

prezydencjaue.gov.pl
URZĄD KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ



MARSZAŁEK
WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO
Marek Woźniak



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS



UNIwersytet Ekonomiczny
w POZNANIU

POZnań*

*Miasto know-how

Publikacja dystrybuowana nieodpłatnie

ISBN 978-83-60677-

Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej

Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski

Pod redakcją naukową

Zbigniewa Czachóra
Mikołaja J. Tomaszuka



prezydencjaue.gov.pl

Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM
Poznań 2009



Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej

**– doświadczenia partnerów,
propozycje dla Polski**

Pod redakcją naukową

**Zbigniewa Czachóra
Mikołaja J. Tomaszuka**



Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM
Poznań 2009

Wydanie publikacji sfinansowane przez
Urząd Komitetu Integracji Europejskiej

prezydencjaue.gov.pl

Recenzent:

Prof. dr hab. Stanisław Konopacki

Zdjęcie na okładce:

Adam Jaskulski

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe
Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ul. Umultowska 89, 61-614 Poznań, tel. (061) 829 65 08

ISBN 978-83-60677-68-1

Skład komputerowy – „MRS”
60-408 Poznań, ul. P. Zołotowa 23, tel. 061 843 09 39
Druk i oprawa – ESUS Studio, 61-558 Poznań, ul. Wierzbicęce 35, tel. 061 835 35 36

Spis treści

Wstęp	5
-----------------	---

CZĘŚĆ I

Zbigniew Czachór Proces rozwoju i zmian w systemie integracyjnym Unii i Wspólnot Europejskich. Podstawy do rozważań na temat polskiego przewodnictwa w Radzie UE	9
Joanna Skoczek Administracja polska w procesie przygotowań do przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej	31
Marek Woźniak Rola regionów w sprawowaniu przez państwo członkowskie UE prezydencji w Radzie Unii Europejskiej	43
Adam Jaskulski Struktura i funkcje prezydencji w Radzie Unii Europejskiej	47
Mikołaj J. Tomaszuk Stan przygotowań Polski do sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w II poł. 2011 roku	57
Maja Żywiół Szkolenie kadr dla prezydencji – program polski a doświadczenia innych państw	69
Monika Izydorzuk Zarządzanie kryzysowe podczas przewodnictwa w Radzie UE	77
Adam Jaskulski Co tworzy dobrą prezydencję?	85

CZĘŚĆ II

Bartłomiej Secler Prezydencja czeska na łamach polskiej prasy	95
Adrianna Baer Prezydencja Hiszpanii w Radzie Unii Europejskiej 2010. Doświadczenia, wyzwania, priorytety	105

Mateusz Grzelczyk, Elżbieta Maślak	
Przywódtwo polityczne podczas prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Angela Merkel i Nicolas Sarkozy – analiza porównawcza	119

CZĘŚĆ III

Agnieszka Łada	
Współpraca polskiej administracji publicznej z trzecim sektorem podczas przygotowań i sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej	129
Kornela Oblińska, Dorota Kowalska	
Przygotowania polskiej Policji do prezydencji w 2011 roku	137
Piotr Idczak, Ida Musiałkowska, Magdalena Sapała-Gazda	
Rola regionów podczas przewodnictwa Polski w Radzie UE	147
Agnieszka Stępińska	
Wizerunek państwa – działania PR nie tylko w okresie prezydencji	159
Dominika Narożna	
Rola środków społecznego przekazu w trakcie prezydencji państwa w Radzie Unii Europejskiej	171
Katarzyna Parysek	
Przygotowania miast polskich do prezydencji Polski w 2011 – casus miasta Poznania	177
Noty o autorach	183

Wstęp

Polska jako największe nowe państwo członkowskie, będzie sprawowała swoje pierwsze przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 roku. Przewodniczenie Unii Europejskiej przez pół roku, realizowane w systemie trio-prezydencji, jest dla każdego państwa członkowskiego dużym wyzwaniem. Wyzwaniem merytorycznym i logistycznym, które sprowadza się do funkcji i roli kierowania pracami całej Unii Europejskiej.

Dotychczasowe unormowania prawne, ale również ukształtowana praktyka udowadniają, że prezydencje stały się istotnymi impulsami nadającymi rytm integracji europejskiej. Dość wspomnieć o wkładzie prezydencji w prace kolejnych konferencji międzyrządowych wypracowujących istotne reformy ustrojowe Wspólnot i Unii Europejskiej, których symbolami stają się Maastricht, Amsterdam, Nicea czy Lizbona. Rola prezydencji nie sprowadza się jednak li tylko do zarządzania tak ważnym procesem jakim jest zmiana traktatowa. Kalendarz poszczególnych prezydencji wypełniają organizowane przez państwa członkowskie – prezydenckie – spotkania polityczne i eksperckie na różnych szczeblach począwszy od spotkań grup roboczych, skończywszy na koordynacji prac COREPER-u i procesu decyzyjnego w Radzie. Stąd oprócz bycia dobrym menedżerem i reprezentantem interesów wszystkich państw członkowskich, prezydencja spełnia rolę przedstawicielki 1/3 władzy w Unii i aby odnieść sukces, dążyć musi do formalnych i nieformalnych sojuszy z Parlamentem Europejskim i/lub Komisją Europejską.

Czas przygotowań i sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, jest dużym wyzwaniem szczególnie dla administracji państwa prezydencji, głównie dla jego rządu, ale też samorządów, organizacji pozarządowych oraz dla środowiska naukowego. Jesteśmy przekonani, że Polska administracja publiczna współpracując w trakcie prowadzonych negocjacji akcesyjnych z administracją unijną, a od pięciu lat występując w roli partnera reprezentującego polskie interesy, wykorzysta prezydencję do wprowadzenia i upowszechnienia nowych reguł modernizujących system koordynacji spraw europejskich.

Przygotowania do prezydencji rząd polski rozpoczął stosunkowo wcześniej; już pod koniec 2007 roku. Dotychczasowe przygotowania scharakteryzować można m.in. poprzez powołanie Pełnomocnika Rządu do spraw Przygotowania Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej; wyodrębnienie w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej Departamentu Koordynacji Przygotowań i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej przez Rzeczpospolitą Polską; powołanie międzyresortowych zespołów doradczych; uchwalenie i realizacja Programu Przygotowania Rzeczpospolitej Polskiej do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej.

Zgodnie z Decyzją Rady, 2006/83/WE, Euroatom, (Dz. U. UE L285/47 z dnia 16.10.2006 r.) wprowadzony został nowy sposób sprawowania przez państwa członkowskie prezydencji w Radzie. Będący w trakcie ratyfikacji Traktat lizboński, w zasadniczy sposób zmienia charakter i funkcje prezydencji. Polska bierze pod uwagę fakt, że ostateczne ramy prawne naszej prezydencji, wyznacza wejście, bądź nie, tego traktatu w życie. Niezależnie od tych okoliczności, jak każde państwo członkowskie, liczymy na to, że nasze przewodnictwo, niezależnie od faktycznego jego przebiegu i własnych osiągnięć, będzie pełnym sukcesem. Głównymi podmiotami, które ocenią naszą prezydencję będą pozostałe państwa członkowskie, świat zewnętrzny, instytucje europejskie, dziennikarze i opinia publiczna. Oceniani będziemy z perspektywy: organizacji, logistyki, polityki, wywiązywania się z funkcji mediacyjnej, realizacji zakładanych priorytetów czy właściwej reprezentacji UE w stosunkach międzynarodowych.

Publikacja *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski* ma na celu po pierwsze: przybliżenie czytelnikom mechanizmu sprawowania przez państwo członkowskie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej z punktu widzenia zasad dobrej administracji i zarządzania; po drugie omówienie dotychczasowych działań przygotowawczych podjętych przez rząd RP, administrację samorządową i inne instytucje; po trzecie zaprezentowanie sposobu przygotowań i przeprowadzania poprzednich prezydencji, ze szczególnym uwzględnieniem prezydencji Niemiec, Francji, Hiszpanii i Czech i po czwarte; uzmysłowienie faktu, że prezydencja nie jest jedynie półrocznym okresem zintensyfikowanej pracy rządu danego państwa w i na zewnątrz Unii, ale również okazją do zaprezentowania społeczeństwu i opinii publicznej krajowej i zagranicznej, jego polityki europejskiej, walorów turystycznych, historii i kultury. W kontekście polskiej prezydencji warto też udowodnić, że największe rozszerzenie Unii z 2004 i 2007 było sukcesem nie tylko dla nowych państw członkowskich, ale też przyniosło wymierne korzyści państwu UE-15.

Książka prezentuje wyniki badań i analiz prowadzonych od początku 2009 roku głównie w Pracowni Badań nad Integracją Europejską na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. W ramach badań zostały zorganizowane: panel ekspercki podczas Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej w Słubiach w lutym 2009; tygodniowe seminarium naukowe w Berlinie pt. „How to manage a presidency” w kwietniu 2009. Doktoranci Pracowni odbyli też praktykę w Departamencie Koordynacji Przygotowań i Sprawowania Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej. Warto też dodać, iż od roku akademickiego 2009/2010 na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM w Poznaniu prowadzona jest ścieżka edukacyjna dla studentów nt. mechanizmu prezydencji w systemie instytucjonalnym i decyzyjnym Unii Europejskiej, a także z zakresu przygotowań państwa do jej sprawowania. We wszystkie te przedsięwzięcia udało się zaangażować Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, władze Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM w Poznaniu, członków konwersatorium „Prawo i Polityka Unii Europejskiej”, Urząd Miejski w Poznaniu, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Instytut Spraw Publicznych oraz Komendę Główną Policji. Na dodatek projekt pt. „Polska Prezydencja 2011. Ku silnej pozycji Polski i jej regionów w Europie” uzupełniający cykl przedsięwzięć dotyczących prezydencji objęty został patronatem Marszałka Województwa Wielkopolskiego Pana Marka Woźniaka.

Opracowanie i wydanie niniejszej publikacji stało się możliwe dzięki wsparciu finansowemu udzielonemu przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, za które należą się serdeczne podziękowania.

Zdajemy sobie sprawę, że oddana czytelnikom publikacja, nie wyczerpuje tematu prezydencji. Jest to jednak znaczący zbiór wyników badań i analiz, który zdecydowaliśmy się podzielić na trzy części. W pierwszej, znalazły się artykuły omawiające strukturę i funkcje prezydencji, stan dotychczasowych przygotowań Polski – przygotowania administracji publicznej, szkolenia dla korpusu prezydencji. W części drugiej, autorzy prezentują wyniki prac poświęconych prezydencji czeskiej, przygotowaniom Hiszpanii do prezydencji oraz analizę niemieckiej i francuskiej prezydencji pod kątem przywództwa politycznego w Unii Europejskiej. Trzecią i ostatnią część stanowią opracowania poświęcone roli środków masowego przekazu, organizacji pozarządowych, regionów, województw, miast polskich w przygotowaniach kraju do prezydencji. Można w nich odnaleźć wiele trafnych rad, których wykorzystanie pozwoli na lepszą koordynację przygotowań w tych obszarach.

Jedną z przesłanek przekonujących do opracowania tego wydawnictwa, jest konieczność informowania społeczeństwa polskiego o działaniach polskiego rządu w obszarze polityki europejskiej, jej bieżących i przyszłych priorytetach. Prezydencja w 2011 roku jest okazją do przybliżenia obywatelom tematyki europejskiej; wyjaśniania mechanizmów regulujących współpracę w gronie 27 państw członkowskich, zasad integracji europejskiej, roli państw członkowskich, a także wzmocnienia przekonania Polaków o zaletach integracji kraju z Unią. Wierzymy, że niniejsza publikacja stanie się istotnym wkładem w proces przygotowań Polski do jednego z najważniejszych (oprócz Mistrzostw Europy w piłce nożnej 2012) wydarzeń międzynarodowych, w których w ostatnich latach uczestniczyliśmy.

*Zbigniew Czachór
Mikołaj J. Tomaszuk*

Zbigniew Czachór

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

Proces rozwoju i zmian w systemie integracyjnym Unii i Wspólnot Europejskich. Podstawy do rozważań na temat polskiego przewodnictwa w Radzie UE

I. Dynamika rozwoju i zmian w systemie integracji europejskiej

Wprowadzanie zmian w systemie integracyjnym opiera się na wprowadzaniu reguł postępowania na cztery możliwe sposoby. Po pierwsze, poprzez rozwój, czyli pogłębianie i rozszerzanie reguł dotychczasowych. Po drugie, poprzez tworzenie zupełnie nowych reguł. Po trzecie, poprzez stopniowe zastępowanie jednych reguł innymi. I po czwarte, poprzez likwidację pewnych wybranych reguł. Wyróżniamy też zmiany o charakterze korygującym, innowacyjnym i roszczeniowym. Zmiany korygujące dotyczą sformalizowania zmian, które zaszły już w praktyce. Zmiany innowacyjne stwarzają nowe rodzaje stosunków lub nowe przedsięwzięcia między stronami zmiany. Zmiany o charakterze roszczeniowym oparte są na żądaniach ze strony podmiotów jej podlegających. Zmiana może mieć też charakter sformalizowany i niesformalizowany oraz uświadomiony i nieświadomiony.

Jedną z najważniejszych cech systemu integracyjnego jest jego dynamizm. Zmiana związana z tą dynamiką bez wątpienia, staje się podstawą percepcji reform Wspólnot i Unii Europejskiej, a tym samym weryfikowania i kształtowania ideologii, doktryn i programów (politycznych) odnoszących się do procesu integracji europejskiej.

Integracja europejska podlega stałemu procesowi przekształceń, u którego źródła znajdują się różnorodne czynniki¹. Nauka nie narzuca jednolitego postrzegania dynamiki zmian zachodzących w badanej rzeczywistości międzynarodowej. Wyróżnia się tu podejście statyczne i dynamiczne. W podejściu statycznym analizuje się ciąg wydarzeń prowadzących do zaistnienia określonej zmiany, a także struktury oraz podmioty uczestniczące w procesie wprowadzania zmiany. W podejściu dynamicznym przedmiotem analizy staje się determinizm w postrzeganiu i interpretowaniu zmian, będących następstwem działań i oddziaływań, interakcji i więzi oraz ról odgrywanych głównie przez podmioty integracji europejskiej.

Zmiana w ujęciu międzynarodowym/europejskim charakteryzuje się szczególnie złożoną strukturą, charakterem i dynamiką interakcji ilościowych i jakościowych². Pojęcie zmiany nawiązuje, generalnie rzecz ujmując, do procesu przekształcania (modyfikacji)

¹ M. Stolarczyk, *Jedność Europy jako element nowego (postulowanego) ładu europejskiego*, w: J. Przewłocki, T. Rduch (red.), *Polska a przemiany współczesnej Europy. Z zagadnień międzynarodowych*, Katowice 1994, s. 23.

² T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław 2000, s. 92.

danego systemu zarówno w aspekcie jego struktury, jak i mechanizmów funkcjonowania. Stopień dokonującej się lub mogącej się dokonać zmiany jest tym większy, im wyższy jest poziom zintegrowania zachodzących przeobrażeń.

Zmiana staje się także punktem wyjścia do wszelkich racjonalnych rozważań nad równowagą i stabilnością systemu międzynarodowego/europejskiego. Dynamika zmian i charakter interakcji najlepiej są widoczne w przechodzeniu ze stanu równowagi do nierównowagi systemowej, mogącej prowadzić do zakłóceń systemowych. Dynamika zmian zachodzących w systemie odnosi się do przesłanek ruchu jego elementów, a przede wszystkim zachowań się podmiotów integracji europejskiej oraz przyczyn zmian ich pozycji w systemie. Swym zachowaniem wobec systemu i reguł w nim obowiązujących legitymizują jego kształt, strukturę i interakcje wewnątrzsystemowe. Zachowanie to natomiast warunkowane jest aktualnie obowiązującą ideologią, doktryną i programem akceptowanym przez podmioty/aktorów/animatorów tegoż zachowania.

Nie każda zmiana w systemie międzynarodowym przekłada się natychmiast na jego nową jakość. Istotną kwestią jest więc ocena ważności zmian zachodzących w systemie, selekcja tego, co jest lub może być uznane za ważne dla utrzymania lub przywrócenia równowagi systemowej. W systemach takich, jak system integracji europejskiej, praktycznie żaden z jego składników nie jest elementem niezmiennie stałym. Różny jest natomiast ich walor z punktu widzenia trwałości i równowagi jego funkcjonowania. Zmiany ilościowe są łatwiejsze do wychwycenia i reakcji, zmiany jakościowe natomiast znacznie wolniejsze, a tym samym trudniejsze do zauważenia.

Powyższy sposób ujęcia dynamiki systemowej prowadzi do przekonania o współzależności zachodzącej między praktyką integracyjną a myślą integracyjną jej towarzyszącą. Współzależność ta jest z założenia zmienna i nie ma potrzeby szczegółowego analizowania problemu pierwszeństwa i odpowiadania na pytanie czy w tym szczególnym przypadku integracji europejskiej myśl powinna poprzedzać i legitymizować działanie, czy też działanie powinno wymuszać kreowanie i zmiany myśli integracyjnej.

Symbolicznym wręcz przykładem potrzeby dostosowania sposobu myślenia o integracji europejskiej do zachodzących zmian w praktyce politycznej była (umownie możemy tak ją określić) doktryna de Gaulle'a.

31 maja 1960 r. generał de Gaulle przedstawił własną koncepcję przyszłości Europy, odbiegającą od wizji federalistów. Miała ona istotne znaczenie dla kształtowania francuskiej polityki europejskiej. Zdaniem de Gaulle'a integracja gospodarcza Europy miała pozwolić odzyskać jej dawne znaczenie jako ośrodka cywilizacji światowej, ale poprzez nieuchronne powstanie konfederacji, czyli związku państw „od Atlantyku po Ural”. Państwa europejskie, zdaniem de Gaulle'a, zachować miały polityczną suwerenność, choć mogły zjednoczyć się gospodarczo. Koncepcja „Europy od Atlantyku po Ural” współgrała z projektem „Europy Ojczyzn”, który opierał się na gwarancji dla pełnej suwerenności i niezależności wszystkich państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Była ona odrzuceniem ponadpaństwowej koncepcji integracji Europy. W tym kontekście pamiętać też trzeba o pewnym istotnym wydarzeniu. 10 lutego 1961 r. w czasie szczytu szefów państw i rządów Wspólnot Europejskich w Paryżu, prezydent Charles de Gaulle, zaproponował zorganizowanie konferencji międzypaństwowej, której celem było przeanalizowanie warunków ewentualnej współpracy dyplomatyczno-politycznej między państwami członkowskimi Wspólnot. Konferencja ta, pod przewodnictwem dyplomaty francuskiego Chri-

siana Foucheta, opracowała projekt traktatu ustanawiającego unię państw, opartą na współpracy międzyrządowej. W styczniu 1962 r. Francja wniosła do projektu wiele poprawek, które pozostałe państwa odrzuciły, twierdząc, że położono w nich nadmierny nacisk na międzyrządowy charakter takiej struktury, co byłoby zagrożeniem dla niezależności organów wspólnotowych. Spór między Francją a partnerami ze Wspólnot wybuchł, gdy szef państwa francuskiego podczas konferencji prasowej 15 maja 1962 r. ostro zaatakował tezy wspólnotowe: „Nie może być innej Europy niż Europa państw, z wyłączeniem oczywiście mitów, fikcji i parad” – stwierdził. W następstwie tego wystąpienia podało się do dymisji sześciu ministrów z partii MRP (partia katolicka, Ludowy Ruch Republikański), a 293 francuskich parlamentarzystów podpisało tzw. Manifest Europejski. Od tej chwili stosunki między Francją i pozostałymi pięcioma państwami EWG weszły w fazę permanentnych kryzysów, zaognianych dodatkowo sporem co do charakteru procesu unifikacji europejskiej (Francja odrzucała federalizację Europy), zakresu władz instytucji wspólnotowych, niezależności Europy i solidarności atlantyckiej.

Podłożem kolejnego konfliktu między Francją a pozostałymi krajami członkami Wspólnot, mającym również istotne znaczenie dla przyszłości integracji europejskiej, stało się rolnictwo. Zgodnie z Traktatem o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej do 1 stycznia 1966 r. Rada Ministrów EWG miała przejść w określonych dziedzinach z procedury jednogłośnego podejmowania aktów prawnych do procedury opartej na kwalifikowanej większości głosów. Rząd francuski odrzucił ten projekt. Stało się tak ponieważ 1 lipca 1965 r. nie osiągnięto porozumienia w sprawie finansowania wspólnotowego rolnictwa. Chcąc uniemożliwić podejmowanie decyzji i zablokować pracę instytucji wspólnotowych, strona francuska wycofała swego przedstawiciela z Rady Ministrów. „Polityka pustych krzesel” oznaczała pierwszy poważny kryzys w ramach Wspólnot Europejskich, który zażegnany został w styczniu 1966 r. w Luksemburgu (kompromis luksemburski). W jego następstwie państwa członkowskie Wspólnot przyjęły zasadę mówiącą, iż kwestie dotyczące ważnych interesów państw członkowskich należy przyjmować w Radzie Ministrów jednogłośnie. Nie rozstrzygnięta pozostała jednak kwestia, jak należy definiować „ważny interes narodowy”.

Wydarzenia, które miały miejsce w latach 60-tych, bardzo poważnie zaciążyły na realizacji federalistycznej koncepcji integracji europejskiej. Praktycznie nic pod tym względem się nie zmieniło aż do Konferencji Międzyrządowej, która za sprawą tandemu kanclerz H. Kohl (RFN) i prezydenta Francji F. Mitteranda wypracowała Traktat o Unii Europejskiej przyjęty w Maastricht, zawierający wiele elementów koncepcji ponadpaństwowej Unii. Traktat ten w pewnym sensie był przełamaniem kryzysu europejskiej misli integracyjnej zapoczątkowanego za czasów prezydentury Charlesa de Gaulle’a³.

Drugim przykładem niech będzie próba opisu genezy sporu politycznego i ideologiczno-doktrynalnego, który nie został do dziś zażegnany, a miał związek z koncepcją przyjęcia Traktatu konstytucyjnego.

Po zakończeniu obrad Konwentu Europejskiego, posiedzenie Rady Europejskiej, które miało zakończyć się przyjęciem Traktatu konstytucyjnego zaplanowano na 12–13 grudnia 2003 r. W trakcie obrad okazało się jednak, że kompromis okazał się niemożliwy do osiągnięcia. Prezydencji włoskiej, na czele z premierem S. Berlusconim nie udało się zapro-

³ Z. Czachór, A. Graś, *Vademecum Europa od A do Z*, Warszawa 2006.

ponować rozwiązań, które satysfakcjonowałyby wszystkich zainteresowanych. Z ocen wielu analityków i wypowiedzi uczestniczących w nim polityków i dyplomatów wynika, iż najbardziej bezkompromisowe okazały się trzy państwa: Francja, Polska, a także Hiszpania. Zastosowały one taktykę „*non possumus*”. Stanowisko Francji oparte było na kilku argumentach. Zdaniem delegacji tego kraju projekt Traktatu konstytucyjnego⁴: – uzyskał niemal jednomyślne poparcie członków Konwentu Europejskiego; – powinien zostać bezwarunkowo przyjęty, gdyż Traktat nicejski od momentu jego przyjęcia nie był uznawany za sukces Unii; – spotkał się ze znacznym poparciem politycznym we Francji i innych krajach członkowskich i przystępujących; – wzmacnia Unię Europejską w relacjach ze światem zewnętrznym; – poprzez przyjęcie w nim ambitnych celów (np. w zakresie polityki obronnej, czy też OWBiS⁵) trudnych dla wielu państw, umożliwia realizację scenariusza opartego na „zróznicowanych prędkościach” integracyjnych („grupach pionierskich”) bez czy też przy zastosowaniu traktatowej zasady wzmocnionej współpracy⁶. Dowodem na to może być fakt, iż w obliczu fiaska obrad Rady Europejskiej w Brukseli przywódcy Niemiec, Francji, Belgii i Luksemburga (ew. także Holandii) zamierzali przyjąć oficjalną deklarację zapowiadającą ich inicjatywę w tym zakresie. Sprzeciwili się temu kierujące Unią Włochy⁷. Nie wyeliminowało to jednak problemu. Nieformalne wypowiedzi polityków i analityków, szczególnie we Francji, Niemczech i w krajach Beneluksu, pod koniec 2003 r. i na początku 2004 r. stały się zapowiedzią powrotu do tych koncepcji politycznych integracji, które sprowadzały się do scenariuszy integracji opartych na dzieleniu krajów członkowskich na mniejsze grupy, realizujące wybrane (zaawansowane) cele i zadania integracyjne. Nie bez echa odebrano też to co wydarzyło się bezpośrednio po zakończeniu obrad Rady Europejskiej w Brukseli. Wtedy to szefowie państw lub rządów Niemiec, Francji, W. Brytanii, Austrii, Holandii i Szwecji zdecydowali się na przesłanie do Komisji Europejskiej wspólnego listu, w którym wystąpili z postulatem zamrożenia wydatków finansowych UE, rozpoczynając tym samym nieformalne negocjacje przygotowujące Unię do przyjęcia kolejnej wieloletniej perspektywy finansowej na lata 2007–2013. Opinia publiczna odebrała ten list jako reakcję na fiasko obrad konferencji międzyrządowej (IGC).

Fiasko obrad Rady Europejskiej w Brukseli przybrało kształt jednego z poważniejszych kryzysów w historii integracji europejskiej. Po raz pierwszy państwa członkowskie nie przyjęły traktatu na zaplanowanym szczycie szefów państw lub rządów (Rady Europejskiej), który miał temu służyć⁸. Przedstawiciele dwudziestu pięciu krajów członkowskich i przystępujących opuściło stolicę UE bez porozumienia w sprawie traktatu o szczególnym charakterze, który nazwany został konstytucją europejską⁹. Prace nad nim nie zostały jednak przerwane. Kolejny etap IGC kontynuowany był w trakcie Prezydencji irlandzkiej.

Już w trakcie prezydencji irlandzkiej 11 marca 2004 islamscy terroryści dokonali zamachu w Madrycie. Kilka dni później Hiszpanie przy wyraźnie większej frekwencji zagłoso-

⁴ Niektóre z tych argumentów nie miały charakteru oficjalnego.

⁵ OWBiS – Obszar/Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości.

⁶ D. de Villepin, *Brukselska lekcja*, „Gazeta Wyborcza”, 29 grudnia 2003, s. 13; Do „grup pionierskich” nawiązał premier Francji, w: J. P. Raffarin, *Francja dla Europy*, „Rzeczpospolita”, 15 stycznia 2004, s. A8.

⁷ A. Słojewska, J. Bielecki, *Europa bez konstytucji*, „Rzeczpospolita”, 15 grudnia 2003.

⁸ A. Rubinowicz-Gründler, J. Pawlicki, *Kto nie chciał dogadać się w Brukseli*, „Gazeta Wyborcza” 15 grudnia 2003.

⁹ D. de Villepin, op. cit., s. 13.

wali na opozycyjną partię socjalistyczną. Nowy premier Hiszpanii J. L. R. Zapatero opowiedział się za kompromisem w sprawie mechanizmu głosowania zawartego w Traktacie konstytucyjnym. 1 maja roku 2004 Polska stała się członkiem UE, a premier L. Miller podał się do dymisji. Nowa sytuacja polityczna zarówno w Hiszpanii, jak i w Polsce doprowadziła do wypracowania kompromisu. 29 października 2004 r. przedstawiciele 25 krajów Unii Europejskiej podpisali Traktat konstytucyjny w Rzymie. Niestety w związku z negatywnymi wynikami referendum traktatowych we Francji (29 maja 2005 r.) i Niemczech (1 czerwca 2005 r.) dokument ten stracił szansę na wejście w życie.

Wracając do rozważań teoretycznych stabilizację systemu międzynarodowego można postrzegać przez pryzmat równowagi dynamicznej. Oznacza to taki stan systemu, w którym procesy adaptacji systemu pozwalają mu samoregulacyjnie eliminować zakłócenia, a tym samym w pełni realizować jego funkcje i cele¹⁰. Stabilność oznacza, iż zmiana jest zawarta w obrębie pewnych rozpoznawalnych granic. Stabilność nakłada pewne ograniczenia nie tylko na system, lecz także na zakłócenia, przeciw którym dany system ma być odporny. Mówiąc o stabilności mamy na myśli dwie kwestie: zbiór możliwych do zaakceptowania zachowań systemu oraz zbiór oczekiwanych zachowań otoczenia. Takie rozumienie stabilności pozwala uniknąć niebezpieczeństwa poszukiwania stabilności tylko w systemie i podkreśla wzajemny związek między systemem, a jego otoczeniem. Prowadzi też do zmian częstych i cyklicznych, istotnych i nieistotnych ewolucyjnych, ale nie gwałtownych¹¹. W rezultacie końcowym przekłada się to na trwałość systemu, a tym samym na jego skuteczność.

Przykład perturbacji systemowych lat 60-tych udowadnia, że próba zapewnienia stabilności systemu po kryzysie francuskim wcale nie była taka prosta. To co wydarzyło się w tamtym czasie z pewnością zaciążyło na kolejnym kryzysie tym razem stagnacji integracyjnej lat 70-tych wywołanej zaniechaniem przeprowadzenia koniecznych zmian wewnątrzsystemowych. Podobnie rzecz się ma z kryzysem konstytucyjnym. Jest to wyraźny dowód na to, że cykliczność zmian nie musi odbywać się w układzie „kryzys–przełamanie kryzysu–sukces”, ale w układzie „kryzys–stagnacja–trwanie–kolejny kryzys”. Świadomość tego negatywnego scenariusza rozwojowego najwyraźniej obserwujemy dzisiaj w kontekście pytania wszystkich o dalsze losy Traktatu z Lizbony.

Ruch wszystkich systemów społecznych dokonuje się poprzez dwojakiego rodzaju mechanizm: regulacji, rozwoju oraz adaptacji¹². Mechanizm regulacji jest procesem kontroli i wyjaśnia stabilność. Mechanizm rozwoju jest procesem wzrostu i wyjaśnia zmianę. Natomiast adaptacja i możliwości adaptacyjne opierają się na woli przetrwania i rozwoju, ale także na procesie „kolektywnego uczenia się” („collective learning”), „kolektywnej pamięci”, a tym samym dostosowywania się do zachodzących zmian¹³.

Zmiana jest procesem tworzenia się i krystalizowania nowych reguł, a także formą strukturalnej i innowacyjnej adaptacji¹⁴. W tej sytuacji zmiany, jakie zachodzą w środowisku międzynarodowym należy potraktować jako zmienne niezależne, determinujące wybór różnych modeli adaptacyjnych. Zmienną zależną jest w tej sytuacji zdolność transformującego się systemu do kontrolowania i do przystosowania się do środowiska

¹⁰ Ibidem, s. 102.

¹¹ A. Gałganek, *Zmiana w globalnym systemie międzynarodowym. Supercykle i wojna hegemoniczna*, Poznań 1992, s. 30.

¹² Ibidem, s. 31.

¹³ N. Lebessis, *Changing Governance: Messages for the Commission*, „Carrefours Newsletter” 1997, nr 5, s. 8.

¹⁴ W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna*, Warszawa 1998, s. 12–13.

wewnętrznego i zewnętrznego. W tym kontekście analiza procesów adaptacji dotyczy przede wszystkim relacji pomiędzy ciągłością a zmianą (zmiana jako korelat ciągłości)¹⁵. Tym bardziej, że zmiana wyzwała w systemie homeostazę¹⁶, czyli zdolność przywracania stale traconej równowagi, za pomocą procesów adaptacyjnych¹⁷.

W literaturze naukowej wyróżnia się zróżnicowane podziały adaptacji. Pierwszy z nich wymienia: – adaptację prostą; – misadaptację; – adaptację selektywną; – koadaptację. Adaptacja prosta to akceptacja i asymilacja nowych wartości, przejawiająca się między innymi w odrzuceniu tradycji niefunkcjonalnych dla zmiany. W tym wariacie czynniki zmiany dominują nad siłami ciągłości, co dynamizuje zmiany i wiedzie stary system do przyspieszonej dezintegracji i transformacji. Misadaptacja polega na dominacji ciągłości nad zmianą. Pojawia się tu idealizacja przeszłości, brak woli zmian. Adaptacja selektywna sprowadza się do poddawania zmianie wybranych fragmentów systemu, z utrzymywaniem innych bez żadnych zmian. Koadaptacja (adaptacja przez przekształcenie) to rodzaj konwergencji, czyli kompromisu między starym a nowym systemem. Możliwe są tu dwa warianty: konwergencja pozytywna i negatywna. Pierwsza to połączenie funkcjonalnych elementów obu systemów. Konwergencja negatywna polega na kombinacji gorszych cech obu modeli wyjściowych¹⁸.

Procesy adaptacyjne w systemie międzynarodowym wiążą się wprost z problemem zmian jego struktury i zasad jego funkcjonowania, a także rolą i miejscem uczestników systemu, ze szczególnym uwzględnieniem państw. W tym kontekście wyróżnia się trzy strategie adaptacyjne: pasywną, kreatywną i aktywną. Adaptacja pasywna polega na przyjmowaniu bodźców środowiskowych, przystosowywaniu się systemu, w tym jego uczestników do wpływów zewnętrznych poprzez „wchłanianie” środowiska międzynarodowego do wnętrza systemu. Adaptacja ta wiąże się z brakiem podejmowania zmiany, ze względu na wpływ i nacisk środowiska zewnętrznego. Efektem jest tu często zaniechanie podjęcia decyzji w postaci niedecyzji politycznej¹⁹. Adaptacja kreatywna polega na zmianie systemu poprzez uleganie wpływom i naciskom zarówno ze strony środowiska wewnętrznego jak i zewnętrznego. Jest ona poszukiwaniem równowagi między tymi środowiskami dokonywanym poprzez „filtrowanie” bodźców środowiskowych²⁰. Polega ona na aktywnym poszukiwaniu stale zmieniającej się równowagi między dynamiką środowiska wewnętrznego i zewnętrznego, poprzez przyjmowanie tego co pobudza rozwój systemu, a odrzucanie tego co mu zagraża²¹. Adaptacja aktywna opiera się na niepoddawaniu się żadnym wpływom i naciskom i tym wewnętrznym i zewnętrznym²². Uczestnik systemu stara się przekształcić środowisko, w którym funkcjonuje, bez uwzględniania jego oddziaływania na swą politykę zewnętrzną i wewnętrzną. Adaptacja ta nazywana jest również nieprzejdaną.

¹⁵ J. Stefanowicz, *Ład międzynarodowy. Doświadczenie i przyszłość*, Warszawa 1996, s. 22.

¹⁶ Stosuje się tu też pojęcie homeorazy – równowagi dynamicznej.

¹⁷ Z. J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 1998, s. 57.

¹⁸ K. Krzysztofek, *Cywilizacyjne uwarunkowania aktywności państw*, w: E. Haliżak, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1995, s. 48–49.

¹⁹ Z. J. Pietraś, *Decydowanie...*, op. cit., s. 149–150.

²⁰ Z. J. Pietraś, *Koncepcje adaptacji politycznej*, w: Z. J. Pietraś, A. Dumała (red.), *Mechanizmy adaptacji politycznej państwa*, Lublin 1990, s. 123–159.

²¹ Z. J. Pietraś, *Adaptacyjność spenetrowanych systemów politycznych*, Lublin 1990, s. 14.

²² T. Łoś-Nowak, op. cit., s. 220; Z. J. Pietraś, *Sztuczna inteligencja w politologii, Heurystyczne modelowanie procesów adaptacji politycznej*, Lublin 1990, s. 25.

Kolejny podział dokonuje rozróżnienia na adaptację reaktywną, retroaktywną i antycypacyjną. Adaptacja reaktywna polega ona na podejmowaniu prostych działań odpornych na działanie bodźca. Uczestnik stosunków międzynarodowych adaptuje się do przyczyny, bez brania pod uwagę przyszłych skutków, które ta przyczyna i własne działania wywołują w przyszłości. Takie zachowanie jest na ogół nieskuteczne, płytkie i nieinteligentne. Adaptacja retroaktywna na ogół prowadzi do skutków katastrofalnych dla adaptującego się podmiotu. Polega ona na próbie „działania wstecz”. Jest to adaptacja do przyczyny (bodźca), która już spowodowała skutki, które nie mogą ulec zmianie. Poprzez własne działanie próbuje się wtedy zmieniać skutki, co jest zupełnie niemożliwe. Adaptacja antycypacyjna stanowi rozwiązanie optymalne. Polega ona na uprzedzeniu skutków. Po rozpoznaniu przyczyn i przewidzeniu skutków, adaptacja taka polega na adaptowaniu się do nieistniejących jeszcze skutków obecnego działania. Taki sposób adaptacji wydaje się być najlepszy dla analizy skutków pogłębiania skutków poszerzania i pogłębiania Unii Europejskiej²³.

Inspirujący z punktu widzenia badania stosunków międzynarodowych oraz integracji europejskiej jest również model adaptacji J. N. Rosenaua. Model ten, aczkolwiek odnoszący się tylko do relacji między państwem a środowiskiem zewnętrznym można, zdaniem autora, rozważać również w odniesieniu do podmiotów integracji europejskiej. J. N. Rosenau różnicuje poziomy zmian według dwóch wyznaczników: dynamiki i środowiska²⁴. Wyróżnia się tu politykę zewnętrzną, adaptacyjną (w stosunku do środowiska zewnętrznego) o charakterze gwałtownym, dynamicznym, rozważnym i stabilnym. Gwałtowna polityka zewnętrzna opiera się zachowaniu uczestników systemu o cechach zaskakujących, nieprzewidywalnych, niekonsekwentnych i często błędnych. Dynamiczna jest efektem niewielkich zmian w środowisku międzynarodowym oraz dużych zmian w środowisku wewnętrznym. Rozważna dotyczy sytuacji, w której gwałtowne i duże zmiany w środowisku międzynarodowym nie wywołują szczególnego zainteresowania, odzewu w środowisku wewnętrznym, co umożliwia prowadzenie rozważnej polityki, odpowiedniej do wagi zmian. Stabilna natomiast odnosi się do rutynowych zmian w środowisku międzynarodowym, nie wymagających szczególnych innowacji w polityce zewnętrznej.

Przystępując do rozważań w zakresie konceptualizacji modelu polityki adaptacyjnej Unii Europejskiej do wyzwań przed nią stojących dotykamy kilku najistotniejszych aspektów: – jakości systemu wewnętrznego Unii i Wspólnot; – woli i gotowości zmian; – rozległości i charakteru zmian, wpływających na ich jakość. W tym miejscu należy wziąć pod uwagę zarówno zespół wartości stojących u podstaw zmiany, jak i następstwa tych zmian dla samej UE, jak i środowiska międzynarodowego wynikających z procesu zmiany. Ów zespół wartości można określić jako rację stanu. W optymalizacji modelu adaptacyjnego UE jako ważną zmienną uznaje się także czas, w którym następuje materializacja korzyści wynikających z następującej zmiany.

Zmiany zachodzące w systemie Wspólnot i Unii Europejskiej mają charakter niemal nieodwracalny. Dowodem na to niech będzie zagęszczenie powiązań i współzależności. Wprowadzanie zmian w życie napotyka bariery, ponieważ niedostatecznie zharmonizowa-

²³ Z. J. Pietraś, *Skutki pogłębiania i poszerzania Unii Europejskiej*, w: J. Fiszer (red.), *Państwa narodowe w euroatlantyckich strukturach*, Poznań–Warszawa 1996, s. 124–125.

²⁴ T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe...*, op. cit., s. 216; J. N. Rosenau, *Foreign Policy as Adaptive Behavior*, „Comparative Politics” 1970, vol. 2, s. 366.

ne są w procesie integracji europejskiej wartości i cele, aktorzy jako ich nosiciele, metody działań, zasoby, jakie mają oni do dyspozycji, przestrzeń w jakiej działają z okolicznościami miejsca i czasu²⁵.

Analizując ostatnie lata procesu integracji europejskiej dochodzimy do przekonania, że naruszanie równowagi systemowej przybiera charakter permanentny. Kryzys przybiera postać zakłócenia rozbudowanego, zachodzącego na wielu poziomach funkcjonowania systemu.

Podmioty integracji najpierw doprowadzają system do kryzysu, a potem próbują ten kryzys zneutralizować. Takie funkcjonowanie systemu doprowadza do stosowania wszystkich możliwych strategii adaptacyjnych. Przestała już wystarczać strategia antycypacyjna, która do tej pory pozwalała na utrzymywanie systemu w ramach względnej stabilności.

II. Mechanizmy zmiany systemu integracyjnego

Unia Europejska jako system i struktura *in statu nascendi* przesądza o oryginalności i nowatorstwie ujęcia zmian dokonywanych do wewnątrz, jak i na zewnątrz tworzonego przez siebie systemu. Do wewnątrz dotyczą one przede wszystkim aspektów instytucjonalnych i proceduralnych UE, ze szczególnym uwzględnieniem relacji między państwami a organami UE. Na zewnątrz przejawiają się natomiast we wzmacnianiu Unii Europejskiej w roli istotnego podmiotu (aktora) stosunków międzynarodowych w aspekcie regionalnym i globalnym.

Badanie integracji europejskiej skoncentrowane na analizie zachodzących zmian nie może zrywać z poszukiwaniem dynamicznej ciągłości. Ciągłości, która jest potwierdzeniem kontynuacji raz rozpoczętej integracji. Takie stanowisko prowadzi do tezy o gradualistycznym (stopniowym, etapowym) i ewolucyjnym charakterze integracji europejskiej, a tym samym zmian, którym ona podlega. Ewolucja polega tu na tym, iż fragmentaryczna zmiana wewnątrz systemu powoduje stopniowe tworzenie się nowych funkcji i odpowiadających im ról i grup, co obserwujemy we wszystkich traktatach, począwszy od Jednolitego Aktu Europejskiego oraz Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht, na Traktacie amsterdamskim i nicejskim kończąc. Stwarza to rosnące problemy koordynacji i weryfikacji, które rozwiązywane są przez tworzenie i stosowanie adekwatnych rozwiązań i mechanizmów politycznych i prawnych. Niektóre z nich mają charakter doraźny, inne natomiast są wynikiem realizowanej od lat koncepcji integracyjnej. Zastosowanie różnorodnych mechanizmów zmiany i regulacji nie zawsze oddziaływało na fundamentalne (podstawowe) zasady funkcjonowania systemu, ale przynajmniej wpływało na jego uelastycznienie, lepsze dostosowywanie się do wymogów wewnętrznych i zewnętrznych oraz tworzenie optymalnych warunków integracji europejskiej.

Mechanizmy zmiany można analizować w dwóch kontekstach, z punktu widzenia instytucjonalnego i materialnego. Ujęcie instytucjonalne pozwala odnieść się do mechanizmów zmian strukturalnych dotyczących konstrukcji Unii i Wspólnot, zasad, organów i procedur decyzyjnych (regulacji). Natomiast ujęcie materialne daje możliwość uchwycenia

²⁵ W. Morawski, op. cit., s. 15.

cenia mechanizmów zmian zachodzących w zakresie celów, polityk, działań i form współpracy Unii i Wspólnot Europejskich.

Istotnym czynnikiem mającym wpływ na kształtowanie i jakość mechanizmów zmiany funkcjonujących w Unii i Wspólnotach Europejskich była i jest nadal stała (permanentna), transnarodowa sieć negocjacji, mająca na celu wymianę stanowisk i poglądów oraz rozwiązywanie problemów, generowanych przede wszystkim przez państwa członkowskie i (lub) instytucje UE wraz z ich procedurami i instrumentami decyzyjnymi. Doprowadziło to w efekcie do sytuacji, w której kraje członkowskie Unii Europejskiej podjęły próbę rezygnacji z jednostronnej ochrony interesów państwowych na rzecz długiego i kompleksowego procesu wypracowywania wspólnych rozwiązań.

Dwoistość negocjacyjna Unii Europejskiej sprawia, iż z jednej strony mamy do czynienia z przejawami klasycznego „przetargu” („*bargaining*”) międzyrządowego opartego na możliwości zablokowania decyzji oraz przetargu wspólnotowego opartego na perswazji i koncyliacji²⁶.

W systemie UE nazywanym „demokracją negocjacji”²⁷ negocjacje mają przede wszystkim charakter normalizacyjny i innowacyjny²⁸. Normalizacyjny, wtedy gdy formalizują reguły przyjęte i stosowane w praktyce przez państwa członkowskie. Negocjacje innowacyjne dotyczą natomiast obejmowania integracją nowych polityk lub form współpracy lub kreowania nowych instytucji i reguł działania.

Zmiany mają charakter ewolucyjny pod warunkiem, że określone podmioty uczestniczące w procesie negocjacji aktywnie oddziałują na siebie, tworząc koalicje polityczne dla realizacji różnych celów. Wszystkie podmioty są przekonane o możliwości oddziaływania na sytuację i dlatego pozostają w systemie, zmuszone poniekąd do znajdowania sposobów porozumienia w celu budowania współpracy. Nagrodą jest tu możliwość pokojowego przystosowania się do nowych okoliczności i zachowanie zdolności do dalszego działania. Tym samym tworzony jest system oparty na współpracy, konkurencji i kompromisie²⁹.

Wielość i zróżnicowanie interesów państw członkowskich, instytucji oraz innych grup i podmiotów oznacza, że zarówno z konieczności, jak i wyboru kompromis stał się podstawową cechą zmian. Znaczenie kompromisu wynika z korzyści powstających na skutek wzajemnych, dokonywanych na wielką skalę ustępstw, które wiążą dziedziny pozornie nie mające ze sobą nic wspólnego. Głęboko zakorzeniona w Unii kultura kompromisu, powstrzymywanie się od antagonizowania w sposób nieuchronny łagodzi radykalizm zmian. To, że propozycja została przyjęta oznacza zazwyczaj, że uległa stonowaniu w stosunku do jej pierwotnej wersji. Celem nadrzędnym jest zatem osiągnięcie porozumienia, którego oczywistą granicą jest jednak jakość przyjmowanych regulacji.

Jeżeli cechą szczególną Unii Europejskiej jest jej stopniowe przekształcanie się w kompleksowy mechanizm negocjacyjny, to podstawową regułą staje się tu kolegalne poszukiwanie kompromisu. Kompleksowość i kolegalność sprawiają, że zmiany w procesie integracji europejskiej nie odbywają się wedle jednej uniwersalnej metody. Poza tym istnienie różnorodnych często niekomplementarnych powiązań pomiędzy różnymi

²⁶ W. Wessels, *Die Vertragsreformen von Nizza. Zur zukünftigen Handlungsfähigkeit einer 27-er Union*, „Integration” 2001, nr 1, s. 39.

²⁷ F. Fries, *Spór o Europę*, Warszawa 1998, s. 34.

²⁸ J. Bryła, *Negocjacje międzynarodowe*, Poznań 1999, s. 56–57.

²⁹ S. D. Tansey, *Nauki polityczne*, Poznań 1997, s. 250.

dziedzinami integracji wywołuje istnienie i rozwój szeregu mechanizmów cząstkowych, w które wpleceni zostali uczestnicy integracji europejskiej. Tworzą one określone zespoły czy też zbiory mechanizmów, wyróżniane na podstawie różnych kryteriów. Pierwszym z nich jest kryterium legislacyjne. Drugim natomiast szeroko rozumiana praktyka polityczna³⁰. Mają one charakter formalny i nieformalny, traktatowy i pozatraktatowy oraz instytucjonalny i pozainstytucjonalny. Mechanizmy zmiany mogą mieć też charakter stanowiący oraz weryfikująco-kontrolny (monitorująco-kontrolny).

Mechanizmy zmiany, zarówno traktatowe jak i pozatraktatowe mają również swój wymiar instytucjonalny. W przeprowadzanie zmian w Unii Europejskiej zaangażowane są praktycznie wszystkie jej instytucje. Ich wpływ na zmiany zachodzące w systemie integracyjnym opiera się nie tylko na obowiązujących traktatach. Pamiętać też trzeba, że traktaty zawierają jedynie formalne ramy kompetencyjne, które podlegają merytorycznej interpretacji i rozwinięciu w instytucjonalnej procedurze decyzyjnej. Poza tym, tam gdzie brak zapisów traktatowych rozstrzygające okazują się wewnętrzne procedury (statuty, regulaminy) oraz doświadczenie i odpowiedzialność członków i kierownictwa poszczególnych instytucji³¹. Efektem tego jest rozbudowany katalog aktów i regulacji, począwszy od aktów prawnych po tzw. akty nienazwane w postaci np. konkluzji, regulaminów, białych i zielonych ksiąg, sprawozdań i komunikatów.

Szczególną uwagę zwrócić należy na funkcjonowanie Rady Unii Europejskiej, która jest instytucją klasycznie transnarodową, jednocześnie związaną z polem polityki wewnętrznej państw członkowskich oraz z polem polityki międzypaństwowej i ponadpaństwowej. Z punktu widzenia mechanizmów zmiany Rada UE odgrywa zasadniczą rolę. Dzieje się tak gdyż traktaty przypisały jej szczególne funkcje uzupełniające (przede wszystkim w stosunku do IGC) w postaci tzw. procedur specjalnych i autonomicznych³². To Rada (Ministrów) w 1976 r. przyjęła akt ustanawiający wybory bezpośrednie do Parlamentu Europejskiego. Przykładem są również zapisy TWE, na podstawie których Rada UE może jednomyślnie podjąć decyzje w sprawie uzupełnienia kompetencji wspólnotowych dotyczących m.in. obywatelstwa UE oraz systemu zasobów własnych, których przyjęcie zaleca państwom członkowskim, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Rada UE w taki sam sposób może też podjąć jednomyślną decyzję w sprawie uwspólnotowienia działań zawartych w III filarze UE poprzez przeniesienie ich do TWE w ramy Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Rada UE może dokonać także samodzielnej zmiany liczby członków Komisji Europejskiej czy też rzeczników generalnych. O wadze Rady UE świadczy też jej miejsce w zakresie zmiany wyrażanej w postaci wielu aktów prawnych – wtórnych, w których przyjmowaniu uczestniczy, na czele z rozporządzeniami, dyrektywami i decyzjami przyjmowanymi wspólnie z Parlamentem Europejskim.

³⁰ Ibidem, s. 246–247.

³¹ H. Wallace, *Some Observations on the Illusions of Institutional Balance and the Representation of States*, w: E. Best, M. Gray, A. Stubb (eds.), *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond*, Maastricht 2000, s. 209–218.

³² C. D. Ehlermann, Y. Mény, G. de Búrca, A. Dashwood, R. Dehousse, B. de Witte, L. Díez-Picazo, J. V. Louis, F. Snyder, A. Tizzano, A. von Bogdany, J. Ziller, P. de Schoutheete, M. Barrier, *Reforma procedur zmiany traktatów. Drugi raport dotyczący reformy Traktatów o Unii Europejskiej przedstawiony Komisji Europejskiej 31 lipca 2000 roku*, Europejski Instytut Uniwersytecki, Centrum Roberta Schumana, Florencja, s. 6–8. Tekst pobrano ze strony internetowej: <http://www.natolin.edu.pl/>.

Bardzo ważnym elementem ujęcia mechanizmów zmiany w Unii Europejskiej jest siła państwa członkowskiego wyrażona w ilości głosów, które posiada ono do dyspozycji w Radzie UE. Reguła dysponowania określoną ilością głosów połączona została tu z procedurami decyzyjnymi, w której dominującą regułą stała się kwalifikowana większość głosów (QMV) i co ważniejsze mniejszość blokująca, nazywana mechanizmem „kolektywnego weta”. W przypadku mniejszości blokującej już sama świadomość, że przyjęcie konkretnej decyzji może zostać zablokowane ma istotny charakter negocjacyjny i skłania do wypracowania kompromisu. Przyjęcie jako reguły możliwości „przegłosowania” jednych państw przez drugie sprawia, że głosowania w Radzie UE najczęściej odbywają się przy użyciu metody konsensusu. Przyczyną tego jest proces nazywany w literaturze „*shadow voting*”, oparty na mechanizmie wczesnego ostrzegania państw o swoim stosunku do proponowanego aktu Unii Europejskiej³³. W praktyce najczęściej dochodzi tu do „ucierania” stanowisk tak długo, aż wszystkie strony zgodzą się na proponowany tekst przyjmowanego aktu (dokumentu). Skutkiem takiego podejścia jest fakt, iż formalne głosowania w Radzie UE dotyczą tylko 10–15% całej jej aktywności prawodawczej. Tym samym skuteczność zmiany w UE opiera się tu na trzech możliwych rozwiązaniach stosowanych w praktyce: – poszerzaniu koalicji krajów optujących od początku za określonym rozwiązaniem; – utrzymaniu koalicji blokującej przyjęcie decyzji dla niej niekorzystnych; – prowadzeniu negocjacji tak długo, aby doprowadzić do zmiany stanowiska państwa, które jest przeciwne przyjęciu określonego rozwiązania.

Pozostając nadal przy Radzie Unii Europejskiej pamiętać trzeba, że proces rozszerzania terytorialnego Unii Europejskiej sprawia, iż ciągle aktualny z punktu widzenia mechanizmów zmiany jest problem relacji pomiędzy państwami „dużymi i małymi”. Problem ważenia głosów w Radzie pomiędzy „małymi i dużymi”, sięga negocjacji nad traktatami wspólnotowymi, w których to zrezygnowano z naturalnej proporcjonalności, która odzwierciedlałaby demograficzną albo ekonomiczną siłę państw. Przyjęto ostatecznie nadreprezentację państw mniejszych, ale starano się znaleźć takie rozwiązanie, które gwarantowałoby państwom „dużym” poszanowanie ich interesów³⁴. Zasada ta opierała się na założeniu, że żadna decyzja nie mogła zapaść przeciwko woli „dużych” państw. Problem ten ze zdwojoną siłą powrócił w trakcie przyjmowania Traktatu nicejskiego, a jeszcze bardziej w trakcie przygotowań do przyjęcia Projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, za sprawą włączenia w proces decyzyjny potencjału ludnościowego państw członkowskich.

W kontekście mechanizmów zmiany i funkcjonowania Rady UE na wyjątkową uwagę zasługuje Komitet Stałych Przedstawicieli nazywany COREPER-em, szczególnie z punktu widzenia jego udziału w unijnych negocjacjach i wypracowywaniu kompromisu. COREPER jest jednym z najbardziej wpływowych organów instytucjonalnej struktury Unii i Wspólnot Europejskich. Główną przyczyną tego statusu jest fakt, że w skład COREPER-u wchodzi zawodowi dyplomaci, których zadaniem jest przygotowanie pracy dla ich politycznych zwierzchników – przedstawicieli państw członkowskich w Radzie UE. Mimo, że członkowie COREPER-u odpowiadają ostatecznie przed rządami państw członkow-

³³ R. Baldwin, M. Widgren, *Decision Making and the Constitutional Treaty: Will the IGC discard Giscard?*, 19 June 2003, s. 3. Artykuł pobrano ze strony internetowej: http://www.unige.ch/~baldwin/papers/Decisionmaking_and_theCT.pdf.

³⁴ L. Jesień, *Po Amsterdamie, przed rozszerzeniem. Panorama polityczna Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, s. 18–24.

szych, które udzielają im dokładnych wskazówek w sprawie podejścia do poszczególnych kwestii, posiadają oni daleko idące uprawnienia do negocjowania porozumień często w bardzo kontrowersyjnych dziedzinach. COREPER, który był początkowo organem przygotowawczym, uczestniczącym w negocjacjach prowadzących do podpisania Traktatu Rzymskiego w 1957 r., stopniowo przekształcił się we wspólnotową instytucję permanentnych negocjacji państw członkowskich. Ambasadorzy i ich zastępcy obradują w dwu zespołach, zwanych Komitetami Stałych Przedstawicieli II i I. COREPER II składa się ze Stałych Przedstawicieli, zajmuje się przede wszystkim sprawami w zakresie II i III filaru UE oraz agendą ECOFIN-u i Rady Europejskiej. Spełnia podstawową rolę w mediacjach między państwami członkowskimi. Zastępcy natomiast, spotykający się w ramach COREPER I, zajmują się przede wszystkim Rynkiem Wewnętrznym i politykami wspólnotowymi. Podział ról zapewnia zastępcom dużą rzeczywistą niezależność. Sprawy dotyczące rolnictwa (Wspólnej Polityki Rolnej) są powierzane Komisji ds. Rolnictwa, dlatego też COREPER nimi się nie zajmuje³⁵. Na Stałych Przedstawicielach spoczywa pięć głównych zadań w zakresie zapewniania sprawnego funkcjonowania systemu integracyjnego: informowanie, koordynacja, interpretacja, negocjacje i obrona. W trakcie spotkań COREPER-u przygotowywane są materiały ułatwiające Radzie UE podjęcie decyzji. Mając szczegółowy wgląd w priorytety wszystkich państw członkowskich, a także Wspólnoty Komitet ma zadanie uczynić wszystko, by kierunki polityki poszczególnych państw członkowskich i polityki Unii nie były ze sobą sprzeczne. Poszukując kompromisów, czyni wiele, by brane były pod uwagę stanowiska poszczególnych państw. Większość negocjacji i prac nad wszelkimi projektami regulacji wspólnotowych prowadzona jest przez urzędników średniego szczebla w grupach roboczych i komisjach ekspertów. W przypadku niektórych szczególnie kontrowersyjnych debat, ambasadorzy zwracają się o wskazówki do ministrów przed odesłaniem projektu do grup ekspertów. Grupy robocze konsultują się z COREPER-em również wtedy, kiedy prace nad projektem znajdują się na końcowym etapie lub też kiedy projekt został uzgodniony w całości. Ambasadorzy formalnie aprobuje dossier i przekazują je ministrom do ostatecznej akceptacji. W praktyce wiele trudniejszych kwestii rozwiązywanych jest przy obiedzie czy w kuluarach, często dzięki sojuszmom kilku wpływowych państw. W każdej plenarnej debacie COREPER-u biorą udział cztery główne kategorie podmiotów. Pierwsza to państwa członkowskie, których zadaniem jest oczywiste. Druga to przewodniczący Rady Europejskiej, którego zadaniem jest doprowadzenie do zawarcia porozumień i realizacja porządku obrad. Trzecim jest Komisja Europejska, która w wielu przypadkach jest autorem omawianego projektu legislacyjnego i posiada wyłączne prawo do jego modyfikacji lub też wycofania, chociaż jej rola jest znacznie mniej aktywna w przypadku spraw związanych z wymiarem sprawiedliwości i polityką zagraniczną. Ostatnim podmiotem jest Parlament Europejski, który wywiera pośrednie naciski (choć jego przedstawiciele nie są obecni na sali obrad) w coraz liczniejszych dziedzinach polityki Unii Europejskiej.

Kiedy COREPER zakończy prace nad dossier, przekazuje je ministrom w jednej z trzech następujących form. Jeżeli projekt zadowala wszystkie strony, ambasadorzy wysyłają go do ministrów jako punkt „A”. Oznacza to, że politycy nie będą nawet omawiać tego, ale zaaprobuje go automatycznie, zanim przejdą do bardziej skomplikowanych

³⁵ A. S. Bidwell, *Unia Europejska a państwa członkowskie. Współpraca na co dzień*, Wrocław 1999, s. 65.

kwestii. Dość często zdarza się, że ministrowie aprobuja projekty oznaczone jako „A” w dziedzinach, które nie mają nic wspólnego z ich specjalnością, np. ministrowie energetyki mogą zaaprobować przepisy w sprawie polityki wizowej. Jeśli ambasadorzy uważają, że osiągnęli porozumienie, ale że ze względów symbolicznych ministrowie powinni daną kwestię omówić, przekazują projekt tym ostatnim jako „punkt pseudo B”, który w rzeczywistości traktowany jest tak samo, jak projekt „A”. Natomiast w przypadku rzeczywiście trudnych problemów ambasadorzy proponują ministrom przeprowadzenie rzeczywistej debaty.

Biorąc pod uwagę zaufanie, jakim cieszą się członkowie COREPER-u, jego rola jest natury bardziej politycznej niż technicznej. Ambasadorzy znani są z tego, że ustępują w jednym punkcie w zamian za ustępstwo drugiej strony w innym, znajdując kompromisy w kilku kwestiach jednocześnie, co byłoby raczej trudne do osiągnięcia dla urzędników, zajmujących się tylko jedną dziedziną. Spotykając się w tym gronie co tydzień, ambasadorzy mają szansę poznać się nawzajem i często są w stanie łatwiej znaleźć rozwiązania niż nie znający się nawzajem politycy i urzędnicy państw członkowskich. Stopień wzajemnego zaufania pomiędzy członkami COREPER-u uważany jest za kluczowy element w osiąganiu kompromisów oraz za podstawę poczucia wspólnej odpowiedzialności za sukces integracji europejskiej.

COREPER jest idealnie umiejscowiony, aby grać rolę mediatora, wyjaśniać nieporozumienia, wygładzać procedury i zachęcać do kompromisu oraz rozwiązywać sprawy proceduralne³⁶. Poza aktywnością negocjacyjną COREPER-u pod uwagę w tym miejscu wziąć należy również działalność licznych grup roboczych i komitetów. Liczba grup roboczych w roku 2003 przekroczyła 170, a gdy uwzględni się ich różnorodne mutacje (wspólnotowe i krajowe) liczba ta sięgnąć może 250³⁷. Komitety aktywne są natomiast w ramach procedury komitologii, opartej na szczególnych relacjach w zakresie unijnego prawodawstwa pomiędzy Radą UE a Komisją. Do dyspozycji COREPER-u oddane zostały dwie grupy. Pierwsza z nich nazywa się „*Grupą Antici*” i złożona jest z asystentów Stałych Przedstawicieli i przedstawicieli Komisji Europejskiej, członka Secretary-General’s Private Office oraz członka służby prawnej Rady UE (Council Legal Service). Grupa jest odpowiedzialna za przygotowanie obrad i procedur COREPER-u II. Grupa ta współpracuje również z Radą Europejską. Druga nazywa się „*Grupą Mertensa*”, która pełni taką samą rolę jak „*Grupa Antici*” tylko, że dla COREPER-u I.

Mechanizmy zmiany ujmowane w kontekście instytucjonalnym związane są także z systemem rotacji stosowanej w pracach Rady UE i Rady Europejskiej. Zmiana kraju (Prezydencji) kierującego pracami obu instytucji pozwala realizować zasadę partycypacji i równości państw członkowskich. Poza tym daje możliwość eksponowania doświadczeń i narodowych koncepcji oraz rozwiązań w zakresie funkcjonowania i przyszłości Unii Europejskiej. Prezydencja może zatem spełniać funkcje: – zarządcy sprawami, które oddane zostały w kompetencję Rady UE; – źródła inicjatyw politycznych, wyrażanych w priorytetach Prezydencji; – zbiorowego mediatora w rokowaniach; – punktu kontaktowego z innymi instytucjami Unii; – przedstawiciela UE w stosunkach zewnętrznych³⁸.

³⁶ F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, London 1997, s. 132.

³⁷ A. Michoński, *Miejsce na grę interesów*, „Unia&Polska”, 28 lutego 2003, s. 12.

³⁸ B. Schloh, *Prezydencja Rady Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 1998, nr 4, s. 15.

Prezydencja w obecnych warunkach odnosi się przede wszystkim do funkcjonowania dwóch instytucji: Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej. Kraj, który sprawuje urząd Przewodniczącego uzyskuje w trakcie swej Prezydencji określone kompetencje natury politycznej i formalnej. Z punktu widzenia politycznego określa priorytety swej aktywności w zakresie wybranych polityk i form współpracy państw członkowskich. Prezydencja współpracując z Komisją Europejską, wykorzystuje w najskuteczniejszy sposób obie możliwości odbywania spotkań w ramach dialogu politycznego, jakie dopuszczają reguły wspólnotowe. Chodzi o reprezentowanie Unii przez Prezydencję, której towarzyszy Sekretarz Generalny/Wysoki Przedstawiciel do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa lub przez Wysokiego Przedstawiciela w imieniu Rady (na prośbę Prezydencji). Prezydencja wykonuje również swe obowiązki polityczne i reprezentacyjne w stosunkach z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Z punktu widzenia formalnego Prezydencja może m.in.: – określać z wyprzedzeniem czas przeznaczony na omówienie poszczególnych punktów agendy posiedzenia COREPER-u i Rady w przypadku, gdy obiektywnie nie ma potrzeby podjęcia decyzji; – regulować czas przeznaczony na omówienie danego punktu; – określać liczbę członków delegacji obecnych w sali posiedzeń (tzn. decydować o sesjach zamkniętych lub „superzamkniętych”); – korzystać z prawa do zabierania głosu za każdym razem, gdy jest to konieczne z punktu widzenia zapewnienia przestrzegania ustalonych warunków prowadzenia dyskusji.

Znaczenie przewodnictwa w pracach UE udowodniła rola Prezydencji duńskiej, w drugiej połowie 2002 r., w trakcie finalizowania negocjacji akcesyjnych z 10 państwami przystępującymi do Unii Europejskiej. Priorytety państwa członkowskiego pełniącego Urząd Przewodniczącego muszą zostać skorelowane zarówno z programem prac legislacyjnych Komisji Europejskiej na dany rok („*Commissions' s Legislative and Work Programme*”³⁹), jak i z głównymi zadaniami stojącymi przed Wspólnotami i Unią Europejską, w myśl zasady „*rolling work programmes*”⁴⁰. Zdarza się też, że Prezydencja odwołuje się do formuły „Przyjaciół Prezydencji” („*Friends of the Presidency*”), która przygotowuje dla niej propozycje zmian w zakresie wybranego obszaru integracyjnego. Przykładem niech tu będzie redagowanie Traktatu amsterdamskiego w kontekście możliwości kodyfikacji traktatów, w którym uczestniczyli „Przyjaciele Prezydencji” – naukowcy z Florencji i Lozanny⁴¹.

Oprócz rotacyjności wymienić tu należy także kadencyjność władz Unii Europejskiej oraz reguły powoływania na stanowiska polityczne i urzędnicze w UE, opisane w traktatach oraz w statutach i regulaminach instytucji UE. W tej sytuacji brać należy pod uwagę takie mechanizmy zmiany jak: – wybory do Parlamentu Europejskiego; – nominowanie członków Komisji przez rządy państw członkowskich i ich zatwierdzanie przez PE; – procedury obsady pozostałych instytucji, banków i agencji UE.

Kolejną bardzo ważną instytucją z punktu widzenia mechanizmów zmiany w UE jest Komisja Europejska. Należy ona do najważniejszych organów o charakterze wspólnotowym mających zasadniczy wpływ na negocjacyjny charakter Wspólnot i Unii Europejskiej. Komisja odgrywa ważną rolę na kilku poziomach systemu współzależności

³⁹ Np. The Commission' s Legislative and Work Programme for 2004, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 29 October 2003, COM(2003) 645 final.

⁴⁰ K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęcie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 93.

⁴¹ C. H. Church, D. Phinnemore, „*Znikający Traktat Amsterdamski*”, „*Studia Europejskie*” 1998, nr 2, s. 44.

między podmiotami integracji europejskiej: – między państwami członkowskimi UE, które zabiegają o realizację ich partykularnych interesów; – między instytucjami UE, z których każda walczy o wzmocnienie swej pozycji; – między poszczególnymi grupami urzędników Wspólnoty, z których każda walczy o zdobycie wpływu na decyzję⁴²; – pomiędzy grupami interesu, które w układzie ponadpaństwowym zabiegają o realizację swych celów.

Komisja Europejska ma zupełnie inne oblicze i profil działania niż Rada Unii Europejskiej, albowiem jej racją istnienia nie jest identyfikowanie się z interesami państw członkowskich, lecz realizowanie aspiracji supranarodowych UE. Jest zatem, ze względu na swój charakter, cele jej przyświecające i tryb procedowania, organem odpowiadającym za bieżące zarządzanie Unią Europejską. Jako ciało wykonawcze Komisja spełnia w obrębie UE zadania pokrewne do tych, jakie w systemach politycznych państw lokują się w gestii rządów⁴³. Formalnie inicjuje proces podejmowania decyzji w systemie UE, nie unikając rozszerzenia obszaru kompetencji Unii i Wspólnot Europejskich⁴⁴. Łączy w sobie funkcje politycznej władzy wykonawczej oraz urzędniczej służby cywilnej⁴⁵. Specyfika Komisji Europejskiej w tym zakresie wynika z: – ciągłości pracy aparatu biurokratycznego; – wysokiej kompetencji merytorycznej urzędników, wybieranych w drodze kilkuetapowego konkursu, spośród kilkudziesięciu tysięcy kandydatów z wszystkich państw członkowskich UE; – efektów dydaktycznych i motywacyjnych wynikających ze współdziałania ludzi reprezentujących różne języki i kultury.

W pracy Komisji akcent położony jest na współpracę Wspólnoty z państwami członkowskimi i reprezentującymi je instytucjami, a nie na autonomię którejkolwiek strony. Dlatego też w Komisji stworzono warunki do niemal nieprzerwanych negocjacji między państwami członkowskimi. Jest to możliwe dzięki decydującej roli Komisji w określaniu agendy obrad państw członkowskich („*formal/informal agenda setting*”), szczególnie w ramach Rady Europejskiej⁴⁶. Wprowadzenie danego tematu pod obrady w praktyce integracji europejskiej z reguły nie ma charakteru przypadkowego. Wynika często z kilku czy też wielomiesięcznych przygotowań⁴⁷. Z Komisją konsultowane są też priorytety kolejnych prezydencji. Nie bez znaczenia są też przyjmowane przez Komisję „roczne strategie polityczne” („*Annual Policy Strategy*”). Urzędnicy państw członkowskich włączani są do negocjacji w ramach Komisji na możliwie wczesnym etapie, po to by uzyskać od nich szczegółowe informacje i wgląd w prawdopodobne stanowiska, jakie przyjmą kraje, które reprezentują.

Komisja odgrywa też istotną rolę w zakresie reprezentowania Unii na forum organizacji międzynarodowych oraz nawiązywania stosunków dyplomatycznych. Stanowi zatem istotne forum oddziaływania na środowisko zewnętrzne UE i zmiany w nim zachodzące. Najbardziej spektakularnym przykładem niech tu będą negocjacje prowadzone przez Ko-

⁴² A. S. Bidwell, *Unia Europejska...*, op. cit., s. 69.

⁴³ M. Bankowicz, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, w: A. Mania, B. Płonka (red.), *Do jakiej Unii zmierzamy. Polityka i gospodarka Unii Europejskiej*, Kraków 2001, s. 68.

⁴⁴ Dzieje się to w ramach „traktatowej kompetencji do określania kompetencji nietraktatowej”, zapisanej w art. 308 TWE.

⁴⁵ C. Ross, *Ogólny przegląd instytucji Unii Europejskiej. Struktury i procedury*, Warszawa 2000, s. 10.

⁴⁶ A. S. Bidwell, *Unia Europejska...*, op. cit., s. 79.

⁴⁷ W. Wessels, *Der Europäische Rat. Stabilisierung statt Integration? Geschichte, Entwicklung und Zukunft der EG-Gipfelkonferenzen*, Bonn 1980, s. 258.

misję Europejską ze Stanami Zjednoczonymi w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO)⁴⁸.

Trzecią strukturą oddziaływającą na mechanizmy zmiany jest Parlament Europejski, który z upływem lat wzmacniał swoją pozycję w systemie integracyjnym. Jest instytucją, która również nosi w sobie elementy pola polityki państw członkowskich. Pole nie jest już tak znaczne jak to ma miejsce w Radzie UE, ale jest ono większe niż w Komisji Europejskiej. Pierwszym na to dowodem jest przypisywanie krajom członkowskim zróżnicowanej liczby miejsc w Parlamencie Europejskim, uzależnionej od ich liczby mieszkańców. Drugim dowodem jest reprezentacja krajowych partii politycznych i komitetów wyborczych, bez względu na fakt funkcjonowania w PE pan-europejskich ugrupowań politycznych. Za tym idzie w pełni przemysłany brak zgody państw członkowskich na przyjęcie jednolitej, europejskiej ordynacji wyborczej do PE.

Dziś Parlament Europejski jest miejscem już nie tylko debaty politycznej o charakterze konsultacyjnym i opiniodawczym, ale uczestnictwa w procedurze stanowienia prawa w wielu działach integracji europejskiej. Bez jego zgody nie można przyjąć nowych państw członkowskich, poddać rewizji obowiązujące traktaty czy też przyjąć budżet UE. Staje się też bardzo istotnym elementem w procesie demokratycznej legitymizacji zmian zachodzących w systemie Unii Europejskiej. Wybory do PE odbywają się w sposób bezpośredni we wszystkich krajach UE.

Odnosząc się do instytucjonalnego wymiaru mechanizmów zmiany nie można zapomnieć o konferencjach i porozumieniach międzyinstytucjonalnych zawieranych pomiędzy trzema instytucjami: Komisją, Radą UE i Parlamentem Europejskim⁴⁹. Są one konsekwencją zapoczątkowanej w 1982 r. praktyki współpracy tych instytucji w ramach tzw. trialogu, a dziś tzw. dialogu strukturalnego. Porozumienia dotyczą przede wszystkim wieloletnich ram finansowych i przygotowań do przyjęcia budżetu (dyscypliny budżetowej) Unii i Wspólnot⁵⁰. Instytucje te stosują również praktykę przyjmowania wspólnych deklaracji i oświadczeń. Wypracowują wspólne plany działań (nazywane: „*action plan*” i „*community action plan*”) i sposoby rozwiązywania problemów integracyjnych. Powoływane są też grupy robocze przygotowujące stanowiska instytucji w wąsko określonych obszarach integracji („*High Level Technical Working Group on Interinstitutional Cooperation*”). Istotna jest też współpraca trzech instytucji w komisji pojednawczej w trakcie trzeciego czytania w ramach procedury współdecyzji. Nie bez znaczenia jest też pozaformalne porozumiewanie się przedstawicieli tych trzech instytucji w sprawach bieżących, a także dotyczących określania strategii Unii Europejskiej na przyszłość. Dzieje się tak, gdyż te właśnie trzy instytucje mają przesądzający wpływ na funkcjonowanie praktycznie wszystkich mechanizmów zmiany, które można zidentyfikować w systemie Unii Europejskiej.

Warto tu też zwrócić uwagę na mechanizmy nie tylko o charakterze stanowiącym, ale również służące nadzorowi i kontroli stanu bieżącego regulacji oraz zasobów i środków Unii Europejskiej. Zmianom służą wypracowane w UE mechanizmy weryfikujące ze szczególnym udziałem pary instytucjonalnej Komisja Europejska – Trybunał Sprawiedli-

⁴⁸ Wspólnota Europejska jest członkiem WTO.

⁴⁹ J. Schwarze, *Möglichkeiten und Grenzen interinstitutioneller Vereinbarungen nach Maastricht*, „*Europa Recht*” 1995, nr 2, s. 49–50.

⁵⁰ Np. *Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, Official Journal C 172, 18/06/1999.

wości. Kontrolny charakter Komisji umacnia się w kontekście ponoszenia przez nią (wspólnie z Trybunałem) odpowiedzialności za zapewnienie przestrzegania reguł obowiązujących we Wspólnotach i Unii Europejskiej. Dowodem na to jest liczba uruchamianych przez Komisję procedur w reakcji na naruszenia prawa wspólnotowego. W roku 2001 było ich 1050, a w 2002 r. aż 1604⁵¹. Dużą część z nich dotyczy naruszenia prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie.

Uzupełnia je w tym również Parlament Europejski. Nie bez znaczenia są tu też mechanizmy ewaluacji, kontroli i audytu stosowane przez Trybunał Obrachunkowy czy też OLAF. Wszystkie mechanizmy z tego zakresu łączą się z ich oddziaływaniem na pole polityki państw członkowskich. Najbardziej dotkliwe z nich związane są z orzeczeniami Trybunału Sprawiedliwości czy też decyzjami i raportami Komisji, adresowanymi zarówno do państw, jak i jednostek (osób fizycznych i osób prawnych). W rezultacie ich przyjmowania, ustanawiania czy też orzekania poszerza się zasięg zmian, które muszą być podejmowane dla sprostania wymogom w nich zapisanym.

W zakresie mechanizmów zmiany pozatraktatowej mieszczą się więc różnorodne praktyki wykraczające poza zapisy traktatowe, ale z nimi nie sprzeczne. Najbardziej rozpoznawalną jest tu praktyka zmian wprowadzanych przez szefów państw lub rządów (od 1974 r. Rada Europejska). W ten sposób zapoczątkowana została koordynacja polityki zagranicznej (EWP), Unia Gospodarcza i Walutowa czy też nowa, otwarta metoda koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich prowadzona w ramach tzw. Procesu Lizbońskiego. Kolejną praktyką jest dokonywanie zmian pozatraktatowych w wyniku przyjmowania konwencji (umów) międzynarodowych. Wyróżnia się tu m.in. wspomniane wyżej traktaty akcesyjne, ale także konwencje zawierane między państwami członkowskimi, umowy z państwami trzecimi (np. traktaty stowarzyszeniowe) i organizacjami międzynarodowymi.

Zarówno zmiany traktatowe, jak i pozatraktatowe, o charakterze formalnym, instytucjonalnym lub pozainstytucjonalnym prowadzone są w oparciu o specyficzne reguły taktyki negocjacyjnej. Jednym z przejawów formalnej taktyki negocjacyjnej są grupowe propozycje zmian zgłaszane w trakcie negocjacji. Praktyka integracji europejskiej potwierdza, iż do tej pory propozycje te zgłaszane były najczęściej przez tandem francusko-niemiecki (m.in. H. Kohl–F. Mitterand, H. Kohl–J. Chirac, G. Schröder–J. Chirac⁵²), nazywany „motorem integracji europejskiej”, ale także przez państwa Beneluksu lub inne koalicje państw mające charakter *ad hoc*. Odbywa się to w formie komunikatów ze spotkania na szczycie zainteresowanych krajów (np. spotkania robocze prezydenta Francji i kanclerza Niemiec) czy też wspólnych listów (np. wspólny list T. Blaira i G. Schrödera do J. M. Aznara w sprawie reformy Rady Europejskiej i Rady UE z 25 lutego 2002 r.). Stałą praktyką jest też prowadzenie negocjacji i wypracowywanie kompromisu przy pomocy metody „*package deals*”, czyli „rozwiązań pakietowych”⁵³, pozwalających na wzajemne

⁵¹ *Monitoring the application of Community law, General Report of the Activities of the European Union 2002, Chapter VIII: Community law*, tekst pobrano ze strony internetowej: <http://europa.eu.int>.

⁵² Do przykładów pogłębionej współpracy francusko-niemieckiej z ostatnich miesięcy zaliczyć można: – porozumienie w sprawie skutków finansowych rozszerzenia UE zawarte jesienią 2002 r.; – wystąpienie J. Chiraca w imieniu swoim i kanclerza G. Schrödera w trakcie obrad Rady Europejskiej w Brukseli, 17 października 2003 r.; – wspólne działanie na rzecz utworzenia Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony; – zaangażowanie na rzecz realizacji scenariusza rozwoju UE opartego na powrocie do koncepcji „twardego rdzenia” autorstwa K. Lamersa/W. Schäuble.

⁵³ Przykładem niech tu będzie tzw. „pakiet J. Delorsa”, zbiór 282 propozycji regulacji dotyczących urzeczywistnienia Rynku Wewnętrznego.

ustępstwa negocjujących stron, a jednocześnie obronę wybranych, zaproponowanych przez siebie rozwiązań⁵⁴. Często stosuje się tu regułę kompensaty, czyli zgody na jedno rozwiązanie za cenę rezygnacji z drugiego. Rozwiązania pakietowe stosuje często Komisja Europejska, a najlepszym przykładem tego był pakiet propozycji dotyczących urzędywistnienia reguł Rynku Wewnętrznego przedłożonych przez Komisję Europejską pod kierunkiem J. Delorsa (tzw. Pakiet Delorsa)⁵⁵. Nie bez znaczenia jest tu też metoda *iunctim*, tj. uzależniania przyjęcia jednych rozwiązań od zgody (lub rezygnacji) z innych. Praktykuje się też metodę negocjacji opartą na regule „*case by case*”, szczegółowego analizowania i podejmowania decyzji, tj. przyjmowania rozstrzygnięć częściowych, np. w oparciu o konkretne propozycje zmian do poszczególnych artykułów traktatów lub aktów prawnych. Stosuje się tu też taktykę ukrywania swego prawdziwego stanowiska i wywoływania (prowokowania) sytuacji, w której stanowisko to przedstawia inny uczestnik procesu negocjacyjnego.

W gremiach UE w sytuacjach trudności z wypracowaniem kompromisów stosuje się też taktykę „obrad ciągłych”, aż do skutku⁵⁶. Spotkania szczególnie ważne, decydujące dla ostatecznych rozstrzygnięć negocjacyjnych (np. ministrów spraw zagranicznych w trakcie konferencji międzyrządowej) noszą nazwę: „konklawe”. W sferze formalnej stosowana jest też taktyka tzw. „konfesjonau” polegająca na prowadzeniu indywidualnych rozmów, kolejno z wszystkimi uczestnikami negocjacji. W praktyce dotyczy to przede wszystkim obrad Rady UE, Rady Europejskiej i COREPER-u, a także negocjacji akcesyjnych, kiedy to takiego zadania podejmuje się przedstawiciel kraju prezydencji. Innym przykładem jest taktyka „pustego krzesła”, która w sferze instytucji głównych zastosowana została po raz pierwszy 30 czerwca 1965, kiedy to Francja rozpoczęła 7 miesięczny bojkot obrad wszystkich formacji Rady Ministrów⁵⁷. W obecnych warunkach ogranicza się do COREPER-u czy też grup roboczych.

Od mechanizmów zmiany formalnej należy odróżnić mechanizmy nieformalne, a tym samym nieformalne możliwości wpływu na podejmowane decyzje. W tej sferze uczestnicy integracji europejskiej poszukują argumentów wykraczających poza traktaty i sformalizowane (powtarzające się) praktyki pozatraktatowe.

W ramach władzy nieformalnej wyróżnia się: faktyczną władzę, stopień poinformowania o argumentach stron oraz zręczność (skuteczność) w negocjacjach. Wiązą się one z czynnikami subiektywnymi i obiektywnymi. Do czynników obiektywnych w przypadku państw zaliczamy: – datę („czas”) przystąpienia do UE (np. okresy koniunktury i dekonunktury w UE); – położenie geograficzne państwa oraz jego wielkość (jego obszar i ludność)⁵⁸; – jego potencjał gospodarczy (wrażany w PKB *per capita*), a tym samym podział na płatników netto i beneficjentów netto⁵⁹; – miejsce w globalnym systemie stosunków międzynarodowych (obecność w gremiach międzynarodowych, np. Radzie Bezpie-

⁵⁴ B. Laffan, *The Governance of the Union*, w: P. Keatinge (ed.), *Political Union*, Dublin 1991, s. 16.

⁵⁵ G. Falkner, *Supranationalität trotz Einstimmigkeit. Entscheidungsmuster der EU am Beispiel Sozialpolitik*, Bonn 1994, s. 138.

⁵⁶ Przykładem niech tu będą negocjacje ministrów rolnictwa państw członkowskich z udziałem przedstawicieli Komisji Europejskiej, w sprawie reformy Wspólnej Polityki Rolnej w czerwcu 2003 r.

⁵⁷ G. Brandstetter, *Chronologisches Lexikon der europäischen Integration 1945–1995*, Wien 1996, s. 73.

⁵⁸ Np. można założyć, że państwa Europy Środkowo-Wschodniej w UE uznawane będą za „słabsze”.

⁵⁹ Zwolennicy tego podejścia zakładają, że państwa członkowskie będące płatnikami netto, w praktyce dysponują większą siłą oddziaływania, niż siłą głosów przyznana im formalnie w Radzie UE (w oparciu o założenie: „kto płaci ten decyduje”).

ceństwa, Grupie G-8 itp.); – umiejętność wchodzenia w koalicje (najczęściej *ad hoc*); – zdolność do przyjmowania rozwiązań kompromisowych; – członkostwo w grupie założycieli Wspólnot Europejskich; – liczbę głosów i miejsc w instytucjach Unii Europejskiej; – uregulowania konstytucyjne i pozakonstytucyjne dotyczące demokratycznej kontroli zachowania państwa na arenie Unii Europejskiej [silna lub słaba kontrola parlamentu narodowego, możliwość i częstotliwość przeprowadzania referendum, siła przeciwników UE w państwie członkowskim, zarówno w rządzie (partii lub koalicji rządzącej), jak i opozycji]; – doświadczenia wyniesione przez państwa członkowskie, w zakresie regulacji proponowanych całej UE⁶⁰. W przypadku instytucji UE do tych czynników zalicza się: – zakres kompetencji, którymi zarządzają; – stopień „nasylenia” supranarodowością; – koncyliacyjny tryb pracy; – skalę pozostających w ich dyspozycji sankcji.

Do subiektywnych czynników zarówno w zakresie państw, jak i instytucji należą m.in.: – dysponowanie siłą autorytetu decydentów politycznych; – doświadczona i przygotowana (lub nie) kadra dyplomatów (poziom służb dyplomatycznych), współpracująca ze sobą i uzupełniająca się; – zdolności i doświadczenia negocjacyjne (przygotowanie negocjatorów, jasno zdefiniowane interesy); – siłę oddziaływania organizacji lobbingowych oraz aktywność lobbystów narodowych w europejskich strukturach lobbingowych⁶¹.

W zbiorze mechanizmów zmiany, negocjacje nieformalne opierają się na rezygnacji z przyjmowania oficjalnego ich programu (agendy), ograniczonej ilości uczestników, braku dokumentów oficjalnych, konkluzji czy też decyzji. Istotne znaczenie mają obrady nieformalne (szczególnie Rady Europejskiej i Rady UE), które w żargonie unijnym nazywane są „spotkaniami (rozmowami) przy kominku”⁶². Nieformalne obrady Rady UE (szczególnie w składzie ministrów spraw zagranicznych) nazywane są także spotkaniami z Gymnich⁶³. Wyróżnia się tu także uczestnictwo zainteresowanych stron w roboczych, nieformalnych naradach o charakterze kulinarnym (np. robocze kolacje), tylko we własnym gronie, bez współpracowników (doradców), które ułatwiać mają wypracowanie ustępstw i kompromisów. Częstą praktyką jest też nieformalna praktyka „wypuszczania informacji” do prasy, która poprzez poinformowanie opinii publicznej służyć ma również przyspieszeniu zakończenia negocjacji lub też ich zahamowaniu, a nawet ich zablokowaniu. Ze sferą nieformalną związany jest też mechanizm pozyskiwania informacji niejawnych na temat stanowiska stron negocjujących.

Równoległe do mechanizmów negocjacyjnych uruchamiane są w Unii Europejskiej mechanizmy konsultacyjne, które mają w stosunku do nich charakter uzupełniający. Prowadzone są one zarówno w formule traktatowej, jak i pozatraktatowej, formalnej i pozaformalnej. Te które wprowadzone zostały do traktatów wyrażają się w ich instytucjonalizacji przede wszystkim w postaci Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz dialogu społecznego (współpraca z partnerami społecznymi). Konsultacje dotyczą też typowej dla Prezydencji, Przewodniczącego Komisji, a w ostatnich latach również dla Wysokiego Przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa

⁶⁰ K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęcie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 126.

⁶¹ G. Schneider, S. Bailer, *Mächtig, aber wenig einflussreich: Ursachen und Konsequenzen des deutschen Integrationsdilemmas*, „Integration” 2002, nr 1, s. 52–53.

⁶² *Der Europäische Rat*, Luxemburg 2000, s. 18.

⁶³ Nazwa ta pochodzi od zamku Gymnich w pobliżu Bonn, gdzie w 1974 r. doszło do nieformalnego, odbywającego się w swobodnej atmosferze spotkania ministrów państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Pierwsze spotkanie ministrów 25 państw (15 + 10) w formule „Gymnich” odbyło się w Castellorizo (Grecja) 3 maja 2003 r.

metody „objazdu stolic” („*tour of capitals*”) polegającej na próbie zorientowania się „na miejscu” (a nie poprzez COREPER) co do opinii rządów państw członkowskich, co do konkretnego projektu zmian (rozwiązań). Charakter konsultacyjny mają liczne konferencje organizowane przez instytucje i agencje Unii Europejskiej, zarówno na szczeblu ministerialnym, jak i eksperckim. Konsultacjom służy też praktyka wydawania (publikowania) dokumentów o charakterze „*non-paper*”, które nie mają charakteru oficjalnego, ale przyjmowane są zarówno przez reprezentantów państw członkowskich (zdarzało się to często w trakcie prac Konwentu Europejskiego), jak i instytucje UE (np. generalne dyrekcje Komisji Europejskiej).

Konsultacje mogą również przekształcać się w nieformalne czy nawet formalne negocjacje. Granica między jedną a drugą sferą jest tu z pewnością nieostra, co w efekcie końcowym pozwala na skuteczniejsze osiąganie zamierzonych celów.

W obszarze pozatraktatowym mamy do czynienia z rozwiniętym systemem współpracy (konsultacji) instytucji UE (przede wszystkim Komisji Europejskiej) z grupami interesu (lobbying) i organizacjami pozarządowymi. W konsultacje włączone są też ośrodki i instytuty badawcze i analityczne (przykładem może być Instytut Europejski we Florencji), „*think tanki*” powoływane *ad hoc*, zespoły zadaniowe („*task force*”), komitety ekspertów oraz stowarzyszenia naukowe (np. TEPSA). Analizy przez nich przygotowywane powstają z ich własnej inicjatywy oraz na podstawie zlecenia lub też zaproszenia do ich przygotowania ze strony instytucji UE, rządów państw członkowskich (w tym kraju Prezydencji) czy też parlamentów narodowych.

Zmianom w Unii Europejskiej towarzyszy też powoływanie nieformalnych i niezależnych grup konsultacyjnych. Najbardziej znane wśród nich są tzw. „Grupy Mędrców” („*Wise Men*”) – najczęściej byłych polityków i urzędników państw członkowskich i instytucji UE, przygotowujących zmiany dotyczące zazwyczaj wybranego i zleconego tematu. Przykładem niech tu będzie Grupa złożona z B. Bushevela (byłego premiera Holandii), E. Della (brytyjskiego ministra stanu) oraz R. Marjolina (byłego Wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej), która jesienią 1979 r. przedłożyła Radzie Europejskiej raport na temat stagnacji i kryzysu we Wspólnotach. Natomiast w 1999 r. J. L. Dehaene, R. von Weizsäcker oraz lord Simon z Highbury na zlecenie Komisji Europejskiej przygotowali zbiór propozycji w sprawie instytucjonalnych skutków poszerzenia Unii Europejskiej. Inne grupy powoływane są również *ad hoc*, z inicjatywy instytucji UE, Prezydencji czy grup państw członkowskich, a nawet grup polityków. Do przykładów zaliczyć możemy: „Grupę Kangaroo”, która powstała w 1979 r. w Parlamencie Europejskim i skupiała blisko 200 deputowanych. Nie miała ona klasycznie sformalizowanego charakteru. Jej celem było eliminowanie wszelkich barier w przepływie ludzi, towarów, usług i kapitałów⁶⁴. „Grupa Molitora” od nazwiska B. Molitora, który był przewodniczącym grupy ekspertów powołanych w roku 1994 przez Komisję Europejską, przygotowywała propozycje uproszczeń w prawie wspólnotowym, pod kątem tworzenia nowych miejsc pracy i zwiększania konkurencyjności⁶⁵. Inne to „Grupa TREVI”⁶⁶, European Constitutional Group (przygo-

⁶⁴ M. Kruk, *Parlament Europejski w systemie organów UE*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamenti a integracja europejska*, Warszawa 2002, s. 39.

⁶⁵ T. Bainbridge, A. Teasdale, *Leksykon Unii...*, op. cit., s. 86.

⁶⁶ Od 1976 r. Grupa w składzie ministrów spraw wewnętrznych spotykała się w zakresie spraw dotyczących: „*terrorisme, extremismisme et violence international*” (stąd skrót *TREVI*).

towała w 1993 r. „Propozycje w zakresie Konstytucji Europejskiej”⁶⁷) „Grupa Refleksyjna” związana z IGC’ 1996, „Grupa z Laeken” powołana w 2001 r. do przygotowania reformy „postniczej”, czy też „Grupa Mandelkern”⁶⁸, która przygotowała w 2001 r. propozycje zmian pozatraktatowych w zakresie jakości regulacji prawnych przyjmowanych w UE.

Opisany powyżej mechanizm angażowania autorytetów w aktywność o charakterze konsultacyjnym jest także fragmentem coraz intensywniejszej „personifikacji” integracji, opartej na oddziaływaniu na jej przebieg już nie tylko instytucji, jako organizmów zbiorowych, a konkretnych osób. W obecnej strukturze UE należą do nich Przewodniczący Komisji⁶⁹, Wysoki Przedstawiciel do spraw WPZiB⁷⁰, Przewodniczący Parlamentu Europejskiego⁷¹, czy szefowie państw lub rządów największych państw UE⁷². Zdarza się także, że instytucje UE lub państwa członkowskie ustanawiają swoich specjalnie umocowanych przedstawicieli dla udziału w szczególnie ważnych dla nich negocjacjach lub konsultacjach, w których sami nie chcą lub nie mogą uczestniczyć. Działo się już tak np. w trakcie przygotowań do przyjęcia Traktatu amsterdamskiego, kolejnych posiedzeń Rady Europejskiej czy też przystąpienia nowych państw członkowskich. Wiele zmian przygotowywanych w ramach instytucji UE (szczególnie Rady Europejskiej i Komisji) lub w formule pozainstytucjonalnej inicjatyw przypisywanych jest politykom, urzędnikom lub osobistościom Unii Europejskiej (np. plany: Foucheta, Wenera, Genschera-Colombo).

Bardzo istotny dla dokonywania zmian w Unii i Wspólnotach jest także system koordynacji spraw z zakresu integracji europejskiej w poszczególnych państwach członkowskich UE. System ten uzależniony jest od struktury konstytucyjnej (państwo unitarne lub federalne), sytuacji politycznej oraz od tradycji administracyjnej w danym państwie⁷³. Mimo, że każdy kraj decyduje samodzielnie o własnym systemie koordynacji polityki europejskiej, uczestniczą w nim przede wszystkim: ministerstwo spraw zagranicznych (w niektórych krajach także Sekretariat Europejski i (lub) minister odpowiedzialny za integrację europejską), Stałe Przedstawicielstwo w Brukseli oraz komisja do spraw integracji europejskiej parlamentu narodowego. Krajowy system koordynacji ma bezpośredni związek z efektywnością wpływu danego państwa na przebieg integracji europejskiej. Sprawny system konsultacji wewnątrzpaństwowej (szczególnie w rządzie oraz pomiędzy rządem a parlamentem narodowym) pozwala na szybkie wypracowanie instrukcji negocjacyjnych opartych na szerokim polu manewru negocjacyjnego, w Radzie UE i w Komitecie Stałych Przedstawicieli⁷⁴.

Oddzielnym obszarem w zakresie mechanizmów zmiany jest instytucja referendum, przeprowadzana w państwach członkowskich. Tylko w państwach członkowskich, gdyż do tej pory Unia Europejska nie przyjęła regulacji dotyczących referendum ogólnoeuropejskiego.

⁶⁷ *A Proposal for a European Constitution*, Report by the ECG, London, December 1993.

⁶⁸ Jej oficjalna nazwa: High-Level Advisory Group („Mandelkern Group”).

⁶⁹ Do końca 2004 r. będzie nim R. Prodi.

⁷⁰ Jest nim J. Solana, były Sekretarz Generalny NATO.

⁷¹ Do czerwca 2004 r.: Irlandczyk – P. Cox.

⁷² Np. J. Chirac, G. Schröder, S. Berlusconi.

⁷³ *Preparing the Council for Enlargement, Part III: Summary of Coordination Systems for EU Matters In the Member States*, The Council of European Union, 9518/01, Brussels, 19 June 2001.

⁷⁴ A. Michoński, *Miejsce na...*, op. cit., s. 13.

Do tej pory w historii integracji europejskiej referendum przeprowadzane było w następujących okolicznościach: – przyjęcia rewizji traktatowych⁷⁵; – rozszerzania terytorialnego; – pozostania we Wspólnotach Europejskich; – konstytucji Wspólnoty Europejskiej; – przystąpienia do Unii Gospodarczej i Walutowej. Referenda w związku z integracją europejską odbyły się także w Lichtensteinie, Szwajcarii, na Grenlandii, a nawet na Wyspach Alandzkich.

Wszystkie państwa, które dotychczas przystąpiły do Unii Europejskiej przeprowadziły referenda przed podpisaniem lub ratyfikacją traktatu akcesyjnego (w Austrii, Finlandii i Szwecji), natomiast spośród sześciu państw, które przystępowały do Wspólnot referenda przeprowadzono w dwóch (w Irlandii i w Danii). Po podpisaniu Traktatu akcesyjnego przeprowadzono także dwukrotnie referenda w Norwegii, zakończone odrzuceniem Traktatu akcesyjnego (1972 i 1994 r.)⁷⁶. W trakcie piątego rozszerzenia składu członkowskiego UE/Wspólnot Europejskich na referendum spośród 10 nowych państw zdecydowało się 9 (z wyłączeniem Cypru).

⁷⁵ Referenda związane z przyjmowaniem rewizji traktatowych zostały opisane w rozdziale analizującym traktaty: od JAE po Traktat nicejski.

⁷⁶ C. Herma, *Traktat dotyczący przystąpienia do Unii Europejskiej – struktura, charakter prawny i najważniejsze postanowienia dokumentów związanych z przystąpieniem Polski do UE*, „Biuletyn Analiz” 2003, nr 11. Artykuł pobrano ze strony internetowej UKIE: www.ukie.gov.pl.

Joanna Skoczek

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej*

Administracja polska w procesie przygotowań do przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej

Akcesja – pięć lat po

W ciągu kilku minionych lat polska administracja publiczna była konfrontowana z szeregiem wyzwań, problemów i zmian, z których największym i mającym najdalej idące implikacje był proces integracji Polski ze strukturami Unii Europejskiej. Właściwe przeprowadzenie tego procesu, tak w ujęciu prawnym, jak i organizacyjnym, wymagało mobilizacji i determinacji znacznych zasobów ludzkich i pociągnęło za sobą istotne zmiany w funkcjonowaniu urzędów państwowych. Dotyczyły one nie tylko wymiaru politycznego, lecz również operacyjnego. Akcesja poprzedzona była m.in. utworzeniem we wszystkich jednostkach administracji zaangażowanych w proces dostosowań, a następnie integracji, komórek odpowiedzialnych za problematykę europejską, przeprowadzeniem szeroko zakrojonych szkoleń, intensyfikacją kontaktów zagranicznych itd. Uwieńczeniem ponad dziesięcioletnich prac przygotowawczych, rewolucji w myśleniu, zmian strukturalnych, konieczności zaznajomienia się z zupełnie nowym systemem prawnym i organizacyjnym było przystąpienie Polski, wraz z dziewięcioma innymi państwami, do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r.

Proces integracji, począwszy od deklaracji politycznej poprzez *screening*, prace legislacyjne służące wdrożeniu *acquis communautaire*, dostosowania instytucjonalne, raporty monitorujące i pytania dodatkowe Komisji Europejskiej, aż po okres aktywnego obserwatora¹ i pełny udział w unijnym procesie decyzyjnym stał się dla wielu urzędników administracji publicznej kamieniem milowym ich drogi zawodowej. Wspomnienia, osiągnięcia, problemy i sukcesy, ale także liczne anegdoty przytaczane po dziś dzień świadczą o tym, jak głęboko integracja z UE – często wbrew wcześniejszym obawom – zmieniła nasze widzenie administracyjnej rzeczywistości i funkcjonowanie w niej. Ostatnie pięć lat było przyspieszonym kursem członkostwa. Trafiliśmy na gorący okres negocjacji nowej perspektywy finansowej na lata 2007–2013, uczestniczyliśmy w epokowych negocjacjach traktatu, najpierw konstytucyjnego, potem z Lizbony, pracowaliśmy nad programem haskim dla obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, braliśmy aktywny udział w uzgadnianiu treści dyrektywy usługowej, walczyliśmy o korzystne

* Dyrektor Departamentu Koordynacji Przygotowań i Obsługi Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, politolog, absolwentka Uniwersytetu Jagiellońskiego i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

¹ Okres od podpisania Traktatu Akcesyjnego w dniu 16 kwietnia 2003 r. do 1 maja 2004 r., w którym państwa przystępujące miały prawo udziału w posiedzeniach Rady UE i niemal wszystkich jej organów przygotowawczych, bez prawa udziału w podejmowaniu decyzji (głosowaniu).

jednocześnie dla Unii i dla Polski przepisy w ramach pakietu energetyczno-klimatycznego, wreszcie – przypominając, że przemiany roku 1989 zaczęły się w Polsce – proponowaliśmy Partnerstwo Wschodnie...

Bez wątpienia staraliśmy się jak najlepiej wykorzystać pierwsze lata członkostwa, ucząc się Unii w codziennej praktyce, równolegle próbując ją kształtować, przy jednoczesnym odpływie wykwalifikowanej kadry do instytucji europejskich i niewielkim zainteresowaniu zatrudnieniem w administracji, odnotowywanym podczas prowadzonych naborów.

Jednym z elementów naszego udziału w procesie europejskim był udział w licznych spotkaniach i posiedzeniach organizowanych przez kolejne prezydencje w Radzie UE. Mniej więcej w połowie minionej pięcioletki zaczęliśmy uważniej przyglądać się, w jaki sposób te spotkania są organizowane, jakie zadania spoczywają na państwie sprawującym prezydencję, czym kolejne półroczne przewodnictwa się od siebie różnią, wreszcie, jakie dostajemy od nich materiały, w jakim języku się komunikujemy i, *last but not least*, jakie prezydencja rozdaje krawaty.

Skąd się biorą prezydencje?

Tradycyjnie, w konsekwencji rozszerzenia, Rada UE ustala nową sekwencję prezydencji. Uczyniła to także z początkiem 2005 r. wskazując, iż Polska będzie przewodniczyć pracom Rady UE w drugiej połowie 2011 r. Termin ten został potwierdzony w nowej decyzji Rady UE z 1 stycznia 2007 r.², uwzględniającej w kolejności państw sprawujących prezydencję Bułgarię i Rumunię.

1 lipca 2011 roku Polska po raz pierwszy obejmie Prezydencję w Radzie Unii Europejskiej, rozpoczynając półroczne przewodnictwo w Unii Europejskiej jako czwarte – po Słowenii, Republice Czeskiej i Republice Węgierskiej – spośród tzw. nowych państw członkowskich UE. Przewodnictwo RP w Radzie UE będzie miało kluczowe znaczenie dla kształtowania wizerunku Polski w Europie oraz dla realizacji strategicznych interesów polskiej polityki w Unii Europejskiej.

Polskie przygotowania rozpoczęły się od zapoznania się z doświadczeniami innych państw, które już sprawowały prezydencję, lub się do tego zadanie przygotowują. Od 2007 r., zarówno na poziomie centralnym (m.in. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych), jak i resortowym, prowadzone są konsultacje, mające na celu uzyskanie informacji o sposobie organizowania prezydencji, relacjach międzyinstytucjonalnych, obciążeniach, najważniejszych problemach itd. Zważywszy, iż państwa założycielskie Wspólnot Europejskich mają już za sobą po dwanaście prezydencji, inne, jak Dania czy Wielka Brytania, po sześć³, zasób wiedzy i doświadczeń jest imponujący.

W pierwszej kolejności dokonywane były analizy prezydencji z lat ubiegłych i przewodnictw bieżących, w formule wizyt studyjnych, spotkań, konsultacji dwustronnych, udziału w konferencjach itp. Ze względu na pewne podobieństwa szczególna uwaga poświęcana była państwom członkowskim, które weszły do UE równocześnie z Polską: Słowenii, Czechom i Węgom. Cenne wzory stanowiły prezydencje oceniane jako sku-

² Decyzja Rady z dnia 1 stycznia 2007 r. w sprawie porządku sprawowania prezydencji w Radzie, Dz. Urz. UE seria L 1/11, 4 stycznia 2007 r.

³ Wyliczenie za: T. R. Szymczyński, *Presidency in the European Union – theoretical and practical aspects of perception*, opracowanie przedstawione w European Academy Berlin podczas międzynarodowej konferencji „How to manage a presidency?”, Berlin, 14–19 kwietnia 2009 r.

teczne, szczególnie Finlandia, Dania, Niderlandy, Niemcy. Porównywano zamierzenia i rezultaty, obserwując co się udało, które pomysły można przenieść na polski grunt, a których raczej nie należało by powielać. Obszarami zainteresowań były kwestie kadrowe, budżetowe i logistyczne, ale także proces wypracowywania programu, określania priorytetów, współpracy z różnorodnymi środowiskami społecznymi oraz instytucjami europejskimi.

Zadania prezydencji

Przewodniczenie Radzie UE jest nieodzownym atrybutem członkostwa w UE, funkcją rotacyjną, przewidującą szereg zadań wynikających z traktatów bądź z wieloletniej praktyki współdziałania państw – członków Unii. Przedstawiciele państw z późnych rozszerzeń (1995 – Szwecja, Austria, Finlandia, 2004 – Słowenia) wskazują, iż fakt sprawowania prezydencji stanowiło dla nich swoistą cezurę, poczucie prawdziwego członkostwa w UE, potwierdzone zdolnością do prowadzenia jej prac w charakterze bezstronnego lidera i przewodniczącego.

Zgodnie z literą Traktatu z Nicei oraz wypracowaną praktyką, prezydencja w Radzie UE realizuje zadania w trzech podstawowych obszarach:

- prowadzenie jej bieżących prac w Radzie Europejskiej, Radzie UE i jej organach przygotowawczych;
- reprezentowanie Rady UE w relacjach z pozostałymi instytucjami wspólnotowymi;
- reprezentowanie Rady UE i samej Unii w relacjach z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

W ciągu sześciu miesięcy przewodniczenia pracom Rady państwo – prezydencja odpowiada za przeprowadzenie około 3000 posiedzeń Rady UE i jej organów przygotowawczych w Brukseli i Luksemburgu, licznych konsultacji i prezentacji w Strasburgu, ponad 100 spotkań nieformalnych i konferencji w kraju, wreszcie niezliczonych, szacowanych na kilka tysięcy spotkań, konsultacji i briefingów dwu- i wielostronnych, w znacznej mierze w placówkach dyplomatycznych na całym świecie.

Oczekiwane wejście w życie Traktatu z Lizbony istotnie przemodeluje zakres obowiązków i zadań prezydencji rotacyjnej, jednak na obecnym etapie przygotowania prowadzone są w taki sposób, aby sprostać wymaganiom zarówno Traktatu z Nicei, jak i Traktatu z Lizbony, wprowadzającego znaczne zmiany choćby w odniesieniu do obszaru stosunków zewnętrznych, sposobu organizacji pracy Rady UE, roli Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych.

Z punktu widzenia administracji krajowej, prezydencja w Radzie UE staje się szansą na jej, wielką modernizację, przede wszystkim gdy chodzi o sposób myślenia i działania. Proces przygotowań nie może, co oczywiste, stać się panaceum na istniejące i spetryfikowane zapóźnienia, tym niemniej powinien wzbudzić niestandardową energię, wspomóc niezbędne zmiany i zachęcić do niestandardowych często działań, dzięki którym może zostać osiągnięty lepszy, pożądaný efekt.

Uwarunkowania przygotowań do prezydencji

Polska prezydencja oznacza zaangażowanie wszystkich ministerstw, wielu urzędów, placówek dyplomatycznych, w tym szczególnie Stałego Przedstawicielstwa przy

Unii Europejskiej, parlamentu, samorządów lokalnych, organizacji pozarządowych, środowisk naukowych i mediów. Jest to wyzwanie organizacyjne porównywalne do akcesji, przy czym nieporównywalnie mniejszy jest w tym wypadku wysiłek legislacyjny, znacznie natomiast większy – organizacyjny i logistyczny.

Wydaje się jednak, że przygotowanie prezydencji ma w dużo większym stopniu wymiar projektowy: więcej zależy tu od samych wykonawców (czyli przede wszystkim administracji polskiej), działania można podzielić na etapy, określony musi być budżet, sposoby działania i mechanizm ewaluacji, a zatem mechanizmy, które w przypadku akcesji pozostawały w znacznym stopniu w sferze politycznej, bo od pewnego momentu przystąpienie było niejako gwarantowane, stanowiło dwustronne (pomiędzy UE a Polską) zobowiązanie polityczne, a co za tym idzie stosunkowo ograniczony margines swobody i inwencji pozostawiony był państwu przystępującemu.

Staje się zatem prezydencja nowym kamieniem milowym, wydarzeniem mającym wpływ na sposób pracy w administracji, angażującym znaczne zasoby ludzkie, środki finansowe, czas, wymagającym ogromnej kreatywności, wiedzy, woli pozyskiwania informacji, a także zwykłej fizycznej wytrzymałości.

Daje się powoli zaobserwować zwiększone zainteresowanie zatrudnieniem w komórkach administracji zajmujących się problematyką prezydencji, do pracy w których nie można zastosować stereotypowych (i często błędnych) wyobrażeń o funkcjonowaniu administracji: praca spokojna, lekka, bez stresów i nadgodzin... Ten opis nie dotyczy chyba żadnej z jednostek i komórek w administracji państwowej, zajmujących się problematyką europejską, a co za tym idzie, także kwestiami przygotowań do prezydencji.

Proces przygotowań staje się doskonałą okazją, aby pokazać to nowe oblicze administracji: nastawionej na realizację zadań i osiąganie wymiernych rezultatów, dynamicznej i nowoczesnej, wymagającej wiedzy merytorycznej, znajomości języków, samodzielności w myśleniu i poczucia odpowiedzialności. Wymaga to naturalnie współdziałania wszystkich zaangażowanych podmiotów i porzucenia myślenia o polskiej administracji jako o luźnej federacji resortów, funkcjonujących autonomicznie, nie dzielących się informacją, zorientowanych na krótkoterminowy efekt i sukces aktualnych przełożonych politycznych oraz charakteryzującej się bezdecyzyjnością, gdy na drodze stają do rozwiązania problemy o charakterze ponad standardowym.

Prezydencja sprawowana przez Polskę będzie czwartą prezydencją „nowego” państwa członkowskiego (z grupy „wielkiego” rozszerzenia 2004–2007), ale pierwszą największego spośród UE-12 państwa, uczestniczącego w niektórych obszarach (sprawy wewnętrzne) w nieformalnej grupie sześciu największych, w pozostałych aspirującego do tej roli.

Zgodnie z przyjętym we wspomnianej decyzji Rady UE algorytmem, państwa sprawujące prezydencję pogrupowane są w trójki (tria), składające się z jednego państwa dużego i dwóch mniejszych, uwzględniające wielkość, zróżnicowanie geograficzne, staż członkowski i inne zmienne. Polska jest zgodnie z tym algorytmem liderem tria, w skład którego wchodzi także Dania i Cypr.

Formuła trio została wprowadzona na zasadzie zwyczaju, bazując na propozycjach zawartych w projekcie Traktatu konstytucyjnego, a następnie Traktatu z Lizbony. W przypadku wejścia w życie tego ostatniego zasada prezydencji grupowej, sprawowanej przez trzy państwa przez półtora roku, znajdzie swoją podstawę traktatową.

Przygotowania do polskiej prezydencji prowadzone są w momencie trudnym zarówno z punktu widzenia polityki wewnętrznej, jak i europejskiej, w tym kalendarza wydarzeń

w Unii Europejskiej⁴. Utrudnienia krajowe związane są ze światowym kryzysem finansowym oraz prognozowanym osłabieniem gospodarki, co może wpłynąć na rozmach przygotowań w zakresie organizacji spotkań, inwestycji, programu towarzyszącego czy też systemu motywacyjnego dla kadr zaangażowanych w przygotowania. Ambitne założenia muszą zostać skonfrontowane z rzeczywistością w sposób, który pozwoli na sprawne i profesjonalne przeprowadzenie przygotowań, a następnie sprawowanie prezydencji przy jednoczesnym rzetelnym i oszczędnym gospodarowaniu środkami publicznymi. Dobrym wzorcem dla takiego podejścia są kraje skandynawskie, sprawujące zwyczajowo rzetelne, kompetentne, a jednocześnie oszczędne prezydencje, jakkolwiek należy brać pod uwagę ich wcześniejsze przewodnictwa, różnice w systemach prawnych, zwyczajach administracyjnych oraz mentalność i doświadczenie osób zaangażowanych w przygotowania. Należy przy tym jasno wskazać, że sprawowanie prezydencji w Radzie UE jest zadaniem, które musi kosztować, gdyż szeregu niezbędnych działań związanych np. z doskonaleniem kadr, zabezpieczeniem, obsługą teleinformatyczną oraz programem promocyjno-informacyjnym nie da się zrealizować bezkosztowo, zaś zbyt daleko idące oszczędności mogą negatywnie oddziaływać na jakość wykonywanych zadań, a co za tym idzie, na ocenę prezydencji przez uczestników i obserwatorów zewnętrznych.

Precedensowy charakter polskiej prezydencji 2011 r. oznacza, że brak jest przetestowanego *know how*, jak zadania z nią związane należy realizować i w jaki sposób. Można to traktować jako minus, jednak warto wykorzystać tę okazję do podejmowania nowatorskich, niestandardowych działań – skoro nikt nigdy tego nie realizował, dlaczego nie zrobić tego w taki a nie inny sposób? Można zaproponować nowe rozwiązania, niekiedy niezbędne jest uruchomienie procedur opisanych dotychczas wyłącznie w teorii lub ustawach, albo wręcz w ogóle nieistniejących.

Drugim utrudnieniem na obecnym etapie przygotowań jest krajowy kalendarz wyborczy powodujący zbieżność terminu prezydencji z datą wyborów parlamentarnych. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że sekwencja sprawowania przewodnictwa w Radzie UE została ustalona wspomnianą wyżej decyzją Rady z 1 stycznia 2007 r., a zatem w chwili, gdy zgodnie z kalendarzem kolejne wybory parlamentarne w Polsce miały się odbyć jesienią 2009 r. Skrócenie kadencji parlamentu w 2007 r. poskutkowało wspomnianą wyżej zbieżnością. Przeprowadzenie prezydencji w okresie kampanii wyborczej i samych wyborów jest trudne, ale nie jest niemożliwe. Zakładając jednak takie rozwiązania, jeszcze istotniejsze staje się jak najlepsze przygotowanie aparatu administracyjnego oraz urzędników z odpowiednim wyprzedzeniem, gdyż w sytuacji jakiegokolwiek niestabilności politycznej spoczywać będzie na nich dodatkowa odpowiedzialność⁵. Należy jednak wierzyć, że znalezione zostanie jak najlepsze rozwiązanie, gdyż proces wyborczy może rzutować na sprawność przewodnictwa, jego pozycję i legitymację polityczną oraz praktyczne przygotowanie ministrów i pozostałych wysokich urzędników państwowych. Jest to także istotne ze względu na parlamentarny wymiar prezydencji, który, wraz z wzrostem kompetencji parlamentów narodowych w europejskim procesie decyzyjnym (odnotowywanym już obecnie, a dodatkowo wzmocnionym w Traktacie z Lizbony), nabiera coraz większego znaczenia.

⁴ Niniejszy artykuł powstawał w okresie kwiecień–maj 2009 r., zatem zawarta w nim ocena trudności i opis stanu faktycznego odnosi się do tego okresu przygotowań.

⁵ W tym kontekście administracja polska wnikliwie przyglądała się prezydencji czeskiej, realizowanej w bardzo trudnych warunkach zewnętrznych (prezydencja po Francji, kryzys gazowy, kryzys finansowy) oraz wewnętrznych (zmiana rządu spowodowana przegłosowaniem wotum nieufności, trudne relacje pomiędzy rządem a prezydentem RCz).

Istotniejsze dla przebiegu przygotowań będzie to, z czym Europie przychodzi się zmierzyć w 2009 roku i w latach kolejnych. Po pierwsze, jest to rok wyborów do Parlamentu Europejskiego, co oznacza zarówno nowy Parlament, jak i nową Komisję Europejską. Po drugie, czekamy wciąż na rozstrzygnięcie losów Traktatu z Lizbony, co wpłynie zarówno na przygotowania, jak i na sprawowanie prezydencji, zmieniając zakres obowiązków i kompetencji państwa ją sprawującego. Po ukonstytuowaniu się nowego Parlamentu i rozpoznaniu rozkładu sił można planować przyszłą współpracę kolejnych prezydencji z eurodeputowanymi. Zakładając, iż nowa Komisja Europejska zostanie wyłoniona późną jesienią 2009 r., niemal następnego dnia po jej ukonstytuowaniu się będzie musiało dojść do dyskusji programowej z przedstawicielami polskiego rządu. Cele, jakie wyznaczy sobie Komisja w swoim programie strategicznym, będą miały istotny wpływ na kształt programu zarówno polskiej prezydencji, jak i całego trio. Wstępne uzgodnienie zamierzeń programowych trio powinno zbiec się z początkiem urzędowania poprzedzającego tria, a zatem w styczniu roku 2010. Mając to na uwadze już obecnie trwają konsultacje w ramach trio Polska–Dania–Cypr, które mają pozwolić na jak naj-sprawniejsze przeprowadzenie prac programowych.

Polska oczekuje sfinalizowania procesu ratyfikacji Traktatu z Lizbony. Jego wejście w życie da początek procesowi wdrażania postanowień i tworzenia nowych instytucji, które istotnie zmodyfikują zakres zadań i podział obowiązków pomiędzy nie a prezydencję rotacyjną. Powstanie wówczas tzw. prezydencja hybrydowa, stanowiąca połączenie prezydencji rotacyjnej w dziewięciu formacjach Rady UE oraz prezydencji sprawowanej przez nowe instytucje, o których niżej.

Mówiąc o tym należy jednak mieć na uwadze kilka elementów. Po pierwsze, czego byśmy sobie nie życzyli, Traktat może nie wejść w życie. Wówczas, obok przygotowań do prezydencji w znanej obecnie formule, prowadzone będą najprawdopodobniej prace nad nowym kształtem reformy traktatowej, co także nie ułatwi zadania państwu przygotowującym się do objęcia przewodnictwa – w tym Polsce.

Wejście Traktatu w życie rozpocznie proces wyłaniania nowych instytucji: Stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz budowy ich zaplecza. Nie można dzisiaj przewidzieć, czy proces ten zakończy się do połowy 2011 r., ewentualnie – na jakim będzie etapie. Można jednak z dużym prawdopodobieństwem przypuszczać, że np. Europejska Służba Działań Zewnętrznych nie będzie jeszcze w pełni ukształtowana i pomimo obowiązywania Traktatu z Lizbony prezydencja rotacyjna zachowa, przynajmniej czasowo, niektóre zadania związane z reprezentacją zewnętrzną i obecnością w państwach trzecich. To z kolei będzie rodziło konkretne obowiązki dla dyplomacji państwa prezydencji, angażując placówki dwu- i wielostronne, uczestniczące w tworzeniu i przedstawianiu stanowiska UE w sprawach zewnętrznych. Wobec niezbyt precyzyjnych przepisów Traktatu z Lizbony trudno też dziś określić, jaki będzie zakres zadań premiera, ministra spraw zagranicznych, jaka będzie w praktyce rola Rady ds. Ogólnych, jakie obszary znajdą się ostatecznie w portfolio Wysokiego Przedstawiciela, jak wreszcie będzie układała się praktyczna współpraca w trio. Im później Traktat wejdzie w życie, tym mniej Polska będzie miała okazji, aby obserwować, w jaki sposób te kwestie rozwiązują wcześniejsze prezydencje.

Z powyższego rozumowania administracja polska wyciąga jeden wniosek: przygotowuje się na pełnowymiarową prezydencję typu nicejskiego. Może się zdarzyć, że niektó-

rych zadań nie będziemy realizować, ale wzięwszy pod uwagę, że funkcjonowanie administracji nie skończy się na polskiej prezydencji 2011, nabyta wiedza i umiejętności przydadzą się w dalszej pracy w strukturach UE i mogą przyczynić się do wzmocnienia pozycji Polski w perspektywie długoterminowej.

Model i podstawy prawne przygotowań

Model przygotowań administracji został wypracowany na podstawie obserwacji innych prezydencji i dostosowania do polskich warunków, także w oparciu o istniejącą strukturę odpowiedzialną za koordynację polskiej polityki europejskiej.

W odniesieniu do organizacyjnego aspektu przygotowań wybrany został model scentralizowany, pozwalający na sprawne zarządzanie, koordynację i monitoring tego procesu. Dla jak najsprawniejszego i profesjonalnego przygotowania prezydencji 15 lipca 2008 r. Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie o powołaniu Pełnomocnika ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez RP Przewodnictwa w Radzie UE⁶. Funkcję tę pełni Sekretarz Stanu w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, zaś jego zaplecze stanowi UKIE. Rozporządzenie powołujące Pełnomocnika powierza mu szereg zadań wskazanych w par. 2, spośród których do najważniejszych należą:

- koordynowanie działań organów administracji rządowej w zakresie przygotowania do sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej;
- koordynowanie prac związanych z przygotowaniem programu i kalendarza przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, w tym najważniejszych celów Rzeczypospolitej Polskiej, jakie mają być osiągnięte w tym okresie, a także koordynowanie prac związanych z wyborem priorytetów sektorowych Rzeczypospolitej Polskiej i priorytetów przewodnictwa;
- koordynowanie prac mających na celu oszacowanie wysokości środków niezbędnych na wydatki związane z przygotowaniem i sprawowaniem przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej;
- utrzymywanie kontaktów i wymiana doświadczeń z organami administracji państw członkowskich, które prowadziły lub prowadzą przygotowania do sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej;
- koordynowanie współpracy z instytucjami odpowiedzialnymi za przygotowania do sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej państw mających wspólnie z Rzeczpospolitą Polską sprawować przewodnictwo grupowe.

Realizując zobowiązanie zawarte w par. 2, ust. 2 rozporządzenia, Pełnomocnik przedstawił Komitetowi Europejskiemu Rady Ministrów⁷, a następnie Radzie Ministrów *Program Przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej* przyjęty przez rząd w dniu 13 stycznia 2009 r. *Program Przygotowań* skupia się na kwestiach wypracowania priorytetów polskiej prezydencji, logistycznych aspektach przeprowadzenia prezydencji, zarządzaniu zasobami ludzkimi oraz informacji i promocji. Pełnomocnik zobowiązany jest sporządzać okresowe (kwartalne

⁶ Dz. U. nr 133 poz. 843

⁷ Komitet Europejski Rady Ministrów powołany został zarządzeniem nr 30 Prezesa Rady Ministrów 23 marca 2004 r. (M.P. Nr 57, poz.646 ze zm.)

lub częstsze) raporty o swoich działaniach oraz informować Komitet Europejski Rady Ministrów, Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów o ewentualnych problemach i zagrożeniach dla realizacji procesu przygotowań.

Głównym międzyresortowym forum uzgodnień i podejmowania decyzji pozostaje – tak jak w innych sprawach europejskich – Komitet Europejski Rady Ministrów, mający status komitetu stałego Rady Ministrów, złożony z Sekretarzy i Podsekretarzy Stanu odpowiadających w swoich resortach za problematykę europejską. Komitet jest regularnie informowany przez Pełnomocnika o przebiegu przygotowań, zapoznaje się z raportami oraz dyskutuje i aprobejuje kierunki działań. W zależności od wagi politycznej omawianego dossier może rekomendować je do rozpatrzenia Radzie Ministrów. Pełnomocnika wspomagają cztery zespoły opiniująco-doradcze, powołane na podstawie par. 5 ww. rozporządzenia, w skład których wchodzić urzędnicy z ministerstw i instytucji w największym stopniu zainteresowanych bądź odpowiadających za problematykę prac danego zespołu. Funkcjonują one obecnie w obszarach: zarządzania zasobami ludzkimi, budżetu, logistyki i bezpieczeństwa oraz promocji i kultury. Ponadto w analogiczny sposób powołany został zespół ekspertów zewnętrznych, mających doradzać w pracach programowych.

Jednocześnie wszystkie zainteresowane instytucje, w szczególności ministerstwa i urzędy zaangażowane w obsługę posiedzeń Rady UE i jej organów przygotowawczych, odpowiadają za przygotowania sektorowe, w szczególności za kwestie programowe, dysponując unikalną wiedzą i doświadczeniem wynikającymi ze stałego udziału w procesie decyzyjnym zarówno na poziomie krajowym, jak i przede wszystkim na poziomie instytucji europejskich, od etapu prac analitycznych w Komisji Europejskiej po ewentualne postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Przygotowania programowe muszą uwzględniać trzy płaszczyzny prac Rady UE. Niezależnie od indywidualnych ambicji państw członkowskich sprawujących prezydencję należy pogodzić się z tym, że ok. 80–90% agendy to tematy odziedziczone po poprzednikach, na różnym etapie zaawansowania, które muszą być kontynuowane. Także i w tym zakresie prezydencja może zidentyfikować zagadnienia, które są dla niej szczególnie ważne, jednak niemal nie ma wpływu na wybór tematów w tej kategorii.

Drugi obszar stanowią działania, które muszą być podjęte w danym momencie z uwagi na szersze uwarunkowania i kalendarz. W przypadku Polski dotyczyć to będzie m.in. negocjacji perspektywy finansowej na lata 2014–2020 czy rozpoczęcia przeglądu śródkresowego programu sztokholmskiego dla obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Trzeci wreszcie, choć z punktu widzenia prezydencji najatrakcyjniejszy obszar stanowią tematy nazywane priorytetami. Trzeba pamiętać, aby nie wybierać ich zbyt wiele, gdyż przestają być wówczas priorytetami, a stają się kolejnymi punktami w agendzie do zrealizowania. Wskazywanie na dwa lata przed objęciem prezydencji, co mogłoby znaleźć się wśród priorytetów jest jeszcze przedwczesne, choć niemal na pewno dotyczyć to będzie Partnerstwa Wschodniego, czy szerzej, Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, szczególnie w jej wschodnim wymiarze, kwestii energii w kontekście realizacji zobowiązań wynikających z pakietu klimatyczno-energetycznego czy też dywersyfikacji i bezpieczeństwa źródeł i zaopatrzenia, może także problematyki kreatywności i innowacji. Program prezydencji musi być uzgodniony w ramach trio, co oznacza konieczność znalezienia punktów wspólnych, niewywoływania tematów kontrowersyjnych dla któregokolwiek z partnerów i konsultacji tak na etapie tworzenia, jak i realizacji. Niezbędna jest także,

w przypadku Polski jako lidera trio, współpraca z prezydentą i triem poprzedzającym, w celu zapewnienia płynności przejęcia prac i ich kontynuacji. Będziemy dziedziczyć przewodnictwo od Węgrów, zamykających trio z Hiszpanią i Belgią.

Przygotowanie kadr dla potrzeb prezydencji – ważne co, ważne z kim

Jednym w warunków powodzenia strategii przygotowań jest doskonalenie kadr administracji publicznej. Na korzyść polskich urzędników działa tu relatywnie krótki staż w strukturach europejskich, wielu przechodziło bowiem intensywne szkolenia w okresie poprzedzającym akcesję. Jednak w ostatnich latach w administracji zatrudniło się wielu, zazwyczaj młodych ludzi, którzy powinni zostać objęci systemem szkoleń w celu usystematyzowania i uporządkowania wiedzy. Należy także zwrócić uwagę, że dotychczasowe oferty szkoleniowe w niewielkim stopniu uwzględniały specyficzne potrzeby związane z zadaniami prezydencji, takie jak szczegółowe aspekty procesu decyzyjnego, umiejętności negocjacji, zarządzania pracą grupy, prowadzenia spotkań, w tym w uwarunkowaniach wielokulturowych. Przygotowanie założeń do programów szkoleniowych rozpoczęto jesienią 2007 r. od przeprowadzenia wśród osób zaangażowanych w europejski proces decyzyjny ankiety mającej zbadać samoocenę wiedzy, potrzeby w zakresie jej uzupełnienia, a także ocenę stanu gotowości respondenta oraz jego instytucji macierzystej do realizacji zadań spoczywających na prezydencji. W ankiecie wzięło udział blisko 1000 pracowników z około 50 ministerstw i urzędów centralnych, a udzielone przez nich odpowiedzi posłużyły do przygotowania ramowych założeń do programu szkolenia kadr pod kątem prezydencji.

W dalszej kolejności przeprowadzone zostało badanie empiryczne rynku szkoleniowego, mające zweryfikować dostępność oraz warunki szkoleń mieszczących się w określonym wcześniej profilu. Przygotowanie programu doskonalenia zawodowego wspomagały także doświadczenia innych prezydencji, przy czym należy pamiętać, że państwa członkowskie o długim stażu niemal w ogóle nie organizowały szkoleń, zaś państwa o krótszym stażu członkowskim robiły to przed nieodległą pierwszą prezydentą, a zatem przed kolejną potrzeby były nieporównywalnie mniejsze, co pozwalało na daleko idącą redukcję kosztów przygotowań w obszarze kadrowym⁸. Katalog szkoleń ma być dostosowany do przyszłych zadań poszczególnych członków korpusu prezydencji, czyli zidentyfikowanej grupy osób w największym stopniu zaangażowanych w proces przygotowań i realizujących zadania opisane w przyjętym przez Radę Ministrów programie przygotowań.

Planowane jest przeszkolenie ok. 1200 osób w zakresie:

- wiedzy o UE (prawo, instytucje, procedury);
 - języków obcych (angielskiego i francuskiego);
- a dodatkowo ok. 700–800 spośród nich w zakresie
- umiejętności negocjacyjnych i zarządczych.

Szkolenie tej grupy ma być finansowane z budżetu centralnego, natomiast resorty we własnym zakresie powinny zadbać o skierowanie na szkolenia innych osób, które będą zaangażowane w proces przygotowań i sprawowania przewodnictwa, a także rozważyć

⁸ Można tu przywołać przykład Finlandii, która koszty szkoleń przed prezydentą 1999 r. szacuje na kilka milionów euro, zaś przed 2006 r. – na ok. 200 tysięcy euro.

zorganizowanie szkoleń specjalistycznych. Wydatki budżetowe mogą być uzupełnione poprzez wykorzystanie dostępnych środków z funduszy europejskich (przede wszystkim w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Programu Operacyjnego *Kapitał Ludzki*) oraz wsparcie udzielane na mocy umów międzynarodowych (np. z Międzynarodową Organizacją Frankofonii). Istotną wartość niosą ze sobą staże i wizyty studyjne organizowane centralnie oraz indywidualnie przez resorty, służące praktycznemu zapoznaniu się z funkcjonowaniem administracji innych państw członkowskich oraz ich doświadczeniami w przygotowaniu i sprawowaniu przewodnictwa. Pod kątem przygotowań, w tym w celu nawiązania kontaktów i poznania organizacji instytucji UE powinny być także wykorzystywane oferowane corocznie przez Komisję Europejską oraz Sekretariat Generalny Rady UE staże dla pracowników administracji publicznej.

Organizując proces przygotowań nie można zapominać o obywatelach polskich zatrudnionych na stałe bądź oddelegowanych do instytucji europejskich w charakterze ekspertów narodowych. W odniesieniu do pierwszej kategorii pracowników Polska rozważa, wzorem innych prezydencji, zaproponowanie niewielkiej grupie urzędników europejskich oddelegowania na czas bezpośrednio poprzedzający prezydencję oraz w jej trakcie do wsparcia administracji krajowej. Skala tego mechanizmu zależeć będzie głównie od zidentyfikowanych przez ministerstwa i urzędy potrzeb oraz możliwości pozyskania właściwych ekspertów, jednak zainteresowanie po obydwu stronach jest znaczne.

Przygotowanie logistyczne i organizacyjne – ważne co, ważne jak

Odpowiednie zabezpieczenie kwestii logistyki to warunek *sine qua non* powodzenia przygotowań do prezydencji. Wśród zagadnień składających się na szeroką kategorię logistyki wymienić trzeba przede wszystkim:

- wybór lokalizacji dla organizacji spotkań nieformalnych (na terenie Polski);
- zapewnienie bezpieczeństwa;
- organizację systemu tłumaczeń;
- organizację transportu;
- koordynację kalendarza.

Wychodząc z założenia, że Polska ma do pokazania i zaoferowania wielkie bogactwo, zarówno zabytki, historię, kulturę, jak i naturę, że może pochwalić się nowoczesnymi inwestycjami zrealizowanymi przy pomocy funduszy europejskich, że jest atrakcyjnym i przyjaznym krajem, część spotkań nieformalnych planujemy zorganizować poza Warszawą. Jesienią 2008 r. Pełnomocnik rozesłał do wojewodów, marszałków i prezydentów dużych miast informację o prezydencji i skali oraz randze planowanych spotkań, zachęcając ich do analizy możliwości organizacji tych imprez, wskazał również wymagania, jakie muszą spełniać potencjalne obiekty konferencyjne. Wszystkie województwa przekazały oferty, spośród których wyłonione zostały ośrodki spełniające opisane wymagania w największym stopniu, tak, aby możliwe było wytypowanie obiektów na potrzeby spotkań Rady Europejskiej, Rady UE, ewentualnych szczytów z państwami trzecimi oraz spotkań eksperckich.

Międzyresortowa komisja weryfikacyjna (z udziałem m.in. przedstawicieli Biura Ochrony Rządu, Policji, Protokołu Dyplomatycznego, KPRM i UKIE) odwiedziła część zgłoszonych ośrodków, które w największym stopniu spełniały wskazane wyjściowo kry-

teria. Dotyczyło to elementów takich jak: istnienie centrum konferencyjnego, zdolnego gościć spotkania rangi międzyrządowej, bliskość lotniska, alternatywne połączenia komunikacyjne, zaplecze hotelowe, oferta kulturalna. Decyzja o wyborze ośrodków konferencyjnych leży w gestii Rady Ministrów i wskazuje w sposób umotywowany ośrodki preferowane, ale nie uniemożliwia ona resortom organizacji spotkań niższego szczebla w wybranych przez nie lokalizacjach. Bardzo istotna jest współpraca z władzami regionalnymi i lokalnymi, ich wola współorganizacji imprez, wzięcia na siebie części kosztów, czy też zaproponowania ciekawego programu dodatkowego, np. zwiedzania zabytków, wizyt w ciekawych miejscach, koncertów itd.

Finansowanie prezydencji – ważne co, ważne za ile

Analiza, jak problem finansowania przewodnictwa był rozwiązany w innych państwach członkowskich, stanowiła punkt wyjścia, zaś dane niezbędne do jej przeprowadzenia zbierane były od początku procesu przygotowań. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż zarówno wysokość alokowanych środków, jak i metodologia tworzenia budżetu są informacjami, którymi państwa dzielą się nader niechętnie. Pozyskiwane informacje dowodzą, że niemal niemożliwe jest zgromadzenie pełnych danych, gdyż często oficjalnie ogłaszane budżety ograniczają się do kosztów centralnych. Zazwyczaj znajdują się one nie tylko w dedykowanych liniach budżetowych, ale także w wydatkach bieżących, np. sprzętowych i inwestycyjnych, zaś koszt pracy urzędników oraz koszty stałe praktycznie nigdy nie są wyodrębniane i najprawdopodobniej nie są włączone w ogólną kalkulację. Wiele wydatków umieszczonych jest w budżetach resortowych i brak jest całościowych szacunków. Budżety prezydencji, pamiętając o sformułowanych powyżej zastrzeżeniach, wahają się w ostatnich latach od około 70 do 190 mln euro. Polski budżet prezydencji obejmuje lata 2009–2012 i musi zawierać wszystkie kategorie wydatków, niezależnie od tego, kto będzie ich dysponentem. W roku 2009 zaplanowana została rezerwa celowa na przygotowania do prezydencji oraz obsługę reprezentacji Polski przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na łączną kwotę 9 mln złotych, z czego na prezydencję zaplanowano 8 mln 100 tys. złotych. Suma ta obejmuje środki na sfinansowanie części wydatków na szkolenia, staże i wizyty studyjne oraz niektóre działania promocyjne, a także opinie, ekspertyzy i niezbędne tłumaczenia. Na lata 2010–2012 przygotowany został budżet w formule programu wieloletniego. Od jesieni 2008 roku zarówno w resortach, jak i na szczeblu centralnym, trwały prace mające na celu uzyskanie optymalnego kształtu budżetu pozwalającego, z zastrzeżeniem trudnych warunków zewnętrznych, na zrealizowanie prezydencji ambitnej i pozbawionej kompleksów. Najpoważniejszą pozycję stanowią koszty organizacji spotkań związane z zabezpieczeniem, obsługą teleinformatyczną oraz tłumaczeniami.

Powstający w trudnych warunkach makroekonomicznych budżet polskiej prezydencji będzie oszczędny, lecz pozwalający zrealizować zamierzone działania. Niezwykle trudno jest formułować prognozy bez jakiegokolwiek punktu odniesienia w analogicznych warunkach, a wobec pionierskiego charakteru tego przedsięwzięcia jest to niemożliwe. Tym niemniej należy przyjąć, iż budżet ten, skalkulowany na 430 mln złotych, nie będzie odbiegał od średniej innych państw w ostatnich latach.

Informowanie o prezydencji – ważne co, ważne komu chcemy powiedzieć

Istotnym elementem przygotowań są działania informacyjne i promocyjne, skierowane do różnych kategorii odbiorców. Zidentyfikowane zostały dwie główne grupy: odbiorców krajowych: obywateli, polityków, mediów, partnerów społecznych oraz odbiorców zewnętrznych: społeczeństw innych państw i euro-decydentów w Brukseli.

Jako przekazy kluczowe, wokół których powinny być organizowane działania informacyjne, proponowane są następujące tematy, że:

- prezydencja daje szansę przedstawienia polskich priorytetów na forum europejskim i światowym;
- prezydencja daje szansę większego wpływu na decyzje podejmowane w UE;
- sukces prezydencji to najlepsza promocja Polski i najlepsze narzędzie, aby zmienić stereotypy i nie zawsze pozytywny wizerunek Polski w świecie;
- dzięki prezydencji Polska stanie się krajem bardziej rozpoznawalnym na arenie międzynarodowej;
- dzięki udanej prezydencji wzrośnie zaufanie do Polski jako odpowiedzialnego partnera;
- Polska jest odpowiedzialnym partnerem w pełni zakorzenionym w strukturach Unii Europejskiej;
- Polska potrafi równoważyć własne interesy i interesy pozostałych państw członkowskich UE, sprawując przewodnictwo w Radzie UE kieruje się dobrem wspólnym UE;
- Polska potrafi być sprawnym i kreatywnym liderem.

Elementem promocji są wydarzenia kulturalne planowane w kraju i za granicą, organizowane przy okazji spotkań, ale także niezależnie, które otrzymują logo prezydencji.

Ważnym kanałem przekazu i debaty, tak w okresie przygotowań, jak i samej prezydencji, staje się Internet, w którym odbywa się ogromna część komunikacji społecznej. Mając to na uwadze już w lutym 2009 r. uruchomiony został portal internetowy polskich przygotowań, dostępny pod adresem: www.prezycjencjaue.gov.pl.

Podsumowanie

Proces przygotowań do prezydencji jawi się jako jeden z najciekawszych projektów realizowanych przez polską administrację od czasu akcesji. Stanowi jednocześnie ogromne wyzwanie dla całego kraju, dla wszystkich zaangażowanych aktorów, pozwalając na wzmocnienie wizerunku administracji jako miejsca, w którym mogą dziać się rzeczy ciekawe, wymagające od uczestników znacznej wiedzy, umiejętności, odporności i pomysłowości w jednym. Nie należy przeceniać wagi tego projektu, lecz niewątpliwie ma on szansę zmienić sposób myślenia i działania, gromadząc rzeszę ludzi wokół jednej idei i celu.

Należy mimo to pamiętać, że po prezydencji też jest życie, że administracja publiczna będzie zobowiązana nadal działać, być może jeszcze lepiej i sprawniej niż dotąd, doświadczona realizacją wymagającego i trudnego zadania, jakim jest prezydencja.

Przedstawiciele państw członkowskich pytani o ich osobiste doświadczenia i wrażenia z udziału w przygotowaniach i w sprawowaniu przewodnictwa mówią zawsze: „to była ciężka, bardzo ciężka praca, ale też wielka frajda. Największa, jakiej doświadczyliśmy, pracując w sektorze publicznym.” Chcielibyśmy móc powtórzyć ich słowa na początku roku 2012. Wszyscy możemy się do tego przyczynić.

Marek Woźniak

Marszałek Województwa Wielkopolskiego

Przewodniczący Polskiej Delegacji do Komitetu Regionów UE

Rola regionów w sprawowaniu przez państwo członkowskie UE prezydencji w Radzie Unii Europejskiej

1 lipca 2011 roku Polska obejmie półroczną prezydencję w Radzie Unii Europejskiej. Sprawowanie przewodnictwa jest szczególnym wyzwaniem dla każdego państwa członkowskiego Unii, ponieważ oznacza przejście na pół roku europejskich sterów i kierowanie działalnością Unii. Zadania prezydencji to między innymi przewodniczenie pracom Rady UE i jej organów pomocniczych oraz przewodniczenie spotkaniom Rady Europejskiej. To także reprezentowanie Rady wobec innych instytucji UE, w szczególności wobec Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego oraz reprezentowanie Unii w stosunkach z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Czas, który nam pozostał do tej daty musimy dobrze wykorzystać. Prezydencja to okazja, by wspólnie podjąć działania i rozpocząć procesy, które wzbudzą nie tylko zainteresowanie tematem naszej europejskiej roli i zadań stojących przed Polską i Wielkopolską, ale także pozwolą budować zaufanie dla naszych inicjatyw. Nie wystarczy wysłać sygnału „jesteśmy gotowi”, musimy to wzmocnić naszymi staraniami na etapie kreślenia priorytetów prezydencji Polski w Unii Europejskiej. Mamy w Wielkopolsce ogromny potencjał naukowy, infrastrukturę, potencjał logistyczny, bogate życie kulturalne oraz doświadczenia zebrane podczas organizacji różnorodnych przedsięwzięć konferencyjnych. Te pozawalają nam wskazać stolicę naszego regionu jako doskonałe miejsce, które sprostą organizacji spotkań w ramach przewodnictwa Polski w Radzie UE. Wielkopolska jako region europejski ma coraz silniejszą pozycję, którą z konsekwencją budujemy, przekonując naszych partnerów z wiodących regionów EU, że warto z nami rozmawiać, współpracować, warto brać pod uwagę nasz regionalny głos w myśleniu o zjednoczonej i otwartej na świat Europie. Angażujemy się w projekt Partnerstwa Wschodniego, który będzie jednym z priorytetów polskiej prezydencji w UE. Ta inicjatywa daje silne wsparcie polityczne działaniom na poziomie regionalnym i lokalnym, których znaczenie jest podkreślane przez Komitet Regionów UE. Nasz region ma spore doświadczenie we współpracy z partnerami ze Wschodu, między innymi Ukrainą czy Gruzją i chce być aktywnym uczestnikiem realizacji idei Partnerstwa Wschodniego. Chcemy wspierać działania zmierzające do wzmocnienia demokracji w tych krajach, rozwoju samorządności i budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Sprawowanie półrocznego przewodnictwa w pracach Unii Europejskiej to również wyjątkowa szansa, aby zaprezentować Polskę zarówno państwom członkowskim Unii, jak również jej obywatelom. W rządowym *Programie przygotowań RP do objęcia i spr-*

wowania Przewodnictwa w Radzie UE określono, iż celem polskiej prezydencji jest nie tylko przedstawienie polskich priorytetów na forum europejskim i światowym czy też zwiększenie wpływu na decyzje podejmowane w UE, ale również promowanie Polski, co może przynieść wymierne korzyści gospodarcze. Polska powinna zostać zaprezentowana w trakcie prezydencji jako miejsce warte odwiedzenia, obfitujące w bogatą i ciekawą kulturę, w atrakcje turystyczne, a także jako miejsce dobre do prowadzenia interesów, ze stabilną gospodarką i rozwiniętymi rynkami zbytu. W tym kontekście można wskazać trzy główne zadania realizowane przez regiony państwa sprawującego prezydencję, czyli organizowanie spotkań w trakcie prezydencji, realizowanie programu kulturalnego prezydencji na poziomie regionalnym oraz promowanie potencjału turystycznego i gospodarczego regionów.

Nie ulega wątpliwości, że najważniejszym zadaniem państwa sprawującego półroczne przewodnictwo w Unii Europejskiej jest organizowanie prac Rady UE, a w szczególności organizowanie i przewodniczenie spotkaniom Rady oraz jej licznych organów pomocniczych, to jest komitetów i grup roboczych. W czasie prezydencji czeskiej w pierwszej połowie 2009 roku odbyło się ponad 3 tysiące spotkań na różnym poziomie, zarówno na terytorium Czech, w Brukseli, jak i w innych miejscach świata. W samych Czechach odbyło się ponad 350 oficjalnych spotkań, w tym 14 nieoficjalnych spotkań ministrów, spośród których aż 5 przeprowadzono poza stolicą. Poza Pragę zorganizowano również wiele wydarzeń o znaczeniu ogólnoeuropejskim. W czasie prezydencji czeskiej odbyło się także ponad 600 wydarzeń kulturalnych. Tylko w trakcie 6-miesięcznego przewodnictwa w UE Republikę Czeską odwiedziło ponad 30 tysięcy zaproszonych gości z zagranicy, w tym również dyplomatów i polityków najwyższego szczebla. W przypadku Polski, podobnie jak w przypadku Czech, większość spotkań zostanie zorganizowana w stolicy, ze względu na umiejscowienie siedzib władz centralnych oraz bliskość lotniska o największej w kraju przepustowości. Jednak przewidziano również możliwość zorganizowania spotkań poza Warszawą, aby wypromować w czasie prezydencji różne regiony Polski i zaprezentować na forum europejskim potencjał gospodarczy, kulturalny i turystyczny naszego kraju. Wśród miast rekomendowanych w lipcu przez Radę Ministrów, jako miejsca spotkań krajowych podczas polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w 2011 roku, znalazły się Gdańsk, Katowice, Kraków, Łódź, Poznań, Rzeszów, Sopot, Toruń z Bydgoszczą, Warszawa oraz Wrocław. Oprócz organizowania spotkań, polskie regiony zostaną również włączone w realizację programu kulturalnego przygotowywanego na czas prezydencji. Program kulturalny jest istotnym elementem sprawowania prezydencji, bowiem – jak wskazują obserwacje wcześniejszych prezydencji – to również program kulturalny stanowi wizytówkę państwa, jest narzędziem jego promocji zarówno w Unii Europejskiej, jak i w świecie. Program kulturalny będzie realizowany w Polsce, w Brukseli, w najważniejszych stolicach państw członkowskich Unii, a także w państwach poza Unią. W przypadku projektów realizowanych w Polsce działania będą obejmować przygotowania nie tylko na poziomie centralnym, ale również regionalnym i lokalnym. Z pewnością, przewodnictwo Polski w Radzie, stanie się priorytetem projektów kulturalnych dofinansowywanych w roku 2011 ze wszystkich środków publicznych, tym bardziej, że większość dużych polskich miast stara się o tytuł Europejskiej Stolicy Kultury 2016. Należy spodziewać się także, że poszczególne miasta i regiony, które regularnie organizują w Brukseli promocyjne imprezy artystyczne, zostaną również zaproszone do przygotowa-

nia koncertu Bożonarodzeniowego w Brukseli, który będzie wydarzeniem zamykającym prezydencję. W trakcie prezydencji powstaną również w poszczególnych regionach liczne, oddolne inicjatywy dotyczące problematyki europejskiej, organizowane przez niezależne instytucje, takie jak organizacje pozarządowe, uniwersytety i stowarzyszenia.

Sprawowanie przez Polskę półrocznego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej jest również szansą na zaprezentowanie walorów turystycznych poszczególnych regionów Polski. Należy podkreślić, że promocja potencjału turystycznego Polski powinna towarzyszyć nie tylko ważnym spotkaniom, konferencjom i wydarzeniom organizowanym podczas polskiej prezydencji, ale również w okresie ją poprzedzającym, na przykład poprzez organizowanie podróży studyjnych po kraju dla dziennikarzy. Niewątpliwie najważniejszą częścią programu promocji turystycznej Polski będzie Europejskie Forum Turystyczne, które jest już tradycyjnie organizowane przez każdą kolejną prezydencję. W Forum uczestniczą między innymi ministrowie odpowiedzialni za turystykę w państwach członkowskich Unii, przedstawiciele Komisji Europejskiej, przedstawiciele administracji rządowej szczebla centralnego i regionalnego, samorządu terytorialnego i gospodarczego oraz branżowych organizacji międzynarodowych. W ramach szeroko rozumianej turystyki znajduje się również turystyka biznesowa, co oznacza, że prezydencja stanowi okazję do zaprezentowania polskich regionów jako przestrzeni przyjaznej zagranicznym inwestorom. Turystyka powinna stać się kluczem do wizerunkowej promocji Polski – prezydencja Polski, jako wydarzenie o znaczeniu nie tylko europejskim, ale też światowym, stanowi niepowtarzalną możliwość promocji naszego kraju oraz jego poszczególnych regionów.

Podsumowując należy stwierdzić, że półroczne przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej stanowi niepowtarzalną okazję, aby wypromować Polskę i jej poszczególne regiony. Charakter zadań związanych z przygotowaniem i objęciem przez Polskę przewodnictwa w Unii Europejskiej w 2011 roku jest bardzo różnorodny. Dlatego już teraz podejmowane są działania mające na celu koordynowanie na poziomie poszczególnych regionów ogółu zadań realizowanych przez samorządy wojewódzkie czy przez inne podmioty, we współpracy z samorządami wojewódzkimi. Obecnie w UE toczy się też debata na temat przyszłości polityki spójności po 2013 roku, która jest doskonałym pretekstem do refleksji nad rozwojem Wspólnoty, nad jej konkurencyjnością i nad możliwościami sprostania wyzwaniom globalnym, nie zapominając przy tym o celu, jakim jest osiągnięcie spójności wewnętrznej. Wielkopolska jest aktywnym uczestnikiem wymiany poglądów w tej sferze. Przed nami, w grudniu tego roku, konferencja w Brukseli na temat Strategii Morza Bałtyckiego. Jest to pierwsza makroregionalna strategia UE, która pokaże, czy takie szerokie podejście rozwojowe sprawdzi się we Wspólnocie. Wszystkie samorządy unijne, a zwłaszcza te z krajów nadbałtyckich, mogą na niej skorzystać. Wielkopolska już to wie i upatruje w jej wdrożeniu silnego bodźca do rozwoju ekonomicznego i społecznego. Wielkopolska ma europejskie ambicje, co często podkreślam w ramach swoich aktywności zagranicznych. Jestem przekonany, że tak prestiżowe wydarzenie w historii naszego kraju, jakim jest przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej w 2011 roku, wymaga wielu przygotowań, tu – w regionie. Jesteśmy jednak gotowi na to wyzwanie, wierząc, że mamy Europie wiele do zaoferowania.

Adam Jaskulski

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

Struktura i funkcje prezydencji w Radzie Unii Europejskiej¹

W kontekście przygotowań Polski do prezydencji w Radzie UE oraz w związku z kampanią informacyjną związaną z tym wydarzeniem, konieczne wydaje się opisanie czym jest prezydencja, jakie są modele jej sprawowania i przede wszystkim jakie są jej funkcje – zadania.

Z racji zachodzących procesów integracji, także prezydencja uległa określönemu przeobrażeniu od początku lat 50-tych XX wieku, głównie uległo wzrostowi jej znaczenie. Jako przyczyny tego faktu wskazuje się: rozwój Rady Europejskiej, zwiększenie zaangażowania międzynarodowego UE, przede wszystkim dynamiczny rozwój w ostatnich latach WPZiB, zwiększenie znaczenia trilogu oraz współpracy w ramach komitetu koncyliacyjnego².

Przyjęta w niniejszym artykule koncepcja podziału i nazwy funkcji, nie jest jedyna ani najlepsza, jednakże głównym powodem przyjęcia tego podziału jest jego klarowność.

Pojęcie prezydencji

Punktem do właściwego (dobrego) wykonywania funkcji prezydencji jest określenie rzeczywistego celu, jaki prezydencja ma spełniać dla danego państwa członkowskiego, gdyż to rzutuje na wykonywanie wszystkich funkcji w czasie przewodnictwa. Biorąc przykład prezydencji fińskiej z 1999 r., która za cel obrała wzmocnienie obrazu Finlandii jako odpowiedzialnego partnera w sprawach europejskich, automatycznie rzutowało na sposób wykonywania poszczególnych funkcji, gdzie najważniejszymi stały się funkcje bezstronnego mediatora, dobrego zarządzającego procesem decyzyjnym z bardzo ograniczonymi próbami promowania swoich własnych interesów narodowych. Tym samym już liczba fińskich priorytetów była mniejsza w porównaniu do innych państw członkowskich³.

¹ Artykuł ten powstał w dużej części na bazie wiedzy, informacji pozyskanych podczas uczestnictwa w dwóch seminariach „How to manage a presidency?”, które odbyły się w Berlinie w styczniu 2008 roku i kwietniu 2009 roku. Ponieważ w wielu miejscach korzystam z wiedzy tam uzyskanej, ale bez możliwości dokładnego odniesienia się do tego źródła, pozwalam sobie stworzyć ten oto przypis generalny na samym początku.

² B. Bjurulf, *How did Sweden Manage the European Union?*, Zentrum für Europäische Integrationsforschung Center for European Integration Studies Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn, „Discussion Paper”, C 96/2001, s. 2.

³ R. Bengtsson, O. Elgström, J. Tallberg, *Silencer or Amplifier? The European Union Presidency and the Nordic Countries*, „Scandinavian Political Studies” 2004, vol. 27, No. 3, s. 317.

Przyjmując jako punkt wyjściowy konieczność zdefiniowania pojęcia prezydencji, należy jednakże na wstępie odnieść się do pojęć używanych w TWE oraz TL, a także Regulaminie Wewnętrznym Rady⁴. W TUE pojęcie prezydencji pojawia się kilkakrotnie, natomiast tylko raz używa się go w TWE. W art. 4 TUE jest także mowa o „szefie państwa lub rządu Państwa Członkowskiego, które przewodniczy Radzie”. Można przyjąć, iż prezydencja jest swego rodzaju instytucją, natomiast przewodnictwo czy konkretniej przewodniczenie, jest jej stroną wykonawczą i techniczną. Prezydencja jest podmiotem bardziej ogólnym, natomiast jeśli mowa o przewodnictwie albo przewodniczącym zawsze jest to odniesione do Rady. Prezydencję można przypisać bardziej państwu członkowskiemu, natomiast przewodnictwo konkretnej osobie. Dopiero w decyzji z 1 stycznia 2007 r. (5/2007 WE/Euratom) ustanawiającej porządek sprawowania prezydencji, zostaje dodany określniki iż jest to prezydencja Rady.

Sytuacja zmienia się diametralnie w TL. Wtedy pojęciem prezydencji zostaje nazwana grupa trzech państw kierujących pracami Rady z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych, łącznie przez 18 miesięcy. Natomiast pojęcie przewodnictwa zostaje przypisane kierowaniu przez dane państwo pracami Rady przez okres 6 miesięcy. Następuje odejście od używania słowa prezydencja samodzielnie i dołączone zostają określniki: Prezydencja Rady czy Prezydencja Rady Europejskiej.

Jednakże w praktyce sprawowanie prezydencji nie jest ograniczone tylko i wyłącznie do RUE, ale dotyczy całego pionu międzyrządowego w ramach, przede wszystkim procesu decyzyjnego, w Unii Europejskiej. Dlatego jest ona sprawowana także na poziomie Rady Europejskiej, COREPERU, Grup Antici i Mertens oraz grup roboczych Rady UE. Obejmuje ona także wszelkie Komitety o podobnym charakterze, jak np. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa czy Komitet art. 36. Należy mieć świadomość, iż nawet obecnie pewne grupy robocze, o bardzo technicznym charakterze jak Grupa Robocza ds. Legislacji i Kodyfikacji są wyłączone spod systemu prezydencji, a przewodniczenie ich obradom zostało przekazane do Sekretariatu Generalnego RUE. Regulamin wewnętrzny wprowadza pewne szczególne uregulowania dotyczące współpracy pomiędzy prezydentami, mające na celu lepszą koordynację przede wszystkim pracy w grupach roboczych polegające na możliwości albo obowiązku przewodniczenia niektórym komitetom (poza COREPER) albo grupom roboczym przez prezydencję, która będzie kończyła dane dossier albo w przypadku posiedzenia Rady, które wychodzi poza okres sprawowania ówczesnej prezydencji⁵.

Rada ustalając kalendarz prezydencji, kierowała się dwiema podstawowymi zasadami. Pierwsza mówi o tym, że w ramach prezydencji grupowej państwo rozpoczynające prezydencję powinno być państwem dużym, jednakże zasada ta doznaje wyjątków, ponieważ trio presidency jest obecnie dziewięć, a państw dużych mamy tylko sześć. Uzupełnieniem tej zasady jest, że w sytuacji gdy nie rozpoczyna trio presidency państwo duże, musi to być państwo „starej Unii” (czyli któreś z państw, które było w UE przed 1 maja 2004 r.). Druga zasada mówi o tym, iż prezydencję na przemian powinno sprawować państwo „starej Unii” z państwem „nowej Unii” (te kraje, które wstąpiły do UE po 30 kwietnia 2004 roku). Jednakże i ta zasada posiada pewne wyjątki związane po pierwsze z większą liczbą państw „starej

⁴ Decyzja Rady z dnia 15 września 2006 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2006/683/WE, Euratom), Dziennik Urzędowy L 285, 16/10/2006 P. 0047–0071.

⁵ Ibidem.

Unii” oraz koniecznością uwzględnienia kalendarza wyborczego w państwach członkowskich, tak aby wybory nie odbywały się w przeddzień lub w czasie trwania przewodnictwa.

Modele sprawowania prezydencji

Powszechnie można mówić o różnych modelach sprawowania prezydencji. Dokonując typologii, można wskazać na kilka podziałów. Pierwszy to prezydencja brukselska i prezydencja „ze stolicy” czyli krajowa. Drugi to prezydencja scentralizowana i zdecentralizowana. Oczywiście owe wyróżniki mają charakter typów idealnych, w praktyce poszczególne prezydencje są mieszkanką tych modeli. Dlatego też podane poniżej wyjaśnienia tych pojęć mają przede wszystkim wskazać, nawet poprzez celowe wyostrenie pewnych elementów, definicje jak najmocniej ukazujące cechy poszczególnych modeli.

Prezydencja brukselska (Brussels based Presidency) oznacza, iż główna odpowiedzialność za prowadzenie prezydencji od strony techniczno-administracyjno-zarządzającej spoczywa na Stałym Przedstawicielstwie danego państwa członkowskiego w Brukseli. Także ma ono ogromny wpływ na merytoryczny przebieg prac, gdyż rząd danego państwa określa tylko ogólne ramy sprawowania prezydencji, natomiast jej treść pozostawia do wypełnienia swojemu Stałemu Przedstawicielstwu. W związku z tym w ogromnym stopniu zostaje wzmocnione osobowo SP państwa sprawującego prezydencję i z założenia są tam wysyłane osoby o najlepszym przygotowaniu merytorycznym. Model prezydencji krajowej⁶ (capital based presidency) oznacza, iż ośrodek odpowiedzialny za przygotowanie, kierowanie prezydencją od strony organizacyjno-logistycznej, ale co najważniejsze także w pełni od strony merytorycznej umiejscowiony jest w stolicy państwa sprawującego prezydencję, a rola Stałego Przedstawicielstwa sprowadzona zostaje do wykonywania decyzji podjętych w stolicy oraz dostarczania informacji koniecznych dla decydentów w państwie prezydencji.

Prezydencje brukselskie można by określić jako bardziej techniczne niż polityczne. Najczęściej ten model wybierany jest przez mniejsze państwa członkowskie o ograniczonych zasobach ludzkich i finansowych. Jako główną korzyść tego modelu wskazuje się przeniesienie centrum decyzyjnego do miejsca, w którym w rzeczywistości toczy się prezydencja. Dzięki temu łączy się merytoryczną trafność decyzji z ich szybkością. Przyjmuje się także, iż ten model prowadzi do ograniczenia kosztów, gdyż część stanowisk w SP nie jest dublowana przez odpowiedniki w kraju, do których należy decyzja, którą osoba w Brukseli ma wykonać. Oprócz tego przez fakt obecności na miejscu i jednocześnie podejmowania wiążących decyzji, mogą być one także najbardziej optymalne gdyż osoby te mają bezpośredni dostęp do źródeł informacji mniej czy bardziej formalnych, a więc nie zachodzi niebezpieczeństwo szumu informacyjnego i wąskich gardeł, jak w przypadku konieczności konsultowania się ze stolicą. Krajowy model prezydencji pozwala zachować większą kontrolę polityczną nad jej przebiegiem. Zważywszy na znaczenie większe zaplecze merytoryczne w państwie członkowskim, ma możliwość podejmowania z tego powodu trafniejszych decyzji. W ocenie osób zaangażowanych w realizację prezydencji

⁶ Pomimo, że jak wskazano wyżej i zgodnie z tłumaczeniem z języka angielskiego powinno mówić się o prezydencji kierowanej ze stolicy, zaproponowane pojęcie „model prezydencji krajowej” jest bardziej gramatycznie niż próba tworzenia odpowiednika tej nazwy w języku polskim na podstawie słowa „stolica”.

brukselski model jest jednak modelem bardziej efektywnym. Jednak nigdy politycy z racji choćby spotkań Rad i Rady Europejskiej nie dadzą w pełni „carte blanche” swojemu Stałemu Przedstawicielstwu, a więc zawsze powstaje pytanie o zakres jego swobody, a z drugiej strony zakres nadzoru ze strony rządu.

O prezydencji zdecentralizowanej mówimy, gdy poszczególne ministerstwa mają dużą swobodę w kształtowaniu swojego programu sektorowego, a także podczas trwania prezydencji mają sporą autonomię w zakresie przygotowywania poszczególnych spotkań, polityki informacyjnej czy prawa do podejmowania decyzji w kluczowych kwestiach dla danego obszaru. Także sama prezydencja nie jest kierowana z jednego ośrodka decyzyjnego, ale jest wypadkową współpracy kilku aktorów, choć z możliwością wskazania tego wiodącego. W sensie szerokim o prezydencji zdecentralizowanej możemy mówić w sytuacji mocnego włączenia regionów w przeprowadzenie prezydencji.

Przeciwnieństwem modelu prezydencji opisanego powyżej jest prezydencja scentralizowana, która charakteryzuje się występowaniem jednego głównego ośrodka decyzyjno-koordynującego. Poszczególne ministerstwa mają możliwość tylko proponowania głównych założeń swego programu, natomiast to rząd lub inna jednostka powołana do organizacji i przeprowadzenia przewodnictwa, decyduje o wszelkich priorytetach danego państwa. Polityka informacyjna jest prowadzona przez główną jednostkę, a wszelkie wystąpienia poszczególnych ministrów muszą być konsultowane z centrum decyzyjnym. Podobnie zarządzanie stroną internetową, bardzo ważnym narzędziem komunikacji, następuje przez jeden podmiot, bez prawa samodzielnego umieszczania materiałów przez poszczególne ministerstwa.

Jak zostało podniesione na początku, są to typy idealne, które w praktyce nie występują. Rzeczywisty model prezydencji jest mieszanką dwóch wyróżnionych typologii, a jego głównym determinantem jest porządek konstytucyjny danego państwa członkowskiego i model prowadzenia polityki europejskiej stosowany w danym państwie na co dzień.

Funkcja ustalania agendy (agenda-shaping)

Prezydencja z racji długości okresu jej trwania nie ma możliwości wyznaczania celów w perspektywie średniookresowej, jednakże w ramach codziennego funkcjonowania UE odgrywa ogromną rolę w przebiegu i efekcie końcowym procesu decyzyjnego⁷.

Należy w pełni pamiętać o ograniczeniach systemowych prezydencji, w których jednym z podstawowych jest wspomniana już długość okresu jej sprawowania. W tym okresie można zainicjować pewne propozycje legislacyjne (w bliskiej współpracy z KE, która musi w ramach I filaru je przedłożyć), kontynuować pracę swoich poprzedników w zakresie pewnych dossier, czy w niektórych przypadkach zakończyć sprawy, które są na agendzie od roku albo półtora.

Powszechnie mówiąc o funkcjach prezydencji związanych z agendą używa się pojęcia agenda setting. J. Tallberg stoi na stanowisku, iż właściwszym pojęciem, zważywszy na realny wpływ prezydencji na agendę, jest pojęcie agenda shaping, w ramach którego możemy wyróżnić: agenda setting, agenda structuring, agenda exclusion. W ocenie

⁷ D. Metcalfe, *Leadership in European Union Negotiations: The Presidency of the Council*, „International Negotiation”, 3/1998, s. 414.

J. Tallberga ujmowanie działalności związanej z agendą tylko poprzez pryzmat wprowadzania nowych inicjatyw jest zbyt wąskie. Takiemu stanowisku należy przyznać rację. Pierwsze najbardziej ogólne z tych pojęć należy rozumieć jako „formowanie” agendy, co ma wskazywać na pewne ograniczenie związane z wpływem prezydencji na agendę wynikające przede wszystkim z rolling agenda. Wchodząc w bardziej szczegółowe klasyfikacje należy stwierdzić, iż drugie pojęcie oznacza ustalanie agendy, czyli wprowadzanie nowych spraw (dossier) nie podnoszonych przez wcześniejsze prezydencje. Drugi element agenda shaping, czyli agenda structuring oznacza zdolność do kierowania dossier, które już w momencie obejmowania przez dane państwo przewodnictwa są na stole negocjacyjnym, polegające albo na przyspieszaniu prac nad daną kwestią albo na ich spowalnianiu. Ostatnie oznacza możliwość blokowania poszczególnych dossier, a przede wszystkim ich aktywnego usuwania z agendy, jeśli się na niej już znajdują⁸.

Wzrost znaczenia prezydencji jako agenda shaping związany jest w znacznym stopniu z osłabieniem roli KE w systemie UE, co także skutkowało w praktyce odebraniu przez prezydencję Komisji jej funkcji mediacyjnej pomiędzy państwami członkowskimi⁹.

Tak jak w przeszłości mówiło się, iż prezydencja to „responsabilité sans pouvoir” (odpowiedzialność bez władzy), co obecnie już nie jest stwierdzeniem aktualnym tak podobnie, nie do końca można się zgodzić ze stwierdzeniem, iż „nie prezydencja kreuje agendę, ale agenda prezydencję”, o czym poniżej¹⁰.

Prezydencja decyduje o włączeniu danych spraw do agendy poszczególnych spotkań (wraz z KE), ile czasu zostanie przeznaczony na przedyskutowanie poszczególnych kwestii, o kolejności spraw na agendzie oraz o momencie przeprowadzenia głosowania. Oczywiście ustalanie agendy w zasadniczym stopniu zdeterminowane jest przez działalność wcześniejszych prezydencji, a więc normalny tryb pracy UE, dlatego w rzeczywistości wpływ danego państwa sprawującego prezydencję na agendę jest mocno ograniczony (rolling agenda). Dotyczy to przede wszystkim aktywności w ramach I filaru, gdyż tutaj decydującym odpowiedzialnym za przygotowywanie projektów aktów prawnych jest KE, a do tego przyjmowane są one w przeważającej większości w długotrwałej procedurze współdecydowania. Inaczej sytuacja ma się w ramach II i III filaru, gdzie państwo może samodzielnie przedłożyć propozycję aktu normatywnego, a decyzja choć w przeważającej większości przypadków jednomyślna, podejmowana jest tylko w gronie państw członkowskich¹¹.

W ramach agenda setting, program to jedno, ale np. prezydencja samodzielnie ustala tematy spotkań nieformalnych ministrów, co pozwala jej na położenie nacisku na punkty szczególnie ją interesujące¹².

Istnieją jednak pewne instrumenty umożliwiające prezydencji wpływanie na agendę poprzez jej „zamrażanie”. Po pierwsze, prezydencja może w przypadkach nowych propozycji przedkładanych przez Komisję nie wpisywać ich do porządku obrad, co wcale nie

⁸ J. Tallberg, *The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency*, „Journal of European Public Policy” vol. 10, Issue 1, February 2003, s. 1–2, 4–5.

⁹ Ibidem, s. 15.

¹⁰ B. Bjurulf, op. cit., s. 24.

¹¹ Por. H. Vos, E. Baillieul, *The Belgian Presidency and the post-Nice process after Laeken*, Zentrum für Europäische Integrationsforschung Center for European Integration Studies Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn, „Discussion Paper”, C 102/2002, s. 5–6.

¹² J. Tallberg, *The agenda-shaping*, op. cit., s. 6–7.

jest czymś bardzo rzadkim. KE posiada formalnie instrument, jakim jest skarga na bezczynność instytucji, aby zapobiegać tego typu działalności, jednakże zważywszy na długotrwały czas oczekiwania na rozstrzygnięcia ETS, jest to środek bardzo mało efektywny. Po drugie, jak zostało wcześniej wskazane, prezydencja decyduje o czasie przeznaczonym na rozpatrywanie poszczególnych spraw oraz momencie głosowania nad nimi. Jeśli chce spowolnić procedowanie nad daną sprawą, która już znajduje się na agendzie, może prowokować tego typu sytuacje, które potencjalnie mogą prowadzić do niezadowolonych delegacji. Po trzecie, w sytuacjach, gdy reprezentant któregoś z państw członkowskich poprosi o konsultacje ze swoją stolicą, automatycznie działalność nad taką sprawą jest zawieszana. Oczekiwanie na odpowiedź, a potem ponowne umieszczenie danej sprawy na agendzie, pozwala prezydencji po raz kolejny na zamrożenie procesu decyzyjnego, nawet jeśli państwa występujące o konsultacje w danym momencie nie posiadają mniejszości blokującej¹³. Pewne możliwości wpływania na szybkość rozpatrywania spraw oraz ich ostateczny kształt w procedurze współdecydowania dają prezydencji kontakty z PE. Zważywszy na mniejsze zainteresowanie KE kontaktami pomiędzy współlegislatorami, prezydencja posiada najlepszy dostęp do informacji o preferencjach PE, a z drugiej strony ona przekazuje najczęściej właściwej komisji PE informacje o możliwych kompromisach ze strony Rady. Jednakże należy mieć świadomość, iż stosowanie tych środków możliwe jest w praktyce tylko w wypadkach bardzo ważnych interesów danego państwa, gdyż zbyt częste posługiwanie się tymi technikami bez wątpienia wpłynie negatywnie na odbiór danego państwa wśród partnerów¹⁴.

Należy pamiętać, iż zdarzają się sytuacje, które w bardzo mocnym stopniu wpływają na agendę prac UE. Najlepszym tego przykładem były ataki z 11 września 2001 r. dokonane w USA oraz wojna w Afganistanie jako konsekwencja tych wydarzeń¹⁵.

Funkcja zarządzająca (administracyjno-koordynująca)

Wydaje się, że w funkcja administracyjno-koordynująca, choć najmniej widoczna dla zwykłych obywateli, jest najważniejszą funkcją sprawowaną przez prezydencję. Właściwe realizowanie tej funkcji wymaga bardzo wysokiej umiejętności organizacyjnych i wysokiego stopnia znajomości sposobu funkcjonowania UE¹⁶. Wydaje się, że najważniejszą funkcją prezydencji jest zarządzanie (menagment) pracami RUE oraz podmiotów jej podległych. Od właściwego wykonywania tej funkcji zależy codzienna praca UE, w szczególności jej międzyrządowych struktur. Prezydencja odpowiedzialna jest za zwołanie posiedzenia danego gremium, za jego prowadzenie, za przyznawanie głosu i jego odbieranie poszczególnym delegacjom, za ustalanie porządku obrad, za decydowanie o zamknięciu dyskusji nad daną kwestią, za decydowanie o przejściu do głosowania, za dokonywanie podsumowań osiągniętych porozumień czy podniesionych głosów, za podpisywanie protokołu spotkania czy na szczelbu Rady za podpisywanie dokumentów w jej imieniu.

¹³ J. M. M. Sierra, *The Spanish Presidency Buying more than it can choose?*, Zentrum für Europäische Integration-forschung, Center for European Integration Studies, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Boon, „Discussion Paper” 112/2002, s. 8–9.

¹⁴ Ibidem, s. 10–11.

¹⁵ H. Vos, E. Baillieul, op. cit., s. 7.

¹⁶ G. Pagoulatos, S. Blavoukos, D. Bourantonis, *Continuity and Change in the post-Constitution EU Presidency: A New Actor in Town?*, EUSA Ninth Biennial International Conference March 31–April 2, 2005 Austin, Texas, s. 14.

Prezydencja odpowiedzialna jest także za przygotowanie logistyczne spotkań, tych odbywających się w Brukseli i Luksemburgu we współpracy z Sekretariatem Generalnym RUE, a tych odbywających się w państwie członkowskim przede wszystkim samodzielnie. Na pomoc w tym zakresie może liczyć prezydencja przede wszystkim w obszarze obsługi tłumaczeniowej.

Dodatkowo Rada Europejska bardzo często w swoich konkluzjach wyznacza obowiązki prezydencji, polegające najczęściej na przygotowaniu określonego raportu, sprawozdania itp. Stąd dochodzi kolejny element poszerzający faktyczną władzę państwa przewodniczącego RUE¹⁷.

Należy jednak pamiętać, iż każda decyzja proceduralna podjęta przez prezydencję podczas prac Rady może zostać zmieniona zwykłą większością głosów członków RUE. Także każdy dokument czy list wyrażający stanowisko Rady, wydawany przez prezydencję musi podlegać wcześniejszemu zatwierdzeniu przez Radę albo COREPER¹⁸.

Funkcja mediacyjna (honest broker)

Funkcja mediacyjna (honest broker-brokering) jest bardzo istotna dla uzyskiwania akceptacji państw członkowskich dla przyjmowanych przez Radę dossier. Przyjmuje się, że rola jaką spełnia w tym czasie prezydencja powinna być wykonywana w oderwaniu od swoich interesów narodowych. Członek delegacji prezydencji powinien kierować się interesem Unii Europejskiej, a jego celem powinno być osiągnięcie konsensu pomiędzy państwami członkowskimi. Oczywiście jest, iż prezydencja posiada nadal swoje interesy, jednakże powinna być zdolna „poświęcić” je w imię osiągnięcia konsensu, a nie być przyczynkiem do zaostrzania sporu. Zdarzały się sytuacje na posiedzeniach poszczególnych gremiów, gdy to państwo, które w ocenie części pozostałych państw członkowskich przedkładając propozycję faktycznie dążyło do promowania swojego interesu wbrew większości państw członkowskich, zostało poproszone o przekazanie przewodnictwa danego gremium innemu państwu członkowskiemu, o bardziej neutralnej postawie w zakresie rozpatrywanej sprawy. Jest to swoiste wotum nieufności dla przedstawiciela prezydencji, choć takie sytuacje nieczęsto mają miejsce.

Mogłoby się wydawać, iż z racji wprowadzania reżimu stosowania QMV do coraz większej liczby obszarów prawa wspólnotowego, funkcja ta, nawet pomimo zwiększania liczby państw członkowskich powinna być łatwiejszą. Jednak ponieważ decyzyjność Rady nawet w wypadkach, gdzie można wykorzystywać QMV jest oparta na konsensusie, tzn. próbie znalezienia takiego stanowiska, które zadowoli wszystkie państwa członkowskie, dlatego też do realnego głosowania dochodzi bardzo rzadko, tylko w około 10–12% procedowanych spraw. Dodatkowo w wielu sytuacjach dochodzi do tego nie dlatego, iż nie udało się osiągnąć porozumienia, ale choćby dla celów wewnętrznych – rząd danego państwa, chce pokazać krajowej opinii publicznej swój sprzeciw w danej kwestii, gdyż takie jest zapotrzebowanie polityczne, nawet w sytuacji akceptowalności przyjętych rozwiązań.

Należy mieć świadomość obecności przy stole negocjacyjnym dwóch delegacji państwa sprawującego prezydencję, jednej która przewodniczy obradom, drugiej będącej de-

¹⁷ H. Vos, E. Baillieul, op. cit., s. 6.

¹⁸ Rada Unii Europejskiej, *Council Guide. Presidency Handbook*, Luty 2006, s. 16.

legacją narodową, czyli mającą w normalny sposób reprezentować interesy tego państwa, które aktualnie sprawuje prezydencję. W tej sytuacji powstaje pytanie o stosunek tych dwóch delegacji do siebie. Najbardziej neutralne zachowanie w ramach tego duetu polega na popieraniu przez delegację narodową stanowiska prezydencji.

Promowanie własnych specyficznych interesów oraz właściwe wykonywanie funkcji „honest broker” i bezstronnego mediatora nie stoją w całkowitej opozycji. Jeśli chodzi o pierwszy element to dotyczy on priorytetów danego państwa członkowskiego w czasie prezydencji, które stara się promować, ale oczywiście w interesie całej UE. Natomiast drugi element odnosi się przede wszystkim do rozwiązywania poszczególnych problemów czy przebiegu procesu decyzyjnego. A więc stawianie tych postaw w opozycji do siebie nie jest zasadne.

Bez wątplenia konieczność wyważenia działalności prezydencji pomiędzy własnymi interesami a interesami poszczególnych państw członkowskich, czyli właściwym wykonywaniem funkcji honest broker, zawsze będzie przedmiotem dyskusji. Nie ma wątpliwości, co zostało już wcześniej wskazane, iż akceptowalne jest przez państwa niesprawujące w danym momencie prezydencji, promowanie własnych interesów narodowych przez kraj prezydencji, ale tylko w określonych granicach. Przekroczenie tej granicy powoduje sprzeciw ze strony państw członkowskich. Zachowania polegające na faworyzowaniu swoich interesów przez prezydencję jest akceptowane przez inne państwa członkowskie, gdyż mają one świadomość, iż same za jakiś czas znajdą się na tym miejscu i będą chciały działać w ten sam sposób. Do 2004 roku okres oczekiwania na sprawowanie kolejnej prezydencji wynosił ok. 6 lat. Zważywszy na wydłużenie tego okresu – obecnie do ok. 13 lat – można przypuszczać, iż margines akceptacji, dla propagowania przez prezydencję jej interesów narodowych, ze strony pozostałych państw zostanie zwiększony.

Styl prezydencji nie może być całkowicie nastawiony na poszukiwanie konsensusu, jeśli chodzi o rolę mediatora. Prezydencja musi mieć możliwość i przekonanie o konieczności narzucania niektórych rozwiązań, w przypadkach zbyt długich dyskusji i znacznych rozbieżności pomiędzy państwami członkowskimi¹⁹.

Istotną rolę w realizacji funkcji mediacyjnej prezydencji odgrywa SG RUE, ponieważ z racji permanentnej współpracy ze wszystkimi państwami posiada świetną orientację w interesach poszczególnych członków UE, a tym samym informacje konieczne do zaproponowania przez prezydencję porozumienia satysfakcjonującego wszystkich członków Rady²⁰.

Funkcja Reprezentacyjna

Można wyróżnić dwa rodzaje tej funkcji, zewnątrz tzn. w stosunkach z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi oraz wewnątrz związaną z reprezentowaniem interesów Rady w kontaktach z instytucjami i organami UE.

W ramach II filaru prezydencja jest odpowiedzialna za reprezentowanie Unii w stosunkach zewnętrznych, wprowadzanie w życie przyjętych decyzji, przedstawianie stanowiska UE na forach konferencji międzynarodowych oraz organizacji międzynarodowych. Trak-

¹⁹ B. Bjurulf, op. cit., s. 7.

²⁰ Por. R. Bengtsson, O. Elgström, J. Tallberg, op. cit., s. 16.

tat amsterdamski nałożył na prezydencję obowiązek negocjowania umów zawieranych przez UE w ramach II i III filaru. W ramach tych dwóch filarów, z powodu wyłączenia KE oraz konieczności podejmowania większości decyzji jednomyślnie, państwo sprawujące przewodnictwo ma dużo większą możliwość ustalania agendy prac²¹.

W przypadku funkcji reprezentacji zewnętrznej prawo do ustalania priorytetów pozwala na wybór państw czy obszarów zainteresowań według preferencji każdej z prezydencji²². Inną już kwestią pozostaje spójność takiej polityki w perspektywie średniookresowej i długookresowej, jak to dzieje się obecnie, gdy w zależności od państwa sprawującego prezydencję następują przeskoki z basenu Morza Śródziemnego na Bałkany czy Europę Wschodnią i Kaukaz.

Prezydencja w ramach funkcji reprezentacyjnej zewnętrznej odpowiedzialna jest m.in. za przewodniczenie wszystkim spotkaniom odbywanym w ramach negocjacji z państwami chcącymi przystąpić do UE, chyba że na podstawie decyzji Rady, zostanie do tego upoważniona KE.

W ramach funkcji wewnętrznej reprezentacji można wyróżnić wśród najważniejszych, kontakty z: Parlamentem Europejskim, Komisją Europejską oraz Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości.

Oficjalne kontakty każdej prezydencji z PE rozpoczynają się i kończą wystąpieniem szefa rządu lub państwa na jego sesji oraz w pierwszym przypadku, przedstawieniem programu prezydencji a w drugim jej osiągnięć. Nad owymi wystąpieniami odbywa się debata. Prezydencja odpowiedzialna jest także za kontakty z PE w związku ze współpracą legislacyjną, co jest niezmiernie istotne dla przebiegu procesu decyzyjnego w I filarze. Prócz tego, w ramach prawa PE z występowaniem z zapytaniem do Rady oraz zapraszaniem poszczególnych jej przedstawicieli na posiedzenia PE albo jego Komisji, prezydencja odpowiedzialna jest za kontakty z PE także w tym zakresie²³. Zgodnie z TUE prezydencja zdaje sprawozdanie PE po każdym spotkaniu Rady Europejskiej oraz raz w roku z postępów poczynionych w rozwoju UE. Parlament ma także być prawo informowany o działaniach podejmowanych w ramach II i III filaru, podobnie jak w innych kwestiach powyżej omówionych, ten obowiązek ciąży na prezydencji.

Punktem wyjścia w zakresie kontaktów z KE jest porozumienie się z nią co do jej rocznego programu legislacyjnego, a w przypadku Polski, co jest obecnie możliwe, próba oddziaływania na 5-letni program KE przedstawiany PE wraz z wnioskiem o wotum zaufania dla nowej KE. Jest to konieczne, gdyż w innym wypadku w ramach I filaru rola prezydencji w ramach agenda setting zostanie ograniczona do biernego obserwatora. Tym samym zapisanie nawet dobrych i wzniosłych inicjatyw z zakresu działalności Wspólnot w programie prezydencji, będzie tylko i wyłącznie chwytem marketingowym, jeśli nie znajdziemy wcześniej poparcia KE dla tych idei.

Rada na podstawie art. 230 i 232 TWE może wnosić skargę na nieważność aktu wydanego przez KE, PE lub EBC; może wnosić skargi na beczynność tych podmiotów; jednocześnie jej działanie lub beczynność może być przedmiotem wskazanych skarg do ETS. Tym samym w przedstawionych przypadkach zachodzi konieczność reprezentowania Rady przed ETS, tę funkcję pełni prezydencja. W określonych przypadkach, gdy np. Rada

²¹ J. M. M. Sierra, op. cit. s. 15–16.

²² J. Tallberg, *The agenda-shaping*, op. cit., s. 7.

²³ Rada Unii Europejskiej, *Council...*, op. cit., s. 47.

skarży akt wydany przez KE, a w praktyce ów akt jest korzystny dla danego państwa członkowskiego, zachodzi problem, z którym mamy do czynienia także przy wykonywaniu funkcji honest broker, czyli z jednej strony konieczność reprezentowania interesu wspólnego, z drugiej interes partykularny danego państwa członkowskiego.

Funkcja symboliczna

Funkcja symboliczna, jest związana z określonym przekazem, jaki władze państwa sprawującego prezydenturę chcą przekazać społeczności międzynarodowej oraz własnej opinii publicznej. Jest to funkcja istotna przede wszystkim dla polityków wysokiego szczebla, natomiast administracja przygotowująca prezydenturę ma za zadanie właściwie przygotować teatr działań dla polityków. Dla rządu szczególnie istotne są spotkania Rady Europejskiej oraz nieformalne spotkania wysokiego szczebla na terenie państwa członkowskiego, a także szczyty UE z najważniejszymi państwami świata (USA, Chiny, Rosja, Brazylia, Indie, Japonia), gdzie prezydent czy szef rządu może pokazać się jako „przywódca Unii Europejskiej” u boku innych mężów stanu. Ważne jest także dla przywódców dokonanie pewnego przełomu podczas sprawowania prezydentury, np. w przypadku RFN można tu wskazać wznowienie procesu reform traktatowych, dla Francji zakończenie konfliktu rosyjsko-gruzińskiego. Owe spotkania są tak organizowane oraz reżyserowane, aby przywódcę państwa prezydentury pokazać w jak najkorzystniejszym świetle. W przypadkach niektórych państw, mogą te działania wręcz wydawać się pompacyjne i egzaltowane. Celem tego typu zachowań jest wzmocnienie pozycji danego przywódcy w UE oraz w jego państwie, gdyż z samej racji sprawowania prezydentury, tak naprawdę niezależnie od osiąganych sukcesów, przybywa kilkanaście procent popularności, a w kontekście permanentnej kampanii wyborczej w niektórych państwach, jest to bardzo ważne źródło popularności, z którego nie można nie skorzystać. Inne państwa członkowskie godzą się na tego typu działania, gdyż mają świadomość, iż za jakiś czas one znajdą się na tym miejscu i także będą chciały zbić kapitał polityczny na prezydenturze w Radzie UE.

Podsumowanie

Artykuł miał na celu zaprezentowanie określonego spojrzenia na to czym jest prezydentura, jakie są możliwości jej sprawowania oraz przede wszystkim na jej funkcje. Dopiero od kilku lat można zauważyć większe zainteresowanie tą problematyką. Przegląd dokonany powyżej pokazuje, że obecnie niedocenywanie roli prezydentury w funkcjonowaniu Unii Europejskiej byłoby dużym błędem.

Poszczególne autorzy, analitycy mogą przypisywać określonym funkcjom mniejsze lub większe znaczenie. Jednakże tylko właściwe wywiązywanie się z nich wszystkich pozwoli osiągnąć główny cel, jaki stawia sobie każde państwo członkowskie, czyli przeprowadzenie dobrej prezydentury. Oczywiście nie są to jedyne elementy wpływające na to, ale bez wątplenia kluczowe.

Mikołaj J. Tomaszuk

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

Stan przygotowań Polski do sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w II poł. 2011 roku

Polska przystąpiwszy w roku 2004 do Unii Europejskiej, świętuje w tym roku pięć lat członkostwa w tej organizacji. Z dniem akcesji nasz kraj wpisał się w logikę instytucjonalną Unii, której podstawy stanowi Traktat nicejski. Nowe ramy instytucjonalne kreśli, będący w toku ratyfikacji, Traktat lizboński, który w istotny sposób zmienia funkcjonowanie takich instytucji jak Rada Unii Europejskiej, Rada Europejska, Parlament Europejski czy Komisja Europejska.

Dzisiejsza debata na temat integracji Polski ze strukturami europejskimi, winna porzucić dylematy związane z kosztami i szansami wynikającymi z członkostwa na rzecz tych opisujących możliwości efektywnego zagospodarowania swojego miejsca w gronie państw członkowskich¹. Niewątpliwie taką szansę, i wyzwanie stanowi pierwsze, polskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej planowane na II połowę roku 2011.

Analiza stanu przygotowań Polski do sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, zaproponowana w tym opracowaniu koncentruje się na opisie, analizie dotychczas podjętych przez rząd Rzeczypospolitej, kroków zmierzających do zapewnienia efektywnego przywództwa gronu 27 państw członkowskich. Tło rozważań stanowi wiedza zdobyta w trakcie organizowanych przy współpracy Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Akademii Europejskiej w Berlinie seminariów naukowo-szkoleniowych pt. „How to manage a presidency?” w Berlinie. Mimo, że literatura poświęcona problematyce prezydencji, zarówno krajowa, jak i zagraniczna jest dość skromna, to można znaleźć opracowania takich autorów jak Andreas Maurer, czy Daniela Kietz, którzy w ciekawy sposób podejmuje tę tematykę². Dla badaczy dynamiki procesu integracji europejskiej, opisujących ją przez pryzmat wkładu poszczególnych prezydencji w system unijny, podstawowe źródło wiedzy stanowić powinny materiały własne zebrane w trakcie podróży studyjnych, czy też podczas kwerendy

¹ W swoim expose z maja 2008 roku minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski słusznie wskazuje, że „W 2011 roku okazję do promowania Polski w świecie stworzy nasza prezydencja w Unii Europejskiej. Przez 6 miesięcy to właśnie Polska będzie twarzą Europy” – notatki własne poczynione w trakcie wystąpienia w Sejmie w dniu 7 maja 2008 r.

² Pomocnym opracowaniem są również materiały przygotowywane przez Radę Unii Europejskiej, *Rada Unii Europejskiej. Wprowadzenie*, 2008, broszura dostępna w formie elektronicznej na stronie <http://www.consilium.europa.eu>, można ją również zamówić w formie drukowanej. Na szczególną uwagę zasługuje książka: *Informationsleitfaden des Rates der Europäischen Union, GD Presse, Kommunikation, Protokoll*, Luksemburg Mai 2006, oraz *Council Guide. The Presidency Handbook*, February 2006.

zasobów stron internetowych przygotowywanych przez państwa sprawujące aktualnie prezydencję.

Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej podaje się kilka istotnych informacji na temat samej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej z zaznaczeniem zmian, które proponuje Traktat Lizboński. W części drugiej zanalizowane zostaną dotychczasowe przygotowania Polski do przewodnictwa w Radzie. Część trzecią stanowią propozycje działań, które z punktu widzenia zasad dobrej prezydencji mogą być jeszcze podjęte, dla lepszego jej przebiegu i koordynacji.

1.

Rada Unii Europejskiej swą nazwę zawdzięcza zmianom wprowadzonym na mocy Traktatu z Maastricht. Do tego czasu oficjalna nazwa gremium zrzeszającego przedstawicieli państw członkowskich w randze ministrów, brzmiała Rada Wspólnot Europejskich. Wejście w życie trójfilarowej struktury na mocy Traktatu o Unii Europejskiej w zasadniczy sposób nie zmienia pozycji Rady w systemie instytucjonalnym. Zakres jej kompetencji w dużej mierze wyznacza problematyka pierwszego, wspólnotowego filaru UE³. Zgodnie z aktualnymi przepisami w skład Rady wchodzi przedstawiciel państwa członkowskiego w randze ministra zdolny do zaciągania zobowiązań w imieniu tego państwa⁴. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do decyzji Rady w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady z dnia 15 września 2006 r.⁵ wyznacza się dziewięć składów Rady:

1. Sprawy Ogólne i Stosunki Zewnętrzne;
2. Sprawy Gospodarcze i Finansowe – w tym budżet;
3. Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne – w tym ochrona ludności;
4. Zatrudnienie, Polityka Społeczna, Zdrowie i Ochrona Konsumentów;
5. Konkurencyjność (Rynek Wewnętrzny, Przemysł i Badania – w tym turystyka);
6. Transport, Telekomunikacja i Energia;
7. Rolnictwo i Rybołówstwo;
8. Środowisko naturalne;
9. Edukacja, Młodzież i Kultura – w tym zagadnienia audiowizualne.

Rząd każdego państwa członkowskiego określa sposób, w jaki jest reprezentowany w Radzie zgodnie z art. 203 TWE. W jej posiedzeniach mogą brać udział przedstawiciele Komisji Europejskiej oraz przedstawiciele Europejskiego Banku Centralnego. Bieżącą obsługę Rady zapewnia jej Sekretariat Generalny, na którego czele stoi Wysoki Przedstawiciel ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa⁶. Do najważniejszych uprawnień organizacyjnych Sekretariatu zaliczyć należy: organizację, koordynację, zapewnienie spójności jej prac

³ Nie można pominąć aktywności Rady UE w ramach II i III filaru. Przykładem współpracy w ramach Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych jest posiedzenie Rady w składzie właściwych ministrów z państw członkowskich wraz z wiceprzewodniczącym KE ds. sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa. Posiedzenia Rady przygotowywane są przez COREPER jako głównego koordynatora prac trzech komitetów: Komitet art. 36 TUE; Komitet SCIFA – Komitet Strategiczny ds. Imigracji, Granic i Azylu; Komitet ds. Prawa Cywilnego.

⁴ Por. Art. 203 TWE.

⁵ Decyzja Rady, 2006/83/WE, Euroatom, Dz. U. UE L285/47 z dnia 16.10.2006 r.

⁶ Decyzję w sprawie połączenia stanowiska Wysokiego Przedstawiciela i Sekretarza Generalnego państwa członkowskie podjęły na mocy Traktatu amsterdamskiego, który wszedł w życie w 1999 roku. Sekretariat Rady działa już od 1952 roku zgodnie z decyzją Rady Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Dzisiaj SG zatrudnia ok. 3273 pracowników, struktura wewnętrzna wyodrębnia osiem Dyrekcji Generalnych.

oraz wykonanie 18-miesięcznego programu działania Rady. Ważnym uprawnieniem Sekretarza Generalnego jest dbanie o budżet Rady, w tym pełna odpowiedzialność za ponoszone wydatki⁷. Szczególne umocowanie w systemie składów Rady ma Rada ds. Ogólnych, której pozycję można zdefiniować jako *Primus Inter Pares*. Określa ona m.in. składy Rady, przygotowuje posiedzenia Rady Europejskiej, a także zajmuje się całością działań zewnętrznych Unii Europejskiej. Reforma zaproponowana w TL w dużej mierze dotyczy funkcjonowania tej formacji Rady. Na jej czele ma stanąć nowy Wysoki Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, którego urząd powstaje z połączenia funkcji Komisarza ds. Zagranicznych i Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Nowy Wysoki Przedstawiciel będzie również z urzędu wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej. Skład Rady ds. Zagranicznych nie ulega jednak zmianie tj. ministrowie ds. zagranicznych pochodzący z państw członkowskich. Zrozumienie logiki funkcjonowania prezydencji, wymaga przypomnienia roli, jaką odgrywają takie instytucje pomocnicze jak COREPER I i COREPER II oraz grupy robocze, których na dzień dzisiejszy jest ponad 200. Zakresem swoich uprawnień wpisują się one w system decyzyjny WE, a jednym z obowiązków prezydencji, jest koordynacja i przewodniczenie ich obradom.

Obowiązujące podstawy prawne określają, że prezydencję sprawuje w ustalonej kolejności każde państwo członkowskie przez okres pół roku⁸. Regulamin wewnętrzny Rady celem usprawnienia harmonogramu działań Rady, zmienia dotychczasowy system Trójki Prezydenckiej, który charakteryzował się dobrowolnością współpracy trzech państw kolejno sprawujących prezydencję, na system Trio-prezydencji działającego na podstawie 18-miesięcznego programu działań. Program, przygotowany we współpracy z Sekretariatem Generalnym Rady, jest jej przedkładany przez trzy państwa sprawujące w danym okresie prezydencję. Nad jego celami odbywa się debata w ramach Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych. Zgodnie z decyzją Rady ze stycznia 2007 r.⁹, obok Polski w skład Trio na lata II poł. 2011–2012 wchodzi Królestwo Danii, oraz Republika Cypryjska. Polska jest pierwszym i największym państwem w swoim trio. Skład trio jest przykładem funkcjonowania zasad doboru państw do trio¹⁰. Takie określenie praktycznego funkcjonowania Trio wymaga od państw doń wchodzących ścisłej koordynacji prac, których celem jest efektywna realizacja przyjętego programu. Warto zaznaczyć, że pierwszymi państwami współpracującymi według nowych zasad były: Republika Federalna Niemiec, Republika Portugalii, Republika Słoweńska. Efekty ich współpracy można mierzyć chociażby przez pryzmat przygotowania Mandatu na Konferencję Międzyrządową ws. opracowania zmian w traktatach, które przyjęły postać Traktatu z Lizbony, czy też opracowania pakietu dyrektyw klimatyczno-energetycznych, których ostateczny kształt był negocjowany na szczycie Rady z grudnia 2008 roku¹¹.

Traktat lizboński wprowadza szereg istotnych zmian do funkcjonowania systemu instytucjonalnego. Szczególne istotne z punktu widzenia tego opracowania są te, które zmieniają zasady pracy Rady Europejskiej, Rady Unii Europejskiej i zakres uprawnień

⁷ Ibidem art. 23.

⁸ Por. Art. 203 TWE zdanie 2.

⁹ Załącznik do decyzji Rady z dnia 1 stycznia 2007 r. w sprawie sprawowania Prezydencji w Radzie, 2007/5/WE, Euroatom, Dz. U. UE L 1/11.

¹⁰ Chodzi tu m.in. o zasadę dekoncentracji geograficznej państw, zasadę jedno państwo duże dwa mniejsze oraz zasadę jedno państwo z grona państw członkowskich sprzed 2004 r.

¹¹ Szerzej: M. Tomaszuk, A. Jaskulski, *Razem w sieci. Obywatele wobec zmian klimatycznych i polityki energetycznej Unii Europejskiej*, WNPiD UAM, Poznań 2008.

Wysokiego Przedstawiciela. Na czele Rady Europejskiej ma stać wybierany na 2,5-letnią kadencję stały Przewodniczący. Stąd zmianie ulega zasada, że jej pracom przewodniczy premier bądź szef państwa aktualnie sprawującego prezydencję. Do innych kompetencji przewodniczącego RE zaliczyć należy współpracę z Przewodniczącym Komisji Europejskiej, pomoc w osiąganiu konsensu w Radzie Europejskiej, przedstawianie Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania z każdego posiedzenia RE. W nowym kształcie odpowiedzialność państwa członkowskiego za sukces prezydencji staje się mniejsza. Przystanie być odpowiedzialne za opracowanie ostatecznych konkluzji Rady i co się z tym wiąże spada z niego ciężar negocjacji. Nie oznacza to bynajmniej braku możliwości realnego wpływu na agendę Rady. Co prawda brak jest w tym względzie precyzyjnych regulacji prawnych, ale dla naszego państwa istotny będzie monitoring funkcjonowania pierwszych prezydencji według zasad TL. Zakładając, że proces ratyfikacji TL zakończy się pod koniec 2009 lub w pierwszym kwartale roku 2010, praktyka prezydencji bezpośrednio przed nami działającego trio, może przynieść interesujące rozwiązania¹². Wielce prawdopodobny wydaje się taki scenariusz, w którym Polska będzie pierwszym państwem – w ramach Trio –, które będzie praktykowało w nowym systemie co będzie rościło względem nas oczekiwania na propozycje zagospodarowania wolnej przestrzeni prawnej w tym obszarze. Duże znaczenie odegra z pewnością osobowość pierwszego Przewodniczącego RE, od której zależeć będzie realny kształt i prestiż jego funkcji w systemie instytucjonalnym. Możliwe jest również, że Polska będzie chciała zaproponować odpowiednie regulacje prawne relacji przewodniczący RE, a państwo prezydencji.

Kolejnym novum jest zmiana zapisów o Radzie Unii Europejskiej. Generalnie TL potwierdza dotychczasową praktykę trio-prezydencji nazywając ją prezydencją grupową. Jest to również potwierdzenie zapisów TKE, który nie wszedł w życie, ale determinował swym kształtem prace IGC z 2007 roku. Na podstawie zapisów TL istnieje możliwość, czy nawet konieczność wynikająca z chęci usprawnienia prac RUE, podziału zadań w ramach prezydencji grupowej. Mowa tu w szczególności o przewodniczeniu grupom roboczym, pewnym formacjom Rady, którego głównym celem jest lepsza koordynacja merytorycznej współpracy państw członkowskich. Jak wspomniano nowy Wysoki Przedstawiciel będzie jednocześnie pełnił funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, oraz przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych. Funkcja ta jest określana mianem „podwójnego kapelusza”. Poszerzony zakres jego uprawnień wykonywanych z upoważnienia Rady, uszczupla dotychczasowe uprawnienia prezydencji o takie kwestie jak stosunki zewnętrzne i inne działania zewnętrzne. Podobnie rzecz ma się z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa, którego pracami kierował będzie reprezentant Wysokiego Przedstawiciela¹³. Otwartym pozostaje pytanie na jakich zasadach funkcjonować będzie Rada do Spraw Ogólnych. Głównym celem modyfikacji Rady jest podniesienie wydajności systemu Rad do wewnątrz tj. w kontekście zarówno zadań, które pozostają jej przypisane, jak również relacji z Parlamentem Europejskim i Komisją. Nie bez znaczenia pozostaje chęć poprawy jej zewnętrznego wizerunku w kontekście koherencji, identyfikacji w obszarze polityki zagranicznej i polityki

¹² W momencie pisania artykułu badania sondażowe przeprowadzone w Irlandii nt. głosowania za/lub przeciw ratyfikacji TL pokazują niewielką przewagę głosów „za”.

¹³ Por. *Program Przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 stycznia 2009, s. 11, tekst dostępny na stronie internetowej www.prezydencjaue.gov.pl.

bezpieczeństwa¹⁴. Nowy system nasuwa kilka pytań. Pierwsze z nich tyczy się Przewodniczącego RE; czy znajdzie on wystarczająco dużo cech własnych, możliwości administracyjnych, finansowych i politycznych aby zapewnić, tak jak dotychczas starały się czynić państwa prezydencji, taki stopień przywództwa, przygotowania, kontynuacji i zdolności kompromisowych w pracach RE, który zapewni wypełnianie jej zadań na dotychczasowym poziomie. Jak pokazują dotychczasowe doświadczenia przewodniczenia pracom RE, jej rola inicjatora, mediatora, koncyliacyjna jest w dużej mierze zależna od cech charakteru i zdolności politycznych jej przewodniczącego. Drugie pytanie zahacza o zasady relacji z państwem prezydencji; czy i jak szybko ułoży się nowa praktyka kooperacji między premierem państwa prezydencji, i/lub państw prezydencji grupowej z Przewodniczącym RE? Czy nowy system nie doprowadzi do sytuacji, w której będziemy mówili o sterowaniu z tylnego, dotychczasowego siedzenia, pracami RE? Trzecia wątpliwość wydaje się być rozstrzygnięta, a mianowicie w zapomnienie odchodzi profitowanie w swoim państwie, sukcesów udanego przywództwa Unii. Przykładów na takie dotychczasowe zależności można by mnożyć, dość wspomnieć o ostatniej prezydencji niemieckiej i prześledzić wyniki popularności i poparcia w kraju dla Kanclerz RFN Angeli Merkel, czy też Prezydenta Francji Nicola Sarkozy. Takie rozwiązania skłaniają do stwierdzenia, że nowa RE ewoluuje do funkcji „Ponad Rady” i mimo braku istotnych uprawnień legislacyjnych staje się ostatnią instancją dla politycznych decyzji. Państwa przewodniczące obradom RUE, chcące odnieść realny sukces w ramach przewidzianych w 18-miesięczny programie działań, muszą brać to pod uwagę programując swoje działania.

Powyższe dylematy, które determinują polskie przygotowania do sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, nie zmieniają zasadniczo funkcji prezydencji wewnątrz RUE i na zewnątrz w kontaktach z KE i PE. Zasady dobrej prezydencji są tajemnicą każdego państwa członkowskiego. Analiza dotychczasowych sposobów przywództwa Unii, krajowych i brukselskich schematów organizacyjnych, a także siły lub braku przywództwa politycznego pozwala na sformułowanie dwóch generalnych funkcji prezydencji: do wewnątrz Rady i na jej zewnątrz; do wewnątrz Unii i w obszarze jej kontaktów zewnętrznych. Od prezydencji oczekuje się, aby była dobrym menedżerem interesów Rady. Zauważyć należy, że państwo przewodniczące musi skoordynować ok. 4 tys. spotkań na wszystkich poziomach Rady, co wymaga od urzędników w nie zaangażowanych nadzwyczajnego wysiłku organizacyjnego, zaangażowania politycznego, wysokiej jakości wiedzy nie tylko z zakresu sztywnych obszarów współpracy, ale również elementów wiedzy z zakresu umiejętności miękkich. Ponad tym wszystkim należy dołożyć starań aby zapewnić sobie dobre relacje w ścisłej współpracy z Sekretariatem Rady. Kolejnym oczekiwaniem względem państwa przewodniczącego obradom jest to, aby było dobrym maklerem kompromisów nie tylko w samej Radzie, ale również w kontaktach międzyinstytucjonalnych między PE a RUE¹⁵, między RUE a państwami trzecimi w wy-

¹⁴ A. Maurer, D. Kietz, *Bilanz und Zukunft der Präsidentschaft im System des Rates der Europäischen Union*, „Integration” 1/08, s. 31; A. Maurer, *The German Council Presidency: Managing Conflicting Expectations*, JCMS 2008, vol. 46, Annual Review, p. 51–59; A. Maurer, *The German Presidency of the Council: Continuity or Change in German's European Policy?*, „Journal of Common Market Studies”, vol 38, September 2000; B. Schloh, *Prezydencja Rady Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 1998, nr 4(8), Warszawa 1998.

¹⁵ Dość wspomnieć, że przedstawiciel państwa prezydencji jest jej twarzą w relacjach z PE. Analiza systemu legislacji wskazuje na 4 obszary potencjalnego zaangażowania prezydencji w prace PE. Mowa tu szczególnie o art. 251 TWE – procedura współdecydowania. Gdyby utrzymał się dotychczasowy system aktualność zachowuje również art. 21 TUE, w myśl którego prezydencja jest zobowiązana do konsultacji z PE najważniejszych kwestii i podstawowych kierunków wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

miarze zewnętrznych relacji UE nie tylko w obszarze WPZiB. Dobra prezydencja stara się być dobrym sternikiem spraw Unii – polityczne przywództwo. To umiejętność przekładania interesów wszystkich członków Rady ponad wewnętrzne podziały, krajowe zależności. Istotną pomocą w tym zakresie mogą być dobre relacje z Komisją Europejską, która przekonana co do słuszności forsowanego projektu normatywnego może być istotnym przyjacielem prezydencji¹⁶. Warto przy tym pamiętać, że okres naszego przywództwa nie będzie czasem zawieszenia naszej polityki wspólnotowej. Problem polega jednak na tym, że należy ją kreować ostrożnie, najlepiej w taki sposób, aby nie posądzono nas o nacjonalizm prezydencki, czyli warto przedstawić własne interesy w takim świetle, w takiej koalicji, aby zostały odebrane przez naszych partnerów jako korzystne dla nich samych i całej Unii¹⁷. Ten aspekt mobilizuje do działania naszą administrację i rząd już w trakcie przygotowań do roku 2011. Szczególnie w naszym interesie leży, aby potencjalne priorytety, pomysły już dzisiaj wpisać do agendy Unii. Tym bardziej, że nowa Komisja po ukonstytuowaniu się przystąpi do kreślenia pięcioletniego programu działania; podobnie Parlament Europejski. Koordynacja nastąpić musi nie tylko w kręgu naszego Trio, ale również tria poprzedzającego i następującego po nas. Warto również pomyśleć o inicjatywach, które będziemy chcieli uruchomić poza oficjalnym programem działania. Polski rząd musi jednak brać pod uwagę, że ma tylko sześć miesięcy, realnie 4,5 miesiąca – okres wakacyjny w sierpniu i święta Bożego Narodzenia; jest jako przewodniczący obradom Rady aktorem nie jedynym i co równie ważne powinien zadbać o spokojną sytuację polityczną w kraju. Co będzie trudne skoro na drugą połowę 2011 roku planuje się zorganizowanie wyborów do Sejmu i Senatu.

2.

Polski rząd stosunkowo wcześniej podjął starania o dobre przygotowanie się do prezydencji. Oczywiście przygotowania te nie ograniczają się tylko i wyłącznie do struktur KPRM, ale muszą objąć i to czynią całą administrację publiczną szczebla centralnego i samorządowego.

Już w roku 2005 wiadomo było jaka będzie kolejność prezydencji w nowym, poszerzonym składzie państw członkowskich. Została ona potwierdzona w roku 2007, po akcesji Rumunii i Bułgarii. W tym samym roku podjęto wstępne działania przygotowujące. Można je podzielić na kilka kategorii.

Przygotowania administracji centralnej zainaugurowano opracowaniem ankiety dla urzędników ministerialnych mających w swych kompetencjach kwestie związane z Unią Europejską. Celem ankiety było zbadanie zasobów własnych w obszarze HR oraz struktury organizacyjnej w poszczególnych resortach. Na podstawie opracowania wyników ankiety został wydany Raport w sprawie Stanu Przygotowań Administracji Publicznej do

¹⁶ Nabiera to szczególnego znaczenia gdy mówimy o napięciu wpływu i kompetencji w trójce instytucjonalnym. W ostatnich tezach skierowanych do PE, „nowy” „stary” kandydat na stanowisko Przewodniczącego KE Jose Manuela Barosso, stara się rozstrzygnąć ten spór nie na korzyść li tylko KE, ale chce obniżyć wpływy Rady EU kosztem sojuszu z PE. Dowodem na to jest chęć zwoływania posiedzeń KE raz do roku w gronie poszerzonym o liderów frakcji PE, czy też wprowadzenie comiesięcznych spotkań w PE z całą KE, co miałyby być okazją do zadawania pytań przez deputowanych.

¹⁷ A. Maurer, D. Kietz, op. cit., s. 32.

Objęcia Prezydencji w Radzie UE w 2011 roku. Konsekwencją podjętych kroków było przemodelowanie struktury administracji centralnej, które przyjęło postać konkretnych decyzji. W rozporządzeniu z dnia 15 lipca 2008 roku, rząd ustanawia swego Pełnomocnika do spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej¹⁸. Jest nim sekretarz stanu w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej. Pierwszą decyzją Ministra Dowgielewiczka było powołanie międzyresortowych zespołów doradczych, których głównym celem jest wspomaganie działań Pełnomocnika, nie tylko w wymiarze merytorycznym, lecz również organizacyjnym¹⁹. W głównej mierze o potrzebie ich powołania decydowała chęć usprawnienia kontaktów międzyresortowych, a także dokonanie za ich pośrednictwem bieżącego przeglądu spraw, które znajdują się w ich agendzie. Stąd też powołano Zespół ds. budżetu; ds. Logistyki i Bezpieczeństwa, Promocji i Kultury, Zarządzania Zasobami Ludzkimi. W skład zespołów weszli przedstawiciele większości resortów oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Instytutu Adama Mickiewicza²⁰. Zespoły zbierają się raz w miesiącu lub częściej, na wniosek Koordynatora Prac. Pełnomocnik Rządu może zorganizować spotkania części lub wszystkich zespołów. W ślad za tymi decyzjami dotychczasowy Departament Szkoleń w UKIE, został przekształcony decyzją Dyrektora Generalnego Urzędu w Departament Koordynacji Przygotowań i Obsługi Sprawowania przez Polskę Przewodnictwa w Radzie UE (DKP). Na jego czele stanęła Dyrektorka Joanna Skoczek. Początkowo DKP liczył kilkanaście osób. Z biegiem czasu jego zespół rozrósł się do grona ok. 40 osób; planowane jest ogłaszanie kolejnych konkursów na stanowiska pracy.

Zakres prac objął swoimi działaniami kwestie polityczne, merytoryczne, organizacyjne i promocji Polski. W ramach pierwszego obszaru została podjęta efektywna współpraca z państwami naszego trio. Spotkania na różnym szczeblu odbywają się zarówno w Polsce, jak i w Danii i na Cyprze. Oprócz kwestii organizacyjnych zespoły kontaktowe przymierzały się do wstępnego priorytetowania prezydencji. Minister Dowgielewicz wskazuje potencjalne obszary, które mogłyby być polskimi priorytetami²¹. Są to Wieloletnie Ramy Finansowe na okres 2013–2020; Polityka Sąsiedztwa w tym Partnerstwo Wschodnie; Strategia dla Morza Bałtyckiego²²; Polityka energetyczna; Przegląd założeń dyrektywy usługowej²³. Tak kreślone priorytety zakładają ścisłą współpracę z innymi instytucjami; usługi – KE; Partnerstwo Wschodnie – jego wymiar parlamentarny – PE; oraz z innymi państwami członkowskimi – szczególnie w kwestii Perspektywy Finansowej i Strategii dla Bałtyku. Ambitnie kreślone priorytety, ich realizacja wymaga ich obsługi

¹⁸ Dz. U. 08.133.843 z dnia 25 lipca 2008 r.

¹⁹ Decyzja Nr 1 Pełnomocnika Rządu do spraw Przygotowania Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w sprawie powołania międzyresortowych zespołów doradczych, z dnia 9.09.2008 r.

²⁰ Ibidem, Załącznik do decyzji nr 1 z dnia 9.09.2008 roku.

²¹ Poszczególne resorty już złożyły w formie deklaracji projekty polskich inicjatyw np. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego – Deklaracja ministra kultury na posiedzenie zespołu przeciwdziałania naruszaniu prawa autorskiego i praw pokrewnych zakłada opracowanie szerokiego projektu dotyczącego ochrony prawa własności intelektualnej, zwłaszcza treści dostępnych w Internecie. Dokonano również przeglądu bieżących prac w instytucjach europejskich, których finalizacji nie należy oczekiwać przed polską prezydencją np. projekt dyrektywy w sprawie ustanowienia europejskich rad zakładowych; w sprawie walki z dyskryminacją poza miejscem pracy, o urlopach macierzyńskich i in. Na rok 2011 zapisany jest przegląd założeń dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym. W Polsce dyrektywa jest w fazie implementacji. Niedawno został przyjęty projekt ustawy o działalności usługowej przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki.

realizacyjnej przez odpowiednio przygotowanych urzędników wysokiego i średniego szczebla²⁴. Stąd też już teraz DKP przystąpił we współpracy z innymi resortami do programowania kalendarza i programu spotkań²⁵. Jest tworzona wstępna agenda spotkań wraz z programowaniem grup roboczych i komitetów Rady²⁶. Na bieżąco jest dokonywany monitoring prac w instytucjach europejskich. Tworzony korpus prezydencji składający się z ok. 1200 osób, już jest objęty systemem kompleksowych szkoleń twardych i miękkich. Kwestie twarde jak znajomość prawa europejskiego, znajomość języków roboczych m.in. j. angielskiego i francuskiego są realizowane przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej, podmioty zewnętrzne²⁷. Szkolenia z zakresu umiejętności miękkich obejmują: prezentację i komunikację, protokół dyplomatyczny; techniki negocjacyjne, coaching; efektywną komunikację w środowisku międzykulturowym i in. Szkolenia te będą realizowane w dalszej kolejności. Dobrze wyszkolona kadra, z pewnością będzie siłą polskiej prezydencji tym bardziej, że w wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 roku może dojść do zmiany ekipy rządowej. Aczkolwiek w dużej mierze, ze względu na kalendarz wyborczy, jeśli nie wystąpią inne okoliczności – przyspieszenie wyborów, obecny rząd – może z innym premierem, będzie odpowiedzialny za 3/4 naszej prezydencji. Nowy rząd, jeśli będzie tworzony przez inną opcję, będzie odpowiedzialny za równie ważne kwestie jak zamknięcie prezydencji, a jeśli TL nie wejdzie w życie, to również za negocjacje konkluzji Rady Europejskiej z grudnia 2011 r. Dobrą praktyką byłoby, aby na czas dokończenia prezydencji, przy założeniu zmiany formacji rządowej, obecni ministrowie objęli do końca 2011 r. funkcje sekretarzy stanu, lub weszli w skład korpusu tła prezydenckiego. Oczekuje się w tym względzie dojrzałej postawy elit politycznych, tym bardziej, że szczebel ministerialny zostanie objęty indywidualnym systemem szkoleń na dwa, trzy miesiące przed lipcem 2011 r.

Kadra urzędnicza, zgodnie z założeniami Programu Przygotowań zostanie objęta specjalnym systemem lojalnościowym przed, w trakcie i po prezydencji. Powód takiej decyzji wydaje się jak najbardziej słuszny – ma zabezpieczyć państwo przed odpływem wykwalifikowanej na koszt państwa kadry²⁸.

²² Na ostatniej sesji w dniach 14–17.09.2009; PE wysłuchał założeń Strategii dla regionu Morza Bałtyckiego. Obejmuje ona 80 sztandarowych projektów, niektóre zostały już uruchomione. Cztery fundamenty strategii mają sprawić, że ta część Europy stanie się: 1) przyjazna dla środowiska (np.: dzięki oczyszczaniu ścieków); 2) dobrze prosperująca (np.: poprzez promowanie innowacji w małych i średnich przedsiębiorstwach); 3) łatwo dostępna i atrakcyjna (np.: poprzez polepszenie połączeń komunikacyjnych); 4) bezpieczna (np.: poprzez lepsze systemy reagowania w razie wypadku), http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/059-58445-201-07-30-910-20090717STO58442-2009-20-07-2009/default_pl.htm, z dnia 16 września 2009.

²³ M. Dowgielewicz, *Prezydencja odważna i bez kompleksów*, „Sprawy Międzynarodowe” 2009, nr 1, s. 10 i 11.

²⁴ Programowanie priorytetów zwraca uwagę na: 1) kwestie wynikające z agendy instytucji UE; 2) polskie inicjatywy; 3) projekty, które mogą być finalizowane w 2011 r.; 4) nieznane sytuacje kryzysowe – stąd podjęto działania z zakresu zarządzania kryzysowego. Szczególną uwagę przykładła się do określonych w programie funkcji: Przewodniczący Grupy Roboczej/Zastępca; Delegat krajowy/Koordynator merytoryczny; Koordynator organizacyjny w resorcie. Do zakresu obowiązków np. Przewodniczącego Grupy Roboczej wchodzi: określenie priorytetów prezydencji w zakresie działalności grupy roboczej, przygotowanie planu pracy grup oraz aranżacja spotkań w ramach trilogii – trójstronne spotkania międzyinstytucjonalne z udziałem RUE, PE i KE ich celem jest wypracowanie wspólnego stanowiska.

²⁵ W trakcie naszej prezydencji przypada organizacja szczytów UE z państwami trzecimi np. UE–Chiny; UE–Indie; UE–Rosja (odbywa się dwa razy w roku); UE–Ukraina; UE–Kanada.

²⁶ Por. Załącznik nr 2 do *Program Przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 stycznia 2009 r., Warszawa, styczeń 2009.

²⁷ Por. Załącznik nr 3 Plan Szkoleń, ibidem.

²⁸ Por. pkt 2 Przygotowanie kadr administracji rządowej do efektywnego wypełniania zadań w trakcie polskiej prezydencji, *Program...*, op. cit., s. 7 i nast.

Pierwsza polska prezydencja, jak podkreślają urzędnicy nie tylko z Polski, jest ogromną szansą na modernizację polskiej administracji centralnej. Brak doświadczeń w tym względzie wywołuje wiele nadziei, oczekiwań, których nadmiar może niestety wpłynąć destrukcyjnie na styl polskiego przewodnictwa²⁸. Pierwsze kroki już zostały podjęte. Rząd podjął działania legislacyjne mające zastąpić Ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej²⁹. Nowa Ustawa o Rządowym Systemie Koordynacji Spraw Europejskich planuje powierzenie ministrowi spraw zagranicznych zadań w zakresie formułowania strategii naszego kraju w Unii Europejskiej, co w efekcie ma doprowadzić do scalenia instytucjonalno-prawnego aparatu urzędniczego MSZ i UKIE³⁰. Projektowane zmiany należy pozytywnie ocenić z punktu widzenia systemów obowiązujących w innych państwach członkowskich Unii. Ich wprowadzenie jest tym bardziej istotne, gdyż są zaprojektowane po obserwacji codziennego funkcjonowania naszej administracji już nie w realiach państwa kandydującego do Unii, ale jej pełnoprawnego członka. Stąd konieczność ujednoczenia systemu rozdziału kompetencji i nazewnictwa na urzędniczym szczeblu kierowniczym i szczeblu politycznym. Perspektywa polskiej prezydencji wymusza takie zmiany, które pozwolą uniknąć zamieszania administracyjnego i kompetencyjnego. Wydaje się jednak, że dotychczas działający w strukturze UKIE Departament Koordynacji Przygotowań i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polskę Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, powinien być włączony w struktury KPRM jako specjalny zespół koordynujący Polską prezydencję. Podobne zespoły operacyjno-wykonawcze były powoływane w innych państwach np. w Słowenii – Grupa Operacyjna ds. Przygotowań i Sprawowania Prezydencji; Szwecja – Sekretariat ds. unijnych spotkań w Szwecji w 2009 r. (samodzielna jednostka podległa dyrektorowi w Administracyjnym Biurze Rządu); inny model przyjęły Węgry (prezydencja I poł. 2011 r.) gdzie jednostka koordynująca jest jednym z departamentów węgierskiego MSZ.

Specyfika przewodnictwa państwa w Radzie Unii Europejskiej pozwala na jego promocję nie tylko na szczeblu politycznym w Unii Europejskiej, ale również w świecie. Nasz kraj znajduje się w podobnie dogodnej sytuacji wyjściowej do udanej strategii komunikacyjno-promocyjnej, jak Niemcy w 2007 roku. Polska będzie po prezydencji 2011 r. współorganizatorem Mistrzostw Europy w Piłkę Nożną – 2012. Te dwie daty są zatem z punktu widzenia polskich regionów i całego państwa, czasem ważnych strategii promujących ich walory gospodarcze, naukowe, turystyczne i in. To okazja do zmiany wize-

²⁸ W kulaarach podaje się przykład pierwszej szwedzkiej prezydencji, która była tak dobrze zorganizowana przed oficjalnym rozpoczęciem, że w momencie jej uruchomienia doszło do paraliżu administracji. Stąd też zaleca się, aby nie przeceniać możliwości, które prezydencja daje. Prezydencja czeska uczy jednak jak ważne są stabilność zaplecza politycznego w kraju oraz opinia o państwie i elitach rządowych w środkach masowego przekazu w innych państwach europejskich. Mimo dobrych ocen za merytoryczny wkład w prace Unii w I poł. 2009 roku, opinia o Republice Czeskiej jako kraju eurosceptycznym, źle przygotowanym do prezydencji sprawiła, że prezydencja ta zostanie zapamiętana w głównej mierze za nieudolność dyplomacji w trakcie konfliktu na Bliskim Wschodzie (rola Nicola Sarkozy), zmianę rządu w połowie prezydencji oraz śmiałe głoszenie innej wizji zjednoczonej Europy przez Prezydenta Czech Vaclava Klause oraz jego zachowanie np. niewywieszenie na Hradczanach flagi Unii, kontrowersyjne przemówienie przed Parlamentem Europejskim, opóźnianie ratyfikacji TL w Czechach.

²⁹ Dz. U. Nr 106, poz. 494; z 2001 r. Nr 154, poz. 1800.

³⁰ Art. 9 zakłada zniesienie Komitetu Integracji Europejskiej; likwidację Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej; Komórki organizacyjne Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej stają się do czasu nadania przez Prezesa Rady Ministrów nowego statutu Ministerstwu Spraw Zagranicznych komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Ustawa została uchwalona przez Sejm i Senat oraz przesłana do podpisu Prezydenta RP, który do dnia 22.09.2009 jeszcze nie złożył pod nią podpisu. Por. <http://bip.ms.gov.pl/Projekt,ustawy,o,rzadowym,systemie,koordynacji,spaw,europejskich,21515.html>, z dnia 2.09.2009 r.

runku naszego państwa u naszych partnerów z Unii i na świecie. Tę szansę należy wykorzystać. Z punktu widzenia prezydencji rząd wybrał potencjalne miasta w Polsce, w których odbędą się nieformalne szczyty Rad sektorowych, nieformalne posiedzenia Rady Europejskiej, spotkania grup roboczych, rozważane jest zorganizowanie jednego, kilku szczytów z państwami trzecimi i innych gremiów około prezydenckich. Również program kulturalny zapowiada część swoich przedsięwzięć w miastach w Polsce. Część 5.3.1 Programu przygotowań zawiera kryteria wobec obiektów konferencyjnych na spotkania ministerialne, eksperckie organizowanych w stolicy i w regionach. Odpowiednia komisja akredytacyjna odbyła wizyty studyjne na przełomie 2008/2009 w takich miastach jak Poznań, Warszawa, Toruń, Rzeszów, Wrocław, Sopot, Gdańsk, Łódź. Podstawę do takich działań stanowiło zaproszenie skierowane do administracji rządowej w terenie i samorządowej do przedstawienia chęci współorganizowania takich spotkań, ze wstępnym przeglądem obiektów konferencyjnych i warunków logistycznych typowanych obiektów³². Swoisty ranking został sporządzony w czerwcu 2009 roku i opublikowany na stronach internetowych przygotowujących prezydencję Polski. W momencie dopracowywania kalendarza, są już znane daty dzienne spotkań, jednak wiedza ta jest ściśle strzeżona przed niepotrzebnymi spekulacjami cenowymi. Część obiektów na planowane spotkania trzeba będzie bowiem wynająć. Program wskazuje następujące wymogi, jakie spełnić muszą poszczególne regiony³³:

- a) lokalizacja – dogodny dojazd z portu lotniczego oraz z miejsc zakwaterowania;
- b) teren obiektu – powinien być zabezpieczony odpowiednią ilością miejsc parkingowych, posiadać pomieszczenia dla delegacji narodowych i obsługi prezydencji, posiadać pomieszczenia techniczne, zaplecze sanitarne, kuchenne;
- c) zaplecze konferencyjne stanowić musi główna sala konferencyjna i kilka mniejszych sal umożliwiających symultaniczne prowadzenie konsultacji w gronie ekspertów, a także spotkań bilateralnych i multilateralnych.

Niezbędnym elementem tak szeroko zakrojonego projektu będzie dokonanie, zgodnie z zasadami zamówień publicznych, zakupów, które obejmowały będą środki transportu, usługi transportowe, sprzęt komputerowy, stronę internetową i inne usługi informatyczne, łączność telefoniczną, sprzęt biurowy, wykonanie projektów graficznych, aranżację wnętrza, organizację szkoleń, aranżację pomieszczeń dla tłumaczy, sprzęt do tłumaczenia, systemy nagłośnienia i in.³⁴ Możliwa i pożądana jest również współpraca z partnerami prywatnymi. W zamian za sponsoring prezydencji oferuje się:

- a) umożliwienie korzystania z logo prezydencji na ściśle określonych zasadach;
- b) umieszczenie na stronie prezydencji linku do sponsora;
- c) umieszczenie nazwy sponsora na materiałach informacyjno-promocyjnych prezydencji;

³² „Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej jest okazją do zaprezentowania na forum europejskim potencjału gospodarczego, kulturalnego i turystycznego naszego kraju. (...) Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że spotkania na poziomie regionalnym byłyby niewątpliwie bardzo atrakcyjne dla delegacji zagranicznych. Pozytywne opinie na temat spotkań zorganizowanych przez Polską prezydencję po wielokroć zrekompensowałyby zwiększone w stosunku do spotkań odbywających się w stolicy, wyzwania logistyczno-organizacyjne”, *Program...*, op. cit., s. 29.

³³ Wskazując na najważniejsze. Kompleksowe omówienie kryteriów znajduje się w: *Program Przygotowań Rzeczpospolitej Polskiej do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 stycznia 2009, s. 27 i nast., tekst dostępny na stronie internetowej www.prezydencja-ue.gov.pl.

³⁴ Por. *Program...*, op. cit., s. 31 i 32.

d) umożliwienie na ściśle określonych zasadach umieszczania swojego logo w miejscach spotkań prezydencji³⁵.

Dobra prezydencja jest wspomagana programem kulturalnym, który oferuje państwo jako swoją wizytówkę w Unii, w świecie i na swoim terytorium. W sierpniu 2009 r. zostały opracowane i przyjęte Strategiczne Założenia Programu Kulturalnego Polskiej Prezydencji w II poł. 2011 roku. Praktyka pokazuje, że program kulturalny adresowany jest do odbiorców w kraju i za granicą. Segmentacja odbiorców różnicuje przekaz, który ma być nadawany przed i w trakcie prezydencji. Stąd organizowane są: uroczyste przejęcie prezydencji; inauguracja prezydencji w kraju [dla VIP i dla szerszego grona odbiorców (najczęściej w stolicy)] i za granicą (w tym w Brukseli w siedzibie Rady, w Parlamencie Europejskim i Komisji Europejskiej); oprawa kulturalna szczytów z państwami trzecimi; eventy artystyczne w stolicach pozaeuropejskich³⁶ i in. Punkt III strategii stanowi o założeniach konstruowania programu kulturalnego. Zaleca się spójność i długofalowość strategii promocji wraz z założeniami promocji gospodarczej i turystycznej Polski; współpracę w ramach projektów realizowanych wspólnie z artystami oraz europejskimi i pozaeuropejskimi organizacjami kulturalnymi; zwrócenie uwagi na jakość, a nie ilość projektów oraz ich kompatybilność z mottem prezydencji i z wytycznymi na poziomie europejskim planowanych na rok 2011. Za realizację programu kulturalnego odpowiedzialne będzie Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Za koordynację programu artystycznego i wydarzeń kulturalnych z ramienia MKiDN odpowiada Narodowy Instytut Audiowizualny. Zagraniczny komponent programu realizuje Instytut im. Adama Mickiewicza we współpracy z Ambasadami RP i Instytutami Polskimi. Wymienia się również inne podmioty takie jak: narodowe instytucje kultury; kluczowe organizacje i instytucje kultury; Polską Organizację Turystyczną, przedstawicieli regionów i miast³⁷.

3.

Trudno oceniać prezydencję, która jeszcze nie odbyła się. Przygotowania do polskiej prezydencji pozwalają jednak mieć nadzieję, że II połowa roku 2011 będzie dla naszego kraju sukcesem. Zaznaczyć należy, że trwają one od 2007 roku i nabierają z dnia na dzień tempa³⁸. Znany jest już kalendarz prezydencji, przystąpiono do wstępnego jej priorytetowania, ruszyła strona internetowa przygotowująca prezydencję, prowadzone są regularne konsultacje z NGO's na temat możliwości ich zaangażowania się w prezydencję, przygotowano zręby programu kulturalnego, założenia strategii komunikacyjnej z uwzględnieniem logotypów prezydencji – jej gadżetów, aranżacji wewnątrz na spotkania, podjęto starania mające na celu wzmocnienie systemu koordynacji przepływu przekazu

³⁵ Ibidem, s. 33.

³⁶ MSZ RP rekomenduje następujące stolice pozaeuropejskie: Pekin, Moskwa, New Dehli, Tokio, Waszyngton, Seul, Ankara, Kijów, Mińsk.

³⁷ Punkt IV Rodzaje projektów i sposoby ich realizacji, *Strategiczne Założenia Programu Kulturalnego Polskiej Prezydencji*, dokument dostępny na stronie przygotowującej prezydencję Polski, www.prezydencjaue.gov.pl.

³⁸ Analiza poprzednich prezydencji pokazuje, że przygotowania do nich rozpoczynały się na 3, 2 lata przed prezydencją. Okres ten bywa uzależniony od tego czy dany kraj przewodniczył wcześniej Radzie i ile razy prezydencja miała miejsce. Obserwuje się taką tendencję, że im więcej poprzednich prezydencji, tym skromniejsze przygotowania organizacyjne, a nacisk kładzie się na polityczne aspekty przygotowania.

informacji między poszczególnymi urzędami centralnymi – punkty kontaktowe w ministerstwach³⁹. Zespół odpowiedzialny za koordynację przygotowań składa się z młodych, kompetentnych i pełnych entuzjazmu ludzi. Dobrze przygotowanie administracji gwarantuje sukces, jednak równie ważne są inne aspekty prezydencji. Zalicza się do nich wkład państwa w bieżącą działalność Unii. Praca w grupach roboczych, komitetach, umiejętności mediacyjne, osiągania kompromisu, scalania interesów państw członkowskich pozwala w przyszłości na dokonanie realnej oceny prezydencji. Polski rząd o tym nie może zapomnieć. Jak słusznie zauważa Tomasz Grzegorz Grosse, kształt polskiej prezydencji odnosi się bezpośrednio do polskiej strategii obecności w Unii; jej politycznych celów jakim ma służyć polskie członkostwo w Unii i polska prezydencja⁴⁰. Stąd należą uwagę przywiązać należy do priorytetów, które konstruować należy tak, aby były realne do osiągnięcia. Sprawna administracja może pomóc w ich realizacji. Należy oczekiwać sprawnej fuzji UKIE z MSZ, a zastanowić się nad ostatecznym umiejscowieniem DKP dotychczas w UKIE, przed, w trakcie i po prezydencji. Niezależnie bowiem od wejścia w życie TL, Polska wchodzi w skład trio prezydenckiego w całości odpowiedzialnego za funkcjonowanie Unii od II połowy 2011 przez cały rok 2012. Możliwa jest sytuacja podziału zadań w gronie tych państw chociażby co do przewodniczenia niektórym grupom roboczym, czy też przejęcia przez nasze Ambasadę na okres dłuższy obowiązków wynikających z przewodniczenia RUE. Polska prezydencja to też okazja do przypomnienia obywatelom, że nasz kraj od siedmiu lat jest członkiem Unii, ma określoną wizję jej rozwoju i efektywnie chce realizować swoje cele. Warto, wzorując się na doświadczeniach innych państw, promować ideę integracji europejskiej wśród polskich obywateli, wyjaśniać mechanizmy funkcjonowania tej organizacji.

³⁹ Na początku września 2009 r. z inicjatywy DKP UKIE odbyło się pierwsze spotkanie dla osób odpowiedzialnych w poszczególnych resortach i innych urzędach centralnych za przepływ informacji nt. prezydencji, systemu szkoleń etc.

⁴⁰ Por. T. G. Grosse, *Euro 2011. Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, „Analizy i Opinie” 2007, nr 77, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

Maja Żywioł

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej

Szkolenie kadr dla prezydencji – program polski a doświadczenia innych państw

Tekst ma na celu prezentację polskiego programu szkolenia kadr na potrzeby przewodnictwa w Radzie UE. Zaprezentowany został program szkoleń przewidzianych dla urzędników administracji publicznej przed prezydencją. Ponadto przedstawione zostały plany szkolenia innych grup (m.in. sekretarze i podsekretarze stanu, oficerowie łącznikowi, rzecznicy prasowi), które będą szkolone przed objęciem przez Polskę prezydencji, tj. w roku 2011.

Polski system szkoleń został zaprezentowany na tle doświadczeń innych państw w tej materii. Analizie został poddany w szczególności system szkoleń nowych państw członkowskich (które po raz pierwszy obejmują prezydencję), takich jak Słowenia i Węgry oraz państw mających doświadczenie w kilkakrotnym sprawowaniu prezydencji. Generalnie można zauważyć, iż państwa bardziej doświadczone mają ograniczony program szkoleń, jednak żadne z nich nie rezygnuje z nich całkowicie.

1. Polski program szkoleń

Odpowiednie kadry są jednym z najistotniejszych elementów udanej prezydencji. Tylko odpowiednio wybrani ludzie o wysokich kwalifikacjach i doświadczeniu mogą sprawnie przygotować i przeprowadzić prezydencję w Radzie Unii Europejskiej.

1.1. Geneza

Wstępem do przygotowań organizacyjnych do objęcia prezydencji UE było badanie – diagnoza nt. wiedzy i potrzeb szkoleniowych członków korpusu służby cywilnej, szczególnie tych, którzy w największym stopniu będą włączeni w prace prezydencji. Badanie przeprowadzono w październiku 2007 r. przy pomocy ankiet wypełnianych przez pracowników 50 instytucji administracji rządowej szczebla centralnego. Grupą docelową byli pracownicy, którzy na codzień zajmują się problematyką unijną.

Ankiety wypełniło 991 osób. Uzyskane wyniki posłużyły jako wskazówki w opracowaniu oferty wieloletniego programu szkolenia pracowników administracji publicznej przed objęciem przez Polskę prezydencji w Radzie UE.

„Informacje nt. rzeczywistych potrzeb szkoleniowych poszczególnych pracowników oraz preferowanych form szkolenia zebrane zostały za pomocą kwestionariusza zawie-

rającego 25 pytań dotyczących samooceny wiedzy, umiejętności, zdobytego doświadczenia zawodowego, posiadanych kompetencji, a także potrzeb odnośnie do doskonalenia zawodowego w zakresie:

- wiedzy na temat Unii Europejskiej (instytucje, proces decyzyjny, system prawny);
- tzw. umiejętności miękkich (techniki negocjacji, komunikacja, zarządzanie);
- kompetencji językowych (poziom znajomości języków roboczych UE).¹

We wnioskach z badania „należy zwrócić uwagę na trzy kluczowe fakty:

1. Wśród urzędników instytucji rządowych przeważa opinia, że ich urzędy nie będą przygotowane do zadań związanych z prezydencją Polski w UE w roku 2011, o ile nie nastąpią istotne zmiany w obecnej praktyce szkoleń i organizacji pracy.
2. Urzędnicy sygnalizują dużą potrzebę szkoleń w zakresie funkcjonowania Rady UE, zadań i roli prezydencji oraz koordynacji polskiej polityki europejskiej. Swoje kompetencje w tym zakresie oceniają dużo gorzej, niż w zakresie wiedzy ogólnej o UE.
3. Osoby najbardziej zaangażowane w proces decyzyjny w Unii Europejskiej, czyli eksperci wiodący, osoby biorące udział w posiedzeniach komitetów i grup roboczych Rady UE oraz Komisji Europejskiej, są obecnie najbardziej pesymistycznie nastawione do perspektywy skutecznego podjęcia zadań związanych z polską prezydencją. Urzędnicy z tej grupy:
 - częściej niż pozostali uważają, że ich urząd nie będzie w 2011 roku przygotowany do zadań związanych z prezydencją, jeśli nie nastąpią istotne zmiany;
 - gorzej oceniają dostępność informacji o oferowanych szkoleniach i częściej uważają ich liczbę za niewystarczającą;
 - co czwarta osoba z tej grupy nie wie lub powątpiewa, czy będzie pracować w polskiej administracji w 2011 roku.²

„Najczęściej zgłaszane potrzeby szkoleniowe w zakresie zagadnień związanych z UE dotyczą:

- funkcjonowania przedstawicieli administracji polskiej w Radzie UE i jej organach przygotowawczych;
- zadań i roli prezydencji w UE;
- koordynacji polskiej polityki europejskiej.”³

1.2. Program i harmonogram szkoleń

Rezultatem analizy powyższych wyników oraz zapoznania się z doświadczeniami innych państw członkowskich w dziedzinie szkoleń było opracowanie centralnego programu szkoleń. Dla szkoleń przed objęciem prezydencji istotny jest również fakt, iż po okresie przewodnictwa urzędnicy administracji publicznej znający procedury unijne od strony praktycznej, znający języki obce oraz posiadający kontakty nieformalne przyczyniają się do unowocześnienia administracji kraju. Dzięki szkoleniom i doświadczeniu interes danego państwa może być w odpowiedni sposób artykułowany na forach międzynarodowych.

¹ Samoocena wiedzy oraz potrzeb szkoleniowych pracowników administracji rządowej w zakresie tematyki związanej z UE. Raport z badania ilościowego, UKiE, Warszawa 2007, s. 3.

² Ibidem, s. 8.

³ Ibidem, s. 7.

UKIE od jesieni 2008 r. do czerwca 2009 r. gromadziło zgłoszenia instytucji zaangażowanych w przygotowania. Instytucje zgłaszały osoby, które powinny zostać przeszkolone. Tzw. Korpus prezydencji będzie liczył maksymalnie 1200 osób pełniących następujące funkcje:

- przewodniczący grupy roboczej/zastępca;
- delegat krajowy/koordynator merytoryczny;
- koordynator organizacyjny.

W *Programie Przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej* przyjętym przez Radę Ministrów 13 stycznia 2009 r. określono, iż szkolenia, organizowane na poziomie centralnym, obejmą trzy główne kategorie:

- 1) centralne specjalistyczne szkolenia z zakresu wiedzy ogólnej na temat systemu prawnego, porządku instytucjonalnego oraz procesu decyzyjnego Unii Europejskiej;
- 2) centralne szkolenia w zakresie różnych aspektów sprawowania prezydencji, w tym tzw. miękkie umiejętności, negocjacje, prowadzenie spotkań, zarządzanie przepływem informacji, czasem itd.
- 3) centralne specjalistyczne szkolenia w zakresie języków roboczych UE⁴.

Szkolenia z wiedzy zostały przewidziane dla wszystkich członków korpusu prezydencji z wyjątkiem osób pracujących obecnie w Stałym Przedstawicielstwie (SP) RP w Brukseli. Szkolenia odbędą się między październikiem 2009 a jesienią 2010 r. Każdy z uczestników zostanie objęty 5-dniowym szkoleniem w ramach dwu modułów tematycznych. Na jednego uczestnika przypada łącznie 38 godzin dydaktycznych (wykładów oraz warsztatów praktycznych), w ramach dwóch sesjach szkoleniowych: sesji dwudniowej (Moduł I System prawny w UE) oraz sesji trzydniowej (Moduł II: Instytucje oraz proces decyzyjny w UE).

Szkolenia zrealizuje Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. KSAP zaangażuje na potrzeby projektu wysokiej klasy specjalistów związanych z różnymi ośrodkami naukowo-badawczymi i szkoleniowymi, zarówno krajowymi, jak i zagranicznymi, a także ekspertów będących przedstawicielami instytucji UE (Sekretariatu Generalnego Rady UE, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego lub stałych przedstawicielstw przy UE).

Projekt pt. „Specjalistyczne szkolenie z zakresu praktycznych aspektów uczestnictwa polskiej administracji rządowej w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej” realizowany jest wspólnie przez UKIE i Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Grupą docelową w projekcie jest 1200 przedstawicieli administracji publicznej – pracowników ministerstw i urzędów centralnych włączonych w zarządzanie procesem decyzyjnym w UE, którzy na czas trwania prezydencji RP w Radzie UE obejmą funkcje: przewodniczących i ich zastępców w grupach roboczych, koordynatorów merytorycznych/delegatów krajowych, koordynatorów merytorycznych w resortach. Szkolenia obejmą również urzędników pełniących te funkcje w Stałym Przedstawicielstwie RP przy UE. Szkolenie składa się z trzech następujących modułów:

Moduł I: Uczestnictwo oraz przewodzenie grupom roboczym Rady UE;

Moduł II: Szkolenie z zakresu technik negocjacyjnych w środowisku europejskim oraz umiejętności interpersonalnych;

Moduł III: Przygotowanie kadr polskiej administracji do efektywnego wypełniania zadań wynikających z udziału w procesie decyzyjnym.

⁴ Por. *Program Przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej* przyjęty przez RM dnia 13 stycznia 2009 r.

Przewodniczący oraz ich zastępcy w grupach roboczych Rady UE, personel Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej (wg funkcji sprawowanych w Korpusie prezydencji) oraz delegaci krajowi/koordynatorzy merytoryczni wezmą udział w dwóch sesjach szkoleniowych (moduł I i II,); koordynatorzy organizacyjni – jedna sesja szkoleniowa (moduł III). Szkolenia będą odbywały się w języku angielskim.

Wykonawca zostanie wyłoniony zgodnie z ustawą prawo zamówień publicznych. Będzie wybrany spośród instytucji zagranicznych mających doświadczenie w szkoleniu kadr na potrzeby prezydencji innych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Specjalistyczne szkolenia dla pracowników administracji publicznej z zakresu nauki języka angielskiego oraz francuskiego dla celów sprawowania przez Polskę Przewodnictwa w Radzie UE w II połowie 2011 r. będą skierowane do członków korpusu prezydencji.

Szkolenia z języka angielskiego są obowiązkowe, przy czym wykonawca zamówienia przeprowadzi kwalifikację uczestników szkoleń, a osoby, które w pierwszym teście osiągną wymagany poziom dla danej funkcji (tj. przewodniczący, zastępca, delegat krajowy – minimum C1, koordynator merytoryczny, koordynator organizacyjny – B2) nie muszą podejmować nauki. Po testach kończących każdy z semestrów w przypadku osiągnięcia zakładanego poziomu można również nie kontynuować nauki.

Szkolenia z języka francuskiego są nieobowiązkowe. Szkolenia z j. francuskiego w kraju będą dofinansowane przez Międzynarodową Organizację Frankofonii.

Ponadto w Programie przygotowań przewidziano następujące szkolenia:

- szkolenia dla ministrów i wiceministrów – 2011; krótkie, intensywne szkolenie przed prezydencją we współpracy m.in. z Sekretariatem Generalnym Rady;
- szkolenia dla rzeczników prasowych oraz pracowników wydziałów komunikacji – 2010–2011 r.:
 - instytucje UE: organizacja i kompetencje, udział w procesie decyzyjnym,
 - aktualne zagadnienia polityczne UE;
- szkolenia dla oficerów łącznikowych – 2011 r.:
 - instytucje UE: organizacja i kompetencje, udział w procesie decyzyjnym,
 - szkolenia z protokołu dyplomatycznego,
 - organizacja, bezpieczeństwo, transport);
- szkolenia dla asystentów organizacyjnych, wolontariuszy i in. (m.in. służby ochrony) – 2011 r.:
 - szkolenia z protokołu dyplomatycznego,
 - organizacja, bezpieczeństwo, transport;
- szkolenia z protokołu dyplomatycznego dla przewodniczących, zastępców, delegatów narodowych i koordynatorów merytorycznych – 2010–2011 r.⁵

2. Doświadczenia innych państw

W drugiej części tekstu zaprezentowane zostały doświadczenia szkoleniowe innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Część z nich sprawowała już prezydencję, część się do tego przygotowuje. Długoletni członkowie wspólnoty mają już za sobą wiele prezydencji, mimo to wciąż przygotowują do nich nowych urzędników.

⁵ Por. *Program Przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej* przyjęty przez RM dnia 13 stycznia 2009 r.

2.1. Holandia (prezydencja 2004)

Była to jedenasta holenderska prezydencja we wspólnocie. Zorganizowano szkolenia dla przewodniczących grup, wydzielone szkolenia dotyczyły Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Szkolenia składały się z trzech modułów po 1–2 dni i zawierały elementy symulacji obrad. Jeśli chodzi o języki odbyły się nieobowiązkowe kursy z j. francuskiego.

Dla MSZ zorganizowano szkolenia dotyczące priorytetów i prezydencji, a także odbyły się specjalne spotkania z udziałem ambasadorów (na 4–6 miesięcy przed prezydencją).

2.2. Austria (prezydencja 2006)

Była to druga prezydencja w Radzie UE tego kraju. Za szkolenia odpowiadały Szkoła Administracji oraz Akademia Dyplomatyczna, do programu szkoleń włączono wizyty w Brukseli. Cykl seminariów szkoleniowych dla urzędników administracji federalnej pod kątem ich uczestnictwa w pracach prezydencji rozpoczęto na niemal dwa lata przed objęciem prezydencji. Program szkoleń językowych obejmował język angielski (krótkie, intensywne) oraz język francuski – 2 semestry lub kurs intensywny. Szkolenia miękkie obejmowały zarządzanie i komunikację (prowadzenie rozmów/negocjacji/posiedzeń), seminarium 2-dniowe (symulacja, studia przypadków). Seminarium dotyczące ram instytucjonalnych UE (1–2 dni) obejmowało tematy do wyboru – przebieg postępowań, współpraca instytucji.

W ramach szkoleń przygotowano także specjalne seminarium dla pracowników Stałego Przedstawicielstwa w Brukseli.

2.3. Finlandia (prezydencja 2006)

Była to druga fińska prezydencja. Przeszkolono jedynie 200 osób (przewodniczący grup roboczych), przed pierwszą prezydencją program objął 800 osób. Szkolenia językowe obejmowały angielski i francuski. Ponadto szkolono z procesu decyzyjnego UE wszystkie resorty z wyjątkiem MSZ, który ma własny system szkolenia. Szkolenia odbywały się w kraju i za granicą. Szczególnie przygotowano się do współpracy z poszczególnymi Dyrekcjami Komisji Europejskiej, Parlamentem Europejskim i Sekretariatem Rady. Sesje szkoleniowe odbywały się w każdy piątek. Szkolenie dla SP z procedury decyzyjnej przeprowadziło *Center for Political Diplomatic Studies UK*. Zorganizowane zostały kursy językowe (angielski i francuski) oraz kursy z zakresu procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej. Przeprowadzono także szkolenia dla kierownictw ministerstw.

2.4. Niemcy (prezydencja 2007)

Była to dwunasta prezydencja niemiecka, mimo to Niemcy uważali, iż niezbędne jest profesjonalne przeszkolenie w zakresie technik negocjacji oraz innych tzw. miękkich umiejętności (ok. 450 urzędników niemieckich przeszło tego typu przeszkolenia). Szkolenia dla przewodniczących grup organizowała także w Niemczech Państwowa Akademia Administracji Publicznej, 1-dniowe szkolenia oferował Sekretariat Generalny Rady (pro-

cedura współdecydowania), a także komercyjne firmy szkoleniowe (np. *Center for European Negotiation and Decision-Making* w Brukseli).

2.5. Portugalia (prezydencja 2007)

Była to trzecia prezydencja portugalska. Szkolenia pracowników realizowane były w semestrze poprzedzającym prezydencję. MSZ wystąpił do ministerstw z prośbą o określenie potrzeb szkoleniowych dla przewodniczących, uczestników grup roboczych i pracowników zaangażowanych w prace prezydencji, również na poziomie administracyjnym. Szkolenia dotyczyły głównie prowadzenia grup roboczych. Organizowano też staże zagraniczne.

2.6. Słowenia (prezydencja 2008)

Słowenia była pierwszym państwem członkowskim z przyjętych w 2004 r., które sprawowało prezydencję w Radzie UE. Szkolenia centralne zostały powierzone Akademii Administracji (działającej pod auspicjami Ministerstwa Administracji Publicznej). W poszczególnych grupach (ministrowie-sekretarze stanu; dyrektorzy generalni; przewodniczący, zastępcy; delegaci narodowi, eksperci asystenci; administracja; rzecznicy prasowi, PR; koordynatorzy; tłumacze) szkolenia były podzielone na wiedzę, umiejętności, języki. Szkolenia prowadziły instytucje zagraniczne na podstawie umów dwustronnych oraz przetargów (m.in. *Europaen Institute of Public Administration* – EIPA, *Centre des études européennes de Strasbourg* – CEES, Akademia Dyplomatyczna w Wiedniu). W seminariach uczestniczyło 2775 urzędników. Trwały od maja 2006 r. Szkolenia odbywały się w Słowenii oraz w Brukseli (dla SP RS). Dla urzędników politycznych w 2007 r. zorganizowano konsultacje z ich odpowiednikami z Wielkiej Brytanii, Danii, Irlandii oraz Austrii. W spotkaniach uczestniczyli również przedstawiciele Sekretariatu Generalnego Rady oraz Komisji Europejskiej. Szkolenia specjalistyczne z języka francuskiego zostały przeprowadzone przy współpracy z CEES. Wielomiesięczny program szkoleń z francuskiego i angielskiego prowadziła Akademia Administracji. Szkolenia dla rzeczników prasowych odbyły się już we wrześniu i grudniu 2006 oraz od stycznia do maja 2007 r.

Szkolenia objęły nawet 10% administracji tego niewielkiego kraju, a prezydencja była dużym wyzwaniem, któremu Słowenia podołała.

2.7. Czechy (prezydencja 2009)

Czechy przejęły prezydencję po doświadczonym państwie – Francji, ale mimo wszystko w warstwie urzędniczej podołały zadaniu. Szkolenia organizowane były przez czeski Instytut Administracji Publicznej oraz partnerów zagranicznych, wśród nich m.in. *Institute of Public Administration* (IPA) z Irlandii oraz *The Centre for European Negotiation and Decision-making* (CENAD) z Brukseli. Korpus prezydencji tworzyli: przewodniczący grupy roboczej, z-ca przewodniczącego, ekspert, analityk, służby pomocnicze.

Republika Czeska korzystała z pomocy (także finansowej) Francji w zakresie szkoleń językowych (szkolenia językowe rozpoczęły się ok. 2 lat przed prezydencją). Szkolenia odbywały się także w ramach wizyt studyjnych w innych państwach członkowskich.

2.8. Szwecja (prezydencja 2009)

Jest to druga szwedzka prezydencja. Szwedzi przeszkolili przed nią 600 osób.

Sekretariat ds. Rozwijania Kompetencji prowadził szkolenia (miękkie i z zakresu znajomości j. francuskiego). Wiedzę o procedurach przekazywano przed pierwszą prezydencją, a j. angielski nie wymagał doszkalania.

2.9. Węgry (prezydencja w pierwszej połowie 2011)

Węgry będą sprawowały prezydencję przed Polską. Liczebność korpusu prezydiального oceniono na 750–800 osób – wykonujących podczas półrocza prezydencji i roku ją poprzedzającego wyłącznie zadania prezydenckie, a w trakcie sprawowania prezydencji dodatkowo 350–400 koordynatorów tematów oraz 80 referentów. Szkolenia skierowane są do urzędników wykonujących zadania związane z przygotowaniem do prezydencji i jej sprawowaniem (uczestniczący w obradach grup roboczych, ale również odpowiadających za koordynację i przygotowania logistyczne), koordynatorów tematów oraz polityków. Szkolenia podzielono na: językowe (szkolenia z języków: angielskiego, francuskiego – współpraca z Międzynarodową Organizacją Frankofonii), z wiedzy o UE oraz miękkich umiejętności.

Szkolenia z wiedzy podzielono na poziomy (podstawowy i zaawansowany). Dla podstawowego formą szkolenia jest wykład, dla zaawansowanego także seminarium. Szkolenia językowe mają za zadanie przygotować urzędników do wykonywania zadań podczas prezydencji w języku obcym. Szkolenia zawierają elementy języka specjalistycznego. Węgrzy zakładają co najmniej pasywną znajomość języka francuskiego. W korpusie mogli znaleźć się urzędnicy z co najmniej średnią znajomością języka angielskiego.

Szkolenia kompetencyjne (miękkie) będą zawierać w sobie następujące elementy: zdolność planowania, myślenie strategiczne (analityczne i koncepcyjne); rozwiązywanie zadań i problemów; motywacja do osiągania celu; komunikacja; umiejętność podejmowania decyzji; praca pod napięciem psychicznym, odporność na stres; gotowość do współpracy, elastyczność; zdolność łagodzenia konfliktów; umiejętność negocjacji. Dla SP Republiki Węgierskiej przewidziano szkolenia w Budapeszcie oraz częściowo w Brukseli (miękkie) rozważa się także wykorzystanie e-learningu. Część szkoleń ma charakter resortowy i zostanie przeprowadzona przez właściwe resorty w takich dziedzinach jak rolnictwo, ochrona środowiska itd.

3. Podsumowanie

Analizując programy szkoleń poszczególnych państw przygotowujących swoje kadry do obsługi prezydencji można wyróżnić wspólne dla nich elementy. Szkolenia generalnie podzielone są na trzy bloki:

- szkolenia językowe (w różnym zakresie i formie, ale najczęściej z języka angielskiego i francuskiego);
- szkolenia z wiedzy o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;

- szkolenia miękkie, praktyczne – zwykle w formie seminariów i treningów przeprowadzane przez instytucje posiadające doświadczenie w tej materii.

Szkolenia dostosowane są do grupy odbiorców, którą tworzą osoby zajmujące się przygotowaniem do prezydencji w sferze organizacyjnej, programowej, logistycznej, jak również osoby zaangażowane w sprawowania prezydencji (uczestniczący w obradach oraz przewodniczący grupom roboczym). Kolejne pojawiające się grupy, to urzędnicy polityczni, rzecznicy prasowi i osoby odpowiedzialne za komunikację oraz tłumacze.

Szkolenia adresowane są do urzędników, którzy w codziennej pracy zajmują się kwestiami europejskimi i na czas prezydencji wchodzi w nową rolę – przewodniczących grup. Oczywiście zakładane są dla nich pewne umiejętności „wejściowe”, w Polsce np. znajomość języka angielskiego na poziomie średniozaawansowanym. Ponadto szkolone są osoby mające zajmować się organizacją i logistyką, choć niektóre państwa decydują się na swoisty *outsourcing* i poszukują osób z odpowiednim doświadczeniem na rynku (Szwecja). Szkoli się też urzędników/dyplomatów by na czas przewodnictwa byli wyrażicielami opinii nie tylko państwa, ale i prezydencji. Szczególne znaczenie mają szkolenia dla urzędników politycznych. Choć należy zauważyć, iż szkolenie jest być może zbyt daleko idącym terminem. Zazwyczaj urzędnicy polityczni (w Polsce od poziomu podsekretarza stanu) spotykali się z osobami, które miały podobne doświadczenia z innych państw, dopuszczalną formą jest również *coaching*. Dla osób na wysokich stanowiskach przewidziano też indywidualne szkolenia językowe. Kolejną grupą, która jest szkolona przed prezydencją są oficerowie łącznikowi (*liason officers*). Są to osoby zatrudnione przed prezydencją, które dla przybywających do kraju delegacji stanowią „twarz prezydencji”. Osoby (najczęściej studenci ostatnich lat bądź absolwenci) muszą znać języki obce (kraju prezydencji, delegacji oraz angielski lub francuski), a ich szkolenie obejmuje elementy protokołu dyplomatycznego oraz zagadnienia związane z organizacją danej prezydencji.

Szkolenia to tylko jeden z elementów przygotowań do prezydencji, niemniej jednak biorąc pod uwagę jak istotni są ludzie w całym procesie przygotowań i sprawowania prezydencji, jest to element niezwykle ważny. Polski program szkoleniowy dopiero się rozpoczął, a ponieważ w jego planowaniu wykorzystano zarówno doświadczenia innych państw, jak i badania potrzeb w tym zakresie, jest nadzieja, iż przyczyni się on do sukcesu polskiej prezydencji w 2011 r.⁶

⁶ W opracowaniu pomocne były następujące pozycje bibliograficzne: *Report on the Slovenian Presidency of the EU Council (1 January–30 June 2008)*, Ljubljana, 3 July 2008, http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/predsedovanje_eu/REPORT_ON_THE_SLOVENIAN_PRESDENCY_OF_THE_EU_COUNCIL.pdf (dostęp w dniu 27.08.2009 r.); materiały własne UKiE oraz MSZ.

Monika Izydorczyk

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej

Zarządzanie kryzysowe podczas przewodnictwa w Radzie UE

Sukces każdej prezydencji zależy od odpowiedniego doboru priorytetów, umiejętności wykorzystania procedur unijnych, a także od przygotowania kadr oraz administracji państwowej do organizacyjnego i logistycznego wysiłku związanego z przewodnictwem w Radzie UE. Ponadto, sprawne zarządzanie bieżącymi pracami różnych formacji Rady oraz umiejętność realizacji agendy programowej podczas 6-miesięcznego przewodnictwa to kluczowe kwestie dla wypełnienia przez prezydencję ról, wynikających z jej umiejscowienia w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej¹.

Jednak jednym z podstawowych czynników, który decyduje o późniejszej ocenie przewodnictwa danego państwa w Radzie UE jest umiejętność radzenia sobie z sytuacjami nieprzewidywanymi i kryzysami. Zarządzanie kryzysowe oraz odpowiednie przygotowanie państwa sprawującego prezydencję na kryzysy polityczne, ekonomiczne lub nieprzewidywane sytuacje innego rodzaju to warunek konieczny dobrego przygotowania i przeprowadzenia przewodnictwa w Radzie UE. Świadczą o tym niedawne doświadczenia prezydencji francuskiej, która już na początku swojej kadencji mierzyła się np. z konfliktem w Gruzji oraz z narastającym kryzysem finansowym, a także doświadczenia czeskie. Prezydencja czeska nie tylko już pierwszego dnia aktywnie przystąpiła do negocjacji między Ukrainą a Rosją odnośnie przerwanych dostaw gazu, ale także i w późniejszych fazach swojego przewodnictwa musiała zmierzyć się z szeregiem kryzysów o wymiarze tak wewnętrznym, jak i zewnętrznym².

System zarządzania kryzysowego Unii Europejskiej to szereg niezwykle wyrafinowanych mechanizmów, polegających na połączeniu międzyrządowych oraz wspólnotowych elementów polityki unijnej. Ze strony Unii Europejskiej w ich tworzeniu bierze udział wiele instytucji o różnych, często nachodzących na siebie się kompetencjach. Wielość instytucji odpowiedzialnych za planowanie i implementację polityk, a także różne szczeble, na których polityki te są formułowane stanowią wyzwanie dla każdego państwa przewodniczącego pracom UE. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, prezydencja musi potrafić efektywnie współdziałać z szeregiem instytucji UE, biorąc jednocześnie pod uwagę narodowe stanowiska członków UE oraz negocjując kompromisy.

¹ Przykładowy opis ról prezydencji (mediator, ustanawiający agendę – tzw. „agenda setter”, reprezentant UE na zewnątrz, lider polityczny) oraz czynników, które wpływają na udaną prezydencję w: L. Quaglia, E. Moxon-Browne, *What makes a good presidency? Italy and Ireland Compared*, „Journal of Common Market Studies” 2006, vol. 44, No 2, s. 350–352 oraz J. Tallberg, *Leadership and negotiation in the European Union*, Cambridge University Press 2006.

² D. Kral, V. Bartovic, V. Rihackova, *The 2009 Czech EU Presidency: Contested Leadership at a time of Crisis*, Swedish Institute for European Policy Studies, maj 2009, s. 3, 6, 36–39.

Rola oraz pozycja prezydencji w odniesieniu do holistycznie rozumianego zarządzania kryzysowego – tj. reakcji na kryzysy tak polityczne, ekonomiczne, ekologiczne, jak i kłęski żywiołowe – nie są wystarczająco opisane w literaturze przedmiotu, choć prezydencja pełni często centralną rolę w procesie przygotowywania i implementacji działań związanych z reagowaniem kryzysowym. Większość badaczy koncentruje się bądź ogólnie na roli prezydencji i jej umiejscowieniu w strukturze instytucjonalnej UE, lub na opisowym przedstawianiu priorytetów poszczególnych prezydencji i historii ich realizacji. Z kolei analizy i opracowania naukowe dotyczące zarządzania kryzysowego UE odnoszą się przede wszystkim do II filaru (Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa) i związane są z dość wąsko ujętą definicją kryzysu, przede wszystkim jako kryzysu politycznego lub o charakterze militarnym³.

1. Zarządzanie kryzysowe – definicja

W kontekście Unii Europejskiej zarządzanie kryzysowe bywa często definiowane w sposób ograniczony, tylko jako specyficzny instrument w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Pojawia się ono również jako szerszy koncept, podczas dyskusji nad problematyką rozwiązywania konfliktów oraz zapobiegania konfliktom. W takim ujęciu ten obszar polityki dotyczy głównie aktywności instytucji UE oraz państw członkowskich w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (filar II) i Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych (filar III).

Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie problematyki zarządzania kryzysowego prezydencji w nieco szerszym aspekcie, zgodnym z szeroką definicją kryzysu jako każdej poważnej, gwałtownej i niekorzystnej zmiany o przełomowym znaczeniu. Zgodnie z tak szeroką definicją, przyczyny oraz zakres kryzysu mogą być różne – od naturalnych, politycznych, poprzez ekonomiczne, ekologiczne oraz militarne. Reakcje związane z zarządzaniem kryzysowym wymagać będą w związku z tym kompleksowych działań, angażujących wszystkie filary UE oraz szereg tak instytucji, jak i działań skoncentrowanych na poszczególnych państwach członkowskich. Jak wskazuje podejście Szwecji, sprawującej obecnie przewodnictwo w Radzie UE, niezwykle istotna jest prewencja oraz szeroka definicja kryzysów, które będą się pojawiać i na które prezydencja musi być przygotowana⁴. Zarządzanie sytuacją kryzysową dotyczyć powinno zarówno opanowania i wyjścia z sytuacji kryzysowej, jak i przygotowania się na ewentualność jej zaistnienia. Z perspektywy prezydencji obejmuje ono więc szereg działań tak w kraju, jak i na arenie UE. Wymaga koordynacji pomiędzy instytucjami ponad-narodowymi oraz instytucjami narodowymi. Późniejsza konstruktywna rola prezydencji w czasie kryzysu jest wprost-proporcjonalna do dobrego przygotowania i opisanie ról, schematów reakcji, mechanizmów koordynacji już na etapie procesu przygotowań do przewodnictwa.

³ Por. *Civilian crisis management: the EU way*, (ed.) A. Nowak, Chaillot Paper n. 90, Institute for Security Studies, June 2006.

⁴ C. Malmstrom, *Crisis Management in the EU and the Swedish Presidency*, European Policy Centre, Bruksela 18 maja 2009, dostępne na www://regeringen.se.

2. Planowanie i reagowanie. Przykład prezydencji czeskiej

Charakterystyczny dla sytuacji kryzysowej jest element zaskoczenia. Zwykle trudno jest przewidzieć dynamikę rozwoju wypadków po zaistnieniu sytuacji kryzysowej, a także prawidłowo w pełni ocenić, jakie skutki będą miały podjęte decyzje i przyjęte rozwiązania. W wypadku zdecydowanego rozwoju sytuacji kryzysowej, instytucje oraz osoby zaangażowane w proces reagowania na kryzys działają pod silną tak presją czasu, jak i otoczenia (np. opinii publicznej), co w znacznym stopniu utrudnia obiektywny osąd, identyfikację zagrożeń oraz skuteczne radzenie sobie z nimi. W związku z tym, ważnym aspektem przygotowań do działań prezydencji na forum UE, mających na celu sprawne przygotowanie się do przewodnictwa w Radzie UE jest identyfikacja:

- potencjalnych kryzysów politycznych;
- potencjalnych kryzysów gospodarczych i społecznych;
- kryzysów i konfliktów militarnych;
- klęsk żywiołowych (tj. identyfikacja terytoriów zagrożonych klęską żywiołową i rodzajów klęsk);

Są to ważne czynniki zewnętrzne, wpływające na możliwości realizacji zaplanowanej uprzednio agendy programowej prezydencji. Choć do końca żadna z prezydencji nie może się przygotować w pełni np. do klęski żywiołowej, to można jednak podjąć konkretne działania mające na celu zabezpieczenie odpowiednich zasobów ludzkich i materialnych, a także opisanie odpowiednich mechanizmów i procedur. Do tego typu przygotowań należy zaliczyć np. stworzenie bazy osób, z którymi należy się skontaktować na wypadek każdego z rodzajów sytuacji kryzysowej, wyznaczenie koordynatorów odpowiedzialnych za przepływ informacji, określenie zasobów kadrowych i biurowych, wprowadzenie odpowiedniego systemu łączności (gorące linie, wideokonferencje), analiza i odpowiednia zmiana procedur powiadamiania o incydentach, analiza procedur współpracy prezydencji z innymi podmiotami podczas kryzysów. Niezbędna jest także identyfikacja potencjalnych problemów na przykład tam, gdzie kompetencje instytucji się zazębiają, bądź nie są w pełni określone⁵. Biorąc pod uwagę doświadczenia prezydencji czeskiej, która już na początku swojego przewodnictwa musiała negocjować porozumienie w sprawie zakończenia kryzysu gazowego, widać, jak bardzo niezbędna jest postawa pro-aktywna oraz szybkość reakcji. 1 stycznia 2009 r. Rosja wstrzymała dostawy gazu na Ukrainę. Ponieważ był to także pierwszy dzień przewodnictwa Republiki Czeskiej w Radzie Unii Europejskiej, pierwsza deklaracja prezydencji czeskiej dotyczyła właśnie kryzysu gazowego. Ówczesny premier Czech Miroslaw Topolánek natychmiast nawiązał kontakty zarówno z Rosją, jak i Ukrainą, a także Komisją Europejską oraz państwami członkowskimi UE. Wykorzystując dostępne mechanizmy reagowania kryzysowego, już w pierwszym tygodniu stycznia zwołano nadzwyczajne posiedzenie COREPER II oraz kryzys gazowy omówiono na łamach Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa (PSC)⁶. Kilka dni później prezydencja czeska zorganizowała nadzwyczajne spotkanie Rady UE w formacji Rady UE ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, na którym przedyskutowano wspólny plan

⁵ Na temat eklektycznej struktury UE odnośnie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz zazębiających się kompetencji różnych instytucji zob. P. Rieker, *The EU as a Security Actor: the development of political and administrative capabilities*, 725 Working Paper, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo 2007.

⁶ D. Kral, V. Bartovic, op. cit., s. 65 oraz informacje ze strony internetowej (kalendarza) prezydencji czeskiej <http://www.eu2009.cz>.

działań, w tym propozycję wysłania na Ukrainę unijnej misji obserwacyjnej. Podczas spotkania uzgodniono konieczność podjęcia szeregu działań długofalowych. Najtrudniejszym zadaniem prezydencji czeskiej była jednak mediacja z Rosją oraz Ukrainą tak, aby obie strony konfliktu zgodziły się na misję obserwacyjną UE oraz na podpisanie porozumienia, mającego na celu natychmiastowe podjęcie dostaw gazu. Sytuacja wymagała bezpośredniej mediacji i dużego zaangażowania czeskiego premiera, który następnego dnia po szczycie GAERC udał się z wizytą do regionu oraz pozostał osobiście zaangażowany praktycznie aż do zakończenia kryzysu⁷. Powyższa sytuacja ukazuje, jak duża odpowiedzialność spoczywa na prezydencji w przypadku zaistnienia sytuacji nieprzewidzianych. Presja czasu oraz konieczność koordynacji z wieloma podmiotami procesu politycznego (tak w samej UE, jak również na zewnątrz) to wyzwanie szczególnie w przypadku, gdy kryzys ma miejsce już na początku przewodnictwa w Radzie UE. Stąd wynika konieczność przygotowania procedur łączności i koordynacji działań. Ta ostatnia koncentrować się powinna na następujących szczeblach:

- koordynacja na poziomie krajowym (np. między Kancelarią Premiera a Ministerstwem Spraw Zagranicznych, między Ministerstwem Spraw Zagranicznych a zaangażowanymi resortami, między stolicą a stałym przedstawicielstwem prezydencji w Brukseli);
- koordynacja na poziomie narodowym/państw członkowskich UE (prezydencja a państwa członkowskie UE, konsultacje bilateralne oraz multilateralne);
- koordynacja na poziomie instytucji UE (prezydencja a pozostałe instytucje UE).

3. Prezydencja a zarządzanie kryzysowe w systemie UE

Przesłanką do ustanowienia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w ramach UE były zmiany w ładzie międzynarodowym w Europie i na świecie. Wiązało się to także z powstawaniem wyzwań i zagrożeń nowego typu, a także koniecznością przygotowania spójnej reakcji na sytuacje kryzysowe. Rozwój mechanizmów reagowania kryzysowego oraz ustanawianie odpowiednich organów i procedur zapoczątkowane zostały pod koniec lat 90-tych, wraz z rozwojem Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE, a także Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa⁸. Od tego czasu UE rozwinęła szeroki wachlarz „twardych” i „miękkich” narzędzi, które pozwalają jej interweniować w różnych fazach konfliktów zbrojnych, kryzysów politycznych, a także udzielać pomocy humanitarnej na wypadek klęsk żywiołowych oraz kryzysów innego typu. Choć w kwestiach odnoszących się do prewencji większe kompetencje ma zdecydowanie Komisja Europejska, to podczas samego kryzysu rola prezydencji wzrasta, a często jest wręcz kluczowa ze względu na pozycję lidera prac UE oraz mediatora. Sprawowanie przewodnictwa w formacjach Rady, a także przewodzenie negocjacom na forach dyplomatycznych (Komitet Stałych Przedstawicieli – COREPER II oraz COREPER I, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa) oraz organach przygotowawczych Rady (grupy robocze, komitety traktatowe) dają prezydencji „miękką” władzę oraz wpływy, umożliwiające negocjowa-

⁷ D. Kral, V. Bartovic, op. cit., s. 67–68.

⁸ R. Zięba, *Koncepcja bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, w: R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

nie i zawieranie kompromisów, szczególnie istotne w sytuacjach wymagających szybkiej reakcji. Ponadto prezydencja ma wtedy możliwość zainicjowania pewnych działań oraz takiego ułożenia agendy obrad poszczególnych formacji Rady, aby dostosować ją do potrzeb sytuacji⁹.

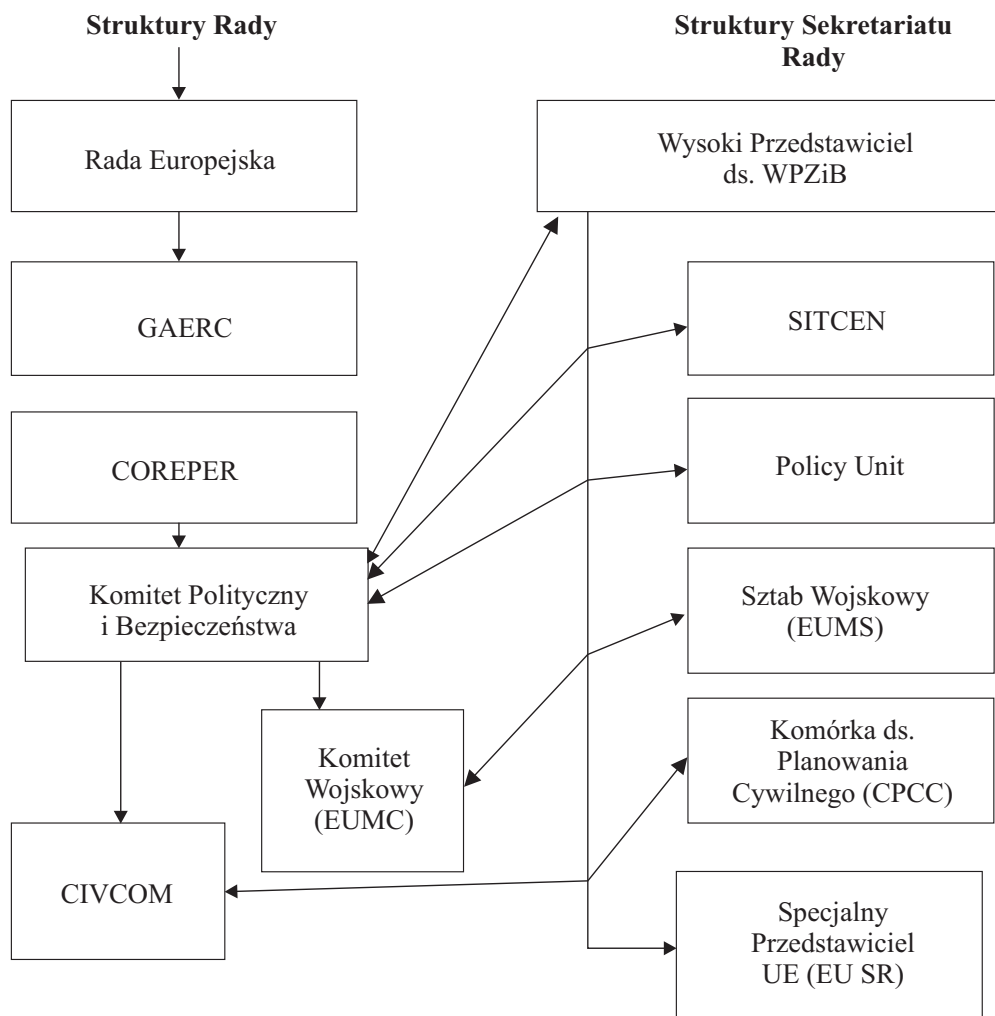
Zarządzanie kryzysowe, w zależności od rodzaju kryzysu oraz jego definicji, rozciąga się na wszystkie trzy filary unijnej polityki, ze szczególnym naciskiem na filar drugi oraz trzeci, obejmujące bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Zakres odpowiedzialności oraz działania prezydencji w dużym stopniu zależą od tego, jakiego obszaru polityki UE dotyczy dane działanie. Pomoc rozwojowa, kwestie handlu, działania mające na celu ochronę środowiska odnoszą się do filaru pierwszego, obszaru polityk wspólnotowych gdzie więcej kompetencji przyznanych zostało Komisji Europejskiej.

W ramach samych struktur Rady, którym prezydencja ma za zadanie przewodniczyć przez 6 miesięcy, istnieje szereg instytucji odpowiedzialnych za planowanie oraz reagowanie kryzysowe. Podstawowe prace w zakresie stosunków zewnętrznych oraz polityki zagranicznej, przygotowujące późniejsze decyzje Rady, prowadzone są na forum wspomnianego wcześniej Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER), który zbiera się raz-dwa razy w tygodniu. Z myślą o skuteczniejszym reagowaniu na kryzysy międzynarodowe, na podstawie Traktatu z Nicei w 2001 roku utworzono Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (PSC), w skład którego wchodzi ambasadory państw członkowskich w stałych przedstawicielstwach w Brukseli. PSC odgrywa wiodącą rolę w określaniu sposobów reagowania UE w obliczu sytuacji kryzysowej i realizacji działań operacyjnych w tym zakresie, przyjmując m.in. zalecenia i opinie Komitetu Wojskowego Unii Europejskiej (EUMC) oraz Komitetu ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysowego (CIVCOM). Obok Komitetu Wojskowego UE funkcjonuje także Sztab Wojskowy Unii Europejskiej (EUMS), składający się z ekspertów krajowych oddelegowanych do sekretariatu Rady przez państwa członkowskie. W 1997 roku Traktat z Amsterdamu powołał urząd Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, połączony z urzędem Sekretarza Generalnego Rady. Jego rolą jest wspomaganie prezydencji w wytyczaniu kierunków polityki zagranicznej i obrony. Prowadzi też, z ramienia Rady, dialog polityczny z państwami spoza UE. Wysokiego Przedstawiciela wspierają specjaliści przedstawiciele Unii Europejskiej – mianowani przez Radę na jego wniosek i odpowiedzialni za wytyczanie celów unijnej polityki zagranicznej i pomoc w ich realizacji na całym świecie¹⁰. Ponadto w Sekretariacie Generalnym Rady utworzono *Jednostkę planowania polityki i wczesnego ostrzegania (Policy Unit)*, której zadaniem jest monitoring międzynarodowych wydarzeń politycznych oraz ostrzeganie Wysokiego Przedstawiciela i Radę o grożących kryzysach i badanie ich ewentualnych skutków dla UE. Jednostka analizuje również ewentualne warianty działań, jakie Unia może podjąć; dzięki temu Unia może reagować szybciej i skuteczniej. Ponadto, od 2003 roku działa *Wspólne Centrum Sytuacyjne (SITCEN)*; jego kadra to urzędnicy cywilni i oficerowie wojskowi. Dostarcza ono wczesnych ostrzeżeń, monitoruje i ocenia sytuację, prowadzi całodobowy

⁹ Szerzej o przywództwie prezydencji w negocjacjach na forum UE w: D. Metcalfe, *Leadership in European Union Negotiations: the Presidency of the Council*, „International Negotiations” 1998, No. 3, Kluwer Law International, s. 413–432.

¹⁰ Obecnie funkcje pełni jedenastu specjalnych przedstawicieli. Wysoki przedstawiciel mianował też kilku osobistych przedstawicieli do konkretnych spraw, takich jak nierozprzestrzenianie broni masowego rażenia, prawa człowieka i zagadnienia parlamentarne. Por. <http://www.consilium.europa.eu/>.

dyżur jako operacyjny punkt kontaktowy oraz stanowi zaplecze dla kryzysowych grup zadaniowych. Poniższy schemat ukazuje przybliżony układ struktur, odpowiedzialnych za proces kształtowania decyzji politycznych w aspekcie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym za zarządzanie kryzysowe:



Schemat 1. Struktury odpowiedzialne za wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, w tym za zarządzanie kryzysowe. Opr. Eva Gross¹¹

Należy zaznaczyć, że jest to bardzo uproszczony zarys układu funkcjonujących obecnie powiązań instytucjonalnych. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony zarówno Sekretariat Generalny Rady, jak i struktury Rady ulegną modyfikacji w wyniku postanowień o ustanowieniu m.in. funkcji stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej, powołaniu

¹¹ E. Gross, *The EU and the Comprehensive Approach*, Danish Institute for International Studies, DIIS Report 2008:13, s. 21.

Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz utworzeniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych¹².

4. Zarządzanie kryzysowe – przygotowania do polskiej prezydencji

Podczas opracowywania systemu zarządzania kryzysowego oraz przygotowania reakcji polskiej prezydencji w 2011 roku na kryzysy niezbędne jest umiejętne zaplanowanie działań, według podziału na fazy zarządzania kryzysowego. Jak wspomniano wcześniej, istotną kwestią jest identyfikacja potencjalnych kryzysów oraz analiza ich konsekwencji. Ma to na celu zredukowanie prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz ograniczenie jej ewentualnych negatywnych skutków. Proponowane niektóre działania w odniesieniu do tej pierwszej fazy zarządzania kryzysowego to, w odniesieniu do polskiej prezydencji:

- analiza kryzysów na świecie i zagrożeń, jakie stwarzają;
- regularny monitoring sytuacji politycznej i gospodarczej (globalnie) pod kątem możliwości wystąpienia kryzysu;
- analiza doświadczeń i reakcji na kryzysy innych prezydencji;
- zapewnienie mechanizmów koordynacji;
- edukacja osób zaangażowanych w przeprowadzenie prezydencji w zakresie reagowania kryzysowego pod kątem prezydencji.

Druga faza opracowywania systemu zarządzania kryzysowego oraz zarządzania sytuacją kryzysową to przygotowanie odpowiednich planów reagowania kryzysowego, w tym systemu komunikacji oraz szybkiego i niezakłóconego przepływu informacji. Komunikacja powinna obejmować także działania w obszarze komunikacji oraz kontaktów z mediami w wypadku wystąpienia sytuacji oraz wydarzeń nieprzewidzianych, wobec których oczekiwana jest publiczna reakcja prezydencji. Kardynalne znaczenie będą mieć proaktywność, rzetelność, dostępność.

Należy spodziewać się, że konieczność podjęcia działań w obszarze komunikacji kryzysowej wystąpi w przypadku:

- kryzysów o skali globalnej (konieczność skutecznej współpracy ze służbami odpowiedzialnymi za komunikację w KE, SG Rady, wybranych agencjach UE oraz organizacjach międzynarodowych np. organizacjach regionalnych);
- kryzysów o skali regionalnej (konieczność współpracy z ww. instytucjami oraz instytucjami/organizacjami regionalnymi);
- kryzysów wewnętrznych tj. w kraju (w tym przypadku kluczowa jest spójna polityka komunikacyjna prowadzona przez administrację państwową wobec własnego społeczeństwa, innych państw członkowskich, instytucji UE oraz wybranych organizacji międzynarodowych).

W związku z tym na późniejszym etapie prac przygotowawczych niezbędne okaże się wyznaczenie osób odpowiedzialnych za komunikację z mediami podczas prezydencji (rzeczników prasowych prezydencji). Ponadto, podczas samej prezydencji, niezbędna bę-

¹² P. Świeboda, *System instytucjonalny Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony – konsekwencje i wyzwania, w: Traktat z Lizbony. Postanowienia, ocena, implikacje*, „Biuletyn Analiz” Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, nr 20, listopad 2008.

dzie m.in. dyscyplina przestrzegania opracowanego wcześniej systemu obiegu informacji, gromadzenia informacji i dokumentowania działań, oceny ryzyka. Spójne działanie oraz konsekwentną politykę – w tym politykę informacyjną – można obserwować na przykładzie prezydencji szwedzkiej, która już na obecnym etapie prac zbiera pochwały za efektywną pracę oraz przejrzystość działań¹³.

5. Zarządzanie kryzysowe w 2011

Z doświadczeń poprzednich prezydencji wynika, że nie tylko nie da się przewidzieć wszystkiego, ale i każde z państw sprawujących przewodnictwo w Radzie UE musi zmierzyć się z trudną, nieprzewidzianą z góry sytuacją. Niezależnie od tego, czy jest to katastrofa naturalna o dużej skali, czy też ostry konflikt polityczny lub krach ekonomiczny, kryzys jest testem na dojrzałość polityczną przywódców oraz sprawność administracji publicznej państwa sprawującego prezydencję. Utrzymanie roli sprawnego organizatora prac UE, wraz z jednoczesną intensyfikacją wysiłków mediacyjnych oraz konieczność wyszukiwania kompromisów, w tym inicjowania pewnych rozwiązań jest zadaniem trudnym, szczególnie dla państw, które sprawują swoje przewodnictwo w Radzie UE po raz pierwszy. Powszechnie uważa się, że pierwsza prezydencja to swojego rodzaju „chrzest bojowy”, po którym państwo członkowskie przestaje być już „nowym” w gronie pozostałych członków Unii.

Dla polskiej prezydencji niewątpliwie wyzwaniem będą nadchodzące zmiany instytucjonalne w UE, jeśli dojdzie do implementacji Traktatu z Lizbony. W takim przypadku Polska będzie czwartym państwem sprawującym swoją prezydencję w zmienionym systemie instytucjonalnym. Przewidziane w Traktacie zmiany prowadzą m.in. do ograniczenia tradycyjnej roli prezydencji jako przywódcy w Radzie, dzięki wprowadzeniu stanowiska Przewodniczącego Rady Europejskiej. Zmiana dotyczyłaby nie tylko przewodniczenia pracom Rady Europejskiej, ale związana byłaby także ze sposobem prowadzenia prac Rady do Spraw Zagranicznych, którym przewodniczyłby Wysoki Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Ten ostatni, umocowany w Komisji Europejskiej połączyłby w praktyce dotychczasowe funkcje Wysokiego Przedstawiciela UE ds. WPZiB, Komisarza ds. Stosunków Zewnętrznych oraz prezydencji przewodniczącej Radzie ds. Zagranicznych¹⁴. Oznaczałoby to ograniczenie obecnej roli prezydencji w reagowaniu na sytuacje kryzysowe oraz uszczuplony mandat negocjacyjny, szczególnie względem państw trzecich oraz w stosunkach z innymi organizacjami.

¹³ Zob. <http://www.se2009.eu/>.

¹⁴ P. Świeboda, op. cit., s. 99, 113. Zob. także J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony – Traktaty stanowzące Unię Europejską*, Warszawa 2008.

Adam Jaskulski

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

Co tworzy dobrą prezydencję?¹

Sukces prezydencji uzależniony jest przede wszystkim od podmiotu, który ocenia daną prezydencję. Powszechnie wiadomo, iż każde państwo członkowskie, niezależnie od faktycznego jej przebiegu i własnych osiągnięć, musi twierdzić, iż jego prezydencja była pełnym sukcesem. Główne podmioty oceniające to: inne państwa członkowskie, instytucje europejskie, dziennikarze i opinia publiczna. Każda z tych grup zwraca uwagę na inne elementy, które w jej ocenie świadczą o sukcesie lub porażce danej prezydencji. Jednocześnie oceny można dokonywać na różnych poziomach: organizacji, logistyki, polityki, wywiązywania się z funkcji mediacyjnej, realizacji zakładanych priorytetów czy właściwej reprezentacji UE w stosunkach międzynarodowych.

W poniższym artykule zaprezentuję, moim zdaniem kluczowe kwestie, które wpływają na właściwe przeprowadzenia i postrzeganie przez podmioty zewnętrzne przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej.

Sytuacja wewnętrzna w państwie członkowskim

Bezspornie jednym z kluczowych elementów umożliwiających przeprowadzenie „dobrej prezydencji” jest konsensus polityczny wszystkich najważniejszych sił politycznych w państwie, które przewodniczy UE. Szwecji, pomimo dość burzliwej dyskusji w Riksdagu nad programem prezydencji, udało się osiągnąć spokój wewnętrzny na czas prezydencji. Zupełnie przeciwnym przykładem są Czechy, gdzie wchodząc w prezydencję rząd czeski miał bardzo słabą pozycję w kraju. Problemy z jego powołaniem rzutowały w znacznym stopniu na tempo i sposób prowadzenia przygotowań do czeskiego przewodnictwa. Natomiast zmiana rządu podczas czeskiej prezydencji została odebrana bardzo negatywnie przez jej partnerów z UE, gdyż nie mogło się to nie odbić na funkcjonowaniu UE.

Polska także ma problem z wewnętrzną sytuacją w swoim kraju. Zgodnie z Konstytucją RP kolejne wybory parlamentarne powinny odbyć się jesienią 2011 roku, czyli w środku polskiej prezydencji. Jako zostało wcześniej zaznaczone, Rada ustalając porządek prezydencji bierze pod uwagę kalendarz wyborczy w państwach członkowskich. Ostatnia decyzja z 1 stycznia 2007 r. także uwzględniała kalendarz wyborczy w Polsce, gdyż w tam-

¹ Artykuł ten powstał w dużej części na bazie wiedzy, informacji pozyskanych podczas uczestnictwa w dwóch seminariach „How to manage a presidency?”, które odbyły się w Berlinie w styczniu 2008 roku i kwietniu 2009 roku. Ponieważ w wielu miejscach korzystam z wiedzy tam uzyskanej, ale bez możliwości dokładnego odniesienia się do tego źródła, pozwalam sobie stworzyć ten oto przypis generalny na samym początku.

tym momencie planowo kolejne wybory parlamentarne powinny odbyć się w 2009 roku, czyli na dwa lata przed obecnym terminem wyborów do Sejmu i Senatu. Jednakże kryzys polityczny w naszym kraju, który miał miejsce w 2007 roku i doprowadził do nowych wyborów parlamentarnych skutkuje tym, iż kolejne wybory mają się odbyć na jesień 2011 roku. Bez wątplenia ów scenariusz bardzo utrudni właściwe przeprowadzenie polskiego przewodnictwa, co wpłynie negatywnie na postrzeganie Polski zarówno w UE, jak i na świecie. Wynika to z faktu, iż przyjmuje się, że na właściwe przygotowanie prezydentury konieczne są 2 lata. Oczywiście w znacznym stopniu praca administracji przede wszystkim odpowiedzialnej za przygotowanie prezydentury jest niezależna od zmian politycznych. Jednakże w przypadku zmiany koalicji rządzącej, naturalne są zmiany polityczne, które mogą negatywnie oceniać pewne aspekty wcześniejszych przygotowań i dążyć do zmiany ustalonego programu według swoich preferencji. W przypadku zmiany rządu często dochodzi także do zmian na wyższych stanowiskach urzędniczych. Prócz tego w przypadku odbycia się wyborów w połowie jesieni 2011, partie rządzące zamiast skupić się na prezydenturze zajęte są prowadzeniem kampanii wyborczej. Do tego jeśli dojdzie do zwycięstwa partii opozycyjnej (co w Polsce jak na razie jest tradycją) następuje okres przejściowy pomiędzy ogłoszeniem wyników wyborów a ukonstytuowaniem się nowego rządu, co powoduje, iż dla „starego rządu” następuje bardzo często okres, gdy „panuje ale nie rządzi”. W dalszej kolejności nowi ministrowie potrzebują pewnego czasu na zapoznanie się ze stanem spraw w podległych jednostkach, co w praktyce dodatkowo wydłuża wspomniany okres przejściowy. Nie może się to oczywiście nie odbić negatywnie na funkcjonowaniu prezydentury polskiej w UE. Należy także mieć świadomość ogromnego znaczenia kontaktów osobistych pomiędzy ministrami dla sprawnego prowadzenia procesu decyzyjnego w Radzie. W sytuacji pojawienia się na posiedzeniu Rady danego ministra, w czasie prezydentury, po raz pierwszy, można oczekiwać sceptycznego nastawienia jego partnerów do kompetencji takiej osoby w zakresie właściwego prowadzenia obrad i wykonywania innych funkcji powierzonych prezydenturze.

Możliwe wyjścia z przedstawionej sytuacji to zmiana terminu wyborów w Polsce albo zamiana terminu prezydentury z innym państwem, co w przeszłości już się zdarzało. W naszym kraju ta druga opcja także była rozważana, ale wydaje się, że nigdy nie traktowano jej jako realnej alternatywy. Dlatego też w Polsce przewiduje się zmianę terminu wyborów parlamentarnych z jesieni na wiosnę 2011 r. Prawdopodobnie jednak ostateczna decyzja zostanie podjęta dopiero po najbliższych wyborach prezydenckich. Nawet takie rozwiązanie nie do końca rozwiązuje wspomniany problem, bo w przypadku zmiany sił rządzących nadal napotykamy na opisane powyżej konsekwencje zmiany rządu, tym razem jednak nie w czasie prezydentury, ale w jej przeddzień. Nawet szybkie stworzenie nowego rządu powoduje, że do rozpoczęcia prezydentury pozostaną ok. 2 miesiące, co na przykład może być zbyt krótkim czasem na przygotowanie nowych ministrów do właściwego wykonywania funkcji prezydentury, przede wszystkim w zakresie znajomości języka, umiejętności negocjacyjnych itp.

Prócz kwestii wyborów parlamentarnych oraz porozumienia z opozycją nie mniej ważne jest, w przypadku rządów koalicyjnych porozumienie pomiędzy partiami wchodzącymi w jego skład. Oczywiście czym większa liczba partii w rządzie tym jest to sztuka trudniejsza i rzutująca na przygotowanie i prowadzenie prezydentury. Jednak jak podkreślają przedstawiciele Szwecji, gdzie w skład obecnego rządu wchodzi cztery partie, taka

sytuacja powoduje większą decentralizację na etapie przygotowania i prowadzenia przewodnictwa, co ma także określone pozytywne skutki. Istotą tego problemu w praktyce jest uniknięcie sytuacji zajmowania przez członków rządu pochodzących z różnych partii politycznych odmiennych stanowisk na posiedzeniach poszczególnych Rad sektorowych, czy niżej na szczeblach grup roboczych, których członkowie wywodzą się z różnych ministerstw.

Znaczenie współpracy z największymi państwami członkowskimi i umiejętności budowania porozumienia w Radzie

Umiejętność budowania poparcia dla własnych propozycji jest kluczem do prowadzenia sprawnego procesu decyzyjnego. Mimo przyjętej zasady równości państw w UE, powszechnie wiadomo, iż bez poparcia państw „dużych” niewiele da się zrobić. Dlatego, dla każdej prezydencji istotną rzeczą jest zdobycie poparcia dla priorytetowych spraw RFN, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch i Hiszpanii. Oczywiście nieczęsto zdarza się, aby te państwa miały jednakowe stanowisko w jakiejś sprawie, ale przedstawiciele prezydencji powinni pozostawać w stałym kontakcie przede wszystkim z tymi państwami. Z racji 27 państw członkowskich w UE, obecnie trudno jest odbyć pełen „tour de capital”, jednak właśnie pozyskanie poparcia „dużych” państw w poszczególnych sprawach, nadal może być dobrym instrumentem uzyskiwania wsparcia dla swoich projektów.

W przypadku głosowań w Radzie QMV, które połączone jest ze stanowieniem prawa w ramach procedury współdecydowania, prezydencja powinna dbać o jak największą jednolitość stanowiska Rady, o sytuację gdy wszystkie państwa członkowskie zgodzą się na dane propozycje zanim trafią one pod obrady PE. Jest to szczególnie ważne w przypadku sporu co do tekstu aktu prawnego i konieczności powołania komitetu koncyliacyjnego. Wtedy jednolite stanowisko przedstawicieli Rady wzmacnia ich pozycję w negocjacjach z reprezentantami PE².

Wprowadzanie prezydencji grupowej miało na celu zwiększanie ciągłości pracy Rady. Właściwa współpraca z poprzednimi i następującymi prezydencjami, czy to w ramach trio czy też nie jest kluczowa dla, z jednej strony „dobrego” wejścia w swoją prezydencję, a z drugiej dla pewności zakończenia zapoczątkowanych przez siebie spraw. W przypadku Polski ten drugi element jest stosunkowo prosty. Porozumienie z Danią i Cyprem oraz uzyskanie ich poparcia dla inicjatyw Polski podczas jej prezydencji daje ogromną szansę, iż nawet jeśli nie należą one do priorytetów tych dwóch państw, zostaną zakończone i to po myśli Polski.

Współpraca z Komisją

Komisja Europejska podobnie jak inne struktury UE posiada własne określone interesy. O ile w przypadku SG RUE jest to *de facto* ciało w znacznym stopniu podległe prezydencji, choć z pewnymi własnymi interesami, o tyle KE jest niezależnym podmiotem

² D. Metcalfe, *Leadership in European Union Negotiations: The Presidency of the Council*, „International Negotiation”, 3/1998, s. 419.

w procesie decyzyjnym, który także praktycznie na każdym kroku stara promować swoje własne interesy. Szczególnie jest to sprawa delikatna w relacjach z prezydencją, ponieważ rozwój prezydencji w znacznym stopniu wpłynie na osłabienie roli KE, czego najlepszym przykładem jest funkcja mediacyjna, kiedyś przynależna KE, obecnie prezydencji. Współpraca z KE dla prezydencji najistotniejsza jest w aspekcie przygotowania agendy oraz stosunków zewnętrznych. W pierwszym przypadku, to KE w ramach I filaru odpowiedzialna jest za inicjowanie propozycji prawodawczych, pomimo faktu, iż obecnie tylko w 15–20% przedkładane przez KE propozycje są jej wyłącznego autorstwa, to mimo możliwości wystąpienia z prośbą przez Radę o przedłożenie określonej propozycji legislacyjnej, to KE dyskrejonalnie decyduje o zainicjowaniu aktu prawnego. Dlatego tylko wcześniejsze rozmowy z KE pozwalają na zainicjowanie ważnych dla danej prezydencji dossier, poprzez ich wpisanie do programu rocznego Komisji. Ponieważ, jak zostało wskazane i KE ma swoje własne interesy, prezydencja blokując dyskretnie ważne propozycje KE, może na zasadzie *packane Deal* w praktyce wymusić zainicjowanie określonego działania przez Komisję. W drugim przypadku z racji kompetencji KE do reprezentowania WE w stosunkach zewnętrznych, konieczna jest współpraca na forum wielu organizacji międzynarodowych, konferencji międzynarodowych. Generalna kompetencja z TWE art. 300 daje Radzie prawo do zawierania umów międzynarodowych, jednakże to KE w imieniu Rady negocjuje na podstawie przedstawionego przez nią mandatu warunki danej umowy.

Właściwa współpraca z własnym Stałym Przedstawicielstwem w Brukseli

Wielokrotnie przez przedstawicieli państw prowadzących przewodnictwo w Radzie UE jest podkreślane, iż największym sukcesem są prezydencje prowadzone z Brukseli (rzeczywiście prowadzone z Brukseli, a nie tylko prezentowane tak przez dane państwo członkowskie), a tym samym Stałe Przedstawicielstwo powinno zostać wyposażone w jak najszersze kompetencje. Z różnych przyczyn najczęściej wewnętrznych państwa decydują się na różnego rodzaju wersje mieszane prezydencji. Jednakże patrząc ze strony podmiotów współpracujących z prezydencją (KE, PE) także dla nich znacznie zwiększa się komfort pracy, gdy jak najwięcej spraw koniecznych do załatwienia z prezydencją może mieć miejsce w Brukseli. Automatycznie zwiększa się dostępność decydentów państwa prezydencji dla jej partnerów, co byłoby bardzo ograniczone, gdyby wszelkie decyzje były podejmowane w stolicy państwa członkowskiego. Powszechnie wiadomo, że ogromne znaczenie w rozwiązywaniu wszelkich sporów, problemów itp. mają rozmowy nieformalne, osobiste, a to jest tylko możliwe w sytuacji obecności osób kompetentnych na miejscu w Brukseli.

Powszechnie wiadomo, iż zaufanie rządu prezydencji do swojego SP, w szczególności jego Szefa i Zastępcy, ma ogromne znaczenie dla właściwego przebiegu prac w COREPER II i I oraz wizerunku danego państwa członkowskiego pośród swoich partnerów. Zbyt częste telefonowanie do stolicy po instrukcje jest bardzo źle widziane. Jest to konieczne dla właściwego autorytetu osoby przewodniczącego oraz realnej możliwości osiągnięcia porozumień w ramach szeroko określonych ram.

Ważne jest jak najwcześniejsze wyznaczanie osób odpowiedzialnych za przewodniczenie pracom poszczególnych grup roboczych i niedokonywanie zmian w tym zakresie.

Jest to związane z procesami socjalizacji następującymi poprzez udział w pracach tego typu gremiów, budową zaufania czy poczucia wspólnoty interesu, które zdecydowanie ułatwiają prowadzenie prac takich grup i sprawne osiąganie porozumień. Szczególnie istotne jest mianowanie Szefa Stałego Przedstawicielstwa oraz jego zastępców, gdyż to w praktyce na nich spoczywa największy ciężar sprawnej legislacji UE³.

Przygotowanie do prezydencji oraz koordynacja prac w Radzie

Dokonanie wyborów własnych priorytetów powinno nastąpić najpóźniej na 6 miesięcy przed rozpoczęciem prezydencji, oczywiście należy wykazać się elastycznością w razie zajścia wydarzeń nieprzewidzianych, a mających zasadnicze znaczenie dla całej UE lub znacznej grupy państw.

Podstawą prowadzenia prezydencji są właściwie przygotowane i wyposażone zasoby ludzkie. Korpus osób mających działać przy prezydencji powinien zostać ustanowiony najpóźniej na rok przed rozpoczęciem przez dane państwo swojego przewodnictwa. Pierwszorzędne znaczenie ma oczywiście wzmocnienie kadrowe Stałego Przedstawicielstwa w Brukseli.

W celu płynnej pracy każda prezydencja powinna dokonać oceny poszczególnych dossier, z punktu widzenia ich skomplikowania, kontrowersyjności, oceny czasu koniecznego do właściwego toku danej sprawy, przypisania właściwej procedury decyzyjnej, zapoznania się z etapami, na których poszczególne propozycje legislacyjne znajdują się w danych instytucjach⁴.

Na Polsce, podobnie jak każdym innym państwie będącym pierwszym w ramach prezydencji grupowej, ciąży obowiązek zainicjowania i prowadzenia prac związanych z przygotowaniem 18-miesięcznego programu. Istnieje, także tendencja, aby dysproporcjonalnie rozdzielać zadania w ramach trio, tak, iż to na pierwszym i zarazem największym państwie członkowskim spoczywa zobowiązanie do realizacji największej części wspólnego programu. Wydaje się, iż takie rozwiązanie jest dobre, gdy program poszczególnych prezydencji jest spójny w rzeczywistości, a nie tylko poprzez ogólne określenie priorytetów. Umożliwia to rozpoczęcie i zakończenie określonego projektu według preferencji tych państw, które realnie nad nim pracowały od samego początku.

Przedstawiciele wielu prezydencji podkreślają, iż najtrudniejszy okres w całym procesie organizacyjno-przygotowawczym, to ostatnie pół roku przed rozpoczęciem prezydencji. Wtedy to następuje największa kumulacja różnego rodzaju zadań. Sam okres realizacji prezydencji w ogromnym stopniu zależy od dobrych przygotowań, gdyż w czasie przewodnictwa zbyt często niewiele da się zmienić czy zrobić. Należy pamiętać, że dla osób pracujących przy prezydencji jest prowadzenie to nie tylko obowiązek czy odpowiedzialność, ale także ogromna przyjemność i czas dobrej zabawy. Istotne jest, aby przez okres przygotowań, szczególnie ostatniego pół roku, nie nadwyręzać zasobów ludzkich, tak aby osoby pracujące przy prowadzeniu prezydencji miały wystarczającą energię na wykonywanie powierzonych im zadań, gdyż czynnik ludzki, ma pierwszorzędne znaczenie dla przeprowadzenia dobrej prezydencji.

³ Ibidem, s. 419.

⁴ Rada Unii Europejskiej, *Council Guide. Presidency Handbook*, Luty 2006, s. 20–22.

Nie można nadużywać możliwości ingerencji w tekst, prezentowania swojego stanowiska w dużej rozbieżności od propozycji wcześniejszych prezydencji, gdyż może to w skrajnych wypadkach prowadzić do delegitymizacji danej osoby czy nawet państwa jako podmiotu sprawującego prezydencję. Przedstawiciele prezydencji przewodniczący poszczególnym gremiom decyzyjnym powinni w jak największym stopniu umożliwić bezpośredni kontakt ze sobą przedstawicielom pozostałych państw członkowskich, gdyż to ta osoba zawsze będzie punktem odniesienia dla działalności reprezentantów państw członkowskich. Jej otwarcie na kontakt będzie miało zasadnicze znaczenie dla powodzenia negocjacji nad poszczególnymi dossier. Posiadać czas na wszelkie spotkania nieformalne, lunche itp. W przypadku bardzo kontrowersyjnych dossier, przewodniczący często tworzy wokół siebie małą grupę z kilku ekspertów z największych państw członkowskich czy o największym znaczeniu dla nich danego problemu i poprzez współpracę z nimi stara się przygotować rozwiązanie możliwe do zaakceptowania przez wszystkie państwa. W działalności Rady Europejskiej ogromne znaczenie ma umiejętność operowania przez przewodniczącego tzw. package deals, które z racji wysokiej specjalizacji prac na poziomie grup roboczych, a więc niemożność wiązania poszczególnych kwestii oraz brak kompetencji do dokonywania tego typu koncesji, mogą być wykorzystywane dopiero na poziomie szefów państw albo rządów⁵.

Z powodu powiększającej się liczby państw członkowskich oraz wzrostu liczby obszarów i dziedzin, jakimi interesuje się WE/UE, na posiedzeniach RUE oraz COREPER jest coraz mniej czasu na dyskusję nad poszczególnymi sprawami, czasem nawet o wielkiej wadze. Podobnie rzecz ma się ze spotkaniami RE. Dlatego też prezydencja powinna prowadzić prace w taki sposób na forach podległych Radzie, aby jak najmniej spraw nierozwiązanych trafiało pod jej obrady. Często z powodów politycznych niektóre państwa członkowskie próbują blokować przyjęcie danej propozycji w określonej wersji na którymś z forów podległych RUE, tak aby ta sprawa trafiła na jej forum lub nawet RE, gdyż uważają że w takim wypadku będą w stanie więcej osiągnąć. Prezydencja powinna starać się za wszelką cenę przeciwdziałać tego typu działaniom, szczególnie że wiele innych państw członkowskich, także widzi tego typu działania ze strony swoich partnerów.

Właściwa współpraca z Sekretariatem Generalnym Rady UE

Sekretariat Generalny Rady UE (SG RUE) w praktyce również pełni funkcję Sekretariatu prezydencji. Właściwa współpraca z tym urzędem oraz umiejętność wykorzystywania jego zasobów, ma niebagatelne znaczenie dla właściwego przebiegu przewodnictwa. Podobnie jak KE, SG RUE „cały czas ma prezydencję”, a więc świetnie orientuje się w zasadach przewodnictwa czy sposobie rozwiązywania problemów, które mogą się pojawić podczas jego trwania. Jednakże cały czas należy pamiętać, że prezydencja jest „naszą prezydencją” i nie można pozwolić strukturom SG RUE przejmować inicjatywy w realizacji naszych funkcji. Pełni on rolę służebną, a próby wyjścia poza tą rolę, powinny być delikatnie, ale zdecydowanie blokowane przez państwo sprawujące prezydencję.

⁵ D. Metclafe, op. cit., s. 422–424.

SG jest m.in. odpowiedzialny na wszelkich poziomach międzyrządowego procesu decyzyjnego za: wsparcie prawne w czasie spotkań, przede wszystkim w zakresie przepisów proceduralnych, przygotowanie protokołów z posiedzeń, jak także pomoc w przygotowaniu raportów o postępkach w różnych kwestiach i ich podsumowaniu oraz właściwy obieg dokumentów pomiędzy delegacjami czego właściwe wykonywanie ma niebagatelne znaczenie dla każdej prezydencji. Nieoceniona jest także pomoc prawna ze strony Służb Prawnych SG w zakresie oceny zgodności przyjmowanych środków i podejmowanych działań z prawem wspólnotowym. Prócz tego na podstawie instrukcji prezydencji Sekretarz Generalny Rady, jego zastępca albo któryś z wysokich urzędników może reprezentować Radę w kontaktach z komisjami PE⁶. Istotna jest także współpraca prezydencji z Biurem Prasowym Rady w prowadzeniu jej polityki komunikacyjnej i informacyjnej.

Przy ustaleniu agendy należy unikać wyznaczania posiedzeń COREPER II i I w czasie, w którym odbywają się spotkania poszczególnych Rad, których przebiegiem dany COREPER jest zainteresowany. Należy unikać odbywania dwóch Rad tego samego dnia oraz uwzględniać, na tyle ile to możliwe, święta państwowe w poszczególnych krajach członkowskich⁷.

Współpraca z Parlamentem Europejskim

Jak zostało już wcześniej wskazane bardzo ważna dla prezydencji jest współpraca z PE. Może ona być szczególnie istotna w przypadkach promowania ważnych dla danej prezydencji dossier i sposobów ich rozwiązania, jednakże w opozycji do większości członków RUE. Dobrym przykładem takiej działalności, zakończonej sporym sukcesem jest taktyka obrona przez prezydencję szwedzką w 2001 roku w sprawie przejrzystości w UE (dostępu do dokumentów publicznych). Oparcie się przez Szwecję na PE, który popierał stanowisko tego państwa, a czasem nawet był bardziej radykalny w propozycjach niż to państwo, pozwoliło prezydencji rozwiązać wskazany problem pomimo opozycji większości państw członkowskich⁸.

Parlament Europejski przywiązuje ogromną wagę do kontaktów komisji PE z poszczególnymi konfiguracjami Rady. Jest to zadanie prezydencji, które ta powinna traktować priorytetowo, gdyż od dobrych relacji z komisjami (PE) zależy *de facto* sprawny przebieg procesu legislacyjnego. Ponieważ PE bardzo rzadko decyduje wbrew stanowisku danej komisji, kluczowym jest zadbanie o właściwe sformułowanie propozycji legislacyjnej właśnie na tym etapie jej procedowania w PE. Na takie spotkania powinny być wysyłane osoby dobrze znające daną problematykę, w przyszłości zdarzało się, że z powodów niekompetencji osób przysyłanych na posiedzenia komisji PE dochodziło do napięć na linii PE–prezydencja, które później znacznie utrudniały prace nad danymi problemami⁹.

Większość aktów obecnie przyjmowanych w I filarze jest przyjmowanych w procedurze współdecydowania, a więc do przyjęcia tekstu prawnego konieczne jest osiągnięcie porozumienia przez Parlament Europejski i Radę. Zważywszy, iż pełna procedura

⁶ Rada Unii Europejskiej, *Council...*, op. cit., s. 17–18.

⁷ *Ibidem*, s. 19.

⁸ Por. R. Bengtsson, O. Elgström, J. Tallberg, *Silencer or Amplifier? The European Union Presidency and the Nordic Countries*, „Scandinavian Political Studies” 2004, vol. 27, No. 3, s. 323.

⁹ Por. Rada Unii Europejskiej, *Council...*, op. cit., s. 47–48.

współdecydowania, czyli trzy czytania trwa nawet czasem dwa lata, ogromne znaczenie ma zapisana w art. 251 TWE możliwość osiągnięcia porozumienia pomiędzy Radą i Parlamentem już po pierwszym czytaniu. Obecnie gro aktów prawych jest przyjmowanych właśnie na tym etapie, co znacznie skraca okres procedowania aktu normatywnego. Jest to możliwe poprzez wcześniejsze nieformalne konsultacje z PE (właściwą komisją), tak aby akt przesłany przez Radę był jak najbliżej wersji możliwej do zaakceptowania przez PE. Na kolejnym etapie ten kontakt jest także bardzo ważny, aby Parlament nie wyszedł w swoich zmianach poza granice akceptowalne do przyjęcia przez państwa członkowskie. Zasadniczo to na prezydencji ciąży obowiązek współpracy z PE, dlatego też właściwe wywiązywanie się ze swojej roli daje ogromne korzyści w przyspieszeniu procesu legislacyjnego.

Współpraca ze służbą dyplomatyczną własnego państwa

Kolejnym elementem składającym się na dobrą prezydencję jest właściwa współpraca z własnymi ambasadami. Odgrywają one ogromną rolę, gdyż z jednej strony zbierają informacje o sytuacji wewnętrznej w danym państwie członkowskim, a z drugiej strony są punktem kontaktowym dla polityków, urzędników i dziennikarzy w państwie, w którym rezydują. Istotna jest właściwa komunikacja na linii SP i poszczególne ministerstwa z ambasadami, tak aby na spotkaniu COREPER-u lub Rady przewodniczący nie został zaskoczony przez któreś z państw członkowskich podniesieniem problemu wewnętrznego, jednakże rzutującego na jego obecność w UE.

Dobra współpraca ze środkami masowego przekazu

Jednym z podstawowych elementów sukcesu prezydencji jest właściwa współpraca ze środkami masowego przekazu. Po pierwsze, ponieważ są one odpowiedzialne za przekazywanie informacji dotyczących prezydencji, a po drugie jako podmiot kształtujący opinię publiczną mają niebagatelny wpływ na odbiór i ocenę samej prezydencji. Kluczowym elementem, na który dziennikarze obsługujący prezydencję zwracają szczególną uwagę jest użyteczność strony internetowej. Dużym mankamentem dla ich pracy jest konieczność przestawiania się każdorazowo co pół roku na nową stronę każdej kolejnej prezydencji, dlatego na tyle ile to możliwe państwa obejmujące prezydencję powinny starać się utrzymać strukturę strony internetowej jak najbardziej zbliżoną do swoich poprzedników, czego efektem będzie łatwiejsza praca przedstawicieli mass mediów z tym narzędziem. Dziennikarze muszą mieć możliwość znalezienia wszystkich dokumentów na stronie internetowej, które zostają wydane w związku ze sprawowaniem prezydencji. Prócz tego informacje powinny być zamieszczane na stronie, tak szybko jak to jest tylko możliwe, w tym dokładna agenda, kalendarz spotkań z objaśnieniem miejsc gdzie odbywają się poszczególne wydarzenia. Podobnie system akredytacji na wszystkie spotkania organizowane przez prezydencję powinien odbywać się przez www. Przed rozpoczęciem prezydencji rząd polski powinien zrobić spotkanie informacyjne z dziennikarzami akredytowanymi w Brukseli, aby z jednej strony zaprezentować program prezydencji, swoją wizję jej pro-

wadzenia oraz wysłuchać opinii dziennikarzy o rozwiązaniach, które w ich mniemaniu będą ułatwiały ich pracę. Z doświadczeń poprzednich prezydencji wiadomo, iż dziennikarze kładą nacisk na ujednoczenie sposobu organizacji wszelkich spotkań, tak aby za każdym razem nie musieli na nowo odnajdywać się w miejscu organizacji spotkania, ale na podstawie wcześniejszego udziału znali rozkład pomieszczeń, sal prasowych, stanowisk dziennikarskich itp.

Organizacja spotkań na terenie własnego kraju

Ogromnym wyzwaniem, ale także szansą jest organizacja spotkań nieformalnych i szczytów z państwami trzecimi na terenie państwa członkowskiego. Jest to duży wysiłek organizacyjny i finansowy, do tego istnieje większe prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji nieplanowanych. Jednocześnie tego typu spotkania są wyśmienitą okazją do pokazania danego państwa, jego różnorodności geograficznej i kulturalnej, a przez obecność znacznej liczby dziennikarzy, świetny sposób reklamy. Nie można jednak przeceniać tego typu eventów, ale bez wątpienia właściwie przeprowadzone spotkania i ich oprawa mogą bardzo polepszyć obraz danego państwa wśród odwiedzających go delegacji i gości. Jest to także szansa, aby mieszkańcy danego państwa członkowskiego mogli „poczuć”, że ich państwo sprawuje prezydencję w Radzie UE, a tym samym świetna okazja do upowszechniania wiedzy na temat UE wśród swych obywateli.

Podsumowanie

Dla sprawnie przeprowadzonej prezydencji, ważne szczególnie gdy musi ona reagować na niespodziewane wydarzenia i procesy, są procedury działania. Nikt nie jest w stanie wszystkiego zaplanować, przewidzieć, ale istotą jest wyznaczenie osób, kanałów komunikacji i ośrodków decyzyjnych, które w razie zaistnienia określonych sytuacji, będą miały kompetencje i środki, aby móc sobie z nimi poradzić. Powyższe rady mogą w określony sposób wskazać, na ważne elementy wpływające na sukces prezydencji, ale równocześnie na problemy, których należy unikać, a często ich samemu nie tworzyć.

Bartłomiej Secler

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

Prezydencja czeska na łamach polskiej prasy

Wprowadzenie

Przypadającej na pierwsze półrocze 2009 r. czeskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej – jeszcze na długo przed jej rozpoczęciem – przewidywano porażkę. Krytyczne komentarze płynące przede wszystkim ze „starych” państw członkowskich UE, niejednokrotnie znajdowały odzwierciedlenie w środkach społecznego przekazu. W trakcie sprawowania przez Czechy prezydencji gros artykułów prasowych, opinii czy polemik skupiało się bardziej na potknięciach i porażkach naszych południowych sąsiadów, niż na weryfikacji i ocenie założonych priorytetów w kilkunastu wytyczonych przez Czechów obszarach¹. Warto jednak podkreślić, iż sprawowanie przez nich prezydencji odbywało się nie tylko w dość trudnych warunkach zewnętrznych wyznaczonych przez ogólnoeuropejski kryzys finansowy i niespokojną sytuacją na kontynencie europejskim, ale także problemy wewnętrzne podyktowane eurosceptyczną postawą prezydenta Václava Klausego oraz przesileniem rządowym, w następstwie którego – w samym środku prezydencji – upadł gabinet Mirka Topolánka.

Podstawowym celem artykułu jest ukazanie obrazu prezydencji czeskiej z punktu widzenia polskiej prasy. Artykuł powstał w oparciu o analizę źródeł prasowych z czterech dzienników ogólnopolskich: „Gazety Wyborczej”², „Dziennika”³, „Rzeczpospolitej”⁴, „Polski The Times”⁵, gdyż to właśnie w tych tytułach ukazało się najwięcej tekstów poświęconych czeskiemu przewodnictwu w Unii⁶.

Poczyniona analiza dostarcza informacji na temat treści komentarzy oraz opinii ukazujących się na łamach wymienionych dzienników w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2009 r. Rama czasowa nie będzie tu jednak traktowana sztywno, gdyż publikacje o cze-

¹ Zob. *Program prezydencji czeskiej „Europa bez barier”*, <http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?topic=dokumenty&id=programy>.

² Dziennik wydawany od 8 maja 1989 r. przez koncern medialny Agora SA. Sprzedaż: styczeń 2009 r. – 375 386 egz.; czerwiec 2009 r. – 326 251 egz. Dane za: Związek Kontroli Dystrybucji Prasy, <http://www.zkdp.pl>.

³ Pełny tytuł „Dziennik Polska–Europa–Świat” wydawany od 18 kwietnia 2006 r. do 12 września 2009 r. przez Axel Springer Polska, a następnie przez grupę wydawniczą INFOR SA. W 2009 r. gazetę połączono z „Gazetą Prawną”. Od 14 września 2009 r. ukazuje się pod nazwą „Dziennik Gazeta Prawna”. Sprzedaż: styczeń 2009 r. – 92 579 egz.; czerwiec 2009 r. – 75 131 egz. Dane za: ZKDP.

⁴ Dziennik wydawany przez Mecom Group i Skarb Państwa poprzez Przedsiębiorstwo Wydawnicze „Rzeczpospolita” SA. Sprzedaż: styczeń 2009 r. – 134 657 egz.; czerwiec 2009 r. – 114 620. Dane za: ZKDP.

⁵ Dziennik wydawany od 15 października 2007 r. przez Polskapresse; przynależy do niemieckiej grupy wydawniczej Verlagsgroupe Passau. Sprzedaż: styczeń 2009 r. – 339 279 egz.; czerwiec 2009 r. – 292 839 egz. Dane za: ZKDP.

⁶ Z racji ograniczeń podyktowanych wymogami redakcyjnymi autor zrezygnował z dokładnej analizy ilościowej wskazanych tytułów.

skim przewodnictwie w Radzie UE pojawiały się już na kilka tygodni przed jej oficjalnym rozpoczęciem. Dziennikarze i publicyści kreślili wówczas wiele scenariuszy, zastanawiając się jak prezydencja wpłynie na kształt UE. Interesujące wydają się również artykuły podsumowujące i oceniające czeskie przewodnictwo, które ukazały się na łamach prasy po 30 czerwca 2009 r.

Początek czeskiej prezydencji. Pierwsze komentarze

Druga połowa grudnia 2008 r. była czasem politycznych podsumowań kończącej się prezydencji francuskiej. Na łamach prasy, od oceny sześciomiesięcznej aktywności Francji na arenie międzynarodowej, ciekawszy wydawał się jednak temat nadchodzącej prezydencji czeskiej. Czechy, jako drugi po Słowenii, kraj z „nowych” państw członkowskich UE rozpoczęły przewodnictwo w Radzie w atmosferze rozbratu premiera Mirka Topolanka z prezydentem Vaclavem Klausem, co niezbyt dobrze wróżyło aktywności Republiki Czeskiej jako reprezentanta Unii Europejskiej. Obawiano się, iż eurosceptyczna postawa V. Klausem zahamuje proces ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego. Czechom nie pomagała także Francja. Nicolas Sarkozy nie tylko podważał kompetencje Mirka Topolanka, ale także popadł w konflikt z V. Klausem, którego skrytykował za zarządzenie dotyczące niewywieszania flag UE na budynkach państwowych w Czechach, co odbiło się szerokim echem zarówno w polskiej, jak i zagranicznej prasie.

W licznych komentarzach niemal jednogłośnie podkreślano, iż prezydencji czeskiej niezmiernie trudno będzie dorównać poprzednikom. Po pierwsze dlatego, że są niewielkim krajem Unii Europejskiej, po drugie zaś – choć ten argument wydaje się istotniejszy – Czesi nie mają na czele rządu takiej osobowości jak N. Sarkozy⁷. Tomasz Wróblewski w komentarzu na łamach „Rzeczpospolitej” przekonywał, że rząd Topolanka ma własną wizję przewodnictwa w Unii Europejskiej i „ani myśli ulegać owczemu pędowi europejskich interwencjonistów”⁸. M. Topolank, definiując priorytety prezydencji, akcentował swobodę w podejmowaniu pracy na terenie UE, swobodę wymiany handlowej, wymiany usług oraz kapitału. „Jakby tego było mało – pisał T. Wróblewski – na niedawnym spotkaniu ministrów finansów UE Czesi rozjechali pomysł radosnego państwowego interwencjonizmu Francji, Włoch i Wielkiej Brytanii. Topienie kryzysu finansowego, samochodowego i budowlanego w pieniądzech podatników czeski minister porównał do gospodarki socjalistycznej”⁹.

W wywiadzie udzielonym „Gazecie Wyborczej”, M. Topolank zapytany o to, co będzie uważał za sukces prezydencji czeskiej, odpowiedział: „Dla mnie będą to przede wszystkim dobrze przeprowadzone spotkania na wszystkich szczeblach – od grup roboczych, przez negocjacje ministerialne, aż po szczyty Unii. Od ich przebiegu zależy, czy kraje członkowskie porozumieją się co do wspólnej polityki i posuną Unię do przodu”¹⁰. Pytany natomiast o poglądy prezydenta Klausem przekonywał, że na pewno nie zaszkodzą one czeskiemu przewodnictwu w Unii, „gdyż są znane od dłuższego czasu i nie dziwią ni-

⁷ A. Słojewska, *Czechom trudno będzie konkurować z Sarkozyem*, „Rzeczpospolita” z 23 grudnia 2008.

⁸ T. Wróblewski, *Czesi – ból głowy euro lewicy*, „Rzeczpospolita” z 22 grudnia 2008.

⁹ Ibidem.

¹⁰ *Dokąd Czesi od stycznia poprowadzą Europę*, z Mirkiem Topolankiem rozmawiał w Pradze Lubosz Palata, „Gazeta Wyborcza” z 22 grudnia 2008.

kogo. Bardziej niż media, które powtarzają rzeczy już dawno powiedziane, będzie mnie interesowała ocena naszych partnerów po zakończeniu okresu prezydencji. W chwili obecnej mamy ich maksymalne zaufanie”¹¹ – mówił premier Czech.

2 stycznia 2009 r., dzień po objęciu przez Republikę Czeską przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, wszystkie analizowane gazety codzienne odnotowały to wydarzenie na pierwszych stronach, choć informacja ta w żadnym z dzienników nie była tzw. czołówką. I tak np. pierwszą stronę „Gazety Wyborczej” zdominował tekst o rosyjsko-ukraińskim konflikcie gazowym¹² oraz wiadomość o wprowadzeniu waluty euro na Słowacji¹³. Wzmianka z odniesieniem do strony 10 gazety: „Od wczoraj Unii przewodzą Czesi, a komentatorzy czekają na ich pierwsze potknięcie” znalazła się w rubryce „W skrócie”. W tekście na łamach „Gazety” Jacek Pawlicki zauważył, iż Czesi przejęli przewodnictwo w Unii z bagażem wyzwań i kłopotów. W szerokiej palecie spraw pilnych znalazły się unijne mediacje w Strefie Gazy oraz impas na linii Moskwa–Kijów. „Nagły kryzys, z którym Czesi w imieniu Unii się zmerzą, to odcięcie dostaw gazu Ukrainie przez Rosję. Zadanie bardzo trudne, bo Unia wciąż nie ma wspólnej polityki energetycznej. I nie ma też jednej linii wobec Rosji. Ale ten kryzys może pomóc Czechom w osiągnięciu przynajmniej jednego z wyznaczonych sobie celów – w zwiększaniu bezpieczeństwa energetycznego Unii”¹⁴ – pisał komentator „Gazety Wyborczej”.

Andrzej Talaga z „Dziennika” wyraził przekonanie, że Czechy będą dążyły do forsowania własnych pomysłów na kształt polityki europejskiej, a Polska – dla wspólnego dobra – powinna im w tym pomóc. Sceptycyzm V. Klause dotyczący chociażby Traktatu z Lizbony podzielany przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego był – zdaniem Talagi – szansą, by pokazać Francji i Niemcom, że zarówno Polska, jak i Czechy nie będą szły na smyczy największych państw kontynentu, a w europejskich rozradach „nowe” państwa Unii powinny być traktowane na równi ze „starymi”. Komentator zauważył także, iż Praga przy wytyczaniu celów prezydencji wyszczególniła co najmniej trzy zagadnienia, które Polsce nie powinny być obojętne: „Pierwsze to zacieśnienie współpracy UE ze Stanami Zjednoczonymi. Drugie – budowa bezpieczeństwa energetycznego Europy. Trzecie – ściślejsze relacje z Ukrainą, krajami kaukaskimi, Mołdawią i ewentualnie Białorusią w ramach zaproponowanego przez Polskę i Szwecję partnerstwa wschodniego”¹⁵ – przekonywał A. Talaga.

„Rzeczpospolita” odnotowując „przeniesienie stolicy Unii Europejskiej” do Pragi podkreśliła, że jeszcze nigdy żaden kraj nie miał przed inauguracją przewodnictwa tak złej prasy jak Czechy. W komentarzu Anna Słojewska zwróciła uwagę, iż pomimo, że czeska prezydencja nie będzie tak spektakularna jak francuska, to dla Polski może się okazać korzystna¹⁶.

W „Polska The Times” ukazał się natomiast wywiad z prof. Milanem Znojem, dyrektorem Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu w Pradze, który powiedział m.in., że

¹¹ Ibidem. Na temat V. Klause zob. także: T. Maćkowiak, *Autopromocja Vaclava Klause*, „Gazeta Wyborcza” z 15 grudnia 2008; A. Koziński, *Unia nie musi bać się Klause*, „Polska The Times” z 18 grudnia 2008.

¹² Zob. A. Kublik, *Gazprom zakreca Ukrainie*, „Gazeta Wyborcza” z 2 stycznia 2009.

¹³ Zob. *Słowacja od stycznia bez korony*, „Gazeta Wyborcza” z 2 stycznia 2009.

¹⁴ J. Pawlicki, *Czeska Unia Europejska*, „Gazeta Wyborcza” z 2 stycznia 2009.

¹⁵ A. Talaga, *Hrada prezydencja*, „Dziennik” z 2 stycznia 2009.

¹⁶ A. Słojewska, *Stojąc na czele Unii Europejskiej, Czesi wcale nie muszą ponieść klęski*, „Rzeczpospolita” z 2 stycznia 2009.

Czechy poradzą sobie z prezydencją jak każdy inny kraj, a jedyną niewiadomą jest zachowanie V. Klausea. Pytany o plan działań czeskiej prezydencji podkreślił, że kwestią zasadniczą – oprócz ocieplania stosunków UE ze Stanami Zjednoczonymi i polityki energetycznej – będzie rozszerzenie Unii, lobbowanie za przyjęciem Chorwacji i Ukrainy¹⁷.

Należy odnotować, iż na tle zachodnioeuropejskiej prasy polskie komentarze po objęciu przez Czechy przewodnictwa w Radzie UE były mocno wyważone. Podczas gdy zagraniczne gazety ostrzegały przed klęską półrocznego przewodnictwa Czech, na łamach polskich dzienników pojawiały się wypowiedzi deklarujące polskie poparcie dla poczynań Republiki Czeskiej. „W polskim MSZ mówią, że bardzo nam zależy na sukcesie Czech, bo inaczej w starej Europie ugruntuje się przekonanie, że nowe kraje nie radzą sobie z wyzwaniem. A to odbije się negatywnie na polskiej prezydencji w drugiej połowie 2011 r.”¹⁸ – pisała „Gazeta Wyborcza”.

Jednak w miarę upływu czasu komentarze na temat prezydencji czeskiej były coraz bardziej krytyczne. Media odnotowywały rozmaite potknięcia i gafy czeskich urzędników. „Falstart Czechów na czele Unii”¹⁹, „Czarna seria czeskich wpadek”²⁰, „Premier Topolánek nie radzi sobie w roli przywódcy UE”²¹, „Unia ma dość czeskiej nieporadności”²² – to tylko niektóre tytuły, które pojawiły się na łamach polskiej prasy na przestrzeni kilku pierwszych tygodni czeskiego przewodnictwa w Unii. Gazety komentowały przede wszystkim pomyłki prezydencji, jak na przykład nazwanie w oficjalnym oświadczeniu dotyczącym kryzysu gazowego premiera Władimira Putina prezydentem lub niefortunną wypowiedź rzecznika prezydencji Jiri Potuznika, który stwierdził, że Czechy traktują izraelską ofensywę lądową w Strefie Gazy jako przejaw polityki defensywnej, a nie ofensywnej. Wypowiedź, którą prostował później szef czeskiej dyplomacji Karel Schwarzenberg, była uznawana przez media polskie i światowe jako oficjalne stanowisko UE wobec konfliktu na Bliskim Wschodzie²³. Niedługo potem uwaga dziennikarzy i komentatorów skupiła się na kontrowersyjnej wystawie Davida Czernego w budynku Rady UE, która była oficjalną „wizytówką” czeskiej prezydencji. Instalacja przedstawiająca stereotypowo 27 państw Unii wywołała skandal i oburzenie. „Bułgaria jest jedną wielką toaletą, Litwini sikają, cała Francja strajkuje, a w Polsce księża wznoszą gejowską flagę”²⁴ – donosiła „Gazeta Wyborcza” w relacji Dominiki Pszczółkowskiej. Z kolei Piotr Pacewicz stwierdził na łamach „Dziennika”, że szydercze karykatury krajów członkowskich ilustrują stereotypy narodowe, za którymi stoi cień prawdy. „Czarny przewietrzył europejski klimat – zwłaszcza ostatnio w oparach narodowo-serio – gdy nawet w Niemczech poczucie winy za przeszłość już nie blokuje tzw. patriotycznych odruchów i modna jest troska o wizerunek narodu”²⁵ – pisał Pacewicz. Krzysztof Szczerski z Uniwersytetu Jagiellońskiego zwrócił uwagę na łamach „Rzeczpospolitej” na polityczny wymiar wystawy jako

¹⁷ *Czeska prezydencja będzie jak czeski film*, z prof. Milanem Znojem rozmawia Agaton Koziński, „Polska The Times” z 2 stycznia 2009.

¹⁸ J. Pawlicki, op. cit.

¹⁹ R. Woś, *Falstart Czechów na czele Unii*, „Dziennik” z 6 stycznia 2009.

²⁰ J. Prus, *Czarna seria czeskich wpadek*, „Rzeczpospolita” z 10 stycznia 2009.

²¹ A. Koziński, *Premier Topolánek nie radzi sobie w roli przywódcy UE*, „Polska The Times” z 20 stycznia 2009.

²² J. Bielecki, *Unia ma dość czeskiej nieporadności*, „Dziennik” z 2 lutego 2009.

²³ R. Woś, op. cit.

²⁴ D. Pszczółkowska, *Czesi: zrobmy sobie jaja*, „Gazeta Wyborcza” z 13 stycznia 2009. Zob. także: tejsze, *Czeskie jaja do kwadratu!*, „Gazeta Wyborcza” z 14 stycznia 2009; tejsze, *Bulgaria ma być zdjęta*, „Gazeta Wyborcza” z 16 stycznia 2009.

²⁵ P. Pacewicz, *Zachwycające czeskie jaja*, „Gazeta Wyborcza” z 15 stycznia 2009.

symbolu czeskiej prezydencji w Unii: „Nie bardzo rozumiem, dlaczego Czesi zgadzają się na taki symbol. (...) Dziwię się władzom Czech. Spotkały się już w związku ze swoim przewodnictwem UE z ostrą – ale nie zawsze sprawiedliwą – krytyką. Ta wystawa nie pomoże im w pozbyciu się łatki kraju niezdolnego do przewodzenia UE, którą niektóre państwa starają się im przykleić”²⁶.

Analiza polskich dzienników pod kątem czeskiej prezydencji pokazuje wyraźnie, że bieżąca praca Czechów np. w aspekcie przeciwdziałania kryzysowi finansowemu, czy aktywności na arenie międzynarodowej, nie była dostatecznie wyeksponowana na łamach prasy. Z analizy tej wynika również, iż spora część artykułów koncentrowała się w kwestii czesko-francuskich animozji. Było tak chociażby w kontekście zwołania przez Mirka Topolanka nadzwyczajnego szczytu UE poświęconego kryzysowi finansowemu. Jak donosiła „Rzeczpospolita” spotkanie to było konsekwencją oskarżeń o pasywność w dobie kryzysu kierowanych pod adresem czeskiego premiera przez N. Sarkozy’ego. „Celem szczytu ma być również powstrzymanie protekcyjnych zapędów Sarkozy’ego. Francuski prezydent rozżościł niedawno środkowoeuropejskich partnerów sugerując, że producenci samochodów, np. Peugeot-Citroen powinni zamknąć fabryki w Czechach i przenieść je do Francji”²⁷ – pisała A. Słojewska. Z kolei na łamach „Dziennika” pojawiła się informacja, iż Czechy nie ratyfikują ważnego dla Francji Traktatu lizbońskiego, jeśli N. Sarkozy będzie blokował przenoszenie produkcji z bogatszych do uboższych krajów UE. „W tle konfliktu majaczy również spór o to, czy małe państwa nadają się do przewodzenia UE. Sarkozy od kilku tygodni konsekwentnie lansuje pogląd, że Wspólnota nie radzi sobie, gdy jest pod kierownictwem krajów takich jak Czechy”²⁸ – podkreślał Jędrzej Bielecki. Warto zauważyć również, iż działania Francji na arenie międzynarodowej w trakcie trwania prezydencji czeskiej były o wiele częściej eksponowane na łamach prasy niż zabiegi przewodniczących UE Czech.

Zaciekawienie komentatorów budziła także, wspomniana już kwestia ratyfikacji przez Czechy Traktatu lizbońskiego. Dominował pogląd, iż brak pozytywnej decyzji będzie olbrzymim błędem i zaważy na ostatecznej ocenie półrocznego przewodnictwa w UE. W lutym dokument został ratyfikowany przez parlament, choć ostateczny wynik głosowania do końca pozostawał zagadką²⁹. W doniesieniach prasowych podkreślano, że decydujące znaczenie dla losów ratyfikacji miało wystąpienie Topolanka przed czeską izbą. „Nie będę tu krzyczał na cześć Lizbony, tak jak się krzyczało za każdą głupotą w czasach komunizmu, ale będę głosował za traktatem. (...) Nieratyfikowanie traktatu niczego nam nie daje. (...) Nieratyfikowanie wyrzuca nas na peryferie Europy. Będę więc głosował za i wzywam do tego posłów ODS [Obywatelska Partia Demokratyczna³⁰ – przyp. B.S.]”³¹ – przytaczała fragmenty przemówienia czeskiego premiera „Gazeta Wyborcza”. Zdaniem dziennika głosowanie to pokazało, że po rezygnacji V. Klause z funkcji honorowego przewodniczącego ODS w grudniu 2008 r., partię zdominowali eurorealiści na czele z premierem

²⁶ *Fatalny wizerunek Polaków*, z Krzysztofem Szczerskim rozmawia Bartłomiej Radziejewski, „Rzeczpospolita” z 16 stycznia 2009.

²⁷ A. Słojewska, *Premier Czech zwołuje nadzwyczajny szczyt UE*, „Rzeczpospolita” z 10 lutego 2009. W tym kontekście zob. także: tejże, *Czesi kontratakują*, „Rzeczpospolita” z 12 lutego 2009; pmaj, *Topolank krytykuje protekcyjizm, uderza we Francję?*, „Rzeczpospolita” z 17 lutego 2009.

²⁸ J. Bielecki, *Prezydent Francji szantażuje Czechów*, „Dziennik” z 10 lutego 2009.

²⁹ Czechy były ostatnim unijnym krajem, w którym parlament nie ratyfikował Traktatu. Zob. m.in. K. Zuchowicz, *Czesi znów o traktacie*, „Rzeczpospolita” z 18 lutego 2009.

Topolankiem. Polska prasa podkreślała jednak, że Traktat może przepaść w głosowaniu w czeskim senacie, gdzie silną pozycję mają przeciwnicy Traktatu ze skrzydła ODS związanego z prezydentem. Decyzja została jednak odłożona na kolejne miesiące.

Największa porażka prezydencji?

W marcu 2009 r. doszło w Czechach do kryzysu rządowego, w wyniku którego upadł gabinet Mirka Topolanka. Wydarzenie to wywołało lawinę prasowych opinii i spekulacji. „Polska The Times” z zażenowaniem podkreślała, iż od lat nie zdarzyło się, by w państwie sprawującym prezydencję doszło do odwołania premiera³², zaś w licznych komentarzach dominowało określenie „czeski film”. Już z samych tylko tytułów prasowych największych polskich dzienników można było wyczytać w jak poważnym kryzysie znalazła się nie tylko czeska prezydencja, ale i cała Unia (patrz: tabela).

Tabela

Tytuł	Dziennik	Data
„Topolankę upadł, Unia bez głowy”	„Gazeta Wyborcza”	25 marca 2009
„Klęska czeskiego premiera”	„Rzeczpospolita”	25 marca 2009
„Upadek rządu Mirka Topolanka, ważą się losy prezydencji w UE”	„Polska The Times”	25 marca 2009
„Upadł rząd Mirka Topolanka”	„Dziennik”	25 marca 2009
„Czeski zamach na Europę”	„Gazeta Wyborcza”	26 marca 2009
„Trzymamy kciuki za Czechów”	„Gazeta Wyborcza”	26 marca 2009
„Czeski film w Unii Europejskiej”	„Rzeczpospolita”	26 marca 2009
„Bezkrólowie w Europie”	„Dziennik”	26 marca 2009
„Chmury nad Lizboną”	„Gazeta Wyborcza”	27 marca 2009
„Czesi stracili twarz”	„Polska The Times”	27 marca 2009

Źródło: Opracowanie własne.

„Gazeta Wyborcza” przypominała w tekście na pierwszej stronie, że w ciągu dwóch ostatnich lat opozycja już czterokrotnie próbowała obalić rząd Topolanka. „Upadek rządu kraju przewodniczącego Unii pogłębia jeszcze kryzys europejskiego przywództwa”³³ – przekonywał na łamach „Gazety” Paweł Świeboda. Natomiast zdaniem Dominiki Pszczółkowskiej wotum nieufności dla Topolanka to dowód skrajnej nieodpowiedzialności czeskich polityków. „Zwykle elity powstrzymują się od regulowania porachunków podczas prezydencji UE. Zawrócenia polityczne spowodują też, że do końca prezydencji

³⁰ Obywatelska Partia Demokratyczna jest najsilniejszą pravicowo-konserwatywną partią polityczną w Czechach. Założycielem i przewodniczącym formacji do 2002 r. był Vaclav Klaus. Obecnie przewodniczy jej Mirek Topolank.

³¹ L. Palata, *Czeski parlament ratyfikował traktat lizboński*, „Gazeta Wyborcza” z 19 lutego 2009. Zob. także: tegoż, *Czeski korowód wokół traktatu lizbońskiego*, „Gazeta Wyborcza” z 10 lutego 2009; K. Zuchowicz, *Pierwsze czeskie „tak”*, „Rzeczpospolita” z 19 lutego 2009; A. Słojewska, *Vaclav Klaus: w Unii jak za komunizmu*, „Rzeczpospolita” z 20 lutego 2009.

³² K. Godlewski, *Upadek rządu Mirka Topolanka, ważą się losy prezydencji w UE*, „Polska The Times” z 25 marca 2009.

³³ Red., *Topolankę upadł, Unia bez głowy*, „Gazeta Wyborcza” z 25 marca 2009.

Czechy nie ratyfikują traktatu lizbońskiego. Potem, gdy zniknie presja, będzie to jeszcze trudniejsze³⁴ – zaznaczyła dziennikarka. W podobnym tonie sprawę komentował „Dziennik”, zwracając jednocześnie uwagę na słowa samego Topolanka, który stwierdził, że odwołanie rządu może przyczynić się do osłabienia czeskiego przewodnictwa³⁵.

Anna Słojewska z „Rzeczpospolitej” postawiła tezę, iż upadek rządu nie oznacza bezkrólewia w Pradze: „Jakiś rząd będzie i wszystkie unijne rady ministrów, szczyty oraz inne spotkania będą technicznie przygotowane, a decyzje podejmowane. Tyle, że znacznie osłabnie zdolność rządu czeskiego do przekonywania innych. Gabinet Topolanka i tak miał mały problem, po półrocznym przewodnictwie charyzmatycznego Nicolasa Sarkozy’ego, z udowodnieniem, że jest w Unii aktywny³⁶”.

Wśród głosów o katastrofie i największej porażce czeskiej prezydencji pojawiały się opinie bardziej wyważone, przekonujące, iż polityczne zawirowania wokół rządu Topolanka nie przeszkodzą Czechom w dokończeniu prezydencji. W wielu komentarzach zwracano uwagę na rosnącą rolę prezydenta Klausa, który zdaniem „Rzeczpospolitej” stał się „głównym rozgrywającym³⁷”. W komentarzu Lubosza Palaty dominowało przekonanie, że na kwietniowym szczycie UE–USA to właśnie Klaus „zagra pierwsze skrzypce³⁸”. Prasa spekulowała również co do najbliższych decyzji prezydenta w sprawie premiera. Klaus mógł zostawić Topolanka na stanowisku do końca prezydencji lub mianować nowego szefa rządu – tu zdania dziennikarzy, publicystów i ekspertów były podzielone³⁹. Dwa tygodnie później prezydent mianował na szefa gabinetu Jana Fischera, który urzędowanie rozpoczął 8 maja. Jak napisała „Rzeczpospolita”, nowy premier wydawał się być z góry na straconej pozycji, głównie dlatego, że nie był w Czechach postacią znaną. Gazeta przytoczyła słowa senatora Obywatelskiej Partii Demokratycznej Jirzi Žaka, który stwierdził: „Nie mam pojęcia, kto to jest. Pierwszy raz usłyszałem jego nazwisko w ubiegłym tygodniu⁴⁰”. Po zaprzysiężeniu nowego rządu, w prasie po raz kolejny przeważały opinie, iż pierwsze skrzypce czeskiej prezydencji zagra prezydent, a J. Fischer będzie marionetką Klausa. „Słaby premier, który w żadnym z wywiadów nie wyraził dotąd żadnej opinii jest dużą szansą dla antyunijnego prezydenta Vaclava Klausa, który osobiście chce sprawować czeskie przewodnictwo w UE. Pałac Prezydencki już oświadczył, że Klaus zamierza prowadzić wszystkie szczyty, które pozostały do lipca, m.in. szczyt UE–Rosja czy zamykający prezydencję szczyt w Brukseli. Dotychczasowy wicepremier i minister ds. europejskich Aleksander Vondra⁴¹ wyraźnie polecił Fischerowi, aby nie zostawiał Klausowi szczytu w Brukseli, na którym może być ogłoszona decyzja o drugim irlandzkim referendum w sprawie traktatu lizbońskiego. Fischer odpowiada na to: «Rozmawiamy o tym z panem prezydentem»⁴² – donosiła „Gazeta Wyborcza”.

³⁴ D. Pszczółkowska, *Trzymamy kciuki za Czechów*, „Gazeta Wyborcza” z 26 marca 2009.

³⁵ Magbir, *Czesi mogą pograć w Unię w chaosie*, „Dziennik” z 24 marca 2009.

³⁶ A. Słojewska, *Unijna scheda po Mirku Topolanku*, „Rzeczpospolita” z 25 marca 2009.

³⁷ K. Zuchowicz, *Kłeska czeskiego premiera*, „Rzeczpospolita” z 25 marca 2009.

³⁸ L. Palata, *Chmury nad Lizboną*, „Gazeta Wyborcza” z 27 marca 2009.

³⁹ Zob. A. Słojewska, *Czeski film w Unii Europejskiej*, „Gazeta Wyborcza” z 26 marca 2009.

⁴⁰ K. Zuchowicz, *Nowy premier Czech bez doświadczenia i ambicji politycznych*, „Rzeczpospolita” z 10 kwietnia 2009.

⁴¹ Nowym ministrem ds. europejskich w rządzie J. Fischera został Stefan Fuleho, wcześniej szef czeskiej misji w NATO.

⁴² L. Palata, *Czesi mają rząd, a Europa prezydencję*, „Gazeta Wyborcza” z 9–10 maja 2009. W tym kontekście zob. także: K. Zuchowicz, *Teraz rządzi Fisher*, „Rzeczpospolita” z 9–10 maja 2009.

Nie ma wątpliwości co to tego, że medialny wizerunek prezydencji czeskiej na jej półmetku został całkowicie zdominowany na łamach polskiej prasy przez kryzys rządowy. Fala krytyki pod adresem Pragi miała jednak zdecydowanie łagodniejszy ton niż opinie na łamach innych europejskich pism. W kolejnych artykułach polskie media na bieżąco informowały opinię publiczną na temat czeskiego przewodnictwa. Próżno jednak szukać obszernych tekstów czy pogłębionych analiz poruszających kwestie realizacji założonych przez Czechy priorytetów. Prasa interesowała się przede wszystkim nowym premierem, a także dalszymi losami Traktatu lizbońskiego w czeskim senacie, który ostatecznie opowiedział się za jego ratyfikacją na początku maja. Uwagę mediów po raz kolejny przyciągnął V. Klaus, który powiedział, że Traktatu nie podpisze. Dokument uznał za „martwy”, gdyż odrzuciła go w referendum Irlandia. „Dlatego decyzji o ratyfikacji nie ma w moich planach” – cytowała prezydenta Klause polska prasa⁴³.

„Czesi oblali unijny egzamin”⁴⁴

Komentarze podsumowujące czeskie przewodnictwo w UE były na łamach polskiej prasy zdecydowanie łagodniejsze o tych, które ukazały się w zachodnioeuropejskich dziennikach. Z rodzimych gazet najgorszą ocenę wystawiła Czechom „Polska The Times”. Już sam tytuł „Czesi oblali unijny egzamin” sugerował w jakim tonie będzie utrzymany cały artykuł. Dziennik podkreślił na swoich łamach, że „półroczna prezydencja Czech okazała się jedną wielką katastrofą”, a „sprawdzili się jedynie urzędnicy z drugiego szeregu praskiej administracji”. „To źle dla Polski, że Praga oblała egzamin z przewodnictwa 27 krajom UE. Bo mamy pokierować Unią już za dwa lata”⁴⁵ – przypomnieli dziennikarze gazety. „Polska The Times” powoływała się również na europejską prasę. Podkreślono m.in., iż hiszpański „El País” napisał, że „w historii Europy jeszcze nigdy tak mało ludzi nie wyrządziło tyle szkody idei europejskiej, co czescy politycy w ciągu ostatnich miesięcy”⁴⁶. W komentarzach pojawiały się również opinie, iż czeskie fiasko pokazuje, jak ważnym problemem jest potrzeba zreformowania systemu władzy w UE. Przy okazji podsumowań czeskiej prezydencji odnoszono się do polskiego przewodnictwa w 2011 r. Gazety zgodnie podkreślały, że prezydencja nie jest funkcją czysto administracyjną i już teraz Polska powinna wyciągnąć wnioski z tego, co działo się Czechach w pierwszym półroczu 2009 r. Uwagi te były i są jak najbardziej słuszne, zważywszy chociażby na fakt, iż polska prezydencja zbiega się z wyborami do Sejmu i Senatu.

„Dziennik” pisał o „skompromitowanych Czechach” i o niełatwym zadaniu stojącym przed Szwedami, którzy przejęli przewodnictwo w UE. „(...) Praga potrafiła zaszerwować Unii głównie wewnętrzne przepychanki, kontrowersyjną rzeźbę, na którą obraziło się pół Europy i na koniec kompromitujące zdjęcia nagiego premiera Topolanka w willi Silvio

⁴³ W drugiej połowie maja 2009 r. „Gazeta Wyborcza” pisała o czeskich artystach, którzy zaprotestowali przeciw V. Klausowi. Ich zdaniem prezydent nie podpisuje Traktatu lizbońskiego, gdyż forsuje w UE interesy Moskwy. Szerzej: L. Palata, *Czeszy artyści przeciwko Klausowi*, „Gazeta Wyborcza” z 25 maja 2009.

⁴⁴ Tytuł z dziennika „Polska The Times” podsumowującego czeskie przewodnictwo w UE. Zob. R. Gutkowski, J. Horky, *Czesi oblali unijny egzamin*, „Polska The Times” z 29 czerwca 2009.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

Berlusconi. Pół roku czeskiego chaosu sprawiło też, że kraje UE na własną rękę szukają wyjścia z kryzysu gospodarczego⁴⁷ – skomentowała gazeta.

W zdecydowanie innym stylu czeską prezydencję skomentował na łamach „Dziennika” Jan Rokita: „Polska ma dużo powodów, aby dobrze oceniać półroczne czeskie przewodnictwo w Unii. Więc, aż dziw bierze, gdy człowiek czyta bezmyślnie przenieszone do polskich gazet negatywne opinie analityków niemieckich czy francuskich⁴⁸. Zdaniem Rokity antyczeska argumentacja miała zdecydowanie tendencyjny charakter. „Niemal z pewnością podobna retoryka będzie odtąd powracać przy przewodnictwie każdego z krajów naszego regionu. Następnym razem będą to więc Węgry, a potem ze szczególnym upodobaniem – Polska. (...) Mirek Topolank całkiem nieźle zademonstrował w Europie realność i wpływ interesów państw Nowej Unii. Zrobił to na dodatek w niesprzyjającej dla siebie czeskiej sytuacji wewnętrznej. I zapłacił za to nieuchronną cenę złej europejskiej prasy, a często niesprawiedliwych szyderstw i potępień. Z polskiego punktu widzenia, w tym bilansie istotne jest jeszcze i to, że Topolank z Tuskiem stworzyli dość wyjątkową oś solidarności czesko-polskiej. Oś ta nie miała – rzecz jasna – ani wystarczającej mocy, ani ambicji, aby odmienić kształt europejskiej polityki. Ale wątpię, abyśmy aż do czasu polskiego przewodnictwa mieli jeszcze podobne sojusznicze szefostwo Unii⁴⁹ – przekonywał J. Rokita.

„Rzeczpospolita” przypominała, że już przed rozpoczęciem przewodnictwa, Czesi mieli wyjątkowo złą prasę, a w komentarzach przewidywano im porażkę prezydencji. Zdaniem Anny Słojewskiej, od samego początku musieli udowodniać, iż potrafią kierować Unią. Z polskiej perspektywy, dziennikarka pozytywnie oceniła czeskie przewodnictwo. „Praga, jak oczekiwano, opierała się propozycjom Francji wyjątkowych regulacji w gospodarce. Doprowadziła do końca projekt Partnerstwa Wschodniego i osiągnęła porozumienie w sprawie gwarancji dla Irlandii tak, by kraj ten mógł powtórzyć referendum. Ale nie były to samodzielne inicjatywy Pragi⁵⁰ – zauważyła dziennikarka.

„Gazeta Wyborcza” za sukcesy czeskiej prezydencji, które jednak zostały „zasypane gruzami z upadku rządu Mirka Topolanka”, uznała interwencję w sprawie kryzysu gazowego i przeforsowanie Partnerstwa Wschodniego. „Czescy urzędnicy byli fantastyczni, czescy politycy katastrofalni⁵¹ – skomentowała na swoich łamach – słowami anonimowego zachodnioeuropejskiego polityka – gazeta.

Podsumowanie

Zarówno w toku przygotowań do przewodnictwa w UE, jak również w trakcie sprawowania prezydencji, niezwykle istotną rolę odgrywają media. To właśnie od prasy, radia czy telewizji w dużej mierze zależy wizerunek państwa stojącego na czele Unii.

⁴⁷ M. Gostkiewicz, *Szwecja ma problem z Europą i Rosją*, „Dziennik” z 1 lipca 2009. Zob. także: Mg, PAP, *Czesi oddają Szwedom Unię i piwo*, „Dziennik” z 21 czerwca 2009; M. Potocki, *Szwedzi przejmują władzę w Unii*, „Dziennik” z 22 czerwca 2009; J. Bielecki, *Czechy: żegnaj, prezydencjo*, „Dziennik” z 30 czerwca 2009; J. Bielecki, *Szwedzi przejmują ster UE, Rosja traci humor*, „Dziennik” z 1 lipca 2009.

⁴⁸ J. Rokita, *Czeski premier nie tylko się rozbiera*, „Dziennik” z 2 lipca 2009.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ A. Słojewska, *Praga przekazuje stery Sztokholmowi*, „Rzeczpospolita” z 29 czerwca 2009.

⁵¹ L. Palata, *Czech Czechowi nie popuści*, „Gazeta Wyborcza” z 30 czerwca 2009.

Ważne są nie tylko media krajowe, ale także zagraniczne, które z o wiele większym krytycyzmem komentują i oceniają daną prezydencję. Dobitnie przekonały się o tym Czechi w trakcie sprawowania pierwszego w swojej historii przewodnictwa. Wydaje się, iż z medialnego punktu widzenia prezydencja czeska była porażką. Dominujący bowiem okazał się obraz Czech jako państwa, które niedostatecznie przygotowało się do tego przedsięwzięcia.

W polskiej prasie komentarze na temat czeskiego przewodnictwa były wyważone. Zamiast ostrej krytyki – choć i taka się zdarzała – dziennikarze, w kontekście polskiej prezydencji w 2011 r., przestrzegali przed popełnianiem tych samych błędów co Czesi. Przestroga ta kierowana była przede wszystkim w stronę polskich elit politycznych. Negatywny obraz prezydencji czeskiej w oczach opinii publicznej był bowiem – w dużej mierze – efektem niepotrzebnych kontrowersyjnych zachowań czeskich polityków.

Na łamach analizowanych tytułów ukazało się w sumie kilkadziesiąt informacji i artykułów poświęconych czeskiemu przewodnictwu w UE. Najwięcej tekstów prasowych pojawiło się w chwili rozpoczęcia prezydencji, jej zakończenia i kryzysu rządowego, który doprowadził do upadku gabinetu Mirka Topolana. Warto zauważyć, iż pomimo zainteresowania tematem czeskiej prezydencji, informacje i artykuły jej poświęcone nie były drukowane na czołówkach polskich gazet. Znajdowały się one na dalszych stronach, zazwyczaj w działach „Świat”. Należy także podkreślić, że czeskie poczynania były niejednokrotnie zdominowane przez aktywność Francji na arenie międzynarodowej, co często znajdowało odzwierciedlenie w artykułach prasowych. Ponadto, wiele pozytywnych, ale mniej istotnych działań czeskiej prezydencji, wynikających z założonych wcześniej priorytetów, nie zostało w ogóle odnotowanych na łamach polskiej prasy.

Adrianna Baer

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Universidad Complutense de Madrid

Prezydencja Hiszpanii w Radzie Unii Europejskiej 2010. Doświadczenia, wyzwania, priorytety

Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie struktury zarządzania przygotowaniami Hiszpanii do prezydencji w Radzie Unii Europejskiej (UE) oraz możliwie szerokie omówienie priorytetów i planowanych działań Hiszpanii w pierwszym półroczu 2010 roku.

Pierwsza część artykułu poświęcona jest historii drogi jaką Hiszpania musiała pokonać aby przystąpić do Wspólnoty Europejskiej (WE). Następnie poprzez opis poprzednich prezydencji hiszpańskich artykuł wskazuje charakterystyczne elementy polityki europejskiej Hiszpanii oraz proces kształtowania się pozycji tego kraju w UE. Druga część zawiera opis przygotowań Hiszpanii do przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Wychodząc od omówienia jednostek administracyjnych odpowiedzialnych za przygotowanie i przeprowadzenie prezydencji, artykuł zmierza do omówienia wyzwań czekających na Hiszpanię w roku 2010. Jest to punkt wyjścia do szerokiego opisu priorytetów prezydencji hiszpańskiej oraz elementów wspólnego programu z Belgią i Węgrami w ramach *trio presidency*. Ostatnia część artykułu poświęcona jest działaniom promocyjnym. Rozwiązania administracyjne, ambitna agenda prezydencji hiszpańskiej w UE oraz nowoczesne drogi promocji mogą być cenną wskazówką dla Polski, której prezydencja przypada na drugie półrocze 2011 r.

Droga Hiszpanii do Unii Europejskiej

Wojna domowa w Hiszpanii zakończyła się zwycięstwem faszystowskich sił frankowskich. W latach 1939–1975 Hiszpanią niepodzielnie rządził gen. Franco. Były to lata dyktatury, nieustannych represji i izolacji międzynarodowej. Dopiero po śmierci Franco Hiszpania mogła myśleć o powrocie na arenę międzynarodową. Wybory w czerwcu 1977 r. i nowa konstytucja przyjęta w 1978 r., która określiła Hiszpanię jako monarchię parlamentarną, utorowały drogę Hiszpanii do demokracji. Oprócz konsolidacji demokracji i odbudowy wyniszczonej struktury społecznej, administracyjnej i politycznej w kraju, Hiszpania od początku starała się o wzmocnienie swojej pozycji na świecie. Naturalnie pierwszym partnerem stały się państwa europejskie¹.

¹ M. T. De lara, J. V. Barque, A. D. Ortiz, *Historia Hiszpanii*, wyd. Universitas, Kraków 1997, s. 592–602.

Hiszpania przystąpiła wraz z Portugalią do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) w 1986 r. i pozostałych dwóch Wspólnot. Była wtedy jednym z najmniej rozwiniętych krajów w EWG. Jej PKB *per capita* w 1986 r. wynosiło 69% średniej we Wspólnocie. Wielkość kraju i jego potencjał demograficzny stawiał Hiszpanię w czołówce państw europejskich². Pozostawała jednak w tyle pod względem poziomu wykształcenia obywateli, rozwoju technologii, a przede wszystkim bogactwa. Przez wiele lat Hiszpania była największym beneficjentem w Unii Europejskiej. Była również krajem, który jednoznacznie i namacalnie zyskał na przystąpieniu do UE. Zmieniło się to po rozszerzeniu UE w 2004 roku o 10 nowych krajów. Hiszpania straciła prawo do korzystania z funduszu spójności. Ograniczono również fundusze strukturalne dla hiszpańskich regionów. Nie wpłynęło to jednak znacząco na poparcie dla idei szerokiej integracji charakterystycznego dla Hiszpanii. Kraj ten od zawsze popiera kraje kandydujące do UE. Obecnie jednoznacznie opowiada się za przyjęciem Chorwacji i Turcji do struktur unijnych³.

Liczne inicjatywy takie jak polityka spójności, ustanowienie obywatelstwa UE, Strategia Lizbońska czy Polityka Śródziemnomorska zbliżyły Hiszpanię do pozycji, jakie mają takie kraje jak Francja, Niemcy, Włochy czy Wielka Brytania. Hiszpania od zawsze zabiega o wzmocnienie swojej roli w regionie śródziemnomorskim, a także dba o dobre kontakty z Ameryką Łacińską i USA. Hiszpanie są bliscy idei federacji ponadpaństwowej. Lewica mająca długie tradycje w tym kraju popiera wzrost kompetencji Komisji Europejskiej, która powinna ich zdaniem przybrać rolę głównego organu wykonawczego UE. Hiszpania opowiada się również, za zwiększaniem udziału Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym. Zmierzają również do wzmocnienia roli obywatela w UE. Wspólnota powinna dążyć do harmonizacji i koordynacji ponadnarodowej polityki. Kraj rządzony przez José Luis Rodríguez Zapatero opowiada się za pogłębianiem współpracy w zakresie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. W tej kwestii UE powinna współpracować, zdaniem Hiszpanii z ONZ i NATO tak, aby systemy tych organizacji były jak najbardziej kompatybilne i uzupełniały się wzajemnie⁴.

Prezydencja po raz czwarty

Hiszpania w styczniu 2010 r. obejmie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej po raz czwarty. Pierwsze dwie prezydencje w 1989 i 1995 roku określa się mianem „symbolicznych”. Ich główną rolą było ustabilizowanie pozycji Hiszpanii we Wspólnotach Europejskich (WE)/Unii Europejskiej. Hiszpania chciała udowodnić krajom członkowskim i samej sobie, że jej przystąpienie do Wspólnot Europejskich to wielki sukces integracji⁵.

Pierwszą prezydencję Hiszpania objęła w 1989 r. zaledwie 3 lata po przystąpieniu do WE. W parlamencie krajowym od 1982 r. absolutną większość miała PSOE⁶, Hiszpańska

² Powierzchnia całkowita 504 645 km², ludność 46 661 950.

³ B. Wojna, *Polityka Hiszpanii w Unii Europejskiej*, „Biuletyn” nr 51 (239), 19.11.2004 r., Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Biuro Analiz, s. 1.

⁴ Ibidem, s. 2–3.

⁵ C. Closa, *The domestic basis of Spanish European policy and the 2002 presidency*, Norte Europe, grudzień 2001, wprowadzenie.

⁶ PSOE – Partido Socialista Obrero Español.

Socjalistyczna Partia Robotnicza⁷. Prezydencja miała być okazją do odświeżenia wizerunku Partii i zdobycia elektoratu przed kolejnymi wyborami. Rząd upatrywał w prezydencji szansę na umocnienie i modernizację demokracji w kraju, i zacieśnienie relacji z innymi państwami członkowskimi. Przede wszystkim jednak stawką był prestiż międzynarodowy. Od początku Hiszpanie zwracali się w stronę Ameryki Łacińskiej i regionu śródziemnomorskiego. Jest to motyw powtarzający się w każdej kolejnej prezydencji⁸.

Największym sukcesem tamtej prezydencji było przyjęcie Raportu Delorsa, który zakładał utworzenie unii walutowej. Debiut Hiszpanii w roli kraju prezydencji sprawił, że Hiszpania znalazła swoje miejsce we WE. Trudno jednak mówić o spektakularnym sukcesie. Był to nowy kraj WE, który dopiero co uczył się jak poruszać się w towarzystwie innych państw. Nie można też mówić o porażce. Uważa się, że prezydencja 1989 r. nadała Hiszpanii „europejski charakter” i wprowadziła ten kraj na arenę międzynarodową. Na pewno też przyczyniła się do wygranej PSOE w kolejnych wyborach⁹.

Kolejna prezydencja, w 1995 r., przebiegała w zupełnie innych warunkach. Od przystąpienia Hiszpanii do WE interes narodowy był silnie związany z interesem Unii. W wielu momentach był wręcz identyczny. W kraju utrzymywała się atmosfera proeuropejska. Dopiero kryzys, który przyszedł w 1992 r. przyniósł do Hiszpanii falę eurosceptyzyzmu. Wtedy też interes narodowy mocno rozbiegł się z interesem Wspólnoty. Do UE przystąpiły Finlandia i Szwecja oraz Austria. Rozszerzenie o kraje skandynawskie budziło spory niepokój. Hiszpanie czuli, że obecność tych krajów może osłabić pozycję Hiszpanii w UE. Bali się, że zostaną wykluczeni z czołówki krajów Wspólnoty. Rząd hiszpański był gotów walczyć o pozycję swojego kraju i jego interes. Takie były również oczekiwania społeczeństwa¹⁰.

Socjaliści z PSOE utworzyli rząd mniejszościowy z Convergència i Unió (CiU)¹¹, katalońskimi nacjonalistami. W kraju toczyła się walka polityczna między egzotycznym rządem a Partio Popular (PP)¹² i Izquierda Unida (IU)¹³, opozycja krytykowała rządzącą koalicję za liczne afery korupcyjne i nieudolność w walce z zamachami terrorystycznymi *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA)¹⁴. Kiepska sytuacja wewnętrzna kraju, ciągle wybuchające skandale i walka polityczna nie sprzyjała PSOE, który mocno nadszarpnął swój wizerunek i stracił zaufanie. W zmęczonym społeczeństwie zaczęły pojawiać się głosy eurosceptyczne. Rząd nadał lekko nacjonalistyczny ton ówczesnej prezydencji. Na pewno na poziomie symboliki. Na logo prezydencji wybrano literę „ñ” w żółto czerwonej kolorystyce. Wkrótce też Hiszpania zaczęła walkę z Komisją Europejską o klawiatury z hiszpańskimi literami takimi jak „ñ” czy „ll”. W gruncie rzeczy były to jednak drobnostki. Rząd hiszpański był bardziej zajęty sprawami wewnętrznym kraju niż polityką zagraniczną. PSOE przerażone spadającym poparciem dla swojej partii robiło wszystko, aby na prezydencji przede wszystkim zbić kapitał wyborczy.

⁷ C. Closa, *The third spanish presidency of the EU in Comperative Perspective*, Liverpool, 12.10.2002, s. 2.

⁸ C. Closa, *The domestic...*, op. cit., s. 40–41.

⁹ Ibidem, s.38–40

¹⁰ C. Closa, *The third...*, s. 3.

¹¹ Convergència i Unió – Konwergencja i Równość – konserwatywna partia katalońska.

¹² Partio Popular – Konserwatywna Partia Ludowa w Hiszpanii.

¹³ Izquierda Unida – Ultra lewicowe Zjednoczeniem Lewicy.

¹⁴ ETA – *Euskadi Ta Askatasuna* – Kraj Basków i Wolność. Organizacja terrorystyczna założona przez baskijskich nacjonalistów. Jej członkowie domagają się odłączenia Kraju Basków od Hiszpanii. Przeprowadzają zamachy terrorystyczne głównie na terenie Hiszpanii.

Hiszpanom bardzo zależało na współpracy z poprzednimi prezydentami, Francją i Niemcami. Zabiegali o utworzenie, *co-ordination mechanism*, co możemy porównać do współczesnej *trio presidency*. Hiszpania tradycyjnie zwracała się w stronę Ameryki Łacińskiej i krajów śródziemnomorskich. Lansowała również idee lepszej współpracy UE z USA, Azją i Europą Wschodnią. Cechą charakterystyczną hiszpańskich prezydencji stała się również chęć wzmocnienia III filaru. Za największy sukces uznaje się Konferencję *Euro-mediterranean*, otwierającą proces barceloński¹⁵.

Sytuacja w kraju zmieniła się. Po 14 latach rządów lewicy doszła do władzy PP. Tym samym pierwszy raz prezydencja (2002 r.) hiszpańska przypadła na rządy prawicy. José María Aznar, ówczesny premier prezentował specyficzne podejście do integracji europejskiej. Bazowało ono na przekonaniu, że Hiszpania jest historycznym, wielkim narodem europejskim i Europa musi liczyć się z jej zdaniem, i szanować hiszpańską tożsamość narodową bezdyskusyjnie. Było dla niego oczywiste, że Hiszpania to jeden z ważniejszych krajów w Unii Europejskiej¹⁶. Rząd J. M. Aznara jak żaden poprzedni rząd Hiszpanii i rzadko, który rząd innego z krajów europejskich, zabiegał o przyjaźń z USA. Polityka J. M. Aznara cechowała się również zabieganiem o dobre relacje z Wielką Brytanią¹⁷. Nie dbał jednak o stosunki z Niemcami¹⁸. Przyjaźń J. M. Aznara z Wielką Brytanią sprawiła, że zaczęto uważać Hiszpanię jako kraj, który odwraca się od idei integracji¹⁹. Jest to jednak ocena zbyt pochopna. Trzecia prezydencja była tak naprawdę kontynuacją polityki poprzednich rządów. Nigdy też Hiszpanie nie odwrócili się od Europy. Zmienili jedynie ton swoich wypowiedzi na mniej entuzjastyczny i ostrożniejszy, który był wypadkową kiepskiej sytuacji ekonomicznej w kraju. Program prezydencji 2002 pokazuje jednak, że nie odcinała się w żaden sposób od poprzednich prezydencji.

Hiszpania objęła przewodnictwo w czasie, kiedy w wielu krajach UE odbywały się wybory, zatem zmieniały się ekipy rządzące. Nie jest to sytuacja komfortowa dla kraju, który przewodniczy Radzie UE. Był to okres, kiedy przez Europę przepłynęła fala niepokojącego poparcia dla skrajnie prawicowych polityków²⁰.

Trzecia prezydencja ubiegała pod hasłem *eficacia* – skuteczność i *Mas Europa* – więcej Europy. Hiszpania kolejny raz pokazała się jako kraj, któremu zależy na rozwijaniu stosunków międzynarodowych. Oprócz USA i Wielkiej Brytanii, zabiegała również o dobre relacje z Rosją i tradycyjnie już krajami śródziemnomorskimi oraz Ameryki Łacińskiej. Drugim zadaniem, które obok zwiększenia roli UE na arenie międzynarodowej wyznaczili sobie Hiszpanie, było przybliżenie obywatelom idei Europy. Hiszpania skupiła

¹⁵ C. Closa, *The third...*, op. cit., s. 42.

¹⁶ Przekonanie Aznara o potęgę własnego kraju obrazują aspiracje premiera, aby Hiszpania została włączona do G-8.

¹⁷ Za kulminację przyjaźni Hiszpanii z Wielką Brytanią można uznać wspólny projekt strategii lizbońskiej, przedstawiony wspólnie przez te dwa kraje. Ponadto Aznar i Blair opublikowali wspólny artykuł pt. *Więcej Europy, lepszej Europy*.

¹⁸ Podsumowaniem tych relacji jest artykuł z września 2000, który ukazał się w „Die Zenit”. Artykuł dotyczył polityki europejskiej Aznara. Wylizczał niepowodzenia hiszpańskiej administracji i wylizczał ile kosztuje niemieckiego podatnika Hiszpania w UE.

¹⁹ C. Closa, *The third...*, op. cit., s. 4–6.

²⁰ We Francji wybory prezydenckie wygrał konserwatywny Jacques Chirac. W drugiej turze wyborów prezydenckich konkurował z Jeanem Marii Le Penem, liderem skrajnie prawicowego Frontu Narodowego. W Holandii rosło poparcie dla Pima Fortuyn, przewodniczący skrajnie prawicowej, populistycznej Listy Pima Fortuyna. Polityk został zastrzelony podczas wyborów. W 2001 r. wicepremierem Włoch został Gianfranco Fini, lider Sojuszu Narodowego posądzanego o sympatyzowanie z faszystami. Również w Szwecji i Dani rosły notowania partii skrajnie prawicowych.

się na rozwijaniu mechanizmów wspólnego rynku, bezpieczeństwie i wymiarze sprawiedliwości. Do priorytetów prezydencji 2002 należała walka z terroryzmem. Narzędziem proponowanym przez Hiszpanów w tej walce miał być europejski nakaz aresztowania, zwiększona współpraca sądownicza i policyjna. Kolejnymi priorytetami było wprowadzenie do obiegu euro oraz zrównoważony wzrost gospodarczy i pełne zatrudnienie. Zakładano wtedy osiągnięcie pełnego poziomu zatrudnienia w UE w 2010 r.²¹ Rzeczywistość jednak zweryfikowała ówczesne założenia.

Dopiero trzecia prezydencja była przeprowadzona w pełni świadomie. Hiszpania grała o zupełnie inną stawkę. Już nie tylko potwierdzenie swojej obecności w UE tak jak na początku. W 2002 r. Hiszpania udowodniła, że jest pełnowartościowym członkiem UE i jednym z czołowych jej graczy.

Przygotowania do Prezydencji 2010.

Komitet Organizacyjny Prezydencji Hiszpanii w Radzie UE (KOPH)²²

Specjalna jednostka zajmująca się przygotowaniem do objęcia przewodnictwa w Radzie UE w pierwszym półroczu 2010 r. przez Hiszpanię powstała na mocy dokumentu ustanawiającego z dnia 20 października 2008 r. Faktyczną, regularną pracę KOPH rozpoczął w styczniu 2009 r.²³ Pierwsze oficjalne spotkanie KOPH odbyło się 17 stycznia w pałacu La Moncloa, głównej siedzibie rządu. Przedyskutowano na nim ogólny 18-miesięczny program *trio presidency*, sześciomiesięczny kalendarz prezydencji hiszpańskiej, program kulturalny oraz sprawy organizacyjne²⁴. Zadaniem KOPH jest zaplanowanie, rozdysponowanie, a także koordynacja działań administracji publicznej oraz organów i instytucji, niezbędnych do przygotowania, a także przeprowadzenia prezydencji. Jak podkreśla się w dokumencie ustanawiającym KOPH jedynie solidna współpraca rządu z poszczególnymi ministerstwami i innymi jednostkami organizacyjnymi może zagwarantować Hiszpanii sukces w postaci dobrze przeprowadzonej prezydencji. Wyrazem przekonania o wartości szerokiej współpracy jest skład KOPH. Ścisłe kierownictwo KOPH sprawują dwie osoby. Na czele KOPH stanęła pierwsza wicepremier i minister rządu²⁵ w jednej osobie, María Teresa Fernández de la Vega. Jej zastępcą, wiceprzewodniczącym KOPH został minister ds. zewnętrznych i współpracy, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé. Kolejną częścią składową KOPH jest *El Pleno*, który w dosłownym tłumaczeniu oznacza plenum. Bardziej obrazowe będzie jednak nazwanie tej komórki po prostu zespołem. W skład tego zespołu wchodzi: dyrektor Gabinetu Rady Ministrów, sekretarz generalny Rady Ministrów, Wysoki Przedstawiciel ds. Prezydencji Hiszpanii w Radzie

²¹ A. Wójcik, *Priorytety prezydencji hiszpańskiej w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Analiz” UKiE, s. 3–7.

²² Comité organizador de la Presidencia Española de la Unión Europea.

²³ R. P. Bustamante, *La presidencia española de 2010*, 13.02.2009, <http://www.diariocritico.com/2009/Febrero/opinion/bustamante/129582/bustamante.html> (15.07.2009 r.).

²⁴ *The vice President presided over the constitutive meeting of the Organising Committee for the Spanish Presidency of the EU Council*, <http://www.la-moncloa.es/IDIOMAS/9/ActualidadHome/17012009Comit%C3%A9Presidencia UE.htm> (15.07.2009 r.).

²⁵ María Teresa Fernández de la Vega stoi na czele Ministerio de la Presidencia. Jako, że ministerstwo to nie ma odpowiednika w polskich realiach zastosowałam nazwę „ministerstwo rządu”. Można je porównać do Kancelarii Premiera w Polsce. Jest to ministerstwo zajmujące się organizacją pracy rządu. Ponadto zajmuje się zagadnieniami związanymi z administracją rządową i służbą cywilną. Zadaniem tego ministerstwa jest również umożliwienie sprawnej komunikacji pomiędzy rządem i parlamentem.

UE i Innych Wydarzeń Wysokiego Szczebla (dalej Wysoki Przedstawiciel), Wysoki Przedstawiciel ds. Prezydencji zajmujący się zagadnieniami obrony, sekretarz państwa ds. UE, sekretarz skarbu i budżetu, sekretarz ds. bezpieczeństwa, sekretarz ds. komunikacji, Stały Przedstawiciel Hiszpanii w UE i jego zastępca, podsekretarze z wszystkich ministerstw (17 ministerstw), dyrektor Gabinetu Pierwszej Wicepremier, sekretarz generalny UE i dyrektorka Departamentu ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Gabinetu Rady Ministrów. W spotkaniach KOPH mogą uczestniczyć również inni wysocy przedstawiciele organów państwowych, administracji państwowej czy instytucji, jeśli otrzymają zaproszenie lub zgodę Pani Przewodniczącej. Sekretarzem *El Pleno* jest jeden z członków Jednostki Wsparcia (*Unidad de Apoyo*), o której poniżej. Przed *El Pleno* postawiono trzy zasadnicze zadania. Po pierwsze, przyjęcie programu prezydencji hiszpańskiej. Po drugie, zadbanie o współpracę między ministerstwami, a innymi jednostkami w celu realizacji powierzonych im zadań. Trzecia kompetencja to koordynacja i wsparcie działań podejmowanych przez administrację publiczną oraz inne instytucje tak, aby mogły wywiązać się z zadań, jakie na nie nałożono²⁶.

Spotkania KOPH zwoływane są na polecenie Przewodniczącej z jej własnej inicjatywy lub na prośbę członków Komitetu. Za finansowanie KOPH jest odpowiedzialne Ministerstwo Gospodarki i Finansów. Komitet ma prawo do wydawania wewnętrznych dokumentów, niezbędnych do pracy. Działanie KOPH zakończy się w 31 grudnia 2010 r. po przyjęciu raportu dotyczącego przebiegu i ewaluacji hiszpańskiego przewodnictwa przygotowanego przez Jednostkę Wsparcia²⁷.

Jednostka Wsparcia (*Unidad de Apoyo*) jest strukturą wykonawczą. Odpowiada za realizację zadań nałożonych na Komitet. Jednostka ta została powołana *ad hoc* przy Radzie Ministrów i podlega bezpośrednio pod Wysokiego Przedstawiciela. *Unidad de Apoyo* ma umożliwić efektywną pracę KOPH wykonując wszystkie zlecone działania. Skład osobowy nie jest szczegółowo określony. Podczas swojej pracy Jednostka Wsparcia przygotowuje raport, który musi przedstawić przed 31 grudnia 2010 r. Tego dnia oficjalnie powinna zakończyć swoją działalność²⁸.

Komisja Rządowa ds. Prezydencji Hiszpanii w UE²⁹

Premier zaproponował, aby dla lepszej współpracy na poziomie rządowym stworzyć dodatkową komórkę, która zajmowałaby się przygotowaniem prezydencji. Odpowiedzią na tę propozycję jest Dekret Królewski z dnia 23 stycznia 2009 r. powołujący do życia Komisję Rządową ds. Prezydencji Hiszpańskiej w UE. Komisja ta liczy 9 osób. W skład Komisji wchodzi: Pierwsza Wicepremier (Minister Rządu jednocześnie), Drugi Wicepremier (Minister Ekonomii i Gospodarki w jednej osobie), Minister ds. Zagranicznych i Współpracy, Minister Administracji Publicznej, Dyrektor Gabinetu Rady Ministrów, Sekretarz Generalny Rady Ministrów, Wysoki Przedstawiciel, Wysoki Przedstawiciel

²⁶ *Real Decreto 1722/2008, de 20 de octubre, por el que se crea el Comité Organizador de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea* (BOE de 20 de octubre de 2008), tekst ostateczny: http://www.iustel.com/v2/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1031535 (1.09.2009 r.).

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Comisión Delegada del Gobierno para la Presidencia española de la Unión Europea en el año 2010.

ds. Prezydencji zajmujący się zagadnieniami obrony, Sekretarz Państwa ds. UE. Ostatni z nich, Sekretarz Państwa ds. UE pełni jednocześnie funkcję Sekretarza całej Komisji. W razie jego nieobecności jego funkcje w Komisji może przejąć Sekretarz Generalny ds. UE. Przedstawiciele innych ministerstw są zapraszani na obrady Komisji wtedy, kiedy tocząca się dyskusja dotyczy w sposób szczególny spraw właściwych dla danego resortu³⁰.

Ten sam dokument wskazuje, kto jest odpowiedzialny za współpracę ze Szwecją (kraj, który przewodniczy Radzie UE przed Hiszpanią) i Belgią (prezydencja po Hiszpanii). Kompetencja ta należy do Ministerstwa ds. Zagranicznych i Współpracy, Wysokiego Przedstawiciela i Wysokiego Przedstawiciela ds. Stosunków Zagranicznych w zakresie Obrony. To na tych trzech osobach spoczywa bezpośrednio zadanie, aby Prezydencja hiszpańska przebiegła płynnie pomiędzy okresem przewodnictwa szwedzkiego i belgijskiego³¹.

Dodatkowo dla lepszej koordynacji przygotowań i przebiegu prezydencji 2010 Stałe Przedstawicielstwo Hiszpanii w Brukseli i przy Komisji Europejskiej zostało powiększone o wykwalifikowany zespół specjalistów. Odpowiadają oni głównie za kontakty z Belgią i Węgrami. Poszczególne ministerstwa hiszpańskie i Sekretarz Kraju ds. Unii Europejskiej utrzymują stałe kontakty ze swoimi odpowiednikami z Belgii i Węgier oraz ze Szwecji dla zachowania płynności i sprawności pomiędzy prezydencjami. Przedstawiciele Hiszpanii są w stałym kontakcie z Parlamentem Europejskim, Komisją i sekretarzem Generalnym Rady, tak aby na bieżąco monitorować prace legislacyjne i dopasować do nich programy poszczególnych spotkań i szczytów³².

Wyzwania

Pierwsze półrocze 2010 r. to moment kluczowy dla Hiszpanii jak i całej Unii Europejskiej. Czynnikiem wpływającym na specyfikę prezydencji Hiszpanii jest nierozstrzygnięta kwestia Traktatu lizbońskiego (TL). Zatem Hiszpania musi przygotować się do swojej prezydencji, biorąc pod uwagę fakt, że może ona przebiegać w innych warunkach niż dotychczas. Zmieni się formuła prezydencji, zmiany dotkną również wielu instytucji. Dodatkowo spadnie na Hiszpanię obowiązek wprowadzenia rozwiązań traktatowych w życie³³.

Wielkim wyzwaniem dla Hiszpanii jest kwestia kryzysu finansowego. Działania w celu zniwelowania jego skutków zdominują agendę tej prezydencji. Ponadto to na Hiszpanię spadnie obowiązek wdrożenia założeń wypracowanych na Konferencji COP15, która odbędzie się w dniach 6–18 grudnia 2009 r. w Kopenhadze³⁴.

Hiszpania stawia przed sobą zadanie wypracowania nowej agendy transatlantyckiej, która ma doprowadzić do efektywnej i szerokiej współpracy w walce z wyzwaniami globalnymi XXI w. pomiędzy administracją Baracka Obamy a Unią Europejską³⁵.

³⁰ *Real Decreto 37/2009, de 23 de Enero 2009, por el se crea la Comisión Delegada del Gobierno para la Presidencia española de la Unión Europea en el año 2010* (BOE de 24 stycznia 2009). Źródło: http://www.iustel.com/v2/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1033454 (12.09.2009 r.)

³¹ *Ibidem.*

³² Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperacion, Secretaria de Estado para La Union Europea, *La presidencia española del Consejo de la Union Europea*, s. 16.

³³ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperacion, op. cit., s. 13–14.

³⁴ COP15, Konferencja Narodów Zjednoczonych, na której przypuszczalnie zostanie przyjęty „porządek post-Kioto” w sprawie walki ze zmianami klimatu. Źródło: <http://en.cop15.dk> (6.08.2009 r.).

³⁵ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperacion, Secretaria de Estado para La Union Europea..., op. cit., s. 1.

Trio Presidency

Hiszpania po raz pierwszy będzie sprawować swoją prezydencję w formule *Trio Presidency*. Osiemnastomiesięczną współpracę zainaugurowaną przez Hiszpanię w styczniu 2010 r. kontynuować będą Belgia i Węgry. Jest to pierwsze trio, które wypracowało wspólne logo, którego kolory będą właściwe dla flagi kraju, który będzie aktualnie sprawował swoją prezydencję. Jest to ważny element marketingowy, ale i psychologiczny, który spaja kraje współpracujące ze sobą i nadaje im wspólną tożsamość³⁶.

Każdy z tych trzech krajów formułuje program dla swojej prezydencji. Istnieje jednak również ramowy program dla całej trójki, którego rozwinięciem i uzupełnieniem są programy poszczególnych krajów. Do podstawowych postulatów wspólnego programu należą: wznowienie, odnowienie Strategii Lizbońskiej dostosowanej do współczesnych wyzwań, Europejska Agenda Społeczna (EAS), a w szczególności działania na rzecz równości. Modernizacja systemu ekonomicznego i finansowego, kwestia energii i zmian klimatu, zrównoważony rozwój i wykorzystanie zasobów naturalnych oraz polityka rolna i rybołówstwo. Do priorytetów należą również: Europejska Polityka Sąsiedztwa, polityka zagraniczna UE, obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, rewizja planów finansowych oraz zagadnienia związane z instytucjami UE oraz ratyfikacją Traktatu lizbońskiego³⁷. Wszystkie kraje popierają też dalsze rozszerzenie UE.

Program prezydencji hiszpańskiej

Hiszpania rysuje trzy podstawowe priorytety dla swojej prezydencji. Pierwszym z nich jest uzdrowienie gospodarki, pobudzenie zatrudnienia i impuls dla polityki zrównoważonego rozwoju zgodnie z odświeżoną Strategią Lizbońską *post-2010*. Drugim priorytetem jest wzmocnienie pozycji Europy na arenie międzynarodowej, tak aby stała się faktycznym *actor global* (aktorem globalnym). Jako trzeci priorytet Hiszpanie stawiają sobie efektywne wprowadzenie w życie TL. Te trzy priorytety mają z kolei opierać się o dwa główne założenia prezydencji. Są nimi rozwój innowacji we wszystkich aspektach oraz walka na rzecz równości³⁸.

Walka z kryzysem i zrównoważony rozwój

Hiszpanie podkreślają, że ich działania w sektorze finansowym i gospodarczym zostaną podzielone na dwie części. Tę doraźną, która jest odpowiedzią na światowy kryzys finansowy i tę, którą nazywają *ekonomia real*, czyli realną gospodarką. Odnośnie kryzysu prezydencja hiszpańska zamierza: rozwinąć i wzmocnić rozwiązania legislacyjne wprowadzone przez UE w 2009 r. dotyczące wzrostu poziomu przejrzystości przepisów. Hiszpanie chcą ponadto zaproponować regulacje prawne mające na celu lepszą kontrolę cyklu koniunkturalnego. Ich działania będą zmierzać również do ustanowienia silnego, europejskiego systemu nadzoru finansowego oraz systemu zarządzającego kryzysem.

³⁶ <http://www.hablamosdeeuropa.es/secciones/paginas/Noticia1.aspx> (15.09.2009 r.).

³⁷ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado para La Unión Europea..., op. cit., s. 3.

³⁸ Ibidem, s. 4.

W tym danym aspekcie Hiszpania będzie promować współpracę międzynarodową. Główną rolę w tym procesie mają odegrać systemy bankowe³⁹.

Ekonomia real

Główne zadania w tej materii to rewizja Strategii Lizbońskiej ze szczególnym naciskiem na edukację i postęp z wykorzystaniem doświadczenia z I+D+I⁴⁰. Planuje się również działania zmierzające do uzdrowienia rynku pracy, z naciskiem na zwiększanie jakości zatrudnienia, rozbudowę programów społecznych i szerzenie idei *gender mainstreaming*⁴¹.

Kolejną kwestią jest polityka energetyczna. Powinno zmierzać się – zdaniem Hiszpanii – do integracji między krajami w dziedzinie polityki energetycznej tak, aby działania podejmowane w walce z postępowaniem zmian klimatycznych były bardziej efektywne. W walce ze zmianami klimatycznymi pomoc ma przynieść również nowy plan działania (Plan de Acción) na lata 2010–2012. Wejdzie on w życie na początku 2010 r. Plan ten powstanie w oparciu o konkluzje Konferencji w Kopenhadze, która odbędzie się w grudniu 2009 r. Zdaniem Hiszpanów UE powinna stać się motorem na skalę światową w walce ze zmianami klimatu.

Zbliża się koniec EAS na lata 2008–2010. W pierwszym półroczu 2010 planowane jest Drugie Forum EAS. Rezultaty tego forum będą podstawą do stworzenia kolejnych EAS. Zadaniem Hiszpanii będzie przygotowanie dla Komisji Europejskiej raportu zawierającego konkluzje Forum, w którym zawarte będą opinie państw członkowskich i działaczy społecznych⁴².

W przygotowaniu jest również Plan dotyczący Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn na lata 2011–2015. Podczas prezydencji wszystkie ministerstwa rządu Hiszpanii będą promować idee równouprawnienia kobiet i mężczyzn we wszystkich podejmowanych działaniach. Trudno sobie wyobrazić rząd, który ma lepsze możliwości ku temu. W rządzie Zapatero dziewięcioma z siedemnastu ministerstw rządzą kobiety⁴³.

Rok 2010 został ogłoszony rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym. Hiszpanie chcą włączyć wątki walki z ubóstwem we wszystkie spotkania odbywające się pod ich przewodnictwem, tak, aby *Agenda del Trabajo Detente* (Agenda Przyzwoitej Pracy) promowana przez Międzynarodową Organizację Pracy znalazła zastosowanie w jak największej ilości państw⁴⁴. Hiszpania współpracuje z Organizacją Oxfam International w sprawie działań w walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym⁴⁵. Oxfam przygotował 47-stronicową publikację z propozycjami dla Hiszpańskiej prezydencji w Radzie UE. Specjaliści z Oxfam przedstawiają 50 propozycji różnorodnych działań na rzecz walki

³⁹ Ibidem, s. 5.

⁴⁰ *I+D+I. Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2004–2007*. Narodowy Program badań naukowych, Rozwoju i Innowacji technologicznych 2004–2007 r. Program przyjęty przez Ministerstwo Nauki i Innowacji w celu rozwoju systemu ekonomicznego i społecznego w Hiszpanii. W programie wzięło udział ponad 450 jednostek: uniwersytetów, instytutów badawczych, przedsiębiorstw, ministerstw itd. Program badań, eksperymentów, szkoleń i warsztatów objął wszystkie regiony kraju.

⁴¹ Gender Mainstreaming to włączanie perspektywy równości płci w każdej sferze życia.

⁴² Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaria de Estado para La Union Europea..., op. cit., s. 6

⁴³ Kobiety w hiszpańskim rządzie zasiadają na fotelach ministerialnych np. w resorcie Obrony, Ministerstwie Ekonomii i Gospodarki czy Ministerstwie Zdrowia i Polityki Społecznej.

⁴⁴ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaria de Estado para La Union Europea..., op. cit., s. 7.

⁴⁵ International Oxfam to międzynarodowa grupa organizacji pozarządowych, których głównym celem jest walka z biedą i niesprawiedliwością socjalną na świecie. Organizacja zajmuje się walką o prawa podstawowe człowieka, działa na rzecz rozbrojenia i zmniejszania się przepaści między bogatymi i biednymi. Źródło <http://www.oxfam.org> (27.07.2009 r.).

z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Propozycje dotyczą działań przed prezydenturą, jak i w jej trakcie. Opracowanie dotyczy również walki ze zmianami klimatu oraz działania na rzecz pokoju na świecie⁴⁶.

Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości to kolejny obiekt zainteresowań Hiszpanów. Prezydencji hiszpańskiej przypadnie w udziale wdrożenie Programu Sztokholmskiego (rezultat prac prezydencji szwedzkiej), który będzie kontynuacją i rozwinięciem Programu Haskiego⁴⁷. Program ten będzie kolejnym krokiem w stronę budowania pogłębionej współpracy pomiędzy państwami europejskimi w celu zwiększania bezpieczeństwa na kontynencie i rozwoju sprawnego systemu prawnego⁴⁸.

Actor Global

Hiszpania wielokrotnie podkreślała, że Unia Europejska powinna podjąć wszelkie działania, aby zwiększyć swoją rolę na arenie międzynarodowej. Umocnienie pozycji UE stało się kolejnym priorytetem prezydencji hiszpańskiej. Silna UE mówiąca wspólnym głosem może stać się realną siłą, mającą faktyczny wpływ na rozwiązywanie konfliktów międzynarodowych. Administracja hiszpańska wprost deklaruje, że ich prezydencja będzie miała charakter wyraźnie eurośroziemnomorski i transatlantycki. Jednoznacznie zatem widać, że w tej kwestii Hiszpania kontynuuje założenia poprzednich swoich prezydencji oraz własnej polityki zagranicznej⁴⁹.

Hiszpanie chcą pracować nad kontaktami z obiema Amerykami. Planowane są szczyty z Kanadą, USA, Meksykiem oraz szczyt Unia Europejska–Ameryka Łacińska i Karaiby. Podczas tego ostatniego szczytu, który odbędzie się w Hiszpanii zostanie przyjęty *Plan de Accion*. Plan Działania zawierający nowe rozwiązania technologiczne sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi. Ma to być również krok ku utworzeniu Fundacji Unia Europejska–Ameryka Łacińska i Karaiby. Jeśli negocjacje zostaną zakończone w terminie, podczas prezydencji hiszpańskiej zostanie podpisane porozumienie w sprawie stowarzyszenia Unia Europejska–Ameryka Środkowa i Porozumienie Handlowe pomiędzy Unią Europejską i krajami Andyjskiego wspólnego Rynku (*Comunidad Andina de Naciones*). Szczyt UE–USA, który również odbędzie się w Hiszpanii ma odświeżyć i umocnić wzajemne relacje oraz doprowadzić do ustalenia agendy transatlantyckiej z nową administracją USA. Kolejnym ważnym wydarzeniem będzie Szczyt UE–Meksyk. Będzie to pierwsze duże spotkanie tych stron od czasu przyjęcia Partnerstwa Strategicznego UE–Meksyk, w zeszłym roku. Ostatnim wielkim szczytem będzie spotkanie UE–Kanada. Będzie kolejnym etapem negocjacji w sprawie porozumienia handlowego⁵⁰.

⁴⁶ Intermón Oxfam, En primera Linea contra la pobreza: 50 Propuestas hacia la Presidencia española de la UE, wrzesień 2008 r.

⁴⁷ Program Haski zakłada wzmocnienie potencjału UE i jej poszczególnych członków poprzez umacnianie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w krajach UE. Ma temu służyć szeroka współpraca policyjna i sądowa, rozwój wspólnego systemu azylowego, wspólna walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem. Program haski staje na straży praw podstawowych, minimalnych zabezpieczeń proceduralnych oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Rada, Program haski: Wzmacnianie Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w Unii Europejskiej 2005/C 53/01, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 3.03.2005r.

⁴⁸ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaria de Estado para La Union Europea..., op. cit., s. 7.

⁴⁹ Przemówienie Premiera Zapatero na temat głównych celów prezydencji hiszpańskiej, z 12.04.2009 r., źródło: Biuro Prasowe Ambasady Hiszpanii w EU.

⁵⁰ Ibidem.

Na koniec prezydencji hiszpańskiej przypada Drugi Szczyt Szefów Państw i Rządów w sprawie Unii dla Śródziemnomorza (*Union for the Mediterranean*). Podczas tego spotkania zostaną przeanalizowane rezultaty realizacji projektów przyjętych na konferencji w Paryżu⁵¹. Hiszpania chce przyspieszyć kolejny etap Procesu Barcelońskiego. Został już przygotowany projekt Statusu wspólnie z władzami Katalonii i Urzędem Miasta w Barcelonie, który ma zmienić model Sekretariatu. Wkrótce mają się też odbyć wybory Sekretarza Generalnego. Pod przewodnictwem hiszpańskim odbędzie się pierwszy w historii szczyt UE–Marrakesz. Podczas szczytu zostaną przyjęte nowe rozwiązania w ramach *Estatuto Avanzado* w stosunkach UE–Marrakesz, który przyjęto w październiku 2008 r. Hiszpania planuje również zorganizowanie spotkań z Egiptem i Tunezją⁵².

Hiszpania widzi potrzebę zwiększenia aktywności UE na Bliskim Wschodzie. Stabilność tego regionu jest znacząca dla pokoju światowego. Społeczność międzynarodowa jest zgodna co do konieczności rozwiązania konfliktu pomiędzy Palestyną a Izraelem. Ponadto Izrael i świat arabski muszą nauczyć się żyć w zgodzie. Hiszpania chce dołożyć wszelkich starań, aby posunąć proces pokojowy w tym regionie do przodu. Hiszpania planuje również szczyt z Japonią i Rosją. Rozmowy z rządem Rosji mają wytyczyć nowy nurt w relacjach z UE. Nowe tory relacji Hiszpania chce wyznaczać również z Azją i Afryką. Zostanie przyjęta rewizja Porozumienia z Cotonou. Będzie to wstęp do planowanych szczytów UE–Afryka, które odbędą się pod przewodnictwem Belgii⁵³.

Ostatnim punktem w ambitnych planach polityki zagranicznej UE, jakie zakłada sobie prezydencja hiszpańska jest kwestia rozszerzenia. Negocjacje UE–Chorwacja powinny zakończyć się w grudniu 2009 r. W takim przypadku to podczas prezydencji hiszpańskiej przypadnie uroczystość podpisania Traktatu Akcesyjnego i jego ratyfikacja. Hiszpania zapowiada, że będzie wspierać starania Turcji i Krajów Bałkańskich o przystąpienie do UE⁵⁴.

Promocja prezydencji

Marketing i promocja prezydencji hiszpańskiej ruszy w grudniu. Wtedy też możemy spodziewać się uruchomienia oficjalnej strony internetowej i podania kompletnej agendy, która w tej chwili nie jest jeszcze dostępna. Sądząc po priorytetach prezydencji, artykułach prasowych, a także wypowiedziach polityków, kampania marketingowa skupiać się będzie wokół polityki zagranicznej UE, idei równouprawnienia kobiet i mężczyzn lub „nowej” UE po przyjęciu Traktatu lizbońskiego. Często w dokumentach hiszpańskich przewija się również słowo *desarollo* (rozwój) i *innovación* (innowacja). Na tej podstawie pozwolę sobie na przypuszczenie, że to właśnie któreś z tych słów stanie się częścią sloganu lub jednego z haseł tej prezydencji. Idąc dalej tym tropem, może Hiszpanie wykorzystają dla promocji swojej prezydencji, tak często pojawiające się sformułowanie *Europa como actor global* (Europa jako aktor globalny) lub *igualdad de genero* (równość płci).

⁵¹ Konferencja w Paryżu odbyła się w dniach 13–14 lipca. Na Konferencji powołano do życia Unię dla Śródziemnomorza, w skład której wchodzi 27 państw członkowskich UE oraz 14 państw regionu śródziemnomorskiego. Jej główne cele to pogłębianie współpracy w zakresie transportu wodnego, wspólne dbanie o środowisko, a także współpraca gospodarcza, kulturalna i społeczna.

⁵² *Przemówienie Premiera*, op. cit.

⁵³ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaria de Estado para La Union Europea..., op. cit., s. 12.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 12–13.

Ciekawym pomysłem na przybliżenie zainteresowanym hiszpańskiej prezydencji była szkoła letnia, zorganizowana przez Universidad Complutense de Madrid pod patronatem Ministerstwa ds. Zagranicznych i Współpracy oraz Oxfamu. Szkoła, a właściwie trzydniowy kurs odbywał się w Madrycie od 6 do 8 lipca tego roku. Program wypełniały spotkania ze specjalistami i dyskusje. Całość odbyła się pod hasłem *La Presidencia Española de la Unión Europea en un Mundo en Crisis* (Prezydencja hiszpańska w UE w Świecie Kryzysu). Uczestnicy mogli spotkać się np. z Sekretarzem Kraju ds. Unii Europejskiej, Dyrektorem Generalnym ds. Rozwoju w Komisji Europejskiej, przedstawicielami różnych partii, pracownikami naukowymi, studentami i dziennikarzami. Przy okazji *curso de verano* powstał blog, na którym prezentowane są sylwetki osób zaangażowanych w prace nad prezydencją, jak i tych, którzy te przygotowania komentują. Blog relacjonuje również rezultaty spotkań w lipcu⁵⁵. Oprócz bloga, powstał również kanał na youtube, na którym kilkunastu specjalistów wypowiada się na wybrany temat. Sekretarz Kraju ds. UE Lopez Garrido opowiada o wyzwaniach, jakie czekają Hiszpanię w 2010. Dyrektorka Oxfam, Ariane Arpa mówi o wyzwaniach świata globalnego i biedzie a akompaniuje jej piosenka Boba Marleya pt. *Africa Unite* (zjednoczyć Afrykę). Jak widać podkład muzyczny nie jest dobierany przypadkowo. Zestawienie hitów wszystkim dobrze znanych z problemami poruszanych przez specjalistów dają wrażenie, że sprawy, o których mówi dana osoba są bliskie nam wszystkim. Nie stawia się bariery pomiędzy decydentami wysokiego szczebla i użytkownikiem youtube. Dodatkowo osoby w nich występujące najczęściej są ubrane bardzo swobodnie, wypowiadają się prostym, zrozumiałym językiem. Filmiki mają ponadto dobrą oprawę graficzną⁵⁶.

Na popularnym serwisie społecznościowym facebook powstała również Grupa Wsparcia prezydencji hiszpańskiej (*Apoyo a la Presidencia Española UE 2010*). Do grupy dołączyło (do dnia 14.09.2009 r.) 139 osób. Członkowie Grupy wymieniają się przydatnymi linkami i dyskutują na forum⁵⁷. Wszystkie wyżej wspomniane działania promocyjne są skierowane przede wszystkim do obywateli Hiszpanii, ponieważ operują językiem hiszpańskim. Znaczy to, że promocja wewnętrzna jest pierwszym krokiem na drodze działań marketingowych. Kampania zewnętrzna rozpocznie się tradycyjnie pod koniec grudnia, aby nie powodować przesunięcia uwagi opinii publicznej od spraw prowadzonych przez obecną prezydencję szwedzką. Wszystkie te drogi dotarcia do społeczeństwa są nowoczesne i pomysłowe. Z pewnością są też wartościową podpowiedzią dla Polski.

Podsumowanie

Od słabego gospodarczo kraju, zniszczonego latami dyktatury, Hiszpania urosła do rangi jednego z czołowych państw Unii Europejskiej. Jednym z czynników, który się do tego przyczynił była prezydencja w 2002 r., która na dobre wprowadziła ten kraj do klubu państw o silnej i wpływowej pozycji w UE. Po 8 latach Hiszpania znów obejmie przewodnictwo w Radzie UE i jej celem jest pokazanie, że pozycję tę chce umacniać. Prezydencja

⁵⁵ Adres bloga: <http://presidenciaespanola.blogspot.com/> (1.08.2009 r.).

⁵⁶ Adres kanału na youtube: <http://www.youtube.com/Presidenciaespanola>.

⁵⁷ Grupa powstała na serwisie www.facebook.com.

2010 będzie prezydencją ambitną, ukierunkowaną na poszerzenie idei integracji. Hiszpanie stawiają na rozwój stosunków zagranicznych Unii Europejskiej, co ma skutkować wzmocnieniem pozycji UE w świecie. W dobie kryzysu ekonomicznego, a także w obliczu możliwego wejścia TL prezydencja hiszpańska na pewno nie odwróci swej uwagi od spraw kluczowych dla kontynentu, takich jak rozszerzenie, zwiększanie bezpieczeństwa międzynarodowego na obrzeżach Europy, czy walki z kryzysem. Hiszpania od zawsze, mimo upływających lat i zmian w intensywności swoich działań, opowiadała się za pogłębianiem współpracy międzynarodowej i silną Unią Europejską, która jej zdaniem powinna do swego kręgu ciągle przyjmować nowe kraje. Ta trwałość w przekonaniach i działaniach pozwala sądzić, że Hiszpanie osiągną stawiane sobie cele i prezydencja, która zacznie się w styczniu 2010 r. będzie sukcesem nie tylko Hiszpanii, ale i całej Unii Europejskiej oraz cenną lekcją dla Polski.

Mateusz Grzelczyk

Elżbieta Maślak

Poznański Ośrodek Myśli Europejskiej

Przywództwo polityczne podczas prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Angela Merkel i Nicolas Sarkozy – analiza porównawcza

1. Wprowadzenie

Przywództwo polityczne to szczególny typ sprawowania władzy, w którym podstawą posłuszeństwa jest zaufanie społeczne, oparte na przekonaniu, że osoba sprawująca władzę jest powołana do kierowania ludźmi. Rola przywództwa politycznego we współczesnych demokracjach ulega zasadniczej zmianie ze względu na zaawansowanie procesów globalizacyjnych występujących na przełomie XX i XXI wieku. Istotne znaczenie ma przede wszystkim postępująca demokratyzacja oraz upowszechnianie się zasady równości, zgodnie z którą wszyscy członkowie społeczeństwa, niezależnie od pozycji materialnej czy wykształcenia, są na tyle kompetentni, że mogą uczestniczyć w sprawowaniu władzy¹. Ponadto, dokonuje się również przeniesienie części kompetencji władczych ze struktur państwowych w kierunku instytucji o charakterze ponadnarodowym².

Przywódcą politycznym jest natomiast ten, kto jest w stanie skłonić swych zwolenników do dobrowolnego działania, zgodnie z jego wolą. Wciąż jednak brak jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jaka jest rola przywódców we współczesnych społeczeństwach, ulegających procesom globalizacji. Według Josepha Schumpetera rola przywódców w systemie demokratycznym jest złożona i polega głównie na odkrywaniu niewyrażonych interesów grupowych, ich organizowaniu i przekształcaniu w decyzje polityczne³. Pochodzenie przywództwa może mieć zatem wiele źródeł. Pierwszym z nich, a zarazem odgrywającym najważniejszą rolę, jest osobowościowy/psychologiczny charakter przywództwa, gdyż wynika on ze szczególnych uzdolnień jednostki. Drugim źródłem jest interakcja i wynikające z niej przywództwo, oparte na zespole relacji pomiędzy przywódcą a grupą. Kolejny rodzaj przywództwa wynika z instytucji i utrwalonych działań, w ramach których zostały rozdzielone role i procedury postępowania. Czwartym źródłem przywództwa jest tzw. determinizm otoczenia, gdzie rola przywódcy jest efektem wydarzeń, w tym także miejsca i czasu⁴.

¹ P. Sekuła, *Zmieniająca się rola przywództwa politycznego w systemie demokratycznym*, w: A. K. Piasecki (red.), *Model przywództwa. Wymiar lokalny, krajowy, międzynarodowy*, Kraków 2006, s. 32.

² Ibidem, s. 33.

³ J. J. Wiatr, *Przywództwo polityczne. Studium politologiczne*, Łódź 2008, s. 40.

⁴ L. Rubisz, K. Zuba, *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, Toruń 2005, s. 14.

Szczególnie złożonym typem przywództwa politycznego jest sprawowanie prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, w ramach której kolejne państwa członkowskie przejmują europejskie stery i przez pół roku kierują działalnością Unii. Prezydencja jest wyzwaniem przede wszystkim dla przywódców państw, przed którymi stawiane jest niezwykle trudne zadanie – osiągnięcie kompromisu w ramach całej wspólnoty, przy jednoczesnym uwzględnieniu interesów poszczególnych państw członkowskich, w tym także własnego kraju. Poza tym każdy przywódca, szczególnie większych państw, dąży w czasie prezydencji do wzmocnienia swej pozycji politycznej, zarówno na scenie europejskiej, jak i we własnym kraju.

W tym kontekście, zarówno prezydencja niemiecka w 2007 r., jak i prezydencja francuska w 2008 r., zostały uznane za osobisty sukces Angeli Merkel i Nicolasa Sarkozy'ego. Nie ulega jednak wątpliwości, iż sposób sprawowania przywództwa politycznego przez kanclerz Niemiec i prezydenta Francji był diametralnie różny. Celem poniższego artykułu jest wskazanie głównych elementów, które zadecydowały o sukcesie Merkel i Sarkozy'ego w sprawowaniu półrocznego przewodnictwa w Unii Europejskiej.

2. Angela Merkel i prezydencja Niemiec w 2007 r.

W 2005 r. Angela Merkel, jako pierwsza kobieta w historii Niemiec, objęła stanowisko kanclerz RFN. Kilkanaście miesięcy później udowodniła, że potrafi odnieść sukces nie tylko jako przywódca własnego kraju, ale także jako przywódca Unii Europejskiej w czasie półrocznej prezydencji Niemiec, która przypadła na pierwszą połowę 2007 r.

Nie ulega wątpliwości, iż kariera polityczna Angeli Merkel, w porównaniu z większością niemieckich polityków, przebiegała w sposób nietypowy. Większość swego życia spędziła bowiem w NRD, a znaczącą postacią w jej życiu był ojciec – pastor Horst Kasner, współpracujący z enerdownskim reżimem. Po upadku muru berlińskiego Angela Merkel odcięła się jednak od działalności ojca przychylny reżimowi, aby udowodnić, że sama również potrafi osiągnąć sukces. Pierwsze kroki w polityce stawiała w partii Przełomu Demokratycznego, w której początkowo pełniła funkcję rzecznika prasowego. Swoją dalszą karierę polityczną związała jednak z partią chrześcijańskich demokratów⁵. Po wyborach w 1990 r. Angela Merkel została zastępcą rzecznika prasowego rządu. Wraz z ostatnim premierem NRD, Lotharem de Maiziere, uczestniczyła w spotkaniach z Margaret Thatcher, Francois Mitterandem, a także brała udział w negocjacjach 2+4⁶. W rządzie Helmuta Kohla odpowiadała najpierw za resort kobiet i spraw młodzieży, a następnie, za resort ochrony środowiska, dzięki czemu zdobyła doświadczenie międzynarodowe (m.in. uczestniczyła w przygotowaniach protokołu z Kioto).

Afera czarnych kont, która zrujnowała politycznie Helmuta Kohla, wyniosła Angelę Merkel na polityczne wyżyny. Jako pierwsza odcięła się od Kohla na łamach prasy. Zorganizowała również serię regionalnych konferencji partyjnych, dzięki czemu umocniła swoją pozycję na arenie politycznej RFN. W 2002 r. wystawiła swoją kandydaturę w wyborach o urząd kanclerza Niemiec, jednak zrezygnowała z niej na rzecz Edmunda Stoibe-

⁵ A. Tyszecka, *Pani w żelaznej masce*, „Polityka” z dn. 22.10.2005, nr 42 (2526), s. 54.

⁶ Konferencja 2+4 odbyła się w 1990 r. Jej uczestnikami były: RFN, NRD, Francja, USA, Wielka Brytania i ZSRR. Spotkania odbywały się w Bonn, w Paryżu, w Berlinie oraz w Moskwie. Efektem prac konferencji było podpisanie Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec, który otworzył drogę do zjednoczenia dwóch państw niemieckich.

ra z bawarskiej CSU⁷. Jej taktyka w czasie wyborów w 2002 r. jest dowodem umiejętności przekształcania porażki w sukces. Angela Merkel zdawała sobie sprawę z tego, że nie cieszy się jeszcze wystarczającym poparciem, aby walkę o najważniejszy urząd w państwie mogła zakończyć sukcesem. Przeczuwała jednak, że zgłaszając swoją kandydaturę, uda jej się stopniowo budować wizerunek przyszłej kanclerz Niemiec. Tak też się stało – w 2002 r. Edmund Stoiber przegrał wybory, natomiast w 2005 r., w wyniku przedterminowych wyborów do Bundestagu, Angela Merkel została kanclerzem Niemiec.

Jednym z pierwszych wyzwań dla nowej kanclerz RFN stało się przygotowanie prezydencji Niemiec w Radzie UE, która przypadła na pierwszą połowę 2007 r. Po przegranych referendum we Francji i w Holandii, w maju i czerwcu 2005 r., najtrudniejszym zadaniem, z jakim musiała zmierzyć się niemiecka prezydencja, była przyszłość Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, czyli tzw. eurokonstytucji. W przemówieniu inauguracyjnym prezydentę Angela Merkel stwierdziła, iż to właśnie ten traktat powinien stanowić podstawę dalszych reform Unii Europejskiej⁸. Głównym zadaniem niemieckiej prezydencji było zatem wyznaczenie ram czasowych i proceduralnych dyskusji prowadzących do uzgodnienia nowego kształtu traktatu rewizyjnego⁹. Kanclerz Niemiec ujęła ten cel w sposób następujący: „Europa potrzebuje Traktatu Konstytucyjnego, aby zachować zdolność do działania, Europa zasadza się na wspólnym pojmowaniu wartości”¹⁰. Jeszcze przed rozpoczęciem prezydencji Reinhard Schepp, ambasador Niemiec w Polsce, stwierdził, iż sukces niemieckiej prezydencji zależy od osiągnięcia trzech celów. Pierwszym z nich jest porozumienie co do treści traktatu, drugim – osiągnięcie konsensusu w zakresie ram czasowych, potrzebnych do sfinalizowania prac nad traktatem, trzecim zaś – porozumienie dotyczące procedury określającej, jakimi metodami zostanie zrealizowane to zadanie. Prezydencja Niemiec została zatem zobowiązana do przeprowadzenia szeregu konsultacji z państwami członkowskimi UE. Niemcy przyjęły za podstawę do rozmów formułę poufnych negocjacji z tzw. Sierpami, czyli specjalnie mianowanymi przedstawicielami państw członkowskich¹¹.

Wśród innych priorytetów prezydencji Niemiec w 2007 r. znalazły się również: tzw. pakiet klimatyczno-energetyczny, a także kwestie związane z bezpieczeństwem energetycznym Unii Europejskiej, jak stworzenie wspólnej polityki energetycznej oraz włączenie polityki energetycznej do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jak się okazało, niezwykle trudnym wyzwaniem dla niemieckiej prezydencji, jak i dla samej Angeli Merkel, stała się polityka wschodnia Unii, a w szczególności uchwalenie mandatu dla nowego Układu partnerstwa i współpracy UE z Rosją¹².

Na okres niemieckiej prezydencji w Radzie UE przypadło również zorganizowanie obchodów 50-tej rocznicy podpisania Traktatów Rzymskich w 1957 r., którą uroczystość świętowano na spotkaniu Rady Europejskiej w marcu 2007 r. Dla RFN możliwość przygotowania obchodów, w tym również koordynowanie prac związanych z opracowaniem

⁷ A. Krzemiński, *Żelazna dziewczynka*, „Polityka” nr 45 (2477) z dn. 6.11.2004, s. 50.

⁸ E. Górnicz, *Geneza Traktatu z Lizbony*, pobrano ze strony: [http://www.ukie.gov.pl/HLP/banal.nsf/0/CD6EC21DA5FC9498C124745E00509C06/\\$file/BA19_1.pdf?Open](http://www.ukie.gov.pl/HLP/banal.nsf/0/CD6EC21DA5FC9498C124745E00509C06/$file/BA19_1.pdf?Open) (z dn. 6.09.2009 r.).

⁹ R. Grzeszczak, M. Piotrowska, *Procesy reform w Niemczech i Unii Europejskiej*, Centrum im. Willy Brandta 2009, s. 31.

¹⁰ <http://www.eu2007.de>.

¹¹ E. Górnicz, *Geneza Traktatu z Lizbony...*

¹² R. Grzeszczak, M. Piotrowska, *Procesy reform...*, s. 27.

Deklaracji Berlińskiej, miało szczególnie symboliczne znaczenie, ze względu na zmieniającą się rolę Niemiec w Europie – od kraju, który doprowadził do II wojny światowej i zniszczenia Europy, poprzez członka-założyciela Wspólnot Europejskich, aż do kraju wytyczającego kierunek rozwoju UE. Dla Angeli Merkel rocznica podpisania Traktatów Rzymskich miała również wymiar osobisty, co zaznaczyła w swoim przemówieniu inauguracyjnym obchody: „Gdy podpisywano Traktaty Rzymskie miałam 3 lata, 7 lat, gdy zbudowano mur. Rozdzielił on również moją rodzinę. Nie wierzyłam, że zanim zostanę emerytką, będę mogła swobodnie pojechać na Zachód. Kilka metrów stąd kończyły się moje drogi. A jednak mur upadł. Przekonałam się na własnym przykładzie, że nie wszystko jest ustalone raz na zawsze”¹³.

W trakcie marcowego szczytu UE udało się również doprowadzić do historycznego porozumienia w sprawie ochrony klimatu, co nie byłoby możliwe bez osobistego zaangażowania kanclerz Angeli Merkel. Ustalono wówczas, że do 2020 r. państwa członkowskie UE ograniczą emisję CO₂ o 20% oraz zwiększą użycie energii odnawialnej o 20%, przy czym, jak podkreślała kanclerz Niemiec, to, w jakim stopniu poszczególne państwa członkowskie przyczynią się do realizowania tej zasady, zostanie ustalone indywidualnie z każdym państwem. Marcowy szczyt UE okazał się wielkim sukcesem niemieckiej kanclerz. W tym okresie bowiem Angela Merkel sprawowała półroczne przewodnictwo nie tylko w Unii Europejskiej, ale również w pracach G8, czyli grupy 7 najbogatszych państw świata i Rosji. Na szczycie G8 w Heiligendamm Angela Merkel przedstawiła plan redukcji emisji CO₂ jako porozumienie całej UE, dzięki czemu przywódcy państw G8 ogłosili, że ich celem jest redukcja emisji CO₂ o połowę do 2050 r. oraz zadeklarowali gotowość do negocjacji w ramach ONZ, aby wypracować nowe ramy światowej polityki energetycznej, co ma przyczynić się w istotny sposób do ochrony klimatu.

Kolejnym kluczowym punktem programu niemieckiej prezydencji był szczyt UE–Rosja w Samarze. Atmosfera wokół szczytu była bardzo napięta, m.in. ze względu na blokowanie negocjacji UE–Rosja w sprawie nowego Układu o partnerstwie przez Polskę i Litwę, z powodu rosyjskiego embarga nałożonego na polską żywność. Mimo niesprzyjających okoliczności doszło do spotkania kanclerz Niemiec i prezydenta Rosji, w czasie którego Angela Merkel po raz kolejny udowodniła Władimirowi Putinowi, że jej wizja relacji z Rosją różni się w sposób znaczący od tej, do której przyzwyczał Kreml poprzedni kanclerz Gerhard Schroeder. Już w 2006 roku, podczas swojej pierwszej wizyty w Moskwie, Angela Merkel poruszyła bowiem szereg drażliwych dla Rosji tematów, m.in. stan rosyjskiej demokracji, sytuację w Czeczenii i kwestię bezpieczeństwa energetycznego Europy¹⁴. Na szczycie w Samarze Putin został skrytykowany nie tylko przez Polskę, ale również przez Angelę Merkel, która podkreśliła, że sprawa rosyjskiego embarga na polskie mięso nie jest sprawą wyłącznie pomiędzy Warszawą a Moskwą, ale między Brukselą a Moskwą. Postawa Merkel, pełna dystansu wobec Rosji, zaskoczyła Putina, natomiast rosyjskie gazety próbowały tłumaczyć, że postawa kanclerz, wynika z faktu niemieckiej prezydencji w Radzie UE¹⁵. Mimo że nie udało się osiągnąć porozumienia między Rosją a UE, Angela Merkel uznała ten szczyt za ważny i stwierdziła, że: „nie zawsze można

¹³ Przemówienie kanclerz A. Merkel w rocznicę podpisania Traktatów Rzymskich, Berlin, 25.03.2007 r., pobrano ze strony: http://www.eu2007.de/de/News/Speeches_Interviews/March/0325BKBerliner.html (z dn. 25.08.2009 r.).

¹⁴ http://www.eu2007.de/en/News/Press_Releases/May/0518AASamara.html (z dn. 7.09.2009 r.).

¹⁵ http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Rosja,stosunku_dwustronne,Niemcy (z dn. 7.09.2009 r.).

przekonać drugiego przywódcę do swoich racji, ale warto dyskutować uczciwie, to jest wartością tego szczytu, wierzę, że uda się usunąć trudności”¹⁶.

Wydarzeniem kończącym niemiecką prezydencję było spotkanie Rady Europejskiej w Brukseli (21–22.06.2007 r.), które miało zadecydować o dalszej reformie traktatowej w ramach UE, a tym samym przesądzić o sukcesie prezydencji Niemiec. Negocjacje w Brukseli były niezwykle trudne. Angela Merkel jako formę poszukiwania kompromisu wybrała metodę tzw. konfesjonau, zapraszając przywódców poszczególnych państw do indywidualnych rozmów, by móc jak najlepiej poznać ich stanowiska. Do takiego „konfesjonau” w czasie czerwcowego szczytu przywódcy europejscy zasiadali kilkakrotnie, a najtrudniejsza część negocjacji toczyła się z Polską, która opowiadała się wówczas za utrzymaniem nicejskiego sposobu głosowania w Radzie lub zastosowaniem systemu pierwiastkowego.

Początkowo, przy dużym udziale Angeli Merkel i Nicolasa Sarkozy’ego, udało się osiągnąć zadawalający Polskę kompromis, który polegał na tym, że nowy system głosowania (podwójną większością) wszedłby w życie dopiero w 2017 r. W zamian za rezygnację z pierwiastkowego systemu głosowania Polska otrzymała gwarancje energetyczne. Jednak 9 państw unijnych uznało ten kompromis za zbyt daleko idące ustępstwo wobec Polski. Ze względu na nieustępliwość Polski, a w szczególności retorykę braci Kaczyńskich, odwołujących się w swoich wypowiedziach do II wojny światowej, Angela Merkel, znana dotychczas z ostrożności i dążenia do osiągnięcia konsensusu, postawiła ultimatum: albo Polska zgodzi się na kompromis (nicejski system głosowania do 2014 r., później głosowanie podwójną większością), albo rozpoczęcie konferencji międzyrządowej w sprawie traktatu odbędzie się bez Polski. Posunięcie to ostro skrytykowała Francja, a dalsze rozmowy z prezydentem Kaczyńskim prowadził prezydent Sarkozy. Ostatecznie jednak porozumienie zostało osiągnięte. Niemiecka prasa przypisała ten sukces Angeli Merkel, jednak nie ulega wątpliwości, że bez mediacji prezydenta Francji, osiągnięcie kompromisu byłoby o wiele trudniejsze¹⁷.

Oceniając prezydencję niemiecką pod względem najważniejszego zadania, z jakim musiała się ona zmierzyć, czyli osiągnięcie kompromisu w kwestii reformy traktatowej, stwierdzić należy, iż odniosła ona sukces – określone zostały ramy proceduralne i czasowe, utworowano drogę do prac prezydencji portugalskiej, które zakończyły się podpisaniem kilka miesięcy później Traktatu lizbońskiego (13.12.2007 r.). Półroczna prezydencja była również niewątpliwym sukcesem kanclerz Angeli Merkel, która dzięki osobistemu zaangażowaniu, umiejętności strategicznego myślenia oraz nieuciekania od trudnych tematów, rozwiązała wiele kwestii istotnych dla Unii Europejskiej. W trakcie prezydencji starała się być nie tylko politykiem, ale przede wszystkim przywódcą europejskim, silnie utożsamiającym się z założonymi przez siebie celami, dzięki czemu udawało jej się przekonać europejskich partnerów do porozumienia w sprawach najistotniejszych dla przyszłości Unii Europejskiej.

3. Nicolas Sarkozy i prezydencja Francji w 2008 r.

Francuska prezydencja w Radzie UE, która przypadła na drugą połowę 2008 r., przez nadsekwanskich obserwatorów określona została mianem *la présidence sarkozienne*¹⁸,

¹⁶ http://www.eu2007.de/en/News/Press_Releases/May/0518AASamara.html (z dn. 7.09.2009 r.).

¹⁷ <http://www.money.pl/archiwum/tagi/tag.merkel.3336,5.html> (z dn. 7.09.2009 r.).

¹⁸ Por. J. P. Gouzy, *La présidence sarkozienne*, „L’Europe en formation” 2009, nr 351, s. 173.

co podkreślać ma osobiste zaangażowanie prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego w sprawowanie przez Francję unijnego przewodnictwa. Trudno bowiem znaleźć inny przykład prezydencji, w czasie której styl uprawiania polityki, czy też osobowość przywódcy, odcisnęłyby na niej aż tak znaczące piętno.

Z półrocznym przewodnictwem Francji w Radzie UE, zarówno nad Sekwaną, jak i w całej Unii Europejskiej, wiązano wiele nadziei. W szczególności oczekiwano swego rodzaju pojednania Francji i UE po kryzysie, w jakim znalazła się Unia po odrzuceniu przez Francuzów i Holendrów w referendum eurokonstytucji¹⁹. Sarkozy w 2006 r., jeszcze jako kandydat na prezydenta, przedstawił rozwiązania, które pozwoliłyby Unii wyjść z tego kryzysu. Proponował on, aby projekt eurokonstytucji zastąpić „minitraktatem”, do którego należałoby przenieść fragmenty eurokonstytucji dotyczące funkcjonowania unijnych instytucji. Nowy traktat powinien zostać ratyfikowany metodą parlamentarną, co pozwoliłoby na uniknięcie konieczności przeprowadzania kolejnych referendów²⁰. Propozycje Sarkozy'ego w większości europejskich stolic zostały ocenione pozytywnie. Mimo początkowych zastrzeżeń ze strony Niemiec, w ciągu roku udało się wynegocjować nowy traktat, który został podpisany 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie, pod koniec prezydencji portugalskiej. Traktat lizboński w dużym stopniu odzwierciedla sugestie prezydenta Francji. Jednak w związku z podpisaniem nowego traktatu największe uznanie zdobyła kanclerz Angela Merkel, stojąca na czele niemieckiej prezydencji, która w pierwszej połowie 2007 r. bezpośrednio poprzedziła prezydencję Portugalii i w największym stopniu przyczyniła się do osiągnięcia kompromisu.

Dla niezwykle ambitnego Sarkozy'ego sukces kanclerz Niemiec oznaczał konieczność przygotowania i przeprowadzenia prezydencji Francji w 2008 r. tak, aby odnieść spektakularny sukces, który przyćmiłby niemiecką prezydencję. W realizacji tego celu prezydentowi Francji sprzyjał fakt, iż pola ustąpili mu nie tylko przywódcy europejscy, jak Angela Merkel i Gordon Brown, pochłonięci sprawami wewnętrznymi, ale również prezydent USA, George W. Bush, który znalazł się na uboczu światowej polityki w związku z upływającą kadencją i toczącą się kampanią wyborczą²¹.

Niewątpliwie, najbardziej widoczną cechą prezydencji Francji, była umiejętność dostosowania się tego państwa do nieprzewidzianych sytuacji. Jak wskazuje bowiem M. Lefebvre, prezydencję należy oceniać z jednej strony poprzez analizę tego, w jakim stopniu zostały zrealizowane cele założone w programie prezydencji, z drugiej zaś – poprzez ocenę reakcji na wydarzenia, których nie sposób było przewidzieć²². Tych ostatnich zaś w przypadku francuskiej prezydencji nie brakowało.

¹⁹ Jeszcze w czasie kampanii prezydenckiej w 2007 r. Sarkozy zapowiedział zerwanie z marazmem, szczególnie w polityce europejskiej, jaki ogarnął Francję pod koniec kadencji jego poprzednika, prezydenta Jacquesa Chiraca. Zob. M. Grzelczyk, *Nicolas Sarkozy – nadzieja Francji na lepszą przyszłość* (10.03.2007 r.), *Adieu, Monsieur Chirac!* (2.05.2007 r.), Portal Spraw Zagranicznych (www.psz.pl).

²⁰ Propozycje te zostały przedstawione w czasie wystąpienia Nicolasa Sarkozy'ego 8.09.2006 r. w Brukseli dla Fundacji Przyjaciele Europy i Fundacji Roberta Schumana. Pełen tekst wystąpienia w języku angielskim, dostępny jest na stronie: <http://federalunion.org.uk/quotebank/wp-content/uploads/2006/11/nicolas-sarkozy-speech-brussels-october-8th-2006-en.doc>.

²¹ F. Liberti, *A general evaluation of the French EU Presidency*, Institut de relations internationales et stratégiques, 18.12.2008 r., pobrano ze strony: <http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article465> (z dn. 31.08.2009 r.).

²² M. Lefebvre, *An evaluation of the French EU Presidency*, Elcano Royal Institute's, 17.03.2009 r., pobrano ze strony: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_in/Zonas_in/ARI43-2009 (z dn. 31.08.2009 r.).

W czerwcu 2008 r., zaledwie na 2 tygodnie przed rozpoczęciem przewodnictwa Francji w Unii Europejskiej, Irlandczycy w referendum odrzucili projekt Traktatu lizbońskiego²³. Pojawiły się wówczas opinie, iż negatywny wynik irlandzkiego referendum może pogрузić Unię Europejską w kolejnym kryzysie, podobnym do tego, w jakim Unia znalazła się po przegranych referendach we Francji i Holandii w 2005 r. Sarkozy, czując się pomysłodawcą Traktatu lizbońskiego, dążył do jak najszybszego znalezienia rozwiązania tej patowej sytuacji. Jeszcze w lipcu udał się do Irlandii, gdzie przekonywał, że Irlandczycy powinni zagłosować ponownie. Ostatecznie problem irlandzkiego referendum rozwiązano na grudniowym spotkaniu Rady Europejskiej, podczas którego pod naciskiem Sarkozy'ego ustalono, iż drugie referendum w Irlandii zostanie przeprowadzone jesienią 2009 r.²⁴

Kolejnym kryzysem, z którym musiała zmierzyć się francuska prezydencja, był konflikt rosyjsko-gruziński, który wybuchł w sierpniu 2008 r. Nicolas Sarkozy, mimo że nie miał formalnego mandatu do prowadzenia negocjacji w imieniu UE, udał się wówczas do Moskwy. Jego mediacja doprowadziła do zaprzestania działań wojennych oraz uznania suwerenności Gruzji przez Rosję, choć należy podkreślić, iż wycofanie rosyjskich wojsk z Abchazji i Osetii Południowej, mimo zapewnień Kremla, nie zostało przeprowadzone²⁵.

Oprócz kryzysu irlandzkiego oraz gruzińskiego, francuska prezydencja na czele z Nicolasem Sarkozym musiała stawić czoła kryzysowi finansowemu, a następnie – ogólnoswiatowemu kryzysowi gospodarczemu, który dotkliwie dotknął także Unię Europejską. Sarkozy doprowadził wówczas do licznych spotkań europejskich i światowych przywódców, co jak wskazuje M. Lefebvre, jest jednym z najlepszych przykładów „bonapartyścycznego”, a zdaniem krytyków – „imperialnego”, sposobu sprawowania przywództwa unijnego przez prezydenta Francji. W czasie półrocznej prezydencji, tak jak to było w przypadku prezydencji Niemiec, odbywają się zazwyczaj tylko dwa spotkania Rady Europejskiej (tzw. szczyty UE). Natomiast w przypadku francuskiej prezydencji, było ich aż pięć: dwa „zwyyczajowe” w październiku i w grudniu, dodatkowe w lipcu („Paryski Szczyt dla Śródziemnomorza”) oraz dwa nadzwyczajne: we wrześniu, dot. kryzysu gruzińskiego i w listopadzie, dot. kryzysu finansowego²⁶. Co więcej, Sarkozy z niezwykłą łatwością doprowadzał również do spotkań w ramach czterech czy sześciu państw członkowskich UE, czy też państw strefy euro²⁷. Prezydentowi Francji udało się również przekonać George'a W. Busha, aby o reformach światowego rynku finansowego nie rozmawiać w ramach ekskluzywnej grupy G8, ale w poszerzonym gronie, czyli w ramach G20²⁸.

Oprócz zarządzania kryzysami prezydencja francuska zobowiązana była również do realizowania zadań, określonych w programie prezydencji. Wśród priorytetów znalazły

²³ W Irlandii, jako jedynym państwie członkowskim UE, ze względu na obligacje konstytucyjne, zostało przeprowadzone referendum w sprawie Traktatu lizbońskiego (53,4% głosujących odrzuciło traktat, 46,6% zagłosowało na „tak”).

²⁴ W czasie szczytu Sarkozy przekonywał premiera Irlandii Briana Cowena, że w interesie UE leży jak najszybsze powtórzenie referendum w Irlandii, na co Cowen wyraził zgodę po otrzymaniu gwarancji ze strony UE (neutralności Irlandii, niezależności ustawodawstwa irlandzkiego w zakresie aborcji i podatków). Warto dodać, że Irlandczycy także w przypadku Traktatu nicejskiego opowiedzieli się najpierw przeciwko ratyfikacji (7.06.2001 r.); dopiero drugie referendum w tej sprawie (19.10.2002 r.) przyniosło sukces.

²⁵ M. Lefebvre, *An evaluation...*

²⁶ Ibidem.

²⁷ *The president who loved summits*, „The Economist”, 23.10.2008.

²⁸ G8 – grupa 7 najbogatszych państw świata (Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Włochy, Japonia, USA, Kanada) i Rosja. G20 – grupa 19 państw (G8+ kraje wschodzących gospodarek, m.in. Chiny, Indie, Brazylia, Meksyk, RPA) oraz Unii Europejskiej, której celem jest dyskusja nad światową polityką finansową. Więcej na temat relacji G8–G20: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4462124,00.html>.

się: klimat i energia (przyjęcie wynegocjowanego przez prezydencję niemiecką pakietu klimatyczno-energetycznego), imigracja (uchwalenie Europejskiego Paktu Imigracyjnego), obrona (pogłębienie polityki obronnej) oraz rolnictwo (refleksja nad reformą Wspólnej Polityki Rolnej przewidzianą na 2013 r.)²⁹. Nie ulega jednak wątpliwości, iż dla Sarkozy'ego najważniejszym priorytetem, szczególnie na początku prezydentury, było powołanie Unii dla Śródziemnomorza, na szczycie w Paryżu (13.07.2008 r.), z udziałem 43 przywódców państw Europy, Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu³⁰. Jeszcze kilka miesięcy wcześniej wydawało się, iż pomysł Sarkozy'ego zakończy się niepowodzeniem, ze względu na kontrowersje, jakie wzbudził on wśród państw członkowskich UE, jak również wśród państw pozaeuropejskich. Sarkozy jednak przy pomocy francuskiej dyplomacji osiągnął sukces. Pierwotna nazwa „Unia Śródziemnomorska” została zastąpiona mniej kontrowersyjną „Unią dla Śródziemnomorza”. Do projektu włączone zostały wszystkie państwa UE, a nie tylko te z dostępem do Morza Śródziemnego, co krytykowała kanclerz Niemiec Angela Merkel. Turcja otrzymała gwarancje, iż członkostwo w Unii dla Śródziemnomorza nie jest równoznaczne z rezygnacją z aspiracji wejścia do Unii Europejskiej.

Ostatnim sukcesem francuskiej prezydentury było porozumienie w sprawie wynegocjowanego przez prezydencję niemiecką pakietu klimatyczno-energetycznego. Sarkozy doprowadził do niego, w szczególnie trudnym momencie, gdy kryzys gospodarczy sprawił, iż ochrona planety przestała być priorytetem. Wątpliwości zgłaszały bowiem nie tylko państwa Europy Środkowo-Wschodniej (m.in. Polska), ale też Włochy czy Niemcy. Ostatecznie osiągnięto jednak kompromis, który czyni Unię liderem w walce z ociepleniem klimatu.

Zarządzanie trzema wielkimi kryzysami, powołanie Unii dla Śródziemnomorza oraz kompromis w sprawie pakietu klimatyczno-energetycznego to najważniejsze wydarzenia francuskiej prezydentury w Radzie UE w 2008 r., w które z wielką pasją osobiście angażował się Nicolas Sarkozy, co pozwala na podjęcie na ich podstawie, próby scharakteryzowania stylu przywództwa politycznego prezydenta Francji.

Nicolas Sarkozy w czasie prezydentury był niezwykle aktywny, co szeroko komentowali nie tylko inni przywódcy państw członkowskich UE, ale również prasa (w prasie europejskiej pojawiły się wówczas ironiczne określenia, jak: „Supersarko”, „Kapitan Sarko” czy „Neonapoleon”). Prezydent Francji krytykowany był również za to, że nie zawsze przestrzegał protokołu, np. wówczas, gdy na spotkanie przywódców państw strefy euro zaprosił premiera Wielkiej Brytanii, mimo iż kraj ten nie przyjął wspólnej waluty, czy też gdy występował z licznymi inicjatywami na forum G8, mimo iż w drugiej połowie 2008 r. to nie Francja, ale Japonia, sprawowała półroczne przewodnictwo w pracach G8. Poza tym przedmiotem krytyki stała się również postawa prezydenta Francji wobec prezydentury czeskiej, która na początku 2009 r. przejęła europejskie stery od Francji. Pojawiły się wówczas spekulacje, iż Sarkozy chciałby stanąć na czele „rządu gospodarczego”, koordy-

²⁹ Program francuskiej prezydentury dostępny jest na jej oficjalnej stronie internetowej: <http://www.ue2008.fr>.

³⁰ Po raz pierwszy projekt nowej współpracy państw basenu M. Śródziemnego, został przedstawiony przez Sarkozy'ego w czasie kampanii prezydenckiej w 2007 r., zasugerował on, iż 5 państw UE (Francja, Hiszpania, Portugalia, Włochy, Malta) oraz 5 państw Afryki Północnej (Maroko, Algieria, Tunezja, Mauretania i Libia), powinno pogłębić współpracę ze względu na wspólne wyzwania, jakim państwa te muszą stawić czoła – projekt przyjął formę Unia dla Śródziemnomorza. Więcej informacji nt. Unii dla Śródziemnomorza: *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*, 13.07.2008 (instytucje, cele, zasady); *ISS Report: Union for the Mediterranean. Building on the Barcelona acquis*, EU Institute for Security Studies, May 2008.

nującego politykę ekonomiczną państw strefy euro, odbierając w ten sposób inicjatywę prezydencji czeskiej. Hugo Brody, analityk londyńskiego Centre for European Reform, zapytany o aktywność Sarkozy'ego po zakończeniu prezydencji stwierdził jednak, że: „Każdy kraj cierpi na rodzaj depresji po zakończeniu prezydencji (...) Szczególnie duże państwa, gdy obejmują przewodnictwo, przeżywają szok, że ciągle muszą iść na kompromisy. A gdy się tego nauczą, prezydencja się kończy. Widzą, jak następcy się borykają i popełniają te same błędy. Trudno im siedzieć cicho i nie dawać rad”³¹.

Mimo że nie wszystkie pomysły i propozycje Nicolasa Sarkozy'ego zakończyły się sukcesem, to nie ulega wątpliwości, iż w czasie prezydencji Francji głos Unii Europejskiej był wyraźnie słyszany na całym świecie. Nicolas Sarkozy pokazał, jak bardzo Unii Europejskiej brakuje silnego przywódcy i w jaki sposób może działać, jeśli taki przywódca stanie na jej czele. Pokazał również, że Unia Europejska, mimo kilkuletniego kryzysu instytucjonalnego, może działać również bez reform. Jak zauważa Aleksander Smolar, to, co każde patrzeć sceptycznie na dziedzictwo francuskiej prezydencji, to jej przejściowość i nadzwyczajność: „Ale czy jest to porażka Sarkozy'ego, czy przypomnienie o słabości Europy? Pokazał on, jak ważne jest przywództwo, a nie tylko umowy i traktaty”³². Sposób sprawowania przywództwa europejskiego przez Nicolasa Sarkozy'ego w czasie francuskiej prezydencji skłania również do refleksji nad przyszłą rolą Prezydenta Rady Europejskiej, czyli nowej instytucji UE, którą wprowadzić ma Traktat lizboński i z którą związane są nadzieje na ustanowienia trwalszego, bo 2,5-letniego przywództwa europejskiego.

4. Podsumowanie

Przywództwo polityczne w czasie prezydencji to istotny element półrocznego przewodnictwa w Unii Europejskiej. W czasie kilku miesięcy liderzy kolejnych państw członkowskich UE muszą wykazać się umiejętnością doprowadzenia do kompromisu w zakresie tych spraw, które znajdują się w programie prezydencji oraz odpowiednio reagować na sytuacje, których nie sposób przewidzieć. Nawet, jeśli w czasie sprawowania prezydencji pozostali przywódcy państw UE uznają pierwszoplanową rolę premiera czy prezydenta państwa sprawującego prezydencję, to dla osiągnięcia sukcesu konieczne jest współdziałanie, szczególnie ze strony największych państw Unii, czyli Niemiec i Francji. Niemiecka prezydencja w 2007 r. przypadła na okres kampanii wyborczej, a następnie wyborów prezydenckich i parlamentarnych we Francji, w wyniku których do władzy doszedł Nicolas Sarkozy, proponujący od wielu miesięcy rozwiązania w kwestii eurokonstytucji, która dla prezydencji Niemiec była priorytetem. Współpraca Merkel i Sarkozy'ego doprowadziła do podpisania Traktatu lizbońskiego.

W przypadku prezydencji francuskiej w 2008 r. o porozumienie między kanclerz Niemiec a prezydentem Francji było już jednak znacznie trudniej. Christopher Berthram, niemiecki prawnik, politolog i publicysta, zapytany o tę kwestię stwierdził: „Obecny stan relacji na linii Paryż–Berlin w ogromnej mierze spowodowany jest tym, że Nicolas Sarko-

³¹ D. Pszczółkowska, *Unia ważniejsza po Sarkozym* (rozmowa z H. Brody'm), „Gazeta Wyborcza”, 17.12.2008 r.

³² M. Wojciechowski, *Czy Sarkozy przebudził Europę?* (rozmowa z A. Smolarem), „Gazeta Wyborcza”, 3.01.2009 r.

zy i Angela Merkel dramatycznie nie mają ze sobą nic wspólnego (...) Pierwsze z nich jest namiętne, uparte, bezpośrednie i ekstrawertyczne, drugie wręcz przeciwnie – ostrożne, wycofane, zawsze niezwykle długo analizujące, zanim cokolwiek zrobi”³³. Nie ma więc mowy o wzajemnej sympatii, która łączyła poprzednie francusko-niemieckie pary: Valéry’ego Giscarda d’Estaing i Helmuta Schmidta, Francois Mitterranda i Helmuta Kohla oraz Jacquesa Chiraca i Gerharda Schroedera. Co więcej, odmienność charakterów i stylów politycznych Angeli Merkel i Nicolasa Sarkozy’ego doprowadziła do nadwyżnienia jednego z fundamentów Unii Europejskiej, czyli partnerstwa francusko-niemieckiego. Trudno jednak sobie wyobrazić, aby bez udziału tych dwóch państw możliwy był dalszy rozwój Unii Europejskiej.

Podsumowując, stwierdzić należy, iż zarówno prezydencję francuską, jak i niemiecką, mimo różnic w systemach politycznych (francuski centralizm vs. niemiecki federalizm) oraz różnic w sytuacji politycznej w czasie prezydencji (francuski prezydent i rząd wywodzący się z UMP vs. niemiecka Wielka Koalicja CDU-SPD), charakteryzowała jednolitość przywództwa politycznego. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia polskich przygotowań do sprawowania prezydencji, ponieważ, zgodnie z kalendarzem wyborczym, na jesień 2011 r., a zatem na okres polskiego przewodnictwa w Radzie, przypadną wybory do Sejmu i Senatu. Rozważa się obecnie możliwość przeprowadzenia wyborów na wiosnę 2011 r. Inna propozycja, która jednak wydaje się mało realna to możliwość przeprowadzenia wyborów prezydenckich, parlamentarnych i samorządowych łącznie jesienią 2010 r. Dzięki temu Polska mogłaby uniknąć perturbacji politycznych w okresie prezydencji, które, jak pokazała czeska prezydencja w pierwszej połowie 2009 r., mogą doprowadzić do poważnego kryzysu w sprawowaniu przywództwa w Unii Europejskiej.

³³ K. Wigura, *Sarkozy mógł ożywić Europę* (rozmowa z Christophem Bertramem), „Dziennik”, 19.03.2009 r.

Agnieszka Łada
Instytut Spraw Publicznych

Współpraca polskiej administracji publicznej z trzecim sektorem podczas przygotowań i sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej

Przewodnictwo kraju w Unii Europejskiej może spełniać wiele celów. Poza tym najważniejszym – kierowaniem pracami Wspólnoty, należy do nich promocja państwa za granicą. Jednak okres prezydencji powinien mieć także wymiar wewnętrzny, przede wszystkim wpływać na postrzeganie przez obywateli danego kraju Unii Europejskiej i procesu integracji.

Polacy, co pokazują wyniki badań sondażowych, są zadowoleni z faktu członkostwa Polski w Unii Europejskiej¹. Jednocześnie nie widzą potrzeby aktywnego zaangażowania się czy nawet współdecydowania o jej przyszłości. Niska frekwencja wyborcza w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku pokazuje, że poparcie dla procesu integracji nie idzie w Polsce w parze ze zrozumieniem zasad funkcjonowania europejskiej demokracji. Mimo kampanii wyborczej, jak wykazały wyniki badań Instytutu Spraw Publicznych, kilka tygodni po wyborach zaledwie niewiele ponad połowa Polaków (57%) wiedziała, że parlamentarzystów wybierają obywatele². I choć opinia własna Polaków o ich wiedzy na temat instytucji unijnych jest wysoka (59% Polaków zgadza się ze stwierdzeniem, że rozumie, jak działa UE)³, to należy przypuszczać, że wielu z nich nie zna ani zasad działania, ani kompetencji poszczególnych władz Wspólnoty. Szczególnie niejasna może się wydawać instytucja prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, gdyż nie jest ona porównywalna do żadnych krajowych instytucji, a Polska obejmuje przewodnictwo po raz pierwszy. Z tych dwóch powodów: niedoceniań przez obywateli potrzeby zaangażowania się w funkcjonowanie Wspólnoty oraz nieznaności jej organów czas prezydencji należy wykorzystać do jeszcze intensywniejszego promowania idei integracji wśród Polaków ze szczególnym zaznaczeniem wagi własnej partycypacji w tym procesie. Konieczne jest również przeprowadzenie skutecznej kampanii informacyjnej na temat celów, kompetencji i przebiegu polskiego przewodnictwa w Radzie UE.

Głównym odpowiedzialnym za sprawne przeprowadzenie prezydencji jest administracja rządowa. W tym specyficznym przypadku, jakim jest komunikacja z obywatelami,

¹ 60% Polaków uważa, że członkostwo naszego kraju w Unii Europejskiej to „dobra rzecz”. Por. Standardowy Eurobarometr 71/wiosna 2009 – TNS Opinion and Social. 85% Polaków zalicza się do zwolenników obecności naszego kraju w UE. Por. CBOS, *Bilans pięciu lat członkostwa w Unii Europejskiej. Komunikat z badań*, Warszawa, kwiecień 2009.

² Sondaż ISP: *Ponad jedna trzecia Polaków nie zauważyła wyborów do Parlamentu Europejskiego. Komunikat ISP*, sierpień 2009.

³ Standardowy Eurobarometr 71/wiosna 2009 – TNS Opinion and Social.

szczególnie istotne jest jednak, aby działania te były realizowane wraz z przedstawicielami społeczeństwa. Reprezentantem takim są organizacje pozarządowe.

W Polsce działa prawie siedemdziesiąt tysięcy organizacji pozarządowych, z których około 60% prowadzi aktywną działalność⁴. Współpraca rządu z trzecim sektorem jest istotnym elementem współczesnego systemu demokratycznego. Administracja państwowa najczęściej korzysta z jego pomocy, powierzając mu do wykonania część zadań publicznych oraz konsultując z nim przygotowywane przez siebie projekty. Kooperacja ta niesie ze sobą wiele korzyści dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, gdyż łączy potencjał obu partnerów. Administracja państwowa wnosi w to partnerstwo swoje zaplecze instytucjonalne i finansowe oraz znajomość strategii rozwoju kraju na kolejne lata. Sektor pozarządowy posiada natomiast konieczną do efektywnych kontaktów z obywatelami elastyczność, kreatywność i sprawność organizacyjną. Poza tym z racji swojego rodowodu jest on bliższy społeczeństwu, co powoduje łatwiejszą komunikację z odbiorcami podejmowanych działań. Zjednoczenie sił może w związku z tym skutkować efektywniejszym dotarciem do obywateli z założonym przesłaniem, wzbudzeniem wśród nich zaufania i większą wiarygodnością.

Wykorzystanie tego potencjału podczas polskiej prezydencji w Radzie UE będzie stanowiło doskonałą możliwość dotarcia z kampanią informacyjną na temat celu i przebiegu przewodnictwa do szerokiego kręgu osób. Dotychczasowe doświadczenia kooperacji polskiej administracji publicznej z trzecim sektorem w dziedzinach powiązanych z integracją europejską, ale nie tylko, pozwalają przypuszczać, że działania takie mają duże szanse być skuteczne. Z kolei przykłady innych państw, które w ostatnich latach stały na czele Wspólnoty, wyraźnie pokazują, że współpraca przynosi bardzo pozytywne skutki.

Do rozpoczęcia polskiej prezydencji pozostały mniej niż dwa lata. Rząd rozpoczął już do niej przygotowania i przedstawia kolejne założenia strategii działań w różnych dziedzinach. Część postulatów ekspertów została już uwzględniona w przyjętych dokumentach (przykładem są tu rozmowy z przedstawicielami organizacji pozarządowych i wypracowanie planu strategii komunikacyjnej), inne mogą być wykorzystane w kolejnych etapach przygotowań. Poniższy tekst nie ma w związku z tym na celu opisanie pełnego zakresu działań, jakie należy podjąć razem z trzecim sektorem. Nie ocenia także wszystkich rozpoczętych już programów⁵. Stanowić ma raczej impuls do dyskusji pomiędzy stroną rządową oraz organizacjami pozarządowymi, zwracając uwagę na pewne dziedziny – te, jeszcze nie uwzględnione w rządowych planach czy te, które wydają się szczególnie istotne⁶.

Współpraca administracji publicznej i trzeciego sektora podczas przygotowań i przeprowadzania prezydencji powinna skupiać się przede wszystkim na: dalszym prowadze-

⁴ Dane z badań Klon/Jawor 2008, www.klon.org.pl.

⁵ W związku z ukazaniem się publikacji kilka miesięcy po powstaniu tego tekstu nie jest także możliwe uwzględnienie wszystkich działań dokonanych do momentu wydania książki.

⁶ Poniższy tekst powstał na podstawie badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych m.in. w ramach projektów realizowanych na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (pełne wnioski zawarte w ekspertyzie: L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, A. Łada, E. Kaca, A. Sobańska, *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej: współpraca administracji publicznej z sektorem pozarządowym* (pdf), Ekspertyza na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, dostępna na: http://prezydencjaue.gov.pl/files/pliki/do_pobrania/isp18_03_09.pdf oraz wspieranych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (*Współpraca administracji z sektorem pozarządowym w przygotowaniu i sprawowaniu czeskiej Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*) i Fundację im. Heinricha Bölla (wnioski zawarte w: A. Fuksiewicz, A. Łada, *Czeska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej – spojrzenie z Polski. Raport z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, dostępnej na: <http://www.isp.org.pl/files/15049839510224281001249991477.pdf>).

niu procesu konsultacji, zorganizowaniu kampanii informacyjnej oraz promocji celów i osiągnięć polskiej prezydencji za granicą. W tym celu należy przygotować szczegółową strategię kooperacji pomiędzy rządem a trzecim sektorem, która, w dłuższej perspektywie, stanie się elementem wieloletniej strategii rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Nic o nas bez nas

Najważniejszym etapem każdego działania jest jego dobre zaplanowanie. Rząd, przedstawiając program przygotowań Polski do objęcia przewodnictwa w Radzie UE, założył uczestnictwo w tym procesie partnerów z trzeciego sektora. W dalszej kolejności odbyły się w Warszawie, zgodnie z rekomendacjami sformułowanymi na zlecenie UKIE przez Instytut Spraw Publicznych, dwa spotkania z przedstawicielami kilku organizacji pozarządowych, think tanków i naukowców. Zaproszeni zostali m.in. reprezentanci: Instytutu Spraw Publicznych, Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, Ośrodka Studiów Wschodnich, Fundacji im. Stefana Batorego, Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana, Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, Centrum Natolin. Z pewnością był to istotny sygnał wysłany w stronę trzeciego sektora, świadczący o tym, że rząd jest gotowy do współpracy, ma na nią przygotowane środki finansowe oraz dąży do uwzględnienia opinii trzeciego sektora na temat przygotowania i przeprowadzenia prezydencji. Na spotkaniu minister Mikołaj Dowgiałewicz przedstawił obecnym osobom dotychczasowe dokonania rządu w procesie przygotowań oraz plany współpracy z podmiotami pozarządowymi. Poddano dyskusji także przygotowane przez ISP rekomendacje. Zaproszone organizacje miały natomiast okazję zaprezentować swoje propozycje priorytetów zbliżającego się przewodnictwa Polski w Radzie UE oraz możliwości włączenia się w jego przeprowadzenie.

Kolejnym krokiem we współpracy z partnerami pozarządowymi jest planowana przez UKIE na koniec 2009 roku ogólnopolska konferencja, która będzie miała na celu podjęcie dalszej wspólnej dyskusji o priorytetach i przebiegu prezydencji. Organizacja dużych wydarzeń, podczas których podejmuje się dialog różnych partnerów i wypracowywuje plany dalszych działań, jest jedną z mocnych stron polskich organizacji pozarządowych. Dotychczasowe doświadczenia polskiego trzeciego sektora, jak i innych państw (np. Słoweni) jednoznacznie wskazują, że najefektywniejsze projekty dotyczące partnerów społecznych to te, które są realizowane przez nich osobiście w ścisłej współpracy z rządem. Bezpośrednie zaangażowanie najbardziej zainteresowanych podmiotów w fazę planowania, przygotowania i przeprowadzenia wydarzenia wydaje się logiczną koniecznością, jeśli dąży się do zapewnienia jak najlepszej komunikacji oraz wyników. Tym bardziej niezrozumiałe wydają się plany UKIE przygotowania wydarzenia wprawdzie dla trzeciego sektora, ale bez zaangażowania jego przedstawicieli w organizację.

Podczas planowanej konferencji oraz spotkań konsultowane powinny być przede wszystkim takie tematy jak priorytety prezydencji oraz strategia współpracy administracji rządowej z trzecim sektorem. Organizacje pozarządowe posiadają bogatą wiedzę na temat potrzeb i oczekiwań polskiego społeczeństwa, mogą w związku z tym doradzić, jakie cele i priorytety spotkają się z poparciem oraz zrozumieniem opinii publicznej. Będą także potrafiły wskazać, jakimi metodami te cele powinny zostać osiągnięte oraz jak organizacje pozarządowe postrzegają swoją własną rolę w tym procesie. Wspólne wypracowanie stra-

tegiej kooperacji jest natomiast konieczne, jeżeli ma ona być skuteczna i zyskać poparcie obu stron.

Rząd wyróżnił już w swojej strategii grupy docelowe, do których planowane jest dotarcie z przekazem na temat prezydencji oraz metody i podmioty, które będą je stosować. Słusznie wymieniono wśród nich organizacje pozarządowe. Posiadając bogate doświadczenie z docieraniem z przekazem do konkretnych grup społecznych, organizacje pomogą ustalić ich potrzeby oraz efektywne metody komunikacji. W następnej, wykonawczej fazie, wypracowane przez lata skuteczne narzędzia promocji i informowania mogą być wykorzystane przez trzeci sektor na zlecenie rządu w kampaniach informacyjnych. Należy w tym przypadku uwzględnić zarówno promocję polskiego przewodnictwa wśród polskiego społeczeństwa, jak i za granicą.

Konsultacje priorytetów prezydencji czy metod kampanii informacyjnej nie odniosą w pełni satysfakcjonującego dla strony pozarządowej skutku, jeśli nie będzie ona regularnie informowana o stopniu uwzględnienia jej propozycji. Konieczne jest przekazywanie organizacjom wiadomości zwrotnych, np. w formie opublikowania informacji na stronie internetowej czy wysłania e-maila do podmiotów, które przygotowały opinie, informujące o ewentualnym wykorzystaniu sformułowanych wskazówek podczas wypracowywania stanowisk rządowych. Będzie to motywować trzeci sektor do podejmowania dalszej współpracy.

Poza roboczymi spotkaniami oraz bieżącym przepływem informacji z szeroko pojętym trzecim sektorem administracja rządowa powinna korzystać z wiedzy polskich think tanków, które posiadają zaplecze merytoryczne i organizacyjne do przygotowania analiz oraz liczne kontakty z europejskimi instytucjami, których opinia będzie się liczyła dla polskiej prezydencji. Bezpośrednie poproszenie przez rząd o opinie zagranicznych doradców oraz powołanie na stanowisko koordynatora tej grupy osoby z polskich kręgów eksperckich jest z pewnością krokiem we właściwym kierunku. Należy jednak pójść dalej i otwierać się na kolejne głosy poparte badaniami. Podjęta w lecie 2009 r. inicjatywa UKIE zlecenia napisania ekspertyz przez niezależne ośrodki badawcze musi być w tym kontekście oceniona pozytywnie⁷. Obecnie należy poczekać na jej efekty – sposób współpracy z trzecim sektorem przy realizowaniu zleconych zadań, a następnie wykorzystanie sformułowanych wniosków i rekomendacji. W dalszej perspektywie należy liczyć, że rząd będzie kontynuował takie działania i rozpisywał konkursy grantowe na projekty badawcze, których wyniki będą mogły pomóc administracji w zapoznaniu się z rzeczywistą sytuacją w interesujących prezydencję obszarach. Specjalnie promowane, poprzez granty, powinny być międzynarodowe inicjatywy, zakładające spotkania z partnerami oraz przedstawianie wyników badań na europejskich spotkaniach. Pozwoli to osiągnąć podwójny skutek – wzbogaci merytorycznie rządowe przygotowania do prezydencji i wypromuje jej pozytywny wizerunek za granicą.

Informacja to podstawa

Polskie organizacje pozarządowe mają bogate doświadczenie w zakresie podnoszenia społecznej świadomości i kształtowaniu postaw proeuropejskich. Największym

⁷ Pod koniec sierpnia 2009 UKIE opublikował na swoich stronach internetowych ogłoszenie o badaniu rynku, mającym wyłonić organizacje zainteresowane napisaniem ekspertyz na 7 zaproponowanych tematów.

sukcesem trzeciego sektora w dziedzinie informowania o roli i znaczeniu UE były wyniki referendum europejskiego w 2003 r., przed którym organizacje pozarządowe przeprowadziły skuteczną kampanię informacyjną i zachęcały Polaków do udziału w głosowaniu, co zaowocowało relatywnie wysoką frekwencją wyborczą. We współpracy z administracją publiczną organizacje pozarządowe dobrze sprawdziły się w: organizowaniu licznych proeuropejskich wydarzeń, diagnozowaniu ważnych problemów i formułowaniu rekomendacji, monitoringu, przygotowywaniu i dystrybucji publikacji, materiałów i gadżetów promocyjnych, prowadzeniu portali internetowych. Z dużym sukcesem organizacje realizowały przedsięwzięcia o zasięgu lokalnym, gdzie możliwości instytucji publicznych są ograniczone, dzięki czemu dotarły ze swoim przesłaniem do różnych środowisk. Rząd słusznie planuje wykorzystać te doświadczenia w nadchodzącej prezydencji. Warto, by już na etapie przygotowywania strategii informacyjnej trzeci sektor włączony był w podejmowane działania.

Po ustaleniu przez UKIE grup docelowych, głównych założeń komunikacji z nimi oraz podmiotów, które zostaną w nią włączone – w tym organizacji pozarządowych – należy wypracować konkretne plany działań w wyróżnionych obszarach. Poza większymi i mniejszymi wydarzeniami: debatami, wystawami, happeningami, których organizatorem będą podmioty trzeciego sektora, należy stworzyć i inne możliwości, gdzie będą one się angażować.

Kluczem do przeprowadzenia skutecznej kampanii informacyjnej będzie współpraca z mediami. W kooperację z dziennikarzami powinny zostać włączone organizacje pozarządowe, na przykład poprzez wspólne przygotowanie bezpłatnych szkoleń o tematyce europejskiej dla dziennikarzy. Poza tym cenne byłoby organizowanie, jeszcze przed drugą połową 2011 roku, wspólnych małych, nieformalnych, tematycznych spotkań dla dziennikarzy i przedstawicieli trzeciego sektora. Spotkania te powinny koncentrować się wokół jednego zagadnienia, interesującego konkretną grupę dziennikarzy i organizacji i mieć na celu poznanie się oraz dyskusję na tematy europejskie pomiędzy dziennikarzami, ekspertami i przedstawicielami administracji publicznej. Nieoficjalna atmosfera może zapoczątkować trwałą i owocną współpracę podmiotów, specjalizujących się w danej dziedzinie.

Głos na zewnątrz

Poza działaniami skierowanymi do polskiego odbiorcy istotne będą inicjatywy, których odbiorcą będą obywatele innych krajów. Za dotarcie do nich odpowiedzialne będą polskie placówki dyplomatyczne. Jednak i w tym wypadku warto wykorzystać liczne kontakty i doświadczenie trzeciego sektora w organizowaniu międzynarodowych projektów, przybliżających Polskę innym społeczeństwom. Także fakt przynależności polskich organizacji pozarządowych do wielu międzynarodowych sieci oraz stowarzyszeń może być wykorzystany do promowania pozytywnego wizerunku Polski za granicą – nie tylko na szczeblu rządowym, ale przede wszystkim społecznym.

Jedną z podstawowych metod promowania wizerunku kraju za granicą jest wykorzystanie kultury jako nośnika informacji. Przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów na posiedzeniu w dniu 28 sierpnia 2009 r. dokument: „Strategiczne założenia programu kulturalnego polskiej prezydencji w II połowie 2011 r.” określa główne wytyczne doty-

czące realizacji programu kulturalnego polskiej prezydencji⁸. Istotne jest, by przedstawione w nim działania podjęte zostały także we współpracy z organizacjami pozarządowymi w kraju i za granicą.

Zarówno projekty kulturalne, jak i inne: konferencje, programy wymian, warsztaty czy happeningi osiągną większy skutek, gdy połączone zostaną siły placówek dyplomatycznych, Instytutu Adama Mickiewicza, instytutów kultury, polskich organizacji z trzeciego sektora oraz partnerów zagranicznych. Poza przeznaczeniem odpowiednich funduszy konieczne jest także innego rodzaju wsparcie. Jak pokazuje przykład Francji, kluczową dla powodzenia wielu inicjatyw trzeciego sektora była obecność przedstawicieli władz oraz polityków na różnych wydarzeniach. W przypadku projektów za granicą wskazana byłaby więc obecność polskich dyplomatów, ich pomoc w szukaniu lokalnych partnerów czy doradzanie w kwestiach organizacyjnych i merytorycznych, będących specyfiką danego kraju.

Dużym atutem polskich organizacji pozarządowych, w tym think tanków, które należy wykorzystać podczas polskiej prezydencji, jest ich przynależność do międzynarodowych organizacji sieciowych. Poprzez wspólne z partnerami z zagranicy realizowanie projektów promują one jednocześnie wizerunek Polski. Podczas przewodnictwa mogłyby szczególnie skupić się na jego priorytetach. Motywacją byłoby przyznawanie grantów na organizowanie wydarzeń i realizację programów w ramach tych sieci lub wspólnie z zagranicznymi organizacjami.

Skutecznym działaniem promocyjnym, które przyczyni się zarówno do wysłania pozytywnego przekazu na temat polskiej prezydencji, jak i do rozwinięcia międzynarodowych kontaktów trzeciego sektora, byłoby zorganizowanie dużej międzynarodowej konferencji z udziałem europejskich organizacji pozarządowych, także z państw spoza Wspólnoty na jeden z tematów prezydencji. Przykład prezydencji Słowenii (priorytet – Bałkany) świadczy, iż koncentrowanie wydarzeń organizowanych przez podmioty pozarządowe na jednym celu, wysyła jednoznaczny sygnał do partnerów za granicą, że dane państwo sprawujące prezydencję jest ekspertem w tym temacie i należy liczyć się z jego opinią w tej dziedzinie. Zwłaszcza gdy polskim priorytetem byłoby Partnerstwo Wschodnie, należałoby wykorzystać liczne doświadczenia polskich organizacji pozarządowych we współpracy z podmiotami z regionu objętego programem, promowaniu w nim demokracji oraz ich sieć kontaktów i wiedzy. W zależności od rozwoju koncepcji Forum Społeczeństwa Obywatelskiego⁹ – platformy, mającej na celu wymianę poglądów pomiędzy trzecim sektorem z UE i z krajów objętych Partnerstwem Wschodnim oraz władzami UE można zorganizować jedno z jego spotkań w Polsce.

Przejdźmy do konkretów

Wymienione działania będą miały większą szansę powodzenia, gdy stanowią będą zaplanowaną całość, a uczestniczące w nich podmioty – strona rządowa i pozarządowa,

⁸ http://prezydencjaue.gov.pl/files/pliki/do_pobrania/kulturalny_program.pdf.

⁹ Forum Społeczeństwa Obywatelskiego jako forma współpracy wielostronnej w ramach Partnerstwa Wschodniego służyć ma zaangażowaniu organizacji pozarządowych oraz ośrodków analitycznych z krajów członkowskich UE oraz partnerskich w realizację celów Partnerstwa, określonych we Wspólnej Deklaracji Praskiego Szczytu Partnerstwa Wschodniego. Koncepcja została przedstawiona przez Komisję Europejską i poddana konsultacjom z rządami narodowymi. Pierwsza konferencja w ramach Forum odbyła się w listopadzie 2009 r. Proces rekrutacyjny zainteresowanych udziałem organizacji trwał w lecie i na jesieni 2009 r.

będą miały stały kontakt. Konieczna jest wymiana informacji i doświadczeń. Połączenie sił zwielokrotni efekt – przekaz dotrze do szerszych grup odbiorców. W tym celu wskazane byłoby kontynuowanie spotkań administracji i organizacji pozarządowych. Dodatkowo, aby rozszerzyć krąg uczestniczących organizacji, należy skorzystać z możliwości elektronicznych i stworzyć stałe narzędzia komunikowania się organizacji pozarządowych. Wymiana informacji powinna przebiegać na dwóch płaszczyznach – rząd – trzeci sektor oraz pomiędzy przedstawicielami trzeciego sektora. Wspólne powinno być także docieranie z komunikatami o planach i przedsięwzięciach do obywateli. Idealnym rozwiązaniem byłoby powstanie sieci organizacji na wzór działającej Grupy Zagranica czy „Koalicji 21 października” przemianowanej w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego na „Koalicję 7 czerwca”. Doświadczenie wchodzących w ich skład organizacji pokazuje, że istnieje potencjał oraz chęć jednoczenia się w konkretnych celach. Jednak bez wyraźnego sygnału ze strony rządu, że taka kooperacja wewnątrz trzeciego sektora jest oczekiwana i może być wspierana, także finansowo, trudno będzie organizacjom wypracować model współdziałania i wyłonić reprezentację. Pomóc mogłoby przeznaczenie pewnych środków na sekretariat takiej sieci, narzędzia komunikowania się ze sobą oraz społeczeństwem (portal, newslettery, telefony), pokrycie kosztów administracyjnych, podróży oraz związanych z prowadzeniem sekretariatu kosztów osobowych (sekretarz, koordynator sieci, księgowość). Otwartość sieci na organizacje specjalizujące się w różnych tematach umożliwiłaby rządowi szybką i stosunkowo łatwą konsultację wybranych, branżowych zagadnień. Z kolei obecność w grupie zarówno dużych, doświadczonych i działających ogólnopolsko podmiotów, jak i lokalnych inicjatyw pomogłaby dotrzeć z ofertą trzeciego sektora do różnych regionów i odbiorców. Istotne jest, aby duże podmioty nie zmonopolizowały współpracy wewnątrz sieci, ale jednocześnie wniosły posiadaną istotną wiedzę i doświadczenie. Obecność w sieci małych organizacji pozwoli im uzyskać pomoc w przygotowaniu oraz promocji planowanych działań.

Cenną pomocą w docieraniu do odbiorców ze wspólną ofertą rządu i trzeciego sektora byłaby odpowiednia strona internetowa. Mogłaby ona być stworzona jako część oficjalnej strony prezydencji lub jako niezależna platforma komunikacyjna, ale również wykorzystać istniejące rozwiązania, jak np. strona ngo.pl. Poza dostarczaniem informacji społeczeństwu portal służyć powinien wymianie opinii pomiędzy rządem a trzecim sektorem.

Trzeci sektor także potrzebuje pieniędzy

Skuteczność wymienionych i innych inicjatyw przeprowadzanych we współpracy administracji państwowej i organizacji pozarządowych będzie wymagała przeznaczenia na te działania odpowiednich środków finansowych. W Polsce tymczasem nadal, niestety, dominuje przekonanie, że „NGOsy nic nie kosztują i powinny pracować za darmo, opierają się przecież na wolontariacie” i brakuje pieniędzy na wspieranie ich działań. Organizacje, aby normalnie funkcjonować, ponoszą jednak koszty nie tylko związane bezpośrednio z projektem, ale także normalne koszty zatrudnienia personelu oraz funkcjonowania biura, utrzymania lokalu itp. Dlatego poza finansowaniem działań wymienionych powyżej, niezbędne jest otwarcie różnych ścieżek grantowych, które pozwolą organizacjom pozarządowym przeprowadzić zarówno kampanie informacyjne w Polsce, jak i akcje promo-

cyjne za granicą. Polski trzeci sektor składa się zarówno z dużych, doświadczonych i działających ogólnopolsko organizacji, które mogą przeprowadzać efektywnie duże kampanie, jak i małych inicjatyw lokalnych. Dlatego należy stworzyć dwie ścieżki pozyskiwania funduszy – dla obu typów beneficjentów, na zadania o większym i mniejszym zasięgu, także zagranicznym.

Okres prezydencji, który korzyści przynieść może także gospodarce i innym podmiotom aktywnym na polskim rynku, jest dobrym momentem na pomoc rządu w nawiązaniu kontaktów pomiędzy trzecim sektorem a biznesem. Tematyka rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i promowania integracji europejskiej nie cieszy się obecnie zainteresowaniem sponsorów, którzy nie dostrzegają zazwyczaj jej wagi. Rolą rządu byłoby wspieranie starań organizacji pozarządowych w pozyskiwaniu partnerów w przeprowadzaniu projektów podczas przewodnictwa Polski w Radzie UE. Zachęcić można przedsiębiorców na przykład poprzez wprowadzenie odpowiednich rozwiązań prawnych, ulg podatkowych itp. Istotna dla biznesu byłaby możliwość umieszczania informacji o ich wsparciu w widocznych miejscach podczas imprez zorganizowanych przez trzeci sektor w ramach działań promujących prezydencję. Zapoczątkowane w ten sposób partnerstwa miałyby szanse być kontynuowane następnie i po 2011 roku.

Inną możliwością pozyskania dodatkowych środków finansowych na działanie trzeciego sektora podczas przewodnictwa może być włączenie się, także finansowe, w przygotowania niezależnych organizacji i instytucji, które obecnie dotują działalność trzeciego sektora. Przyznające granty organizacjom pozarządowym Fundacja im. Stefana Batorego, Fundacja na rzecz Nauki Polskiej, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności czy publiczny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich mogłyby rozszerzyć pulę dostępnych środków na działalność sektora pozarządowego podczas polskiego przewodnictwa.

Objęcie przez Polskę przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 roku będzie doniosłym wydarzeniem politycznym, a jego przygotowanie i obsługa dużym wyzwaniem pod względem merytorycznym i logistycznym. Jak pokazują doświadczenia krajów dotychczas sprawujących prezydencję w Unii Europejskiej, najlepszym sposobem na efektywne dotarcie do obywateli jest zaangażowanie organizacji pozarządowych w przygotowanie strategii i w prowadzenie działań podczas przewodnictwa. Zaangażowanie trzeciego sektora wpływa na lepszą organizację i realizację wydatków związanych z prezydencją oraz zapewnia jej większe zainteresowanie i udział obywateli.

W planowaniu strategii współpracy administracji państwowej i trzeciego sektora oraz jej realizacji istotna jest świadomość, że kooperacja ta przyniesie korzyści obu stronom. Poza tymi krótkofalowymi, bezpośrednio związanymi z prezydencją, pozytywne skutki, jakie odniosą organizacje pozarządowe zaowocują podwójnie. W przyszłości wpłynąć bowiem mogą na rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Silne społeczeństwo obywatelskie, aktywnie partycypujące w procesach demokratycznych jest natomiast celem, do którego powinien dążyć każdy rząd we współczesnym państwie demokratycznym.

Kornela Oblińska
Dorota Kowalska-Goś
Komenda Główna Policji, Warszawa

Przygotowania polskiej Policji do prezydencji w 2011 roku

Międzynarodowa współpraca Policji

W polskiej Policji za zadania związane ze współpracą międzynarodową w ramach Unii Europejskiej odpowiedzialne jest w głównej mierze Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji, które zajmuje się m.in. koordynacją współpracy międzynarodowej w zakresie poszukiwań międzynarodowych, wymiany informacji, misji pokojowych, współpracy bilateralnej i multilateralnej. Ponadto, pełni funkcję nadzorczą w zakresie udziału polskiej Policji w procesie legislacyjnym UE oraz zajmuje się koordynacją wdrażania dorobku prawnego UE i Schengen. Oprócz Biura Międzynarodowej Współpracy Policji za niektóre zagadnienia z przedmiotowego zakresu odpowiedzialne są inne komórki Komendy Głównej Policji np. w zakresie przestępczości narkotykowej Centralne Biuro Śledcze, zaś w zakresie handlu ludźmi Biuro Kryminalne. Wiele zadań z zakresu współpracy międzynarodowej wykonują podległe jednostki Policji na terenie całego kraju. Analiza policyjnej współpracy międzynarodowej oraz głównych aspektów przestępczości pozwala na wytyczenie determinantów rozwoju współpracy policyjnej:

- określone kierunki zaangażowania międzynarodowego oraz zobowiązania RP;
- funkcjonowanie w ramach UE, w tym w Strefie Schengen;
- krańcowe położenie naszego kraju w UE i związany z tym obowiązek ochrony najdłuższej zewnętrznej granicy lądowej UE na wschodzie;
- tranzytowe położenie naszego kraju na skrzyżowaniu szlaków komunikacyjnych i przemysłowych;
- strategiczne potrzeby polskiej Policji związane z koniecznością zwalczania przestępczości;
- konieczność ciągłego doskonalenia kadr policyjnych¹.

Policja polska na bieżąco uczestniczy w tworzeniu nowego prawa unijnego m.in. poprzez udział ekspertów w charakterze instytucji wiodącej (na szczeblu krajowym) w grupach roboczych Rady Unii Europejskiej m.in. w:

- Grupie Roboczej ds. Współpracy Policyjnej (PCWP);
- Multidyscyplinarnej Grupie Roboczej ds. Przestępczości Zorganizowanej (MDG);

¹ D. Kowalska-Goś, K. Oblińska, *Utworzenie Biura Międzynarodowej Współpracy Policji – główne założenia i cele*, „Kwartalnik Policyjny” 2008, nr 3(5).

- Grupie Roboczej SIS/SIRENE;
- Horyzontalnej Grupie Roboczej ds. Narkotyków (HDG);
- Grupie Roboczej ds. Europolu (obecnie nieaktywna);

a także w posiedzeniach:

- Grupy ds. wymiany informacji (instytucja wiodąca MSWiA);
- Grupy Roboczej ds. Terroryzmu (instytucja wiodąca ABW).

Ponadto, Policja występuje w charakterze instytucji współpracującej:

- w Grupie Roboczej ds. Terroryzmu (WPT);
- w Grupie Roboczej ds. SIS-TECH;
- w Grupie Roboczej ds. Ewaluacji Schengen;
- w Grupie Roboczej ds. Acquis Schengen;
- w Grupie Roboczej ds. Wymiany Informacji.

W ramach europejskiej współpracy policyjnej funkcjonują gremia działające poza strukturami Rady Unii Europejskiej, jednak zarówno zakres ich prac, jak i kalendarz spotkań wymagają uwzględnienia w procesie przygotowań Polski do prezydencji:

- PCTF (Grupa Zadaniowa Szefów Policji Państw UE);
- EUROPOL (Europejski Urząd Policji);
- CEPOL (Europejska Akademia Policyjna);
- EUCPN (Europejska Sieć Prewencji Kryminalnej).

Ponadto, w procesie przygotowań oraz obsługi polskiego przewodnictwa w Radzie UE, polska Policja będzie wspierać merytorycznie Grupę Roboczą ds. Ochrony Danych, która znajduje się w kompetencji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

We wrześniu 2008 roku, Biura Komendy Głównej Policji opracowały wstępne propozycje priorytetowych obszarów tematycznych, którymi objęte zostaną prace policyjnych grup roboczych z zakresu współpracy policyjnej w trakcie trwania prezydencji:

- bezpieczeństwo imprez sportowych (przygotowania do EURO 2012);
- opracowanie i przeprowadzenie nowej Strategii Narkotykowej UE na lata 2013–2020 oraz Planu Działań 2013–2016;
- współpraca z państwami Europy Wschodniej w kontekście zwalczania przestępczości narkotykowej.

Sposób koordynacji prac grup roboczych znajdujących się w zakresie właściwości merytorycznej Policji podczas polskiej prezydencji zależeć będzie od nadania priorytetowego charakteru pracom poszczególnych gremiów Rady Unii Europejskiej. Współpraca policyjna w Unii Europejskiej obejmuje szeroki zakres działań i niezbędne będzie włączenie w przedmiotowe prace większości komórek organizacyjnych Komendy Głównej Policji. Wstępna analiza wykazała, iż z ramienia Komendy Głównej Policji w przygotowania do polskiej prezydencji zaangażowane będzie ok. 85 osób (przedstawiciele Biura Międzynarodowej Współpracy Policji, Biura Prawnego, Biura Kryminalnego, Głównego Sztabu Policji, Biura Prewencji, Centralnego Biura Śledczego, Biura Łączności i Informatyki, Biura Finansów, Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego, Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, Biura Operacji Antyterrorystycznych, Biura Wywiadu Kryminalnego, Biura Spraw Wewnętrznych oraz Gabinetu Komendanta Głównego Policji).

Ponadto, nieodzowna będzie współpraca z innymi podmiotami m.in. z Komendą Główną Straży Granicznej, Prokuraturą Krajową oraz Krajowym Biurem ds. Przeciw-

działania Narkomanii. W celu skoordynowanych działań, koniecznym będzie wypracowanie skutecznych mechanizmów współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi, za pośrednictwem Departamentu Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, ze szczególnym uwzględnieniem ścisłej współpracy z Zespołem do spraw przygotowania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji do realizacji zadań wynikających ze sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej.

Przygotowania Policji do prezydencji – obszary, cele, zadania

Ogromnym wyzwaniem, jakie obecnie stoi przed polską Policją jest prezydencja RP w Radzie Unii Europejskiej, która przypada na drugie półrocze 2011 roku. Komenda Główna Policji jest bezpośrednio zaangażowana w przygotowanie programu merytorycznego polskiej prezydencji w zakresie problematyki Spraw Wewnętrznych Unii Europejskiej. Działania te mają na celu opracowanie i przedstawienie zagadnień mających priorytetowe znaczenie dla polskiej Policji i które zostaną przedstawione na forum unijnym. W toku prac istotna jest kontynuacja inicjatyw realizowanych przez poprzednie kraje sprawujące prezydencję, a także uwzględnienie propozycji inicjatyw zgłoszonych w ramach współpracy trio przez Cypr i Danię. Reinhard Schweppe – Ambasador Niemiec w Warszawie stwierdził, iż podczas prezydencji Niemiec miało miejsce *novum* tzw. „trój-prezydencja, gdzie wspólny plan opracowany wraz z Portugalią i Słowenią, które przejęły przewodnictwo po Niemczech obejmował 18 miesięcy funkcjonowania. Wynika to z faktu, iż dopóki nie zostanie uchwalony Traktat Konstytucyjny, w Unii Europejskiej będzie miała miejsce sytuacja, kiedy następować po sobie będą prezydencje bardzo różnych krajów: dużych i małych, biednych i bogatych, zachodnich i wschodnich, południowych i północnych, co może powodować niejedną chwiejność kursu (...) nie jest realne, aby w ciągu sześciu miesięcy prezydencji w Radzie, w pojedynkę dojść do prawdziwie trwałych rezultatów. Stąd zapewnienie ciągłości przez łączenie trzech następujących po sobie prezydencji”². Wybór priorytetów leży w dyspozycji ministerstwa odpowiedzialnego za dany obszar tematyczny, w przypadku Policji w gestii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż ewentualne wejście w życie do 2011 roku Traktatu lizbońskiego w znacznym stopniu może wpłynąć na procedurę legislacyjną oraz tryb pracy prezydencji.

W celu profesjonalnego przygotowania, Policja polska głównie poprzez udział w spotkaniach, szkoleniach, konferencjach itp., organizowanych m.in. przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej korzysta z doświadczeń państw, które już przewodniczyły w Radzie UE m.in. Słowenii, Finlandii i Czech. Możliwość poznania aspektów organizacyjno-logistycznych stanowi nieocenione źródło informacji, z pewnością przydatne w przyszłości do sprawnej organizacji polskiej prezydencji.

Główne zadania stojące przed Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, bezpośrednio nadzorującym Policję, w związku z objęciem przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, w realizację których zaangażowana pośrednio, bądź bezpośrednio zostanie Policja to:

² *Prezydencja Niemiecka a stan debaty o reformie UE – Aspekty polityczno-prawne*, J. Barcz (red.), Wydawnictwo Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2007, s. 20.

- zapewnienie bezpieczeństwa podczas spotkań (Policja jest beneficjentem środków);
- budowa systemu obiegu informacji niejawnych;
- infrastruktura informatyczno-telekomunikacyjna.

W celu profesjonalnego i rzetelnego przygotowania Policji obecnie opracowywana jest specjalna strategia, która ma na celu zakreślenie najważniejszych zadań m.in.:

- opracowanie programu merytorycznego;
- opracowanie harmonogramu prac grup roboczych w zakresie kompetencji Policji;
- organizacja spotkań eksperckich w Polsce;
- wyznaczenie personelu prezydencji z ramienia Policji;
- zapewnienie bezpieczeństwa spotkań w trakcie prezydencji³.

Obszar kadrowy

Wzmocnienie kadrowe Komendy Głównej Policji w związku z prezydencją

Rządowy Program Przygotowań wobec komórek organizacyjnych, które będą włączone w realizację zadań związanych z przygotowaniem oraz sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej wskazuje na obowiązek przeanalizowania potencjalnego wzrostu obciążenia obowiązkami służbowymi. W wyniku przedmiotowej analizy winno nastąpić wzmocnienie kadrowe wyznaczonych komórek organizacyjnych, bądź reorganizacja pracy, co bezpośrednio wpłynęłoby na swoiste odciążenie osób związanych z prezydencją, wykluczając tym samym konieczność pracy w godzinach nadliczbowych. Każde z przedsięwzięć związanych z prezydencją, Policja konsultuje z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz UKIE, m.in. w ramach opracowywania tabeli wydatków finansowych w związku z przygotowaniem Policji do prezydencji. Celem rzetelnego zidentyfikowania i określenia potrzeb Policji w przedmiotowym zakresie, Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji opracowało wstępne, szczegółowe zestawienie etatowe, niezbędne do wzmocnienia kadrowego. Przedmiotowe zestawienie zostało przekazane zgodnie z właściwością służbową do Biura Kadr i Szkolenia Komendy Głównej Policji w celu zaopiniowania. W zestawieniu zawarto informacje dotyczące:

- w przypadku pracowników cywilnych, form nawiązania stosunku pracy oraz stanowisk, z uwzględnieniem etatów w korpusie służby cywilnej, etatów pozamnożnikowych oraz możliwości zatrudniania pracowników na umowę-zlecenie;
- w przypadku funkcjonariuszy Policji, w zakresie stanowisk pracy, okresu ewentualnego delegowania z jednostek podległych Komendzie Głównej Policji;
- szczegółowego określenia zakresu zadań dla wyznaczonych stanowisk w związku ze wzmocnieniem kadrowym na czas przygotowań i obsługi polskiej prezydencji, w tym uwzględnienie ewentualnego przyznania stałego etatu.

W związku z ogólnoświatowym kryzysem finansowym, należy przewidywać trudności w procesie pozyskiwania nowych etatów. W celu uzyskania przedmiotowego wsparcia

³ D. Kowalska-Goś, K. Oblińska, *Współpraca międzynarodowa Policji w ramach Unii Europejskiej w aspekcie zarządzania procesowego – materiały konferencyjne: Pięć lat w UE i co dalej?*, „Biuletyn internetowy Dolnośląskiego Forum Samorządu Terytorialnego” 2009.

kadrowego Komenda Główna Policji podjęła działania w celu uzyskania wsparcia etatowego, a w konsekwencji kadrowego. W marcu 2009 roku, wystąpiła do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z wnioskiem o zabezpieczenie środków finansowych z rezerwy celowej (niestety, Ustawa budżetowa na rok 2009 nie zakładała wydatków na potrzeby związane z przygotowaniem do prezydencji). Ponadto, w toku dalszych działań Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji podjęło działania zmierzające do pozyskania nowych etatów na potrzeby prezydencji w ramach etatów przysługujących corocznie Policji. W tym celu Biuro Finansów Komendy Głównej Policji oraz Biuro Kadry i Szkolenia Komendy Głównej Policji przystąpiły do działań zmierzających do pozyskania nowych etatów na potrzeby polskiej prezydencji począwszy od roku 2010. Szybkie wzmocnienie etatowe jest nieodzowne w procesie szkoleniowym, mającym na celu profesjonalne przygotowanie kadry. Ostateczne decyzje w tym względzie zapadną po zakończeniu wewnętrznej analizy zapotrzebowania kadrowego w Komendzie Głównej Policji. Bez wątpienia, zagadnienie dotyczące wzmocnienia kadrowego Komendy Głównej Policji powinno być przedmiotem dalszych prac w ramach działań Zespołu do spraw realizacji przez Policję zadań wynikających ze sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej⁴.

Korpus prezydencji

Dużym wyzwaniem o charakterze organizacyjnym jest selekcja i przygotowanie profesjonalnych kadr do obsługi przewodnictwa w Radzie UE. Istotne jest, aby w Korpusie prezydencji znalazły się osoby dysponujące wiedzą w zakresie danej problematyki policyjnej oraz obszaru WSiSW, umiejętnościami interpersonalnymi i dobrą znajomością języków obcych. Bardzo ważne są również predyspozycje osobowościowe, jak: dobra organizacja pracy, odporność na presję czasu, a także umiejętność prowadzenia posiedzeń i doświadczenie w pracy w środowisku międzynarodowym.

Policja dokonała podziału funkcji osób zaangażowanych w przygotowania do prezydencji zgodnie z Rządowym Programem Przygotowań, wyznaczając poszczególne stanowiska:

- przewodniczący/zastępca przewodniczącego;
- delegat krajowy;
- koordynator merytoryczny;
- koordynator organizacyjny.

W obecnym kształcie, korpus prezydencji Komendy Głównej Policji składa się z 28 osób.

Osoby z korpusu zostaną objęte systemem szkoleń centralnych z zakresu prawa europejskiego, procedur postępowania w Unii Europejskiej, szkoleń językowych (szczególny nacisk na język angielski i francuski). Pozostałe osoby, znajdujące się poza tzw. centralnym systemem motywacyjno-łojalnościowym, będą realizowały zadania związane z procesem przygotowań i obsługą polskiej prezydencji w ramach przypisanych im dotychczas ról i funkcji np. koordynatorzy merytoryczni będą uczestniczyli w pracach grup eksperckich w ramach opracowywania założeń i realizacji programu prezydencji w zakresie kom-

⁴ Pakiet Informacyjny dotyczący Programu Przygotowań Policji w związku z objęciem i sprawowaniem przez RP przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej (projekt), BMWP KGP, Warszawa 2009.

petencji Policji. Osoby te objęte zostaną szkoleniami wewnętrznymi, kaskadowymi lub szkoleniami tożsamymi ze szkoleniami dla ww. korpusu prezydencji KGP i współfinansowanymi ze środków unijnych. W celu sprawnej realizacji zadań, niezbędna będzie bieżąca aktualizacja wykazu ekspertów Policji, korzystających z systemu: Europejska Wymiana Dokumentów – Polska (EWD-P), realizujących zadania związane z przygotowaniem do prezydencji.

Obszar logistyczny

W trakcie prezydencji Polska będzie organizatorem szeregu spotkań eksperckich, konferencji lub seminariów tematycznych. Część z nich ma charakter obligatoryjny i cykliczny, pozostałe zaś mają charakter fakultatywny i są ściśle związane z programem merytorycznym prac prezydencji. Organizacja spotkań o charakterze eksperckim w zakresie kompetencji Policji:

- Spotkanie Szefów Biur SIRENE;
- CEPOL: Posiedzenie Rady Zarządzającej, dwóch Komitetów i grup roboczych;
- spotkanie robocze dla Krajowych Przedstawicieli EUCPN.

Spotkania zostaną zorganizowane według „Harmonogramu formalnych i nieformalnych spotkań w czasie polskiej prezydencji w Radzie UE”. Następujące spotkania z ramienia Policji zostały wstępnie zakwalifikowane jako spotkania typu HLV (spotkania wysokiego szczebla):

- Posiedzenie Zarządu Europolu (2 dni);
- Konferencja Dobrych Praktyk połączona ze spotkaniem EUCPN (Europejska Sieć Prewencji Kryminalnej);
- Gala wręczenia nagrody ECPA (3 dni).

Szkolenia

Cykliczne szkolenia członków korpusu prezydencji oraz osób współpracujących wymagają uzyskania dodatkowych środków finansowych. Szkolenia na potrzeby objęcia przez Polskę prezydencji w UE osób wyznaczonych do korpusu prezydencji realizowane będą centralnie, z wyznaczonego do tego celu budżetu prezydencji. Szkolenia będą obejmować trzy bloki tematyczne:

- umiejętności językowe (język angielski i francuski);
- tzw. „umiejętności miękkie” (umiejętność organizacji pracy, zarządzania czasem, komunikatywność, umiejętność radzenia sobie ze stresem, umiejętność negocjacji i mediacji, współpracy w zespole, budowania pozycji lidera, prowadzenia spotkań, zdolności organizacyjne i koordynacyjne, zdolności analityczne, decyzyjność);
- zagadnienia związane z funkcjonowaniem Unii Europejskiej (prawo, proces decyzyjny, instytucje unijne).

W odniesieniu do szkoleń organizowanych centralnie zaplanowano następujący kalendarz:

- 2009 rok (IV kwartał – język angielski i francuski);

- 2010 rok (IV kwartał – szkolenia merytoryczne);
- 2011 rok (I kwartał – szkolenia z negocjacji, II kwartał – szkolenia językowe).

Ponadto, w gestii poszczególnych resortów i urzędów centralnych pozostaje organizacja szkoleń specjalistycznych, dotyczących konkretnych obszarów tematycznych z zakresu poszczególnych jednostek. Przedmiotowe szkolenia będą komplementarne w stosunku do szkoleń centralnych.

Dotychczasowe działania Policji

Począwszy od II połowy 2008 roku Komenda Główna Policji podjęła szereg działań mających na celu realizację zadań nałożonych na Policję przez Pełnomocnika Rządu ds. Prezydencji m.in.:

- przygotowano Decyzję Komendanta Głównego Policji nr 213 z dnia 20 maja 2009 roku w sprawie powołania zespołu do spraw realizacji przez Policję zadań wynikających ze sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej;
- opracowano wstępny program priorytetów polskiej prezydencji w obszarze zainteresowania Policji wraz z uzasadnieniem;
- dokonano wstępnej inwentaryzacji spraw mogących pojawić się na agendzie w trakcie trwania polskiej prezydencji w UE;
- wskazano wraz z kosztorysami propozycje spotkań eksperckich oraz konferencji organizowanych w ramach prezydencji w zakresie kompetencji Policji;
- określono koszty przygotowania i obsługi prezydencji po stronie Policji;
- wyznaczono osoby zaangażowane z ramienia Policji w przygotowania do prezydencji;
- opracowano projekt wzmocnienia kadrowego Policji na potrzeby prezydencji;
- przeprowadzono szkolenia z zakresu udziału Policji w procesie legislacyjnym;
- w II połowie 2009 roku rozpoczęto cykl szkoleń wewnętrznych, dotyczących tematyki prezydencji w Unii Europejskiej dla osób zaangażowanych z ramienia Komendy Głównej Policji w proces przygotowań do polskiej prezydencji;
- przygotowano zestawienie informacji na temat priorytetów i osiągnięć poprzednich prezydencji (lata 2006–2009);
- opracowano szereg dokumentów dotyczących zadań Państwa Członkowskiego UE związanych z objęciem przewodnictwa;
- uruchomienie serwera pracy grupowej E-groupware na potrzeby usprawnienia przepływu informacji dotyczących procesu przygotowań do prezydencji⁵.

Zgodnie z wytycznymi Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, zawartymi w dokumencie „Programowanie polskiej prezydencji w Radzie UE – aspekty operacyjne”, przyjętym przez KERM w dniu 21 lipca 2009 r., ministerstwa i urzędy centralne biorące udział w pracach programowych zobowiązane są do regularnego monitoringu stanu prac nad propozycjami legislacyjnymi w instytucjach Unii Europejskiej w zakresie swoich kompetencji. Tym samym, Komenda Główna Policji zobligowana jest m.in. do:

⁵ Serwer umieszczony na stronie www.cwi.kgp.gov.pl.

- sporządzania zestawienia projektów legislacyjnych oraz jego okresowej aktualizacji (projekty legislacyjne, które pojawią się na agendzie polskiej prezydencji, zarówno nowe inicjatywy legislacyjne, jak i te obecne na agendzie UE, których kontynuacja w trakcie prezydencji polskiej będzie konieczna);
- prowadzenia inwentaryzacji, na podstawie której zostanie utworzony katalog spraw. Inwentaryzacja obejmie analizę dokumentów m.in.: wieloletnich dokumentów strategicznych (strategie, programy, białe księgi, zielone księgi), klauzule rewizyjne we wspólnotowych aktach prawnych, komunikaty KE, konkluzje Rady Unii Europejskiej i Rady Europejskiej, sprawozdania z posiedzeń poszczególnych formacji Rady, grup ekspertów Rady, komitetów wspierających prace KE oraz dokumentów Parlamentu Europejskiego.

W przygotowaniu zestawienia udział bierze Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, jako instytucja pełniąca funkcję koordynującą oraz zapewniająca spójność procesu inwentaryzacji i katalogowania spraw.

Podsumowanie

Rządowy Program Przygotowań Rzeczypospolitej Polski do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie UE w 2011 roku określa działania, jakie powinny zostać podjęte przez administrację rządową w latach 2009–2011, aby Polska mogła skutecznie przygotować się do sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Jako dokument strategiczny, nakłada na ministerstwa oraz urzędy centralne szereg długofalowych i komplementarnych zobowiązań związanych z przygotowaniem do prezydencji. Na jego podstawie opracowano Program Przygotowań Policji do objęcia i sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, który jest nadrzędnym dokumentem strategicznym, odnoszącym się do działań Policji. Horyzont czasowy tego dokumentu obejmuje lata 2009–2012, w trakcie których zostaną zrealizowane przedsięwzięcia finansowane zarówno ze środków centralnych, jak i z budżetu resortowego. Rolą Programu Przygotowań Policji jest skuteczna koordynacja zobowiązań nałożonych przez Pełnomocnika Rządu ds. Prezydencji z samodzielnymi inicjatywami podjętymi w ramach przygotowań przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendę Główną Policji. Odnosi się do zadań Policji w ramach przygotowań do polskiej prezydencji w UE w aspekcie merytorycznym, organizacyjnym i finansowym. Ponadto, przedstawia działania, które zostały podjęte oraz określa prace na następne lata m.in.:

- monitoring stanu prac nad propozycjami legislacyjnymi w instytucjach UE;
- organizację specjalistycznych szkoleń sektorowych i szkoleń uzupełniających wobec programu szkoleń centralnych;
- współpracę z państwami UE w zakresie organizacji staży i wizyt studyjnych w zakresie swojej właściwości;
- kwartalną aktualizację listy członków korpusu prezydencji;
- bieżącą aktualizację wykazu wszystkich osób zaangażowanych z ramienia Policji w proces przygotowań i obsługę polskiej prezydencji.

Reasumując, ważnym i niezbędnym zadaniem polskiej administracji jest uzgodnienie mechanizmu wypracowania priorytetów przez Polskę, tak aby ich pierwszy zarys był go-

towy już w 2009 roku. Nawiązując do tego zobowiązania, w dniu 22 września 2009 roku członkowie Komitetu Europejskiego Rady Ministrów przyjęli dokument, który wskazuje zadania i cele polskiej prezydencji, nakreśla różnego rodzaju uwarunkowania, które rząd RP powinien uwzględnić w pracach nad programowaniem prezydencji i określeniem priorytetów polskiego przewodnictwa, a także zarysowuje ich możliwe kierunki. W aspekcie krajowym istotnym jest, iż przynależność Polski do UE stała się czymś naturalnym, na dobre wpisany w społeczną rzeczywistość (...) zmniejszył się symboliczny dystans Polski do europejskiego Zachodu⁶. Podobna sytuacja ma miejsce we współpracy międzynarodowej Policji.

W aspekcie przygotowań polskiej Policji, specyfika przedstawionych zadań, a tym samym międzynarodowych zobowiązań powoduje konieczność nieustannego ewoluowania Policji, ze szczególnym uwzględnieniem komórek wyznaczonych do realizacji zadań w zakresie współpracy międzynarodowej poprzez dostosowywanie struktury, zmianę podziału zadań oraz położenie dużego nacisku na szkolenia. Tylko dzięki sprawnej, szybkiej i profesjonalnej współpracy możliwe jest zapewnienie społeczeństwu bezpieczeństwa, a tym samym wywiązanie się rzetelnie ze zobowiązań międzynarodowych.

Należy przy tym pamiętać, iż Policja jest reprezentantem kraju dla zagranicznych partnerów i że poprzez pryzmat jej pracy oceniane jest funkcjonowanie całego państwa oraz społeczeństwa. To bardzo odpowiedzialne i niełatwe zadanie, jednak Policja niejednokrotnie udowodniła, iż potrafi profesjonalnie i efektywnie wypełniać swoją służbę, także w zakresie współpracy międzynarodowej^{7,8}.

⁶ 5 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej w perspektywie społecznej, pod red. E. Skotnickiej-Illasiewicz, Wydawnictwo Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009, s. 208.

⁷ D. Kowalska-Goś, K. Oblińska, *Współpraca międzynarodowa Policji w ramach Unii Europejskiej w aspekcie zarządzania procesowego – materiały konferencyjne: Pięć lat w UE i co dalej?*, „Biuletyn internetowy Dolnośląskiego Forum Samorządu Terytorialnego”, Wrocław 2009.

⁸ W opracowaniu pomocne były następujące pozycje bibliograficzne: Czachór Z., *Standardy Europejskie*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2001; Czachór Z., Mojsiewicz Cz., *Leksykon Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2002; Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji; Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Systemie Informacji Wizowej; Program Przygotowań Rzeczypospolitej Polski do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie UE w 2011 r. z dnia 13 stycznia 2009 r.; Uchwała nr 113/2009 Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pod nazwą „Przygotowanie, obsługa i sprawowanie Przewodnictwa w Radzie UE w II poł. 2011 r.” z dn. 23 czerwca 2009 r.; Zarządzenie Nr 69 Ministra SWiA. w sprawie powołania Zespołu ds. przygotowania MSWiA do realizacji zadań wynikających ze sprawowania przez RP przewodnictwa w Radzie UE z dnia 17 października 2008 r.; Zarządzenie nr 372 Komendanta Głównego Policji w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji, z dnia 14 kwietnia 2008 r.; Department of Analyses and Strategies Office of the Committee for European Integration. Five Years of Poland in the European Union. Report. Publisher by the Committee for European Integration, Warsaw 2009.

Rola regionów podczas przewodnictwa Polski w Radzie UE

Wstęp

We współczesnym świecie nie budzi już wątpliwości udział regionów i ich władz w procesach podejmowania decyzji zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowych ugrupowań integracyjnych. Rozwój gospodarek regionalnych stanowi o tempie i poziomie rozwoju gospodarczego krajów czy organizacji międzynarodowych, a regiony są ważnymi podmiotami poszerzania partycypacji społecznej w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej. Wynika to między innymi z tego, że stosowanie zasad społeczeństwa obywatelskiego w procesie zarządzania europejskiego wymaga bliskiej współpracy władz unijnych, krajowych, regionalnych i lokalnych.

Pojęcie „region” cechuje się wieloznacznością w UE, gdyż odnosi się do różnych kategorii przestrzennych, administracyjnych i politycznych. Dlatego też wymaga ono zdefiniowania¹. W niniejszym opracowaniu termin „region” oznacza jednostkę władzy publicznej poniżej szczebla narodowego, dysponującą jednocześnie możliwościami prowadzenia polityki społeczno-gospodarczej², wyposażoną w wybierane samorządowe władze polityczne oraz zabezpieczoną istnieniem organu stanowiącego³. Tak rozumiany region, posiadający określone funkcje i uprawnienia może uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji dotyczących kompetencji i interesów regionalnych, zarówno na płaszczyźnie wspólnotowej, jak i w ramach zróżnicowanych regulacji krajowych poszczególnych państw członkowskich.

Analizując procesy integracyjne w Unii Europejskiej nie sposób pominąć rolę polityki spójności, skierowanej właśnie na poziom subkrajowy, regionalny. Od wielu lat, władze regionalne i samorządowe włączane są w przygotowanie i realizację tej polityki. Są odpowiedzialne za kształtowanie priorytetów rozwojowych zarządzanych przez siebie terytoriów, tworzenie strategii rozwoju oraz regionalnych programów operacyjnych. Ponadto wdrażają politykę rozwoju i współuczestniczą w procesie podejmowania decyzji wraz z instytucjami szczebla centralnego (np. z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego w Polsce) oraz europejskiego (poprzez udział m.in. w pracach Komitetu Regionów – instytucji opiniodawczej dla Komisji Europejskiej i Rady UE)⁴.

¹ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 213–218.

² B. Woś, *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2005, s. 29.

³ *Deklaracja dotycząca regionalizmu w Europie*, Zrzeszenie Regionów Europy (ARE), Bazylea 1996.

⁴ Więcej na temat roli regionów w integracji europejskiej i w systemie decyzyjnym UE patrz: M. Sapała, *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2005.

W kontekście historycznego wydarzenia, jakim będzie sprawowanie prezydencji w Radzie UE przez Polskę w drugiej połowie 2011 roku oraz wobec tak zarysowanej roli regionów we współczesnej Europie, można postawić następujące pytania: jak wykorzystać potencjał i możliwości, jakimi dysponują polskie władze regionalne i lokalne dla usprawnienia okresu przewodnictwa w Unii Europejskiej? Jaką rolę mogą odegrać regiony podczas prezydencji polskiej w UE? Jaka może być rola przedstawicielstw i biur regionalnych w Brukseli przed i w trakcie przewodnictwa naszego kraju w UE?

Odpowiedzi na te pytania wywiedzione będą zarówno z teorii zarządzania sferą publiczną, praktyki wynikającej z realizacji polityki spójności, jak i badań ankietowych przeprowadzonych w biurach przedstawicielskich 16 polskich województw w Brukseli.

1. Polityka spójności UE przez pryzmat teorii zarządzania sferą publiczną

Obecnie najczęściej przywoływanymi teoriami w zakresie zarządzania sferą publiczną są: teoria nowego zarządzania publicznego oraz współpracy sieciowej. Nie występują one w czystej formie, czerpiąc z teorii i modelu biurokratycznego „starego zarządzania” M. Webera. (por. cechy teorii w tabeli 1).

Podejścia te wdrażane są w praktyce funkcjonowania współczesnych państwach bez względu na rodzaj ustroju państwowego (federalny, unitarny, regionalny).

Tabela 1

Teorie zarządzania w administracji publicznej

Podstawowe koncepcje w teoriach zarządzania (governance)	Założenia w teoriach „starego zarządzania” administracją	Założenia w teoriach „nowego zarządzania” publicznego	Założenia w teoriach „zarządzania” (governance)
Efektywność/Skuteczność (efficiency)	Zapewniona przez model biurokratyczny	Zapewniona przez konkurencję	Zapewniona przez współpracę i partnerstwo
Demokracja	Zapewniona dzięki wyborom parlamentarnym. Rozdzielenie polityki od administracji	Agregacja indywidualnych preferencji określonych przez polityków. Rozdzielenie polityki od zarządzania	Zapewniona przez uczestnictwo. Brak „analitycznego” rozdzielenia polityki od procesu jej wdrażania
Władza (Power)	Widoczna i usytuowana na szczycie centralnym	Rozproszona na rynku i tym samym bezproblemowa	Fragmentaryczna i/lub dzielona na bazie konsensu w partnerstwie
Rola samorządu lokalnego	Państwo jako mechanizm sterujący i kontrolny	Państwo dostarcza regulacje funkcjonowania rynku	Państwo ułatwia współpracę sieciową
Rola urzędnika miejskiego (Urban bureaucrat)	Technokrata, awansujący wg ściśle określonej ścieżki kariery	Konkurencyjny pracownik motywowany zachętami i premiami	Mediator i pracownik „sieciowy” motywowany własnym rozwojem w dynamicznym otoczeniu

Źródło: Tłumaczenie na podstawie J. S. Davies, D. Imbroscio, *Theories of Urban politics, Second Edition*, Sage Publications, 2009, s. 140.

W kontekście niniejszego opracowania warto podkreślić jest pojawienie się modelu opartego na współpracy sieciowej, gdzie państwo tylko ułatwia ową współpracę, stwa-

rzając władzom regionalnym i lokalnym możliwość realizacji zasady partnerstwa i *de facto* decydowania o rozwoju. W Polsce po reformie administracyjnej z 1990 r. zaczęto rozwijać model nowego zarządzania publicznego i łączyć go z elementami modelu biurokratycznego. Jednakże proces integracji europejskiej zaczął wymuszać stosowanie nowych form udziału w debacie publicznej – tj. współpracy sieciowej. Szczególnie silną motywacją do wprowadzenia zmian był udział w realizacji polityki spójności i konieczność zapewnienia efektywności wydawania środków publicznych pochodzących z funduszy strukturalnych UE. Jak pokazują badania ewaluacyjne pierwszego okresu członkostwa, polityka spójności UE „stanowi zasadniczy **czynnik wpływający na kształt uwarunkowań i przebieg procesów rozwojowych w Polsce**. Polityka spójności w Polsce przynosi pozytywne efekty nie tylko w obrębie poszczególnych województw i całego kraju, ale generuje **korzyści dla partnerów zagranicznych**, w tym w szczególności z UE-15. Korzyści te mają charakter bezpośredni (podmioty z krajów UE-15 są beneficjentami projektów realizowanych w Polsce przy udziale funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności) oraz pośredni (zwiększony popyt Polski na dobra i usługi importowane)”⁵. W cytowanym raporcie uważa się, że Polska, będąca obecnie największym spośród wszystkich państw członkowskich UE beneficjentem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (otrzymującym prawie 20% budżetu polityki spójności na lata 2007–2013), stanowi „laboratorium” skuteczności polityki spójności na wielu płaszczyznach – makroekonomicznej, społeczno-gospodarczej, **ale i instytucjonalnej**. Mimo przynależności Polski do grupy najbiedniejszych państw członkowskich Unii Europejskiej, od kilkunastu lat notuje się w Polsce pozytywne zmiany, w tym między innymi przyspieszenie wzrostu gospodarczego, wzrost zatrudnienia, zmianę struktury wykształcenia mieszkańców i wzrost udziału absolwentów wyższych uczelni, zmniejszanie się udziału pracujących w rolnictwie czy przemiany instytucjonalne, w tym sposób zarządzania rozwojem.

W kolejnej części omówienia zaprezentowane zostaną możliwości formalno-prawne współpracy regionów polskich z instytucjami krajowymi wspólnotowymi w zakresie przygotowania i sprawowania przewodnictwa w Radzie UE.

2. Uwarunkowania prawno-ustrojowe udziału regionów w sprawowaniu prezydencji

Na szczeblu wspólnotowym rola regionów w procesie podejmowania decyzji została jasno sprecyzowana w przepisach traktatów. Wraz z wejściem w życie Traktatu o Unii Europejskiej zapoczątkowano instytucjonalizację udziału regionów w politykach europejskich. Powołano do życia organ przedstawicielski regionów – Komitet Regionów Unii Europejskiej – który stał się strażnikiem zasady subsydiarności w polityce Wspólnoty. Pełni on rolę instytucji doradczej, której głównym zadaniem jest wyrażanie poglądów na temat aktów prawnych UE z perspektywy lokalnej i regionalnej. Rada i Komisja Europejska są zobligowane do zapoznania się ze stanowiskiem Komitetu w przypadkach określonych w przepisach Traktatu (art. 265 TWE), m.in.: polityka regionalna, kultura, zdrowie, środowisko, edukacja i transport. Komitet Regionów może także z własnej inicjatywy wyrazić

⁵ Na podstawie raportu MRR *Efekty polityki spójności w Polsce – dokument problemowy*, MRR, Warszawa, sierpień 2009, www.mrr.gov.pl.

opinię w przypadkach, w których uzna to za konieczne. Istnieje również obowiązek konsultacji z Komitetem Regionów założeń programu prezydencji. Przedstawiciele państwa sprawującego prezydencję są zobowiązani do przedstawienia na forum Komitetu priorytetów prezydencji. Dodatkowo jeśli zaistnieje taka potrzeba organizowane mogą być specjalne sesje plenarne Komitetu, na których poddaje się pod dyskusję tematy szczególnie⁶.

Zakres kompetencji regionów w krajowych procesach legislacyjnych w skali Europy jest wysoce zróżnicowany: od konstytucyjnie zagwarantowanego prawa udziału w projektach ustawodawczych w państwach federalnych do stosunkowo niewielkiej roli opiniotwórczej w państwach unitarnych. Przykładem ważnej roli reprezentantów interesów regionalnych w procesie decyzyjnym są Niemcy, gdzie kraje związkowe (Bundesländer) za pośrednictwem organu przedstawicielskiego rządów krajowych (Bundesrat) biorą udział w procesie ustawodawczym wyrażając akceptację uchwał przyjętych przez Bundestag w sprawach dotyczących suwerenności krajów związkowych i dziedzinach zastrzeżonych do wyłącznej ich kompetencji. Ponadto w zamian za aprobatę Traktatu z Maastricht w 1992 roku wprowadzono do ustawy zasadniczej nowy art. 23 zapewniający krajom związkowym wpływ na stanowisko państwa prezentowane na posiedzeniach Rady oraz prawo do współpracy w sprawach europejskich. Oznacza to, iż rząd federalny zobowiązany jest uwzględnić stanowisko krajów związkowych we wszystkich kwestiach zagwarantowanych dla władzy regionalnej.

W związku z tak silną pozycją szczebla regionalnego, także podczas prezydencji konieczna jest ścisła koordynacja działań i decyzji z rządami krajów związkowych. Potrzeba wypracowania wspólnego narodowego stanowiska podczas negocjacji w Radzie może zajmować niekiedy stosunkowo dużo czasu, co, jak oceniono, działało na niekorzyść administracji niemieckiej⁷.

W państwach unitarnych podmioty władzy publicznej poniżej szczebla narodowego nie posiadają uprawnień legislacyjnych, a cała władza ustawodawcza skoncentrowana jest w rękach parlamentu na poziomie centralnym. Taki model organizacji kraju obowiązuje m.in. w Polsce, gdzie poziom regionalny reprezentowany jest przez województwa określane mianem regionalnej wspólnoty samorządowej⁸. Regiony polskie są pełnoprawnymi jednostkami władzy publicznej z ustawowo zastrzeżonym prawem do prowadzenia samodzielnej polityki w ramach strategii własnego rozwoju oraz do podejmowania współpracy z innymi równorzędnymi partnerami zarówno krajowymi, jak i zagranicznymi. Nie mają jednak bezpośredniego wpływu na przebieg procesu legislacyjnego oraz inne działania państwa podejmowane na szczeblu centralnym. Jedną z najważniejszych zinstytucjonalizowanych form współpracy władzy centralnej i samorządowej jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (nazywana Komisją Wspólną)⁹. Komisja działa przy

⁶ *Council Guide, the Presidency handbook*, European Communities, Luksemburg 2006, s. 26–27.

⁷ S. Kurpas, H. Riecke, *Is Europe back on track? Impetus from the German EU Presidency*, CEPS Working Document No. 273/July 2007, s. 43.

⁸ Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca o samorządzie województwa przez województwo lub samorząd województwa należy rozumieć regionalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium (Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 576). Zdaniem H. Izdebskiego ustawodawca stosując powyższą definicję wykonał postanowienia Konstytucji RP, które nie nakazuje łączenia samorządu regionalnego z podziałem na województwa. A. Gajda, *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 132.

⁹ *Ustawa z dnia 6 maja 2005 roku Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej* (Dz. U. 2005, Nr 90, poz. 759).

Radzie Ministrów i jej głównym celem jest wypracowanie wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego w sprawach ważnych dla środowiska samorządowego. Do głównych zadań Komisji odnoszących się do samorządu wojewódzkiego należy ustalenie priorytetów gospodarczych i społecznych w sprawach dotyczących rozwoju regionalnego oraz funkcjonowania samorządu województwa. Komisja zajmuje się również rozpatrywaniem kwestii dotyczących samorządu terytorialnego znajdujących się w zakresie działania UE.

Współpraca regionów z organami administracji rządowej jest o tyle ważna, iż wraz z decentralizacją programów służących realizacji polityki spójności UE w latach 2007–2013 pozycja regionów uległa znacznemu wzmocnieniu. Poza tworzeniem i realizacją strategii wojewódzkich regiony otrzymały dodatkowe zadania polegające m.in. na przygotowaniu regionalnych programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy unijnych, a także zarządzaniu procesem ich wdrażania i realizacji. Nastąpiła istotna korekta modelu polityki regionalnej w Polsce polegająca na wzmocnieniu samorządowych polityk regionalnych prowadzonych przez samorządy wojewódzkie przy jednoczesnym osłabieniu rządowej polityki regionalnej¹⁰. Samorządy wojewódzkie stały się zatem ważnymi aktorami w prowadzeniu polityki rozwoju kraju.

Ze względu na fakt, iż okres sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej zbiegnie się z przeglądem unijnego budżetu oraz negocjacjami założeń do nowej perspektywy finansowej po roku 2013, w tym przede wszystkim przyszłego kształtu polityki spójności, stanowisko regionów w tej kwestii wydaje się niezwykle ważne. Wspólne stanowisko władzy regionalnej i rządu wzmacnia pozycję negocjacyjną przedstawicieli polskich władz w Radzie, zwłaszcza w przypadku tak delikatnych tematów, jak ustalanie ram finansowych polityki regionalnej. Doświadczenie regionów, głównych aktorów zmian gospodarczych, w zakresie programowania i realizacji działań rozwojowych przy współudziale funduszy unijnych, może okazać się niezbędne podczas przygotowywania założeń budżetowych polityki regionalnej służącej zwiększeniu spójności społeczno-gospodarczej UE. Zasięganie opinii władzy regionalnej przez rząd we wszystkich przypadkach, w których poruszane zagadnienia dotyczą kompetencji samorządu wojewódzkiego byłoby rozwiązaniem umożliwiającym konstruktywną współpracę władzy centralnej i regionalnej. Najwłaściwszym forum uzgadniania wspólnego stanowiska regionów i rządu podczas prezydencji wydaje się być Komisja Wspólna. Prezentowane podczas jej posiedzeń postulaty gwarantowałyby udział władzy samorządowej w ustalaniu priorytetów prezydencji oraz jej wpływ na wypracowywanie porozumień w trakcie negocjacji na szczeblu Rady. Faktem jest, że udział przedstawicieli regionów w Komisji Wspólnej jest niewielki (dwóch członków na dwanaście miejsc przeznaczonych dla strony samorządowej), dlatego wartym rozważenia jest na przykład podniesienie rangi współpracy Konwentu Marszałków Województw RP z rządem w sprawach bezpośrednio dotyczących kompetencji regionów. Stała współpraca Konwentu Marszałków i rządu pozwoliłaby na zacieśnienie współdziałania władzy rządowej i regionalnej w celu uzgadniania wspólnego stanowiska na drodze wymiany informacji i opinii. Nie umniejszając natomiast roli Komisji Wspólnej zaznaczyć należy, że samorządy lokalne poprzez swoich przedstawicieli mogą również wspierać stanowisko rządu polskiego. Dobry przykład po-

¹⁰ T. G. Grosse, *Cele i zasady polityki regionalnej państwa*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 5.

chodzi z Niemiec, gdzie powiaty poprzez swoją organizację Zrzeszenie Powiatów Niemieckich (Der Deutsche Landkreistag) włączyły się w sprawowanie prezydencji przez rząd federalny, prezentując lokalny punkt widzenia na najważniejsze tematy niemieckiego przewodnictwa¹¹. Przedstawiony sposób współdziałania z jednej strony zapewniałby pośredni udział regionów (także samorządu lokalnego) w przebiegu polskiej prezydencji, a z drugiej strony gwarantowałby swobodę działania rządu.

3. Zadania regionów podczas przewodnictwa w Radzie UE

W nawiązaniu do części artykułu poświęconej polityce spójności można oczekiwać, że podczas przewodnictwa w Radzie UE, utrzymanie wsparcia z budżetu wspólnotowego po 2014 r. dla procesów modernizacyjnych naszego kraju będzie jednym z priorytetów agendy negocjacyjnej. Polityka spójności stanowi bowiem ponad 30% wartości całego budżetu Wspólnoty. Tu też stwarza się naturalne pole do przygotowania negocjacji z udziałem władz samorządu regionalnego. Pierwszym zadaniem, które stoi przed regionami jest więc **włączenie w proces przygotowawczy celów prezydencji**. Funkcję, jaką pełnić mogą tu władze regionalne można w skrócie określić jako **opiniodawczą**. Władze regionalne mogą być dla ośrodków centralnych przygotowujących prezydencję ważnym konsultantem priorytetów oraz kierunków dyskusji związanych z kształtem polityki spójności UE na lata 2014–2020. Pełnienie tej funkcji zależy jednak nie tylko od woli regionów, ale od skłonności decydentów na szczeblu centralnym do włączania w dyskusję szerokiego grona podmiotów.

Nie bez znaczenia, prócz przygotowania kwestii merytorycznych agendy prezydencji, jest umiejętność pokazanie dotychczas osiągniętych efektów, a tym samym promocja kraju i jego regionów. Drugim naturalnym zadaniem staje się więc tzw. **promocja zewnętrzna**, a więc ukazanie odpowiedniego wizerunku kraju i regionów obywatelom innych państw członkowskich. Miasta (i tym samym regiony) wybrane jako gospodarze spotkań grup roboczych szczególnie silnie powinny zadbać o właściwą oprawę logistyczną (we współpracy z agendami centralnymi), ale również przygotowanie oprawy kulturalnej wydarzeń.

Trzecim zadaniem jest tzw. **promocja wewnętrzna**, a więc promocja samej prezydencji oraz UE w kraju. W odniesieniu do kwestii regionalnej można wykorzystać ten element jako element przybliżania UE obywatelom, budowania społeczeństwa obywatelskiego i włączania w organizację spotkań organizacji pozarządowych i wolontariuszy.

Realizacji zadań promocyjnych sprzyja niewątpliwie rozproszenie ośrodków, w których odbywają się konferencje i spotkania. Państwa członkowskie przyjmują w tym względzie różne strategie. Na przykład Słowenia przyjęła centralistyczną koncepcję sprawowania prezydencji, której cechą było słabe zaangażowanie regionów czy grup społecznych¹². Z kolei we Francji, dla wzmocnienia efektu promocyjnego w społeczeństwie

¹¹ *Europa bürger näher gestalten! Forderungen des Deutschen Landkreistages für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007*, „Der Landkreis” 2/2007, s. 72–75.

¹² *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej: współpraca administracji publicznej z sektorem pozarządowym. Ekspertyza Instytutu Spraw Publicznych na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej*, s. 34, <http://prezydencjaue.gov.pl/do-pobrania>.

(w regionach), zdecydowano się szereg ważnych wydarzeń zorganizować w miejscowościach innych niż Paryż, np. Marsylia, Nantes, Lyon, La Rochelle¹³.

Dzięki podejściu zdecentralizowanemu władze szczebla regionalnego mogą bezpośrednio zaangażować się w organizację spotkań grup roboczych, głównie poprzez zapewnienie obsługi logistycznej oraz przygotowanie oferty kulturalnej towarzyszącej odbywającym się konferencjom. Prezydencja stwarza możliwości do podróżowania i w pewnej mierze stymuluje przepływ ludzi. Do kraju goszczącego przyjeżdżają nie tylko najważniejsi reprezentanci wszystkich państw członkowskich, ale także ich asystenci, pracownicy obsługi, dziennikarze itp. Z tego tytułu regiony mogą liczyć na wymierne korzyści w postaci wzrostu przychodów z turystyki. Wyniki przeprowadzonych badań w państwach sprawujących prezydencję w okresie 1994–2004 wskazują, iż w ciągu sześciu miesięcy przychody w turystyce wzrosły średnio o 3,5%, przy czym poziom ten kształtował się bardzo różnie w poszczególnych krajach od 1,5% w Austrii (1998) do 8,7% w Niderlandach (2004)¹⁴.

Jak pokazują doświadczenia krajów, które sprawowały już prezydencję (np. Niemcy, rok 2007) w tym okresie zazwyczaj rośnie poparcie dla procesów integracyjnych wśród społeczeństwa kraju prezydencji¹⁵. Okazji tej więc nie można zmarnować tak, jak to miało miejsce na przykład w trakcie prezydencji czeskiej. Dzięki organizowaniu spotkań ministerialnych w innych miejscowościach niż Praga, można było przybliżyć mieszkańcom sprawy Unii Europejskiej. Niestety w związku z zawirowaniami politycznymi w trakcie przewodnictwa, wewnętrzne działania promocyjne nie miały tak pozytywnego efektu jak zakładano¹⁶. Świadczy to o tym, że nawet najlepsze działania i wydarzenia realizowane przez regiony mogą zostać zniweczone, jeśli polityka szczebla centralnego oraz nastrojów w kraju będą niesprzyjające.

Uzupełnieniem zaprezentowanych rozważań teoretycznych będą wyniki badań nawiązujące do możliwości prowadzenia współpracy regionów i ich przedstawicielstw w Brukseli z instytucjami centralnymi i wspólnotowymi.

4. Stan przygotowań do prezydencji regionów i ich biur przedstawicielskich w Brukseli – wyniki badań ankietowych

Celem badania ankietowego było określenie aktualnego stanu przygotowań regionalnych biur przedstawicielskich w Brukseli oraz regionów do prezydencji oraz stanu wiedzy pracowników biur o zadaniach i funkcjach, jakie będą wypełniać w związku z polskim przewodnictwem w UE i ich oczekiwaniach wobec instytucji i organów władzy centralnej w związku z przygotowaniem. Biura regionalne w Brukseli ze względu na swoją funkcję łącznika między unijnym centrum decyzyjnym a władzami w regionie, mogą być

¹³ Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej: współpraca administracji publicznej z sektorem pozarządowym. *Ekspertyza Instytutu Spraw Publicznych na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej*, s. 72, <http://prezydencjaue.gov.pl/do-pobrania>

¹⁴ E. Smeral, M. Wüger, *Methods for measuring the effects of the EU presidency on international tourism*, „Tourism Economics” 2008, nr 14 (2), s. 319–322.

¹⁵ W. Jahn-Hommer; *The EU Presidency as a media topic: role of the Federal Press and Information Office*, wykład podczas seminarium How to manage a presidency, Europäische Akademie Berlin, UAM, Berlin, 14–19.04.2009.

¹⁶ A. Fuksiewicz, A. Łada, *Czeska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Spojrzenie z Polski*, Instytut Spraw Publicznych, s. 17, <http://prezydencjaue.gov.pl/do-pobrania>.

dobrym źródłem informacji na temat stanu prac związanych z prezydencją. Badanie przeprowadzono w formie kwestionariusza złożonego z kilkunastu pytań otwartych i zamkniętych. Ankiety wysłano drogą mailową do szesnastu polskich biur regionalnych z siedzibą w Brukseli, a następnie uzupełniano informacje telefonicznie. Odpowiedź na ankietę otrzymano od trzynastu z szesnastu biur regionalnych działających w Brukseli. Nie odpowiedziały na ankietę biura województwa zachodniopomorskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. W ramach badań przeprowadzono także wywiady telefoniczne z pracownikiem Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE z Departamentu Polityki Regionalnej i Spójności – panią Małgorzatą Kozłowską, z dyrektorem Gabinetu Marszałka Województwa Wielkopolskiego – panią Anną Markiewicz-Zielińską oraz z zastępcą dyrektora Departamentu Koordynacji Przygotowań i Obsługi Przewodnictwa Polski w Radzie UE – panią Justyną Sołtyk.

Z przeprowadzonej ankiety wynika jednoznacznie, że biura regionalne są bardzo zainteresowane udziałem w przygotowaniach do prezydencji, oczekują informacji na ten temat i wsparcia ze strony organów centralnych oraz instrukcji od swoich przełożonych w Urzędach Marszałkowskich. Jak dotąd zagadnienie to było szerzej omawiane w trakcie kilku spotkań pracowników biur z reprezentantami władz centralnych. Jesienią 2008 roku odbyło się w Stałym Przedstawicielstwie RP w Brukseli specjalne spotkanie z radcą ministra panem Jerzym Drożdżem. Omówiono wówczas ideę prezydencji oraz wstępnie określono zakres współpracy strony rządowej z regionami. Kolejne rozmowy na temat przewodnictwa w UE miały miejsce w trakcie spotkania Rady Programowej Związku Województw w Brukseli w kwietniu 2009 r. Przy tej okazji ambasador Jan Tombiński przedstawił wizję prezydencji polskiej oraz przewidywany zakres zaangażowania regionów i miast w to przedsięwzięcie. Wskazał w szczególności na znaczenie kontaktów, które posiadają polskie regiony w innych państwach członkowskich, przy pracach nad Partnerstwem Wschodnim oraz Strategią Morza Bałtyckiego. Jak wskazują wyniki badania, dla pracowników biur najważniejsze z dotychczasowych spotkań odbyło się w maju 2009 roku w Stałym Przedstawicielstwie RP w Brukseli. Wówczas to, z inicjatywy Departamentu Koordynacji Przygotowań i Obsługi Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej (Urząd Komitetu Integracji Europejskiej – UKIE), odbyło się specjalne spotkanie dla biur regionalnych połączone z prezentacją ogólnych założeń i informacją na temat stanu przygotowań do objęcia przez Polskę prezydencji w 2011 r. Było to tuż przed podjęciem decyzji o wyborze miast, w których będą odbywać się konferencje i obrady w trakcie prezydencji¹⁷. Ostatnie z wydarzeń wymienianych przez ankietowanych pracowników biur odbyło się w maju 2009 r. Było to spotkanie z dyrektorem Instytutu Adama Mickiewicza, Pawłem Potorzynem i dotyczyło promocji Polski w trakcie prezydencji oraz imprez kulturalnych, które mogłyby być zorganizowane z udziałem biur regionalnych w Brukseli.

Jednym z ważniejszych wydarzeń dla regionów i miast, ale także dla biur regionalnych w Brukseli był wybór ośrodków, które poza Warszawą będą gościć posiedzenia szefów państw i rządów, ministrów, spotkania eksperckie, jak również konferencje oraz wystawy. Polska nie zdecydowała się na organizację jednego centrum konferencyjnego prezyden-

¹⁷ Temat przygotowań do prezydencji pojawił się także w trakcie realizacji jednego z ostatnich, wspólnych przedsięwzięć polskich biur regionalnych w Brukseli, jakim była wystawa w Komitecie Regionów pt. „Polska pięknieje”. Wystawa odbyła się w grudniu 2008 r. i uznano wówczas, że istnieje możliwość zorganizowania podobnych wspólnych inicjatyw w trakcie prezydencji Polski.

cji, jak czyni wiele państw członkowskich. Organizacja tychże spotkań na terenie całego kraju w istotny sposób może się przyczynić do promocji unikalnych walorów polskich miast i regionów, a realizacja tego zadania może być także częściowo związana z pracą biur brukselskich. Procedura oceny nadesłanych przez regiony zgłoszeń miała charakter wieloetapowy. Ostatecznie rekomendacje Rady Ministrów uzyskały: Gdańsk, Katowice, Kraków, Łódź, Poznań, Rzeszów, Sopot, Toruń z Bydgoszczą, Warszawa i Wrocław¹⁸.

Prace związane z przygotowaniem tej listy miast były dobrą okazją nie tylko dla zapoznania się z zasobami logistycznymi regionów, ale też umożliwiły nawiązanie roboczych kontaktów pomiędzy wyznaczonymi osobami z Urzędów Wojewódzkich, Marszałkowskich i Urzędów Miast, a przedstawicielami instytucji centralnych, które pełnią wiodącą rolę w przygotowaniach do prezydencji. Jak stwierdza przedstawiciel UKIE, celem tych wizyt było zaprezentowanie przedstawicielom właściwych urzędów szczebla decyzyjnego i roboczego „pomysłu na prezydencję” i planów na kolejne etapy przygotowań¹⁹.

Jak wynika z powyższego przeglądu najważniejszych wydarzeń i spotkań oraz z odpowiedzi zawartych w ankiecie, przygotowania do prezydencji są jeszcze na bardzo wczesnym etapie. Z punktu widzenia pracowników biur regionalnych w Brukseli, dotychczasowe spotkania miały na tyle ogólny, a czasem przypadkowy charakter, że na pytanie o to czy biuro współpracuje w zakresie przygotowań do prezydencji ze Stałym Przedstawicielstwem RP w Brukseli, trzy odpowiedziały negatywnie. Odpowiedź taka może dziwić, ponieważ najważniejsze z dotychczasowych spotkań na ten temat odbyły się właśnie z inicjatywy Przedstawicielstwa. Wszystkie biura jednakże oczekują, że ta współpraca będzie się nasilać oraz, że będzie je organizować właśnie Stałe Przedstawicielstwo i UKIE. Wśród ośrodków władzy centralnej, które powinny organizować takie spotkania wymienia się Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Ponadto w odpowiedziach biura województwa łódzkiego i pomorskiego pojawiła się sugestia, aby organizować takie spotkania z regionami i przedstawicielstwami z państw członkowskich, które już sprawowały prezydencję. Ich doświadczenie może być bardzo pomocne w naszych przygotowaniach.

Jeśli chodzi o zadania, jakie będą pełnić biura w przygotowaniu do polskiej prezydencji, w większości odpowiadano, że jest jeszcze za wcześnie, aby je dokładnie określić. Pracownicy biur oczekują wskazówek i instrukcji z regionu oraz od władz centralnych. Jak podkreślano w odpowiedziach, to w regionie, w Urzędzie Marszałkowskim są środki finansowe i centrum decyzyjne. Od tych ośrodków zależą zadania biura regionalnego w Brukseli. Tymczasem wydaje się, że polska prezydencja jest jeszcze na tyle odległa, że w natłoku bieżących spraw dyskusje i działania z tym związane odkładane są na kolejne

¹⁸ Do Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej spłynęły propozycje obiektów ze wszystkich województw. Do przeprowadzenia rzetelnej analizy nadesłanych materiałów, wskazany został międzyresortowy zespół doradczy ds. logistyki i bezpieczeństwa. W następnym etapie wyłoniono komisję oceniającą z udziałem m.in. BOR, policji, MSZ, CIR i UKIE, która przeprowadziła w wybranych regionach wizyty weryfikujące nadesłane zgłoszenia. Prace zespołu oraz komisji oceniającej przebiegały w oparciu o kryteria zawarte w Programie Przygotowań i wynikały z doświadczeń wcześniejszych prezydencji. Regiony ubiegające się o wybór musiały spełnić szereg warunków: lotnisko z rozbudowaną siatką połączeń, kilka hoteli w standardzie 4*, sale i centrum konferencyjne zgodne z wymaganiami spotkania ministerialnego oraz infrastruktura dojazdowa umożliwiająca swobodne i bezpieczne przemieszczanie się uczestników spotkań.

¹⁹ Informacje na podstawie rozmowy telefonicznej oraz materiałów otrzymanych z Departamentu Koordynacji Przygotowań i Obsługi Przewodnictwa Polski w Radzie UE.

miesiące. Tym niemniej pracownicy biur są świadomi sporego wysiłku i licznych zadań, które przed nimi staną w związku z tym wydarzeniem, wykazują spore zainteresowanie tą sprawą i chęć współpracy w tym zakresie.

Wśród planowanych przedsięwzięć prawie wszystkie biura wymieniały możliwość organizacji rozmaitych wydarzeń promujących nasz kraj w Brukseli oraz pomoc w organizacji konferencji i spotkań w regionie. Niewątpliwie regiony postrzegają okres prezydencji jako okazję do promowania swoich walorów i mogą to w trakcie prezydencji skutecznie robić za pomocą swoich biur w Brukseli. W tabeli 2 przedstawiono odpowiedzi na pytanie o funkcje jakie biuro może pełnić przy przygotowaniach i w trakcie prezydencji. Cztery razy stwierdzono, że do funkcji biura należeć będzie tzw. promocja wewnętrzna, czyli informowanie polskiego społeczeństwa o sprawach prezydencji. Także cztery biura wskazały na tzw. funkcje promocyjne zewnętrzne, a więc informowanie społeczeństw innych państw o polskiej prezydencji. Najwyraźniej biura nie oczekują, że będą pełniły funkcję opiniodawczą, na przykład w trakcie określania priorytetów prezydencji. Tylko trzy biura wskazały na taką możliwość (województwa łódzkiego, pomorskiego i opolskiego).

Tabela 2

**Zadania biur regionalnych w Brukseli
związane z przygotowaniem do prezydencji***

Zadania	Liczba wskazań
Promocyjne wewnętrzne	4
Promocyjne zewnętrzne	4
Opiniodawcze	3
Organizacyjne	5

* Można było wskazać więcej niż jedno zadanie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety.

Większość biur twierdzi, że podejmowały już działania związane z przygotowaniem do prezydencji. Wśród przykładów nie wskazują jednak konkretnych wydarzeń, a jedynie ogólnie określają działania te jako promocyjne, odbywające się w Brukseli. Konkretnych przykładów brakuje także w odpowiedziach na pytanie czy region podjął już bądź planuje podjąć jakieś działania związane z prezydencją. W pięciu przypadkach brak jest jakiegokolwiek wiedzy na ten temat, zaś w siedmiu stwierdzono, że działania są podejmowane, ale nie podawano przykładów bądź były one określane jako działania promocyjne, konferencje itp. Tylko jedna odpowiedź była negatywna.

Dla właściwego przygotowania regionów do prezydencji niezwykle cenna może okazać się wymiana doświadczeń z przedstawicielstwami regionów z innych państw członkowskich, w szczególności tych, które już prezydencję sprawowały. Jak dotąd tylko cztery biura kontaktowały się w tej sprawie z przedstawicielstwami regionów, na przykład czeskich czy niemieckich, ale pozostałe planują to zrobić w przyszłości. Większość biur natomiast współpracowała już w tym zakresie z biurami innych regionów polskich, a trzy dopiero planują taką współpracę. Jedno biuro nie zamierza współpracować z polskimi partnerami w Brukseli (tabela 3).

Tabela 3

Dotychczasowe kontakty związane z przygotowaniem do prezydencji polskich biur regionalnych

Odpowiedź	Z biurami zagranicznych regionów	Z biurami polskich regionów
Współpraca już została nawiązana	4	8
Nie ma i nie planuje się takiej współpracy	1	1
Nie ma, ale planuje się taką współpracę	8	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety.

O tym, że przygotowania do prezydencji są w początkowej fazie świadczy także to, że dotąd żadne biuro nie nawiązało współpracy dotyczącej prezydencji z instytucjami unijnymi (Parlamentem, Komisją czy Komitetem Regionów). Wszystkie jednak uznają taką współpracę za potrzebną i planują ją nawiązać.

Przedstawione powyżej wyniki badania ankietowego i wywiadów telefonicznych pokazują, że biura regionalne w Brukseli mogą stać się dla władz regionów już niedługo ważnym wsparciem organizacyjnym i merytorycznym w realizacji zadań związanych z prezydencją. Ich potencjał, kontakty międzynarodowe oraz bliskość unijnego centrum decyzyjnego powinny być odpowiednio zagospodarowane i wykorzystane. Wydaje się, że będzie ku temu w najbliższych miesiącach wiele okazji, gdyż Departament Koordynacji Przygotowań i Obsługi Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej przewiduje większe niż dotychczas zaangażowanie regionów w przygotowania. Z punktu widzenia administracji centralnej konieczny jest jak największy wkład regionów w realizację założeń strategicznych przygotowań, a także pełna współpraca i wymiana informacji pomiędzy wszystkimi szczeblami władzy samorządowej i centralnej w Regionach. Duże znaczenie w związku z tym przypisuje się spotkaniom ministra M. Dowgielewicza, a także reprezentujących go osób z reprezentantami władz regionalnych, na przykład podczas obrad Konwentu Marszałków Województw RP²⁰.

Wnioski

Kolejne etapy przygotowań przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej, w tym przygotowań merytorycznych, dopiero się rozpoczną. Na kolejnych etapach potrzebne będzie jeszcze większe zaangażowanie w proces wszystkich jego aktorów i udziałowców. Przygotowania do prezydencji nie są bowiem projektem odrębnym od mechanizmów bieżącego kształtowania się polityk państwa, ani też procesem generowanym wyłącznie przez Pełnomocnika Rządu RP. Przewodniczenie w Radzie UE powinno być żywym i precedensowym projektem, w którym udział brać mogą wszyscy aktorzy życia publicznego.

Zarówno możliwości prawne, ustrojowe, jak i wdrażane w Polsce modele zarządzania sferą publiczną stwarzają ramy włączenia władz regionalnych i lokalnych w proces

²⁰ Minister Mikołaj Dowgielewicz jest Pełnomocnikiem Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Informacje na podstawie materiałów otrzymanych z Departamentu Koordynacji Przygotowań i Obsługi Przewodnictwa Polski w Radzie UE.

uczestniczenia w przygotowaniach oraz sprawowanie prezydencji. Władze powinny pełnić zarówno funkcję opiniodawczą podczas ustalania meritum agendy prezydencji, zwłaszcza w kontekście kształtu polityki spójności UE po 2013 r., jak i funkcję promocji zewnętrznej i wewnętrznej. Jednocześnie powinny wykorzystywać forum współpracy krajowej, jakimi są Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego i Konwentu Marszałków Województw RP, a także współpracy międzynarodowej – Komitetu Regionów i swoich łączników w centrum Unii Europejskiej tj. biur przedstawicielskich w Brukseli współpracujących z instytucjami wspólnotowymi: Komisją, Parlamentem i Radą oraz Przedstawicielstwem RP przy WE. Warto pomyśleć również o współpracy biur ze sobą, by wspomóc negocjacje dotyczące kształtu budżetu i wspomnianej polityki spójności oraz wzmocnić efekt promocji Polski w UE.

Jak wynika z przeprowadzonych badań ankietowych, obecnie regiony oraz ich biura przedstawicielskie w dość niewielkim stopniu są zaangażowane w proces przygotowawczy i raczej oczekują na instrukcje płynące ze szczebla centralnego. Biura przedstawicielskie w większym stopniu postrzegają też funkcje, które miałyby pełnić w najbliższym okresie jako funkcje promocyjne (zewnętrzną i wewnętrzną). Nie wszystkie też biura dostrzegają konieczność współpracy i czerpania z doświadczeń państw (przedstawicielstw regionów), które przewodniczyły już w Radzie UE.

Decyzja o zdecentralizowaniu miejsc odbywających się spotkań i konferencji podczas prezydencji w naszym kraju może także przyczynić się do poprawy wizerunku i zrozumienia mechanizmów funkcjonowania UE w społeczeństwie polskim. Utworzona jeszcze w ramach przygotowań Polski do członkostwa w UE sieć Regionalnych Centrów Informacji, może być z powodzeniem wykorzystana w trakcie obecnych przygotowań do prezydencji do działań promocyjnych i informacyjnych na poziomie regionalnym²¹. Władze regionalne i lokalne powinny także współpracować z działającymi na ich terenie organizacjami pozarządowymi. Takie połączenie sił może zaowocować wieloma ciekawymi przedsięwzięciami i istotnie wzmocnić ich efekty. Jednocześnie może stać się katalizatorem pogłębiania debaty publicznej i budowy społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

²¹ *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej: współpraca administracji publicznej z sektorem pozarządowym. Ekspertyza Instytutu Spraw Publicznych na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej*, s. 8, <http://prezydencjaue.gov.pl/do-pobrania>.

Agnieszka Stępińska

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

Wizerunek państwa – działania PR nie tylko w okresie prezydencji

Wprowadzenie

W czasach szybkiej komunikacji, możliwej dzięki nowoczesnym środkom przekazu, dużej mobilności społeczeństw oraz wielopłaszczyznowych stosunków międzynarodowych, dbanie o własny wizerunek na arenie międzynarodowej stanowi jeden z elementów polityki zagranicznej państwa. Jak pisze Beata Ociepka: „wizerunek państwa, narodu funkcjonuje zarówno w odniesieniu do instytucji (władz), jak i jednostek, przedstawicieli narodu. Powstaje on w złożonym środowisku, w trakcie rozwijającego się procesu przepływu informacji i różnych form komunikowania, w którym istotną rolę odgrywają zarówno prywatne, jak i publiczne źródła informacji”¹.

Celem rozdziału jest zaprezentowanie podstawowych informacji dotyczących pojęcia wizerunku państwa i jego znaczenia dla kształtowania stosunków międzynarodowych, a także zasad kształtowania wizerunku i narzędzi public relations, które temu służą. Informacje te zostaną przedstawione w kontekście prezydencji Polski w UE, która rozpocznie się 1 lipca 2011 roku, jako okolicznościach, które sprzyjają uświadomieniu sobie potrzeby kształtowania pozytywnego obrazu oraz niosących ze sobą zarówno wiele szans, jak i zagrożeń.

Pojęcie wizerunku państwa

Wizerunek (*image*) to „subiektywne wyobrażenie o jakiejś sprawie, człowieku lub przedmiocie”. Jest to zwykle uproszczony obraz, który zależy w dużej mierze od „życzeń, tęsknot, obaw, doświadczeń oraz nastawień”² osoby, która go formułuje. Konstruowanie tego typu obrazów stanowi odpowiedź na właściwość ludzkiego umysłu, jaką jest istnienie granicy możliwości percepcyjnych. Psycholodzy wskazują, iż w sytuacji, gdy „liczba wiadomości, z jakimi styka się człowiek jest ogromna, konieczne staje się jej zredukowanie do takiej wielkości, nad jaką można zapanować”³. Służą temu w szczególności takie zabiegi jak selekcja odbieranych przekazów oraz tworzenie schematów, czyli tzw. struktur poznawczych. Schematy te pozwalają organizować posiadaną i nabywaną wiedzę,

¹ B. Ociepka, *Komunikowanie międzynarodowe*, Wrocław 2002, s. 209.

² K. Huber, *Image czyli jak być gwiazdą na rynku*, Warszawa 1994, s. 25.

³ E. Aronson, T. Wilson, R. Akert, *Psychologia społeczna: serce i umysł*, Poznań 1997, s. 128–147. Por. Z. J. Piętraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 1998, s. 419.

zmniejszyć liczbę koniecznych do uwzględnienia danych i interpretować informacje wieloznaczne⁴.

Kształtowanie swojego własnego wizerunku (obrazu w oczach innych) stanowi zatem wyraz uświadomionej autoprezentacji. Naturalną potrzebą człowieka – jako „istoty społecznej”⁵, jest zaprezentowanie się innym z jak najlepszej strony lub też w sposób, który w danej sytuacji wydaje się być najkorzystniejszy z punktu widzenia danej jednostki. Zwrócił na to uwagę już E. Goffman, który pisał, że uczestnicy relacji międzyludzkich mają skłonność do idealizacji, czyli „podsuwania ich obserwatorom swych wyidealizowanych na różne sposoby obrazów”⁶. Innymi słowy, wizerunek jest przekazem (komunikatem) na temat samego siebie, który jednostka formułuje w sytuacji kontaktu z innymi.

Podobnie jak ludzie, również instytucje, organizacje oraz państwa nie mogą ignorować tego, jak postrzegane są przez otoczenie. „Pozytywny *image* jest największym kapitałem, jaki może posiadać człowiek, instytucja, przedsiębiorstwo, znak firmowy, a przede wszystkim miasto, region”⁷, czy też kraj. „Image – zarówno pozytywny, jak i negatywny – wyznacza granice interpretacji wszelkich faktów i wiadomości, jakich ktoś dowiaduje się na temat jego posiadacza”⁸.

Na wizerunek państwa składają się trzy podstawowe elementy: wizerunek samego kraju jako struktury lub systemu, wizerunek narodu oraz wizerunek jednostki reprezentującej dany kraj lub naród. W przypadku dwóch ostatnich elementów istotną rolę odgrywają autostereotypy i stereotypy narodowe, czyli kulturowo utrwalone obrazy własnego narodu i innych narodów.

Niektórzy badacze postrzegają stereotypy i autostereotypy jako tworzywo, z którego dopiero formuje się wizerunek narodowy. W tym ujęciu wizerunek jest efektem przeniesienia stereotypów oraz kolektywnych wyobrażeń powstałych na skutek interakcji społecznych na system międzynarodowy⁹. Takie podejście nie zakłada jednak możliwości wprowadzania zmian i aktywnego kształtowania wizerunku – wszak jedną z kluczowych cech stereotypu jest jego trwałość, wynikająca z przekazywania pewnych elementów świadomości, tradycji i kultury narodowej z pokolenia na pokolenie.

Stąd też, właściwsze wydaje się przyjęcie koncepcji reprezentowanej m.in. przez M. Kunczika¹⁰, który odróżnia stereotyp od wizerunku, wskazując, iż o ile stereotypy kształtowane są przez otoczenie i mają charakter statyczny, o tyle wizerunek posiada aktywny komponent: może być zarówno podtrzymywany, jak i zmieniany. Stereotyp i autostereotyp może stanowić element wizerunku, bądź nawet jego podstawę, ale nie wyczerpuje w całości zawartości wizerunku. Na ten ostatni może mieć bowiem silny wpływ teraźniejszość, w tym współczesne relacje pomiędzy krajami i narodami, a także obraz kształtowany przez media.

⁴ Z. J. Pietraś, op. cit., s. 419–420.

⁵ E. Aronson, *Człowiek istota społeczna*, Warszawa 1995.

⁶ E. Goffman, *Człowiek w teatrze życia codziennego*, Warszawa 2001, s. 65.

⁷ R. Junghardt, *ABC promocji gmin, miast i regionów*, Fundacja F. Eberta, Biuro na Śląsku, Gliwice (b.r.w.), s. 33; cyt. za: K. Jasiński, *Postrzeganie polskiej marki w krajach Unii Europejskiej. Raport z badań*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2004, s. 9.

⁸ Ibidem.

⁹ P. Dorsch-Jungsberger, *Nationenbildforschung und PR*, w: W. Mahle, *Deutschland in der internationalen Kommunikation*, Konstanz 1995, s. 85, za: M. Ryniewska-Kiełdanowicz, *Kształtowanie wizerunku Polski w Unii Europejskiej*, w: *Kształtowanie wizerunku*, pod red. B. Ociepki, Wrocław 2005, s. 13.

¹⁰ M. Kunczik, *Images of Nations and International Public Relations*, Lawrence Erlbaum Associates, 1997.

Z uwagi na złożoność wizerunku państwa, proces jego kształtowania jest ogromnym wyzwaniem. Stąd też wyodrębnia się cztery podstawowe kategorie wizerunku państwa: wizerunek rzeczywisty, lustrzany, pożądany i optymalny. Pierwszy z nich odzwierciedla istniejące opinie na temat państwa, które odnaleźć można w wynikach badań opinii publicznych prowadzonych poza granicami danego państwa lub też w zawartości zagranicznych przekazów medialnych, a także w opiniach prezentowanych przez pojedyncze osoby.

Wizerunek lustrzany mówi o tym, jak dane państwo jest widziane przez jego obywateli, rząd, media oraz inne instytucje znajdujące się w tzw. otoczeniu wewnętrznym. W tym przypadku źródłem informacji o wizerunku mogą być badania sondażowe lub naukowe prowadzone wśród społeczeństwa lub poszczególnych grup, a także analiza wypowiedzi poszczególnych jednostek i analiza zawartości mediów krajowych.

Trzeci typ wizerunku to taki, jaki państwo powinno i chciałoby mieć w otoczeniu. Jest to często typ idealny, którego osiągnięcie wydaje się być praktycznie niemożliwe z uwagi na złożony charakter relacji z podmiotami znajdującymi się w otoczeniu państwa oraz na dynamiczny charakter zachodzących procesów zarówno w samym państwie, jak i na arenie międzynarodowej. W konsekwencji, zazwyczaj mówimy o tzw. wizerunku optymalnym, stanowiącym kompromis pomiędzy trzema wcześniej wymienionymi typami.

Potrzeba kontrolowania wywieranego wrażenia oraz świadomość potrzeby budowania pozytywnego wizerunku wzrasta w szczególności w sytuacji, gdy podmiot (w tym przypadku państwo): 1) jest przekonany, iż istnieje związek między wywieranym wrażeniem a celami, które zamierza osiągnąć; 2) cele te są dla niego ważne; 3) istnieje rozbieżność między tym wizerunkiem, który chciałby zaprezentować, a tym, który w jego przekonaniu odbierają inni. Wydaje się, że w przypadku Polski, przygotowującej się do objęcia prezydencji w Unii Europejskiej od 1 lipca 2011 roku, występują wszystkie wymienione wyżej okoliczności.

Proces kształtowania wizerunku: zasady i zagrożenia

Wizerunek buduje się zazwyczaj w oparciu o tzw. wyłączającą strategię autoprezentacyjną, która polega na podkreśleniu pewnych cech i ukrywaniu lub rekompensowaniu istnienia lub braku innych. Podstawową zasadą tworzenia wizerunku jest przy tym zgodność, czyli dopasowanie sposobu autoprezentacji do, z jednej strony cech rzeczywistych (wizerunek nie może stanowić ich zaprzeczenia), z drugiej zaś do oczekiwań innych uczestników interakcji oraz do własnych celów jednostki.

Stąd też wizerunek musi mieć charakter komplementarny i musi być kształtowany konsekwentnie, a jednocześnie konieczna jest elastyczność autoprezentacji i umiejętność szybkiego reagowania na sytuacje kryzysowe (tzw. tarapaty autoprezentacyjne), których źródłem może być bądź samo państwo i jego reprezentanci (decyzje, działania, postępowanie, wypowiedzi itd.) lub też konkurenci na arenie międzynarodowej (prowokacje lub ujawnienie niekorzystnych informacji).

Istotnym źródłem ograniczeń w kreowaniu wizerunku państwa jest także problem zróżnicowania publiczności (relacja pomiędzy obrazem prezentowanym wewnątrz kraju i wizerunkiem kształtowanym poza granicami). Podstawowa trudność procesu kreowania wizerunku polega również na takim dostosowaniu autoprezentacji, by nie została zatraco-

na naturalność – zbyt usilne kontrolowanie wywieranego wrażenia sprawia wrażenie sztuczności i tym samym podważa wiarygodność jednostki (dylemat autoprezentacyjny).

Proces kształtowania wizerunku jest dodatkowo obciążony ryzykiem pojawienia się tzw. fiksacji, czyli utrzymywaniem się wizerunku powstałego w przeszłości, choć zmienił się rzeczywisty obraz państwa. Zmiana wizerunku państwa jest wówczas trudnym i długotrwałym procesem i wymaga zarówno jasno sformułowanej strategii, jak i dynamicznego operowania narzędziami public relations. „Ciężko wypracowanym zmianom rzeczywistości musi towarzyszyć adekwatna zmiana wizerunku – to jest najważniejszy katalizator dalszych przemian. Inaczej kraj traci impet, ludzie motywację oraz gotowość do wysiłku i poświęceń. Prawda ta dotyczy wszystkich, nie tylko kraju jako całości – regionów, miast, klubów sportowych, wyższych uczelni, oraz oczywiście wszystkich firm”¹¹.

Innym zagrożeniem jest efekt bumerangowy, który sprowadza się do tego, iż w sytuacji pojawienia się konfliktu pomiędzy rzeczywistym wizerunkiem, a wizerunkiem kształtowanym przez państwo dojść może do wzmocnienia wizerunku rzeczywistego, czyli tego, który państwo próbowało swoimi działaniami zmienić. Wyodrębnić można 5 typów efektów bumerangowych: 1) pułapkę sukcesu, czyli nadmierne podkreślanie sukcesów i tworzenie dużej rozpiętości pomiędzy stanem faktycznym a przedstawianym; 2) niedostosowanie formy przekazu do wyobrażeń i doświadczeń odbiorcy; 3) efekt strukturalny, polegający na tym, że treść komunikatu wywołuje u odbiorcy silne emocje i jest niezgodna z punktu widzenia założonych celów; 4) nadmierna intencjonalność, której skutkiem może być to, iż w przypadku osób o przeciwnych opiniach może wywołać efekt odwrotny od zamierzonego oraz 5) przerost stereotypizacji, czyli tendencja do używania określonych słów i zwrotów może pozornie ułatwiać komunikację, podczas gdy w istocie wywołuje efekt uspienia lub odrzucenia przekazu¹².

Międzynarodowe public relations: cele i narzędzia

Proces kształtowania wizerunku każdego podmiotu jest nie tylko procesem złożonym, ale i długotrwałym. Co więcej, największym wyzwaniem jest zmiana już istniejącego w świadomości obrazu – a zatem sytuacja, w której znajduje się większość państw (z innym wyzwaniem muszą się zmierzyć z kolei te kraje, które w świadomości międzynarodowej opinii publicznej praktycznie nie istnieją). Współcześnie w tym celu, obok tradycyjnej dyplomacji, coraz powszechniej korzysta się z public relations, czyli zestawu wiedzy teoretycznej i technik wykorzystywanych do oddziaływania organizacji na otoczenie. Jest to możliwe, gdyż istota działań PR (czyli kształtowanie pozytywnego wizerunku i relacji z różnymi elementami otoczenia, w którym funkcjonuje podmiot) jest uniwersalna – w zależności od typu podmiotu, jego sytuacji oraz sfery, w której działa zmieniają się jedynie cele konkretne oraz sposób operowania narzędziami.

W szczególności, istotą public relations jest: proces dopasowywania, integracji i zaufania, przemyślane, planowe i ciągłe starania, kooperatystyczna postawa wobec otoczenia, zarządzanie procesem komunikacyjnym, dostarczanie informacji i perswadowanie. Z kolei głównymi celami prowadzenia działalności w zakresie PR jest: kształtowanie

¹¹ M. A. Boruc, *Od redaktora*, w: W. Olins, *O marce*, Warszawa 2004, s. iv.

¹² Z. Knecht, *Zarządzanie public relations*, Wrocław 2002, s. 91–92.

sprzyjającego nastawienia, pożądanego wizerunku, opinii, reputacji w otoczeniu, wzbudzenie, utrzymanie, pogłębianie lub odzyskanie utraconego zaufania, pozyskiwanie, utrwalanie lub pogłębianie poparcia dla podmiotu, ograniczenie lub likwidowanie tzw. potencjału konfliktowego pomiędzy podmiotem a jego otoczeniem, wzmacnianie podmiotu na czas konfliktów, zażegnywanie konfliktów oraz dostarczanie rzetelnych wiadomości o podmiocie i wychodzenie naprzeciw zainteresowaniu otoczenia. Ponadto, do obszaru działań PR należy: prezentowanie stanowiska podmiotu, śledzenie opinii publicznej, oczekiwań otoczenia, badanie stopnia poparcia i akceptacji, a także pozyskiwanie zrozumienia dla spraw i racji podmiotu.

Public relations prowadzone w otoczeniu międzynarodowym to zatem „zaplanowane i zorganizowane działania firmy, instytucji lub rządu w celu stworzenia wzajemnie korzystnych relacji z publicznością innych narodów”¹³. Innymi słowy, jest to „działanie na rzecz zbudowania porozumienia ponad podziałami geograficznymi, kulturowymi i językowymi”¹⁴. Termin ten jest także używany w odniesieniu do tych działań public relations, które prowadzi się lub których skutki są odczuwane poza krajem, w którym powstały.

Michael Kunczik wyróżnia dwa typy międzynarodowego PR: strukturalne i manipulacyjne. Pierwszy typ koncentruje się na zwiększeniu obecności własnego kraju w mediach kraju adresata przez zwyczajne działanie mediów, zaś drugi zakłada stosowanie szeregu narzędzi mających na celu zwrócenie szczególnej, dodatkowej uwagi mediów w tym perswazyjne kampanie informacyjne, kontrola informacji przekazywanej przez media, precyzyjne dobieranie czasu organizacji różnego rodzaju wydarzeń, a nawet manipulowanie polityką zagraniczną poprzez przedstawianie informacji w odpowiednim kontekście¹⁵.

Podczas realizacji długofalowej strategii kształtowania (lub zmiany) wizerunku wykorzystywane mogą być różne narzędzia, którymi dysponuje public relations i – szerzej – marketing. W szczególności mogą być to narzędzia służące promocji pewnych konkretnych decyzji, wydarzeń, idei i instytucji oraz narzędzia pozwalające w sposób bardziej pośredni budować relacje pomiędzy danym podmiotem a jego otoczeniem (także za pośrednictwem mediów). Najpopularniejsze metody kształtowania wizerunku państwa prezentuje tabela 1.

Tabela 1

Metody i narzędzia kształtowania wizerunku państwa

Metody bezpośrednie	Metody pośrednie
Sprzedaż i promocja produktów przemysłowych i rolnych.	Działalność służb informacyjnych (prasowych) i agencji informacyjnych.
Akcje informacyjne i promocyjne skierowane bezpośrednio do odbiorców.	Oddziaływanie na dziennikarzy (podróże studyjne, materiały informacyjne, konferencje prasowe, bezpośrednie kontakty z dziennikarzami).
Turystyka.	Działalność kulturalna za granicą (instytuty, fundacje, imprezy).
Akcje reklamowe i promocyjne w mediach.	Udział w targach i wystawach.
Produkty kultury.	Podróże i pobyty zagranicznych polityków i dyplomatów.
	Lobbing w organizacjach międzynarodowych.
	Udział w międzynarodowych akcjach niesienia pomocy.
	Działania we własnym kraju.

Źródło: B. Ocieпка, *Komunikowanie międzynarodowe*, Wrocław 2002, s. 210–211.

¹³ D. L. Wilcox, P. H. Ault, W. K. Agee, *Public relations strategies and tactics*, New York 1992, za: B. Ocieпка, *Komunikowanie międzynarodowe*, Wrocław 2002, s. 206.

¹⁴ S. Black, *Public relations*, Warszawa 1993, s. 11.

¹⁵ M. Kunczik, op. cit.

Branding narodowy – wizerunek i marka

Swoistym dopełnieniem idei kształtowania pozytywnego wizerunku państwa jest koncepcja budowania silnej marki kraju i jego „produktów”, rozumianych bądź dosłownie, czyli produktów i usług krajowych firm, bądź bardziej metaforycznie, czyli wszelkich instytucji, organizacji i jednostek wywodzących się z danego państwa oraz ich działań. Jak pisał Philip Kotler, „marka stwarza obietnicę sprzedawcy ciągłego dostarczania konkretnego zbioru cech, korzyści i usług nabywcy”¹⁶. Marka państwa i jego produktów może być zatem efektem działań podejmowanych na rzecz budowania wizerunku, gdyż image danego państwa na arenie międzynarodowej wywołuje skojarzenia i uczucia, które wpływają na opinię publiczną, zachowania społeczne i postawy konsumenckie¹⁷.

Jak ujął to Willy Olins: „Mądre i skuteczne kraje ciągle unowocześniają swoją tożsamość, ponieważ chcą być stale konkurencyjne – ich rzeczywistość ciągle się zmienia, ale do odbiorców zmiany te docierają zniekształcone lub z opóźnieniem. Wizerunek kraju pozostaje w tyle za jego prawdziwym obliczem. Aby sprawnie zakomunikować międzynarodowej i własnej publiczności swoje nowe możliwości, kraje muszą używać skrótów i symboli. Marka narodowa jest taką pigułką komunikacyjną – skondensowanym przekazem, narodową story – dynamiczną legendą kraju w symbolicznym skrócie. Streszcza jego potencjał, charakter i osobowość, chwytą i oddaje ducha czasu oraz łączy go z konkretnym miejscem, nazwą, symboliką”¹⁸.

I chociaż program brandingu narodowego jest bardziej złożony i wymaga koordynacji na większą skalę niż komercyjny program budowania tożsamości, podstawowe zasady są te same. Zarówno komercyjny, jak i narodowy branding dotyczą tworzenia przejrzystych, prostych i wyróżniających się propozycji i przedsięwzięć, z reguły opartych na wartościach emocjonalnych, które łatwo mogą być przekute w symbole zarówno słowne, jak i pojęciowe oraz wizualne. Te propozycje i przedsięwzięcia muszą być powszechnie zrozumiałe i wystarczająco elastyczne, aby działały i były skuteczne w różnorodnych sytuacjach, wobec wielu grup docelowych¹⁹.

Ponadto, zarówno w przypadku kształtowania wizerunku, jak i budowania marki narodowej konieczna jest – zdaniem W. Olinsa – rządowa inicjatywa i koordynacja: „Wszystkie kraje nieustannie komunikują o swoim istnieniu. Codziennie wysyłają miliony przekazów poprzez działania polityczne lub ich brak, poprzez kulturę popularną, produkty, usługi, sport, zachowania, sztukę, czy architekturę. Razem wzięte te miliony komunikatów reprezentują ideę tego, jakie są możliwości kraju jako całości, jaki on jest, czego pragnie i w co wierzy. Nadawanie wspólnego tonu tym komunikatom, a także dawanie tam, gdzie jest to zasadne przykładu, powinno być, bardzo zresztą delikatnym, zadaniem rządu. Wtedy dopiero powstanie coś wiarygodnego, spójnego i mającego oparcie w rzeczywistości”²⁰.

W szczególności, potrzebna jest silna i publicznie widoczna koncentracja na opracowaniu i realizacji przedsięwzięcia oraz porozumienie sprawiające, że będzie realizowany, a także zaplecze decyzyjne i odpowiednie fundusze. Stąd też, wśród sugerowanych działań jest m.in. powołanie Grupy Roboczej z udziałem przedstawicieli rządu, gospodar-

¹⁶ P. Kotler, *Marketing*, Warszawa 1994, s. 410–411.

¹⁷ K. Jasiołkowski, op. cit., s. 8.

¹⁸ M. A. Boruc, op. cit., s. iii–iv.

¹⁹ W. Olins, *O marce*, op. cit., s. 163.

²⁰ Ibidem, s. 166.

ki, kultury, nauki, sportu i mediów oraz identyfikacja i zdefiniowanie najważniejszych grup odbiorców²¹.

Wszelkie działania o charakterze PR powinny przy tym zostać poprzedzone przeprowadzeniem badań dotyczących aktualnego wizerunku państwa zarówno przez własnych obywateli, jak i przez określone grupy odbiorców z zewnątrz, opracowaniem i przeprowadzeniem procesu konsultacji z liderami opinii publicznej, określeniem mocnych i słabych stron kraju oraz zestawieniem wyników badań i rozważenie pomysłów na przewodnią ideę promocyjną²².

Wizerunek i marka Polski przed akcesją do UE

Pod koniec lat 90. Instytut Spraw Publicznych przeprowadził szerokie badania dotyczące wizerunku Polski w sześciu krajach UE (Austria, Hiszpania, Francja, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania) oraz badania zawartości przekazów medialnych publikowanych w prasie w latach 2000–2001 w pięciu krajach UE (Austria, Francja, Hiszpania, Niemcy, Szwecja).

Z badań tych wynikał przede wszystkim brak wiedzy o Polsce: około 50–70% badanych nie miało żadnej opinii na temat współczesnej Polski, bądź wyrażało opinie neutralne²³. Był to wyraźny sygnał, iż konieczne jest podjęcie systematycznej, konsekwentnej i intensywnej kampanii informacyjnej. Ponadto, obraz Polski w oczach badanych, którzy prezentowali swoje poglądy lub wiedzę pozostawiał wiele do życzenia: jedynie kilkanaście procent respondentów było przekonanych, iż w Polsce funkcjonuje gospodarka rynkowa, kilkanaście procent Niemców i Francuzów uważało, że w Polsce respektuje się swobody obywatelskie i tylko jedna trzecia respondentów w Niemczech i Austrii sądziła, że system parlamentarny w Polsce jest podobny do tego, który obowiązuje w krajach Europy Zachodniej²⁴.

Co więcej, zarówno w mediach, jak i w opinii obywateli w analizowanych krajach Polska postrzegana była jako kraj katolicki, tradycyjny, zacofany oraz odmienny od dotychczasowych krajów członkowskich pod względem sytuacji politycznej i ekonomicznej. Na szczycie listy wolnych skojarzeń przywoływanych przez respondentów znalazły się takie elementy jak: religijność, historia oraz peryferyjne położenie na mapie Europy²⁵.

Obraz Polski w mediach był dość niejednoznaczny. Przede wszystkim można było zauważyć różnice w uwadze, jaką media w analizowanych krajach poświęcały Polsce – najwięcej materiałów prasowych prezentujących nasz kraj było w Niemczech, najmniej w Hiszpanii i Szwecji. Co ciekawe, z jednej strony Polska przedstawiana była jako główny kandydat do Unii Europejskiej, z drugiej zaś wiele uwagi poświęcano słabemu przygotowaniu do członkostwa, zacofaniu polskiego rolnictwa oraz opóźnieniom w pro-

²¹ Ibidem, s. 164–165.

²² Ibidem.

²³ *Obraz Polski i Polaków w Europie*, pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej, Warszawa 2003 oraz M. Sikorska, *Polska–Austria. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzenia Unii Europejskiej*, Warszawa 2000.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

cesie dostosowywania rozwiązań prawnych i strukturalnych do wymogów unijnych, głównie w takich obszarach jak gospodarka i ochrona środowiska²⁶.

Z kolei z badań przeprowadzonych przez Instytut Marki Polskiej w okresie poprzedzającym akcesję Polski do UE wynikało, iż we wszystkich aspektach charakterystyki polskich produktów oceny negatywne przeważały nad pozytywnymi, zaś przez inwestorów Polska postrzegana była jako kraj mniej atrakcyjny ze względu na biurokrację, nieprzewidywalność zmian prawnych, korupcję, ryzyko braku stabilizacji gospodarczej oraz brak odpowiedniej infrastruktury²⁷.

Wspomniane wyżej spostrzeżenia w kontekście starania o członkostwo w Unii Europejskiej wymusiły na polskich władzach podjęcie działań wykraczających poza tradycyjną dyplomację. W efekcie, w kampanię na rzecz poprawy wizerunku Polski za granicą, w tym w UE, zaangażowało się szereg podmiotów i instytucji, w tym m.in. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a także Instytut Adama Mickiewicza i Instytut Marki Polskiej. Przygotowano i zrealizowano kilka programów i strategii, w tym: Program Ramowy Promocji Zagranicznej Procesu Akcesji RP do UE (2000, 2001, 2002), Program Promocji Polski w okresie ratyfikacji Traktatu Akcesyjnego (XII 2002), Zagraniczna polityka kulturalna Polski i jej priorytety na lata 2001–2003, Program Promocji Gospodarczej Polski do roku 2005 oraz Narodowa Strategia Promocyjna (I 2004) i Program Marketingu Narodowego²⁸.

Wśród najczęściej wykorzystywanych narzędzi z zakresu public relations w okresie tym znalazły się: wizyty studyjne dla dziennikarzy, polityków i urzędników oraz liderów opinii publicznej, konferencje, seminaria, wykłady, spotkania, współpraca z mediami, publikacje i materiały promocyjne dla placówek, wydarzenia kulturalne (w tym m.in. Targi Książki we Frankfurcie, Europalia 2001 w Brukseli, Rok Polski w Hiszpanii, Rok Polski w Austrii, Rok Polski w Szwecji, Sezon Polski we Francji), inne wydarzenia z zakresu publicity i public relations (w tym m.in. dyplomy i nagrody), promocja o charakterze gospodarczym (w tym prezentacje regionów i branż oraz udział w Expo w Hanowerze w 2000 r.), wzmacnianie potencjału dyplomacji publicznej oraz tworzenie systemu wizualizacji programów promocyjnych.

Jak pokazują analizy, szczególny potencjał kryje się w imprezach typu Rok Polski, które charakteryzuje długi czas trwania, zróżnicowana oferta, możliwość zaprezentowania różnych obszarów oraz dotarcia dla różnych grup docelowych. Powstaje wówczas możliwość rozszerzenia prezentacji o element kultury, który stanowi ważny atut Polski, a jest mało dostrzegany przed media za granicą, skoncentrowane na obszarach polityki i gospodarki.

Warty podkreślenia jest przy tym fakt, iż w przypadku części imprez zdecydowano się na zatrudnianie agencji PR z danego kraju do zorganizowania i rozpowszechnienia informacji o danym wydarzeniu, co zaowocowało dużym zainteresowaniem ze strony mediów (duża liczba publikacji medialnych) oraz obywateli w tych krajach (zwiększenie napływu turystów z Hiszpanii)²⁹.

²⁶ *Wizerunek Polski w prasie krajów Unii Europejskiej*, pod red. M. Warchali, Warszawa 2002.

²⁷ Zob. P. Driscoll, *Ocena konkurencyjności Polski dla inwestycji zagranicznych*, w: *Inwestycje zagraniczne. Koło zamachowe czy bariera rozwoju polskiej gospodarki?*, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, materiały konferencyjne, VII 2002; za: K. Jasiński, op. cit., s. 14.

²⁸ Szerzej o tych programach w: M. Ryniewska-Kieldanowicz, op. cit., s. 21–27.

²⁹ Więcej o tym w: *ibidem*.

Prezydencja 2011: szanse i wyzwania dla wizerunku Polski

Okres prezydencji, któremu towarzyszy zwiększone zainteresowanie mediów i społeczeństw krajów europejskich i pozaeuropejskich, to z jednej strony szansa na uwypuklenie takich cech Polski jak bogactwo kulturowe czy postęp gospodarczy, a z drugiej zaś sprawdzian takich cech jak: efektywność, organizacja, umiejętność wyznaczania nowych kierunków polityki, konsekwencja i sprawność w realizacji kierunków wyznaczonych wcześniej, umiejętność współpracy, długofalowego planowania działań oraz podejmowania wyzwań bieżących.

Opublikowany w 2009 roku raport Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej pt. „5 lat Polski w Unii Europejskiej” stanowi z jednej strony materiał dokumentujący dotychczasowe funkcjonowanie Polski w ramach struktur unijnych, z drugiej zaś źródło informacji o priorytetach naszego kraju, także w zakresie wizerunku Polski w UE i poza nią. Podsumowując pięć lat członkostwa, raport rysuje stosunkowo optymistyczny obraz sytuacji Polski jako członka UE, a jednocześnie wskazuje na obszary, które wciąż stanowią dla nas wyzwanie. Zagadnienie wizerunku należy do obu tych wymiarów. Kluczowe jest przy tym przyjrzenie się tym obszarom, które w kontekście prezydencji zyskują dodatkowo na znaczeniu, a zatem nie tylko ogólnemu *obrazowi sytuacji* ekonomicznej, politycznej i społecznej Polski, ale *obrazowi Polski jako uczestnika* międzynarodowych procesów politycznych, ekonomicznych i społecznych.

I tak, jak wskazują autorzy raportu, jedną z korzyści członkostwa w UE jest polepszenie wizerunku Polski jako „kraju wiarygodnego, będącego atrakcyjnym miejscem prowadzenia działalności inwestycyjnej”³⁰. Ponadto, w ostatnich latach podjęte zostały kolejne działania mające na celu promocję polskiej kultury, w tym m.in. zgłoszenie kilku polskich miast jako kandydatów do tytułu Europejskiej Stolicy Kultury w 2016 r. oraz zorganizowanie Roku Polski w Wielkiej Brytanii (maj 2009–maj 2010). Celem obu przedsięwzięć jest „zaprezentowanie Polski jako kraju bliskiego ze względu na wspólne wartości”, a jednocześnie „dynamicznie rozwijającego się i nowoczesnego, z bogatym dorobkiem kulturalnym”³¹. Warto przy tym zauważyć, iż systematycznie wzrasta świadomość konieczności dostosowywania przekazów do określonej grupy odbiorców – kształtując spójny wizerunek Polski w UE potrzebne jest bowiem elastyczne operowanie narzędziami public relations i treściami rozpowszechnianych przekazów.

Niezwykle interesującym i skutecznym zabiegiem wizerunkowym była kampania zorganizowana w 2005 roku przez Polską Organizację Turystyczną z wykorzystaniem postaci polskiego hydraulika i polskiej pielęgniarki. Tajemnicą sukcesu tej kampanii – będącej odpowiedzią na lęki „starej Unii”, w szczególności zaś Francji, przed zalewem taniej siły roboczej z nowych krajów członkowskich – leżała w szybkiej i dowcipnej formule przekazu. Przystojny hydraulik obiecywał zostać w Polsce i zapraszał Francuzów do naszego kraju, jednocześnie pokazując, że Polskę stać na dystans i poczucie humoru w sytuacji międzynarodowych napięć społecznych i ekonomicznych. Kampania była szeroko komentowana w mediach nie tylko we Francji, co zdawało się przekładać na zwiększenie liczby zagranicznych gości odwiedzających Polskę (w 2005 r. do Polski przyjechało o 13% więcej Francuzów niż rok wcześniej)³².

³⁰ Raport UKIE, *5 lat Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 54 oraz 552.

³¹ Ibidem, s. 316–317.

³² Ibidem.

W kontekście prezydencji Polski w Unii Europejskiej na plan pierwszy wysuwają się jednak inne elementy wizerunku państwa, a mianowicie cechy kraju jako systemu i struktury. Analiza raportu UKIE pozwala stwierdzić, iż rząd polski jest świadomy nie tylko tego, iż „kwestia wizerunku Polski na zewnątrz pozostawała przez nasz kraj niedoceniona”³³, ale i konieczności podjęcia szeregu wyzwań, które na ten wizerunek będą wpływać.

W myśl opracowanej pod koniec 2008 roku strategii informacyjnej, Polska zamierza wykorzystać okres prezydencji do: zwiększenia rozpoznawalności na arenie międzynarodowej i wzrostu zaufania do Polski oraz do przekonania międzynarodowej opinii publicznej, iż Polska jest „odpowiedzialnym partnerem w pełni zakorzenionym w strukturach Unii Europejskiej”, „potrafi równoważyć własne interesy i interesy pozostałych państw członkowskich UE” oraz że „potrafi być sprawnym i kreatywnym liderem”³⁴.

Aby osiągnąć te cele, w szczególności istotne będą takie obszary jak: 1) formułowanie priorytetów, 2) skuteczność podejmowanych działań, 3) aktywność polityczna, gospodarcza i ustawodawcza, 4) tworzenie koalicji, 5) współpraca w ramach tria z Danią i Cyprzem, 6) obecność, aktywność i profesjonalizm polskich przedstawicieli w strukturach unijnych oraz 7) styl prowadzenia polityki wewnętrznej. Jednocześnie, konieczne są działania mające na celu przybliżenie idei prezydencji społeczeństwu polskiemu. W każdym z wyżej wymienionych obszarów istnieje ogromny potencjał zbudowania wizerunku i marki Polski jako dojrzałego państwa członkowskiego UE.

I tak, konieczne jest wyraziste określenie priorytetów na czas prezydencji, w tym wyznaczenie obszarów kluczowych, z którymi Polska chce się identyfikować, przy jednoczesnym zachowaniu bezstronności. Niezbędna jest przy tym jasna komunikacja własnego stanowiska i budowanie szerokiej koalicji na rzecz realizacji sformułowanych zamierzeń. Idea przewodnia prezydencji, bądź też kluczowy pryzmat, przez który Polska patrzy obecnie na Unię powinny zostać wyrażone w hasło oraz znaku graficznym, które towarzyszyć będą wszelkim przekazom i działaniom w drugiej połowie 2011 roku. Hasła te zwykle odzwierciedlają swoistą filozofię państwa, które w danym okresie sprawuje prezydencję. I tak np. Francja (II połowa 2008 r.) zaproponowała hasło „Europa, która chroni”, zaś Czechy (I połowa 2009 r.): „Europa bez barier”.

Ponadto, wskazana jest dalsza aktywność Polski, która pozwoli wzmocnić istniejący już wizerunek państwa konstruktywnie zaangażowanego m.in. w rozwój koncepcyjnego i operacyjnego wymiaru WPZiB (w tym poprzez aktywny udział w rewizji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa), politykę wschodnią Unii Europejskiej, czy też ideę reformy prawa unijnego (inicjatywa *Better Regulation*). Kluczowe znaczenie ma przy tym postawa przedstawicieli Polski w strukturach unijnych oraz postawy, wypowiedzi i zachowania polskich polityków, ze szczególnym uwzględnieniem członków rządu.

W tym obszarze należy zadbać o systematyczne prezentowanie poglądów i propozycji zarówno na forum wewnętrznym (spotkania, konferencje, negocjacje), jak i na forum zewnętrznym (konferencje prasowe, wywiady, wykłady, seminaria, debaty publiczne). Warto, aby część z tych wydarzeń odbyła się w Polsce, co stworzyłoby okazję do zaprezentowania wielowymiarowego obrazu naszego kraju (polityka, gospodarka, kultura).

Dodatkowym wyzwaniem dla Polski w okresie prezydencji będzie polityka wewnętrzna – ze szczególnym uwzględnieniem okresu kampanii wyborczej przed wyborami parla-

³³ Ibidem, s. 389.

³⁴ Ibidem, s. 468.

mentarnymi, przypadającymi zgodnie z kalendarzem wyborczym na drugą połowę 2011 roku. Konieczna jest w tym przypadku świadomość, że kampania ta będzie nie tylko śledzona, ale i analizowana w kontekście sprawowanej prezydencji w UE.

Podobne wyzwanie stało się doświadczeniem Czech, których okres prezydencji został w dużej mierze zdominowany przez wewnętrzne zawirowania polityczne oraz eurosceptyczne wypowiedzi prezydenta V. Klause. Jak wskazują autorki raportu badań Instytutu Spraw Publicznych nad czeską prezydencją, „choć czeska administracja pokazała, że potrafi się zmobilizować i skutecznie działać, a brak doświadczenia może być rekompensowany dobrymi przygotowaniem, czescy politycy nie stanęli na wysokości zadania”³⁵.

Przykład ten wskazuje bowiem, że nawet ciekawy pomysł na promocję państwa w Brukseli (jakim była kontrowersyjna praca D. Czernego, której zarówno politycy, media, jak i opinia publiczna poświęciły sporo uwagi) może okazać się nieskuteczny, jeśli w danym państwie wystąpi kryzys, który koncentruje uwagę innych członków UE na jego problemach wewnętrznych. Stąd też opracowując strategię promocyjną i wizerunkową należy szczególnie uwagę poświęcić działaniom na czas ewentualnego kryzysu (prewencyjne i kryzysowe public relations).

Co więcej, przykład Czech przekłada się na percepcję całego regionu. Utrwalając negatywne stereotypy niepewnego, nieprzewidywalnego państwa, które nadal nie ratyfikowało Traktatu Lizbońskiego, prezydencja czeska nie ułatwia zadania kolejnym „nowym” członkom UE, a jedynie zwiększa obawy „starych” krajów członkowskich przed chaosem³⁶. Tymczasem, jak wskazuje raport ISP, „problemy podczas sprawowania przewodnictwa w Unii przez «nowych» członków mogą być w przyszłości wykorzystane jako argument przemawiający za zniesieniem rotacyjnej prezydencji”³⁷.

Podsumowanie

Dotychczasowe działania Polski i jej przedstawiciele skupiały się na promocji i reklamie naszego kraju. Istota tych działań sprowadzała się do rozpowszechniania informacji o wydarzeniach i zmianach zachodzących w takich obszarach jak gospodarka, ustawodawstwo i polityka oraz o bogatym dziedzictwie kulturowym. Pięć lat członkostwa w Unii Europejskiej stawia przed nami nowe wyzwania: ukształtowanie wizerunku Polski jako kraju członkowskiego i partnera podejmującego się ważnych czynności organizacyjnych.

Tym razem obiektem zainteresowania mediów i partnerów będą kwestie organizacyjne: znajomość języków obcych wśród urzędników, biegłość w technikach negocjacyjnych, sprawność transportu, poziom przygotowania dokumentów. Na wizerunek Polski jako kraju sprawującego prezydencję w Radzie będzie zatem wpływać szereg elementów składających się na „codziennosc”, nie zaś planowane imprezy kulturalne, czy sportowe. Tym istotniejsza jest konieczność świadomości, że poszczególne decyzje i działania systematycznie budują określony obraz kraju i narodu w oczach międzynarodowej opinii publicznej.

³⁵ A. Fuksiewicz, A. Łada, *Czeska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej – spojrzenie z Polski. Raport z badań Instytutu Spraw Publicznych*, Warszawa 2009, s. 19.

³⁶ Ibidem, s. 20–21.

³⁷ Ibidem, s. 19.

Dominika Narożna

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

Rola środków społecznego przekazu w trakcie prezydencji państwa w Radzie Unii Europejskiej

Co pół roku kolejne państwo członkowskie Unii Europejskiej (UE) przewodniczy Radzie Unii Europejskiej (RUE), gdzie pełni rolę gospodarza na wielu płaszczyznach aktywności. Od 1 lipca 2009 roku to zadanie przypadło Szwecji¹. Okres ten należy do trudnych nie tylko ze względu na panujący światowy kryzys gospodarczy, lecz także przez fakt wyboru nowych członków Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, co zawsze wywołuje poczucie niepewności współpracy. Kolejne wyzwanie stanowi także pomoc w zorganizowaniu referendum w Irlandii, którego wynik będzie znaczący dla powodzenia Traktatu Lizbońskiego.

Każde przewodniczenie RUE wiąże się z realizacją z góry określonych zadań. Stąd premier Szwecji – Frederik Reinfeldt – którego kancelaria odpowiedzialna jest za organizacyjną stronę podczas sprawowania prezydencji, wytyczył następujące priorytety na czas pełnienia przez jego państwo tej funkcji. Zaliczył do nich: ochronę środowiska, klimatu i energii; wzrost i konkurencyjność zatrudnienia; bardziej otwartą a zarazem bezpieczniejszą UE, promowanie idei Wschodniego Partnerstwa; rozszerzenie UE o nowe państwa członkowskie; umacnianie pozycji UE na arenie światowej (UE jako aktor globalny)². Z kolei wytyczne dotyczące sposobów informowania społeczeństwa podczas sprawowania szwedzkiego przewodnictwa w RUE zawarto w dokumencie: *Communication strategy for EU Presidency 2009*. Do głównych celów tego komunikacyjnego projektu zaliczono: relacjonowanie o działaniach szwedzkiego rządu podczas sprawowania prezydencji (przedstawienie pozytywnego wizerunku tego państwa); przekonanie społeczeństwa o tym, że sprawy UE dotyczą ich życia codziennego; wskazanie pozytywnych wpływających z członkostwa w UE. Głównymi odbiorcami tego planu oprócz młodzieży i urzędników stały się media³. Czy obecnie realizowana strategia komunikacyjna przynosi w odniesieniu do tych ostatnich multiplikatorów pozytywne rezultaty? Czy dziennikarze w swoich materiałach prasowych poświęcają wystarczająco dużo miejsca problematyce prezydencji? Założeniem badawczym artykułu naukowego jest potwierdzenie tezy o niedostatecznym zainteresowaniu środków masowego komunikowania działalnością państw kolejno przewodniczących RUE. Dla wykazania słuszności tego założenia potrzebne okazują się studia wyjaśniające: jakie funkcje winny pełnić środki społecznego przekazu, kie-

¹ Szwecja należy do UE od 1995 roku. Do tej pory sprawowała funkcję prezydencji w pierwszej połowie 2001 roku.

² Zob. K. Zbytrowska, *Szwedzka prezydencja*, Rozmowa z Dagiem Harteliussem, ambasadorem Królestwa Szwecji w Polsce, „Monitor Unii Europejskiej”, nr 6/7, czerwiec/lipiec 2009, s. 3–7.

³ L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, A. Łada, E. Kaca, A. Sobańska, *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej: współpraca administracji publicznej z sektorem pozarządowym. Ekspertyza Instytutu Spraw Publicznych na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 87.

dy i w jaki sposób media relacjonują wydarzenia związane z prezydenturą RUE, jakich działań nie podejmują urzędnicy UE, które mogłyby przyczynić się do zwiększenia zainteresowania ze strony prasy.

Media (środki społecznego przekazu⁴, środki masowego komunikowania) na gruncie polskim, w świetle ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, noszą miano prasa. Zalicza się do niej w myśl art. 7 ust. 2 pkt 1 „publikacje periodyczne, które nie tworzą zamkniętej, jednorodnej całości, ukazującej się nie rzadziej niż raz do roku, opatrzone stałym tytułem albo nazwą, numerem bieżącym i nazwą”⁵. Katalog otwarty tego przepisu, a zarazem odwołanie ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji⁶ w art. 3 do tego aktu normatywnego pozwalają na stwierdzenie, że zakres przedmiotowy badanego problemu odnosi się nie tylko do prasy drukowanej, lecz także do radia, telewizji i niektórych przekazów internetowych⁷. Te wszystkie formy medialne wpływają na postrzeganie przez ich odbiorców rzeczywistości. Mają one zadanie m.in. pełnić funkcję poznawczą, informować o bieżących wydarzeniach, edukować oraz wytwarzać poczucie wspólnoty między odbiorcami. Czy funkcje te realizowane są w odniesieniu do działań prezydencji?

Z liczby artykułów prasowych o zasięgu ogólnopolskim zamieszczonych na polskiej stronie internetowej poświęconej prezydencji⁸ wynika, że ten temat nie cieszy się wielką popularnością. W lipcu i sierpniu 2009 roku pojawiło się 31 materiałów dotyczących tego zagadnienia, z czego część z nich (5 informacji prasowych⁹) zostało zamieszczone na stronie Polskiej Agencji Prasowej (PAP), która nie jest dostępna przeciętnemu odbiorcy lub w internecie czy w niskonakładowych czasopiśmie. Wiele artykułów (dokładanie 15¹⁰) bezpośrednio dotyczyło faktu przejęcia przez rząd szwedzki prezydencji i koncentrowało się na wskazaniu priorytetów tego państwa na czas przewodniczenia RUE. Nie powinno zatem dziwić to, że 30 z 31 doniesień prasowych ukazało się w lipcu 2009 r., czyli w miesiącu, kiedy szwedzki rząd rozpoczął sprawowanie prezydencji. W polskim radiu oraz telewizji (zarówno prywatnym, jak i publicznym) główny nacisk położono również na to wydarzenie przy okazji skąpo wymieniając główne założenia programowe, które mają zostać zrealizowane podczas półrocznego sprawowania tej funkcji. Z kolei media innych państw UE koncentrowały uwagę przede wszystkim na wynikach wyborów do Par-

⁴ Zob. art. 14 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., sprost. Dz. U. 2001, Nr 28, poz. 319).

⁵ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.).

⁶ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn. Dz. U. 2004, Nr 253, poz. 2531 z późn. zm.).

⁷ Takie, które spełniają warunki wymienione w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.).

⁸ <http://prezydencjaue.gov.pl/prasa-o-prezydencjach/143-szwedzka-prezydencja> (31.08.2009).

⁹ Zob.: Szwecja/Raport: Unijna propaganda z pieniędzy podatników, PAP, 15:43, 27.07.2009; Senackie komisje o prezydencji Szwecji i Czech w UE, PAP, 16:00, 22.07.2009; I. Czerny, Szwecja chce w 2009 r. zakończyć rozmowy o stowarzyszeniu UE–Ukraina, PAP, 18:49, 21.07.2009; M. Żylińska, Szwecja chce przekonać Europę do ekogospodarki, PAP, 17:57, 21.07.2009; Szwecja rozważa nadzwyczajny szczyt UE, by przygotować szczyt G20, PAP, 14:48, 6.07.2009.

¹⁰ Zob.: K. Lisek, Trzymajmy kciuki za Szwedów w UE, „Polska The Times”, 27.07.2009, s. 12; EG, Szwedzka prezydencja, „Polska Gazeta Transportowa”, 21.07.2009, s. 6; KRG, Skandynawski ster, „Nasza Polska”, 15.07.2009, s. 12; T. Stylińska, Przewidywalnie, jak trzeba, „Gazeta Polska”, 15.07.2009, s. 14; Jack, Szwedzi rządzą Unią, „Metro” (PL), 2.07.2009, s. 1; PAP, Za szwedzkim przewodem złączym się z Europą, „Dziennik Polski”, 2.07.2009, s. 10; M. Borkowska, Bałtyk pepkiem Europy, „Trybuna”, 2.07.2009, s. 7; bz, BBC, PAP, Szwedzi na czele Unii. Zaczyna się walka o ekologię, „Dziennik”, 2.07.2009, s. 17; R. Czarnecki, Szwecja wzięła Brukselę, „Polska The Times”, 2.07.2009, s. 15; AP, Szwecja na czele UE, „Express Ilustrowany”, 2.07.2009, s. 1; A. Słojewska, Sztokholm rusza do boju o klimat, „Rzeczpospolita”, 1.07.2009, s. 11; R. Gutkowski, Eurosceptyczni Szwedzi zaczynają kierować Unią, „Polska The Times”, 1.07.2009; RG, Szwedzi od dziś kierują Unią, „Polska Dziennik Bałtycki”, 1.07.2009, s. 11; J. Bielecki, Szwedzi przejmują ster UE, Rosja traci humor, „Dziennik”, 1.07.2009, s. 15; J. Pawlicki, Szwecja przejmie stery Unii Europejskiej, „Gazeta Wyborcza”, 1.07.2009, s. 10.

lamentu Europejskiego¹¹ (w tym na Jerzym Buzku – nowym przewodniczącym tego organu). Dyskutowano na temat orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w Niemczech dotyczącego Traktatu lizbońskiego¹², poruszano kwestię kandydatury Tonniego Blaira na stanowisko przewodniczącego Rady Europy w przypadku przyjęcia tegoż Traktatu w przyszłości przez wszystkie państwa członkowskie UE¹³, podjęto nawet problem programów kosmicznych w kontekście UE w związku z czterdziestą rocznicą postawienia nogi na księżycu przez Neila Armstronga¹⁴. Temat prezydencji stał się medialnym wydarzeniem tylko 1 lipca – w dniu objęcia prezydencji przez Szwecję, poza tym stanowił co najwyżej dodatek do poruszanych kwestii z dziedziny UE – zazwyczaj w kontekście polityki wewnętrznej danego państwa. Dlaczego?

Środki społecznego przekazu to system szczególny. Jest on podmiotem, bo kieruje zachowaniem innych ludzi wybierając różne sposoby działania. Zarazem jest przedmiotem, bo sam ulega sterowaniu. Prawo wyboru określonego tematu w poszczególnych redakcjach mają wydawcy, producenci, redaktorzy. Decydując się na którykolwiek z nich patrzą łącznie na jego aktualność, ważność i oryginalność. Te trzy cechy przesądzają o zainteresowaniu się odbiorcy jakimkolwiek problemem. Pierwsza sprowadza się do tego, iż dane zagadnienie musi stanowić *novum* – być „świeże” (nieoklepane) pod względem merytorycznym. Druga przejawia się w tym, kto w danym wydarzeniu uczestniczy (np. czy jest to osoba znana), jakie decyzje podejmowane będą podczas spotkania, czy dojdzie do konfliktu. Trzecia wyraża się w założeniu o zainteresowaniu się przez media takim problemem, którym inna prasa się jeszcze nie zajęła, a który z pewnością poruszy opinię publiczną. Stąd nie powinien dziwić fakt, że w „Monitorze Unii Europejskiej” ukazało się tłumaczenie artykułu z czasopisma „Der Spiegel” o kondycji programów kosmicznych UE w kontekście innych państw¹⁵. Temat ten był aktualny, bo wiązał się z kolejną rocznicą wylądowania człowieka na księżycu; ważny – ze względu na ustawiczny rozwój badań kosmicznych w Stanach Zjednoczonych (USA), Rosji, Chinach i Indiach; oryginalny, bo dziennikarz zajął się takim ujęciem problemu, które wcześniej nie było poruszane na łamach prasy. Powyższe cechy, które wpływają na wybór tematu do realizacji w danych redakcjach, powinny stanowić wytyczne dla osób zajmujących się działem kontaktu z mediami w UE, gdyż stanowią odzwierciedlenie potrzeb przeciętnego odbiorcy na *news*’y. Należy uświadomić sobie fakt, że w dzisiejszych czasach to czytelnicy, słuchacze czy widzowie paradoksalnie tworzą prasę, gdyż generują zapotrzebowanie na dane wydarzenie. Jeśli jest popyt na dany materiał, to w dobie konkurencji w celu utrzymania się na rynku należy zapewnić klientowi podaż. Dostarczanie zaproszeń, w których zamieszcza się tylko „suche” fakty zniechęca dziennikarzy do zajęcia się daną sprawą.

W czasie sprawowania przez poszczególne państwa członkowskie UE prezydencji podejmuje się wiele ciekawych inicjatyw. Jednak o niewielu z nich przeciętny odbiorca dowiaduje się na tyle, by utkwilo mu to w pamięci. Tym samym pozostaje wrażenie

¹¹ Zob.: BBC, *Wyniki wyborów dają do myślenia*, w: K. Podolińska, *Co o Unii napisali inni*, „Monitor Unii Europejskiej”, nr 6/7, czerwiec/lipiec 2009, s. 104–107; Europeanvoice.com, *Libertas polegl w Irlandii i w Europie*, w: K. Podolińska, *Co o Unii*, op. cit., s. 103–104.

¹² Zob. „Der Spiegel”, *Przyszłość europejskiej demokracji*, w: K. Zbytniewska, K. Podolińska, *Co o Unii napisali inni*, „Monitor Unii Europejskiej”, nr 8, sierpień 2009, s. 104.

¹³ „The Guardian”, *Blair przewodniczący Rady Europejskiej*, w: K. Zbytniewska, K. Podolińska, *Co o Unii*, op. cit., s. 104.

¹⁴ „Der Spiegel”, *Kosmiczne ambicje Europy uspijone*, w: K. Zbytniewska, K. Podolińska, *Co o Unii*, op. cit., s. 107–108.

¹⁵ Ibidem.

nirobienia niczego przez poszczególne kraje przewodniczące RUE. Słusznym wydaje się twierdzenie, że problem tkwi w doborze środków i metod potrzebnych do zainteresowania poszczególnych mediów takową tematyką. Sposobem na kontrolę formy i treści przekazu są bloki artykułów czy audycji finansowanych przez UE. Pamiętać jednak należy, że nie mogą one ograniczać się tylko do pokazywania pozytywnych efektów działalności prezydencji w postaci analiz, tabeli czy wykresów. W celu zwiększenia zainteresowania ze strony odbiorców powinny nastawiać się na aktualne problemy, które dotyczą życia codziennego obywatela UE. Mogą także edukować poprzez pokazanie, w jaki sposób można wyjść z trudnej sytuacji przy pomocy środków unijnych. Niestety z raportu opracowanego przez szwedzki liberalny think tank Timboro wynika, że UE przekazuje do mediów tylko pozytywne strony integracji, tym samym nieobiektywnie przedstawiając swoje dokonania. Narzędziami w jej ręku mają być Europa TV, radio Euranet, telewizja Euronews czy internetowy Eutube. Ich działania Alfred Pijpers z Instytutu Spraw Międzynarodowych Clingendael przyrównuje do propagandy. Autorzy raportu dodają, że UE wydaje na informowanie więcej aniżeli deklarowane 213 milionów euro na rok¹⁶. Wydaje się, że postawienie powyższych zarzutów, nie zawsze jest zasadne. Prezentowanie tylko korzystnych aspektów integracji nie jest oznaką braku obiektywizmu, lecz co najwyżej wybiórczością. Problem jednak tkwi w bezkrytycznym powielaniu tych informacji przez inne media. Nie sprowadza się on jednak do celowego fałszowania obrazu rzeczywistości, lecz do spadku zainteresowania tego typu przekazem przez odbiorców ze względu na jednostajność, jednowymiarowość i brak krytycyzmu. Należy przy tym pamiętać, że przeciętnego odbiorcę środków społecznego przekazu bardziej interesują negatywne aspekty życia społecznego zgodnie z dewizą „bad news is good news”. Nie oznacza to jednak zachęcanie do publikowania czy emitowania niekorzystnych dla prezydencji materiałów prasowych, lecz wyczulenie na to, by nie ograniczać się do podawania mediom treści wyłącznie promujących UE. Należy także przekazywać środkom masowego komunikowania tematy drażliwe, trudne, a na ich podstawie wywoływać debaty publiczne. Pozwolą one odbiorcom na identyfikowanie się z danymi problemami, a mediom na realizację funkcji integracyjnej.

Polska w drugiej połowie 2011 roku będzie przewodniczyć RUE. Obecnie przygotowana jest jednolita strategia współpracy z mediami. Zamierza ona włączyć w projekt organizacje pozarządowe, które pomogą w organizowaniu bezpłatnych szkoleń dla dziennikarzy przed rozpoczęciem prezydencji czy nieformalnych, tematycznych spotkań. Współpraca ze środkami społecznego przekazu ma przejawiać się m.in. w rozpisaniu konkursów o granty o tematyce unijnej skierowanych do prasy i organizacji pozarządowych oraz w zobowiązaniu mediów o charakterze publicznym do bezpłatnego udostępnienia czasu antenowego na przygotowanie audycji ze sfery UE¹⁷. Ostatni pomysł wydaje się nie do końca trafny. Wprawdzie media publiczne winny realizować tzw. misję, jednak nie może ona sprowadzać się do postulatów, które z założenia przynoszą straty finansowe. Należy bowiem pamiętać, że w radiu i telewizji nie tyle płaci się za miejsce w ramówce, co za koszty produkcji. Generalna zasada sprowadza się do twierdzenia: im lepszą audycję chce się zrobić, tym więcej trzeba przeznaczyć środków pieniężnych. Jeśli nie zapewni się finansowania na odpowiednim poziomie, prawdopodobieństwo sukcesu przedsięwzięcia

¹⁶ W. Lorenz, *Unia tworzy sobie przychylnie media*, „Rzeczpospolita”, 28.07.2009, s. 10.

¹⁷ L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, A. Łada, E. Kaca, A. Sobańska, *Polska prezydencja*, op. cit., s. 100–101.

medialnego jest bliskie zeru. Warto natomiast zastanowić się nad powołaniem komitetu, w skład którego wchodziłoby nie tylko urzędnicy UE, przedstawiciele organizacji pozarządowych czy dziennikarze, lecz także eksperci z dziedziny medioznawstwa, socjologii, psychologii. Ich zadaniem byłoby wypracowanie wspólnego stanowiska co do współpracy na niwie: prezydencja–media. Dobrym konceptem wydaje się także organizowanie szeregu spotkań na linii: reprezentanci strony unijnej–dziennikarze, podczas których obie strony przedstawiałyby wzajemne oczekiwania względem siebie. Pozwoliłoby to na stworzenie programu działań przynoszących obojmu korzyści.

Pierwsza w historii komisarz ds. komunikacji UE – Margot Wallstrom – przestrzega przed nieumiejętną „sprzedażą wizerunku UE”¹⁸. Jej zadaniem „twarz UE” musi być pokazywana przez pryzmat integracji społecznej i uczestnictwa. Stąd ciekawym i wartym poświęcenia uwagi pomysłem staje się przeprowadzanie otwartych konkursów na audycje związane z prezydencją. Najlepsze z nich byłyby – przy dofinansowaniu z UE i zatrudnieniu przeszkolonych dziennikarzy – emitowane w radiu lub w telewizji¹⁹. Pozwoliłoby to na zaangażowanie się pojedynczych jednostek w proces tworzenia mechanizmów informowania społeczeństwa na unijne tematy. Z kolei w celu wywołania debaty publicznej można zastanowić się nad stworzeniem programu interaktywnego, w którym słuchacze czy widzowie wypowiadaliby się na poruszone kwestie (formy uczestnictwa: zapraszanie do studia, telefony, sms’y). Taka formuła przyczyniłaby się do zwiększenia zainteresowania ze strony odbiorców tematyką unijną i pozwoliłaby – poprzez udział widzów czy słuchaczy – na identyfikowanie się z problemami UE. Dodatkowo z doświadczeń prezydencji innych państw warto zaczerpnąć te metody informowania społeczeństwa, które podchwyciłyby lub wykorzystywałyby media. Takim pomysłem okazał się m.in. szwedzki projekt o nazwie „Młodzi reporterzy”. Sprowadzał się on do wybrania 400 młodych ludzi (uczniów i studentów), których zaangażowano w pisanie materiałów prasowych na temat prezydencji, które następnie zamieszczono w internecie²⁰. Niewątpliwie pozwoliło to na wykształcenie młodego pokolenia dziennikarzy, których docelową grupą odbiorców stała się przyszłość UE – młodzież.

Należy pamiętać, iż to media w dużej części warunkują sukces poszczególnej prezydencji. Słusznym wydaje się twierdzenie, że fakt, którego nie podejmuje prasa, przestaje istnieć. Nie utkwivszy w głowie opinii publicznej, a zarazem nosząc cechę chwilowości odchodzi w zapomnienie. Dlatego tak ważne znacznie ma dobór odpowiednich środków i metod współpracy z prasą. Muszą one wychodzić naprzeciw oczekiwaniom dziennikarzy i odbiorców przekazów medialnych. Stąd przed rozpoczęciem ich formowania należy nie tylko wdrażać pracowników środków społecznego przekazu w tematy dotyczące prezydencji, lecz także zadbać o to, by osoby przygotowujące projekt poświęcony współpracy z mediami zapoznały się ze specyfiką pracy w prasie. Warto także zainwestować środki finansowe w badania opinii publicznej na temat tego, jakiego rodzaju artykuły prasowe czy audycje najczęściej oglądają respondenci. Na podstawie wyników można stworzyć projekty medialne, które byłyby składową oczekiwań społecznych. Ich realizacja w formie opublikowania czy emisji audycji czy bloków materiałów prasowych cieszyłaby się zapewne popularnością wśród odbiorców, a tym samym przyczyniłaby się do wzrostu poziomu wiedzy na temat prezydencji i jej działań.

¹⁸ Z. Gniatowski, *Komunikacja społeczna w Unii Europejskiej – refleksje po odrzuceniu Traktatu Konstytucyjnego*, www.ce.uw.edu.pl (13.09.2009).

¹⁹ Przy zamieszczeniu takiej audycji w ramówce programu należałoby wynegocjować dobry czas emisyjny (w tygodniu – w godzinach popołudniowych, w weekend – w wieczornych).

²⁰ L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, A. Łada, E. Kaca, A. Sobańska, *Polska prezydencja*, op. cit., s. 85.

Katarzyna Parysek
Urząd Miasta Poznania

Przygotowania miast polskich do prezydencji Polski w 2011 – casus miasta Poznania

1. Znaczenie Spotkań organizowanych w okresie Prezydencji dla miast – gospodarzy

Zadaniem Państwa sprawującego prezydencję w Radzie Unii Europejskiej, a więc Polski w II połowie 2011 roku będzie przewodniczenie pracom Rady, realizacja strategii rozwoju Unii Europejskiej, wyznaczanie nowych celów i koordynacja prac organów pomocniczych. Prezydencja, pełniona w okresie półrocznym przez Polskę, we współpracy ze swoimi następcami, Danią i Cyprzem w ramach trio, jest doskonałą szansą na zaprezentowanie Europie umiejętności prowadzenia przez Polskę konsekwentnej i rozsądnej polityki europejskiej. To także możliwość prezentacji piękna i różnorodności geograficznej i przyrodniczej i naszego kraju, oraz bogactwa polskiej kultury. Z tych powodów niezwykle ważne jest by plan spotkań obejmował swoim zasięgiem różne miasta i regiony naszego kraju, a partnerzy do współpracy wybierani byli w sposób skrupulatny, dając gwarancję należytego wypełnienia niezwykle odpowiedzialnego zadania – dobrego reprezentowania i promowania Polski w Europie.

Z całą pewnością sukces okresu Prezydencji naszego kraju postrzegany będzie przez naszych unijnych partnerów nie tylko poprzez zrealizowanie planowanych założeń, w rozumieniu merytorycznym, ale także w rozumieniu organizacyjnym, czyli to, czy zapewnione zostały w miejscach zaplanowanych spotkań optymalne warunki do prowadzenia obrad i interesujący program wydarzeń towarzyszących.

W czerwcu tego roku Rząd dokonał, po analizie przesłanych aplikacji i wielu wizytach roboczych, wyboru miejsc organizacji spotkań w ramach okresu Polskiej Prezydencji. I choć Poznań, Gdańsk, Warszawa, Katowice, Kraków, Wrocław, Rzeszów, Łódź, Toruń i Bydgoszcz, to miasta o różnej wielkości, liczbie mieszkańców, kulturze, gospodarce i charakterze, to wszystkie łączy wspólny cel – jak najlepsze reprezentowanie Polski na forum europejskim. Komisja międzyresortowa, która podczas wizyt w poszczególnych miastach dokonywała oceny istniejącej infrastruktury pod kątem jej przydatności do organizacji międzynarodowych spotkań, brała pod uwagę takie kryteria jak: komunikacyjne położenie miasta, czyli lotnisko z rozbudowanym systemem połączeń lotniczych, funkcjonowanie nowoczesnego centrum konferencyjnego, zapewniającego najwyższe standardy obsługi technicznej i teleinformatycznej, oraz gwarantującego bezpieczeństwo uczestnikom spotkań oraz zaplecze hotelowe o wysokim standardzie.

W trakcie polskiego przewodnictwa organizowanych będzie wiele oficjalnych międzynarodowych szczytów, ale także nieformalnych spotkań na szczeblu minis-

trów, ekspertów i urzędników wysokiego szczebla. Od profesjonalizmu działania i zaangażowania w organizację tych wydarzeń poszczególnych miast oraz profesjonalnych partnerów na szczeblu wykonawczym zależeć będzie z całą pewnością sukces organizacyjny okresu polskiej prezydencji. Wspólnym zadaniem wszystkich miast – gospodarzy jest więc wskazanie miejsc gwarantujących odpowiedni standard i komfort pracy dla uczestników spotkań, ale także wybór partnerów gwarantujących fachową obsługę i najwyższe standardy świadczonych usług. Aby dokonać właściwych wyborów, nie bez znaczenia będzie posiadanie przez miasta doświadczeń przy organizacji wydarzeń o charakterze międzynarodowym. Lech Trzeciakowski, profesor nauk historycznych i wybitny badacz historii Miasta Poznania mawiał, z przymrużeniem oka, że tradycja organizacji międzynarodowych spotkań w Poznaniu sięga czasów starożytnych. Nigdzie indziej, jak właśnie w Poznaniu obyło się legendarne spotkanie pradawnych władców trzech narodów – Lecha, Czecha i Rusa. Przedmiotem spotkania, jak mówi legenda, było określenie stref wpływów władców w tej części świata, czyli obecnej Europy. Nie mam pewności czy można jednoznacznie stwierdzić, że to właśnie w Poznaniu miała miejsce pierwsza międzynarodowa konferencja poświęcona tematyce europejskiej, ale z całą pewnością należy przyznać, że my, poznaniacy jesteśmy historycznie zobowiązani do kultywowania tradycji organizacji międzynarodowych spotkań. Pomaga nam w tym z całą pewnością nowoczesna i przestrzenna infrastruktura Międzynarodowych Targów Poznańskich – miejsce organizacji wielu ważnych dla świata międzynarodowych wydarzeń.

Całkiem świeże są ciągle w pamięci poznaniaków doświadczenia organizowanej w grudniu 2008 roku 14. Konferencji Stron Ramowej Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu – największego jak dotąd organizowanego w Polsce międzynarodowego szczytu na szczeblu rządowym. W konferencji wzięło udział 12 tysięcy uczestników, reprezentujących rządy blisko 190 państw świata. Wysokie oceny wystawione przez organizatorów – Organizację Narodów Zjednoczonych i Rząd Polski, ale także uczestników kongresu, mówiące o poznańskiej konferencji jako o najlepiej zorganizowanej w jej historii pozwalają nam sądzić, że Poznań posiada nie tylko dobrą infrastrukturę techniczną, w postaci pawilonów i sal konferencyjnych Międzynarodowych Targów Poznańskich, właściwe zaplecze w postaci hoteli, ale przede wszystkim odpowiednie wsparcie w postaci wykwalifikowanych i zaangażowanych profesjonalistów. To wszystko pozwala wierzyć w sukces organizacyjny przygotowywanych tu spotkań.

Infrastruktura to jednak nie wszystko. Powodzenie w organizacji spotkań na wysokim szczeblu zależy także od dobrej współpracy rządu, samorządu i podmiotów zapewniających wsparcie techniczne. Zjednoczenie wszystkich stron uczestniczących w organizacji wokół wspólnego celu i świadomość wagi i znaczenia realizowanych spotkań to podstawowe zadanie, które w procesie organizacji należy sobie wyznaczyć. Organizacyjny sukces będzie bowiem wspólnym dziełem wszystkich zaangażowanych stron, a sukces, to prestiż dla kraju, ale i miasta, to doświadczenie, dające ogromny potencjał na przyszłość, i trudną do wyceny wartość promocyjną. To dobre wrażenia i wspomnienia, które wywoła z Polski tysiące uczestników spotkań. Jeśli weźmiemy pod uwagę dane w trakcie i po czeskiej prezydencji okaże się, że przez pół roku zorganizowano tam ponad 3 tys. spotkań o różnej wielkości i na różnym szczeblu, w których uczestniczyło kilkana-

ście tysięcy uczestników i przy których akredytowano prawie 4 tys. dziennikarzy¹. Można więc sobie wyobrazić, jakim wyzwaniem organizacyjnym i promocyjnym jest dla Polski i wybranych polskich miast organizacja spotkań w ramach okresu polskiej prezydencji. Czas sprawowania przez nas przywództwa w Radzie Unii Europejskiej jest dla nas wszystkich ogromną szansą, szansą na umocnienie w Europie dobrego wizerunku Polski i polskich miast.

Wybór Poznania, jako jednego z miast, w którym odbywać się będą spotkania jest dla nas powodem do dumy i zobowiązaniem do podjęcia działań zmierzających do jak najlepszego przygotowania się do organizacji tych istotnych międzynarodowych spotkań, nie tylko w sensie organizacyjnym, ale także w aspekcie edukacyjnym, czyli pogłębienia wiedzy o Unii Europejskiej, jej funkcjonowaniu i strukturach. Powracając do doświadczeń poznańskiej konferencji klimatycznej warto wskazać na wagę i istotę projektów edukacyjnych realizowanych przez miasto w okresie poprzedzającym wydarzenie. Rok 2008 obchodzony był w Poznaniu jako Rok Klimatu i Środowiska, a w ramach przedsięwzięcia zrealizowano szereg działań edukacyjnych kierowanych do różnych odbiorców w różnych formach: koncertów, wykładów otwartych, warsztatów i innych akcji ekologicznych. Konsekwentnie realizowane przez 12 miesięcy działania sprawiły, że świadomość ekologiczna poznańskich mieszkańców wzrosła. To, i wiele innych ekologicznych projektów, które Poznań realizował i wciąż realizuje, zaowocowało przyznaniem miastu, już po raz drugi tytułu „Lidera Polskiej Ekologii”.

Skutecznie realizowana polityka informacyjna ma także znaczenie dla życia codziennego mieszkańców miasta. Organizacja spotkań na szczeblu rządowym oznacza konieczność spełnienia najwyższych wymogów bezpieczeństwa, co wiąże się z pewnymi ograniczeniami organizacyjnymi, jak np. czasowe zamknięcia ulic czy ograniczony dostęp komunikacyjny do miejsc organizacji spotkań. Ważne jest, z punktu widzenia uzyskania dla realizowanych działań akceptacji mieszkańców miasta, dotarcie z właściwą informacją na tyle wcześniej, by dać szansę i możliwość na przystosowanie codziennego życia do ograniczeń, które w wyniku organizacji spotkania powstaną.

Przy tej okazji warto podkreślić znaczenie współpracy podejmowanej w okresie poprzedzającym polską prezydencję z miastami – gospodarzami wcześniejszych spotkań, zwłaszcza, jeśli miasta, w ramach projektów współpracy partnerskiej wymieniają się wiedzą i doświadczeniem. Stara i sprawdzona technika Oskara Wilda, polegająca na obserwacji poprzedników: powielaniu dobrych rozwiązań i unikaniu popełnionych przez nich błędów mówi, że najlepiej jest uczyć się na błędach – cudzych². Trud włożony w prace przygotowawcze poprzedzające okres polskiego przewodnictwa może przynieść wymierne korzyści w przyszłości. Aż cztery, spośród dziewięciu miast wybranych do organizacji spotkań to miasta, które w 2012 roku będą areną Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej. Organizacja w Poznaniu spotkań w ramach polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej ma dla miasta szczególne znaczenie. Wierzymy, że te doświadczenia organizacyjne, choć charakter spotkań, jak i uczestnicy są zupełnie różne, pozwolą nam jeszcze lepiej przygotować się do organizacji EURO 2012 i obsługi największego w Europie święta wszystkich miłośników futbolu. Należy pamiętać, że uczestnicy rządowych szczytów to nie tylko głowy państw, premierzy, ministrowie, eksperci, dyplomaci i inni wysocy

¹ Informacje ze strony www.2009.cz.

² O. Wilde, *Nie lubię zasad, wolę przesady*, Wielkopolskie Wydawnictwo Literackie 1994.

urzędnicy, ale także media i osoby towarzyszące gościom oficjalnym. To z uwzględnieniem ich potrzeb i oczekiwań projektować należy program fakultatywny i towarzyszący.

Okres Prezydencji Polskiej w Radzie Unii Europejskiej to z całą pewnością szansa dla miast, by ich głos usłyszany został na forum europejskim. Miasta i Regiony powinny robić wszystko, by samorząd był współtwórcą polskiej polityki realizowanej w ramach przewodnictwa. Miasta mogą angażować się we współpracę z rządem przy tworzeniu priorytetów, wyznaczonych do realizacji w okresie prezydencji. Takie zaangażowanie może odbywać się poprzez pracę przedstawicieli miast w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, lub też, w przypadku miast, którym przypadnie rola współorganizatorów spotkań poprzez włączanie się w wybór elementów programu kulturalnego i turystycznego towarzyszącego spotkaniom.

Z całą pewnością zadbać należy o to, by miasta i regiony ujęte zostały w kampanii promocyjnej projektowanej na szczeblu rządowym oraz o spójność i czytelność narzędzi komunikacyjnych. Szczególną rolę informacyjną i promocyjną mają dziś media elektroniczne, dlatego przy projektowaniu stron rządowych wdrożyć należy o uzupełnianiu informacji o wiedzę o miastach i regionach. Nie należy zapominać, że okres prezydencji kraju wiąże się nie tylko z organizacją spotkań na jego terenie, ale także w siedzibie Unii, czyli Brukseli. Należy zabiegać o to, by polskich miast nie zabrakło w przedsięwzięciach kulturalnych, artystycznych i promocyjnych organizowanych właśnie tam.

2. Etapy przygotowań do organizowanych spotkań – podejmowane działania

Przygotowania do konferencji i spotkań na szczeblu rządowym warto rozpocząć na poziomie samorządowym kilka lat przed ich organizacją, choć infrastruktura konferencyjna, czy baza noclegowa to efekt wysiłków trwających znacznie dłużej. W początkowej fazie przygotowań kluczowe znaczenie ma wyraźne określenie zadań, przypisanych miastom do realizacji. Najlepiej spisać je w formie porozumienia o współpracy zawartego między miastem i Rządem Polskim, które jasno dzieli role i określa wzajemne oczekiwania stron. Daje to nie tylko możliwość racjonalnego planowania działań, i prowadzenia prac zgodnie z przyjętym harmonogramem, ale także gwarancje zabezpieczenia odpowiednich środków w budżetach samorządowych. Rola Miast przy organizacji spotkań w ramach polskiej prezydencji wiązać się będzie z całą pewnością z zagadnieniami z zakresu organizacji, w tym: ruchu w mieście, obsługi informacyjnej uczestników czy wspomagania systemu wolontariatu. Miasta, jako podmioty realizujące na szczeblu samorządowym działania z zakresu kultury, będą dla rządu doskonałym partnerem przy projektowaniu wydarzeń kulturalnych, towarzyszących spotkaniom, ale także programów uzupełniających, jak np. programy turystyczne dedykowane uczestnikom spotkań i osobom im towarzyszącym.

W tym miejscu należy także wspomnieć o roli, jaką pełnią przedstawiciele rządu w terenie, czyli Wojewodowie. To im rząd powierza obowiązki zabezpieczenia medycznego przedsięwzięcia i koordynacji prac jednostek, których zadaniem jest zarządzanie w sytuacjach kryzysowych i troska, i bezpieczeństwo. Decyzją, która decydować może o powodzeniu polskiej prezydencji, jako całości będzie wybór odpowiednich miejsc spotkań i należyte ich przygotowanie. Wiąże się z tym konieczność zapewnienia najwyższej klasy

wyposażenia oraz nowoczesnej infrastruktury teleinformatycznej służącej sprawnemu przygotowaniu i przebiegowi spotkań. Wśród miejsc wybranych przez komisję oceniającą do organizacji spotkań w Poznaniu są: przestrzenie Międzynarodowych Targów Poznańskich, Collegium Minus Uniwersytetu im Adama Mickiewicza, wraz z Aulą Uniwersytecką i sale Muzeum Narodowego. Rozważane są także inne miejsca i obiekty z przeznaczeniem do organizacji spotkań towarzyszących. Wszystkie te miejsca zostały już wielokrotnie sprawdzone przy organizacji spotkań oficjalnych, konferencji, kongresów i wydarzeń wystawienniczych. Co najważniejsze, administratorzy tych przestrzeni posiadają wieloletnie doświadczenie przy organizacji międzynarodowych spotkań, a profesjonalny i rzetelny partner jest tu postawą. Przygotowywanie szczytu na szczeblu rządowym, to olbrzymie przedsięwzięcie koordynacyjne wymagające dobrej, otwartej i elastycznej współpracy wielu podmiotów: organizatora i jego partnerów, gospodarza powierzchni, służb odpowiedzialnych za transport, organizację ruchu, bezpieczeństwo, instytucji kultury, jednostek koordynujących system informacji, wolontariatu itp. Sprawą wymagającą szczególnego zainteresowania będą zagadnienia z zakresu transportu i logistyki. I choć w przypadku szczytu z udziałem państw Unii Europejskiej, sprawy związane z przylotem i odprawą gości są proste, to sytuacja staje się nieco trudniejsza w przypadku spotkań Unia Europejska – państwa trzecie. Infrastruktura lotniskowa musi dawać możliwości sprawnej odprawy gości z zachowaniem procedur przynależnych delegacjom rządowym. Należy także zadbać o zabezpieczenie odpowiedniej floty samochodowej, pozwalającej na komfortowy przejazd gości z lotniska do miejsca obrad. Infrastruktura lotniska musi umożliwiać jednoczesny postój kilku, lub kilkunastu samolotów, w tym tzw. samolotów rządowych, a wysokiego standardu pomieszczenia przeznaczone dla gości VIP muszą zapewnić sprawną i wygodną obsługę delegacji.

Zagadnień, na które w procesie przygotowań należy zwrócić szczególną uwagę, jest z całą pewnością więcej. Jednym z nich jest zapewnienie właściwej atmosfery towarzyszącej organizacji spotkań, czyli uzyskanie akceptacji i zrozumienia mieszkańców miasta dla planowanych wydarzeń. Sprawami z którymi organizatorzy i mieszkańcy miasta muszą się liczyć, to z jednej strony wzmożony ruch uliczny, a z drugiej ograniczenia dla jego uczestników, spowodowane przez przejazdy delegacji rządowych. Doświadczenia Poznania pozyskane przy organizacji Konferencji Klimatycznej pokazują, że skuteczna polityka informacyjna, ale przede wszystkim sprawna organizacja, profesjonalizm i dobra współpraca służb dbających o bezpieczeństwo, pozwalają takie niebezpieczeństwa minimalizować. W trakcie Konferencji Klimatycznej korki w Poznaniu były mniejsze niż na co dzień. Stało się tak w dużej mierze dzięki uzyskaniu akceptacji mieszkańców miasta dla organizowanego przedsięwzięcia i zrozumieniu przez nich utrudnień mu towarzyszących. Wielu poznaniaków na czas trwania konferencji przesiadło się z samochodów na transport publiczny.

Podsumowując część poświęconą przygotowaniom organizacyjnym warto wskazać, że rola miast, które nie są bezpośrednim organizatorem spotkań, a jedynie partnerem rządu w organizacji jest stworzenie dobrego klimatu – optymalnych warunków do pracy i wypoczynku. To, jak polska prezydencja zostanie oceniona przez uczestników spotkań zależy w dużej mierze od ich osobistych doświadczeń i wrażeń z miejsca spotkania. Już dziś warto zaplanować na poziomie samorządu inwestycje, które pozwolą na pozytywny odbiór miast – remonty infrastruktury kongresowej, uporządkowanie terenów przy-

ległych, modernizację dróg i lotnisk. Inwestycje na poziomie miast, to jednak także te w kapitał ludzki – wyszkolenie i właściwe przygotowanie służb obsługujących spotkanie, ale także wolontariuszy, którzy w trakcie towarzyszyć będą delegacjom, pełniąc role ich przewodników i opiekunów.

Organizacja spotkań w ramach przewodnictwa Polski w Radzie UE to dla polskich miast rzeczywiste koszty, ale i wymierne korzyści. I choć zyski mają różny charakter: i ten wymierny, przekładając się na dochody poszczególnych podmiotów, takich jak: hotele, firmy usługowe czy restauracje, i ten trudny do skalkulowania w postaci wartości promocyjnej i bezcennego doświadczenia, to z całą pewnością można stwierdzić, iż warto ten trud ponosić.

Prezydencja Polska w Radzie UE to prestiżowe przedsięwzięcie o doniosłym znaczeniu międzynarodowym, które należy, najlepiej, jak to możliwe, wykorzystać do umacniania dobrego wizerunku Polski i polskich miast. Wierzę głęboko, że nasze cechy narodowe, jakimi są: odwaga, konsekwencja i rzetelność, ale także otwartość i gościnnność pomogą nam jak najlepiej zapisać się w historii organizacji spotkań unijnych. Ufam, że 184 dni polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej będzie efektywnym czasem promocji Polski.

Noty o autorach

Adrianna Baer – studentka III roku politologii na specjalizacjach: dziennikarstwo oraz marketing polityczny. Obecnie przebywa na stypendium LLP Erasmus na Universidad Complutense de Madrid. Interesują ją zagadnienia związane z *Gender Studies*, mediami informacyjnymi oraz problemy polityczno-społeczne w krajach Ameryki Łacińskiej i Hiszpanii.

Zbigniew Czachór – dr hab., prawnik, politolog i dziennikarz, specjalista w prawie Unii Europejskiej i prawie wspólnotowym, prawie międzynarodowym publicznym oraz w międzynarodowych stosunkach politycznych; profesor UAM w Poznaniu; prezes zarządu Ośrodka Badań i Edukacji Europejskiej; kierownik Pracowni Badań nad Integracją Europejską UAM; kierownik Podyplomowego Studium Administracji Europejskiej oraz Podyplomowego Studium Wiedzy o Europie i Integracji Europejskiej UAM. Profesor nadzwyczajny w Instytucie Administracji PWSZ w Gorzowie Wielkopolskim. Stały Doradca Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP.

Mateusz Grzelczyk – student V roku politologii na WNPiD UAM w Poznaniu oraz studiów europejskich (specjalność: prawo konstrukcji europejskiej) w Centre Européen Universitaire Uniwersytetu Nancy 2 (Francja); uczestnik międzynarodowych seminariów, m.in. *Particular Neighbours: Germans Poles and Czechs. Together in the EU* (Berlin), *LLP Erasmus Intensive Programme 2009: Social Europe-Sozial Europa* (Poznań), *How to manage a Presidency* (Berlin), *The relations between Turkey and the EU* (Istambuł); współzałożyciel Poznańskiego Ośrodka Myśli Europejskiej; organizator warsztatów i prelekcji dla uczniów wielkopolskich szkół ponadgminajalnych dot. integracji europejskiej; zainteresowania naukowe: wymiar instytucjonalny Unii Europejskiej, francuska perspektywa integracji europejskiej.

Piotr Idczak – doktorant, Katedra Europeistyki Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. Zainteresowania badawcze – integracja europejska, polityka regionalna, rozwój regionów peryferyjnych, wspólna polityka rolna.

Monika Izydorezyk – specjalista w Departamencie Koordynacji Przygotowań i Obsługi Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej. W latach 2005–2008 pracownik Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, uczestnik szeregu misji pokojowych oraz obserwacyjnych na Bałkanach, m.in. w Kosowie, Macedonii oraz Serbii. Analityk, ekspert ds. stosunków międzynarodowych. W latach 2000–2005 stały współpracownik tygodnika „Polska-Zbrojna” oraz miesięcznika „Unia-Polska”. Autorka m.in. *Security for Justice. Israel and Palestine: Diverging Perceptions on the Middle East Conflict*, George Marshall Center for Security Studies Occasional Papers, 2004 oraz *Macedonia. National identity and regional co-operation. Issues behind the name dispute*, East West Institute 2009.

Adam Jaskulski (ur. 1983 w Poznaniu) – magister w zakresie nauki o polityce, absolwent prawa. Obecnie doktorant w Pracowni Badań nad Integracją Europejską Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zainteresowania badawcze: prawo Unii Europejskiej, teorie i koncepcje integracji europejskiej. Współredaktor książki: *Razem w sieci. Obywatele wobec zmian klimatycznych i przyszości energetycznej Unii Europejskiej*.

Dorota Kowalska-Goś – absolwentka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych na Uniwersytecie Warszawskim. Po ukończeniu studiów w 1999 roku, rozpoczęła pracę w Wydziale Rozwoju Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą w Komendzie Głównej Policji w Warszawie. W lipcu br. ukończyła Międzynarodowe Studium Doktoranckie w Instytucie Organizacji i Zarządzania w Przemśle ORGMASZ w Warszawie. Od sierpnia br. jest Urzędnikiem Służby Cywilnej. Obecnie pełni funkcję Zastępcy Naczelnika Wydziału Ogólnego Biura Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji.

Agnieszka Łada – doktor nauk politycznych, kierownik Programu Europejskiego, analityk Instytutu Spraw Publicznych w Warszawie. Specjalizuje się w tematyce europejskiej i niemieckiej, edukacji obywatelskiej oraz w prasoznawstwie.

Elżbieta Maślak – studentka II roku studiów uzupełniających magisterskich na kierunku politologia Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Będąc studentką studiów I stopnia realizowała specjalność administracja europejska, obecnie realizuje specjalność stosunki międzynarodowe. Stypendystka programu Erasmus w Berlinie, a także uczestniczka X Międzynarodowej Szkoły Letniej Opole–Berlin–Strasbourg. Uczestniczyła także w zagranicznych seminariach organizowanych przez Europejską Akademię w Berlinie oraz Centre Interinternational de Formation Européenne z siedzibą w Nicei. W roku akademickim 2008/2009 uczestniczyła w projekcie LLP Erasmus Intensive Programme „Social Europe-Sozial Europa” realizowanym przez UAM w Poznaniu, Fachhochschule fuer Verwaltung und Rechtspflege Berlin, Växjö Universitet (Szwecja) oraz Hoogeschool Ghent (Belgia). Od września 2009 roku członek Poznańskiego Ośrodka Myśli Europejskiej. Zainteresowania naukowe związane ze stosunkami polsko-niemieckimi, europejską polityką Niemiec oraz polityką strukturalną Unii Europejskiej.

Ida Musiałkowska – dr nauk ekonomicznych; adiunkt, Katedra Europeistyki Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. Specjalista w zakresie funduszy strukturalnych – m.in. akredytowany trener Krajowego Ośrodka Europejskiego Funduszu Społecznego. Członek zespołów eksperckich: ds. funduszy unijnych przy Rzeczniku Praw Obywatelskich RP; konwersatorium „Prawo i polityka” przy Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej. Zainteresowania badawcze – integracja europejska, procesy integracji regionalnej na świecie; rozwój regionalny, polityka spójności UE.

Dominika Narożna – doktorantka w Zakładzie Systemów Prasowych i Prawa Prasowego na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Współpracuje z TVP S.A. jako reportażystka i felietonistka. Jest także producentem filmowo-telewizyjnym.

Kornela Oblińska – absolwentka Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie oraz Wydziału Prawa i Administracji na Uniwersytecie Wrocławskim. W latach 2004–2005 z ramienia ONZ oraz UE brała udział w misjach pokojowych na terenie byłej Jugosławii (Kosovo, FYROM). Nadzorowała i koordynowała prace Policji w zakresie utworzenia Polskiego Biura SIRENE oraz przystąpienia polskiej Policji do Strefy Schengen. W lipcu br. ukończyła Międzynarodowe Studium Doktoranckie w Instytucie Organizacji i Zarządzania w Przemśle ORGMASZ w Warszawie. Obecnie pełni funkcję Rady Biura Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji.

Katarzyna Parysek – absolwentka Wydziału Prawa i Administracji, kierunku Zarządzanie i Marketing Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Od 10 lat związana z Urzędem Miasta Poznania, z sukcesami organizując różnorodne wydarzenia oraz kampanie promocyjne w ramach miejskich programów PR. W latach 2007–2009 – pełnomocnik Prezydenta ds. Konferencji Klimatycznej i szef Miejskiego Zespołu ds. organizacji Konferencji Klimatycznej. Maj 2009 – do chwili obecnej, szef Biura Kongresów i Spotkań (Poznań Convention Bureau).

Bartłomiej Secler – doktorant w Zakładzie Kultury Politycznej na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM w Poznaniu, członek Polskiego Towarzystwa Komunikacji Społecznej. Przygotowuje rozprawę doktorską nt. myśli Józefa Tischnera. Zainteresowania naukowe dotyczą także funkcjonowania środków społecznego przekazu oraz wybranych aspektów kultury politycznej i integracji europejskiej.

Magdalena Sapala-Gazda – dr nauk ekonomicznych, adiunkt, Katedra Europeistyki Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. Specjalizuje się w tematyce integracji europejskiej, w szczególności w zakresie lobbingu europejskiego, udziału reprezentacji interesów w systemie decyzyjnym UE. Ponadto współpracuje z praktyką gospodarczą i samorządem regionalnym jako specjalista ds. funduszy unijnych.

Joanna Skoczek – dyrektor Departamentu Koordynacji Przygotowań i Obsługi Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, wcześniej wicedyrektor Departamentu Polityki Integracyjnej UKIE odpowiedzialna za obszar współpracy międzyrządowej (JHA, GAERC, rozszerzenie, instytucje UE), politolog, absolwentka Uniwersytetu Jagiellońskiego i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, wykładowca w zakresie instytucji UE, obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, koordynacji polityki europejskiej (UJ, UW, KSAP, PISM), autorka publikacji z tego zakresu. Zadania: koordynacja prac Departamentu, nadzór działań (w tym udział w pracach zespołów opiniująco-doradczych) szczególnie w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi oraz promocji i kultury. Bieżące kontakty z resortami, placówkami dyplomatycznymi, koordynacja i monitoring współpracy z organizacjami pozarządowymi i instytucjami naukowymi w zakresie przygotowań do prezydentury. Monitoring zatrudnienia Polaków w instytucjach UE. Koordynacja kontaktów administracji rządowej z europejskimi instytucjami edukacyjnymi.

Agnieszka Stępińska – dr, adiunkt w Zakładzie Systemów Prasowych i Prawa Prasowego na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu. Swoją pracę naukowo-dydaktyczną prowadzi także na Europejskim Uniwersytecie „Viadrina” we Frankfurcie nad Odrą. W latach 2001–2003 była stypendystką

międzynarodowego programu doktoranckiego „Europa Fellows”. Główne obszary zainteresowań badawczych to: komunikowanie międzynarodowe, międzynarodowy przepływ informacji relacje pomiędzy podmiotami politycznymi a mediami. Aktualnie uczestniczy w kilku międzynarodowych projektach dotyczących badań porównawczych nad zawartością mediów informacyjnych.

Mikołaj J. Tomaszuk – absolwent politologii na WNPiD UAM w Poznaniu specjalizacja: administracja samorządowa i integracja europejska. Doktorant WNPiD UAM w Pracowni Badań nad Integracją Europejską. Członek zarządu Ośrodka Badań i Edukacji Europejskiej, członek grupy konwersatoryjnej „Prawo i polityka Unii Europejskiej”. Główny wykonawca grantów Komisji Europejskiej związanych m.in. z problematyką korupcji w krajach UE, deficytem demokracji w UE, kwestiami polityki społecznej. Zainteresowania naukowe związane z przyszłym kształtem Unii Europejskiej, obywatelskim wymiarem procesu integracji europejskiej, transformacją ustrojową w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Współredaktor książki pt. *Razem w sieci. Obywatele wobec zmian klimatycznych i przyszłości energetycznej Unii Europejskiej*, Poznań 2008. Ostatnio ukazały się: *Polska w procesie transformacji ustrojowej i integracji z Unią Europejską*, w: *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, red. S. Konopacki, Łódź 2009; *Proces ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego w wybranych państwach Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, Poznań 2009. Współzałożyciel Poznańskiego Ośrodka Myśli Europejskiej.

Marek Woźniak – urodził się 5 marca 1960 roku. Jest absolwentem archeologii na Wydziale Historii Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu. Ukończył również Podyplomowe Studium Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Podyplomowe Studium Polityki i Zarządu Lokalnego na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu. W 1998 roku został wybrany do Rady Powiatu Poznańskiego i Zarządu Powiatu Poznańskiego. Od 2002 do października 2005 roku był Wicestarostą Powiatu Poznańskiego. W październiku 2005 roku objął funkcję Marszałka Województwa Wielkopolskiego. Od lutego 2006 roku Członek Komitetu Regionów w Brukseli. Od kwietnia 2008 roku Przewodniczący delegacji polskiej do Komitetu Regionów. Podczas 74. Sesji Plenarnej Komitetu Regionów w Brukseli, 10 kwietnia 2008 roku, wybrany na Wiceprzewodniczącego Komitetu Regionów oraz na stanowisko Członka Prezydium Komitetu Regionów. Po raz drugi wybrany Marszałkiem Województwa Wielkopolskiego (kadencje: 10.2005 r. – 11.2006 r. oraz 11.2006 r. – do chwili obecnej). W październiku 2009 roku Marszałek został członkiem grupy roboczej ds. Bałkanów Zachodnich w ramach Komisji RELEX. Ze względu na kluczowe znaczenie sektora motoryzacyjnego dla Wielkopolski jest również członkiem Intergrupy do Spraw Kryzysu w Przemśle Motoryzacyjnym, która została utworzona w kwietniu 2009 r. w celu przygotowania wspólnych działań skupionych w Komitecie Regionów przedstawicieli regionów dotkniętych kryzysem w branży samochodowej.

Maja Żywioł – dr, absolwentka Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Starszy Specjalista w Departamencie Koordynacji Przygotowań i Obsługi Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. W UKIE zajmuje się przygotowaniem do objęcia przez Polskę prezydencji w Radzie UE, a szczególnie szkoleniami dla korpusu prezydencji.