

Niezależni eksperci – reprezentanci
polskich interesów w Komisji Europejskiej

Marcin Ścigan

XXII Promocja Ryszard Kaczorowski

Warszawa 2011

Spis treści

Executive summary	3
Wstęp.....	4
Znaczenie problemu	4
Proponowane rozwiązania	7
1. Pozostawienie obecnego stanu.....	8
2. Wprowadzenie dwóch ekspertów wiodących dla grupy roboczej Rady	8
3. Zwiększenie efektywności urzędników	10
4. Wzmocnienie stałej współpracy z niezależnymi ekspertami.....	11
Konkluzje i rekomendacje	12
Bibliografia:.....	14

Executive summary

Celem tego raportu jest próba rozwiązania problemu związanego z brakiem współpracy pomiędzy polską administracją a niezależnymi ekspertami w trakcie procesu tworzenia projektu unijnego aktu prawnego w Komisji Europejskiej. Jest on tak istotny, ponieważ na tym poziomie możliwe jest najłatwiejsze i najefektywniejsze wprowadzenie postanowień korzystnych dla państwa. Niestety po sześciu latach członkostwa w Polsce mechanizm taki jeszcze nie istnieje, mimo wielu potencjalnych korzyści mogących z niego płynąć. Wynika to w dużej mierze ze szczegółowości zagadnienia i minimalnej wiedzy na jego temat w społeczeństwie. Współpraca z niezależnymi ekspertami w tym zakresie jest niezbędna, gdyż są oni członkami grup eksperckich KE. Ciała te stanowią zaplecze merytoryczne dla urzędników Komisji i mają mocny wpływ na treść przygotowywanych propozycji.

Poniższa analiza przedstawia cztery możliwe odpowiedzi na istniejący problem: pozostawienie obecnego stanu, wprowadzenie dwóch ekspertów wiodących dla grupy roboczej Rady, zwiększenie efektywności urzędników oraz wzmocnienie stałej współpracy z niezależnymi ekspertami. Różnią się one efektywnością, kosztownością oraz wpływem na grupy interesariuszy - elity polityczne i środowisko ekspertów, w przeciwieństwie do urzędników, korzystają praktycznie na każdym rozwiązaniu.

Mając na uwadze skuteczność działań, ich racjonalność ekonomiczną, a także uwarunkowania polityczne optymalnym rozwiązaniem jest dążenie do zwiększenia efektywności urzędników. Przewiduje ono wprowadzenie szkolenia dla pracowników polskiej administracji uczestniczących w unijnym procesie decyzyjnym oraz wynagradzanie ich premiami motywacyjnymi za osiągnięte wyniki. Działanie to jest stosunkowo proste do realizacji, gdyż jego potencjalne koszty nie są wysokie, a wdrożenie wymaga tylko wydania Zarządzenia lub Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Dodatkowo umożliwia ono stałą ocenę efektywności poszczególnych urzędników oraz całego systemu

Wstęp

Członkostwo w Unii Europejskiej stanowi ogromne wyzwanie dla Polski w wielu sferach. Jednym z najważniejszych zadań państwa jest udział w procesie decyzyjnym UE. Właściwa jego realizacja zapewnia odpowiednią pozycję w ramach struktur europejskich i pozwala na skuteczne reprezentowanie interesu narodowego. Nie może ono się jednak ograniczać tylko do działań w ramach Rady, Rady Europejskiej, Komitetu Stałych Przedstawicieli czy grup roboczych Rady, gdzie najważniejszą rolę odgrywają rządy państw członkowskich. Stanowisko państwa musi być prezentowane na możliwie najwcześniejszym etapie legislacyjnym UE, czyli w Komisji Europejskiej. Najbardziej pożądana jest aktywność państwa w tzw. fazie przedwnioskowej, w której urzędnik unijny przygotowuje projekt rozwiązania prawotwórczego¹. Może to się odbywać poprzez współpracę z niezależnymi ekspertami, którzy uczestniczą w pracach grup eksperckich KE. Niestety w Polsce taka polityka nie jest realizowana.

Wskazane jest więc by Rząd podjął jak najszybciej odpowiednie działania w celu rozwiązania tego problemu. Przyczyni się to do znacznego wzmocnienia głosu w UE, co jest ważne w obliczu zbliżającej się Prezydencji Polski w Unii Europejskiej. Szczegółowe regulacje powinny być opracowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych - głównego aktora w sprawach europejskich.

Znaczenie problemu

Podczas przygotowywania aktu prawnego dla Komisji Europejskiej istotne jest poznanie i uwzględnienie opinii zainteresowanych stron, a także uczestników procesu decyzyjnego. W tym celu powoływane są wyspecjalizowane grupy eksperckie stanowiące zaplecze merytoryczne. Uczestniczą w nich niezależni eksperci, partnerzy społeczni i gospodarcy oraz przedstawiciele administracji państw członkowskich. Ich natura sprawia, że urzędnicy krajowi nie zawsze są uprawnieni do brania udziału w tego typu spotkaniach. Dlatego tak ważne jest, by istniała stała konsultacja na linii ekspert krajowy - administracja². Z założenia powyższe grupy powinny reprezentować niezależne poglądy, a ich opinie są niewiążące dla Komisji. Jednak ograniczenia kadrowa KE i komplikacja wielu sfer, którymi zajmują się pracownicy Komisji

¹ A. Nowak - Far, A. Michoński, *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Warszawa 2004, s. 50-51.

² Por. R. Mieńkowska, *Przygotowanie polskiej administracji do współpracy z Komisją Europejską*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Polska w systemie instytucjonalnym UE - zagadnienia legitymizacyjne*, Warszawa 2007, s.80.

powoduje, że ich znaczenie i rola są duże. Obecnie istnieje 1064 grup eksperckich zajmujących się wieloma szczegółowymi kwestiami³.

Waga lobbingu na tym poziomie jest tak istotna, gdyż jest to stosunkowo najłatwiejszy sposób by wpłynąć na treść przygotowanego aktu prawnego. Większość propozycji przyjętych na poziomie prac w Komisji jest ostatecznie akceptowanych przez Radę i Parlament Europejski. Nie można tego twierdzenia podeprzeć konkretnym wskaźnikiem, ale z obliczeń specjalistów wynika, że może on wynosić nawet 80%⁴. Na słuszność tego założenia wpływa niewątpliwie komplikacja negocjacji poza KE, gdzie w ramach grup roboczych Rady i COREPER-u niezbędna jest jednomyślność do poparcia danej propozycji. Powyższa charakterystyka procesu UE wskazuje na wymóg skutecznego oddziaływania państwa na Komisję. Można więc przypuszczać, że wiele silnych państw europejskich posiada politykę realizacji tego celu⁵. Informacje o tym nie są jednak oficjalnie ujawniane więc niemożliwe jest skorzystanie z dobrych wzorców. Nie istnieje też metoda oceniania skuteczności tego typu działań, gdyż bardzo ciężko określić kto i w którym momencie zaproponował dane rozwiązanie. Korzyści płynące z aktywności państwa w czasie przygotowywania projektu przez KE są jednak bardzo duże i można wskazać ich trzy grupy:

- przyjęcie korzystnych dla państwa aktów prawnych;
- uniknięcie sprawy przed Trybunałem Sprawiedliwości o nieprawidłowe lub nieterminowe wykonanie dyrektywy - wiąże się to z brakiem potencjalnych kar oraz kosztów przeprowadzenia procesów;
- lepsza ochrona praw jednostek wynikających z europejskich aktów prawnych.

W Polsce polityka wpływania na prace Komisji Europejskiej nie istnieje. Potwierdzeniem tego są trzy rodzaje dowodów. Po pierwsze wynika to z jakości udziału polskiej administracji w procesie decyzyjnym UE. Jego złożoność jest stosunkowo nowym doświadczeniem dla polskich urzędników dlatego prowadzą oni głównie politykę reaktywną, tzn. odpowiadają na przedłożone im propozycje. W związku z tym praktycznie nie uczestniczą w procesie przygotowania tzw. dokumentów pozalegisłacyjnych wydawanych przez UE, tylko

³ Rejestr grup eksperckich, w: http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/search_results.cfm, dostęp: listopad 2010 r.

⁴ Zob. R. Hull, *Lobbying Brussels: A view from within*, [w:] S. Mazey, J. Richardson (ed.), *Lobbying in the European Community*, Oxford 1993, s. 83; J. Greenwood, *Reprezentacja interesów w Unii Europejskiej*, Łódź 2005, s. 70.

⁵ Przykładem jest Francja w dziedzinie rolnictwa. Zob. N. Nugent, *The government and politics of the European Union*, Durham 2003, s. 444.

ustosunkowują się do nich przy współpracy z partnerami społecznymi⁶. Pożądane byłoby jednak działanie aktywne, tj. wychodzenie z własnymi propozycjami i przekonywanie do nich innych uczestników procesu decyzyjnego. Na tym polu niezbędna jest współpraca z niezależnymi ekspertami, którzy uczestniczą w opracowywaniu tego typu dokumentów w Komisji Europejskiej. Drugim dowodem jest poziom wykonania dyrektyw w Polsce. W roku 2009 wynosił on 98,20% co jest jednym z najgorszych wskaźników spośród wszystkich państw. Nie wykonaliśmy 30 dyrektyw, podczas gdy najlepsza w zestawieniu Łotwa tylko 12⁷. Problem ten wynika nie tylko z przyczyn politycznych, ale także z błędów negocjacyjnych na etapie przyjmowania prawa⁸. Wreszcie dowodem, chociaż mniej jednoznacznym ze względów opisanych powyżej, jest brak jakichkolwiek wzmianek na ten temat w dokumentach regulujących system koordynacji spraw związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Przewiduje on, że w ramach poszczególnych ministerstw i urzędów centralnych działają eksperci wiodący dla konkretnych grup roboczych Rady. Reprezentują oni Polskę w procesie decyzyjnym UE dopiero po zakończeniu prac nad danym projektem w Komisji Europejskiej. Ograniczają się tylko do działania na tym etapie z dwóch powodów. Po pierwsze, do tego obliguje ich prawo, a po drugie, spraw, którymi się zajmują jest tak wiele, że niemożliwa jest aktywność w innych sferach.

Problem słabej reprezentacji polskich interesów przez krajowych ekspertów w Komisji Europejskiej jest bardzo wąskim zagadnieniem i niewiele osób ma świadomość jego istnienia. Dlatego też można wyróżnić tylko trzy grupy interesariuszy:

- elity polityczne;
- niezależni eksperci;
- urzędnicy uczestniczący w procesie decyzyjnym UE.

Odpowiednie rozwiązanie problemu jest oczywiście bardzo ważne dla polskich elit politycznych, a szczególnie tych które obecnie sprawują władzę. Wpłynie ono na skuteczniejszą walkę o krajowe interesy w ramach Unii Europejskiej, a jednocześnie udowodni, że Polska potrafi wywiązywać się z członkowskich zobowiązań. Obie korzyści wiążą się z prestiżem i możliwością prezentowania się przez Rząd jako aktywnego i skutecznego aktora zarówno w Polsce, jak i w Europie. Przełoży się to oczywiście na większe poparcie społeczne dla partii

⁶ Rozmowa z pracownikami Ministerstwa Spraw Zagranicznych w dniu 16 kwietnia 2010 r., materiał niepublikowany.

⁷ Raport dotyczący postępu Państw Członkowskich w notyfikacji krajowych aktów prawnych implementujących przepisy dyrektyw z dnia 24.11.2009 r, w: http://ec.europa.eu/community_law/docs/docs_directives/mne_country_na_20091124_en.pdf, dostęp: listopad 2010 r.

⁸ Por. R. Zubek, *Polska na szarym końcu*, [w:] „Rzeczpospolita” z dnia 5 listopada 2010 r.

rzządzającej i umożliwi ponowne zwycięstwo w wyborach. Same korzyści odniosą również niezależni eksperci. W każdym z proponowanych rozwiązań zyskują oni na znaczeniu i stają się równymi partnerami dla administracji krajowej. Dzięki temu zdobędą prestiż, ale też i wiele interesujących danych, które będą mogły być wykorzystane w ich dalszej pracy naukowej. Przy tym wszystkim nadal pozostaną niezależni, gdyż nie ma możliwości wiązania ich konkretnymi stanowiskami. Treść, którą wyrażą na forum grupy będzie nadal zależeć od nich samych.

Rozwiązanie problemu przyniesie odmienne skutki dla urzędników. Niezależnie od przyjętego działania zostaną na nich narzucone zadania, które do tej pory nie były w zakresie ich obowiązków. Po wprowadzonych zmianach zaczną zajmować się sprawami, które są przedmiotem prac w Komisji oraz będą utrzymywać bardziej intensywne kontakty z niezależnymi ekspertami. Możliwe też stanie się osiągnięcie konkretnych korzyści dla tej grupy - od nagród finansowych po zyskanie większego znaczenia i prestiżu.

Można stwierdzić, że grupy urzędników i ekspertów są najważniejszymi interesariuszami w tej kwestii. Bez ich pożądanej aktywności osiągnięcie zamierzonego celu nie będzie możliwe. Dlatego podjęte działania powinny być korzystne dla obu grup, gdyż w przeciwnym razie próba rozwiązania problemu nie ma sensu. Musi istnieć chęć współpracy między urzędnikami a ekspertami.

Proponowane rozwiązania

Odpowiedzi na problem braku polskiego głosu w Komisji Europejskiej może być kilka. Ich wspólnym mianownikiem jest jednak potrzeba aktywnej, analitycznej pracy. Polscy urzędnicy muszą działać z pewnym wyprzedzeniem, żeby założony cel mógł być skutecznie realizowany. Dopiero po spełnieniu tego warunku poniższe rozwiązania (z wyłączeniem pierwszego) mogą wpłynąć na skuteczniejszą walkę o interesy Polski w Komisji Europejskiej. Spośród nich na uwagę zasługują następujące działania:

1. pozostawienie obecnego stanu;
2. wprowadzenie dwóch ekspertów wiodących dla grupy roboczej Rady;
3. zwiększenie efektywności urzędników;
4. wzmocnienie stałej współpracy z niezależnymi ekspertami.

1. Pozostawienie obecnego stanu

Możliwą odpowiedzią na opisywany problem jest pozostawienie *status quo*. Przemawia za nią fakt, że w ciągu sześciu lat członkostwa w UE, mimo braku współpracy polskiej administracji z niezależnymi ekspertami z grup eksperckich KE, Polska odnosi ciągle korzyści, a poparcie społeczeństwa dla integracji europejskiej utrzymuje się na wysokim poziomie (86%)⁹. Dodatkowo, problemy z prawidłowym wykonaniem dyrektyw mają również inne państwa. Na podstawie tych danych można powiedzieć, że wszystko jest w porządku i nie ma potrzeby wprowadzania zmian. Istnieje również nadzieja, że urzędnicy samoistnie zmienią swoje podejście do problemu i zintensyfikują kontakty z niezależnymi ekspertami.

Rozwiązanie to ma jednak jedną istotną wadę. Nie uwzględnia ono utraty potencjalnych korzyści, wyszczególnionych we wcześniejszej części raportu, płynących z efektywnego wpływu państwa na prace Komisji Europejskiej. Wskazuje ono również na pewną słabość rządu, który polega wyłącznie na serii nieskoordynowanych działań, w wyniku czego jest w znacznym stopniu pozbawiony wpływu na przebieg tego procesu.

2. Wprowadzenie dwóch ekspertów wiodących dla grupy roboczej Rady

Dla lepszego zrozumienia proponowanego rozwiązania należy wskazać, że w polskim systemie poza ekspertem wiodącym dla danej grupy roboczej, ważną rolę odgrywa także ekspert wiodący dla danej sprawy. Pierwszy z nich odpowiada za zapewnienie właściwego przebiegu prac całej grupy, drugi natomiast jest odpowiedzialny tylko za konkretną sprawę, stanowiącą jedną z wielu materii, którymi zajmuje się cała grupa robocza. Obecnie istnieje 145 takich ciał działających w 10 formacjach Rady¹⁰. Wynika z tego, że w polskiej administracji zatrudnionych jest 145 urzędników, odpowiadających za poszczególne grupy robocze. Ze względu na ilość zadań są oni w stanie zajmować się jedynie koordynacją procesu przygotowania stanowisk na konkretne posiedzenia. W obecnym układzie nie jest możliwe prowadzenie przez nich wcześniejszych prac analitycznych oraz kontaktowanie się w tym celu z niezależnymi ekspertami.

Odpowiedzią na ten problem byłoby zatrudnienie kolejnych 145 urzędników na stanowisku co najmniej głównego specjalisty, którzy zajmowałiby się daną grupą roboczą

⁹ Sondaż CBOS, w: <http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/artukul/po-sześciu-latach-nie-sabnie-spoeczne-poparcie-dla-obecnoci-polski-w-unii-europejskiej-001799>, dostęp: listopad 2010 r.

¹⁰ Wykaz grup roboczych Rady UE, w: <http://polskawue.gov.pl/Wykaz,grup,roboczych,Rady,UE,224.html>, dostęp: listopad 2010 r.

wspólnie z jej ekspertem wiodącym. Niezbędne byłoby jednak rozróżnienie obowiązków. Dotychczasowy urzędnik nadal koncentrowałby się na sprawach grupy roboczej na poziomie Rady. Natomiast nowy pracownik skupiłby się jedynie na pracach Komisji Europejskiej.

Odpowiadałby za:

- śledzenie planów legislacyjnych Komisji Europejskiej;
- prace analityczne w sprawach danej grupy roboczej;
- stały kontakt z niezależnymi ekspertami, którzy uczestniczą w pracach grup eksperckich KE.

Proponowane działanie pozwoliłoby na wczesną identyfikację polskich interesów w danej sprawie. Zapewniłoby też niezbędny czas na ustosunkowanie się do proponowanych rozwiązań. Nowy ekspert wiodący miałby także większą możliwość kontaktu z uczestnikami grup eksperckich KE. Dzięki stosunkowo wąskiemu zakresowi obowiązków i zapewnieniu odpowiedniego czasu na utrzymywanie stałych relacji z ekspertami w swojej dziedzinie, będzie on mógł skuteczniej wpływać na ich stanowisko. Warto podkreślić jednak, że nie może być to działanie z pozycji siły. Proces perswazji powinien odbywać się poprzez pokazanie jak największej ilości zalet korzystnego dla Polski rozwiązania.

Koszt proponowanego działania jest stosunkowo wysoki. Przyjmując średnie wynagrodzenie nowego pracownika 7 000 zł brutto, koszt ten wyniósłby około 12,2 mln zł rocznie. Przy doliczeniu pozostałych obciążeń pracodawcy (premie, elementy zabezpieczenia społecznego, urządzenie miejsca pracy), roczny koszt może wynieść ok. 20 mln zł. Wydaje się, że jest to najefektywniejsze rozwiązanie problemu, ale mogą pojawić się duże problemy z jego realizacją. Najważniejszą przeszkodą jest deficyt budżetowy. Obecnie Rząd dąży do obniżania kosztów działania administracji, a proponowane działanie wymusiłoby ich zwiększenie. Na pewno nie zyskałoby to poparcia opinii społecznej, gdyż niemożliwe jest konkretne wyliczenie korzyści płynących z proponowanego rozwiązania, co ma istotne znaczenie przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi. Mimo wszystko jest to koszt stosunkowo niewielki w porównaniu z potencjalnymi profitami. Drugą przeszkodą jest potrzeba wprowadzenia zmian legislacyjnych do systemu koordynacji spraw związanych z członkostwem RP w UE. Ze względu na fakt, iż od stycznia 2010 r. funkcjonuje nowy system, wprowadzenie kolejnych modyfikacji w tak krótkim okresie byłoby przyznaniem się do nieefektywnego przeprowadzenia poprzedniej reformy.

3. Zwiększenie efektywności urzędników

Działania w tym kierunku należałoby podzielić na dwa etapy. Po pierwsze niezbędne byłoby przeprowadzenie szkoleń dla wszystkich uczestników procesu decyzyjnego: ekspertów wiodących dla grup roboczych, ekspertów wiodących dla danej sprawy, ekspertów współpracujących. Powinno ono dotyczyć roli prac w ramach Komisji Europejskiej w opracowaniu ostatecznej wersji unijnego aktu prawnego. Wiedza, którą dotychczas posiadają dotyczy raczej ogólnych kwestii, ze szczególnym uwzględnieniem działań na poziomie Rady, czyli w ramach grup roboczych, COREPER oraz na posiedzeniu ministrów. Powinni oni jednak nabyć świadomość, że większa część danego aktu prawnego jest opracowana na poziomie KE przy dużej roli jej grup eksperckich i to na tym etapie możliwe jest najłatwiejsze przeforsowanie korzystnych dla państwa propozycji. Drugim działaniem powinno być wprowadzenie czynnika motywacyjnego dla tych pracowników, którzy próbują współpracować z niezależnymi ekspertami w tej kwestii i robią to na tyle efektywnie, że w propozycjach aktów prawnych przedstawianych przez Komisję znajdują się postanowienia korzystne dla Polski. Kontakty te nawiązywaliby eksperci wiodący dla danej sprawy, gdyż skupiają się oni na konkretnej materii i w związku z tym powinni mieć rozeznanie w środowisku eksperckim w określonej dziedzinie. Osobą oceniającą efektywność ich działań i rekomendującą przyznanie premii motywacyjnej byłiby eksperci wiodący danej grupy roboczej. Przy rozpoczęciu prac w ramach grupy roboczej nad danym aktem wiedzieliby już w jakim stopniu dany projekt odzwierciedla polskie interesy. Dzięki temu premie motywacyjne byłyby wypłacane na podstawie obiektywnych przesłanek.

Proponowane działanie objęłoby dużą grupę urzędników. Ciężko podać ich konkretną liczbę, ale na pewno oscyluje ona w granicach 2 tys.¹¹. W związku z tym sam koszt szkoleń wyniósłby około 2 mln zł¹². Warto podkreślić, że jest to jednak jednorazowy wydatek - raz nabyta wiedza będzie wykorzystywana przez wiele lat. Niezwykle trudnym wyzwaniem jest oszacowanie kosztów premii motywacyjnych, gdyż niewiadomą jest jak dużej liczbie urzędników będzie ona przysługiwała. Pewnym jest natomiast, że jeśli zaproponowane działanie ma przynieść jakiegokolwiek rezultaty, niezbędne jest by premia była na tyle atrakcyjna, by motywowała urzędników do efektywnej pracy. Jedną z propozycji jest ustanowienie jej na

¹¹ Tytuł użytkowników ma system EWD-P, który umożliwi polskiej administracji pracę nad wszystkimi dokumentami w ramach procesu decyzyjnego UE. Zob. *Rozmowa z...*

¹² Zakłada się, że szkolenie byłoby realizowane przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej i jego jednostkowy koszt wyniósłby 1000 zł.

poziomie dwukrotności dodatku (I stopnia) służby cywilnej za mianowanie, czyli ok. 1700 zł¹³. Na potrzeby tej analizy można założyć, że premie będą przyznawane kwartalnie i w każdym z tych okresów otrzyma je tylko 25% urzędników. W takim wypadku koszt wynosiłby ok. 3,4 mln zł rocznie.

Działanie to byłoby stosunkowo proste do realizacji, gdyż jego potencjalne koszty nie są wysokie, a wdrożenie wymaga tylko porozumienia na forum rządu, które mogłoby być wyrażone w Zarządzeniu lub Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów. Możliwa jest również redukcja planowanych kosztów, gdyż szkolenia i premie mogą być sfinansowane z obecnie dostępnych środków poszczególnych jednostek. Wadą jest jednak niższa efektywność od proponowanego wcześniej rozwiązania. Wynika to z faktu, że tylko niektórzy urzędnicy będą starali się skuteczniej współpracować z niezależnymi ekspertami. Doprowadzi to do sytuacji, gdzie lepsza realizacja interesu polskiego będzie uzależniona od zaangażowania poszczególnych urzędników. Mimo powyższego kontrargumentu jest to dobre rozwiązanie, gdyż mamy pewność, że reprezentacja polskich interesów w Komisji Europejskiej będzie efektywniejsza niż obecnie.

4. Wzmocnienie stałej współpracy z niezależnymi ekspertami

Rozwiązanie to jest zdecydowanie bardziej rozwinięte niż poprzednie, gdyż zakłada współpracę nie tylko na poziomie Komisji Europejskiej. Jest ono propozycją szerszego kontaktu z niezależnymi ośrodkami eksperckimi. Obecnie administracja praktycznie nie komunikuje się z tzw. trzecim sektorem. To działanie narzuciłoby obowiązek takiej aktywności. Jej celem byłoby informowanie środowiska naukowego o stosunku państwa do określonych dziedzin i planowanych działaniach. W ten sposób niezależni eksperci mieliby możliwość wcześniejszego poznania opinii Polski na temat materii, o której będzie mowa w ramach grup eksperckich. Ta komunikacja może odbywać się na kilka sposobów, czy to w postaci cyklicznych spotkań na linii urzędnik - eksperci, czy też wydawania krótkich biuletynów, newsletterów, analiz itp. Dzięki temu ekspert zasiadający w grupie eksperckiej KE będzie miał świadomość ogólnego stosunku Polski do danej sprawy i będzie mógł, jeśli uzna to za słuszne, prezentować stanowisko korzystne dla Polski.

¹³ Na podstawie Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej za 1 stopień służbowy przysługuje 0,47 kwoty bazowej (w roku 2010 wynosi ona 1800 zł). Stąd $0,47 \cdot 1800 = 847$ zł.

Realizacja tej propozycji może być niezwykle trudna, gdyż wymagałaby zmiany nastawienia ogromnej większości urzędników do środowiska eksperckiego. Niezależny ekspert musi czuć, że jest partnerem dla administracji i istnieje chęć współpracy. Tylko w takim przypadku zada sobie trud poznania polskiego stosunku do określonej sprawy i zaprezentowania go w czasie obrad grup eksperckich KE. Niezbędne jest również zwiększenie wydajności pracy polskiej administracji, tak by urzędnicy działający do tej pory reaktywnie byli w stanie i mieli chęć działania aktywnego, z wyprzedzeniem. W związku z powyższym wydaje się, że rozwiązanie to byłoby bardzo trudne do wdrożenia. Spowodowałoby ono z pewnością opór całej kadry urzędniczej, w związku z czym wymagałoby trudnej do oszacowania kwoty na zatrudnienie nowych pracowników oraz premie dla pozostałych.

Konkluzje i rekomendacje

Wzmocnienie współpracy między polską administracją a niezależnymi ekspertami przy pracach na poziomie Komisji Europejskiej jest niezbędne do wzmocnienia polskiej pozycji w ramach Unii Europejskiej. Wynika to z faktu, że to właśnie na tym poziomie najłatwiejsze jest wprowadzenie korzystnych dla państwa postanowień w projektowanym akcie prawnym. Działanie to wpłynie na skuteczniejszą walkę o krajowe interesy w ramach Unii Europejskiej, a jednocześnie udowodni, że Polska potrafi wywiązywać się z członkowskich zobowiązań.

Można mieć wrażenie, że polskie władze nie zauważają tego problemu, gdyż mimo przeprowadzenia reformy systemu koordynacji spraw związanych z członkostwem RP w UE, nie wprowadzono ani jednego postanowienia wskazującego na potrzebę tego typu współpracy. Polska skupia się na uczestnictwie w procesie decyzyjnym tylko na poziomie Rady, co jest działaniem błędnym.

Rozwiązanie opisywanego problemu może przynieść państwu wiele korzyści, jednak oszacowanie ich wartości jest praktycznie niemożliwe. Pewnym jest, że są one wyższe od potencjalnych kosztów proponowanych rozwiązań. Można wskazać ich trzy grupy:

- przyjęcie korzystnych dla państwa aktów prawnych;
- uniknięcie sprawy przed Trybunałem Sprawiedliwości o nieprawidłowe lub nieterminowe wykonanie dyrektywy - wiąże się to z brakiem potencjalnych kar oraz kosztów przeprowadzenia procesów;
- lepsza ochrona praw jednostek wynikających z europejskich aktów prawnych.

Niezależnie od wyboru konkretnego rozwiązania niezbędna jest aktywna, analityczna praca. Polscy urzędnicy muszą działać z pewnym wyprzedzeniem, żeby założony cel mógł być skutecznie realizowany. Wymagana jest również zmiana nastawienia do środowiska eksperckiego. Musi ono odczuwać, że jest traktowane partnersko, a nie z pozycji siły. Tylko w takiej sytuacji niezależny ekspert będzie chciał prezentować stanowisko korzystne dla Polski.

Mając na uwadze skuteczność działań, ich racjonalność ekonomiczną, a także uwarunkowania polityczne rekomenduje się wprowadzenie rozwiązania dążącego do zwiększenia efektywności urzędników. Przewiduje ono przeprowadzenie obowiązkowego szkolenia dla pracowników polskiej administracji uczestniczących w unijnym procesie decyzyjnym oraz wynagradzanie ich premiami motywacyjnymi za osiągnięte wyniki. Działanie to jest stosunkowo proste do realizacji. Jego potencjalne koszty nie są wysokie, a wdrożenie wymaga tylko wydania Zarządzenia lub Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Dodatkowo możliwa jest także redukcja planowanych kosztów, gdyż szkolenia i premie można wypłacać z dostępnych obecnie środków w budżetach poszczególnych jednostek.

Wadą rekomendowanego rozwiązania jest niższa efektywność, w porównaniu z propozycją nr 2 (Wprowadzenie dwóch ekspertów wiodących dla grupy roboczej Rady). Jednak ze względu na obecne uwarunkowania gospodarcze i polityczne zwiększenie zatrudnienia w administracji jest niemożliwe. Być może za kilka lat nadarzy się taka sposobność, jednakże waga problemu wymaga natychmiastowego działania.

Dla prawidłowej realizacji proponowanego rozwiązania niezbędne jest jak najszybsze przeprowadzenie szkoleń dla urzędników oraz zarezerwowanie odpowiednich środków na premie motywacyjne w budżetach odpowiednich ministerstw i urzędów centralnych na rok 2011. Ze względu na dużą ilość urzędników objętych tym programem można przyjąć, że proponowany system będzie w pełni funkcjonował od drugiej połowy 2011 r.

Niewątpliwą zaletą proponowanego działania jest możliwość stałej oceny efektywności poszczególnych urzędników oraz całego systemu. Dokonywaliby tego eksperci wiodący dla danej grupy roboczej na podstawie własnej oceny na ile dany projekt odzwierciedla polskie interesy. Stanowiłoby to obiektywną przesłankę do przyznawania premii motywacyjnych. Dzięki takiej konstrukcji możliwe będzie także cykliczne prowadzenie ewaluacji.

Bibliografia:

I. Akty prawne

1. *Ustawa o z dnia 27 sierpnia 2009r. o Komitecie do Spraw Europejskich*, Dz. U. nr 161, poz. 1277.
2. *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej*, Dz. U. nr 211, poz. 1630.

II. Inne dokumenty

1. *System koordynacji polityki europejskiej w okresie poprzedzającym członkostwo Polski w Unii Europejskiej, przyjęty przez Radę Ministrów 4 marca 2003 r.*, Monitor Integracji Europejskiej z 2004, nr 73, s. 53-77.

III. Druki zwarte (książki)

1. *5 lat Polski w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009.
2. Ambroziak A., M. Mielecka, K. Ostrzyniewska, I. Woicka (red.), *Proces decyzyjny UE. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.
3. Greenwood J., *Reprezentacja interesów w Unii Europejskiej*, Instytut Europejski, Łódź 2005.
4. Nowak - Far A., A. Michoński, *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
5. Nugent N., *The government and politics of the European Union*, Duke University Press, Durham 2003.

IV. Artykuły i opracowania

1. Hull R., *Lobbying Brussels: A view from within*, [w:] S. Mazey, J. Richardson (ed.), *Lobbying in the European Community*, Oxford 1993, s. 82 - 94.
2. Jakubek J. K., *Politycy i urzędnicy w koordynowaniu krajowej polityki europejskiej*, Kontrola Państwowa 2008, nr 6 (323), s. 114-135.

3. Mieñkowska R., *Przygotowanie polskiej administracji do współpracy z Komisją Europejską*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Polska w systemie instytucjonalnym UE - zagadnienia legitymizacyjne*, ASPRA-JR, Warszawa 2007, s 75 - 110.
4. Zubek R., *Polska na szarym końcu*, [w:] „Rzeczpospolita” z dnia 5 listopada 2010 r.

V. Materiały niepublikowane

1. *Rozmowa z pracownikami Ministerstwa Spraw Zagranicznych w dniu 16 kwietnia 2010 r.*, materiał niepublikowany.

VI. Strony internetowe

1. www.ec.europa.eu - strona internetowa Komisji Europejskiej
2. www.euractiv.pl - strona internetowa EurActiv
3. www.polskawue.gov.pl - strona Komitetu do Spraw Europejskich