

POLSKA JAKO LIDER NOWYCH PAŃSTW UNII EUROPEJSKIEJ

*Magdalena
Trzpił*

OD MOMENTU ZMIAN GEOPOLITYCZNYCH W EUROPIE NA POCZĄTKU LAT 90. XX WIEKU PRIORYTETOWYM CELEM POLSKI STAŁO SIĘ UZYSKANIE CZŁONKOSTWA W DWÓCH ORGANIZACJACH MIĘDZYNARODOWYCH: UNII EUROPEJSKIEJ ORAZ SOJUSZU PÓŁNOCNOATLANTYCKIM. PROCES REFORM, OBEJMUJĄCYCH ZARÓWNO SPRAWY WEWNĘTRZNE PAŃSTWA, JAK I POLITYKĘ ZAGRANICZNĄ, UKIERUNKOWYWANY BYŁ NA SPEŁNIENIE WYMOGÓW POZWALAJĄCYCH NA AKCESJĘ DO WSPÓLNOTY I NATO. KONIECZNE OBSZARY TRANSFORMACJI, A TAKŻE NEGOCJACJE DOTYCZĄCE WARUNKÓW CZŁONKOSTWA OKAZAŁY SIĘ DŁUGOTRWAŁE I WYMAGAJĄCE, SZCZEGÓLNIIE W KONTEKŚCIE WSTĄPIENIA POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ. REFORMY OBJĘŁY BOWIEM ZARÓWNO PŁASZCZYZNĘ GOSPODARCZĄ, JAK I SPOŁECZNĄ ORAZ POLITYCZNĄ KRAJU. OSTATECZNY SUKCES, KOŃCZĄCY WIELOLETNI PROCES INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ, STAŁ SIĘ TYM BARDZIEJ ZNACZĄCY I SYMBOLICZNY W ODNIESIENIU DO DROGI, JAKĄ POLSKA PRZESZŁA PO WYZWOLENIU SIĘ Z REŻIMU KOMUNISTYCZNEGO.

Akcesja Polski i innych państw Europy Środkowej i Wschodniej do Wspólnoty 1 maja 2004 r., a następnie Rumunii i Bułgarii 1 stycznia 2007 r. umożliwiła osiągnięcie pełnej współpracy w ramach Unii Europejskiej oraz definitywne zakończenie podziału wewnątrz kontynentu. Przyjęcie nowych członków, w większości krajów postkomunistycznych, miało nie tylko wymiar symboliczny

w odniesieniu do ich niedawnego uzależnienia od Moskwy, ale dawało także znacznie szersze możliwości czerpania z doświadczeń państw o dłuższej tradycji wartości demokratycznych, w tym wolności, sprawiedliwości i równości. Członkostwo w Unii Europejskiej, jako organizacji kładącej szczególny nacisk na aspekt ekonomiczny, pozwala również – poprzez fundusze pomocowe – na szybkie, a także efektywne przeprowadzenie modernizacji najbiedniejszych i najmniej rozwiniętych regionów oraz sektorów gospodarki w obszarze Wspólnoty. Bez ogromnego wsparcia finansowego w ramach funduszy strukturalnych i spójności wyrównanie poziomu rozwoju gospodarczego państw „starej” i „nowej” Unii byłoby możliwe jedynie w odległej perspektywie czasowej. Z tych względów środki wspólnotowe przeznaczane na wsparcie biedniejszych regionów i sektorów gospodarki można uznać za warunek *sine qua non* dla osiągnięcia względnie równego stanu ekonomicznego wszystkich państw członkowskich.

Polska zarówno pod względem liczby ludności, jak i powierzchni jest największym państwem spośród nowych członków Wspólnoty Unii Europejskiej. W naturalny sposób zatem, od momentu rozszerzenia w 2004 r., postrzegana jest jako lider nowych państw członkowskich. Przywództwo Polski wzmacniają więzi pomiędzy państwami Europy Środkowo-Wschodniej, które jednak nie wynikają jedynie z położenia geograficznego, lecz także ze wspólnej historii, będącej często elementem znacznie silniej łączącym niż bezpośrednie sąsiedztwo na mapie Europy. Należy w tym miejscu wspomnieć o wspólnych wzorcach kulturowych, tworzących czynnik spajający oraz punkt odniesienia we wzajemnych relacjach dla większości nowych państw Unii Europejskiej. Elementy konsolidujące grupę nowych członków Wspólnoty nie stanowią jednak o ich ścisłej i pomyślnej kooperacji na forum unijnym. Dlatego rola Polski jako lidera w ogromnej mierze uzależniona jest od działań dyplomatycznych Warszawy, które powinny być ukierunkowane na integrację poglądów w ramach istotnych – dla rządu RP i regionu – obszarów polityk Unii Europejskiej.

OBSZARY WSPÓŁPRACY NOWYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

Z punktu widzenia interesów Polski i jej pozycji we Wspólnocie do najważniejszych obszarów działalności Unii Europejskiej można zaliczyć: wymiar wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) oraz stosunki

z Rosją, politykę spójności, Strategię Lizbońską, Wspólną Politykę Rolną oraz politykę energetyczno-klimatyczną. Ze względu na zbliżające się konsultacje na temat przeglądu budżetu Wspólnoty, planowane na lata 2008-2009, rola Polski w Unii Europejskiej, szczególnie jako przywódcy nowych państw członkowskich i największego beneficjenta funduszy pomocowych, będzie stawała się coraz bardziej znacząca.

WYMIAR WSCHODNI EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA ORAZ STOSUNKI Z ROSJĄ

Polskie doświadczenia w prowadzeniu aktywnej polityki wobec wschodnich sąsiadów są w skali europejskiej bardzo bogate. Po 1989 r. kolejne rządy przywiązywały ogromną wagę do wspierania państw sąsiadujących z Polską w dążeniach do niepodległości. Polska, odwołując się do wartości demokracji, pokoju, solidarności i wolności, zapewniała na forum międzynarodowym, że zachodzące zmiany doprowadzą do osiągnięcia trwałego bezpieczeństwa w regionie. Miano przy tym na uwadze zarówno argumenty historyczne, jak i kulturowe, czy też bardziej pragmatyczne, takie jak m.in. korzyści ekonomiczne, wynikające z zacieśnionej współpracy z państwami zza wschodniej granicy. Z tych względów Polska, stając się członkiem Wspólnoty, przeniosła na grunt Unii Europejskiej przekonanie o słuszności wspierania suwerenności Ukrainy, Białorusi czy państw kaukaskich.

W ocenie Polski Europejska Polityka Sąsiedztwa należy do podstawowych narzędzi polityki zewnętrznej Wspólnoty. Z tego względu silniejsza koncentracja na wymiarze wschodnim EPS, a w perspektywie nadanie mu formalnego statusu, należy do celów priorytetowych Warszawy jako członka Wspólnoty. Zarówno na forum Unii Europejskiej, jak i w relacjach wielo- i dwustronnych w ramach Grupy Wyszehradzkiej, Trójkąta Weimarskiego, Rady Państw Morza Bałtyckiego, współpracy z państwami bałtyckimi czy stosunkami polsko-słowackimi, Polska prowadzi aktywną dyplomację na rzecz wymiaru wschodniego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W tym kontekście szczególnie istotna wydaje się kooperacja z Litwą, ale także ze Słowacją. Dzięki pomyślnej współpracy z Wilnem oraz Bratysławą budowanie koncepcji wschodniej w ramach Unii Europejskiej będzie możliwe na szerszą skalę.

Wsparcie dla swojej inicjatywy Polska może uzyskać ze strony Rumunii i Bułgarii, które od momentu akcesji do Unii dążą do stworzenia strategii Wspólnoty wobec państw basenu Morza Czarnego, a więc regionu obejmującego kraje wspierane przez stronę polską, tj. Ukrainę, Mołdowę i państwa kaukaskie. Od rozmiaru współpracy Warszawy z Bukaresztem i Sofią zależy jednak będzie, czy sformalizowanie wymiaru wschodniego EPS oraz określenie w ramach kompleksowego dokumentu relacji UE z państwami basenu Morza Czarnego staną się projektami konkurencyjnymi, czy też będą stanowić wzajemne wsparcie dla idei rozszerzania obszaru formalnej polityki zewnętrznej Wspólnoty. Korzystnym rozwiązaniem dla obu stron byłaby współpraca w popieraniu przyjęcia kolejnych członków do organizacji. Jednak bardziej prawdopodobna wydaje się konkurencja między wymiarem wschodnim a strategią wobec państw basenu Morza Czarnego. Ze względu na ograniczenia budżetowe Unii realizacja obu inicjatyw jednocześnie może okazać się niezwykle trudna do wykonania.

Przeszkodą dla powodzenia obu projektów może się również okazać konieczność koncentracji unijnej dyplomacji na regionie Bałkanów Zachodnich, szczególnie po ogłoszeniu niepodległości przez Kosowo. Negocjacje akcesyjne oraz działania zewnętrzne UE w regionie m.in. Europy Wschodniej zostaną w najbliższym czasie prawdopodobnie odsunięte na bok ze względu na konieczność poświęcenia szczególnej uwagi sytuacji na Bałkanach. Ponownie Polska jako współkreator koncepcji wymiaru wschodniego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa powinna nie dopuścić do dłuższego zaniedbania tej sfery unijnej działalności. Uzyskanie wsparcia ze strony nowych państw członkowskich może okazać się jednak trudne ze względu na brak wśród nich jednomyślności w kwestii ukierunkowania polityki zewnętrznej Wspólnoty. Słowenia i Węgry za bardziej istotny uważają obszar Bałkanów Zachodnich, z kolei Bułgaria i Rumunia jako priorytet traktują państwa basenu Morza Czarnego. Dla Polski bliższymi sojusznikami w kreowaniu wymiaru wschodniego polityki zewnętrznej UE wydają się więc przede wszystkim państwa bałtyckie i Niemcy, które byłyby zdolne do udzielenia poparcia tej idei, porównywalnego z zaangażowaniem Berlina w akcesję Warszawy do Unii.

Kolejną dziedziną wymagającą podjęcia zdecydowanych kroków jest regulacja stosunków między Unią Europejską a Federacją Rosyjską. Brak jednolitego stanowiska Wspólnoty oraz prowadzenie narodowych polityk względem Moskwy (co jest powszechnie praktykowane zwłaszcza przez

Francję i Niemcy) w kwestiach tak istotnych, na przykład dla bezpieczeństwa energetycznego Europy, jak inicjatywa budowy gazociągu północnego, nie tylko prowadzi do wewnętrznego osłabienia UE, ale też negatywnie wpływa na relacje dwustronne poszczególnych państw Unii. Sytuacja ta jest wykorzystywana przez Kreml do prowadzenia polityki z uwzględnieniem w ogromnej mierze wyłącznie największych i najsilniejszych państw Unii Europejskiej. Z tych powodów konieczne jest opracowanie kompleksowej strategii względem Moskwy. Kluczową rolę powinna tu odegrać Polska. Pożądanym byłoby wsparcie Warszawy przez państwa bałtyckie, które – ze względu na obecność dużej mniejszości rosyjskiej, głównie w Estonii – mogą się obawiać ingerencji Federacji Rosyjskiej w swoje sprawy wewnętrzne. Koherentna polityka energetyczna UE oraz chęć uniezależnienia się od dostaw surowców energetycznych z Rosji mają także wpływ na dążenie do określenia ram wspólnej polityki zagranicznej względem Kremla. Należy jednak zaznaczyć, że grupa państw spośród UE-12, w tym Węgry, Słowacja i Bułgaria, ściśle współpracują z Rosją w dziedzinie energetyki. Co więcej, sporną kwestią na forum Wspólnoty nie jest już tylko gazociąg północny, ale też kolejny rosyjski projekt South Stream (południowy potok), który będzie transportował gaz z Rosji przez Morze Czarne, Bułgarię, a następnie dwiema odnogami do Europy Zachodniej¹. Inicjatywa ta jest konkurencyjna wobec gazociągu Nabucco, popieranego przez Unię. Wydaje się więc, że Polska – oprócz strategicznego sojuszu z Estonią i Litwą – jest osamotniona wśród nowych członków Wspólnoty w próbach opracowania stanowczej polityki względem Moskwy.

POLITYKA SPÓJNOŚCI

Celem polityki spójności jest wzmocnienie regionów i sektorów gospodarki, odbiegających od średniego poziomu rozwoju w ramach Unii Europejskiej, dlatego odbiorcami Funduszu Spójności są państwa, których PKB nie przekracza 75 proc. średniej dla wszystkich krajów członkowskich Wspólnoty. Przy wyznaczaniu alokacji środków brana jest też pod uwagę liczba ludności, powierzchnia kraju oraz inne czynniki ekonomiczno-społeczne, na przykład poziom deficytu w infrastrukturze biorcy wsparcia. Środki pomocowe przeznaczane są przede wszystkim na rozwój i współpracę regionów oraz na reformę strukturalną obszarów słabiej rozwiniętych. Alokacja funduszy wynika z dążenia Unii do eliminacji dysproporcji w rozwoju oraz zapewnienia stabilnego i równomiernego wzrostu

gospodarczego poszczególnych państw. Program finansuje przede wszystkim inicjatywy z dziedzin ochrony środowiska oraz rozwoju infrastruktury transportowej z obszaru sieci transeuropejskich. Państwa europejskie, takie jak Hiszpania czy Irlandia, są doskonałym przykładem na efektywne wykorzystanie środków Unii Europejskiej, pozwalającym na transformację w kierunku dynamicznie rozwijającej się gospodarki i szybkiego postępu społeczno-technologicznego.

Polityka spójności na lata 2007-2013 stała się istotnym filarem Strategii Lizbońskiej. Cele polityki zostały podporządkowane wymogowi zwiększenia konkurencyjności poprzez dążenie do szybkiego tempa wzrostu gospodarczego oraz tworzenia nowych miejsc pracy.

Środki przewidziane na politykę spójności stanowią około 1/3 budżetu Unii Europejskiej. Na lata 2007-2013 przypadnie 35,7 proc. budżetu, czyli 347, 41 mld euro². Polska jest największym beneficjentem funduszy pomocowych Wspólnoty z kwotą sięgającą ponad 67 mld euro netto (patrz tabela 1), dystansując niemal trzykrotnie następną w kolejności Rumunię. Z tych względów podczas debaty nad budżetem Unii, planowanej na lata 2008-2009, Warszawa należeć będzie do grona najważniejszych aktorów. Niezależnie od postawy, jaką przyjmie polska dyplomacja – defensywnej, czyli broniącej obecnych przepływów, czy ofensywnej, tj. otwartej na nowe obszary finansowania – Polska będzie reprezentować nowe państwa członkowskie Wspólnoty, które są największymi odbiorcami środków pomocowych UE. Należy zaznaczyć, że konsultacje na temat przeglądu budżetu mogą okazać się tym razem wyjątkowo istotne, przede wszystkim ze względu na postępujący proces globalizacji i związany z tym rozwój pozaeuropejskich gospodarek, w tym przede wszystkim Chin i Indii. W najbliższym czasie Wspólnota będzie więc musiała stawić czoła wyzwaniom, które do tej pory były postrzegane jako mniej istotne. W ciągu ostatniej dekady problematyka zmian klimatu, polityka przeciwdziałania globalnemu ociepleniu

1) Pierwsze odgałęzienie będzie prowadziło przez Grecję do Włoch. Drugie odgałęzienie ma dwie możliwe trasy: przez Rumunię, Węgry i Austrię lub przez Serbię, Chorwację, Słowenię i Austrię do Włoch.

2) *Polityka spójności: pozytywna ocena narodowych strategicznych ram odniesienia na lata 2007-2013*, Komisja Europejska, Bruksela, 22.10.2007.

i związane z nią ograniczenia nakładane na unijny sektor energetyczny stały się jednymi z priorytetowych obszarów działalności Wspólnoty. Między innymi z tych względów debata nad budżetem może okazać się bardziej znacząca w skali wprowadzonych innowacji w zasobach pieniężnych Unii Europejskiej, niż miało to miejsce w poprzednich latach. Tym samym rola Polski i jej sojuszników na forum europejskim widocznie wzrasta, co pozwoli na efektywniejszą obronę stanowiska Warszawy w kwestii potrzeby zachowania polityki spójności w obecnej formie.

*Tabela 1. Polityka spójności 2007-2013: alokacje środków
(w mld euro)*

<i>Państwo</i>	<i>Cele konwergencji³</i>	<i>Cele w dziedzinie konkurencyjności i zatrudnienia w regionie⁴</i>	<i>Cele w dziedzinie europejskiej współpracy terytorialnej⁵</i>	<i>Suma</i>
<i>Bulgaria</i>	6 674		179	6 853
<i>Republika Czeska</i>	25 883	419	389	26 692
<i>Cypr</i>	213	399	28	640
<i>Estonia</i>	3 404		52	3 456
<i>Litwa</i>	6 775		109	6 885
<i>Łotwa</i>	4 531		90	4 620
<i>Malta</i>	840		15	855
<i>Polska</i>	66 553		731	67 284
<i>Rumunia</i>	19 213		455	19 668
<i>Słowacja</i>	10 907	449	227	11 588
<i>Słowenia</i>	4 101		104	4 205
<i>Węgry</i>	22 890	2 031	386	25 307

Źródło: własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, <<http://europa.eu/>>.

STRATEGIA LIZBOŃSKA

Agenda z Lizbony zakłada przekształcenie Unii Europejskiej w najbardziej dynamiczny i konkurencyjny region gospodarczy w skali globalnej. Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez maksymalne wykorzystanie możliwości państw unijnych w dziedzinie innowacji i technologii, w głównej mierze opartych na badaniach naukowych. Strategia obejmuje też wzrost poziomu zatrudnienia, wydajności produkcji, jak również wykształcenia społeczeństwa europejskiego.

Strategia z Lizbony, której cele mają zostać zrealizowane do 2010 r., opiera się na trzech wymiarach: społecznym, gospodarczym i ekologicznym⁶. Polska za priorytetowy uważa wymiar ekonomiczny, jednak – podobnie jak większość pozostałych państw UE – wdraża postanowienia strategii z wyraźnym opóźnieniem. Pewne wydaje się, że Wspólnota do 2010 r. nie zrealizuje

-
- 3) Cele konwergencji obejmują wszystkie regiony UE z PKB na mieszkańca poniżej 75 proc. średniej unijnej. Państwa i regiony, zakwalifikowane do celów konwergencji, otrzymują ponad 80 proc. finansowania ze środków Wspólnoty. Cele konwergencji mogą obejmować państwa z PKB powyżej 75 proc. średniej UE-25, lecz poniżej 75 proc. UE-15 (tzw. regiony pomocy przejściowej *phasing-out*).
 - 4) Obejmują państwa i regiony nie objęte przez cele konwergencji. Do celów w dziedzinie konkurencyjności i zatrudnienia w regionie zalicza się pomoc przejściową *phasing-in*: PKB na mieszkańca poniżej 75 proc. średniej dla UE-15 (w okresie 2000-2006), lecz powyżej 75 proc. średniej dla UE-15 (w okresie 2007-2013).
 - 5) Cele w dziedzinie Europejskiej Współpracy Terytorialnej wspierają terytorialną konkurencyjność oraz promują harmonijny i zrównoważony rozwój terytorium UE. Beneficjentami mogą być obszary graniczne UE.
 - 6) Społeczny wymiar Strategii Lizbońskiej odnosi się przede wszystkim do rozwoju aktywnej polityki zatrudnienia, modernizacji opieki społecznej i promocji zaangażowania społecznego. Wymiar gospodarczy zakłada m.in. tworzenie społeczeństwa informacyjnego, rozwój Europejskiego Obszaru Badań i Innowacji, reformy ekonomiczne ukierunkowane na stworzenie w pełni funkcjonującego rynku wewnętrznego oraz tworzenie środowiska sprzyjającego rozwojowi innowacyjnych przedsiębiorstw. Ekologiczny wymiar z kolei ma na celu głównie walkę ze zmianami klimatycznymi, zapewnienie rozwoju transportu przyjaznego środowisku i bardziej odpowiedzialne wykorzystywanie zasobów naturalnych. Na podstawie: M. Radło, *Strategia Lizbońska. Przyczyny – cele – skuteczność – polskie priorytety*, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej 2004, s. 21-23.

głównego założenia agendy, czyli prześcignięcia Stanów Zjednoczonych pod względem poziomu i tempa rozwoju gospodarki. Zaległości względem amerykańskiej ekonomii nadal się pogłębiają, nie należy też zapominać o rosnących w siłę nowych graczach globalnych, w tym przede wszystkim o Chinach. Zapewne nie zostaną zrealizowane także wewnętrzne cele Unii Europejskiej, w tym osiągnięcie ogólnego bilansu zatrudnienia na poziomie 70 proc. poprzez stworzenie dodatkowych 20 mln miejsc pracy – do 2009 r. przewiduje się powstanie 5 mln nowych stanowisk.

Informacje o niewystarczającym postępie we wdrażaniu Strategii Lizbońskiej potwierdza roczny raport *Center for European Reform* (CER)⁷. Warszawa została sklasyfikowana na przedostatnim miejscu rankingu, awansując o jedno miejsce w porównaniu z poprzednim dokumentem (patrz tabela 2). Ze względu na fakt, że Polska należy do grona nowych państw członkowskich, nie została umieszczona – podobnie jak na przykład Węgry i Malta – w grupie „unijnych czarnych owiec”. CER wyznaczył jednak dziedziny, w których konieczne są reformy, przede wszystkim wskazując na rynek pracy oraz biurokrację, stanowiącą znaczne obciążenie dla rozwoju polskiego biznesu.

Forum współpracy dla nowych państw Unii mogłoby się stać wdrażanie celów Strategii Lizbońskiej. Kraje, które należą do najlepiej rozwijających się we Wspólnocie, w tym przede wszystkim Słowenia, Estonia, Republika Czeska oraz Słowacja, dzieląc się swoimi doświadczeniami z wprowadzania koncepcji pozwalających na szybki postęp z pozostałymi państwami UE-12, tworzyłyby dodatkową możliwość zacieśniania relacji. Wspólne projekty rozwojowe, wymiany kadr z obszarów innowacji i technologii czy współpraca na szczeblu samorządowym zarówno przyniosłyby korzyści dla regionu środkowoeuropejskiego, jak i pozwoliłyby na szybsze wyrównywanie poziomu rozwoju w Unii.

Tabela 2. Wyniki wdrażania Strategii Lizbońskiej UE-27

<i>Państwo</i>	<i>Pozycja 2007</i>	<i>Pozycja 2006</i>
<i>Dania</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>Szwecja</i>	<i>2</i>	<i>2</i>

<i>Austria</i>	3	5
<i>Holandia</i>	4	3
<i>Finlandia</i>	5	6
<i>Irlandia</i>	6	8
<i>Wielka Brytania</i>	7	4
<i>Niemcy</i>	8	9
<i>Francja</i>	9	11
<i>Słowenia</i>	10	12
<i>Estonia</i>	11	15
<i>Luksemburg</i>	12	7
<i>Belgia</i>	13	13
<i>Czechy</i>	14	10
<i>Cypr</i>	15	14
<i>Hiszpania</i>	16	17
<i>Łotwa</i>	17	18
<i>Litwa</i>	18	20
<i>Grecja</i>	19	22
<i>Słowacja</i>	20	23
<i>Portugalia</i>	21	16
<i>Węgry</i>	22	19
<i>Włochy</i>	23	21
<i>Rumunia</i>	24	25

7) *Center for European Reform* (CER) jest prestiżowym pozarządowym ośrodkiem badawczym. Analizy i raporty CER dotyczą aspektów społecznych, politycznych i ekonomicznych Wspólnoty, a także przyszłości Unii Europejskiej i kontynentu europejskiego.

<i>Bulgaria</i>	25	24
<i>Polska</i>	26	27
<i>Malta</i>	27	26

Źródło: The Lisbon scorecard VIII. Is Europe ready for economic storm?, Center for European Reform, Londyn, luty 2008, s. 14.

Polska staje się coraz bardziej aktywna w dziedzinie Europejskiego Obszaru Badawczego (ENIAC), jednej z głównych inicjatyw w ramach Strategii Lizbońskiej. Obecnie Warszawa uczestniczy w inicjatywie *Clean Sky* w zakresie aeronautyki. W listopadzie 2007 r. strona polska złożyła też deklarację uczestnictwa w ENIAC w zakresie nanotechnologii w roli członka założyciela tego przedsięwzięcia. Ponadto Wrocław ubiega się o lokalizację Rady Zarządzającej Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIIT). Idea ta zrodziła się podczas przeglądu Strategii Lizbońskiej w 2005 r. Według pierwotnej wizji EIIT miał się stać prestiżowym ośrodkiem akademickim, odpowiednikiem amerykańskiego Massachusetts Institute of Technology (MIT). Jednak ze względu na ograniczenia budżetowe Komisja Europejska przedstawiła nowy projekt Instytutu jako sieci współpracujących ze sobą wspólnot wiedzy i innowacji (WWI). W skład WWI mają wejść ośrodki akademickie, instytucje badawcze oraz przedsiębiorstwa europejskie, które będą współpracować przy realizacji inicjatyw naukowych i projektów badawczych.

W przypadku decyzji o ustanowieniu Wrocławia siedzibą EIIT Polska miałaby szansę na uzyskanie miana europejskiego centrum innowacyjno-technologicznego, gdzie kadre naukową stanowiłyby największe autorytety świata akademickiego. Instytut daje też niepowtarzalną możliwość szybszego dogonienia starych krajów Unii pod względem rozwoju, a także stwarza sprzyjające okoliczności do współpracy polskich naukowców z prestiżowymi europejskimi ośrodkami badawczymi. Z tych względów konieczne jest uzyskanie poparcia pozostałych państw członkowskich dla ulokowania Rady Zarządzającej EIIT we Wrocławiu. Rozmowy prowadzone są m.in. ze Słowenią, która zadeklarowała oddanie swojego głosu na kandydaturę Wrocławia w zamian za polskie poparcie lokalizacji Organu Nadzorującego GALILEO w Lublanie. Powołując się na strategiczny sojusz z Litwą, Warszawa powinna też ubiegać się o wsparcie ze strony

Wilna. Aktywny lobbing na forum unijnym na rzecz polskiej kandydatury jest niezbędny ze względu na silną konkurencję – choć Wrocław uważany jest za jednego z faworytów, duże szanse na zwycięstwo ma także Wiedeń oraz Budapeszt. Jednak nawet wybór Węgier lub Austrii może okazać się względnie korzystny dla Polski, gdyż nieformalna koalicja, zawarta wcześniej między Warszawą, Budapesztem i Wiedniem przeciw umieszczeniu siedziby EIIT w Brukseli lub Paryżu, zakłada w przypadku osiągnięcia sukcesu przez któreś z tych trzech państw ulokowanie mniej prestiżowych części Instytutu na terytorium pozostałych dwóch krajów.

W przypadku zwycięstwa Wrocławia w wyścigu o EIIT Polska będzie jedynym z nowych krajów Unii, w którym swoją główną siedzibę ma więcej niż jedna agencja wspólnotowa⁸. Korzyści wynikające z lokalizacji instytutu w Polsce są więc nie do przecenienia. Co więcej, współpraca państw „nowej” UE w sferze gospodarki innowacyjnej staje się tym bardziej istotna, iż – pomimo stosowania wielu narzędzi rozwojowych – dostrzegane jest pogłębianie różnic między północno-zachodnią Europą a południowo-wschodnią częścią kontynentu. Postępujące rozwarstwienie grozi zwiększeniem oraz utrwaleniem fragmentaryzacji Wspólnoty, opartej na podziale Unii na region wysoko rozwiniętej ekonomii i tradycyjnej gospodarki, uzależnionej od przestarzałych technologii. Z tych względów wsparcie innych nowych członków UE dla inicjatywy lokalizacji Rady Zarządzającej EIIT we Wrocławiu czy Organu Nadzorującego GALILEO w Lublanie może przynieść korzyści dla wizerunku Europy Środkowo-Wschodniej jako regionu prężnie rozwijającego się w sferze innowacji i technologii, a także stać się doskonałą podstawą do zacieśniania współpracy w gronie nowych państw członkowskich.

WSPÓLNA POLITYKA ROLNA

Sektor rolnictwa należy do największych beneficjentów funduszy pomocowych Unii Europejskiej. Rozwój obszarów wiejskich, które stanowią

8) W państwach UE-12 swoje siedziby agencje unijne mają jedynie w Litwie, gdzie znajduje się Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn, oraz w Warszawie, gdzie zlokalizowana jest Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich (FRONTEX).

90 proc. terytorium rozszerzonej Wspólnoty i są zamieszkiwane przez 60 proc. ludności UE, mają zapewnić przede wszystkim środki pochodzące z dopłat bezpośrednich, ale także z programów ukierunkowanych na modernizację i restrukturyzację rolnictwa. Dzięki funduszom pochodzącym ze Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) wydatki na rolnictwo wzrosły w Polsce o 40 proc. w porównaniu z 2003 r.⁹

Wspólna Polityka Rolna pochłania ogromną część budżetu Unii Europejskiej, wahając się w granicach 50 proc. całości wydatków Wspólnoty. Koszty związane ze wspieraniem tego sektora unijnej gospodarki doprowadziły do coraz częstszych zarzutów pod adresem WPR i wzmocniły koncepcję przeprowadzenia gruntownej reformy tej polityki. Kompleksowy przegląd budżetu, obejmujący wszystkie aspekty wydatków UE, będzie dotyczył również Wspólnej Polityki Rolnej, gdzie dyskusja może objąć podział zadań między szczeblem unijnym, narodowym i regionalnym. Warszawa powinna dążyć do uzyskania silnej pozycji w debacie nad kształtem budżetu Unii ze względu na bardziej znaczącą rolę sektora rolnictwa w gospodarce środkowoeuropejskiej niż w Europie Zachodniej. Co więcej, subwencje przeznaczane na modernizację i restrukturyzację obszarów wiejskich są istotnym elementem procesu integracji. W momencie wprowadzenia znaczących ograniczeń finansowych we Wspólnej Polityce Rolnej, w tym stopniowej likwidacji dopłat bezpośrednich i wsparcia cenowego oraz przesunięcia zadań związanych z sektorem rolnym na poziom narodowy¹⁰, pomyślnie zakończenie programów wspólnotowych w ramach Unii Europejskiej może okazać się trudne do zrealizowania. Polska powinna szukać sojuszników w utrzymaniu wydatków na rolnictwo na obecnym poziomie przede wszystkim w Rumunii i Bułgarii, gdzie ten sektor pozostaje kluczowy dla gospodarki. Państwa takie jak Republika Czeska czy Słowenia, znacznie bardziej zindustrializowane niż Polska, są zwolennikami przeznaczania ogromnych funduszy ze Wspólnej Polityki Rolnej na inne dziedziny Unii Europejskiej. Dlatego Warszawa nie może liczyć na osiągnięcie konsensusu z tymi krajami UE-12, jeśli chodzi o przyszłe wydatki na rolnictwo. Walka na forum unijnym o utrzymanie dopłat do rolnictwa może się więc okazać niezwykle trudna. Dlatego wydaje się, że Polska powinna znaleźć sojuszników wśród „starych” państw Unii, w tym głównie Francji, Hiszpanii, Irlandii i Portugalii.

POLITYKA ENERGETYCZNO-KLIMATYCZNA

Polityka energetyczna stanowi jeden z najważniejszych filarów działalności Unii Europejskiej. Ma ona na celu budowę wspólnego rynku energii oraz zapewnienie bezpieczeństwa dostaw, m.in. poprzez strategię dywersyfikacji nośników energetycznych. Priorytetem Wspólnoty jest utworzenie rynku energetycznego, który będzie najbardziej konkurencyjny, efektywny i bezpieczny w skali globalnej. Jednocześnie polityka energetyczna ma spełniać założenia unijnej strategii ochrony środowiska i zapobiegania zmianom klimatu.

Strona polska za jeden z celów priorytetowych polityki energetycznej uważa osiągnięcie założenia o dywersyfikacji dostaw ropy i gazu do Europy, co oznacza uniezależnienie się od surowców rosyjskich. Na forum unijnym szeroko dyskutowane są projekty z udziałem Gazpromu, w tym przede wszystkim budowa gazociągu północnego omijającego Polskę. Rosyjsko-niemiecka inicjatywa, postrzegana przez unijnego komisarza ds. energii Andriasa Piebalgsa jako odpowiedź na gazowe potrzeby Wspólnoty, budzi ostry sprzeciw strony polskiej. Warszawa obawia się, że realizacja projektu da Rosji możliwość szantażowania odbiorców wstrzymywaniem dostaw surowców. Ponadto, poprzez włączenie gazociągu północnego do systemu sieci transeuropejskich, dotychczasowe projekty Amber i Jamał 2, a ostatnio Nabucco, wobec którego planowany jest konkurencyjny projekt South Stream, tracą w Europie na znaczeniu.

Wspomniany już brak jednolitego stanowiska Unii wobec Federacji Rosyjskiej w kontekście strategicznego znaczenia sektora energetycznego jest niezwykle istotny. Sprzeciw Polski wobec budowy gazociągu północnego popierany jest przede wszystkim przez Estonię i Litwę, które podzielają pogląd Warszawy o konieczności odwołania się do solidarności europejskiej

9) W 2003 r. wydatki rolne wynosiły 2,56 proc. PKB, z czego 2 proc. pochodziło z KRUS. W 2007 r. koszty pochłaniane przez rolnictwo oscylowały w granicach 4 proc. (około 1,4 proc. KRUS, 2,6 proc. środki unijne). Na podstawie: J. Pietras, *Przyszłość budżetu UE. W poszukiwaniu spójności celów, polityk i finansów unijnych*, demosEuropa, Warszawa, luty 2008, s. 26.

10) Stanowisko o konieczności takiego rozwiązania reprezentuje m.in. Wielka Brytania, Niemcy i Szwecja.

i zablokowania projektu, który może stanowić instrument polityczny w rękach Moskwy. Przeciwnicy projektu powinni jednak rozważyć częstsze odwoływanie się do argumentów ekologicznych, ponieważ budowa gazociągu po dnie morza stwarza – według ekspertów – zagrożenie dla środowiska naturalnego oraz ekosystemu Bałtyku. Argument ten może okazać się bardziej skuteczny od odwołań do zachowania solidarności czy do nieopłacalności inwestycji. Unia Europejska coraz większą uwagę poświęca wymiarowi środowiskowemu swojej działalności, a od zakończenia szczytu klimatycznego Organizacji Narodów Zjednoczonych na Bali w grudniu 2007 r. próbuje przewodzić społeczności międzynarodowej w walce ze zmianami klimatu. Polska, powołując się na argument o szkodliwym wpływie gazociągu północnego na ekosystem Morza Bałtyckiego i popierając tym samym inne państwa mające na uwadze ten problem (w tym przede wszystkim Szwecję), mogłaby wzmocnić front przeciwników inicjatywy Nord Stream. Należy jednak zaznaczyć, że Warszawa nie może liczyć na wsparcie ze strony wszystkich nowych państw w kształtowaniu strategii względem Moskwy ze względu na współpracę Rosji z Węgrami, Słowacją czy Bułgarią w realizacji projektów energetycznych.

Kwestią problematyczną pozostaje także polityka klimatyczna Unii. Bruksela stawia przed państwami członkowskimi wyjątkowo ambitne cele, dotyczące przede wszystkim emisji gazów cieplarnianych do atmosfery oraz zwiększania udziału energii odnawialnej w ogólnych narodowych bilansach energetycznych. Choć strona polska popiera ideę ochrony środowiska naturalnego, to przyznane przez Komisję Europejską limity emisji CO₂ dla polskiej gospodarki uważa za niebezpieczne dla dalszego rozwoju ekonomicznego. Co więcej, projekt nowej dyrektywy dotyczącej energii i klimatu, ogłoszony przez KE 23 stycznia 2008 r., zakłada m.in., iż od 2013 r. limity emisji CO₂ przyznawane będą bezpośrednio sektorom objętym europejskim systemem handlu emisjami (*Emissions Trading Scheme*, ETS), w tym przede wszystkim energetyce, a nie jak dotąd w ramach narodowych planów emisji. Założeniem Komisji Europejskiej jest określenie na tyle niskich limitów, by zakłady kupowały prawa do emisji na aukcjach, zachęcając tym samym przemysł do przestawiania się na produkcje bardziej przyjazne środowisku. Większość państw należących do grupy nowych członków Wspólnoty sprzeciwia się tak radykalnym rozwiązaniom, obawiając się przejścia sektora przemysłowego do krajów o mniej restrykcyjnych regulacjach środowiskowych. Polska oraz inne nowe państwa członkowskie

powinny więc dążyć do jak najsilniejszego uwypuklenia możliwych negatywnych konsekwencji nowego pakietu klimatyczno-energetycznego. Ze względu na jego kontrowersyjny charakter istnieje duże prawdopodobieństwo poparcia sprzeciwu krajów Europy Środkowo-Wschodniej przez innych członków Unii Europejskiej i wprowadzenia do projektu zmian, nadających mu bardziej elastyczną formę.

POLSKA NA DRODZE KU PREZYDENCJI W UNII EUROPEJSKIEJ W 2011 R.

W drugiej połowie 2011 r. Polska po raz pierwszy sprawować będzie prezydencję w Unii Europejskiej. Co równie istotne, w przypadku ratyfikacji przez państwa członkowskie Traktatu z Lizbony będzie to przewodnictwo w zmienionym systemie instytucjonalnym. Z punktu widzenia polskiej prezydencji zasadniczą innowacją będzie zmniejszenie kompetencji kraju w ramach rotacyjnego przewodnictwa trzech państw członkowskich. Ograniczenie roli prezydencji narodowej związane będzie przede wszystkim z powstaniem stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej. Do jego obowiązków, zmniejszających jednocześnie kompetencje prezydencji narodowych, należeć będzie przygotowywanie i przewodniczenie posiedzeniom Rady, reprezentowanie RE w Parlamencie Europejskim oraz reprezentowanie Unii Europejskiej w kwestiach zewnętrznych. Z kolei powołanie wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, dzięki któremu Wspólnota ma prowadzić jednolitą politykę zagraniczną, ograniczy rolę głów państw sprawujących prezydencję. Do tej pory wypowiedzi przywódców poszczególnych krajów przewodniczących UE postrzegane były jako oficjalne stanowiska Wspólnoty, tym samym budząc ogromne zainteresowanie opinii publicznej i zwiększając rangę danego państwa na arenie międzynarodowej.

Dlatego też prezydencja w UE będzie szczególnym wyzwaniem dla polskiej dyplomacji. Wydaje się, że już w chwili obecnej należy rozpocząć dyskusję nad kształtem polskiej strategii podczas przewodnictwa w 2011 r., a także rozważyć, które państwa mogą okazać się pomocne w jej realizacji. Państwa Europy Środkowej i Wschodniej postrzegane są jako naturalni sojusznicy ze względu na podobne doświadczenia historyczne oraz obecność analogicznych problemów związanych z transformacją ustrojową i gospodarczą.

Prawdopodobne jest, że Warszawa w trakcie sprawowania prezydencji skoncentruje wysiłki dyplomatyczne przynajmniej na dwóch dziedzinach: wymiarze wschodnim polityki Wspólnoty, zwłaszcza z uwzględnieniem ukraińskich aspiracji wobec uzyskania członkostwa w Unii, oraz polityce energetycznej, w tym przede wszystkim określeniu instrumentów solidarności europejskiej¹¹.

Jednym z priorytetów członkostwa Polski w Unii Europejskiej jest nadanie ostatecznego kształtu i sformalizowanie europejskiej polityki wobec Europy Wschodniej. Z tych względów rolę Warszawy w trakcie prezydencji będzie kontynuowanie strategii rozszerzenia Wspólnoty, ze szczególnym uwzględnieniem państw byłego Związku Radzieckiego (Ukrainy, Białorusi, Gruzji, Mołdowy). W realizacji założenia o zacieśnieniu integracji europejskiej w ramach wymiaru wschodniego konieczna jest współpraca i wsparcie innych państw członkowskich. Oczywistym sojusznikiem w tej sprawie są kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Wzmocnienie polskiej dyplomacji może okazać się niezbędne ze względu na pojawianie się inicjatyw konkurencyjnych dla wymiaru wschodniego polityki zewnętrznej organizacji, takich jak chęć zainteresowania Unii Europejskiej obszarem Morza Czarnego przez dwa najmłodsze państwa członkowskie – Rumunię i Bułgarię.

Podczas sprawowania przez Polskę prezydencji należy też rozważyć podjęcie kroków w kierunku stopniowego ujednoczenia strategii Wspólnoty wobec partnera rosyjskiego. Przedłużający się brak konsensusu wśród państw członkowskich UE może w poważny sposób wpłynąć na strategiczne obszary działalności organizacji, w tym głównie na kwestie związane z bezpieczeństwem dostaw surowców, dlatego problem ten wymaga jak najszybszego i efektywnego rozwiązania.

W kwestii polityki energetycznej Warszawa dąży do wypracowania mechanizmów solidarności między państwami członkowskimi UE, szczególnie w kontekście uzależnienia energetycznego od Federacji Rosyjskiej i polskich obaw o możliwość prowadzenia szantażu politycznego przez Moskwę poprzez wstrzymanie dostaw nośników energetycznych. Według Warszawy zapewnienie o solidarności w sprawach energii znacząco przyczyniłoby się do osiągnięcia bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej, ponieważ w przypadku zaistnienia kryzysu w którymś z państw członkowskich Wspólnota będzie mogła wykorzystać odpowiednie

instrumenty wsparcia. Rolą Polski powinno więc być również dążenie do precyzyjnego określenia tego typu mechanizmów, w tym ich formy i zasad zastosowania.

Chociaż odniesienie do solidarności energetycznej zostało umieszczone w Traktacie z Lizbony, zapis ten nie jest prawnie wiążący. Zawarcie podobnej adnotacji w dokumencie rewizyjnym pokazuje jednak, że aktywna dyplomacja na forum europejskim przynosi pozytywne rezultaty. Prawdopodobne jest tym samym stworzenie w przyszłości dokumentu w pełni satysfakcjonującego Warszawę, czyli nadającego zobowiązaniu o solidarności energetycznej moc prawną.

Naturalnymi partnerami Polski w sferze unijnej polityki energetycznej są ponownie państwa Europy Środkowo-Wschodniej, a przede wszystkim kraje bałtyckie, które podobnie jak strona polska dążą do uniezależnienia się od surowców rosyjskich. Za szczególnego sojusznika w dziedzinie energii należy uważać Litwę, z którą Warszawa współpracuje przy takich projektach unijnych, jak elektrownia jądrowa w Ignalinie czy budowa interkonektorów. Równocześnie jednak wiele państw UE-12 łączy silne relacje z Rosją w dziedzinie energetyki, zwłaszcza Bułgarię i Węgry, które włączyły się do budowy gazociągu South Stream.

Zadania dla polskiej dyplomacji, która będzie pełniła strategiczną rolę w procesie przygotowawczym do prezydencji Polski w UE w 2011 r. oraz w trakcie sprawowania tej funkcji, w dużym stopniu będą się koncentrować na współpracy z nowymi państwami członkowskimi Wspólnoty. Choć w większości są to kraje niewielkie, ciągle dążące do osiągnięcia poziomu rozwoju „starej” Unii i nadal posiadające słabszą pozycję polityczną na forum europejskim, to ich głos często znajduje się w centrum zainteresowania największych aktorów. Dlatego inicjatywa Polski na rzecz ścisłego współdziałania w ramach UE-12 i prezentowania jednomyślnego stanowiska w kwestiach kluczowych dla regionu powinna się znaleźć wśród priorytetowych zadań dyplomatycznych Warszawy.

11) T.G. Grosse, *Euro 2011: Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, „Analizy i Opinie” nr 77, wrzesień 2007, s. 5.

Należy jednak zaznaczyć, iż w sferze polityk Wspólnoty, mających priorytetowe znaczenie, strona polska często znajdzie bliższych sojuszników – ze względu na zbieżność interesów – wśród państw „starej” Unii. W ramach Wspólnej Polityki Rolnej korzystna byłaby współpraca m.in. z Hiszpanią i Irlandią, gdzie sektor rolnictwa nadal należy do głównych dziedzin gospodarki narodowej, a w kształtowaniu wymiaru wschodniego UE istotnym partnerem mogą stać się Niemcy. Ograniczanie roli Polski tylko do rejonu Europy Środkowej i Wschodniej czy jej pozycji wśród nowych członków Wspólnoty może więc okazać się niemożliwe. Brak jednoznacznych, wspólnych interesów uniemożliwia bowiem stworzenie trwałego sojuszu grupy państw zbliżonych pod względem historii, położenia geograficznego lub daty przystąpienia do Wspólnoty, co jednak nie wyklucza współpracy w ramach konkretnych inicjatyw czy polityk unijnych.

Co więcej, utrwalanie podziałów na państwa „starej” i „nowej” Unii, często utożsamianych ze stopniem wpływów wewnątrz organizacji, może negatywnie wpływać na współpracę w ramach Wspólnoty, a także na politykę zewnętrzną UE. Wydaje się zatem, że utrzymująca się fragmentaryzacja w dłuższej perspektywie będzie osłabiać organizację na arenie międzynarodowej, co w relacjach z tak istotnymi partnerami, jak Federacja Rosyjska, może mieć niekorzystne konsekwencje zarówno dla interesów poszczególnych państw członkowskich, jak i całej UE. Dlatego Wspólnota powinna dążyć do zacieśniania solidarności wewnątrz organizacji oraz do prezentowania jak najbardziej spójnego stanowiska i wizerunku Unii Europejskiej w polityce zewnętrznej.