności przesyłowych umożliwiających pożądaną dywersyfikację źródeł i/lub kierunków dostaw ropy i produktów naftowych, gazu oraz energii elektrycznej,
- tworzenie mechanizmów rynkowych zapewniających rozwój mocy wytwórczych oraz zdolności przesyłowych systemu elektroenergetycznego w celu zwiększenia stopnia niezawodności dostaw i bezpieczeństwa pracy systemu elektroenergetycznego,
- przygotowywanie procedur umożliwiających, w przypadku wystąpienia nagłych zagrożeń, klęsk żywiołowych i działania tzw. siły wyższej, stosowanie innych niż rynkowe mechanizmów równoważenia interesów uczestników rynku i koordynacji funkcjonowania sektora energii,
- redukcja ryzyka politycznego w stosowanych regulacjach,
- monitorowanie i raportowanie do Komisji Europejskiej stanu bezpieczeństwa energetycznego oraz podejmowanie odpowiednich środków zaradczych w przypadku zagrożeń niezawodności dostaw,
- analizę wpływu działań planowanych w ramach polityki energetycznej na bezpieczeństwo narodowe,
- koordynację i nadzór nad działalnością operatorów systemów przesyłowych w zakresie współpracy z krajami ościennymi i europejskimi systemami elektroenergetycznym i gazowym.

Wojewodowie i samorzady województw odpowiedzialne są za zapewnienie warunków do rozwoju infrastrukturalnych połączeń międzyregionalnych i wewnątrzregionalnych oraz za koordynację rozwoju energetyki w gminach. Samorząd gminy natomiast jest odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa lokalnego, a w szczególności w zakresie zapewnienia zapotrzebowania na energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe, z racjonalnym wykorzystaniem lokalnego potencjału odnawialnych zasobów energii i energii uzyskiwanej z odpadów.

Polska należy do państw, które aktywnie zabiegają o powstanie wspólnotowej koncepcji polityki energetycznej UE. Sprzyja nam nastawienie znacznej części Europejczyków (47%), którzy uznają szczybel ogólnoeuropejski za najbardziej właściwy do sprostania wyzwaniom

energetycznym⁴. Jednak przeniesienie polityki energetycznej na poziom wspólnotowy okazuje się trudne. Pozostaje ona wciąż przede wszystkim w gestii państw członkowskich.

Polskie rządy wychodziły z wieloma propozycjami w zakresie budowania wspólnej polityki energetycznej. W 2005 roku - niedługo po wstąpieniu naszego kraju do UE - ówczesny premier K. Marcinkiewicz zaproponował projekt stworzenia Europejskiego Traktatu Bezpieczeństwa Narodowego, zwanego inaczej „pakietem muszkietierów”. Projekt ten szedł znacznie dalej niż przedstawiane do tej pory propozycje wspólnej polityki energetycznej. W ramach tego rozwiązania Unia Europejska miałaby dokonywać zakupów i magazynować zapasy surowców strategicznych, a w razie kryzysu udzielać pomocy państwom potrzebującym w ramach zasady „jeden za wszystkich - wszyscy za jednego”⁵. Pomimo braku poparcia dla tych koncepcji polski rząd ciągle starał się wpływać na kształt unijnych uregulowań gwarantujących dywersyfikację dostępu do surowców w skali europejskiej. Czynił to przede wszystkim poprzez wyrażanie wsparcia dla proponowanych przez UE pozytywnych propozycji takich jak:

- opublikowanie w dniu 8 marca 2006 r. tzw. Zielonej Księgi dotyczącej stworzenia wspólnej, spójnej europejskiej polityki energetycznej,
- wprowadzenie dyrektyw liberalizujących wewnętrzny rynek energii w Unii Europejskiej.

Ponadto strona polska zawsze oficjalnie wspierała (głównie ustami najwyższych przedstawicieli władz państwowych podczas posiedzeń Rady Europejskiej, czy też Rady Unii Europejskiej) wszystkie alternatywne w stosunku do rosyjskich, propozycje dotyczące budowy energetycznej infrastruktury transportowej. W kontekście przyjętego założenia, iż prawdziwą dywersyfikacją jest dywersyfikacja na poziomie źródeł, a nie szlaków przesyłu, kolejne rządy aktywnie włączały się w takie inwestycje jak choćby: ropociąg Baku - Odessa - Brody - Gdańsk, czy też europejski gazociąg Nabucco.

Niestety jednak, większość z tych projektów torpedowana jest poprzez realizację koncepcji wobec nich konkurencyjnych (jak np. budowę portów dla odbioru rosyjskiej ropy naftowej w krajach bałtyckich, czy też zbiorników magazynujących gaz na Węgrzech). Nie wynika to jednak tylko z faktu postępującego uzależnienia energetycznego państw europejskich od Rosji. Jest to raczej efekt objawiającej się coraz wyraźniej różnicy interesów pomiędzy państwami UE. Nie można bowiem zapominać, iż w przeciwieństwie do niektórych nowych krajów członkowskich, współpraca z Rosją w dziedzinie energetycznej dla większości państw Europy

4 *Special Eurobarometr - Attitudes towards Energy, Brussels 01.2006, s. 5, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_247_en.pdf, (16.11.2008).*

5 A. Podolski, *Gaz narodowy czy europejski? Polityczne i historyczne uwarunkowania percepcji wybranych wyzwań dla bezpieczeństwa energetycznego RP*, „Monitoring Polskiej Polityki Zagranicznej”, CSM, s. 13.

Zachodniej jest szansą na uniezależnienie się od dostaw surowców z państw trzecich i właściwie rozumianą dywersyfikację źródeł ich przesyłu. Trudno także zakładać, iż nawet państwa obojętne, które nie czerpią bezpośrednich korzyści z tego typu relacji, zaryzykowałyby otwarty konflikt ze stroną rosyjską, narażając przy tym swoje interesy w obszarach gospodarczym i politycznym.

Dlatego też Polska zmuszona jest do podejmowania działań (na własną rękę lub w doraźnie zorganizowanych koalicjach z innymi państwami członkowskimi) w pewnym sensie destrukcyjnych, które hamują powstanie inwestycji szkodliwych dla idei solidarności państw europejskich w dziedzinie energetyki. Do takich działań można zaliczyć m. in. polski sprzeciw wobec projektu budowy gazociągu północnego z uwagi na to, że zagraża on bezpieczeństwu energetycznemu nowych krajów członkowskich. Polska przyjęła także stanowisko, zgodnie z którym uzależnia podpisanie nowego porozumienia pomiędzy UE a Rosją od przyjęcia przez ten kraj Karty Energetycznej.

4.2. Poziom europejski

Skuteczność działań Polski w zakresie bezpieczeństwa energetycznego zależy od ich ścisłego powiązania z rozwiązaniami stosowanymi przez UE i jej instytucje. Kluczową rolę w tym obszarze niewątpliwie odgrywa Komisja Europejska (poza Radą Europejską i Radą Unii Europejskiej – ciałami złożonymi z członków rządów narodowych). Jest to największa spośród instytucji unijnych. Ma prawo inicjatywy ustawodawczej, reprezentuje interesy europejskie i koordynuje działania Wspólnot a także kontroluje stosowanie prawa wspólnotowego oraz realizację postanowień traktatów.

W dziedzinie polityki energetycznej Komisja przygotowuje komunikaty, zielone księgi i strategie działania. Przede wszystkim jednak wydaje dyrektywy – akty normatywne bezpośrednio wiążące państwa członkowskie, których zadaniem jest koordynacja działań krajów członkowskich UE na rzecz efektywnego wykorzystania energii i związanej z tym redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Działania Komisji Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych wydają się raczej zachowawcze i ograniczają się do tworzenia ogólnych planów na przyszłość⁶. Ten filar polityki energetycznej nie został jeszcze jak do tej pory objęty konkretnymi inicjatywami politycznymi i legislacyjnymi.

6 *Sytuacja taka spowodowana jest, jak się wydaje, w znalezieniu rozwiązań korzystnych dla wszystkich państw członkowskich, a nie tylko dla określonej ich grupy. Sytuacja ta może jednak ulec zmianie co zapowiada nowa Strategicznego Przeglądu Energetycznego, która ma być ogłoszona 19.11.2008 r. Zob. KE ma plan zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego UE, http://biznes.gazeta-prawna.pl/artykuly/94362,ke_ma_plan_zapewnienia_bezpieczenstwa_energetycznego_ue.html, (17.11.2008).*

Sprawami energetyki w UE zajmują się także konkretne **agencje i dyrekcje** Komisji Europejskiej. Wynika to z faktu, że problemy występujące w tym sektorze odnoszą się do wielu dziedzin. Najważniejszą dyrekcją, odpowiedzialną za sprawy tego sektora, jest obecnie Dyrekcja Generalna ds. Energetyki i Transportu (TREN). Do jej głównych zadań można zaliczyć:

- działanie w zakresie tworzenia wewnętrznego rynku energii i transportu,
- dostosowywanie rozwoju transportu i energii do wymogów środowiska naturalnego,
- rozwój większych sieci europejskich w zakresie transportu i energii,
- zarządzanie transportem lotniczym,
- poprawa bezpieczeństwa transportu,
- rozpowszechnianie pozytywnych doświadczeń i sukcesów w państwach, które zgłosiły akces do Unii Europejskiej⁷.

Obecnie **Parlament Europejski** stał się jedną z najważniejszych instytucji, która pozwala na realizowanie interesu naszego kraju w obszarze energetyki. W przeciwieństwie do Komisji Europejskiej, członkowie Parlamentu wybierani są przez obywateli w bezpośrednich i równych wyborach. Powoduje to, iż pozostają oni w dużym stopniu niezależni od nacisków politycznych wywieranych na nich przez krajowych polityków. Zakres kompetencji Parlamentu Europejskiego jest jednak raczej niewielki i nieadekwatny do posiadanej legitymizacji (Parlament m.in. uczestniczy w procesie decyzyjnym, jest uprawniony do: uchwalania budżetu, przyjmowania nowych członków, zatwierdzania układów stowarzyszeniowych, kontroli pracy Komisji Europejskiej itp.). Jednakże siła tej instytucji opiera się nie tylko na jej politycznych wpływach. Między innymi właśnie z powodu swojego demokratycznego charakteru stała się ona w ostatnich czasach ważnym forum wyrażania opinii krajów, które ze względu na swój potencjał polityczny i ekonomiczny nie mogą w pełni uczestniczyć w procesach kształtowania przyszłych kierunków rozwoju zjednoczonej Europy. Wydaje się, że głos Parlamentu Europejskiego coraz częściej i uważniej słuchany jest zarówno przez polityków jak i przez opinię publiczną w krajach europejskich. Dobrym tego obrazem może być sprawa gazociągu północnego i rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2008 r. zatytułowanej: „*Rezolucja w sprawie wpływu planowanej budowy tzw. gazociągu bałtyckiego łączącego Rosję i Niemcy na środowisko naturalne Morza Bałtyckiego*”. Szeroki oddźwięk, jaki wywołał ten dokument w krajach członkowskich, niewątpliwie należy odnotować jako sukces parlamentarzystów. Warto przy tym wspomnieć, iż nasz kraj z racji swojej wielkości posiada stosunkowo wielu przedstawicieli w tej instytucji,

⁷ K. Niedziela, *Polityka Energetyczna Unii Europejskiej. Poradnik. Stan prawny na dzień 15 października 2000 r.*, Fundacja na rzecz efektywnego wykorzystania energii, Katowice 2000, s. 50 – 51.

niektórzy spośród nich sprawują istotną funkcję związane z kwestiami polityki energetycznej⁸.

5. Gazociąg północny

5.1. Zagrożenia dla Polski

Jak wcześniej nadmieniliśmy, dywersyfikacja źródeł dostaw surowców jest jednym z kluczowych elementów bezpieczeństwa energetycznego państwa. W tym kontekście budowa gazociągu północnego wpływa na stan bezpieczeństwa Polski poprzez:

- utrudnienie albo jak twierdzą niektórzy eksperci, nawet uniemożliwienie budowy połączeń gazowych z krajami skandynawskimi,
- stworzenie sytuacji, w której jakiegokolwiek inwestycje prowadzone wspólnie ze stroną rosyjską i mające na celu umocnienie roli naszego państwa jako kraju tranzytowego tracą ekonomiczną opłacalność. Wprowadzenie olbrzymich ilości gazu do północnej Europy bardzo utrudni konkurencję w pozyskiwaniu partnerów zachodnich do realizacji nowych projektów. Dotyczy to takich propozycji jak: druga, równoległa do już istniejącej instalacji, nitka gazociągu jamalskiego, czy też koncepcji gazociągu Amber.

Ten gazociąg sprawia, że również inne inwestycje, w których aktywne promowanie włącza się polski rząd mogą nie wydawać się już tak korzystne pod względem gospodarczym. Choć uzależnienie gospodarek krajów europejskich od „błękitnego surowca” stale wzrasta i wydaje się, że Europa jest w stanie przyjąć każde ilości dostarczanego gazu, to jednak widoczne są już syndromy nasycenia surowcem sprowadzanym z Rosji. Dotyczy to przede wszystkim rynku środkowoeuropejskiego. Piotr Naimski, sekretarz stanu w ministerstwie Gospodarki RP w latach 2005 – 2007, stwierdził: „nie potrzebujemy ani jednego metra sześciennego gazu rosyjskiego ponad to co już mamy”, ponadto zauważył: „(...) Konkurencja z nadmiarem rosyjskiego gazu, którego cena zależy od politycznych potrzeb Kremla nie będzie łatwa”.

Gazociąg północny zagraża interesom naszego kraju także na arenie międzynarodowej. Rosja może stosować szantaż ekonomiczny poprzez ograniczanie dostaw surowców w sytuacji konfliktów z Polską na tle politycznym. Zmniejszenie roli Polski jako państwa tranzytowego może doprowadzić do sytuacji w której znajdziemy się na tzw. „końcu rury” i wszelkie ograniczenia nałożone na nasz kraj nie będą miały znaczenia dla odbiorców z Europy Zachodniej. Rosja może także uzależniać inne kraje naszego

⁸ Z pewnością należą do tej grupy tacy europarlamentarzyści, jak: Jerzy Buzek (vice – przewodniczący Komisji Badań Naukowych i Energii), Marcin Libicki (przewodniczący Komisji Petycji), czy choćby Jacek Saryusz – Wolski (przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych).

regiony, jak Ukrainę i Białoruś. Może na powrót wciągać te kraje w swoją wyłączną strefę wpływów politycznych i ekonomicznych. Sytuacja taka jest nie do przyjęcia w kontekście realizowanej przez Polskę od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku polityki wobec wschodnich sąsiadów.

Odrębnym zagadnieniem jest tutaj problem współpracy pomiędzy rządami państw, których firmy realizują budowę gazociągu. Zacieśnienie relacji Niemcy - Rosja, z powodów historycznych, ale także i w racjonalnej ocenie różnicy potencjałów tych mocarstw i potencjału Polski, tworzy wrażenie zagrożenia dla naszego kraju.

Ponadto idea budowy tras przesyłu surowców energetycznych zapewniających bezpieczeństwo dostaw niektórym państwom UE kosztem bezpieczeństwa innych krajów powoduje załamanie się jedności wewnątrz Wspólnoty. Tym samym umacnia się podział na „lepsze” i „gorsze” państwa członkowskie. Tworzy to nie tylko zagrożenie dla jedności w dziedzinie polityki energetycznej, ale także podważa całą ideę integracji europejskiej.

5.2. Działania Polski

Budowa gazociągu północnego pozostaje w kręgu istotnych naszych interesów. Dlatego Polska podejmuje różnego rodzaju działania - na poziomie zarówno administracyjnym, jak i politycznym - mające na celu uniemożliwienie realizacji przedsięwzięcia. Oficjalne stanowisko Rady Ministrów RP⁹ zwraca uwagę przede wszystkim na kwestię ochrony Morza Bałtyckiego przed niekorzystnymi skutkami budowy gazociągu. Proponowane jest alternatywne rozwiązanie przeprowadzenia gazociągu drogą lądową (jako rozwiązania tańszego i bardziej efektywnego)¹⁰, w tym położenia większego nacisku na budowę gazociągu Amber. Według rządu inwestycja ta jest sprzeczna z polskimi interesami. W związku z tym przeciwstawia się on stanowczo finansowemu wspieraniu przedsięwzięcia przez instytucje unijne oraz inne instytucje finansowe¹¹. Reakcją na informacje o planowanej inwestycji był list Ministra Gospodarki z 22 marca 2007 roku do konsorcjum Nord Stream AG, w którym strona polska zwraca uwagę na fakt naruszenia przez planowaną inwestycję polskiej wyłącznej strefy ekonomicznej.

Strona polska, powołując się na konwencję helsińską „o ochronie środowiska morskigo obszaru Morza Bałtyckiego” oraz na konwencję z Espoo dotyczącą ocen oddziaływania na środowisko, domagała się od początku między innymi:

9 Oficjalne stanowisko wyrażone zostało w uchwale Rady Ministrów nr 88/2006 z dnia 31 maja 2006 roku oraz w piśmie Ministra Środowiska z dnia 16 lutego 2007 roku.

10 Tusk na szczycie w Rydze: Stanowisko Polski wobec Gazociągu Północnego niezmiennie, *Gazeta Wyborcza*, 04.06.2008r.

11 Odpowiedź na interpelację nr 826, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/36A414B5>.

- przedstawienia trzech alternatywnych tras, z uwzględnieniem opcji zerowej (zaniechanie inwestycji) oraz opisu wariantów przedsięwzięcia,
- szczegółowego opisu materiałów i infrastruktury,
- opis możliwego oddziaływania inwestycji na florę i faunę Morza Bałtyckiego oraz uwzględnienie sytuacji awaryjnych i ich wpływu na środowisko naturalne¹².

Stanowisko Polski w sprawie gazociągu północnego przedstawiane jest i dyskutowane na forum międzynarodowym na konferencjach i spotkaniach bilateralnych. Do tej pory stanowisko to poparły jedynie kraje basenu Morza Bałtyckiego, które jednakże są gotowe zgodzić się na inwestycję, jeżeli okaże się ona nieuciążliwa dla środowiska.

W związku z faktem, że Polska uznawana jest na mocy konwencji z Espoo za stronę narażoną w sytuacji inwestycji na dnie Bałtyku, uczestniczy ona w procedurze oceny skutków oddziaływania na środowisko poprzez konsultacje społeczne na terenach bezpośrednio zainteresowanych (województwa zachodniopomorskie, pomorskie i warmińsko - mazurskie). Podmiotem odpowiedzialnym za przeprowadzenie konsultacji był wojewoda zachodniopomorski. Pojawiły się zarzuty dotyczące nieodpowiedniego przeprowadzenia konsultacji, przede wszystkim braku informacji, co uniemożliwiło uzyskanie rzeczywistej opinii społeczności lokalnej.

Pozytywnym przykładem działania administracji jest natomiast uchwała Rady Miasta Rewal zdecydowanie potępiająca budowę gazociągu¹³.

Znaczące były także inicjatywy społeczne przeciwstawiające się inwestycji. W 2006 roku odbyła się w Darłowie konferencja na temat „Ochrony wód Bałtyku przed gospodarczą działalnością człowieka”. Wzięły w niej udział liczne małe organizacje ekologiczne. Szczegółowo władzy państwowej reprezentowali członkowie klubu parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości. Natomiast duże organizacje ekologiczne jak Greenpeace nie wykazały zainteresowania.

Konferencja została zorganizowana przez stowarzyszenie EKO „Czuwanie”. Jej celem było zwrócenie uwagi decydentów politycznych na niebezpieczeństwa związane z naruszeniem dna morza, które spowoduje budowa gazociągu.

Wynikiem konferencji były memorandum oraz list otwarty do rządów i parlamentów państw basenu Morza Bałtyckiego, organizacji pozarządowych i społeczności lokalnych, w których uczestnicy konferencji domagali się zablokowania inwestycji na dnie Bałtyku, ze względu na bardzo realne zagrożenie ekologiczne.

W 2007 r. odbyła się międzynarodowa konferencja pt. „Zagrożenia ekologiczne Morza Bałtyckiego”, zorganizowana przez Senat RP. Zwrócono na niej uwagę

¹² Stanowisko Polski wobec budowy gazociągu Nord Stream (Gazociąg Północny).

¹³ Interpelacja nr 826 do ministra gospodarki w sprawie budowy gazociągu północnego po dnie Bałtyku (koncernu Nord Stream AG).

głównie na ekologiczny aspekt projektu. Na konferencji nie pojawili się przedstawiciele Niemiec, którzy rozpatrują sprawę jedynie w kontekście gospodarczym¹⁴.

W czerwcu 2008 roku miał miejsce VII szczyt Rady Państw Bałtyckich w Rydze z udziałem przedstawicieli Polski. Jego wynikiem jest wspólne stanowisko potępiające budowę gazociągu ze względu na wymogi ochrony środowiska.

Jedyną liczącą się inicjatywą strony polskiej na wewnętrznej arenie instytucji unijnych jest słynny już raport eurodeputowanego Marcina Libickiego. Raport ten został w maju 2008 roku przyjęty przez Komisję Petycji Parlamentu Europejskiego, a następnie na jego podstawie w lipcu również w 2008 roku została przyjęta rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie wpływu planowanej budowy tzw. gazociągu bałtyckiego łączącego Rosję i Niemcy na środowisko naturalne Morza Bałtyckiego¹⁵. Rezolucja ta została szumnie okrzyczana przez polskie media sukcesem Polski. Przyglądając się bliżej, a w zasadzie porównując raport przedłożony przez posła Libickiego i rezolucję przyjętą przez Parlament Europejski można dojść do wniosku, że są to dwa różne dokumenty. Natomiast o sukcesie mówić możemy jedynie w kontekście przytłaczającej większości parlamentarnej, która poparła wspomnianą wyżej rezolucję. Dodatkowo podkreślić należy, iż nie jest ona dokumentem prawnie wiążącym, a jej znaczenie można rozważać jedynie w kategoriach politycznych.

Różnice pomiędzy raportem eurodeputowanego Libickiego, a rezolucją Parlamentu Europejskiego wynikają stąd, iż wprowadzono do niego szereg poprawek, które mocno złagodziły ostateczną wymowę dokumentu. Najistotniejszą z nich jest usunięcie z pierwotnej wersji zapisu, który wzywa „*Radę i Komisję do wykorzystania wszelkich przysługujących im środków prawnych, w celu **uniemożliwienia budowy gazociągu północnego na skalę zaproponowaną przez inwestora***” (p. 20 projektu). Taki zapis podkreślałby jednoznaczne stanowisko Parlamentu Europejskiego oznaczające głos przeciwko budowie gazociągu północnego. Ponadto w rezolucji niejako „dodatkowo” pojawiły się zapisy charakterystyczne dla poglądów państw unijnych wspierających inicjatywę budowy gazociągu północnego, które niekoniecznie pozostały w zgodzie z pierwotną wersją raportu. Podkreślone zostało m.in., że gazociąg jest jednym z priorytetowych projektów Unii Europejskiej – Parlament „*jest zdania, że Nord Stream jest projektem infrastrukturalnym o szerokim politycznym i strategicznym wymiarze zarówno dla UE, jak i dla Rosji*”, (p.1) i że „*Nord Stream umożliwi zastąpienie bardziej szkodliwych dla środowiska paliw kopalnych*” (p. 2). Taki zapis zdecydowanie kłóci się z projektem posła Libickiego, którego głównym celem było wskazanie zagrożeń ekologicznych, jakie

14 Kloc I., *Inicjatywy społeczne i parlamentarne przeciwko budowie gazociągu północnego*, <http://www.tomaszewska.pl>.

15 *petycje 0614/2007, 0952/2007, 2007/2118(INI)*

niesie ze sobą budowa gazociągu północnego. Wskazując w rezolucji na strategiczny charakter gazociągu jednocześnie pominięto bardzo istotny zapis, który znajdował się w raporcie, mówiący o tym, że „w pierwszej kolejności winny być analizowane trasy alternatywne instalacji gazociągu, nienaruszające środowiska morskiego, zwracając uwagę, że istnieje możliwość poprowadzenia takich tras od granicy rosyjskiej drogą lądową wyłącznie przez kraje Unii Europejskiej” (p.12).

Utrzymanie takiego zapisu dawałoby stronie polskiej zielone światło do przedłożenia projektu konkurencyjnego gazociągu, chociażby planowanego gazociągu Amber. W rezolucji niestety brakuje takich sugestii. Ważne z punktu widzenia interesów Polski jest to, że w rezolucji znalazły się zapisy mówiące o tym, iż w związku z tym, że gazociąg będzie budowany na obszarze Morza Bałtyckiego, który nie jest bilateralną sprawą państw, ale dobrem wspólnym państw nadbałtyckich, projekt powinien być realizowany we współpracy ze wszystkimi państwami basenu Morza Bałtyckiego zgodnie z konwencją z Espoo, Konwencją Helsińską i innymi odpowiednimi instrumentami prawnymi. Dodatkowo ciekawym zapisem w rezolucji jest stwierdzenie, że Parlament Europejski „*ubolewa nad marginalną rolą odgrywaną w tym projekcie przez UE, w szczególności przez Komisję; zwraca uwagę, że większe zaangażowanie UE zmniejszyłoby wątpliwości wielu państw członkowskich, co do projektu Nord Stream*” (p.6). Tak więc z jednej strony gazociąg jest strategicznym projektem Unii, a z drugiej strony Unia odgrywa w nim marginalną rolę.

Jednym z ważniejszych postanowień rezolucji jest to, że Nord Stream, spółka należąca do rosyjskiego Gazpromu i niemieckich firm E.ON oraz BASF, jest zobowiązana do przygotowania oceny ekologicznej inwestycji, na podstawie której kraje bezpośrednio zainteresowane wydadzą ewentualną zgodę na budowę gazociągu. Tak, więc w tej sytuacji jedyną pozostającą możliwością, a raczej koniecznością dla strony polskiej jest czekanie na wyniki oceny oddziaływania planowanego gazociągu na środowisko naturalne.

5.3. Wyniki polskich działań

Budowa gazociągu północnego jest kwestionowana w oparciu o argumenty związane z ochroną środowiska, jakkolwiek z uwagi na zagrożenia dla polskich interesów geopolitycznych argumenty urastają do wymiaru politycznego związanego z bezpieczeństwem energetycznym oraz solidarnością międzynarodową. Działania polskiej administracji, polskich eurodeputowanych oraz organizacji proekologicznych odniosły wprawdzie szereg pozytywnych efektów, jednakże nie doprowadziły do całkowitego zablokowania inwestycji. Znacznym utrudnieniem było to, że rozpoczęto przygotowania do budowy tego gazociągu jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Pierwsze studia wykonalności tego projektu zostały opracowane

w latach 1997 - 1999, a dodatkowo w grudniu 2000 r. gazociąg przebiegający po dnie Morza Bałtyckiego został uznany przez Unię Europejską za priorytetowy projekt w ramach programu Transeuropejskich Sieci Energetycznych (Trans-European Energy Networks), przy czym status ten został następnie potwierdzony w 2003 r. W związku z powyższym po 1 maja 2004 r. polskie działania kontestujące projekt Nord Stream, głównie ze względu na jego status, miały stosunkowo ograniczony wpływ i mogły koncentrować się na uwypuklaniu argumentów ekologicznych oraz bilateralnych rozmowach politycznych z zainteresowanymi stronami.

Efektom polskich starań było jednak nagłośniecie kwestii budowy gazociągu północnego oraz otwarcie rzeczywistej dyskusji na ten temat nie tylko w gronie państw nadbałtyckich, ale na forum całej Unii Europejskiej, w szczególności za pośrednictwem Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego. Należy jednak pamiętać, iż Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie wpływu planowanej budowy tzw. gazociągu bałtyckiego łączącego Rosję i Niemcy na środowisko naturalne, do końca nie przyniosła planowanych korzyści. Znajduje się w niej przecież m. in. zapis, iż: „Nord Stream jest projektem infrastrukturalnym o szerokim politycznym i strategicznym wymiarze zarówno dla UE, jak i dla Rosji”.

Ponadto należy pamiętać, że stanowisko Komisji Europejskiej od początku pozostawało niezmiennie i zgodnie z nim jedyną podstawą dla wstrzymania realizacji projektu gazociągu północnego może być niezgodność ze wspólnotowym prawem środowiskowym. W braku naruszenia przepisów dotyczących ochrony środowiska nie istnieje alternatywna podstawa prawna do działań, które mogłyby wstrzymać realizację projektu Nord Stream.

Procedura środowiskowa regulowana jest zarówno przez akty międzynarodowe w postaci konwencji z Espoo oraz Dyrektywy Rady 97/11/EC z 3 marca 1997 r., jak i narodowe przepisy dotyczące zezwoleń i licencji. W chwili obecnej w oparciu o powyższe regulacje trwają prace nad przygotowaniem raportu dotyczącego wpływu na środowisko przedmiotowej inwestycji (Environmental Impact Assessment), które mają zostać sfinalizowane w 2009 r.

Umiarkowanym sukcesem zakończyły się dotychczasowe bilateralne starania polskie podejmowane na szczeblu kontaktów politycznych z krajami basenu Morza Bałtyckiego. Wprawdzie rozmowy z Niemcami oraz Rosją nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, jakkolwiek zrozumienie oraz poparcie dla polskiego stanowiska udało się znaleźć wśród Litwy, Łotwy i Estonii, krajów w równym stopniu zagrożonych ominięciem przez nowo projektowany gazociąg, jak i w Szwecji szczególnie wyczułonej na kwestie ochrony środowiska bałtyckiego. Jednakże Polska jest krajem, który bodaj najbardziej sprzeciwia się budowie gazociągu północnego. Kraje skan-

dynawskie zwracają uwagę jedynie na kwestie ekologiczne i o ile gazociąg będzie bezpieczny pod tym względem, to nie będą wyrażać swojego sprzeciwu.

Konieczne wydaje się kontynuowanie dotychczasowych działań dyplomatycznych przy jednoczesnym zwiększeniu ich intensywności oraz większym zaangażowaniu najwyższych władz państwowych. Pozostaje także liczyć na korzystne z punktu widzenia polskiego stanowiska wyniki ekspertyz środowiskowych oraz ewentualny negatywny wpływ bieżącego kryzysu gospodarczego na powstanie gazociągu północnego.

W walce o zablokowanie gazociągu północnego Polska może także „podeprzeć się” stanowiskiem Stanów Zjednoczonych w tej sprawie. Stany Zjednoczone rozumieją bezpieczeństwo energetyczne przede wszystkim jako dywersyfikację źródeł surowców energetycznych. Dlatego uważają, iż gazociąg północny osłabia bezpieczeństwo energetyczne Europy, a także może doprowadzić do podziałów wśród krajów europejskich. Dla Stanów Zjednoczonych gazociąg północny ma charakter czysto polityczny i służyć ma Rosji jako środek nacisku.

Bibliografia

Dokumenty:

1. Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie szczytu Rady Europejskiej w dniach 15 i 16 października 2008 r.
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2003/54/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej.
3. Uchwała Rady Ministrów nr 88/2006 z dnia 31 maja 2006 r.
4. Zielona Księga: „Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii”.

Monografie i opracowania:

1. Lipiński M., Troszyński A. (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne Polski a polityka energetyczna Unii Europejskiej: konferencja zorganizowana przez Komisję*

- Spraw Unii Europejskiej, Komisję Gospodarki Narodowej oraz Komisję Rolnictwa i Ochrony Środowiska pod patronatem Marszałka Senatu Bogdana Borusewicza 30 maja 2006, Kancelaria Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2006.*
2. Kaźmierczak T., *Bezpieczeństwo energetyczne – implikacje uzależnienia Polski od importu gazu ziemnego (zarys problemu)*, Promotor, Warszawa 2008.
 3. Niedziela K., *Polityka Energetyczna Unii Europejskiej. Poradnik. Stan prawny na dzień 15 października 2000r.*, Fundacja na rzecz efektywnego wykorzystania energii, Katowice 2000.

Inne źródła:

1. *Bezpieczeństwo energetyczne Polski – raport Biura Bezpieczeństwa Narodowego.*
2. *Bezpieczeństwo energetyczne Polski*, Rurociagi nr 5/46/2006.
3. Diakonowicz M., *Bezpieczeństwo energetyczne Polski. Skąd i dokąd?*, Nafta, Gaz i Business, 2006.
4. Interpelacja nr 826 do ministra gospodarki w sprawie budowy gazociągu północnego po dnie Bałtyku (koncernu Nord Stream AG).
5. Kloc I., *Inicjatywy społeczne i parlamentarne przeciwko budowie gazociągu północnego.*
<http://www.tomaszewska.pl>.
6. Łoskot A., *Bezpieczeństwo dostaw rosyjskiego gazu do UE – kwestia połączeń infrastrukturalnych*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2005.
7. Łoskot-Strachota A., Pełczyńska-Nałęcz K., *Ekspansja Gazpromu w Unii Europejskiej – koordynacja czy dominacja?*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2008.
8. *Między potrzebą a uzależnieniem. Rosyjski gaz w bilansie energetycznym rozszerzonej UE, O przyszłości Europy, Raporty 8.*
9. Olszowski J., *Czarna czy zielona przyszłość konwencjonalnej energetyki.*
10. Podolski A., *Gaz narodowy czy europejski? Polityczne i historyczne uwarunkowania percepcji wybranych wyzwań dla bezpieczeństwa energetycznego RP*, Monitoring Polskiej Polityki Zagranicznej, CSM.
11. Tarnogórski r., *Gazociąg północny – aspekty prawne*, t.6 nr 1(29) 2006.
12. *Tusk na szczycie w Rydze: Stanowisko Polski wobec Gazociągu Północnego niezmiennie*, Gazeta Wyborcza, 4.06.2008 r.
13. Wyciszkievicz E., *Perspektywy wspólnej polityki energetycznej UE*, t.6 nr 1(29) 2006.

Strony internetowe:

1. http://ec.europa.eu/energy/index_en.html
2. <http://www.szczesniak.pl/>
3. <http://pesd.stanford.edu/>
4. <http://rynekgazu.pl/>
5. <http://www.eurogas.org/>
6. <http://www.pgnig.pl/>
7. <http://www.iea.org/>
8. <http://www.gazeta.pl>
9. <http://www.mg.gov.pl>
10. <http://biznes.gazetaprawna.pl>
11. <http://www.sejm.gov.pl>
12. <http://www.nord-stream.com/en/>

Unia Europejska wobec konfliktów międzynarodowych na przykładzie konfliktu w Gruzji

Opiekun naukowy:

Dr Robert Sobiech

Autorzy:

Maciej Pękalski

Krzysztof Pierzchała

Paweł Piotrowski

Daniel Pławiński

Andrzej Radniecki

1. Wstęp

Rozmiar sierpniowej wojny rosyjsko-gruzińskiej był zaskoczeniem dla wszystkich. Wprawdzie konflikt o Abchazję i Górną Osetię stopniowo zaostrzał się, nikt nie dopuszczał możliwości jego eskalacji do tak dramatycznych rozmiarów. Niemalże u granic Unii Europejskiej wybuchła regularna wojna, a nastąpiło to w tym samym dniu, w którym cały świat podziwiał otwarcie kolejnych letnich igrzysk olimpijskich, będących przecież uosobieniem marzeń ludzkich o światowym pokoju. Skala tego konfliktu wymusiła na Unii Europejskiej podjęcie odpowiednich działań.

Wojna rosyjsko-gruzińska z 2008 r. miała nie tylko bezpośredni wymiar dwustronny. Przy okazji okazało się, że była swoistym sprawdzianem i testem dla całej Wspólnoty Europejskiej. Po negatywnych doświadczeniach z wojny jugosłowiańskiej, reakcja była stanowcza i skuteczna. Rozpoczął się nowy etap w tym obszarze i swoiste przejście od polityki słów do polityki czynów. W wyniku tej zmiany mogliśmy poznać Unię jako ważnego aktora, mówiącego jednym głosem i liczącego się w międzynarodowej polityce. Jej aktywna mediacja od samego początku konfliktu w zasadniczy sposób pomogła stronom pokojowo zakończyć wojnę.

Przełomowym momentem w działaniach Unii było podpisanie przez strony wynegocjowanego porozumienia przez prezydenta Nicolasa Sarkozyego. Traktat gwarantował oprócz najważniejszej rzeczy, czyli zakończenia walk, także pomoc humanitarną dla uchodźców z terenów objętych konfliktem, wycofanie wojsk rosyjskich i rozpoczęcie rozmów na temat spornych terenów Abchazji i Osetii Południowej.

Wynegocjowane porozumienie było jednakże w znacznym stopniu niespektowane przez Rosję. Stworzyła tak zwaną strefę bezpieczeństwa wokół Osetii i Abchazji - powołując się na przyznane w traktacie pokojowym prawo do podejmowania doraźnych działań na rzecz pokoju. Ponadto nadal okupowała terytorium gruzińskie m.in. port w Poti, oraz niszczyła infrastrukturę komunikacyjną Gruzji. Ostatecznie 26 sierpnia prezydent Miedwiediew ogłosił niepodległość spornych terenów.

Należy przyznać, iż działania prezydencji Francji okazały się zasadniczo skuteczne. Szybko został osiągnięty najważniejszy cel, czyli zakończenie działań wojennych. Można jednak zadać pytanie, czy konflikt zakończyłby się równie szybko, gdyby pracami Unii w tym czasie przewodziła Słowenia, albo Czechy?

Wiele pytań i wątpliwości dotyczy zastosowanych przez Unię Europejską tylko miękkich środków oddziaływania kryzysowego. Jak się zdaje tylko ten rodzaj broni, tj. polityczny nacisk, był rozważany przez prezydencję francuską. Wyraźnie stwierdza to minister spraw zagranicznych Francji Bernard Kouchner w wywiadzie dla

tygodnika Newsweek z dnia 15 września 2008 r.: „nikt nie chce polityki konfrontacyjnej z Rosją” i dalej „mamy nadzieję, wierzymy, chcemy wierzyć, że Miedwiediew wyrazi wolę zintegrowania swojego kraju ze światem, (...) z poszanowaniem dla prawa międzynarodowego”. W odpowiedzi na pytanie dotyczące możliwych sankcji ekonomicznych odpowiada pytającą: „Jakie sankcje można zastosować wobec kraju, który zaopatrzuje ciebie?”, „Należy pamiętać co zrobili (Rosjanie) Ukrainie?”, następnie dodaje „Miedwiediew powiedział: Uważajcie, my też możemy nałożyć sankcje”. Kończąc wywiad stwierdza, że wobec Rosji: „Nikt nie zaproponował poważnych sankcji”.

Poniżej przedstawiamy mechanizmy i instrumenty jakimi dysponuje Unia Europejska wobec konfliktów międzynarodowych. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WZPiB) została powołana wraz z traktatem z Maastricht, który wszedł w życie w 1993 r. Oznacza to, że już od ponad 15 lat Unia Europejska próbuje odgrywać aktywną rolę w polityce międzynarodowej jako jeden podmiot. Od tamtego czasu polityka europejska nie zderzyła się z takim zagrożeniem międzynarodowym, który wymagałby pełnego uruchomienia mechanizmów WZPiB. Pewnym doświadczeniem był konflikt jugosłowiański, który jednak był ograniczony co do rozmiaru zaangażowania unijnego.

Wojna rosyjsko-gruzińska była swoistym zderzeniem idei z rzeczywistością. Pokazała całemu światu, jakiego rodzaju działania może podjąć Unia w celu rozwiązania konfliktów międzynarodowych. W naszej pracy staraliśmy się pominąć skomplikowane tło geopolityczne konfliktu rosyjsko-gruzińskiego, na które niewątpliwie nakładają się amerykańska obecność w Gruzji oraz problem bezpieczeństwa energetycznego UE. Głównym naszym celem było natomiast przedstawienie założeń WZPiB oraz konkretnych działań unijnych, podjętych w reakcji na wydarzenia sierpniowe.

2. Unia Europejska a konflikty międzynarodowe

2.1. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej – założenia, cele i instrumenty

W obecnym stanie prawnym ramy Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii określają reakcje Unii Europejskiej wobec konfliktów międzynarodowych. Przypomnijmy, że idea wspólnej europejskiej polityki zagranicznej pojawiła się już przy pierwszych projektach integracji zachodnioeuropejskiej w latach 50. ubiegłego wieku. Jednak dopiero w Traktacie Ustanawiającym Unię Europejską (podpisanym w Maastricht 7 lutego 1992 r.) utworzono Wspólną

Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa Unii (WPZiB), umiejscawiając ją w II filarze Unii Europejskiej. Polityka ta została zmodyfikowana zarówno w Traktacie Amsterdamskim (podpisanym 2 października 1997 r.), jak i w Traktacie Nicejskim (podpisanym w Brukseli 26 lutego 2001 r.).

Zakres WPZiB określony jest bardzo ogólnie jako „wszelkie kwestie dotyczące polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”. Zgodnie z Traktatem z Maastricht podmiotem WPZiB miały być zarówno UE, jak i państwa członkowskie, dopiero Traktat Amsterdamski określił UE jako wyłączny podmiot WPZiB. Początkowo zbrojnym ramieniem Unii Europejskiej miała być Unia Zachodnioeuropejska, jednak wejście w życie Traktatu Nicejskiego zakończyło związki funkcjonalne tych dwóch organizacji. Unia Europejska przejęła również od Unii Zachodnioeuropejskiej realizację tzw. misji petersberskich (są to misje pokojowe, humanitarne, ratownicze i inne zadania bojowe podejmowane poza obszarem państw członkowskich).

Zgodnie z Traktatem Amsterdamskim cele WPZiB przedstawiają się następująco¹:

- Ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów, niezależności i integracji Unii zgodnie z kartą ONZ,
- Umacnianie bezpieczeństwa UE we wszystkich formach,
- Zachowanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z kartą ONZ, Aktem Końcowym KBWE i celami Paryskiej Karty Nowej Europy,
- Wspieranie współpracy międzynarodowej,
- Rozwijanie i konsolidacja demokracji oraz rządów prawa, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności,

Najważniejszymi natomiast instrumentami WPZiB (również zgodnie z Traktatem Amsterdamskim) są²:

- zasady i ogólne wytyczne (wydawane przez Radę Europejską, mają na celu programowanie polityki zagranicznej Unii),
- wspólne strategie (również wydawane przez Radę Europejską, a realizowane są one w obszarach gdzie państwa Unii mają ważne, wspólne interesy),
- wspólne działania (uchwala je Rada Unii w sytuacjach gdy niezbędne jest podejmowanie działań operacyjnych),
- wspólne stanowiska (uchwalane przez Radę Unii, a określają podejście Unii do problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym),
- systematyczna współpraca (jest to ogólna metoda osiągnięcia celów WPZiB, konkretyzowana przez wspólne stanowiska).

1 R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 55.

2 Tamże, s. 56-60

- z kolei poza traktatowym instrumentem są wspólne oświadczenia i deklaracje polityczne (nie są one prawnie wiążące).

Najważniejszymi instytucjami Unii uczestniczącymi w realizacji WPZiB są:

- Rada Europejska (ma ona charakter programujący, zarządzający i politycznie kontrolujący),
- Rada Unii (podejmuje decyzje niezbędne do realizacji WPZiB, zawiera umowy międzynarodowe, zapewnia spójność i jednolitość prowadzonej WPZiB),
- Wysoki Przedstawiciel do spraw WPZiB (szef dyplomacji Unii),
- Prezydencja,
- Komisja Europejska (wspomaga stanowiska polityczne Unii przez stosowanie między innymi sankcji ekonomicznych),
- Parlament Europejski (jego rola ma charakter opiniodawczy).

Finansowanie WPZiB zostało podzielone pomiędzy Unię a państwa członkowskie.

2.2. Pojęcie konfliktu międzynarodowego. Instytucje Unii a konflikty międzynarodowe

Dla niniejszej pracy ważne jest zdefiniowanie pojęcia konfliktu międzynarodowego. Uznajemy, że jest to sprzeczność interesów występująca na łonie poszczególnych państw, jak i między nimi³. Najczęściej sprzeczność ta dotyczy takich wartości jak suwerenność, integralność terytorialna czy też samostanowienie. Ważne jest jednak to, że państwa mają nie tylko sprzeczne interesy, ale i je sobie uświadamiają, co odzwierciedla się w ich zachowaniu i działaniu. Innymi przesłankami warunkującymi zaistnienie konfliktu międzynarodowego są: powstanie jądra tego konfliktu (jest ono wynikiem dojścia do takiej sytuacji, w której interesy państw wzajemnie się wykluczają), czas trwania konfliktu oraz duży jego zasięg, obejmujący szerokie grupy społeczne.

Generalnie wyróżnia się trzy fazy konfliktu międzynarodowego:

- 1) początek konfliktu (powstaje typowa sytuacja konfliktowa, która doprowadza do nieuchronnej eskalacji konfliktu),
- 2) rozwój konfliktu (kolejne stadia to: tłący konflikt, kryzys, poważny kryzys i wojna),
- 3) rozwiązanie konfliktu⁴.

Zdolność Unii Europejskiej Unii do skutecznej reakcji na konflikty międzynarodowe wzrasta dzięki implementacji przepisów w zakresie II filaru, ale według

3 E. Cziomer, L. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa - Kraków 2000, s. 203.

4 Tamże, s. 207-210.

Komisji Europejskiej jest ona nadal niewystarczająca⁵. Obecnie Unia koncentruje się na zapobieganiu konfliktom (ang. *conflict prevention*). Już teraz stosuje na tym polu takie instrumenty jak współpraca na rzecz rozwoju i pomocy zewnętrznej, współpraca w ramach polityki handlowej, polityki społecznej i ochrony środowiska, stosowanie instrumentów dyplomatycznych i dialogu politycznego, współpraca z międzynarodowymi partnerami i organizacjami pozarządowymi oraz ustanowienie nowych instrumentów w dziedzinie zarządzania kryzysowego.

W grudniu 2003 r. Rada Europejska przyjęła Europejską Strategię Bezpieczeństwa (ESB). Zmierza ona do dalszej integracji i ujednoczenia podejścia do zapobiegania konfliktom i zarządzania kryzysowego. Głównym założeniem ESB jest uznanie, iż żaden z potencjalnych konfliktów nie ma charakteru wyłącznie militarnego. Każdy konflikt międzynarodowy powinien zostać rozwiązany zarówno za pomocą środków militarnych, jak i instrumentów o charakterze cywilnym.

W listopadzie 2005 r. Rada, Komisja i Parlament Europejski ogłosiły, że będą nadal opracowywać kompleksowe plany zapobiegania konfliktom międzynarodowym. Celem Unii ma być likwidacja głównych przyczyn konfliktów, takich jak: ubóstwo, wyzysk, łamanie praw człowieka czy słabość rządów. Unia ma również promować dialog i pojednanie w celu promowania pokoju. Komisja obecnie stopniowo wdraża główne wytyczne pozostałych organów Unii w zakresie zapobiegania konfliktom. Nadal rozwijane są instrumenty szybkiego reagowania i współpraca z innymi organizacjami międzynarodowymi w tym zakresie. Wreszcie Unia bierze udział w licznych inicjatywach o charakterze międzynarodowym, by wymienić tu tylko walkę z minami lądowymi czy zapobieganie rozprzestrzenianiu się broni wszelkiego rodzaju.

2.3. Unijne doświadczenia w rozwiązywaniu kryzysów międzynarodowych na przykładzie konfliktów postjugosłowiańskich

Konflikty w byłej Jugosławii, które rozpoczęły się w czerwcu 1991 r. odegrały szczególną rolę w kształtowaniu się Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Początek wojen postjugosłowiańskich był bowiem okresem kształtowania się WPZiB, a wyżej wymieniony konflikt miał być prawdziwym testem życia dla tej polityki. Miało okazać się czy Unia jest w stanie skutecznie reagować na zaistniałe konflikty międzynarodowe, zwłaszcza jeśli chodzi o zapobieganie ich eskalacji oraz ich wygaszanie. Niestety jak się okazało Unia nie podolała trudnemu zadaniu.

5 http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/cpcm/cp.htm

Po pierwsze ujawniły się wyraźne braki środków, które mogłyby zapewnić realizację ambitnych celów nakreślonych w WPZiB. Najważniejszym problemem w tym zakresie był brak możliwości użycia sił zbrojnych w celu zapobieżeniu rozprzestrzeniania się konfliktu oraz zagwarantowania przestrzegania planów pokojowych i zawieranych rozejmów.

Politycy Unii wierzyli, że w zamian za pomoc gospodarczo-ekonomiczną oraz perspektywę stowarzyszenia ze Wspólnotami narody jugosłowiańskie wyrzekną się swoich dążeń do niepodległości. Było to przekonanie błędne. Do końca 1994 r. Unia, gwarantowała około 40 rozejmów podpisanych przez strony konfliktu, które notorycznie łamano (zwłaszcza czynili to Serbowie) ze względu na bezsilność Unii i brak możliwości użycia przez nią siły militarnej. Przedstawione plany pokojowe były najczęściej odrzucane przez Serbię. Unia wielokrotnie stosowała więc wobec tego państwa sankcje ekonomiczne. Nie przynosiły one jednak pożądanego efektu. Po drugie ujawniły się wyraźne podziały wśród państw członkowskich Unii jeśli chodzi o stanowisko prezentowane wobec stron konfliktu. Wymowny był tu chociażby przykład samodzielnego uznania przez Niemcy niepodległości Słowenii i Chorwacji (23 grudnia 1991 r.), bez oglądania się na pozostałe kraje Unii.

Z drugiej strony nie można zapominać o aktywnej działalności Unii jeśli chodzi o dostarczanie pomocy humanitarnej ofiarom konfliktu (zwłaszcza uchodźcom) oraz jej udziale w odbudowie zniszczonych wojną obszarów. Nie można również pominąć licznych misji obserwacyjno-policyjnych wysyłanych przez Unię w rejon działań wojennych. Szczególnie w latach 1995 - 1999 znaczenie Unii w rejonie byłej Jugosławii wzrosło, gdyż występowała ona na tym obszarze jako swoisty stabilizator dyplomatyczno-finansowy⁶. Nie można również zapominać, że w latach 1993 - 1998 Unia podjęła 32 wspólne działania i uchwaliła 20 wspólnych stanowisk w sprawie konfliktu w byłej Jugosławii⁷. W ten sposób tworzyła się praktyka zachowania Unii wobec konfliktów międzynarodowych. Wraz z rozwojem wydarzeń w byłej Jugosławii pojawiło się na łonie Unii Europejskiej przekonanie o konieczności powołania do życia zbrojnego ramienia Unii, jako skutecznego instrumentu prowadzenia efektywnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁸.

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii stanęła przed kolejnym trudnym wyzwaniem zwłaszcza w 1998 r. Wybuchł bowiem konflikt w Kosowie, gdzie miejscowi Albańczycy zbuntowali się przeciwko serbskiemu uciskowi. Unia

6 P. Żurawski vel Grajewski, *Upokorzona Europa. Unia Europejska wobec konfliktów bałkańskich 1991-1999*, [w:] „Świat po Kosowie”, pod red. A. Magdziak-Miszewskiej, Warszawa 2000, s. 64-87.

7 J. Starzyk, *Wspólna Polityka i Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 220.

8 P. Żurawski vel Grajewski, *Upokorzona Europa. Unia Europejska wobec konfliktów bałkańskich 1991-1999*, [w:] „Świat po Kosowie”, pod red. A. Magdziak-Miszewskiej, Warszawa 2000, s. 64-87.

ponownie aktywnie zaangażowała się w próby pokojowego rozwiązania konfliktu. Efekt tych działań był jednak podobny do tego uzyskanego podczas wojen z początku lat 90. Nie przyniosło sukcesu nałożenie sankcji ekonomicznych na Serbie, podobnie jak próby doprowadzenia do rozmów pokojowych. Konflikt rozwiązała dopiero militarna interwencja NATO. Wydarzenia te ponownie pokazały, że Unia może być skuteczna jeśli chodzi o pomoc ekonomiczno-gospodarczą dla stron konfliktu, ale nie jest w stanie realizować ambitniejszych założeń WPZiB.

3. Geneza konfliktu gruzińskiego

Bezpośrednio po rozpadzie ZSRR i odrodzeniu państwowości gruzińskiej, doszło do rozwinięcia na terytorium Gruzji dwóch poważnych separatyzmów: abchaskiego i osetyjskiego. Rychło zaowocowało to wywołaniem konfliktów zbrojnych oraz powstaniem zautonomizowanych form parapaństwowych Abchazji oraz Osetii Południowej, znajdujących się pod faktyczną protekcją Rosji. Ta część regionu kaukaskiego i panująca w nim sytuacja była tłącym się zarzewiem wojny przez kilkanaście kolejnych lat, w początkowej fazie pozostając jednak poza znaczącym zainteresowaniem i działaniami państw Wspólnot Europejskich, i następnie Unii Europejskiej.

Konflikty w Abchazji i Osetii Południowej były efektem zadawnionych konfliktów etnicznych (gruzińsko-abchaskiego, gruzińsko-osetyjskiego), a także eskalacji nacjonalizmów oraz dążeń niepodległościowych Gruzji na fali pierestrojki. Przy kluczowej pomocy Rosji separatyści w wyniku konfliktów zbrojnych przejęli kontrolę nad spornymi obszarami i obronili swoją niezależność od Gruzji. Na kontrolowanych przez siebie obszarach utworzyli nieuznane przez społeczność międzynarodową organizmy parapaństwowe, będące jednocześnie protektoratami Rosji. Dla niniejszego opracowania najistotniejszy jest zatem okres po rozpadzie ZSRR, który trwał aż do wybuchu konfliktu zbrojnego w sierpniu 2008 r.

Osetia - zamieszkała przez indoeuropejskich (z grupy irańskiej) Osetyjczyków - jest historyczną krainą Gruzji. Do 1990 roku była obwodem autonomicznym w ramach Gruzjińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Na przełomie 1989/1990 ze strony władz Południwoosetyjskiego Obwodu Autonomicznego doszło do proklamowania połączenia z Osetią Północną, wchodzącą w skład ówczesnej Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Gruzja odmówiła uznania tych działań, określając je jako bezprawne. Istotną rolę odgrywały tu czynniki surowcowe oraz transportowe i komunikacyjne związane z obszarem Osetii Południowej.

Sytuacja zaogniła się i w konsekwencji doprowadziła do wybuchu w 1991 roku otwartej wojny gruzińsko-osetyjskiej. Lokalne władze utworzyły Republikę Osetii

Południowej i ogłosiły niepodległość. Kraje ówczesne Wspólnoty Europejskiej nie uznały jej niezależności, podobnie, jak większość pozostałej społeczności międzynarodowej. Osetia Południowa traktowana była jako integralna część Gruzji. Spotkanie prezydentów Gruzji (Szewardnadze) i Rosji (Jelcyna) w czerwcu 1992 r doprowadziło do zawieszenia broni. Rosja i Gruzja uzgodniły, że teren Osetii Południowej, wciąż formalnie należącej do Gruzji, patrolowany będzie przez siły pokojowe złożone z żołnierzy rosyjskich, gruzińskich i południwoosetyjskich. Stosunkowo stabilny rozejm utrzymał się do roku 2004. wówczas w wyniku pogorszenia relacji rosyjsko - gruzińskich (m. in. po wyborze M. Saakaszwiliego na prezydenta Gruzji) zaczęło dochodzić do incydentów zbrojnych.

Równolegle Gruzja zmagala się z problemem separatyzmu innego swojego regionu - Abchazji. W latach 1931-1991 Abchazja formalnie stanowiła autonomiczną republikę w ramach Gruzjińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. W 1992 r. jednostronnie ogłosiła oddzielenie się od Gruzji; rok później, przy znaczącym wsparciu Rosji wygrała wojnę o niepodległość. Do czasu wybuchu konfliktu w sierpniu 2008 r. Abchazja zdobyła wszystkie atrybuty państwa, oprócz uznania międzynarodowego. Od 1993 r. na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ w Abchazji funkcjonowała misja obserwacyjna ONZ (UNOMIG), a od 1994 r. w Abchazji działały rosyjskie siły pokojowe (formalnie podległe WNP), liczące kilka tysięcy ludzi. Rozmowy pokojowe prowadzone przy udziale Abchazji, Gruzji, Rosji i ONZ nie doprowadziły jednak do przełomu. Głównym punktem spornym pozostawał status Abchazji i powrót gruzińskich uchodźców do całej republiki.

W roku 2007 władze Gruzji zaproponowały utworzenie Autonomicznej Republiki Osetii Południowej, wchodzącej w skład Gruzji. W kwietniu 2007 parlament Gruzji powołał na terenie Osetii Południowej Tymczasową *Jednostkę Terytorialną Osetii Południowej* wraz z *Tymczasową Administracją Osetii Południowej*. Tymczasem ogłoszenie przez Kosowo niepodległości w lutym 2008 roku zachęciło separatystyczne władze Osetii Południowej do oderwania się od terytorium Gruzji. Prezydent autonomii zapowiedział że będzie się domagał od Trybunału Konstytucyjnego Rosji uznania swojej republiki za część terytorium Federacji Rosyjskiej. W sierpniu 2008 roku, po załamaniu rozmów gruzińsko-osetyjskich, doszło do eskalacji konfliktu i wybuchu starć zbrojnych pomiędzy wojskami gruzińskimi, a armią rosyjską.

4. Gruzja w polityce UE

Okres lat 90. był czasem zamrożenia konfliktów w Gruzji i utrzymywania rosyjskich wpływów w Abchazji i Osetii Południowej. Nie ulega wątpliwości, że to Rosja swoim wsparciem zapewniła abchaskim i osetyjskim separatystom zwycięstwo. Przejawem uznania zależności Gruzji od Rosji w wyniku konfliktów

było przystąpienie Gruzji do WNP w 1994 roku. Jednak model stworzony wokół konfliktów, oparty na ograniczonych siłach Gruzji i parapaństwach oraz dominacji Rosji nie wytrzymał próby czasu w związku z zachodzącymi przemianami geopolitycznymi.⁹

Na Kaukazie Południowym widoczne były zatem coraz aktywniejsze działania Zachodu - UE oraz poszczególnych państw członkowskich (ale także USA i NATO). Obecność Zachodu wyzwoliła też w samej Gruzji inicjatywy zmierzające do przemian w państwie. Przyczynami zmian w podejściu Unii Europejskiej do Gruzji było przede wszystkim rozszerzanie wspólnoty na wschód i w konsekwencji troska o bezpieczeństwo obszarów sąsiadujących z Unią. Pewną rolę odgrywało także zapotrzebowanie na surowce, konieczność dywersyfikacji szlaków transportowych.

Konflikty w Gruzji w coraz większym stopniu zaczynały zatem dotyczyć Zachodu, a przede wszystkim Unii Europejskiej jako całości. Było to głównie związane ze stale rosnącym zaangażowaniem politycznym UE w Gruzji, jak np. wsparcie reform, czy też gospodarczym - m.in. budowa infrastruktury przesyłu gazu i ropy. Wybuch otwartych walk wokół gruzińskich separatyzmów groziłby destabilizacją Południowego Kaukazu, w znacznym stopniu przekreślając działania podjęte wobec regionu w ostatnich latach przez UE (ale także przez NATO i USA). Jednocześnie sytuacja na Kaukazie Południowym, a zwłaszcza same separatyzmy stawały się elementem procesu określania pozycji geopolitycznej między stroną zachodnią, reprezentowaną w dużej mierze przez UE, a Rosją.

Ta ostatnia dążyła do utrzymania wpływów w regionie, strona zachodnia zaś do podtrzymania i umocnienia zdolności do efektywnego promowania w krajach sąsiedzkich demokracji i modernizacji gospodarczej.¹⁰ Zgodnie z założeniem, że demokracja jest fundamentem bezpiecznego świata, UE zwiększyła presję na Gruzję w celu budowy demokratycznych i skutecznych instytucji i mechanizmów państwowych. Znacząco ułatwiło to objęcie władzy przez reformatorską ekipę M. Saakaszwilego w 2003 r.¹¹ Na rewolucyjną skalę rozpoczął się proces reformy państwa gruzińskiego, który miał dostosować Gruzję do standardów unijnych oraz ewentualnie zapewnić Gruzji członkostwo w tej organizacji. Reforma państwa odbywała się przy ogromnym wsparciu finansowym, politycznym i eksperckim ze strony Zachodu. W roku 2004 Gruzja objęta została unijną Europejską

9 K. Strachota, W. Bartuzi, *Reintegracja czy rekonkwista? Gruzja wobec Abchazji i Osetii Południowej w kontekście uwarunkowań wewnętrznych i międzynarodowych*, Warszawa 2008, s. 13-14.

10 W. Bartuzi, K. Pełczyńska-Nałęcz, K. Strachota, *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: rozmrożone konflikty pomiędzy Rosją a Zachodem*, Warszawa 2008, s. 2-3.

11 K. Strachota, W. Bartuzi, *op. cit.*, s. 15.

Polityką Sąsiedztwa. Wypracowano także dwustronny Plan Działania (2006) UE z Gruzją.¹²

Niewątpliwie jednym z najistotniejszych elementów określania pozycji Gruzji w unijnej polityce było podpisanie w 1996 r. wzajemnego Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy (Partnership and Co-operation Agreement - PCA), które weszło w życie w 1999 r. Stanowi ono podstawę prawną relacji UE - Gruzja. Umowa opiera się na poszanowaniu prawa międzynarodowego, praw człowieka, a także zasad gospodarki rynkowej. Przewiduje współpracę w dziedzinie dialogu politycznego, handlu, inwestycji, spraw gospodarczych, legislacyjnych i współpracy kulturalnej. Dialog ten opierać się ma na wspólnym zobowiązaniu do promowania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, jak również pokojowego rozstrzygania sporów.

Zmiany zapoczątkowane w Gruzji „rewolucją róż” w listopadzie 2003 r., oraz stonkowo wolne i sprawiedliwe wybory prezydenckie i parlamentarne, były bardzo przychylnie przyjęte przez UE. Decyzja Rady z czerwca 2004 r. oferująca Gruzji włączenie w Europejską Politykę Sąsiedztwa, stanowiły znaczący krok naprzód w stosunkach UE - Gruzja. Dotąd stosunki UE z krajami byłego ZSRR opierały się na Umowach o Partnerstwie i Współpracy (PCA). Po rozszerzeniu Unii w 2004 r. umowy te okazały się być niewystarczające. Stworzenie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i objęcie systemem współpracy najbliższych sąsiadów i strategicznych partnerów dawało gwarancję na stabilizację polityczną i ekonomiczną w regionie. Priorytetem stało się zatem zwiększenie strefy bezpieczeństwa i stabilności w obrębie UE. Przewidziano też, że polityką objęta zostanie m. in. Gruzja. Celem EPS nie została integracja krajów objętych tą polityką ze strukturami unijnymi, a sprzyjanie rozwojowi państw, zwiększenie stabilności oraz bezpieczeństwa regionalnego. Gruzja, godząc się na przystąpienie do EPS, zobowiązała się również do współpracy z UE w dziedzinie gospodarczej, politycznej, kulturowej, jak również w takich kluczowych obszarach jak energia, transport i kwestie migracji. Nadrzędnym celem i założeniem EPS zostało zapobieganie tworzeniu się nowych linii podziału, które mogłyby zmarginalizować i doprowadzić do izolacji krajów nie będących członkami UE. Podstawę i bazę prawną dla działania EPS stanowi Dokument Strategiczny Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, przyjęty przez Radę Unii Europejskiej 12 maja 2004 r. Wprowadza on nowy instrument współpracy - Plan Działania (Action Plan), czyli uzgodnione wspólnie porozumienia w sprawie partnerstwa na rzecz reform, które określają krótko- i średnioterminowe priorytety reform. Przynależność Gruzji do EPS zagwarantowało jej uprzywilejowane relacje ze Wspólnotą i dało możliwość zacieśnienia stosunków politycznych i gospodarczych, a w perspektywie przyszłości powstanie

¹² Tamże, s. 15.

strefy wolnego handlu. Przewidziano, że Gruzja będzie mogła w perspektywie czasu uzyskać prerogatywy w dostępie do unijnego rynku wewnętrznego korzystając między innymi z czterech swobód w przepływie osób, kapitału, towarów i usług. Ułatwienia mają być udostępniane po wywiązaniu się przez Gruzję z politycznych obietnic przeprowadzenia reform określonych w Planach Działania.¹³

Pomoc Wspólnot Europejskich dla Gruzji w latach 1992-2004 wyniosła niemal 420 mln €. Pomoc humanitarna (ECHO, a przede wszystkim pomoc żywnościowej w ramach EFOGR) stanowiła 160 mln € i w głównej mierze przyczyniła się do złagodzenia bardzo poważnej sytuacji w Gruzji w połowie lat dziewięćdziesiątych. Pomoc w ramach programu TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States - Program Pomocy Technicznej dla Wspólnoty Niepodległych Państw) to ponad 110 mln € oraz Food Security Programme to kolejne 70 mln €. W okresie po uzyskaniu przez Gruzję niepodległości, program TACIS przyczynił się do przechodzenia kraju w kierunku gospodarki rynkowej, w szczególności poprzez udzielanie pomocy w zakresie prawnym, poparcia Gruzji w dążeniu do WTO oraz w zbliżaniu gruzińskiego prawodawstwa do prawodawstwa UE. Food Security Programme (FSP) stał się z kolei ważnym instrumentem wspierania reform w obszarze rolnictwa, ubezpieczeń społecznych i zarządzania finansami publicznymi. The Macro-Financial Assistance (pomoc makrofinansowa) ułatwiła Gruzji redukcję zadłużenia poprzez wsparcie budżetowe (110 mln € pożyczki, a 55 mln € w formie dotacji, z czego 31,5 mln € zostały faktycznie wypłacone). Europejska Inicjatywa na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (The European Initiative for Democracy and Human Rights) zapewniła wsparcie dla gruzińskiego społeczeństwa obywatelskiego, finansując m. in. programy w dziedzinie reformy sądownictwa. UE zabezpieczyła również wsparcie przewidziane dla gruzińskiego bezpieczeństwa i rozstrzygania konfliktów wewnętrznych (regiony Abchazji i Osetii Południowej).

W strategii na rzecz Gruzji 2003-2006 (Country Paper Strategy) określono trzy obszary koncentracji skoordynowanych działań, polityk i instrumentów: 1) promowanie praworządności, dobrego sprawowania rządów i poszanowania praw człowieka i demokratycznych instytucji, w tym wzmocnienie podmiotów społeczeństwa obywatelskiego; 2) ograniczenie ubóstwa; 3) zwiększenie stabilności i bezpieczeństwa poprzez środki budowy zaufania mających na celu zapobiegania i rozstrzygania konfliktów wewnętrznych i działań na rzecz dotkniętych nimi populacji. W 2007 roku Gruzja otrzymała 24 mln € pomocy unijnej. W dalszym ciągu główny nacisk położono na priorytetowe reformy, uzgodnione w planie działania w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Ogólna alokacji środków w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa dla Gruzji na lata 2007-2010 określono na

13 <http://ec.europa.eu/world/enp/>, http://eup.wse.krakow.pl/?page_id=134

sumę ponad 120 mln €. Od 1992 roku Gruzja otrzymała łącznie 505 mln € pomocy wspólnotowej.¹⁴

5. Instytucje Unii Europejskiej wobec konfliktu gruzińsko-rosyjskiego

Nadzwyczajny Szczyt Rady Europejskiej był impulsem dla wszystkich instytucji Unii Europejskiej. Od tego spotkania następuje znaczne zintensyfikowanie prac niemal we wszystkich gremiach decyzyjnych Wspólnoty.

5. 1. Komisja Europejska

Najważniejsze kroki podjęła Komisja Europejska. Już 7 września wydano decyzję o przeznaczeniu 6 mln € na pomoc humanitarną dla obszarów dotkniętych konfliktem (państwa członkowskie wyasygnowały 8,4 mln €). Była to pierwsza poważna pomoc finansowa dla Gruzji po wybuchu wojny 8 sierpnia. Została ona skierowana na tereny najbardziej dotknięte wojną (Osetia Południowa oraz rejon miasta Gori). Czerwony Krzyż i Czerwony Półksiężyc, wyspecjalizowane agendy ONZ, a także w niewielkiej części organizacje pozarządowe zajęły się dystrybucją tych środków¹⁵.

Komisja Europejska skierowała także do Gruzji misję ekspertów, mającą na celu ocenę potrzeb w zakresie pomocy humanitarnej. Jednak już 2 września Komisarz ds. stosunków zewnętrznych Benita Ferrero-Waldner powiedziała, że „na pomoc przesiedleńcom, których liczbę szacuje się na 20-30 tys. osób, należałoby przeznaczyć kwotę 110 mln €”¹⁶.

Odpowiedzią na te potrzeby była międzynarodowa Konferencja Donatorów w Brukseli, która odbyła się 22 października. Zwołała ją właśnie Komisja Europejska, a także Bank Światowy oraz prezydencja francuska i przyszła prezydencja czeska. Komisję reprezentował Przewodniczący, Jose Manuel Barroso oraz komisarz Ferrero-Waldner. Z delegacji pozostałych organizatorów obecni byli: Shigeo Katsu Wiceprezydent Banku Światowego, Bernard Kouchner minister spraw zagranicznych Francji oraz Karel Schwarzenberg szef dyplomacji czeskiej. W obradach brało udział 67 przedstawicieli różnych państw na szczeblu ministerialnym oraz delegaci wielkich instytucji finansowych, wśród których oprócz Banku Światowego

14 http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/georgia_country_report_2005_en.pdf

15 http://ec.europa.eu/news/external_relations/080902_1_pl.htm

16 http://ec.europa.eu/external_relations/georgia/eu_georgia_summary/index_en.htm

znalazły się: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju.

Jacek Saryusz-Wolski, obecny na obradach z ramienia Parlamentu Europejskiego, zwięźle i trafnie określił zadanie, jakie stało przed uczestnikami: „Kluczowym problemem dla Unii Europejskiej i Banku Światowego jest przygotowanie planu pomocy dla Gruzji, który jednocześnie wspomagałby procesy demokratyczne”¹⁷. Przekładając to na język praktycznych celów, konferencja miała za zadanie zebranie odpowiednich środków finansowych na odbudowę zniszczonej w wyniku działań wojennych Gruzji, ze szczególnym uwzględnieniem odbudowy infrastruktury, integracji przesiedleńców oraz zapewnienia stabilności makroekonomicznej i wzrostu gospodarczego.

Obradujący przedstawiciele dysponowali już dość rzetelną oceną potrzeb, czyli tzw. „Join Needs Assessment”. Z tego raportu, sporządzonego wspólnie przez Komisję Europejską i Bank Światowy wynikało, że Gruzja w ciągu najbliższych trzech lat potrzebuje na odbudowę co najmniej 2,38 mld €. Zaproponowana suma pieniędzy znacznie przewyższyła te potrzeby i wyniosła 4,5 mld dolarów, czyli 3,4 mld €. Dlatego jak stwierdził gruziński premier Lado Gurgenidze “Zadeklarowana kwota przeszła nasze najsmielsze oczekiwania”¹⁸.

Wkład Unii Europejskiej w tym przedsięwzięciu nie ograniczał się jedynie do współorganizowania konferencji. Spośród całej oferowanej pomocy największą sumę zaoferowała Wspólnota, przeznaczając na odbudowę Gruzji na najbliższe 3 lata 863 mln € (1,1 mld dolarów). Ponad dwie trzecie tej sumy wyłoży sama Komisja Europejska, która na konferencji w Brukseli obiecała 500 mln €. Pozostałą część, czyli 363 mln €, popłynęła bezpośrednio od państw członkowskich, w tym na przykład z Polski 5,5 mln. Jeszcze do końca 2008 r. z pakietu pomocowego KE do Gruzji zostanie przekazanych 181,9 mln euro¹⁹.

Pieniądze wyłożone przez Komisję Europejską w znacznej części pochodzą z różnych funduszy lub agend wspólnotowych. Wśród nich warto wymienić: EISP (Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa), ECHO (Biuro Pomocy Humanitarnej Wspólnoty Europejskiej) i ESDP (Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony). Środki te mają być docelowo przeznaczone na:

1. Pomoc humanitarna - pomoc na zasiedlenie dla 350 tys. uchodźców, także dla tych, którzy musieli opuścić swoje miejsce zamieszkania przed wybuchem konfliktu.

17 <http://www.saryusz-wolski.pl/strona.php?d=4&id=171>

18 <http://www.psz.pl/tekst-14292/455-ml-dolarow-na-odbudowe-Gruzji>

19 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/645&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

2. Makroekonomiczną stabilizację - transfer pieniędzy wprost do gruzińskiego budżetu w celu zrekompensowania utraconych przez Gruzję w wyniku wojny dochodów.
3. Odbudowa i wspieranie rozwoju infrastruktury - zwłaszcza w sektorze energetycznym²⁰.

5.2. Rada Unii Europejskiej

Polityka Unii Europejskiej wobec Gruzji nie ograniczała się jedynie do działań Komisji Europejskiej. Równie ważne kroki podjęła Rada Unii Europejskiej. Na zdecydowaną uwagę zasługuje zwłaszcza misja EUMM, czyli Europejska Misja Monitorująca (European Union Monitoring Mission). Już 5 września unijni ministrowie spraw zagranicznych na nieformalnym spotkaniu w Awinionie dyskutowali o wysłaniu specjalnej misji UE do Gruzji. Ostateczne decyzje zapadły na oficjalnym zebraniu Rady 15 września w Brukseli. Skutkiem tego było przybycie 1 października do rejonów konfliktu 200 obserwatorów²¹, których podstawowym zadaniem było nadzorowanie realizacji przez stronę rosyjską porozumienia Sarkozy-Miedwiediew z 8 września.

EUMM jako wyłączna inicjatywa Unii Europejskiej jest prowadzona w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Niezależnie od tego europejska misja nawiązała współpracę z podobnymi kontyngentami wysłanymi do Gruzji z ramienia OBWE czy ONZ. EUMM wypełnia również zadania stabilizacyjne, takie jak zagwarantowanie bezpieczeństwa uchodźcom wracającym do domów. Ponadto obserwatorzy wezmą udział w „ustalaniu środków budowy zaufania (CBM) między Tbilisi a stolicami zbuntowanych republik”²².

W ramach misji swoich przedstawicieli wysłało 11 państw - Belgia, Hiszpania, Litwa, Łotwa, Estonia, Francja, Niemcy, Polska, Szwecja, Włochy i Wielka Brytania. Największy udział mają Francja i Niemcy - Berlin już na zebraniu Rady obiecał obsadę 1/5 z 200-osobowej misji, Paryż ok. 20 osób. Podobnie postąpiły Wielka Brytania, Rumunia i Polska. Inne państwa wysłały od 2 do 20 swoich przedstawicieli. Decyzją Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Javier Solana, na czele EUMM stanął Niemiec Hansjoerg Haber.

Warto jeszcze zaznaczyć, że unijna misja nie jest misją czysto cywilną. Obserwatorzy posiadają policyjne i militarne zaplecze wraz z lekkimi pojazdami opancerzonymi. Siły te zostały wysłane w obszary najbardziej

20 Tamże...

21 Wg agencji PAP obecnie w unijnej misji uczestniczy 340 obserwatorów.

22 http://www.psz.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=13690

dotknięte konfliktem, takie jak: Tbilisi, Gori, Zugdidi oraz czarnomorski port Poti.

Misja EUMM - mimo ograniczonego charakteru - miała niebagatelne znaczenie w ustanawianiu pokoju w konflikcie rosyjsko-gruzińskim. Europejscy obserwatorzy pozwolili na rzetelną ocenę sytuacji i nie będzie chyba przesadą stwierdzenie, że stanowili pewien rodzaj nacisku na stronę rosyjską. 10 października Javier Solana ogłosił, że Rosja wycofała swoje wojska z terenów Gruzji, wyłączając jednak z tego obszar separatystycznej republiki. Jak stwierdził w swoim komunikacie Solana: „Mamy nadzieję, że pozwoli to ludziom, którzy musieli opuścić miejsce zamieszkania, powrócić do domów i przyczyni się do normalizacji życia w tych regionach”²³.

5.3. Parlament Europejski

Parlament Europejski również wyraził swoje stanowisko wobec burzliwych wydarzeń sierpniowych. Już 1 września przeprowadził debatę nad postanowieniami nadzwyczajnego szczytu Rady Europejskiej, w której europosłowie rozmawiali o sytuacji w Gruzji i o relacjach unijno-rosyjskich. W efekcie 3 września PE przyjął rezolucję, w której deputowani wyraźnie opowiedzieli się za poszanowaniem suwerenności i integralności terytorialnej Gruzji, a także wezwali Rosję do wycofania swoich wojsk z zajętych obszarów. Parlament potępił także masowe grabieże dokonywane przez wojska rosyjskie oraz wezwał Radę Unii i Komisję Europejską do rewizji dotychczasowej polityki UE względem Rosji.

Parlament wyraźnie odniósł się w uchwale do nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej. Pełną aprobatę zyskała zwłaszcza decyzja o odroczeniu negocjacji w sprawie zawarcia nowej umowy o partnerstwie i współpracy z Rosją. Eurodeputowani stoją także na stanowisku zacieśnienia współpracy z Tbilisi, szczególnie odnośnie ułatwień wizowych oraz wzmocnienia polityki sąsiedztwa w jej wymiarze wschodnim. W rezolucji wezwano także obie strony konfliktu do współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym, w celu ukarania winnych zbrodni wojennych.

6. Nadzwyczajny szczyt Rady Europejskiej poświęcony Gruzji

Francja sprawująca prezydencję UE ogłosiła 24 sierpnia 2008 r., decyzję o zwołaniu nadzwyczajnego spotkania Rady Europejskiej. Wyznaczono termin na 1 września 2008 r. w Brukseli. Na szczycie miały zostać poruszone w szczególności kwestie pomocy dla Gruzji oraz przyszłych relacji z Rosją. O zwołanie spotkania

23 http://www.psz.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=14008

apelowały przede wszystkim Polska i państwa bałtyckie. Wskazywały na fakt niewywiązywania się Rosji z wypełniania postanowień sześciopunktowego porozumienia pokojowego zawartego przez prezydentów Miedwiediewa i Saakaszwilogo. Radosław Sikorski, polski minister spraw zagranicznych, już 9 sierpnia 2008 r. złożył prośbę o zwołanie szczytu do prezydencji francuskiej²⁴.

Francja przygotowała na szczyt projekt konkluzji, które ograniczały się jedynie do ostrej retoryki i nie wspominały o możliwych restrykcjach wobec Rosji. Stanowisko francuskie poparli Niemcy, Włosi, Grecy i Hiszpanie. Przeciwno temu ostro zaoponowała Wielka Brytania. Grożąc wetem, wymusiła przyjęcie zapisu, że rokowania nad umową o partnerstwie między Unią a Rosją zostaną zawieszane do czasu, gdy Kreml wycofa swoje wojska na pozycje zajmowane przed 7 sierpnia. Gordon Brown oświadczył: „Chcemy dobrych stosunków z Rosją, ale po tym, co się wydarzyło w ostatnich tygodniach, nie możemy udawać, że wszystko będzie nadal bez zmian”²⁵. Brytyjskie stanowisko wsparła Polska i inne państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Jednak Polska tuż przed szczytem złagodziła swój ton, a przedstawiciele rządu jak i kancelarii prezydenta w swoich wypowiedziach unikali sformułowań, które mogłyby wywołać głęboki kryzys w już i tak bardzo napiętych stosunkach Warszawy z Moskwą.

Polska postawiła raczej na koordynację stanowisk i dlatego przed rozpoczęciem szczytu premier Tusk uzgodnił z przywódcami Rumunii, Bułgarii, Czech, Słowacji, Finlandii, Słowenii i krajów bałtyckich, w jaki sposób domagać się stanowczej reakcji Brukseli. Polska podczas spotkania naciskała również na umieszczenie w konkluzjach zapisu odnośnie współpracy państw unijnych w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, co ostatecznie udało jej się osiągnąć.

6.1. Konkluzje Rady Europejskiej

Państwa unijne zaprezentowały swoje stanowisko we wnioskach końcowych szczytu, ujętych w 11 punktach²⁶. Państwa UE jednomyślnie wyraziły zaniepokojenie konfliktem i jego konsekwencjami oraz nieproporcjonalną reakcją Rosji. Potępiły również jednostronną decyzję Rosji o uznaniu niepodległości Abchazji i Osetii Południowej i wezwały pozostałe państwa, by odmówiły ich uznania. Podkreśliły również, że pokojowe i trwałe rozwiązanie konfliktów w Gruzji powinno być oparte na pełnym poszanowaniu zasad niezależności, suwerenności i integralności terytorialnej, które zostały uznane przez prawo międzynarodowe.

24 http://www.novinite.com/view_news.php?id=95976

25 http://www.dziennik.pl/swiat/article231021/Unia_potepia_Rosje_ale_bez_sankcji.html

26 <http://www.ukie.gov.pl/www/serwispr.nsf/0/F1D9DF6D350FDD6EC12574B80028D212?open>

Państwa wyraziły zadowolenie, że sześciopunktowe porozumienie osiągnięte 12 sierpnia w wyniku wysiłków mediacyjnych Unii Europejskiej, doprowadziło do zawieszenia broni, poprawy warunków, niesienia ofiarom pomocy humanitarnej oraz do wycofania znacznej części rosyjskich sił zbrojnych. Jednocześnie wezwały do pełnego wypełniania postanowień tego planu.

Zdaniem państw, poza niesieniem pomocy ofiarom, najpilniejszą kwestią jest ustanowienie międzynarodowego mechanizmu nadzoru, przewidzianego w pkt. 5 porozumienia, który ma zastąpić dodatkowe środki bezpieczeństwa stosowane przez Rosję na sąsiadującym obszarze Osetii Południowej i w którym Unia jest gotowa wziąć udział. Kolejną pilną kwestią jest otwarcie na szczelbu międzynarodowym rozmów przewidzianych w pkt. 6 porozumienia, na temat sposobów zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności w Abchazji i Osetii Południowej.

Unia Europejska wyraziła gotowość do wsparcia - także w terenie - wszelkich wysiłków zmierzających ku pokojowemu i trwałemu rozwiązaniu konfliktów w Gruzji. Zdecydowała w szczególności o natychmiastowym wysłaniu misji rozpoznawczej, której zadaniem będzie pomoc w gromadzeniu informacji i określenie warunków zwiększonego zaangażowania Unii Europejskiej. Poza pomocą doraźną, UE wyraziła gotowość niesienia dalszej pomocy na rzecz odbudowy Gruzji, w tym na obszarach Osetii Południowej i Abchazji.

UE postanowiła także zacieśnić swoje stosunki z Gruzją, w tym przez ułatwienia wizowe i ewentualne ustanowienie pełnej i pogłębionej strefy wolnego handlu, jak tylko zaistnieją ku temu warunki. Unia podjęła się zorganizowania konferencji międzynarodowej na rzecz pomocy w odbudowie Gruzji i zwróciła się do Rady i Komisji o rozpoczęcie stosownych przygotowań. Rada Europejska postanowiła także powołać specjalnego przedstawiciela Unii Europejskiej ds. kryzysu w Gruzji.

Unia Europejska uznała, że w związku z kryzysem zaistniała silna potrzeba wspierania współpracy regionalnej i umacniania stosunków ze wschodnimi sąsiadami, szczególnie w ramach polityki sąsiedztwa, rozwoju „synergii czarnomorskiej” i „partnerstwa wschodniego”.

W związku z kryzysem państwa postanowiły działać w dziedzinie bezpieczeństwa dostaw energii, w szczególności w dziedzinie dywersyfikacji źródeł energii i tras dostaw.

Państwa UE stwierdziły, że w wyniku kryzysu w Gruzji stosunki między UE a Rosją znalazły się na rozdrożu oraz że w interesie Rosji leży unikanie izolowania się od Europy. Ze swojej strony Unia Europejska wyraziła gotowość do partnerstwa i współpracy w poszanowaniu leżących u jej podstaw zasad i wartości, oczekując od Rosji odpowiedzialnego zachowania i dotrzymania przez nią wszystkich zobowiązań²⁷.

27 http://www.ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-09_2008/PFUE-01.09.2008/conseil_europeen_0901

Rada Europejska upoważniła swojego przewodniczącego do kontynuowania dyskusji z myślą o pełnym wprowadzeniu w życie sześciopunktowego porozumienia. W tym celu 8 września Przewodniczący Rady Europejskiej miał udać się do Moskwy w towarzystwie Przewodniczącego Komisji i Wysokiego Przedstawiciela. Posiedzenia dotyczące negocjacji w sprawie umowy o partnerstwie zostały wstrzymane do czasu wycofania się oddziałów na pozycje zajmowane przed 7 sierpnia.

7. Wnioski

Jednym z najistotniejszych wniosków płynących z analizy reakcji wobec tej wojny jest pokazanie, że Unia Europejska jest zdolna skutecznie reagować na konflikty międzynarodowe. Mimo widocznego wewnętrznego pęknięcia na kraje wspierające Gruzję, jak Polska czy Szwecja, oraz kraje prorosyjskie jak Niemcy czy Włochy, możliwe okazało się wypracowanie kompromisu i przedstawienie jednego wspólnego stanowiska. Widoczne to było, gdy na nadzwyczajnym szczycie 27 krajów zdecydowano zawiesić negocjacje z Rosją w sprawie nowego porozumienia o partnerstwie i współpracy (PCA), dotyczącego m. in. handlu i wiz.

Po raz pierwszy udało się też w czasie kryzysu zwołać nadzwyczajny szczyt, który okazał się sukcesem. Należy przypomnieć, że poprzedni szczyt z 2003 r. w sprawie wojny w Iraku wyraźnie podzielił Wspólnotę i doprowadził do największego kryzysu w Unii w sprawie polityki zagranicznej.

Należy wziąć po uwagę pomoc jaką otrzymała Gruzja. Wojna odbiła się przede wszystkim na gruzińskiej gospodarce. Wzrost gospodarczy wyhamował z 12,5% do obecnych 3,5%, zaś inflacja wzrosła do poziomu 9,3%. Obroty firm gruzińskich spadły średnio o 40%, a szereg firm zagranicznych, jak np. KazMunaiGaz, wycofało się z planów inwestycyjnych w Gruzji.

W tym kontekście obiecana pomoc przez Unię Europejską, Stany Zjednoczone i Międzynarodowy Fundusz Walutowy w wysokości 4,5 mld dolarów jest niezbędna do odbudowy kraju, tj. dróg, torów kolejowych, mostów portów. Z obiecanych pieniędzy do dnia dzisiejszego wpłynęły jedynie środki na pomoc dla 40 tys. uchodźców z Osetii Południowej.

Widocznym i pozytywnym znakiem jest misja obserwatorów z Unii Europejskiej w ostatecznej liczbie ok. 340, których głównym zadaniem jest monitowanie wycofywania wojsk rosyjskich, stabilizacja, łagodzenie sporów i ułatwianie kontaktów między stronami konfliktu.

7.1 Trzy postawy wobec Rosji

Państwa członkowskie UE prezentowały bardzo odmienne opinie na temat działań, które powinna podjąć Unia w obliczu konfliktu gruzińskiego. Wykryształował się podział na 3 obozy, w których znalazły się państwa o podobnych stanowiskach. Pierwsza grupa to państwa reprezentujące krytyczny stosunek wobec działań rosyjskich w Gruzji (Polska, Szwecja, kraje bałtyckie i niektóre inne kraje Europy Środkowej, m.in. Czechy i Węgry). Postulowały zajęcie twardego stanowiska wobec Rosji, z sankcjami włącznie. Domagały się od Rosji jak najszybszego wycofania wojsk na pozycje zajmowane przed wybuchem gruzińskiego konfliktu oraz pozostawienia w Abchazji i Osetii Południowej jedynie niewielkich rosyjskich sił pokojowych. Państwa te postulowały również, aby Unia zawarła z Gruzją układ stowarzyszeniowy i określiła termin zniesienia wiz. Postawa państw Europy Środkowej i Wschodniej wynikała przede wszystkim z własnych, bolesnych doświadczeń historycznych z Rosją, natomiast Szwecja jest tradycyjnie zaangażowana w działania mające zapobiegać łamaniu praw człowieka. Grupę wsparła swoim stanowiskiem Wielka Brytania. Premier Gordon Brown stwierdził, że Unia Europejska powinna zawiesić negocjacje nowego dokumentu o „partnerstwie i współpracy” z Rosją²⁸. Zasugerował wręcz możliwość nałożenia sankcji, jeśli Moskwa nadal będzie lekceważyła prawo międzynarodowe²⁹.

Druga grupa to państwa, które zajęły dość łagodne stanowisko wobec poczynąń Rosji w Gruzji (Włochy, Hiszpania, Grecja, Bułgaria, Austria, Cypr, Belgia). Motywowane były przede wszystkim względami interesów gospodarczych (import gazu i ropy z Rosji) bądź bliskości kulturowej (państwa prawosławne). Chciały uniknąć bezpośredniej konfrontacji z Moskwą. Włoski minister spraw zagranicznych Franco Frattini, na łamach *Corriere della Sera* pisał: „Jeśli niektóre kraje myślą, że możemy zerwać więzy z Rosją, powinny wyjaśnić więc, w jaki sposób mamy radzić sobie z takimi kwestiami jak irański program nuklearny”³⁰.

W trzeciej grupie znalazły się państwa, które nie sprecyzowały jasno stanowiska w sprawie (Dania i Finlandia, Niemcy i Francja). Niemcy, jako kraj powiązany z Rosją interesami gospodarczymi, chciały uspokojenia relacji Unia - Rosja i dążyły do tego, by UE odgrywała rolę „uczciwego maklera.” Podobne stanowisko prezentowała Francja, która jako kraj przewodniczący Unii Europejskiej, starała się doprowadzić do kompromisu i wypracować wspólne, unijne stanowisko. Francuski

28 <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/georgia/2661144/Gordon-Brown-heads-for-clash-over-Russia-at-EU-summit.html>

29 http://www.dziennik.pl/swiat/article230490/Unia_wobec_Rosji_czyli_jastrzegie_i_golebie.html

30 <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/georgia/2661144/Gordon-Brown-heads-for-clash-over-Russia-at-EU-summit.html>

premier Francois Fillon dowodził: „Albo chcemy wznowienia zimnej wojny, wskazywania palcem na Rosję, izolowanie jej i piętnowanie, jak to miało już miejsce- co nie jest wyborem Francji czy Europy- albo wybieramy opcję dialogu”³¹.

Kalendarium konfliktu gruzińsko-rosyjskiego

Początek wojny w Gruzji – 7-8 sierpnia 2008 r.

- 1) w nocy z 7 na 8 sierpnia - wojska gruzińskie pod pozorem zwalczania separatystów osetyńskich rozpoczynają ostrzał Cchinwali, a następnie wkraczają do Południowej Osetii w celu „przywrócenia konstytucyjnego porządku”,
- 2) 8 sierpnia - w następstwie gruzińskiej inwazji władze separatystycznej republiki Osetii zwracają się o pomoc do Federacji Rosyjskiej. Późnym południem oddziały 58 Armii wkraczają na teren walk i wypierają Gruzinów z Cchinwali.
- 3) 9 sierpnia - odwrót armii gruzińskiej z Południowej Osetii. Do wojny przystępuje separatystyczna republika Abchaska, której oddziały atakują gruzińskie pozycje w wąwozie Kodori. Rosjanie rozpoczynają bombardowanie miast na terenie Gruzji tj. Poti i Gori oraz innych strategicznych celów m.in. torów kolejowych, dróg.
- 4) 10 sierpnia - Rosyjskie samoloty bombardują lotnisko wojskowe w Tbilisi, Gori i Zugdidi oraz rozpoczynają działania wojenne w wąwozie Kodori. Rosjanie zrzucają bomby w pobliżu rurociągu naftowego i gazociągu Baku-Tbilisi-Ceyhan. Gruzja ogłasza jednostronny rozejm i apeluje do Rosji o przystąpienie do rozmów o zaprzestanie walk.

Przełom w wojnie – 11-13 sierpnia 2008 r.

- 5) 11 sierpnia - władze Rosji odrzucają propozycję rozejmu. Wojska rosyjskie wkraczają na teren Gruzji. Armia rosyjska zajmuje miasto Gori i Zugdidi oraz bazę wojskową w Senakach. Trwają przygotowania Gruzinów do obrony Tbilisi.
- 6) 12 sierpnia - prezydent Rosji Dimitri Miedwiediew ogłasza zakończenie operacji wojskowej. Jednakże wojska kontynuują ofensywę na terenie Gruzji, zbliżając się na odległość 40 km od Tbilisi. Lotnictwo nadal bombarduje cele cywilne. Do rozmów pomiędzy stronami włącza się Prezydent Francji Nicolas Sarkozy. Przedstawia 6 punktowy plan porozumienia, w którym

31 [http://www.iss.europa.eu/index.php?id=18&no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=1121&tx_ttnews\[backPid\]=128&cHash=026b218a41](http://www.iss.europa.eu/index.php?id=18&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=1121&tx_ttnews[backPid]=128&cHash=026b218a41)

strony zobowiązywałyby się do: niestosowania siły, trwałego zakończenia działań wojennych, zapewnienia pełnego dostępu do pomocy humanitarnej, powrotu wojsk gruzińskich do swoich baz, wycofania wojsk rosyjskich do pozycji sprzed konfliktu, rozpoczęcia międzynarodowej dyskusji na temat zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności Abchazji i Osetii Południowej. W negocjowanym porozumieniu nie znalazło się stwierdzenie o poszanowaniu integralności terytorialnej Gruzji³².

- 7) 13 sierpnia - strony rosyjska i gruzińska uzgadniają zawieszenie broni. Wojska rosyjskie nadal niszczą infrastrukturę Gruzji.
- 8) 14 sierpnia - pomimo zawieszenia broni, Rosja nie wycofuje swoich wojsk z terenów Gruzji. Trwa dalsze celowe niszczenie obiektów: m.in. koszar.

Zakończenie wojny – 14-26 sierpnia 2008r

- 9) 15 sierpnia - prezydent Gruzji Micheil Saakaszwili podpisuje porozumienie o zawieszeniu broni między Gruzją a Rosją
- 10) 16 sierpnia - Prezydent Federacji Rosyjskiej Dmitrij Miedwiediew podpisuje 6-punktowy plan rozejmowy między Rosją a Gruzją. Rosjanie wyznaczają strefy zdemilitaryzowane wokół Osetii i Abchazji. Rozpoczyna się wycofywanie wojsk rosyjskich z Gruzji.
- 11) 22 sierpnia - Rosjanie wycofują się z terenów wokół Gori i Senaki do jednostronnie utworzonej strefy bezpieczeństwa.
- 12) 26 sierpnia - Rosja uznaje niepodległość Abchazji i Osetii.

Bibliografia

1. B. Bartuzi, K. Pełczyńska-Nałęcz, K. Strachota, *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: rozmrożone konflikty pomiędzy Rosją a Zachodem*, Ośrodek Studiów Wschodnich - Raport Specjalny, Warszawa 2008
2. B. Bartuzi, K. Strachota, *Reintegracja czy rekonkwista? Gruzja wobec Abchazji i Osetii Południowej w kontekście uwarunkowań wewnętrznych i międzynarodowych*, Ośrodek Studiów Wschodnich - Raport Specjalny, Warszawa 2008
3. E. Cziomer, L. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa - Kraków 2000,
4. J. Starzyk, *Wspólna Polityka i Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001

32 www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/102315.pdf

5. *Unia Europejska a Bałkany. Problem odpowiedzialności politycznej i bezpieczeństwa, Zapis dyskusji na konwersatorium Fundacji Polska w Europie w dniu 18 maja 2001 roku*
6. r. Zięba, (red. naukowa), *Bezpieczeństwo Międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008
7. r. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007
8. P. Żurawski vel Grajewski, *Upokorzona Europa. Unia Europejska wobec konfliktów bałkańskich w latach 1991-1999*, [w:] „Świat po Kosowie”, pod red. A. Magdziak-Miszewskiej, Warszawa 2000

Strony internetowe

1. <http://www.consilium.europa.eu/>
2. <http://www.dziennik.pl/>
3. <http://www.gazeta.pl/>
4. <http://www.newsweek.com/>
5. <http://www.psz.pl/>
6. http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/cpcm/cp.htm
7. http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/cpcm/cp/list.htm
8. http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/cpcm/cp/doc/cp_guide.pdf
9. http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/georgia_country_report_2005_en.pdf
10. <http://ec.europa.eu/world/enp/>
11. <http://www.ec.europa.eu/>
12. http://eup.wse.krakow.pl/?page_id=134
13. <http://www.europa.eu/>
14. <http://www.iss.europa.eu/>
15. <http://www.saryusz-wolski.pl/>
16. <http://www.telegraph.com.uk/>
17. <http://www.ue2008.fr/>
18. <http://www.ukie.gov.pl/>



Misja EUFOR Tchad/RCA

Opiekun naukowy:

Dr Leszek Jesień

Autorzy:

Andrzej Stolarek

Daniel Staniszewski

Michał Rybiński

Alicja Sakowicz

Anna Rojek

1. Wstęp

Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony narodziła się w ostatnim dziesięcioleciu, a od 2003 r. rozwija się w sposób bardzo dynamiczny¹. Wprawdzie wciąż znajduje się w początkowej fazie rozwoju, zwiększa ona możliwość działania Unii Europejskiej w sytuacjach kryzysowych, a jednocześnie umożliwia łączenie wszystkich możliwych aspektów działań międzynarodowych. Wokół rozwijania owej umiejętności koncentrował swe wysiłki Javier Solana, który pisał: „Moim celem od samego początku było promowanie Unii jako uczestnika światowej gry politycznej, zdolnego do zmobilizowania wszelkich dostępnych zasobów – gospodarczych, handlowych, humanitarnych, dyplomatycznych oraz oczywiście militarnych – tak aby działać w spójny, a przede wszystkim skuteczny sposób w całym swoim środowisku międzynarodowym”².

Misje UE są przykładem realizacji koncepcji „efektywnego multilateralizmu”, kluczowego dla Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Odbywają się one z upoważnienia Narodów Zjednoczonych lub rządów zainteresowanych państw. W trakcie ich prowadzenia Unia ściśle współpracuje z innymi organizacjami międzynarodowymi, takimi jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, Sojusz Północnoatlantycki, czy Unia Afrykańska. W odróżnieniu od działań podejmowanych przez Stany Zjednoczone, Unia Europejska w swoich misjach wykazuje troskę o przestrzeganie prawa międzynarodowego.

Jako przykład działania Unii Europejskiej w warunkach kryzysowych w niniejszej pracy przedstawiona została misja UE w Czadzie (EUFOR Tchad/RCA). W pierwszej części autorzy podjęli próbę historycznego spojrzenia na politykę bezpieczeństwa w Europie po zimnej wojnie, a także na prowadzone w jej ramach unijne misje ekspedycyjne. Następnie zaprezentowano genezę konfliktu w Darfurze, będącego bezpośrednią przyczyną podjęcia misji w Czadzie. Kolejne części przedstawiają podstawy prawne oraz przebieg misji z uwzględnieniem udziału polskich wojsk w misji.

-
- 1 W marcu 2003 r. zawarto porozumienie między UE a NATO w sprawie mechanizmu „Berlin Plus”. Formuła ta umożliwia Unii dostęp do zasobów, zdolności i danych planistycznych NATO przy przeprowadzaniu operacji pokojowych bez udziału USA i Kanady. Formułę zastosowano po raz pierwszy w marcu 2003 r. w związku z operacją Concordia w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii. W ocenie NATO współpraca ta jest korzystna dla obu stron, gdyż obydwie organizacje dzielą się odpowiedzialnością za wykonywanie misji. Dzięki temu relacje między Unią a Sojuszem pozostają „pozytywne, ale skomplikowane”. Rozmowa z Robertem Pszczelem, oficerem prasowym w Departamencie Dyplomacji Publicznej NATO, Bruksela, 25 listopada 2008 r.
 - 2 J. Solana, *Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE w nadchodzącej przyszłości*, „Bezpieczna Europa”, 2005, nr 2, s. 15.

2. Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony

Po 1989 r. zaszły istotne zmiany w myśleniu Zachodu odnośnie użycia siły w stosunkach międzynarodowych. O ile w dobie zimnej wojny odwołanie się do środków militarnych było ostatnim i najgorszym z możliwych wariantów działań, po który miano sięgać jedynie w sytuacji braku rozwiązań alternatywnych, o tyle doświadczenia lat dziewięćdziesiątych (m.in. wydarzenia jugosłowiańskie, a także wojna w Zatoce Perskiej) pokazały, że przeprowadzenie zdecydowanej akcji wojskowej we wczesnej fazie kryzysu może być jak najbardziej zasadne. „Szybkie i zdecydowane działanie rokuje największe nadzieje na stłumienie potencjalnych konfliktów w zarodku, minimalizując jednocześnie koszty i czas trwania całej operacji. Płyne stąd wniosek, iż po zakończeniu zimnej wojny prawdopodobieństwo odwoływania się przez państwa europejskie do czynnika wojskowego w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa poza granicami UE wzrosło”³.

W tych okolicznościach narodziła się koncepcja Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony – ETBiO (ang. European Security and Defense Identity – ESDI). W Traktacie z Maastricht, powołującego Unię Europejską, pojawiły się odpowiednie zapisy i postanowienia dotyczące stworzenia tak zwanego II filaru UE, czyli Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – WPZiB (ang. Common Foreign and Security Policy – CFSP).

Pod pojęciem Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony⁴ kryje się koncepcja przyjęcia przez państwa europejskie zwiększonej odpowiedzialności za własną obronę⁵, która spotkała się z politycznym poparciem Stanów Zjednoczonych, od dawna dążących do przerzucenia większej odpowiedzialności finansowej (związanej z nakładami na bezpieczeństwo) na barki swych europejskich sojuszników.

Proces jej rozwoju dokonywał się stopniowo i był częścią procesu integracji europejskiej oraz ewolucji euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa w postaci NATO⁶. r. Zięba wyróżnia trzy etapy rozwoju w powyższym zakresie, a jego genezy dopatruje się jeszcze w latach 80. ubiegłego stulecia:

- etap formułowania koncepcji, obejmujący lata 1984-92 (okres od Deklaracji Rzymskiej reaktywującej UZE do Traktatu z Maastricht);

3 P. Żurawski *vel* Grajewski, Czynniki wojskowe jako narzędzie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, (w:) B. Rakowski, A. Skrzypek (red.), *W kręgu polityki, dyplomacji i historii XX wieku. Księga jubileuszowa profesora Waldemara Michowicza*, Łódź 2000, s. 443.

4 *Skrót ten został po raz pierwszy użyty w Deklaracji o Pokoju i Współpracy, przyjętej na szczycie Rady Północnoatlantyckiej w Rzymie 8 listopada 1991 r.*

5 J. Barcik, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz – Katowice 2008, s. 77.

6 R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony. Koncepcja – struktura – funkcjonowanie*, Warszawa 2000, s. 16.

- etap rozbudowy koncepcji w latach 1992-1998;
- etap doprecyzowania idei (1998-2000), czego skutkiem było powstanie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO).⁷

Zauważmy, iż pomimo zapisów traktatowych (od Traktatu z Maastricht po projekt Traktatu Konstytucyjnego) dotyczących przewidywanej ewolucji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w stronę polityki wspólnej obrony – podstawowym celem Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony nie jest zdolność Unii Europejskiej do samodzielnej obrony, lecz do interwencji⁸.

Podstawowe regulacje prawne wskazują, że celem EPBiO ma być uzyskanie przez UE zdolności prowadzenia samodzielnych operacji militarnych typu ekspedycyjnego, poza jej obszarem – interwencje wojskowe, zmierzające do narzucenia własnej woli politycznej w regionach, których stabilność ma istotne znaczenie dla interesów europejskich (czy też czasem – poszczególnych państw europejskich). Skalę owych operacji określa decyzja Rady Ministrów UZE z 19 czerwca 1992 r., podjęta w Petersbergu pod Bonn.

Zadania te są powszechnie znane jako zadania lub misje petersberskie⁹: zadania humanitarne i pomocowe, zadania związane z utrzymywaniem pokoju oraz zadania sił zbrojnych w zawiadywaniu kryzysami, włącznie z budowaniem pokoju¹⁰. Ich katalog został poszerzony o trzy nowe zadania, wpisane przez Konwent Europejski do Traktatu Konstytucyjnego¹¹:

- wspólne operacje rozbrojeniowe – tzn. militarne operacje, których celem jest rozbrojenie przy użyciu siły, państwa (lub tworu niepaństwowego) uznanego za groźbę dla stabilizacji i pokoju. Ich pierwowzorem jest interwencja w Iraku;

7 Ibidem.

8 P. Żurawski vel Grajewski, *Europejska polityka bezpieczeństwa i interwencji: stan, perspektywy, interesy Polski*, „Nowa Europa”, 2005, nr 2, s. 89.

9 Początkowo ich realizacja została wpisana w kompetencje Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE), gdyż to właśnie ta organizacja miała odgrywać kluczową rolę w powstawaniu EPBiO. Z czasem, m.in. na skutek odmiennych koncepcji w łonie państw UE, a także chęci uproszczenia struktury bezpieczeństwa europejskiego, organizacja zaczęła tracić na znaczeniu. Zjawisko stopniowego zanikania UZE w obszarach kryzysowych osiągnęło punkt kulminacyjny w 1999 r., kiedy szczyt helsiński postanowił, że do końca 2000 r. UZE zostanie wchłonięta przez UE. Oficjalnie, akt „zgonu” UZE ogłosili ministrowie spraw zagranicznych i obrony krajów UE w Marsylii 13 listopada 2000 r., szerzej na ten temat: B. Chmiel, *Instytucjonalizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE*, Toruń 2002, s. 85-90.

10 Petersberg Declaration, Part II, pkt. 4, Western European Union Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992, s. 1, źródło: <http://www.weu.int>, stan na dzień 29 listopada 2008 r.

11 E. Kulesa, *Operacje Unii Europejskiej w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony*, „Biuletyn PISM”, nr 42 (230), 30 września 2004 r., s. 1.

- misje doradztwa i pomocy wojskowej - tzn. ograniczona obecność ekspertów wojskowych i sił specjalnych, mających za zadanie doradztwo i szkolenie armii państwa będącego przedmiotem pomocy, bez bezpośredniego udziału w operacjach wojskowych;
- misje stabilizacyjne po stłumieniu konfliktu - np. zadania wykonywane przez wojska ONZ („błękitne hełmy”), SFOR, KFOR i misję UE w Macedonii.

Wszystkie wymienione zadania (łącznie z misjami petersberskimi) uznano za możliwy element działań na rzecz zwalczania terroryzmu, włączając w to także misje wspierania krajów trzecich w walce z tym zjawiskiem na ich terytorium (zyskało to na znaczeniu po zamachach z 11 września 2001 r.). Decyzje dotyczące wymienionych operacji są podejmowane jednomyślnie¹², co wydaje się oczywiste z racji wrażliwości opinii publicznej na kwestię suwerennego podejmowania decyzji przez państwo w związku z operacjami wojskowymi. Trudno sobie wyobrazić zgodę jakiegokolwiek kraju - członka Unii - na użycie jego sił zbrojnych wbrew opinii publicznej, jedynie wskutek przegłosowania decyzji przez instytucje UE.

Określając zadania petersberskie unijni politycy mieli na uwadze przede wszystkim doświadczenia kryzysu jugosłowiańskiego. Stanowił on de facto pierwszy test dla nowo powstałej polityki unijnej, który niestety nie wypadł pomyślnie. Nieskuteczne próby odpowiedzi na wydarzenia bałkańskie lat dziewięćdziesiątych unaocniły coraz większe zróżnicowanie pomiędzy oczekiwaniami a realnymi możliwościami sił zbrojnych państw członkowskich w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

Rozczarowanie mechanizmami oraz skutecznością podejmowanych wysiłków w ramach II filaru UE znalazło swoje odzwierciedlenie w zapisach Traktatu Amsterdamskiego, podpisanego 2 października 1997 r. Usprawnił on w znacznej mierze mechanizm instytucjonalno - decyzyjny i przydzielił Unii kompetencje do realizacji misji petersberskich przy współpracy z UZE. Jednocześnie nie nadał potrzebnego Wspólnotom zaplecza militarnego, a Unię Zachodnioeuropejską pozostawił odrębną instytucją. Ważną deklaracją było jednak stwierdzenie, iż w przyszłości konieczne będzie bardziej dokładne określenie zadań wspólnej polityki obronnej oraz instrumentów jej wspierania, czyli konkretnych działań państw członkowskich. Tym samym państwa Unii zobowiązały się do szukania nowych rozwiązań w sferze usprawnienia polityki obronnej.

Dla idei polityki obronnej UE przełomowe okazały się lata 1998-1999. Państwa członkowskie zrozumiały wówczas, że naturalną koniecznością jest większe zaangażowanie i uporządkowanie spraw dotyczących bezpieczeństwa. Kluczową rolę

¹² <http://www.europeanconvention.eu.int/docs/Treaty/cv00727.en03.pdf>.

odegrał w tym rząd Wielkiej Brytanii. Nowy premier Tony Blair podkreślał, że w związku z niespełnianiem przez WPZiB pokładanych w niej nadziei społeczność międzynarodowa zmuszona jest do tworzenia europejskiej zdolności obronnej, która będzie w stanie rozwiązywać realne problemy w sferze bezpieczeństwa i obrony. Stanowisko to nie przesądzało jednak o odwołaniu od realizowania koncepcji bezpieczeństwa w ramach NATO, miało być jedynie impulsem do potrzebnych reform we WPZiB i do budowy europejskiej zdolności obronnej.

Pierwsze efekty współpracy w tej kwestii w wymiarze bilateralnym, uwidoczniły się na szczycie francusko-brytyjskim w Saint-Malo, gdzie ogłoszono wspólną deklarację o obronie europejskiej¹³. Przywódcy państw opowiedzieli się za pogłębianiem integracji w dziedzinie kolektywnego bezpieczeństwa i wykorzystywaniem w tym celu instytucji unijnych przy jednoczesnej konieczności utworzenia specjalistycznych organów, które zajęłyby się analizą bieżącej sytuacji, wywiadem, planowaniem strategicznym w sferze obronności. Nowe organy miały być tworzone w taki sposób, aby nie powtarzały rozwiązań znanych ze struktur NATO, miały więc być innowacyjne i skuteczne. Droga do ostatecznego porozumienia pomiędzy członkami nie była jednak tak prosta jak mogłoby się wydawać po szczycie w Saint-Malo. Niemcy wraz z Francją dążyły do przeforsowania propozycji, wedle której Unia Europejska byłaby wyposażona we własną zdolność obronną. Wielka Brytania z kolei optowała za rozwiązaniem, w którym owa zdolność obronna miałaby stać się filarem Sojuszu Północnoatlantyckiego, z którego mogłaby korzystać Unia Europejska¹⁴.

2.1 Przełom w pracach nad ostatecznym kształtem Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

Przełom przyszedł wraz ze szczytem NATO w kwietniu 1999 r. w Waszyngtonie. Porażka europejskiej polityki wobec wydarzeń w Kosowie, o której dyskutowano na szczycie, dała podstawy do sformułowania głównych założeń Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) oraz ustanowienia Inicjatywy Zdolności Obronnych. Nowy kierunek proklamowała także Prezydencja niemiecka. Podczas spotkania Rady Europejskiej w Kolonii w czerwcu 1999 r. potwierdzono konieczność prowadzenia autonomicznych akcji, wspieranych przez odpowiedni potencjał militarny i stosowny organ decyzyjny.

13 <http://www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html>.

14 Y. Boyer, *The ESDP and its challenges*, Center for International Relations Reports & Analyses 12/03, s. 3-4. http://www.csm.org.pl/index_new.php?s=page&id=35&mid=11&sid=33

Wstępne propozycje zostały ostatecznie potwierdzone i rozwinięte na posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach w dniach 10-11 grudnia 1999 r., na którym ustanowiono Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony. Stała się ona narzędziem wykonawczym Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i umiejscowiona została w ramach II filaru UE. Ponadto Rada Europejska postanowiła, że konieczne jest zwiększanie zdolności wojskowych Unii w ramach EPBiO, a także ustanowienie odpowiednich struktur, które będą skutecznie zapobiegać konfliktom i neutralizować kryzysy. Zadeklarowano, że NATO w dalszym ciągu pozostanie podstawową organizacją obronną swoich członków i będzie realizować swoje cele, bez powielania zadań ze strony Unii. Głównym celem EPBiO miała być autonomiczna zdolność do podejmowania decyzji w sferze bezpieczeństwa i prowadzenia działań wojskowych wówczas, gdy NATO nie będzie zaangażowane w dany problem¹⁵.

W trakcie szczytu przywódcy państw Unii Europejskiej zapowiedzieli, że będzie ona działać na rzecz zapewniania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, a także współpracować z innymi organizacjami w tym zakresie - ONZ, OBWE czy też Radą Europy.

Zakres operacji, które Unia Europejska może realizować w ramach EPBiO, został określony dość szeroko. W rzeczywistości jednak jest on uzależniony od jej możliwości prowadzenia operacji oraz każdorazowej konieczności uzyskania poparcia państw członkowskich. Niektóre państwa obawiają się „militaryzacji” Unii Europejskiej, inne - konfliktu interesów z NATO wynikającego z dublowania jego zadań. Również historia nieudanych prób zapobieżenia konfliktowi w byłej Jugosławii ma wpływ na brak zdolności podejmowania przez Unię Europejską zobowiązań, których w obecnym stanie rozwoju EPBiO nie może wypełnić¹⁶.

Unia Europejska przeprowadziła lub prowadzi misje o zróżnicowanym charakterze, nie tylko wojskowym. Często operacje prowadzone przez UE łączą w sobie komponenty militarne z cywilnymi. Wyrażna jest w takich przypadkach tendencja do łączenia działań politycznych, środków wojskowych i policyjnych oraz pomocy ekonomicznej. Misje UE można podzielić na cztery kategorie¹⁷:

- misje budowania zdolności (capacity building mission), będące głównie misjami policyjnymi. Ich celem jest przywrócenie i ochrona porządku publicznego oraz wsparcie reform w sektorze zarządzania bezpieczeństwem;
- misje wojskowe (military mission);

15 J. Barcik, *op. cit.*, s. 101-103.

16 E. Kulesa, *op. cit.*, s. 1.

17 J. Barcik, *op. cit.*, s. 310.

- misje rządów prawa (rule of law mission), koncentrujące się na udzielaniu pomocy w zakresie reform wymiaru sprawiedliwości i budowy instytucji demokratycznych;
- misje monitoringu (monitoring mission), kontrolujące przestrzeganie zawartych porozumień pokojowych lub wspierające władze państwowe w zakresie kontroli ruchu granicznego.

Tabela 1: Misje budowania zdolności

	Kraj	Zakres czasowy	Liczba personelu	Liczba krajów	Budżet
PROXIMA	Była Jugosłowiańska Republika Macedonii	12/2003 – 12/2005	200	25	22 mln EUR
EUPAT	Była Jugosłowiańska Republika Macedonii	12/2005 – 06/2006	30	8	1,5 mln EUR
EUPM	Bośnia i Hercegowina	01/2003 – w trakcie	500	34	38 mln EUR rocznie
EUSEC DR CONGO	Demokratyczna Republika Konga	07/2005 – w trakcie	–	–	24,5 mln EUR
KINSHASA	Demokratyczna Republika Konga	04/2005 – 06/2007	30	7	4,4 mln EUR
EUPOL COPPS	Autonomia Palestyńska	01/2006 – w trakcie	75	18	6,1 mln EUR
EUPOL DR CONGO	Demokratyczna Republika Konga	07/2007 – w trakcie	62	9	5 mln EUR
EUPOL AFGANISTAN	Afganistan	06/2007 – w trakcie	268	18	64 mln EUR

Źródło: <http://www.consilium.europa.eu>, J. Barcik, *op. cit.*, s. 310-340.

Tabela 2: Misje wojskowe

	Kraj	Zakres czasowy	Liczba personelu	Liczba krajów	Budżet
CONCORDIA	Była Jugosłowiańska Republika Macedonii	03/2003 – 12/2003	400	27	6,2 mln EUR
ALTHEA	Bośnia i Hercegowina	12/2004 – w trakcie	2200	27	27 mln EUR
ARTEMIS	Demokratyczna Republika Konga	06/2003 – 09/2003	1800	17	7 mln EUR
AMIS II	Sudan/Darfur	06/2005 – 12/2007	150	–	300 mln EUR
EUFOR RD CONGO	Demokratyczna Republika Konga	07/2006 – 12/2006	2000	22	149 mln EUR
EUFORTCHAD/RCA	Republika Czadu, Republika Środkowoafrykańska	01/2008 – w trakcie	3400	25	99 mln EUR

Źródło: jw.

Tabela 3: Misje rządów prawa

	Kraj	Zakres czasowy	Liczba personelu	Liczba krajów	Budżet
EUROJUST THEMIS	Gruzja	07/2004 – 07/2005	10	–	2 mln EUR
EUROJUST LEX	Irak	07/2005 – w trakcie	29	15	10 mln EUR
EULEX KOSOVO	Kosowo	02/2008 – w trakcie	1900	30	205 mln EUR

Źródło: jw.

Tabela 4: Misje monitoringu

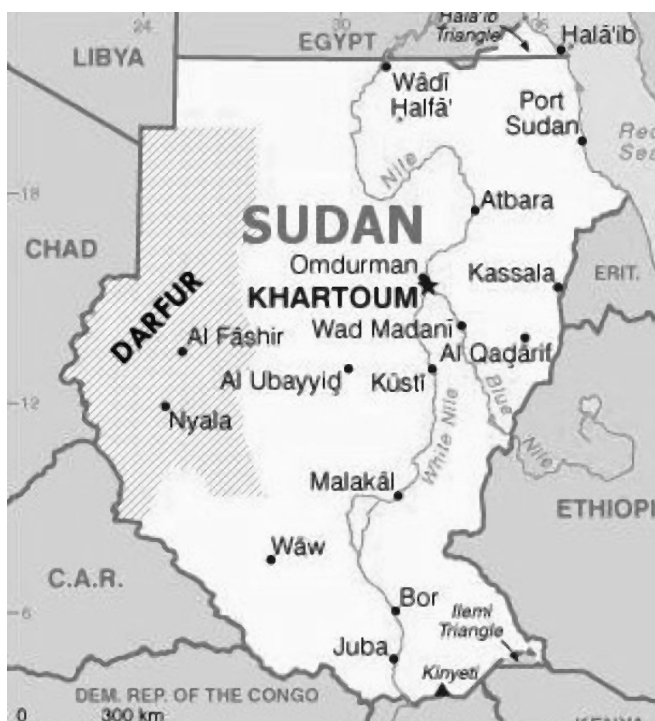
	Kraj	Zakres czasowy	Liczba personelu	Liczba krajów	Budżet
EU BAM	Moldowa, Ukraina	11/2005 – w trakcie	120	20	20 mln EUR
EU BAM RAFAH	Autonomia Palestyńska	11/2005 – zawieszona	75	18	11,5 mln EUR
AMM	Indonezja	09/2005 – 12/2006	130	–	15 mln EUR

Źródło: jw.

3. Konflikt w Darfurze

Przez ostatnie pięć lat Unia Europejska zaangażowała dziesiątki tysięcy przedstawicieli rozmaitych służb i wyasygnowano setki milionów euro, by pomagać stabilizować regiony zapalne w różnych częściach globu. Operacja wojskowa Unii w Czadzie jest do tej pory największą afrykańską operacją wśród międzynarodowych przedsięwzięć militarnych Wspólnoty. Rozpoczęła się w styczniu 2008 r., co wiąże się ze zwiększeniem stopnia intensywności dotychczasowych działań i zaangażowania UE w wysiłki na rzecz uporania się z kryzysem w Darfurze. Jej celem jest poprawa warunków bezpieczeństwa oraz ułatwienia działań organizacjom humanitarnym.

Konflikt w Darfurze - zachodniej części Sudanu - jest nierozzerwalnie związany ze skomplikowaną sytuacją polityczno-społeczną tego państwa. Od czasu uzyskania autonomii w 1948 r. i niepodległości w 1956 r., Republika Sudanu zmagają się z nieustannymi konfliktami wewnętrznymi o podłożu rasowo-religijnym. Od 1983 r. władze sudańskie, składające się w zdecydowanej większości z ludności arabskiej z północy, rozpoczęły proces islamizacji państwa. Islam jest religią dominującą w Sudanie, ale około 30% Sudańczyków nie wyznaje religii muzułmańskiej, lecz chrześcijańską lub animistyczne religie afrykańskie. Stąd też na duży opór natopkało wprowadzenie - jako powszechnie obowiązującego - prawa szarijatu.



Rys.1: Zasięg konfliktu w Darfurze

Źródło: <http://www.pkwczaad.wp.mil>.

W 1989 r. pojawiły się szanse na rozwiązanie konfliktu, ale islamiści z gen. Omar al-Baszir na czele (obecnie dyktator Sudanu), uniemożliwili zawieszenie broni. Zamiast zakończenia wojny, muzułmanie z Chartumu ogłosili *dżihad* – świętą wojnę przeciwko chrześcijanom z południa. Konflikt ten trwał ponad 20 lat. Zakończył się w styczniu 2005 r. wraz z nadaniem Sudanowi Południowemu - statusu autonomicznego. Jednak nie oznaczało to końca niepokojów w Darfurze, który „został pominięty przy negocjacjach pokojowych, a posiadający własne aspiracje nie tyle już co do własnego państwa, co do uszanowania fundamentalnych praw ludzkich, gwałconych przez islamistów z Chartumu. Na razie rozwiązania konfliktu nie może się doczekać właśnie Darfur, który, jak wynika z obserwacji, został dosłownie przez władze <skreślony> razem z zamieszkującą go ludnością”¹⁸.

W 2003 r. doszło do buntu plemion murzyńskich w Darfurze przeciwko islamskiej władzy w Sudanie. Darfur, zamieszkiwany przez Nomadów (są nimi głównie Arabowie) i osiadłą ludność murzyńską, czuł się prowincją marginalizowaną i zagrożoną. Oskarżał rząd w Chartumie o próbę zmiany struktury demograficznej

¹⁸ M. Szepietowski, Darfur zapomniany, „Stosunki Międzynarodowe”, <http://www.stosunki.pl>, stan na dzień 2 listopada 2006 r.

regionu. Przyczyny konfliktu leżały również w walkach o władzę i ziemię (tereny uprawne). Jak pisze Wojciech Jagielski „Afrykanie narzekali nie tylko na to, że zdominowane przez Arabów władze – i miejscowe, i te w Chartumie – brały stronę koczowniców w wojnie o pastwiska i wodopoje, ale że w ogóle są głównym winowajcą nędzy, jaka stała się udziałem Darfuru”¹⁹.

W Darfurze powołano Sudańską Armię Wyzwolenia (*Sudan Liberation Army*, SLA) oraz Ruch na Rzecz Sprawiedliwości i Równości (*Justice and Equality Movement*, JEM), które walczyły w obronie ludności murzyńskiej. Gdy w kwietniu 2003 r. żołnierze SLA zaatakowali miasto al-Fasher, władze sudańskie zdecydowały się stłumić opór siłą. Przeciwko oddziałom zostały wysłane wojska rządowe i paramilitarne oddziały darfurskich Arabów zwanych džandżawidami (*janjawid*). Nazwa ta oznacza jeźdźców diabła lub demony na szybkich rumakach i jest odpowiednikiem bandyty, kogoś, kto atakuje, niszczy i zabija. Dżandżawidzi to niezwykle brutalna, a przy tym świetnie zorganizowana ludowa milicja arabska, której zadaniem było przejąć kontrolę nad niepokorną prowincją.

Na tragedię Darfuru składa się wiele czynników, w tym okrucieństwo džandżawidów, ich taktyka spalonej ziemi, aprobata władz sudańskich dla ich poczynań, ale również milczenie międzynarodowej społeczności. Wskutek gwałtów, tortur, morderstw zginęło około 300 tys. osób. Ofiarami przemocy są również dzieci. Organizacje humanitarne mówią wprost o eksterminacji i czystkach etnicznych czarnych plemion zamieszkujących tę prowincję. Z kraju uciekło 2,5 mln osób, większość znajduje schronienie w obozach dla uchodźców w sąsiednim Czadzie lub Republice Środkowoafrykańskiej. Obozy te są jednak często tak samo niebezpieczne jak przebywanie poza nimi. Oprócz braku wody, opału i jedzenia, zagrożenie stwarzają choroby takie jak czerwotka czy malaria. Co więcej, ośrodki dla uchodźców są szczególnie narażone na ataki džandżawidów. Pomoc jest niezwykle trudna, głównie ze względów bezpieczeństwa. Pracownicy organizacji humanitarnych często są uprowadzani lub nie otrzymują w ogóle pozwolenia na wjazd do Darfuru. Organizacje humanitarne mówią wprost o eksterminacji

Murzyńskie plemiona w odpowiedzi na terror stosowany przez džandżawidów zorganizowały się w partyzantkę, zabiegającą o wsparcie w Czadzie, który od 23 grudnia 2005 r. pozostaje w stanie wojny z Sudanem. Masakry w Darfurze w głównej mierze dotyczą plemienia Zaghawa, wpływowego w tym regionie ludu afrykańskiego, z którego pochodzi prezydent Czadu, Idris Déby Itno oraz część czadyjskich rządzących²⁰. Czad udzielił poparcia sudańskiej opozycji, władze w Chartumie

19 W. Jagielski, *Darfur – koszmar bez końca*, „Gazeta Wyborcza” z 3 stycznia 2005 r.

20 B. H. Seibert, *African Adventure? Assessing the European Unions’s Military Intervention in Chad and the Central African Republic*, “MIT Security Program Working Paper”, November 2007, <http://web.mit.edu>, stan na dzień 5 listopada 2008 r.

oskarżają go też o wspieranie darfurskiej partyzantki - wszystko to powoduje, że ludność mieszkająca we wschodniej części Czadu jest tak samo narażona na ataki dżandżawidów, jak mieszkańcy Darfuru. Zarówno w Czadzie, jak i w Darfurze jest to konflikt między Arabami a czarnymi mieszkańcami tych ziem: „Mimo, że dżandżawidzi sami wywodzą się z ludności wyznającej islam, dopuszczają się zabójstw muzułmańskich duchownych, burzą meczety, profanują księgi Koranu, należące do znie-nawidzonych mniejszości. Nie jest to wojna, w której względy religijne są najistotniejsze. Problem sięga kwestii odwiecznej pogardy Arabów wobec murzyńskich plemion Darfuru, które według arabskich milicji powinny być ich niewolnikami lub zginąć, tak jak niedawno 118 wyciętych maczetami mieszkańców pewnej wioski”²¹.

Władzom sudańskim nie zależy na przerwaniu walk, wykazują raczej zdecydowaną wolę całkowitego podporządkowania i ukarania zbuntowanej prowincji. Prezydent Sudanu również nie próbuje w żaden sposób ograniczyć rozmiarów konfliktu. Mając poparcie większości krajów arabskich, a także Chin stosuje różnego rodzaju gry dyplomatyczne. „Rząd al Bashira umiejętnie wykorzystuje powszechną niechęć i nieufność Arabów wobec Zachodu - zwłaszcza USA - wywołaną wojną w Iraku. Propozycję wysłania wojsk ONZ do Darfuru rząd Sudanu uznał za dalszy ciąg zachodniej krucjaty wobec świata arabskiego - i ta interpretacja, jakkolwiek absurdalna, zyskała chętnych słuchaczy”²². Chiny, które mają ekonomiczne interesy w Sudanie (poszukiwania złóż ropy, budowa rafinerii) uniemożliwiają jakiegokolwiek działania ONZ mające na celu podjęcie międzynarodowej akcji przeciw Sudanowi.

Misja UNAMID (powołana na mocy rezolucji nr 1769 przyjętej przez Radę Bezpieczeństwa ONZ w lipcu 2007 r.) składająca się z oddziałów ONZ i żołnierzy Unii Afrykańskiej krytykowana jest za nieudolność i brak właściwej ochrony ludności cywilnej przed skutkami konfliktu. Dodatkowym problemem jest utrudniona współpraca (albo jej brak) z rządem w Chartumie oraz słabe wyposażenie (brak helikopterów czy wozów opancerzonych): „Jest to pierwsza w historii misja hybrydowa złożona z oddziałów ONZ i Unii Afrykańskiej. Jednakże od samego początku boryka się ona z problemami finansowymi i logistycznymi. Spośród 26 000 żołnierzy, którzy mają znaleźć się w Darfurze, do chwili obecnej udało się rozlokować 9 000, w tym 7 000 to żołnierze Unii Afrykańskiej, którzy wcześniej brali udział w Misji Unii Afrykańskiej w Sudanie (AMIS). Poza problemami natury materialnej fikcją pozostaje wymóg pełnej współpracy władz w Chartumie z dowództwem misji, a sudański reżim na każdym kroku stara się ograniczyć możliwości przemieszczania się oddziałów UNAMIDu”²³.

21 M. Szepietowski, *op.cit.*

22 A. Leszczyński, *Ratujmy Darfur*, „Gazeta Wyborcza” z 30 czerwca 2007 r.

23 K. Wiatr, *Afrykańskie organizacje krytykują misję pokojową w Darfurze*, <http://www.psz.pl>, stan na dzień 28 lipca 2008 r.

4. Podstawy prawne misji EUFOR Tchad/RCA

Obecność sił zbrojnych państw Unii Europejskiej na terytorium Republiki Czadu oraz Republiki Środkowoafrykańskiej w ramach militarno-humanitarnej misji pokojowej EUFOR Tchad/ RCA jest szczegółowo uregulowana prawem międzynarodowym. Na podstawy prawne misji składają się:

- Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1778 z 25 września 2007 r.;
- dwie uchwały Rady Unii Europejskiej określane terminem „Wspólnego Działania”: 2007/677/CFSP z 15 października 2007 r. oraz 2008/110/CFSP z 12 lutego 2008 r.;
- sześć Decyzji Rady Unii Europejskiej: trzy z dnia 28 stycznia 2008 r. (2008/101/CFSP, 2008/178/CFSP oraz 2008/266/CFSP), 2008/389/CFSP z 7 kwietnia 2008 r., 2008/665/CFSP z 9 czerwca 2008 r., a także 2008/783/CFSP z 15 września 2008 r.;
- trzy Decyzje Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa: CHAD/1/2008 z 13 lutego 2008 r., CHAD/2/2008 z 18 marca 2008 r. oraz CHAD/4/2008 z 2 września 2008 r.;
- sześć umów międzynarodowych dwustronnych zawartych pomiędzy Unią Europejską a Republiką Kamerunu, Republiką Czadu, Republiką Środkowoafrykańską, Republiką Albanii, Republiką Chorwacji oraz Federacją Rosyjską dotyczących współpracy militarno-humanitarnej w trakcie prowadzenia operacji EUFOR Tchad/ RCA.

Możliwość organizacji wojskowych misji pokojowo-humanitarnych na terytorium Republiki Czadu oraz Republiki Środkowoafrykańskiej została usankcjonowana Rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ o numerze 1778 z 25 września 2008 r. Zaniepokojona rozwojem sytuacji we wschodnim Czadzie, północno-wschodnich partiach Republiki Środkowoafrykańskiej oraz w zachodnim Sudanie, ONZ wyraziła głęboką potrzebę zaangażowania sił międzynarodowych w niesieniu aktywnej pomocy humanitarnej ogarniętym konfliktem zbrojnym narodom afrykańskim. Rezolucja ustanowiła misję Narodów Zjednoczonych w Republice Środkowoafrykańskiej oraz Czadzie (MINURCAT) oraz przyjęła zaproponowaną podczas szczytu Rady Unii Europejskiej w dniach 23-24 lipca 2007 r. propozycję ustanowienia 12-miesięcznej misji pokojowej Unii Europejskiej w Czadzie, celem wsparcia wysiłków ONZ. Rada Bezpieczeństwa przyznała Unii Europejskiej prawo do zorganizowania misji wojskowej na terytorium Czadu oraz Republiki Środkowoafrykańskiej, której czas został oznaczony na jeden rok.

Rezolucja określiła główne cele misji Unii Europejskiej, na które składały się:

- ochrona ludności cywilnej, w szczególności przesiedleńców oraz uchodźców z rejonu Darfuru;

- pomoc w zapewnieniu bezpieczeństwa transportu pomocy humanitarnej oraz poruszania się personelu ONZ;
- pomoc z zabezpieczeniu misji ONZ, w szczególności zajmowanych przez nią pomieszczeń.²⁴

Rezolucja wzywa również rządy Republiki Czadu oraz Republiki Środkowoafrykańskiej do współpracy oraz współdziałania z misją Unii Europejskiej, zapewnienia jej wszelkiej niezbędnej pomocy, a także do zawarcia z nią formalnych umów międzynarodowych, sankcjonujących obecność europejskich sił zbrojnych na terytorium owych państw.²⁵

Rada Unii Europejskiej, będąc głównym organem decyzyjnym Unii Europejskiej jest najważniejszym ciałem ustawodawczym w kwestiach dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. W ramach II Filaru Rada wyposażona jest w kilka kluczowych instrumentów, m.in. w mechanizm Wspólnego Działania, służący do ustanawiania operacji militarnych w ramach WPZiB przy jedności wszystkich państw członkowskich.

Rada Unii Europejskiej 15 października 2007 r. przyjęła Wspólne Działanie nr 2007/677/CFSP dotyczące operacji militarnej w Republice Czadu oraz Republice Środkowoafrykańskiej. Opierała się w tym zakresie na Rezolucji nr 1778 Rady Bezpieczeństwa ONZ, jak również na postanowieniach Traktatu o Unii Europejskiej, w szczególności na art. 14 oraz na art. 25 ust. 3. Postanowienie te oparto także na innych dokumentach - wcześniejszych rezolucjach Rady Bezpieczeństwa dotyczących konfliktu w Darfurze: Rezolucji nr 1706 z 2006 r. oraz Rezolucji nr 1769 z 2007 r., która powołała misję Narodów Zjednoczonych w Darfurze (UNAMID), na raporcie Sekretarza Generalnego ONZ z dnia 10 sierpnia 2007 r., w którym wyrażona została potrzeba zaangażowania większych sił międzynarodowych w utrzymywaniu procesu pokojowego w Darfurze, jak również na zgodzie Rady Bezpieczeństwa na wysłanie misji pokojowej Unii Europejskiej do Czadu oraz do Republiki Środkowoafrykańskiej wyrażonej dnia 12 września 2007 r. oraz na zgodzie rządów wyżej wspomnianych państw na przyjęcie owych misji.²⁶

Kontrolę polityczną nad misją EUFOR Tchad/ RCA - zgodnie z Wspólnym Działaniem - przejął Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, jako instytucja pomocnicza Rady Unii Europejskiej w sprawach dotyczących WPZiB. Miał on również określać jej plany strategiczne. Natomiast zgodnie z ustanowionym wcześniej

24 Rezolucja nr 1778 Rady Bezpieczeństwa ONZ, źródło: <http://www.securitycouncilreport.org>, stan na dzień 20 listopada 2008 r.

25 Ibidem.

26 Wspólne Działanie Rady Unii Europejskiej 2007/677/CFSP z 15 października 2007 r źródło: <http://eur-lex.europa.eu>, stan na dzień 20 listopada 2008 r.

mechanizmem finansowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa - wszystkie wydatki związane z operacją będą pokrywane wspólnie przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa został zobligowany do składania raportów z działalności misji do Rady Unii Europejskiej oraz uzyskał pomoc ze strony Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej.²⁷

Formalne uruchomienie misji EUFOR Tchad/ RCA nastąpiło na podstawie Decyzji Rady Unii Europejskiej nr 2008/ 101/ CFSP wydanej w dniu 28 stycznia 2008 r. Na mocy specjalnego protokołu Królestwo Danii zostało wyłączone z udziału w operacji oraz zostało zwolnione z partycypacji w kosztach misji.²⁸

6 marca 2008 r. Unia Europejska podpisała umowę międzynarodową z rządem Republiki Czadu regulującą status prawny stacjonujących na terytorium Czadu europejskich sił zbrojnych. Na mocy porozumienia Unia Europejska zobowiązała się do:

- respektowania praw oraz obowiązków państwa przyjmującego (Czadu);
- bezzwłocznego informowania władz Czadu o zamiarach zmian liczebności europejskich sił zbrojnych.

Ze swej strony Republika Czadu przyznała misji EUFOR Tchad/ RCA następujące przywileje i immunitety:

- budynki oraz pomieszczenia misji posiadają status eksterytorialny - nikt nie może wkroczyć na ich teren bez uzyskania uprzednio zgody władz misji;
- bagaż oraz inne rzeczy wwożone/ wywożone do/ z Czadu nie mogą podlegać kontroli, ani rewizji, z wyjątkiem sytuacji, w których istnieje uzasadnione podejrzenie przewozu towarów niedozwolonych;
- wynagrodzenie personelu misji, pochodzące od Państw Wysyłających, nie podlega obowiązkowi podatkowemu Republiki Czadu, w miarę możliwości, personel misji zostanie zwolniony z lokalnych podatków oraz danin;
- pracownicy misji otrzymują prawo do swobodnego poruszania się po terytorium Czadu oraz do ustanawiania radiowej oraz satelitarnej sieci łączności.

Poza tym personel misji uzyskał ponadto prawo do noszenia broni²⁹.

Unia Europejska podpisała umowę międzynarodową z rządem Republiki Środkowoafrykańskiej 16 kwietnia 2008 r.. Treść umowy jest praktycznie tożsama z treścią umowy zawartej miesiąc wcześniej z Republiką Czadu³⁰.

27 *Ibidem.*

28 *Decyzja Rady Unii Europejskiej nr 2008/ 101/ CFSP z 28 stycznia 2008 r., źródło: <http://eur-lex.europa.eu>, stan na dzień 20 listopada 2008 r.*

29 *Umowa pomiędzy Unią Europejską a Republiką Czadu z dnia 6 marca 2008 r., źródło: <http://eur-lex.europa.eu>, stan na dzień 20 listopada 2008 r.*

30 *Umową pomiędzy Unią Europejską a Republiką Środkowoafrykańską z dnia 16 kwietnia 2008 r., źródło: <http://eur-lex.europa.eu>, stan na dzień 20 listopada 2008 r.*

Artykuł 10 Wspólnego Działania 2007/677/CFSP dopuszcza możliwość udziału państw trzecich w misji Unii Europejskiej³¹. Dnia 5 listopada 2008 r. zawarta została umowa międzynarodowa pomiędzy Unią Europejską a Federacją Rosyjską dotycząca udziału rosyjskich sił zbrojnych w akcji EUFOR Tchad/ RCA. Rosja zobowiązała się do udzielenia pomocy głównie w kwestiach dotyczących transportu powietrznego, zaopatrzenia oraz personelu misji Unii Europejskiej, a także misji Narodów Zjednoczonych.

Podstawę prawną udziału wojsk Federacji Rosyjskiej w Republice Czadu oraz Republice Środkowoafrykańskiej stanowi wspomniana umowa, jak również dokumenty sankcjonujące misję EUFOR Tchad/ RCA, mianowicie: Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1778 z 25 września 2007 r. upoważniająca Unię Europejską do powołania 12-miesięcznej misji humanitarno-militarnej w Republice Czadu oraz Republice Środkowoafrykańskiej, jak również wydane na jej podstawie Wspólne Działanie Rady Unii Europejskiej 2007/677/CFSP z dnia 15 października 2007 r. ustanawiające misję EUFOR Tchad/ RCA.

Mandat misji EUFOR Tchad/ RCA z ramienia ONZ wygasa z dniem 15 marca 2009 r., czyli rok po osiągnięciu gotowości bojowej. W związku ze zbliżającym się końcem misji sił europejskich, Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1834 z dnia 24 września 2008 r. wezwała Unię Europejską do przekazania misji MINURCAT wszelkich niezbędnych do kontynuacji działań militarno-humanitarnych na terenie Republiki Czadu oraz Republiki Środkowoafrykańskiej urządzeń wojskowych, w szczególności: helikopterów, jednostek rozpoznawczych, urządzeń logistycznych i medycznych, jak również o pozostawieniu na miejscu części kadry inżynierskiej oraz technicznej³².

5. Przebieg misji EUFOR Tchad/RCA

Misja EUFOR Tchad/RCA jest pomostową operacją wojskową mającą na celu poprawę warunków bezpieczeństwa głównie wokół obozów uchodźców i ośrodków przesiedleńców w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej, a także ułatwienie działań organizacji humanitarnych w tym regionie. Ponadto wnosi ona wkład w ochronę personelu ONZ³³.

Jak zauważa jednak Bjoern Seibert nie Czad i Republika Środkowoafrykańska, a sytuacja w Darfurze stanowiła przez lata obiekt zainteresowania decydentów

31 *Wspólne Działanie Rady Unii Europejskiej 2007/677/CFSP z 15 października 2007 r.*

32 *Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1834 z 24 września 2008 r., źródło: <http://www.securitycouncilreport.org>, stan na 20 listopada 2008 r.*

33 *J. Barcik, op. cit., s. 331.*

europjskich³⁴. Ze względu na zastrzeżenia władz Sudanu odnoszących się do rozmieszczenia operacji unijnej na jego terytorium, bezpośrednia interwencja w tym kraju okazała się niemożliwa. Wschodni Czad i północno-wschodni obszar Republiki Środkowoafrykańskiej, gdzie schroniły się tysiące uchodźców z Darfuru, stały się alternatywą dla misji we wschodnim Sudanie. W ten sposób pierwotny cel Unii Europejskiej - rozwiązanie konfliktu w Darfurze został zastąpiony przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się konfliktu.³⁵

Misja EUFOR Tchad/RCA jest piątą operacją wojskową Unii Europejskiej prowadzoną w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony i zarazem największą pod względem liczebności wojsk. Jest również największą wielonarodową misją rozmieszczoną w Afryce³⁶. Z uwagi na fakt, że misja unijna jest prowadzona bez wsparcia zaplecza logistycznego Sojuszu Północnoatlantyckiego stanowi ona test wiarygodności politycznej i organizacyjnej Wspólnot oraz EPBiO.

Operacja wymaga również koordynacji działań z innymi akcjami wspólnoty międzynarodowej prowadzonymi w regionie: UNAMID - Misją Narodów Zjednoczonych i Unii Afrykańskiej w Darfurze, MINURCAT - Misją Narodów Zjednoczonych w Republice Środkowoafrykańskiej i Czadzie, UNMIS - Misją Narodów Zjednoczonych w Sudanie, FOMUC - Środkowoafrykańskimi Siłami Wielonarodowymi, których działanie jest koordynowane przez Środkowoafrykańską Wspólnotę Gospodarczą i Walutową oraz BONUCA - Biurem Narodów Zjednoczonych w Republice Środkowoafrykańskiej ds. Operacji Budowania Pokoju³⁷.

Idea zaangażowania UE w Darfurze pojawiła się 21 maja 2007 r. podczas posiedzenia Komitetu Politycznego i ds. Bezpieczeństwa UE. Propozycję taką przedłożyła delegacja francuska³⁸. Paryż zaoferował funkcję „państwa wiodącego, przewodniego” podczas misji (*lead nation*), rezygnując jednak ze względów politycznych z objęcia dowództwa operacyjnego. W konsekwencji miało one przypaść Szwecji, która również zamierzała wystawić liczny kontyngent wojskowy. Gdy

34 B. H. Seibert, *EUFOR Tchad/RCA - A Cautionary Note*, "European Security Review", 2008, nr 37, s. 2, źródło: <http://www.isis-europe.org>, stan na dzień 8 listopada 2008 r.

35 *Ibidem*.

36 *The European Union mission in Chad: EUFOR Tchad/RCA. Report submitted on behalf of the Defence Committee by René Rouquet, Rapporteur (France, Socialist Group) and Ruhi Acikgöz, co-Rapporteur (Turkey)*, źródło: <http://www.assembly-weu.org>, stan na dzień 13 listopada 2008 r.

37 Szerzej na ten temat: X. Zeebroek, P. Sebahara, F. Santopinto, *Darfour, Tchad, Centrafrique. des processus de paix a l'épreuve du feu*, "Note d'Analyse", 12 février 2008, źródło: <http://www.grip.org>, stan na dzień 20 listopada 2008 r.

38 *The European Union mission in Chad: EUFOR Tchad/RCA...*

rząd w Sztokholmie zdecydował o jego redukcji, kierownictwo misją przypadło Irlandii.³⁹

Formalna decyzja o jej utworzeniu została podjęta 28 stycznia 2008 r.⁴⁰, zaś pierwszy samolot transportowy wylądował w Abéché 12 lutego. Misja osiągnęła zdolność operacyjną 17 marca⁴¹.

Kwatera Główna Operacji znajduje się w Mont Valérian we Francji. Dowódcą operacji mianowano gen. Patricka Nasha z Irlandii, zastępcą gen. Bogusława Packa z Polski. Siłami dowodzi gen. Jean-Philippe Ganascia z Francji, a jego zastępcą jest gen. Fitzgerald Derry z Irlandii. W skład misji wchodzi kontyngenty wojskowe z państw członkowskich oraz Rosji i Albanii – misja jest otwarta na udział państw trzecich. Za przebieg operacji odpowiedzialny jest jej dowódca. Komitet Wojskowy UE monitoruje prawidłową realizację misji, otrzymując regularnie sprawozdania od dowódcy operacji.

Konieczne jest również zapewnienie koordynacji z działaniami ONZ, władzami Czadu i Republiki Środkowoafrykańskiej. Odpowiedzialność w tym zakresie spoczywa na Wysokim Przedstawicielu ds. WPZiB, wspieranym przez specjalnego przedstawiciela UE i działającego w koordynacji z Prezydencją. Dowódca operacji UE w ścisłej koordynacji z Wysokim Przedstawicielem pozostaje w kontakcie z Departamentem Operacji Pokojowych ONZ w kwestiach istotnych dla misji UE⁴².

Misja liczy 3396 żołnierzy. Jej mandat wynosi 12 miesięcy, które mają dać Narodom Zjednoczonym czas na zgromadzenie i wyposażenie wojsk, które uczestniczyłyby w misji ONZ w Darfurze.

W rejonie operacji biorą udział wojska z 25 państw: Francji (1701 żołnierzy), Irlandii (441 żołnierzy), Polski (524 żołnierzy), Szwecji (8 żołnierzy), Austrii (183 żołnierzy), Belgii (68 żołnierzy), Holandii (72 żołnierzy), Finlandii (60 żołnierzy), Albanii (63 żołnierzy), Włoch (103 żołnierzy), Hiszpanii (100 żołnierzy), Portugalii (2 żołnierzy), Słowenii (14 żołnierzy), Niemiec (4 żołnierzy), Wielkiej Brytanii (4 żołnierzy), Węgier (3 żołnierzy), Bułgarii, Cypru, Litwy, Luksemburga, Czech, Rumunii (po 2 żołnierzy), Słowacji (1 żołnierz). W Czadzie obecne są także wojska rosyjskie (13 żołnierzy)⁴³.

39 *Ibidem*.

40 L. Zecchini, *L'Union européenne lance l'opération Eufor au Tchad et en Centrafrique*, „Le Monde” z 30 stycznia 2008 r.

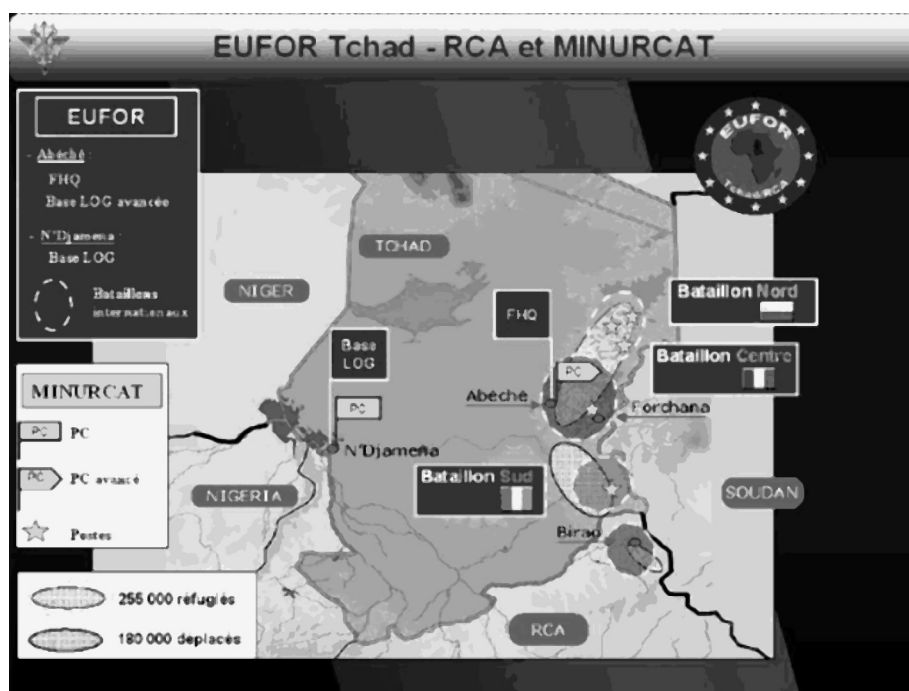
41 <http://www.operationspaix.net>, stan na dzień 18 listopada 2008 r.

42 J. Barcik, *op. cit.*

43 *Force Strength in the Field by Nations (as at 17 November 2008)*, źródło: <http://www.consilium.europa.eu>, stan na dzień 20 listopada 2008 r.

Do Kwatery Głównej Operacji swoich przedstawiciele oddelegowało 21 państw: Austria, Belgia, Bułgaria, Cypr, Czechy, Finlandia, Francja, Grecja, Węgry, Irlandia, Włochy, Łotwa, Holandia, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja, Wielka Brytania⁴⁴. Zainteresowanie uczestnictwem w misji wyraziły także Chorwacja, Turcja i Macedonia⁴⁵.

Siły stacjonujące w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej podzielono na trzy strefy: północną pod dowództwem polskim, której zadaniem jest zabezpieczenie terenu przed rozmieszczeniem wojsk w ramach misji MINURCAT, środkową dowodzoną przez Francuzów, południową kierowaną przez Irlandczyków.



Rys. 2: Misja w Darfurze

Źródło: <http://www.assembly-weu.org>

Organizacja misji napotkała na liczne problemy w trakcie jej tworzenia. Opóźnienia dotyczyły przygotowania oddziałów i ich wyposażenia, co w ocenie Denisa Tulla, odzwierciedlało opór państw członkowskich Unii Europejskiej wobec uczestniczenia w misji⁴⁶. Działania te uwidoczniły ograniczenia Europejskiej

44 <http://www.pkwczad.wp.mil.pl>, stan na dzień 20 listopada 2008 r.

45 The European Union mission in Chad: EUFOR Tchad/RCA...

46 D. M. Tull, *The Chad Crisis and Operation EUFOR Chad/CAR*, "SWP Comments", February 2008, s. 1, źródło: <http://swp-berlin.org>, stan na dzień 10 listopada 2008 r.

Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.⁴⁷ Kolejne opóźnienia zostały spowodowane ofensywą rebeliantów przeciw prezydentowi Idrissowi Débiemu w styczniu 2008 r.⁴⁸ Ataki bojówek na Ndżamę dodatkowo destabilizują sytuację na obszarze objętym działaniami misji. W raporcie „*Mission incomplete: why civilians remain at risk in eastern Chad*” Oxfam⁴⁹ ocenia jednak, że misja unijna jest źle przygotowana do przeciwdziałania przemocy na uchodźcach z Darfuru.⁵⁰

Poza kłopotami natury koncepcyjno-organizacyjnej, misja EUFOR napotyka na inne problemy, zwłaszcza o charakterze logistycznym. Przerzucenie wojsk i sprzętu do Czadu stanowiło ogromne wyzwanie ze względu na odległość od Europy, czas operacji (przy wyborze transportu morskiego), brak infrastruktury lądowej i kolejowej w środkowej Afryce, a także ograniczenia infrastrukturalne w transporcie lotniczym (ograniczenie przepustowości lotnisk w Czadzie, brak dużych samolotów transportowych na wyposażeniu armii państw członkowskich UE).⁵¹ Operacja obejmuje obszar ponad 350000 km² w wyjątkowo trudnych warunkach klimatycznych, zaś siły EUFOR są relatywnie niewielkie pod względem liczebnym.

Misja EUFOR działa w regionie otwartego konfliktu. Jednym z głównych wyzwań, jakie przed nią stoją, to odpowiedź na pytanie, czy ograniczy swoje działania jedynie do ochrony uchodźców bez angażowania się w wewnętrzne sprawy stron konfliktu? Biorąc pod uwagę francuskie zaangażowanie zarówno w ramach misji EUFOR, jak i obecność wojskową w samym Czadzie osiągnięcie tego celu będzie trudne. Tradycja interwencji wojskowych Francji w Czadzie sięga 1968 r., gdy władze w Ndżamienie poprosiły Paryż o pomoc w walce z rebelią na północy kraju, korzystającą z libijskiego poparcia.

Obecnie wojska francuskie stacjonują w Czadzie w ramach operacji „Epervier” prowadzonej od 1986 r. U jej genezy stała ochrona Ndżamény przed atakami bojówek libijskich⁵².

47 D. Helly, *Crisis in Chad: implications for the EU*, “ISS Analysis”, 5 February 2008, s. 1, źródło: <http://www.iss.europa.eu>, stan na dzień 10 listopada 2008 r.

48 Liderami bojówek są byli liderzy establishmentu politycznego w Czadzie. W przeszłości zajmowali wysokie stanowiska państwowe, niektórzy należą także do rodziny prezydenta Déby. Walczą oni nie o naprawienie szkód społecznych, ale o przywrócenie do elit politycznych, z których zostali wykluczeni; D. Helly, *op. cit.*, s. 2.

49 Oxfam International jest konfederacją 13 organizacji pozarządowych działających na rzecz pomocy krajom rozwijającym się i walki z głodem, <http://www.oxfam.org/>

50 *Mission incomplete: why civilians remain at risk in eastern Chad*, “Oxfam Briefing Paper”, 10 September 2008, s. 18-21, źródło: <http://www.oxfam.org>, stan na dzień 17 listopada 2008 r.

51 Szerzej na ten temat: B. H. Seibert, *African Adventure?...*, s. 18-29.

52 Szerzej na temat obecności wojskowej Francji w Czadzie: M. W. Solarz, *Francja wobec Afryki subsaharyjskiej. Postzimmnowojenne wyzwania i odpowiedzi*, Warszawa 2004, s. 36-42.

Powołując się na mandat Rady Bezpieczeństwa ONZ władze w Paryżu zapowiedziały pomoc Débiemu w razie potrzeby, jednak ani prezydent Sarkozy, ani minister spraw zagranicznych Kouchner nie odnieśli się oficjalnie do faktu, jakoby wsparcie udzielone Débiemu miało stanowić jedno z zadań misji EUFOR.⁵³ Ze względu na deklaracje Paryża wspierające władze w Ndżamenie, wiarygodność polityczna i operacyjna misji została podważona jeszcze przed jej rozpoczęciem. Domniemane ukryte zamiary Francji dotyczące dalszego bezwarunkowego wspierania Débiego w trakcie trwania operacji wprowały państwa członkowskie Wspólnot w zakłopotanie.⁵⁴ Jednocześnie 15 czerwca 2008 r. szef francuskiej dyplomacji zapowiedział, że „Francja nie będzie interweniowała w trakcie konfliktu czadyjskiego, a siły EUFOR są dowodzone przez Irlandczyka, a nie Francuza”⁵⁵.

Bez względu na wynik rywalizacji o władzę w Czadzie Unia Europejska będzie musiała zająć stanowisko w tej sprawie i opowiedzieć się za tą stroną, z którą współpraca w Czadzie będzie bardziej korzystna z punktu widzenia celów, jakie postawiono przed misją EUFOR Tchad/RCA. Państwa członkowskie WE muszą wypracować kompromis w sprawie rozwiązana wewnętrznego konfliktu w Czadzie. Domniemane wsparcie Sudanu dla rebeliantów w Ndżamenie i na granicy z Darfurem stanowi wyraźną oznakę przenoszenia się konfliktu z Darfuru do Czadu, a samodzielne działania państw UE nie będą w stanie temu zaradzić⁵⁶. Jednocześnie z punktu widzenia Chartumu i jego nieprzychylnego stanowiska wobec misji UE angażowanie się w problemy polityczne Ndżamenu jest niepożądane.

Misja EUFOR ma chronić obozy uchodźców. Wątpliwe wydaje się jednak, aby w znaczący sposób przyczyniła się ona do poprawy bezpieczeństwa i sytuacji humanitarnej w zagrożonym regionie. Obecność sił EUFOR w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej doprowadzi do utworzenia strefy zwiększonego bezpieczeństwa na obszarze, na którym prowadzona jest misja. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, iż siły zbrojne zarówno Czadu, jak i Republiki Środkowoafrykańskiej ze względu na swoją niewielką liczebność, nie są w stanie zabezpieczyć zagrożonych terytoriów⁵⁷.

53 P. Bernard, N. Nougayrede, Tchad : Paris avait décidé de ne pas intervenir, „Le Monde” z 8 lutego 2008 r.; D. M. Tull, *op. cit.*, s. 3.

54 Gdy 2 i 3 stycznia 2008 r. doszło do ataku rebeliantów na Ndżamene, Francja oficjalnie przyznała się do udzielenia pomocy rządowi czadyjskiemu. Rzecznik prasowy Ministerstwa Obrony RF określił dostawę amunicji jako pomoc techniczną w ramach układu o współpracy wojskowej z Czadem, D. Helly, *ibidem*,
Le président tchadien Idriss Déby décrète l'état d'urgence, „Le Monde” z 16 lutego 2008 r.

55 <http://www.operationspaix.net>.

56 D. Helly, *op. cit.*, s. 4.

57 Narodowa Armia Czadyjska liczy 25000, zaś Środkowoafrykańskie Siły Zbrojne jedynie 3150 żołnierzy, B. H. Seibert, *African Adventure?...*, s. 15.

Przejęcie misji zabezpieczania granicy czadyjsko-sudańskiej przez wojska EUFOR umożliwił prezydentowi Débiemu użycie dotychczas odpowiedzialnych za ochronę uchodźców i przesiedleńców Sił Zbrojnych Czadu do walki z rebeliantami, a w perspektywie do działań wobec Sudanu.

Uchodźcy z Darfuru, którzy schronili się w Czadzie stali się ofiarami konfliktu toczącego między rządami w Chartumie i Ndżamenie. Obydwie strony dążą do destabilizacji sytuacji w drugim kraju. Podczas, gdy rząd czadyjski wspiera bojówki w Sudanie, władze w Chartumie zbroją oponentów politycznych Idrissy Déby, którzy w kwietniu 2006 r. i styczniu 2008 r. zaatakowali Ndżamene⁵⁸. Reżim Débiego jest przekonany o swojej politycznym wsparciu ze strony państw Zachodu obawiających się przejęcia władzy przez bojówki czadyjskie. Sytuacja mogłaby jednak ulec zmianie, gdyby doszło do zmiany elit rządzących w Ndżamenie, które dążyłyby do renegeacji mandatu unijnej misji.

Po dwunastu miesiącach działania (od momentu osiągnięcia zdolności bojowej) obowiązki sił EUFOR ma przejąć misja Narodów Zjednoczonych. Biorąc jednak pod uwagę trudności Unii Europejskiej z osiągnięciem pełnej zdolności bojowej (głównie natury logistycznej) z pewnością także i ONZ napotka w tej kwestii na liczne problemy oraz ograniczenia logistyczne i finansowe. Wydaje się również prawdopodobne, iż nie będzie ona w stanie wysłać swojej misji w przewidzianym terminie.

Co więcej, Déby sprzeciwia się rozmieszczeniu we wschodnim Czadzie sił kontynuujących działania EUFOR⁵⁹. Uwzględniając te przesłanki, należy stwierdzić, iż możliwy jest scenariusz, w którym siły unijne nie będą miały komu przekazać mandatu do prowadzenia działań we wschodnim Czadzie, z kolei gen. Henri Bentegeat, przewodniczący Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej, sprzeciwił się ewentualnemu przedłużeniu misji unijnej, stwierdzając 12 lutego 2008 r., że „w ciągu roku misja EUFOR się zakończy, a jej uczestnicy dłużej w Czadzie nie pozostaną”⁶⁰.

58 Trzy główne ugrupowania zbrojne w Czadzie (UFDD - Unia Sił na Rzecz Demokracji i Rozwoju, RFC - Zgromadzenie Sił na Rzecz Zmian, UFDD-F - odłam fundamentalny UFDD) zawarły 1 stycznia 2008 r. porozumienie o utworzeniu wspólnego dowództwa wojskowego. Układ ten jest bezpośrednią konsekwencją umowy z 12 grudnia 2007 r. o obaleniu rządu Idrissy Déby. UFDD jest kierowana przez Mahatma Nouri, ministra obrony Czadu do maja 2006 r. Działania UFDD koncentrują się w południowym regionie Abéché. RFC dowodzi Timane Erdimi - do 2005 r. szef gabinetu Déby. RFC działa w północnym regionie Abéché. Sytuację dodatkowo komplikują działania Dżandżawidów - bojowników arabskich we wschodnim Sudanie, wspieranych przez reżim w Ndżamenie oraz grupy Zatanuina (złożonej z mieszkańców Czadu i Republiki Środkowoafrykańskiej) działającej w północnych regionach RŚA, D. M. Tull, *op. cit.*, s. 2.

59 B. H. Seibert, *EUFOR Tchad/RCA - A Cautionary Note*, *op. cit.*, s. 5.

60 <http://www.operationspaix.net>.

6. Udział Polski w misji EUFOR Tchad/RCA

Polska wysłała do Czadu 524-osobowy kontyngent wojskowy, który jest w tej misji drugi pod względem liczebności po kontyngencie francuskim⁶¹. Główne zadania realizowane przez polskich żołnierzy to: kontrolowanie rejonu operacji, ochrona i konwojowanie transportów z pomocą humanitarną, prowadzenie działań interwencyjnych, a także zapewnienie ochrony i pomocy w zakresie transportu pracownikom ONZ zakwaterowanym w bazie North Star⁶².

Decyzja o udziale Wojska Polskiego w misji w Czadzie została podpisana 23 listopada 2007 r. przez Ministra Obrony Narodowej Bogdana Klicha. Następnie, na wniosek Rady Ministrów Prezydent RP podpisał *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 stycznia 2008 r. o użyciu Polskiego Kontyngentu Wojskowego w operacji wojskowej Unii Europejskiej w Republice Czadu i Republice Środkowoafrykańskiej*. Udział Wojska Polskiego w misji w Czadzie regulują także rozkazy: Szefa Sztabu Generalnego WP i Dowódcy Operacyjnego SZ RP.

Według szacunków MON do końca 2008 r. wydatki na tę misję wyniosą ok. 48 mln zł, a roczny koszt jej utrzymania będzie nie mniejszy niż 90 mln zł.⁶³ Polska podczas nieformalnego posiedzenia szefów MON w Deauville, wyraziła wraz z Francją, Szwecją, Irlandią i Holandią gotowość do pozostania w Czadzie dłużej niż do 15 marca 2009 r.⁶⁴

Większość polskich sił stacjonuje w bazie North Star niedaleko miejscowości Iriba, ok. 250 km od Abéché. Jedynie Grupa Lotnicza (63 żołnierzy z 25 Brygady Kawalerii Powietrznej + 3 śmigłowce Mi-17), która wchodzi wraz z oddziałami francuskimi w skład Wielonarodowego Batalionu Śmigłowcowego EUFOR stacjonuje w Stars Camp w Abéché. W skład Polskiego Kontyngentu Wojskowego wchodzi dwie kompanie manewrowe: Wojsk Lądowych (na bazie 11 Lubuskiej Dywizji Kawalerii Pancerniej) oraz Żandarmerii Wojskowej (na bazie gliwickiego Oddziału Specjalnego ŻW), Grupa Lotnicza (na bazie 25 Brygady Kawalerii Powietrznej), a także pododdział inżynierski (na bazie 1 Brzeskiej Brygady Saperów), Narodowy Element Wsparcia (na bazie 10 Opolskiej Brygady Logistycznej) oraz Kompania Logistyczna (na bazie 1 Pomorskiej Brygady Logistycznej), odpowiedzialne za zabezpieczenie logistyczne PKW.

Jako pierwsi 17 kwietnia 2008 r. do Czadu wylecieli żołnierze Inżynierskiej Grupy Przygotowawczej. Pełną gotowość bojową PKW w Czadzie osiągnął w połowie września. Ze względu na trudne warunki klimatyczne udział SZ RP w operacji

61 Force Strength in the Field by Nations.

62 PKW Czad: rozbudowują bazę, <http://www.wojsko-polskie.pl>, stan na dzień 21 listopada 2008 r.

63 <http://www.pkwc Chad.wp.mil.pl>, stan na dzień 21 listopada 2008 r.

64 Pięć krajów chce pozostać w Czadzie, <http://www.rp.pl> z 1 grudnia 2008 r.

w Czadzie stanowi duże wyzwanie logistyczne. W misji wykorzystywane są m.in. pojazdy opancerzone typu KTO ROSOMAK (16 szt.), LAND ROVER (17 szt.) oraz inne pojazdy dużej, średniej i małej ładowności, moździerze, działka przeciwlotnicze Zu23-2, sprzęt inżynierski i logistyczny. Do udziału w operacji wydzielono 3 śmigłowce Mi-17 (w tym jeden jako rezerwowo), tylko do użytku kontyngentu. Polski Kontyngent Wojskowy działa z jednej bazy i jest odpowiedzialny za wydzielony obszar wyłącznie na terytorium Czadu (głównie region Wadi Fira - 60 684 km²)⁶⁵.

Wysłanie polskich żołnierzy w ramach misji Unii Europejskiej do Czadu nie wywołało szerszej debaty publicznej, choć pojawiają się zarzuty, że udział Polski w tej misji jest zbyt kosztowny i niepotrzebny. Podnoszone są także wątpliwości co do neutralności europejskiej misji, w którą powątpiewają nawet niektóre państwa europejskie, jak np. Niemcy⁶⁶.

Udział Polski w operacji pokojowej w Czadzie wpisuje się w nową strategię udziału w misjach, która określa, że priorytetem dla Polski są misje prowadzone przez UE i NATO. Jak tłumaczył polski minister obrony Bogdan Klich: *My jesteśmy w tej misji w Czadzie nie tylko ze względu na potrzeby społeczności lokalnej i względy humanitarne, ale także ze względu na Unię Europejską*⁶⁷. Polskie zaangażowanie w Czadzie jest cenne ze względu na możliwość zdobycia doświadczenia wojskowego w Afryce, pozwala budować pozycję Polski jako wiarygodnego partnera zaangażowanego we wspólną politykę zagraniczną Unii Europejskiej. Polska nie ma żadnego bezpośredniego interesu, aby uczestniczyć w tej misji, ale w kontekście postulowanej przez nasz kraj wspólnej polityki wschodniej i zainteresowania takimi zapalnymi regionami jak Kaukaz czy Mołdawia, zaangażowanie w Czadzie jest częścią budowania wiarygodności i pozycji Polski na arenie międzynarodowej. Z tego względu udział polskiego kontyngentu w operacji w Czadzie jest traktowany jako „inwestycja polityczna”⁶⁸. Obecność polskich żołnierzy spotkało się ze szczególnym uznaniem ze strony Francji.

7. Wnioski

Od 15 marca 2008 r. - momentu osiągnięcia przez misję EUFOR Tchad/ RCA początkowej zdolności bojowej - upłynęło ponad 8 miesięcy, natomiast do jej zakończenia pozostało niewiele ponad trzy miesiące⁶⁹. Mandat przyznany misji mocą

65 <http://www.pkwc Chad.wp.mil.pl>, stan na dzień 19 listopada 2008 r.

66 Polacy w piekle Czadu, <http://wyborcza.pl> z 3 grudnia 2008 r.

67 Polska chce pozostać w Czadzie, <http://www.wprost.pl> z 21 listopada 2008 r.

68 Spotkanie z Piotrem Dzwonkiem, koordynatorem Wydziału ds. Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w Stałym Przedstawicielstwie RP przy WE, Bruksela, 26 listopada 2008 r.

69 Niniejsze studium ukończono w 2008 r.

Rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1778 z 25 września 2007 r. upływa bowiem z dniem 15 marca 2009 r.⁷⁰

Na odpowiedź na pytanie, czy misja EUFOR Tchad/ RCA wypełniła wszystkie stawiane przed nią cele należy poczekać do momentu jej zakończenia. Na chwilę obecną można opierać swoje stanowisko głównie na oświadczeniach składanych przez dowództwo misji oraz przedstawicieli dyplomatycznych Unii Europejskiej w tamtejszym regionie.

W dniu 29 września 2008 r. w Brukseli odbyła się konferencja prasowa poświęcona misji EUFOR Tchad/RCA z udziałem gen. Patricka Nasha, głównodowodzącego misji oraz Torbena Brylle'a, Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w Sudanie, Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej. Zapytany o aktualną sytuację misji EUFOR Tchad/ RCA, Brylle oświadczył: „Misja EUFOR przyczynia się do umacniania bezpieczeństwa w rejonie operacji misji ONZ. Jej działania są zauważane zarówno przez ludność lokalną, jak i przesiedleńczą oraz uchodźców. W szczególności działalność humanitarna misji jest bardzo pozytywnie odbierana (...). Obecność misji EUFOR w procesie wspierania bezpieczeństwa we wschodnim Czadzie jest aktualnie kluczową kwestią”⁷¹.

W dalszej części przemówienia ambasador stwierdził, iż: „Władze czadyjskie zaakceptowały rolę oraz naturę misji Unii Europejskiej. Pomiędzy misją, a władzami Czadu rozwinęła się bardzo dobra oraz owocna współpraca (...). Także stosunki misji EUFOR z władzami Republiki Środkowoafrykańskiej są doskonałe (...). Bardzo ważnym czynnikiem sprzyjającym działalności misji jest jej szeroka akceptacja ze strony czadyjskiego społeczeństwa”⁷².

W drugiej części konferencji głos zabrał gen. Nash, który stwierdził, iż od samego początku misja Unii Europejskiej w Czadzie oraz Republice Środkowoafrykańskiej posiadała liczne grono przeciwników, którzy określali ją mianem „mission impossible”⁷³. Generał przyznał, iż teren operacji jest rzeczywiście bardzo nieprzyjazny, trudno dostępny, nieprzewidywalny oraz daleko odbiegający od realiów europejskich, jednakże „jak dotychczas udało się misji przewyciężyć większość przeciwności. Pomimo, iż pojawiają się nowe wyzwania, misja dysponuje wystarczającą ilością środków, by im sprostać”⁷⁴.

70 Rezolucja nr 1778 Rady Bezpieczeństwa ONZ, źródło: <http://www.securitycouncilreport.org>, stan na dzień 20 listopada 2008 r.

71 Zapis z Konferencji z 29 września 2008 r. w Brukseli, źródło: <http://www.consilium.europa.eu>, stan na dzień 6 grudnia 2008 r.

72 *Ibidem*.

73 *Ibidem*.

74 *Ibidem*.

Prowadzona misja jest także korzystna z punktu widzenia państw w niej uczestniczących, gdyż stanowi ona dla nich poligon polityczny i technologiczny i umożliwia skonfrontowanie zdolności operacyjnych państw europejskich w trudnych warunkach bojowych.⁷⁵

Bibliografia

Dokumenty

1. Decyzja Rady Unii Europejskiej nr 2008/ 101/ CFSP z 28 stycznia 2008 r., <http://eur-lex.europa.eu>.
2. Petersberg Declaration, Part II, pkt. 4, Western European Union Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992, <http://www.weu.int>.
3. Rezolucja nr 1778 r Rady Bezpieczeństwa ONZ, <http://www.securitycouncilreport.org>.
4. Rezolucja nr 1834 Rady Bezpieczeństwa ONZ z 24 września 2008 r., <http://www.securitycouncilreport.org>.
5. The European Union mission in Chad: EUFOR Tchad/RCA. Report submitted on behalf of the Defence Committee by René Rouquet, Rapporteur (France, Socialist Group) and Ruhi Acikgöz, co-Rapporteur (Turkey), <http://www.assembly-weu.org>.
6. Umowa pomiędzy Unią Europejską a Republiką Czadu z dnia 6 marca 2008 r., <http://eur-lex.europa.eu>.
7. Umową pomiędzy Unią Europejską a Republiką Środkowoafrykańską z dnia 16 kwietnia 2008 r., <http://eur-lex.europa.eu>.
8. Wspólne Działanie Rady Unii Europejskiej 2007/677/CFSP z 15 października 2007 r., <http://eur-lex.europa.eu>.

Prasa codzienna

1. P. Bernard, N. Nougayrede, *Tchad : Paris avait décidé de ne pas intervenir*, „Le Monde” z 8 lutego 2008 r.
2. W. Jagielski, *Darfur – koszmar bez końca*, „Gazeta Wyborcza” z 3 stycznia 2005 r.
3. *Le président tchadien Idriss Déby décrète l'état d'urgence*, „Le Monde” z 16 lutego 2008 r.
4. A. Leszczyński, *Ratujmy Darfur*, „Gazeta Wyborcza” z 30 czerwca 2007 r.

⁷⁵ Spotkanie z Robertem Golańskim, członkiem Gabinetu Politycznego Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, Bruksela, 26 listopada 2008 r.

5. Pięć krajów chce pozostać w Czadzie, <http://www.rp.pl> z 1 grudnia 2008 r.
6. Polacy w piekle Czadu, <http://wyborcza.pl> z 3 grudnia 2008 r.
7. Polska chce pozostać w Czadzie, <http://www.wprost.pl> z 21 listopada 2008 r.
8. L. Zecchini, *L'Union européenne lance l'opération Eufor au Tchad et en Centrafrique*, „Le Monde” z 30 stycznia 2008 r.

Opracowania

1. J. Barcik, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz - Katowice 2008.
2. B. Chmiel, *Instytucjonalizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE*, Toruń 2002.
3. D. Helly, *Crisis in Chad: implications for the EU*, “ISS Analysis”, 5 February 2008, <http://www.iss.europa.eu>.
4. Ł. Kulesa, *Operacje Unii Europejskiej w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony*, „Biuletyn PISM”, nr 42 (230), 30 września 2004 r.
5. *Mission incomplete: why civilians remain at risk in eastern Chad*, “Oxfam Briefing Paper”, 10 September 2008, <http://www.oxfam.org>.
6. B. H. Seibert, *African Adventure? Assessing the European Unions Military Intervention in Chad and the Central African Republic*, “MIT Security Program Working Paper”, November 2007, <http://web.mit.edu>.
7. B. H. Seibert, *EUFOR Tchad/RCA A Cautionary Note*, “European Security Review”, 2008, nr 37, <http://www.isis-europe.org>.
8. J. Solana, *Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE w nadchodzącej przyszłości*, „Bezpieczna Europa”, 2005, nr 2.
9. M.W. Solarz, *Francja wobec Afryki subsaharyjskiej. Postzimmnowojenne wyzwania i odpowiedzi*, Warszawa 2004.
10. M. Szepietowski, *Darfur zapomniany*, „Stosunki Międzynarodowe”, <http://www.stosunki.pl>.
11. D. M. Tull, *The Chad Crisis and Operation EUFOR Chad/CAR*, “SWP Comments”, February 2008, <http://swp-berlin.org>.
12. K. Wiatr, *Afrykańskie organizacje krytykują misję pokojową w Darfurze*, <http://www.psz.pl>.
13. X. Zeebroek, P. Sebahara, F. Santopinto, *Darfour, Tchad, Centrafrique. des procesus de paix a l'épreuve du feu*, “Note d'Analyse”, 12 février 2008, <http://www.grip.org>.

14. r. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony. Koncepcja - struktura - funkcjonowanie*, Warszawa 2000.
15. P. Żurawski vel Grajewski, *Czynnik wojskowy jako narzędzie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE*, (w:) B. Rakowski, A. Skrzypek (red.), *W kręgu polityki, dyplomacji i historii XX wieku. Księga jubileuszowa profesora Waldemara Michowicza*, Łódź 2000.
16. P. Żurawski vel Grajewski, *Europejska polityka bezpieczeństwa i interwencji: stan, perspektywy, interesy Polski*, „Nowa Europa”, 2005, nr 2.

Strony internetowe

1. <http://www.consilium.europa.eu>.
2. <http://www.europeanconvention.eu.int>.
3. <http://www.operationspaix.net>.
4. <http://www.pkwczad.wp.mil.pl>.
5. <http://www.wojsko-polskie.pl>.

Wywiady i spotkania

1. Spotkanie z Piotrem Dzwonkiem, koordynatorem Wydziału ds. Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w Stałym Przedstawicielstwie RP przy WE, Bruksela, 26 listopada 2008 r.
2. Spotkanie z Robertem Golańskim, członkiem Gabinetu Politycznego Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, Bruksela, 26 listopada 2008 r.
3. Spotkanie z Robertem Pszczem, oficerem prasowym w Departamencie Dyplomacji Publicznej NATO, Bruksela, 25 listopada 2008 r.

Pakt Stabilności i Wzrostu a światowy kryzys finansowy

Opiekun naukowy:

Dr Piotr Maszczyk

Autorzy:

*Jarosław Szajner
Magdalena Szuber
Jakub Wąsowicz
Bartosz Wielgo
Łukasz Wielocha*

1. Wstęp

Światowy kryzys finansowy nie wszedł dotychczas w bezpośrednią interakcję z Paktem Stabilności i Wzrostu (PSW) z powodu stosunkowo krótkiego czasu trwania tego pierwszego. Nie oznacza to jednak, że nie wywrze wpływu na Pakt w przyszłości. W niniejszej pracy, opierając się na praktycznych doświadczeniach Polski z PSW, staramy się odpowiedzieć na pytanie w jakim stopniu Pakt Stabilności i Wzrostu może zmodyfikować (ograniczyć lub zintensyfikować) negatywne efekty gospodarcze wywołane przez kryzys finansowy. Próbowujemy również ocenić potencjalny wpływ kryzysu na Pakt Stabilności i Wzrostu, analizując zarówno wpływ formalny (szanse na zmiany w rozporządzeniach Rady stanowiących Pakt) jak i nieformalny (podejście urzędników Komisji do ew. deficytu wynikającego z kryzysu).

Praca składa się z dwóch części - „teoretycznej” oraz „praktycznej”. Część pierwsza zawiera krótką genezę Paktu Stabilności i Wzrostu wraz z opisem jego głównych postanowień, jak również genezę kryzysu finansowego ze szczególnym uwzględnieniem Europy i Polski. W części drugiej dokonujemy szczegółowej analizy procedury nadmiernego deficytu prowadzonej wobec Polski w latach 2004-2008, a następnie oceniamy potencjalny wpływ kryzysu na Pakt.

Polska znajdowała się w procedurze nadmiernego deficytu przez cztery lata i nie można powiedzieć, aby nasze doświadczenia w tym zakresie były tylko pozytywne - rząd polski m.in. oskarżał Komisję o prowadzenie wobec kraju „nie do końca klarownej gry” oraz „nieracjonalne przymuszanie” Polski do podejmowania pewnych niekorzystnych dla nas działań¹. Jeżeli potraktujemy Pakt Stabilności i Wzrostu jak narzędzie do „karania” przez Komisję wybranych krajów członkowskich, jest to zrozumiałe. Pakt Stabilności miał jednak zupełnie inne zadanie (przynajmniej w teorii) polegające na osiągnięciu przez Unię i Państwa Członkowskie korzystnych celów gospodarczych w atmosferze wzajemnej pomocy i partnerstwa. To, czy Pakt Stabilności i Wzrostu działający w warunkach kryzysu finansowego stanie się narzędziem w realizacji określonych polityk instytucji europejskich wobec niektórych krajów członkowskich, czy może spełni swój oryginalny cel i przyczyni się do lepszego poradzenia sobie przez wspólnotę europejską z największym kryzysem w ostatnich latach pozostaje wciąż sprawą otwartą. Opierając się przede wszystkim na polskich doświadczeniach z ostatnich czterech lat, praca poniższa wskaże możliwe rozwiązania tak postawionego problemu.

Ponadto, po powrocie z wyjazdu studyjnego planujemy uzupełnić niniejszy „opis przypadku” m.in. o następujące kwestie:

1 *Polska nie będzie miała nadmiernego deficytu sektora general government w '07 - Gilowska (wywiad)*, PAP-MAKRO, 15 listopada 2006.

- bazując na opiniach urzędników pracujących w Polskim Przedstawicielstwie przy UE spróbujemy odpowiedzieć na pytanie czy i w jaki sposób uzyskane w trakcie prowadzenia wobec Polski procedury nadmiernego deficytu doświadczenia mogą mieć wpływ na ewentualną decyzję o ponownym jej wszczęciu lub na jej wynik,
- jakie jest podejście urzędników Komisji Europejskiej do procedury nadmiernego deficytu, której przyczyną byłby deficyt Państwa Członkowskiego wynikający z kryzysu finansowego,
- czy prowadzenie przez cztery lata wobec Polski procedury nadmiernego deficytu miało w oczach pracowników Przedstawicielstwa oraz urzędników Komisji negatywne konsekwencje dla wizerunku naszego kraju w instytucjach europejskich.

2. Część I

2.1. Pakt Stabilności i Wzrostu – geneza i główne postanowienia

Rada Europejska przyjęła Pakt Stabilności i Wzrostu w czerwcu 1997 r. Jest on częścią Traktatu z Maastricht. Służy on zabezpieczeniu krajów strefy euro przed nadmiernymi deficytami budżetowymi. Pakt składa się z czterech elementów²:

- Dwóch artykułów w Traktacie Ustanawiającym Wspólnotę Europejską - art.99 oraz 104, które regulują odpowiednio procedurę wielostronnego monitorowania oraz procedurę nadmiernego deficytu;
- Uchwały Rady Europejskiej z 17 czerwca 1997 roku, w której kraje członkowskie zobowiązały się do osiągnięcia w perspektywie średnioterminowej sytuacji bliskiej równowagi w budżecie, bądź nadwyżki, i podjęcia działań niezbędnych do realizacji tego celu;
- Rozporządzenia Rady 1466/97 (wraz z jego nowelizacją z 2005 r. - 1055/2005) w sprawie wzmocnienia nadzoru nad sytuacją budżetową oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych - zawiera ono postanowienia o charakterze prewencyjnym, które mają się przyczyniać do zapobiegania powstawaniu nadmiernych deficytów budżetowych. Kraje strefy euro zostały zobowiązane do sporządzania tzw. programów stabilizacyjnych, zaś kraje aplikujące do pełnego członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej do sporządzania programów zbieżności gospodarczej (konwergencji).

2 Za: „Pakt Stabilności i Wzrostu”, *Urząd Komitetu Integracji Europejskiej*, <http://www.ukie.gov.pl/www/serce.nsf/0/C5D4B368671C60A6C12570EC003678E0?Open>

- Rozporządzenia Rady 1467/97 (wraz z nowelizacją z 2005 r. - 1056/2005) w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu. Określa ono procedurę postępowania w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu, a także system sankcji wobec kraju, który dopuścił się takiego deficytu i nie redukuje go w odpowiednim tempie. System sankcyjny dotyczy tylko krajów znajdujących się w strefie euro.

Reguły Paktu mają za zadanie zapobiec rozluźnianiu polityki fiskalnej w okresie dobrej koniunktury gospodarczej, kiedy pojawia się szczególnie duża popytowa, aby wykorzystać rosnące wpływy podatkowe do zwiększania wydatków. Skonsolidowanie finansów publicznych ma umożliwić krajom członkowskim UE przeciwdziałanie cyklicznemu osłabianiu koniunktury gospodarczej, przy jednoczesnym nieprzekraczaniu wartości referencyjnej relacji deficytu do produktu krajowego brutto i tym samym unikanie wszczęcia wobec nich procedury nadmiernego deficytu.

Pakt zobowiązuje wszystkie kraje członkowskie UE do systematycznego przedkładania i aktualizowania swoich programów makroekonomicznych. Na ich podstawie Komisja Europejska ocenia ich sytuację gospodarczą, a przede wszystkim kondycję finansów publicznych. Jeśli Rada na podstawie raportu Komisji uzna, że w danym kraju występuje nadmierny deficyt, kieruje do niego zalecenia nakazujące podjęcie środków korygujących. Gdy pomimo tego, kraj członkowski nie zredukuje deficytu do dopuszczalnego poziomu, Rada może zdecydować o zastosowaniu sankcji (Art.12 Rozporządzenia 1467/97³). Mogą one wynieść od 0,2% do 0,5% PKB w zależności od poziomu deficytu. Dla krajów członkowskich strefy euro nieprzestrzegających dyscypliny fiskalnej Pakt przewiduje składanie nieoprocentowanych depozytów, a także kary finansowe. Pakt zaleca również, by w okresie stabilnej gospodarki krajowej budżety publiczne były zrównoważone, natomiast w okresie gorszej koniunktury deficyt nie przekraczał 3% PKB.

Niektóre państwa członkowskie strefy euro mają trudności ze zredukowaniem deficytów budżetowych do poziomu poniżej 3% PKB. W konsekwencji czego, w 2002 r. zapoczątkowano dyskusję na temat reformowania Paktu. Rada Europejska na posiedzeniu w Brukseli (22 i 23 marca 2005 r.) przyjęła Raport zatytułowany *Poprawa wdrażania Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu*, który stanowi aktualizację Paktu. 27 czerwca 2005 r. Pakt został uzupełniony o dwa dodatkowe Rozporządzenia (1055/2005 i 1056/2005) zmieniające Rozporządzenia Rady z 1997r.

3 *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu*

13 czerwca 2007 r. Komisja przyjęła *Komunikat w sprawie zapewnienia skuteczności przewencyjnej części Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu*. Stanowi on kontynuację reformy Paktu z 2005 r. Propozycje zmian dotyczą sposobu formułowania i realizowania przez rządy średniookresowych strategii budżetowych, a także wzmocnienia na szczeblu UE nadzoru i koordynacji krajowych polityk gospodarczych i budżetowych.

Pakt wprowadził tzw. system wczesnego ostrzegania, który przewiduje stały nadzór KE nad sytuacją budżetową państw członkowskich UE. Państwa strefy euro zobowiązane są do przedkładania corocznych sprawozdań z narodowych programów stabilizacyjnych, z kolei kraje, które starają się o wejście do strefy euro zobowiązane są do sporządzania programów konwergencji (zbieżności) i przedkładania ich Komisji Europejskiej w celu oceny i nadzorowania przebiegu ich realizacji.

Polska po przystąpieniu do UE została objęta postanowieniami Paktu. Obowiązek unikania nadmiernego deficytu nakłada na nią artykuł 104 TWE. Wartości referencyjne służące do ustalenia czy nadmierny deficyt występuje, czy nie, zostały określone w dołączonym do niego *Protokole w sprawie procedury nadmiernego deficytu*. Wynoszą one dla deficytu budżetowego 3% PKB, zaś dla długu publicznego 60% PKB. W kwietniu 2004 r. polski rząd przedstawił Program Konwergencji, a następnie jego aktualizacje (listopad 2004, styczeń 2006 r., listopad 2006 r. oraz październik 2007 r. Najnowszy dokument przedstawiający drogę Polski do strefy euro pochodzi z marca 2008 r.

2.2. Geneza kryzysu finansowego

Światowy kryzys finansowy został wywołany zapaścią na rynku pożyczek hipotecznych wysokiego ryzyka. Udzielano je osobom o marginalnych możliwościach kredytowych w Stanach Zjednoczonych. Na powstanie kryzysu złożyło się jednak wiele dalszych czynników.

Według niektórych źródeł geneza kryzysu sięga lat trzydziestych ubiegłego wieku. Wówczas to rozpoczęła działalność instytucja rządowa - potocznie nazywana Fannie Mae (Federal National Mortgage Association - FNMA), której zadaniem było udzielanie gwarancji dla kredytów hipotecznych. W 1970 roku powstała druga tego typu instytucja - Freddie Mac (Federal Home Loan Mortgage Corporation - FHLMC). Fannie Mae i Freddie Mac miały służyć zwiększeniu dostępności do kredytów hipotecznych i w konsekwencji rozwojowi budownictwa mieszkaniowego. W ostatnich latach były one poręczycielem większości kredytów udzielonych w USA.

W 1998 roku Bill Clinton, ówczesny prezydent, dążył do dalszego rozszerzenia grona kredytobiorców hipotecznych o osoby mniej zamożne, które dotychczas nie

spełniały wymagań pozwalających na uzyskanie zdolności kredytowej. Właśnie Fannie Mae i Freddie Mac miały zapewnić poręczenia na kredyty dla nich. Ponadto w 1997 roku uchwalona została reforma CRA (Community Reinvestment Act), która miała zapewnić sprawiedliwy dostęp wszystkich Amerykanów do kredytów. Tymczasem w rzeczywistości umożliwiła ich rozdawanie na prawo i lewo, praktycznie bez kontroli. Administracja kolejnego prezydenta Geорга W. Busha, w celu pobudzenia gospodarki, jeszcze bardziej zliberalizowała przepisy, które chroniły banki i towarzystwa ubezpieczeniowe przed nadmiernym ryzykiem związanym z udzielaniem kredytów hipotecznych. Amerykańskie banki, pewne gwarancji, (w połowie rządowych) z Fannie Mae i Freddie Mac, przestały dbać o jakość portfela kredytowego i zaczęły udzielać kredytów hipotecznych bez konieczności dokumentowania źródeł oraz wysokości dochodów.

Powstał w ten sposób tzw. subprime (specyficzny rodzaj kredytu o niższej jakości, udzielany osobom o marginalnej zdolności kredytowej). Dane szacunkowe wskazują, że rynek kredytów subprime w Stanach Zjednoczonych sięga od 10% do 14%, a jego wartość wynosi około 1,2-1,5 biliona dolarów.

Ważnym czynnikiem, który wpłynął na wydarzenia kryzysowe był rozwój sekurytyzacji w latach 80. minionego wieku. Polega ona na zamianie wierzytelności na papiery wartościowe. Dzięki tym operacjom banki zdobywały środki na dalszą działalność. W 1983 roku wyemitowano pierwszą obligację zabezpieczoną kredytem hipotecznym. Sekurytyzacja powodowała, że kredytobiorca przestawał być dłużnikiem banku, w którym wziął kredyt i stawał się dłużnikiem nabywcy takiej obligacji. Tego typu obligacje przynosiły nawet ponad 10% zysku rocznie, toteż popyt był na nie ogromny szczególnie wśród banków i funduszy inwestycyjnych. Charakteryzowały się jednak wysokim ryzykiem, gdyż ich wartość była uzależniona od jakości portfela kredytowego.

Bezpośrednim czynnikiem, który wywołał kryzys finansowy była polityka monetarna FED (Systemu Rezerwy Federalnej Stanów Zjednoczonych) kierowanego przez Alana Greenspana. Dążąc do wyprowadzenia gospodarki amerykańskiej z kryzysu związanego z pęknięciem tak zwanej bańki internetowej (dot-com bubble) w 2001 roku, zaczęto łagodzić politykę monetarną. Obniżono stopę procentową z 6,5% w 2000 roku do 1% w roku 2003. Wówczas ilość kredytów hipotecznych zaczęła rosnąć w oszalamiającym tempie. Pod koniec 2002 roku wartość udzielonych pożyczek hipotecznych wynosiła około 6 bilionów dolarów, a do 2008 roku wzrosła niemal dwukrotnie. Jednak od drugiej połowy 2003 roku FED rozpoczął zacieśnianie polityki monetarnej. Do połowy roku 2006 stopy procentowe osiągnęły poziom 5,25%. Wzrosły stopy, a wraz z nimi wzrosły koszty kredytu. Amerykanie przestali sobie radzić ze spłatą zadłużenia. W 2007 roku poddano

windykacji około miliona domów, które stanowiły zabezpieczenia kredytów hipotecznych. Ceny nieruchomości zaczęły spadać, a banki zajmując hipoteki oraz próbując sprzedać nieruchomości przyspieszyły ten proces.

2.3 Kryzys amerykański stał się problemem globalnym

Kryzys w USA wywołał jednak zjawiska kryzysowe w wielu innych krajach. Obligacjami zabezpieczonymi kredytami hipotecznymi obracano bowiem również na rynkach europejskich i azjatyckich. W obligacje inwestowały przede wszystkim banki i fundusze inwestycyjne. Wartość obligacji zabezpieczonych hipotecznie spadła w szybkim tempie o kilkadziesiąt procent. Banki straciły miliardy dolarów. Na początku września 2008 roku FED przejął, stojące na skraju bankructwa, Fannie Mae i Freddie Mac – główne instytucje będące gwarantami kredytów hipotecznych. Zdecydował się także dokapitalizować 85 miliardami dolarów bankrutującą, największą firmę ubezpieczeniową na świecie – AIG. 15 września 2008 r. nie uzyskawszy pomocy rządu upadł czwarty co do wielkości bank inwestycyjny Lehman Brothers. Pod koniec września Ministerstwo Skarbu wraz z FED podjęło działania w celu oddłużenia instytucji finansowych. Plan Paulsona (nazwany od nazwiska Sekretarza Skarbu) zakładał powołanie specjalnej instytucji, której celem będzie wykupienie złych długów na kwotę co najmniej 814 miliardów dolarów. Pod naciskiem ekonomistów Izba Reprezentantów odrzuciła 29 września 2008 roku Plan Paulsona. Efektem tego był największy jednodniowy spadek indeksów akcji od 21 lat. DJIA spadł o 7%, a indeks S&P 500 i Nasdaq o około 9%. Spadki te odcisnęły piętno na giełdach całego świata. Po wprowadzeniu poprawek, 3 października 2008 r. Kongres zatwierdził Plan Paulsona, ale kryzys rozprzestrzenił się już na Europę. Największy bank belgijski Fortis, dla ratowania przed bankructwem został przejęty przez rządy państw Beneluksu.

2.4. Kryzys finansowy w Europie i w Polsce

W Europie kryzys najbardziej zagraża małym państwom z przerośniętym sektorem finansowym typu Belgia, Holandia, Islandia, Szwajcaria (15% PKB Szwajcarii pochodzi z sektora finansowego, który zatrudnia ok. 5% siły roboczej). Ale kryzys jest też poważnym problemem dla dużych państw Unii Europejskiej. Aktywa największych francuskich, hiszpańskich, angielskich i niemieckich banków także kilkakrotnie przewyższają PKB tych krajów. Aktywa RBS, HSBC, Barclays i Lloyds (razem z HBOS) stanowią 396% angielskiego PKB a aktywa Socgen, BNP i Credit Agricole stanowią 257% francuskiego PKB. Niestety jedyna instytucja posiadająca środki do stworzenia i koordynowania programu pomocy bankom w Europie

- Europejski Bank Centralny nie chce tworzyć europejskiej wersji planu Paulsona. Poszczególne kraje muszą zmagać się z kryzysem samodzielnie. Były propozycje europejskiego odpowiednika planu Paulsona wartego 300 mld euro, ale projekt ten został szybko odrzucony przez Niemcy.

Kryzys ekonomiczny bardzo poważnie zagroził przede wszystkim Węgrom. Gospodarka Węgier oparta jest głównie na eksporcie, toteż poważnie ucierpiała na spowolnieniu gospodarczym w krajach rozwiniętych. Negatywne skutki spotęgowały dodatkowo problemy gospodarcze kraju i brak stabilności finansowej kraju. Akcje węgierskich spółek zaczęły spadać w tempie błyskawicznym, a waluta znacznie się osłabiła. Węgierski kryzys może mieć wpływ na inne kraje Europy Środkowowschodniej, w tym na Polskę. Dla światowych inwestorów ten region traktowany jest jako pewna całość. Brak zaufania do węgierskiej gospodarki, może spowodować utratę zaufania do całego regionu. Poważne problemy ma już także Ukraina. Z powodu problemów finansowych, część banków ograniczyła wypłaty gotówki z bankomatów, co wywołało panikę wśród posiadaczy kont i masowe wypłaty depozytów. Kurs hrywny spadł do najniższego poziomu w historii.

Polska nie musi się jednak bezpośrednio obawiać kryzysu finansowego. Ma bowiem m. in. zdrowy system finansowy, silny popyt krajowy oraz osłabiający się złoty. Duże znaczenie ma też stabilny rynek finansowy oraz dobra sytuacja finansowa firm. W Polsce nie było rynku obligacji zabezpieczonych na kredycie hipotecznym, toteż polskie banki mogą czuć się względnie bezpieczne. Polski sektor finansowy podlega ścisłej kontroli i nadzorowi finansowemu i jest dobrze przygotowany na przyjęcie kryzysu. Kredyty hipoteczne na mieszkania w Polsce stanowią zaledwie 10% PKB, podczas gdy w krajach Unii Europejskiej około 40 - 50%. Jak twierdzą przedstawiciele rządu i ekonomiści w Polsce, kryzysu nie ma, natomiast możemy mówić o poważnym spowolnieniu gospodarczym wynikającym z reakcji na kryzys finansowy w USA.

Do spowolnienia przyczyniło się kilka czynników, po pierwsze - współzależność światowych giełd. Spadki indeksów w USA wywołały spadki akcji na giełdach całego świata, w tym Polski. Po drugie - część z amerykańskich czy europejskich instytucji finansowych prowadząca działalność w Polsce, również była zaangażowana w rynek kredytów hipotecznych w USA. Po trzecie, niektóre Polskie instytucje finansowe także zainwestowały w obligacje zabezpieczone na kredytach hipotecznych, jednak jak zapewnia Komisja Nadzoru Finansowego, lokaty te stanowią absolutny margines działalności polskich banków. Na koniec należy dodać, że do pewnych perturbacji na rynku finansowym przyczyniły się też zachowania klientów banków, którzy z obawy o swoje pieniądze zaczęli masowo opróżniać konta.

Dzięki dobrze prowadzonej polityce fiskalnej Polsce udaje się unikać kryzysu finansowego. Nie uniknie ona jednak „spowolnienia gospodarki” wywołanego kryzysem. Ekonomiści różnią się w ocenach, jak długo potrwa spowolnienie. Najwięksi optymiści uważają, że skończy się w trzecim kwartale 2010 roku, a pesymiści, że sięgnie nawet końca 2012 roku.

Polska nie musi doświadczać kryzysu finansowego, aby dotkliwie poczuć jego negatywne skutki. Wynika to z tego, że nasza gospodarka jest powiązana z gospodarką światową. Ostatnie informacje wskazują na to, że spowolnienie zaczyna już zbierać swoje żniwo. Od stycznia 2009 r. planowane są redukcje zatrudnienia w przedsiębiorstwach w całej Polsce, a w ustawie budżetowej na przyszły rok zmienione zostały założenia dotyczące prognozy wzrostu PKB z 4,8% do 3, 7% PKB. Jacek Rostowski, minister Finansów, przewiduje, że wpływy do budżetu państwa w następnym roku ulegną zmniejszeniu o 1,71 mld złotych. Zapewnia jednak, że deficyt budżetowy pozostanie na tym samym poziomie.

3. Część II

3.1. Procedura nadmiernego deficytu

5 lipca 2004 r. decyzją Rady Ecofin Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu. Wówczas deficyt polskiego sektora finansów publicznych wynosił ponad 4 proc. w relacji do PKB. A więc Polska jako pełnoprawny członek Unii nie spełniała kryterium dopuszczalnego deficytu budżetowego. W kolejnych latach polskie władze zaczęły podejmować próby zbliżenia się do wyznaczonej granicy. W 2006 r. polski sektor finansów publicznych zanotował deficyt na poziomie 2,2 proc. PKB, tj. poniżej ustalonego kryterium, a zatem procedura mogła zostać zdjęta. Stwierdzono jednak, że korekta miała krótkotrwały charakter i wynikała z wliczania przez Polskę w poczet dochodów budżetu państwa zaliczki ze składek wpłacanych do OFE. Argument o krótkotrwałości tej korekty był na tyle zasadny, że z dniem 1 kwietnia 2007 r. wchodził zapis Eurostat mówiący o tym, że dalsze wliczanie zaliczek ze składek wpłacanych do OFE w obszar dochodów budżetu państwa jest bezzasadne. Dla Polski, jak i dla innych krajów UE, oznaczało to automatyczne zwiększenie się deficytu sektora finansów publicznych w relacji do PKB, a tym samym przekroczenie ustalonej wcześniej granicy referencyjnej. Od tego cza-

su władze Polski zaczęły przykładać większą wagę do sposobu zarządzania i wydatkowania środków publicznych⁴.

Sytuacja w polskich finansach zaczęła poprawiać się w II kwartale 2007 r. Nastąpiło to głównie za sprawą dobrej koniunktury gospodarczej. W szczytowym okresie tempo polskiego wzrostu gospodarczego sięgało nawet 7,5 proc. PKB. Doprowadziło to do zmniejszenia dotychczasowej nierównowagi w budżecie. Dobra koniunktura w gospodarce zaowocowała wyższymi wpływami do budżetu, przede wszystkim z podatku dochodowego od osób prawnych. Dzięki temu już od listopada 2007 r. Polska wykazywała deficyt budżetowy poniżej granicy 3 proc. PKB. Co więcej, już od pierwszych miesięcy 2008 r., jak informowało Ministerstwo Finansów, polski budżet wykazywał nadwyżki.

Na początku 2008 r. Komisja Europejska opublikowała wiosenny raport na temat prognoz gospodarczych dla państw członkowskich Unii. Według jego danych, poziom deficytu budżetowego w Polsce spadł poniżej pułapu 3 proc. PKB. W związku z tym Joaquin Almunia, unijny komisarz ds. ekonomicznych i walutowych, zapowiedział zamknięcie prowadzonej wobec Polski procedury nadmiernego deficytu. Bruksela była także zdania, że nasz kraj ma duże szanse na to, aby utrzymać deficyt na poziomie jeszcze niższym, niż obecnie. Wszystko jednak będzie zależeć od dalszego rozwoju polskiej gospodarki oraz od działań, jakie polskie władze podejmą w zakresie reformy sektora finansów publicznych. 8 lipca 2008 roku Rada (Ecofin) podjęła ostateczną decyzję o zamknięciu wobec Polski procedury nadmiernego deficytu. Nastąpiło to zatem po czterech latach od wstąpienia Polski do UE.

3.2. Potencjalny wpływ kryzysu finansowego na Pakt Stabilności i Wzrostu

Pakt przewiduje, że Komisja Europejska ma nadzorować rozwój sytuacji w sferze budżetu publicznego i wysokość długu publicznego w państwach członkowskich w celu wykrycia „oczywistych błędów”. Ma ona badać czy te kraje przestrzegają dyscypliny budżetowej. W praktyce jednak Rada i Komisja w szczególności sposób oceniają, czy średniookresowy budżetowy cel danego państwa członkowskiego faktycznie zmierza do uzyskania pozycji „bliskiej równowadze lub nadwyżki”. Unia Europejska nie uwzględnia po prostu bieżącego deficytu, lecz ocenia, czy zarządzanie finansami publicznymi w danym państwie pozwala na ich odpowiednie działanie lub dostosowanie wtedy, gdy nastąpią zmiany koniunktury gospodarczej bez

⁴ Za: Bartosz Niedzielski, *Za dwa dni KE zdejmie z Polski procedurę nadmiernego deficytu?* 9 czerwca 2008r. <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Za-dwa-dni-KE-zdejmie-z-Polski-procedure-nadmiernego-deficytu-1779971.html>

uciekania się w niektórych sytuacjach do kreowania nadmiernego, przekraczającego poziom 3% PKB deficytu. W tym kontekście ustalany jest poziom strukturalnej równowagi budżetowej właściwy dla poszczególnych państw członkowskich, który jest podstawą opracowania programów stabilizacyjnych i konwergencji.

Z wypowiedzi przedstawicieli KE wynika, że kryzys finansowy nie powinien być podstawą do zawieszenia działania PSW. Jednocześnie dają do zrozumienia, że procedura nadmiernego deficytu będzie stosowana w możliwie elastyczny sposób z uwzględnieniem cyklu gospodarczego. Priorytetem KE będzie podtrzymanie popytu oraz utrzymanie wysokiego poziomu zatrudnienia w państwach członkowskich.

W związku ze spowolnieniem gospodarczym państwa UE przewidują znaczące zmniejszenie dochodów budżetowych. Spodziewane jest zmniejszenie PKB o ponad 1% w roku 2009 dla całego obszaru UE. Spadek PKB będzie dotyczył w różnym stopniu państw Unii. Obawy o stan dochodów budżetowych i równowagi budżetowej może budzić skala wydatków poniesionych na rekapitalizację zagrożonych banków. Dotyczy ona zwłaszcza krajów najbardziej dotkniętych kryzysem.

Pakt w obecnym kształcie zapewnia jednak właściwe ramy odniesienia dla unijnej gospodarki. Uwzględnia bowiem zarówno krótkookresowe zwiększenie deficytu ponad poziom referencyjny, jak i potrzebę długookresowych reform strukturalnych. W ramach elastycznego podejścia **procedura nadmiernego deficytu powinna być traktowana jako partnerska pomoc w przewycięzeniu bieżących trudności i zapewnieniu długoterminowej równowagi.** Komisja europejska - w procesie wielostronnego monitorowania sytuacji gospodarczej - zwykle rozróżnia błędną politykę fiskalną i uzasadnione zwiększenie deficytu. W ocenie Komisji polityka fiskalna państw członkowskich musi zostać dostosowana do warunków kryzysu w oparciu o następujące zasady: (timely, temporary, targeted, and co-ordinated)

1. działania we właściwym momencie,
2. działania w określonych ramach czasowych,
3. działania ukierunkowanego na określone obszary,
4. działania skoordynowanego.

Polityka fiskalna w krajach członkowskich powinna być prowadzona zgodnie z założeniami Paktu. Zapewnia on bowiem porównywalne i wiarygodne ramy dla tej polityki. W wyniku reformy Paktu z 2005 roku efekt cykli gospodarczych może być lepiej uwzględniony, przy jednoczesnym zachowaniu średnio i długookresowej dyscypliny budżetowej. W rezultacie ramy dla polityki fiskalnej są bardziej wymagające w okresach koniunktury i zapewniają większą elastyczność w okresie kryzysu. Nadzwyczajna sytuacja kryzysu może być podstawą do znaczącego

zwiększenia wydatków budżetowych, co może spowodować przekroczenie progu 3% PKB dla deficytu w niektórych państwach członkowskich. W takich przypadkach działania korekcyjne powinny być dostosowane do okresu w jakim dana gospodarka jest w stanie poradzić sobie z kryzysem. Jest to w pełni zgodne z Paktem, który gwarantuje, że nadmierny deficyt będzie skorygowany w czasie zapewniającym długookresowe zrównoważenie budżetu. Państwa członkowskie uwzględniły swoje zamierzenia antykryzysowe w aktualizacjach programów stabilizacji lub konwergencji do końca grudnia 2008 roku. Komisja oceni zaproponowane działania mając na uwadze odwracalności działań zwiększających deficyt w krótkim okresie oraz zapewnienie zrównoważenia finansów publicznych w długim okresie.

Ministerstwo Finansów obniżyło prognozę wzrostu PKB na rok 2009 z 4,8% do 3,7%, jednak planowany deficyt pozostał bez zmian, a więc poniżej 3% PKB.

3.3. Czy istnieje zagrożenie złamania Paktu Stabilności i Wzrostu przez Polskę w związku z kryzysem finansowym?

Polska zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z Paktu przesłała do KE roczny program konwergencji. W przyjętym przez unijnych ministrów finansów zaktualizowanym programie konwergencji rząd polski zobowiązał się do obniżenia deficytu sektora finansów publicznych do wysokości 1 proc. PKB w roku 2011. Deficyt sektora finansów publicznych w Polsce w 2007 roku wyniósł 2 proc. PKB i został uznany przez KE za obniżony „w sposób trwały i wiarygodny”, co dało podstawę do formalnego zakończenia procedury nadmiernego deficytu. Według prognoz KE, deficyt finansów publicznych wzrośnie w Polsce w 2008 roku do 2,5 proc. Na rok 2009 KE prognozuje wzrost do poziomu 2,6 proc. PKB, czyli wciąż poniżej poziomu 3 proc. Rozwój sytuacji makroekonomicznej oraz budżetowej w chwili obecnej pozwala sądzić, że Polsce nie grozi przekroczenie zadeklarowanego celu.

3.4. Wpływ ewentualnego wstąpienia Polski do strefy euro na rozważane kwestie

Wydaje się, że istnieje polityczna wola aby Polska przystąpiła do strefy euro. Według najnowszych badań wprowadzenie euro popierają również obywatele Rzeczypospolitej. Większość (52 proc.) Polaków jest za wprowadzeniem w Polsce wspólnej waluty europejskiej. Jeszcze więcej rodaków chce, aby stało się to już w 2011 roku - wynika z sondażu TNS OBOP przeprowadzonego na zlecenie „Dziennika”⁵. Choć 32 proc. społeczeństwa sprzeciwia się wprowadzaniu euro

5 www.egospodarka.pl

w 2011 roku, rząd uważa, że jest to osiągalne i chce realizować ten cel. Jednak aby go osiągnąć Polska musiałby przystąpić do ERM2 już w 2009 r. Biorąc pod uwagę narastający światowy kryzys gospodarczy wydaje się to dość kontrowersyjne.

Dla większość Polaków kryzys wciąż jest jeszcze dość wirtualnym zjawiskiem. Po pierwsze dlatego, że problemy USA pokazywane są poprzez spadki na giełdach, co do przeciętnego Kowalskiego kompletnie nie przemawia. Do tego wszyscy politycy uspokajają, że nasza gospodarka jest stabilna i nie ulegnie światowym problemom. Niemniej już za kilka miesięcy możemy odczuć problemy na własnej skórze. - Już za chwilę wiele firm zacznie wręczać pracownikom wypowiedzenia (według ekonomistów w 2009 roku pracę może stracić nawet 300 tys. osób). Możemy zapamiętać o podwyżkach płac, które przez ostatnie dwa lata rosły w tempie ponad 10 proc. Nasze PKB w 2009 r. wzrośnie góra o 3 proc. (w tym roku wzrost jest na poziomie 5,5 proc.), dlatego najpóźniej po sylwestrze powinniśmy z zakupowym szaleństwem przystopować i dostosować nasze wydatki do sytuacji gospodarczej - przypuszcza Krzysztof Rybiński, były wiceszef NBP, a obecnie partner Ernst & Young⁶.

W świetle powyższych argumentów i obaw, że Polacy w końcu odczują skutki światowego kryzysu, wstąpienie do ERM2 już w 2009 r. może być poważnym utrudnieniem i mieć groźne dla gospodarki następstwa. Pamiętamy przecież, że kurs złotego mógłby się wówczas wahać tylko +/- 15% wobec euro. Natomiast ostateczne wejście do unii walutowej oznaczałoby nie tylko utratę narzędzia kursu lecz również zanik możliwości swobodnego kształtowania ilości pieniądza na rynku i urzędowych stóp procentowych, co w obliczu zbliżającego się do Polski kryzysu jest nie bez znaczenia. Co więcej, utrzymanie dyscypliny budżetowej na poziomie poniżej 3% w perspektywie nadchodzącego kryzysu i reform planowanych przez rząd będzie niezmiernie trudne jeśli nie niemożliwe. Zaś utrzymując deficyt budżetowy na poziomie przekraczającym 3% PKB, Polska może stracić część środków finansowych przyznawanych przez Wspólnotę, m.in. na rozbudowę infrastruktury drogowej i ochronę środowiska w ramach funduszu spójności (na mocy Rozporządzenia Rady UE 1164/94, ustanawiającego Fundusz Spójności). Niemniej z rozmów kularowych, jakie udało nam się przeprowadzić w czasie pobytu w Brukseli, wynika że wspomniane reperkusje raczej ominą Rzeczpospolitą. W obliczu kryzysu Komisja Europejska planuje bowiem „łagodniejsze traktowanie” zasad Paktu.

6 Por. J. Dargiewicz, *Kryzys nie wygonił Polaków z hipermarketów* www.emetro.pl (16.11.2008)

4. Uzupełnienie po wizycie studyjnej

W trakcie wizyty w Brukseli nasza grupa miała okazję odbycia dwóch spotkań: z pracownikiem Wydziału Budżetu i Finansów Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej - odpowiedzialnym za koordynację działań polskiego rządu w zakresie Paktu Stabilności i Wzrostu oraz z urzędnikiem Komisji Europejskiej - analitykiem Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarczych i Finansowych (tzw. DG ECFIN). Ponadto, na dwa dni przed wyjazdem udało nam się zorganizować spotkanie z urzędnikiem Ministerstwa Finansów - osobą odpowiedzialną za bieżące kontakty z Komisją Europejską w zakresie PSW, pełniącą również funkcję tzw. alternatu w Komitecie Ekonomiczno-Finansowym.

Każde ze spotkań w jakimś zakresie przyczyniło się do lepszego zrozumienia przez nas organizacji instytucjonalnej oraz mechanizmów rządzących w praktyce realizacją Paktu Stabilności i Wzrostu oraz procedurą nadmiernego deficytu. Wiedza ta, uzupełniona o informacje zawarte w materiałach opublikowanych przez Komisję w ciągu ostatnich tygodni pozwala nam na sformułowanie ostrożnej prognozy odnośnie działania Paktu Stabilności i Wzrostu w warunkach kryzysu finansowego, jak również udzielić odpowiedzi na pytania postawione we wstępie.

4.1. W jaki sposób doświadczenia uzyskane w trakcie prowadzenia wobec Polski procedury nadmiernego deficytu mogą mieć wpływ na ewentualną decyzję o ponownym jej wszczęciu lub na jej wynik?

Zgodnie z opinią wyrażoną przez naszych polskich rozmówców Polska z procedury wyniosła dwa szczególnie ważne doświadczenia:

- po pierwsze, procedura nadmiernego deficytu nie ma w praktyce charakteru typu „pan-sługa”, gdzie Komisja autorytatywnie nakazywałaby państwu członkowskiemu podjęcie określonych działań w celu likwidacji deficytu. Na obecnej sytuacji i wizerunku Polski zaważyła szczególnie sytuacja, w której prognozy Ministerstwa Finansów dotyczące np. wzrostu gospodarczego były trafniejsze niż te sporządzane przez DG ECFIN Komisji Europejskiej. Można powiedzieć, że profesjonalizm polskiego MF zwiększył nasz prestiż w Komisji, co przełożyło się na „spokojne” prowadzenie procedury nadmiernego deficytu. Pomimo stosunkowo długiego czasu obowiązywania procedury wobec Polski, sytuacja ta nie wywoływała szczególnych kontrowersji i zgodnie ze słowami naszej rozmówczynie w MF odbywała się w sposób „naturalny”. Dobre wzajemne relacje na poziomie roboczym pomiędzy urzędnikami Ministerstwa Finansów a DG ECFIN z dużym prawdopodobieństwem przyczynią się do sprawnego przeprowadzenia Polski przez

procedurę nadmiernego deficytu w przyszłości, jeżeli taka sytuacja będzie miała miejsce.

- po drugie, zgodnie z opinią pracownika Wydziału Budżetu i Finansów Przedstawicielstwa Polski przy UE, z polskiego doświadczenia wynika, że zastosowanie jedynej realnej sankcji jaką dysponuje Rada Ecofin wobec państwa naruszającego PSW, mianowicie czasowe zawieszenie pomocy w ramach funduszy strukturalnych, nie zostało nawet nieformalnie wspomniane podczas czterech lat prowadzenia procedury wobec Polski. Polscy urzędnicy w 2004 roku, tuż po wstąpieniu naszego kraju do Unii, nie mogli być co do tego pewni. Tym bardziej nie należy się więc spodziewać zastosowania tej sankcji dzisiaj, w warunkach kryzysu finansowego.

Jakie jest podejście urzędników Komisji Europejskiej do procedury nadmiernego deficytu, której przyczyną byłby deficyt Państwa Członkowskiego wynikający z kryzysu finansowego?

Stanowisko Komisji Europejskiej, które zostało nam zakomunikowane podczas spotkania w DG ECFIN jest takie, że wszelki deficyt państwa członkowskiego wynikający z kryzysu finansowego nie będzie stanowił podstawy do podjęcia przez KE kroków zmierzających do wszczęcia procedury nadmiernego deficytu. W Komunikacie Komisji z 26 listopada 2008 roku⁷ znajdziemy zasadniczo potwierdzenie tego stanowiska. Znajdują się tam jednak pewne zastrzeżenia, określające warunki jakie dane państwo będzie musiało spełnić, aby deficyt został uznany za wynikający z „sytuacji wyjątkowej” (co z kolei pozwoli na zastosowanie odpowiednich przepisów rozporządzenia stanowiącego część Paktu Stabilności i Wzrostu). Komisja wciąż zatem pozostawia sobie pewną dyskrecjonalność w ocenie deficytu. Według naszego rozmówcy w Przedstawicielstwie, kryzys finansowy nie zmieni zasadniczo warunków początkowych wszczynania procedury nadmiernego deficytu, zmieni się natomiast sposób jej prowadzenia – średni czas procedury zostanie znacznie wydłużony, jak również dokona się proces jej „spowszednienia”. W pewnym sensie potwierdzają to słowa pracownika DG ECFIN, który ocenił prawdopodobieństwo przedłużenia czasu na podjęcie działań korekcyjnych przez Wielką Brytanię jako bardzo wysokie, wręcz pewne. Komisja Europejska często deklaruje również, że będzie stosować podejście „elastyczne” w interpretacji deficytu budżetowego pojawiającego się w obecnych warunkach kryzysu.

Czy prowadzenie przez cztery lata wobec Polski procedury nadmiernego deficytu miało w oczach pracowników Przedstawicielstwa oraz urzędników

⁷ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Council 'A European Economic Recovery Plan'*, 26 listopada 2008, COM(2008) 800 final.

Komisji negatywne konsekwencje dla wizerunku naszego kraju w instytucjach europejskich?

Zdecydowanie nie. W zgodnej opinii wszystkich naszych rozmówców, prowadzenie procedury wobec Polski odbywało się w atmosferze spokojnej współpracy. Procedurze nie został również nadany szczególny rozgłos w mediach. Dodatkowym czynnikiem osłabiającym negatywne konsekwencje dla wizerunku kraju był fakt, że oprócz Polski w 2004 roku procedurą nadmiernego deficytu objętych zostało także wiele innych nowych krajów członkowskich (Czechy, Słowacja, Cypr, Malta i Węgry). Najwcześniej procedura została zdjęta z Cypru (11.06.2006) oraz z Malty (16.05.2007), następnie zakończyły ją Czechy i Słowacja (3.06.2008), a miesiąc potem Polska (8.07.2008). Jedynym krajem, który do dnia dzisiejszego pozostaje objęty procedurą są Węgry (deficyt w 2007 roku wynosił tam 6,2% PKB, natomiast deklarowany jeszcze przed kryzysem cel to zmniejszenie deficytu jedynie do 3,2% w 2009 roku). W latach 2004-2008 oprócz Polski procedurą zostało objętych 13 krajów (Wielka Brytania dwukrotnie), a kraj nasz nie był tym, na którym szczególnie koncentrowała się uwaga Komisji i opinii publicznej.

Jeżeli chodzi o organizację instytucjonalną pracy w zakresie PSW, to większość decyzji podejmuje się w praktyce na stosunkowo niskim poziomie, mianowicie na spotkaniach tzw. alternatów Komitetu Ekonomiczno-Finansowego (KEF), który pełni podobną rolę odnośnie spotkań Rady ECOFIN, co Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER) w przypadku spotkań Rady w innych konfiguracjach. W spotkaniach na poziomie alternatów, które odbywają się średnio co 3 tygodnie w Brukseli, uczestniczą specjaliści z MF państw członkowskich oraz z Komisji. Wyższym poziomem KEF są spotkania w składzie wiceministrów MF i przedstawicieli Komisji (tzw. skład wąski) oraz wiceministrów, przedstawicieli Komisji, uzupełnionych o przedstawicieli banków centralnych państw członkowskich oraz Europejskiego Banku Centralnego (skład szeroki).

Podczas wizyty zwrócono nam uwagę na jeszcze dwa inne, naszym zdaniem bardzo ciekawe aspekty praktyki wdrażania PSW. Pierwszym z nich jest częste używanie zagrożenia wszczęciem procedury nadmiernego deficytu jako narzędzia polityki wewnętrznej państwa członkowskiego. Jest to zazwyczaj metoda stosowana przez ministerstwo finansów jako środek dyscyplinowania planów budżetowych innych ministerstw, która opiera się w zasadzie na niewiedzy dotyczącej rzeczywistych zagrożeń wynikających z poddania kraju procedurze nadmiernego deficytu. Komisja występuje tutaj w bardzo użytecznej roli kozła ofiarnego, względnie „sił wyższych”, które uniemożliwiają ministrowi finansów zwiększenie wydatków danego resortu, nawet mimo najlepszych chęci. Drugi aspekt to „negocjowanie” technik obliczania deficytu przez Eurostat z państwami członkowskimi. Często zdarza się, że państwa

członkowskie używają innych metod statystycznych niż Eurostat, co w przypadku obliczania deficytu ma znaczenie kluczowe. W praktyce techniczne kwestie statystyki stają się narzędziem osiągnięcia kompromisu odnośnie wielkości deficytu.

Bazując na informacjach uzyskanych podczas naszych spotkań oraz z dokumentów opublikowanych przez Komisję, możemy wyciągnąć dwa zasadnicze wnioski. Po pierwsze, dzięki energicznym działaniom prezydencji francuskiej wspieranych przez Komisję Europejską, w Unii Europejskiej zaistniała wola polityczna podjęcia wspólnych działań w zakresie walki z kryzysem finansowym. Zgodnie z deklaracjami Komisji, środki podjęte przez Unię i państwa członkowskie muszą być zgodne z regułami Paktu Stabilności i Wzrostu oraz unijnymi zasadami dotyczącymi konkurencji i pomocy publicznej - przynajmniej w teorii. W praktyce Komisja dopuszcza odstępstwa od tych reguł, ale pod warunkiem, że będą one czasowe, jasno określone, podjęte w odpowiednim momencie oraz skoordynowane (temporary, targeted, timely and co-ordinated). W praktyce zdaje się to oznaczać zgodę Komisji oraz państw członkowskich na czasowe uchylenie postanowień PSW, bez podjęcia formalnej decyzji w tym zakresie. Po drugie, brak jest obecnie woli politycznej do zmiany postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu wobec wydarzeń związanych z kryzysem finansowym, co po reformie z 2005 roku, oznaczałoby już jego zupełne rozmycie. W związku z powyższym, w trakcie trwania kryzysu przewidujemy praktyczny spadek znaczenia reguł Paktu Stabilności i Wzrostu, przy jedynie formalnym przestrzeganiu jego postanowień.

Bibliografia

1. M. Bednarek, B. Michałek, K. Wilczko, B. Samsonowicz - „Kryzys finansowy - dlaczego Polsce nie zagraża?”, www.comperia.pl - 10.2008 r.
2. Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Council 'A European Economic Recovery Plan'*, 26 listopada 2008, COM(2008) 800 final.
3. J. Dargiewicz, Kryzys nie wygonił Polaków z hipermarketów www.emetro.pl (16.11.2008)
4. E. Glapiak „Kiedy znów będzie lepiej”, *Rzeczpospolita*, 21.10.2008 r.
5. Artur Nowak - Far, *Pakt Stabilności i Wzrostu. Funkcje, działanie i przyszłość*, C.H. Beck, 2007,
6. B. Samsonowicz „Czy powinniśmy się bać kryzysu w USA?” - www.comperia.pl -29.09.2008 r.
7. A. Skoneczko, „Kryzys zaatakował z Węgier”, *Gazeta Finansowa*,30.10.2008r.
8. P. Wiśniewski, „Globalny kryzys finansowy. Wnioski dla Polski” *Infos* nr 18(42), 09 października 2008 r.

9. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu
10. Rządowy Plan Stabilności i Rozwoju, 30.11.2008 r.
11. „Polska spełnia większość kryteriów dla strefy euro”, *Gazeta Wyborcza*, 12 września 2008 r.,
12. „Spór Polski z Komisją o deficyt”, *Gazeta Wyborcza*, 13 lutego 2007 r.
13. „Deficyt sektora w 07 wyższy od 3 proc.; w 08 zbliżony - MF”, *PAP - MAKRO*, 15 listopada 2006 r.
14. „Deficyt budżetu '06 wyniesie 30-33 mld zł, wyższy ryzykowny - Gronicki (opis)”, *PAP - MAKRO*, 26 sierpnia 2005 r.
15. „Polska na najlepszej drodze do redukcji deficytu - KE (opis)”, *PAP - MAKRO*, 22 grudnia 2004 r.
16. „Raczko za równoważeniem budżetu, odmawia komentowania decyzji UE”, *PAP - MAKRO*, 25 listopada 2003 r.

Lobbing w Unii Europejskiej

*Bruksela jest ojczyzną ugrupowań lobbingowych.
Działają wszędzie, są bardzo profesjonalne.
Nie ukrywają się. Również i urzędnicy Wspólnot Europejskich
nie kryją faktu, że spotykają się z nimi, konsultują
i podejmują decyzje biorąc je pod uwagę.¹*

Opiekun naukowy:

Prof. dr hab Artur Nowak-Far

Autorzy:

*Jolanta Wiśniewska
Łukasz Wolin
Agnieszka Zabłocka
Agnieszka Żak*

¹ J-D. Giuliani, *Marchands d'Influences*, Seul, Paris 1991, cyt za: U. Kuczevska, M. Molęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej*, ISP, Warszawa 2002, s. 13.

1. Wstęp

W szeroko pojętych strukturach Unii Europejskiej funkcjonują grupy nacisku, które prowadzą lobbuing, czyli innymi słowy działania zmierzające do wywarcia nieformalnego wpływu na instytucje Unii Europejskiej. Najważniejszym zadaniem lobbuingu jest „przekazanie odpowiednich informacji decydentowi zaangażowanemu w opracowywanie polityki, ustaw lub przepisów wykonawczych zgodnych z interesem określonych grup”². Lobbuing jest zatem integralną częścią procesów tworzących unijne prawo. Lobbuing jest także sztuką komunikacji, gdyż cały proces lobbowania opiera się na systemie precyzyjnie wyrażanych argumentów, które potem są istotnym czynnikiem przy podejmowaniu decyzji przez instytucje Unii Europejskiej.

2. Lobbowanie najważniejszych instytucji Unii Europejskiej

Kontakt instytucji unijnych z lobbystami jest konieczny w oddolnym procesie podejmowania decyzji w UE. Są oni bowiem użytkownikami unijnego prawa. Współpraca z różnymi grupami interesu zapewnia w miarę wysoką jakość tworzonego prawa i jest wyrazem demokracji w procesie legislacyjnym, co potwierdzają ci pracownicy Komisji Europejskiej (zatrudnieni w DG Rynek Wewnętrzny i Usługi, oraz w Sekretariat Generalny), z którymi przeprowadzono wywiady. Lobbuing, który jest wyrazem interesu publicznego, jest jak najbardziej legalny i pożądany w UE. Georg Brodach (lobbysta ABB Europe) twierdzi nawet, że „*lobbuing jest esencją demokracji*”.

Uczestnikami procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej są Rada Europejska lub Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska i Parlament Europejski. Europejski Trybunał Sprawiedliwości sprawuje natomiast funkcję kontrolną w odniesieniu do aktów prawnych już przyjętych.

Wyróżnia się dwa układy w systemie podejmowania decyzji ze względu na udział grup interesów³:

- operacyjny, dotyczący samego podejmowania decyzji;
- influencyjny, w którym uwzględnia się możliwy wpływ organizacji lobbuingowych, jak również możliwość korzystania z narzędzi lobbuingowych przez niektórych uczestników układu operacyjnego.

System podejmowania decyzji w ramach I (a więc wspólnotowego) filaru UE zawiera pewien element współpracy międzyrządowej. Występuje on przede

2 B. Pogonowska (red.) *Elementy etyki gospodarki rynkowej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004, s. 162.

3 A. Nowak-Far, *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, ISP, Warszawa 2004, s. 38-39.

wszystkim w czasie obrad Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej. W skład Rady Europejskiej wchodzi bowiem głowy państw i szefowie rządów oraz przewodniczący Komisji Europejskiej. Poza tym w obradach tych instytucji UE mogą uczestniczyć również stali przedstawiciele krajów członkowskich akredytowani w Brukseli, dyrektorzy ds. politycznych w ministerstwach spraw zagranicznych, przedstawiciele ministrów finansów, a także ministrowie lub sekretarze stanu do spraw integracji europejskiej. W Radzie UE uczestniczą zasadniczo ministrowie resortowi właściwi do podejmowania decyzji w sprawach określonych w porządku jej obrad, natomiast w sprawach ogólnych decydują ministrowie spraw zagranicznych.

Rada UE podejmuje decyzje z reguły kwalifikowaną większością głosów, chociaż w pewnych wypadkach (np. w sprawach dotyczących polityki fiskalnej) wymagana jest jednomyślność⁴. Rada UE przyjmuje akty prawne w pięciu różnych procedurach:⁵

- samodzielnego działania Rady - przyjmuje akty prawne zupełnie niezależnie,
- konsultacji z Parlamentem Europejskim,
- współdecydowania z Parlamentem Europejskim,
- współpracy z Parlamentem Europejskim,
- zgody Parlamentu Europejskiego.

Na forum samej Rady UE działalność międzynarodowych grup nacisku jest bardzo ograniczona, aczkolwiek z ich punktu widzenia bardzo pożądana⁶. Grupy próbują więc bezpośrednio dotrzeć i nawiązać kontakt z COREPER (Komitetem Stałych Przedstawicieli), z Sekretariatem Rady oraz z jej grupami roboczymi. Pośrednio międzynarodowe grupy nacisku mogą wywierać pewien wpływ na Radę przez swych przedstawicieli wchodzących w skład takich organów doradczych jak Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów.

Ze względu na międzyrządowy charakter Rady, bardziej skuteczny wpływ na jej decyzje mają krajowe grupy nacisku w poszczególnych państwach członkowskich. Jeżeli krajowe grupy działają na polecenie grupy międzynarodowej, to o skuteczności ich wpływu na swój krajowy rząd można mówić wtedy, kiedy stanowisko reprezentowane przez międzynarodową grupę nacisku zostało poparte przez wszystkich jej krajowych członków. Jednak taka sytuacja należy do rzadkości, co obniża skuteczność takich akcji. W przeważającej większości przypadków mamy do czynienia z sytuacją, gdy krajowe grupy nacisku oddziałują na swoje rządy i inne ośrodki z własnej inicjatywy.

4 R. van Schendelen, *Machiavelli w Brukseli*, Gdańsk 2006, s. 70.

5 *Ibidem*, s. 41.

6 K. Michałowska-Gorywoda, *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Scholar, Warszawa 2002, s. 321-326.

Istnieją różne formy wywierania presji, począwszy od spektakularnych demonstracji, które mają albo charakter indywidualny w tym sensie, że przeprowadza się je w danym kraju członkowskim, albo skoordynowany w skali całej Wspólnoty. Krajowe grupy nacisku mogą też oddziaływać na politykę Rady za pośrednictwem COREPER i stałych przedstawicielstw przy UE, co pozwala na włączenie się do pracy grup roboczych Komitetu i Rady przez wysyłanie raportów, dokumentacji i stosowanie innych środków nacisku.

Komisja Europejska, jako organ wyrażający interes ponadnarodowy Wspólnoty, ma inicjatywę prawodawczą, którą realizuje poprzez kierowanie do Rady i Parlamentu Europejskiego wniosków i zaleceń. Od początku swego istnienia Komisja była celem dużego zainteresowania międzynarodowych grup nacisku. Sama Komisja także dostrzegała znaczenie tych grup jako ważnego partnera w procesie decyzyjnym. Instytucja ta postanowiła więc zapewnić całkowitą przejrzystość swojej działalności dla opinii publicznej, prezentować ją przedstawicielom grup społecznych i ekonomicznych, zasięgać ich rady, a także umożliwić współdziałanie w swoich pracach i wysłuchiwać opinii reprezentantów tych grup. Niestety, w pracach Komisji brakuje przez to sformalizowanych struktur współpracy z grupami nacisku. Wszelkie przedstawiane przez nią dokumenty są deklaracjami współpracy z grupami interesu, ale jednocześnie stanowią nawiązanie do zasad etycznych we współpracy i partnerskim dialogu⁷.

We wszystkich instytucjach unijnych europejskie grupy nacisku są traktowane jako autentyczni reprezentanci środowisk społecznych i grup zawodowych. Cieszą się oni dużym poszanowaniem. Organizacje te korzystają z uprzywilejowanego statusu, mają formalne przedstawicielstwo na szczęblu UE i wpisane są do oficjalnego rejestru prowadzonego przez Komisję. W ramach prac Komisji Europejskiej ustanowione zostały specjalne kanały współpracy dla międzynarodowych grup nacisku, niedostępne dla krajowych oraz gospodarczych grup interesu. Organizuje się specjalne spotkania dla przedstawicieli tych grup z poszczególnymi członkami Komisji i członkami gabinetów politycznych poszczególnych komisarzy, a niekiedy nawet z Przewodniczącym Komisji. Przedstawiciele grup nacisku starają się o włączenie ich do prac nad projektami aktów prawnych, przedstawiając opinie i stanowiska oraz przedkładając propozycje alternatywnych rozwiązań w interesujących ich sprawach.

Dla międzynarodowych grup bardzo istotne znaczenie ma współpraca z rozbudowaną siecią różnego rodzaju komitetów konsultacyjnych, zarządzających i regulacyjnych, które w ramach procedur komitologicznych wspomagają Komisję Europejską w jej działalności prawotwórczej. Komitologia jest rozwiązaniem

7 *Ibidem*, s. 311-314.

instytucjonalnym ograniczającym autonomię Komisji Europejskiej w jej uprawnieniach stosowanym przez samą Radę. W skład komitetów wchodzi reprezentanci państw członkowskich, po jednym z każdego państwa oraz wyższy funkcjonariusz Komisji, który jest przewodniczącym danego komitetu, nie dysponując jednak prawem do głosowania. Zgodnie z opinią Michałowskiej-Gorywody, „struktura komitetów odzwierciedla instytucjonalny kompromis pomiędzy potrzebą szybszego i bardziej efektywnego podejmowania decyzji w ramach UE a dążeniem państw członkowskich do utrzymywania swych wpływów w tej dziedzinie”⁸. Uczestnictwo grup interesu w pracy tych komitetów stwarza szanse skutecznego lobbingu i zapewnia bezpośredni udział w formułowaniu wspólnotowej polityki.

Inną formą konsultacji między Komisją Europejską a grupami interesu są tzw. Białe i Zielone Księgi, czyli dokumenty, w których Komisja przedkłada do konsultacji publicznej swoje propozycje działań w zakresie poszczególnych polityk⁹. Zielone Księgi to dokumenty, które powstają w wyniku dyskusji Komisji na temat jakiejś konkretnej dziedziny polityki UE. Są to dokumenty dyskusyjne skierowane przede wszystkim do zainteresowanych stron – instytucji i jednostek – które są zaproszone do uczestnictwa w procesie konsultacji i debaty nad określonymi problemami. W niektórych przypadkach owe dokumenty stanowią impuls do dalszych działań ustawodawczych.

Białe Księgi natomiast to dokumenty zawierające propozycję bardziej skonkretyzowanych działań wspólnotowych w określonej dziedzinie. Czasem są one wynikiem wcześniejszego opublikowania Zielonej Księgi w celu uruchomienia procedury konsultacyjnej na poziomie europejskim. Podczas gdy Zielone Księgi prezentują cały wachlarz pomysłów w celu przedyskutowania ich na forum publicznym, Białe Księgi zawierają oficjalny zbiór propozycji w konkretnych dziedzinach politycznych i stanowią instrument ich realizacji¹⁰. Jak słusznie zauważył Jastrzębiec – Pyszyński, manager do spraw jakości w Komisji Europejskiej, w dokumentach tych zawarta jest tylko ogólna wizja nowych działań i właśnie zadaniem grup interesu jest napisanie i przekazanie do Komisji tzw. *position paper*, w którym lobbyści przekazują propozycje swoich zmian. Dlatego dla lobbyisty najważniejszą sprawą jest jak najszybsze dotarcie do informacji, aby móc włączyć się w proces tworzenia nowego prawa u jego początków i przez cały czas go monitorować. Wczesne włączenie się do procedury daje duże możliwości skutecznego działania. Istotne jest także przedstawianie jak najbardziej konkretnych rozwiązań w ramach proponowanych regulacji prawnych.

8 *Ibidem*, s. 173.

9 *Ibidem*, s. 310.

10 http://europa.eu/documents/comm/index_pl.htm

Międzynarodowe grupy nacisku mogą również wywierać wpływ na stanowisko Komisji poprzez organizowanie demonstracji o zasięgu europejskim. Barię w komunikacji między Komisją Europejską a międzynarodowymi grupami interesu jest często poważna rozbieżność lub nawet sprzeczność krajowych interesów grup, które tworzą tę europejską grupę. Komisja natomiast, utrzymując swój ponadnarodowy charakter, unika nawiązywania współpracy z poszczególnymi krajowymi grupami interesu.

Parlament Europejski występuje w czterech procedurach legislacyjnych¹¹:

- udziela zgody na podjęcie jakiegoś środka,
- uczestniczy w procedurze współdecydowania - może proponować poprawki do projektów aktów prawnych, a nawet wręcz spowodować ich nieprzyjęcie,
- bierze udział w procedurze współpracy - może spowodować, że Rada będzie mogła uchwalić dany akt nawet bez zgody Parlamentu, ale gdy zachowa jednomyślność głosowania,
- musi być konsultowany co do niektórych propozycji prawotwórczych - Parlament ma wtedy uprawnienie do niewiążącej oceny danego projektu aktu prawnego, jednak konsultacje te są obowiązkowe, a ich niedopełnienie powoduje nieważność przyjętego przez Radę aktu.

3. Procedury uchwalania aktów prawnych w Unii Europejskiej¹²

Procedura konsultacji - Komisja przedkłada projekt aktu prawnego Radzie, a ta przesyła go do obowiązkowej konsultacji do Parlamentu Europejskiego i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z prośbą o wyrażenie opinii. Po jej otrzymaniu Rada i Komisja mogą zmienić projekt aktu i wtedy ponownie przesłać go do w/w instytucji do konsultacji. Nadmierne zwleknięcie przez Parlament lub Komitet Ekonomiczno-Społeczny z wydaniem opinii o projekcie może skutkować przyjęciem aktu bez opinii tych organów, gdyż została naruszona zasada lojalnej współpracy między instytucjami Wspólnoty.

Procedura współpracy - Komisja przedkłada projekt aktu prawnego Radzie, a ta działając kwalifikowaną większością głosów i w porozumieniu z Parlamentem Europejskim, przyjmuje wspólne stanowisko, które jest następnie przedstawiane Parlamentowi. Parlament Europejski ma trzy miesiące na ustosunkowanie się. Jeżeli w tym czasie zaakceptuje to wspólne stanowisko lub nie podejmie żadnej decyzji, akt zostanie przez Radę uchwalony. Parlament może także zmienić wspól-

¹¹ A. Nowak-Far, *op. cit.*, s. 43.

¹² A. Nowak-Far, *op. cit.*, s. 44-48.

ne stanowisko Komisji i Rady lub w całości je odrzucić, co dokonuje bezwzględną większością głosów.

Jeżeli natomiast projekt nie został przyjęty lub zostały zaproponowane przez Parlament zmiany, to w ciągu miesiąca Komisja musi zmodyfikować projekt aktu. Komisja przesyła do Rady poprawiony projekt wraz z informacją, jakich poprawek Parlamentu nie przyjęto. Rada może te poprawki przyjąć, ale jedynie w głosowaniu jednomyślnym. Jeżeli natomiast przyjmuje projekt sporządzony przez Komisję, to wymagana jest większość kwalifikowana. Rada ma na to trzy miesiące czasu, a jeśli nie podejmie żadnych kroków, to akt uważa się za przyjęty w formie zmodyfikowanej przez Komisję.

Procedura współdecydowania - Komisja przedkłada projekt aktu prawnego Radzie i Parlamentowi Europejskiemu. Jeżeli Parlament nie zaproponuje żadnych zmian, to Rada może uchwalić dany akt. Podobnie jeśli Parlament zaproponuje pewne zmiany i Rada je przyjmie, akt może zostać uchwalony. Jeśli natomiast Rada nie zaakceptuje zmian Parlamentu, to przyjmuje ona tzw. wspólne stanowisko i wraz z wyjaśnieniem przesyła je do Parlamentu. Ten organ ma trzy miesiące czasu na ustosunkowanie się do wspólnego stanowiska. Akceptacja będzie oznaczać uchwalenie aktu w formie zaproponowanej przez Radę. Odrzucenie poprzez absolutną większość głosów powoduje natomiast niemożność przyjęcia aktu. Ostatnią możliwością to zaproponowanie zmian przez Parlament, co powoduje przekazanie projektu do Rady i Komisji, które mają obowiązek ustosunkowania się do propozycji w formie opinii. Rada, po uzyskaniu opinii Komisji, może:

- jeżeli opinia Komisji o wszystkich poprawkach była pozytywna - przyjmując poprawki Parlamentu większością kwalifikowaną, co powoduje jednoczesne przyjęcie aktu prawnego,
- jeżeli opinia Komisji o wszystkich lub niektórych poprawkach była negatywna - przyjmując te negatywne poprawki jednomyślnie, co także spowoduje przyjęcie aktu prawnego,
- bez względu na opinię Komisji - nie przyjmując jakichś poprawek Parlamentu, co powoduje, że wtedy przewodniczący Rady wraz z przewodniczącym Parlamentu zwołują posiedzenie Komitetu Pojedynczego, na co mają sześć miesięcy.

Zadaniem Komitetu Pojedynczego jest pogodzenie stanowisk Rady oraz Parlamentu, przy jednoczesnym uczestnictwie w obradach Komisji. Jeżeli Komitet wypracuje wspólny tekst, to Parlament absolutną większością, a Rada większością kwalifikowaną przyjmują dany akt. Akt natomiast nie zostanie przyjęty, jeżeli wspólny tekst nie zostanie wypracowany przez Komitet pojedynczy

lub gdy wypracowany tekst nie zostanie przyjęty w głosowaniu przez Radę lub Parlament.

Procedura zgody – autorem projektu aktu jest Rada, która do jego przyjęcia musi obowiązkowo uzyskać zgodę Parlamentu. Procedura stosowana głównie do ustalania zadań i celów priorytetowych oraz organizacji funduszy strukturalnych.

3.1 Grupy nacisku wobec Parlamentu Europejskiego

W Parlamencie Europejskim koncentruje się także działalność grup nacisku. Jest to pierwsza unijna instytucja, która w sposób formalny uregulowała swoje kontakty natury lobbingowej¹³. Według przyjętego kodeksu postępowania, lobbysta jest zobowiązany do umieszczenia odpowiednich danych w rejestrze grup interesu działających przy Parlamencie. Lobbysta otrzymuje wtedy roczną przepustkę, uprawniającą go do przebywania na terenie tej instytucji. Lobbysta musi także spełnić szereg innych zobowiązań, m.in. musi składać coroczne sprawozdania z działalności, zachowania poufności przekazanych mu informacji, do których dostęp jest ograniczony, musi powstrzymać się od nieuczciwych praktyk zdobywania informacji. Członkowie Parlamentu Europejskiego mają natomiast obowiązek podpisania oświadczenia o uczciwej i przejrzystej współpracy z grupami nacisku. Procedury zastosowane przez Parlament Europejski zostały przez tę instytucję wypracowane na podstawie doświadczeń i praktyk parlamentów narodowych krajów członkowskich.

Ważnym forum współpracy między Parlamentem Europejskim a lobbingiem są tzw. intergrupy parlamentarne. Są to nieformalne zebrania deputowanych tego Parlamentu, reprezentujących różne kraje członkowskie i ugrupowania polityczne, których łączy tematyka dyskusji. W spotkaniach tych uczestniczą także pracownicy Komisji Europejskiej, eksperci oraz przedstawiciele grup interesu. W czasie tych spotkań lobbyści mają okazję nawiązać kontakty z parlamentarzystami. Członkowie intergrup stają się także poniekąd lobbystami konkretnych rozwiązań na forum instytucji unijnych oraz na zewnątrz. Dlatego z punktu widzenia grup nacisku współpraca w intergrupach jest bardzo istotna.

W unijnej procedurze legislacyjnej ważnym momentem z punktu widzenia grup nacisku jest moment przekazania projektu aktu z Komisji Europejskiej do Parlamentu (i Rady). Kluczową sprawą dla lobbysty staje się wtedy nawiązanie kontaktu z posłem-sprawozdawcą danej komisji parlamentarnej i przekonanie go do swoich poglądów. Poseł-sprawozdawca może także korzystać z rady ekspertów zewnętrznych, z czego korzystają grupy nacisku i przygotowują dla niego raporty,

13 K. Michałowska-Gorywoda, *op. cit.*, s. 318-320.

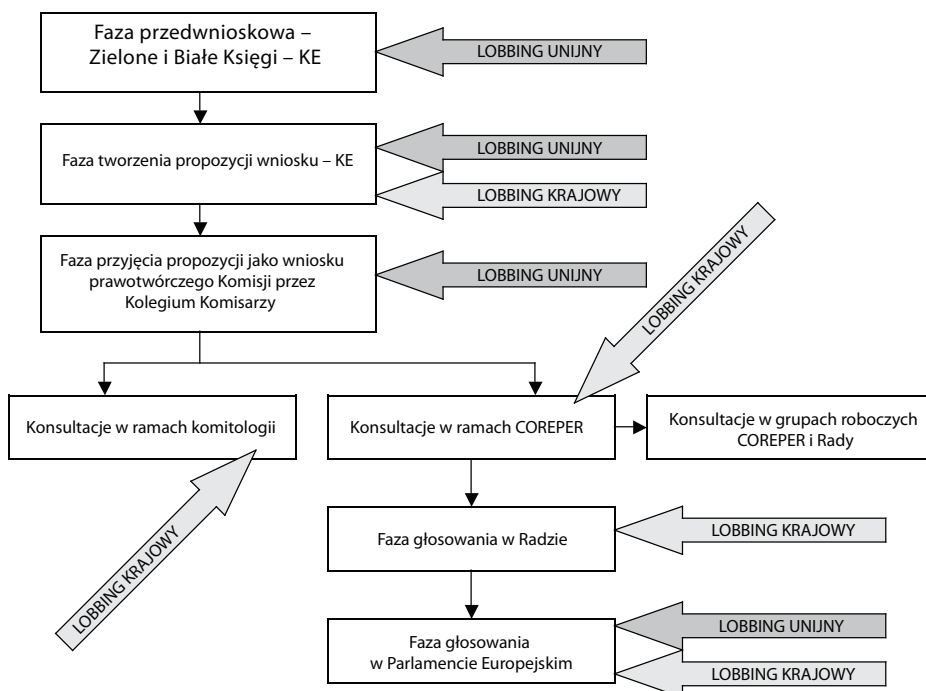
opracowania, a nawet projekty konkretnych rezolucji i poprawek, kierowanych później ponownie do Komisji Europejskiej.

Przedstawiciele grup interesu mogą uczestniczyć w parlamentarnych konferencjach prasowych, ale nie przysługuje im prawo do zadawania pytań. Taka możliwość istnieje, kiedy dana grupa zostanie zaproszona przez Parlament Europejski na przesłuchanie.

Najbardziej skuteczną formą lobbingu na forum Parlamentu jest taka możliwość, że reprezentant danej grupy interesu jest jednocześnie aktywnym członkiem partii politycznej, dzięki czemu może pełnić funkcję deputowanego. W ten sposób staje się reprezentantem interesów swojej partii oraz swojej grupy nacisku.

Podsumowując całą procedurę podejmowania decyzji na forum Unii Europejskiej należy podkreślić, że grupy interesu mogą wpływać na ten proces na różnych etapach i na różne instytucje. Lobbing odbywa się głównie dwoma kanałami - krajowym (wpływanie na przedstawicieli państw członkowskich w UE) oraz unijnym (wpływanie na przedstawicieli instytucji unijnych). Działanie różnych kanałów przedstawia poniższy rysunek:

Rys. 1: Charakter lobbingu na poszczególnych etapach procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej



3.2 Skuteczność lobbingu

Skuteczność działalności grup nacisku w UE zależy od następujących czynników:

- jakości analizy rocznego planu legislacyjnego Komisji z odpowiednim wyprzedzeniem, pozwalająca lobbyście na zaznajomienie się z tematami, jakie będą podlegały procesowi legislacyjnemu oraz na wpływanie na wypracowywane stanowiska,
- rozległej, specjalistycznej wiedzy merytorycznej w zakresie reprezentowanych przez lobbyistę zagadnień,
- odpowiedniej znajomości w coraz większym stopniu otwartego, ale jednocześnie złożonego mechanizmu podejmowania decyzji,
- dostępu do informacji i utrzymywania ścisłych kontaktów z funkcjonariuszami głównych instytucji UE,
- utrzymywania ścisłych kontaktów z administracją krajową poszczególnych państw członkowskich UE,
- kompleksowego i skoordynowanego monitorowania prac kilku instytucji zaangażowanych w proces decyzyjny w UE,
- uwzględniania w działalności lobbingowej potrzeby koordynacji strategii przyjętych na szczeblu krajowym i na szczeblu UE,
- opanowania sztuki skutecznej argumentacji,
- prowadzenia lobbingu w sposób konstruktywny, zakładający skłonność do współpracy i zawierania koalicji z innymi grupami nacisku,
- prowadzenia lobbingu przy założeniu pozytywnego postrzegania idei integracji europejskiej i ze świadomością, że funkcjonowanie UE i jej regulacje prawne tworzą szanse (a nie zagrożenie) dla szeroko rozumianego rozwoju społeczno-gospodarczego,
- przestrzegania zasady kultury politycznej.

Techniki lobbowania zmieniają się wraz z okolicznościami, w których dochodzi do lobbingu. Co do zasady, wyróżnia się lobbing bezpośredni (lobbowanie danej osoby, np. wpływanie na decydenta) oraz lobbing pośredni (wpływanie najpierw na opinię publiczną, która z kolei wywiera wpływ na decydenta). Mołęda-Zdziech wymienia następujące metody obu form lobbingu bezpośredniego:

- spotkania z danym decydem,tem,
- rozmowy z nim przez telefon,
- organizowanie spotkań i konferencji,
- informowanie za pomocą mediów, w tym Internetu.

Georg Brodach (lobbyista w ABB Europe) zwraca także uwagę na to, że nawet przelotna wymiana zdań z osobą - bądź to urzędnikiem, bądź biznesmenem, bądź

decydentem - którą przysłowiowo „mijamy na schodach” może przybrać formę lobbingu. Nawet jeżeli w takim przypadku nie można mówić o lobbingu bezpośrednim, to za pomocą tej pozornie szybkiej i płytkiej wymiany uwag lobbysta tworzy „sieć” swoich znajomości, co ułatwia znacząco zacieśnienie takiego kontaktu w sytuacji problemowej.

Molęda-Zdziech wyróżnia także lobbying pośredni, który także można stosować na zorganizowanych spotkaniach i konferencjach, a także za pomocą Internetu, jednak jego metodami wpływa się nie na jedną osobę, lecz na grupę osób, próbując zwrócić na dany problem uwagę opinii publicznej. Współcześnie, za formę lobbowania uznawana jest także działalność internetowa, innymi słowy „*e-lobbying*”¹⁴. Na każdym etapie procesu lobbowania pomocne jest także odwoływanie się do interesu społecznego, czyli przekonywanie decydenta, że dana kwestia jest kluczowa dla publicznego dobra ogółu.

Według George’a Brodacha skuteczność lobbingu na rzecz przedsiębiorstw zależy od następujących uwarunkowań:

- stworzenia sieci kontaktów wewnątrz swojej firmy, aby być na bieżąco dobrze poinformowanym o sytuacji w firmie,
- stworzenia sieci kontaktów wewnątrz struktury unijnej, a następnie ją utrzymywać i z niej korzystać,
- zdolności tworzenia własnych projektów, a nie poszukiwanie innych,
- określenia zakresu swojej zależności od uwarunkowań politycznych,
- określenia swoich zasobów finansowych, co warunkuje jaką formę lobbowania należy przyjąć (własne przedstawicielstwo przy UE, korzystanie z usług profesjonalnego lobbysty, zasiadanie w radach doradczych, zaangażowanie się w europejskie stowarzyszenia branżowe),
- dobrej znajomości języków obcych,
- wiary w lobbying,
- wsparcia w poważnych klientach, którzy mają i znają swoje określone interesy.

4. Strategie i podmioty lobbingu w Unii Europejskiej

Wiele osób ma wątpliwości kiedy należy rozpocząć lobbying. Każda grupa lobbująca, bez względu na to czy profesjonalna, czy amatorska, wie, że wszelkie dane unijnych urzędników są ogólnodostępne i namierzenie poszukiwanej osoby nie nastręcza zbyt wielu kłopotów. Przede wszystkim należy wybrać metodę lobbowania: nieformalną i pośrednią, czy może nagłośnienia sprawy i otwarte dążenie do

¹⁴ M. Molęda-Zdziech, *Lobbying – uwarunkowania prawne, metody i techniki. Seminarium: Lobbying na rzecz bibliotek Warszawa, 23.06.2008*, www.bn.org.pl/doc/wydarzenia/lobbying01.ppt.

konfrontacji z przeciwnikiem. Trudno dać jednoznaczną odpowiedź, który sposób jest lepszy. Niewątpliwie należy rozpocząć od zdefiniowania dokładnej „areny”, na której dojdzie do starcia. Gdy już grupie lobbingowej uda się określić, kto może okazać się potencjalnym sojusznikiem, a kto wrogiem, obliczyć zyski ze zwycięstwa oraz straty w wyniku porażki wtedy należy przystąpić do działania, gdyż będzie to najodpowiedniejszy moment na rozpoczęcie działań lobbingowych.

Podmioty biorące udział w lobbingu na arenie Unii Europejskiej można podzielić na trzy główne kategorie¹⁵:

- publiczne, do której należą przede wszystkim (różnego szczebla) administracje państw członkowskich,
- prywatne,
- tzw. eurogrupy, czyli połączone grupy nacisku z różnych krajów członkowskich wywodzące się z tej samej branży np. producenci przemysłu.

Do kategorii podmiotów prywatnych należą:

- duże firmy posiadające własne przedstawicielstwa w Unii Europejskiej, np. Microsoft, Dell, czy General Electrics, który uzyskał środki europejskie na projekty pilotażowe z zakresu czystych technologii węgla,
- kancelarie prawnicze, firmy konsultingowe,
- organizacje typu non-profit walczące o swoje idee i przekonania bez chęci czerpania zysku,
- think-tanki, np. brukselski Breugel, którego przedstawiciele współpracują z Ecofin; istotny jest raport dotyczący zapobiegania pogłębianiu się kryzysu finansowego w Europie, sporządzony przez Andre Safir'a i jego współpracowników, zgodnie z opinią Jana Tombińskiego „w zasadzie już przyjęty” na forum UE.

Jak wspomniano, do kategorii podmiotów publicznych należą administracje państw członkowskich. Ich działania cechują się wysoką jawnością. Znaczy to tyle, że jeśli np. jakieś ministerstwo chcąc przeforsować jakiś akt prawny musi zrobić to na forum publicznym - wszystkie detale muszą być znane nie tylko parlamentowi, ale także wiele z nich musi zostać przekazanych do prasy, aby ta mogła poinformować obywateli. Poszczególni parlamentarzyści bardzo często stawiają rząd w bardzo trudnej sytuacji, gdy dążą do nadania sprawom wewnętrznym rangi politycznej.

Organizacje prywatne (za przykład można tu wziąć przedsiębiorstwa międzynarodowe) mają ułatwione zadanie, gdyż nie muszą upubliczniać swoich strategii - dodatkowo nie ma takiego prawa, które mogłoby je zmusić do takiej samej jawności działań jak instytucje publiczne. Dzięki temu wielonarodowe firmy bądź organizacje pozarządowe mają pełny wgląd w poczynania przedstawicieli państwowych,

¹⁵ Por. K. Michałowska-Gorywoda, *op. cit.*, s. 301.

dzięki czemu mają czas na dopracowanie swoich strategii w taki sposób, aby zapewniły im sukces. Kolejną przewagą prywatnych grup lobbingowych jest to, że są one nastawione na maksymalizację swojego zysku i w przeciwieństwie do rządów nie muszą brać pod uwagę tzw. interesu publicznego w formułowanych strategiach gospodarczych. Innymi słowy, rząd musi się liczyć z zadaniami wszystkich krajowych grup lobbingowych, a pominięcie jednej bądź kilku z nich może zmusić go do podjęcia publicznej dyskusji na temat podjętych przez niego działań; dodatkowo jest on politycznie rozliczany we wszystkich sferach swoich wpływów takich jak służba zdrowia, infrastruktura, rozwój regionalny czy środki transportu publicznego. Zaspokojenie potrzeb jednej z grup interesów powoduje pominięcie innych, czego skutkiem jest jej samotna walka o swoje prawa w Brukseli. Dobrym przykładem może być jedna z polskich gmin, która dąży do zaspokojenia potrzeb ludności lokalnej, przez co zasięg jej poczynań ma charakter regionalny niż europejski. Wyżej wymieniona jednostka terytorialna ma dość ograniczone możliwości finansowe, przez co skala jej działań nie ma szerokiego zasięgu. Trudno także powiedzieć, aby gmina dysponowała własnym przedstawicielstwem w Brukseli, a także wizerunkiem gwarantującym sukces. Dlatego zmuszona jest ona do dochodzenia swoich praw za pośrednictwem konkretnego ministerstwa. Jeśli dane ministerstwo nie spełni jej oczekiwań, jedyną szansą realizacji zakładanych projektów może być znalezienie swojego odpowiednika w innym europejskim kraju i stworzenie z nim swoistej koalicji lobbingu publicznego.

Należy podkreślić, że rząd ma jednak bardzo korzystną sytuację w kontekście jego zmagania z jakąkolwiek prywatną (czy publiczną) grupą lobującą. O sile rządu w tym wymiarze decydują jego prawne kompetencje, zasoby finansowe oraz ludzie, których ma do swojej dyspozycji. Podstawą jego siły jest także to, że to administracja rządowa bierze bezpośredni udział w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej.

Największym zagrożeniem dla rządów jest czynnik ludzki i zbyt biurokratyczny (a raczej mechanistyczny) system działania. Mimo wyżej wymienionych dogodności, wiele niedociągnięć związanych jest z błędnymi wewnętrznymi procedurami. Z rzadka powodują one, że ministerstwo bądź wyspecjalizowana agencja rządowa zaczyna realnie analizować określone projekty aktów prawnych właściwej instytucji WE na zbyt późnym etapie procesu podejmowania decyzji. Nie korzysta także z możliwości oddziaływania na forum Parlamentu Europejskiego. Pomijając niską wtedy jakość udziału rządu w procesie przygotowawczym, traci on także okazję do prowadzenia lobbingu (publicznego) we wcześniejszych fazach tworzenia się danego projektu, kiedy to zawiązują się pierwsze grupy interesu. Dodatkowo rząd może nie mieć spójnej polityki w danym obszarze wykraczającym poza ramy krajowych resortów. W takiej sytuacji rząd będzie ponosić straty wynikające

z wewnętrznych rozdziałów kompetencji, co może zmusić go do pójścia na kompromis, a tym samym do współpracy z różnymi grupami nacisku, aby przeforsować choć część swoich propozycji.

W czerwcu 2008 r. uruchomiono w Komisji rejestr grup interesu¹⁶ działających w UE. Jest to projekt pilotażowy, który polega na dobrowolnej rejestracji podmiotów lobbujących w Unii oraz podaniu szczegółów dotyczących finansów, tematyki, przynależności i wsparcia. Obecnie (na początku grudnia 2008 r.) zarejestrowanych jest około 600 podmiotów. Rejestr jest dobrowolny, gdyż nie ma żadnej podstawy prawnej, aby uczynić go obligatoryjnym. Komisja Europejska postawiła sobie za cel wprowadzenie przejrzystości do współpracy z grupami interesu, z którymi chce współpracować na tych samych zasadach i z tej samej płaszczyzny. Grupy, które rejestrują się, zobowiązane są do przestrzegania Kodeksu postępowania. Wynika to z przekonania panującego w unijnych instytucjach, że nieważne jest samo lobbowanie, ale jego metody. Ważna jest także reputacja i wiarygodność lobbysty. G. Legris, Kierownik Wydziału Przejrzystości i Kontaktów z Interesariuszami i Organizacjami Zewnętrznymi przy Sekretariacie Generalnym Komisji, do korzyści wynikających z rejestracji dla grup interesu zalicza m.in. traktowanie danej grupy jako poważnego partnera oraz dostarczanie informacji o konsultacjach w procesie decyzyjnym zainteresowanym grupom.

Ocena wprowadzonego Rejestru będzie przeprowadzona po upływie roku jego funkcjonowania, jednak G. Legris przedstawił już pewne zjawiska, które odnoszą się do procedury rejestracji. Najwięcej zarejestrowanych jest grup lobbujących na rzecz handlu i przemysłu, natomiast największymi przeciwnikami powstania rejestru są prawnicy oraz think-tanki. Te drugie chcą być postrzegane jako niezależne ośrodki opiniotwórcze i akademickie, natomiast powszechnie wiadomo, że najczęściej ich działalność jest finansowana i wspierana przez polityków. Organizacje pozarządowe także nie są chętne rejestracji, gdyż muszą ujawnić, skąd posiadają środki finansowe na działalność, co często uwidoczni fakt, że są one wspierane pieniędzmi rządowymi lub pochodzącymi z sektora prywatnego. Okazuje się wtedy, że niektóre NGO nie prezentują autentycznego głosu społeczeństwa.

Georg Brodach, lobbysta ABB Europe w Brukseli, nie miał problemów z podaniem swoich danych w Rejestrze grup interesu, gdyż zawsze przedstawia siebie i firmę, którą reprezentuje. Ma jednak pewne wątpliwości, co do sensu istnienia tego Rejestru. Twierdzi, że skutek może być odwrotny od zamierzonego i przynieść negatywne efekty dla tych, którzy optowali za jego utworzeniem, gdyż wiele informacji, często niewygodnych lub długo skrywanych, zostanie ujawnionych.

16 Więcej informacji na stronie <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do>

5. Polski lobbying w Unii Europejskiej

Ustawa regulująca zasady i funkcjonowanie lobbingu w Polsce z 7 lipca 2005 roku weszła w życie 7 marca 2006 roku. Zgodnie z zapisem jej art. 1 „Ustawa określa zasady jawności działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej, formy kontroli zawodowej działalności lobbingowej oraz zasady prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową”. Lobbingiem więc jest nazywane każde działanie „*prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa*”¹⁷.

Działalność lobbingowa może być wykonywana zarówno w siedzibie urzędu obsługującego organ władzy publicznej oraz na terenie obydwu izb parlamentu – Sejmu i Senatu. Mankamentem tego rozwiązania jest to, że w ramach kontroli działalności lobbingowej organy władzy publicznej, a w szczególności kierownicy urzędów obsługujących organy władzy publicznej oraz ich pracowników, są zobowiązane do szczegółowego (a więc i pracochłonnego) dokumentowania podejmowanych kontaktów przez osoby prowadzące taką działalność. Dodatkowo, kierownicy urzędów obsługujących organy władzy publicznej opracowują raz w roku (do końca lutego każdego roku) szczegółowy raport dotyczący działań podejmowanych przez lobbystów wobec organów władzy publicznej w roku poprzednim. Należy jednak pamiętać, że żadna ustawa nie będzie w stanie uregulować wszystkich aspektów dotyczących lobbingu, gdyż najważniejszy nadal będzie czynnik ludzki. Niestety w Polsce w dalszym ciągu lobbing jest kojarzony negatywnie a wspomniana ustawa zamiast wyznaczyć jakieś konkretne ramy dla współpracy lobbystów z przedstawicielami władzy została napisana pod szumnym hasłem *walki z korupcją*. Zwykły obywatel czy nawet dziennikarz chcący wywrzeć wpływ (zadanie pytania może być postrzegane jako forma nacisku!) na dowolnym parlamentarzystę może zostać wzięty za lobbystę¹⁸. Niewątpliwym sukcesem wyżej wymienionej ustawy jest wprowadzenie do polskiego prawa słowa lobbing, gdyż dzięki temu polska administracja będzie mogła w sposób jawny przeznaczać swoje pieniądze na firmy prowadzące działalność lobbingową w Brukseli. Jest to dość skrótowe przedstawienie sytuacji w Polsce, jednak ważniejszą kwestią jest to, w jaki sposób polscy lobbysci działają na arenie Unii Europejskiej. Podstawowymi grupami lobbującymi w naszym kraju i za granicą są:

- związki pracodawców,
- związki zawodowe,
- korporacje zawodowe.

¹⁷ <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/131863.html>

¹⁸ M. Chmielewski, *Smak porażki obudzi firmy!*, URL. http://www.polskakompania.pl/pl/monitoring-legislacyjny_lobbing_polska-kompania-doradcza/102

Do najważniejszych związków pracodawców polskich zaliczamy:

- Krajową Izbę Gospodarczą,
- Konfederację Pracodawców Polskich,
- Business Center Club,
- Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych Lewiatan.

Misją tych organizacji jest reprezentacja i obrona praw pracodawców w stosunku do związków zawodowych oraz organów administracji rządowej. Natomiast na arenie międzynarodowej działania tych organizacji mają zupełnie inny charakter. Ich nadrzędnym celem jest doprowadzenie do jeszcze większej liberalizacji handlu przy jednoczesnym zacieśnieniu współpracy wewnątrz państw zrzeszonych w Unii Europejskiej. Kwestie polityczne mają znaczenie marginalne¹⁹, dlatego organizacje biznesowe potrafią odłożyć na bok resentymenty polityczne i dzięki współpracy ze związkami zawodowymi, polskimi dyplomatami, organizacjami pozarządowymi potrafią się zjednoczyć w celu stworzenia silniejszego polskiego lobby w UE²⁰.

Polscy przedsiębiorcy rozpoczynają działania lobbingsowe od spotkania z polskimi, a następnie unijnymi urzędnikami biorącymi udział w tworzeniu prawa. Podczas takich spotkań mają szansę zaprezentowania swoich projektów przy jednoczesnym wysondowaniu szans na ich wdrożenie w życie. Ponadto wartością dodaną takich spotkań jest możliwość uzyskaniu bardzo szczegółowych informacji o tworzonem prawie, dzięki czemu przedsiębiorcy mają czas na dokonanie poprawek w swoich projektach. Następnie dzięki członkostwu np. w Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan czy Konfederacji Pracodawców Polskich mają szansę prezentacji w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym Unii Europejskiej.

Pomimo licznych możliwości lobbingsowych oferowanych przez Unię Europejską polscy przedsiębiorcy w dużej mierze ich nie wykorzystują²¹. Nasze grupy nacisku przyjęły metodę, którą można określić *akcja - reakcja*. Oznacza to, że podejmują działania w momencie, gdy zajdą jakieś nieprzewidziane okoliczności mogące zagrozić ich interesom. Prawdopodobnie jedną z przyczyn tego zjawiska jest cięcie kosztów reprezentacyjnych. Polscy biznesmeni nie uważają za konieczne utrzymywać stałych przedstawicielstw oraz nawiązywać kontaktów z różnymi politykami i urzędnikami, którzy na pierwszy rzut oka mogą wydawać się nieistotnymi ogniwami - mogą na przykład dysponować pożądanymi informacjami lub mieć bliskie kontakty z decydentami.

19 U. Kurczewska, *Organizacje biznesowe a kształt stosunków zewnętrznych UE* [w:] K. Żuknowska, *Integracja europejska - nowe bariery czy trwałe kryzys*, wyd. SGH, Warszawa 2006, s. 222.

20 B. Pogonowska (red.), *op. cit.*, s. 162.

21 M. Mołęda-Zdziech, *Co przeszkadza powstawaniu polskich przedstawicielstw w Brukseli*, URL: <http://www2.sgh.waw.pl/sgh/instituty/ism/ism/publikacje/>

Warto zwrócić uwagę na fakt, że najskuteczniej działającą grupą lobbującą za Polską była zawiązana w Parlamencie Europejskim grupa o nazwie „Amici Poloniae”, działająca od 1981 do 2000 roku. W wyniku jej działalności Polska otrzymała przeszło 150 milionów euro z programów pomocowych²².

Na szczęście polski lobbying w Unii Europejskiej nie jest wyłącznie pasmem porażek. Na unijnym forum reprezentowane są interesy 15 województw i jak dodaje Ambasador Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE, Jan Tombiński, ich lobbying jest skuteczny. Dobrym w tej mierze przykładem może być zawiązanie się współpracy pomiędzy Pomorskim Stowarzyszeniem Gmin Wiejskich, a brytyjskim hrabstwem Essex. Oba te regiony charakteryzowała wysoka stopa bezrobocia, więc postanowiły połączyć siły i w czerwcu 2000 roku zawiązały grupę lobbującą za zmianą przydzielania funduszy w ramach projektów SAPARD oraz PHARE, aby bardziej wspomagały walkę z bezrobociem.

Największą, najgłośniejszą i zapewne najbardziej spektakularną akcją lobbującą, w którą zaangażowała się Polska była sprawa definicji wódki. Polska przy współpracy z Finlandią, Szwecją, Litwą oraz Łotwą obstawała przy tradycyjnej definicji, zgodnie z którą wódka miałaby oznaczać napój alkoholowy powstały w wyniku odpowiedniej obróbki ziemniaków oraz zbóż. Natomiast pozostałe kraje domagały się stwierdzenia, że można ją wytwarzać ze wszystkich płodów rolnych, nawet z owoców. Dla Polski była to o tyle istotna kwestia, że jest ona czwartym na świecie producentem w branży spirytusowej, która co roku dostarcza wpływów do budżetu w wysokości około 4,6 miliarda złotych. Pomimo słusznych argumentów Polska znajdowała się w obozie mniejszościowym, co zaowocowało przegraną bitwy o definicję wódki na korzyść państw domagających się rozszerzenia jej zakresu.

Skutecznym działaniem lobbującym może za to pochwalić się Poczta Polska, której udało się utrzymać monopol na dostarczanie pocztówek oraz listów w wymiarach standardowych tzn. w kopertach do formatu A3, aż do 2011 r. Do koalicji pożytkaliśmy Greków, Włochów oraz Francuzów. Poczta Polska zabiegała o utrzymanie tego monopolu przez państwowych dostawców, gdyż dostarczanie przesyłek listowych stanowi największe źródło dochodów w przemyśle pocztowym. Paradoksalnie zwycięstwo Poczty Polskiej i jej odpowiedników w innych państwach odbiło się negatywnie na krajowych konsumentach, gdyż zablokowanie konkurencji pozwoliło utrzymać dotychczasowe stawki.

Znaczącą działalność lobbującą w UE przypisuje się PGNiG, która to firma śledzi rozwiązania z rynku gazowego w Brukseli, jednakże to przedsiębiorstwo ma silną pozycję wyłącznie w Polsce i nie jest uważane za istotnego gracza

22 M. Apostol, *Brukselskie łowiska lobbystów. Raport o lobbingu*, „Unia & Polska” nr 2/2001.

w skali europejskiej. Słabością PGNiG jest uzależnienie od dostaw gazu z Federacji Rosyjskiej, przez co nie jest w tym momencie w stanie mobilizować różnych lobby międzynarodowych reprezentujących przedsiębiorstwa o innej strukturze dostaw.

Polskiemu lobbingu przede wszystkim brakuje ciągłej i długofalowej strategii, musimy skończyć z tak zwanymi doraźnymi akcjami na rzecz długoterminowych działań. Kolejną kwestią jest potrzeba uzyskania większych środków finansowych, gdyż bycie skutecznym lobbystą, wymaga pozyskania odpowiedniego personelu oraz biur, z których można prowadzić stałą działalność lobbingsową. Polskie firmy powinny się zjednoczyć oraz skutecznie i efektywnie harmonizować swoje projekty oraz podejmowane działania, gdyż często powielają swoje pomysły, a następnie przegrywają z zachodnimi producentami prezentującymi wspólną wizję i prowadzącymi zgodne działania. Jak przyznaje Piotr Madziar, doradca w Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Rynku Wewnętrznego i Usług, na rozwój i pozytywny odbiór polskiego lobbingu nie wpływa pozytywnie stanowisko, jakie najczęściej zajmuje w tej kwestii polska prasa, kojarząc go wyłącznie z gabinetowymi, niejasnymi kontaktami, czymś więc zdecydowanie negatywnym. Tymczasem w państwach Unii Europejskiej lobbuing, zwany także rzecznictwem interesów (*the representation of interests*) jest działalnością jawną, prowadzoną w sposób profesjonalny i niekiedy zlecany przez państwa firmom zewnętrznym, takim jak Independent Diplomat²³.

W samej Komisji Europejskiej wskazuje się na jeszcze inną słabość polskiego lobbingu w UE. Mianowicie, Polska jest stosunkowo od niedawna członkiem Unii, niezbyt dobrze zaznajomionym z procesem podejmowania decyzji, przez co nasze grupy interesu boją się zaistnieć w tym procesie. Najczęściej stajemy po czyjejś stronie, a boimy się wyjść z własnymi inicjatywami. Najbardziej brakuje nam jeszcze „historii sukcesu”, która pozwoliłaby uwierzyć w skuteczność polskiego lobbingu. Pracownik Komisji Europejskiej, z którym przeprowadzono dla potrzeb tego opracowania wywiad podkreśla znaczenie polskiego potencjału obecnego w europejskich stowarzyszeniach branżowych, m.in. w postaci polskich członków oraz delegatów w zarządach tych zrzeszeń, a także stałych i okresowych pracowników, co trzeba koniecznie wykorzystać dla promocji polskiego interesu.

Następnym polskim „grzechem głównym” pozostaje brak ciągłości w zakresie podejmowanych działań. Instytucje lobbingsowe często nie są w stanie sprostać początkowym niepowodzeniom towarzyszącym poruszonym problemom. Ilustracją takiego właśnie przykładu jest fakt zakończenia działalności Biura Polskich Organizacji Rolniczych w Brukseli zaledwie po dwóch latach jego istnienia. Ten

23 Rozmowa z kierownikiem Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE w Brukseli, ambasadorem Janem Tombińskim.

przypadek jest szczególnie istotny z punktu widzenia polskich interesów w Unii Europejskiej z uwagi na profil naszej gospodarki. Wprawdzie niebawem utworzono Przedstawicielstwo Kółek Rolniczych, jednakże struktura tego Przedstawicielstwa oparta była na tylko jednej organizacji działającej w kraju, co niewątpliwie utrudnia prowadzenie wspólnych działań, odpowiadających na potrzeby i realizujące interesy tak wielu funkcjonujących grup w Polsce. Ponadto przeszkodą w prezentowaniu własnych interesów jest brak zgody w ich wyrażaniu w imieniu innych grup. Niezwykle ważne jest to, by organizacje lobbujące mówiły „jednym głosem”, artykułując swój wspólny interes²⁴.

Potrzebna jest zatem wizja konkretnych, długotrwałych strategii działań, gdyż tylko takie mają realne szanse powodzenia. Ponadto niezmiernie ważna jest także znana i rozpoznawalna marka instytucji lobbującej, zarówno w środowisku biznesowym (w dziedzinie, w której lobbujemy), a także w instytucjach UE, na których decyzje usiłujemy wpływać. Jednym z czynników wpływającym na efektywność podejmowanych działań jest bowiem fakt istnienia danej organizacji w świadomości europejskich decydentów oraz jej wiarygodność i zaufanie²⁵.

6. Profile państw lobbujących w Unii Europejskiej

Jak podaje UKIE, w styczniu 1997 r. Komisja Europejska opracowała pierwszy spis grup lobbujących działających w Brukseli, który zawiera ponad 600 pozycji. Uruchomiona została także baza danych, w której zostały umieszczone informacje na temat około 800 grup interesu. Szacuje się, że właśnie tyle grup liczy sobie środowisko lobbujące w Brukseli, choć pięć lat wcześniej sugerowano, że może ich być nawet 3 tysiące.

Nigdy nie przeprowadzono kompleksowych badań, które miałyby przedstawić profil poszczególnych państw jako lobbystów. Dynamika procesów integracji europejskiej, przyjmowanie nowych państw i kształtowanie się ich narodowej tożsamości w zakresie lobbingu utrudnia przeprowadzenie takich badań i opublikowanie jednoznacznych wyników – trzeba albowiem wziąć pod uwagę fakt, że interesy poszczególnych narodów są relacjonalne, kształtują się w odniesieniu do interesów innych, niekiedy właśnie nowych państw. Van Schendelen, dla przykładu, analizuje tylko profile państw starej Europy, prawdopodobnie dlatego, że w toku rozwoju procesów lobbingu w UE ich profil miał szansę najdokładniej się wykrystalizować. Badacz ten dzieli państwa starej Europy na duże (Francja, Wielka Brytania, Niemcy, Włochy, Hiszpania) i małe (Holandia, Belgia, Luksemburg, państwa nor-

24 U. Kurczewska, M. Molęda-Zdziech, *Lobbings...*, op. cit., s. 197-198.

25 Z rozmowy z Georgem Brodachem – lobbystą ABB Europe

dyckie, Irlandia, Portugalia, Grecja, Austria), a następnie próbuje znaleźć cechy charakterystyczne dla obu grup.

I tak dla Francuzów najważniejszymi obszarami polityki wspólnotowej są rolnictwo i przemysł, reprezentowane przez silne grupy lobbujące, które realizują swoje interesy poprzez tzw. *pantouflage*, czyli lokowanie swoich przedstawicieli w poszczególnych ministerstwach²⁶. Jest to, jak zauważa autor, ulubiona metoda działania francuskiego lobbingu: „nominowanie zaufanych ludzi na wysokie stanowiska w procesach, które już wcześniej zostały przez nich odpowiednio zaprojektowane”²⁷.

Lobbing brytyjski ma być samowystarczalny, co przejawia się m.in. w samym pojmowaniu realizacji interesów państwa. Rząd centralny niechętnie bierze udział w zarządzaniu sprawami publicznymi w ramach UE, toteż brytyjskie grupy interesów na własną rękę poszukują w Brukseli sojuszników. Liczne brytyjskie firmy i władze regionalne było założycielami EURO- FEDS i grup ad-hoc²⁸.

Lobbing niemiecki charakteryzuje zasadniczy brak koordynacji. W Brukseli, poza Stałym Przedstawicielstwem, swoje przedstawicielstwa mają też wszystkie landy. Niemcy trzymają się ścisłego podziału kompetencji i zasad wypracowanego u nich tzw. *Expertenkultur*, co w rezultacie prowadzi do podejmowania różnych, konkurencyjnych decyzji przez różne ministerstwa poszczególnych landów, gdzie każde z nich swoją autonomicznie podjętą decyzję uważa za najlepszą. Niemcy, według van Schendela, tracą na wielość wewnętrznych uzgodnień.

Profil Włochów jako lobbystów pozostaje, niestety, dość kompatybilny z cechami, jakie przypisuje się ich stereotypowi narodowemu. Często opuszczają spotkania, na których podejmowane są ważne decyzje, ich stanowiska są formułowane chaotycznie i mają bardzo niski stopień implementacji dyrektyw.

Lobbing hiszpański to swoista mieszanina cech lobbingu niemieckiego i włoskiego. Małe grupy interesu zaczynają wspólne działania na szczeblu krajowym, ale trudno wśród nich o kompromis, sta, jak Niemcy, marnotrawią czas na uzgadnianie stanowisk. Chociaż, jak pisze van Schendelen, Hiszpanie nie składają, w odróżnieniu od Włochów, obietnic bez pokrycia, to *de facto* nie składają ich wcale gdyż mają najniższy wskaźnik wdrażania dyrektyw UE. Są jednak bardziej kreatywni – kiedy dowiadują się o nowych projektach po ich opublikowaniu, starają się o dopisanie do projektu nowego artykułu, który pozwoliłby właśnie im na możliwość odstępstwa od dyrektywy w szczególnych sytuacjach.

26 R. van Schendelen, *op.cit.*, s.119.

27 *Ibidem*, s.121.

28 *Ibidem*, s. 121.

Lobbyści wywodzący się z małych państw mają wiele cech, które ich wzajemnie różnicują, jednak jedna wydaje się być wspólna: wyznają oni zasadę, że lepiej jest współpracować z Komisją i Parlamentem, niż działać na forum Rady. Wśród tych państw, lobbyści holenderscy oraz belgijscy i luksemburscy uchodzą za najbardziej efektywnych: ci pierwsi, ponieważ mają wystarczającą masę krytyczną do lobbingu na skalę UE, ci drudzy zaś, ponieważ bliskość maszyny decyzyjnej pozwala im za trudniać swoich rodaków na wszystkich możliwych szczeblach²⁹.

Lobbyści wywodzący się z państw nordyckich są raczej nieliczni w strukturach unijnych, prawdopodobnie ze względu na nieodległą datę akcesu (1995). Relatywnie słaba reprezentacja wymusza w tym przypadku wspólne, spójne działanie. Grupy irlandzkie, jak podaje van Schendelen, ze względu na niewystarczające rozmiary oraz z prozaicznego powodu braku środków nie mogą sobie pozwolić na niezależne działania, a realizację swoich interesów często powierzają rządowi i krajowym organizacjom. Irlandczycy, a także Portugalczycy i Grecy, podobnie jak Hiszpanie i Włosi są nastawieni na lobbing subsydiów, przez co uzyskali reputację „drenujących” fundusze strukturalne³⁰.

Lobbing austriacki cechuje duży korporatyzm. Przedstawicielstwo Austrii jest duże i różnorodne, co pozwala ważnym podmiotom prywatnym uczestniczyć w grupach roboczych Rady³¹. Pozostałe grupy interesów znalazły swoją bazę w tzw. Domu Austriackim.

Opierając się na analizie van Schendela, trudno jednoznacznie stwierdzić, lobbing którego państwa ma największy wpływ na podejmowanie decyzji na szczeblu Unii Europejskiej. Niewątpliwie jednak, lobbing posiada moc kształtowania wspólnego stanowiska unijnego, jednak następuje to w sposób relacyjny. Poszczególne państwa zdają się dostosować swoje stanowiska wewnątrz krajowe i są w stanie dokonywać zmian w planach, które próbują przeforsować w zależności od zmieniających się okoliczności i od pozycji innych państw. Niekiedy zdarza się, że grupom interesu bardziej opłaca się ugrać razem jakąś pośrednią wersję ich pierwotnych roszczeń, niż samym bez szans konsekwentnie i twardo forsować przyjęte przez siebie stanowisko. Oczywiście wymaga to elastyczności i wewnętrznej spójności państw, co jak pokazuje przypadek Niemiec, nie zawsze bywa takie oczywiste.

Na tle państw starej Europy analizowanych przez van Schendela, Polska nie wypadła zbyt pozytywnie. Przede wszystkim można Polsce zarzucić nieumiejętność formułowania interesów na forum UE. Być może dlatego polski lobbing dotychczas dotyczył głównie monitorowania polityki europejskiej i prowadzenia działań

29 *Ibidem*, s. 124 – 125.

30 *Ibidem*, s. 127.

31 *Ibidem*, s. 127.

promocyjnych poprzez, jak podaje UKIE, Przedstawicielstwa RP w UE, Ambasadę RP w Królestwie Belgii oraz Biuro Rady Handlowego. W Polsce nie ma na tyle dużych organizacji, aby mogły one wyznaczać trendy lobbingu europejskiego, ale mimo to polskie grupy interesu są obecne w Brukseli poprzez przynależność do największych organizacji lobbujących, m.in. takich jak Europejskie Biuro Związków Konsumentów, BEUC (do organizacji należy m.in. Polska Federacja Konsumentów), Zrzeszenie Izb Przemysłowo-Handlowych, EUROCHAMBRES³² (wśród członków znajduje się już wspomniana w poprzednim rozdziale Polska Izba Handlowa) czy Związek Przemysłu Wspólnot Europejskich, UNICE³³ (członkiem jest Konfederacja Pracodawców Polskich). Członkostwo w tych organizacjach pozwala polskim grupom interesu nawiązać współpracę z partnerami europejskimi oraz poznać cele i środki działań lobbujących w UE.

7. Wnioski

Sprawnie funkcjonujący lobbying jest swoistym legitymowanym lekarstwem na deficyt demokracji w strukturach Unii Europejskiej. O ile Parlament Europejski, jako jedyna instytucja Unii Europejskiej, charakteryzuje się legitymizacją swoich działań wynikającą z wyborów bezpośrednich, to Komisja Europejska nie może poszczycić się podobnym atutem. Ponadto nie dysponuje ona żadnymi wpływowymi terenowymi organami pomocniczymi w państwach członkowskich (na wzór administracji terenowej w państwie), które mogłyby nadać jej impuls do podejmowania akcji. Aby działać sprawnie i odpowiadać aktywnie na potrzeby obywateli, Komisja potrzebuje dostępu do konkretnych informacji (dzięki pełniejszej wiedzy może poszerzyć zakres konsultacji) dotyczących najbardziej żywotnych interesów poszczególnych grup, aby móc je realizować w najpełniejszy sposób. Jest to tym bardziej istotne, gdyż to właśnie Komisja posiada inicjatywę ustawodawczą i to ona decyduje, jakie sprawy mają charakter priorytetowy w europejskim procesie legislacji.

Dlatego właśnie organizacje lobbujące i ich działalność stanowią tak ważny czynnik, który musi być obecny w procesie podejmowania decyzji. Aby jednak ich działania były skuteczne, ich aktywność musi rozpocząć się na możliwie jak najwcześniejszym stadium podejmowania decyzji. Wtedy bowiem, przed skrystalizowaniem (nawet wstępnych) stanowisk decydentów, konkretne rozwiązania proponowane przez lobbystów mają duże szanse realizacji. W miarę rozwoju kolejnych etapów procesu podejmowania decyzji pole działania organizacji lobbujących

32 Zrzeszenie założone w 1977 r. – jest największą organizacją skupiającą środowiska biznesowe, głównie małe i średnie przedsiębiorstwa.

33 Związek utworzony w 1958 r. jako centralna grupa nacisku reprezentuje interesy w dziedzinie przemysłu.

znacznie się zawężają. Wtedy organizacje te dysponują coraz węższym wachlarzem możliwości działania. Skuteczna argumentacja oraz sprawne umiejętności komunikacyjne także wzmacniają rolę lobbystów, którzy w ten właśnie sposób są w stanie realizować interesy obywateli. Ten zaś fakt niewątpliwie koresponduje z koncepcją Unii bliżej obywatela, potwierdzonej literą Traktatu Amsterdamskiego i w oczywisty sposób umożliwia obywatelom państw członkowskich wpływanie na charakter podejmowanych decyzji.

Trudno jest jednoznacznie dokonać kompleksowej oceny polskiego lobbingu w Unii Europejskiej. Nasze dotychczasowe najbardziej znane działania zamykają się w dwóch sprawach: „definicja wódki” oraz walka o utrzymanie monopolu przez Poczta Polską. Jednakże należy zaliczyć te przedsięwzięcia do wyjątkowych działań niż jakiejś reguły. Niestety polskie firmy wolą działać na własną rękę, unikają zjednoczenia, gdyż boją się, iż zostaną stłumione przez silniejszego partnera. Takie podejście powoduje tylko chaos i pozostawia polskich lobbystów w sytuacji, w której sami muszą walczyć o obronę własnych interesów. Skutek tego jest taki, że podejmują oni szereg nieskutecznych i nieskoordynowanych działań, które nie przynoszą żadnych efektów. Można jedynie liczyć, że wkrótce dostrzegą oni swoje błędy i przystąpią do skutecznych działań.

Bibliografia

I. Publikacje zwarte:

1. U. Kurczewska, M. Mołęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
2. U. Kurczewska, *Organizacje biznesowe a kształt stosunków zewnętrznych UE* [w:] K. Żuknowska, *Integracja europejska – nowe bariery czy trwałe kryzys*, wyd. SGH, Warszawa 2006.
3. M. Michałowska-Gorywoda, *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Scholar, Warszawa 2002.
4. A. Nowak-Far, *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, ISP, Warszawa 2004.
5. Pogonowska B. (red.), *Elementy etyki gospodarki rynkowej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004.
6. r. Schendelen, *Machiavelli w Brukseli*, Gdańsk 2006.

II. Artykuły:

1. M. Apostol, *Brukselskie łowiska lobbystów. Raport o lobbingu*, „Unia & Polska” nr 2/2001.

III. Źródła internetowe:

1. <http://www2.sgh.waw.pl/sgh/instituty/ism/ism/publikacje/>
2. http://www.polskakompania.pl/pl/monitoring-legislacyjny_lobbying_polska-kompania-doradcza/102
3. <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/131863.html>
4. http://europa.eu/documents/comm/index_pl.htm
5. <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do>
6. www.bn.org.pl/doc/wydarzenia/lobbying01.ppt

Prezydencja Słowenii

Wyzwania i zagrożenia w kontekście administracji państwowej

Opiekun naukowy:

Dr Marcin Sakowicz

Autorzy:

Paweł Höffner

Jakub Jabłoński

Izabela Kaczmarska

Adam Kańtoch

Andrzej Kindziuk

1. Wstęp¹

Słowenia to pierwszy spośród dziesięciu krajów przyjętych do Unii Europejskiej w 2004 r., który objął prezydencję w Radzie Unii Europejskiej. Kraj ten dysponował niewielką liczebnie administracją, dlatego przygotowanie i przeprowadzenie prezydencji było dla niego poważnym wyzwaniem.

Doświadczenia słoweńskie mogą być niezwykle cenne dla Polski, która obejmie prezydencję w drugiej połowie 2011 roku. Warto uczyć się od Słoweńców „dobrych praktyk” i jednocześnie, na ile to możliwe, unikać błędów, które mogą się zdarzyć w trakcie każdej prezydencji.

2. Prezydencja

2.1. Istota i geneza przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej

Sprawowanie prezydencji polega na przewodniczeniu Radzie Unii Europejskiej. Jest to funkcja reprezentacyjna pełniona przez państwo członkowskie Unii Europejskiej w dwóch sześciomiesięcznych cyklach zgodnie z jednomyślnie ustalonym przez Radę Unii Europejskiej porządkiem (art. 203, Traktat ustanawiający Wspólnoty Europejskie).

Do 1 stycznia 1995 roku państwa członkowskie obejmowały prezydencję według kolejności alfabetycznej. Od 1998 roku następowała rotacja przewodnictwa. W 1998 r. prezydencję pełniła Wielka Brytania i Austria, a w 1999 roku Niemcy i Finlandia, w 2000 roku Portugalia i Francja. Prezydencję wprowadził Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (art. 28).

Do obowiązków prezydencji należą: opracowanie kalendarza spotkań i programu prac Rady Unii Europejskiej, zwoływanie konferencji międzyrządowych, zapewnienie sprawności i ciągłości prac Rady Unii Europejskiej, podpisywanie protokołów z posiedzeń i aktów prawnych uchwalonych przez Radę Unii Europejskiej, notyfikacja dyrektyw, decyzji oraz zaleceń Rady Unii Europejskiej, poszukiwanie konsensusu na forum Rady Unii Europejskiej oraz w kontaktach z Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim, pełnienie funkcji mediatora w procesie decyzyjnym, reprezentowanie Unii Europejskiej w zakresie spraw, które wchodzą w dziedzinę

¹ Praca niniejsza powstała między innymi dzięki wyjazdowi studyjnemu, którego uczestnikami byli słuchacze XVIII Promocji KSAP. Autorzy pracy zbierali informacje, przeprowadzając wywiady z urzędnikami pracującymi w instytucjach polskich oraz unijnych. Spotkali się z Mają Kocijancic, rzecznikiem prasowym Stałego Przedstawicielstwa Słowenii przy Unii Europejskiej. Pracowała ona przy realizacji słoweńskiej prezydencji. Miały miejsce również spotkania w Centre for European Policy Studies, w Stałym Przedstawicielstwie Polski przy Unii Europejskiej oraz Stałym Przedstawicielstwie Austrii przy Unii Europejskiej.

drugiego filaru (przy wsparciu Sekretarza Generalnego Rady Unii Europejskiej, który sprawuje jednocześnie funkcję Wysokiego Przedstawiciela działu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa), reprezentowanie Unii Europejskiej na forum międzynarodowym, informowanie Parlamentu Europejskiego o zagadnieniach podejmowanych w ramach drugiego oraz trzeciego filaru. We współpracy z Sekretariatem Generalnym Rady prezydencja ustala priorytety polityczne na okres 18-miesięczny. Działania te koordynuje się w ramach tzw. „trójki”, czyli trzech krajów kolejno sprawujących prezydencję².

Formalnie prezydencja dotyczy tylko Rady Unii Europejskiej oraz Rady Europejskiej, w rzeczywistości państwo sprawujące prezydencję koordynuje prace organów wspierających Radę Unii Europejskiej, w tym Komitetu Stałych Przedstawicieli. Państwo pełniące prezydencję współpracuje z Sekretariatem Generalnym Rady Unii Europejskiej oraz z administracją Komisji Europejskiej. Budżet wspólnotowy refunduje koszty związane z pełnieniem przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. W okresie swej kadencji, państwo pełniące prezydencję ma możliwość bezpośredniego wpływania na politykę Unii Europejskiej poprzez sporządzanie listy priorytetów prac Rady Unii Europejskiej, które są skorelowane z programem prac Komisji Europejskiej oraz głównymi zadaniami Unii Europejskiej.

2.2. Podstawy prawne działania Prezydencji

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą w art. 146 przewidywał, że prezydencję sprawuje kolejno każde państwo członkowskie reprezentowane w Radzie według porządku alfabetycznego przez okres sześciu miesięcy. Było to nawiązanie do traktatu ustanawiającego EWWiS, który postanawiał, że przewodnictwo w Specjalnej Radzie Ministrów będzie zmieniać się co trzy miesiące.

Według ujednoliconego tekstu TUE kwestię sprawowania prezydencji reguluje art. 203. Zgodnie z tym przepisem decyzja co do kolejności państw w stosunku do sprawowania prezydencji należy do kompetencji Rady Unii Europejskiej, która rozstrzyga tę kwestię jednomyślnie. Należy podkreślić, że traktat wyraźnie przewiduje, że musi to być każde państwo, więc prezydencja jest uregulowana na zasadzie równouprawnienia. Inną kwestią może być sprawa, czy państwo mogłoby całkowicie zrzec się prezydencji. Wydaje się, że pomimo niewątpliwych korzyści, jakie można uzyskać jako kraj przewodniczący Unii, w niektórych przypadkach mogłoby to być racjonalne. W związku z tym pojawia się pytanie, czy prezydencja jest uprawnieniem państwa czy obowiązkiem. Z pewnością można sobie wyobrazić, że jakieś państwo nie będzie zainteresowane przewodniczeniem w Unii, choćby z powodów

2 Słowenia tworzyła „trójkę” razem z Niemcami i Portugalią, natomiast Polska jest z Danią i Cyprzem.

finansowych czy niedoborów infrastrukturalnych. Nie ulega wątpliwości, że państwo może wnioskować do Rady Unii Europejskiej (zob. np. art. 1 decyzji Rady z dnia 1 stycznia 2007 r. w sprawie porządku sprawowania Prezydencji w Radzie, 2007/5/WE, Euratom) o zmianę terminu prezydencji. W związku z tym nawet jeśli przyjmiemy, że prezydencja jest obowiązkiem państw członkowskich, to i tak faktycznie może nie być wykonywana.

Zgodnie z art. 204 TWE państwo, które odpowiada za prezydencję zwołuje i prowadzi posiedzenia Rady. W tym miejscu trzeba nawiązać do art. 207 ust. 3 TWE. Artykuł ten stanowi, że Rada uchwała swój regulamin wewnętrzny. Jest to ważny akt prawny precyzujący wiele kwestii. Już art. 1 ust. 2 regulaminu Rady³ stanowi, że: „siedem miesięcy przed rozpoczęciem swojej kadencji oraz, w odpowiednich przypadkach, po zasięgnięciu opinii państw sprawujących Prezydencję w poprzedniej i następnej kadencji, Prezydencja podaje do wiadomości przewidywane daty posiedzeń Rady, które odbędą się w celu zakończenia prac legislacyjnych lub podjęcia decyzji operacyjnych”. Przepis ten jest ważną wskazówką umożliwiającą zrozumienie istoty sprawowania prezydencji. Dzięki niemu można stwierdzić, że prezydencja wymaga szeroko zakrojonych przygotowań, które powinny rozpocząć się wystarczająco wcześniej by umożliwić skuteczne jej przeprowadzenie. Ponadto ułatwia on dostrzeżenie prezydencji poszczególnego kraju jako jednej z cegiełek na drodze rozwoju wspólnoty.

Co 18 miesięcy trzy państwa sprawujące Prezydencję przygotowują – w ścisłej współpracy z Komisją i po odpowiednich konsultacjach – projekt programu działań Rady na ten okres (art. 2 ust. 4 regulaminu Rady). Program ten jest zatwierdzany przez Radę ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych. Program ma duże znaczenie, ponieważ przewodniczący Rady uwzględnia go ustalając porządek poszczególnych posiedzeń. Jednak gdy dojdzie do zmiany sytuacji, w wyniku której uwzględnianie jakiejś części programu będzie bezzasadne, wtedy przewodniczący może nie zwołać takiego posiedzenia. Należy dodać, że: „eksperti uznają (...), że stanowisko prezydencji stwarza bardzo duże możliwości formalnego i nieformalnego wpływania na bieg spraw europejskich. Wiąże się to z możliwością odpowiedniego lansowania własnego stanowiska (...) zgodnego z interesami narodowymi”⁴. Właśnie kwestie ustalania przebiegu obrad i ich terminu wydają się bardzo dobrze wpisywać w takie wypowiedzi. Poza tym prezydencja ma prawo do występowania z inicjatywą, by Rada stanowiła w drodze uproszczonej procedury pisemnej (tzw. „milczącej zgody”, art. 12 regulaminu Rady).

3 Decyzja Rady z dnia 15 września 2006 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2006/683/WE, Euratom).

4 Tomasz Grzegorz Grosse, *Euro 2011: polska prezydencja w UE, Międzynarodowy Przegląd Polityczny*, nr 20/2008, s.89.

Prezydencja daje też państwu przewodnictwo w Coreperze, któremu przewodniczy Stały Przedstawiciel lub zastępca Stałego Przedstawiciela państwa członkowskiego sprawującego Prezydencję w Radzie. Z zastrzeżeniem odmiennej decyzji Rady, delegat tego państwa członkowskiego przewodniczy także różnym komitetom przewidzianym w Traktatach. Przewodniczenie w nim jest również ważne, ponieważ wszystkie punkty porządku obrad posiedzeń Rady są z wyprzedzeniem analizowane przez Coreper, chyba że postanowi on inaczej. Dotyczy to także komitetów oraz niektórych grup roboczych (art. 19 ust. 4 regulaminu Rady). Ponadto około 70% tekstów Rady przygotowują grupy robocze, 10-15% Coreper, a pozostałe ministrowie⁵. Prezydencja organizuje posiedzenia różnych komitetów i grup roboczych w taki sposób, aby ich sprawozdania były dostępne przed posiedzeniem Coreperu, na którym mają być one rozpatrywane (art. 21 regulaminu Rady).

Podczas spotkań prezydencja czuwa nad przestrzeganiem przepisów dotyczących metod pracy rozszerzonego składu Rady. Zgodnie z art. 20 regulaminu Rady prezydencja może również, w celu zapewnienia sprawnej dyskusji, zastosować wszelkie odpowiednie środki konieczne do jak najlepszego wykorzystania dostępnego czasu podczas posiedzeń, w szczególności: ograniczyć liczebność delegacji obecnych w sali posiedzeń w celu omówienia konkretnego punktu oraz podjąć decyzję co do otwarcia sali odsłuchowej, ustalić kolejność omawiania poszczególnych punktów oraz określić czas trwania dyskusji nad nimi, nadzorować czas wyznaczony na dyskusję nad poszczególnymi punktami, w szczególności przez ograniczenie czasu wystąpień uczestników oraz przez określenie kolejności tych wystąpień, zwrócić się do delegacji o przedstawienie na piśmie ich propozycji zmian do omawianego tekstu przed określoną datą i dołączenie, w razie potrzeby, krótkiego uzasadnienia, zwrócić się do delegacji reprezentujących identyczne lub podobne stanowiska dotyczące konkretnego punktu, tekstu lub jego części o wybranie spośród siebie jednej delegacji, która wyrazi ich wspólne stanowisko na posiedzeniu lub przedstawi je na piśmie przed posiedzeniem.

Ponadto „prezydencja reprezentuje Unię w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w sprawach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, w tym wyraża generalnie stanowisko UE w tych kwestiach w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych (art. 18 ust 1 i 2, art. 37 TUE)”⁶.

5 Helen Wallace, *Decision making In EU*, Oxford, s.18.

6 Paweł Sarnecki, *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa – Kraków 2007, s. 49.

2.3 Cele prezydencji Słowenii jako odzwierciedlenie jej polityki zagranicznej

Prezydencja w Unii Europejskiej stwarza szansę i okazję do wywierania wpływu na politykę całej Unii, zgodnie z priorytetami własnej polityki zagranicznej. Wpływ ten, mający wymiar zarówno formalny, jak i nieformalny, jest proporcjonalny do potencjału geopolitycznego danego państwa oraz do zakresu jego strategicznych celów. Choć państwa UE z szans związanych ze sprawowaniem prezydencji korzystają, próbom realizacji przez nie narodowych celów towarzyszy zazwyczaj retoryka podkreślająca przede wszystkim interesy i cele ogólnoeuropejskie oraz ogólnie pojmowany proces integracji europejskiej. Retoryka taka różni się zatem zazwyczaj z rzeczywistością, a cele deklarowane z rzeczywistością⁷.

Należy także podkreślić, iż część badaczy dostrzega wyraźną różnicę w charakterze sprawowania prezydencji przez państwa duże i mniejsze. Ich zdaniem, państwa mniejsze są mniej skłonne i mniej skuteczne w forsowaniu swych narodowych interesów. Dzieje się tak gdyż, po pierwsze, kraje te nie sformułują wielu żywotnych interesów oraz, po drugie, są bardziej skłonne do wypracowywania i zawierania kompromisów posuwających proces integracji europejskiej naprzód⁸.

Opisując sposób sprawowania prezydencji przez Słowenię należy więc przeanalizować główne cele i założenia jej polityki zagranicznej, a także odnieść je do aktualnej polityki UE. Z uwagi na stosunkowo krótki okres trwania współczesnej państwowości Słowenii, przy analizie jej polityki zagranicznej wskazane jest cofnięcie się do momentu ogłoszenia niepodległości w 1991 roku.

Tak więc, podstawowym celem polityki zagranicznej Słowenii, od momentu secesji z Jugosławii, była konsolidacja uzyskanej niepodległości oraz własnej państwowości. Droga do osiągnięcia tego celu, miało być zakotwiczenie kraju w strukturach euroatlantyckich. Członkostwo w NATO i w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej było więc uważane za podstawowy cel słoweńskiej polityki tym bardziej, że „Słowenia zawsze uważała się za państwo raczej europejskie, a nie bałkańskie”⁹.

Konsekwentnie prowadząc swoją politykę zagraniczną, Słowenia zrealizowała oba cele w ciągu niespełna piętnastu lat. Przystąpienia do Unii Europejskiej stało się faktem 1 maja 2004 roku. Było ono poprzedzone podpisaniem w 1996 roku umowy stowarzyszeniowej z UE, negocjacjami akcesyjnymi w latach 1998-2002 oraz ogólnonarodowym referendum w 2003 roku. Także w 2004 roku Słowenia

7 Por. T. G. Grosse, *Euro 2011: polska prezydencja w UE*, *Międzynarodowy Przegląd Polityczny* 4(20)/2007, s.89.

8 Por. L. Quaglia, E. Moxon-Browne, *What makes a good EU presidency*, *Journal of Common Market Studies*, vol.44, nr 5, s.1051-1070.

9 N. Ash Sirin, *Small but succesful state: Foreign Policy of independent Slovenia*, *Turkish Review of Balkan Studies*, s.215.

stała się członkiem NATO, po uprzednim przystąpieniu w 1994 roku do programu Partnerstwo dla Pokoju oraz po ogólnonarodowym referendum w 2003 roku.

Rząd Słowenii przyjął w 2007 roku ostateczną wersję programu prezydencji, uwzględniając przyjęty wcześniej 18-miesięczny program działania Unii Europejskiej, opracowany dla okresu prezydencji Niemiec, Portugalii i Słowenii. W ramach ogólnego programu Słoweńcy skoncentrowali się na pięciu głównych zagadnieniach:

- ratyfikacja traktatu reformującego
- pakiet energetyczno-klimatyczny
- implementacja Strategii Lizbońskiej
- rozszerzenie UE i polityka sąsiedztwa
- dialog międzykulturowy

W programie dostrzec można więc zagadnienia dotyczące teraźniejszości i przyszłości całej Unii oraz zagadnienia przekazane Słoweńcom, a niedokończone przez Portugalczyków i Niemców. Widać więc wyraźnie, iż Słowenia zdecydowała się uczynić jednym z priorytetów kwestię rozszerzenia UE oraz Europejską Politykę Sąsiedztwa, z naciskiem na relacje z państwami zachodnich Bałkanów. Można pokusić się nawet o stwierdzenie, że relacje te stały się poniekąd specjalizacją Słowenii w ramach UE. Jednocześnie należy podkreślić, iż Słoweńcy, aby zwiększyć skuteczność swych działań w kwestiach dotyczących swych ważnych interesów, nie zaniebdywali również problemów istotnych dla innych państw Unii, traktując je również priorytetowo.

W trakcie prezydencji Słowenii Unia Europejska kontynuowała więc negocjacje akcesyjne z Chorwacją, otwierając cztery nowe rozdziały negocjacyjne: polityka transportowa, energia, swobodny przepływ pracowników oraz polityka społeczna i zatrudnienia. Mimo otwarcia nowych rozdziałów, negocjacje UE z Chorwacją nie posunęły się w tym okresie czasu znacząco do przodu, co wielu obserwatorów przypisuje właśnie „animozjom” słoweńsko-chorwackim.

Osiągnięciem prezydencji Słowenii był z pewnością fakt, iż Unia Europejska oficjalnie potwierdziła europejską perspektywę dla państw zachodnich Bałkanów. W tym kontekście za sukces uznać można podpisanie ze wszystkimi krajami tego regionu umów stowarzyszeniowych oraz zainicjowanie kroków w celu zniesienia dla ich obywateli obowiązku wizowego przy przekraczaniu granicy UE.

Na okres prezydencji Słowenii przypadł kryzys związany z ogłoszeniem przez Kosowo deklaracji niepodległości. W tej kwestii należy stwierdzić, iż fakt sprawowania prezydencji uniemożliwił Słowenii podjęcie decyzji zgodnej z własnymi preferencjami oraz ze zdefiniowanym przez siebie interesem narodowym. Przed 2008 rokiem Słowenia opowiadała się przeciwko przyznaniu Kosowu niepodległości,

argumentując to koniecznością poszanowania zasad prawa międzynarodowego oraz zachowaniem integralności terytorialnej Serbii, uznawanej przez władze w Lublanie za kraj przyjazny. Jednak, gdy 17 marca 2008 r. parlament Kosowa, stosunkiem głosów 109-0, ogłosił deklarację niepodległości prowincji, Słowenia była jednym z tych państw, które najszybciej uznały akt niepodległości. Mimo własnych zastrzeżeń w tej sprawie, Słowenia zdecydowała się na taki krok w świadomości, iż podobnie zachowa się zdecydowana większość państw Unii Europejskiej, w tym wszystkie, oprócz Hiszpanii, największe. Poczucie odpowiedzialności wynikającej ze sprawowania odpowiedzialnej funkcji prezydencji przeważało więc nad interesem narodowym.

3. Przygotowanie i przeprowadzenie prezydencji przez Słowenię. Zagadnienia szkolenia personelu, organizacji i logistyki

3.1. Szkolenia kadr

Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej była dla stosunkowo mało licznej, w porównaniu z innymi członkami UE, administracji słoweńskiej niezwykle wymagającym przedsięwzięciem organizacyjnym. Jak przewidywał minister ds. administracji publicznej Gregor Virant „prezydencja Słowenii w pierwszej połowie 2008 r. doprowadzi do gruntownej reorganizacji administracji publicznej”¹⁰

Trzeba jednak przyznać, że administracja słoweńska posiadała już doświadczenia w radzeniu sobie z trudnymi projektami. Jednym z nich były negocjacje członkowskie przeprowadzone w latach 1998 - 2002. Z kolei 1 stycznia 2007 roku Słowenia wstąpiła do strefy euro, natomiast 21 grudnia tego samego roku stała się członkiem układu z Schengen. Przepracowanie związane z tymi wyzwaniem oraz niedofinansowanie administracji sprawiło, iż wielu profesjonalnie przygotowanych urzędników państwowych odeszło z pracy w administracji publicznej¹¹.

Aby podołać wyzwaniu prezydencji, już w styczniu 2005 roku powołana została wąska grupa robocza pod przewodnictwem premiera oraz szersza grupa robocza pod przewodnictwem sekretarza stanu ds. europejskich. Szersza grupa składała się z pięciu podgrup zajmujących się: programem prezydencji, budżetem, komunikacją, *human resources* oraz Sekretariatem prezydencji. Podgrupa *human resources* pod przewodnictwem ministra ds. administracji publicznej odpowiedzialna była

10 <http://www.ukom.gov.si/eng/slovenia/publications/slovenia-news/3646/3652/> [tłumaczenie własne].

11 zob. Irena Brinar, *Slovenia's EU Presidency: 'Si.nergy for Europe'*, Real Instituto Elcanto, 2008.

za wybór urzędników do przeprowadzenia prezydencji, zatrudnienie dodatkowego personelu, tworzenie wymagań i procedur ich zatrudniania i *last but not least* organizację szkoleń dla personelu.

Administracja słoweńska korzystała z doświadczeń innych krajów, szczególnie cenna była wymiana doświadczeń z Niemcami i Portugalią będącymi ze Słowenią w trójce. Dzięki bilateralnej współpracy zorganizowane zostały specjalistyczne szkolenia przy współudziale Francji, Niemiec, Irlandii, Holandii i Wielkiej Brytanii.

W przeprowadzenie prezydencji zaangażowanych było 2720 urzędników państwowych, połowa z nich pracowała bezpośrednio przy organizacji spotkań. Logistyką zajmowało się 1010 osób w Słowenii i 53 w Stałym Przedstawicielstwie Słowenii w Brukseli. W celu przeprowadzenia prezydencji zatrudniono 291 pracowników na kontrakty czasowe, z tego 150 pracowało w Lublanie, 117 w Stałym Przedstawicielstwie w Brukseli i 24 osoby w innych misjach dyplomatycznych i konsularnych.¹² W prezydencję zaangażowanych było także ok. 170 ekspertów zewnętrznych ze Słowenii i innych krajów, ponieważ stosunkowo niewielka administracja słoweńska nie posiadała ekspertów we wszystkich dziedzinach polityki unijnej. Przy prezydencji pracowało także 250 studentów, którzy m.in. jako oficerowie łącznikowi byli zaangażowani w organizację spotkań w Słowenii.

Szkoleniami pracowników obsługujących prezydencję zajmowała się na szczeblu centralnym Akademia Administracji, podlegająca ministrowi ds. administracji publicznej. Wyszczególniono grupy docelowe, które miały zostać objęte specjalistycznymi szkoleniami, np. ministrowie, dyrektorzy generalni, eksperci, obsługa administracyjna, rzecznicy prasowi i pracownicy PR, tłumacze¹³. Dzięki wyznaczeniu grup docelowych program szkoleń mógł zostać dostosowany do konkretnych potrzeb poszczególnych pracowników. Przeprowadzone zostały szkolenia urzędników państwowych z zakresu umiejętności negocjacyjnych. Miały one formę warsztatów z udziałem sześciu osób pod przewodnictwem mentora. Warsztaty polegały na rozegraniu gry, której uczestnicy wcielali się w przewodniczących grup roboczych. Zadaniem osób biorących udział w grze było przedstawianie porządku obrad oraz doprowadzenie do uzgodnienia kompromisowych rozwiązań. Ten typ szkoleń okazał się bardzo pomocny w późniejszym prowadzeniu grup roboczych w trakcie prezydencji, gdzie kluczowe umiejętności to negocjowanie i osiąganie kompromisów.

12 zob. *The Slovenian Presidency of the EU 2008, STA d.o.o.* [Materiały Stałego Przedstawicielstwa Słowenii przy Unii Europejskiej].

13 *Report on preparations for the Slovenian presidency of the EU Council in the first half of 2008 (2005-2007)*, Lubljana 2007.
http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/predsedovanje_eu/18032008_Porocilo_o_pripravah_na_predsedovanje_original_EN_oblikovano.pdf.

Zostały również wydane *handbooki* dla urzędników państwowych z najważniejszymi informacjami dotyczącymi prezydencji. Jednym z trudniejszych wyzwań, z jakimi zmierzyć się musiała słoweńska administracja, było zapewnienie odpowiedniej liczby tłumaczy. Otóż w 2005 roku do dyspozycji prezydencji było jedynie 37 tłumaczy *freelancerów*, posiadających akredytację umożliwiającą tłumaczenie w instytucjach Unii Europejskiej. Aby poprawić sytuację, Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego, Nauki i Technologii przeznaczyło specjalne fundusze na kursy dla tłumaczy. Z kolei Ministerstwo Administracji ufundowało 20 stypendiów dla przyszłych tłumaczy. Zaoferowano także pomoc członkom tej grupy zawodowej w zdobyciu odpowiednich uprawnień niezbędnych do pracy przy prezydencji. Jednocześnie tłumaczom pracującym już w administracji publicznej zapewniono „kursy odświeżające”, aby przygotować ich pod kątem pracy na rzecz prezydencji. Słoweńska administracja nie zorganizowała żadnego programu lojalnościowego dla pracowników zaangażowanych w organizację i przeprowadzenie prezydencji. Przyznawano jednak specjalne dodatki finansowe osobom pracującym prezydencji zaangażowanych w jej przeprowadzenie. Część nowoprzyjętych pracowników była wcześniej urzędnikami państwowymi i po zakończeniu prezydencji wróciło do pracy w administracji publicznej, niektórzy z nich dostali awans w hierarchii urzędniczej. Urzędnicy państwowi traktowali udział w prezydencji jako okazję do zdobycia doświadczenia, które pomoże im w przyszłej karierze zawodowej.

Zdaniem Pani Mai **Kocijančič**¹⁴, rzecznika prasowego Stałego Przedstawicielstwa przy Unii Europejskiej pracującej przy prezydencji, pół roku po zakończeniu prezydencji nie stwierdzono masowych odejść pracowników administracji publicznej do sektora prywatnego. Dzięki prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, słoweńska administracja uzyskała szansę poznania funkcjonowania Unii Europejskiej niejako od wewnątrz, a urzędnicy - zdobycie niezwykle cennej wiedzy przydatnej w późniejszej pracy na forum unijnym.¹⁵

3.2. Logistyka i organizacja techniczna

Niezwykle ważne dla logistyki w czasie prezydencji było podjęcie decyzji, w jaki sposób organizować spotkania, zarówno na najwyższym szczeblu (szczyty Unii oraz szczyt Unia - USA), jak i na średnim szczeblu, a także grup roboczych. Zdecydowano o przygotowaniu jednego dużego ośrodka, który obsłuży wszystkie

14 Na podstawie wywiadu z p. Mają **Kocijančič** przeprowadzonym 24.11.2008 w Stałym Przedstawicielstwie Słowenii przy Unii Europejskiej w Brukseli.

15 W słoweńskiej administracji krążyła anegdota, że do końca prezydencji osoby aktywnie zaangażowane w jej organizację i przeprowadzenie uzyskują doktorat ze spraw unijnych. Manja Klemenčič, *A star pupil playing it safe in the EU. An inside view of the first Slovenian EU Council. Presidency, January-June 2008, Notre Europe, 2008* [tłumaczenie własne].

możliwie wydarzenia związane z prezydenturą. Słoweńcy świadomie zrezygnowali z możliwości umieszczenia gości w różnych miejscach swojego kraju (który choć nie jest zbyt rozległy obfituje w atrakcje turystyczne). Dzięki temu mogli zapewnić odpowiednio wysoki poziom obsługi. Dodatkowo Słoweńcy nie posiadają poza Brdem żadnego miejsca, które przez sześciomiesięczny okres mogłoby zapewnić bezpieczeństwo, obsługę wszystkich spotkań (w tym 12 nieformalnych szczytów ministerialnych i 122 spotkań na szczeblu niższym), logistykę (bliskość lotniska oraz samej stolicy), centrum prasowe. Poza tym do obsługi gości konieczne było posiadanie odpowiedniej ilości przeszkolonego personelu pomocniczego. Brak odpowiedniej bazy hotelowo-konferencyjnej zaważył na decyzji skoncentrowania wszystkich spotkań w jednym miejscu - takie rozwiązanie było bardziej racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia, ponieważ łatwiej przygotować jeden ośrodek niż kilkanaście. Większe kraje zwykle włączają w proces organizacji spotkań regiony, które dzięki temu mogą się wypromować. W wypadku Słowenii względy finansowe zdecydowały iż zrezygnowano z tej formy promocji (choć nie do końca, część delegacji była zakwaterowana poza Brdem¹⁶).

Na podstawie zdobytych informacji (rozmowy z urzędnikami) można przyjąć, że konieczność jeżdżenia ciągle w jedno miejsce, do tego położonego z dala od miasta, było nużące dla części odwiedzających. Można twierdzić, że takie uwagi nie powinny mieć znaczenia, gdyż Brdo było miejscem pracy, jednak tego typu nieformalne odczucia budują również obraz państwa, które przewodniczy Unii. Dodatkowo w Brdzie utworzono główne centrum prasowe, zapewniając dostęp do wszystkich udogodnień telekomunikacyjnych akredytowanym dziennikarzom. Działania te pokazują, że Słowenia chciała przede wszystkim uniknąć problemów w czasie prezydentury, szczególnie problemów organizacyjnych. Wybrano rozwiązanie tańsze, łatwiejsze w obsłudze i bezpieczniejsze, całkowicie neutralne, poprawne, ale też takie, które nie oferowało gościom nic więcej poza obowiązujący standard.

3.3. Promocja i informacja

Promocja to przede wszystkim logo, różnego typu prezenty z nadrukami, oraz wydarzenia promocyjne. Słowenia bez kłopotu utrzymała w tajemnicy wygląd logo do dnia jego oficjalnego opublikowania. Zastosowano restrykcyjną politykę informacyjną, kształt logo znało bardzo wąskie grono osób (5-10), firmy prywatne przygotowujące gadżety zobowiązane zostały do zachowania tajemnicy handlowej. Klauzula tajności nałożona była na wszystkie przedstawienia logo - zwykle po spotkaniach na których je prezentowano, materiały były odbierane uczestnikom

¹⁶ Informacje własne uzyskane w czasie spotkania z rzecznikiem prasowym Stałego Przedstawicielstwa Republiki Słowenii przy UE, p. Mają Kocijančič.

i składowane w bezpiecznym miejscu. Tradycyjnym gadżetem związanym z prezydencją jest krawat. Oprócz tego zwykle materiały promocyjne (długopisy, notesy itp.), foldery, czekoladki. Prezenty podzielono na zwykłe i protokolarne (dla szefów delegacji). Dodatkowo Słowenia przygotowała uroczystą dekorację dla budynków Unii w Brukseli w styczniu i czerwcu. W każdym z krajów Unii miała miejsce impreza promująca nowe hasło: *I Feel Slovenia*. Dodatkowo swoje programy miały Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Kultury. Szczególnie to drugie starało się połączyć organizowane przez siebie wydarzenia z faktem, że rok 2008 jest rokiem dialogu międzykulturowego.

Najważniejsza pod względem informacji i promocji wydaje się być strona internetowa. Słoweńcy odkupili prawa do strony od Niemców (*layout* obu stron jest identyczny) i wynajęli do jej prowadzenia tę samą firmę z Luksemburga. Drugą istotną kwestią był kontakt z mediami. Ważną rolę odgrywali rzecznicy prasowi, którzy pozostawali ze sobą w stałym kontakcie. Dla dziennikarzy przygotowano wizyty w Słowenii, prowadzono regularne *briefingi* (co dwa tygodnie) zarówno w Słowenii jak i w Brukseli, a rzecznicy mieli być ciągle dostępni. Informacja dla obywateli słoweńskich o tym, co to jest prezydencja, jakie daje możliwości itp. była skromna. Przygotowano ulotki dla każdego mieszkańca, ale do końca nie wiadomo, jaki był zasięg tej akcji.

Inną ważną kwestią była obsada grup roboczych w Radzie podczas prezydencji. Słowenia jako mały kraj nie utrzymywała pełnej obsady, często jedna osoba była odpowiedzialna za więcej niż jedną grupę. W związku z niedostateczną ilością wyszkolonych urzędników, Słowenia zdecydowała się oddać przewodnictwo w części grup (dokładnie w szesnastu) Francji, która pełni prezydencję następną. Strategia Słowenii nie przewidywała więc obsady wszystkich grup roboczych. Nie skorzystało z okazji jaką dawała prezydencja, aby uzupełnić te braki.

4. Ocena prezydencji (formalna i nieformalna)

4.1. Ocena prezydencji przez stronę słoweńską

Strona słoweńska bardzo pozytywnie ocenia swoją prezydencję. Dużą uwagę zwraca na fakt, iż bardzo skutecznie doprowadzała do kompromisów w spornych kwestiach. Twierdzi też, iż zostały spełnione wszystkie założenia i cele prezydencji. Słowenia widzi w swej prezydencji podtrzymanie własnej reputacji jako kraju, który jest zdolny do zajmowania się najważniejszymi globalnymi wyzwaniami.

Według oficjalnego stanowiska słoweńskiego, prezydencja odniosła sukces w następujących dziedzinach:

- zaakceptowanie propozycji strony słoweńskiej, aby wprowadzić system wymiany informacji oraz naukowców w europejskim obszarze naukowym (ERA),
- osiągnięcie porozumienia w kwestii pakietu ustaw o liberalizacji rynku gazowego oraz energetycznego,
- ostateczne dopracowanie umów o stabilizacji i współpracy z Bałkanami Zachodnimi,
- rozpoczęcie dialogu z państwami Bałkanów Zachodnich odnośnie łatwiejszego dostępu do wiz,
- zachowanie jedności państw europejskich oraz podtrzymaniu stabilności w regionie podczas ogłoszenia niepodległości przez Kosowo,
- porozumienie w kwestii stworzenia jednolitego planu inwestycyjnego dla Bałkanów Zachodnich,
- doprowadzenie do porozumienia w kwestii regulacji prawnych dotyczących pracowników tymczasowych,
- wypracowanie kompromisu w zakresie bezpieczeństwa granic oraz zasad wydalania nielegalnych imigrantów z państw trzecich,
- wypracowanie porozumienia na szczeblu politycznym odnośnie zmiany Europolu w agencję Unii Europejskiej.

Słoweńcy zwracają również uwagę na fakt, iż niektóre ważne kwestie przekazane zostały prezydencji francuskiej, ponieważ okres 6 miesięcy jest niewystarczający, aby je rozwiązać. Od prezydencji słoweńskiej Francja przejęła zatem zagadnienia związane z Traktatem lizbońskim oraz irlandzkim referendum, kontynuowane będą także negocjacje o pakiecie klimatycznym oraz o stworzeniu wspólnego rynku energetycznego. Słowenia podkreśla, że jako pierwsze państwo spośród nowych członków przewodniczyła Radzie Unii Europejskiej i wywiązała się ze swoich obowiązków właściwie. Dla Słowenii prezydencja była wielkim wyzwaniem logistycznym, skorzystanie z doświadczeń Słowenii w tym zakresie mogłyby pomóc Polsce w stworzeniu skutecznych rozwiązań.

4.2. Ocena prezydencji pod kątem organizacji

W trakcie pobytu w Brukseli w ramach programu operacyjnego Kapitał Ludzki, udało się uzyskać opinie i oceny prezydencji Słoweńskiej od osób zatrudnionych w urzędach unijnych, przedstawicielstwach stałych i niezależnych ośrodkach badawczych¹⁷. Wynika z nich, że organizacyjnie prezydencja Słowenii oceniana jest raczej negatywnie. Występowały trudności ze skomunikowaniem się z osobami od-

17 Były to: Stałe Przedstawicielstwa Polski oraz Austrii, Parlament Europejski, CEPS.

powiedzialnymi za kontakty z poszczególnymi instytucjami unijnymi (Parlament, Komisja). Słoweńcy w opinii naszych rozmówców unikali angażowania się w poważne problemy, aby za wszelką cenę uniknąć możliwości popełnienia błędu. W szczególności są oni postrzegani jako prezydencja, która niewiele robiła w kwestiach trudnych. Zwłaszcza na tle prezydencji niemieckiej i portugalskiej, które zostały przeprowadzone sprawnie i przyniosły też spektakularne efekty (Lizbona).

5. Wnioski dla Polski

5.1. Priorytety i cele polityczne

Analiza wpływu polityki zagranicznej Słowenii na sprawowanie przez ten kraj prezydencji Unii Europejskiej jest nieodzowna w kontekście przygotowań do polskiej prezydencji, przewidzianej na drugą połowę 2011 roku. Polska będąc krajem dużym i znaczącym, powinna w ramach pakietu priorytetów swojej prezydencji sformułować cele odzwierciedlające swą własną politykę zagraniczną. Można sądzić, iż realistyczne jest umieszczenie wśród priorytetów przynajmniej jednego lub dwóch takich celów. Wydaje się, że celem takim powinno być przede wszystkim zacieśnianie stosunków Unii Europejskiej z sąsiadującymi z Polską Ukrainą i Białorusią. Wspólne z tymi krajami doświadczenia historyczne, zwłaszcza współżycie przez wieki we wspólnym państwie oraz dobre zrozumienie problemów regionu dają Polsce wyjątkową kompetencję w tej dziedzinie i sprawiają, że stosunki z Ukrainą i Białorusią naturalnie są uznawane za polską specjalizację w ramach Unii Europejskiej. Polska polityka zagraniczna powinna zatem sformułować w sferze wymiaru wschodniego UE realistyczne cele. Przy ich identyfikacji należy oczywiście dokonać rozróżnienia między Ukrainą, bardziej zaawansowaną w budowie gospodarki rynkowej, a Białorusią, będącą państwem zacofanym ekonomicznie i nie aspirującym do członkostwa w Unii.

Przed podjęciem konkretnych kroków na drodze zbliżenia UE i Ukrainy w Polsce powinna odbyć się debata, dotycząca sformułowania tego, pożądanego z punktu widzenia Warszawy, efektu końcowego. Innymi słowy, polskie elity polityczne i intelektualne powinny zastanowić się, czy przystąpienie Ukrainy do Unii leży w interesie RP. W chwili obecnej zauważalny jest brak takiej debaty, powtarzane są jedynie przez polskich decydentów schematyczne deklaracje ogólnie rozumianego wsparcia dla europejskiej perspektywy Ukrainy.

Aby zwiększyć szanse przeforsowania własnych postulatów dotyczących polityki wschodniej, a także, w miarę możliwości, innych narodowych interesów RP, polska dyplomacja powinna zaangażować się także w proces wypracowywania

kompromisu w pozostałych priorytetowych zagadnieniach prezydencji, zwłaszcza tych nie będących z punktu widzenia Warszawy kluczowymi. Taka postawa doda polityce Polski wiarygodności oraz, przede wszystkim, skuteczności.

5.2. Kwestie organizacyjne

Kluczowe dla sukcesu każdej prezydencji jest znalezienie i wybranie odpowiednich ludzi, którzy ją zorganizują i przeprowadzą. Polska nie powinna borykać się z tak dotkliwymi problemami kadrowymi jak Słowenia. Niezbędne będzie jednakże odpowiednie przeszkolenie urzędników w zakresie merytorycznym, ale także tzw. umiejętności miękkich oraz znajomości języków obcych.

Aby nie stracić doświadczeń zdobytych w trakcie prezydencji, polscy urzędnicy pracujący przy jej przygotowaniu i przeprowadzeniu powinni być objęci pewnego rodzaju programem lojalnościowym. Pozwoli to zatrzymać w administracji publicznej osoby, które zdobyły cenne doświadczenia, jakie można wykorzystać w kolejnych wyzwaniach związanych z naszym członkostwem w Unii Europejskiej.

Przeprowadzenie prezydencji będzie dla polskiej administracji publicznej dużym wyzwaniem, ale może być także unikalną szansą zdobycia doświadczeń, które potem zaprocentują w przyszłości. Praca nad podejmowaniem decyzji w Unii Europejskiej daje wyjątkową szansę zapoznania się niejako od wewnątrz z funkcjonowaniem instytucji unijnych w praktyce. Możliwość współorganizowania procesu decyzyjnego powinna prowadzić do lepszego rozumienia mechanizmów nim rządzących. Jest to niezwykle cenne dla Polski, która jest nowym państwem członkowskim i ciągle uczy się funkcjonowania w strukturach Unii Europejskiej.

Nasz kraj jest największym krajem z grupy krajów przyjętych do Unii Europejskiej w roku 2004. W związku z tym różne kwestie związane z prezydencją mają zupełnie odmienną optykę.

5.3. Promocja kraju poprzez prezydencję

Geograficzna rozległość Polski powoduje, że naturalnym działaniem jest zaangażowanie jak największej liczby organizacji lokalnych i samorządowych do organizacji spotkań odbywających się w kraju. Przygotowując wytyczne dotyczące standardów poszczególnych spotkań można pokusić się o pokazanie urzędnikom, ekspertom i dziennikarzom innych krajów Unii różnorodności walorów turystyczno-przyrodniczych Polski (chodzi nie tylko o miejsca powszechnie znane jak Kraków czy Gdańsk). Właśnie prezydencja może być doskonałą okazją do promocji regionów mniej spektakularnych, lecz również atrakcyjnych takich jak Zamojszczyzna, Beskidy,

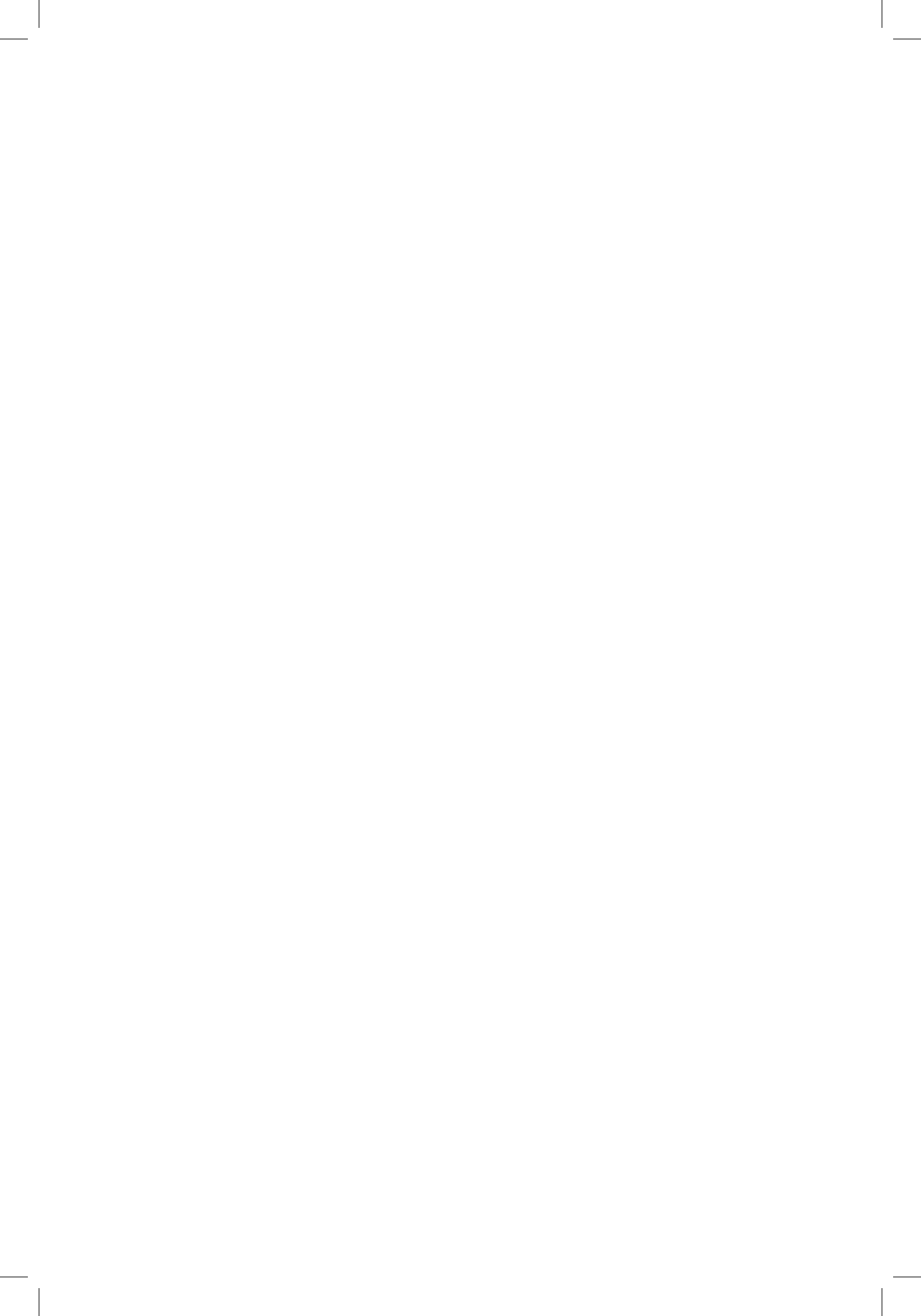
Suwalszczyzna, czy Białostoczczyzna. Powinno przynieść to konkretne efekty w połączeniu ze sprawną akcją informacyjną prowadzoną przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej wśród samorządów i organizacji lokalnych. Podsumowując, nie można wzorem małej Słowenii stworzyć jednego centrum, ale należy rozproszyć spotkania na obszar całego kraju mając na uwadze rangę, możliwości logistyczne i organizacyjne. Pamiętajmy, że spotkania na najwyższych szczeblach odbywały się już w takich miejscach, jak Hajnówka w Puszczy Białowieskiej. Zaniedbaniem ze strony Słoweńców wydaje się słaba akcja informacyjna wśród własnego społeczeństwa. Polska powinna promować model zaangażowania w organizację prezydencji zarówno podmiotów gospodarczych, jak i organizacji kulturalnych i przede wszystkim samorządów. Jednak w tym celu niezbędna jest szeroka akcja promocyjno-informacyjna, dla której okazją mogą być nadchodzące wybory do Parlamentu Europejskiego. Połączenie tych dwóch wydarzeń wydaje się dobrym pomysłem. Konieczne będzie ujednoczenie znaku promującego nasz kraj (aktualnie jest ich zbyt wiele). Otwarta pozostaje kwestia, gdzie ma odbywać się prezydencja. Jesteśmy dużym państwem jednak debiutujemy w tej roli na arenie unijnej, co powoduje, że lepszym rozwiązaniem będzie wybór Brukseli niż prowadzenie prezydencji w kraju. Nieoceniona pomoc sztabu doświadczonych urzędników może znacznie ułatwić sprawne przeprowadzenie prezydencji. Natomiast nie należy obawiać się popełnienia błędów, bo powoduje to swego rodzaju wycofanie (obawa przed kompromitacją).

Bibliografia

1. Irena Brinar , Slovenia's EU Presidency: 'Si.nergy for Europe', Real Instituto Elcanto, 2008.
2. Decyzja Rady z dnia 15 września 2006 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2006/683/WE, Euratom).
3. Tomasz Grzegorz Grosse, Euro 2011: polska prezydencja w UE, Międzynarodowy Przegląd Polityczny, nr 20/2008.
4. Manja Klemenčič, A star pupil playing it safe in the EU. An inside view of the first Slovenian EU Council Presidency, January-June 2008, Notre Europe, 2008.
5. Report on preparations for the Slovenian presidency of the EU Council in the first half of 2008 (2005-2007), Lubljana 2007.
http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/predsedovanje_eu/18032008_Porocilo_o_pripravah_na_predsedovanje_original_EN_oblikovano.pdf

6. L. Quaglia, E. Moxon-Browne, What makes a good EU presidency, *Journal of common market studies*, vol. 44, nr 5.
7. Paweł Sarnecki, *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa - Kraków 2007.
8. N. Ash Sirin, Small but succesful state: Foreign Policy of independent Slovenia, [w:] *Turkish Review of Balkan Studies*.
9. The Slovenian Presidency of the EU 2008, STA d.o.o. [Materiały Stałego Przedstawicielstwa Słowenii przy Unii Europejskiej].
10. Helen Wallace, *Decision making In EU*, Oxford 2005.
11. Wywiad z p. Mają Kocijancic przeprowadzony 24.11.2008 w Stałym Przedstawicielstwie Słowenii przy Unii Europejskiej w Brukseli.
12. <http://www.ukom.gov.si/eng/slovenia/publications/slovenia-news/3646/3652>







KRAJOWA SZKOŁA
ADMINISTRACJI
PUBLICZNEJ



ul. Wawelska 56
00-922 Warszawa
tel.: +48 [0] 22 825 12 81 - 89
fax: +48 [0] 22 825 65 28
e-mail: info@ksap.gov.pl
www.ksap.gov.pl

ISBN 978-83-61713-08-1