

Prezydencja Unii
Europejskiej -
- przygotowania Polski
do sprawowania
przewodnictwa w Radzie
Unii Europejskiej
- prace słuchaczy KSAP
XX Promocji Józef Piłsudski



KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

**Prezydencja Unii Europejskiej
- przygotowania Polski do sprawowania
przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej**

- zbiór prac analitycznych i studiów przypadku
opracowanych przez Słuchaczy KSAP
w oparciu o badania własne, pogłębione wywiadami w trakcie wizyt studyjnych
zorganizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki,
współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego

Redakcja merytoryczna
dr hab. Jacek Czaputowicz

Warszawa 2010

Opracowanie graficzne i skład:
Bogusław Spurgjasz

ISBN 978-83-61713-09-8

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie

Printed in Poland by
KONTRAST
ul. Skaryszewska 12
03-802 Warszawa
(22) 818 27 14 w. 405; 0-601 912 821
e-mail: kontrast@ekspert.net.pl

Spis treści

<i>dr hab. Jacek Czaputowicz</i>	
WSTĘP	5
<i>Bartosz Arabik, Maciej Banaś, Mariusz Bartosewicz, Marek Kopala, Tomasz Kulicki, Kamil Obłodecki, Katarzyna Pilch, Katarzyna Słoniewicz</i>	
PREZYDENCJA JAKO PRZESŁANKA RACJONALIZACJI PODZIAŁU ZADAŃ I DOSKONALENIA KADR	13
Model racjonalizacji podziału zadań w perspektywie objęcia prezydencji w Radzie UE - w kontekście sprawowania przewodnictwa w Radzie UE przez Szwecję i Belgię	39
<i>European Fast Stream</i> - brytyjski system kształcenia kadr europejskich	60
<i>Jan Kosiński, Joanna Lalak, Michał Lisiecki, Ewelina Partyka, Michał Wróblewski, Sebastian Zawadzki</i>	
PREZYDENCJA UNII EUROPEJSKIEJ - PRZYGOTOWANIA POLSKI DO SPRAWOWANIA PRZEWODNICTWA W RADZIE UE. ASPEKTY ORGANIZACYJNE 1990-2009	77
Miejsce polityki europejskiej w systemie instytucjonalnym Wielkiej Brytanii	115
Prezydencja Królestwa Szwecji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2009 r. - praktyki organizacyjne	130

*Mariusz Kamil Berent, Jarosław Jasnowski,
Piotr Karkosa, Michał Ireneusz Minalto, Paweł Nurzyński,
Maria Pawłowska, Krzysztof Strojny, Iwona Szelewa-Krzysztoń*

WYBÓR PRIORYTETÓW POLSKIEJ PREZYDENCJI	145
Wielka Brytania wobec strategii lizbońskiej	160
Strategia lizbońska (Europa 2020) w obliczu nowej perspektywy finansowej	174

*Ewa Gajduszewska, Tomasz Iwanicki, Kamil Kazimierczuk,
Arkadiusz Toś, Tomasz Tyc, Mateusz Wrotecki, Piotr Zasieczny*

CZY EUROPIE POTRZEBNY JEST WSPÓLNY MODEL GOSPODARCZY (KAPITALIZMU)? . .	187
Czy Europie potrzebny jest wspólny model gospodarczy (kapitalizmu) - model kontynentalny . . .	209
Czy Europie potrzebny jest wspólny model gospodarczy (kapitalizmu) - model północny	222

*Katarzyna Dumala, Bartłomiej Karolczyk,
Paweł Michniewicz, Jarosław Mielnik, Piotr Sprzączak,
Kamil Surowiec, Mateusz Sztobryn, Magdalena Trudzik*

PUBLIC RELATIONS POLSKIEJ PREZYDENCJI	239
Strategia komunikacji Departamentu Rozwoju Międzynarodowego Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	264
Doświadczenia rządu Królestwa Szwecji przy tworzeniu strategii komunikacyjnej prezydencji Unii Europejskiej	275

Wstęp

dr hab. Jacek Czaputowicz

Objęcie przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. stanowi okazję do umocnienia pozycji naszego kraju oraz zdobycia doświadczeń z funkcjonowania w ramach instytucji unijnych. Państwo przygotowujące się do sprawowania prezydencji podejmuje działania o charakterze politycznym (wyznaczanie priorytetów i kierunków przewodnictwa) oraz typowo organizacyjne (budżet, logistyka, informacja i promocja, zarządzanie zasobami ludzkimi). Realizacja celów, priorytetów i zadań prezydencji stanowi dla polskiej administracji poważne wyzwanie. Wymaga dużego nakładu działań oraz ścisłej i skoordynowanej współpracy administracji rządowej, samorządowej, organizacji pozarządowych, a także podmiotów gospodarczych. Współpraca taka dotyczy całego spektrum zagadnień: zarówno merytorycznych, kadrowych, kulturalno-promocyjnych, jak i organizacyjno-logistycznych.

Sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej niesie dla naszej administracji wiele wyzwań i zarazem szans. Przede wszystkim może się przyczynić do kreowania pozytywnego wizerunku Polski na arenie międzynarodowej jako państwa silnego, skutecznego i odpowiedzialnego, zdolnego do pełnienia roli lidera. Prezydencja daje nam także możliwość wpływania na realizowaną politykę i jej ukierunkowania na kwestie uznawane przez nasz kraj za kluczowe dla przyszłości Unii. Dzięki sprawowaniu prezydencji istnieje możliwość przedstawienia polskich priorytetów na forum Europy oraz zwrócenia uwagi na istotne zagadnienia i obszary. Prezydencja może przyczynić się również do zwiększenia wpływu naszego kraju na decyzje podejmowane w Unii Europejskiej. Polska jako państwo - pierwsze i największe - występując w trio z Danią i Cyprzem, ma szanse odgrywać istotną rolę także po roku 2011. Podczas prezydencji Danii i Cypru

będzie brać udział w koordynowaniu działań w państwach trzecich, ze względu na dysponowanie największą służbą dyplomatyczną. Będzie mogła także prowadzić niektóre grupy robocze w czasie prezydencji Cypru.

Kalendarz prac Unii Europejskiej przewiduje między innymi nową perspektywę finansowania na lata 2014–2020. Realizowane przez Polskę priorytety powinny spełniać kryterium atrakcyjności (*desirability*), zgodne z interesem narodowym, ale przedstawione jako działanie w interesie Unii Europejskiej, i kryterium prawdopodobieństwa zrealizowania postawionych celów – realizowalności (*feasibility*). Przy realizacji priorytetów Polska musi pozostać „bezzstronnym mediatorem”.

Oczekiwania wobec prezydencji Polski dotyczą szerokiego zakresu spraw. Jedną z ważniejszych jest kontynuacja Partnerstwa Wschodniego, które zostało zainicjowane w Pradze 7 maja 2009 r. przez Polskę i Szwecję. Nasz kraj powinien tak zainicjować prace Rady, by w II połowie 2010 r. przejść do drugiej, właściwej fazy Partnerstwa. Polska zaprezentuje jego nowe cele oraz wskaże drogę przezwyciężenia impasu we współpracy z państwami Europy Wschodniej: Ukrainą, Białorusią, Mołdawią, Gruzją i z Azerbejdżanem.

Polska prezydencja może również doprowadzić do usystematyzowania działań Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego. Główne cele w tym zakresie to stworzenie otwartej i sprawnej infrastruktury przesyłu surowców energetycznych. Konieczne jest także wskazanie źródeł finansowania i wypracowanie kompromisów. Niezbędne jest uzupełnienie systemu przesyłowego oraz stworzenie przejrzystego kryterium kwalifikowania projektów infrastrukturalnych do finansowania. W sytuacji kryzysu energetycznego niezbędne jest stworzenie solidarnościowego obowiązku magazynowania rezerw.

Ważną kwestią w agendzie unijnej w 2011 i 2012 r., a więc dyskusowaną podczas polskiej prezydencji, będą prace nad nową perspektywą finansową. Przyszłe ramy finansowe Komisja Europejska planuje opublikować na początku 2011 r. Dobra współpraca w zakresie negocjacji ram finansowych to zadanie dla całego tria, które będzie oceniane właśnie z tej perspektywy. Nie bez znaczenia jest fakt, że państwa, które obejmują prezydencję w drugim półroczu, mają 4,5 miesiąca na zrealizowanie swoich zamierzeń.

Największym zagrożeniem z kolei będą wybory parlamentarne, planowane na jesień 2011 r. Pojawi się duża pokusa wykorzystywania prezydencji dla celów wyborczych, promocji rządu, a nie realizacji interesów kraju.

Obok trudno przewidywalnej sfery politycznej wyzwaniem staje się odpowiednie przygotowanie administracji i jej dalsza modernizacja. Konieczne jest przeprowadzenie szkoleń podnoszących poziom merytoryczny urzędników, zwłaszcza wiedzę z zagadnień międzynarodowych, prawa Unii Europejskiej, umiejętności współpracy w grupie, znajomości języka angielskiego i francuskiego. Prezydencja będzie również swoistym testem dla urzędników, z tego też względu konieczne jest wzmocnienie kadrowe, zaangażowanie młodych ludzi z doświadczeniem.

Istotną rolę w przygotowaniu polskiej kadry do sprawowania prezydencji spełnia Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, która główny nacisk kładzie na szkolenia z procedur, instytucji oraz prawa Unii Europejskiej. Przeszkoliła 1200 osób z tzw. korpusu prezydencji na pięciodniowych kursach z porządku prawnego i instytucjonalnego oraz procesu decyzyjnego UE. Wydane publikacje zawierają analizy podstawowych zasad ustrojowych Unii Europejskiej (m.in. zasady przystąpienia do UE i wystąpienia, podział kompetencji między instytucje unijne a państwa członkowskie, zasady pomocniczości, proporcjonalności i niedyskryminacji) oraz podstawowe dokumenty organizacyjne Unii Europejskiej, w języku polskim i angielskim. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej będzie organizatorem spotkania Sieci Szkół i Instytutów Administracji Publicznej (DISPA).

Jedną z form aktywności KSAP w dziedzinie przygotowania naszej administracji do prezydencji były warsztaty problemowe XX Promocji *Józef Piłsudski*. Cel warsztatów to z jednej strony zapoznanie słuchaczy z całym kontekstem związanym z prezydencją, a z drugiej opracowanie raportów, które poszerzają wiedzę administracji na temat sprawowania przewodnictwa w Radzie UE.

Słuchacze Krajowej Szkoły Administracji Publicznej XX Promocji *Józef Piłsudski* podzieleni na kilkuosobowe grupy przez kilka miesięcy analizowali wybrany temat związany ze sprawowaniem polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej oraz konfrontowali polskie realia z doświadczeniami międzynarodowymi. Dzięki wizytom studyjnym w Londynie i Brukseli ich raporty analityczne zostały wzbogacone oraz poszerzone o przedstawiające doświadczenia innych państw studia przypadku.

Zbiór otwiera raport poświęcony racjonalizacji podziału zadań i doskonalenia kadr w związku z przygotowaniem Polski do sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. W raporcie poruszone zostały dwa obszary przygotowań - racjonalizacja podziału zadań oraz doskonalenie kadr administracji publicznej. W towarzyszących studiach przypadku przedstawione są praktyki innych państw członkowskich. Pierwsze studium zawiera specyfikę rozwiązań przyjętych przez Szwecję i Belgię. Auto-

ryzy podkreślili dobre przygotowanie w obu państwach wynikające z doświadczeń poprzednich prezydencji oraz ze sprawnej koordynacji działań administracji publicznej. Tematem drugiego studium przypadku jest brytyjski program szkolenia urzędników na stanowiska europejskie - *European Fast Stream*. Program ten funkcjonuje w ramach szerszego projektu *Fast Stream*, który powstał po II wojnie światowej w celu kształcenia na wysokim poziomie brytyjskiej administracji i obecnie zyskuje popularność także w innych krajach, m.in. w Słowenii.

Kolejny raport analizuje aspekty organizacyjne przygotowań polskiej administracji do przejścia przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Przedmiotem rozważań są zmiany instytucjonalne, w tym powstanie nowych urzędów czy stanowisk w celu sprawnego przygotowania Polski do prezydencji, logistyka oraz budżet. We wnioskach autorzy wykraczają poza problematykę prezydencji, wskazując na możliwość wykorzystania pozytywnych doświadczeń, przeprowadzonych zmian infrastrukturalnych i doskonalenia kadr dla dalszego rozwoju sektora publicznego, podniesienia jego atrakcyjności i poprawy wizerunku. Pierwsze towarzyszące raportowi studium przypadku poświęcone jest rozwiązaniom instytucjonalno-organizacyjnym i sposobowi prowadzenia polityki europejskiej w systemie instytucjonalnym Wielkiej Brytanii. W drugim autorzy analizują proces przygotowań do sprawowania prezydencji przez Królestwo Szwecji.

W następnych dwóch opracowaniach dominują kwestie związane z wyborem priorytetów i zagadnień w dyskusji i debacie europejskiej, której Polska będzie patronować podczas prezydencji. Pierwszy raport koncentruje się na odpowiedzi na pytanie, czy celowe i możliwe jest wypracowanie wspólnego modelu gospodarczego dla państw członkowskich Unii Europejskiej. W dwóch studiach przypadku wykonanych na potrzeby opracowania przeanalizowano najważniejsze cechy dwóch dominujących w Unii Europejskiej modeli gospodarczych: kontynentalnego oraz północnego (w wariacie anglosaskim i nordyckim).

Drugi raport stanowi próbę wskazania obszarów merytorycznych dla priorytetów polskiej prezydencji, która odbędzie się na nowych, określonych przez traktat lizboński, warunkach prawnych i organizacyjnych. W pracy analitycznej autorzy przedstawili zagadnienia wynikające z już przyjętego kalendarza (ze szczególnym uwzględnieniem nowej perspektywy finansowej), jak również próby wskazania obszarów wyróżniających polską prezydencję - Partnerstwo Wschodnie, bezpieczeństwo energetyczne. Pierwsze studium przypadku dotyczy kształtowania się oraz implementacji strategii lizbońskiej z perspektywy Wielkiej Brytanii z odniesieniem do aktualnych wyzwań zawartych w strategii post-2010. Drugie studium, „Strategia lizbońska (Europa 2020) w obliczu nowej perspektywy

finansowej”, stawia sobie za cel określenie kontynuacji procesu strategii lizbońskiej wraz z negocjacjami nowej perspektywy finansowej, jakie czekają Polskę w okresie przygotowania i przeprowadzania prezydencji.

Raport ostatni poświęcony jest ocenie stopnia gotowości Polski do prezydencji pod kątem public relations (PR). Autorzy śledzą przygotowania i przedstawiają plan działań podczas prezydencji, które pozwolą „wyprofilować” wizerunek Polski w innych państwach członkowskich UE. Zdaniem autorów prezydencja upowszechni także wiedzę o UE i dzięki temu Unia przybliży się do obywateli. W pierwszym studium przypadku omówiono strategię komunikacji Departamentu Rozwoju Międzynarodowego Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. W sferze organizacyjnej zwrócono uwagę na powszechne wykorzystywanie w bieżącej działalności elastycznych multidyscyplinarnych struktur – zespołów zadaniowych powołanych do realizacji skonkretyzowanych przedsięwzięć. Drugie studium ukazuje doświadczenia rządu Królestwa Szwecji przy tworzeniu strategii komunikacyjnej, tym bardziej cenne, że dotyczą prezydencji, która udowodniła swoją fachowość i profesjonalizm w dziedzinie promocji i w przekazie informacyjnym.

Wyrażam nadzieję, że niniejsza publikacja słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej Promocji *Józef Piłsudski* przyczyni się do nowego spojrzenia na aktualną kondycję i stan funkcjonowania Unii Europejskiej oraz otwarcia dyskusji i postawienia po raz kolejny pytań: jaka jest Unia w naszej wizji, czy w warunkach kryzysu Europa jest solidarna, jak powinny wyglądać: przyszła polityka spójności, kwestia Europy bez barier, rozwiązanie problemu migracji i innych istotnych dla utrwalania jedności i zarazem różnorodności państw członkowskich Unii Europejskiej?

Prezydencja jako przesłanka racjonalizacji podziału zadań i doskonalenia kadr

Bartosz Arabik, Maciej Banaś, Mariusz Bartosewicz,
Marek Kopala, Tomasz Kulicki, Kamil Obłodecki,
Katarzyna Pilch, Katarzyna Słoniewicz

Opiekun grupy: Joanna Skoczek

Prezydencja jako przesłanka racjonalizacji podziału zadań i doskonalenia kadr

Wprowadzenie

Objęcie przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. stanowi okazję do wzmocnienia pozycji naszego kraju wśród państw członkowskich oraz do zdobycia doświadczeń i wiedzy, niezbędnych dla umacniania i usprawniania współpracy Polski z instytucjami unijnymi. Proces przygotowań do objęcia prezydencji powinien koncentrować się na działaniach o charakterze politycznym (wyznaczanie priorytetów i kierunków polskiego przewodnictwa) oraz na przygotowaniach typowo organizacyjnych (budżet, logistyka, informacja i promocja, zarządzanie zasobami ludzkimi).

W niniejszym raporcie omówione zostały dwa obszary przygotowań - racjonalizacja podziału zadań oraz doskonalenie kadr administracji publicznej. Obok doświadczeń krajowych przedstawiono praktyki innych państw członkowskich w procesie przygotowań do objęcia prezydencji - Belgii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Słowenii oraz Czech. W końcowej części raportu przedstawione zostały ogólne wnioski oraz rekomendacje dla polskiej administracji rządowej.

Czym jest prezydencja?

Polska obejmie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2011 r. jako czwarte z państw, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r. na mocy podpisanego w Atenach traktatu akcesyjnego. Nasz kraj będzie sprawował prezydencję jako pierwszy w ramach trio z Królestwem

Danii i Republiką Cypryjską. Na mocy zmian spowodowanych wejściem w życie traktatu z Lizbony prezydencja jest prowadzona łącznie w grupie trzech państw, co, zgodnie z założeniem, ma się przyczynić do wydłużenia wpływu na prezydencję poza półroczny okres pełnienia tej funkcji. W ramach prezydencji grupowej „trzy państwa członkowskie (trio) przez okres 18 miesięcy sprawują Przewodnictwo na podstawie wspólnego programu i udzielają sobie wsparcia”.¹ Wprowadzone traktatem z Lizbony zmiany mają zagwarantować ściślejszą niż dotychczas współpracę państw partnerskich w okresie 18 miesięcy. Dzieje się tak, gdyż traktat wskazuje, że na podstawie wspólnego programu pozostali członkowie trio mają wspierać państwo przewodniczące we wszystkich jego obowiązkach.

Czym jest prezydencja dla Polski?

Przewodnictwo w Unii Europejskiej uznawane jest za duże wyzwanie i jednocześnie ogromną szansę dla Polski. Postrzega się je przede wszystkim jako okazję do wzmocnienia pozycji naszego kraju wśród państw członkowskich oraz do zdobycia niezbędnych doświadczeń i wiedzy dla umacniania i usprawniania współpracy Polski z instytucjami unijnymi. Przewodnictwo może się przyczynić do wykreowania pozytywnego wizerunku Polski na arenie międzynarodowej jako państwa silnego, skutecznego i odpowiedzialnego, zdolnego do pełnienia funkcji lidera. Prezydencja daje nam także możliwość wywierania skutecznego wpływu na realizowaną politykę i jej ukierunkowania na kwestie uznawane przez nasz kraj za kluczowe dla przyszłości Unii².

Obowiązki państwa pełniącego prezydencję

Zadania prezydencji ogniskują się wokół dwóch kwestii.

Po pierwsze, przewodniczy ona pracom Rady UE i jej organów pomocniczych (komitety i grupy robocze). Wiąże się to z koniecznością zorganizowania i sprawnego przeprowadzenia licznych spotkań. Spotkania te różnicuje zarówno wymiar merytoryczny, jak i logistyczny (odmienny charakter, miejsce i szczebel).

Drugim zadaniem jest „reprezentowanie Rady wobec innych instytucji UE, w szczególności wobec Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego”³. Ogromne znaczenie dla sukcesu polskiej prezydencji ma

¹ www.prezydencjaue.gov.pl/jaki-wplyw-na-prezydencj-bdzie-miao-przyjcie-traktatu-z-lizbony.

² Patrz priorytet.

³ Program Przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 stycznia 2009 r. Tekst ostateczny.

współpraca w ramach procesu legislacyjnego. Jej skuteczność jest ściśle uzależniona od odpowiedniego przygotowania polskich przedstawicieli odpowiedzialnych za merytoryczny wymiar prezydencji. Łączy się ją także z koniecznością nawiązania ściślejszej współpracy z instytucjami UE, ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do terminu objęcia przewodnictwa w Radzie.

1. Racjonalizacja podziału zadań

Pełnomocnik Rządu

W ramach przygotowań polskiej administracji do objęcia przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 15 lipca 2008 r. ustanowiono Pełnomocnika Rządu do spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej (nazywanego dalej Pełnomocnikiem). Akt ten wskazuje, że Pełnomocnikiem jest sekretarz stanu w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej – w świetle decyzji o połączeniu Urzędu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych Pełnomocnik jest obecnie sekretarzem stanu ds. europejskich w MSZ⁴. Do jego zadań należy przede wszystkim koordynacja działań w zakresie:

- ♦ stworzenia programu i kalendarza przewodnictwa w Radzie, w tym priorytetowych celów, które Polska chce osiągnąć;
- ♦ pracy nad projektami aktów prawnych związanych z przewodnictwem;
- ♦ oszacowania wysokości środków niezbędnych na przygotowanie i prowadzenie przewodnictwa;
- ♦ szkolenia kadry administracji do wykonywania zadań związanych ze sprawowaniem przewodnictwa;
- ♦ współpracy z instytucjami odpowiedzialnymi za przygotowywanie prezydencji państw, które będą wspólnie z Polską sprawowały przewodnictwo grupowe.

Obok koordynacji działań Pełnomocnik opiniuje projekty aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych, związanych z przygotowaniem organów administracji rządowej do przewodnictwa w Radzie UE, a także utrzymuje kontakty z organami administracji tych państw, które zajmowały się bądź zajmują przygotowaniem do sprawowania przewod-

⁴ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, Dz.U. nr 161, poz. 1277.

nictwa w RUE. Jest zobowiązany do składania Komitetowi do spraw Europejskich oraz Radzie Ministrów sprawozdań ze swojej działalności. Komitet ten został powołany na mocy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do spraw Europejskich (Dz.U. nr 161, poz. 1277). Zastąpił on w swych funkcjach dotychczasowy Komitet Europejski Rady Ministrów (przed którym Pełnomocnik do tej pory składał sprawozdania). Ustawa jednocześnie uczyniła Sekretarza do Spraw Europejskich Przewodniczącym Komitetu do Spraw Europejskich.

W uzasadnieniu do rozporządzenia o Pełnomocniku podkreślono, że organizacja przygotowań do prezydencji rozegra się na dwóch płaszczyznach:

- ♦ polityczno-merytorycznej, związanej między innymi z wyznaczaniem priorytetów, określeniem sposobu współpracy politycznej (w tym także z poprzednią prezydencją) oraz z przygotowaniem programu przewodnictwa i stanowisk w poszczególnych obszarach;
- ♦ organizacyjnej, obejmującej m.in. zarządzanie zasobami ludzkimi i ich rozwój, finanse (budżet), zamówienia publiczne oraz promocję, logistykę, bezpieczeństwo i informację.

Powołanie Pełnomocnika uzasadniano potrzebą koordynacji wymienionych wyżej zadań. Podkreślano przy tym kluczowe znaczenie koordynacji procesu przygotowań, a zatem konieczność wspierania pracy Pełnomocnika przez zaangażowane w przygotowania ministerstwa i urzędy centralne, a także podejmowania prac na poziomie międzyresortowym. Jednocześnie uznano, że zadania organizacyjne wymagają centralnej koordynacji oraz wypracowania nowych metod i skutecznych narzędzi.

Wychodząc naprzeciw tym założeniom, Pełnomocnik Rządu powołał we wrześniu 2008 r. cztery międzyresortowe zespoły opiniująco-doradcze: ds. budżetu, ds. logistyki i bezpieczeństwa, ds. promocji i kultury oraz ds. zarządzania zasobami ludzkimi.

Ich zadanie polega głównie na opracowywaniu wytycznych i zaleceń odnośnie do leżących w ich zakresie merytorycznych aspektów przygotowań do objęcia przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE. W skład zespołów wchodzi przedstawiciele m.in. Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Finansów. Pracom zespołu mogą towarzyszyć eksperci.

W maju 2009 r. Pełnomocnik powołał kolejne ciało opiniodawczo-doradcze: Zespół Ekspertów Zewnętrznych do spraw Programowania Prezydencji Rzeczypospolitej Polskiej w Radzie Unii Europejskiej. W jego

skład wchodzi przedstawiciele europejskich think tanków i uniwersytetów. „Do jego głównych zadań należy m.in.: opiniowanie dokumentów Pełnomocnika związanych ze sposobem programowania i wyboru priorytetów Prezydencji polskiej, opracowywania analiz dotyczących programowania Prezydencji oraz analityczne i doradcze wsparcie działań Pełnomocnika w procesie przygotowań programowych Polski do objęcia Prezydencji”⁵.

Zadania związane z przygotowaniem i obsługą prezydencji

Dokument rządowy „Program Przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej” z 13 stycznia 2009 r. zawiera wyszczególniony podział zadań związanych z przygotowaniem i obsługą przewodnictwa. Dzieli je na cztery główne kategorie.

W ramach prac programowych wskazano na konieczność stworzenia listy priorytetów i antypriorytetów polskiej prezydencji. Zadanie to powierzono Pełnomocnikowi Rządu, a towarzyszące mu monitorowanie stanu prac legislacyjnych i pozalegisłacyjnych w instytucjach UE oraz priorytetów państw poprzedzających nasze przewodnictwo leżą w gestii wszystkich ministerstw i urzędów. Równie istotne jest monitorowanie rozwoju sytuacji międzynarodowej z uwzględnieniem wydarzeń mogących wpłynąć na przebieg polskiej prezydencji. Wiąże się to z oceną i prognozą możliwej eskalacji istniejących polityczno-militarnych sytuacji kryzysowych na świecie (MSZ przy współpracy KPRM, MON, MSWiA) oraz finansowych i gospodarczych sytuacji kryzysowych na świecie (MSZ przy współpracy z Ministerstwem Finansów oraz Ministerstwem Gospodarki). Realizację tych zadań wyznaczono na pierwszy i drugi kwartał 2011 r. Należy również wspomnieć o bieżącej współpracy z Sekretariatem Generalnym RUE, Komisją Europejską oraz Parlamentem Europejskim w zakresie przygotowania przewodnictwa oraz o przekazaniu wstępnego kalendarza prezydencji do Sekretariatu Generalnego RUE, a także o współpracy z państwem sprawującym poprzedzającą prezydencję (Węgry), z partnerami Polski w trio (Dania i Cypr) oraz o przygotowaniu dla tego tria 18-miesięcznego programu. Za realizację wyżej wymienionych zadań odpowiada Pełnomocnik Rządu.

W obszarze zarządzania zasobami ludzkimi podstawowe działania obejmują wyznaczenie członków korpusu prezydencji, opracowanie systemu motywacyjno-lojalnościowego, organizację centralnego programu szkoleniowego dla kadr prezydencji, a także specjalistycznych szkoleń sektoro-

⁵ www.prezydencjaue.gov.pl/archiwum/137.

wych i szkoleń uzupełniających oraz współpracę z państwami UE w zakresie organizacji staży i wizyt studyjnych.

Działania w ramach informacji i promocji dotyczą poprawy komunikacji ze społeczeństwem, w szczególności stworzenia strony internetowej o przygotowaniach do prezydencji, strony polskiej prezydencji oraz organizacji spotkań i konferencji wykorzystujących doświadczenie organizacji pozarządowych. W celu realizacji tych zamierzeń przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego powołano gremium doradcze ds. kulturalnych. Rozważane jest także powołanie gremium doradczego ds. mediów. Za główną kwestię w tym obszarze uznano również wybór symboliki prezydencji, tj. ustalenie motto oraz ogłoszenie przez Pełnomocnika Rządu i Prezesa Rady Ministrów konkursu na logo.

Czwarty obszar przygotowań obejmuje aspekty logistyczne. Za realizację zadań z tym związanych odpowiada Pełnomocnik Rządu. Logistyka obejmuje w szczególności wybór zaplecza konferencyjnego (analiza potrzeb i dostępnych powierzchni konferencyjnych, wyposażenia obiektów konferencyjnych oraz ustalenie miejsc spotkań wysokiego szczebla, które będą organizowane w Polsce), przygotowanie zaplecza hotelowego, stworzenie systemu akredytacji, przeprowadzenie przetargów na zakup dóbr i usług związanych z organizacją prezydencji oraz współpracę z partnerami z sektora prywatnego (zakłada ona początkową identyfikację potrzeb, następnie opracowanie koncepcji współpracy, wzorów umów sponsorskich oraz wyłonienia partnerów)⁶.

Połączenie MSZ i UKIE oraz powołanie Komitetu ds. Europejskich

1 stycznia 2010 r. doszło do połączenia Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej z Ministerstwem Spraw Zagranicznych⁷. Ustawodawca wskazał to rozwiązanie jako trwałe, wprowadzając do ustawy o działach administracji rządowej art. 4 ust. 5, przewidujący, że działy *członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej i sprawy zagraniczne* powierza się jednemu ministrowi.

Wskazano jednocześnie zakres spraw wchodzących w skład działu *członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, do których nale-

⁶ Za: Pełnomocnik Rządu do Spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, „Program Przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej”, Warszawa 2009, s. 58-61.

⁷ Na mocy ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, Dz.U. z 2009 r., nr 161, poz. 1277.

ży m.in. przygotowanie organów administracji rządowej do wykonywania zadań wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (art. 13 ust. 1 pkt. 4 ustawy o działach). Należy przypuszczać, że pod tym pojęciem kryje się również przygotowanie prezydencji w 2011 r. Rozwiązanie takie należy ocenić pozytywnie. Do końca 2009 r. zakres spraw objętych działem *integracja europejska* regulowany był w odrębnej ustawie o Komitecie Integracji Europejskiej⁸, którą należałoby uznać za relikty epoki przedakcesyjnej. Do Komitetu, na mocy art. 1 uchylonej już ustawy, należały sprawy *programowania i koordynowania polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską oraz programowania i koordynowania działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich, jak również koordynowania działań administracji państwowej w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej*. Przeprowadzone zmiany dostosowują stan prawny do obecnych realiów, w których Polsce przychodzi przygotować się do objęcia i sprawowania przewodnictwa. Trafniejsze określenie zakresu spraw podlegających działowi pozwala na skuteczniejszą realizację zadań, odsuwając tym samym groźbę odmowy podjęcia jakichś działań w związku z brakiem podstawy prawnej. Jest to szczególnie istotne w kontekście zbliżającej się prezydencji.

To właśnie prezydencja, uznawana za „kulminację wyzwań europejskich stojących przed polską administracją”, stanowiła jeden z impulsów dla podjęcia działań ustawodawczych prowadzących do zmiany obowiązujących przepisów i stworzenia ram prawnych koordynacji polityki europejskiej rządu⁹. Obok fuzji UKIE z MSZ objęła ona szereg innych posunięć, w tym między innymi likwidację Komitetu Integracji Europejskiej oraz oparcie mechanizmu koordynacji na dwóch szczeblach – Rady Ministrów oraz Komitetu ds. Europejskich, który może działać z upoważnienia rządu. W skład Komitetu ds. Europejskich weszli: jako przewodniczący minister spraw zagranicznych reprezentowany przez sekretarza ds. europejskich, ministrowie reprezentowani przez sekretarza lub podsekretarza stanu, a także przedstawiciel Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Posiedzeniom Komitetu może również przewodniczyć premier. Dotychczasowy szef UKIE 1 stycznia 2010 r. objął funkcję sekretarza stanu ds. europejskich w MSZ i zaczął sprawować nadzór nad Departamentem Komitetu do Spraw Europejskich oraz Departamentem Koordynacji Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej.

⁸ Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej, Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 494 z późn. zm.

⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, <http://bip.msz.gov.pl/Projekt,ustawy,o,rzadowym,systemie,koordynacji,spraw,europejskich,21515.html>. W trakcie prac nad ustawą zmieniono jej nazwę na: ustawa o Komitecie do Spraw Europejskich.

Połączenie obu urzędów miało ułatwić wypracowanie spójnego stanowiska Polski w ramach Komitetu Stałych Przedstawicieli. Wprowadzone zmiany gwarantują udrożnienie kanału przepływu informacji między administracją rządową a Stałym Przedstawicielstwem Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli (dotychczas Przedstawicielstwo, stanowiące niezbędny element pracy UKIE, jako placówka dyplomatyczna podlegało MSZ)¹⁰. Ułatwi to z pewnością sprawowanie prezydencji, ponieważ zarówno Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER), jak i Stałe Przedstawicielstwo odgrywają tutaj kluczową rolę. Minister Radosław Sikorski, odnosząc się do połączenia obu urzędów, stwierdził, że zbliżająca się prezydencja jest jednym z impulsów do tego, aby „działać nowymi instrumentami, że nie ma miejsca na rozdrabnianie wysiłków, które miało miejsce do tej pory”¹¹.

Podział zadań między administracją rządową a Stałym Przedstawicielstwem w związku z obsługą organów pomocniczych Rady UE

Organy przygotowawcze Rady Unii Europejskiej obsługiwane są przez polską administrację albo przez urzędy centralne i ministerstwa lub przez ich przedstawicieli oddelegowanych do Stałego Przedstawicielstwa w Brukseli. Zależy to od wagi poruszanej tematyki, częstotliwości spotkań i zasobów kadrowych Przedstawicielstwa. Na czas sprawowania przewodnictwa w niektórych wypadkach zmienia się sposób koordynacji. Pewne grupy robocze będą obsługiwane bezpośrednio z Brukseli. Zmiany sposobu obsługi poszczególnych grup roboczych na czas sprawowania prezydencji mogą być przyczynkiem do rozważenia, czy nie warto na stałe powierzyć obsługi kolejnych organów pomocniczych Rady Stałemu Przedstawicielstwu przy UE. Przykładowo obserwowana dzisiaj duża aktywność Grupy Roboczej ds. Międzynarodowych Aspektów Środowiska powinna doprowadzić nie tylko do zmiany sposobu koordynowania jej prac w czasie prezydencji. Ze względu na wagę poruszanych problemów należy się spodziewać rosnącej roli tej grupy, a co za tym idzie - wzrostu częstotliwości spotkań. W rezultacie zasadne wydaje się trwałe przekazanie obsługi tej grupy roboczej Stałemu Przedstawicielstwu. Podobne wnioski mogą mieć zastosowanie do innych ministerstw.

¹⁰ F. Topolewski, *Prezydent zaakceptował połączenie MSZ z UKIE*, www.psz.pl/tekst-23534-Prezydent-zaakceptowal-polaczenie-MSZ-z-UKIE.

¹¹ Komunikat dot. połączenia Ministerstwa Spraw Zagranicznych z Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej, www.msz.gov.pl/Komunikat,dot.,polaczenia,Ministerstwa,Spraw,Zagranicznych,z,Urzędem,Komitetu,Integracji,Europejskiej,16660.html.

Podział zadań między prezydentem a Radą Ministrów w związku z reprezentacją Polski na posiedzeniach Rady Europejskiej oraz Rady Unii Europejskiej

Polski ustrój ma charakter mieszany. Postanowieniom właściwym dla parlamentarno-gabinetowego systemu rządów towarzyszą szerokie prerogatywy prezydenta wybieranego w wyborach powszechnych. Prowadzi to do licznych napięć w sytuacjach, w których prezydent i większość parlamentarna wywodzą się z różnych opcji politycznych. Szczególnie uwidacznia się to w polityce zagranicznej, tym bardziej że ustawa zasadnicza zawiera w tym względzie nieprecyzyjne postanowienia. Na forum europejskim doprowadziło to do sporów o to, kto ma reprezentować Rzeczpospolitą Polską na posiedzeniach Rady Europejskiej oraz Rady Unii Europejskiej w składzie szefów państw i rządów. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt kpt 2/08, Z.U. 2009/5A/78) należy uznać za niewystarczające.

Zbliżająca się prezydencja wydaje się odpowiednią przesłanką dla wyraźnego rozgraniczenia kompetencji rządu i prezydenta w kwestiach europejskich czy szerzej - międzynarodowych. Wprawdzie pod rządami traktatu z Lizbony prezydencja nie przewodniczy już obradom Rady Europejskiej, to jednak problem reprezentacji Polski jako jednego z 27 krajów członkowskich pozostaje aktualny, podobnie jak kwestia przewodniczenia Radzie UE w składzie kwalifikowanym. Dlatego pożądane jest jednoznaczne rozstrzygnięcie sporów konstytucyjnych, które pozwoliłoby na sprawne przygotowanie obrad i przewodniczenie nim, a także na uniknięcie ewentualnych konfliktów, mogących zagrozić skuteczności polskiej prezydencji i jej wizerunkowi. Rozwiązanie tego problemu wydaje się istotne, gdyż wciąż niewiadoma pozostaje polityczna proveniencja rządu i prezydenta w drugiej połowie 2011 r. Co więcej, przeprowadzenie wyborów parlamentarnych w tym czasie może negatywnie wpłynąć na sprawowanie przewodnictwa. W kontekście możliwej kohabitacji czy walki politycznej zasadne wydaje się ustalenie raz na zawsze kompetencji obu członów władzy wykonawczej w kwestiach europejskich.

Próbą rozwiązania tego problemu jest projekt tzw. ustawy kompetencyjnej (ustawy o współdziałaniu organów państwa w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej). Określa on, że organem właściwym do ustalania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej (w tym planów pracy Rady UE, projektów decyzji Rady UE i innych spraw będących przedmiotem posiedzenia Rady UE) jest rząd (art. 4). Ponadto art. 6 projektu stanowi, że rząd na wniosek premiera *udziela organowi wła-*

dzy wykonawczej upoważnienia do udziału w posiedzeniu właściwego organu lub instytucji Unii Europejskiej.

Projekt przesuwając więc ciężar kompetencji w kierunku rządu, co z wielu względów należy ocenić pozytywnie. Po pierwsze, z powodu legitymizacji: rząd jest odpowiedzialny politycznie przed parlamentem. Po drugie, Rada Ministrów, w przeciwieństwie do prezydenta, dysponuje aparatem administracyjnym zdolnym przygotowywać się do posiedzeń instytucji wspólnotowych. Co więcej, urzędnicy administracji rządowej sami uczestniczą w posiedzeniach organów pomocniczych Unii (grupy robocze Rady UE) i to na rządzie spoczywa obowiązek wykonania postanowień organów Wspólnot, w tym obowiązek transpozycji dyrektyw. Zaproponowane w projekcie rozwiązanie nie uchybiałoby reprezentacyjnym uprawnieniom prezydenta, który mógłby zostać upoważniony do udziału w posiedzeniu Rady UE w składzie szefów państw i rządów (podobnie jak prezydent Finlandii) i jednocześnie zobowiązany byłby do wyrażania stanowiska wypracowanego przez rząd.

Jednak ewentualne zastosowanie rozwiązań ustawy kompetencyjnej zależeć będzie od kultury politycznej i niewykluczone, że może prowadzić do dalszych sporów. Wynika to z faktu, że wciąż pozostawałyby w mocy przepisy konstytucji, które stanowią pierwotne źródło wątpliwości co do reprezentowania Polski na arenie międzynarodowej. Dlatego wartym rozważenia wydaje się pomysł nowelizacji ustawy zasadniczej, tym bardziej że proponowane projekty jej zmiany przewidują korektę uprawnień prezydenta, a także ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące udziału obu członów władzy wykonawczej w wykonywaniu polityki zagranicznej (zakładają, podobnie jak ustawa kompetencyjna, powierzenie tych funkcji rządowi).

Znowelizowanie konstytucji najpóźniej do połowy 2011 r. pozwoliłoby wyjaśnić i uporządkować tę część kompetencji organów władzy publicznej przed podjęciem jednego z największych wyzwań Polski na arenie międzynarodowej na początku XXI wieku, jakim jest sprawowanie przewodnictwa w Radzie UE. W ten sposób usunięte zostałyby źródło potencjalnych napięć, mogących zaszkodzić polskiej prezydencji, a także położono by podwaliny pod niezakłócone prowadzenie polityki zagranicznej w dłuższym okresie. Zastanowienia wymaga jednak realność proponowanych rozwiązań. Obecny układ sił w parlamencie nie sprzyja przeprowadzaniu zmian ustawy zasadniczej, a po wyłonieniu składu nowego Sejmu i Senatu w 2011 r. może nie wystarczyć czasu na wprowadzenie nowelizacji przed prezydencją. Mimo tych zastrzeżeń wydaje się, że wprowadzenie poprawek w tej sytuacji i tak stanowi korzystną alternatywę.

„Ustawa kooperacyjna” dotycząca współpracy między rządem a parlamentem

Kolejnym bardzo ważnym dokumentem dla sprawowania przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej jest tzw. ustawa kooperacyjna – Ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Nakłada ona w powyższym zakresie na Radę Ministrów obowiązek współpracy z Sejmem i Senatem. Istotne znaczenie mają znowelizowane w 2005 r. artykuły 9 i 9a, które stanowią:

1. *Przed rozpatrzeniem projektu aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej Rada Ministrów zasięga opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu i opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu, przedstawiając na piśmie informację o stanowisku, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii Europejskiej.*

2. *Do informacji, o której mowa w ust. 1, Rada Ministrów dołącza uzasadnienie swojego stanowiska, a także ocenę przewidywanych skutków prawnych aktu prawnego dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Rzeczypospolitej Polskiej.*

3. *Z uwagi na organizację pracy organów Unii Europejskiej, z wyjątkiem spraw, w których Rada Unii Europejskiej stanowi jednogłośnie, oraz spraw, które pociągają za sobą znaczne obciążenia dla budżetu państwa, Rada Ministrów może zająć stanowisko bez zasięgnięcia opinii, o których mowa w ust. 1. W takim przypadku członek Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie przedstawić organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu i organowi właściwemu na podstawie regulaminu Senatu zajęte stanowisko oraz wyjaśnić przyczyny, dla których nie zasięgnięto opinii.*

Art. 9a natomiast:

1. *Przed posiedzeniem Rady Unii Europejskiej Rada Ministrów przekazuje organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu i organowi właściwemu na podstawie regulaminu Senatu porządek obrad danego posiedzenia.*

2. *Po posiedzeniu Rady Unii Europejskiej Rada Ministrów niezwłocznie przekazuje organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu i organowi właściwemu na podstawie regulaminu Senatu sprawozdanie z posiedzenia Rady¹².*

Z przytoczonych artykułów wynika, że na rządzie spoczywa obowiązek: przekazywania parlamentowi określonych informacji oraz doku-

¹² Ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r., nr 52, poz. 515.

mentów Unii Europejskiej, zwłaszcza projektów aktów prawnych oraz stanowisk rządu w ich sprawie; opiniowania przez organy właściwe na podstawie regulaminów Sejmu i Senatu projektów aktów prawnych Unii Europejskiej, stanowisk Rady Ministrów zajmowanych przez nią w trakcie procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej oraz stanowisk, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii Europejskiej. Zazwyczaj w toku procedury prawodawczej prowadzonej przez organy Unii Europejskiej wydawane są przez sejmową komisję ds. Unii Europejskiej dwie opinie: wstępnie wydawana jest opinia o projekcie aktu prawnego, a następnie, po jakimś czasie - uwzględniając stadium postępowania prawodawczego - opinia o stanowisku rządu, jakie ma on zamiar zająć podczas rozpatrywania tego projektu w Radzie Unii Europejskiej.

W odniesieniu do opisanych regulacji trzeba odróżnić konieczność zasięgnięcia opinii przez rząd w dwóch sytuacjach: Polski jako jednego z 27 państw członkowskich uczestniczących w pracach Rady Unii Europejskiej na równi z pozostałymi oraz Polski jako państwa przewodniczącego pracom Rady. O ile ustawy obowiązek zasięgnięcia opinii przez Radę Ministrów w pierwszym wypadku wydaje się całkowicie uzasadniony, o tyle druga z przedstawionych sytuacji nasuwa pewne wątpliwości. Z uwagi na ogromną liczbę planowanych spotkań, pośpiech w ich organizacji, a następnie w przeprowadzaniu, oraz z racji zawilości techniczno-organizacyjnych uzasadnione wydaje się przynajmniej częściowe zawieszenie obowiązywania przepisów ustawy na czas sprawowania prezydencji. Takie rozwiązanie ma jednak pewne wady, jak choćby pozbawienie parlamentu wpływu na stanowione przy udziale polskiego rządu prawo unijne. Dlatego też innym możliwym sposobem polepszenia i przyspieszenia współpracy rządu z parlamentem może być oddelegowanie któregoś z członków Rady Ministrów do kontaktów z Sejmem i Senatem oraz do składania sprawozdań poszczególnym komisjom bądź wręcz utworzenie specjalnego zespołu, który takimi zadaniami by się zajmował. Dzięki temu parlament nie zostałby pozbawiony realnego wpływu na postępowanie rządu, a poszczególni ministrowie zostaliby odciążeni z obowiązku stawiania przed komisjami.

Doświadczenia innych państw członkowskich z przygotowań organizacyjnych do objęcia prezydencji w Radzie UE

Warto porównać przyjęte przez Polskę rozwiązania w zakresie podziału zadań w związku ze sprawowaniem prezydencji w Radzie UE z tymi, które zastosowano w Słowenii i w Czechach. Wybór tych dwóch krajów jest uzasadniony, ponieważ sprawowały one prezydencję dopiero pierwszy

raz (odpowiednio w pierwszej połowie 2008 i pierwszej połowie 2009 r.). Stanowiło to zatem ogromne wyzwanie dla ich administracji. Na szczególną uwagę zasługują działania Słowenii, która jako pierwszy z nowych członków UE przewodniczyła Radzie.

Przygotowania do prezydencji Słoweńcy rozpoczęli w styczniu 2005 r. (czyli na dwa lata przed jej objęciem), kiedy to powołano Grupę Roboczą do spraw Prezydencji w UE. Przewodniczył jej premier Janez Janša, a w jej skład wchodził: minister spraw zagranicznych, minister finansów, minister ds. administracji publicznej oraz sekretarz stanu ds. europejskich. Zadaniem grupy było zarządzanie projektem przewodnictwa w Radzie, stworzenie ogólnych wytycznych oraz wyznaczenie priorytetów prezydencji. Do wdrażania i zarządzania operacyjnego projektu powołano Grupę Operacyjną do Przygotowania i Sprawowania Prezydencji. Jej pracami kierował sekretarz stanu ds. europejskich, a oprócz niego w jej skład wchodził przedstawiciele poszczególnych ministerstw oraz innych instytucji uczestniczących w przygotowaniach. W ramach tej grupy utworzono pięć podgrup odpowiedzialnych za przygotowanie i wdrożenie głównych zadań. Były to:

- ◆ podgrupa ds. programu prezydencji, której przewodniczył przedstawiciel Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Odpowiadała ona za przygotowanie programu prezydencji we współpracy z innymi krajami wchodzącymi w skład trio (Niemcy i Portugalia) oraz z Sekretariatem Generalnym Rady;
- ◆ podgrupa ds. zasobów ludzkich, kierowana przez przedstawiciela Ministerstwa Administracji Publicznej. Do jej zadań należało wyłonienie korpusu prezydencji oraz przeprowadzenie centralnych szkoleń dla jego urzędników;
- ◆ podgrupa ds. promocji i public relations, kierowana przez Rządowe Biuro Komunikacji, której zadaniem było czuwanie nad wizerunkiem słoweńskiej prezydencji oraz przygotowanie materiałów promocyjnych i informacyjnych;
- ◆ podgrupa ds. budżetu, której przewodniczył przedstawiciel Ministerstwa Finansów;
- ◆ sekretariat prezydencji kierowany przez przedstawiciela Sekretariatu Generalnego Rządu. Jego zadaniem było koordynowanie działań logistycznych, organizacyjnych i technicznych związanych z prezydencją¹³.

¹³ www.svrez.gov.si/en/presidency_of_the_eu/presentation/presentation/ [10 stycznia 2010 r.].

Republika Czeska rozpoczęła przygotowania do prezydencji na początku 2006 r., jednak ich tok został zakłócony w związku ze zmianą rządu. Na początku 2007 r., aby usprawnić przygotowania, powołano wicepremiera ds. europejskich. Wspierać go miał Urząd ds. Europejskich, w szczególności odpowiedzialna za kwestie organizacyjne i logistyczne Sekcja ds. Czeskiej Prezydencji w UE. Działania związane z organizacją spotkań prowadził w ramach tej sekcji Departament Logistyczny i Organizacyjny we współpracy z właściwymi ministerstwami. Za działania promocyjne, informacyjne oraz współpracę z mediami odpowiadał Departament Komunikacji. Ponadto w ramach Sekcji ds. Czeskiej Prezydencji w UE istniał Departament Budżetu i Zamówień Publicznych¹⁴. Istotną rolę w czasie przygotowań, a następnie samej prezydencji odegrały organizacje pozarządowe, często dysponujące zapleczem eksperckim. Ministerstwa przeprowadzały z nimi rozliczne konsultacje. Dużą aktywność przejawiały tu głównie organizacje zajmujące się obroną praw człowieka i pomocą rozwojową. Warto zaznaczyć, że organizacje pozarządowe oraz media odegrały dużą rolę w upowszechnianiu informacji na temat prezydencji.

Ciekawe rozwiązania związane z objęciem przewodnictwa w Radzie UE przyjęto w Szwecji - kraju, którego prezydencja niedawno się zakończyła i została wysoko oceniona. Szwecja sprawowała ją już po raz drugi (pierwszy raz w 2001 r.) i zapewne także z tego powodu przygotowania i jej przebieg nie wymagały od Szwedów poważniejszych zmian w administracji. Odpowiedzialność za prezydencję oraz za ogólnie pojęte sprawy europejskie spoczywała na premierze. W jego kancelarii działało Biuro ds. Koordynacji Europejskiej, które odpowiedzialne było za utrzymywanie stałego kontaktu i prowadzenie konsultacji ze Stałym Przedstawicielstwem Szwecji przy Unii Europejskiej. Stałe Przedstawicielstwo odgrywało kluczową rolę w sprawowaniu prezydencji. Przygotowaniami do przewodnictwa zajmował się minister ds. Unii Europejskiej. Poszczególni ministrowie w zakresie swoich kompetencji odpowiadali razem z utworzonym na potrzeby prezydencji Sekretariatem ds. Spotkań Szwecji w 2009 r. za kwestie merytoryczne i nieformalne spotkania. Sekretariat zajmował się takimi sprawami, jak: zapewnienie transportu, bezpieczeństwo w trakcie spotkań oraz ich obsługą techniczną. Drugą instytucją utworzoną w związku z przewodnictwem był Sekretariat ds. Komunikacji Szwedzkiej Prezy-

¹⁴ *The Office of the Minister for European Affairs, Summary of the Work of the Central Coordination Team during the Czech Presidency of the Council of the EU*, www.eu2009.cz/en/czech-presidency/programme-and-priorities/achievements/achievements-of-the-presidency-24392/ [11 stycznia 2010 r.].

dencji, którego zadaniem było zapewnienie sprawnego przepływu informacji w trakcie przygotowań i podczas sprawowania prezydencji¹⁵.

W Polsce, podobnie jak w Słowenii i w Czechach, powołano do życia nowy organ administracji, którym jest Pełnomocnik Rządu do spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Pełni on podobne funkcje jak wicepremier ds. europejskich w Czechach czy kolektywny organ, jakim była Grupa Operacyjna do Przygotowania i Sprawowania Prezydencji w przypadku Słowenii. Ponadto jest koordynatorem wszelkich działań związanych z przygotowaniem. Podobnym do słoweńskich podgrup rozwiązaniem jest utworzenie czterech zespołów opiniująco-doradczych: ds. budżetu, ds. logistyki i bezpieczeństwa, ds. promocji i kultury oraz ds. zarządzania zasobami ludzkimi, aczkolwiek w przypadku Polski zespoły te tylko formułują zalecenia i wytyczne, a nie odpowiadają za ich wykonanie. Podobnie jak czeski wicepremier ds. europejskich, Pełnomocnik dysponuje aparatem pomocniczym, jakim był UKIE (obecnie włączony do Ministerstwa Spraw Zagranicznych).

2. Doskonalenie kadr administracji publicznej

Odpowiednie zarządzanie kadrami administracji publicznej ma fundamentalne znaczenie w przygotowaniach państwa członkowskiego do objęcia przewodnictwa w Radzie UE, a w konsekwencji dla zagwarantowania jego sprawnego przebiegu. Poznanie przez administrację krajową struktur instytucji unijnych, rządzących nimi zasad i procesów stanowi jeden z podstawowych warunków powodzenia każdej prezydencji. Centralną kwestią w trakcie doskonalenia kadr jest stworzenie programu odpowiednio dobranych szkoleń. W trakcie przygotowań korpusu polskiej prezydencji wyróżniono następujące szkolenia:

- ♦ centralne szkolenia z zakresu wiedzy o prawie i instytucjach UE oraz procesie decyzyjnym, dla wszystkich kategorii pracowników zaangażowanych w przygotowania;
- ♦ centralne szkolenia w zakresie różnych aspektów sprawowania prezydencji, w tym tzw. miękkie umiejętności, negocjacje, prowadzenie spotkań, zarządzanie przepływem informacji, czasem itd., szczególnie dla przyszłych przewodniczących grup roboczych i ich zastępców oraz delegatów krajowych;

¹⁵ *The Organisation of the Presidency*, www.se2009.eu/en/the_presidency/how_the_presidency_works/the_organisation_of_the_presidency [11 stycznia 2010 r.].

- ♦ centralne szkolenia z języków roboczych UE (angielski, francuski).

Szkolenia kadr administracji publicznej w ramach przygotowań do objęcia przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE

- *Znaczenie szkoleń z wiedzy o funkcjonowaniu UE*

Wyznaczanie korpusu urzędniczego odpowiedzialnego za przygotowanie Polski do objęcia przewodnictwa w Radzie UE jest zadaniem strategicznym dla zapewnienia sprawnego przebiegu prezydentury. Odpowiednia wiedza merytoryczna, predyspozycje osobowościowe, a także zdolność do pracy w środowisku międzynarodowym stanowią czynniki gwarantujące efektywne wykonywanie powierzonych zadań i możliwość pozytywnego wpływania na przebieg prac administracji polskiej w czasie sprawowania przewodnictwa w Radzie UE. W celu odpowiedniego przygotowania kadr administracji publicznej niezbędna jest organizacja programu szkoleń, staży i wizyt studyjnych oraz intensywnych kursów językowych dla urzędników. W tym obszarze niezwykle istotną rolę odgrywają szkolenia z wiedzy o Unii Europejskiej. Stanowią one warunek zrozumienia struktury instytucjonalnej i przebiegu procesów decyzyjnych na szczeblu unijnym, wymaganych dla skutecznego przewodniczenia Radzie Unii Europejskiej i sprawnej obsługi jej organów przygotowawczych.

W celu uzyskania informacji o potrzebach szkoleniowych administracji publicznej w październiku 2007 r. przeprowadzono ankietę w 50 instytucjach administracji rządowej szczebla centralnego. Odpowiedzi od 991 pracowników dały rzeczywisty obraz potrzeb. Wśród ankietowanych dominowało przeświadczenie o niedostatecznym przygotowaniu urzędów do zadań związanych z prezydenturą. Wskazywali oni na silną potrzebę wdrożenia stosownych programów szkoleń, zwłaszcza z zakresu funkcjonowania Rady UE, zadań i roli prezydentury oraz koordynacji polskiej polityki europejskiej¹⁶.

- *Wyznaczanie korpusu prezydentury*

Zgodnie z podjętą 15 lipca 2008 r. decyzją Komitetu Europejskiego Rady Ministrów urzędy administracji publicznej zobowiązane zostały do wskazania osób, które zostaną zaangażowane do przygotowania i prze-

¹⁶ „Program przygotowań RP do objęcia i sprawowania przewodnictwa w Radzie UE”. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 stycznia 2009 r., tekst ostateczny, s. 40-43.

prowadzenia prezydencji. Zgłoszonych zostało ok. 1150 osób, co stanowi wielkość odpowiadającą przeciętnemu korpusowi prezydencji innych państw członkowskich UE. W grupie tej, z uwagi na pełnioną funkcję, wyróżnić należy przewodniczących grup roboczych, delegatów narodowych, koordynatorów merytorycznych oraz koordynatorów organizacyjnych.

- **Organizacja szkoleń**

Organizacja szkoleń z zakresu wiedzy oparta została na systemie centralnego kontraktowania. Zadanie to powierzono UKIE, co miało zapewnić odpowiednią jakość szkoleń, możliwość stałej weryfikacji wdrażanego programu, a także oszczędne i rzetelne dysponowanie środkami publicznymi.

Zgodnie z przyjętym harmonogramem szkolenia trwają od drugiej połowy 2009 r., a ich zakończenie planowane jest na III kwartał bieżącego roku. Organizację części szkoleń powierzono Krajowej Szkole Administracji Publicznej, która dla ich przeprowadzenia nawiązała współpracę z doświadczonymi ekspertami krajowymi i zagranicznymi. Dla każdego członka korpusu przewidziano pięciodniowe szkolenie obejmujące dwa moduły tematyczne¹⁷.

- **Zakres merytoryczny szkoleń**

Szkolenia zostały sprofilowane pod kątem roli pełnionej przez poszczególnych członków korpusu. Można w tym kontekście wskazać na szeroki zakres kompetencji wymaganych od przewodniczących grup roboczych, delegatów narodowych oraz koordynatorów merytorycznych. Osoby te, oprócz wiedzy na temat systemu instytucjonalnego UE, znajomości roli i zadań państwa sprawującego prezydencję oraz wiedzy o zasadach funkcjonowania i roli Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE, muszą wykazać się pogłębioną znajomością procesu decyzyjnego na szczeblu unijnym, znajomością współpracy w ramach Troiki i tria, a także wiedzą na temat roli prezydencji w stosunkach UE z państwami trzecimi.

¹⁷ UKIE, *Przygotowania do polskiej prezydencji w Radzie UE - przegląd działań bieżących*, Warszawa, wrzesień 2009.

- ***Szkolenia jako element systemu motywacyjno-lojalnościowego***

Warto podkreślić, że w Polsce system szkoleń został włączony do wdrażanego programu motywacyjno-lojalnościowego, który ma służyć stabilnemu rozwojowi kadr administracji publicznej. Osoby wyznaczone do korpusu prezydencji i skierowane na odpowiednie szkolenia zobowiązują się do wypełnienia obowiązków i zadań wynikających z przygotowań i sprawowania przewodnictwa w Radzie UE. W założeniach systemu motywacyjno-lojalnościowego określono zalecany kształt umów zawieranych z pracownikami wyznaczonymi do korpusu prezydencji. Z jednej strony pracodawca ma obowiązek skierować podwładnego na szkolenia. Z drugiej zaś pracownik zobowiązuje się do uczestnictwa we wskazanym szkoleniu, ukończenia go we właściwym terminie, a także przepracowania odpowiedniego czasu u pracodawcy (przynajmniej w okresie sprawozdawczym po zakończeniu prezydencji).

- ***Szkolenia z umiejętności kadr administracji publicznej w ramach przygotowań do objęcia przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE***

W procesie przygotowań do objęcia prezydencji wdrożenie szkoleń z umiejętności ma na celu zwiększenie potencjału administracji publicznej w tworzeniu wysokiej jakości polityk i programów, a także efektywnej implementacji zasad dobrego rządzenia. Wyłonienie wykonawcy szkoleń powierzone zostało Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która wspólnie z UKIE/MSZ wykorzystwała w tym procesie doświadczenia ze współpracy z ekspertami zagranicznych instytucji szkoleniowych. Finansowanie programu szkoleń z umiejętności oparte zostało o środki finansowe dostępne w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w ramach działania 5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”¹⁸.

Podczas szkoleń szczególny nacisk położony będzie na uczestnictwo polskiej administracji rządowej w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej oraz na praktyczne aspekty stosowania technik negocjacyjnych. Korzyści płynące z uczestnictwa w tego rodzaju szkoleniach są długofalowe, gdyż stanowią znaczny wkład w podniesienie kompetencji zarządczych i koordynacyjnych pracowników administracji publicznej.

¹⁸ „Program przygotowań...”, dz. cyt. s. 40.

- **Szkolenia językowe dla pracowników administracji publicznej**

Przewodnictwo wymaga także dużego wysiłku związanego z przygotowaniem wykwalifikowanych kadr urzędniczych pod kątem znajomości języków obcych. Jest to jeden z kluczowych elementów, bo wpływa na profesjonalne wykonywanie zadań oraz na ich postrzeganie na arenie europejskiej. Profesjonalizm oraz biegła znajomość języków obcych, głównie angielskiego i francuskiego, jako języków pracy instytucji Unii Europejskiej, zadecydują o sukcesie polskiej prezydencji.

Z badania przeprowadzonego w październiku 2007 r. przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej wśród pracowników 50 instytucji administracji rządowej szczebla centralnego, mających styczność z tematyką unijną, wynika, że istnieje bardzo duże zapotrzebowanie na kompleksowy system szkoleń językowych dla urzędników mających odpowiadać za przygotowania do prezydencji oraz za nią samą¹⁹. Badanie wykazało, że pomimo że prawie wszyscy jego uczestnicy znają na poziomie podstawowym po 2-3 języki obce (głównie angielski (98%), ale także niemiecki (46%), francuski (41%) oraz rosyjski (31%), hiszpański (11%) i włoski (7%)), aż jedna czwarta respondentów nie zna biegle (to jest na poziomie wyższym niż B2) żadnego języka obcego.

Poziom B2 (w systemie kształcenia Rady Europy), czyli poziom samodzielnej znajomości języka, jest uznawany za minimum dla skutecznego realizowania zadań w otoczeniu międzynarodowym. Nie zmienia to faktu, że w przypadku osób sprawujących ważniejsze funkcje, takie jak przewodnictwo grupy roboczej czy pełnienie funkcji delegata krajowego, wskazana jest znajomość języka angielskiego na wyższym poziomie, a mianowicie C1, a języka francuskiego (jako drugiego) na minimum B2. W przypadku mniej wymagających stanowisk, takich jak resortowy koordynator merytoryczny czy resortowy koordynator organizacyjny, za wystarczającą przyjęto znajomość języka angielskiego na poziomie B2.

Poziom znajomości języka angielskiego umożliwiający pracę w środowisku międzynarodowym deklaruje 69% respondentów: 33% ankietowanych deklaruje znajomość na poziomie B2, 24% - C1, 13% - C2. 16% urzędników uznaje, że ich poziom znajomości angielskiego odpowiada poziomowi B1, a z pozostałych 15% 12% deklaruje znajomość na poziomie podstawowym (odpowiadającym A1 lub A2). W zestawieniu z wynikami,

¹⁹ Departament Szkoleń Europejskich, *Raport z badania ilościowego: samoocena wiedzy oraz potrzeb szkoleniowych pracowników administracji publicznej w kontekście przygotowań do prezydencji Polski w UE w 2011 roku*, Warszawa, listopad 2007.

dotyczącymi znajomości pozostałych języków roboczych UE (przedstawionymi poniżej) dane te wskazują, że podniesienie kwalifikacji językowych urzędników zajmujących się prezydencją do oczekiwanego poziomu przysporzy najmniej trudności w odniesieniu do znajomości języka angielskiego. Dla 69% urzędników, już teraz znających ten język na wymaganym poziomie, konieczne będą jedynie wprowadzenie odpowiedniego słownictwa prawnoinstytucjonalnego, terminologii fachowej oraz poprawa zdolności komunikacyjnych. Ponieważ z pozostałych 31% urzędników, chcących uczyć się języka angielskiego, ponad połowa zna go na poziomie B1, wydaje się, że w krótkim czasie zdołają oni szybko osiągnąć wymagany poziom. Pozostała grupa będzie musiała przejść cały kompleksowy program nauki od podstaw.

Z 12% osób znających francuski na poziomie powyżej B2 tylko 4% deklaruje znajomość na poziomie C1, a 3% na poziomie C2. 4% badanych urzędników zadeklarowało znajomość na poziomie B1. Wskazane wydaje się zatem skoncentrowanie wysiłków szkoleniowych na tej właśnie grupie. Podniesienie ich kwalifikacji językowych sprawi, że będą w stanie profesjonalnie realizować powierzone im zadania na spotkaniach prowadzonych w języku francuskim. Objęcie przez Polskę prezydencji może zachęcić do nauki tego języka i przyczynić się do wzrostu jego znajomości wśród kadry urzędniczej, co zaprocentuje w przyszłości. Mało realne wydaje się jednak uzyskanie zadowalającego poziomu znajomości francuskiego przez osoby, które nie miały z nim styczności. Dlatego objęcie jak największej liczby chętnych systemem nauki tego języka, już od poziomu podstawowego, należy traktować jako inwestycję długoterminową.

Znajomość języka niemieckiego wśród urzędników państwowych przedstawia się podobnie do znajomości francuskiego, ale ze względu na mniejszą rolę niemieckiego w strukturach europejskich racjonalne wydaje się zrezygnowanie z kursów na wszystkich poziomach. Jednakże dla 11% deklarujących znajomość niemieckiego na poziomie powyżej B2 oraz dla 9% ze znajomością na poziomie B1 powinny zostać zorganizowane kursy doszkalające. Umożliwiłoby to przygotowanie ponad 200 urzędników z biegłą znajomością tego języka, co z pewnością przełożyłoby się pozytywnie na sprawowanie przez Polskę prezydencji, a także, mając na uwadze ważną pozycję Niemiec jako partnera w relacjach dwustronnych, przyniosłoby dodatkowe korzyści w przyszłości.

W przypadku nauki wszystkich języków roboczych Unii Europejskiej największy nacisk położony powinien zostać na budowę i poprawienie znajomości słownictwa specjalistycznego oraz umiejętność pisania. Umożliwi to wykształcenie oraz rozwój zdolności tworzenia i interpretowania dokumentów w językach obcych, a także przygotowywanie kores-

pondencji (zarówno formalnej, jak i nieformalnej). Zasadniczą sprawą jest także rozwój umiejętności komunikacyjnych, które umożliwią prowadzenie spotkań, negocjacji i dyskusji, oraz komunikacja medialna - kluczowa dla tworzenia pozytywnego wizerunku naszej prezydencji oraz całego kraju. Podczas specjalistycznych zajęć językowych powinno się zwracać szczególną uwagę na wrażliwość kulturową oraz *savoir-vivre* i na zasady protokołu dyplomatycznego.

Przyjęty system modułowy nauki kładzie nacisk na komunikację wielojęzyczną oraz terminologię unijną i poprawienie komunikacji w języku obcym, co ma na celu umożliwienie uczestnictwa w spotkaniach oraz jasne i precyzyjne formułowanie i prezentowanie stanowisk. W celu zapewnienia jak największej efektywności powinien zostać uzupełniony o symulację rzeczywistych sytuacji oraz procedur, a także o krótkie wizyty stażowe w instytucjach unijnych.

Biegła znajomość języków obcych wśród polskich urzędników odpowiedzialnych za przebieg prezydencji jest niezbędna, aby sprawnie realizować postawione przed naszym państwem cele w sposób profesjonalny i dobrze postrzegany na arenie międzynarodowej, bowiem treść merytoryczna jest tak samo ważna jak forma jej przekazania, a na podstawie ich pracy oraz postrzegania tworzony będzie wizerunek naszego kraju. Prezydencja powinna stać się katalizatorem do nauki oraz poprawienia znajomości języków obcych polskiej administracji, co będzie procentowało przez lata i uczyni polską administrację skuteczniejszą na europejskiej scenie.

Doświadczenia innych państw członkowskich w trakcie przygotowań do objęcia prezydencji w Radzie UE

- ***Doświadczenia Szwecji***

Podczas sporządzania niniejszego raportu cenne okazały się informacje o pracach przygotowawczych Szwecji, która przewodniczyła Radzie UE w drugiej połowie 2009 roku. Analiza dokumentów zamieszczonych na oficjalnej stronie internetowej szwedzkiej prezydencji i biuletynów informacyjnych Ambasady RP w Szwecji umożliwiła zapoznanie się ze specyfiką tych przygotowań. Dla sformułowania ostatecznych wniosków i przedstawienia odpowiednich rekomendacji również istotne okazało się spotkanie z pracownikami Ambasady Królestwa Szwecji w Polsce.

Szwecja dwukrotnie sprawowała przewodnictwo w Radzie UE. Pierwszy raz od 1 stycznia 2001 r., a następnie od 1 lipca 2009 r. W trakcie przygotowań do ubiegłorocznej prezydencji wykorzystano w dużym

stopniu doświadczenia zebrane w 2001 r. Kształtowanie korpusu Prezydencji, a także określanie odpowiedniego zakresu przeprowadzonych szkoleń uwzględniały wyniki ewaluacji dotychczas prowadzonego procesu kształcenia kadr. Cykl szkoleń z zakresu wiedzy rozpoczął się wiosną 2008 r., a zatem nieco ponad rok przed objęciem prezydencji. W porównaniu z organizacją szkoleń polskiej administracji publicznej jest to okres wyraźnie krótszy. Jednak biorąc pod uwagę znaczne doświadczenia kadr administracji publicznej Szwecji w obszarze związanym z integracją europejską, przyjęcie takiego rozwiązania nie jest zaskakujące.

Cechą charakterystyczną administracji publicznej w Szwecji jest ścisła współpraca pomiędzy poszczególnymi ministerstwami, a w konsekwencji prowadzona w sposób efektywny i skoordynowany polityka kadrowa. Kolejnym aspektem wartym podkreślenia jest niska skala rotacji pracowników w okresie między sprawowanymi prezydenturami, co może być odzwierciedleniem silnej motywacji do pracy w administracji publicznej²⁰.

Przy organizacji szkoleń dla korpusu prezydencji Szwecja współpracowała z instytucjami prywatnymi, w tym głównie ośrodkami badawczo-rozwojowymi. Departamenty działające w strukturach kancelarii premiera zawarły umowy o organizowaniu kursów przygotowawczych z takimi podmiotami, jak: CPDS (*Centre for Political and Diplomatic Studies*, John Hemery), CENAD (*Center for European Negotiation and Decision-making*, Robert Weibel) i EIPA (*European Institute of Public Administration*, Adrian Schout).

W świetle przytoczonych doświadczeń szwedzkiej prezydencji podkreślić należy to, jak istotne jest odpowiednie kształtowanie ścieżek rozwoju kariery osób włączonych do korpusu prezydencji. Nabyte w ten sposób wiedza i doświadczenie powinny stanowić wkład w ulepszenie funkcjonowania administracji publicznej. W konsekwencji model wdrażanego systemu motywacyjno-lojalnościowego powinien przenieść ciężar z aspektu lojalnościowego na aspekt motywacyjny, tym samym skłonić (nie tylko wymusić) pozostanie pracowników w strukturach administracji publicznej.

- **Doświadczenia Wielkiej Brytanii**

Innym modelem zarządzania zasobami kadrowymi administracji publicznej jest przyjęty w Wielkiej Brytanii *European Fast Stream* (EFS)

²⁰ Co ciekawe, jak wynika z informacji uzyskanych w trakcie spotkania z pracownikami Ambasady Królestwa Szwecji w Polsce, przygotowanie pracowników administracji publicznej w Szwecji, wchodzących w skład korpusu prezydencji, nie uwzględniało wprowadzenia systemu motywacyjno-lojalnościowego.

- jedna ze ścieżek kariery realizowanych w ramach programu *Graduate Fast Stream*. Stworzył go w 1991 r. konserwatywny rząd w odpowiedzi na niedostateczny udział Brytyjczyków w administracji unijnej. Absolwenci EFS - dzięki odbytym szkoleniom i stażom w instytucjach unijnych - dysponują rozległą wiedzą na temat UE, przydatną podczas przygotowywania i sprawowania prezydencji. Warto rozważyć wdrożenie podobnego do EFS programu w Polsce, chociaż raczej nie bezpośrednio z myślą o nadchodzącej prezydencji, lecz o kolejnych.

3. Wnioski i rekomendacje

Przewodnictwo w Radzie UE stanowi szansę dla naszego kraju. Dlatego ważne jest dostosowanie polskiej administracji do nowych funkcji i zadań. Przyjęte rozwiązania mają być przydatne również po okresie sprawowania prezydencji. W tym kontekście zabieg połączenia UKIE z MSZ należy ocenić pozytywnie. Ułatwi to uzgadnianie polskiego stanowiska w ramach Komitetu Stałych Przedstawicieli. Usprawniony zostanie przepływ informacji między Stałym Przedstawicielstwem Polski przy UE a administracją rządową.

Także przedstawiony projekt ustawy kompetencyjnej można określić jako częściowe rozwiązanie kwestii podziału kompetencji między naczelnymi organami w Polsce. Jednak, jak wcześniej podkreślano, zastosowanie rozwiązań ustawy kompetencyjnej w praktyce zależeć będzie od panującej kultury politycznej. Nie możemy zatem wykluczyć konieczności przeprowadzenia głębszej debaty nad rozwiązaniami konstytucyjnymi w tym obszarze podziału kompetencji.

Kolejną ustawą wymagającą debaty oraz ewentualnej nowelizacji jest omawiana wcześniej tzw. ustawa kooperacyjna, przede wszystkim ze względu na konieczność dostosowania jej postanowień do szczególnych warunków sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE, a także do zmian, jakie wprowadził do unijnego porządku prawnego obowiązujący od 1 grudnia 2009 r. traktat lizboński.

Doświadczenia innych państw członkowskich wskazują na duże znaczenie, jakie przypisano współpracy rządu z trzecim sektorem. W ramach przygotowań do objęcia prezydencji konsultacje zewnętrzne odnosiły się zarówno do procesu racjonalizacji zadań, jak i do doskonalenia kadr administracji publicznej.

Praktyki związane z przygotowaniem do przewodnictwa w Radzie UE (w szczególności Szwecji) wskazują na istotność wdrożenia odpowiedniego procesu kształcenia kadr. Przemysłane kształtowanie ścieżek rozwo-

ju kariery osób włączonych do korpusu prezydencji jest przesłanką wzrostu motywacji urzędników do pracy w korpusie służby cywilnej, tym samym trwalszego powiązania pracowników ze strukturami administracji publicznej. Należy jednak podkreślić, że model wdrażanego systemu motywacyjno-lojalnościowego powinien przenieść ciężar z aspektu lojalnościowego na aspekt motywacyjny, tym samym skłonić (nie tylko wymusić) pozostałe pracowników w strukturach administracji publicznej.

Wartym uwagi przykładem dla doskonalenia polskich kadr jest także brytyjska instytucja *fast stream* oraz jej słoweński odpowiednik. Choć wobec coraz krótszego czasu do rozpoczęcia polskiej prezydencji mało realne wydaje się zastosowanie podobnych rozwiązań bezpośrednio do niej, to nie powinno się ich porzucać. Kształcenie, jakie mogłaby oferować instytucja wzorująca się na *fast stream*, należy bowiem postrzegać w szerszej perspektywie budowania pozycji Polski w UE. Wydaje się, że szkolenie polskich urzędników można by przeprowadzać według brytyjskiego wzoru z początkowym dwuletnim stażem w polskich ministerstwach, gdzie zajmowałiby się oni tematyką unijną. Dopuszczenie do konkursów unijnych dopiero po tym okresie pozwoliłoby wybranym urzędnikom wkraczać do instytucji unijnych z odpowiednimi kwalifikacjami oraz z poczuciem silniejszego związku z administracją krajową.

Należałoby się zastanowić nad rolą Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w oferowaniu tego typu kształcenia. Otwartą przy tym pozostaje kwestia, czy nacisk powinno kłaść się na poznawanie związków administracji rodzimej z unijną (jak w Wielkiej Brytanii), czy na szkolenie, które nie kolidowałoby z pracą w służbie cywilnej dotychczas podejmowaną przez uczestnika (Słowenia).

Niezwyczajnie istotne jest także zwrócenie szczególnej uwagi na konsekwentne kształcenie w polskich urzędnikach pracujących w strukturach unijnych poczucia związku z państwem i potrzeby ciągłego zwracania uwagi na perspektywę krajową. Sprawne i efektywne współdziałanie między administracją krajową a unijną może się przyczynić do zwiększenia częstotliwości przyjmowania rozwiązań korzystnych dla Polski. W tym kontekście warto przyrzeć się praktycznym uwagom poczynionym przez Piotra Madziara, polskiego urzędnika pracującego w strukturach unijnych. W jego opinii należy unikać typowych błędów popełnianych przez kraje członkowskie, szczególnie te z niedługim stażem w Unii Europejskiej. Błędy te wiążą się zazwyczaj z bierną postawą reprezentantów tych państw:

- ♦ Traktują oni z większą czcią system unijny (np. prawodawstwo) niż narodowy, choć stare kraje wcale tego nie czynią. Taka postawa nie pozwala realizować własnych celów.

- ♦ Panuje wśród nich przekonanie, że urzędnik unijny jest bezstronny i najlepiej załatwi sprawę danego kraju. W istocie taki urzędnik zazwyczaj otrzymuje instrukcję od swojego rządu. Wyjściem jest zatem żądanie, by istotną dla danego państwa członkowskiego sprawę załatwił jego urzędnik - istniałaby wówczas pewność, że zrobi to najlepiej, jak potrafi, a jednocześnie będzie miał okazję zaprezentować swoje umiejętności w Unii.
- ♦ Nie dyskutują oni w UE nad projektem dokumentu, jeśli nie jest on upubliczniony. Taka postawa wynika z przyzwyczajenia do specyfiki krajowej ścieżki legislacyjnej. W Unii proces przygotowania aktów prawnych wygląda jednak inaczej - zanim dokument zostanie upubliczniony, wiele osób z różnych krajów widzi wiele wersji dokumentów i ma możliwość wymiany poglądów na ich temat. Mogą się także wcześniej przygotować do danej wersji dokumentu, a także wpłynąć na jego ostateczny kształt. Akty prawne często powołują nowe instytucje. Kraje, które o tym wiedzą, odpowiednio przygotowują swoją administrację krajową przez np. dostosowanie dotychczasowych bądź powołanie podobnych instytucji. Urzędnicy zdobywają wówczas w kraju niezastąpione doświadczenie, które mogą potem wykorzystać w instytucjach UE.
- ♦ Brakuje im także rozeznania co do spraw unijnych innych od bieżąco załatwianych. Ta ignorancja często wiąże im ręce i nie pozwala w czasie negocjacji dobierać odpowiednich argumentów przetargowych.

Bliskie związanie się z rodzimą administracją pozwala reprezentantowi państwa członkowskiego odpowiednio dbać o interesy własnego kraju. Daje mu możliwość wychodzenia z własną inicjatywą stworzenia dokumentu, a także bycia dopuszczonym do węższego grona osób, które mają realny wpływ na kształt dokumentu przed jego upublicznieniem.

Poważne rozpatrzenie powyższych uwag może okazać się nieoceanione dla polskiej prezydencji.

Bibliografia

Departament Szkoleń Europejskich, *Raport z badania ilościowego: samoocena wiedzy oraz potrzeb szkoleniowych pracowników administracji publicznej w kontekście przygotowań do prezydencji Polski w UE w 2011 roku*, Warszawa, listopad 2007.

Komunikat dotyczący połączenia Ministerstwa Spraw Zagranicznych z Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej, www.msz.gov.pl/Komunikat,dot.,polaczenia,-Ministerstwa,Spraw,Zagranicznych,z,Urzędem,Komitetu,Integracji,Europejskiej,16660.html.

Program przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do objęcia i sprawowania przewodnictwa w Radzie UE. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 stycznia 2009 r., tekst ostateczny, s. 40-43.

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Przygotowania do polskiej prezydencji w Radzie UE - przegląd działań bieżących*, Warszawa, wrzesień 2009.

The Office of the Minister for European Affairs, *Summary of the Work of the Central Coordination Team during the Czech Presidency of the Council of the EU*, www.eu2009.cz/en/czech-presidency/programme-and-priorities/achievements/achievements-of-the-presidency-24392/ [11 stycznia 2010 r.].

Akty prawne

Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji europejskiej, Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 494 z późn. zm.

Ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r., nr 52, poz. 515.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, Dz.U. z 2009 r., nr 161, poz. 1277.

Traktat o Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 115, 9 maja 2008 r.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 115, 9 maja 2008 r.

Źródła internetowe

www.prezydencjaue.gov.pl

www.eu2009.cz/

www.se2009.eu/

www.svrez.gov.si/

Model racjonalizacji podziału zadań w perspektywie objęcia prezydencji w Radzie UE – w kontekście sprawowania przewodnictwa w Radzie UE przez Szwecję i Belgię

Wstęp

Przewodnictwo w Radzie UE stanowi wyzwanie dla administracji publicznej każdego państwa, ponieważ wymaga opracowania nowych strategii, ustanowienia nowych struktur i dostosowania do sytuacji już istniejących. Jeszcze trudniej jest przygotować i sprawować prezydencję w okresie zmian warunków instytucjonalno-prawnych w UE, jakie wprowadzone zostały na mocy traktatu z Lizbony. Znaczenie tych różnic dla państwa członkowskiego sprawującego prezydencję zilustrowane zostanie na przykładach doświadczeń dwóch krajów: Szwecji, która przewodniczyła Radzie UE przed wprowadzeniem zmian traktatowych, oraz Belgii, pierwszego państwa, które w pełni opiera swą prezydencję na nowych rozwiązaniach.

Na kształt prezydencji wpływa wiele czynników, między innymi okres, w którym jest ona obejmowana. Przewodnictwo w pierwszej połowie roku ułatwia przygotowania programu, gdyż w okresie tym prace w instytucjach europejskich są prowadzone stosunkowo regularnie. Opracowanie programu prezydencji przypadających na drugie półrocze, z uwagi na przerwy wakacyjne oraz świąteczne, wiąże się z koniecznością uwzględnienia znacznych ograniczeń czasowych dla realizacji założeń. Taka prezydencja napotyka utrudnienia przy organizacji spotkań oraz przy ustalaniu harmonogramu prac grup roboczych, a także przy organizacji seminariów

czy konferencji. Prezydencje poddane przez nas analizie przypadły na drugie półrocze. W takim samym okresie przewodnictwo w Radzie UE sprawować będzie Polska. W naszym przekonaniu taki dobór analizowanych podmiotów pozwoli na wyciągnięcie wniosków i sformułowanie rekomendacji, które odpowiadają specyfice wyzwania czekającego Polskę.

1. Szwedzka prezydencja w UE

Okoliczności objęcia prezydencji

Od wstąpienia do Unii Europejskiej w 1995 r. Szwecja dwukrotnie sprawowała przewodnictwo – pierwszy raz od 1 stycznia 2001 r., a następnie od 1 lipca 2009 r. Okoliczności tych prezydencji, choć wykazują pewne podobieństwa, różnią się wieloma aspektami.

W czasie pierwszej prezydencji Unia liczyła 15 państw. Za priorytety uznano wówczas: rozszerzenie Unii Europejskiej o nowe kraje członkowskie, zatrudnienie oraz ochrona środowiska. Program szwedzkiej prezydencji nazywany był w skrócie „3E” (z ang. *Enlargement, Employment, Environment*). W tym właśnie okresie proces rozszerzenia Wspólnoty wchodził w nową fazę negocjacji, obejmując wiele problematycznych dziedzin, które stanowiły duże wyzwanie dla obu stron prowadzących rozmowy¹.

Szwecja kontynuowała także wysiłki ukierunkowane na realizację celów strategii lizbońskiej, w tym przede wszystkim związanych ze zwiększeniem zatrudnienia w państwach członkowskich. Z uwagi na priorytetowe znaczenie przypisywane w tym kraju ochronie środowiska Sztokholm uznał kwestie klimatyczne i związane z tym dążenie do zmniejszenia emisji gazów powodujących efekt cieplarniany za istotny punkt w harmonogramie prac Unii².

Warto także zaznaczyć, że na początku 2001 r. Unia Europejska przechodziła końcową fazę reform instytucjonalnych mających zagwarantować jej sprawne funkcjonowanie po planowanym przystąpieniu nowych państw członkowskich. Owocem tych prac było podpisanie 26 lutego

¹ W ramach strategii rozszerzenia Komisja Europejska zaproponowała, aby w trakcie przewodnictwa szwedzkiego przedmiotem negocjacji były takie zagadnienia, jak: swobodny przepływ towarów, swobodny przepływ osób, swoboda przepływu kapitału, swoboda świadczenia usług, prawo spółek, kultura i polityka audiowizualna, polityka społeczna i zatrudnienie, ochrona środowiska i stosunki zewnętrzne.

² *Priorytety prezydencji szwedzkiej. Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002*, „Monitor Integracji Europejskiej”. Dokument dostępny na stronie: http://libr.sejm.gov.pl/oide/dokumenty/priorytety/priorytety_szwecja_2001_1.pdf.

2001 r. traktatu z Nicei, zmieniającego traktat o Unii Europejskiej, traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne.

Prezydencja szwedzka w 2009 r. przypadła w trudnym instytucjonalnie dla Unii momencie. *Zmiana Komisji Europejskiej, nowy Parlament, wciąż niezakończona reforma traktatowa oraz wybory w Niemczech tworzyły niestabilną sytuację polityczną będącą dużym wyzwaniem dla prezydencji*³. Jakkolwiek Szwecja jako ostatni kraj sprawowała przewodnictwo na starych zasadach, nie działała na podstawie tzw. modelu silnego przywództwa i w pewnym sensie odcięła się od sposobu, w jaki czynili to jej poprzednicy – Francja i Czechy. Zdaniem ekspertów z Centrum Europejskiego „NatoLin” jej styl stanowił *antycypację trybu działania narzucanego przez nowe regulacje traktatowe*⁴ i umocnił pozycję Szwecji jako wiarygodnego politycznego partnera prowadzącego przewodnictwo w sposób przewidywalny, solidny i przede wszystkim skuteczny. Drugą prezydencję Szwecja sprawowała na podstawie przyjętego na początku 2007 r. modelu tzw. unijnego trio. Zakłada on współpracę trzech następujących po sobie prezydencji w sekwencji ustalonej decyzją Rady⁵. Dzięki niemu plan unijnych działań, przynajmniej teoretycznie, obejmuje nie sześć, lecz osiemnaście miesięcy, a w jego przygotowaniu i realizacji wykorzystuje się doświadczenia nie jednego, lecz trzech państw członkowskich. Taki model ma na celu większą integrację państw członków UE, bo do jednego trio należą zwyczajowo: jedno państwo z tzw. starej Unii, jedno nowe i jedno małe. Ten sposób postępowania pierwszy raz zastosowały Niemcy, Portugalia oraz Słowenia. Szwecja tworzyła trio z Francją i z Czechami. Korzystanie z systemu współpracy trzech państw wpłynęło na sposób prowadzenia przygotowań do prezydencji⁶. Szwecja uważnie obserwowała doświadczenia swoich partnerów w trio, próbując między innymi *przygotować się (...) na to, co trudne do przewidzenia, opracowując scenariusze działania w przypadku hipotetycznych kryzysów, takich jak odrzucenie traktatu z Lizbony w irlandzkim referendum*⁷.

³ A. Matuszewska, *Prezydencja Szwecji w Radzie Unii Europejskiej. Analiza uwarunkowań i priorytetów*, „Analizy Natolińskie” 2010, nr 4 (46).

⁴ Tamże.

⁵ Wprowadzenie prezydencji grupowych, tzw. trio, dokonało się na mocy traktatu lizbońskiego. W obowiązującym porządku prawnym zagadnienia związane z organizacją grupowej prezydencji regulują: art. 16 ust. 9 traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 236 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 115, 9 maja 2008 r.). Kolejność sprawowania prezydencji wprowadziła decyzja Rady z 1 stycznia 2007 r. w sprawie porządku sprawowania prezydencji (2007/5/WE, Euratom).

⁶ Informacje uzyskane w czasie wizyty studyjnej w Brukseli od Pii Bilting Bearfield pełniącej funkcję Public Relations Officer w Visitor Service Press and Information Unit w Stałym Przedstawicielstwie Szwecji w Brukseli.

⁷ A. Matuszewska, *Prezydencja Szwecji w Radzie Unii Europejskiej. Analiza uwarunkowań*

Kryzys gospodarczo-finansowy oraz niejasne losy ratyfikacji traktatu lizbońskiego (czego rezultatem była niepewność co do reguł, jakie będą obowiązywać w procesach decyzyjnych w instytucjach UE) sprawiły, że szwedzkie przewodnictwo wymagało dużej elastyczności i strategii radzenia sobie z nieprzewidzianymi okolicznościami. Prace nad programem szwedzkiej prezydencji trwały ponad dwa lata, a intensywne przygotowania realizowane były od stycznia 2009 r.⁸ Jej oficjalny program opublikowano 23 czerwca 2009 r. Jego priorytetami były:

- ◆ walka z kryzysem społeczno-ekonomicznym,
- ◆ ochrona miejsc pracy,
- ◆ przeciwdziałanie zmianom klimatycznym,
- ◆ kontynuacja wdrażania programu sztokholmskiego,
- ◆ rozwój strategii Morza Bałtyckiego,
- ◆ wsparcie dla inicjatywy Partnerstwa Wschodniego,
- ◆ kontynuowanie prac związanych z dalszym rozszerzeniem Unii⁹.

Sytuacja wewnętrzna w kraju

W trakcie przygotowań do przewodnictwa w Radzie UE ważne są sprzyjające warunki wewnętrzne w państwie. Konieczność poświęcenia czasu i energii na rozwiązywanie krajowych dysput, a także brak większości parlamentarnej popierającej działania rządu (jak w czasie prezydencji czeskiej) w znacznym stopniu osłabiają zdolność kraju do kierowania pracami Rady Unii Europejskiej.

W Szwecji konstelacja polityczna nie stanowiła wyzwania dla sprawnego przebiegu prezydencji. Rządząca partia nie dość, że miała stabilną większość w parlamencie – Riksdagu – to dodatkowo uzyskała dobry wynik w wyborach do Parlamentu Europejskiego¹⁰. Co więcej, prognozy dotyczące wyborów parlamentarnych przypadających we wrześniu 2010 r.

i priorytetów, dz. cyt.

⁸ „Notatka informacyjna na temat logistycznych aspektów przygotowań do przewodnictwa Szwecji w Radzie Unii Europejskiej”, opracowana przez ambasadę polską w Szwecji, Sztokholm, 24 marca 2009 r.

⁹ F. Langdal, G. von Sydow, *The 2009 Swedish EU Presidency. The setting, priorities and roles*, Swedish Institute for European Policy Studies, „European Policy Analysis”, July 2009 – Issue 7, s. 7 (tłum. własne).

¹⁰ Na 18 miejsc przewidzianych dla eurodeputowanych pochodzących ze Szwecji 5 mandatów zdobyła Szwedzka Socjalistyczna Partia Robotnicza, a tuż za nią uplasowała się rządząca Umiarkowana Partia Koalicyjna z 4 mandatami.

także uznawano za dość optymistyczne¹¹. Dla Umiarkowanej Partii Koalicyjnej (MSP), będącej liderem rządzącej koalicji, przewodnictwo w Unii, a zwłaszcza okres bezpośrednio je poprzedzający, stanowiły okazję do odbudowania pozycji na krajowej scenie politycznej¹². Biorąc pod uwagę wyniki sondaży z kwietnia 2010 r. i zdobycie przez MSP 32,1% głosów, można uznać, że cel ten udało się zrealizować. Anna Matuszewska tłumaczy to pozytywną atmosferą i ożywieniem politycznym towarzyszącym prezydencji, jak również umiejętnością wykorzystania sytuacji przez koalicję rządzącą¹³.

Struktura – podział zadań wewnątrz administracji

Premier Szwecji ma szerokie uprawnienia związane z koordynowaniem polityki europejskiej tego kraju. Odpowiada on między innymi za kształtowanie całościowej strategii względem UE (uwzględniając dyskusje nad pożądanym kierunkiem ewolucji projektu europejskiego), zapewnienie spójności prowadzonej polityki europejskiej, a także za zażegnanie pojawiających się w procesie kształtowania polityki europejskiej sporów między resortami.

W kancelarii premiera działa Biuro ds. Koordynacji Europejskiej, obsługujące ministra ds. Unii Europejskiej. Instytucja ta pomaga określić wytyczne dla Stałego Przedstawicielstwa Królestwa Szwecji przy Unii Europejskiej w Brukseli. Bieżącymi kwestiami europejskimi zajmuje się Departament Europejski w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Funkcję zwornika prezentowanego systemu pełni kancelaria szefa rządu. Poszczególne ministerstwa odpowiadają za przygotowanie stanowisk odnośnie do konkretnych obszarów integracji europejskiej, które następnie rozpatruje Rada Ministrów. Szefowie stosownych resortów prezentują też szwedzkie postulaty na forum Rady UE, obradującej w określonej konfiguracji. Na ostateczny kształt stanowiska rządu w kwestiach europejskich wpływają zatem konsultacje między premierem, szefem właściwego merytorycznie resortu, ministerstwem spraw zagranicznych, ministerstwem finansów oraz parlamentem. Przygotowaniem do przewodnictwa kierowała minister ds. europejskich Cecilia Malmström.

Ponadto, specjalnie dla obsługi prezydencji, powstały dwa nowe organy:

¹¹ F. Langdal, G. von Sydow, F. Langdal, G. von Sydow, *The 2009 Swedish EU Presidency. The setting, priorities and roles*, art. cyt., s. 4.

¹² A. Matuszewska, *Prezydencja Szwecji w Radzie Unii Europejskiej. Analiza uwarunkowań i priorytetów*, dz. cyt.

¹³ Tamże.

Sekretariat ds. Komunikacji (KOM-09) - odpowiedzialny za komunikację w trakcie przygotowań i podczas sprawowania prezydencji. W jego skład wchodził redaktorzy, menedżerowie projektu, attaché prasowi oraz tłumacze. Zajmowali się oni między innymi koordynacją portalu prezydencji (www.se2009.eu) oraz obsługą prasowo-informacyjną wydarzeń odbywających się w Szwecji. Do zadań Sekretariatu należało prezentowanie korzyści, jakie odnosi Szwecja z członkostwa w UE, oraz budowanie prestiżu za granicą. W ramach Sekretariatu ds. Komunikacji działało pięć sekcji:

- ♦ Informacja i dialog - odpowiadała za koordynację przedsięwzięć związanych z działaniami informacyjnymi, w tym za dialog z udziałem przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.
- ♦ Komunikacja wewnętrzna - komunikacja wewnętrzna i efektywny przepływ informacji wewnątrz struktur rządu.
- ♦ Kultura i wydarzenia - realizacja rządowego programu kulturalnego w Szwecji i za granicą, a także koordynacja i wsparcie przedsięwzięć innych instytucji kulturalnych.
- ♦ Media - koordynacja działalności medialnej rządu w trakcie przygotowań oraz realizacji prezydencji.
- ♦ Identyfikacja wizualna i strona internetowa - przygotowanie szaty graficznej prezydencji - logo i portal internetowy¹⁴.

Sekretariat ds. Komunikacji od 1 września 2008 do 31 marca 2010 r. zatrudniał 23 osoby.

Sekretariat ds. Unijnych Spotkań w Szwecji w 2009 r. (SES-09) powstał w styczniu 2008 r. w ramach Administracyjnego Biura Rządu, w pionie stałego sekretarza w kancelarii premiera Królestwa Szwecji. Odpowiadał za praktyczne aspekty organizacji spotkań w tym kraju. Sekretariatem kierował od 1 sierpnia 2008 r. ambasador M. Grunditz, który był także zaangażowany w przygotowania pierwszej szwedzkiej prezydencji. Za największe wyzwanie Sekretariatu uznano organizację dużej liczby spotkań w lipcu i wrześniu 2009 r., kiedy to w ciągu jednego dnia odbywało się od 3 do 6 spotkań w różnych miejscach Szwecji, oraz nieprzekroczenie budżetu prezydencji. Oba cele udało się osiągnąć¹⁵. W Sekretariacie pracowało ponad 60 osób, a podczas najważniejszych spotkań zatrudniano dodatkowo (na niepełny etat) grupę specjalnych attaché.

¹⁴ Op. cit., nr 4/2009, s. 12.

¹⁵ Dane pochodzą z *Report on the Swedish Presidency of the Council of the European Union 1 July - 31 December 2009*, opublikowanego 7 maja 2010 r. przez Kancelarię Premiera Szwecji (Prime Minister's Office), www.sweden.gov.se/sb/d/12363/a/145451.

Szwedzka prezydencja wykorzystwała istniejące struktury zarządzania sytuacjami kryzysowymi. System ten został jedynie nieznacznie zmodyfikowany. W ramach dostosowania do potrzeb prezydencji uruchomiono tzw. *Crisis Management Coordination Secretariat*, który odpowiadał za stały monitoring sytuacji międzynarodowej.

Podział zadań pomiędzy stolicą a Stałym Przedstawicielstwem

Szwecja obrała model prezydencji obsługiwanej ze Stałego Przedstawicielstwa w Brukseli. Odpowiadało ono za prowadzenie negocjacji w Radzie UE (zarówno na szczeblu COREPER, jak i w trakcie obrad grup roboczych). Stałe Przedstawicielstwa podczas prezydencji z 2009 r. miało szerokie kompetencje. Ich ograniczenia zawierał (specjalnie w tym celu przygotowany) zaledwie czterostronicowy dokument. Przedstawicielstwo otrzymało go przed rozpoczęciem prezydencji. Zawierał spis wyjątkowych sytuacji, które wymagają bezwzględnej konsultacji ze stolicą.

Pracami prezydencji kierował premier. Gabinet szefa rządu odpowiadał za koordynację prac, a Sekretariat ds. Unijnych Spotkań za koordynację prac prezydencji na szczeblu oficjalnym.

Konsekwencją obranego przez Szwecję modelu prezydencji była stosunkowo niewielka liczba formalnych spotkań organizowanych w kraju. Odbyło się zaledwie 111 wydarzeń (w tym nieformalne posiedzenia Rady UE, seminaria, konferencje itp.). Zostały one zlokalizowane w 25 miastach mieszczących się w 21 okręgach administracyjnych, począwszy od Kiruny na dalekiej północy, aż po Malmö na południu. Pozostałe, z ogólnej liczby blisko trzech tysięcy spotkań, odbyły się w Brukseli. W spotkaniach podczas sześciu miesięcy szwedzkiej prezydencji uczestniczyło około 21 tysięcy delegatów i niemal 1,5 tysiąca akredytowanych przedstawicieli mediów¹⁶.

Dla każdego ze 111 spotkań została stworzona grupa robocza. Jej posiedzenia dzielono na dwie części: merytoryczną, której przewodniczył przedstawiciel właściwego ministerstwa, i organizacyjną, prowadzoną przez przedstawiciela Sekretariatu. W pracach Sekretariatu i grup uczestniczyli przedstawiciele policji. Zadaniem grup było między innymi wypracowanie tzw. fiszek spotkań. Pozwalały one na skuteczną koordynację działań.

Polityka kadrowa

Dla Szwecji charakterystyczna jest ścisła współpraca ministerstw. Przekłada się to na prowadzoną przez państwo politykę kadrową. Wyraża-

¹⁶ Tamże.

nie uwidoczniło się to także w czasie przygotowań do prezydencji. Ze względu na przewodnictwo i związany z nim przyrost liczby zadań instytucje rządowe zatrudniły dodatkowo około 200 osób, przy czym aż 60 z nich trafiło bezpośrednio do Stałego Przedstawicielstwa Szwecji przy Unii Europejskiej. Z raportu podsumowującego szwedzką prezydencję wynika, że osoby te były zatrudniane na kontrakty czasowe.

Przy planowaniu prezydencji 2009 r. szeroko czerpano z doświadczeń z 2001 r. Aby zapewnić urzędnikom jak najlepsze szkolenia, oceniono dotychczasowy proces kształcenia kadr. Przeprowadzenie szkoleń zostało zlecone zewnętrznym firmom, w tym przede wszystkim wykorzystano współpracę z European Institute of Public Administration.

Szkolenia rozpoczęły się półtora roku przed objęciem prezydencji. Skierowane zostały do następujących grup pracowników:

- ◆ przewodniczących grup roboczych,
- ◆ szefów departamentów administracji,
- ◆ negocjatorów wspierających,
- ◆ innych pracowników wspierających,
- ◆ ministrów i sekretarzy stanu,
- ◆ pracowników Stałego Przedstawicielstwa w Brukseli.

Cykl szkoleń rozpoczął się wiosną 2008 r. od tzw. twardego szkolenia obejmującego prawo wspólnotowe, instytucje oraz procedury unijne. Przeszły je wszystkie wymienione wyżej grupy z wyjątkiem pracowników Stałego Przedstawicielstwa. Szkolenia miękkie (technika negocjacyjna, organizacja spotkań) rozpoczęły się w czerwcu 2008 r. i zakończyły wraz z objęciem prezydencji. Uczestniczyli w nich wyłącznie szefowie grup roboczych, dyrektorzy departamentów oraz delegaci krajowi. Ponadto duża część urzędników z grup 1, 2, 3 została oddelegowana do Stałego Przedstawicielstwa w Brukseli na wiosnę i jesień 2008 r. Trening kadry politycznej rozpoczął się na sześć miesięcy przed objęciem przewodnictwa.

Szwecja zdecydowała się także na skorzystanie z doświadczeń instytucji komercyjnych, które wspomagały w organizacji prezydencji różne państwa członkowskie UE. Departament Unii Europejskiej, działający w strukturach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, oraz Departament Kompetencji w Biurze Spraw Administracyjnych podpisały porozumienie ramowe w sprawie organizacji kursów z: CPDS (*Centre for Political and Diplomatic Studies*, John Hemery), CENAD (*Center for European Negotiation and Decision-making*, Robert Weibel) oraz EIPA (*European Institute of Public Administration*, Adrian Schout).

Prezydencję szwedzką charakteryzowało to, że w znacznym stopniu opierała się na kadrach kształconych i zatrudnionych w administracji w czasie pierwszego przewodnictwa. Niektórzy podkreślają przy tym, że było to możliwe dzięki zaledwie ośmioletniej przerwie między prezydencjami. Warto też zwrócić uwagę na małą rotację pracowników w okresie dzielącym prezydencje i ich silny związek z administracją państwową.

Dla potrzeb prezydencji zatrudniono dodatkowo 200 osób. Zasiliły one przede wszystkim nowo utworzone jednostki organizacyjne (Sekretariat ds. Komunikacji; Sekretariat ds. Unijnych Spotkań w Szwecji w 2009 r.; oddział zajmujący się sprawami kryzysowymi). Wszystkie te jednostki funkcjonowały w ramach gabinetu premiera. Pozostali pracownicy administracji zarządzającej prezydencją wyłonieni zostali głównie z już zatrudnionych pracowników administracji. Rekrutacja zewnętrzna realizowała potrzeby kadrowe przede wszystkim w zakresie logistyki oraz IT.

Nawiązując do innych logistycznych aspektów przygotowań do szwedzkiego przewodnictwa, trzeba podkreślić spójność i przejrzystość prowadzenia polityki komunikacyjnej. Na potrzeby prezydencji powstała jasna, łatwa do nawigacji i na bieżąco aktualizowana witryna. Była ona źródłem informacji na temat przebiegu prezydencji. Zawierała także terminarze spotkań i posiedzeń, w tym grup roboczych.

2. Sprawowanie prezydencji w ramach nowego porządku prawnego - przewodnictwo Belgii

Zmiany wprowadzone na mocy traktatu z Lizbony

Przed wejściem w życie traktatu z Lizbony do zadań Prezydencji należało:

- ♦ organizowanie spotkań i zapewnienie sprawnego przepływu informacji między państwami członkowskimi, tym samym tworzenie ram dla dialogu, a także prowadzenie negocjacji w razie wystąpienia konfliktu interesów;
- ♦ wyznaczanie priorytetów, w ramach których zostaną zintensyfikowane prace nad poszczególnymi zagadnieniami;
- ♦ reprezentowanie Rady UE w relacjach z państwami członkowskimi i w stosunkach z innymi aktorami międzynarodowej sceny politycznej¹⁷.

¹⁷ F. Langdal, G. von Sydow, *The 2009 Swedish EU Presidency. The setting, priorities and roles*, art. cyt., s. 3.

Zmiany wprowadzone traktatem z Lizbony, obowiązującym od 1 grudnia 2009 r., ograniczyły kompetencje państw sprawujących prezydencję na rzecz nowo ustanowionych organów. Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa odpowiada za koordynowanie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. W jego gestii leży teraz przewodniczenie obradom Rady ds. Zagranicznych. Z kolei na mocy art. 9b ust. 6 traktatu z Lizbony przewodniczący Rady Europejskiej między innymi przewodniczy Radzie Europejskiej i prowadzi jej prace, a także, w zakresie swojej właściwości, reprezentuje Unię na zewnątrz w sprawach dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Ograniczenie kompetencji państwa sprawującego prezydencję widoczne jest zatem najwyraźniej w stosunkach zewnętrznych UE.

Kolejną istotną zmianą w sposobie sprawowania przewodnictwa w Radzie UE jest dalszy proces formalizowania współpracy w ramach trio. Państwa zobligowane zostały do ścisłej współpracy przy programowaniu swoich działań. W świetle zasady kontynuacji nakreślony wspólnie osiemnastomiesięczny program prezydencji powinien być konsekwentnie implementowany przez poszczególne państwa tak, aby w procesie podejmowania działań brane były pod uwagę projekty oraz wydarzenia z okresu poprzednich prezydencji.

Warunki krajowe w trakcie prowadzonych przygotowań i sprawowania prezydencji belgijskiej

Królestwo Belgii sprawowało prezydencję w UE po raz dwunasty. Stanowi to duże wyzwanie dla tego kraju, bo jednocześnie zmagają się on z wewnętrznym kryzysem politycznym, w wyniku którego za kierowanie państwem odpowiada rząd przejściowy. Ponieważ federalny system Belgii wymusza konsultacje działań rządowych (w tym ustalanie terminarza politycznego prezydencji) z podmiotami na szczeblu federalnym i wspólnot, istniały obawy, że dojdzie do paraliżu funkcjonowania Rady UE w trakcie prezydencji belgijskiej¹⁸. Z drugiej strony przygotowania tego kraju do przewodnictwa w dużej mierze determinowały dynamika i charakter kryzysu finansowego oraz gospodarczego. W świetle tych wydarzeń za priorytety prezydencji uznane zostały następujące kwestie:

- ♦ poprawa sytuacji społeczno-ekonomicznej w państwach UE - w tym zakresie dostrzeżono potrzebę stworzenia nowej międzynarodowej architektury finansowej oraz wzmocnienia dyscypliny budżetowej państw członkowskich;

¹⁸ Należy również podkreślić, że belgijskie prawo ustrojowe przyznaje poszczególnym wspólnotom kompetencje do przewodniczenia obradom wybranych rad sektorowych UE.

- ◆ klimat i polityka dotycząca środowiska naturalnego;
- ◆ bezpieczeństwo, sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne - w tej kwestii szczególnie nacisk kładziony jest na rozwijanie wspólnej polityki dotyczącej udzielania azylu, wzajemne uznawanie decyzji sądowych czy na walkę z przestępczością zorganizowaną, terroryzmem i handlem ludźmi;
- ◆ postęp w zakresie najważniejszych kwestii społecznych - walka z wykluczeniem społecznym i ubóstwem, zdrowie oraz starzenie się społeczeństw;
- ◆ wspieranie procesu tworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych oraz popieranie działań na rzecz międzynarodowego bezpieczeństwa i pokoju.

3. Struktura - podział zadań wewnątrz administracji

System reprezentacji

Specyfika federalnego ustroju Królestwa Belgii silnie oddziałuje na zadania w zakresie polityki unijnej. Podział kraju na trzy wspólnoty językowe (francuska, flamandzka i niemiecka), trzy regiony (Walonia, Flandria oraz region stołeczny Brukseli) oraz cztery obszary językowe (francuskojęzyczny, niderlandzkojęzyczny, niemieckojęzyczny, a także dwujęzyczny), ściśle wpływa na zasady reprezentacji poszczególnych jednostek politycznych w Radzie Unii Europejskiej.

Zasady reprezentacji reguluje porozumienie z 8 marca 1994 r. między państwem federalnym, wspólnotami oraz regionami odnośnie do reprezentacji Królestwa Belgii na posiedzeniach Rady Unii Europejskiej (*Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, relatif la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne*), zmienione odpowiednimi postanowieniami porozumienia z 2003 r., dotyczącego regionalizacji (przekazanie kompetencji regionom) rolnictwa i rybołówstwa. Zgodnie z postanowieniami aktu opracowany został system sześciu kategorii, które grupują różne polityki publiczne w zależności od przyjętego modelu reprezentacji.

Kategoria I obejmuje polityki objęte wyłączną reprezentacją władz federalnych. Chodzi o sprawy ogólne, zagraniczne, ekonomiczne, finansowe, sprawiedliwości, wewnętrzne, telekomunikacji oraz konsumenckie. Federalny minister reprezentuje Belgię na posiedzeniach czterech konfiguracji Rady UE - Rady ds. Ogólnych, Rady ds. Zagranicznych, Rady ds. Gos-

podarczych i Finansowych oraz Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych.

Kategorią II objęte są: rynek wewnętrzny, zdrowie, rynek energii, zatrudnienie i sprawy społeczne oraz transport. W tych dziedzinach Belgie reprezentuje minister federalny w towarzystwie tzw. asesorów regionów (*assesseurs des entités fédérées*). Kompetencje asesorów sprowadzają się do doradzania ministrowi federalnemu oraz reprezentowania stanowiska Belgii w sprawach przyznanych regionom, po uzyskaniu jego zgody. Tabela 1 przedstawia ustalony na lata 2009–2012 system delegowania asesorów regionalnych.

Tabela 1

System rotacji asesorów regionalnych na lata 2009–2012 w kategorii II

	I/2009	II/2009	I/2010	II/2010	I/2011	II/2011	I/2012	II/2012
Rynek wewnętrzny	FR	WR	WR	Prezydencja belgijska – rozwiązania specyficzne	WR	FR	FR	BRU
Zdrowie	WN	FR	FW		FW	FR	FR	WN
Rynek energii	FR	WR	FR		FR	BRU	BRU	WR
Zatrudnienie i sprawy społeczne	BRU	FR	FR		FR	WR	WR	BRU
Transport	WR	FR	BRU		BRU	WR	WR	FR
Legenda: FR - region Flandria lub wspólnota flamandzka, WR - region Walonia, WN - wspólnota niemieckojęzyczna, BRU - region stołeczny Brukseli, FW - wspólnota francuska.								

Źródło: opracowanie własne na podstawie *The cooperation agreement*, www.eutrio.be/files/-/bveu/media/source1856/documents/Cooperation_agreement.pdf.

Kategoria III obejmuje przemysł, B+R oraz środowisko naturalne. System reprezentacji będzie funkcjonować odwrotnie niż w ramach kategorii II. Stanowisko Belgii będzie reprezentowane przez regionalne lub wspólnotowe władze przy asyście federalnego asesora. Tabela 2 przedstawia podział kompetencji regionów i wspólnot.

Tabela 2

System rotacji w ramach III kategorii w okresie 2009–2012 r.

	I/2009	II/2009	I/2010	II/2010	I/2011	II/2011	I/2012	II/2012
Przemysł	FR	WR	WR	Rozwiązania specyficzne w ramach prezydencji	WR	FR	FR	BRU
Badania i rozwój	WN	FR	BRU		BRU	WR/FW - WN	WR/FW - WN	FR
Środowisko	WR	BRU	FR		FR	BRU	BRU	WR
Legenda: FR - region Flandria lub wspólnota flamandzka, WR - region Walonia, WN - wspólnota niemiecka, BRU - region stołeczny Brukseli, FW - wspólnota francuska.								

Źródło: opracowanie własne na podstawie *The cooperation agreement*, www.eutrio.be/files/-bveu/media/source1856/documents/Cooperation_agreement.pdf.

Kategoria IV reguluje sprawy objęte wyłączną kompetencją regionów i wspólnot (kultura, polityka audiowizualna, edukacja, sprawy młodzieży wraz ze sportem, turystyka, zagospodarowanie przestrzenne na poziomie miejskim i krajowym). Regionalny minister reprezentuje Belgię podczas posiedzeń Rady UE.

Tabela 3

System rotacji w ramach IV kategorii podczas Prezydencji belgijskiej

	Przewodnictwo w RUE	Reprezentacja Belgii jako członka UE
Kultura – polityka audiowizualna	FC	FR
Edukacja	FR	FW
Sprawy młodzieży oraz sport	FR	WN
Turystyka	WN	WR
Zagospodarowanie przestrzenne	WR	BRU
Legenda: FR - region Flandria lub wspólnota flamandzka, WR - region Walonia, WN - wspólnota niemiecka, BRU - region stołeczny Brukseli, FW - wspólnota francuska.		

Źródło: opracowanie własne na podstawie *The cooperation agreement*, www.eutrio.be/files/-bveu/media/source1856/documents/Cooperation_agreement.pdf.

Tabela 4

System rotacji w ramach IV kategorii w okresie 2009–2012 r.

	I/2009	II/2009	I/2010	II/2010	I/2011	II/2011	I/2012	II/2012
Kultura - polityka audiowizualna	WN	FR	FW	Rozwiązania specyficzne w ramach prezydencji	FW	FR	FR	WN
Edukacja	FW	WN	FR		FR	FW	FW	FR
Sprawy młodzieży oraz sport	FR	FW	FR		FR	WN	WN	FW
Turystyka	BRU	WR	WN		WN	FR	FR	FW
Zagospodarowanie przestrzenne	FR	BRU	WR		WR	FR	FR	BRU
Legenda: FR - region Flandria lub wspólnota flamandzka, WR - region Walonia, WN - wspólnota niemiecka, BRU - region stołeczny Brukseli, FW - wspólnota francuska.								

Źródło: opracowanie własne na podstawie *The cooperation agreement*, www.eutrio.be/files/-bveu/media/source1856/documents/Cooperation_agreement.pdf.

Przedostatnia kategoria (rybołówstwo) została w 2003 r. przyznana regionowi flamandzkiemu, którego delegaci reprezentują Belgię. Podczas Prezydencji flamandzkiej minister ds. rybołówstwa przewodniczy odpowiedniej konfiguracji Rady, Belgię natomiast reprezentuje inny wyznaczony minister Flandrii.

Kategoria VI obejmuje sprawy związane z rolnictwem, gdzie reprezentantem jest odpowiedni minister federalny, któremu doradza minister regionalny Walonii albo Flandrii. Podczas prezydencji minister federalny przewodniczy konfiguracji Rady, przedstawiciel regionu natomiast reprezentuje Belgię.

Z analizy systemu reprezentacji w kategorii II wypływa kilka interesujących wniosków. Po pierwsze, od początku 2010 r. do końca 2011 r. reprezentacja nie podlega zasadzie rotacji. Zasada ta, ustalona przez porozumienie z 1994 r., oznacza, że co pół roku, wraz z objęciem przewodnictwa przez nowe państwo, zmieniają się poszczególni reprezentanci w zakresie kategorii II, III oraz IV. Na okres nowego trio, w skład którego

wchodzi Belgia, uznano, że powinno się ustanowić stałych reprezentantów zgodnie z zasadą kontynuacji. Po drugie, warto odnotować, że wspólnota flamandzka oraz Flandria są reprezentowane przez jednolite instytucje polityczne - wspólny parlament, rząd oraz administrację¹⁹. Na czas prezydencji belgijskiej przyjęto, że państwo to będzie reprezentowane w radzie przez regionalnych asesorów pełniących funkcje ministrów regionu bądź wspólnoty, a konfiguracją Rady w kategorii II będzie przewodniczył minister federalny (poziom unijny).

Wnioski dla Polski

Podsumowując analizę wpływu wewnętrznego podziału administracyjnego na sprawowanie prezydencji przez Belgię, warto przedstawić ogólne rekomendacje dla Polski w zakresie ochrony naszych interesów gospodarczych, społecznych, kulturowych itp. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że okres tryo oraz prezydencji belgijskiej stanowi przyczynę reorganizacji systemu reprezentacji w Radzie. Dokonano ścisłego podziału zadań w przewodnictwie w różnych konfiguracjach Rady oraz ustalono zasady reprezentacji Belgii jako członka UE. Ogólnie wzmocniona została rola pionu federalnego, którego przedstawiciele będą przewodniczyć konfiguracjom Rady właściwym ds. kategorii I oraz II. Ponadto minister federalny będzie reprezentować Belgię w posiedzeniach właściwych dla kategorii III. Ministrowie regionalni oraz wspólnotowi będą przewodniczyć Radzie w kategoriach III oraz IV, a Belgię reprezentować będą w kategorii II.

Co to oznacza dla Polski? Efektywna współpraca z Belgią, korzystne kształtowanie opinii w newralgicznych dla nas sprawach może odbyć się, w dużej mierze, z pominięciem pionu federalnego, nie tylko w zakresie kultury, edukacji, spraw młodzieży, turystyki czy zagospodarowania przestrzennego (kategoria wyłącznych kompetencji regionów), ale także w sprawach związanych z przemysłem, B+R czy środowiskiem. Kształtując stanowisko regionów, określa się stanowisko prezydencji belgijskiej. Warto zauważyć, że Walonia zajmuje się ważnymi dla Polski sprawami przemysłu oraz rynku wewnętrznego (tu jako reprezentant Belgii). Flandria z kolei przewodniczy Radzie w kwestiach środowiska naturalnego oraz reprezentuje Belgię w sprawach rynku energetycznego oraz zatrudnienia.

Jeśli Polska planuje współpracować z Belgią w powyższych dziedzinach, niezbędne jest stworzenie dwóch strategii działania. Pierwsza po-

¹⁹ *Flanders - All you need to know about Flanders*, www.flanders.be/servlet/Satellite?c=Page&cid=1166590837314&context=1166590833692-EN&tp=1166590837082&page-name=flanders_site/View [1 sierpnia 2010 r.].

winna określić sposób oraz cele współpracy z regionami i wspólnotami belgijskim w zakresie przyznanych im kompetencji. Możliwe jest tu pominięcie pionu federalnego, niemniej należy pamiętać, że zgodnie z porozumieniem z 1994 r. szczeble regionalny oraz wspólnotowy są zobowiązane do uczestnictwa w forum konsultacyjnym Dyrektoriatu Generalnego Koordynacji i Spraw Europejskich, podległemu belgijskiemu MSZ. Biorąc pod uwagę to, że zobowiązania podjęte przez regionalnego lub wspólnotowego ministra są wiążące dla całego państwa, pion federalny zobowiązał ministrów pozostałych pionów do uzgadniania stanowiska belgijskiego na zasadach konsensusu. Jeśli Polska zdecyduje się na ściślejszą współpracę z pionami niefederalnymi, wówczas uzyska większy wpływ na stanowisko Belgii oraz, przez forum konsultacyjne, pośredni wpływ na pion federalny. Działania te mogą być kontynuowane także po zakończeniu prezydencji, gdyż zgodnie z zawieszoną zasadą rotacji regiony i wspólnoty utrzymają przyznane im kompetencje aż do rozpoczęcia polskiej prezydencji.

Druga strategia powinna określić działania podejmowane przez polską służbę dyplomatyczną odnośnie do pionu federalnego. Ministrowie federalni będą przewodniczyć GAC, FAC, JHA, ECOFIN, Radzie ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów oraz Radzie ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii. W tych kwestiach będą oni działać na poziomie prezydencji (poziom unijny). Ponadto podczas prezydencji będą reprezentowali interesy Belgii w zakresie przemysłu, B+R oraz środowiska (poziom krajowy)²⁰. Polska, chcąc wpłynąć na prezydencję belgijską w kwestii energii czy polityki społecznej, powinna się zwrócić do szczebla federalnego, jeśli natomiast chciałaby, w ramach powyższych kwestii, wpłynąć na stanowisko Belgii jako członka UE, powinna się zwrócić do reprezentantów regionów czy wspólnot.

Warto także zastanowić się nad tym, które konkretnie instytucje powinny opracować wspomniane powyżej strategie. W związku ze złożonością systemu reprezentacji Belgii w Radzie UE problem ten powinien być przedmiotem pogłębionej analizy w polskim MSZ. Jako propozycje można przedstawić dwie koncepcje. Pierwsza opiera się na kryterium podmiotowym. Polega ona na zleceniu Stałemu Przedstawicielstwu Polski w Brukseli opracowanie strategii działań wobec pionu federalnego, pozostawiając opracowanie strategii regionalnej i wspólnotowej ambasadzie w Brukseli. Obie instytucje musiałyby uwzględnić katalog spraw, jakimi zajmują się dane podmioty oraz na którym poziomie (krajowym czy unijnym) zawarte są ich kompetencje. Jest to koncepcja o tyle prosta, że nie wymaga współpracy między polskimi instytucjami. Każda z nich ma jasno

²⁰ W tym czasie sprawy przemysłu, B+R oraz środowiska będą reprezentowane przez regiony na poziomie przewodnictwa w Radzie UE.

określony cel oraz swobodę w kształtowaniu metod. Wadą jest ograniczona efektywność, przejawiająca się w tym, że pion federalny w niektórych kwestiach funkcjonuje jako reprezentant Belgii, w innych - jako przewodniczący Rady. Koncepcja ta rozdrabnia zasoby danej instytucji oraz nie jest w stanie udzielić odpowiedzi czy Belgia (jako reprezentant lub też przewodniczący Rady) realizuje jakąś spójną strategię.

Druga koncepcja opiera się na kryterium funkcjonalnym. Zakłada ona, że Stałe Przedstawicielstwo lub ambasada monitorowałaby działalność federacji, regionu lub wspólnoty na konkretnym poziomie (krajowym lub unijnym). Dla przykładu Stałe Przedstawicielstwo mogłoby opracować strategię działania wobec federalnego i niefederalnego pionu odnośnie do przewodnictwa w Radzie (poziom unijny), a ambasada mogłaby skupić się na analizie działalności wspomnianych pionów na szczeblu krajowym (jako reprezentanci Belgii). Koncepcja ta byłaby bardziej efektywna, gdyż pozwalałaby odpowiedzieć na pytanie, jaką strategię realizuje Belgia jako członek UE, a jaką jako prezydencja. W porównaniu z pierwszą koncepcją niezbędny jest większy wysiłek włożony w zrozumienie zawłości podziału administracyjnego oraz w skuteczną wymianę informacji między dwoma instytucjami.

Podsumowując wpływ podziału administracyjnego na system reprezentacji Belgii w Radzie UE, należy stwierdzić, że zasady określone przez porozumienie z 1994 r. są dość zawile, niemniej ich znajomość jest konieczna, aby zracjonalizować działania polskiej dyplomacji względem Belgii i jej prezydencji. Skierowanie działań na pion federalny, z pominięciem szczebla regionalnego i wspólnotowego, nie zawsze może odnieść pożądany skutek. W związku ze stale narastającym kryzysem politycznym w Belgii należy spodziewać się dalszej decentralizacji kompetencji federalnych i wzrostu znaczenia regionów w kształtowaniu polityk publicznych. Skuteczne działania podjęte obecnie wobec regionów lub wspólnot mogą Polsce znacznie ułatwić współpracę z Królestwem Belgii.

Polityka kadrowa²¹

Także w Belgii prezydencja wymusiła zwiększenie zatrudnienia. Niestety informacja o dokładnej liczbie osób, które zostały przyjęte do pracy w instytucjach związanych ze sprawowaniem przewodnictwa, nie

²¹ Informacje wykorzystane w tej części opracowania pochodzą z danych uzyskanych podczas wizyty studyjnej XX Promocji KSAP w Brukseli. Zostały one wzbogacone o dane z „Raportu z wizyty studyjnej z Ministerstwa Spraw Zagranicznych Królestwa Belgii w kontekście przygotowań do prezydencji”, opracowanego przez Joannę Popławską i Magdalene Piecuch na potrzeby polskiego MSZ.

została nigdzie udostępniona. W przedstawicielstwie Walonii nasi rozmówcy szacowali ją na około 12-13%.

Osoby oddelegowane do obsługi prezydencji przeszły cykl szkoleń obejmujący zagadnienia prawa wspólnotowego, instytucji oraz procedur unijnych oraz szkolenia z technik negocjacyjnych, komunikacji i organizacji spotkań. Belgia nie stosuje żadnego systemu lojalnościowego. Pracownicy, którzy przechodzili szkolenia, nie musieli się zobowiązywać do pracy w sektorze publicznym po zakończeniu prezydencji.

Także w przypadku Belgii kluczowy element przewodnictwa stanowi witryna internetowa. Jej przygotowanie zostało zlecone wyłonionej w przetargu firmie zewnętrznej. Choć można spotkać się z opiniami, że prace nad jej powstaniem rozpoczęto zbyt późno (styczeń 2010), wydaje się, że witryna działa sprawnie. Do obsługi portalu zatrudniono dziewięć osób: project managera, koordynatora przepływu informacji i siedmiu redaktorów. Dodatkowo w każdym ministerstwie wyznaczona została jedna osoba, której zadaniem jest przesyłanie do redakcji portalu informacji o wydarzeniach prezydencji w poszczególnych resortach. Informacje te - zgodnie z założeniami w wersji nadającej się do bezpośredniej publikacji - mają być nadsyłane drogą e-mailową. Przed publikacją wszystkie teksty będą docelowo tłumaczone na cztery języki (angielski, francuski, flamandzki i niemiecki). Do przygotowywania tłumaczeń w drodze przetargu wyłoniono firmę zewnętrzną.

Dodatkowo został powołany zespół fotografów wydarzeń prezydencji - działa on w strukturach kancelarii premiera. Są to dwie ekipy. W skład każdej wchodzi kamerzysta i fotograf. Ich zadaniem jest „dokumentowanie spotkań i przesyłanie materiałów na portal prezydencji”.

W myśl zasady, że o sukcesie Prezydencji decyduje dobry PR, MSZ zainicjowało szkolenia i opracowanie podręcznika dla rzeczników prasowych i dyrektorów komunikacji w resortach. Podkreśla się przy tym dążenia Belgii do tego, by jej przedstawiciele mówili jednym zdecydowanym głosem.

Niestety uzyskanie bardziej szczegółowych danych dotyczących polityki kadrowej okazało się niemożliwie.

Należy wyraźnie podkreślić, że dla Belgii prowadzenie polityki kadrowej jest zdecydowanie łatwiejsze niż dla innych krajów członkowskich. Ma ona dostępnych urzędników na miejscu i w razie kryzysu dużo łatwiej będzie jej wzmocnić szeregi Prezydencji niż któremukolwiek innemu państwu. Co więcej - nie powinno to w znaczący sposób wpłynąć na podniesienie kosztów sprawowania przewodnictwa.

3. Podsumowanie – ocena i rekomendacje dla Polski

Kluczowe znaczenie dla szwedzkiej prezydencji w 2009 r. miały doświadczenia z 2001 r. Mimo zmiany priorytetów i modelu sprawowania przewodnictwa na prowadzony głównie w ramach stałego przedstawicielstwa przy Unii Europejskiej Szwecja w pełni korzystała z kadr przeszkolonych przy okazji pierwszej prezydencji. Podkreślić należy, że niewielka rotacja kadrowa i duże zaangażowanie pracowników administracji publicznej w sprawowanie prezydencji nie wiążą się z korzyściami finansowymi²² ani z istnieniem systemu lojalnościowego, który nakładałby na pracowników obowiązek pozostania w służbie cywilnej. Także w Belgii nie do przecenienia jest możliwość przeniesienia ciężaru sprawowania prezydencji na osoby mające doświadczenie w tej dziedzinie. Pozwoliło to na zmniejszenie kosztów przygotowań (w tym zapewne także na obniżenie wydatków na szkolenia). Również w tym kraju nie wspomina się o istnieniu jakiegokolwiek systemu lojalnościowego, a jako podstawowy motyw kierujący osobami chcącymi się zaangażować w obsługę prezydencji wskazuje się to, że „jest to niezwykle ciekawa praca²³”. Wydaje się, że w wypadku Polski, zwłaszcza w odniesieniu do urzędników niższych szczebli, brakuje tego przekonania, przewodnictwo w Radzie UE zaś kojarzone jest z dużą liczbą nowych obowiązków, które niekoniecznie pozwolą na zdobycie przydatnych w przeszłości doświadczeń.

Rząd Szwecji zdecydował się rozpocząć od kształcenia kadry urzędniczej wysokiego i średniego szczebla, a reprezentanci polityczni zostali włączeni do programu kształcenia dopiero na pół roku przed rozpoczęciem prezydencji. Podejście to ma tę zaletę, że daje więcej czasu na wytworzenie dobrze wykształconej, znającej temat grupy urzędniczej, która będzie zapleczem ministrów, sekretarzy stanu i pozostałej kadry politycznej. Ponadto koncepcja ta w pewnym stopniu zabezpiecza przed możliwą fluktuacją personelu politycznego. Można sobie wyobrazić sytuację, w której objęty uprzednio szkoleniem minister zostaje zmuszony do rezygnacji ze stanowiska politycznego na skutek jakiejś nieprzewidywalnej sytuacji. Jeżeli podejmuje się szkolenie kadry politycznej w ostatniej możliwej chwili, wówczas udaje się zminimalizować szanse, że dojdzie do zmarnowania środków przeznaczonych na szkolenie osoby, która nie wejdzie potem w skład personelu prezydencji.

²² Na przykład osoby oddelegowane do pracy w oddziale zajmującym się zarządzaniem kryzysowym (opisanym powyżej) mają przyznany dodatek motywacyjny do pensji w wysokości około 500 euro miesięcznie.

²³ Z określeniem tym spotykaliśmy się wielokrotnie podczas spotkań w ramach wizyty studyjnej w Brukseli.

Jak już wcześniej zasygnalizowano, istotnym czynnikiem wpływającym na ocenę przygotowań oraz przebiegu belgijskiej prezydencji jest wewnętrzny kryzys polityczny w tym kraju. Mimo obaw co do skuteczności administracji belgijskiej dotychczasowe wydarzenia nie wskazują, aby niestabilność sceny politycznej w tym kraju negatywnie wpływała na przebieg prezydencji. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że do zmiany układu sił politycznych w kraju w trakcie sprawowania przezeń przewodnictwa w Radzie UE doszło kilkukrotnie. W związku z tym decyzja o przeprowadzeniu wyborów parlamentarnych w Polsce w planowanym terminie, to jest jesienią 2011 r., wydaje się krokiem racjonalnym, niestanowiącym szczególnego zagrożenia dla przebiegu naszej prezydencji.

Proces przygotowywania do sprawowania przez Polskę prezydencji powinien zostać potraktowany jako przesłanka do racjonalizacji zarządzania administracją. Analiza doświadczeń Szwecji oraz Belgii może być dla Polski niezwykle cenna.

Specyfika rozwiązań przyjętych przez Szwecję i Belgię wynikała z doświadczeń poprzednich prezydencji oraz ściśle wiązała się ze sprawną koordynacją działań administracji publicznej, a także z panującym w tych krajach etosem urzędniczym. Tymczasem dla naszego kraju prezydencja będzie pierwszym tego rodzaju doświadczeniem. Nie możemy zatem bezrefleksyjnie kopiować tych doświadczeń (ani innych państw członkowskich). Powinniśmy skoncentrować się na wypracowaniu indywidualnego i funkcjonalnego modelu zarządzania kadrami.

Konieczne jest wytworzenie w naszym państwie skutecznego systemu współpracy poszczególnych ministerstw i dostosowanie kanałów przepływu informacji do potrzeb sprawnej komunikacji. Bardzo ważne jest, aby niezależnie od wewnętrznych rozbieżności Polska prezentowała jednolite stanowisko w stosunkach zewnętrznych. Można to osiągnąć choćby dzięki platformie intranetowej obejmującej wszystkie ministerstwa.

Musimy pamiętać, że niezbędne są inwestycje w szkolenie kadr, przede wszystkim z umiejętności językowych oraz negocjacyjnych. Dlatego trzeba wypracować system pozwalający zatrzymać specjalistów w strukturach administracji, między innymi dzięki tworzeniu etosu pracownika służby cywilnej.

Należy także zadbać o to, by szkolenia organizowane w ramach przygotowań do prezydencji oprócz pracowników administracji objęły między innymi ministrów, sekretarzy stanu, podsekretarzy stanu oraz pełnomocników rządu. Niezwykle ważne jest przy tym takie dostosowanie terminów szkoleń, aby mogli wziąć w nich udział politycy, którzy faktycznie będą sprawować władzę w okresie prezydencji.

Bibliografia

- Matuszewska A., *Prezydencja Szwecji w Radzie Unii Europejskiej. Analiza uwarunkowań i priorytetów*, „Analizy Natolińskie” 2010, nr 4 (46).
- Notatka informacyjna na temat logistycznych aspektów przygotowań do przewodnictwa Szwecji w Radzie Unii Europejskiej”, opracowana przez ambasadę polską w Szwecji, Sztokholm, 24 marca 2009 r.
- Priorytety prezydencji szwedzkiej. Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002*, „Monitor Integracji Europejskiej”, http://libr.sejm.gov.pl/oide/dokumenty/priorytety/priorytety_szwecja_2001_1.pdf.
- Report on the Swedish Presidency of the Council of the European Union 1 July - 31 December 2009*”, opublikowany 7 maja 2010 r. przez Kancelarię Premiera Szwecji (Prime Minister’s Office): www.sweden.gov.se/sb/d/12363/a/-145451.

European Fast Stream **– brytyjski system kształcenia kadr europejskich**

Synteza

Tematem tego studium przypadku jest brytyjski program szkolenia urzędników na stanowiska europejskie – *European Fast Stream* (EFS). Program ten funkcjonuje w ramach szerszego projektu *Fast Stream*, który powstał po II wojnie światowej w celu kształcenia na wysokim poziomie brytyjskiej administracji. Jego europejską odmianę utworzono na początku lat dziewięćdziesiątych w odpowiedzi na niedostateczną reprezentację Brytyjczyków w instytucjach europejskich. Dlatego EFS ma za zadanie jak najlepiej przygotowywać młodych urzędników do konkursów na stanowiska w Unii Europejskiej. Dane statystyczne dowodzą jego skuteczności. Młodzi urzędnicy po przeszkoleniu w ramach *European Fast Stream* zdobywają unijne stanowiska kilkudziesięciokrotnie częściej od swoich rodaków, którzy nie brali udziału w programie.

Uczestnicy EFS przez dwa lata pracują w różnych ministerstwach krajowych, po czym odbywają sześciomiesięczny staż w Komisji Europejskiej. Ich główny atut polega na znajomości języków (francuski, niemiecki) oraz posiadaniu praktycznych umiejętności. Kształcenie ma charakter ustawiczny i tylko w niewielkim stopniu opiera się na teorii.

Jednym z europejskich krajów, który przełożył na swój grunt brytyjski program, choć w nieco zmienionej formie, jest Słowenia.

Ze względu na słabą reprezentację swoich urzędników na wysokich stanowiskach w UE także polska administracja powinna wziąć pod

uwagę wprowadzenie tego typu rozwiązań. Warto wzorować się na brytyjskim modelu, ponieważ uczestnicy EFS, mimo pracy w UE, często nie zrywają więzi z administracją krajową i utożsamiają się z interesami swojego kraju. Wzmocniłoby to pozycję naszego państwa na arenie europejskiej.

1. *Fast Stream*

Celem rozpoczętego po II wojnie światowej programu *Fast Stream* jest zapewnienie administracji państwowej Wielkiej Brytanii wysoko wykwalifikowanej kadry urzędniczej. Dzieli się on na pięć podprogramów:

- ◆ *Graduate Fast Stream* – skierowany do absolwentów, którzy mogą wybrać, czy chcą pracować w urzędach centralnych, służbie dyplomatycznej, w izbach parlamentu, czy też zostać urzędnikami unijnymi.
- ◆ *Economists Fast Stream*, przeznaczony dla osób mających odpowiednią wiedzę z ekonomii.
- ◆ *Statisticians Fast Stream* – dla osób chcących pracować w rządowych służbach statystycznych.
- ◆ *Technology in Business* – dla zamierzających pracować nad wykorzystywaniem nowoczesnych technologii w administracji rządowej.
- ◆ *HR Fast Stream* – przygotowuje do pracy na stanowiskach kierowniczych wyższego szczebla¹.

Program cieszy się niezwykle wysokim uznaniem. Co roku plasuje się w pierwszej dziesiątce rankingu najlepszych pracodawców „The Times”, a w 2008 r. na 552 wakaty zgłosiło się 14 494 kandydatów (26,3 osób na jedno miejsce)².

Proces rekrutacji trwa około siedmiu miesięcy. Po zarejestrowaniu się na stronie internetowej *Fast Stream* kandydaci wypełniają on-line kwestionariusz samooceny, następnie odpowiadają na pytania testowe. W kolejnym kroku muszą zmierzyć się z ćwiczeniem sprawdzającym ich umiejętności. Ostatnim i najważniejszym etapem jest *Fast Stream Assessment Centre*, podczas którego kandydaci na podstawie dostarczonych im materiałów muszą napisać *policy paper* oraz przechodzą przez rozmowę kwalifikacyjną. Są oceniani pod kątem kompetencji niezbędnych urzędnikom służby cywilnej, czyli nastawienia na rezultaty, gotowości do ciągłego ucze-

¹ www.civilservice.gov.uk/jobs/FastStream/ [2.12.2009 r.].

² 2008 *Fast Stream Recruitment Report*, www.cabinetoffice.gov.uk/reports/faststream (2.12.2009 r.).

nia się i zwiększania swoich kwalifikacji. Sprawdza się także ich możliwości intelektualne oraz umiejętności interpersonalne³.

Osoby, które pomyślnie przeszły proces rekrutacji, kierowane są na pięcioletniowe szkolenie, obejmujące swoim zakresem m.in. zarządzanie, co przygotowuje do podjęcia pracy w administracji. Program trwa dwa lata. Jego uczestnicy pracują na danym stanowisku przez 12 miesięcy, po czym na kolejny rok są przenoszeni na inne. Po upływie tego czasu mogą się ubiegać o zatrudnienie na wybranym stanowisku, startując w otwartych konkursach.

Fast Stream pozwala werbować do pracy w administracji najbardziej uzdolnionych absolwentów oraz ludzi z doświadczeniem zawodowym. Nie ma określonej górnej granicy wieku. Kładąc nacisk na umiejętności i zdolność uczenia się, a nie na specjalistyczną wiedzę, preferuje się generalistów, którzy po spędzeniu dwóch lat w administracji stają się ekspertami w swoich dziedzinach.

2. *European Fast Stream* – założenia programu

European Fast Stream (EFS) jest jedną ze ścieżek kariery realizowanych w ramach programu *Graduate Fast Stream*. Utworzony został przez konserwatywny rząd w 1991 r. w odpowiedzi na niedostateczny udział Brytyjczyków wśród unijnej administracji. W założeniu miał przygotowywać młodych i ambitnych Brytyjczyków do konkursów na stanowiska urzędnicze w Unii Europejskiej. W ten sposób chciano zwiększyć udział obywateli brytyjskich w kadrze urzędniczej w Brukseli.

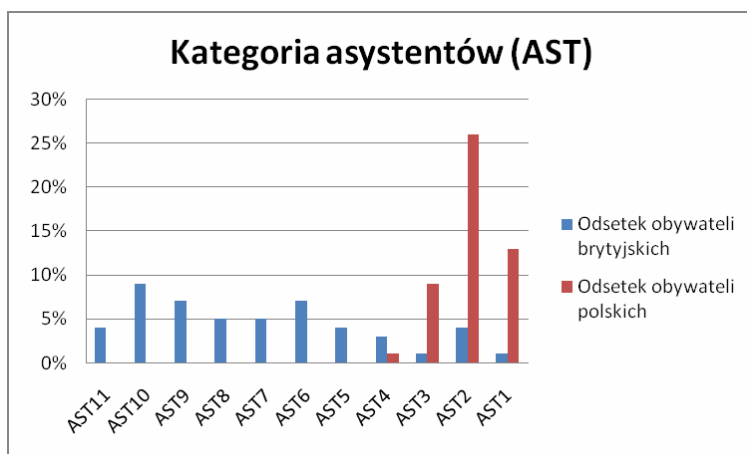
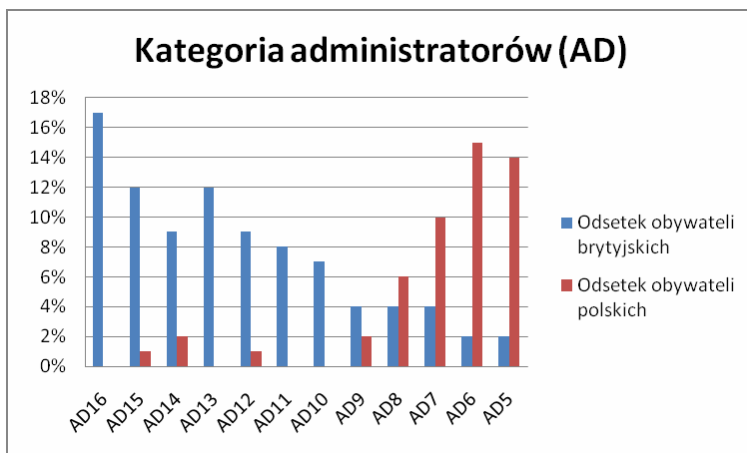
EFS w pewnej mierze spełnił pokładane w nim nadzieje. 25% absolwentów programu zdawało pomyślnie unijny konkurs, podczas gdy wśród wszystkich kandydatów wskaźnik zdawalności wynosił 1%. Do 2006 r. w programie uczestniczyło 280 osób, spośród których 70 pracuje na stałe na stanowiskach urzędniczych w instytucjach unijnych, a wielu innym posłużył on jako punkt wyjścia do dalszej kariery zawodowej⁴.

Jednak nie wszystkie zamierzone cele zostały osiągnięte. Wielka Brytania wciąż pozostaje niedostatecznie reprezentowana w Komisji Europejskiej. O ile na wyższych stanowiskach zachowane są proporcje między liczbą urzędników a liczbą ludności kraju (10-12%), o tyle na niższych sytuacja jest odmienna. Pod względem liczby urzędników Komisji na miesz-

³ www.cabinetoffice.gov.uk/reports/faststream/2009/selection_process.aspx (2.12. 2009 r.).

⁴ P. Robinett, Z. Cooper, *The Changing Character of Brussels: Charting the UK's Influence*, www.bnegroup.org/info/Changing%20Character%20of%20Brussels%20Sep%202006.pdf, s. 5 [28 listopada 2009 r.].

kańca Wielka Brytania zajmuje przedostatnie, 26. miejsce⁵. Odsetek Brytyjczyków w Komisji, w poszczególnych grupach zaszeregowania, zarówno w kategorii administratorów, jak i asystentów, przedstawiają poniższe wykresy. Dla porównania zawierają one dane z Polski⁶.



Uczestnicy EFS przez dwa lata pracują w różnych ministerstwach, gdzie zajmują stanowiska związane z problematyką unijną. Ponadto przez sześć miesięcy odbywają staż w Komisji Europejskiej. W tym czasie uczęsz-

⁵ *Back in the saddle again*, „The Economist”, 3.09.2009, www.economist.com/world/britain/displaystory.cfm?story_id=14376248 [28 listopada 2009 r.].

⁶ Obliczenia własne na podstawie: *Distribution of officials and temporary staff by nationality and grade (all budgets)*, http://ec.europa.eu/civil_service/docs/bs_sexe_nat_grade_en.pdf, s. 1 [10 marca 2010 r.].

czają również na wykłady poświęcone tematyce unijnej i szkolenia z zakresu zarządzania (co najmniej 15 dni w roku), a także na zajęcia językowe⁷. W ciągu dwutygodniowego kursu wprowadzenia na urząd (*European Fast Stream Induction Course*) uczestnicy programu mają możliwość zapoznania się z funkcjonowaniem instytucji zarówno brytyjskich, jak i europejskich. Spotykają się z kluczowymi funkcjonariuszami z *Home Office*, rządowych departamentów, ambasad innych krajów, a także odwiedzają Stałe Przedstawicielstwo Zjednoczonego Królestwa przy UE w Brukseli. Oprócz wykładów uczestniczą w grupowych ćwiczeniach nad studiami przypadku (dotyczącymi na przykład konkretnej dyrektywy) czy w symulacjach negocjacji.

Od uczestników EFS wymaga się znajomości języka niemieckiego lub francuskiego przynajmniej na poziomie komunikatywnym, minimum B2. Mechanizmem lojalnościowym jest zobowiązanie przystąpienia do wszystkich konkursów na stanowiska w UE, organizowanych w czasie programu, których warunki spełnia uczestnik. Absolwenci programu, którym nie powiedzie się na konkursie, pozostają w służbie cywilnej i przestają zajmować się problematyką unijną. Nie przeszkadza im to w przystępowaniu do konkursu w kolejnych terminach⁸.

Co roku do EFS przyjmowano około 30 osób, ale w 2007 r. program obejmował zaledwie trzy osoby⁹. Wówczas go zawieszono z powodu niewielkiej liczby konkursów w UE, w których mogliby startować Brytyjczycy, a co za tym idzie – braku zapotrzebowania na uczestników EFS ze strony ministerstw¹⁰. Sytuacja ta wynikała z wprowadzenia przez Komisję Europejską okresu przejściowego w naborze na stanowiska unijne. Miał on doprowadzić do równowagi geograficznej w strukturach administracyjnych Unii dzięki organizowaniu konkursów tylko dla kandydatów z nowo przyjętych państw członkowskich. Po zawieszeniu EFS dokonano jego przeglądu i ponownie uruchomiono w 2009 r., aby przygotować większą liczbę kandydatów do zbliżających się konkursów na unijne stanowiska, otwarte już dla obywateli brytyjskich.

Zmiany zasad naboru nie wyjaśniają jednak w pełni niedostatecznej reprezentacji Wielkiej Brytanii w instytucjach unijnych. Często w ministerstwach zniechęcano najlepszych urzędników do ubiegania się o po-

⁷ P. Robinett, Z. Cooper, *The Changing Character of Brussels: Charting the UK's Influence*, dz. cyt. [28 listopada 2009 r.].

⁸ www.civilservice.gov.uk/jobs/FastStream/GraduateFastStream/EFS.aspx [2 grudnia 2009 r.].

⁹ *Back in the saddle again*, dz. cyt. [28 listopada 2009 r.].

¹⁰ „House of Commons Hansard Written Answers for 06 May 2009” (pt 0002), column 170W, www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmhansrd/cm090506/text/90506-w0002.htm [1 grudnia 2009 r.].

sady w Brukseli, postrzegając Unię Europejską jako „utrapienie”¹¹. Ponadto instytucje te niechętnie przyjmują do pracy uczestników EFS, bo obawiają się odejścia urzędnika do struktur unijnych. Chodzi też o pieniądze. Ministerstwa finansują kilkumiesięczne staże w Komisji oraz kursy językowe, na których uczestnicy programu kształcą się także wtedy, gdy nie zdadzą unijnego konkursu.

Przyczyną niewielkiej popularności tej ścieżki kariery może być też brak umiejętności językowych wśród Brytyjczyków i ogólne małe zainteresowanie Unią Europejską. Poza tym praca w instytucjach unijnych nie jest uważana za atrakcyjną i niekoniecznie postrzegana jako awans. Po przyści do pracy w administracji europejskiej urzędnicy rozpoczynają swoją karierę od niższych stanowisk. Dla wielu z nich, mających już kilkuletni staż w brytyjskiej służbie cywilnej, oznacza to krok wstecz (gorsze płace, mniejszy prestiż)¹². Po kolejnych szczeblach kariery w instytucjach unijnych piąć się można znacznie wolniej niż w Wielkiej Brytanii. Dotyczy to szczególnie specjalistów, takich jak prawnicy czy ekonomiści, w przypadku których wynagrodzenie unijne nie stanowi wystarczającej zachęty. Wśród uczestników EFS przeważają więc absolwenci stosunków międzynarodowych, politologii i rozmaitych filologii.

Przeszkodą dla Brytyjczyków ubiegających się o stanowiska w Brukseli był pierwszy etap egzaminu, wymagający od kandydatów szczegółowej wiedzy na temat historii i instytucji Unii Europejskiej. Kompletnie nie przystawał do brytyjskiego systemu kształcenia urzędników. Począwszy od naboru w 2010 r., otwartego już w pełni dla obywateli brytyjskich, preferowane są umiejętności i ich praktyczne zastosowanie, co wynika ze zmiany procedur *European Personnel Selection Office* (EPSO). Nie będzie już sprawdzana znajomość nazwisk, dat i danych liczbowych¹³. Przewidywane zmiany odpowiadają programowi szkoleń, które przechodzą uczestnicy EFS. Kładzie on nacisk na umiejętności praktyczne, przede wszystkim z dziedziny zarządzania i komunikacji oraz rozwiązywanie problemów, a teoria ograniczona jest do minimum¹⁴. Pomocne w przygotowaniu się do egzaminu europejskiego może być już samo przejście przez proces rekr-

¹¹ *Back in the saddle again*, dz. cyt. [28 listopada 2009 r.].

¹² „House of Lords Hansard text for 20 Feb 2008 (pt 0001)”, column 168, www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldhansrd/text/80220-0001.htm [1 grudnia 2009 r.].

¹³ *Kariera w instytucjach UE*, http://europa.eu/epso/discover/index_pl.htm [10 marca 2010 r.].

¹⁴ Znamienne jest stwierdzenie Adama Steinhouse’a z National School of Government, który ilustrując brytyjskie podejście do kształcenia kadr europejskich, nastawione na umiejętności praktyczne, powiedział, że nikt z uczestników szkoleń „nie wie, kim był Jean Monnet”.

tacji do EFS, który pod wieloma względami przypomina procedury obowiązujące przy naborze na stanowiska unijne.

3. *European Fast Stream* – uczestnicy programu

Z umieszczonych na stronie *Foreign & Commonwealth Office* wywiadów z uczestnikami programu wynika, że EFS zamiast nastawienia na wąską specjalizację proponuje im udział w podejmowaniu szerokiego spektrum wykonywanych zajęć. Zakłada to poruszanie zagadnień z rozmaitych dziedzin i podchodzenie do problemów z różnych punktów widzenia. Chantal Hughes tak to ujmuje: „Wydaje mi się, że *European Fast Stream* przede wszystkim dał mi niepowtarzalną szansę pracy na rozmaitych stanowiskach. (...) Pracowałam w różnych ministerstwach, w różnych krajach, często zmieniał się zakres tematyczny mojej pracy. EFS umożliwił mi zajmowanie się sprawami europejskimi w naprawę różnych okolicznościach”¹⁵. Urzędniczka od 2002 r. pracowała dla Ministerstwa Transportu, następnie zaś w *Ecole Nationale d'Administration* we Francji, w *Cabinet Office* w europejskim zespole prowadzącym brytyjską prezydencję w 2005 r., w Przedstawicielstwie Zjednoczonego Królestwa przy Unii Europejskiej, w Komisji Europejskiej jako rzeczniczka komisarza ds. zatrudnienia oraz spraw socjalnych i wreszcie jako rzeczniczka zespołu przewodniczącego Komisji¹⁶.

Z kolei John Rowan, w ramach EFS zajmujący się prowadzeniem negocjacji w obszarze zdrowia i lekarstw, w ciągu półtora roku zdążył pracować między innymi przy takich zagadnieniach, jak polityka tytoniowa, bezpieczeństwo pacjenta, e-zdrowie, podrabiane leki czy pandemia H1N1. *Fast streamer* opisuje także różnice między pracą w Londynie i w Brukseli. W dużym ministerstwie perspektywa zespołów ukierunkowana jest na działania wewnątrz tego ministerstwa, podczas gdy reprezentowanie rządu w Europie zakłada nastawienie na zewnątrz, na inne kraje, Komisję i pozostałe instytucje Unii Europejskiej. Poza tym w administracji rządowej pracuje się nad politykami, które rząd uważa za właściwe, w Brukseli zaś istotę działań stanowi wypracowanie kompromisu. Zakłada to ustalanie priorytetów, wydobywania sedna z prowadzonych negocjacji, a pomijania mniej ważnych kwestii¹⁷. Wtórzuje mu inny uczestnik EFS, pod-

¹⁵ „Case study - Chantal Hughes”, www.fco.gov.uk/en/about-us/working-for-us/eu-fast-stream/chantal-hughes [27 listopada 2009 r.].

¹⁶ Tamże [27 listopada 2009 r.].

¹⁷ „Case study - John Rowan”, www.fco.gov.uk/en/about-us/working-for-us/eu-fast-stream/john-rowan [27 listopada 2009 r.].

kreślając rolę kreatywności przy mierzeniu się z różnorodnością poglądów, jakie można napotkać w tym mieście¹⁸.

Zdaniem uczestników programu EFS gwarantuje rozwój osobisty i zawodowy. W szczególności kładzie duży nacisk na umiejętności językowe – zapewnia ich doskonalenie na wysokim poziomie. W pracy w unijnych instytucjach cenione jest opanowanie, obok angielskiego, języków francuskiego i niemieckiego jako szczególnie przydatnych w utrzymywaniu zawodowych i politycznych kontaktów. Poza tym EFS, jak można dowiedzieć się z wywiadów, niejednokrotnie angażuje swoich urzędników w trudne zadania, jak negocjacje dotyczące praw pracowników¹⁹, bądź w tematykę światowej wagi, jak walka z terroryzmem, zmiany klimatyczne czy kryzys ekonomiczny²⁰.

W ramach podsumowania warto przytoczyć opinię podsekretarza stanu w brytyjskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Chris Bryant podkreśla, że rolą EFS jest takie wyszkolenie młodych urzędników, by mogli oni przyczynić się do zmian w Unii Europejskiej. Te zadania pojmuje on w szerszej perspektywie Wielkiej Brytanii jako aktywnego i zaangażowanego w sprawy Unii państwa. Zaznacza, że EFS rozpoczyna się pracą w ministerstwach Zjednoczonego Królestwa, dopiero następnym etapem jest sześciomiesięczny staż w instytucjach unijnych. Dzięki temu uczestnicy EFS poznają w praktyce, jak krajowa administracja radzi sobie z problematyką unijną²¹.

EFS jest otwarty nie tylko dla Brytyjczyków, lecz także dla obywateli państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego²². W przeciwieństwie do innych ścieżek realizowanych w ramach *Fast Stream* nie mogą w nim uczestniczyć obywatele państw Wspólnoty Narodów. EFS cieszy się powodzeniem w innych państwach europejskich, tym bardziej że w przeciwieństwie do innych tego typu programów (na przykład w Niemczech) jest darmowy. Z tego powodu wiele krajów podejmuje próby przeszczepienia EFS na swój grunt²³.

¹⁸ „Case study – Ian Vollbracht”, www.fco.gov.uk/en/about-us/working-for-us/eu-fast-stream/ian-vollbracht [27 listopada 2009 r.].

¹⁹ „Case study – Chantal Hughes”, dz. cyt. [27 listopada 2009 r.].

²⁰ „Christ Bryant”, www.fco.gov.uk/en/about-us/working-for-us/eu-fast-stream/ [27 listopada 2009 r.].

²¹ Tamże [27 listopada 2009 r.].

²² www.civilservice.gov.uk/jobs/FastStream/Nationality/NationalityRequirements.aspx [28 listopada 2009 r.].

²³ P. Robinett, Z. Cooper, P. Robinett, Z. Cooper, *The Changing Character of Brussels: Charting the UK's Influence*, dz. cyt. [29 listopada 2009 r.].

4. Słoweński *European Fast Stream*

Jednym z krajów, które zaadaptowały brytyjski system EFS, jest Słowenia. Rząd tego kraju, wprowadzając ten program jesienią 2000 r., miał podobne cele do brytyjskich. Chciał dzięki niemu pomóc młodym i ambitnym urzędnikom służby cywilnej w karierze w instytucjach Unii Europejskiej przez lepsze przygotowanie ich do konkursów unijnych, a co za tym idzie, wykorzystanie do maksimum puli stanowisk przysługujących temu krajowi. Został on przygotowany przez słoweńskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Akademię Administracji oraz Rządowe Biuro ds. Stosunków Europejskich oraz Biuro ds. Personalnych. Po skomplikowanej procedurze selekcji w 2001 r. pierwszych 10 uczestników dołączyło do programu, a w latach 2001-2004 liczba ta wahała się między 10 a 18 rocznie. Wszyscy uczestnicy byli urzędnikami służby cywilnej, zatrudnionymi w ministerstwach, władzach samorządowych oraz w biurach rządowych.

Organizacja oraz wymagania

Za nadzorowanie programu odpowiada Rada Koordynacyjna, wyznaczona przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Jej członkowie pochodzą z instytucji, które zaprojektowały i wdrożyły program EFS w Słowenii, a bezpośrednio zarządzany jest on przez Akademię Administracji.

Kandydaci zainteresowani programem muszą mieć pełne poparcie swoich przełożonych, ponieważ szkolenie wymaga, aby uczestniczyli w nim przynajmniej tydzień w każdym miesiącu. Dodatkowo przewidziane są wyjazdy zagraniczne, które odrywają kandydatów od codziennej pracy.

Urzędnicy, którzy chcą przystąpić do programu, muszą spełniać wiele wymagań formalnych:

- ◆ uzyskać dyplom uczelni wyższej,
- ◆ zdać rządowy egzamin z administracji publicznej,
- ◆ mieć doświadczenie w krajowej administracji,
- ◆ znać dwa języki urzędowe Unii Europejskiej, jednym z nich powinien być angielski albo francuski,
- ◆ mieć zdolności komunikacyjne,
- ◆ być zainteresowanym zatrudnieniem w jednej z unijnych instytucji,
- ◆ mieć motywację do pracy związanej z tematyką unijną.

Procedura selekcji

Nabór do programu odbywa się raz w roku. Kandydaci składają podania w Akademii Administracji, po czym, dla osób spełniających wymagania formalne, odbywa się pisemny test wielokrotnego wyboru w języku angielskim z zakresu historii Unii Europejskiej i jej współczesnych przemian. Kandydaci piszą także esej w jednym z trzech języków obcych, do wyboru mają angielski, niemiecki oraz francuski.

Osoby, które przejdą etap pisemny, zdają egzamin ustny przed komisją, w skład której wchodzi przedstawiciele Rządowego Biura ds. Stosunków Europejskich, przedstawiciele różnych ministerstw, a także profesorowie z Uniwersytetu w Lublanie. Rozmowa egzaminacyjna toczy się wokół życiorysu kandydata i jego listu motywacyjnego. Ocenia się zdolności komunikacyjne, ogólną wiedzę oraz motywację do pracy w zakresie spraw europejskich. Po dwóch etapach rekrutacji rada sporządza listę kandydatów, którzy przeszli postępowanie kwalifikacyjne, i przedstawia ją rządowi do zatwierdzenia.

Finansowanie programu i zakres obowiązków

Uczestnicy programu nie ponoszą żadnych kosztów, podobnie jak ma to miejsce w Wielkiej Brytanii. Organizator szkolenia dysponuje budżetem, z którego pokrywa koszty wynajęcia lokali, materiałów dydaktycznych, kursów językowych, a także wszystkie opłaty związane z praktykami zagranicznymi. Obok zobowiązań ciążących na organizatorach dodatkowe spadają również na bezpośrednich pracodawców szkolących się urzędników. Są oni zobowiązani do zapewnienia im jak najlepszych warunków do przygotowania się do unijnych konkursów oraz okazania im wsparcia. Pracodawcy nie wolno zwolnić szkolącego się urzędnika w trakcie procesu ani w razie ewentualnej porażki w procesie rekrutacji. Jest to bardzo ważne, ponieważ zapewnia przygotowującym się urzędnikom stabilność i pewność – zarówno finansową, jak i zawodową – podczas całego procesu.

Dobra współpraca organizatorów szkolenia z jego uczestnikami oraz z ich pracodawcami jest niezbędna do osiągnięcia zamierzonych celów. Trzy wyżej wymienione strony podpisują kontrakt, który precyzuje wzajemne zobowiązania. Dla uczestników kluczową kwestią jest motywacja i silna wola niezbędna do wykonywania codziennych obowiązków w pracy, a także do nauki podczas szkolenia. Właśnie dlatego w procesie rekrutacji zwraca się szczególną uwagę na ambicję i chęć poświęcenia czasu wolnego kandydatów dla zrealizowania głównego celu, którym jest przejście przez skomplikowany proces unijnej rekrutacji. Kandydaci są również zobowiązani kontraktem do pracy w administracji publicznej po

zakończeniu szkolenia, przynajmniej przez taki okres, jaki obejmowało szkolenie. Zwolnieni są z tego, gdy pomyślnie przejdą unijny proces rekrutacji. Pierwsze trzy edycje programu trwały po trzy lata, ale po 2004 r. skrócone zostały do dwóch lat.

Program szkolenia

Słoweński program szkolenia *Fast Stream* nie oznacza ciągłej nieobecności w pracy. Jest on podzielony na dwie części: obowiązkową oraz opcjonalną, i dostosowany do indywidualnych zadań wykonywanych w miejscu pracy, a także tak zorganizowany, aby jego uczestnik mógł jednocześnie przygotowywać się do konkursu i wykonywać swoją pracę. Właśnie tym się różni od brytyjskiego systemu, w którym uczestnicy programu mają zdecydowanie mniej czasu na szkolenie i koncentrują się bardziej na poznawaniu brytyjskiej administracji i jej powiązań ze sferą unijną.

Na obowiązkowy program szkolenia składają się:

- ♦ seminaria, których plan zależnie od potrzeb jest corocznie modyfikowany,
- ♦ indywidualne studiowanie zagadnień unijnych,
- ♦ kursy językowe – minimum 6 godzin tygodniowo języka francuskiego.

Program opcjonalny zakłada:

- ♦ naukę innych języków obcych,
- ♦ seminaria zagraniczne, które wybiera uczestnik (do 5 dni w roku),
- ♦ staże i praktyki zagraniczne.

Wskaźniki skuteczności słoweńskiej wersji *Fast Stream*

W pierwszym postępowaniu rekrutacyjnym dla urzędników z 10 nowo przyjętych państw uczestniczyło 32 absolwentów słoweńskiego *Fast Stream*, z których 8 odniosło sukces. 25-procentowa skuteczność jest wynikiem podobnym do rezultatów osiągniętych przez brytyjskich urzędników, jednak jeśli spojrzymy na ten wynik z perspektywy kraju, który dopiero rozpoczął proces kształcenia specjalistycznego swoich unijnych kadr, jest to niewątpliwy sukces. O skuteczności tego programu świadczy także to, że jedynie jedna czwarta kandydatów słoweńskich na unijne stanowiska przeszła przez pierwszy etap testów, przy 50% skuteczności „fast streamowców”. Różnice w przygotowaniu były jeszcze bardziej widoczne w kolejnym pisemnym etapie, na którym bardzo się przydały umiejętności

tworzenia oraz streszczania tekstów w językach obcych, dzięki korzystaniu z odpowiedniej terminologii oraz metodologii pracy. Udział w programie *Fast Stream* dawał słoweńskim urzędnikom 2,18 razy większe szanse niż pozostałym²⁴.

5. Wnioski

EFS nie miał – jak twierdzi *Cabinet Office* – bezpośredniego przełożenia na brytyjskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. W Wielkiej Brytanii nie podjęto działań dostosowujących EFS do zbliżającej się prezydencji. Nie zmieniły się sposób prowadzenia programu, proces rekrutacyjny ani liczba przyjętych osób. Mimo to wielu uczestników EFS brało udział w przygotowaniu i sprawowaniu brytyjskiej prezydencji w 2005 r., na równych zasadach z innymi urzędnikami służby cywilnej²⁵. Jednym z przykładów była wspomniana Chantal Hughes. Poza tym absolwenci EFS, którzy po okresie pracy w instytucjach unijnych wracają do kraju, dysponują przydatną podczas przygotowywania i sprawowania prezydencji wiedzą na temat UE.

Wdrożenie podobnego do EFS programu w Polsce jest warte rozważenia, chociaż raczej nie bezpośrednio z myślą o prezydencji. Ważniejsze jest bowiem zwiększenie odsetka Polaków wśród pracowników instytucji europejskich. Obecnie Polska ma najniższy spośród wszystkich nowych krajów członkowskich wskaźnik realizacji kwot przyznanych w instytucjach europejskich dla urzędników z danego państwa, na domiar złego polscy funkcjonariusze w Brukseli pracują raczej na niższych szczeblach unijnej biurokracji, co związane jest w pewnym stopniu z niewielkim odsetkiem kierowniczych i dyrektorskich stanowisk w przyznanej naszemu krajowi puli. Zwiększenie zatrudnienia Polaków w instytucjach UE, zwłaszcza na wyższych stanowiskach, pozwoli wzmocnić siłę naszego kraju w Unii i pośrednio może pomóc w przygotowaniu i sprawowaniu kolejnych prezydencji. W interesie państwa leży więc udzielenie pomocy osobom przystępującym do konkursów na stanowiska w instytucjach unijnych. Program oparty na EFS byłby odpowiednim do tego narzędziem.

Warto także zwrócić uwagę na nacisk, jaki brytyjski program kładzie na zaznajomienie uczestników *Fast Stream* najpierw z tym, jak ich rodzima administracja podchodzi do unijnej tematyki, a dopiero w następ-

²⁴ L. Sandra, *How to best prepare to European Union recruitment competitions – the Fast Stream Programme*, Administration Academy, Slovenia, <http://unpan1.un.org/intrdoc/-groups/public/.../unpan023463.pdf> [1 grudnia 2009 r.].

²⁵ E-mail od Martina Briggsa (Fast Stream Policy, Civil Service Capability Group, Cabinet Office) z 19 listopada 2009 r.

nej kolejności na angażowanie ich w pracę w instytucjach europejskich. Podejście takie pozwala ograniczać tendencję polegającą na tym, że urzędnicy, pracując w instytucjach unijnych, przestają się czuć związani z interesami swojego kraju.

Można oczekiwać, że wdrożenie spójnej polityki kadrowej poprzez szkoleniowe wsparcie dla kandydatów na unijnych urzędników korzystnie wpłynie na jakość współpracy między Warszawą i Brukselą, a tym samym przyczyni się do wzmocnienia i ugruntowania pozycji Polski w Unii Europejskiej.

Bibliografia

Raporty i artykuły

- 2008 *Fast Stream Recruitment Report*, www.cabinetoffice.gov.uk/reports/faststream.
www.cabinetoffice.gov.uk/reports/faststream/2009/selection_process.aspx.
- Robinett P., Cooper Z., *The Changing Character of Brussels: Charting the UK's Influence*, www.bnegrup.org/info/Changing%20Character%20of%20Brussels5%20Sep%2006.pdf.
- Distribution of officials and temporary staff by nationality and grade (all budgets)*, http://ec.europa.eu/civil_service/docs/bs_sexe_nat_grade_en.pdf.
- Back in the saddle again*, „The Economist”, 3.09.2009 r., www.economist.com/world/britain/displaystory.cfm?story_id=14376248.
- Lestan S., *How to best prepare to European Union recruitment competitions – the Fast Stream Programme*, Administration Academy, Slovenia, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/.../unpan023463.pdf>.

Debaty parlamentarne

- „House of Commons Hansard Written Answers for 06 May 2009 (pt 0002)”, column 170W, www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmhansrd/cm090506/text/90506w0002.htm.
- „House of Lords Hansard text for 20 Feb 2008 (pt 0001)”, column 168, www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldhansrd/text/80220-00-01.htm.

Źródła internetowe

- www.civilservice.gov.uk/jobs/FastStream/
www.civilservice.gov.uk/jobs/FastStream/GraduateFastStream/EFS
www.civilservice.gov.uk/jobs/FastStream/Nationality/NationalityRequirements.aspx
- Kariera w instytucjach UE*, http://europa.eu/epso/discover/index_pl.htm.

Case study – John Rowan, www.fco.gov.uk/en/about-us/working-for-us/eu-fast-stream/john-rowan.

Case study – Chantal Hughes, www.fco.gov.uk/en/about-us/working-for-us/eu-fast-stream/chantal-hughes.

Case study – Ian Vollbracht, www.fco.gov.uk/en/about-us/working-for-us/eu-fast-stream/ian-vollbracht.

Christ Bryant, www.fco.gov.uk/en/about-us/working-for-us/eu-fast-stream/.

Spotkania konsultacyjne i korespondencja

Spotkanie z Helen Miller, szefem Działu Komunikacji Ambasady Brytyjskiej w Polsce, 2 grudnia 2009 r.

Spotkanie z Margaret Prythergch, Chief Fast Stream assessor and Head of European Fast Stream, Cabinet Office, 4 marca 2010 r.

Spotkanie z Adamem Steinhousem, Head of School of European Studies, National School of Government, 5 marca 2010 r.

E-mail od Martina Briggsa, Fast Stream Policy, Civil Service Capability Group, Cabinet Office, 19 listopada 2009 r.

**Prezydencja Unii Europejskiej
– przygotowania Polski do sprawowania
przewodnictwa w Radzie UE.
Aspekty organizacyjne 1990–2009**

Jan Kosiński, Joanna Lalak, Michał Lisiecki,
Ewelina Partyka, Michał Wróblewski, Sebastian Zawadzki

Opiekun grupy: mgr Michał Mierzwa

Prezydencja Unii Europejskiej – przygotowania Polski do sprawowania przewodnictwa w Radzie UE. Aspekty organizacyjne 1990–2009

Wprowadzenie

Raport opisuje proces przygotowań polskiej administracji do przejęcia przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Analiza skupia się głównie na rozwiązaniach organizacyjnych i z tego powodu została podzielona na następujące części: instytucje, logistyka, budżet oraz wnioski i rekomendacje. Rozdział poświęcony instytucjom opisuje, jakie nowe urzędy czy stanowiska powstały w celu sprawnego przygotowania Polski do prezydencji. Najważniejszymi z nich wydają się: Pełnomocnik Rządu do spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej oraz międzyresortowe zespoły doradcze, a także utworzenie korpusu prezydencji. Przywołując instytucje uczestniczące w przygotowaniach do prezydencji, nie można pominąć utworzonego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Departamentu Koordynacji Przewodnictwa Polski w Radzie UE oraz Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej.

Międzyresortowe zespoły doradcze mają wspomóc Pełnomocnika w przygotowaniach. Są forum współpracy komórek z poszczególnych resortów zajmujących się odpowiednimi zadaniami: budżetem, kulturą, zarządzaniem zasobami ludzkimi oraz logistyką i bezpieczeństwem. W pra-

cach uczestniczą także: Komitet do Spraw Europejskich (organ pomocniczy rządu) oraz resortowe zespoły ds. przygotowań do prezydencji.

Rozdział poświęcony budżetowi opisuje sposoby finansowania przygotowań. Szerzej omawiane są programy szkoleń oraz programy motywacyjne i lojalnościowe dla korpusu prezydencji jako starannie wybranej i przeszkolonej grupy osób, na której spoczywać będzie większość odpowiedzialności za sprawny przebieg przewodnictwa.

Kolejny rozdział dotyczy logistyki. Wskazany jest model prezydencji wybrany przez Polskę (mieszany – połączenie obsługiwanego ze Stałego Przedstawicielstwa w Brukseli oraz ze stolicy). Przedstawiony jest także proces selekcji miejsc, w których będą odbywać się spotkania. Tutaj pod uwagę brane było wiele czynników, z których najważniejsze to: koszty, bezpieczeństwo i względy promocyjne. Do ostatniego, trwającego obecnie etapu selekcji zakwalifikowano 10 polskich miast.

Ostatni rozdział pierwszej części przedstawia wnioski i rekomendacje. Dotyczą one przede wszystkim słabego zaangażowania sektora prywatnego w finansowanie prezydencji, metod utrzymywania wykwalifikowanych pracowników w administracji oraz niedostatecznych przygotowań do wykorzystania innowacji, jakie pojawiły się w trakcie prac wstępnych.

W drugiej części raportu przedstawiono przygotowania Ministerstwa Gospodarki do przewodnictwa Polski w Radzie UE. Opisano historię przygotowań tej instytucji, szczegóły programu „Polska prezydencja UE w Ministerstwie Gospodarki”, a także plan działań w ramach tego programu. Wgląd w przygotowania jednego z urzędów polskiej administracji rządowej pozwoli Czytelnikowi na zapoznanie się z tematyką z bardziej praktycznej perspektywy niż w części pierwszej.

W trakcie opracowywania raportu została wykorzystana wiedza w zakresie organizacyjnych aspektów prezydencji szwedzkiej i brytyjskiej, zdobyta w czasie dwóch wizyt studyjnych: w Londynie w marcu 2010 r. oraz w Brukseli w lipcu 2010 r. Wizyty te zostały zrealizowane z wykorzystaniem środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach projektu o nazwie „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” (Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Priorytet: „Dobre Rządzenie”, Działanie 5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

CZĘŚĆ PIERWSZA

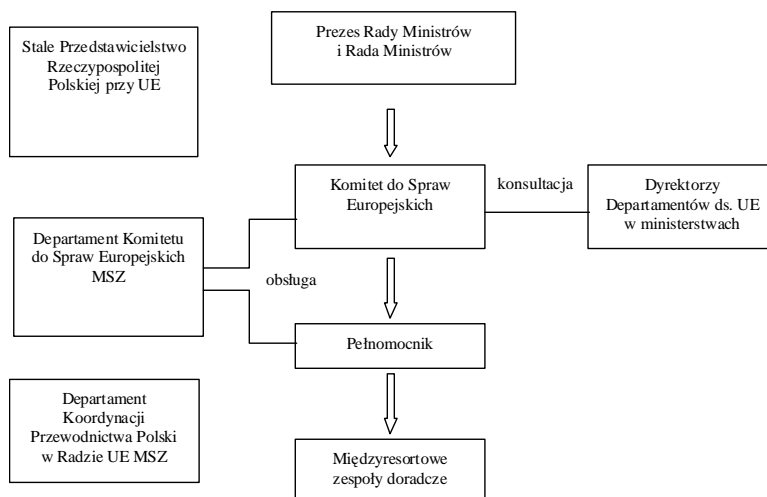
1. Instytucje odpowiedzialne za przygotowanie prezydencji

Układ instytucjonalny

Struktura instytucji odpowiedzialnych za organizację przygotowania i za sprawowanie przez Polskę prezydencji obejmuje zarówno instytucje specjalnie utworzone w tym celu, których zakres działania ogranicza się do tego przedsięwzięcia, jak i instytucje o szerszych funkcjach.

Schemat 1

Struktura instytucji uczestniczących w organizacji przewodnictwa Polski w Radzie UE w II połowie 2011 r.



Najwyższym rangą organem w zakresie organizacji przygotowania Prezydencji jest Rada Ministrów. Uchwala ona akty prawne o strategicznym znaczeniu dla realizacji projektu, takie jak „Program Przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej z 13 stycznia 2009 r.”¹ oraz Program Wieloletni „Przygotowanie, obsługa i sprawowanie przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.” z 23 czerwca 2009 r. Dokumenty niższej rangi stanowiąc odpowiednio przez Komitet do Spraw Euro-

¹ Dalej „Program Przygotowań”.

pejskich (do końca 2009 r. Komitet Europejski Rady Ministrów), konsultujący się z dyrektorami departamentów odpowiedzialnymi za sprawy europejskie w ministerstwach, lub przez Pełnomocnika Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej², obsługiwane przez Departament Komitetu do Spraw Europejskich MSZ.

Poniżej zostaną przedstawione zadania poszczególnych organów i komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za organizację polskiej prezydencji.

Pełnomocnik Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej

Pełnomocnik został powołany Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 lipca 2008 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej³. Funkcję tę pełni sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Obecnie jest nim Mikołaj Dowgielewicz. Czas pełnienia funkcji Pełnomocnika nie jest ściśle określony. Zakończenie jego pracy nastąpi wraz ze złożeniem końcowego sprawozdania ze swojej działalności w okresie do sześciu miesięcy od zakończenia polskiej prezydencji w UE.

Zadania Pełnomocnika sprowadzają się przede wszystkim do czynności koordynacyjnych związanych z przygotowaniem do prezydencji Polski w Radzie UE. Pełnomocnik został także zobowiązany do przygotowania projektu „Programu Przygotowań”. Dokument ten został opracowany przez Pełnomocnika oraz jego zespół, a także przy udziale ministerstw oraz urzędów. Rada Ministrów przyjęła go 13 stycznia 2009 r.

Kolejnym zadaniem Pełnomocnika jest koordynowanie prac dotyczących przygotowania programu i kalendarza przewodnictwa w Radzie UE oraz kluczowych celów Rzeczypospolitej Polskiej, jakie powinny być osiągnięte w tym czasie, a także wybór priorytetów sektorowych i priorytetów przewodnictwa. Ponadto Pełnomocnik ma inicjować i koordynować prace legislacyjne mające znaczenie w przygotowywaniu organów administracji rządowej do właściwego wykonywania zadań związanych z polskim

² Dalej „Pełnomocnik”.

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 lipca 2008 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, Dz.U. 2008, nr 133, poz. 843 ze zmian.

przewodnictwem w Radzie UE, a także opiniować projekty aktów normatywnych dotyczących prac tych organów w realizacji zadań związanych z prezydencją. Następnym zadaniem Pełnomocnika jest koordynacja działań administracji rządowej w kwestii szkolenia i doskonalenia zawodowego kadr administracji i służb publicznych w celu fachowej realizacji zadań związanych z prezydencją. W tym zakresie Pełnomocnik zobowiązany jest także do współpracy z instytucjami edukacyjnymi państw członkowskich przy szkoleniu kadr administracji. Ponadto do zadań Pełnomocnika należy prowadzenie wymiany doświadczeń z organami państw członkowskich UE, które prowadziły bądź prowadzą przygotowania do przewodnictwa w UE, a także współpraca z instytucjami państw mających wraz z Polską sprawować przewodnictwo grupowe w Radzie UE. W kwestiach finansowych Pełnomocnik zobligowany jest do szacowania kosztów związanych z przygotowaniem i obsługą przewodnictwa.

Oprócz zadań związanych bezpośrednio z przygotowaniem do prezydencji Polski w UE Pełnomocnik prowadzi także działalność sprawozdawczą wobec Komitetu Europejskiego Rady Ministrów (zniesionego 31 grudnia 2009 r.) oraz Rady Ministrów. Przedstawia on analizy, oceny i wnioski, a także projekty dokumentów związanych z realizacją powierzonych mu zadań oraz sprawozdania ze swojej działalności, które przedstawiane są co kwartał lub częściej, z inicjatywy Pełnomocnika. Pełnomocnik jest także zobowiązany do informowania Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów oraz KERM o trudnościach w realizacji powierzonych mu zadań i proponowania działań naprawczych. Może on również powoływać zespoły opiniodawczo-doradcze.

Instytucją obsługującą Pełnomocnika był do końca 2009 r. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, a od 1 stycznia 2010 r. jest nią Departament Komitetu do Spraw Europejskich Ministerstwa Spraw Zagranicznych (opisany w dalszej części raportu).

Komitet do Spraw Europejskich

Komitet do Spraw Europejskich⁴ jest instytucją powstałą na miejsce Komitetu Integracji Europejskiej⁵.

Komitet Integracji Europejskiej został utworzony 1 października 1996 r. na mocy ustawy z 8 sierpnia 1996 r. i stał się naczelnym organem polskiej administracji w zakresie koordynacji i programowania polityki integracji Polski z UE. Składał się on z przewodniczącego (Prezesa Rady Ministrów), sekretarza (szefa Urzędu KIE) oraz członków (właściwych mi-

⁴ Dalej „KdSE”

⁵ Dalej „KIE”

nistrów). Ogólnym zadaniem KIE była koordynacja procesów adaptacyjnych i integracyjnych Polski z UE, czyli dostosowywanie polskiego prawa do norm unijnych, koordynacja działań związanych z pozyskiwaniem środków wspólnotowych itd. KIE był obsługiwany przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej⁶.

Na podstawie ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich⁷ KIE został zastąpiony 1 stycznia 2010 r. przez KdSE. Zgodnie z nowymi przepisami w skład Komitetu wchodzi: przewodniczący (minister spraw zagranicznych), szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz wyznaczeni ministrowie. Komitet zajmuje się między innymi kwestiami legislacyjnymi związanymi z polityką Unii, przygotowaniem organów administracji rządowej do wykonywania zadań wynikających z członkostwa w UE, rozpatrywaniem instrukcji na posiedzenia Rady UE i COREPER, rozpatrywaniem projektów inicjatyw i stanowisk w sprawach związanych z funkcjonowaniem i polityką Unii Europejskiej. Nowy organ, jakim jest KdSE, obsługują Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Departament Komitetu do Spraw Europejskich. Departament ten przejął, zgodnie z ustawą, wszystkie obowiązki byłego UKIE i podlega Sekretarzowi Stanu ds. europejskich, którym stał się wcześniejszy sekretarz stanu w UKIE, będący wówczas jednocześnie Sekretarzem KIE.

Departament Koordynacji Przewodnictwa Polski w Radzie UE w Ministerstwie Spraw Zagranicznych⁸

Departament odgrywa kluczową rolę w procesie koordynacji przygotowań MSZ oraz całej administracji do wypełniania zadań związanych

⁶ Dalej „UKIE”, które 1 stycznia 2010 r. zostało włączone w struktury Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Odwołania do Urzędu w raporcie wynikają z faktu, że istniał on w okresie, kiedy powstawały poszczególne instytucje, a jego urzędnicy odgrywali istotną rolę w procesie tworzenia danych instytucji. UKIE powstał 3 października 1996 r. i od początku pełnił funkcje koordynacyjne wobec wszystkich resortów i instytucji bezpośrednio zaangażowanych w proces integracji Polski z Unią Europejską. Do zadań UKIE należały takie czynności, jak m.in.: koordynacja działań związanych z przygotowaniem administracji polskiej do objęcia przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r., udział w tworzeniu prawa europejskiego, wdrażanie prawa europejskiego, koordynacja przygotowań projektów instrukcji na posiedzenia Rady UE, COREPER-I i COREPER-II, monitorowanie prac w komitetach i grupach roboczych UE, koordynowanie współpracy z posłami do Parlamentu Europejskiego, reprezentacja przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości; www.ukie.gov.pl [10.01.2010 r.].

⁷ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, Dz.U. 2009, nr 161, poz. 1277 ze zmian.

⁸ Departament Koordynacji Przewodnictwa Polski w Radzie UE w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Utworzony po włączeniu UKIE do MSZ, wczepniej podobne funkcje pełnił Departament Koordynacji Przygotowań i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w UKIE.

z prezydencją. Do jego kompetencji należy między innymi opracowanie zmian legislacyjnych związanych z przygotowaniem, a także opracowanie i aktualizacja programu i kalendarza prezydencji⁹. Podejmuje również wiele działań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi, między innymi opracowuje system motywacyjny oraz system ewaluacji kompetencji pracowników zaangażowanych w proces przygotowań, a także tworzy program i koordynuje organizację szkoleń w porozumieniu z właściwymi instytucjami UE¹⁰. Ważnym elementem jego działań jest również nadzorowanie finansowych aspektów przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej¹¹. Departament czuwa nad przygotowaniem zaplecza logistycznego oraz IT prezydencji, a także odpowiada za tłumaczenia. Ponadto prowadzi działania informacyjno-promocyjne związane z przewodnictwem Polski w Radzie UE oraz nadzoruje współpracę z państwami należącymi do trio – Danią i Cyprem¹². Odpowiada również za koordynację procesu wymiany doświadczeń z innymi państwami, które sprawowały przewodnictwo lub przygotowują się do prezydencji. Współpracuje również w zakresie przygotowań do przewodnictwa Polski w Radzie EU z innymi podmiotami – przede wszystkim z organizacjami pozarządowymi, przedstawicielami sfery nauki oraz z sektorem prywatnym.

Zmiany w procesie koordynacji polityki europejskiej były nieuchronne, zapowiadały je kolejne rządy. Ich celem było przede wszystkim usprawnienie procesu decyzyjnego w sprawach związanych z członkostwem Polski w UE, zwłaszcza w kontekście zbliżającej się prezydencji. Plan włączenia UKIE do MSZ budził wiele kontrowersji, związanych między innymi z kwestią zatrudnienia pracowników UKIE. Urząd ten zatrudniał wielu specjalistów i ekspertów, a tryb i charakter pracy był odmienny niż w MSZ. W związku z tym pojawiły się obawy, że dostosowanie pracowników UKIE do nowych warunków, a także przygotowanie MSZ do tych zmian będzie wymagało czasu¹³. Z perspektywy kilku miesięcy można jednak uznać, że zmiana ta w istotny sposób wzmocniła potencjał MSZ, w którym obecnie realizuje się większość zadań związanych z przyszłą prezydencją.

⁹ Regulamin organizacyjny Ministerstwa Spraw Zagranicznych, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 32 Ministra Spraw Zagranicznych z 27 września 2010 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych (Dz.Urz. MSZ nr 3, poz 43).

¹⁰ Tamże.

¹¹ Nadzoruje także realizację finansową Programu Wieloletniego „Przygotowanie, obsługa i sprawowanie przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.”.

¹² Z wyłączeniem opracowania 18-miesięcznego programu trio, zgodnie z § 45 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 32 Ministra Spraw Zagranicznych z 27 września 2010 r.

¹³ R.K. Tabaszewski, *Superministerstwo zagraniczne? MSZ i UKIE pod jednym dachem*, „Kurier Dyplomatyczny”, nr 1/2010, s. 7.

Dzięki nowym regulacjom wzrosły także rola i uprawnienia ministra spraw zagranicznych, który stoi na czele Komitetu ds. Europejskich. Jego pozycja wobec przedstawicieli innych resortów jest wyraźnie silniejsza, może on między innymi bezpośrednio ingerować w uprawnienia innych resortów, na przykład opiniując zgodność rocznych i wieloletnich planów współpracy zagranicznej ministerstw¹⁴. Z punktu widzenia przyszłej prezydencji taka sytuacja z jednej strony ułatwia sprawną koordynację działań, z drugiej zaś pojawiają się obawy o nakładanie się kompetencji ministra spraw zagranicznych i premiera, a także o nadmierne skupienie odpowiedzialności. Uwagę zwraca również wciąż obecna zawilgość procedur związanych z tworzeniem i realizacją polityki europejskiej w Polsce.

Międzyresortowe zespoły doradcze

Decyzją z 9 września 2008 r. Pełnomocnik Rządu do spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej powołał międzyresortowe zespoły doradcze, których zadaniem jest wspomaganie działań Pełnomocnika w realizacji zadań związanych z prezydencją Polski w UE. Powołano cztery zespoły: do spraw budżetu, do spraw logistyki i bezpieczeństwa, do spraw promocji i kultury oraz do spraw zarządzania zasobami ludzkimi.

Zespoły te opracowują wytyczne i zalecenia w kwestiach należących do ich kompetencji. Uczestniczą również w przygotowywaniu dokumentów przedstawianych przez Pełnomocnika do akceptacji Radzie Ministrów (i KERM do 31.12.2009 r.).

W skład zespołu wchodzi członkowie delegowani przez odpowiednie ministerstwa i urzędy, zajmujący stanowiska dyrektora departamentu, zastępcy dyrektora departamentu lub naczelnika wydziału. Ponadto w zespole mogą uczestniczyć eksperci towarzyszący wyżej wymienionym członkom. Koordynacja i planowanie prac każdego z zespołów prowadzone są przez koordynatora merytorycznego zespołu wskazanego przez Pełnomocnika. Powołał on skład zespołów po uprzednim skonsultowaniu z koordynatorem w terminie 14 dni od powołania zespołów. Zgodnie z decyzją Pełnomocnika w pracach zespołów uczestniczą następujące osoby:

- ♦ w zespole ds. budżetu - przedstawiciele: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej;

¹⁴ Tamże.

- ♦ w zespole ds. logistyki i bezpieczeństwa - przedstawiciele: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz UKIE;
- ♦ w zespole ds. promocji i kultury - przedstawiciele: Instytutu Adama Mickiewicza, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwa Sportu i Turystyki, Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz UKIE;
- ♦ w zespole ds. zarządzania zasobami ludzkimi - przedstawiciele: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Spraw Zagranicznych i UKIE.

Posiedzenia zespołów odbywają się przynajmniej raz w miesiącu, a termin, miejsce i porządek obrad przedstawia koordynator każdego zespołu na trzy dni przed posiedzeniem. W razie potrzeby może on zwołać dodatkowe posiedzenie lub czyni to obligatoryjnie na wniosek Pełnomocnika. Ponadto Pełnomocnik może zwołać posiedzenie wspólne dla kilku zespołów, o czym zawiadamia właściwe zespoły na siedem dni przed terminem posiedzenia¹⁵.

Resortowe zespoły ds. prezydencji RP w Unii Europejskiej

W ministerstwach oraz w urzędach centralnych zostały powołane zespoły mające przygotować administrację tych urzędów do realizacji zadań związanych z polską prezydencją w UE. Spośród istniejących już¹⁶ zespołów należy wymienić:

- ♦ zespół ds. koordynacji przygotowań Ministerstwa Finansów do realizacji zadań związanych z przejściem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w II połowie 2011 r., powołany decyzją Ministra Finansów 31 stycznia 2007 r. - zajmuje się opracowywaniem doświadczeń organów innych państw członkowskich w kwestii prezydencji w UE, szacowaniem potrzeb szkoleniowych i opracowaniem systemu motywacyjnego;

¹⁵ Decyzja nr 1 Pełnomocnika Rządu do spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej z 9 września 2008 r. w sprawie powołania międzyresortowych zespołów doradczych.

¹⁶ Stan na 10.01.2010 r.

- ♦ resortowy zespół programowy ds. polskiej prezydencji w Ministerstwie Gospodarki, powołany 23 sierpnia 2007 r. – realizacja projektu „Polska prezydencja UE w Ministerstwie Gospodarki” oraz działania podobne do działań zespołu z Ministerstwa Finansów;
- ♦ zespół ds. koordynacji przygotowań Ministerstwa Infrastruktury do realizacji zadań związanych ze sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE – zajmuje się wszelkimi aspektami przygotowań;
- ♦ zespół ds. sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego – działania jak wyżej;
- ♦ zespół ds. prezydencji polskiej w Radzie Unii Europejskiej w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego – szacowanie potrzeb resortu związanych z przygotowaniem do przewodnictwa w UE;
- ♦ pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych ds. przygotowań do prezydencji – szacowanie potrzeb resortu w zakresie kadr, szkoleń i wysokości środków finansowych;
- ♦ zespół ds. prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej w obszarze właściwości Ministra Sportu i Turystyki¹⁷.

Zespół do spraw koordynacji przygotowań Ministerstwa Zdrowia do realizacji zadań wynikających z przejścia przez Rzeczpospolitą Polską przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r. powołano 14 listopada 2008 r. Odpowiada on za przygotowanie kadr, przygotowanie programu działań organizacyjnych, opracowanie projektu priorytetów Ministerstwa Zdrowia podczas sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, opracowanie harmonogramu prac Rady EPSCO (ang. Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council) oraz kalendarza spotkań wysokiego szczebla wchodzących w zakres kompetencji Ministerstwa Zdrowia¹⁸.

¹⁷ Raport w sprawie stanu przygotowań administracji publicznej do objęcia prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r., UKIE, Warszawa, lipiec 2008.

¹⁸ Zarządzenie Ministra Zdrowia z 14 listopada 2008 r. w sprawie powołania zespołu do spraw koordynacji przygotowań Ministerstwa Zdrowia do realizacji zadań wynikających z przejścia przez Rzeczpospolitą Polską przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.

2. Aspekty budżetowo-kadrowe prezydencji

Budżet prezydencji

Większość działań prowadzonych w ramach przygotowań oraz realizacji prezydencji jest finansowanych w ramach Programu Wieloletniego „Przygotowanie, obsługa i sprawowanie przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.”. Program ten został opracowany przy udziale UKIE oraz międzyresortowego zespołu opiniodawczo-doradczego ds. budżetu¹⁹. Przyjęto go uchwałą nr 113/2009 Rady Ministrów 23 czerwca 2009 r. i będzie realizowany w latach 2010–2012. Program określa zakres finansowy przygotowań i obsługi prezydencji. Na jego wykonanie przeznaczono 430,361 mln zł²⁰, w tym 376,127 mln zł z budżetu państwa²¹. Pozostałą część stanowią środki pozabudżetowe. Kwota 430,361 mln zł obejmuje wydatki ministerstw i urzędów centralnych odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację prezydencji (155,177 mln zł z budżetu państwa) oraz środki przeznaczone na zadania specjalne, takie jak program kulturalny, zabezpieczenie spotkań czy budowa systemu obiegu informacji niejawnych (220,950 mln zł z budżetu państwa)²².

Wydatki związane ze sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE można podzielić na następujące kategorie²³:

- ♦ Koszty obsługi spotkań - do tej kategorii należą przede wszystkim koszty związane z zapewnieniem powierzchni konferencyjnej, zakupem dóbr i usług na potrzeby organizacji spotkań (sprzęt audio-wideo, oprogramowanie) i z zapewnieniem bezpieczeństwa oraz bazy hotelowej.
- ♦ Koszty przygotowania kadr - zawierają przede wszystkim wydatki związane z wypłatą nagród prezydenckich członkom korpusu prezydencji, jak również środki przeznaczone na system szkoleń. Szkolenia centralne, które rozpoczęły się w 2009 r., finansowane były z rezerwy celowej²⁴.

¹⁹ „Polski Kalendarz Europejski”, Prezydencja, Fundacja im. Roberta Schumana, nr 122/2009, s. 27.

²⁰ W tym w 2010 r. 130,3 mln zł, w 2011 r. 285,8 mln zł, w 2012 r. 14,3 mln zł, www.prezydencjaue.gov.pl/, 10.01.2010 r.

²¹ Zał. nr 13 do Projektu ustawy budżetowej na 2010 r. - programy wieloletnie w układzie zadaniowym.

²² Tamże.

²³ Program Przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, przyjęty przez Radę Ministrów 13.01.2009 r., s. 6-8.

²⁴ Zał. nr 2 do Ustawy budżetowej na 2009 r., część 83, poz. „Koszty związane z przygotowaniem administracji do objęcia przez Polskę prezydencji w UE oraz reprezentacją

- ◆ Koszty promocji – obejmują wydatki na realizację kampanii informacyjnej (strona internetowa, broszury informacyjno-promocyjne, konferencje, patronaty, przedsięwzięcia edukacyjne, identyfikacja graficzna), zapewnienie oprawy kulturalnej oraz na zakup upominków dla członków delegacji oraz przedstawicieli mediów państw członkowskich.

W zakresie finansowania prezydencji ważne jest również pozyskiwanie sponsorów w sektorze prywatnym, którzy mogliby nieodpłatnie świadczyć usługi oraz dostarczać produkty, promując jednocześnie swoją markę w trakcie sprawowania przez Polskę prezydencji. Do procedury konkursowej zgłosiło się 14 podmiotów²⁵, które proponują usługi ICT (bezprowodowy internet na lotniskach, w obiektach konferencyjnych i w centrum prasowym; sprzęt do wideokonferencji, telefony komórkowe i połączenia, zestawy z dostępem do internetu, oprogramowanie), usługi medyczne (zabezpieczenie medyczne), usługi spożywcze (woda mineralna i napoje na spotkania), usługi techniczne (system nagłośnieniowy i oświetleniowy) oraz usługi transportowe (flota samochodowa: limuzyny, minivany, autobusy, samochody typu SUV i kombi oraz paliwo)²⁶.

Budżet polskiej prezydencji jest szacunkowy ze względu na możliwość pojawienia się nowych nieprzewidzianych wydatków już w trakcie realizacji działań. Określając poziom wydatków, Polska brała pod uwagę koszty, jakie ponieśli poprzednicy. Skala ich rozpiętości była duża, od 70 mln euro w przypadku Słowenii, przez 120 mln w przypadku Czech, do 190 mln euro przeznaczonych na ten cel przez Francję²⁷.

Korpus prezydencji

Podczas sprawowania przewodnictwa Polski w Radzie UE niezmiernie ważne rolę będą odgrywały kadry, ponieważ to one, wykonując zadania związane z obsługą prezydencji, stanowią o sukcesie podejmowanych działań. Prezydencja jest funkcją sprawności administracji²⁸. W sytuacji zmian wynikających z wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego koniecz-

przed ETS”.

²⁵ Brill AV Media Sp. z o.o., Cisco Systems Poland Sp. z o.o., Coca-Cola Poland Services, Contact Center Sp. z o.o., Kulczyk Tradex Sp. z o.o., Medicovert Sp. z o.o., Microsoft Sp. z o.o., Motorola Polska Sp. z o.o., Peugeot Polska Sp. z o.o., PKN Orlen SA, PLL LOT SA, Renault Polska Sp. z o.o., Przedsiębiorstwo Handlowe „Smorawiński i Spółka”, Volvo Auto Polska Sp. z o.o., www.prezydencjaue.gov.pl [3.11.2010 r.].

²⁶ www.prezydencjaue.gov.pl [2.11.2010 r.].

²⁷ „Program Przygotowań...”, s. 8

²⁸ W opinii ambasadora Marka Greli, dyrektora w Sekretariacie Rady UE, najważniejsza jest sprawność administracji, a nie spektakularność podejmowanych działań. Opinia uzyskana podczas spotkania w Brukseli 23.07.2010 r.

na będzie duża elastyczność administracji państwa sprawującego prezydencję. Konieczny jest więc dobór odpowiednich osób, mających nie tylko szeroką wiedzę w zakresie funkcjonowania instytucji UE oraz procedur decyzyjnych, ale także znajomość języków obcych oraz umiejętności miękkie. Muszą to być również osoby charakteryzujące się zdolnościami do wykorzystywania i przekazywania unikatowego doświadczenia zdobytego podczas prezydencji. Dlatego konieczne jest precyzyjne zaplanowanie działań związanych z selekcją kadr i tworzeniem korpusu prezydencji. Efektywna polityka personalna obejmuje również wizję ścieżki rozwoju członków Korpusu w ramach polskiej administracji po zakończeniu pełnienia przez nich funkcji związanych z prezydencją.

Ramy działań dotyczących zasobów ludzkich wyznaczył dokument „Program Przygotowań Polski do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej”, przyjęty przez Radę Ministrów w styczniu 2009 r. Po dokonaniu przeglądu posiadanych zasobów pracowników ministerstw, urzędów centralnych, placówek dyplomatycznych oraz polskich pracowników instytucji europejskich pod kątem możliwości włączenia ich do obsługi prezydencji w IV kwartale 2008 r.²⁹ wyznaczono członków korpusu prezydencji. Po analizie predyspozycji kandydatów dokonano ich podziału na grupy pełniące następujące funkcje³⁰:

- ♦ przyszli przewodniczący grup i ich zastępcy - współpraca z Komisją Europejską, określenie priorytetów prezydencji w zakresie grupy roboczej oraz planu pracy grupy, opracowywanie taktyk negocjacyjnych w poszczególnych kwestiach, przewodniczenie pracom grup roboczych, przygotowywanie przewodniczącego COREPER oraz premiera do prowadzenia obrad, współpraca z Parlamentem Europejskim;
- ♦ delegaci krajowi/koordynatorzy merytoryczni - wsparcie przewodniczących, przygotowanie projektów stanowisk rządu, stanowiska Polski na posiedzenie grup roboczych oraz COREPER, przygotowanie treści propozycji kompromisowych prezydencji, udział w spotkaniach grup roboczych, współpraca z Sekretariatem Rady;
- ♦ koordynatorzy merytoryczni poszczególnych grup roboczych i tematów;
- ♦ koordynatorzy organizacyjni - nadzorowanie obiegu materiałów i dokumentów z zakresu działalności grup roboczych;

²⁹ Prezentacja Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, www.bruksela.lodzkie.pl [10.01.2010 r.]

³⁰ „Program Przygotowań...”, s. 35–36.

- ♦ udział w realizacji zadań związanych z przygotowaniem nieformalnych posiedzeń poszczególnych grup roboczych i formacji Rady, współpraca ze Stałym Przedstawicielstwem RP.

Grupy te tworzą korpus prezydencji. Opracowano odpowiedni zestaw szkoleń, przewidziano również staże i wizyty studyjne w krajach UE. Zasoby kadrowe polskiej administracji publicznej zostaną również wzmocnione przez tymczasowe oddelegowanie do niej ekspertów zatrudnionych w instytucjach UE³¹, w przypadku szczególnie specyficznych i specjalistycznych obszarów.

Działaniami związanymi z rozwojem zasobów ludzkich było również objęte Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli, w którym zwiększono zatrudnienie oraz oddelegowano część pracowników do pełnienia funkcji związanych z prezydencją³². Obecnie pracuje w nim 120 osób, w tym 70 dyplomatów³³. Dodatkowego wzmocnienia personalnego wymagały również polskie placówki dyplomatyczne, szczególnie w Danii i na Cyprze, które należą wraz z Polską do trójki, a także personel stałych przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych³⁴.

Zakres i harmonogram szkoleń

Opracowanie programu szkoleń poprzedziły badania przeprowadzone w 2007 r. w 50 instytucjach – ministerstwach i urzędach centralnych. Miały one określić poziom wiedzy oraz potrzeby szkoleniowe w kontekście sprawowania prezydencji w 2011 r. W ich wyniku stwierdzono, że należy poszerzyć wiedzę o funkcjonowaniu Rady UE, o zadaniach i roli prezydencji oraz o koordynacji polskiej polityki europejskiej, gdyż tylko co trzeci urzędnik miał kontakt z instytucjami europejskimi, jedna czwarta uczestniczyła w szkoleniach zagranicznych, a zaledwie jedna piąta uczestniczyła w stażach zagranicznych³⁵.

W tej sytuacji niezbędne było podjęcie długofalowych działań przygotowawczych do prezydencji. W IV kwartale 2008 r. opracowano cen-

³¹ Tamże, s. 34.

³² Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej w Brukseli odgrywa ważną rolę w wymianie informacji między administracją rządową i instytucjami europejskimi, a także na bieżąco analizuje sytuację w Brukseli, rekomendując podjęcie określonych działań. Informacja uzyskana na spotkaniu z Panem Kacprem Chmielewskim, rzecznikiem prasowym Stałego Przedstawicielstwa, podczas wizyty studyjnej w Brukseli 20 lipca 2010 r.

³³ Strona internetowa Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej w Brukseli www.bruksela.eu.polemb.net [21.07.2010 r.].

³⁴ „Program Przygotowań...”, s. 35–36.

³⁵ Tamże.

tralny program szkoleniowy, a na początku 2009 r. określono warunki uczestniczenia w nim. Centralne szkolenia obejmą łącznie 1200 osób i należą do trzech kategorii³⁶:

- ♦ Szkolenia „twarde” – podnoszą wiedzę na temat prawa oraz instytucji i polityk UE, procesu podejmowania decyzji oraz zadań i roli prezydencji. Prowadzą je wykładowcy polskich uczelni wyższych, eksperci, a także partnerzy z instytucji UE³⁷.
- ♦ Szkolenia „miękkie” – zwiększają umiejętności przydatne podczas sprawowania prezydencji, jak: techniki przewodniczenia grupom roboczym i zespołom zadaniowym, techniki prezentacji i komunikacji, techniki negocjacji, zarządzanie sytuacją kryzysową, zarządzanie czasem i projektem oraz zarządzanie informacją.
- ♦ Szkolenia podnoszące kwalifikacje językowe (terminologia UE, prowadzenie spotkań i obrad, formułowanie i prezentowanie stanowisk, dyskusje, negocjacje, komunikacja z mediami, tworzenie dokumentów w języku obcym, komunikacja międzykulturowa).

Dodatkowo resorty odpowiadają za kierowanie swoich pracowników na specjalistyczne szkolenia sektorowe, bezpośrednio związane z dziedziną, jaką zajmować się będą pracownicy danego urzędu. Szkoleniami zostaną objęte następujące grupy³⁸:

- ♦ ministrowie, sekretarze i podsekretarze stanu (intensywne szkolenia dla tej grupy zostaną przeprowadzone w 2011 r. we współpracy z Sekretariatem Generalnym Rady);
- ♦ przewodniczący oraz zastępcy przewodniczących komitetów i grup roboczych Rady UE;
- ♦ delegaci narodowi/ koordynatorzy merytoryczni;
- ♦ koordynatorzy organizacyjni;
- ♦ rzecznicy prasowi oraz pracownicy wydziałów komunikacji (szkolenia dla tej grupy realizowane w 2010 i 2011 r. będą dotyczyły wiedzy na temat instytucji oraz aktualnych zagadnień politycznych UE);
- ♦ oficerowie łącznikowi (osoby te zostaną zatrudnione pod koniec 2010 lub na początku 2011 r., szkolenia dla nich zapla-

³⁶ Tamże, s. 39.

³⁷ Por. szerzej na ten temat: www.prezydencjaue.gov.pl [10.01.2010 r.].

³⁸ Plan szkoleń, załącznik nr 3 do „Programu Przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej”.

nowano na 2011 r., obejmą protokół dyplomatyczny, wiedzę na temat instytucji UE oraz zagadnienia związane z organizacją, bezpieczeństwem i transportem);

- ♦ asystenci organizacyjni, wolontariusze, służby ochrony (szkolenia w 2011 r. obejmą protokół dyplomatyczny oraz tematykę organizacji, bezpieczeństwa i transportu);
- ♦ pracownicy Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy UE w Brukseli, stałych przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych oraz wybranych placówek dyplomatycznych.

Staż i wizyty studyjne

Dla członków korpusu prezydencji przewidziano wizyty studyjne oraz staże w państwach członkowskich sprawujących przewodnictwo przed Polską (w Republice Czeskiej, Szwecji, Hiszpanii, Belgii, na Węgrzech oraz w państwach trio, czyli w Danii i na Cyprze), w Sekretariacie Generalnym Rady Unii Europejskiej, w Komisji Europejskiej oraz w Stałym Przedstawicielstwie Rzeczypospolitej Polskiej w Brukseli³⁹. Staże i wizyty są planowane i organizowane przez resorty, które podpisują z partnerami zagranicznymi deklaracje oraz umowy o współpracy. Urzędy centralne i resorty przygotowują plany wyjazdów studyjnych/stażowych, zawierające opisy projektów, które dany urząd chce zrealizować w ramach przygotowań pracowników do obsługi prezydencji. Decyzję o przyznaniu środków na realizację projektów podejmuje zespół opiniująco-doradczy ds. zasobów ludzkich, działający przy Pełnomocniku ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez RP Przewodnictwa w Radzie UE⁴⁰. Zespół ten ocenia projekty pod kątem ich niezbędności dla przygotowań do prezydencji.

System motywacyjno-lojalnościowy

Członkowie korpusu prezydencji są objęci systemem motywacyjno-lojalnościowym. Jego zasady opracowano w ostatnim kwartale 2008 r. Umowy zawierane z członkami korpusu obligują ich do uczestniczenia w przygotowanych szkoleniach oraz przepracowania określonego czasu po ich zakończeniu. Jeśli pracownik z powodów zależnych od niego zrezygnuje z pracy, jest zobowiązany do zwrotu kosztów proporcjonalnie do czasu, jaki pozostał do odpracowania po zakończeniu szkoleń.

³⁹ „Program przygotowań...”, s. 39.

⁴⁰ Informacja na temat staży i wizyt studyjnych dla członków korpusu prezydencji polskiej w Radzie UE, materiał UKIE z dn. 10.03.2009 r.

System motywacyjny zakłada wypłaty dodatkowych środków członkom korpusu prezydencji (przewodniczącym grup roboczych oraz ich zastępcom, koordynatorom merytorycznym, delegatom krajowym i koordynatorom organizacyjnym) w okresie przygotowań, a także w czasie sprawowania prezydencji i po jej zakończeniu. Członkowie korpusu są premiovani od 1 stycznia 2010 r. w formie nagród kwartalnych. Ich wysokość zależy od etapu przygotowań do prezydencji, a także od pełnionej funkcji. System motywacyjno-lojalnościowy ma przeciwdziałać rotacji i sprzyjać utrzymaniu stałego zespołu pracowników przez cały okres przygotowań oraz realizacji prezydencji⁴¹.

3. Logistyka

Organizacyjny model prezydencji

Jednym z kluczowych rozstrzygnięć w zakresie przygotowania polskiej prezydencji był wybór jej modelu organizacyjnego z dwóch zasadniczych typów:

- ♦ *Brussels based presidency* (obsługiwanej ze Stałego Przedstawicielstwa w Brukseli);
- ♦ *capital based presidency* (obsługiwanej ze stolicy).

Wybór ten wpływa na rolę Sekretariatu Generalnego Rady w sprawowaniu prezydencji, na liczbę spotkań organizowanych w kraju i w Brukseli oraz na przesunięcia kadrowe między stolicą i Stałym Przedstawicielstwem.

Po analizie preferencji poszczególnych ministerstw w tym zakresie w „Programie Przygotowań” przyjęto system mieszany. W ocenie resortów z 216 formacji Rady w 70 przypadkach wymagana jest obsługa grup roboczych z Brukseli, w 113 przypadkach zaś nie ma takiej potrzeby⁴².

Lokalizacja i kalendarz spotkań

W związku ze sprawowaniem prezydencji planuje się zorganizowanie w Polsce około 150 spotkań na różnym poziomie (nieformalne posiedzenie Rady Europejskiej, nieformalne rady sektorowe, inne spotkania

⁴¹ „Program Przygotowań...”, s. 36-39.

⁴² Załącznik nr 4 do „Programu Przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej” - „Informacja na temat sposobu obsługi organów przygotowawczych Rady Unii Europejskiej - określenie modelu prezydencji polskiej w 2011 r.”.

wysokiego szczebla, spotkania eksperckie oraz wydarzenia towarzyszące)⁴³. Prawdopodobnie zajdzie także potrzeba przygotowania szczytu Unii Europejskiej z państwami trzecimi, jak również przeprowadzenia innych nieplanowanych spotkań. W trakcie przygotowań został przyjęty podział na:

- ♦ spotkania na szczeblu ministerialnym (konferencje ministerialne, nieformalne rady sektorowe, szczyty UE i innych państw), organizowane na poziomie centralnym, we współpracy zespołu Pełnomocnika z właściwym merytorycznie urzędem;
- ♦ spotkania resortowe (na przykład nieformalne posiedzenia grup roboczych, część konferencji), organizowane przez poszczególne resorty⁴⁴.

Ze względów praktycznych (umiejscowienie siedzib centralnych organów państwowych i placówek dyplomatycznych, dostępność komunikacyjna, baza hotelowo-konferencyjna) najczęściej planowanych spotkań zostanie zorganizowanych w Warszawie. Jednak ze względu na promocję regionów Polski oraz dla zwiększenia atrakcyjności prezydencji zdecydowano o przygotowaniu spotkań w możliwie dużym stopniu poza Warszawą. Przyjęto wariant „region po regionie”, aby promować walory kulturowe i przyrodnicze Polski.

W związku z powyższym w listopadzie 2008 r. Pełnomocnik zwrócił się do przedstawicieli administracji terenowej (rządowej i samorządowej) w województwach o wytypowanie obiektów, spełniających kryteria organizacji spotkań. Następnie została przeprowadzona procedura konkursowa, składająca się z oceny przesłanych materiałów przez międzyresortowy zespół doradczy ds. logistyki i bezpieczeństwa. Komisja oceniająca (w jej skład wchodził w szczególności przedstawiciel MSZ, Centrum Informacyjnego Rządu, UKIE, BOR i policji) odbyła wizyty weryfikujące. Ostatecznie w raporcie przyjętym 29 czerwca 2009 r. Rada Ministrów wyłoniła miasta, które uzyskały pozytywną rekomendację. Są to (poza Warszawą): Gdańsk, Katowice, Kraków, Łódź, Poznań, Rzeszów, Sopot, Toruń z Bydgoszczą i Wrocław. Możliwe jest również wykorzystanie mniejszych obiektów pozostających w gestii Skarbu Państwa, takich jak Radziejowice czy Łańsk.

Kolejnym etapem ustalenia lokalizacji spotkań są negocjacje warunków wykorzystania obiektów konferencyjnych oraz przygotowanie nie-

⁴³ Informacja uzyskana od p. Joanny Skoczek, pełniącej funkcję dyrektora Departamentu Koordynacji Przewodnictwa Polski w Radzie UE w MSZ.

⁴⁴ Przygotowania do polskiej prezydencji w Radzie UE - przegląd działań bieżących, dokument UKIE z czerwca 2009 r.

zbędnej dokumentacji do planowanych postępowań przetargowych. Ostateczny wybór miejsc i terminów, w których odbędą się konkretne wydarzenia, zależeć będzie od wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację spotkania, wynegocjowanych warunków wykorzystania obiektów oraz od zadeklarowanych przez resorty oczekiwań wobec logistycznych aspektów planowanych spotkań. Zgodnie z przyjętym założeniem dany region będzie odpowiadał za miesiąc wydarzeń prezydencji. Nie dotyczy to spotkań przeprowadzanych w Warszawie.

Prace nad kalendarzem spotkań zapoczątkowała analiza tematów, dokonana przez resorty wiodące w pracach poszczególnych grup roboczych. Propozycje resortów zostały sformułowane do 31 grudnia 2009 r. Ogłoszenie ostatecznego kalendarza spotkań nastąpi na początku 2011 r.

Zaplecze konferencyjno-hotelowe

W „Programie Przygotowań” zostały sformułowane warunki, jakie powinny spełniać obiekty zaplecza konferencyjno-hotelowego⁴⁵. Inne wymagania stawia się obiektom przeznaczonym na spotkania ministerialne, a inne miejscom spotkań eksperckich.

Dla spotkań eksperckich wymaga się dobrej komunikacji obiektu z portem lotniczym i z miejscem zakwaterowania. Ponadto znaczenie mają liczba miejsc hotelowych i wielkość sal konferencyjnych dostosowanych do poszczególnych grup roboczych, zaplecze gastronomiczne i sanitarne, a także możliwość skorzystania ze sprzętu biurowego i z bezprzewodowego internetu.

Obiekty do spotkań ministerialnych powinny dysponować miejscem dla samochodów i ekip telewizyjnych. Poza główną salą konferencyjną muszą mieć mniejsze pomieszczenia do prowadzenia konsultacji, sale służące do organizacji konferencji prasowych i wydawania oświadczeń, a także odpowiednio zaaranżowane kuluary. Warunkiem organizacji posiedzeń ministerialnych w danym obiekcie jest również jego podział na strefy bezpieczeństwa o różnym poziomie kontroli dostępu, z osobnymi wejściami dla delegatów, dziennikarzy i dostawców.

Bezpieczeństwo

Działania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa organizowanych spotkań muszą być planowane z uwzględnieniem specyfiki danego posiadzenia i wymagają indywidualnego podejścia. Istotna jest rola organizatora danego spotkania. Do jego zadań należą w szczególności:

⁴⁵ „Program Przygotowań...”, s. 27–29.

- ♦ zapewnienie współpracy z właściwymi służbami, to jest z policją, Biurem Ochrony Rządu, Strażą Graniczną, Państwową Strażą Pożarną, strukturami właściwymi do zarządzania kryzysowego, Departamentem Zdrowia MSWiA, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, służbami MON oraz z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa;
- ♦ analiza potrzeb finansowych i osobowo-sprzętowych zaangażowanych służb;
- ♦ zapewnienie miejsc spotkań spełniających wymogi poszczególnych kategorii uczestników;
- ♦ zapewnienie efektywnej wymiany informacji.

Jednym z elementów zabezpieczania spotkań jest stworzenie specjalnych wymogów dla obiektów przeznaczonych do posiedzeń gości rangi VIP, w których muszą się znajdować między innymi: pomieszczenie służące ochranianym osobom w razie nagłego zagrożenia, pomieszczenie przeznaczone do przeprowadzania rozmów o charakterze poufnym, bezpieczne stanowisko komputerowe certyfikowane przez ABW, kancelaria tajna i zróżnicowane strefy dostępu⁴⁶.

Współpraca z sektorem prywatnym

W związku z organizacją prezydencji zostanie przeprowadzonych wiele postępowań w trybie prawa zamówień publicznych, w szczególności w celu dokonania zakupów towarów i usług potrzebnych do przygotowania spotkań. Zakupy te obejmą między innymi: usługi transportowe, dostawę środków transportu, sprzętu i oprogramowania komputerowego, stworzenie i serwis strony internetowej, usługi informatyczne, telekomunikacyjne, projektowe i szkoleniowe, stworzenie systemu akredytacji, dostawę sprzętu biurowego, systemów nagłośnienia i sprzętu audiowizualnego, prace budowlane, catering i upominki dla gości.

W „Programie Przygotowań” wskazuje się, że część tych świadczeń można uzyskać nieodpłatnie dzięki współpracy z przedsiębiorcami na podstawie umów sponsorskich⁴⁷. W zamian za dostawę określonych towarów lub usług przedsiębiorca otrzymywałby tytuł oficjalnego sponsora prezydencji i prawo do wykorzystania we własnych kampaniach promocyjnych i reklamowych logo prezydencji, umieszczania własnego logo w miejscach posiedzeń i w materiałach informacyjnych prezydencji, a także umieszczania linku do swojej strony internetowej na stronie prezydencji. Dla spon-

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ Tamże, s. 32–33.

sorów może to być niezwykle szansa na reklamę i rozwinięcie działalności, z uwagi na to, że marka „Polska prezydencja UE 2011” została wyceniona na 82,5 mln złotych.⁴⁸

Istnieją dwa modele współpracy z sektorem prywatnym:

- ♦ scentralizowany (wszyscy przedsiębiorcy współpracujący z prezydencją zgrupowani są w jednym konsorcjum);
- ♦ zdecentralizowany (prezydencja współpracuje bezpośrednio z wieloma niezależnymi podmiotami).

Do korzyści możliwych do osiągnięcia we współpracy z sektorem prywatnym można zaliczyć oszczędności w wydatkowaniu środków publicznych, możliwość zwiększenia akcji informacyjnej i edukacyjnej, a także włączenie środowisk przedsiębiorców w proces budowania poparcia dla organizacji prezydencji.

Podsumowanie

Wnioski

Na potrzeby prezydencji stworzono wiele nowych instytucji i ustanowiono wiele aktów prawnych⁴⁹. Najważniejsze zmiany to przede wszystkim powołanie Pełnomocnika Rządu do spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej oraz podległego mu urzędu. Zadaniem Pełnomocnika jest nadzór nad prowadzonymi przygotowaniem. Na uwagę zasługuje także powołanie międzyresortowych zespołów doradczych: do spraw budżetu, do spraw logistyki i bezpieczeństwa, do spraw promocji i kultury oraz do spraw zarządzania zasobami ludzkimi, jako organów mających koordynować działania w sferach wykraczających poza obszar przypisany danym ministerstwom. Przygotowania prowadzone są również w poszczególnych resortach. Każdy z nich musi postępować zgodnie z przyjętym „Programem Przygotowań”, ale ma w tym zakresie pewną dowolność – co widać chociażby na przykładzie dat powstawania wewnątrzresortowych zespołów zajmujących się przygotowaniem do prezydencji.

Polska przeznacza na prezydencję 430 mln zł. Większość środków pochodzi z budżetu państwa, około 54 mln zł zaś z publicznych źródeł pozabudżetowych. Budżet prezydencji zawiera także środki przeznaczone

⁴⁸ www.prezydencjaue.gov.pl [2.11.2010 r.].

⁴⁹ Akty prawne powiązane z prezydencją można znaleźć na stronie www.prezydencjaue.gov.pl.

na nieprzewidziane wydatki. Ich wysokość została określona na podstawie doświadczeń innych państw Wspólnoty, które wcześniej sprawowały prezydencję. Z tych samych doświadczeń korzystano przy ustalaniu zasadniczej części budżetu. Podczas przygotowań do prezydencji zwraca się uwagę na możliwość współfinansowania części wydatków przez sektor prywatny.

Największy nacisk położono na aspekt kadrowy przygotowań. W 2007 r. przeprowadzono badania, na podstawie których zdiagnozowano, jakie szkolenia są najbardziej potrzebne. Ich program opracowano w 2008 r., a rozpoczęto je w 2009 r. Podzielone zostały na obszary, zgodnie z wcześniej określonymi potrzebami. Przeszkoleni pracownicy weszli w skład korpusu prezydencji. Zyskali nie tylko dodatkowe obowiązki i większą odpowiedzialność, ale także większą wiedzę (szkolenia), prestiż (wyodrębnienie ich jako korpusu prezydencji) oraz wynagrodzenia (system premii kwartalnych). Wyższe kwalifikacje poszczególnych pracowników często wiążą się jednak z trudnościami w utrzymaniu ich na stanowiskach. Zdarza się, że wykwalifikowani pracownicy sektora państwowego odchodzą do przedsiębiorstw prywatnych. Dla członków Korpusu powstał program lojalnościowy. Zobowiązuje on ich do pracy w administracji także po zakończeniu polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Takie rozwiązanie nie wydaje się jednak wystarczające, co zostało szerzej przedstawione w rekomendacjach.

W zakresie logistyki najistotniejsze wydaje się to, że Polska wybrała mieszany model prezydencji (przewodnictwo prowadzone w Brukseli i w stolicy kraju). Wybór miejsc na poszczególne spotkania poprzedziły analizy łączące ich atrakcyjność, względy promocyjne, koszty oraz bezpieczeństwo. Przygotowania rozpoczęto w 2008 r., co daje możliwość reagowania na ewentualne nieprzewidziane wydarzenia. Dotychczasowe prace przebiegają bez utrudnień.

Rekomendacje

Wydaje się, że instytucjonalne przygotowania do prezydencji prowadzone są sprawnie. Pojawiające się problemy rozwiązywane są na bieżąco. Większość działań ogranicza się jednak do osiągnięcia wyznaczonego celu, jakim jest przygotowanie prezydencji. Duża część wprowadzonych i wprowadzanych rozwiązań, choć oczywiście słusznie nastawiona na przygotowanie do prezydencji, ma przede wszystkim usprawnić działania danej instytucji tak, aby lepiej wywiązała się ona z nałożonych na nią obowiązków. Wprowadzane rozwiązania w dużej części mogą, a wręcz powinny, pozostać utrzymane po zakończeniu sprawowania prezydencji i na stałe wpisać się w działanie instytucji. Trudno jednak stwierdzić, których dzia-

łań i w jakich instytucjach to dotyczy. I to jest podstawowy problem. Mało instytucji „wie”, które z wprowadzanych tymczasowo rozwiązań utrzymać na stałe. Spójrzmy na przykład na poszczególne ministerstwa. W większości, jeśli nie we wszystkich z nich, nie prowadzi się ewaluacji (rozumianej zarówno jako monitoring danych działań, jak i ocena przydatności konkretnych rozwiązań oraz wpływu innowacji na funkcjonowanie danej instytucji). Zaniedbując tę sferę, administracja pozbawia się przede wszystkim relatywnie taniego mechanizmu reagowania na błędy i wprowadzania ulepszeń, ale także nie ma mechanizmu oceny chociażby kosztów własnego funkcjonowania.

Prezydencja mogłaby być nie tylko sprawdzianem sprawności działania poszczególnych instytucji, ale także przyczynić się do poszerzenia wiedzy z zakresu funkcjonowania administracji. Rzadko kiedy zachodzi tyle zmian prawnych, proceduralnych oraz instytucjonalnych, ile przed pierwszym przewodnictwem w Radzie Unii Europejskiej. Brak mechanizmów ewaluacyjnych nie oznacza, że innowacje nie zostaną wprowadzone. Pojawia się, ale w sposób niezorganizowany i bez całościowego planu zmian. Z jednej strony wykluczy to możliwość adaptacji danego rozwiązania w innych częściach administracji publicznej, z drugiej zaś nie pozwoli chociażby na ocenę oszczędności, jakie mogły się w związku z danym rozwiązaniem pojawić.

Organizatorzy polskiej prezydencji powinni zwrócić szczególną uwagę na pozyskanie liczących się na rynku sponsorów, aby przenieść część kosztów na sektor prywatny. Potencjał i waga wydarzenia sugeruje, że zaangażowanie finansowe przedsiębiorstw prywatnych powinno być znaczne. Aby zachęcić firmy do współdziałania z państwem, można by na przykład szerzej skorzystać z podpisywania umów sponsoringowych. Innym działaniem mogłoby być przeprowadzenie kampanii marketingowej pokazującej prezydencję jako wydarzenie na tyle istotne dla państwa, że współpraca przy jej organizacji stałaby się dla przedsiębiorców swoistym certyfikatem jakości. Pokazano by, że firmy wspomagające prezydencję są najlepsze w danej dziedzinie. Status „współpracownika prezydencji” czy „sponsora prezydencji” byłby atutem dla firmy. Powinien on być na tyle znaczący i rozpoznawany, żeby przedsiębiorcy (także organizacje pozarządowe) chcieli się nim chwalić. Osiągnięto by wtedy podwójny skutek. Z jednej strony promowano by prezydencję, a z drugiej finansowano jej część z funduszy pozapaństwowych. Przy okazji można by wypracować nowe mechanizmy współpracy sektora prywatnego z państwowym, a być może także z organizacjami pozarządowymi.

Nacisk położony na przygotowanie kadr jest zabiegiem koniecznym i zdecydowanie godnym pochwały. Sposób, w jaki prowadzone są szkole-

nia (poprzedzone staranną diagnozą przygotowań i wyczerpujące swym zakresem wymagania), również nie pozostawia wiele do zarzucenia. Zmian wymaga jednak sposób, w jaki utrzymuje się wykwalifikowanych pracowników w administracji. Problem nie dotyczy tylko przygotowań do prezydencji, lecz również całej służby cywilnej. Najpowszechniej wykorzystywaną metodą jest skłanianie pracowników do podpisywania umów lojalnościowych. Jest to rozwiązanie skuteczne, ale doraźne. Związuje pracownika na drodze prawnej, nakładając sankcje finansowe za niewywiązanie się ze zobowiązania. W przypadku prezydencji rozwiązanie to jest konieczne dla zapewnienia sprawnego przeprowadzenia zaplanowanych działań, nie można bowiem ryzykować niedoborów kadrowych, problem jednak wydaje się szerszy.

Podstawową przyczyną przechodzenia urzędników do sektora prywatnego wydają się niskie zarobki. Administracja państwowa nie może na tym polu konkurować z sektorem prywatnym. Aby utrzymać pracowników, należy sięgnąć po inne środki - zmienić status społeczny urzędnika i poprawić wizerunek tej grupy tak, aby ludzie mieli poczucie, że są potrzebni i że praca w administracji to powód do dumy. Jest to działanie długofalowe i opierające się głównie na „miękkich” i trudno mierzalnych, jeśli chodzi o efekty, działaniach. Przeprowadzenie takiego procesu (nie ma tu miejsca na opisywanie jego szczegółów) wydaje się jednak konieczne. Zwiększenie zaufania do urzędników to warunek konieczny dla sprawnego funkcjonowania państwa.

Ocena przygotowań w aspekcie logistycznym będzie możliwa dopiero w trakcie prezydencji oraz po jej zakończeniu. Dotychczasowe rozwiązania opierają się na spójnej i konsekwentnie realizowanej strategii.

Warto na koniec podkreślić, że aspekt *public relations* w kontekście przygotowywania się do tak ważnej i prestiżowej imprezy jest na tyle istotny, że może przyczyniać się do propagowania sukcesów organizacyjnych oraz do minimalizowania szkód powstałych z powodu ewentualnych „wpadek”, które przy tak dużym przedsięwzięciu wydają się nieuniknione. Warto zatem, aby organizatorzy prezydencji traktowali media jako sprzymierzeńców w walce o końcowy sukces.

CZEŚĆ DRUGA

1. Ministerstwo Gospodarki – przykład przygotowań polskiej administracji rządowej do przewodnictwa Polski w Radzie UE

Wszystkie informacje zawarte w tej części pochodzą ze spotkania z Panią Joanną Śliz z Zespołu ds. Prezydencji i Współpracy z Instytucjami UE – Departament Spraw Europejskich w Ministerstwie Gospodarki. Odbyło się ono 21 września 2009 r. w Ministerstwie Gospodarki.

Przygotowania do sprawowania przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej Ministerstwo Gospodarki rozpoczęło na przełomie 2006 i 2007 r.. W czerwcu 2009 r. zostały wprowadzone zmiany w strukturze instytucjonalnej ministerstwa. Z Wydziału Procesu Decyzyjnego wydzielono dwa zespoły: Zespół ds. Procesu Decyzyjnego oraz Zespół ds. Prezydencji, w skład którego wchodzi czterech pracowników.

Środki finansowe przeznaczone na wykonanie przez Ministerstwo Gospodarki zadań związanych z przygotowaniem i sprawowaniem Prezydencji zapisano w programie wieloletnim pod nazwą „Przygotowanie, obsługa i sprawowanie przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.”. Wynoszą one 3 774 956 zł. Kwota ta nie obejmuje finansowania nieformalnych posiedzeń Rad.

Historia przygotowań Ministerstwa Gospodarki

Pierwsze działania w perspektywie przygotowania Ministerstwa Gospodarki do polskiej prezydencji UE podjęto w 2006 r. Polegały one na zbieraniu doświadczeń innych prezydencji i będą kontynuowane do czasu objęcia przewodnictwa przez Polskę. Od czerwca do listopada 2007 r. prowadzono zintegrowane przygotowania w ramach projektu doskonalącego CAF (*Common Assessment Framework*) „Opracowanie systemu przygotowania Ministerstwa Gospodarki do polskiej prezydencji w UE”. W ramach tego projektu został powołany Zespół Programowy ds. Prezydencji UE z podsekretarzem stanu koordynującym sprawy europejskie, a także roboczy zespół koordynatorów departamentalnych odpowiedzialnych za realizację wizyt studyjnych oraz dokonanie wstępnej weryfikacji kadr w resorcie pod względem zadań związanych z pełnieniem prezydencji.

Do końca 2008 r. podstawą działań przygotowawczych pozostawał projekt „Polska Prezydencja UE w MG”, zatwierdzony przez Zespół Programowy. Wyżej wymienione działania zostały także uwzględnione

w wieloletnim planie strategicznym Ministerstwa Gospodarki w ramach celu 6.1 „Sprawna Administracja”, jak również sprecyzowane w corocznym planie działania resortu. W 2008 r. prace przygotowawcze koncentrowały się głównie na aspektach programowych, wstępnym wyznaczeniu korpusu prezydencji, szacowaniu kosztów i na analizie kadr w placówkach zagranicznych pozostających w kompetencjach Ministerstwa Gospodarki.

Rewizji struktury organizacyjnej projektu dokonano na początku 2009 r. Wynikała ona z przyjęcia przez Radę Ministrów 13.01.2009 r. „Programu Przygotowań RP do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie UE”. W styczniu tego roku zostały opracowane nowe założenia struktury organizacyjnej projektu Polska Prezydencja UE w MG oraz nowej karty projektu na lata 2009–2011, wraz z planem działania. Zespół Programowy ds. Polskiej Prezydencji przyjął te dokumenty 30.01.2009 r. Od lutego do sierpnia 2009 r. założenia projektu uległy pewnym modyfikacjom, w związku z pracami centralnymi oraz pracami w ministerstwie nad szczegółowymi planami działań zespołów zadaniowych. Należy podkreślić, że aktualnie wszystkie prace są prowadzone zgodnie z przyjętą metodologią podejścia projektowego.

Projekt „Polska Prezydencja UE w MG”

Tytułowy projekt jest dokumentem wewnętrznym Ministerstwa Gospodarki. Zgodnie z przyjętą przez resort metodologią przygotowań do sprawowania prezydencji struktura koordynacji projektu „Polska Prezydencja UE w MG” została podzielona na trzy poziomy: komitet sterujący, zespół projektowy i zespoły zadaniowe (ds. programowych, ds. kadrowych, ds. organizacyjno-logistyczno-budżetowych oraz ds. komunikacji i PR). Strukturę projektu przedstawia schemat 2. Należy jednak zaznaczyć, że w miarę potrzeby możliwe jest powołanie dodatkowych zespołów zadaniowych *ad hoc*.

Komitet sterujący tworzą: podsekretarz stanu ds. europejskich, dyrektor generalny Ministerstwa Gospodarki oraz minister gospodarki, który pełni funkcję przewodniczącego. Komitet odpowiada za sprawowanie generalnego nadzoru nad realizacją projektu, a także za zmiany w nim. Najważniejsze rozstrzygnięcia powinny zapadać na spotkaniach komitetu, ale do końca 2009 r. nie odbyło się ani jedno z nich. Z tego względu wprowadzono system notatek, a także prowadzone są rozmowy nad zmianami systemu podejmowania decyzji tak, aby do przyjęcia postanowienia wystarczyła obecność dwóch członków komitetu.

Schemat 2

Struktura projektu „Polska Prezydencja UE w MG”



Źródło: opracowanie własne na podstawie spotkania z J. Ślíz z Zespołu ds. Prezydencji i Współpracy z Instytucjami UE - Departament Spraw Europejskich w Ministerstwie Gospodarki, 21.12.2009 r.

Decyzje operacyjne podejmuje zespół projektowy. W jego skład wchodzi: zastępca dyrektora Departamentu Spraw Europejskich, który jednocześnie pełni funkcję kierownika, oraz dyrektorzy: Departamentu Budżetu i Finansów, Biura Dyrektora Generalnego, Departamentu Polityki Handlowej, Departamentu Międzynarodowej Współpracy Dwustronnej, Departamentu Ropy i Gazu, Departamentu Energetyki, Departamentu Rozwoju Gospodarki, Departamentu Regulacji Gospodarczych, Departamentu Kontroli Eksportu, Sekretariatu Ministra, Departamentu Analizy i Prognoz, szef Gabinetu Politycznego, kierownik Wydziału Ekonomiczno-Handlowego Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej i jako obserwator dyrektor Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego. Do głównych zadań zespołu należy realizowanie projektu według przyjętego planu działań, w tym szczególnie rozdział zadań między zespoły zadaniowe, koordynacja prac sektorowych zespołów zadaniowych, akceptacja wyników ich działalności i przekazywanie (w kluczowych kwestiach) do zatwierdzenia komitetowi sterującemu, a także okresowe raportowanie komitetowi sterującemu postępów prac. W 2009 r. odbyły się cztery spotkania zespołu projektowego.

Zespoły zadaniowe koncentrują się na bieżącej realizacji projektu na szczeblu roboczym. Wyniki swoich prac przekazują do akceptacji zespołowi projektowemu. W każdym z nich obecny jest - dla zapewnienia spójności ich prac - przedstawiciel komórki wiodącej dla projektu, tj. Departamentu Spraw Europejskich, a także przedstawiciel Wydziału Ekono-

miczno-Handlowego Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy UE. Zakres tematyczny poszczególnych zespołów zadaniowych w Ministerstwie Gospodarki odpowiada kompetencjom międzyresortowych zespołów roboczych powołanych przez Pełnomocnika Rządu ds. Polskiej Prezydencji, którym jest sekretarz stanu w UKiE.

- ***Zespół ds. programowych***

Jego pracę koordynuje przedstawiciel Departamentu Spraw Europejskich. W skład zespołu wchodzi przedstawiciele: Sekretariatu Ministra, Gabinetu Politycznego, Departamentu Polityki Handlowej, Departamentu Ropy i Gazu, Departamentu Energetyki, Departamentu Energii Jądrowej, Departamentu Rozwoju Gospodarki, Departamentu Regulacji Gospodarczych, Departamentu Międzynarodowej Współpracy Dwustronnej, Departamentu Kontroli Eksportu, Departamentu Analiz i Prognoz, Departamentu Instrumentów Wsparcia, Departamentu Górnictwa, Departamentu Programów Offsetowych, Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych, Departamentu Gospodarki Elektronicznej, Wydziału Ekonomiczno-Handlowego Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy UE w Brukseli, Stałego Przedstawicielstwa RP przy WTO w Genewie, Stałego Przedstawicielstwa RP przy OECD w Paryżu i Stałego Przedstawicielstwa RP przy UNIDO we Wiedniu.

Zespół ds. programowych zajmuje się wypracowywaniem priorytetów programowych prezydencji w Ministerstwie Gospodarki. W ramach niego działają trzy podzespoły tematyczne: ds. polityki handlowej (w Departamencie Polityki Handlowej), ds. polityki energetycznej (w Departamencie Energetyki) oraz ds. polityki konkurencyjności (w Departamencie Spraw Europejskich).

- ***Zespół ds. kadrowych***

Jego prace koordynuje Biuro Dyrektora Generalnego, a w jego skład wchodzi przedstawiciele: Departamentu Spraw Europejskich, Departamentu Ropy i Gazu, Departamentu Energetyki, Departamentu Regulacji Gospodarczych, Departamentu Rozwoju Gospodarki, Departamentu Polityki Handlowej, Departamentu Międzynarodowej Współpracy Dwustronnej, Departamentu Kontroli Eksportu, Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych oraz Wydziału Ekonomiczno-Handlowego Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy UE w Brukseli. Łącznie zespół ds. kadrowych tworzony jest przez 85 osób.

Zespół ten jest odpowiedzialny za właściwe przygotowanie członków Korpusu ds. Prezydencji w Ministerstwie Gospodarki do wypełniania zadań związanych ze sprawowaniem prezydencji.

- ***Zespół ds. organizacyjno-logistyczno-budżetowych***

Biorąc pod uwagę szeroki zakres spraw podlegających temu zespołowi, na jego koordynatora wyznaczono Departament Spraw Europejskich. Jednocześnie za poszczególne działania odpowiadają komórki Ministerstwa Gospodarki. Kwestiami organizacyjnymi zarządza Wydział Protokołu Sekretariatu Ministra. Za logistykę odpowiada Biuro Administracyjne. Ochrona informacji niejawnych leży w kompetencji Biura Ochrony Informacji Niejawnych, a sprawami budżetu zajmuje się Departament Budżetu i Finansów. Poza wymienionymi jednostkami organizacyjnymi w skład zespołu wchodzi przedstawiciele: Biura Dyrektora Generalnego, Departamentu Gospodarki Elektronicznej, Departamentu Jednostek Nadzorowanych i Podległych, Wydziału Ekonomiczno-Handlowego Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy UE w Brukseli, Wydziału Promocji Handlu i Inwestycji w Brukseli, Stałego Przedstawicielstwa RP przy WTO w Genewie, Stałego Przedstawicielstwa RP przy OECD w Paryżu oraz Stałego Przedstawicielstwa RP przy UNIDO we Wiedniu.

Za główne zadanie tego zespołu należy uznać zapewnienie sprawniej realizacji projektu w zakresie finansowania, zabezpieczenia logistycznego, protokolarnego i prawnego.

- ***Zespół ds. komunikacji i PR***

Istnieje od września 2009 r. Jego koordynatorem jest Wydział Prasowy Sekretariatu Ministra. Ponadto w jego skład wchodzi przedstawiciele: Departamentu Spraw Europejskich, Departamentu Instrumentów Wsparcia, Departamentu Międzynarodowej Współpracy Dwustronnej oraz Wydziału Ekonomiczno-Handlowego Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy UE w Brukseli. Ma on zapewnić odpowiednią komunikację podczas realizacji projektu dzięki intranetowi oraz stronie internetowej (w planach).

Plan działań w ramach projektu „Polska Prezydencja UE w MG”

Zadania Ministerstwa Gospodarki zostały zapisane w planie ogólnym, który składa się z czterech planów szczegółowych. Odpowiadają one zespołom zadaniowym, dlatego powstały: plan działań zespołu ds. Progra-

mowych, plan działań zespołu ds. kadrowych, plan działań zespołu ds. organizacyjno-logistyczno-budżetowych oraz plan działań zespołu ds. komunikacji i PR. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż plan jest elastyczny i może ulegać zmianom.

Ministerstwo Gospodarki przekazało do UKIE tabele inwentaryzacyjne w zakresie swoich kompetencji oraz notatki obszarowe w zakresie konkurencyjności i handlu. Na początku 2010 r. planowane jest rozpoczęcie prac nad systemem fiszek, które mają dotyczyć każdego tematu pod kątem jego zaawansowania, najważniejszych zagadnień, mają także zostać wskazane osoby kontaktowe oraz stanowiska trio. Ponadto Ministerstwo Gospodarki zamierza przygotować karty grupy roboczej.

Jeszcze przed formalnym rozpoczęciem prezydencji odbywają się spotkania, podczas których omawiane są sprawy najważniejsze dla resortu. Na spotkaniu 9 listopada 2009 r. z delegacją duńską poruszono kwestie programowe w zakresie konkurencyjności, a 25 listopada 2009 r. odbyła się wizyta na Węgrzech. Zajmowano się tam sprawami programowymi dotyczącymi konkurencyjności i energetyki.

Jeżeli chodzi o kadry, to w korpusie prezydencji z ramienia Ministerstwa Gospodarki znajdują się 84 osoby, jedna z Urzędu Regulacji Energetyki oraz sześć z Urzędu Patentowego. Należy podkreślić, że osób zaangażowanych w prezydencję jest znacznie więcej.

W dniach 10–11 grudnia 2009 r. odbyło się szkolenie na temat przewodniczenia grupom roboczym, przeprowadzone przez ekspertów z Irlandii. Ponadto aby przygotować program szkoleń specjalistycznych na 2010 r., opracowywana jest lista szkoleń i instytucji je prowadzących. Szkolenia i staże odbywały się w 2010 r. Szczegółowy plan działań projektu „Polska Prezydencja UE w MG” znalazł się w załączniku do niniejszego raportu.

Podsumowanie

Ministerstwo Gospodarki dzięki powołaniu nowych struktur i rozpoczęciu przygotowań dosyć wcześnie wydaje się instytucją sprawnie zarządzającą działaniami związanymi ze sprawowaniem prezydencji. Jednak prace te nie są wolne od wad. Za jedną z nich należy uznać trudności we współpracy horyzontalnej w ministerstwie, wymuszone przez przyjęcie struktury projektowej. Brak jasno sprecyzowanych reguł podległości powoduje, że zgodnie z regulaminem kierownik czy dyrektor departamentu nie ma prawa wydać polecenia pracownikowi innego departamentu, co

może być niezbędne dla realizowania planu projektu. Poza tą kwestią realizacja planu działania przebiega bez zastrzeżeń.

Bibliografia

Czasopisma

Stowarzyszenie Forum Młodych Dyplomatów, „Kurier Dyplomatyczny” nr 1/2010.
Fundacja im. Roberta Schumana, „Polski Kalendarz Europejski, Prezydencja” nr 122/2009.

Akty prawne oraz inne dokumenty

- Decyzja nr 1 Pełnomocnika Rządu do spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej z 9 września 2008 r. w sprawie powołania międzyresortowych zespołów doradczych.
- Informacja na temat staży i wizyt studyjnych dla członków korpusu prezydencji polskiej w Radzie UE, materiał UKIE z 10.03.2009 r.
- Program Przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, przyjęty przez Radę Ministrów 13.01.2009 r.
- Przygotowania do polskiej Prezydencji w Radzie UE - przegląd działań bieżących, dokument UKIE z czerwca 2009 r.
- Raport w sprawie stanu przygotowań administracji publicznej do objęcia prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r., UKIE, Warszawa, lipiec 2008.
- Regulamin organizacyjny Ministerstwa Spraw Zagranicznych, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 32 Ministra Spraw Zagranicznych z 27 września 2010 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych (Dz.Urz. MSZ nr 3, poz 43).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 lipca 2008 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich.
- Załącznik nr 13 do Projektu ustawy budżetowej na 2010 r. - „Programy wieloletnie w układzie zadaniowym”.
- Załącznik nr 2 do ustawy budżetowej na 2009 r., część 83, poz. „Koszty związane z przygotowaniem administracji do objęcia przez Polskę prezydencji w UE oraz reprezentacją przed ETS”.

Załącznik nr 4 do Programu przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do objęcia i sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej – Informacja na temat sposobu obsługi organów przygotowawczych Rady Unii Europejskiej – określenie modelu prezydencji polskiej w 2011 r.

Zarządzenie Ministra Zdrowia z 14 listopada 2008 r. w sprawie powołania zespołu do spraw koordynacji przygotowań Ministerstwa Zdrowia do realizacji zadań wynikających z przejęcia przez Rzeczpospolitą Polską przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.

Inne źródła

Informacje uzyskane od p. Joanny Skoczek, pełniącej funkcję Dyrektora Departamentu Koordynacji Przewodnictwa Polski w Radzie UE w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Informacje uzyskane od Joanny Śliz z Zespołu ds. Prezydencji i Współpracy z Instytucjami UE, Departament Spraw Europejskich w Ministerstwie Gospodarki.

Prezentacja na temat przygotowań Ministerstwa Gospodarki do pełnienia przez Polskę prezydencji w Radzie UE, uzyskana od Joanny Śliz z Zespołu ds. Prezydencji i Współpracy z Instytucjami UE, Departament Spraw Europejskich w Ministerstwie Gospodarki.

Prezentacja Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.

Źródła internetowe

www.bruksela.lodzkie.pl

www.brukselaeu.polemb.net

www.fakt.pl

www.gazeta.pl

www.gazetaprawna.pl

www.gover.pl

www.interia.pl

www.kulturaliberalna.pl

nczas.com

www.netbrid.pl

www.onet.pl

www.polskatimes.pl

www.polskieradio.pl

www.prezydencjaue.gov.pl

www.psz.pl

www.rp.pl

www.ukie.gov.pl

www.wprost.pl

Załącznik 1

KALENDARZ SPOTKAŃ ZWIĄZANYCH Z PREZYDENCJĄ MINISTERSTWA GOSPODARKI

Rodzaj spotkania	Miejsce spotkania	Data spotkania
Posiedzenia rad UE formalnych (Bruksela):		
Rada UE ds. Konkurencyjności (COMPET)	Bruksela	26-27.09.2011, 4-5.12.2011
Rada UE ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE)		8-9.12.2011
Posiedzenia rad UE nieformalnych:		
Rada UE ds. Konkurencyjności (COMPET)	Sopot	20-22.07.2011
Rada UE ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE)	Wrocław	15-16.09.2011
Kolacja ministrów ds. handlu - BRUKSELA	Bruksela	16.10.2011
Spotkanie krajowych koordynatorów strategii lizbońskiej	Warszawa	1.12.2011
Spotkania wyższego szczebla		
Dyrektorzy i eksperci ds. „Better Regulation” (Lepszego Prawa)	Warszawa	czerwiec 2011
Spotkanie wysokiego szczebla ds. energii/HLG ENERGY	Bełchatów	12-13.07.2011
Nieformalne posiedzenie Komitetu 133 w formacie „Full Members”	Warszawa	13-14.09.2011
Spotkanie attachés WP COMPET połączone ze spotkaniem wysokiego szczebla ds. konkurencyjności (HLG COMPET)	bd.	7-8.09.2011
Konferencje i spotkania - wstępne propozycje		
Konferencja dot. przedsiębiorczości	bd.	bd.
Konferencja dot. energetyki	bd.	bd.
Konferencja nt. innowacyjności	bd.	bd.
Konferencja nt. <i>lifelong learning</i>	bd.	bd.
Konferencja nt. motoryzacji (pojazdy ekologiczne)	bd.	bd.
Spotkanie Komitetu Wykonawczego Globalnego Partnerstwa Energii Jądrowej oraz Spotkanie Grupy Sterującej Globalnego Partnerstwa Energii Jądrowej	bd.	bd.
Konferencja „Badania rozwoju przedsiębiorczości”	bd.	bd.
Zgromadzenie Ogólne Członków oraz Rady Dyrektorów Europejskiej Konfederacji Organizacji Inspekcyjnych i Certyfikujących (CEOC International) - UDT	bd.	maj 2011
Kongres Innowacji i Giełda Wynalazków - UP RP	bd.	bd.

Źródło: opracowano na podstawie kalendarza spotkań MG, udostępnionego przez Panią Joannę Śliz z Zespołu ds. Prezydencji i Współpracy z Instytucjami UE Departamentu Spraw Europejskich Ministerstwa Gospodarki.

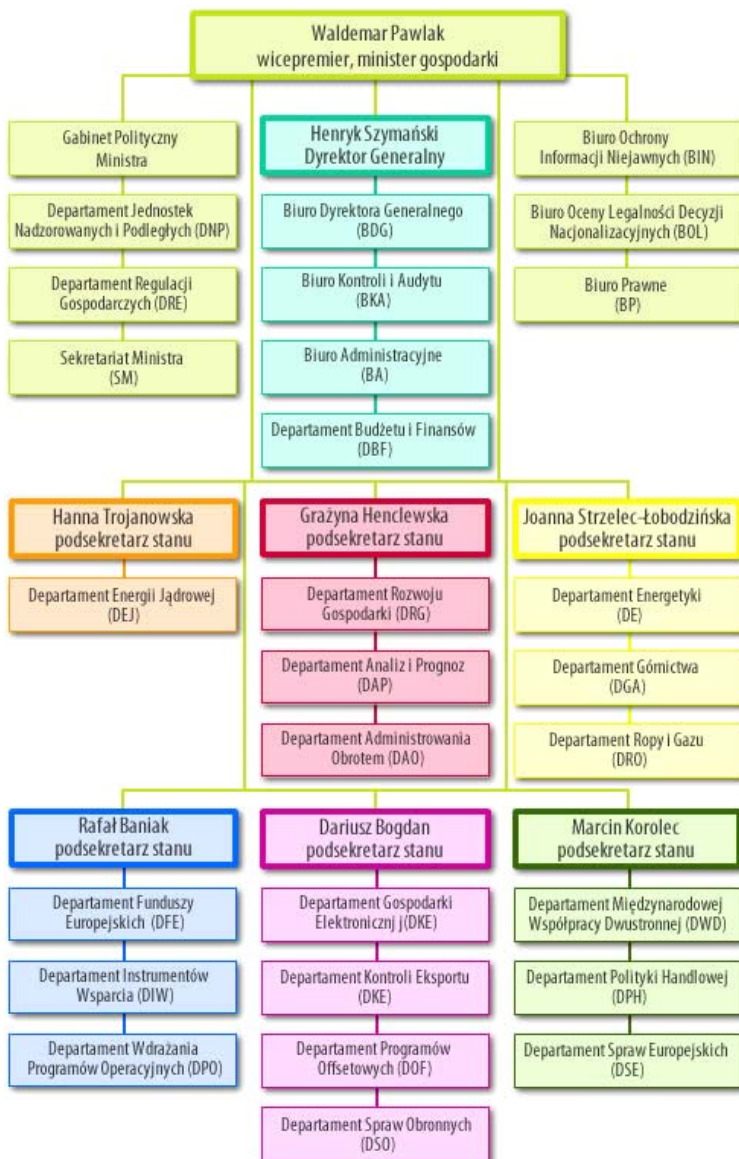
**PLAN DZIAŁAŃ PROJEKTU „POLSKA PREZYDENCJA UE
W MINISTERSTWIE GOSPODARKI”**

Polska Prezydencja UE w MG. Kierownik projektu Maciej Kołaczek, zastępca dyrektora DSE							
Data				Nr projektu			
Nr	Działania	Odpowiedzialny za wykonanie	Wykonawca	Czas	Data rozpoczęcia	Data zakończenia	Problemy i ograniczenia
1.	Przygotowanie programowe MG na polską prezydencję	Zespół ds. programowych		2 lata	2009	2011	
1.1.	Przygotowanie priorytetów i programu MG na polską prezydencję		Szefowie podzespołów tematycznych	24 miesiące	III kwartał 2009	II kwartał 2011	We współpracy z ZKPR
1.2.	Udział w wypracowaniu 6-miesięcznego programu polskiej prezydencji na szczeblu centralnym		Szefowie podzespołów tematycznych	27 miesięcy	II kwartał 2009	II kwartał 2011	Uzależnienie od postępu prac na poziomie centralnym
1.3.	Udział w wypracowaniu 18-miesięcznego programu państw tria oraz konsultacje z prezydencją węgierską		Szefowie podzespołów tematycznych	27 miesięcy	II kwartał 2009	II kwartał 2011	bd.
2.	Przygotowanie zasobów ludzkich w MG do polskiej prezydencji	Zespół ds. kadrowych		2 lata	2009	2011	
2.1.	Udział w opracowaniu i wdrożeniu kompleksowego, zindywidualizowanego programu szkoleniowego oraz systemu lojalnościowo-motywacyjnego dla wyłonionych ekspertów korpusu na szczeblu centralnym		BDG i DSE	9 miesięcy	II kwartał 2009	IV kwartał 2009	Zadanie już rozpoczęte
2.2.	Wyłonienie listy osób zaangażowanych w przygotowanie i prowadzenie polskiej prezydencji w MG		BDG i DSE	21 miesięcy	II kwartał 2009	IV kwartał 2010	Zadanie już rozpoczęte
2.3.	Przygotowanie i wdrożenie wzmocnienia kadrowego WEH SP RP, WPHI Bruksela, SP WTO, SP OECD, SP UNIDO		DSE i DNP	24 miesiące	II kwartał 2009	I kwartał 2011	Zadanie już rozpoczęte

2.4.	Przygotowanie i realizacja staży a) w krajach sprawujących prezydencję, b) w WEH SP RP, c) w SG Rady, d) w KE, e) w innych instytucjach (np. PE)		BDG i DSE	21 miesięcy	II kwartał 2009	IV kwartał 2010	Zadanie już rozpoczęte
2.5.	Opracowanie i realizacja szkoleń specjalistycznych (polityki sektorowe) dla członków korpusu Prezydencji w MG		DSE i BDG	24 miesiące	III kwartał 2009	II kwartał 2011	Zadanie już rozpoczęte; przewidziane są np. szkolenia na specjalne zamówienia przez ekspertów z ERA, EIPA czy też ekspertów sektorowych z poprzednich prezydencji
2.6.	Przygotowanie kierownictwa resortu do prezydencji		DSE	24 miesiące	III kwartał 2009	II kwartał 2011	Zadanie już rozpoczęte; konieczne wzięcie pod uwagę wcześniejszych wyborów parlamentarnych
3.	Przygotowanie organizacyjno-logistyczno-budżetowe MG do polskiej prezydencji	Zespół ds. organizacyjno-logistyczno-budżetowych przy udziale Zespołu Programowego		2 lata	2009	2011	
3.1.	Opracowanie listy i kalendarza spotkań formalnych i nieformalnych oraz konferencji i seminariów towarzyszących polskiej prezydencji będących w kompetencji MG (na podstawie priorytetów)		DSE i SM	18 miesięcy	III kwartał 2009	IV kwartał 2010 (następnie okrośowa aktualizacja)	bd.
3.2.	Zabezpieczenie środków finansowych na przygotowanie i przeprowadzenie polskiej prezydencji w MG		DBF i DSE	21 miesięcy	II kwartał 2009	IV kwartał 2010	bd.
3.3.	Modernizacja sprzętu dla MG i placówek zagranicznych		DNP i BA	27 miesięcy	II kwartał 2009	II kwartał 2011	bd.

3.4.	Przygotowanie i dostosowanie MG do zadań związanych z ochroną informacji niejawnych w kontekście przewodnictwa w Radzie UE		BIN	24 miesiące	III kwartał 2009	II kwartał 2011	bd.
3.5.	Przygotowanie i przeprowadzenie organizacyjno-logistyczne nieformalnych spotkań oraz konferencji towarzyszących polskiej prezydencji będących w kompetencji MG		SM, BA i DSE	27 miesięcy	IV kwartał 2009	IV kwartał 2011	bd.
4.	Przygotowanie i przeprowadzenie działań komunikacyjnych i promocyjnych polskiej prezydencji w MG	Zespół ds. komunikacji i PR			2009	2011	Koncepcja komunikacji będzie rozszerzana o dalsze działania po ustaleniu priorytetów MG
4.1.	Prowadzenie komunikacji wewnętrznej		SM i DSE	27 miesięcy	IV kwartał 2009	IV kwartał 2011	bd.
4.2.	Prowadzenie komunikacji zewnętrznej		SM i DSE	27 miesięcy	IV kwartał 2009	IV kwartał 2011	bd.

STRUKTURA ORGANIZACYJNA MINISTERSTWA GOSPODARKI



Źródło: strona internetowa Ministerstwa Gospodarki.

Miejsce polityki europejskiej w systemie instytucjonalnym Wielkiej Brytanii

Wstęp

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie sposobu prowadzenia polityki europejskiej przez Wielką Brytanię oraz jej umiejscowienie w brytyjskim systemie instytucjonalnym. Szczególną uwagę autorzy zwrócili na sposób przeprowadzenia przez ten kraj w 2005 r. prezydencji w Radzie Unii Europejskiej.

Opracowanie rozpoczyna się od przedstawienia zagadnień związanych z członkostwem Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej. Opisuje motywy, jakimi kierowało się to państwo, przystępując w 1973 r. do Wspólnot Europejskich, korzyści, jakie odnosi z członkostwa, oraz brytyjską wizję integracji europejskiej. W pierwszym rozdziale omówiono również wyzwania, jakie, sprawując prezydencję, musiała podjąć Wielka Brytania, oraz przyjęte przez nią priorytety. W drugim rozdziale przedstawiono instytucje odpowiedzialne za kształtowanie polityki europejskiej tego kraju w kontekście planowania, koordynacji oraz wykorzystywanych środków. Opisano również rolę tych instytucji podczas sprawowania przewodnictwa. Krótko omówiono kwestie logistyczne związane z prezydencją, przede wszystkim liczbę oraz rodzaj przeprowadzonych spotkań, a także zagadnienia związane z komunikacją. Ostatnia część pracy poświęcona jest wizerunkowi prezydencji brytyjskiej w mediach oraz ocenie sposobu prowadzenia przez ten kraj polityki europejskiej.

Informacje zawarte w pracy są wynikiem współpracy z pracownikami Ambasady Wielkiej Brytanii w Warszawie, konsultacji z pracownika-

mi Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej oraz spotkań podczas wizyty studyjnej słuchaczy KSAP w Londynie w ramach projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” finansowanego przez Program Operacyjny „Kapitał Ludzki”, Priorytet: „Dobre rządzenie” (Działanie 5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”). Jako źródła zostały również wykorzystane informacje zawarte na oficjalnych stronach internetowych instytucji brytyjskich odpowiedzialnych za koordynację polityki europejskiej.

1. Szczególne miejsce Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej

Wielka Brytania należy do państw członkowskich Unii Europejskiej, które często wyrażają osobne zdanie na temat modelu integracji. Podkreślane nierzadko indywidualizm i odrębność, a także twarde stanowisko podczas negocjacji sprawiają, że kraj ten zalicza się do grupy państw o dominującym głosie, nadającym kierunki rozwoju Wspólnoty. Obrona własnego interesu narodowego zawsze cechowała postawę tego kraju, dlatego warto w kilku zdaniach przypomnieć jego drogę do członkostwa w Unii.

Rys historyczny

Od początku historii integracji europejskiej Wielka Brytania jest zwolennikiem współpracy międzyrządowej. Od 1946 r., czyli od projektu Winstona Churchilla stworzenia Stanów Zjednoczonych Europy, wizja Starego Kontynentu opartego na integracji jest dla tego kraju nie do przyjęcia. U podstaw takiego stanowiska leżało przeświadczenie o mocarstwowości państwa, czemu miało pomóc utrzymywanie specjalnych stosunków brytyjsko-amerykańskich i rozwój współpracy w ramach Wspólnoty Narodów (ang. *Commonwealth*). Dlatego też Brytyjczycy sceptycznie odnieśli się do ogłoszonej 9 maja 1950 r. Deklaracji Schumana oraz do planów stworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej. Ponadto powstanie NATO na mocy podpisanego w 1949 r. traktatu waszyngtońskiego osłabiło brytyjską rolę „promotora” integracji europejskiej i pozycję militarną państwa w Europie Zachodniej¹. W związku z tworzeniem przez Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej struktur ponadnarodowych Wielka Brytania odmówiła podpisania traktatów rzymskich w 1957 r., tym bardziej że od 1952 r. miała broń atomową. W owym czasie postawiła na integrację gospodarczą, tworząc w 1960 r. Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (EFTA), organizację o charakterze koor-

¹ K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, WSPTWP, Warszawa 2004, s. 130.

dynacyjnym. Jednak wobec szybkiego rozwoju gospodarczego państw członkowskich EWG zdecydowała się na złożenie w 1961 r. wniosku o członkostwo, co spotkało się z niechętną postawą Francji rządzonej przez gen. de Gaulle'a. Kolejny wniosek, z 11 maja 1967 r., Francja również niechętnie przyjęła. Ostateczne negocjacje zaczęły się w czerwcu 1970 r., a 22 stycznia 1972 r. został podpisany traktat akcesyjny. Po referendum z 1 stycznia 1973 r. Wielka Brytania, wraz z Danią i z Irlandią, stała się członkiem Wspólnot Europejskich.

Brytyjska specyfika

Wielka Brytania dostrzega w Unii Europejskiej wiele zalet, ale nie waha się mówić o kwestiach budzących jej sprzeciw. Traktuje ona UE jako forum dzielenia dobrych praktyk i wymiany doświadczeń, które umożliwiają konkurencję na rynku światowym. Korzysta z funduszy strukturalnych przeznaczonych na wspieranie najbiedniejszych terenów, do których należą region Highlands i Wyspy Szkockie, Kornwalia (na przykład na projekt Cornwall's Eden otrzymała ponad 26 mln funtów), Wyspy Scilly, Merseyside, hrabstwo South Yorkshire, Zachodnia Walia i Valleys. Każdego roku brytyjskie regiony mogą liczyć na wsparcie rządu miliarda funtów². Rząd wśród korzyści z członkostwa w UE wymienia również dokonującą się dzięki programom unijnym poprawę środowiska naturalnego. Podkreśla też, że dzięki utworzeniu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, wspólnego rynku, dostarczaniu przez Unię połowy pomocy rozwojowej i humanitarnej, a także zapewnianiu pokoju poprzez misje zagraniczne wzrosło znaczenie głosu europejskiego na arenie międzynarodowej.

Nie należy jednak zapominać, że kraj ten działa w Unii na specjalnych zasadach. Nie musi przyjmować wspólnej waluty, nie podlega układowi z Schengen, choć ma prawo bycia stroną uzgodnień dotyczących kontroli granicznych, imigracji i azylu. Sprzeciwia się też utworzeniu jednej europejskiej armii, gdyż chce zachować kontrolę nad własnym wojskiem.

Przewodnictwo Wielkiej Brytanii w Radzie Unii Europejskiej

Wielka Brytania wielokrotnie przewodniczyła Radzie Unii Europejskiej. Pierwszy raz w I połowie 1977 r., a następnie w: II połowie 1981 r., II połowie 1986 r., II połowie 1992 r., I połowie 1998 r. oraz II połowie 2005 r. Kolejna jej prezydencja przypada na II połowę 2017 r. Sprawowanie prezydencji nie ogranicza się jedynie do przewodniczenia pracom Rady Unii Europejskiej czy organom pomocniczym, ale polega również na

² Strona Foreign and Commonwealth Office: www.uk.eu.fco.gov.uk/en/ [05.12.2009].

kierowaniu Radą Europejską, reprezentowaniu Rady UE w relacjach z instytucjami unijnymi, z państwami trzecimi i z organizacjami międzynarodowymi.

Rok 2005 był dla Wielkiej Brytanii ważny. Kraj ten sprawował nie tylko prezydencję w Radzie Unii Europejskiej, ale również przewodniczył Grupie G8 i angażował się w działania na rzecz pokoju na Bliskim Wschodzie i budowania demokracji w Iraku. Musiał zmierzyć się z kilkoma wyzwaniami, do których należało porozumienie w sprawie budżetu na lata 2007–2013, a także odrzucenie przez Francję i Holandię traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy³. Wśród priorytetów Wielkiej Brytanii znalazło się zwiększenie konkurencyjności gospodarki UE, przyspieszenie negocjacji akcesyjnych Turcji i Chorwacji oraz zagwarantowanie Macedonii statusu państwa kandydującego do UE⁴. Agenda prezydencji w 2005 r. zakładała zwrócenie szczególnej uwagi na zmiany klimatu (redukcja emisji gazów), pomoc dla Afryki (podczas milenijnego szczytu ONZ), usprawnienie regulacji gospodarczych (konsultacje z sektorem biznesowym), umożliwienie krajom rozwijającym się dostępu do rynku, stworzenie dyrektywy na temat bezpieczeństwa chemikaliów i zwalczanie terroryzmu⁵.

2. Rozwiązania instytucjonalno-organizacyjne

Koordinacja polityki europejskiej w Wielkiej Brytanii

Sposób prowadzenia przez Wielką Brytanię polityki europejskiej należy uznać za przykład modelu, w którym główną rolę odgrywają premier i struktury utworzone w ramach jego gabinetu, gdzie osobą odpowiedzialną za sprawy europejskie jest minister ds. Europy (ang. *The Minister of State for Europe*)⁶. Funkcja ta została ustanowiona w 1997 r. i oddaje znaczenie, jakie rozwijaniu stosunków z Unią Europejską przypisuje rząd Wielkiej Brytanii. Wcześniej stanowisko to znajdowało się w ramach Ministerstwa Spraw Zagranicznych (ang. *Foreign and Commonwealth Office*), jednakże w następstwie zmian obejmujący tę posadę Douglas Alexander w 2005 r. uzyskał prawo uczestniczenia w spotkaniach gabinetu. Przywilej ten został odebrany wraz z powołaniem 12 października 2009 r. obecnie urzędują-

³ K. Balcerowska-Kwaterska, *Przewodnictwo Wielkiej Brytanii w Radzie Unii Europejskiej (1 lipca - 31 grudnia 2005)*, „Biuletyn”, PISM, nr 51 (296), 4 lipca 2005, s. 1474.

⁴ „Departmental Report 1 April 2005 - 31 March 2006”, Foreign & Commonwealth Office, May 2006, s. 16.

⁵ Q&A: „UK presidency of the EU”, www.news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4124350.stm [05.12.2009].

⁶ Strona Foreign and Commonwealth Office: <http://ukeu.fco.gov.uk/en/> [05.12.2009].

cego Chrise Bryanta⁷. Należy jednak podkreślić, że model ten jest mniej scentralizowany w porównaniu na przykład z modelem francuskim. Wraz z przystąpieniem Wielkiej Brytanii do Wspólnoty Europejskiej w 1971 r. powstał Sekretariat Spraw Europejskich i Globalnych (ang. *European and Global Issues Secretariat*), wzorowany na francuskim Sekretariacie Generalnym Komitetu Międzyministerialnego (fr. *Secrétariat Général du Comité interministériel* - SGCI)⁸. Należy zaznaczyć, że sekretariat brytyjski był strukturą mniej skomplikowaną i dysponującą mniej licznym personelem (około 20 osób)⁹. Centralizacja polityki europejskiej wokół premiera była możliwa dzięki zaufaniu i przejrzystości w relacjach między stałym przedstawicielstwem, Ministerstwem Spraw Zagranicznych i innymi ministerstwami.

Obecnie można wyróżnić pięć poziomów, na których odbywa się koordynacja polityki europejskiej w Wielkiej Brytanii:

- 1) Stałe Przedstawicielstwo Wielkiej Brytanii w Brukseli (ang. *United Kingdom Permanent Representation to the European Union*) - uczestniczy w negocjacjach między ministerstwami i rządem w celu wypracowywania wspólnego stanowiska w sprawach europejskich oraz odpowiada za tworzenie sieci kontaktów z przedstawicielami innych państw członkowskich.
- 2) Konsultacje między ministerstwami - przyczyniają się do eliminacji rozbieżności występujących w sprawach związanych z polityką europejską. W trakcie konsultacji ważną rolę odgrywa Ministerstwo Finansów odpowiedzialne za politykę monetarną i finansową, które uczestniczy w większości spotkań.
- 3) Sekretariat Spraw Europejskich i Globalnych (ang. *European and Global Issues Secretariat*) - jako część Sekretariatu Gabinetu (ang. *Cabinet Secretariat*) wchodzi w skład urzędu obsługującego gabinet (ang. *Cabinet Office*). Jego rolą jest wspieranie premiera i gabinetu w tworzeniu, koordynacji oraz realizacji celów brytyjskiej polityki zagranicznej i europejskiej. Koordynacja polityki europejskiej i międzynarodowej przez Sekretariat odbywa się dzięki organizowaniu spotkań z urzędnikami służby cywilnej, dbaniu o współpracę rządu z parlamentarną komisją do spraw UE, wspieraniu rządu na spotkaniach z przedstawicielami innych państw członkowskich, organizo-

⁷ Strona TIMESONLINE: www.timesonline.co.uk [05.12.2009].

⁸ H. Mazeran, *La Coordination nationale de la Politique européenne*, Centre d'Analyse des Différends et leurs Modes de Solutions (CADMOS), Sceaux, czerwiec 2006, s. 5.

⁹ Tamże, s. 6.

waniu dwustronnych spotkań z partnerami UE w konkretnych sprawach, na przykład zmian klimatycznych¹⁰. Sekretariat dokonuje także uzgodnienia stanowisk ministerstw przed podjęciem rozstrzygnięć na forum UE oraz dostarcza stanowiska uzgodnione w ten sposób brytyjskim negocjatorom w Brukseli¹¹. Jest również organem doradczym rządu w sprawach procedur i mechanizmów decyzyjnych w UE oraz współpracuje z National School of Government w celu zwiększenia wśród członków brytyjskiej służby cywilnej świadomości znaczenia kwestii europejskich.

- 4) Ministerstwo Spraw Zagranicznych (ang. *Foreign and Commonwealth Office*) przygotowuje wstępne stanowisko w kwestiach europejskich. Po uzgodnieniu z ministerstwami podlega ono negocjacom z partnerami europejskimi. W strukturze MSZ za politykę europejską odpowiada Departament Europejski (*Europe Directorate*). W związku z organizacją prezydencji w departamencie tym został utworzony specjalny Zespół ds. Prezydencji (*EU Presidency Team*)¹².
- 5) Parlament. W ramach struktury wewnętrznej parlamentu brytyjskiego pracują komitety zajmujące się sprawami europejskimi. Jednym z nich jest Europejski Komitet ds. Analiz (ang. *European Scrutiny Committee*), do którego zadań należy definiowanie kwestii prawnych i politycznych znajdujących się w dokumentach UE. Komitet ocenia prawną i polityczną wagę każdego z dokumentów wydawanych przez UE (około 1100 rocznie) oraz decyduje, które z nich należy poddać debacie. Od odpowiedniego ministerstwa otrzymuje on tzw. memorandum wyjaśniające do każdego dokumentu. Wszystkie dokumenty znaczące pod względem prawnym lub politycznym są omawiane i przedstawiane w tygodniowych raportach Komitetu. Zalecane przez Komitet debaty toczą się w Komitecie lub na posiedzeniach parlamentu. Przestrzegając rezolucji parlamentu odnośnie do kontroli legislacji, ministrowie nie mogą zgadzać się na propozycje prawne UE, których Komitet nie wyjaśnił lub które czekają na omówienie. Komitet monitoruje także

¹⁰ Strona Cabinet Office: www.cabinetoffice.gov.uk/secretariats/european_secretariat.aspx [09.12.2009].

¹¹ Informacja uzyskana podczas spotkania z Davidem Lloydem (Sekretariat Spraw Europejskich i Globalnych) w siedzibie National School of Government w Londynie, 1 marca 2010 r.

¹² Informacja uzyskana w drodze korespondencji e-mailowej od Elizy Wójcik, doradcy ds. politycznych w Ambasadzie Wielkiej Brytanii w Warszawie.

działalność brytyjskich ministrów w Radzie UE (przez interpelacje lub bezpośrednie zapytania) i czasami kieruje ogólne zapytania dotyczące prawnych, proceduralnych i instytucjonalnych postępów w UE. Komitet składa się z 16 członków¹³. Ponadto dokonuje on również wyboru spraw będących przedmiotem obrad Stałego Komitetu Europejskiego (ang. *European Standing Committee*) wyrażającego opinie na temat spraw podejmowanych na forum europejskim przez rząd. Działania Stałego Komitetu Europejskiego mają przyczynić się do wypracowania przez różne ministerstwa wspólnego stanowiska. Uważa się, że system komitetów w ramach parlamentu jest dowodem na spójność polityki europejskiej wypracowywanej przez administrację brytyjską¹⁴.

Instytucje odpowiedzialne za organizację prezydencji Wielkiej Brytanii w Radzie UE w 2005 r.

Za sprawy prezydencji odpowiadały trzy instytucje: Stałe Przedstawicielstwo, Sekretariat Spraw Europejskich i Globalnych oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych¹⁵. Współpracę tych instytucji zapewniały regularne spotkania. Każdy organ miał swoje zadania. Stałe Przedstawicielstwo Wielkiej Brytanii w Brukseli odpowiadało za realizację polityki europejskiej (terminowość i strategie negocjacyjne)¹⁶. Sekretariat Spraw Europejskich i Globalnych koordynował współpracę ministerstw. W każdym ministerstwie działał koordynator prezydencji, który pomagał uzgadniać stanowiska resortów. Koordynatorzy spotykali się co miesiąc i wymieniali doświadczenia związane z realizacją zadań przez poszczególne ministerstwa oraz omawiali pojawiające się problemy¹⁷. Dodatkowo wymiana informacji między pracownikami ministerstw była możliwa dzięki utworzeniu sieci intranetowej. Ostatnia z wymienionych instytucji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, odpowiadała za logistyczno-organizacyjne aspekty prezydencji, takie

¹³ Strona UK Parliament: www.parliament.uk/parliamentary_committees/european_scrutiny.cfm [09.12.2009].

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Informacja uzyskana w drodze korespondencji e-mailowej od Kate Thomson, dyrektora programowego ds. UE i Fast Streamu, National School of Government w Londynie, koordynatora Zespołu ds. Prezydencji w 2005 r., kontakt: luty 2010 r.

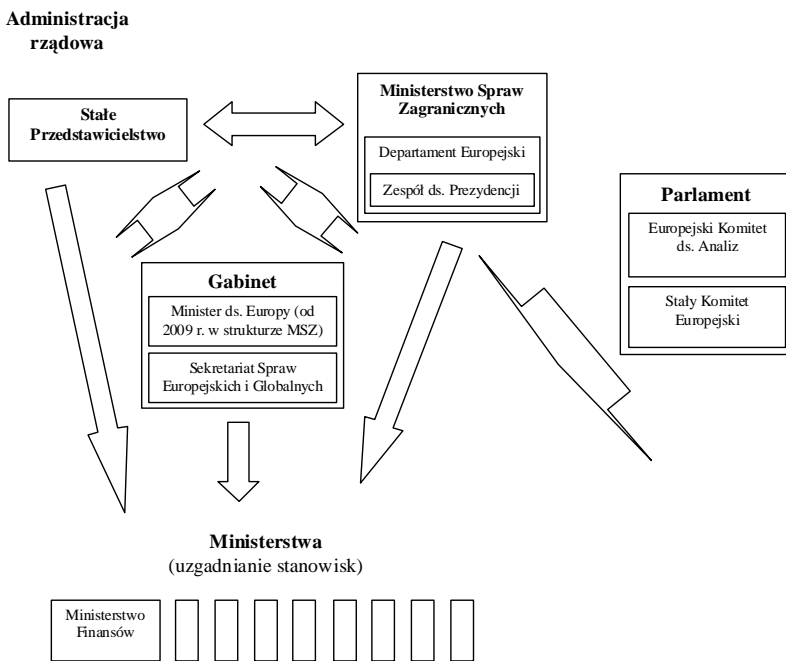
¹⁶ Informacja uzyskana w drodze korespondencji e-mailowej od Michaela Weddinga z Foreign and Commonwealth Office, kontakt: luty 2010 r.

¹⁷ Informacja uzyskana w drodze korespondencji e-mailowej od Kate Thomson, dyrektora programowego ds. UE i Fast Streamu, National School of Government w Londynie, koordynatora Zespołu ds. Prezydencji w 2005 r., kontakt: luty 2010 r.

jak: przygotowanie kalendarza, strony internetowej, logo, szkolenia, zawieranie umów ze sponsorami i przygotowanie ważniejszych spotkań¹⁸.

Schemat 1

Struktura instytucji uczestniczących w organizacji przewodnictwa w Radzie UE przez Wielką Brytanię w 2005 r.



Zespoły ds. organizacji prezydencji w instytucjach koordynujących liczyły niewielu pracowników. W Stałym Przedstawicielstwie były to cztery osoby, z Ministerstwa Spraw Zagranicznych - 10 osób (*EU Presidency Team*), a z Sekretariatu Spraw Europejskich i Globalnych - trzy osoby. Aby przygotować kadry administracyjne do prezydencji, zorganizowano dwa rodzaje szkoleń przeprowadzonych przez National School of Government. Pierwsze z nich miały charakter otwarty i trwały jeden dzień. Szkolenia drugiego typu były bardziej specjalistyczne, trwały trzy dni, a grupę docelową stanowili przyszli przewodniczący grup roboczych w Radzie UE. Łącznie przeszkolono około 800 osób¹⁹.

¹⁸ Informacja uzyskana w drodze korespondencji e-mailowej od Michaela Weddinga z Foreign and Commonwealth Office, kontakt: luty 2010 r.

¹⁹ Informacja uzyskana podczas spotkania z Adamem Steinhousem w siedzibie National School of Government w Londynie, 5 marca 2010 r.

Należy przy tym zwrócić uwagę na specyfikę brytyjskiej administracji w zakresie polityki kadrowej. Kładzie się tam nacisk na rozwój umiejętności praktycznych pracowników, na ich mobilność, elastyczność oraz na różnorodność doświadczeń. Aby uzyskać taki efekt, promuje się przepływ kadr między różnymi ministerstwami i departamentami oraz ogranicza się bariery w przechodzeniu pracowników z sektora prywatnego do publicznego. Rezultatem tej polityki jest z jednej strony szybka ścieżka kariery urzędniczej, z drugiej zaś krótka pamięć instytucjonalna. W związku z tym przy organizacji prezydencji w 2005 r. nie można było skorzystać z doświadczeń osób odpowiedzialnych za jej organizację w 1998 r.²⁰

Aspekty logistyczne

Sprawowanie przewodnictwa w Radzie stanowi ogromne wyzwanie logistyczne. Podczas prezydencji w 2005 r. Wielka Brytania musiała zorganizować wiele spotkań, między innymi nieformalny szczyt Unii Europejskiej, szczyt Rady Europejskiej, pięć szczytów UE z krajami trzecimi, wizytę posłów Parlamentu Europejskiego i członków Komisji Europejskiej w Londynie, 49 formalnych i nieformalnych spotkań Rady Ministrów UE, ponad 4000 spotkań roboczych Rady na szczeblu oficjalnym oraz ponad 70 dodatkowych spotkań UE z krajami trzecimi. Za ich sprawne zorganizowanie odpowiadało Ministerstwo Spraw Zagranicznych (*Foreign and Commonwealth Office*). Do kalendarza prezydencji zostało dodane nieformalne spotkanie w Hampton Court, które było największe ze szczytów organizowanych przez Wielką Brytanię. Wzięło w nim udział 29 szefów państw i rządów, przewodniczący Parlamentu Europejskiego i przewodniczący Komisji Europejskiej, a także wysoki przedstawiciel UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Javier Solana²¹. Nieformalny szczyt w Hampton Court jest doskonałym przykładem wykorzystania tego typu spotkań do przełamania politycznego impasu podczas prezydencji. Premier Wielkiej Brytanii Tony Blair, świadomy konfliktu wśród przywódców państw UE, zorganizował spotkanie, które miało zbliżyć stanowiska państw członkowskich i wytworzyć odpowiedni klimat do rozmów o unijnym budżecie na kolejnym formalnym szczycie Rady²².

Sprawując prezydencję, Wielka Brytania nie ustrzegła się błędów organizacyjnych i logistycznych. Najbardziej spektakularnym przykładem niedociągnięć logistycznych było nieformalne spotkanie ministrów spraw

²⁰ Informacja uzyskana podczas spotkania z Adamem Steinhousem w siedzibie National School of Government w Londynie, 5 marca 2010 r.

²¹ „Departmental Report 1 April 2005 – 31 March 2006”, dz. cyt., s. 46.

²² R. Trzaskowski, *Bliżej budżetu na lata 2007-2013?*, „Komentarze Natolińskie” 2005, nr 4, www.natolin.edu.pl/pdf/komentarze/Natolin_Komentarze_4_2005.pdf, [09.12.2009].

zagranicznych państw członkowskich w Newport. Brytyjski ambasador przy UE musiał przeprosić dziennikarzy za chaos panujący w centrum prasowym²³.

Prezydencja wymagała także stworzenia strony internetowej, którą odwiedziło ponad milion osób, jak również opracowania strategii komunikacyjnej i przeprowadzenia szkoleń dla krajowej administracji. Za wszystkie te działania odpowiadało Ministerstwo Spraw Zagranicznych (*Foreign and Commonwealth Office*)²⁴.

3. Media o prezydencji brytyjskiej

Media wiązały przewodnictwo Wielkiej Brytanii w Radzie Unii Europejskiej w 2005 roku przede wszystkim z Tonym Blairem oraz z dyskusjami nad budżetem Unii Europejskiej na lata 2007–2013. Opisując prezydencję brytyjską, bardzo często utożsamiano stanowisko kraju z myślami jednego człowieka – ówczesnego premiera Wielkiej Brytanii. Bardzo często pojawiały się określenia jednoznacznie sugerujące, że jest on w pełni odpowiedzialny za stanowisko swojego kraju, zupełnie jakby sam podejmował wszystkie decyzje. Obok Blaira od czasu do czasu pojawiało się nazwisko Gordona Browna (ówczesnego ministra ds. gospodarczych). Opierając wiedzę jedynie na przekazach medialnych, można powiedzieć, że ten drugi był co najwyżej skromnym pomocnikiem premiera.

W pierwszych publikacjach głębiej zastanawiano się nad celami Brytyjczyków. *Pierwszy z nich to zaawansowanie działań prowadzących do ukończenia budowy jednolitego rynku, który nie jest jeszcze wolny od barier w swobodnym przepływie pracowników i usług (...)* Drugi z brytyjskich zamiarów dotyczy *poprawy i usprawnienia procedur legislacyjnych (...)*. Wielka Brytania chce też osiągnąć *postęp w uzgodnieniu wewnątrz UE działań ograniczających niekorzystne zmiany klimatu na Ziemi. Proponuje się m.in. objęcie spalin lotniczych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (...)*. Następna kwestia (...) to *zwiększenie bezpieczeństwa za pomocą lepszej współpracy między różnymi służbami państw członkowskich (...)*. Kolejna kwestia to *promocja rozwoju krajów słabo rozwiniętych, a zwłaszcza Afryki (...)*. Ostatnia, najbardziej dla nas drażliwa, sprawa to *finansowa perspektywa na lata 2007–2013. Z całą pewnością Brytyjczycy pokierują kolejnymi rundami negocjacji*²⁵.

²³ www.timesonline.co.uk/tol/news/world/europe/article569281.ece [09.12.2009].

²⁴ Informacja uzyskana w drodze korespondencji e-mailowej od Elizy Wójcik, doradcy ds. politycznych w Ambasadzie Wielkiej Brytanii w Warszawie.

²⁵ *Europa pod brytyjską flagą*, „Rzeczpospolita”, 29.06.2005.

Jak się później okazało, kwestia budżetu Unii Europejskiej zdominowała doniesienia prasowe o brytyjskiej prezydencji. Przywołane powyżej cele albo nie były omawiane w ogóle, albo jedynie wspomniane przy okazji szerszej dyskusji o Wielkiej Brytanii. W temacie negocjacji budżetowych podkreślano brytyjski sceptycyzm i niechęć do rezygnacji z ustalonego jeszcze przez Margaret Thatcher w 1984 r. tzw. rabatu brytyjskiego. Powszechnie uważa się, że kolejne sześć miesięcy prezydencji brytyjskiej nie daje żadnych szans na porozumienie, bo kraj ten jest zbyt aktywnym uczestnikiem negocjacji. A każde dalsze opóźnienie decyzji w sprawie budżetu oznacza opóźnienia w wypłatach funduszy spójności²⁶. W innym numerze „Rzeczpospolitej” napisano: *Największy problem stanowią teraz Brytyjczycy (...). Londyn zagroził zawetowaniem wszelkich działań prowadzących do zniesienia rabatu w składce budżetowej i wyraził gotowość pójścia na kompromis, jeśli przywódcy Unii uzgodnią w Brukseli zasadniczą przebudowę finansów UE. Zasugerował, że Francja powinna zgodzić się na cięcia w dużych subsydiach rolnych*²⁷. Na zarzutach politycznych jednak się skończyło. Im dłużej trwały dyskusje nad budżetem, tym więcej kontrowersji budziło brytyjskie stanowisko oraz opisywano je w coraz mocniejszych słowach. Są różne taktyki negocjacyjne. Ta brytyjska wydaje się wyjątkowo arogancka. Przedstawiają propozycję w ostatniej chwili, chcą dużych cięć w budżecie i nie zostawiają czasu na negocjacje. Sposób, w jaki Brytyjczycy prowadzą negocjacje, to szczerść posunięta aż do bólu. Ale wymuszanie kompromisu nie jest wyjątkową brytyjską taktyką. Inne kraje w przeszłości też tak robiły²⁸.

Prezydencja brytyjska to jednak nie tylko trudne negocjacje w sprawie budżetu wspólnoty na lata 2007–2013, ale także problemy, przez jakie Europa przechodziła w związku z traktatem konstytucyjnym: *decyzją o odłożeniu referendum rząd brytyjski wbił swój gwoździak w trumnę traktatu konstytucyjnego*²⁹. Wielkiej Brytanii stereotypowo przypisuje się eurosceptyczne stanowisko. Często podkreślają to nawet sami Brytyjczycy. *Dla Brukseli Blair jest jak Judasz, a w najlepszym wypadku Poncjusz Piłat: udaje szczerego, ale i tak zdradzi* – napisał konserwatywny brytyjski „The Daily Telegraph”. Według wyspiarskich eurosceptyków słowa brytyjskiego premiera, który przekonywał w czwartek, jak bardzo jest oddany Europie, brzmiały fałszywie. (...) Zdaniem niemieckich gazet premier udowodnił, że zależy mu na Europie. Według „Frankfurter Allgemeine Zeitung” mowa Blaira

²⁶ Polska nie chce zabierać pieniędzy bogatym krajom, „Rzeczpospolita”, 10.03.2005.

²⁷ Polska straci najmniej, „Rzeczpospolita”, 11.06.2005.

²⁸ Nie krępować rąk premierowi, „Rzeczpospolita”, 07.12.2005.

²⁹ Europa pod brytyjską flagą, „Rzeczpospolita”, 29.06.2005.

była „wspaniała” (...). Czy będzie to decydujący moment dla Europy, czy tylko świetne przemówienie? – zastanawiał się „The Guardian”³⁰.

Pytanie postawione przez „The Guardian” nie pozostało bez odpowiedzi. Premier Tony Blair, obejmując w imieniu Wielkiej Brytanii przewodnictwo Unii Europejskiej, zaproponował wprowadzić w czerwcu bieżącego roku ambitny program reform, ale skończyło się na zapowiedziach (...) za słowami nie poszły czyny. Przez kilka miesięcy prezydencja brytyjska pozostawała pasywna, nie zgłaszając żadnych nowych propozycji. W Parlamencie Europejskim rozczarowani posłowie chcieli już dać ogłoszenie do gazet o wymownej treści: »Zaginął przewodniczący Unii Europejskiej. Ktokolwiek wie o losie zaginionego, proszony jest o kontakt z Parlamentem Europejskim!»³¹.

W zestawieniu z oczekiwaniami, jakie stawiano prezydencji brytyjskiej w kilka dni przed jej rozpoczęciem, należy stwierdzić, że w polskich mediach przeważało rozczarowanie rządami Wielkiej Brytanii w Radzie Unii Europejskiej. Umiejętnie forsując program gospodarczy, Blair może zrobić rzecz bardzo ważną: zmienić brukselską mechanikę podejmowania decyzji. Jeśli zdoła pokazać, że z pewną dozą przywództwa można Unią rządzić sprawniej i bardziej przejrzysto, dla przyszłości Wspólnoty będzie to miało o wiele większe znaczenie niż przyjęcie konstytucji. Blair chce, by państwa członkowskie przestały traktować Unię jak dojną krowę, a zaczęły myśleć o niej w kategoriach klubu stymulującego reformy gospodarcze i konkurencyjność całego regionu. Chciałby ograniczyć wspólną politykę rolną, a oszczędności inwestować w edukację, naukę i rozwój technologii. Czyli w podstawy długofalowego wzrostu gospodarczego³². Spory wewnątrz Unii i nieefektywne budowanie przez Blaira sojuszy spowodowały, że tego celu osiągnąć się nie udało.

Podobnie reakcje można było zaobserwować w mediach innych krajów członkowskich UE. Francuski „Le Figaro” określił prezydencję brytyjską jako taką, której nie widać i nie słyhać³³. Brytyjski „The Times” krytykował Wielką Brytanię za utratę zainteresowania Unią, rozbudzenie zbyt wielkich oczekiwań związanych z prezydencją przez premiera Tony’ego Blaira oraz błędy logistyczne i organizacyjne w trakcie sprawowania przewodnictwa³⁴.

³⁰ Europa o Blairze, „Rzeczpospolita”, 25.06.2005.

³¹ Europa w impasie, „Rzeczpospolita”, 02.11.2005.

³² Koniec korporacji Europa, „Rzeczpospolita”, 20.06.2005.

³³ www.timesonline.co.uk/tol/news/world/europe/article569281.ece [09.12.2009].

³⁴ www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/blair;kiepsko;przewodniczy;unii;europejskiej,226,0,44514.html [09.12.2009].

Zakończenie

Niniejsze opracowanie może zainteresować osoby odpowiedzialne za przygotowanie administracyjne i logistyczne polskiej prezydencji w Radzie UE oraz osoby podejmujące decyzje, które dotyczą stanowiska Polski wobec kwestii rozstrzyganych na forum Unii Europejskiej. W zaprezentowanym modelu koordynacji polityki europejskiej główną rolę odgrywali premier oraz struktury powołane w ramach jego gabinetu. Sposób prowadzenia prezydencji przez Wielką Brytanię uważa się za scentralizowany (choć nie tak jak model francuski), gdyż biorą w nim udział trzy główne instytucje odpowiadające bezpośrednio przed premierem. Najważniejszą z nich jest gabinet, w ramach którego funkcjonuje Sekretariat Spraw Europejskich i Globalnych (ang. *European and Global Issues Secretariat*) odpowiedzialny za koordynowanie polityki i wyznaczanie strategicznych celów. Ponadto działający w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (*Foreign Commonwealth Office*) Euro Dyrektoriat opracowuje perspektywy polityki zagranicznej i projekty aktów prawnych, a Stałe Przedstawicielstwo Wielkiej Brytanii przy Radzie Unii Europejskiej w Brukseli włącza się aktywnie w wypełnianie zadań związanych z prezydencją. Takie umiejscowienie polityki europejskiej, jak również brytyjska koncepcja modelu integracji miały istotny wpływ na przebieg prezydencji. Brytyjskie rozwiązania stanowią przykład podejmowania przedsięwzięć związanych z prezydencją bez powoływania nowych struktur, co świadczy o dużym doświadczeniu i kompetencjach administracji. Niniejsza praca wskazuje również na wagę agendy dla przebiegu prezydencji. To ona wpływa na decyzje w sprawie organizacji spotkań i w znacznym stopniu determinuje możliwości negocjacyjne i mediacyjne kraju przewodniczącego Radzie. Nie należy pomijać oceny prezydencji przez media, co zostało zaznaczone w ostatniej części pracy.

Podsumowując, należy stwierdzić, że prezydencja brytyjska z 2005 r. jest oceniana jako skuteczna i dobrze przeprowadzona. Za zaletę należy uznać skupienie na celach krótko- i średniookresowych, co jednocześnie można potraktować jako słabość. Scott James, wykładowca King's College London, zaznaczył, że niedoskonałości w przeprowadzeniu przewodnictwa w Radzie UE wynikały ze zbyt późnego rozpoczęcia przygotowań, co uniemożliwiło wypracowanie celów długoterminowych³⁵. Kwestia ta wią-

³⁵ Opinia Scotta Jamesa wyrażona podczas spotkania „British experiences en the EU (Part I). UK-EU relations, Blair/Brown governments' European policy (focusing particularly on economic policy and competing economic 'models') and UK's management of the 2005 EU Presidency”. Presentation and question time, National School of Government, Londyn, 03.03.2010. Spotkanie odbyło się podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicz-

zała się z szerszym problemem konieczności reformy brytyjskiej służby cywilnej, której zabrakło środków i możliwości działania. Widoczna była też różnica między oczekiwaniami związanymi z prezydencją a rzeczywistością. Za kolejną słabość uznać można brak jasno zdefiniowanych zadań dla instytucji najwyższego szczebla. Przełożyło się to na chęć przeprowadzenia zbyt wielu projektów, które nie były odpowiednio przygotowane. Prezydencja brytyjska w 2005 r. nie miała przygotowanego planu B, co spowodowało chaos wobec zamachów w londyńskim metrze i odrzucenia traktatu konstytucyjnego przez Francję i Holandię. Również w ramach rządu Wielkiej Brytanii współpraca z instytucjami napotykała przeszkody, szczególnie zauważalny był konflikt na linii premier – minister finansów i skarbu, którzy utrudniali sobie przekazywanie danych i informacji. Wskazane powyżej słabości mogą dać wiele do myślenia osobom odpowiedzialnym za przeprowadzenie polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej.

Bibliografia:

Książki i czasopisma

- Balcerowska-Kwaterska K., *Przewodnictwo Wielkiej Brytanii w Radzie Unii Europejskiej (1 lipca – 31 grudnia 2005)*, „Biuletyn”, PISM, nr 51 (296), Warszawa 2005.
- Departmental „Report 1 April 2005 – 31 March 2006”, Foreign & Commonwealth Office, May 2006.
- Mazeran H., *La Coordination nationale de la Politique européenne*, Centre d'Analyse des Différends et leurs Modes de Solutions (CADMOS), Sceaux, czerwiec 2006.
- Łastawski K., *Od idei do integracji europejskiej*, WSPTWP, Warszawa 2004.
- Trzaskowski R., *Bliżej budżetu na lata 2007–2013*, „Komentarze Natolińskie”, nr 4/2005.

Źródła internetowe

- www.ukeu.fco.gov.uk
www.news.bbc.co.uk
www.timesonline.co.uk
www.cabinetoffice.gov.uk
www.parliament.uk

nej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, Priorytet: „Dobre Rządzenie” (Działanie 5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

www.money.pl

www.rp.pl

Inne źródła:

Ambasada Wielkiej Brytanii w Warszawie.

Ministerstwo Gospodarki w Warszawie.

National School of Government w Londynie.

Foreign and Coomonwealth Office w Londynie.

Informacje uzyskane podczas spotkania ze Scottem Jamesem „British experiences en the EU (Part I). UK-EU relations, Blair/Brown governments’ European policy (focusing particularly on economic policy and competing economic ‘models’) and UK’s management of the 2005 EU Presidency”. Presentation and question time, National School of Government, Londyn, 03.03.2010. Spotkanie odbyło się podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, Priorytet: „Dobre Rządzenie” (Działanie 5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

Prezydencja Królestwa Szwecji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2009 r. – praktyki organizacyjne

Wprowadzenie

Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej stanowi duże wyzwanie dla każdego z krajów członkowskich UE. Znacząco oddziałuje również na jego wizerunek wśród innych członków Wspólnoty. Zależy on w dużej mierze od jakości przygotowań organizacyjnych kraju pełniącego przewodnictwo oraz od sprawności jego administracji.

Niniejsza praca stanowi analizę procesu przygotowań do sprawowania prezydencji przez Królestwo Szwecji. Opracowanie rozpoczyna się od przedstawienia kontekstu szwedzkiego przewodnictwa i członkostwa tego państwa w strukturach Unii Europejskiej. Rozdział drugi koncentruje się na pokazaniu rozwiązań instytucjonalnych. Opisane zostały dwie instytucje powstałe na czas przygotowania i sprawowania prezydencji – Sekretariat ds. Unijnych Spotkań w Szwecji oraz Sekretariat Komunikacji Prezydencji Szwecji. W kolejnej części autorzy opisali przygotowania szwedzkiego parlamentu, a także Stałego Przedstawicielstwa Szwecji przy Unii Europejskiej. Aspekty logistyczne omówili w rozdziale trzecim. W tej części znajdują się informacje dotyczące technicznej strony przeprowadzenia prezydencji, a więc przyjmowania delegacji i obsługi spotkań. Ostatnia część opracowania dotyczy odbioru prezydencji szwedzkiej w polskich mediach.

Przygotowanie niniejszego opracowania nie byłoby możliwe bez informacji zebranych podczas spotkania z Moa Lagercrantz, II sekretarzem

Stałego Przedstawicielstwa Szwecji przy UE, które słuchacze Krajowej Szkoły Administracji Publicznej odbyli w ramach projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” finansowanego przez Program Operacyjny „Kapitał Ludzki”, Priorytet: „Dobre Rządzenie” (Działanie 5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”). Bardzo cenne były także wiadomości przekazane podczas spotkania z Fredrikem Agerhem, I sekretarzem ambasady Szwecji w Polsce, które odbyło się 18 listopada 2009 r. w Warszawie. Jako źródła zostały wykorzystane informacje zawarte na oficjalnych stronach internetowych prezydencji Szwecji, portalu polskich przygotowań do prezydencji oraz Unii Europejskiej.

1. Szwedzkie przewodnictwo w Radzie UE

1 lipca 2009 r. Szwecja objęła półroczne przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Podstawę prawną prezydencji stanowi art. 203 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zgodnie z którym prezydencję sprawuje kolejno przez okres sześciu miesięcy każde państwo członkowskie reprezentowane w Radzie, według porządku ustalonego przez Radę stanowiącą jednomyślnie¹. Nastęstwo państw ustalone zostało decyzją Rady wyznaczającą rotację krajów do roku 2020². Zgodnie z tym dokumentem Szwecja stanowiła ostatnie państwo w trio składającym się również z Francji oraz Czech.

Jako państwo sprawujące prezydencję Szwecja odpowiedzialna była za: przewodniczenie pracom Rady UE oraz jej organom pomocniczym (grupom roboczym i komitetom), przewodniczenie pracom Rady Europejskiej, reprezentowanie Rady UE w relacjach z pozostałymi instytucjami UE, a także reprezentowanie UE w stosunkach z państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi³.

Szwecja przystąpiła do Unii Europejskiej w 1995 r. wspólnie z Austrią i Finlandią. Po raz pierwszy sprawowała prezydencję w 2001 r., po sześciu latach funkcjonowania w strukturach UE. Wnioski wynikające z tego doświadczenia okazały się kluczowe przy planowaniu działań zwią-

¹ Wersje skonsolidowane traktatu o Unii Europejskiej i traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz.U. UE, seria C, nr 321E, 29 grudnia 2006 r., [http://eur-lex.europa.eu/\[21.11.2009\]](http://eur-lex.europa.eu/[21.11.2009]).

² Decyzja Rady z 1 stycznia 2007 r. w sprawie porządku sprawowania prezydencji w Radzie (2007/5/WE, Euratom), Dz.U. UE, seria L, nr 1/12, 4 stycznia 2007 r., [http://eur-lex.europa.eu/\[21.11.2009\]](http://eur-lex.europa.eu/[21.11.2009]).

³ Strona polskiej prezydencji: www.prezydencjaue.gov.pl/ [21.11.2009].

zanych z obecną prezydencją i pozwoliły na uniknięcie rozwiązań, które wówczas okazały się nieefektywne.

Prezydencja jest ogromnym wyzwaniem merytorycznym i organizacyjnym, wiąże się z koniecznością przygotowania wielu spotkań, formalnych i nieformalnych, na różnych szczeblach. Szwecja wybrała brukselski model prezydencji, co oznaczało organizację większości spotkań w Brukseli. Niezbędne jednak okazało się powołanie w Szwecji nowych instytucji odpowiedzialnych za realizację spotkań i ścisłą koordynację prac poszczególnych ministerstw, a także wzmocnienie kadrowe Stałego Przedstawicielstwa w Brukseli.

Obejmując prezydencję, Szwecja musiała zmierzyć się z takimi wyzwaniami, jak: kryzys finansowy, ratyfikacja traktatu lizbońskiego, negocjacje budżetu na rok 2010 oraz niepokój wywołany wysokim poziomem bezrobocia w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Niemalym wyzwaniem dla prezydencji szwedzkiej była również konieczność współpracy z funkcjonującą w nowym składzie Komisją Europejską oraz nowo wybranym Parlamentem Europejskim. Wszystkie te wyzwania, jak również nieoczekiwane wydarzenia, które zaszły w trakcie przewodnictwa w Radzie UE wymagały sprawnej organizacji, elastycznego reagowania i efektywnej komunikacji w obrębie struktur odpowiedzialnych za koordynację prezydencji.

Podczas przygotowywania strony organizacyjnej prezydencji władze szwedzkie musiały wziąć również pod uwagę uwarunkowania wewnętrzne. Społeczeństwo szwedzkie było sceptyczne wobec korzyści, jakie Szwecja odnosiła z członkostwa w Unii Europejskiej. Jak wynika z badań Eurobarometru, tylko 47% Szwedów uważało, że członkostwo przynosi państwu korzyści, średnia dla całej Unii wynosi natomiast 56%⁴. Poziom wiedzy Szwedów na temat funkcjonowania UE był wysoki, ale zaufanie do instytucji wspólnotowych deklarowało tylko 46% obywateli (średnia dla UE - 47%)⁵. Mając świadomość takich postaw społecznych, władze szwedzkie musiały wdrożyć działania i powołać odpowiednie instytucje zapewniające wysoki poziom informacji oraz promocję założeń prezydencji, tak aby działania administracji były jak najbardziej przejrzyste dla obywateli. Było to również ważne z punktu widzenia społecznej akceptacji dla kosztów, jakie wiążą się z prezydencją.

⁴ Eurobarometr 71, *Public opinion in the European Union*, Komisja Europejska, wrzesień 2009, <http://ec.europa.eu/> [21.11.2009].

⁵ Tamże.

2. Rozwiązania instytucjonalne

Przygotowanie prezydencji stanowiło swego rodzaju wyzwanie dla struktury organizacyjnej szwedzkiej administracji. Było to przede wszystkim związane z zaangażowaniem ministerstw, a także wielu agencji rządowych i innych organizacji.

Ze strony rządowej odpowiedzialność ponosił premier Fredrik Reinfeldt, którego kancelaria koordynowała prace, niemniej każdy z ministrów został włączony w przygotowania. Szczególne zadania zostały powierzone minister ds. UE, Cecilii Malmström. Odpowiadała ona również za kontakty prezydencji z Parlamentem Europejskim. W zakresie kompetencji Sekretariatu Koordynacji UE znajdowały się kwestie traktatów, budżetu i zagadnienia prawne. Sekretariat miał przybliżać działalność UE obywatelom Szwecji, ale również nadzorować wdrażanie prawa wspólnotowego w królestwie. Do jego zadań należało także przygotowywanie spotkań COREPER I i II, Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych oraz udział w organizacji szczytów Rady Europejskiej⁶.

Największy nacisk został położony na negocjacje w Brukseli, dlatego też kluczową rolę odgrywało Stałe Przedstawicielstwo Szwecji przy UE. Było ono odpowiedzialne za prowadzenie negocjacji na poziomie ministerialnym, na szczeblu ambasadorów w COREPER i przewodzenie ok. 160 grupom roboczym w Radzie. Na czele Stałego Przedstawicielstwa stał wówczas ambasador Christian Danielsson, a jego zastępcą była Ulrika Barklund Larsson. Na potrzeby zorganizowania prezydencji personel został powiększony ze 110 do 180 pracowników⁷.

Przygotowanie i przeprowadzenie prezydencji przez Szwecję nie wiązało się z zatrudnieniem dodatkowego personelu. Odpowiednie osoby, ponad 200, zostały oddelegowane z ministerstw, by stworzyć zaplecze dla nowo powstałych instytucji. W Brukseli i w poszczególnych ministerstwach zadania związane z prezydencją powierzono 120 osobom. W celu przygotowania i prowadzenia sprawnego przewodnictwa rząd szwedzki powołał dwie instytucje tymczasowe, które przynależały do struktury Kancelarii Premiera i współpracowały z odpowiednimi ministrami. Powstały one półtora roku przed prezydencją. Należą do nich Sekretariat ds. Unijnych Spotkań w Szwecji (*Sekretariatet för EU-möten i Sverige 2009*) oraz Sekretariat ds. Komunikacji Prezydencji Szwecji (*Sekretariatet för kommunikation EU 2009*). Instytucje te zostaną przedstawione w dalszej części pracy.

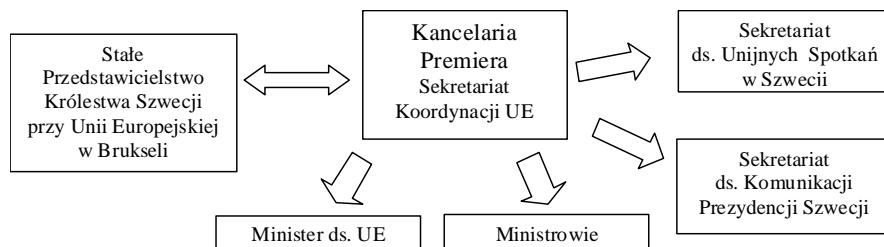
⁶ Oficjalna strona rządu szwedzkiego: www.regeringen.se [22.11.2009].

⁷ J. Danlund, *The Brussels Perspective. Swedish Presidency of the European Union 2009*, s. 20.

Schemat powiązań między organizacjami uczestniczącymi w przygotowaniu i przeprowadzeniu prezydencji przez Królestwo Szwecji w drugiej połowie 2009 r. przedstawia poniższy schemat.

Schemat 1

Powiązania między instytucjami biorącymi udział w przygotowaniu i sprawowaniu przewodnictwa w Radzie UE przez Szwecję w 2009 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnej strony szwedzkiej prezydencji (www.se2009.eu [22 listopada 2009 r.]).

Sekretariat ds. Unijnych Spotkań w Szwecji (SES-09)

Instytucja ta została utworzona w styczniu 2008 r. w ramach Administracyjnego Biura Rządu, w pionie stałego sekretarza w Kancelarii Premiera. Jej podstawowym zadaniem była organizacja spotkań na terenie Szwecji związanych z prezydencją. Podstawowe zaplecze stanowiło 60 osób, których prace były wspierane przez 30 attaché pracujących w niepełnym wymiarze czasu. Instytucja dysponowała własnym budżetem w wysokości 9 mln euro.

Nad sprawnym działaniem sekretariatu czuwał jego sekretarz generalny. Na to stanowisko 1 sierpnia 2008 r. został powołany ambasador Mårten Grunditz, który uczestniczył również w przygotowaniach pierwszej szwedzkiej prezydencji w UE w 2001 r.⁸

Sekretariat zajmował się praktyczną organizacją spotkań, których liczba w porównaniu z prezydencją Szwedów w 2001 r. znacznie wzrosła (było to związane z rozszerzeniem Wspólnoty o nowe państwa i podejmowaniem przez UE nowych zagadnień). Z zaplanowanych 113 spotkań zorganizowano 111, co było niemałym wyzwaniem logistycznym. Z tego względu w strukturze Sekretariatu znalazły się komórki odpowiedzialne za

⁸ Informacja uzyskana na spotkaniu z I sekretarzem Ambasady Królestwa Szwecji w Warszawie, 18 listopada 2009 r.

zapewnianie bezpieczeństwa i transportu, obsługę miejsc spotkań, logistykę mediów, IT czy usługi konferencyjne. Każda z tych komórek współpracowała z odpowiednim koordynatorem spotkania⁹.

Największym wyzwaniem dla sekretariatu była organizacja spotkań w lipcu i we wrześniu, których liczba w ciągu dnia wahała się od 3 do 6. Głównym celem podczas organizowania spotkań było umożliwienie sprawnego przemieszczania się między miejscami obrad, dlatego też w przygotowania zostały włączone organizacje lokalne i pozarządowe. W spotkaniach organizowanych w Szwecji wzięło udział ok. 3000 uczestników. W czasie przewodnictwa w Radzie UE Szwecja nie planowała organizacji nieformalnej Rady Europejskiej w kraju¹⁰.

Sekretariat Komunikacji Prezydencji Szwecji (KOM-09)

Podczas sprawowania prezydencji Szwecja kładła duży nacisk na otwartą, przejrzystą i obiektywną komunikację. Dążenie do tego celu miał ułatwić Sekretariat Komunikacji, którego pracownikami byli redaktorzy, menedżerowie projektów, urzędnicy ds. informacji i tłumacze – łącznie 24 osoby. Budżet tej instytucji wyniósł 6 mln euro. Pierwsi urzędnicy rozpoczęli pracę w styczniu 2009 r. Dyrektorem sekretariatu została Kristina Zetterström, a jej zastępcą Ola Hennung¹¹. W strukturze Sekretariatu znajdowały się komórki odpowiedzialne za media, profil graficzny i stronę internetową prezydencji, wewnętrzną komunikację, wydarzenia kulturalne oraz informację i dialog.

Głównym zadaniem tej instytucji była prezentacja w sposób jak najbardziej transparentny i jasny działań podejmowanych w ramach prezydencji, m.in. poprzez koordynację strony internetowej prezydencji i spotkań towarzyszących na terenie kraju. Działania Sekretariatu miały także na celu podniesienie świadomości szwedzkich obywateli w zakresie działań rządu, przybliżenie spraw europejskich i wzmacnianie pozytywnego wizerunku Unii Europejskiej w Szwecji. Podczas spotkań w Szwecji biura Sekretariatu znajdowały się w każdym hotelu czy centrum konferencyjnym.

Przygotowania Riksdagu do sprawowania prezydencji

Sprawowanie prezydencji w Radzie UE wymaga także przygotowań ze strony parlamentu narodowego danego kraju. Szwedzki Riksdag powołał grupę roboczą, w składzie której znaleźli się przedstawiciele jednos-

⁹ M. Wiklund, *Sweden on display*, Swedish Presidency of the European Union 2009, s. 23.

¹⁰ Oficjalna strona prezydencji szwedzkiej: www.se2009.eu [25.11.2009].

¹¹ Oficjalna strona rządu szwedzkiego: www.regeringen.se [22.11.2009].

tek organizacyjnych kancelarii parlamentu¹² oraz komisji tematycznych. Grupa rozpoczęła swoją działalność w październiku 2007 r. W ramach niej miały miejsce konsultacje z przedstawicielami frakcji partyjnych, określono kwestie finansowe i budżet. Grupa spotkała się również czterokrotnie z ministrem ds. UE.

W ramach grupy roboczej Riksdagu stworzono dwie podgrupy ds. informacji i logistyki. Dodatkowo działały zespoły, które zajmowały się organizacją każdego ze spotkań komisji. W ich skład wchodziła osoba z Komisji ze szczebla politycznego (sprawy merytoryczne) oraz osoba z Kancelarii ds. Międzynarodowych (sprawy logistyczno-organizacyjne). W przygotowania Riksdagu do szwedzkiej prezydencji został włączony przedstawiciel Kancelarii Riksdagu przy UE. Dodatkowo osoba została także zatrudniona na miejscu w Sztokholmie w Kancelarii ds. Międzynarodowych oraz jedna osoba w Departamencie Informacji o UE. Tak małe uzupełnienia w kadrach mogą świadczyć o bardzo dobrej organizacji pracy szwedzkiej administracji oraz o wysokich kompetencjach ludzi w niej zatrudnionych.

Zakończenie sprawowania prezydencji było równoznaczne z likwidacją wyżej opisanych instytucji. Pracownicy wrócą na zajmowane wcześniej stanowiska w ministerstwach. Sekretariat Komunikacji Prezydencji Szwecji został zlikwidowany 31 marca 2010 r. Poprzedzone to było przeprowadzeniem ewaluacji w postaci badań opinii publicznej wśród mieszkańców miejscowości, w których odbywały się spotkania.

Zmiany w Stałym Przedstawicielstwie Szwecji przy Unii Europejskiej¹³

W trakcie prezydencji i na blisko pół roku przed nią Stałe Przedstawicielstwo Szwecji przeszło znaczne zmiany instytucjonalne. Rozpoczęły się szkolenia dla pracowników – przede wszystkim z zakresu procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej, ale także kontaktów z mediami. Zwiększyła się również liczba pracowników (ze 110 do 184). Większość z dodatkowo zatrudnionego personelu stanowili pracownicy merytoryczni (przede wszystkim oddelegowani z ministerstw), pozostałe osoby to pracownicy obsługi technicznej (na przykład dodatkowi kierowcy).

¹² Należą do nich: Kammarkansliet – Kancelaria Posiedzeń Riksdagu, Kancelaria Komisji ds. UE, Riksdagens Internationella Kansli – Kancelaria ds. Międzynarodowych EU-Upplysnigen – Departament Informacji o UE, Kansliet för Information och Kunskapsförsöring – Departament ds. Informacji i Zarządzania Wiedzą.

¹³ Zmiany w Stałym Przedstawicielstwie Szwecji przy Unii Europejskiej. Na podstawie informacji uzyskanych podczas spotkania z Moa Lagercrantz, II sekretarzem Stałego Przedstawicielstwa Szwecji przy UE, 23 lipca 2010 r.

Zwiększenie zatrudnienia o prawie 75% okazało się jednak niewystarczające – regularni pracownicy musieli pracować o wiele dłużej niż zwykle. Często także nie mieli dni wolnych (niedzielę najczęściej poświęcano na briefingi dla ambasadora). Po zakończeniu prezydencji pracownicy zostali jednak nagrodzeni. Wszyscy dostali dodatkowo 25 dni urlopu. Innym profitem dla pracowników Przedstawicielstwa było także ogromne doświadczenie zdobyte w trakcie prezydencji.

3. Logistyka

Aspekty logistyczne sprawowania prezydencji stanowią niezwykle istotny element. Zapewnienie odpowiedniej obsługi delegacji w zakresie transportu, miejsc w hotelach, identyfikatorów, kontaktów z oficerami łącznikowymi i bezpieczeństwa uczestników spotkań w dużej mierze świadczy o sukcesie prezydencji. Poniżej zaprezentowano rozwiązania, jakie wypracowali w omawianej tematyce Szwedzi.

Delegacja

Prezydencja szwedzka zakładała, że liczba członków delegacji powinna być ograniczona do formatu 1+2 (z pewnymi odstępstwami), co było wynikiem ogólnego kryzysu ekonomicznego, a także założenia, że w takiej liczbie uczestników zostanie zachowana najlepsza atmosfera nieformalnych spotkań ministrów. Odpowiedni urząd (resort) w państwie członkowskim musiał dokonać rejestracji swojej delegacji najpóźniej na tydzień przed planowanym spotkaniem poprzez wskazaną przez prezydencję stronę internetową.

Członkowie delegacji musieli liczyć się z ograniczonym dostępem do sali, w której odbywało się posiedzenie ministrów – tylko szef delegacji miał nieograniczony dostęp do wszystkich pomieszczeń. Przedstawiciel placówki nie wchodził automatycznie w skład delegacji; decyzja w tej sprawie należała do właściwego dla spotkania urzędu, który dokonywał zgłoszenia.

Nieformalne spotkania ministrów odbywały się w 7 miejscach: Jönköping, Sztokholm, Åre, Växjö, Göteborg, Umieł, Malmö. Ponadto, celem promowania Szwecji w UE, w ramach ogólnej liczby 111 wydarzeń w trakcie szwedzkiej prezydencji, zaplanowano spotkania łącznie w 21 miejscowościach: Gotlandia, Göteborg, Jönköping, Kalmar, Karlskrona, Kiruna, Linköping, Lund, Umieł, Nynäshamn, Oskarshamn, Ronneby, Solna, Sztokholm, Strömstad, Uppsala, Upplands Väsby, Umieł, Värmdö, Västerås i Växjö.

Transport delegacji oraz hotele

Prezydencja szwedzka zapewniała delegacjom transport z lotnisk do miejsc posiedzeń (hotelu) i z powrotem. Odbynał się on, w zależności od potrzeb, samochodami typu sedan, van lub minibusami (dodatkowo zapewniane były wspólne przejazdy wszystkich lub kilku delegacji minibusami w ramach programu). Transport zagwarantowany był także dla członków delegacji przylatujących lub wylatujących w innych terminach niż szef delegacji. Przedstawiciele placówki dyplomatycznej mogli korzystać z powyższych środków transportu tylko w przypadku uprzedniego zgłoszenia ich jako członków delegacji. Samochody placówki dyplomatycznej nie mogły jechać w kolumnie oficjalnego transportu delegacji.

Placówki wysyłające swoich przedstawicieli na nieformalne posiedzenia Rady UE oraz konferencje ministerialne nie musiały dokonywać rezerwacji we własnym zakresie, ponieważ wstępnie robili to organizatorzy, przewidując, zgodnie z przyjętymi założeniami, że delegacje składają się z 3 osób (format 1+2). Przez prezydencję pokrywane były koszty zakwaterowania ministra (szefa delegacji) oraz delegacji, która mu towarzyszyła, co jest zgodne z powszechnie obowiązującymi w UE zasadami. Dotyczyło to również kosztów pobytu małżonek/małżonków ministrów, a jedynie nieformalne spotkania ministrów obrony organizowane były tylko dla ministrów. Podczas trwania posiedzeń nieformalnych planowane były także odrębne, pełne programy pobytu w Szwecji małżonek/małżonków ministrów.

Należy wziąć pod uwagę, że rezerwacje miejsc hotelowych dokonywane są przez prezydencję jedynie na czas posiedzeń, tak więc w przypadku przyjazdu delegacji znacznie wcześniej lub jej pozostania po terminie posiedzenia była ona zobowiązana pokryć koszt pobytu, jak również musiała dokonać wcześniejszej rezerwacji. Wszystkie niezbędne informacje odnośnie do zakwaterowania prezydencja przekazywała w zaproszeniu, a rezerwacja odbywała się poprzez stronę internetową uruchomioną na 3 miesiące przed posiedzeniem – nie dotyczyło to jedynie pierwszych spotkań, gdyż rejestracja na nie odbywała się poprzez stronę rządu Szwecji, co związane było z faktem, że oficjalna strona Prezydencji została otwarta 1 czerwca 2009 r.

Identyfikatory

Przewidywane było wydawanie identyfikatorów nie tylko dla szefa i członków delegacji, ale także dla przedstawicieli placówek. Prezydencja zapewniała identyfikatory o zwiększonym stopniu dostępności, tzw. *delegate badge*, oraz zakwaterowanie i transport dla przedstawicieli placówki, wyłącznie jeśli będą oni wchodzić w skład oficjalnej delegacji. W prze-

ciwnym razie placówka otrzymywała jeden specjalny identyfikator dla ambasady (*grey embassy badge*), uprawniający do wejścia do strefy niebieskiej. Jeśli przedstawiciel placówki został włączony do oficjalnej delegacji, wykluczało to możliwość otrzymania identyfikatora *grey embassy badge*. Ponadto placówka mogła uzyskać jeden identyfikator dla attaché prasowego ambasady (*yellow media badge*). Placówka mogła więc otrzymać maksymalnie dwa identyfikatory – *delegate* lub *grey embassy badge* oraz *yellow media badge*. Identyfikatory były przekazywane delegacjom przez oficera łącznikowego przy przylocie na lotnisko lub po przyjeździe do hotelu – miejsca posiedzenia razem z innymi materiałami dla szefa i członków delegacji.

Oficerowie łącznikowi

W celu zapewnienia kontaktów z placówkami dyplomatycznymi i opieki nad delegacjami prezydencja zatrudniła oficerów łącznikowych. Były to osoby znające język danej delegacji, towarzyszące jej w czasie pobytu w Szwecji oraz przekazujące jej wszelkie niezbędne informacje i materiały (w tym również materiały drukowane).

Obsługa VIP oraz bezpieczeństwo

Prezydencja szwedzka oferowała specjalną obsługę VIP niektórym delegacjom krajowym (szefom państw i rządów, ministrom) i unijnym (komisarzom UE, wysokiemu przedstawicielowi ds. WPZiB oraz przewodniczącemu PE). Obejmowała ona przywitanie na lotnisku delegacji przez wyższego urzędnika resortu będącego gospodarzem spotkania oraz przez oficera łącznikowego, a także powitanie na miejscu przez gospodarza spotkania (pierwszego dnia) lub jego przedstawiciela (drugiego dnia).

Dla delegacji VIP korzystających z samolotów rejsowych przewidziano krótki pobyt w poczekalniach VIP Lounge przy przylocie i wylocie, natomiast w przypadku korzystania z samolotów specjalnych brak było takiego postoju.

Obsługa VIP była zapewniona także w przypadku przelotów z lotniska Sztokholm–Arlanda do lotnisk w innych miastach, gdzie odbywały się posiedzenia. Ponadto prezydencja zapewniała pomoc w wyborze rozwiązania logistycznego (np. krajowego połączenia lotniczego).

Należy zaznaczyć, że koszty obsługi VIP ponoszone były przez prezydencję jedynie w przypadku przylotu i wylotu delegacji w ustalonym terminie. W przeciwnym wypadku pokrywała je właściwa placówka dyplomatyczna.

W celu ułatwienia szybkiej identyfikacji bagaży członków delegacji wprowadzono specjalne oznaczenie bagażu (*special luggage tags*), rozdyskrybowane przez ambasady Szwecji w państwach członkowskich UE i państwach kandydujących.

Ochrona członków delegacji zapewniona była przez Säkerhetspolisen (skrót SÄPO, szwedzką służbę specjalną odpowiadającą za bezpieczeństwo wewnętrzne i kontrwywiad). Ponadto zgodnie z obowiązującymi przepisami dopuszczona była obecność służb ochrony państw członkowskich. Ocena poziomu bezpieczeństwa dokonywana była każdorazowo przed konkretnym wydarzeniem. Rekomendacje i zalecenia wynikające z tej oceny przekazywane były do wiadomości placówek dyplomatycznych.

4. Media o prezydencji szwedzkiej

Dla przebiegu prezydencji w Radzie Unii Europejskiej ważny jest jej obraz medialny. O Czechach, którzy przewodniczyli Unii Europejskiej w pierwszej połowie 2009 r., mówiło się dużo.

Sztokholm sprawował już wcześniej prezydencję w 2001 r. Fakt ten, w połączeniu z przypisywaną Szwedom skrupulatnością, dobrą organizacją i oszczędnością, spowodowały że prasa najczęściej pisała o uspokojeniu, jakie miało nastąpić w Unii od 1 lipca 2009 r. *Są w Europie małe kraje, które się zachowują jak duże. Na przykład Szwecja*¹⁴. Nie zapomniano jednak o trudnościach, jakie w połowie bieżącego roku przechodziła sama Wspólnota. *Doświadczenia Czech, a wcześniej także Francji, nauczyły Szwecję, że w niespokojnych czasach nawet najlepiej przygotowany program może się wyrzucić do góry nogami. Agendę szwedzką dodatkowo komplikuje fakt, że w czasie tej prezydencji Unia zmienia skórę: będzie nowy parlament, nowa Komisja i być może także nowy traktat, jeśli Irlandczycy zaakceptują traktat lizboński w zapowiadany już, kolejnym referendum (...). Szwecja jest członkiem Unii Europejskiej od 1995 r. i będzie jej przewodniczyła po raz drugi. Pierwsza półroczna prezydencja na początku 2001 r. była udana. – Teraz też tak ma być – powiedział Maarten Grunditz, szef sekretariatu zajmującego się planowaniem, administracją i logistyką wszystkich spotkań unijnych, jakie odbywały w Szwecji. (...) Podstawą powodzenia jest rozpoczęcie przygotowań stosunkowo wcześniej, najlepiej półtora roku przed prezydencją – tłumaczył Grunditz. I dodał: (...) trzeba też odpowiednio dobrać zespół ludzi, najlepiej, żeby to byli fachowcy. Nie urzędnicy, tylko osoby, które sprawdziły się przy*

¹⁴ Timothy Garton Ash w rozmowie z Jackiem Żakowskim, „Polityka” nr 22 (2707), 30 maja 2009, s. 19–20.

organizowaniu różnych imprez. *Dobrze jest wcześniej ustalić miejsca i terminy spotkań. I najlepiej liczyć na własne siły. Tak jak Szwecja.* – *Chociaż w drodze przetargu zlecenia na określone usługi i zadania otrzymały także międzynarodowe przedsiębiorstwa – powiedział urzędnik*¹⁵.

Dla szwedzkiej prezydencji ważne było, aby nie kosztowała ona zbyt dużo. Oszczędność w tej kwestii jednak nie przez wszystkich została dobrze przyjęta. *Oszczędni Szwedzi doszli do wniosku, że organizowanie szczytów w Brukseli jest znacznie tańsze. W czasach kryzysu tak rozsądne podejście mogłoby się podobać, a jednak często słychać zarzut, że Szwecja, w porównaniu z innymi państwami Unii, skąpi na wydatkach związanych z polityką zagraniczną (0,06 proc. PKB Szwecji wobec około 0,1 proc. w innych państwach unijnych, także w Polsce). Przewodnictwo Unii będzie kosztowało Szwedów w przeliczeniu około 350 mln zł, z czego połowę pochłoną spotkania i konferencje w samej Szwecji*¹⁶.

5. Wnioski

Niniejsze opracowanie może być przedmiotem zainteresowania osób odpowiedzialnych za przygotowanie polskiej prezydencji, w szczególności zajmujących się takimi zagadnieniami, jak: komunikacja wewnętrzna, logistyka oraz rozwiązania instytucjonalne.

Na podkreślenie zasługuje aspekt logistyczny, który wydaje się być bardzo dobrze przemyślany. Warto również zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku szwedzkiej administracji nie było konieczne zatrudnienie dodatkowego personelu na potrzeby organizacji prezydencji. Świadczy to o wysokich kompetencjach kadry urzędniczej. Rozwiązania instytucjonalne wypracowane przez Szwecję wskazują na bardzo dobrą komunikację wewnątrz administracji oraz racjonalne wykorzystanie środków publicznych.

Królestwo Szwecji zaczęło przygotowania do prezydencji odpowiednio wcześniej, gdyż już w 2007 r. Świadczy to o świadomości wyzwań, jakie stoją przed państwem sprawującym przewodnictwo w Radzie UE. W przypadku Szwecji wystarczy wspomnieć negocjacje traktatu z Lizbony, sprawy związane ze zmianami klimatycznymi oraz kryzysem na rynkach finansowych. Dzięki skupieniu swojej aktywności na kilku wybranych priorytetach ocena prezydencji szwedzkiej może być pozytywna.

Szczególnie chwalony był aspekt organizacyjny, gdyż przygotowanie i przeprowadzenie 111 spotkań i konferencji w Szwecji było nie lada

¹⁵ T. Walat, *3 korony, 12 gwiazdek*, „Polityka” nr 27 (2712), 4 lipca 2009, s. 78-79.

¹⁶ Tamże.

wyzwaniem. Było to możliwe dzięki współpracy wielu instytucji, nie tylko administracji publicznej, ale również partnerów społecznych, biznesowych i organizacji pozarządowych.

Bibliografia

Danlund J., *The Brussels Perspective. Swedish Presidency of the European Union 2009*. Eurobarometr 71, *Public opinion in the European Union*, Komisja Europejska, wrzesień 2009 r.

„Polityka”, nr 22 (2707), 30.05.2009.

„Polityka”, nr 27 (2712), 04.07.2009.

„Report on the Swedish Presidency of the Council of the European Union 1 July – 31 December 2009”.

Wiklund M., *Sweden on display. Swedish Presidency of the European Union 2009*, s. 23.

Źródła internetowe

Strona polskiej prezydencji: www.prezydencjaue.gov.pl

Strona Komisji Europejskiej: <http://ec.europa.eu>

Dostęp do aktów prawnych Unii Europejskiej: <http://eur-lex.europa.eu>

Oficjalna strona prezydencji szwedzkiej: www.se2009.eu

Oficjalna strona rządu szwedzkiego: www.regeringen.se

Spis aktów prawnych

Wersje skonsolidowane traktatu o Unii Europejskiej i traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz.U. UE, seria C, nr 321E, 29 grudnia 2006 r.

Decyzja Rady z 1 stycznia 2007 r. w sprawie porządku sprawowania prezydencji w Radzie (2007/5/WE, Euratom), Dz.U. UE, seria L, nr 1/12, 4 stycznia 2007 r.

Wykaz spotkań

Spotkanie z Fredrikem Agerhem, I sekretarzem Ambasady Szwecji w Warszawie, 18 listopada 2009 r.

Spotkanie z Moa Lagercrantz, II sekretarzem w Stałym Przedstawicielstwie Szwecji przy Unii Europejskiej, 23.07.2010 r.

Wybór priorytetów polskiej prezydencji

Mariusz Kamil Berent, Jarosław Jasnowski,
Piotr Karkosa, Michał Ireneusz Minalto, Paweł Nurzyński,
Maria Pawłowska, Krzysztof Strojny, Iwona Szelewa-Krzysztoń

Opiekun grupy: dr Marcin Sakowicz

Wybór priorytetów polskiej prezydencji

Wprowadzenie

Niniejsza praca analityczna stanowi próbę wskazania obszarów merytorycznych dla priorytetów polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Polskie przewodnictwo w drugim półroczu 2011 r. odbędzie się na nowych, nakreślonych przez traktat lizboński warunkach prawnych i organizacyjnych (współpraca ze stałym przewodniczącym Rady, trio), zatem należy się spodziewać istotnych zmian w warstwie technicznej prezydencji rotacyjnej. Zadaniem państwa przewodniczącego Radzie jest dobór priorytetów dla przyszłych działań. Zasadniczo wynikają one z długo- i średniookresowego planu prac Komisji Europejskiej, ale każde państwo może wskazać nowe, które będą stanowić jego wkład w rozwój długookresowych polityk wspólnotowych.

W pracy wskazane są zagadnienia wynikające z już przyjętego kalendarza (ze szczególnym uwzględnieniem nowej perspektywy finansowej) oraz te, które mogą wyróżniać polską prezydencję. Analizie poddano bieżący proces negocjacyjny, a także tło, jakie kreśli dynamiczna sytuacja ekonomiczna po spowolnieniu gospodarczym oraz konieczność redefinicji polityki energetycznej.

1. Zagadnienia wstępne

Dobór priorytetów prezydencji jest szczególnie istotny z punktu widzenia możliwości, jakie stwarza przed państwami przewodnictwo w pracach Rady Unii Europejskiej. Uważa się, że umiejętnie sformułowane

cele powinny odwoływać się do interesów ogólnoeuropejskich, a zasadniczym zadaniem państwa przewodniczącego jest pełnienie funkcji neutralnego negocjatora, tzw. *honest broker*. Realizacja tych celów jest jednym z kryteriów oceny przewodnictwa¹.

Przy wyznaczaniu priorytetów prezydencji przyjąć można dwie strategie ich doboru. Jedną z nich jest zainicjowanie debaty nad kwestiami, które nie były dotychczas podejmowane. Druga polega na skoncentrowaniu się jedynie na aktualnych problemach i dążeniu do zamknięcia spraw podjętych przez poprzednie prezydencje². Przede wszystkim jednak należy zapoznać się z aktualnym i przyszłym planem prac Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej, aby zapewnić ciągłość i spójność funkcjonowania Unii - przede wszystkim w obrębie trio. Kontynuacja uprzednich zadań pochłania zdecydowaną większość czasu prezydencji, dlatego też niezwykle istotny jest dobór kilku wyrazistych priorytetów charakteryzujących dane półrocze. Niepewność co do realnych warunków, jakie przyniesie rok 2011, wynika także z nowych ram prawnych: traktat lizboński ustanowił stałego przewodniczącego Rady Unii Europejskiej, a nowa forma dla prezydencji rotacyjnej - w ramach tria - w naszym wypadku z Danią i z Cyprem, dopiero się kształtuje.

Przy opracowaniu priorytetów prezydencji należy uwzględnić ponadto dwa podstawowe kryteria ich doboru: (a) atrakcyjności; (b) prawdopodobieństwa osiągnięcia celu³. Pierwsze z nich oznacza dobór celów istotnych w kontekście ogólnoeuropejskim. Ich realizacja może jednocześnie przynieść korzyści państwu sprawującemu prezydencję, bo neutralność nie oznacza, że wymaga się porzucenia wszelkich możliwości poprawy sytuacji państwa sprawującego prezydencję. Polska, choć przyjmuje na siebie rolę mediatora, to nie przestaje być państwem mającym wykrystalizowany obraz tego, co jest zgodne, a co stoi w sprzeczności z naszą racją stanu. Należy jedynie zrezygnować z działań, które godzą w interesy pozostałych państw członkowskich lub lekceważą potrzeby innych członków Unii Europejskiej.

Drugie kryterium wskazuje na konieczność uwzględnienia czynników określających prawdopodobieństwo realizacji tych celów. Należy mieć na uwadze przede wszystkim stanowiska innych państw członkowskich wobec określonego przedsięwzięcia, ich ewentualne interesy i gotowość do zawierania kompromisów.

¹ M. Jatczak, B. Słomińska, *Dobór priorytetów przez państwa członkowskie sprawujące przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej w latach 2002-2008 - wnioski dla Polski*, „Biuletyn Analiz UKiE”, 2009, nr 22, s. 53.

² Tamże, s. 55.

³ Tamże.

Przygotowanie priorytetów powinno wreszcie uwzględniać uwarunkowania zewnętrzne, a więc zasady organizacji i funkcjonowania UE, czynniki wpływające na sytuację gospodarczą i społeczną państw członkowskich oraz problemy występujące w skali globalnej. W kontekście przygotowań polskiej prezydencji należy mieć na uwadze następujące zagadnienia⁴:

- ◆ skutki kryzysu gospodarczego,
- ◆ wdrażanie zastępującej proces lizboński strategii 2020 i jej związek z polityką spójności,
- ◆ zmiany wprowadzone traktatem lizbońskim,
- ◆ debatę nad nową perspektywą finansową 2014-2020.

Polska ma szansę wnieść oryginalny wkład w politykę rozwoju Unii Europejskiej, choć zapewne skupi się na jednej czy dwóch kwestiach. Aby tego dokonać, będzie musiała wyjść poza ogólne koncepcje i przedstawić precyzyjne pomysły realizacji swych postulatów⁵. W raporcie najczęściej miejsca poświęcamy strategii Europa 2020, polityce spójności oraz negocjacom nowej perspektywy finansowej, bo z zadań z nich wynikających będzie musiała się wywiązać nasza prezydencja.

2. Tło procesu wyboru priorytetów polskiej prezydencji

Przyjęta na posiedzeniu w Lizbonie w marcu 2000 r. strategia lizbońska zakładała uczynienie w 10 lat z Europy najdynamiczniej rozwijającej się i najbardziej konkurencyjnej gospodarki świata, wyprzedzającej Stany Zjednoczone. Celu tego nie udało się osiągnąć. Jedynie pod względem bezrobocia Unia Europejska wyprzedziła nieznacznie Stany Zjednoczone, mając w końcu 2009 r. 9,5% osób bez pracy⁶. W tym samym czasie w USA było 10% bezrobotnych⁷. Ogólnoświatowy kryzys finansowy i gospodarczy wymusił wypracowanie nowych założeń.

⁴ Opinia Małgorzaty Kałużyńskiej, dyrektorki Departamentu Analiz i Strategii w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, wyrażona podczas spotkania grupy warsztatowej KSAP, Warszawa, 27.10.2009.

⁵ Por. P. Bagiński, *Priorytety ostatnich prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w dziedzinie współpracy rozwojowej. Wnioski dla Polski*, „Global Development Research Group Policy Paper” 2009, nr 2.

⁶ Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-08012010-AP/EN/3-08012010-AP-EN.PDF [12.01.2010 r.].

⁷ Bureau of Labor Statistics, www.bls.gov/cps/ [12.01.2010 r.].

Specyfika regionu Europy Środkowej i Wschodniej a strategia Europa 2020 i priorytety polskiej prezydencji - ujęcie analityczne

Dla państw Europy Środkowej i Wschodniej ważne jest bezpieczeństwo energetyczne, Partnerstwo Wschodnie czy utrzymanie przez Unię Europejską funduszy pomocowych na co najmniej dotychczasowym poziomie⁸. Stanowi to istotny czynnik dla doboru priorytetów polskiej prezydencji. Głos państw tego regionu wzmacnia Grupa Wyszehradzka. Należą do niej Polska, Czechy, Węgry i Słowacja. Grupa między innymi wypracowuje wspólne kierunki działań tych państw w ramach Unii. Wnioski ze spotkania Komisji ds. Unii Europejskiej państw Grupy Wyszehradzkiej 15 września 2009 r. w Liptowskim Mikulaszu na Słowacji wskazują na jedynomyślność państw członków grupy. Odzwierciedlają wyzwania, jakim będzie musiała sprostać Polska w roli neutralnego negocjatora podczas swojej prezydencji. Wnioski te są następujące:

- ♦ W sprawie zmian klimatycznych Grupa Wyszehradzka opowiada się - przy zachowaniu konkurencyjności gospodarki Unii - za regulacjami mającymi wyeliminować negatywne skutki zmian klimatycznych, między innymi dzięki redukcji emisji gazów cieplarnianych.
- ♦ Grupa pragnie kontynuowania zgodnie z paktem stabilności i wzrostu wysiłków na rzecz konsolidacji finansów publicznych w celu zwalczania skutków kryzysu gospodarczego. Nie chce jednak ograniczać wydatków na naukę, badania i rozwój.
- ♦ Grupa opowiada się za realizacją projektów w ramach „Europejskiego planu naprawy gospodarczej”, zatwierdzonego przez Radę Europejską 2008 r. Plan ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich UE. Chodzi także o rozwój technologii umożliwiających pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych, co wiąże się z polityką proekologiczną i tworzeniem „zielonych” miejsc pracy. Inicjatywą zmierzającą do zapewnienia różnych źródeł dostaw surowców dla Europy jest plan budowy gazociągu Nabucco. Kraje Grupy Wyszehradzkiej domagają się też jasnej definicji sytuacji, w której będzie można uruchomić mechanizm solidarności energetycznej państw UE.

⁸ Więcej informacji o tym znajduje się w części raportu poświęconej nowej perspektywie finansowej.

- ◆ We wstępnym projekcie strategii Europa 2020 nie ma mowy o Partnerstwie Wschodnim. Członkowie Grupy Wyszehradzkiej chcieliby umieścić je w planie działań Unii na najbliższe lata. Wiąże się z tym również wzmocnienie europejskiej polityki sąsiedztwa. Partnerstwo miałyby także polegać na wciągnięciu Rosji do lepszej współpracy z Unią⁹.

Wnioski te wskazują, że kraje Grupy Wyszehradzkiej mówią jednym głosem w wielu kwestiach, jak chociażby powszechna zgoda na plan dywersyfikacji źródeł gazu dzięki budowie gazociągu Nabucco. Starają się także tworzyć dla Unii nowe obszary działania, jak np. Partnerstwo Wschodnie. Trzy z czterech państw grupy sprawować będą prezydencję w czasie realizacji strategii Europa 2020, co może stanowić okoliczność sprzyjającą ciągłości i pewności dalszych prac.

Perspektywa Polski – poszukiwanie wspólnego stanowiska z innymi państwami UE

Polska razem z krajami Grupy Wyszehradzkiej próbuje wypracować wspólne stanowisko w sprawach wpływających na przyszłość Unii Europejskiej, w tym na realizację strategii Europa 2020, która skupia się na konkurencyjnej i spójnej gospodarce opartej na wiedzy, zabezpieczeniu społecznym i na nowych technologiach przyjaznych środowisku¹⁰.

Polskie stanowisko w kwestii ochrony równej konkurencji jest też bliskie brytyjskiemu¹¹. Nasz rząd uważa, że nie powinno się dopuszczać do sytuacji, w której niektóre państwa Unii faworyzują rodzime przedsiębiorstwa, udzielając im niedozwolonej pomocy publicznej. Polska rozważa zwołanie w 2011 r. specjalnego szczytu przywódców Unii, w trakcie którego miałyby zostać przyjęte restrykcyjne zasady zakazujące faworyzowania własnego przemysłu¹².

Powodzeniu naszej prezydencji sprzyja to, że przejmujemy ją po Węgrach. A kraj ten ma takie samo stanowisko w kwestii bezpieczeństwa energetycznego (między innymi zapewnienie dywersyfikacji źródeł dostaw

⁹ Por. „Wnioski ze spotkania komisji ds. Unii Europejskiej Senatu Republiki Czeskiej, Zgromadzenia Narodowego Węgier, Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rady Narodowej Republiki Słowackiej, Liptovský Mikuláš, dnia 15 września 2009 r.”, s. 1-4.

¹⁰ Jednym z głównych priorytetów prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej będzie też polityka obronności i bezpieczeństwa. Ponieważ nie wiąże się ona z wyzwaniem, jakie zostaną postawione w ramach nowej strategii Europa 2020, priorytet ten nie będzie szerzej omawiany w tym rozdziale.

¹¹ Por. dołączone do niniejszego raportu studium przypadku „Wielka Brytania wobec strategii lizbońskiej”.

¹² Por. J. Bielecki, *O to Polska powalczy, dowodząc w Unii*, „Dziennik” z 23 września 2009 r.

gazu), więc łatwo będzie kontynuować działania poprzednika i realizować zadania strategii Europa 2020. Interesy Polski w tej materii są inne niż niektórych krajów zachodnioeuropejskich (głównie Niemiec i Francji), które chcą zacieśnienia współpracy energetycznej z Rosją, między innymi dzięki realizacji projektu Nord Stream¹³. Polska razem z innymi państwami środkowoeuropejskimi uważa, że należy zbudować tzw. interkonektory, czyli rurociągi łączące sieci gazowe poszczególnych państw Unii¹⁴.

Główne wyzwania dla UE w perspektywie dziesięciolecia: przeważające głosy państw członkowskich

Powyżej wskazano, że priorytetowe dla Polski sprawy, nawet sprzeczne z interesami państw Europy Zachodniej, mogą liczyć na wsparcie krajów Grupy Wyszehradzkiej. Aby ocenić realność założeń Polski w perspektywie prezydencji, warto przyjrzeć się stanowisku dominującemu w 15 państwach starej Unii. Jeśli chodzi o długookresowe kierunki prac dla Unii Europejskiej, dotyczy ono:

- ♦ gospodarki niskoemisyjnej i źródeł energii odnawialnej;
- ♦ ekowydajności jako podstawowego czynnika rozwoju gospodarczego;
- ♦ mocniejszego oparcia gospodarki na wiedzy i nowoczesnych metodach nauczania oraz stworzenia nowych form aktywności zawodowej;
- ♦ pogłębienia wspólnego rynku;
- ♦ pogłębienia współpracy w strefie euro dzięki większej koordynacji polityk makroekonomicznych oraz wprowadzeniu nowych przepisów prawa, dotyczących rynków finansowych;
- ♦ prowadzenia aktywnej polityki imigracyjnej.

Dynamicznie rozwijające się państwa północy są najlepiej przygotowane do wyzwań, jakimi są zmiany klimatyczne i wdrażania rozwiązań innowacyjnych. Niepewny jest los Wspólnej Polityki Rolnej, której dotychczasowe założenia chcą zachować – z państw starej Unii – Hiszpania, Grecja i Wielka Brytania¹⁵.

¹³ Por. J. Pawlicki, *Na co postawi Polska za sterem Unii*, „Gazeta Wyborcza” z 29 października 2009 r.

¹⁴ Por. J. Bielecki, *O to Polska powalczy*, art. cyt.

¹⁵ M.J. Rodrigues, *Priorities for the post 2010 Lisbon strategy*, www.estrategiadelisboa.pt/Document/Texto_Maria_Rodrigues.pdf [09.11.2009 r.]; por. COM(2009) 647/3 (provisional).

Nowa perspektywa finansowa

- ***Znaczenie nowej perspektywy finansowej dla polskiej prezydencji***

Polskie aspiracje są ograniczone także przez założenia nowej perspektywy finansowej. Zakładając, że polska prezydencja będzie okazała do wypromowania kluczowych dla naszego państwa i regionu długofalowych zadań, ważne, aby znalazły one źródło finansowania.

Zazwyczaj przez stosowane wymiennie pojęcia wieloletnich ram finansowych i perspektywy finansowej rozumie się tabelę maksymalnych wydatków z budżetu Unii Europejskiej w średnim okresie¹⁶. Formalnie tabela ta stanowi załącznik do porozumienia międzyinstytucjonalnego¹⁷. Traktat z Lizbony do systemu prawnego Unii wprowadził rozporządzenie o wieloletnich ramach finansowych. Obecnie obowiązującą tzw. nową perspektywę finansową przyjęto na lata 2007-2013. Stąd rozpoczęcie i poprowadzenie prac nad kolejną, która pojawi się jako kluczowe wyzwanie w 2011 r. i będzie priorytetem prezydencji w latach 2011-2012¹⁸.

- ***Kalendarz negocjacji nowej perspektywy finansowej***

Komisja Europejska, opierając się na doświadczeniach negocjacji nowej perspektywy finansowej, planuje na początek 2011 r. publikację propozycji do niej. Od tego w największym stopniu zależeć będzie przebieg negocjacji. W drugiej połowie 2011 r. mają zostać opublikowane pakiety negocjacyjne¹⁹. Negocjacje będą kontynuowane w 2012 r., a najbardziej prawdopodobny scenariusz zakłada, że w tym samym roku się one zakończą, co da Komisji Europejskiej 12 miesięcy na przygotowanie dokumentów implementacyjnych. Oznacza to, że podczas naszej prezydencji uzgadnianie perspektywy finansowej wejdzie w fazę rzeczywistych negocjacji.

¹⁶ Dotychczas 7 lat.

¹⁷ Porozumienie zawierane przez Radę, KE i PE, określające m.in. ramy ich współpracy w kwestiach budżetowych, w praktyce na podstawie konkluzji RE, regulujących podział funduszy między programy i funduszy spójności między państwami członkowskimi.

¹⁸ Być może nawet w 2013 r.

¹⁹ Jednocześnie negocjacom poddawane są wszystkie polityki UE, z najistotniejszymi: Polityką Spójności i Wspólną Polityką Rolną.

- ***Determinanty negocjacji perspektywy finansowej***

W 2005 roku, w czasie negocjacji nowej perspektywy finansowej, uzgodniono, że w latach 2008-2009 należy dokonać przeglądu budżetu UE. Nie zrobiono tego z powodu opóźnienia ratyfikacji traktatu z Lizbony. Toczyły się za to konsultacje społeczne. Jeżeli przegląd budżetu okaże się owocny, Komisja Europejska zaproponuje wdrożenie wynikających z niego wniosków. Bardziej prawdopodobna wydaje się jego marginalizacja, bo wielu państwom członkowskim zależy na opóźnieniu dyskusji na temat finansów UE.

Pierwszy raz podczas polskiej prezydencji znajdą zastosowanie wynikające z traktatu lizbońskiego rozwiązania formalno-proceduralne dotyczące negocjacji perspektywy finansowej. Dlatego też nasz kraj jeszcze przed objęciem prezydencji winien uczestniczyć w ich tworzeniu.

- ***Rola i wyzwania prezydencji w negocjacjach perspektywy finansowej***

Warunkiem koniecznym sukcesu naszego przewodnictwa jest współpraca z poprzednimi i z następnymi prezydentami. Potrzeba współpracy z Węgrami wynika z przedstawionego kalendarza negocjacji. Z doświadczeń z 2004 r. wynika, że byłoby lepiej, gdyby prezydencja węgierska ograniczyła się do przyjęcia wynikających z przeglądu budżetu propozycji Komisji Europejskiej, pozostawiając innym rzeczywiste rozpoczęcie negocjacji²⁰. Jeśli tak się stanie, to istotne będzie porozumienie z Danią w sprawie ustalenia wspólnej metody²¹ i ram instytucjonalnych negocjacji²².

Stopień trudności zadania, przed którym stanie polska prezydencja, wiąże się ze stopniem akceptacji propozycji Komisji Europejskiej w sprawie budżetu. Do nas należeć będzie rozpoczęcie, stymulowanie i koordynowanie dyskusji na temat propozycji KE. Nie będzie to łatwe, bo państwa członkowskie zawsze bronią swoich interesów. Istnieje potrzeba

²⁰ Np. na posiedzeniu Rady ds. Ogólnych lub na zwołanym specjalnie w tym celu.

²¹ Np. prezydencja holenderska w 2004 r. zastosowała tzw. metodę *building blocks*, prezydencja luksemburska w 2005 r. - tzw. *negotiation boxes*.

²² Przez ramy instytucjonalne negocjacji rozumie się umiejscowienie ośrodka decyzyjnego prezydencji oraz zasobów ludzkich. Najogólniej, prezydencja może być prowadzona i koordynowana przez stałe przedstawicielstwo w Brukseli lub przez instrukcje wysyłane ze stolic. Terminem ram można określić także poziom, na którym prezydencja będzie chciała osiągać kompromis (grupa robocza, Komitet Budżetowy, Rada GAERC, Rada ECOFIN, Rada Europejska).

stworzenia mechanizmu pozwalającego na przełamania pata podobnego do blokady, jaką w latach 2004-2005 zastosowało sześciu płatników netto.

Następnym wyzwaniem będzie pogodzenie interesów: narodowego ze wspólnotowym. Z założenia prezydencja winna pełnić rolę tzw. *honest broker*. Oczekuje się od niej maksimum obiektywizmu i ukierunkowania na kompromis w kwestiach, które wywołują spory. Z drugiej strony istnieje niedająca się zbagatelizować presja własnego społeczeństwa w kwestiach o znaczeniu priorytetowym dla interesów państwa.

- **Podsumowanie**

Sukces polskiej prezydencji zależy przede wszystkim od pracy wykonanej jeszcze przed objęciem przewodnictwa i przygotowania się na różne możliwe scenariusze. Dzięki temu możliwe stanie się przedstawienie kompromisowych propozycji na kończącym ją szczycie. Poprawna i owocna współpraca z kluczowymi partnerami - Węgrami, Danią i z Komisją Europejską - mogą sprawić, że Polska zapamiętana zostanie jako silny i profesjonalny partner negocjacyjny²³.

3. Priorytety polskiej prezydencji - przegląd propozycji

Obszary merytoryczne dla polskiej prezydencji

Jak zaznacza Mikołaj Dowgielewicz, wstępne opracowanie przygotowań prezydencji wskazuje kilka obszarów, w których Polska będzie szukała szczególnych, a nie tylko wynikających z wieloletniej agendy Rady Unii Europejskiej, priorytetów dla swego przewodnictwa²⁴.

- **Bezpieczeństwo energetyczne**

W myśl traktatu z Lizbony polityka energetyczna powinna stać się wspólną polityką Unii Europejskiej. Na okres naszej prezydencji przypadnie poprzedzone z pewnością długą i wielowątkową debatą przyjęcie określonych regulacji w tym zakresie.

²³ Ł. Sosnowski, *Negocjacje perspektywy finansowej na okres po 2013 r. w kontekście polskiej prezydencji w Radzie UE*, „Biuletyn Analiz UKiE” 2009, nr 22, s. 69.

²⁴ M. Dowgielewicz, *Prezydencja odważna i bez kompleksów*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1 (LXII) 2009, s. 10-12.

- ***Rynek wewnętrzny***

Wzmocnienie tej sfery aktywności Unii Europejskiej jest z perspektywy kryzysu gospodarczego korzystne dla wszystkich jej członków. Polska chce skoncentrować się na przeglądzie dyrektywy usługowej.

- ***Nowa perspektywa finansowa***

Ostateczna wersja planu finansowego na lata 2014-2020 zostanie przyjęta prawdopodobnie w 2012 r. Jednak jego negocjacje zaczną się z pewnością dużo wcześniej i w okresie naszego przewodnictwa nabiorą one wyraźniejszych kształtów. Polska jako państwo sprawujące prezydencję powinna zachować w tej kwestii neutralność.

- ***Partnerstwo Wschodnie***

Polityka wschodnia odgrywa bardzo ważną rolę w polskiej polityce zagranicznej, dlatego z pewnością należeć będzie do najważniejszych elementów aktywności naszej prezydencji. Dyskusja o konieczności współpracy UE z krajami wschodniej części Europy w niewystarczającym wciąż stopniu przekłada się na konkretne działania. Polska jako inicjator Partnerstwa Wschodniego może przyczynić się do wzrostu znaczenia tej inicjatywy w polityce zagranicznej Unii. Należy pamiętać również o spotkaniach, które odbędą się w czasie naszej prezydencji, czyli między innymi o szczytach Unia Europejska - Rosja i Unia Europejska - Ukraina.

- ***Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego***

Wzmocnienie współpracy państw regionu Morza Bałtyckiego służyć ma wzrostowi jego konkurencyjności i spójności. Uczestniczenie w tym przedsięwzięciu, w którym obecne są jedne z najlepiej rozwiniętych państw świata, może stanowić dla Polski niezwykle szansę na zwiększenie w gospodarce roli innowacyjności i sektora B+R. Wymiana doświadczeń może zaowocować również usprawnieniem systemu zabezpieczenia społecznego oraz polepszeniem ochrony środowiska. Niezwykle istotna byłaby również współpraca państw regionu na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego.

- **Rozszerzenie UE**

Polska ma zamiar wspierać dążenia Chorwacji do przystąpienia do Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. Planowane są również działania na rzecz przyspieszenia negocjacji akcesyjnych z Turcją.

Rola doboru priorytetów: wizerunek państwa na arenie UE

Realizacja przyjętych w okresie prezydencji priorytetów wpływa na pozytywny wizerunek państwa. Stanowi jednocześnie wyjątkową szansę wypromowania korzystnych dla kraju inicjatyw. Należy jednak mieć na uwadze, że przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej polega przede wszystkim na realizowaniu bieżących, ogólnoeuropejskich zadań²⁵. Program prezydencji powinien przygotować państwo ją sprawujące na odpowiednią reakcję na nieprzewidywalne wydarzenia na arenie międzynarodowej (kryzys, konflikty).

Polityka Spójności w ramach priorytetów polskiej prezydencji

Kluczowym priorytetem polskiej prezydencji, związanym z debatą nad nową perspektywą finansową, będzie zapewnienie w budżecie Unii Europejskiej odpowiednich pieniędzy na Politykę Spójności. Priorytet ten wpisuje się w hasła naszej prezydencji, którymi są spójność, solidarność, konkurencyjność, otwartość i wspólnotowość.

Celem ogólnym strategii Europa 2020 jest wzrost gospodarczy i zatrudnienie, a szczególnie w Polsce Polityka Spójności służy tym priorytetom. Jest ona antycykliczna, co oznacza, że jej budżet tworzy się na wiele lat, a programy należy realizować niezależnie od koniunktury. Z punktu widzenia polskiego przewodnictwa realizacja strategii Europa 2020 powinna wiązać się z Polityką Spójności, gdyż dynamizuje wzrost podczas dobrej koniunktury, a w czasie złej – podtrzymuje inwestycje²⁶.

Polski rząd chce pokazać, że Polityka Spójności jest atrakcyjna dla wszystkich członków Unii Europejskiej i jako czynnik dynamizujący rozwój całej Wspólnoty powinna zostać włączona do strategii lizbońskiej. Stanowisko nasze, wyrażone w dokumencie przyjętym przez Komitet Europejski Rady Ministrów²⁷, podkreśla kluczowe znaczenie Polityki Spójności

²⁵ Opinia Małgorzaty Kałużyńskiej, dyrektorki Departamentu Analiz i Strategii w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, wyrażona podczas spotkania grupy warsztatowej KSAP, Warszawa, 27.10.2009.

²⁶ Opinia Anny Gmyrek, radcy ministra w Departamencie Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, wyrażona podczas spotkania grupy warsztatowej KSAP, Warszawa, 26.11.2009.

²⁷ Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Polityki Spójności

dla osiągnięcia celów strategii w zakresie podnoszenia konkurencyjności, zwłaszcza wraz z przyjęciem zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Polska wielokrotnie potwierdzała wkład Polityki Spójności w realizację celów Unii Europejskiej. Zwracała też uwagę, że w obliczu zmian gospodarczych i społecznych, a także przyszłego zwiększenia się liczby członków Unii system formułowania instrumentów realizacji Polityki Spójności powinien się zmienić. Wielość i komplementarność celów Polityki Spójności odpowiada głównym wyzwaniom stojącym przed Unią Europejską, a szczególnie tym podejmowanym przez zapisy strategii lizbońskiej. Zaliczają się do niej działania na rzecz zdynamizowania działalności gospodarczej, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, przeciwdziałania zmianom klimatycznym i stymulowania wzrostu zatrudnienia.

Wola kontynuacji Polityki Spójności jako kluczowego narzędzia podejmowania celów rozwojowych stanowi najistotniejszy priorytet polityki polskiej wobec Unii Europejskiej oraz stanie się niewątpliwie ważnym priorytetem prezydencji.

Pełnomocnik ds. prezydencji, minister Mikołaj Dowgiałewicz, wyznaczył treść priorytetów prezydencji dwutorowo: po pierwsze, w ramach agendy rad unijnych, po drugie, w ramach sektorowych priorytetów prezydencji. Utrudniona pozostaje możliwość przeforsowania rozwiązań ekspertów na forum politycznym, gdyż rada ds. Polityki Spójności nie istnieje. Część tematów poddaje się dyskusji na forum ECOFIN (Rada ds. Gospodarczych i Finansowych), a część na Radzie ds. Ogólnych.

Polityka Spójności stanowi główne narzędzie realizacji zadań służących zwiększaniu potencjału rozwojowego i gospodarczego Unii jako całości. Stanowisko polskie wyraźnie wskazuje na konieczność kontynuacji Polityki Spójności w wymiarze horyzontalnym i integracyjnym, zdecydowanie sprzeciwiając się przeniesieniu jej na poziom narodowy²⁸.

Przypisywana Polityce Spójności przez Polskę rola promotora rozwoju wymaga zintegrowanego podejścia do realizacji celów rozwojowych Unii, łączącego wymiar gospodarczy, terytorialny i społeczny. Podejście takie powinno mieć według Polski zastosowanie nie tylko w polityce wspólnotowej, ale również w polityce krajowej oraz w strategiach regionalnych, aby zapewnić ich komplementarność i maksymalną skuteczność. Polska wskazuje dziedziny, które szczególnie powinny być poddane zintegrowanemu zarządzaniu, są nimi między innymi kapitał społeczny, ochrona środowiska, rozwój obszarów wiejskich, konkurencyjność i rozwój przestrzenny.

Unii Europejskiej po 2013 r., przyjęte przez KERM 30 stycznia 2008 r.

²⁸ Tamże.

Rząd zwraca również uwagę na poszczególne fundusze w ramach Polityki Spójności, często służące do realizacji tych samych celów. Obecna debata zagraża Polityce Spójności. Z zakresu jej działania może wyciec Europejski Fundusz Społeczny, co by skutkowało ograniczeniem znaczenia tej polityki w strategii lizbońskiej (Polityka Zatrudnienia znajdowałaby się poza Polityką Spójności). Proponowanym rozwiązaniem jest ich ściślejsze powiązanie, tak aby komplementarnie odpowiadały na potrzeby społeczne i wyzwania stojące przed Unią.

Polska, uczestnicząc w debacie na temat Polityki Spójności, postuluje przyznanie na jej realizację odpowiednich środków. Promuje również koncentrację unijnych wydatków w zakresie Polityki Spójności na projektach wykorzystujących możliwości rozwoju zainteresowanych regionów²⁹.

Z punktu widzenia Polski istotny jest także rozwój obszarów wiejskich. Rząd uważa, że należy zmodyfikować zasady udzielania wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, aby nie powieleły one działań prowadzonych w ramach Polityki Spójności. Proponuje analizę efektywności i adekwatności instrumentów w ramach obu polityk, aby poprawić ich skuteczność.

4. Wnioski

Priorytetami polskiej prezydencji w 2011 r. będą nie tyle arbitralnie dobrane cele istotne z punktu widzenia naszego państwa i naszych sąsiadów, ile zagadnienia, które już są objęte negocjacjami. Nowa strategia Europa 2020 stwarza szansę wypracowania długookresowych rozwiązań korzystnych nie tylko dla Unii Europejskiej jako całości, ale także przyczyniających się do szybszego rozwoju nowych państw członkowskich. Gospodarka oparta na węglu i postulat zmian w strukturze rynku energii odślaniają nie tylko – jak mogłoby się wydawać – zagrożenia, ale też szanse. Zachowanie zadań dzisiejszej Polityki Spójności, jako narzędzia wsparcia i wyrównywania szans, wydaje się odgrywać zasadniczą rolę dla celowości wdrażania strategii w naszym regionie.

Przedmiotem prac unijnych w drugim półroczu 2011 r. będzie nowa perspektywa finansowa. Dlatego niezwykle istotne staje się optymalne wykorzystanie szans negocjacyjnych.

Wielką niewiadomą pozostają nowe warunki, w jakich przyjdzie sprawować rotacyjną prezydencję. Formy współpracy ze stałym przewodniczącym Rady i w obrębie trio dopiero się kształtują lub są jeszcze niedos-

²⁹ Tamże.

konałe. Tym bardziej trafna okazuje się uwaga, że o wiele ważniejsze od prezydencji jest przygotowanie się do niej.

Bibliografia

Opracowania

- Bagiński P., *Priorytety ostatnich prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w dziedzinie współpracy rozwojowej. Wnioski dla Polski*, „Global Development Research Group Policy Paper” 2009, nr 2.
- Dowgiewlewiec M., *Prezydencja odważna i bez kompleksów*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1(LXII) 2009.
- Hinc, *Jak skutecznie wdrożyć CCS w Polsce?*, demosEUROPA, Warszawa 2010.
- Jatczak M., Słomińska B., *Dobór priorytetów przez państwa członkowskie sprawujące przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej w latach 2002-2008 – wnioski dla Polski*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2009, nr 22.
- Sosnowski Ł., *Negocjacje perspektywy finansowej na okres po 2013 r. w kontekście polskiej Prezydencji w Radzie UE*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2009, nr 22.

Prasa

- Bielecki J., *O to Polska powalczy, dowodząc w Unii*, „Dziennik” z 23 IX 2009 r.
- Pawlicki J., *Na co postawi Polska za sterem Unii*, „Gazeta Wyborcza” z 29 X 2009 r.

Dokumenty

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/80/WE.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/35/WE.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/12/WE.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE.
- Komisja Wspólnot Europejskich, *Dokument roboczy komisji – konsultacje dotyczące przyszłej Strategii „UE 2020”*, Bruksela, 24 XI 2009 r., KOM(2009)647, wersja ostateczna.
- Partnerstwo dla dobrobytu – non-paper Polski na temat strategii gospodarczej UE po 2010 r.
- Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006.
- Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Polityki Spójności Unii Europejskiej po 2013 r., przyjęte przez KERM 30 I 2008 r.

Wnioski ze spotkania Komisji ds. Unii Europejskiej Senatu Republiki Czeskiej, Zgromadzenia Narodowego Węgier, Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rady Narodowej Republiki Słowackiej, Liptovský Mikuláš, 15 IX 2009 r.

Źródła internetowe

Bureau of Labor Statistics, www.bls.gov/cps.

Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-08012010-AP/-EN/3-08012010-AP-EN.PDF.

Eurostat, *Real GDP growth rate - Growth rate of GDP volume - percentage change on previous year*.

Komunikat prasowy Prezydencji Polskiej po oficjalnym spotkaniu na szczycie premierów państw Grupy Wyszehradzkiej, www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=830&articleID=23253&ctag=articlelist&iid=1.

Opracowanie dot. profilu węgierskiej gospodarki przygotowane przez Ambasadę RP w Budapeszcie 3 września 2009 r., www.budapeszt.polemb.net/files/-WE/gospodarka/Wegry-03-wrzesien-2009.1.pdf.

Raport generalny na temat działalności Unii Europejskiej, <http://europa.eu/generalreport/pl/2005/rg38.htm>

M.J. Rodrigues, *Priorities for the post 2010 Lisbon strategy*, www.estradiadelisboa.pt/Document/Texto_Maria_Rodrigues.pdf.

B. Słowińska, *Debata nad strategią lizbońską po 2010 roku*, [www.biuletyn.ukie.gov.pl/HLP/banal.nsf/0/D29CFF8218338B8FC12575380042EBC4/\\$file/12_B.Slomska_Dyskusja%20o%20SL.pdf](http://www.biuletyn.ukie.gov.pl/HLP/banal.nsf/0/D29CFF8218338B8FC12575380042EBC4/$file/12_B.Slomska_Dyskusja%20o%20SL.pdf).

The Lisbon European Council - an Agenda of Economic and Social Renewal for Europe, Brussels 28.02.2000, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/-lisbon_en.pdf.

UKIE, *Strategia lizbońska - podstawowe informacje*, www.ukie.gov.pl/WWW/serce.nsf/0/BA13C6CEEF8FDABBC1256F72004BBDC3?Open&RestrictToCategory=.

Wykaz spotkań konsultacyjnych

demosEUROPA, konferencja „Cel: Polska - lider w dziedzinie CCS. Krok pierwszy: ramy polityczne i prawne”, Warszawa, 13 stycznia 2010 r.

Anna Gmyrek, radca ministra w Departamencie Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 26.11.2009.

Małgorzata Kałużyńska, dyrektor Departamentu Analiz i Strategii w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, 27.10.2009.

Wielka Brytania wobec strategii lizbońskiej

Wprowadzenie

W drugim półroczu 2005 r. Wielka Brytania sprawowała prezydencję Rady Unii Europejskiej. Czas ten przypadł na kluczowe zadania związane z przeglądem i odnowieniem założeń strategii lizbońskiej. Jednocześnie Wielka Brytania - jeden z inicjatorów procesu lizbońskiego, niezależnie od implementacji strategii - przodowała w Unii Europejskiej, jeśli chodzi o reformy w dążeniu do większej konkurencyjności na globalnym rynku.

Autorzy niniejszego studium przypadku prześledzili stanowiska Wielkiej Brytanii wobec strategii lizbońskiej. Przedstawiają stopień implementacji założeń strategii w tym państwie oraz wskazują na obecne stanowisko wobec kluczowej dla Polski strategii post-2010. Po zaprezentowaniu roli Wielkiej Brytanii w konceptualizacji i wdrożeniu pierwszej wersji strategii ukazujemy brytyjski wkład w odnowienie strategii lizbońskiej na tle prezydencji brytyjskiej, która przypadła na kluczowy czas wdrożenia zmiany. Wreszcie, ukazujemy kilka zasadniczych punktów obecnego stanowiska brytyjskiego w procesie lizbońskim.

1. Wielka Brytania w pierwszych latach wdrażania strategii lizbońskiej

Wielka Brytania jako siła napędowa strategii lizbońskiej

Brytyjska gospodarka w znacznie większym stopniu niż innych państw członkowskich opiera się na mechanizmach wolnorynkowych i wolnej konkurencji¹. Dążenie do wzmocnienia roli tych czynników w rozwoju gospodarczym Unii Europejskiej jest nieodłącznym elementem aktywności Wielkiej Brytanii na jej forum. Opracowanie strategii lizbońskiej w 2000 r. w dużej mierze dokonało się właśnie przy znaczącym udziale Brytyjczyków². Mocnego poparcia dla forsowanych przez nich reform gospodarczych udzieliły między innymi Włochy i Hiszpania³.

Ocena implementacji strategii lizbońskiej przez Wielką Brytanię

Brytyjski *think-tank* - Centre for European Reform - co roku przedstawia analizy skuteczności wdrażania strategii lizbońskiej. Wynika z nich, że w latach 2000-2004 Wielka Brytania osiągała najlepsze wyniki, jeśli chodzi o dział liberalizacji usług i rozwoju przedsiębiorstw⁴. Najwyżej oceniano liberalizację usług finansowych oraz działania na rzecz zmniejszenia udziału pomocy publicznej dla gospodarki. Aktywność na rzecz podnoszenia kwalifikacji siły roboczej została bardzo nisko oceniona w 2000 r., jednak już w 2002 i 2003 r. Brytyjczycy wyprzedzili pod tym względem inne państwa członkowskie. W 2003 r. zauważono również pozytywne zmiany w polityce rynku pracy, gdzie wysoko oceniono działania na rzecz integracji i reintegracji zawodowej. Jednocześnie jednak silnie urynkowiona gospodarka rodzi problem społecznego wykluczenia. Instrumenty jego zwalczania i skuteczność ich stosowania oceniono jako jedne z najgorszych.

Wielka Brytania zmniejszyła wsparcie dla badań naukowych, podobnie jak cała Unia Europejska, której wkład finansowy w badania naukowe w latach 2000-2006 zmniejszył się z 2% do 1,85% PKB, wbrew za-

¹ T.G. Grosse, *Nowe podejście do strategii lizbońskiej. Czy uda się przezwyciężyć sprzeczności europejskiego kapitalizmu?*, „Analizy i Opinie”, nr 34, Instytut Spraw Publicznych, s. 3.

² Tamże, s. 5.

³ Opinia wyrażona w trakcie spotkań w ramach wizyty studyjnej w Londynie, dr Scott James, King's College London, 3 marca 2010 r.

⁴ *The Lisbon Scorecard. The status of economic reform in the enlarging EU*, Centre for European Reform 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, opinie omówione podczas wizyty studyjnej w Londynie, Tim Tilford, 5 marca 2010.

kładanym w strategii szczytnym celem zwiększenia nakładów finansowych na badania do 3% PKB⁵.

Brytyjskie reformy wewnętrzne wobec strategii lisbońskiej

Zaangażowanie Wielkiej Brytanii w realizację założeń strategii zawocowało przyjęciem kluczowych dokumentów wyznaczających sposób zredukowania bezrobocia. Wydany w 2003 r. przez brytyjskie Ministerstwo Skarbu (HM Treasury) dokument „A Full Employment Strategy for Europe” wskazuje na niezbędne działania rządu, mające na celu walkę z wskazanymi przez strategię niekorzystnymi zjawiskami: ze związanym z niżem demograficznym brakiem wykwalifikowanej siły roboczej, brakiem korelacji między wzrostem gospodarczym a wzrostem zatrudnienia oraz nieaktywnością (obok bezrobocia)⁶. Rząd zobowiązał się odpowiedzieć na te wyzwania dzięki reformie rynku pracy, między innymi przez kreowanie środowiska przyjaznego tworzeniu nowych miejsc pracy, podejmowanie działań na rzecz zwiększania kwalifikacji siły roboczej, promowanie zatrudnienia i zapewnienia uczciwego wynagrodzenia, mobilności i wykorzystania potencjału pracowników.

Z najważniejszych przedsięwzięć podjętych w pierwszych latach wdrażania strategii lisbońskiej przez Wielką Brytanię należy wymienić regulacje mające wspierać przedsiębiorczość, szczególnie małą, promować zatrudnienie kobiet, osób młodych, starszych oraz niepełnosprawnych, wzmocnić system opieki społecznej, a także rozwój systemu kształcenia ustawicznego.

Wielka Brytania jako lider implementacji założeń strategii lisbońskiej

Brytyjczycy plasowali się w europejskiej czołówce, szczególnie w dziedzinie otwartości rynków. Twierdzili, że elastyczność rynku umożliwi konkurencyjnym przedsiębiorstwom tworzenie nowych miejsc pracy, tak aby do 2010 r. osiągnąć zamierzony pułap 70% zatrudnienia. W pierwszych dwóch latach wdrażania strategii Wielka Brytania zanotowała wzrost zatrudnienia o prawie milion osób (wspólnie z Hiszpanią stworzyła jedną trzecią nowych miejsc pracy w Europie w latach 2000-2002).

Szczególną kwestią podnoszoną przez Brytyjczyków była ochrona środowiska naturalnego, związana z polityką regionalną, realizowaną na podstawie celów zawartych w strategii lisbońskiej. Agencje zajmujące się

⁵ T.G. Grosse, *What's Next for the Lisbon Strategy?*, „Analizy i Opinie”, nr 3, Instytut Spraw Publicznych, s. 3.

⁶ Raport HM Treasury, *A Full Employment Strategy for Europe*, 2003.

obszarami wiejskimi i środowiskiem współpracowały z *European Regional Policy Group* (ERPG) w realizacji Wspólnej Polityki Rolnej. Dyskusja nad rolą i zakresem Polityki Spójności przyczyniła się także do wskazania metody implementacji założeń strategii na szczeblu regionalnym. Lizbońska idea konkurencyjności zmieniła postrzeganie roli rozwoju regionalnego w Wielkiej Brytanii. Czynnikiem ten, obok rozszerzenia Unii Europejskiej, wpływał na stopniowe kształtowanie się stanowiska w sprawie przesuwania kwestii klimatycznych i środowiskowych do centrum zainteresowania polityki europejskiej, a więc także do założeń odnowionej strategii lizbońskiej (2005).

2. Prezydencja brytyjska i jej przebieg – szersze ramy jako tło dla prac nad odnowieniem strategii lizbońskiej

Stan agendy europejskiej na początku prezydencji

Wielka Brytania przejęła przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2005 r., po Luksemburgu. Premierem był wówczas Tony Blair, ministrem spraw zagranicznych zaś – Jack Straw. BBC za najważniejsze wydarzenie okresu poprzedzającego objęcie przez ten kraj prezydencji uznała nieosiągnięcie podczas szczytu w Brukseli 16 i 17 czerwca 2005 r. porozumienia w sprawie perspektywy finansowej⁷. Równie istotnymi zdarzeniami wyznaczającymi niełatwe pole pracy prezydencji brytyjskiej były kolejne odrzucenia traktatu konstytucyjnego⁸ przez wyborców we Francji i w Holandii⁹.

Chcąc zapewnić ciągłość prac, Brytyjczycy ściśle współpracowali z rządami innych państw, w szczególności Austrii i Luksemburga, a także z Komisją Europejską. Dostrzegali również potrzebę ścisłego współdziałania z Parlamentem Europejskim, z Komisją Europejską oraz z państwami członkowskimi¹⁰. Zgodnie z komunikatem biura premiera za swoje priorytety uznali reformę gospodarczą i sprawiedliwość społeczną, bezpieczeństwo i stabilizację oraz rolę Europy w świecie¹¹.

⁷ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4124350.stm> [3 grudnia 2009 r.].

⁸ Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy.

⁹ Odpowiednio 29 maja i 1 czerwca.

¹⁰ *Priorytety prezydencji brytyjskiej*, w: *Priorytety i konkluzje prezydencji UE w latach 2002–2005*, „Monitor Europejski” 2006, nr 23, s. 320.

¹¹ www.number10.gov.uk/Page7772 [3 grudnia 2009 r.].

Strategiczne i globalne wyzwania prezydencji brytyjskiej

We współpracy z Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim Brytyjczycy chcieli doprowadzić do przyspieszenia trwającej od listopada 2001 r. agendy rozwoju z Doha na szczycie Światowej Organizacji Handlu w Hongkongu, tak aby zakończyć program w 2006 r., doprowadzając do wzrostu produktu światowego oraz zwiększenia pomocy ekonomicznej dla Afryki. Zamierzali również ożywić międzynarodowe negocjacje w kwestii zapewnienia niskobudżetowych sposobów obniżenia emisji gazów oraz zliberalizować rynek cukru. Zamierzeniem prezydencji była kontynuacja tworzenia partnerskich relacji z Rosją oraz rozwój stosunków z Ukrainą. Współpracę z USA i z innymi partnerami prezydencja brytyjska zamierzała rozwijać przede wszystkim w kwartecie na rzecz procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie. W dziedzinie reformy gospodarczej i sprawiedliwości społecznej prezydencja brytyjska zamierzała przyczynić się do poprawy jakości prawa unijnego przez usprawnienie konsultacji i oceny wpływu legislacji na konkurencyjność UE oraz zmniejszenie liczby i złożoności przepisów. Podjęła wspólnie z Austrią, Finlandią, Holandią, Irlandią oraz z Luksemburgiem inicjatywę mającą na celu opracowanie przepisów, które by nie utrudniały tworzenia miejsc pracy. Stawiała sobie również za cel otwarcie rynku usług w UE oraz poprawę regulacji rynku usług finansowych. Stwierdziła również, że należy dążyć do obniżenia emisji zanieczyszczeń, poprawy jakości powietrza i wydłużenia długości życia¹².

W dziedzinie bezpieczeństwa i stabilizacji zamierzała zrealizować zobowiązania programu haskiego¹³ oraz planu działań w zwalczaniu terroryzmu¹⁴, a także doprowadzić do przyspieszenia prac nad europejskim wnioskiem dowodowym. Zamierzała również doprowadzić do otwarcia negocjacji członkowskich z Turcją¹⁵, rozpocząć przygotowania do przyjęcia Bułgarii i Rumunii¹⁶, a także dopuszczała możliwość rozpoczęcia negocjacji z Chorwacją, po spełnieniu przez ten kraj niezbędnych warunków¹⁷. W kwestii przyszłego finansowania UE postawiła sobie za cel jak najszybsze osiągnięcie porozumienia.

W czasie prezydencji brytyjskiej Rada Europejska osiągnęła porozumienie w sprawie perspektywy finansowej na lata 2007-2013 na szczy-

¹² „Priorytety prezydencji brytyjskiej...”, art. cyt., s. 320-322.

¹³ „Program haski: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej”.

¹⁴ „Plan działań w zwalczaniu terroryzmu” uchwalony przez Radę Europejską 18 czerwca 2004 r.

¹⁵ 3 października 2005 r.

¹⁶ 1 stycznia 2007 r.

¹⁷ „Priorytety prezydencji brytyjskiej...”, art. cyt., s. 323.

cie w Brukseli 15 i 16 grudnia 2005 r.¹⁸ Należy nadmienić, że wdrażanie ambitnych celów brytyjskiej prezydencji utrudniły wydarzenia z drugiej połowy 2005 r.¹⁹

Pozostałe obszary działania prezydencji brytyjskiej

Rada Europejska przyjęła także w trakcie brytyjskiej prezydencji strategię „UE i Afryka: w stronę partnerstwa strategicznego”²⁰. W państwach członkowskich większą uwagę zaczęto zwracać na problemy migracji, a także uznano, że należy wzmocnić dialog z państwami, których ludność migruje do UE. Stwierdzono, że w interesie UE leży rozwiązanie problemów tych państw. Z tego względu Rada Europejska przyjęła dokument „Podejście globalne do kwestii migracji: działania priorytetowe skoncentrowane na Afryce i basenie Morza Śródziemnego”.

W czasie prezydencji brytyjskiej Rada Europejska przyjęła strategię walki z terroryzmem²¹. Pozytywne wyniki dała konferencja ONZ w Montrealu w sprawie zmian klimatu²². Przyniosła przyspieszenie prac nad ramową konwencją Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu oraz przybliżyła realizację protokołu z Kioto²³. Rozpoczęto także drugą fazę „Europejskiego programu zapobiegania zmianom klimatu”.

Prezydencja złożyła sprawozdanie w sprawie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony²⁴. Przyjęto strategię UE w obszarze zwalczania nielegalnego gromadzenia i handlu bronią strzelecką i bronią lekką oraz amunicją do niej²⁵. Rada UE, państwa członkowskie, Komisja Europejska i Parlament Europejski przyjęły „Europejski konsensus w sprawie rozwoju”²⁶.

¹⁸ Dokument 15915/05.

¹⁹ Chodzi przede wszystkim o zamachy bombowe w Londynie we wrześniu 2005 r. i odrzucenie traktatu konstytucyjnego w referendach we Francji i w Holandii. Opinie omówione podczas wizyty studyjnej w Londynie, dr Scott James, King's College London, 3 marca 2010 r.

²⁰ Dokument 15702/1/05 REV 1.

²¹ Dokument 14469/4/05 REV 4.

²² 28 listopada - 9 grudnia 2005 r.

²³ Rzeczpospolita Polska ratyfikowała protokół z Kioto 26 lipca 2002 r.

²⁴ Dokument 15891/05.

²⁵ Dokument 13066/05.

²⁶ Dokument 14820/05.

3. Wielka Brytania i jej prezydencja wobec strategii lizbońskiej

Przeгляд i odnowienie strategii lizbońskiej

W trakcie wiosennego szczytu, 22 i 23 marca 2005 r., Rada Europejska dokonała przeglądu strategii lizbońskiej. Analizując wyniki prac komisji pod kierownictwem Wima Koka, uznała, że jest ona źle wdrażana, dlatego strategia została przeorientowana na kwestie wzrostu i zatrudnienia. Za znaczną przeszkodę w dalszym jej wdrażaniu uznano wówczas między innymi nadmiar biurokracji oraz brak w państwach członkowskich poczucia politycznej odpowiedzialności za powodzenie strategii²⁷. Podjęcie trudnego zadania, polegającego na zapoczątkowaniu implementacji odnowionej strategii lizbońskiej, było jednym z najbardziej istotnych uwarunkowań brytyjskiej prezydencji w drugim półroczu 2005 r.²⁸ Działania na rzecz realizacji owych zadań stały się domeną *HM Treasury*, odpowiedzialnego także za prowadzenie Rady ds. Gospodarczych i Finansowych ECOFIN. Natomiast „reformy gospodarcze” w wykonaniu strategii została na czas prezydencji obrona drugim co do ważności (po przygotowywaniu przeglądu *Millennium Development Goals* i kwestii transatlantyckiej współpracy gospodarczej na rzecz rozwoju) priorytetem dla ECOFIN²⁹. Po przeglądzie strategii w 2005 r. najbardziej strategicznym projektem stała się z kolei dyrektywa usługowa³⁰. W lipcu 2005 r. Wielka Brytania została gospodarzem szczytu państw G8. Tam też była formułowana agenda G8, która współkształtowała uwarunkowania polityczne dla Zjednoczonego Królestwa i innych państw, w tym Francji, Włoch i Niemiec, których gospodarki mają kluczowe znaczenie dla ekonomicznego powodzenia UE.

Stan prac nad strategią lizbońską w 2005 r. - przykład brytyjski

Także w roku 2005 brytyjskie Ministerstwo Skarbu ogłosiło „Narodowy program na rzecz rozwoju i zatrudniania w korelacji ze strategią lizbońską”. Wymieniał on osiem priorytetowych dziedzin: stabilność makro-

²⁷ COM(2005)24, Communication to the Spring European Council, „Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy”.

²⁸ www.euractiv.com/en/innovation/growth-jobs-relaunch-lisbon-strategy/article-131891 [5 grudnia 2009 r.].

²⁹ *UK Presidency of the EU, 1 July to 31 December 2005 – Overview and policy priorities*, www.hm-treasury.gov.uk/eu_presidency_2005_index.htm: „will take forward the work on this, focusing on increasing growth and jobs, and looks forward to welcoming Member States’ Lisbon National Reform Programmes” [23 listopada 2009 r.].

³⁰ BBC Business, 22 marca 2005.

roekonomiczna wobec coraz bardziej zintegrowanej gospodarki światowej, zachowanie trwałości fiskalnej w obliczu wyzwań demograficznych właściwych dla państw rozwiniętych, trwałość i zaufanie inwestycji, nowoczesne i zdolne do dostosowań państwo opiekuńcze (zgodne z ideą *welfare state*), bezpieczeństwo pracy w warunkach zmian, przedsiębiorczy sektor biznesowy zdolny do dostosowań i do podejmowania wyzwań w konkurencji światowej, innowacja w biznesie i biznes oparty na wiedzy, otwarcie dostępu do innowacji, wiedzy i odpowiednich narzędzi dla wszystkich, zdolność do zmian i efektywność w korzystaniu z energii, promocja źródeł energii niskoemisyjnych dwutlenku węgla w warunkach presji zauważalnej w kontekście energetyki³¹. Od 2005 r. Wielka Brytania podjęła się też publikacji corocznych raportów przeglądowych implementacji odnowionej strategii lizbońskiej³².

Ocena agendy lizbońskiej w Wielkiej Brytanii z perspektywy odnowienia strategii w 2005 r.

Wielka Brytania osiągnęła wiele strategicznych celów strategii lizbońskiej już przed 2005 r. - dotyczy to wskaźników zatrudnienia (71,6%), zatrudnienia kobiet (65,6%) czy osób powyżej 50 lat (56,2%). Udało się jej to nie dzięki implementacji strategii lizbońskiej, lecz poprzez realizację programu reform ustalonego jeszcze w 1997 r. przez rząd laburzystowski³³. Debata nad zasadami i celami strategii była ograniczona, ponieważ podobne zadania były zawarte w wewnętrznych dokumentach strategicznych. Podobnie już w 1997 r. opracowano plan poszerzenia dostępu do nauczania ustawicznego³⁴. Wśród osiągnięć Wielkiej Brytanii w realizacji odnowionej agendy w zakresie ochrony środowiska należy wskazać wzrost udziału energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł energii w krajowym zużyciu energii elektrycznej z 4,3% (2005 r.) do 5,1% (2007 r.) oraz zmniejszenie w 2006 r. całkowitej emisji gazów cieplarnianych o 16% (cel: o 12,5%) w relacji do roku 1990³⁵.

Sukcesem Wielkiej Brytanii było też wykorzystanie w znacznej mierze środków w ramach Szóstego programu ramowego badań, rozwoju

³¹ „Lisbon Strategy For Jobs and Growth. UK National Programme. Update on Progress, Her Majesty's Treasury”, październik 2006, s. 6-7.

³² „The Lisbon Strategy”, SN/EP 3404, 19 listopada 2009, House of Commons, s. 3.

³³ L. Cohent-Tanugi, *A European strategy for globalization*, Centre d'Analyse Stratégique, styczeń 2008.

³⁴ *Attractive Workplace For All: A Contribution to the Lisbon Strategy at Company Level. National Report for the United Kingdom*, European Foundation For the Improvement of Living and Work Conditions, 2007, s. 3.

³⁵ S. Tilford, P. Whyte, *The Lisbon scorecard IX. How to emerge from the wreckage*, CER, luty 2009.

technicznego i prezentacji Wspólnot Europejskich (FP6 2002-2006) - a mianowicie wykorzystanie 2,3 miliarda euro. Kraj ten osiągnął również 27% udział handlu produktami high-tech w całości eksportu w 2006 r., co uplasowało Wielką Brytanię na czwartym miejscu wśród państw członkowskich Unii Europejskiej³⁶.

4. Strategia lisbońska post-2010 (Europa 2020) z brytyjskiego punktu widzenia

Obecny stan implementacji założeń strategii lisbońskiej w Wielkiej Brytanii

Kryzys ekonomiczny znacznie wpłynął na sytuację ekonomiczno-społeczną Wielkiej Brytanii. Spowolnienie gospodarcze, a nawet recesja, przyczyniły się do wzrostu stopy bezrobocia do poziomu nienotowanego od dawna. Prognoza zmiany PKB w 2009 r. wskazuje na spadek o 4,6%³⁷, a bezrobocie według danych z sierpnia 2009 r. wynosiło 7,8%³⁸.

Nie może zatem dziwić, że w debacie o przyszłym kształcie strategii lisbońskiej po 2010 r. premier Gordon Brown wskazał na bieżącą globalną sytuację ekonomiczną jako ważny element determinujący najbliższe działania Wspólnoty w zakresie rozwoju gospodarczego i wzrostu konkurencyjności. Znana ze sceptycyzmu do spraw europejskich Wielka Brytania świadoma jest tego, że 60% jej wymiany handlowej przypada na kraje unijne, a to oznacza, że od niej zależy sytuacja 700 tys. przedsiębiorstw brytyjskich z ponad 3 milionami miejsc pracy. Dlatego Gordon Brown za szczególnie ważne uznał skoncentrowanie działań na strategii wzrostu i zatrudnienia. W tym kontekście kluczową propozycją brytyjskiego gabinetu jest zwiększenie potencjału kapitałowego Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) o 50 mld euro w najbliższych dwóch latach, a ponadto lepsze wykorzystanie obecnych kapitałów dla rozwoju przedsiębiorstw, a tym samym zwiększenie zatrudnienia w krajach unijnych. Rozwój możliwości pożyczkowych EBI mógłby stanowić bodziec do wzrostu gospodar-

³⁶ United Kingdom. *Major EU achievements in science and research 2004-2009*, http://ec.europa.eu/research/pdf/national-brochures-2009/eu_research_2004-2009_uk.pdf [29 listopada 2009 r.].

³⁷ Eurostat, *Real GDP growth rate - Growth rate of GDP volume - percentage change on previous year*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020>, data dostępu: 5 grudnia 2009 r.

³⁸ Eurostat, *Harmonised unemployment rate by gender - total - % (SA)*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1> [5 grudnia 2009 r.].

czego, tworzono go przez inwestycje w sektorze przedsiębiorstw. Jednocześnie brytyjski premier całkowicie popiera propozycje przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso dotyczące zwiększenia stopnia koncentracji państw członkowskich na edukacji jako jednym z długoterminowych i najbardziej perspektywicznym czynnikiem pozwalającym uczynić gospodarkę UE najbardziej konkurencyjną gospodarką świata, a jednocześnie przewyżczyć obecny kryzys ekonomiczny³⁹.

Stanowisko rządu brytyjskiego wobec strategii post-2010

Wobec braku brytyjskiego oficjalnego dokumentu (*non-paper*) zawierającego stanowisko tego kraju w sprawie kształtu strategii lizbońskiej post-2010 należy zwrócić uwagę na *The Future of EU Competitiveness: From Economic Recovery to Sustainable Growth* – oficjalną publikację rządu, z której można pośrednio odczytać postawę Wielkiej Brytanii wobec tych zagadnień, ze szczególnym uwzględnieniem problemu konkurencyjności gospodarki UE.

Obecny kryzys gospodarczy przyczynił się do wystąpienia silnych tendencji protekcyjnych prowadzących do ochrony własnych gospodarek przez poszczególne państwa (między innymi przez Francję czy Niemcy) przez zwiększenie pomocy publicznej dla przedsiębiorstw prywatnych ze szczególnie zagrożonych branż (między innymi samochodowej). Wielka Brytania dostrzega potrzebę przygotowania strategii, która by zapewniła konkurencyjność gospodarkom państw europejskich, aby mogły one sprostać wyzwaniom świata postkryzysowego. Taka też miałaby być strategia lizbońska post-2010, opierająca się przede wszystkim na unikaniu protekcyjizmu przy jednoczesnym umocnieniu jednolitego rynku. Pomysłem Wielkiej Brytanii na wzmocnienie wspólnego rynku jest jego dalsza liberalizacja i likwidacja do końca 2010 r. różnych form pomocy publicznej, wyjątkowo dopuszczonych w związku z kryzysem w 2008 r. W jej koncepcji duża rola przypada sektorowi małych i średnich przedsiębiorstw, który w obecnej sytuacji makroekonomicznej ma ograniczony dostęp do kapitału. Stąd też pomysł Gordona Browna, aby zwiększyć kapitał Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). Ponadto ważnym elementem na drodze do zwiększenia konkurencyjności europejskiej gospodarki byłoby ograniczenie barier administracyjnych w funkcjonowaniu małych i średnich przedsiębiorstw. Zmniejszenie do 2012 r. o 25% obostrzeń dla nich pozwoliłoby na oszczędności rzędu 10 mld euro⁴⁰.

³⁹ Por. G. Brown, *What Europe must do to build a recovery?*, „Financial Times”, 26 maja 2009 r., www.ft.com/cms/s/0/7e7a9f00-4a29-11de-8e7e-00144feabdc0.html?nclick_check=1 [4 grudnia 2009 r.].

⁴⁰ Por. HM Government, *The Future of EU Competitiveness: From Economic Recovery to*

Publikacja brytyjskiego rządu wskazuje na to, jak istotna jest innowacyjność, a tym samym odpowiednio wysokie nakłady na edukację i badania nad nowymi, „zielonymi” technologiami. Szczególną rolę w przeszłej strategii na rzecz konkurencyjności przypisuje się sektorom o wysoce innowacyjnym charakterze, czyli przede wszystkim sektorowi technologii niskowęglowych, usług elektronicznych oraz generalnie gospodarce elektronicznej (cyfrowej)⁴¹.

Przemówienie Gordona Browna do członków Konfederacji Brytyjskiego Przemysłu również wskazuje cele, jakie zamierza osiągnąć Wielka Brytania, aby sprostać konkurencji na globalnym rynku. Wśród wymienionych pojawia się konieczność stworzenia do 2012 r. najbardziej zaawansowanej na świecie infrastruktury cyfrowej (najszybszy i najwydajniejszy system usług szerokopasmowych), co ma przygotować kraj na następną rewolucję internetową. Ma ona polegać na wykorzystaniu bardzo wydajnej infrastruktury cyfrowej do tworzenia nowych możliwości biznesowych, a tym samym nowych miejsc pracy. Rozwiązaniem problemu bezrobocia ma być również kreowanie „zielonych” miejsc pracy, co prowadziłoby do zwiększenia zatrudnienia, a jednocześnie przyczyniało się do budowy gospodarki opartej na technologiach niskoemisyjnych. Jedno z takich rozwiązań to budowa wysoce pracochłonnej infrastruktury służącej do wylapywania i składowania dwutlenku węgla – tzw. *Carbon Capture and Storage* (CCS), a także zwiększenie nakładów na inwestycje w nowe elektrownie atomowe (rozszerzenie mocy energetycznych o dodatkowe 16 mln GW)⁴².

Z brytyjskiego punktu widzenia nowa strategia lizbońska post-2010 powinna tworzyć podstawy dla nowego ładu pokryzysowego. Chodzi przede wszystkim o umacnianie jednolitego rynku wewnętrznego i o rezygnację z indywidualnych zapędów poszczególnych państw członkowskich do osłabiania wspólnej gospodarki przez pomoc publiczną. Równie istotne są walka z bezrobociem, a także tworzenie „zielonych” miejsc pracy w niskoemisyjnym środowisku gospodarczym oraz zwiększanie inwestycji w kapitał ludzki, edukację i w badania naukowe.

5. Wnioski

Z punktu widzenia Polski, naszych krajowych dyskusji wokół nowej perspektywy finansowej, strategii post-2010 i przygotowań do przy-

Sustainable Growth, June 2009, s. 12-13.

⁴¹ Por. tamże, s. 14-17.

⁴² Por. „Przemówienie Gordona Browna na spotkaniu Konfederacji Brytyjskiego Przemysłu” (Confederation of British Industry - CBI) z 23 listopada 2009, www.number10.gov.uk/Page21433 [6 grudnia 2009 r.].

dencji Wielka Brytania jest ciekawym przykładem państwa o wysokim stopniu rozwoju, które, zasadniczo, założenia pierwotnej strategii lizbońskiej osiągnęło niejako poza nią, w wyniku własnych krajowych zadań rozwojowych. Wielka Brytania inicjowała opracowanie i wdrożenie strategii lizbońskiej w Unii Europejskiej. Odnowienie strategii, jakie przypadło na okres prezydencji brytyjskiej, było niejako rozszerzeniem na Wspólnotę możliwości rozwojowych Wielkiej Brytanii.

Dziś przeciwstawienie się idei interwencjonizmu oraz dążenie do wspólnego jednolitego rynku są punktami, które zbliżają deklarowane (i wnioskowane) stanowisko Wielkiej Brytanii i Polski w kontekście strategii post-2010. Pozostaje pytanie, w jakim zakresie doświadczenie brytyjskie ponad dziesięć lat pracy nad agendą z Lizbony uwarunkuje ostateczne stanowisko Londynu: czy Wielka Brytania – jako faktyczny lider przemian – umożliwi państwom słabiej rozwiniętym podjęcie bardziej harmonijnej dla nich drogi rozwoju – a więc przedstawi się jako sojusznik stanowisk deklarowanych w Europie Środkowej i Wschodniej, czy też, wbrew całości Wspólnoty, postawi na jeszcze większe przyspieszenie własnego rozwoju przez odchodzenie od dawnej Polityki Spójności, tworzenie zielonych miejsc pracy i rozwój technologii cyfrowych.

Bibliografia

- Attractive Workplace For All: A Contribution to the Lisbon Strategy at Company Level. National Report for the United Kingdom*, European Foundation For the Improvement of Living and Work Conditions, 2007.
- Cohent-Tanugi L., *A European strategy for globalization*, Centre d'Analyse Stratégique, styczeń 2008.
- Grosse T.G., *Nowe podejście do strategii lizbońskiej. Czy uda się przezwyciężyć sprzeczności europejskiego kapitalizmu?*, „Analizy i Opinie”, nr 34, Instytut Spraw Publicznych.
- Grosse T.G., *What's Next for the Lisbon Strategy?*, „Analizy i Opinie”, nr 3, Instytut Spraw Publicznych.
- Priorytety prezydencji brytyjskiej*, w: *Priorytety i konkluzje prezydencji UE w latach 2002–2005*, „Monitor Europejski” 2006, nr 23.
- The Lisbon Scorecard. The status of economic reform in the enlarging EU*, Centre for European Reform, 2000–2004.
- Tilford S., Whyte P., *The Lisbon scorecard IX. How to emerge from the wreckage*, CER, luty 2009.
- UK Presidency of the EU, 1 July to 31 December 2005 – Overview and policy priorities*, www.hm-treasury.gov.uk/eu_presidency_2005_index.htm: „will take forward the work on this, focusing on increasing growth and jobs, and looks

forward to welcoming Member States' Lisbon National Reform Programmes”.

Raporty i dokumenty

Rządu brytyjskiego

House of Commons, *The Lisbon Strategy*, SN/EP 3404, 2009.

HM Government, *The Future of EU Competitiveness: From Economic Recovery to Sustainable Growth*, 2009.

HM Treasury, *A Full Employment Strategy for Europe*, 2003.

HM Treasury, *Lisbon Strategy For Jobs and Growth. UK National Programme. Update on Progress*, 2006.

Przemówienie Gordona Browna na spotkaniu Konfederacji Brytyjskiego Przemysłu (Confederation of British Industry - CBI) z 23 listopada 2009 r.

Instytucji wspólnotowych

15915/05

15702/1/05 REV

14469/4/05 REV 4

15891/05

13066/05

14820/05

COM(2005)24, Communication to the Spring European Council, „Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy”.

Źródła internetowe

Brown G., *What Europe must do to build a recovery?*, „Financial Times”, 26 maja 2009 r., www.ft.com/cms/s/0/7e7a9f00-4a29-11de-8e7e-00144feabdc0.html?nclick_check=1.

Eurostat, *Harmonised unemployment rate by gender - total - % (SA)*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm-020&tableSelection=1&plugin=1>.

Eurostat, *Real GDP growth rate - Growth rate of GDP volume - percentage change on previous year*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020>.

United Kingdom. *Major EU achievements in science and research 2004>2009*, http://ec.europa.eu/research/pdf/national-brochures-2009/eu_research_2004-2009_uk.pdf.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4124350.stm>.

www.number10.gov.uk/Page7772.

www.euractiv.com/en/innovation/growth-jobs-relaunch-lisbon-strategy/article-131891.

Strategia lizbońska (Europa 2020) w obliczu nowej perspektywy finansowej

1. Strategia lizbońska i mechanizmy następcze - motor rozwoju Europy?

Przyjęta w marcu 2000 r. przez Radę Europejską strategia lizbońska zakładała wzrost konkurencyjności gospodarki obszaru wspólnotowego i osiągnięcie w 2010 r. pełnego zatrudnienia. Opierała się na trzech filarach: gospodarczym, społecznym i ochrony środowiska¹. Wdrażano ją w państwach członkowskich zgodnie z otwartą metodą koordynacji. Nie spełniła oczekiwań, co uwidoczniło się już w 2005 r. w raporcie Wima Koka. Aby poprawić skuteczność i sprawność mechanizmu wdrożeniowego, odnowiona po 2005 r. strategia lizbońska skupiała się na idei wzrostu i tworzenia miejsc pracy.

W pierwszej połowie 2010 r. Rada Unii Europejskiej zdecydowała o ostatecznym kształcie kontynuatorki strategii lizbońskiej - Europa 2020², w fazie prac roboczych zwanej strategią post-2010. Decyzja ta stanowi kluczowy element dla rozwoju Polski - także w obliczu przyjętej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego „Krajowej strategii rozwoju regionalnego”. Polska prezydencja Rady UE w drugiej połowie 2011 r. stanowić będzie ważny okres dla początkowej fazy wdrażania nowej strategii.

¹ Stanowiło to uzupełnienie, doprecyzowanie i ponowne skoordynowanie wcześniejszych procesów: luksemburskiego na rzecz zatrudnienia, z Cardiff na rzecz rozwoju rynku i kolońskiego, dotyczącego dialogu makroekonomicznego.

² KOM(2009) 647/3 (provisional).

Niniejsze studium przypadku stawia sobie za cel przedstawienie zadań, jakie czekają Polskę w okresie przygotowania i przeprowadzania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Koncentruje się na dwóch głównych: na kontynuacji strategii lizbońskiej oraz na negocjowaniu nowej perspektywy finansowej.

2. Podsumowanie 10 lat strategii lizbońskiej - czy powinniśmy ponownie podjąć wyzwanie?

Unia Europejska w ostatnim dziesięcioleciu stała się największą gospodarką świata³. Nastąpiło to jednak nie dzięki realizowaniu ambitnych celów zawartych w strategii lizbońskiej, ale dzięki wstąpieniu w latach 2004 i 2007 do Wspólnoty nowych członków. Główne założenia strategii nie zostały zrealizowane. Unijna gospodarka nie stała się dzięki podniesieniu nakładów na innowacyjne technologie najbardziej konkurencyjną i najdynamiczniejszą gospodarką świata, a szybciej niż Stany Zjednoczone rozwijała się jedynie w 2001 r. i w okresie od 2006 do 2008 r., co ilustruje tabela 1.

Tabela 1

Realna stopa wzrostu PKB - zmiana procentowa w stosunku do roku poprzedniego⁴

rok region	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	razem
EU27	3.9	2.0	1.2	1.3	2.5	2.0	3.2	2.9	0.8	-4.1 (f)	16,6
EU25	3.9	2.0	1.2	1.3	2.5	2.0	3.1	2.8	0.7	-4.1 (f)	16,3
EU15	3.9	1.9	1.2	1.2	2.3	1.8	3.0	2.6	0.6	-4.1 (f)	15,1
USA	4.1	1.1	1.8	2.5	3.6	3.1	2.7	2.1	0.4	-2.5 (f)	20,4

(f) - prognoza

Tak najprościej można podsumować 10 lat funkcjonowania strategii lizbońskiej, dokumentu, w którym pierwszy raz wprost wyrażono główny cel Unii - konieczność podjęcia na globalnym rynku konkurencji z gospodarką Stanów Zjednoczonych. Realizacja tego trudnego wyzwania

³ CIA World Factbook, *Country Comparison: GDP (purchasing power parity)*, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html?countryName=United%20States&countryCode=us®ionCode=na&rank=2#us [19.11.2009 r.].

⁴ Eurostat, *Real GDP growth rate - Growth rate of GDP volume - percentage change on previous year*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1-&language=en&rcode=tsieb020> [19.11.2009 r.].

stała się możliwa dzięki utworzeniu traktatem z Maastricht unii gospodarczej i walutowej, której podstawowym zadaniem jest pogłębianie integracji państw członkowskich. Bez wprowadzenia w życie procesów integracyjnych pojedyncze państwa Unii nie miałyby szans na globalnym rynku. Likwidacja barier i tworzenie wspólnych obszarów współpracy pozytywnie wpływają na rozwój gospodarek poszczególnych państw oraz Unii Europejskiej jako całości. Jak się jednak w ostatnich 20 latach okazało, samo istnienie unii gospodarczej i walutowej nie wystarcza, by uczynić z Unii Europejskiej najbardziej dynamiczny i konkurencyjny gospodarczo region świata. Dlatego powstała strategia lizbońska, która określała plan rozwoju. Okazało się jednak, że zawierała zadania zbyt ambitne, a ponadto nie wszystkie państwa członkowskie dość konsekwentnie ją realizowały. Dlatego nie spełniła nadziei pokładanych przez jej twórców.

Pojawia się zatem pytanie: czy Unia Europejska powinna ponownie podejmować wyzwanie i przeznaczać pieniądze na zadania, których państwa członkowskie najwyraźniej nie mają ochoty realizować? Może powinna raczej zweryfikować i urealnić cele, dla osiągnięcia których pozostała przecież powołana, i podjąć próbę walki o dominację na globalnym rynku?

3. Założenia strategii Europa 2020

Strategia lizbońska zakładała realizację postawionych celów do 2010 r. Już w 2005 r. uznano, że nie uda się ich osiągnąć, i opracowano jej rewizję. Tymczasem w związku ze zbliżającym się zakładanym terminem jej realizacji i uznaniem po raz kolejny, że nie uda się spełnić założeń, trwa dyskusja na temat nowej wersji strategii, nazywanej roboczo nową strategią lizbońską post-2010 (w odróżnieniu do odnowionej strategii z 2005 r.), a ostatecznie strategią Europa 2020.

Duży wpływ na kształt nowej strategii wywarła ogólnoswiatowa sytuacja gospodarcza, zdeterminowana przez trwający kryzys ekonomiczny. Już w marcu 2009 r. z okazji opublikowania raportu na temat stanu realizacji strategii w poszczególnych krajach członkowskich przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso w swoim przemówieniu wskazywał na ten czynnik jako punkt wyjścia do opracowania założeń nowej strategii. Wskazał ponadto na trzy inne wyzwania stojące przed UE:

- ♦ globalizację – zwiększającą konkurencję na rynkach, a jednocześnie stwarzającą nowe szanse;
- ♦ problemy środowiskowe związane ze zmianami klimatycznymi;

- ♦ procesy demograficzne (starzenie się społeczeństw, coraz niższe wskaźniki urodzeń, procesy imigracyjne) niezapewniające utrzymania stabilności dotychczasowego systemu społeczno-ekonomicznego⁵.

W tym kontekście dotychczasowe cele strategii, zmierzające do uczynienia z UE najbardziej konkurencyjnej gospodarki świata, nabierają zupełnie nowego wymiaru. Pojawia się konieczność położenia większego nacisku na zwiększenie produktywności w kontekście malejącej populacji w wieku produkcyjnym, zwiększenie stopnia mobilności zawodowej i stałego doskonalenia zawodowego (tzw. *lifelong learning*), a także utrzymania dotychczasowego poziomu życia w sytuacji zagrożenia bezrobocia oraz występowania zjawiska recesji (tj. *flexicurity* – elastyczność i mobilność społeczna w równowadze z zabezpieczeniami socjalnymi)⁶. Według Barroso Europa pokryzysowa potrzebuje zwiększenia wydatków na badania i rozwój, a przede wszystkim na edukację, co pozwoliłoby opracować najnowsze technologie do wytwarzania wysoce zaawansowanych produktów. Z drugiej strony środkiem na rosnące bezrobocie ma być tworzenie „zielonych miejsc” pracy, szczególnie w sektorze gospodarki elektronicznej, opartej na usługach wykorzystujących najnowsze technologie internetowe.

Inne ważne cele, które były wymieniane w dyskusji nad priorytetami dla strategii mającej za zadanie przezwyciężyć kryzys i wprowadzić zjednoczoną Europę na ścieżkę stabilnego wzrostu (rozumianego jako równowaga między rozwojem gospodarczym, społecznym i ochrony środowiska), to:

- ♦ zwrot w kierunku gospodarki niskoemisyjnej;
- ♦ uczynienie w długiej perspektywie z ekowydajności podstawowego czynnika rozwoju gospodarczego;
- ♦ wzmocnienie gospodarki dzięki oparciu jej na wiedzy i nowoczesnych metodach nauczania oraz stworzenie nowych form aktywności zawodowej;
- ♦ umocnienie wspólnego rynku;
- ♦ pogłębienie współpracy w strefie euro przez zwiększenie koordynacji polityk makroekonomicznych oraz wprowadzenie nowych regulacji dotyczących rynków finansowych;

⁵ Przemówienie przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso z 13 marca 2009 r.

⁶ B. Konar, *Strategia lizbońska i Unia wobec kryzysu*, www.twojaeuropa.pl/963/odpowiedz-ue-na-kryzys [15.11.2009 r.].

- ♦ prowadzenie aktywnej polityki imigracyjnej⁷.

Przy definiowaniu nowych założeń strategii Europa 2020 istotny był również wymiar instytucjonalny, związany ze zwiększeniem skuteczności osiągania wspólnych celów, co było dotychczas największym problemem. Komisja Europejska proponowała, aby wzmocnić instrumentarium nacisku na państwa członkowskie i nie ograniczać się tylko do sporządzania dorocznych raportów z postępów realizacji strategii w poszczególnych krajach oraz do przygotowywania przez Komisję Europejską zaleceń w tej sprawie⁸.

W tym kontekście widoczny jest problem różnego podejścia państw członkowskich do zadań wynikających ze strategii lizbońskiej⁹. Tempo reform w różnych krajach nie jest takie samo, podobnie jak wykonanie poszczególnych zadań¹⁰.

Do końca 2009 r. państwa członkowskie miały czas na przedstawienie priorytetów nowej strategii. Komisja Europejska po ich otrzymaniu zaprezentowała w komunikacie z 3 marca 2010 r. „Strategię na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” - Europa 2020.

Zaproponowana przez Komisję strategia Europa 2020 obejmuje trzy uzupełniające się priorytety:

- ♦ rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- ♦ zrównoważony rozwój oparty na gospodarce efektywnie korzystającej z zasobów, przyjaznej środowisku i coraz bardziej konkurencyjnej;
- ♦ rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, czyli zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia, co pozwoli zapewnić spójność społeczną i terytorialną¹¹.

⁷ M.J. Rodrigues, *Priorities for the post 2010 Lisbon strategy*, www.estrategiadelisboa.pt/Document/Texto_Maria_Rodrigues.pdf [12.11.2009 r.].

⁸ Przemówienie przewodniczącego Komisji Europejskiej Manuela Barroso z 13 marca 2009 r.

⁹ Warto przy tym zauważyć, że nie ma różnicy w podejściu do zarządzania między strategią lizbońską a strategią Europa 2020. Źródło: opinia wyrażona przez Vicenta Remy, specjalistę w belgijskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych, na spotkaniu w 19 lipca 2010 r.

¹⁰ „Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the context of the European Economic Recovery Plan - Annual country assessments”, Commission of the European Communities, COM(2009) 34, final volume I.

¹¹ „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Komunikat Komisji Europejskiej, KOM(2010) 2020, wersja ostateczna, s. 5.

W celu bardziej wymiernego podejścia do strategii Komisja Europejska zaproponowała konkretne wartości wskaźników, które należy osiągnąć do 2020 r. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat ma wynieść 75%. Dla zapewnienia rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacji wydatki na badania i rozwój mają osiągnąć ponad 3% PKB Unii. W kwestii zrównoważonego rozwoju mają zostać osiągnięte cele „20/20/20”. Określa się w ten sposób następujące zamierzenia:

- ◆ redukcja o minimum 20% emisji gazów cieplarnianych w porównaniu do unijnego poziomu z 1990 r.;
- ◆ uzyskiwanie 20% energii ze źródeł odnawialnych;
- ◆ zmniejszenie o 20% pierwotnego zużycia energii¹².

Dodatkowo za istotny cel uznano ograniczenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę (do 10%) oraz zwiększenie liczby absolwentów szkół wyższych (co najmniej 40% osób z młodego pokolenia ma kończyć studia wyższe). Ponadto postawiono sobie za cel zmniejszenie o 20 mln liczbę osób żyjących na granicy ubóstwa¹³.

Na szczycie wiosennym Rady Europejskiej, 25 i 26 marca 2010 r. przywódcy krajów członkowskich omówili założenia strategii oraz podkreślili konieczność wdrożenia skutecznych sposobów monitorowania wykonania jej założeń¹⁴.

Na szczycie w Brukseli 17 czerwca 2010 r. Rada Europejska przyjęła „Nową strategię dla stworzenia nowych miejsc pracy oraz trwałego i zrównoważonego wzrostu” (*New strategy for jobs and smart, sustainable and inclusive growth*). Rada zaaprobowала także jednolite wytyczne dla polityki ekonomicznej i zatrudnienia (*Integrated Guidelines for economic and employment policies*).¹⁵

4. Nowa perspektywa finansowa 2014–2020

Ostateczny kształt strategii Europa 2020 zależy także od nowej perspektywy finansowej. Debata nad jej kształtem znajduje się w początkowej fazie. Oficjalne stanowiska europejskich instytucji oraz państw członkowskich jeszcze nie zostały opracowane. Pierwsze nieoficjalne propozycje reform budżetu po 2013 r., których autorem jest Komisja Euro-

¹² Informacje uzyskane na spotkaniu w 19 lipca 2010 r. od Eugene Crijnsa, specjalisty w belgijskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

¹³ Tamże.

¹⁴ Konkluzje Rady Europejskiej (25–26 marca 2010 r.), EUCO 7/10.

¹⁵ Konkluzje Komisji Europejskiej (17 czerwca 2010 r.), EUCO 13/10, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/115346.pdf>.

pejska, uwzględniają przede wszystkim trudną sytuację gospodarczą: należy podejmować działania wspierające wyjście z kryzysu gospodarczego i jednocześnie umożliwiające łagodzenie jego długofalowych skutków. Stąd konieczne jest oparcie europejskiej gospodarki na innowacji, nowych technologiach i kreatywności¹⁶. Jednocześnie należy spodziewać się, że unijny budżet zostanie zmniejszony. W związku z tym osłabi się pozycja Polityki Spójności oraz Wspólnej Polityki Rolnej, które pochłaniały dotychczas największą jego część.

Wydatki z unijnego budżetu po 2013 r. miałyby być przeznaczone przede wszystkim na¹⁷:

- ♦ stały wzrost i zatrudnienie, ze szczególnym naciskiem na wykorzystanie badań i innowacji;
- ♦ kwestię zmian klimatycznych i dostawy energii zwiększające ekowydajność gospodarki;
- ♦ działalność Unii na arenie międzynarodowej, promocja europejskich wartości, na przykład w ramach Partnerstwa Wschodniego.

O ile konieczność zreformowania budżetu i redefinicji priorytetów jego wydatkowania jest powszechnie akceptowana, o tyle tendencje do pomniejszania roli Polityki Spójności i Wspólnej Polityki Rolnej będą z pewnością budziły wiele kontrowersji. Wzmocnienie wsparcia dla nowych technologii i innowacyjności oraz podniesienie rangi kwestii związanych z klimatem służy przede wszystkim starym państwom Unii, bo ich gospodarki są zdolne do przyjęcia takiej pomocy. Nowe kraje członkowskie, wobec marginalizacji działań w ramach Polityki Spójności, obawiać się będą pogłębienia różnic strukturalnych w obrębie Wspólnoty i osłabienia swojej pozycji.

Kontrowersje dotyczące polityki regionalnej Unii biorą się ze sprzeczności między wyrównywaniem szans rozwojowych a budową konkurencyjnej gospodarki¹⁸. Dotychczas polityka regionalna Polski opierała się zasadniczo na rozwijaniu założeń europejskiej Polityki Spójności, bez wyznaczania własnych celów wynikających ze specyficznych uwarunko-

¹⁶ Opinia Małgorzaty Kałużyńskiej, dyrektor Departamentu Analiz i Strategii w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, wyrażona podczas spotkania grupy warsztatowej KSAP, Warszawa, 27.10.2009 r.

¹⁷ Huebner atakuje Barroso w sprawie reformy budżetu, „Gazeta Wyborcza”, http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,69866,7195069,Huebner_atakuje_Barroso_w_sprawie_reformy_budzetu.html [24.11.2009 r.].

¹⁸ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Nowa koncepcja polityki regionalnej*, www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/KSRR_2010_2020/Dokumenty/Documents/-1_Nowa_koncepcja_polityki_regionalnej.pdf [20.11.2009 r.].

wań. W obliczu nadchodzących reform dokonuje się przewartościowania jej priorytetów i tworzy wszechstronną strategię rozwoju regionalnego. Krajowa strategia rozwoju regionalnego, opracowana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, zakłada wykorzystanie wewnętrznego potencjału regionów oraz czerpanie z istniejących już zasobów, a mniejszą wagę zyskuje wyrównywanie różnic między regionami lepiej i gorzej rozwiniętymi¹⁹.

Nadanie priorytetu finansowego kwestiom klimatycznym i innowacyjności w planowanym przez Komisję budżecie znacznie ogranicza też zasięg i znaczenie Wspólnej Polityki Rolnej. Według wszelkiego prawdopodobieństwa nastąpi racjonalizacja Polityki Spójności i Polityki Rolnej, co ma oznaczać, że państwa zainteresowane ich kontynuowaniem będą musiały je w znacznym stopniu współfinansować.

Stanowisko Komisji ma jedynie otworzyć dyskusję nad priorytetami przyszłej perspektywy finansowej Unii na lata 2014–2020. Należy się jednak spodziewać, że decydujący głos uzyskają największe państwa członkowskie, będące jednocześnie głównymi płatnikami w budżecie europejskim. Priorytety wymienione przez Komisję odpowiadają interesom krajów o gospodarkach opartych na innowacyjnych technologiach, więc prawdopodobnym jest przyjęcie założeń perspektywy finansowej na podstawie priorytetów zaproponowanych przez Komisję: innowacyjność; ochrona środowiska i energia oraz stosunki zewnętrzne Unii.

5. Wnioski

Na okres polskiej prezydencji przypadną kluczowe dla rozwoju kontynentu i losu strategii Europa 2020 negocjacje nad kolejną perspektywą finansową. Jak powinna wyglądać praca w tym zakresie w drugiej połowie 2011 r.? Ostateczne rozwiązanie kreśli się jako wypadkowa różnych interesów wspomnianych wyżej trzech grup państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej. Polska znajduje się w grupie nowych państw, najbardziej zainteresowanych wspieraniem polityki regionalnej, nieprzygotowanych do wdrażania ambitnych planów nowych form rozwoju planowanej strategii Europa 2010. Swoją drogą polska planistyczna „Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie” wśród rezultatów polityki regionalnej wymienia realizację celów bliskich założeniom dotychczas wdrażanych polityk spójnościowych: wzrost gospodarczy, poprawa jakości środowiska naturalnego, poprawa efektywności przesyłu energii, zmniejszenie energochłonności gospodarki, zwiększe-

¹⁹ Zob. www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj.../KSRR_09_09_09_kor_red_stat.pdf [25.07.2010 r.].

nie jakości zasobów ludzkich, poziomu inwestycji i możliwości tworzenia nowych stanowisk pracy na obszarach o najniższym PKB, poprawa konkurencyjności regionów (między innymi przez zwiększenie potencjału do tworzenia i absorpcji innowacji pożytkowanych w procesach gospodarowania).

Cele te, w wymiarze idei, nie odbiegają znacznie od priorytetów starych państw. Podstawowa różnica polega na tym, że przez odpowiedni dobór form i charakterystyk priorytetów, dzięki zastosowaniu kryterium oceny „europejskiej wartości dodanej” (*id est* - reguły „optymalizacji” wydatków, wedle której finansowane z budżetu Unii działania muszą wykroczyć poza lokalne, regionalne i narodowe cele oraz przynosić możliwie maksymalne korzyści na szczeblu europejskim) prowadzi się stopniową redukcję wydatków na mniej rozwinięte państwa członkowskie. Widać to najwyraźniej na przykładzie procesu promowania idei ekowydajności, przez co nowe państwa członkowskie zmuszone są do zgłaszania na forum unijnym postulatu zróżnicowania standardów rozwoju gospodarczego.

Polska jest najmniejszym z dużych państw Unii. Rola *honest brokera*, zawsze oczekiwana od państwa prezydencji, stawia nas w kłopotliwej sytuacji negocjacyjnej. Świadome tego największe państwa UE, które, jak wykazuje praktyka, swoim potencjałem gospodarczym firmują każdą kolejną perspektywę finansową, prezentując gotowość poniesienia jej negatywnych kosztów, zapewne nie dopuszczają, aby kluczowe decyzje zapadały jesienią 2011 r.²⁰ Negocjacje nowej perspektywy finansowej są obecnie priorytetem prezydencji belgijskiej, która zwraca uwagę na zupełnie nowe zasady prowadzenia prezydencji po wejściu w życie traktatu lizbońskiego. Nowa formuła, ze wzmacniającą się rolą nowo ustanowionego przewodniczącego Rady, sprawia, że dobre praktyki i wnioski z dawnych prezydencji w 2011 r. mogą nie znaleźć zastosowania²¹. Te dwa czynniki sprawiają, że dla efektywnych dla państwa polskiego negocjacji tak w zakresie wdrażania strategii Europa 2020, jak i nowej perspektywy finansowej korzystne byłoby działanie już teraz na poziomie Komisji oraz przez współpracę z prezydentami belgijską i węgierską.

Bibliografia

Dokumenty

KOM(2009) 647/3

²⁰ Opinia Piotra Macieja Kaczyńskiego, researchera w Center for European Policy Studies, wyrażona podczas debaty z grupą warsztatową na spotkaniu w Brukseli 20 lipca 2010 r.

²¹ Spotkanie grupy warsztatowej z pracownikami belgijskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Vincent Remy, 19 lipca 2010 r.

KOM(2010) 2020

Konkluzje Komisji Europejskiej (17 czerwca 2010 r.), EUCO 13/10

Konkluzje Rady Europejskiej (25-26 marca 2010), EUCO 7/10

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, „Nowa koncepcja polityki regionalnej”

Źródła internetowe

CIA World Factbook, *Country Comparison: GDP (purchasing power parity)*, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html?countryName=United%20States&countryCode=us®ionCode=na&rank=2#us [19.11.2009 r.].

Eurostat, *Real GDP growth rate - Growth rate of GDP volume - percentage change on previous year*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020> [19.11.2009].

Huebner atakuje Barroso w sprawie reformy budżetu, „Gazeta Wyborcza”, http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,69866,7195069,Huebner_atakuje_Barroso_w_sprawie_reformy_budzetu.html [24.11.2009 r.].

B. Konar, *Strategia lizbońska i Unia wobec kryzysu*, www.twojaeuropa.pl/963/odpowiedz-ue-na-kryzys [15.11.2009 r.].

M.J. Roadrigues, *Priorities for the post 2010 Lisbon strategy*, www.estrategiade-lisboa.pt/Document/Texto_Maria_Rodrigues.pdf [12.11.2009 r.].

Wystąpienia

Przemówienie przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso z 13 marca 2009 r.

Wykaz spotkań konsultacyjnych

Eugene Crijns, specjalista w belgijskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych, 19.07.2010 r.

Piotr Maciej Kaczyński, researcher w Center for European Policy Studies, 20.07.2010 r.

Małgorzata Kałużyńska, dyrektor Departamentu Analiz i Strategii w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, 27.10.2009 r.

Vicent Remy, specjalista w belgijskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych, 19.07.2010 r.

Czy Europie potrzebny jest wspólny model gospodarczy (kapitalizmu)?

Ewa Gajduszewska, Tomasz Iwanicki, Kamil Kazimierczuk,
Arkadiusz Toś, Tomasz Tyc, Mateusz Wrotecki, Piotr Zasieczny

Opiekun grupy: dr Piotr Maszczyk

Executive summary

Celem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzenia na pytanie, czy celowe i możliwe jest wypracowanie wspólnego modelu gospodarczego dla państw członkowskich Unii Europejskiej. Nie jest to studium akademickie i czysto teoretyczne. Badana kwestia jest szczególnie istotna w kontekście zbliżającego się polskiego przewodnictwa w Unii Europejskiej i ma praktyczne znaczenie dla prac nad programem oraz priorytetami prezydencji.

W wykonanych na potrzeby opracowania dwóch studiach przypadków (w załącznikach) przeanalizowano konstytutywne cechy dominujących w Unii Europejskiej modeli gospodarczych: kontynentalnego oraz północnego (w wariacie anglosaskim i nordyckim). Pierwszy rozdział zawiera wnioski z tej analizy i porównanie obu modeli. Rozdział drugi przedstawia dotychczasowe próby ujednoczenia elementów systemów społeczno-gospodarczych w Unii Europejskiej. Usiłowania takie są podejmowane zarówno z inicjatywy Komisji Europejskiej, jak i poszczególnych państw członkowskich, dążących do narzucenia innym, przyjętych przez siebie rozwiązań. Rozdział trzeci zawiera wnioski i rekomendacje dla rządu Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczące sprawowanej przez Polskę w drugiej połowie 2011 r. prezydencji w Unii Europejskiej.

Czy Europie potrzebny jest wspólny model gospodarczy (kapitalizmu)?

Wprowadzenie

Jednym z najistotniejszych aspektów integracji europejskiej jest harmonizacja gospodarek państw członkowskich. Mimo że proces ten trwa od ponad 50 lat, nadal można wskazać znaczne różnice między modelami gospodarczymi współistniejącymi wewnątrz Unii Europejskiej.

W ogólnoeuropejskiej debacie publicznej regularnie powraca pytanie, czy należy dążyć do zniwelowania tych różnic i do całkowitego ujednolicenia ekonomicznego. Zbliżające się polskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej skłania do zastanowienia, na ile celowe i zasadne jest dążenie przez Rzeczpospolitą Polską do wypracowania wspólnego europejskiego modelu kapitalizmu. Odpowiedź możliwa będzie po uprzednim przeglądzie istniejących obecnie wariantów ekonomicznych, a także po analizie dotychczasowych integracyjnych działań podejmowanych przez instytucje Unii Europejskiej w obrębie różnych gospodarek państw członkowskich.

1. Modele gospodarcze występujące w Unii Europejskiej

W opracowanych studiach przypadku autorzy skoncentrowali się na dwóch modelach gospodarczych występujących w UE: kontynentalnym oraz północnym (nordyckim i anglosaskim). W tym rozdziale przedstawione zostaną kluczowe wnioski płynące z wyżej wymienionych studiów.

Model kontynentalny jako wspólny model gospodarczy dla Unii Europejskiej

Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w państwach opierających się na kontynentalnym modelu gospodarczym nie muszą obawiać się barier wejścia na rynek. Państwa te starają się maksymalnie ułatwić działalność podmiotom gospodarczym, tworząc przede wszystkim stabilne otoczenie instytucjonalne. Niemniej jednak istnieją również ograniczenia na tym rynku w zakresie funkcjonowania edukacji, służby zdrowia, przemysłu zbrojeniowego oraz hazardu. Dodatkowo państwa preferujące ten model gospodarczy cechuje wysoki poziom fiskalizmu, a co za tym idzie, wyższe koszty pracy i wolniejsza ekspansja przedsiębiorstw.

Wyznacznikami kontynentalnego rynku pracy są: wysokie wydatki socjalne, silna ochrona pracowników przed zwolnieniem (sztywność rynku), wysokie zasiłki dla bezrobotnych oraz niezwykle mocna pozycja związków zawodowych mimo coraz mniejszej liczby ich członków¹. Ten model rynku charakteryzuje się wysokimi kosztami pracy ponoszonymi na poczet przyszłych emerytur i rent.

Warto zaznaczyć, że Komisja Europejska oczekuje wzmocnienia działań prowadzących do zahamowania wzrostu liczby bezrobotnych, podkreślając jednocześnie, że pojedyncze samodzielne inicjatywy podejmowane przez rządy narodowe państw członkowskich są często spóźnione i niewystarczające. Tym samym Komisja nawołuje do opracowania wspólnego modelu rynku pracy, który radziłby sobie zarówno w okresie koniunktury, jak i kryzysu. Konieczne jest tutaj przywołanie pojęcia *flexicurity* - jest to koncepcja, która łączy elementy elastyczności zatrudnienia z bezpieczeństwem socjalnym. Pojęcie powstało z połączenia dwóch angielskich słów: *flexibility* (elastyczność) i *security* (bezpieczeństwo, ochrona). Właśnie ku tej koncepcji skłania się Unia Europejska, bo jest ona elementem „Europejskiej strategii zatrudnienia”. Każde państwo członkowskie UE może swobodnie kształtować swoją politykę zatrudnienia, jednak Unia w najbliższym czasie będzie wymagać cyklicznych sprawozdań, dotyczących wdrażania *flexicurity*.

W państwach UE z kontynentalnym modelem gospodarczym - co warto zauważyć - w ciągu ostatnich dziesięciu lat utrzymuje się raczej stały wysoki udział sektora publicznego w odniesieniu do PKB. Dotyczy to zarówno udziału dochodów publicznych, jak i poziomu wydatków tego sektora. Dodatkowo państwa modelu kontynentalnego utrzymują relatyw-

¹ J. Krakowski, *Europejski model polityki społeczno-gospodarczej*, www.krakowski.us.edu.pl/?p=ue-06 [22.11.2009].

nie wysoki – przynajmniej w odniesieniu do państw Europy Północnej – poziom długu publicznego w stosunku do PKB.

Jeśli chodzi o szeroko pojęty rynek finansowy, zacząć należy od systemu bankowego, który jest skoncentrowany wokół modelu bankowości uniwersalnej, to jest przeważająca część rynku pozostaje we władaniu banków oferujących zintegrowane w ramach jednej spółki organizacyjnej usługi detaliczne², instytucjonalne, korporacyjne, inwestycyjne oraz transakcyjne. Rynek kapitałowy nie stanowi podstawowego źródła pozyskiwania długoterminowego kapitału na rozwój działalności gospodarczej, jednakże jest on cennym źródłem dla kapitału krótkoterminowego oraz spekulacyjnego, w celach finansowania bieżącej działalności operacyjnej. Trzeba jednak podkreślić, że sektor finansowy nie odgrywa tak znaczącej roli jak w systemie anglosaskim. Większość państw modelu kontynentalnego należy do unii gospodarczej i walutowej, a ich wspólną walutą jest euro.

Model północny jako wspólny model gospodarczy dla Unii Europejskiej

W modelu północnym przedsiębiorcy nie muszą obawiać się nadto zbyt szczegółowych procedur dotyczących rozpoczęcia działalności gospodarczej. Nie ma także problemów z likwidacją firmy, jak również z ogłoszeniem bankructwa. Niemniej jednak problemem jest wysoki poziom fiskalizmu (zwłaszcza w państwach skandynawskich), który zwiększa koszty pracy, a tym samym stanowi potężne obciążenie dla przedsiębiorstw. Charakterystyczną cechą rynku pracy państw północnej Europy są (oprócz państw skandynawskich) słabe związki zawodowe, szerokie widełki płacowe, niewielka ochrona pracownika przed zwolnieniem, połączona jednak z aktywną pomocą w znalezieniu nowego zatrudnienia, oraz stosunkowo niski poziom bezpieczeństwa socjalnego³. Dodatkowo rynek pracy cechuje się także mniejszymi wydatkami państwa na cele socjalne. Jednakże w dobie kryzysu taki model okazał się nie tylko nieodpowiedzialny finansowo, ale doprowadził również do zbyt dużych różnic dochodowych i majątkowych, które dzielą społeczeństwa⁴.

W modelu gospodarczym państw północy UE nie można w zasadzie mówić o jednolitym trendzie w odniesieniu do udziału sektora pub-

² Usługi detaliczne to rachunki osobiste o charakterze rozliczeniowym, oszczędnościowo-rozliczeniowym, oszczędnościowym i lokat terminowych, prowadzone w rachunku waluty narodowej lub walutach wymiennalnych, a także polecenia zapłaty, przelewy oraz inne usługi.

³ J. Krakowski, *Europejski model polityki społeczno-gospodarczej*, art. cyt.

⁴ T. Gruszecki, *Model zawiódł*, http://euro.bankier.pl/news/article.html?article_id=19-23262 [06.12.2009].

licznego w PKB. Można jednak wyróżnić dwa podstawowe warianty, określane dalej jako nordycki oraz anglosaski. Pierwszy z nich odznacza się stałym, bardzo wysokim udziałem sektora publicznego w PKB, lokującym kraje tego regionu w ścisłej czołówce pod względem tego wskaźnika nie tylko w Unii, ale wręcz w skali świata. Z kolei wariant anglosaski jest dużo bardziej zachowawczy. Zarówno udział sektora publicznego w PKB, jak i wydatków publicznych utrzymuje się na poziomie poniżej średniej unijnej.

Jeśli chodzi o system bankowy, to zbudowany jest w sposób dualny – tzn. z jednej strony możemy wyróżnić rynki⁵ tworzone wokół banków specjalistycznych⁶, uniwersalnych⁷ i banków depozytowych we wszystkich ich formach organizacyjnych⁸, jak również organizację rynku wokół banków uniwersalnych lub też grup kapitałowych, w których główną rolę odgrywają banki o charakterze uniwersalnym. W bankowości anglosaskiej oraz nordyckiej bank centralny oraz instytucje sprawujące nadzór nad poszczególnymi elementami rynku finansowego koncentrują się nie tylko na przeciwdziałaniu nieprawidłowościom w funkcjonowaniu rynku. Z kolei rynek kapitałowy w systemie finansowym państw anglosaskich oraz niektórych państw nordyckich jest jednym z podstawowych źródeł pozyskiwania krótkoterminowego, a w szczególnych przypadkach również długoterminowego kapitału na rozwój działalności gospodarczej.

Choć niektóre państwa modelu północnego (Irlandia) przystąpiły do unii gospodarczej i walutowej, większość zachowała swoje własne waluty narodowe.

Podobieństwa i różnice między modelami

Na podstawie rozwiniętej w załącznikach analizy można stwierdzić, że modele gospodarcze występujące w Unii Europejskiej wykazują wiele podobieństw. Są to „społeczne gospodarki rynkowe” łączące zasady wolnego rynku (wysokie miejsce w rankingach wolności gospodarczej) z przyzwoitym poziomem ochrony socjalnej, choć nie są to już modelowe państwa dobrobytu, daleko im również do neoliberalnych rozwiązań ro-

⁵ Rynek bankowy w Wielkiej Brytanii i Irlandii.

⁶ Banki inwestycyjne, banki obsługujące klienta korporacyjnego, banki rozliczeniowe. Zob.: *Bankowość – podręcznik akademicki*, red. W. Jaworski, Z. Zawadzka, Warszawa 2004.

⁷ Bank uniwersalny to bank oferujący pośrednictwo finansowe, handel instrumentami finansowymi, emisję nowych papierów wartościowych, prowadzenie działalności maklerskiej, a także w zakresie funduszy inwestycyjnych, gwarancji, operacji rozliczeniowych, zarządzanie powierzonymi aktywami, doradztwo korporacyjne oraz działalność ubezpieczeniową.

⁸ Kasy oszczędności, banki hipoteczne oraz inne, zob.: M. Blitz, *Produkty bankowe – rynek usług finansowych*, Warszawa 1996.

dem z Hongkongu lub z Singapuru. Bezpieczeństwo dla biznesu jest zapewnione dzięki stabilnemu otoczeniu instytucjonalnemu, silnemu, lecz samoograniczającemu się państwu oraz sprawnemu sądownictwu. Z pewnymi wyjątkami (południe Włoch) korupcja nie stanowi znaczącego problemu dla przedsiębiorców. Zdecydowana większość PKB powstaje w sektorze prywatnym. Własność państwowa przedsiębiorstw stanowi wyjątek, nawet jeśli - jak w przypadku Francji - odgrywa wciąż istotną rolę.

Z drugiej strony można również wskazać znaczne różnice między tymi modelami. Wynikają one z ich podstaw filozoficznych oraz kulturowych. Państwa modelu północnego są znacznie bardziej liberalne gospodarczo, model kontynentalny wykazuje wyższy stopień etatyzmu. Związki zawodowe odgrywają w państwach kontynentalnych ważniejszą rolę niż w krajach anglosaskich (gdzie ich siła została złamana w latach 80., w okresie neoliberalnej rewolucji, jaka przyszła po kryzysie naftowym). Istotne różnice występują także w obrębie modelu północnego - pomiędzy bardziej wspólnotowym wariantem nordyckim i bardziej indywidualistycznym wariantem anglosaskim.

Wszystko to sprawia, że ujednolicanie systemów społeczno-gospodarczych w państwach członkowskich Unii Europejskiej napotyka poważne problemy. Jeśli w instytucjach unijnych (do niedawna wspólnotowych) tworzone jest 60-70% prawa obowiązującego w państwach członkowskich, co wspiera konwergencję, to jednak, po ponad 60 latach integracji ekonomicznej, zasadnicze cechy konstytutywne modelu kontynentalnego i północnego pozostają wciąż aktualne. Różnice zakorzenione głęboko w historii gospodarczej, tradycji i w kulturze nie zanikają łatwo dzięki europejskiej legislacji.

2. Dotychczasowe działania Unii Europejskiej w zakresie zbliżania modeli gospodarczych państw członkowskich

Zbliżanie modeli gospodarczych państw członkowskich UE jest procesem postępującym i długotrwałym. Trwa wokół niego intensywna debata w instytucjach europejskich i w unijnych stolicach. Wybór obszarów, w ramach których realizowany jest proces harmonizacji będący przedmiotem analizy niniejszego rozdziału, podyktowany jest szczególnie intensywnymi pracami bądź też dyskusjami, które toczyły się lub toczą w ostatnich latach na różnych forach UE.

Wymuszanie przez Komisję Europejską dekoncentracji i demonopolizacji sektorów chronionych przez państwo

W ramach harmonizacji i zbliżania modeli gospodarczych państw członkowskich Unii Europejskiej Komisja Europejska realizowała szereg projektów mających prowadzić do dekoncentracji i demonopolizacji sektorów tradycyjnie pozostających pod szczególnym nadzorem państwa. Na szczególną uwagę zasługują wśród nich zmiany, jakie zostały wprowadzone w ostatnich dwóch dekadach w dziedzinie telekomunikacji, energetyki oraz transportu.

• Telekomunikacja

Przypadek rynku usług telekomunikacyjnych jest dość szczególny, gdyż wpływały na jego przemiany nie tylko procesy związane z integracją europejską oraz regulacje KE, ale przede wszystkim rozwój technologii. Historycznie rynek usług telekomunikacyjnych był mocno skostniały, co wynikało ze ścisłego powiązania z geografiami regionu, w którym funkcjonował, oraz skalą wymaganej infrastruktury, a co za tym idzie, ogromnymi barierami wejścia oraz kosztami funkcjonowania tego strategicznego sektora. Z tych przyczyn rynki telekomunikacyjne uznawane były tradycyjnie za naturalne monopole i pozostawały w domenie państwa od czasu ich prawnego uregulowania, w wielu państwach jeszcze pod koniec XIX stulecia.

Gwałtowny rozwój nowych technologii, w szczególności wprowadzenie komutacji pakietów oraz, w późniejszym czasie, rozpowszechnienie sieci bezprzewodowych, spowodował uniezależnienie telekomunikacji od konkretnej infrastruktury oraz znaczny spadek kosztów. To z kolei pociągnęło za sobą wiele zainicjowanych w latach 90. XX wieku decyzji Komisji Europejskiej zmierzających ku demonopolizacji i dekoncentracji usług telekomunikacyjnych. Natrafiły one na znaczny opór ze strony firm telekomunikacyjnych korzystających ze statusu monopolisty, co sprawiło, że częściowe porozumienie osiągnięto dopiero w 2002 r. Jego efektem była seria dyrektyw⁹. W roku 2007 rozpoczęto prace nad mającą je zastąpić dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej, znaną pod powszechną nazwą *Telecom Reform Package*¹⁰. W wyniku trwających dwa

⁹ Dyrektywa 2002/19/EC (dot. dostępu), dyrektywa 2002/20/EC (dot. regulacji), dyrektywa 2002/21/EC (ramowa), dyrektywa 2002/22/EC (dot. powszechnych usług), dyrektywa 2002/58/EC (dot. ochrony prywatności).

¹⁰ *Telecom Reform Package: Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directives 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 2002/19/EC on*

lata prac legislacyjnych osiągnięto porozumienie w listopadzie 2009 r., *de facto* tworząc w ten sposób wspólny europejski rynek usług telekomunikacyjnych. Wprowadzenie postanowień tej dyrektywy w prawodawstwie państw członkowskich powinno zakończyć się do czerwca 2011 r.

- **Energetyka**

Proces deregulacji rynku energii elektrycznej w Unii Europejskiej rozpoczął się jeszcze w latach 80. poprzedniego stulecia. Wkrótce jednak negocjacje w tym zakresie utknęły w martwym punkcie i choć przyjęcie w 1996 r. dyrektywy Parlamentu Europejskiego 96/92/EC oraz Rady Unii Europejskiej z 19 grudnia położyło podwaliny pod ustanowienie wewnętrznego rynku energii elektrycznej, to w dalszym ciągu nie rozwiązywało wielu problemów w zakresie równego dostępu dla wszystkich producentów oraz nie zapewniało wolnej i uczciwej konkurencji. Skuteczniejszym rozwiązaniem stała się dopiero dyrektywa 2003/54/EC Parlamentu Europejskiego oraz Rady Unii Europejskiej z 26 czerwca 2003 r., dotycząca wspólnych zasad funkcjonowania wewnętrznego rynku energii elektrycznej, która zastąpiła poprzednią dyrektywę. Określa ona minimalne standardy dotyczące swobody wyboru dostawców energii, przejrzystości zasad oraz zapewnienia konkurencji na rynku produkcji energii, których państwa członkowskie zobowiązują się przestrzegać. Określa ona również przyszłe tendencje zmierzające w kierunku dalszej deregulacji, ze szczególnym zwróceniem uwagi na połączenia między sieciami, decentralizację wytwarzania energii elektrycznej oraz preferowaną strukturę źródeł energii. Przynosi to również realne, praktyczne skutki dla funkcjonowania infrastruktury - przykładowo planowane jest utworzenie „Bałtyckiego planu połączeń elektroenergetycznych”, który ma objąć Szwecję, Danię, Finlandię, Niemcy, Polskę oraz państwa bałtyckie - czyli łączy aż trzy zupełnie odmienne szerokoobszarowe sieci synchroniczne¹¹.

W roku 2004 przyjęta została dyrektywa¹², której celem jest zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej przez zapewnienie

access to, and interconnection of, electronic communications networks and services, and 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services, COM (2007) 697, http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=19-6418 [10.01.2010], oraz: Electronic communications: common regulatory framework for networks and services, access, interconnection and authorisation [‘Telecoms Package’ (amend. Directives 2002/19/EC to 2002/21/EC)], COD/2007/0247, www.europarl.europa.eu/oeil/-FindByProcnum.do?lang=en&procnun=COD/2007/0247 [10.01.2010].

¹¹ NORDEL, UCTE i IPS/UPS.

¹² Council Directive 2004/67/EC of 26 April 2004 concerning measures to safeguard security of natural gas supply, OJ 2004, L127.

nie dostępu do zasobów gazu naturalnego. Jest to kolejne z posunięć wpisujących się w działania zmierzające do stworzenia Wspólnej Polityki Energetycznej. Co ciekawe, przyjęcie koncepcji wspólnej polityki w tym zakresie nastąpiło decyzją Rady Europejskiej dopiero w 2005 r. – a więc osiągnięcie porozumienia trwało bardzo długo, zwłaszcza biorąc pod uwagę to, że Unia Europejska powstała przecież w oparciu o Europejską Wspólnotę Węgla i Stali.

Kluczowymi założeniami Wspólnej Polityki Energetycznej, oprócz zapewnienia interoperacyjności sieci energetycznych oraz bezpieczeństwa energetycznego przez zabezpieczenie rezerw strategicznych oraz źródeł zaopatrzenia w gaz naturalny, są:

- ♦ Zwrócenie uwagi na redukcję wpływu produkcji energii na środowisko, w tym istotna redukcja emisji gazów cieplarnianych, między innymi dzięki zwiększeniu udziału paliw ze źródeł odnawialnych w portfelu energetycznym Unii Europejskiej.
- ♦ Rozwój i wprowadzanie technologii mających zwiększyć zarówno wydajność energetyczną (technologie energooszczędne), jak i produkcję energii (nowa generacja reaktorów produkujących energię z materiałów rozszczepialnych, „czyste” technologie wykorzystujące paliwa kopalne, głównie węgiel, energia ze źródeł odnawialnych).
- ♦ Zwiększenie konkurencyjności i przejrzystości rynku energii przez zapobieganie skupianiu w jednych rękach zapasów, środków produkcji oraz środków przesyłu energii.
- ♦ Prowadzenie polityki zagranicznej zorientowanej z jednej strony na budowanie trwałych przyjaznych stosunków z państwami producentami surowców energetycznych (w szczególności Rosji), a z drugiej strategiczne partnerstwo zorientowane na wspieranie rozwoju technologii energetycznych w Afryce.

- ***Transport***

W Komisji Europejskiej kwestie energetyki i transportu są ze sobą związane, gdyż zajmuje się nimi jeden dyrektoriat – Dyrektoriat Generalny ds. Energii i Transportu (DG TREN), powstały z połączenia w 2000 r. dwóch osobnych dyrektoriatów zajmujących się tymi sektorami. Wraz z agencją Euratom, również podległą temu dyrektoriatowi, od 2002 r. tworzy jeden kompetentny ośrodek zarządzający tymi obszarami gospodarki.

Kwestie transportu, od czasu uczynienia ich jednym z istotniejszych elementów wspólnego rynku za sprawą V rozdziału traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą¹³, pozostają kluczowe dla funkcjonowania Unii Europejskiej. Objętość tego opracowania nie pozwala na szczegółowe wyliczenie wszystkich zagadnień, które obejmuje (m.in. infrastruktura drogowa i kolejowa, standaryzacja, bezpieczeństwo, ruch powietrzny, ochrona środowiska etc.). Wśród obszarów pozostających aktualnie w obszarze zainteresowań jest dalsza harmonizacja w obrębie wspólnego rynku, ze szczególnym zwróceniem uwagi na wytyczne przedstawione w dokumencie z września 2001 r. *European transport policy for 2010: time to decide*¹⁴, który został później zaktualizowany w 2006 r. i który określił kierunki polityki europejskiej w zakresie transportu. Szczególny akcent położono w nim na intermodalność, zrównoważony rozwój różnych środków transportu oraz rewitalizację transportu kolejowego.

Ochrona konkurencji - ograniczanie udzielania pomocy publicznej

Zakaz pomocy publicznej jest jedną z regulacji traktatowych mających chronić konkurencję na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. b traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹⁵ ustanawianie reguł dotyczących konkurencji na wspomnianym rynku jest wyłączną kompetencją Unii.

Przepisy dotyczące pomocy przyznawanej przez państwa znajdujemy w art. 107, 108 i 109 TFUE. Zakaz udzielania subsydiów przedsiębiorstwom przez państwa członkowskie obejmuje: (1) *jakakolwiek pomoc*, (2) *powodującą uprzywilejowanie*, jeśli (3) *zakłóca ona reguły konkurencji oraz* (4) *wywiera wpływ na handel pomiędzy państwami członkowskimi*¹⁶.

Od ogólnej zasady zakazującej udzielania pomocy państwowej możliwe są wyjątki wskazane w przywoływanych wyżej artykułach TFUE. Na mocy art. 107 ust. 2 zgodna z rynkiem wewnętrznym jest pomoc:

¹³ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, art. 70-80. Tekst traktatu dostępny na stronie internetowej www.ukie.gov.pl/WWW/dok.nsf/0/16076599767A8-A61C1256E83004B4BED?Open&RestrictToCategory= [10.01.2010].

¹⁴ *The white paper. European transport policy for 2010: time to decide*, Brussels 2001, COM (2001) 370, http://ec.europa.eu/transport/strategies/doc/2001_white_paper/lb_com_2001_0370_en.pdf [10.01.2010].

¹⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 2008, C 115. Poza TFUE istnieje bogaty dorobek prawa pochodnego UE w zakresie konkurencji, odnoszącego się do pomocy państwowej. Patrz: *EU Competition Law. Rules Applicable to State Aid*, Brussels 2009, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/compilation/compilation_15_12_09_en.pdf [10.01.2010].

¹⁶ Z. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2006, s. 522-523.

o charakterze socjalnym udzielana konsumentom, przeznaczona na naprawę szkód spowodowanych przez klęski żywiołowe bądź też inne zdarzenia nadzwyczajne, skierowana do landów niemieckich dotkniętych wcześniejszym podziałem Niemiec. Poza powyższymi przypadkami Komisja, w myśl art. 107 ust. 3, może uznać za zgodną z regulacjami dotyczącymi rynku wewnętrznego pomoc, jeżeli jej beneficjentami są: (1) regiony słabo rozwinięte, których listę enumeratywną przyjęto, (2) przedsięwzięcia ogólnoeuropejskie korzystne dla wszystkich lub wielu państw członkowskich, (3) nowoczesne dziedziny gospodarki lub (4) instytucje kulturalne i chroniące narodowe dziedzictwo kulturowe¹⁷.

Jak wspomniano powyżej, poza trzema przypadkami wyłączeń od zasady zakazu udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom decyzja, czy pomoc państwowa jest zgodna z zasadami rynku wewnętrznego, czy nie, leży w gestii Komisji. Jeżeli państwo członkowskie nie chce podporządkować się decyzji Komisji, ta ma prawo skierować sprawę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W sytuacji gdy udzielona pomoc zostanie uznana za niezgodną z omawianymi regulacjami prawnymi, państwo członkowskie musi wyegzekwować od przedsiębiorstwa, któremu udzieliło takiej pomocy, jej zwrot.

Działania dotyczące zabronionej pomocy publicznej prowadzone przez komisarz do spraw konkurencji można było śledzić przy okazji postępowania przeciwko Polsce w związku z pomocą, jaką państwo udzieliło stoczniom. Korzystający z tej pomocy zostali zobligowani do zwrotu otrzymanych środków finansowych, co doprowadziło do ich upadłości. Generalnie Komisja wyznaje zasadę, że może wydać zgodę na udzielenie pomocy publicznej, jeśli łączy się to z restrukturyzacją przedsiębiorstwa, umożliwiającą uzyskanie przez nie zdolności konkurencyjnych.

Mechanizmy związane z ochroną konkurencji, w tym również zakaz udzielania pomocy państwowej przedsiębiorstwom, zostały stworzone dla ochrony generalnych zasad wewnętrznego rynku Unii Europejskiej. Wydaje się, że uznanie wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej do regulowania tych kwestii świadczy o zaawansowaniu ujednoczenia rozwiązań prawnych w omawianej dziedzinie. Poza tym można dowodzić, że poza wskazanym celem zakaz pomocy publicznej oznacza ponadto realizację pewnego modelu gospodarczego - silnie wolnokonkurencyjnego, mocno ograniczającego interwencjonizm państwowy w gospodarce.

¹⁷ Tamże, s. 524.

Harmonizacja podatków pośrednich

Harmonizacja podatków pośrednich, w tym przede wszystkim VAT, to temat, którym zajmowano się w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej już w latach 70. ubiegłego wieku. Podstawowym uzasadnieniem działań zmierzających do ujednoczenia przepisów i stawek podatkowych w krajach członkowskich Unii Europejskiej jest dążenie do wzmocnienia spójności i funkcjonalności jednolitego rynku wewnętrznego UE.

Najważniejsze przepisy prawa pierwotnego UE, dotyczące podatków, znajdują się we wspólnym tytule TFUE z omawianymi już zasadami dotyczącymi konkurencji – art. 110 – 113. Zgodnie z art. 113 Rada, stanowiąc jednomyślnie, zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, przyjmuje regulacje dotyczące harmonizacji podatków pośrednich. Przyjęcie specjalnej procedury prawodawczej wskazuje na brak zgody państw członkowskich na przekazanie Unii szerokich kompetencji w dziedzinie podatków. Wydaje się, że kompetencje UE w tym zakresie są mniejsze niż w przypadku prawa konkurencji. Niemniej jednak w 2006 r. została wydana dyrektywa dotycząca wspólnego systemu podatku VAT¹⁸.

Ujednoczenie stawek podatku VAT ma ułatwić obrót towarami na wspólnym rynku europejskim. Należy zauważyć, że podobnie jak regulacje w zakresie dopuszczalności pomocy państwowej, harmonizacja pewnej części systemu podatkowego wiąże się z poparciem jakiegoś modelu gospodarczego. Regulowanie stawek VAT na poziomie unijnym wpływa chociażby na możliwości władz poszczególnych państw do tworzenia własnej struktury dochodów podatkowych.

Liberalizacja wspólnego rynku w zakresie swobodnego przepływu usług

Mimo ustanowienia wspólnego rynku w granicach Unii nadal pozostało wiele barier w zakresie przepływu usług. Można je podzielić na dwie główne grupy:

- 1) Jeśli usługodawca chce zacząć usługową działalność gospodarczą w innym państwie członkowskim i musi dla jej prowadzenia założyć w nim przedsiębiorstwo, napotyka on bariery związane z niewspółmiernymi obostrzeniami autoryzacyjnymi, rejestracyjnymi albo z surowymi wymogami finansowymi niezbędnymi do jej podjęcia. Ponadto usługodawca jest często dyskryminowany w innym państwie członkowskim, co znaczą-

¹⁸ Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax, OJ 2006, L 347.

nie zmniejsza jego zdolności do skutecznego konkurowania z miejscowymi przedsiębiorcami.

- 2) W przypadku świadczenia usług transgranicznych (tj. działając na terytorium swojego państwa członkowskiego i przemieszczając się w celu wykonania usługi na terytorium innego państwa członkowskiego) mógł być zmuszony do utworzenia siedziby albo przedstawicielstwa w innym państwie członkowskim, przez co faktycznie podlegał miejscowym regulacjom prawnym¹⁹.

Istnienie takich barier przede wszystkim spowalnia tempo wzrostu gospodarczego, bo jego dynamika jest rezultatem systemu alokacji zasobów przez podmioty gospodarcze, które opierając się na własnej wiedzy, mogą się rozwijać przez tworzenie nowych miejsc pracy. Negatywne skutki barier przejawiają się zwłaszcza w następujących zjawiskach:

- ♦ ograniczeniu konkurencji między podmiotami z różnych państw członkowskich;
- ♦ spowolnieniu rozprzestrzeniania się perspektywicznych rozwiązań technicznych oraz organizacyjnych;
- ♦ spowolnieniu wzrostu wydajności pracy;
- ♦ zmniejszeniu zdolności przedsiębiorstw (zwłaszcza małych i średnich) do rozwoju.

Raport Copenhagen Economics z 2005 r.²⁰, opracowany dla Komisji Europejskiej, stanowi kolejne źródło informacji o barierach. Wynika z niego, że straty wywołane przez brak liberalizacji rynku usług są równe 60% korzyści uzyskanych z utworzenia wspólnego rynku (działalność w sektorze usług stanowi 70% aktywności gospodarczej w obrębie Unii Europejskiej). Zdaniem autorów raportu największe bariery istniały w Austrii, Grecji, Hiszpanii, Niemczech, Szwecji i we Włoszech, w szczególności zaś dotyczyły sektora IT i rachunkowości.

W pierwszej dekadzie XXI wieku impulsem do podjęcia przez Unię Europejską działań na tym obszarze była polityczna wola stworzenia konkurencyjnej gospodarki wspólnotowej, wyrażona w konkluzjach prezydencji ze szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 r.²¹

¹⁹ „Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the state of the Internal Market for Services, presented under the first stage of the Internal Market Strategy for Services”, COM (2002) 441, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0441:FIN:EN:PDF> [10.01.2010].

²⁰ „Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services”, <http://copenhageneconomics.com/Publications/Trade--Anti-dumping.aspx> [10.01.2010].

²¹ Lisbon European Council 23 and 24 March 2000, Presidency conclusions, punkt 17,

Stworzenie strategii usuwania barier w świadczeniu usług było jednym z kluczowych wniosków wypływających z obrad w Lizbonie. Komisja przedstawiła strategię budowy wewnętrznego rynku usług w styczniu 2001 r. Składała się ona z dwóch etapów: przedstawienia przez Komisję Europejską raportu o istniejących we Wspólnocie barierach w swobodnym przepływie usług oraz, zależnie od wniosków zawartych w raporcie Komisji, przedłożenia projektu aktu prawnego, który regulowałby transgraniczny przepływ usług w UE. Wyniki badań przedstawione w raporcie wskazywały, że swoboda przepływu usług była ograniczana ponad czterdzięściami różnymi barierami, które dotyczyły większości dziedzin działalności usługowej, a zwłaszcza:

- ◆ sprzedaży usług;
- ◆ usług świadczonych przez agencje zatrudnienia, instytucje certyfikujące, agencje nieruchomości;
- ◆ usług budowlanych;
- ◆ usług turystycznych;
- ◆ usług świadczonych przez przedstawicieli tzw. wolnych zawodów.

Raport Komisji przewidywał też scenariusze liberalizacji. Możliwe byłoby jej przeprowadzenie na poziomie krajowym przez poszczególne państwa członkowskie, które samodzielnie usunęłyby w swoim porządku prawnym część barier albo wszystkie. Drugą propozycją było przyjęcie na poziomie wspólnotowym kilku aktów o charakterze sektorowym. Trzeci scenariusz przewidziany w raporcie to stworzenie „postępowania o naruszenie”, które mogłoby być prowadzone przez Komisję Europejską i Europejski Trybunał Sprawiedliwości przeciwko państwom naruszającym zasadę swobodnego przepływu usług. Wreszcie ostatnim dostępnym sposobem działania mogło być przyjęcie ogólnego aktu na poziomie wspólnotowym (niewiążącej rekomendacji, rozporządzenia albo dyrektywy).

W praktyce wybrano drogę przyjęcia horyzontalnego aktu prawnego o charakterze ogólnym - dyrektywy. Ostatecznie po dwóch latach prac, 12 grudnia, Parlament Europejski i Rada przyjęły dyrektywę dotyczącą usług na rynku wewnętrznym (nr 2006/123/WE), zwaną od nazwiska jej promotora *Dyrektywą Bolkensteina*, mającą oparcie w art. 47 ust. 2 i art. 55 TWE. Prace nad ww. dyrektywą ciągnęły się szczególnie długo z uwagi na kontrowersje, jakie wywoływała - państwa „starej części Unii” obawiały się zachwiania przez ten akt prawny swoich systemów osłony socjalnej pracowników (tzw. dumpingu socjalnego). Ponadto podkreślano

niepotrzebną antagonizację społeczną przez nadmierną konkurencję między pracownikami z różnych państw członkowskich. Natomiast państwa „nowej części Unii” były przychylnie projektowi z uwagi na korzyści płynące z niego dla ich przedsiębiorców – faktyczne otwarcie silnie reglamentowanych dotychczas rynków. Czas wyznaczony państwom członkowskim na wprowadzenie dyrektywy do prawnego porządku krajowego upłynął 28 grudnia 2009 r.

Nie stosuje się jej do: usług publicznych i społecznych, charytatywnych, finansowych, łączności elektronicznej, transportowych, zdrowotnych, agencji pracy tymczasowej, ochrony osobistej, audiowizualnych, działalności hazardowej ze stawkami pieniężnymi w grach losowych oraz do notariuszy i komorników.

Dyrektywa stanowi skodyfikowanie i rozwinięcie wcześniejszego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Jej postanowienia można podzielić na trzy główne filary:

- ♦ Zasadę swobody świadczenia usług na terenie Unii Europejskiej (powinno być minimum ograniczeń prawnych lub administracyjnych dotyczących podjęcia takiej działalności przez przedsiębiorcę w innym państwie członkowskim).
- ♦ Zasadę państwa pochodzenia – w celu tymczasowego świadczenia usług przedsiębiorca nie musi tworzyć swojego oddziału w innym państwie członkowskim.
- ♦ Zasadę wzajemnej współpracy między państwami członkowskimi w celu wykonania dyrektywy, harmonizacji środków służących ochronie konsumentów, inne środki dla promowania i podtrzymania jakości usług.

Próba harmonizacji podatków bezpośrednich

Zgodnie z art. 93 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie – art. 113 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) harmonizacja prawa krajowego w zakresie regulacji podatkowych dotyczyć może jedynie podatków pośrednich: obrotowego, akcyzy i innych.

Mimo to w Unii Europejskiej od lat toczy się dyskusja na temat harmonizacji podatków bezpośrednich, szczególnie zaś podatków dochodowych od osób prawnych (CIT – *corporate income tax*).

Do 2003 r. podstawowym argumentem przemawiającym za harmonizacją była kwestia unikania podwójnego opodatkowania. W tym celu przyjęto następujące regulacje prawne:

- ♦ dyrektywę Rady 90/434/EWG z 23.07.1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów, dotyczących spółek różnych państw członkowskich;
- ♦ dyrektywę Rady 90/435/EWG z 23.07.1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich;
- ♦ dyrektywę Rady 2003/49/WE z 3.06.2003 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych państw członkowskich²².

W następnych latach, wraz ze zbliżającą się akcesją do Unii Europejskiej państw środkowej Europy, Francja i Niemcy zaczęły postulować dalej idącą harmonizację regulacji odnoszących się do podatków dochodowych od osób prawnych. Teraz celem miało być unikanie „nieuczciwej konkurencji podatkowej”, nazywanej niekiedy wręcz „dumpingiem podatkowym”.

Przyczyny takiej sytuacji były oczywiste - wpływy z podatków bezpośrednich stanowią znaczną część dochodów budżetowych Francji i Niemiec (w przeciwieństwie do państw południowej i środkowo-wschodniej Europy, które swe budżety opierają na wpływach z podatków pośrednich). Stawki CIT są więc w tych państwach wysokie. Rządy w Paryżu i Berlinie obawiały się, że wejście państw środkowoeuropejskich do Unii spowoduje, że niektóre firmy przeniosą do nich swe siedziby, aby uniknąć wysokich danin publicznych. Polska w 2003 r. obniżyła stawkę podatku od osób prawnych z 27% do 19%. W tym czasie podobne stawki we Francji i Niemczech wynosiły ponad 30%.

W opozycji do Francji i Niemiec znajdowała się Wielka Brytania, która chciała pozostawienia stawek podatków dochodowych poza zakresem regulacji wspólnotowej. Już w trakcie pisania projektu traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy rząd Tony'ego Blaira powstrzymał próby wprowadzenia do tekstu przepisu pozwalającego na harmonizację CIT.

Argumentem przemawiającym za pomysłem francusko-niemieckim z pewnością mogło być ułatwienie funkcjonowania przedsiębiorstw mię-

²² R. Iwińska, *Harmonizacja podatku dochodowego od osób prawnych w ramach Unii Europejskiej*, www.monitorpodatkowy.pl/index.php?cid=29&rid=1324&mod=m_artykuly [10.01.2010].

dzynarodowych, działających w kilku państwach członkowskich Unii. Mogłyby one ponosić mniejsze wydatki na księgowość, a także minimalizować ryzyko podatkowe. Z drugiej strony harmonizacja oznaczałaby podniesienie niskich podatków dochodowych od osób fizycznych w nowych państwach członkowskich, co przyniosłoby firmom dodatkowe obciążenia, a także zmniejszyło konkurencyjność tych państw dla kapitału zagranicznego. Z tego też powodu nowe kraje członkowskie przyłączyły się do Wielkiej Brytanii w oporze przeciw koncepcji Paryża i Berlina.

Komisja Europejska nie zajęła w sporze wyraźnego stanowiska. Jednak poszczególni komisarze okazali się podatni na sugestie płynące ze swoich stolic. W 2004 r. komisarz ds. rozszerzenia Günter Verheugen, prawdopodobnie za namową niemieckiego rządu, podjął próbę przeforsowania przepisów, które pozwoliłyby na wstrzymanie części środków z funduszy strukturalnych dla nowych państw członkowskich, jeśli te stosowałyby dumping podatkowy. Choć próba ta została powstrzymana, podobne pomysły pojawiały się jeszcze pod koniec 2004 r., choćby w wypowiedziach ówczesnego ministra finansów Francji Nicolasa Sarkozy'ego²³.

Konsekwentny opór wobec prób rozpoczęcia dyskusji na temat harmonizacji podstawy opodatkowania lub stawek CIT sprawił, że sprawa nie powróciła już jako poważny temat europejskiej debaty. Również Komisja Europejska nie podejmuje prób zmierzających w tym kierunku, najwyraźniej godząc się z faktem, że obecnie nie uda się uzyskać zgody państw członkowskich.

3. Wnioski dla przyszłej prezydencji Polski w Unii Europejskiej

Czy Polska powinna uczynić dyskusję nad wspólnym modelem gospodarczym dla Europy jednym z priorytetów swojej prezydencji?

Przed rozstrzygnięciem tej kwestii warto zastanowić się nad sposobem wyboru celów dokonywanym przez dowolną narodową prezydencję. Wydaje się, że należy wybierać tylko takie, które jednoznacznie spełnią dwa poniższe warunki:

- ♦ Będą atrakcyjne - a więc istnieje możliwość zainteresowania danym celem lub rozwiązaniem politycznym możliwie największej grupy państw oraz decydentów. W zakresie tego wa-

²³ R. Sołtyk, *Koniec wojny o podatki?*, „Gazeta Wyborcza” z 1 X 2004 r.

runku znajduje się również pewna medialność, ale przede wszystkim należy go rozpatrywać pod kątem skali oddziaływania na cały system polityczny, w tym wypadku oczywiście chodzi o ramy instytucjonalne działania Wspólnoty Europejskiej.

- ◆ Będą możliwe do osiągnięcia - a więc istnieje prawdopodobieństwo doprowadzenia do przygotowania oraz realnej implementacji określonego działania politycznego.

Czy zatem wspólny model gospodarczy jest celem i tematem politycznym o wystarczającym potencjalnie atrakcyjności? Na te pytanie należy udzielić pozytywnej odpowiedzi. Można zresztą zauważyć, że przez wiele poprzednich lat dyskutowano na różnego rodzaju gremiach politycznych, naukowych i ekonomicznych o możliwościach i sensowności takiego rozwiązania.

Czy jednak wspólny model gospodarczy jest celem możliwym do osiągnięcia? Wydaje się, że w obecnych warunkach gospodarczych oraz politycznych nie ma najmniejszych szans na zaprojektowanie, a przede wszystkim na implementację jednego modelu gospodarczego w 27 krajach tworzących Unię Europejską.

Reasumując, kwestia stworzenia, bądź też nie, wspólnego modelu gospodarczego dla całej wspólnoty europejskiej nie powinna się znaleźć w orbicie celów i zadań, jakie będą postawione przed polską prezydencją w UE. Zadania, jakie będą realizowane w jej trakcie, winny być nakierowane na cele możliwe do osiągnięcia oraz związane z żywotnymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej.

Taki stan jest spowodowany wieloma czynnikami zarówno wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi. Do czynników o charakterze wewnętrznym należy przede wszystkim zaliczyć:

- ◆ posiadany przez Polskę potencjał ekonomiczny;
- ◆ brak wspólnego spojrzenia najważniejszych ośrodków władzy na cele, które powinny być zrealizowane, nawet w wewnętrznej polityce gospodarczej;
- ◆ brak odpowiednich zasobów intelektualnych oraz konceptualnych do stworzenia spójnej wizji modelu gospodarczego na poziomie czołowych krajowych uczelni wyższych czy też *think-tanków*;
- ◆ brak odpowiednich zasobów ludzkich w administracji publicznej, a tym samym nieposiadanie talentów i umiejętności

niezbędnych do przetworzenia intelektualnych koncepcji na spójny i ściśle zdefiniowany projekt polityczny.

Do czynników o charakterze zewnętrznym należy przede wszystkim zaliczyć:

- ♦ brak politycznego konsensusu między krajami wspólnoty co do kształtu modelu ekonomicznego;
- ♦ brak wystarczająco silnych sojuszników politycznych wśród krajów wspólnoty, z którymi Polska mogłaby tworzyć koalicję zdolną do przeforsowania wspólnych ram dla modelu ekonomicznego;
- ♦ znaczne różnice modeli gospodarczych poszczególnych krajów Wspólnoty;
- ♦ krótki okres trwania prezydencji, nieadekwatny do złożoności tego projektu politycznego²⁴.

Należy również zaznaczyć, że na obecnym etapie integracja europejska koncentruje się bardziej na możliwości dokonania przemian instytucjonalnych w zakresie struktur zarządzania, procedur decyzyjnych oraz funkcji administracyjnych. Tym samym wszelkie wielkie projekty polityczne, a takim niewątpliwie byłaby próba stworzenia wizji wspólnego modelu gospodarczego, skazane będą na niepowodzenie. Nawet w obliczu kryzysu gospodarczego usiłowanie dokonania skutecznej i trwałej harmonizacji o charakterze fiskalnym nie może zakończyć się powodzeniem. Występujące w krajach strefy euro różnice strukturalne są zbyt duże, aby harmonizacja lub konwergencja fiskalna była skuteczna²⁵.

²⁴ Wprawdzie 18-miesięczny okres prezydencji trzech krajów byłby wystarczający dla przeprowadzenia znacznych zmian, ale wymagałoby to współpracy całej trójki, a więc Polski z Danią i Cyprem, między którymi nie ma wyraźnej zbieżności interesów ani konwergencji systemów społeczno-gospodarczych. Opinia Scotta Jamesa, naukowca politycznego z King's College w Londynie, wyrażona podczas prezentacji „British experiences in the EU”, Londyn, 03.03.2010. Prezentacja została przedstawiona podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, Priorytet: „Dobre rządzenie” (Działanie 5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

²⁵ Więcej w: „The EMU after Greece, Marco Incerti”, Head of Communications & Research Fellow at CEPS, prezentacja.

Które rozwiązania w zakresie harmonizacji systemów gospodarczych państw UE powinny być przez Polskę wspierane, a które powinny spotkać się ze sprzeciwem?

O ile utworzenie wspólnego modelu gospodarczego w Unii Europejskiej wykracza poza realne możliwości polskiej prezydencji, o tyle istnieją obszary gospodarki, których harmonizacja jest, bądź też byłaby, korzystna z punktu widzenia interesu Polski. Wiele z nich jest już obecnie objętych wspólnym rynkiem, albo też ich ujednoczenie znajduje się w obrębie wytycznych polityk na najbliższe lata. Niemniej wymagają one uwagi polskich negocjatorów i aktywnego nadzoru w celu zabezpieczenia narodowych interesów w ich zakresie. Należą do nich między innymi:

- ♦ Ujednoczenie rynku usług telekomunikacyjnych, co nie tylko będzie sprzyjać wolnej konkurencji, podniesieniu jakości usług oraz zwiększeniu ich dostępności, ale przyczyni się również do szerszej implementacji pojawiających się nowych technologii, co niewątpliwie przyniesie korzyści zarówno całej gospodarce, jak i indywidualnym konsumentom usług. Rozwój technologii w tym zakresie wymaga odejścia od wciąż obecnego „geograficznego” modelu na rzecz bardziej elastycznego.
- ♦ Ochrona praw własności intelektualnej. Obecne regulacje w tej dziedzinie są wyraźnie nieaktualne, a interpretacje przepisów prawnych rozbieżne, szczególnie w odniesieniu do nowych mediów oraz nowych kanałów dystrybucji utworów. Harmonizacja w tym zakresie wydaje się koniecznością, a niepokojące rozbieżności w treści proponowanych rozwiązań grożą przyjęciem zapisów niekorzystnych dla interesów Rzeczypospolitej Polskiej. Ten obszar wymaga prowadzenia aktywnej polityki.
- ♦ Energetyka zarówno w zakresie rynku energii elektrycznej oraz dalszej unifikacji sieci energetycznych, jak i w zakresie produkcji energii. Szczególnym zainteresowaniem w Polsce cieszą się kwestie dotyczące bezpieczeństwa energetycznego, co wiąże się z zabezpieczeniem rezerw oraz dróg przepływu paliw kopalnych (gaz, ropa, węgiel), ale coraz istotniejsze stają się również kwestie związane z decentralizacją produkcji energii, z alternatywnymi źródłami energii oraz z ich dywersyfikacją. Przykładowo regulacje dotyczące rozwiązań z zakresu technologii gazyfikacji węgla mogą mieć bardzo duże znaczenie dla Polski.

- ♦ Kwestie energetyki wiążą się również z zagadnieniami z zakresu ochrony środowiska oraz transportu. Harmonizacja w tym obszarze byłaby prawdopodobnie korzystna dla Polski zarówno ze względów pragmatycznych (handel opcjami na emisję CO₂, zwiększenie bezpieczeństwa ekologicznego kraju), jak i wizerunkowych.
- ♦ Zwiększenie otwartości na inwestycje oraz większa swoboda działalności gospodarczej. Obszary, które w Polsce pozostają nieco w tyle w porównaniu z innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej, mogłyby zyskać na harmonizacji. Również liberalizacja rynku usług byłaby korzystna, bo prowadzi do zwiększenia poziomu konkurencyjności, otwiera polskim firmom dostęp do nowych rynków zbytu oraz przyczynia się do rozwoju przedsiębiorczości.
- ♦ Dalsza harmonizacja i otwarcie rynku pracy przyczyniłoby się do zwiększenia mobilności osób poszukujących pracy oraz redukcji bezrobocia. W dalszej perspektywie warto również zastanowić się nad stopniowym przejściem Polski od obecnej roli dostawcy taniej siły roboczej do roli odbiorcy tejże siły i nad koniecznością przygotowania się na taką sytuację.

Z drugiej strony istnieją również obszary gospodarki, których harmonizacja nie powinna znaleźć się w sferze zainteresowań Rzeczypospolitej Polskiej, bądź też wymaga podjęcia dodatkowych działań w celu zapewnienia ochrony jej interesów. Są to między innymi:

- ♦ Ujednolicenie systemów i stawek podatkowych, zwłaszcza w zakresie podatków dochodowych, wydaje się nie tylko nie-realne ze względu na brak woli politycznej, ale i przy obecnym stanie finansów publicznych oraz konkurencyjności gospodarki niebezpieczne dla płynności budżetowej. Bez uprzedniej reformy finansów publicznych na dużą skalę wszelkie kroki w tym kierunku powinny się spotkać ze zdecydowanym sprzeciwem rządu polskiego.
- ♦ Biorąc pod uwagę obecny stan funkcjonowania finansów publicznych, harmonizacja w zakresie funkcjonowania rynków finansowych również mogłaby mieć niekorzystne skutki ekonomiczne. Jest to obszar szczególnie wrażliwy i wymagający podjęcia wcześniej dodatkowych kroków zabezpieczających wprowadzenie takich rozwiązań.
- ♦ Niekorzystne z punktu widzenia interesów Polski byłyby również działania zmierzające do harmonizacji systemów ubezpie-

czeń społecznych w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Obecnie funkcjonujące rozwiązania cechują się wysokim stopniem różnorodności wynikającej zarówno z przyjętych rozwiązań prawnych, jak i z zamożności poszczególnych państw członkowskich UE. Mogłoby to zagrozić systemowi zabezpieczenia społecznego polskich obywateli, ewentualnie drastycznie zwiększyć koszty utrzymania całego systemu, co z kolei stanowiłoby znaczne obciążenie dla budżetu, a nawet groziłoby zachwianiem płynności finansowej państwa.

Bibliografia

- Blitz M., *Produkty bankowe – rynek usług finansowych*, Warszawa 1996.
- „Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services”, <http://copenhageneconomics.com/Publications/Trade-Anti-dumping.aspx> [10.01.2010].
- „EU Competition Law. Rules Applicable to State Aid”, Brussels 2009, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/compilation/compilation_15_12_09_en.pdf [10.01.2010].
- Gruszecki T., *Model zawiódł*, http://euro.bankier.pl/news/article.html?article_id=1923262 [06.12.2009].
- Iwińska R., *Harmonizacja podatku dochodowego od osób prawnych w ramach Unii Europejskiej*, strona internetowa Monitora Podatkowego [10.01.2010].
- Bankowość – podręcznik akademicki*, red. W. Jaworski, Z. Zawadzka, Warszawa 2004.
- Krakowski J., *Europejski model polityki społeczno-gospodarczej*, www.krakowski.us.edu.pl/?p=ue-06 [22.11.2009].
- Pietraś Z., *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2006.
- Sołtyk R., *Koniec wojny o podatki?*, „Gazeta Wyborcza” z 1 X 2004 r.

Strony internetowe

- <http://copenhageneconomics.com> – Copenhagen Economics.
- <http://ec.europa.eu> – Komisja Europejska.
- <http://eur-lex.europa.eu> – EUR-Lex.
- <http://euro.bankier.pl> – Bankier.pl.
- www.europarl.europa.eu – Parlament Europejski.
- www.krakowski.us.edu.pl – Jędrzej Krakowski.
- www.monitorpodatkowy.pl – Monitor Podatkowy.
- www.ukie.gov.pl – Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

Akty prawne

- Council Directive 2004/67/EC of 26 April 2004 concerning measures to safeguard security of natural gas supply, OJ 2004, L127.
- Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax, OJ 2006, L 347.
- Electronic communications: common regulatory framework for networks and services, access, interconnection and authorisation [‘Telecoms Package’ (amend. Directives 2002/19/EC to 2002/21/EC)], COD/2007/0247, www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=en&procnum=-COD/2007/0247 (10.01.2010).
- Lisbon European Council 23 and 24 March 2000, Presidency conclusions, www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm [10.01.2010].
- Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directives 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and services, and 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services, COM (2007) 697, http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=196-418 [10.01.2010].
- Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the state of the Internal Market for Services, presented under the first stage of the Internal Market Strategy for Services, COM (2002) 441, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0441:FIN:EN:PDF> [10.01.2010].
- The white paper. European transport policy for 2010: time to decide*, Brussels 2001, COM (2001) 370, http://ec.europa.eu/transport/strategies/doc/2001_white_paper/lb_com_2001_0370_en.pdf [10.01.2010].
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 2008, C 115.
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, www.ukie.gov.pl/-WWW/dok.nsf/0/16076599767A8A61C1256E83004B4BED?Open&RestrictToCategory= [10.01.2010].

Czy Europie potrzebny jest wspólny model gospodarczy (kapitalizmu) – model kontynentalny

Wprowadzenie

Celem niniejszego studium przypadku jest przedstawienie cech konstytutywnych modelu gospodarczego dominującego w kontynentalnych państwach starej Unii Europejskiej. Dla celów analizy wyznaczono pięć zasadniczych obszarów, których specyficzne ukształtowanie pozwala na narysowanie charakterystyki „kapitalizmu reńskiego” w pierwszej dekadzie XXI wieku.

W rozdziale pierwszym opisane zostały ogólne warunki prowadzenia działalności gospodarczej, uwarunkowania instytucjonalne i przeszkody dla przedsiębiorczości. Drugi rozdział poświęcony jest analizie rynków pracy, systemów ochrony zatrudnienia oraz wsparcia i przekwalifikowania bezrobotnych. Wysoki udział sektora publicznego w PKB, a także poziom długu publicznego państw omawianego modelu jest tematem trzeciego rozdziału opracowania. W kolejnym rozdziale znajduje się krótka analiza specyficznej struktury PKB wytwarzanego w państwach modelu kontynentalnego oraz skutków, jakie wywiera ona na ich polityki. Treścią ostatniego rozdziału jest ukształtowanie systemu bankowego oraz rynku kapitałowego.

Studium zamykają wnioski końcowe. W załączniku ujęte zostały podstawowe i istotne różnice między państwami w obrębie kontynentalnego modelu gospodarczego.

1. Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej w kontynentalnym modelu gospodarczym

Uwagi ogólne

Europejski kontynentalny model gospodarczy, za Konradem Adenauerm zwany także niekiedy „kapitalizmem reńskim” lub „społeczną gospodarką rynkową”, zakłada znaczny zakres swobody działalności gospodarczej, choć nie jest on aż tak szeroki jak w przypadku anglosaskim. Państwa tego modelu starają się w możliwie największym stopniu ułatwić działalność przedsiębiorcom i tworzą stabilne otoczenie instytucjonalne dla bezpiecznego funkcjonowania firm. Jednocześnie strzegą swych kompetencji i ograniczają działanie wolnego rynku w obszarach takich, jak: edukacja, służba zdrowia, przemysł zbrojeniowy czy hazard. W tych sektorach przeważa własność publiczna lub istnieje obowiązek pozyskania państwowych licencji przez podmioty prywatne.

W opracowanym przez *Heritage Foundation* globalnym rankingu wolności gospodarczej państwa modelu kontynentalnego lokują się w górnej i środkowej części indeksu. Najbardziej reprezentatywne dla modelu kraje: Belgia, Niemcy, Francja oraz Włochy, zajmują odpowiednio 20., 25., 64. i 76. miejsce w najnowszym zestawieniu (na 183 państwa)¹. Odpowiada to 9., 12., 21. i 25. miejscu wśród państw członkowskich UE.

Łatwość rozpoczęcia i zakończenia działalności gospodarczej

Przyjazne dla przedsiębiorców regulacje prawne umożliwiają szybkie rozpoczęcie działalności gospodarczej. W Belgii dopełnienie wszystkich potrzebnych do tego formalności zajmuje średnio 4 dni, we Francji 7, we Włoszech 10, a w Niemczech 18 (średnia na świecie to 38 dni)². Podobnie jest z zamknięciem firmy – tu również system prawny nie nastrocza zbyt wielu trudności.

Ochrona prawa własności i kontraktów cywilnoprawnych

Systemy prawne państw europejskiego modelu kontynentalnego skutecznie strzegą prawa własności oraz przestrzegania kontraktów cywilnoprawnych, co usprawnia obrót gospodarczy. W niektórych krajach, jak Belgia i Włochy, problemem jest powolna procedura sądowa i przedłużające się postępowania w sprawach z zakresu prawa cywilnego oraz handlowego.

¹ „The 2009 Index of Economic Freedom”, www.heritage.org/Index/ [22.11.2009].

² Tamże.

Obciążenia podatkowe

Państwa kontynentalnego modelu gospodarczego charakteryzuje wysoki poziom fiskalizmu, co zwiększa koszty pracy i spowalnia ekspansję przedsiębiorstw. Najwyższe stawki podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych wynoszą odpowiednio: dla Niemiec – 47,5 % i 15,8 % (po niedawnych obniżkach), dla Francji – 40% i 34,4%, dla Włoch – 43% i 27,5% (plus podatek regionalny w wysokości 3,9%), dla Belgii – 50% i 34%³.

Swoboda inwestowania

Otwartość na inwestycje jest ograniczana przez konieczność zdobywania licencji w celu podjęcia działalności w pewnych sferach rynku, takich jak: instytucje finansowe, transport publiczny i obrót nieruchomościami (Niemcy) czy też ochrona zdrowia, przemysł zbrojeniowy i hazard (Francja). Mimo nacisków Komisji Europejskiej Francja blokuje inwestycje zagraniczne w takich sektorach, jak: rolnictwo, przemysł audiowizualny, produkcja lotnicza, transport morski, a Włochy w sektorze naftowym oraz lotniczych przewozów pasażerskich (na trasach wewnątrz krajowych).

Wolność od korupcji

Przedsiębiorcy w państwach modelu kontynentalnego raczej nie muszą zmagać się z korupcją wśród urzędników. W rankingu postrzegania korupcji, prowadzonym przez Transparency International, Niemcy zajmują 14. miejsce, Belgia 21., a Francja 24.⁴ Niechlubny wyjątek stanowią Włochy (63. miejsce), co należy przypisać specyfice południowych regionów tego państwa, w których występują silne struktury przestępczości zorganizowanej.

2. Rynek pracy w kontynentalnym modelu gospodarczym

Uwagi ogólne

Wszystkie gospodarki światowe stawiają czoło recesji, największej od Wielkiego Kryzysu z lat 30. ubiegłego wieku. W Europie rozprzestrzeniła się ona w zasadzie od początku 2008 r., a wraz z nią przybywało też ludzi pozostających bez pracy. Tym samym wróciło pytanie o wspólny model gospodarczy dla całej Unii Europejskiej, w tym o reformę rynku

³ Tamże.

⁴ „Corruption Perceptions Index 2009”, http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table [22.11.2009].

pracy. Przed problemem powyższym może stanąć także Polska podczas prezydencji w Radzie UE w 2011 r.

Krótką charakterystyka i ocena kontynentalnego modelu rynku pracy

Model kontynentalny rynku pracy można obserwować między innymi we Francji, w Niemczech, Belgii oraz w Luksemburgu. Jego głównymi cechami charakterystycznymi są: wysokie wydatki socjalne, silna ochrona pracowników przed zwolnieniem (brak elastyczności), wysokie zasiłki dla bezrobotnych oraz niezwykle silna pozycja związków zawodowych mimo coraz mniejszej liczby ich członków⁵. Model ten cechują wysokie koszty pracy, które ponoszone są na poczet przyszłych emerytur i rent. Taki stan rzeczy prowadzi do powstania rozległej szarej strefy oraz stałego utrzymywania się znacznego (do momentu wybuchu kryzysu stałego wyższego niż w krajach anglosaskich czy w skandynawskich) poziomu bezrobocia.

Jedną z zasadniczych słabości modelu kontynentalnego jest niewystarczająco rozwinięty system przekwalifikowania osób pozostających bez pracy, co silnie ogranicza elastyczność tego rynku. Pracownicy nie mają szans na dostosowanie się do potrzeb zmieniających się warunków, co uwidoczniło się już na początku kryzysu.

Prognozy stopy bezrobocia na lata 2009–2010

W całej Unii Europejskiej liczba osób pozostających bez pracy zaczęła stopniowo wzrastać od połowy 2008 r. Wówczas stopa bezrobocia kształtowała się na poziomie 6,9%. Pod koniec pierwszego kwartału 2009 r. wskaźnik ten wynosił już 8,3%. Zatem między styczniem 2008 r. a marcem 2009 r. w UE przybyło 3,9 miliona bezrobotnych⁶.

Szacunki makroekonomiczne nie napawają optymizmem. Zdaniem ekonomistów Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) w samej strefie euro – liczącej 16 państw członkowskich – stopa bezrobocia w 2009 r. wyniesie 10,1%, a w 2010 r. – 11,5%.

Według prognoz MFW stopa bezrobocia we Francji sięgnie na koniec 2009 r. 9,6%, a w 2010 r. wzrośnie do 10,3%. W tym samym czasie w Niemczech wyniesie 9%, by w przyszłym roku wzrosnąć do 10,8%. W Belgii w 2009 r. stopa bezrobocia kształtować się będzie na poziomie 9,5%, by w 2010 r. wzrosnąć do 10,5%. Jedynie w Luksemburgu, ocenia

⁵ J. Krakowski, *Europejski model polityki społeczno-gospodarczej*, www.krakowski.us.edu.pl/?p=ue-06 [22.11.2009].

⁶ „Fala bezrobocia zalewa Europę”, www.rynekpracy.pl/artukul.php/typ.1/kategoria_glowna.372/wpis.118 [22.11.2009].

MFW, stopa bezrobocia spadnie w 2010 r. z 6,8% do 6%⁷. Również Komisja Europejska prognozuje skokowy wzrost bezrobocia (tabela 1).

Tabela 1

Prognozy poziomu bezrobocia wg danych Komisji Europejskiej

Państwo	Stopa bezrobocia w 2008 r.	Prognoza na:	
		2009	2010
Francja	7,8%	9,6%	10,7%
Niemcy	7,3%	8,6%	10,4%
Belgia	7,0%	8,5%	10,3%
Luksemburg	4,9%	5,9%	7,0%

Źródło: prognozy Komisji Europejskiej.

Komisja Europejska oczekuje wzmocnienia działań prowadzących do zahamowania wzrostu liczby bezrobotnych, podkreślając jednocześnie, że pojedyncze, samodzielne inicjatywy podejmowane przez rządy narodowe państw członkowskich są często spóźnione i niewystarczające. Tym samym nawołuje do opracowania wspólnego modelu rynku pracy, który poradzi sobie w okresie zarówno dobrobytu, jak i kryzysu.

3. Wielkość sektora publicznego w kontynentalnym modelu gospodarczym

Uwagi ogólne

W należących do kontynentalnego modelu gospodarczego państwach Unii Europejskiej w ostatniej dekadzie utrzymuje się mniej więcej stały, wysoki udział sektora publicznego w odniesieniu do PKB. Dotyczy to zarówno udziału dochodów publicznych, jak i poziomu wydatków tego sektora. Udział ten jest wyższy nie tylko od wskaźnika w krajach rozwijających się, ale również wyraźnie wyższy niż w Stanach Zjednoczonych czy w Japonii⁸.

⁷ Stopa bezrobocia podana dla państw charakteryzujących się kontynentalnym modelem gospodarczym.

⁸ Odpowiednio 32% i 33%, za: T. Skica, T. Pomianek, R. Pater, E. Tarnawska, *Sektor publiczny w Polsce. Efektywność w dobie kryzysu*, e-Finanse, nr 3/2009, www.e-finanse.com/ [24.11.2009].

Wydatki i dochody sektora publicznego w odniesieniu do PKB

W odniesieniu do całej UE w 2008 r. udział dochodów publicznych w PKB wyniósł średnio 44,6%. Jeśli weźmiemy pod uwagę jedynie państwa należące do strefy euro, wartość ta pozostaje na zbliżonym poziomie – 44,9%⁹. Również przegląd tej wartości dla poszczególnych państw daje rezultaty o zbliżonym poziomie. Przykładowo Francja, tradycyjnie utrzymująca jeden z najwyższych poziomów udziału sektora publicznego w PKB, osiągnęła w 2008 r. 49,3% PKB, Belgia dokładnie 48,8%, Włochy 46%, Niemcy 43,7%, Hiszpania zaś jeden z najniższych w interesującym nas regionie – 37% PKB¹⁰.

Poziom wydatków publicznych w odniesieniu do PKB jest również zbliżony. W całej UE wyniósł w zeszłym roku 46,8%, z kolei w strefie euro 46,9%. W poszczególnych państwach poziom wydatków wynosił: we Francji 52,7% PKB, w Belgii 50%, we Włoszech 48,7%, w Niemczech 43,7%, a w Hiszpanii 41,1%¹¹.

Patrząc na powyższe zestawienie, należy pamiętać o kryzysie ekonomicznym ostatnich lat oraz o jego skutkach. Wiele rządów państw członkowskich zdecydowało się na intensywne działania zmierzające do ograniczenia skutków kryzysu, które mają wpływ na przywołane wskaźniki ekonomiczne czy to przez zwiększenie wydatków w celu stymulowania gospodarki, czy też przeciwnie – przez rygorystyczne ograniczenie wydatków dla uzyskania oszczędności i utrzymania niskiego deficytu budżetowego. Przykładowo Niemcy, utrzymujące na początku XXI wieku wydatki publiczne przekraczające 48% PKB, w latach 2007–2008 zredukowały je poniżej 44%¹².

Dług publiczny

Należy zwrócić uwagę, że państwa modelu kontynentalnego utrzymują stosunkowo wysoki – przynajmniej w odniesieniu do państw Europy Północnej – poziom długu publicznego w stosunku do PKB. Dania, Szwecja i Finlandia w 2008 r. miały go na poziomie zaledwie 33–37% PKB, podczas gdy dług publiczny w Wielkiej Brytanii osiągnął 51%. Z kolei – z wyjątkiem Hiszpanii, której dług publiczny w 2008 r. wyniósł 41% PKB – pozostałe państwa kontynentalnej Europy nie obniżyły poziomu długu

⁹ Tamże.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Tamże.

¹² Tamże.

publicznego poniżej 58%, a wypadku Włoch przekroczył on nawet 105% PKB¹³.

4. Struktura PKB w kontynentalnym modelu gospodarczym

Uwagi ogólne

Produkt krajowy brutto, jako miara *wyników pracy społeczeństwa w pewnym okresie*¹⁴, pozwala na analizę wielu aspektów ekonomicznego rozwoju państwa. Na potrzeby niniejszego opracowania zbadać należy, jaka część PKB jest wytwarzana w poszczególnych sektorach gospodarki – w przemyśle, rolnictwie i usługach, bez ich szczegółowego rozpisywania na podsektory.

Wybrane przykłady państw

Niemcy generują najwyższy w Unii Europejskiej globalny PKB. Składają się na niego w 69,1% usługi, w 30,1% przemysł oraz w 0,9% rolnictwo. Francja swój PKB zawdzięcza w 77,6% usługom, 22,4% przemysłowi oraz w 2% rolnictwu. Gospodarka włoska składa się w 71% z sektora usług, 27% przemysłu oraz 2% rolnictwa. Struktura najmniejszej z omawianych gospodarek, belgijskiej, jest następująca: 76,1% to usługi, 23,2% przemysł, a 0,8% rolnictwo.

Warto przedstawić także dane dla całej Unii Europejskiej. Procentowy udział poszczególnych sektorów w gospodarkach wszystkich 27 państw wygląda następująco: 70,9% usługi, 27,1% przemysł, a 2% rolnictwo¹⁵.

Analizując powyższe dane, można zauważyć, że największa z uwzględnionych gospodarek ma jednocześnie największy udział sektora przemysłu w PKB, przewyższający unijną średnią. Wydaje się, że to właśnie wielkość przemysłu stanowi w dużej mierze o potencjale ekonomicznym Niemiec (zwanych do niedawna „fabryką świata”), o pozycji wewnątrzspółnotowej oraz międzynarodowej tego państwa. Z drugiej strony należy zauważyć istotny (dla państw wysoko rozwiniętych gospodarek kapitalistycznych) 2-procentowy udział rolnictwa w wytwarzaniu PKB Francji oraz Włoch.

¹³ Tamże.

¹⁴ B. Czarny, *Wstęp do ekonomii*, Warszawa 2006, s. 167.

¹⁵ Dane za 2008 r., zob.: *The World Factbook*, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2012.html [22.11.2009].

Obserwowane rozbieżności między wymienionymi państwami opisywanymi w ramach modelu kontynentalnego, choć statystycznie mogą wydawać się niewielkie, to skutkują różnym podejściem do kształtowania polityk UE. Państwa o większym udziale rolnictwa w wytwarzaniu PKB, z interesującą nas Francją na czele, bronią szerokiego wsparcia dla tego sektora w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Z kolei państwa, w których rolnictwo jest mniej istotnym składnikiem PKB, optują za znacznym ograniczeniem wydatków na ten cel.

Niemcy, ze względu na istotność przemysłu dla wysokości PKB, starają się o wprowadzanie reguł zabezpieczających ten sektor. Opowiadają się między innymi za ujednocnianiem warunków podatkowych w całej UE, co ograniczyłoby ryzyko przenoszenia produkcji przemysłowej z Niemiec do innych państw członkowskich, o korzystniejszych dla przedsiębiorstw systemach podatkowych.

5. Rynek kapitałowy w kontynentalnym modelu gospodarczym

Uwagi ogólne

System bankowy zbudowany jest wokół modelu bankowości uniwersalnej, tzn. przeważająca część rynku znajduje się we władaniu banków oferujących zintegrowane w ramach jednej spółki organizacyjnej usługi o charakterze detalicznym¹⁶, instytucjonalnym, korporacyjnym, inwestycyjnym oraz transakcyjnym. Taki model organizacji rynku jest rozwiązaniem najpopularniejszym. Możemy go spotkać między innymi w Portugalii, Niemczech, Włoszech czy też we wszystkich państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Jednocześnie należy pamiętać, że w modelu kontynentalnym można spotkać również banki specjalistyczne, tzn. zarówno banki hipoteczne, jak i korporacyjne lub inwestycyjne. Jednakże w większości wypadków tego typu banki należą do grup finansowych, w których wiodącą rolę odrywa bank uniwersalny¹⁷.

Należy również wspomnieć o występowaniu grup bankowo-ubezpieczeniowych¹⁸, które działają w coraz większej liczbie państw kontynen-

¹⁶ Usługi detaliczne to rachunki osobiste o charakterze rozliczeniowym, oszczędnościowo-rozliczeniowym, oszczędnościowym i lokat terminowych, prowadzone w rachunku waluty narodowej lub walutach wymiennalnych, a także polecenia zapłaty, przelewy oraz inne usługi.

¹⁷ Paneuropejskie grupy bankowe: Deutsche Bank, Millennium, Societe Generale, Unicredit.

¹⁸ KBC, ING, BNP Paribas, Allianz.

talnych, jak i nordyckich. Taki model działania staje się coraz częstszy w UE.

Jednocześnie na uboczu głównego nurtu organizacyjnego i operacyjnego systemu bankowości kontynentalnej znajdują się usługi bankowości prywatnej. Należy zwrócić uwagę na dużą koncentrację tego rynku. Podzieliły go między siebie banki wywodzące się z kilku państw Europy kontynentalnej i z Wielkiej Brytanii. Jednakże udział tego subsektora bankowości specjalistycznej w ogólnej sumie bilansowej całości sektora w Europie kontynentalnej nie jest zbyt duży.

Reasumując, model bankowości kontynentalnej zbudowany jest wokół banku uniwersalnego, a nie wokół banków specjalistycznych i instytucji związanych z rynkiem kapitałowym. Tym samym model bankowości kontynentalnej ma wiele cech wspólnych z modelem nordyckim, w przeciwieństwie do modelu bankowości anglosaskiej. Należy jednak pamiętać, że obecne trendy w bankowości globalnej prowadzą do zacierania się znacznych różnic między sposobem organizacji obu modeli bankowości¹⁹.

Rola banku centralnego oraz instytucji nadzorujących rynek finansowy

W modelu bankowości kontynentalnej zarówno bank centralny, jak i instytucje sprawujące nadzór nad poszczególnymi elementami rynku finansowego mają przede wszystkim za zadanie przeciwdziałać nieprawidłowościom w jego funkcjonowaniu. Tym samym aspekt regulacyjny ma charakter decydujący, zwłaszcza w przypadku instytucji nadzorujących. Rola w zakresie koordynacji oraz proaktywne podejście do tworzenia nowych możliwości rynkowych jest zdecydowanie na dalszym planie działalności.

Rola giełdy oraz funduszy inwestycyjnych

Rynek kapitałowy w kontynentalnym systemie finansowym nie stanowi podstawowego źródła pozyskiwania długoterminowego kapitału na rozwój działalności gospodarczej. Jednakże jest on cennym źródłem pozyskiwania kapitału krótkoterminowego oraz spekulacyjnego na finansowanie bieżącej działalności operacyjnej.

Rolę funduszy inwestycyjnych w kontynentalnym systemie finansowym trudno jednoznacznie opisać. Z jednej strony fundusze inwestycyj-

¹⁹ E. Gostomski, *Zbieżność modeli systemów bankowych*, www.bankier.pl/wiadomosci/-print.html?article_id=1838476 [22.11.2009].

ne zarówno tradycyjne, jak i wysokiego ryzyka oraz specjalistyczne nie są największymi aktorami. Z drugiej zaś przez procesy globalizacji oraz immanentne cechy efektywnościowe są one niezmiernie wydajnymi inwestorami o charakterze zarówno instytucjonalnym, jak i krótkoterminowym oraz spekulacyjnym.

6. Wnioski

a) Działalność gospodarcza w państwach modelu kontynentalnego ułatwiają stabilne otoczenie instytucjonalne oraz dobrze rozwinięty system gwarancji prawnych dla obrotu. Problem stanowi wysoki poziom fiskalizmu, a także ochrona niektórych sektorów gospodarki przed zewnętrzną konkurencją, a czasem w ogóle przed udziałem prywatnych firm.

b) Elastyczność rynków pracy w większości państw UE jest niższa od obserwowanej w państwach anglosaskich, między innymi w Wielkiej Brytanii. Można stwierdzić, że także stale utrzymujące się wysokie bezrobocie w państwach modelu kontynentalnego wynika właśnie ze sztywności rynku. Z drugiej strony należy zauważyć, że w obliczu kryzysu gospodarczego tempo wzrostu bezrobocia było w państwach o modelu kontynentalnym niższe niż w państwach o modelu anglosaskim.

c) Utrzymująca się od początku XXI wieku tendencja do stopniowej redukcji niekorzystnej proporcji wydatków i dochodów budżetów narodowych państw modelu kontynentalnego od 2007 r. radykalnie się odwróciła. Podobnie powolna, ale konsekwentna decentralizacja wydatków publicznych, ze względu na kryzys gospodarczy i pojawienie się związanych z nim tendencji do centralizacji, uległa wyhamowaniu, a w niektórych państwach nawet odwróceniu. Trudno obecnie przewidzieć, czy te wahania mają charakter tymczasowy, będąc bezpośrednią reakcją na sytuację ekonomiczną, czy też są początkiem nowego trendu.

d) Należy stwierdzić, że chociaż generalnie wielkości poszczególnych sektorów gospodarek państw modelu kontynentalnego mieszczą się w ramach charakterystycznych dla państw wysokorozwiniętych²⁰, to między poszczególnymi państwami występują w tym obszarze znaczne różnice mogące implikować trudności w kształtowaniu wspólnego modelu gospodarczego w Europie.

e) Sektor finansowy w państwach modelu kontynentalnego nie odgrywa tak wielkiej roli jak w systemie anglosaskim. Giełda jest przede wszystkim miejscem lokowania nadwyżek finansowych zarówno dla klien-

²⁰ Tzn. około dwóch trzecich PKB wytwarzane jest w rosnącym sektorze usług, a tylko niewielki procent w rolnictwie. Wyjątkiem od tej reguły jest Norwegia.

tów detalicznych, korporacyjnych, jak i instytucjonalnych, aczkolwiek jest to również jeden z podstawowych obszarów, na którym dokonują inwestycji instytucje mające na celu zagwarantowanie zabezpieczenia społecznego.

Bibliografia

- Corruption Perceptions Index 2009*, http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table [22.11.2009].
- Czarny B., *Wstęp do ekonomii*, Warszawa 2006.
- Europe in figures. Eurostat yearbook 2009 (with CD-ROM)*, Luksembourg 2009.
- Fala bezrobocia zalewa Europę*, www.rynekpracy.pl/artukul.php/typ.1/kategoria_glowna.372/wpis.118 [22.11.2009].
- Gostomski E., *Zbieżność modeli systemów bankowych*, www.bankier.pl/wiadomosci/print.html?article_id=1838476 [22.11.2009].
- Krakowski J., *Europejski model polityki społeczno-gospodarczej*, www.krakowski.us.edu.pl/?p=ue-06 [22.11.2009].
- The 2009 Index of Economic Freedom*, www.heritage.org/Index/ [22.11.2009].
- The World Factbook*, www.cia.gov/library/publications/the-worldfactbook/fields/-2012.html [22.11.2009].

RÓŻNICE MIĘDZY PAŃSTWAMI W MODELU KONTYNETALNYM

Przedmiot analizy/ państwo	Niemcy	Francja	Włochy
Rynek kapitałowy	<p>Całkowity dług publiczny (w % PKB): 65% (2007). Kryterium konwergencji obligacji EMU w % odsetek: 4,22% (2007). Całkowita wartość transakcji w % PKB²¹ 7,6% PKB (2007). Bezpośrednie inwestycje zagraniczne wychodzące/przychodzące w tys. mln euro (2006) 778/570.</p>	<p>Całkowity dług publiczny (w % PKB): 60,2% (2007). Kryterium konwergencji obligacji EMU w % odsetek: 4,3% (2007). Całkowita wartość transakcji w % PKB -1,2% PKB (2007). Bezpośrednie inwestycje zagraniczne wychodzące/przychodzące w tys. mln euro (2006) 887/637.</p>	<p>Całkowity dług publiczny (w % PKB): 104% (2007). Kryterium konwergencji obligacji EMU w % odsetek: 4,49% (2007). Całkowita wartość transakcji w % PKB -2,5% PKB (2007). Bezpośrednie inwestycje zagraniczne wychodzące/przychodzące w tys. mln euro (2006) 288/224.</p>
Rynek pracy	<p>Zatrudnieni w % (kobiety/mężczyźni): 64%/74,7% (2007). Zatrudnieni czasowo/mający drugą pracę (2007): 26,8%/3,8%. Bezrobotni w %: (kobiety/mężczyźni) 8,3%/8,5%. Bezrobotni długo-trwale/do 12 m-cy 5%/3% (2007). Wydatki publiczne na interwencje na rynku pracy: 3% PKB (2007). Koszty pracy na godz. w euro: 28.</p>	<p>Zatrudnieni w % (kobiety/mężczyźni): 60%/69,3% (2007). Zatrudnieni czasowo/mający drugą pracę (2007): 17,2%/3,1%. Bezrobotni w %: (kobiety/mężczyźni) 8,9%/7,8%. Bezrobotni długo-trwale/do 12 m-cy 3%/5% (2007). Wydatki publiczne na interwencje na rynku pracy: 2,25% PKB (2007). Koszty pracy na godz. w euro: 30.</p>	<p>Zatrudnieni w % (kobiety/mężczyźni): 46,6%/70,7%(2007). Zatrudnieni czasowo/mający drugą pracę (2007): 13,6%/1,8%. Bezrobotni w %: (kobiety/mężczyźni) 7,9%/4,9%. Bezrobotni długo-trwale/do 12 m-cy 3%/3% (2007). Wydatki publiczne na interwencje na rynku pracy: 1,5% PKB (2007). Koszty pracy na godz. w euro: 21.</p>
Udział sektora państwowego	<p>Wydatki rządowe wg funkcji COFOG²² w % PKB (2006): 44%. Otwarte zamówienia publiczne w % PKB (2006): 2%.</p>	<p>Wydatki rządowe wg funkcji COFOG w % PKB (2006): 50%. Otwarte zamówienia publiczne w % PKB (2006): 4%.</p>	<p>Wydatki rządowe wg funkcji COFOG w % PKB (2006): 45%. Otwarte zamówienia publiczne w % PKB (2006): 3%.</p>

²¹ Wartość ujemna oznacza negatywny bilans handlowy z podmiotami z innych państw.

²² Tj. ochrona socjalna, ogólne usługi publiczne, zdrowie, edukacja, kwestie ekonomiczne

Struktura PKB	Wielkość: PKB 29500 euro/os. (2007). 2423 tys. mln euro/ 19,7% UE (2007). Podział strukturalny (2007): rolnictwo, myślistwo i rybołówstwo 0,9%, przemysł 26,4%, budownictwo 4%, usługi handlowe, transportowe i komunikacyjne 17,6%, usługi biznesowe i finansowe 29,2%, usługi inne 21,9%.	Wielkość: PKB 29800 euro/os. (2007). 1892 tys. mln euro/ 15,4% UE (2007). Podział strukturalny (2007): rolnictwo, myślistwo i rybołówstwo 2,2%, przemysł 14,1%, budownictwo 6,5%, usługi handlowe, transportowe i komunikacyjne 17,6%, usługi biznesowe i finansowe 33,3%, usługi inne 25,3%.	Wielkość: PKB 25900 euro/os. (2007). 1536 tys. mln euro/ 12,5% UE (2007). Podział strukturalny (2007): rolnictwo, myślistwo i rybołówstwo 2%, przemysł 20,8%, budownictwo 6,3%, usługi handlowe, transportowe i komunikacyjne 22,5%, usługi biznesowe i finansowe 27,6%, usługi inne 20,8%.
Wolność gospodarcza	Wielkość zmiany zatrudnienia w przedsiębiorstwach 1997-2007: -5%. Powstające nowe przedsiębiorstwa (2005): brak danych.	Wielkość zmiany zatrudnienia w przedsiębiorstwach 1997-2007: 4%. Powstające nowe przedsiębiorstwa (2005): 9%.	Wielkość zmiany zatrudnienia w przedsiębiorstwach 1997-2007: -16%. Powstające nowe przedsiębiorstwa (2005): 7%. Udział przedsiębiorstw o dużym wzroście obrotów (2005): 6%. Udział nowych przedsiębiorstw o dużym wzroście obrotów (2005): 1%.

Źródło: Europe in figures. Eurostat yearbook 2009 (with CD-ROM), Luksembourg 2009, s. 73-291.

Czy Europie potrzebny jest wspólny model gospodarczy (kapitalizmu) – model północny

Wprowadzenie

Celem niniejszego studium przypadku jest przedstawienie cech konstytutywnych modelu ekonomicznego dominującego w północnych państwach starej Unii Europejskiej (w dwóch jego wariantach: anglosaskim oraz nordyckim). Dla celów analizy wyznaczono pięć zasadniczych obszarów, których specyficzne ukształtowanie pozwala na nakreślenie charakterystyki północnego modelu gospodarczego w pierwszej dekadzie XXI wieku.

W rozdziale pierwszym opisane zostały ogólne warunki prowadzenia działalności gospodarczej, uwarunkowania instytucjonalne i przeszkody dla przedsiębiorczości. Drugi rozdział poświęcony jest analizie rynków pracy, systemów ochrony zatrudnienia oraz wsparcia i przekwalifikowania bezrobotnych. Wielkość sektora publicznego w północnym modelu gospodarczym to temat trzeciego rozdziału opracowania. Kolejny rozdział zawiera krótką analizę specyficznej struktury PKB wytwarzanego w państwach modelu północnego oraz skutków, jaki wywiera ona na ich polityki. Treścią ostatniego rozdziału jest ukształtowanie systemu bankowego oraz rynku kapitałowego.

Studium zamykają wnioski końcowe. W załączniku ujęte zostały podstawowe i znaczące różnice między państwami w obrębie północnego modelu gospodarczego.

1. Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej w północnym modelu gospodarczym

Uwagi ogólne

Północny model gospodarczy charakteryzuje się wysokim poziomem wolności gospodarczej. Przedsiębiorcy w państwach północnej Europy mogą łatwo założyć i zamknąć firmę, nie muszą borykać się z nadmiarem regulacji oraz zawiłych procedur. Dzięki dużej otwartości oraz przyjaznemu otoczeniu instytucjonalnemu gospodarki tych państw przyciągają znaczną liczbę inwestycji zagranicznych¹. Atutem jest również wysoki standard poszanowania prawa i sprawne, nieskorumpowane sądy.

W globalnym rankingu wolności gospodarczej opracowanym przez *Heritage Foundation* państwa modelu północnego lokują się w górnej części stawki. Najbardziej reprezentatywne dla tego regionu kraje: Irlandia, Dania, Wielka Brytania oraz Szwecja, zajmują odpowiednio 4., 8., 10. i 20. miejsce w najnowszym rankingu (na 183 kraje uwzględnione w zestawieniu)². Odpowiada to 1., 2., 3. i 12. miejscu wśród państw członkowskich Unii Europejskiej.

Łatwość rozpoczęcia i zakończenia działalności gospodarczej

Przyjazne dla przedsiębiorców regulacje prawne umożliwiają szybkie rozpoczęcie działalności gospodarczej. W Danii dopełnienie wszystkich potrzebnych do tego formalności zajmuje średnio 6 dni, w Wielkiej Brytanii oraz Irlandii 13 dni, w Szwecji 15 dni (średnia na świecie to 38 dni)³. Zamykanie firmy i ogłoszenie bankructwa nie nastrocza w tych państwach zbytnich trudności.

¹ Niektórzy badacze zwracają uwagę, że wariant anglosaski modelu północnego - liberalny, oparty na swobodzie działalności gospodarczej i nieskrępowanej wymianie handlowej, stał się wzorem dla wspólnego rynku funkcjonującego w Unii Europejskiej. Opinia Scotta Jamesa, naukowca politycznego z King's College w Londynie, wyrażona podczas prezentacji „British experiences in the EU”, Londyn, 03.03.2010. Prezentacja została przedstawiona podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, Priorytet: „Dobre rządzenie” (Działanie 5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

² „The 2009 Index of Economic Freedom”, www.heritage.org/Index/ [06.12.2009].

³ Tamże.

Ochrona prawa własności i kontraktów cywilnoprawnych

Niemal wszystkie państwa modelu północnego charakteryzują się istnieniem silnej, bezstronnej i skutecznej władzy sądowniczej, a także wysokim poziomem ochrony prawa własności oraz kontraktów cywilnoprawnych. Dzięki szybkim postępowaniom ochrona ta nie przysługuje tylko na papierze, ale też w praktyce.

Obciążenia podatkowe

Północny model gospodarczy charakteryzuje się stosunkowo niskimi podatkami od dochodów osób prawnych, a wysokimi – od dochodów osób fizycznych. Wysoki poziom fiskalizmu występuje zwłaszcza w państwach skandynawskich, co zwiększa koszty pracy i stanowi poważne obciążenie dla firm. Najwyższe stawki podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych wynoszą odpowiednio: dla Irlandii 42% i 12,5%, dla Wielkiej Brytanii 40% i 28% (po obniżce w 2008 r.), dla Danii 59% i 25%, dla Szwecji 57% (wliczając podatki regionalne) i 28%⁴.

Swoboda inwestowania

Państwa modelu północnego są zasadniczo otwarte na inwestycje, a przedsiębiorcy z zagranicy (zwłaszcza z Unii Europejskiej jak w wypadku Irlandii) są traktowani na równi z rodzimymi. Konieczność zdobywania zezwoleń lub licencji występuje w niewielu obszarach. Przykładowo Irlandia ogranicza cudzoziemcom dostęp do obrotu gruntami rolnymi, Szwecja zdecydowała się zachować monopol państwowy w zakresie dystrybucji farmaceutyków i alkoholu, Wielka Brytania wprowadziła zasadę, że w firmach zarejestrowanych na jej obszarze przynajmniej jeden z dyrektorów musi stale zamieszkiwać na Wyspach.

Wolność od korupcji

Korupcja nie stanowi istotnego problemu dla przedsiębiorców działających w państwach północnego modelu gospodarczego. W rankingu jej postrzegania, prowadzonym przez Transparency International, Dania zajęła 2. miejsce, Szwecja – 4., Irlandia – 14., a Wielka Brytania 17. miejsce (na 180 ujętych państw)⁵.

⁴ Tamże.

⁵ „Corruption Perceptions Index 2009”, http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table [06.12.2009].

2. Rynek pracy w północnym modelu gospodarczym

Uwagi ogólne

Cały świat stanął w 2008 r. w obliczu recesji, największej od Wielkiego Kryzysu z lat 30. XX wieku. Konieczne trzeba jednak podkreślić, że obecny kryzys gospodarczy rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych oraz w Wielkiej Brytanii od zapaści sektora bankowego na przełomie 2007 i 2008 r. Pogłębiał się on na Starym Kontynencie przez cały 2008 r., wywołując wzrost bezrobocia w realnej gospodarce. Tym samym wróciło pytanie o wspólny model gospodarczy dla całej Unii Europejskiej, w tym o reformę rynku pracy. Przed tą kwestią może stanąć Rzeczpospolita Polska podczas przyszłorocznej prezydentury. Warto podkreślić, że wspólna Europa jest zbiorem państw socjalnych – od najbardziej liberalnej Wielkiej Brytanii i Irlandii, po najbardziej opiekuńcze kraje Skandynawii. Jak na razie Europa nie stworzyła i nie przyjęła jednego wspólnego modelu, choć kwestia ta co jakiś czas powraca.

Krótką charakterystyka i ocena północnego modelu rynku pracy

W modelu północnym możemy wyróżnić dwa rodzaje polityki społeczno-gospodarczej, a mianowicie: nordycki oraz anglosaski⁶. Niniejsza praca poświęcona jest całemu modelowi. Niemniej trzeba stwierdzić, że trwający kryzys jest przede wszystkim kryzysem formuły anglosaskiej. Może też dowieść jej nieskuteczności.

System anglosaski, który był przed kryzysem równie efektywny co nordycki (aczkolwiek mniej solidarny), możemy obserwować na przykładzie Irlandii i Wielkiej Brytanii. Jego cechą charakterystyczną są słabe związki zawodowe, szerokie widełki płacowe, niewielka ochrona pracownika przed zwolnieniem, połączona jednak z aktywną pomocą w znalezieniu nowego zatrudnienia i stosunkowo niski poziom bezpieczeństwa socjalnego⁷. Cechuje się również mniejszymi wydatkami państwa na cele socjalne, a co za tym idzie, niższymi kosztami pracy.

Zdaniem wielu ekonomistów w dobie kryzysu system anglosaski okazał się nie tylko nieodpowiedzialny finansowo, ale i doprowadził do nadmiernych różnic majątkowym, które politycznie dzielą społeczeństwo⁸.

⁶ J. Krakowski, *Europejski model polityki społeczno-gospodarczej*, www.krakowski.us.edu.pl/?p=ue-06 [06.12.2009].

⁷ Tamże.

⁸ T. Gruszecki, *Model zawiódł*, http://euro.bankier.pl/news/article.html?article_id=19-23262 [06.12.2009].

Wydaje się, że choć różnica dochodów jako swoisty bodziec do pracy i oszczędności jest warunkiem koniecznym w gospodarce rynkowej, to jej nadmierna wysokość powoduje odwrotny skutek – utrwalanie się społeczeństwa klasowego i spadek przedsiębiorczości⁹.

System nordycki charakterystyczny jest dla Szwecji, Danii i Finlandii. Dla wymienionych powyżej państw często stosuje się określenia takie, jak: państwo opiekuńcze, państwo dobrobytu czy też anglojęzyczny termin *welfare state*. Wyróżniają go wysokie podatki oraz wydatki publiczne na edukację i opiekę socjalną, silne związki zawodowe, słabsze zróżnicowanie pod względem płac, a także idąca w parze z wysokimi zasiłkami dla bezrobotnych¹⁰, sięgającymi często wysokości wcześniejszego wynagrodzenia, możliwość swobodnego zwalniania pracowników.

Polityka w kwestii rynku pracy polega na dążeniu do zapewnienia i utrzymania pełnego zatrudnienia. Osobom pozostającym bez pracy państwo zapewnia odpowiednią pomoc. Na działanie rynku pracy w wyżej wymienionych krajach silny wpływ ma system zabezpieczenia społecznego. Powszechne i komplementarne świadczenie socjalne to jedna z głównych wartości państwa dobrobytu¹¹.

Szczególnym przykładem kraju opiekuńczego jest Szwecja, która co roku przeznaczana na zabezpieczenie socjalne obywateli około jednej trzeciej PKB. Jednak to obciążenie jest tak duże, że rząd czyni kolejne kroki zmierzające ku jego zmniejszeniu. Władze podjęły wysiłek, by zachęcić bezrobotnych do podejmowania pracy, a nie korzystania z zasiłków. Szwecja prognozuje, że w latach 2008–2010 utworzy blisko 200 tysięcy nowych miejsc pracy¹².

Nieco inaczej prezentuje się duński wariant państwa opiekuńczego, choć Dania również przeznaczana około 30% PKB na świadczenia społeczne. Niemniej już na początku lat 90. XX wieku podjęła ona wysiłek celem reformy systemu, by stał się on bardziej efektywny i liberalny. Właśnie w tym kraju powstał system tzw. elastycznego bezpieczeństwa, czyli *flexicurity*. Doszło do szerokiego porozumienia i partnerzy społeczni zgodzili się na uelastycznienie rynku pracy (zwalniania i zatrudnianie pracowników), a państwo zadeklarowało utrzymanie wysokich świadczeń dla osób tracących pracę. Wysokie zasiłki jednak nie sprawiają, że bezrobotni zaprzestają aktywnego szukania pracy¹³.

⁹ Tamże.

¹⁰ J. Krakowski, *Europejski model polityki społeczno-gospodarczej*, art. cyt.

¹¹ „Nordycki model rynku pracy – wzór do naśladowania?”, www.rynekpracy.pl/artykul.php/wpis.86/szukaj.1 [06.12.2009].

¹² Tamże.

¹³ Tamże.

Trzeba jednak podkreślić, że wysokie świadczenia społeczne, w tym zasiłki, to wynik wysokich podatków. Obowiązkowe świadczenia pieniężne ponoszone na rzecz państwa przez Skandynawów należą do najwyższych na świecie. W Szwecji dochody budżetowe z tego tytułu to 52% PKB, w Danii zaś 49% PKB. Dla porównania w Wielkiej Brytanii wynoszą one 37%. Obywatele państw skandynawskich mimo takiego obciążenia podatkowego są gotowi je znosić w zamian za świadczenia socjalne¹⁴.

W tym miejscu trzeba także podkreślić, że kraje nordyckie są szczególnie nastawione na aktywne programy rynku pracy, takie jak szkolenia, zatrudnienie subsydiowane i wspieranie przedsiębiorczości. Efektywności tego wariantu modelu północnego można również szukać w powszechnym systemie edukacji. Obywatele Szwecji oraz Danii należą do tych, którzy w trakcie całego życia zawodowego najczęściej uczestniczą w różnych formach doksztalania. Stałe podnoszenie kwalifikacji sprawia, że nie mają później problemów ze zmianą pracy czy też z jej znalezieniem po zwolnieniu. Dodatkową motywacją do nauki jest fakt, że ukończenie kursów wpływa na wysokość wynagrodzenia.

3. Wielkość sektora publicznego w północnym modelu gospodarczym

Uwagi ogólne

W modelu gospodarczym państw północy Unii Europejskiej trudno mówić o jednolitym trendzie w odniesieniu do udziału sektora publicznego względem PKB. Można jednak wyróżnić dwa podstawowe warianty, określane dalej jako nordycki oraz anglosaski. Pierwszy z nich odznacza się stałym, bardzo wysokim udziałem sektora publicznego w PKB, lokującym kraje tego regionu w ścisłej czołówce pod względem tego wskaźnika nie tylko w Unii, ale też na całym świecie.

Z kolei wariant anglosaski jest bardziej zachowawczy. Zarówno udział sektora publicznego w PKB, jak i wydatków publicznych utrzymuje się poniżej średniej unijnej. W Irlandii lokuje się on na poziomie Stanów Zjednoczonych¹⁵. Należy jednak zwrócić uwagę, że od 2008 r., ze względu na aktywne przeciwdziałania kryzysowi finansowemu i stymulacji gospodarki, udział wydatków publicznych w PKB znacznie wzrósł.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ W 2007 r. w przybliżeniu 36% w Irlandii i 32% w USA.

Wydatki i dochody sektora publicznego w odniesieniu do PKB

W Unii Europejskiej w 2008 r. udział dochodów publicznych w PKB wyniósł średnio 44,6%¹⁶. Państwa nordyckie charakteryzują się wyraźnie wyższym poziomem tego wskaźnika. Dochody sektora publicznego w Danii sięgnęły w 2008 r. 55,3%, w Szwecji 55,6%, w Finlandii zaś 53,4%. W ostatniej dekadzie trend ten utrzymywał się dość stabilnie w tych krajach¹⁷.

Państwa anglosaskie odznaczają się znacznie niższym poziomem udziału dochodów sektora publicznego w PKB. W Wielkiej Brytanii w 2008 r. wskaźnik ten wyniósł 42,4%, a więc nieco poniżej średniej europejskiej, w Irlandii zaś należał do jednego z najniższych w Europie, na poziomie zaledwie 34,9% - niższy poziom notują jedynie niektóre małe państwa będące od niedawna członkami UE, jak na przykład Rumunia czy Słowacja. Warto zauważyć, że w ostatniej dekadzie udział dochodów w PKB w państwach anglosaskich nie był stały, ale w Wielkiej Brytanii ustawicznie, choć powoli, się zwiększał (z poziomu 39,4% w 1998 r.), w Irlandii zaś równie powoli, lecz systematycznie, malał (z 36,8% w 1998 r.)¹⁸.

Różnice między podejściem nordyckim i anglosaskim są wyraźnie widoczne również w zakresie wydatków publicznych w odniesieniu do PKB. Średnia w Unii Europejskiej w 2008 r. wynosiła 46,8%¹⁹. Pod tym względem państwa nordyckie również plasują się powyżej średniej, jednak już nie tak wyraźnie jak w odniesieniu do dochodów sektora publicznego. W 2008 r. wydatki te wyniosły odpowiednio 51,9% PKB w Danii, 49% w Finlandii i 53% w Szwecji.

Z kolei w ostatnich latach udział wydatków sektora publicznego w PKB państw anglosaskich bardzo znacznie się zmienił, co spowodowane było próbami stymulowania gospodarki w celu przeciwdziałania skutkom kryzysu gospodarczego. W Irlandii wydatki sektora publicznego względem PKB w latach 1997-2007 oscylowały w granicach 31-36%, a więc ponad dziesięć punktów poniżej średniej dla UE, aby w 2008 r. osiągnąć poziom 42%. Z kolei w Wielkiej Brytanii w tej samej dekadzie wynosiły one 39-44%, ale w 2008 r. sięgnęły 47,3%²⁰. Trudno w tym momencie z dużą pewnością przewidzieć, czy ta zmiana jest oznaką trwałego trendu, czy tylko sytuacją przejściową. Należy jednak wątpić, czy państwom anglosaskim uda się utrzymać swój dotychczasowy poziom długu pub-

¹⁶ „Eurostat Database”, <http://ec.eurostat.eu/eurostat/> [24.11.2009].

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Tamże.

²⁰ Tamże.

licznego²¹ – do tej pory względnie niski w porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej.

4. Struktura PKB w północnym modelu gospodarczym

Uwagi ogólne

Metodologia zastosowana przy przedstawieniu struktury PKB w modelu północnym jest tożsama z przyjętą na potrzeby opracowania modelu kontynentalnego, co oznacza, że przedmiotem opisu będzie to, jaka część PKB jest wytwarzana w poszczególnych sektorach gospodarki – w przemyśle, rolnictwie i usługach, bez ich szczegółowego dzielenia na podsektory.

Wybrane przykłady państw

Dla celów porównawczych przypomnijmy, że struktura PKB wszystkich 27 państw Unii Europejskiej jest następująca: 71,7% wytwarza sektor usług, 26,5% przemysł, a 1,8% rolnictwo.

Z państw reprezentatywnych dla modelu północnego największy globalny PKB osiąga Wielka Brytania. Składają się na niego w 75,4% usługi, 23,7% przemysł oraz 0,8% rolnictwo. Kolejne państwo – Szwecja – osiąga swój PKB w 70,5% w sektorze usług, 28% w przemyśle i 1,6% w rolnictwie. Dania z kolei swój PKB zawdzięcza w 73,2% usługom, w 25,7% przemysłowi oraz w 1,2% rolnictwu. Struktura PKB ostatniego z państw, które ujęte zostało w tym opracowaniu – Irlandii, rysuje się następująco: 66,2% wytwarza sektor usług, 32,4% przemysł i 1,4% rolnictwo²².

Spoglądając na powyższe dane, od razu dostrzec można odmienność struktury PKB Irlandii od pozostałych z wymienionych państw – w gospodarce irlandzkiej wyższy jest udział przemysłu, a niższy usług. Warto przytoczyć dane dotyczące irlandzkiego PKB z roku 2002: 49% usługi, 46% przemysł, 5% rolnictwo²³. Porównując te wartości z danymi z 2008 r., łatwo zauważyć, jak wielkim przekształceniom uległa gospodarka Irlandii, nazywanej przez pewien okres „celtyckim tygrysem”. Kryzys gospodarczy spowodował zahamowanie irlandzkiego rozwoju ekonomicz-

²¹ Wg szacunków na 2008 r. sięgał on 44,2% PKB w Irlandii oraz 51,8% PKB w Wielkiej Brytanii, przy trendzie utrzymywania raczej wyższego poziomu długu publicznego dla większości państw UE, z wyjątkiem państw nordyckich.

²² Dane za 2008 r., zob.: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/guip/introAction.do?profile=cpro&theme=eurind&lang=en> [07.12.2009].

²³ Zob.: *The World Factbook*, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2012.html [07.12.2009].

nego, niemniej można się spodziewać, że w najbliższych latach przemiany gospodarcze będą zbliżały strukturę PKB tego państwa do wartości notowanych w innych z omawianych krajów, tak jak stało się to już w odniesieniu do sektora rolnictwa.

Uwagę zwraca ponadto wyraźnie niższy udział sektora rolnictwa w PKB Wielkiej Brytanii – stanowi on mniej niż 50% średniej unijnej. Wobec powyższego nie dziwi fakt, że Brytyjczycy w zamian za zgodę na utrzymanie hojnego finansowania Wspólnej Polityki Rolnej domagają się obniżenia składki, jaką są zobowiązani wpłacać do wspólnego budżetu Unii Europejskiej.

Należy zauważyć także podobieństwo struktur gospodarek Wielkiej Brytanii oraz Danii – obie charakteryzują się większym niż unijna średnia udziałem usług w PKB oraz niższym udziałem rolnictwa. Dowodzi to, że państwa mogą mieć podobnie zorganizowaną gospodarkę, jeżeli chodzi o podział sektorowy, mimo bardzo różnej wielkości i co za tym idzie, różnych potencjałów ekonomicznych.

5. Rynek kapitałowy w północnym modelu gospodarczym

Uwagi ogólne

System bankowy zbudowany jest w sposób dualny – tzn. z jednej strony możemy wyróżnić rynki²⁴ tworzone wokół banków specjalistycznych²⁵, uniwersalnych²⁶ i banków depozytowych we wszystkich ich formach organizacyjnych²⁷, jak również organizacje rynku wokół banków uniwersalnych lub też grup kapitałowych, w których główną rolę odgrywają banki o charakterze uniwersalnym. Pierwszy wariant można spotkać w krajach o kulturze anglosaskiej – tzn. w Wielkiej Brytanii oraz w Irlandii, przy czym należy pamiętać, że rozwiązania irlandzkie bliższe są tym spotykanym na kontynencie (dominacja kilku banków o charakterze uniwersalnym). Wariant nordycki cechuje się pewną równowagą między bankami

²⁴ Rynek bankowy w Wielkiej Brytanii i Irlandii.

²⁵ Banki inwestycyjne, banki obsługujące klienta korporacyjnego, banki rozliczeniowe. Zob.: *Bankowość – podręcznik akademicki*, red. W. Jaworkis, Z. Zawadzka, Warszawa 2004.

²⁶ Bank uniwersalny to bank oferujący pośrednictwo finansowe, handel instrumentami finansowymi, emisję nowych papierów wartościowych, prowadzenie działalności maklerskiej, a także w zakresie funduszy inwestycyjnych, gwarancji, operacji rozliczeniowych, zarządzanie powierzonymi aktywami, doradztwo korporacyjne oraz działalność ubezpieczeniową.

²⁷ Kasy oszczędności, banki hipoteczne oraz inne. Zob.: M. Blitz, *Produkty bankowe – rynek usług finansowych*, Warszawa 1996.

specjalistycznymi a bankami uniwersalnymi i bankowymi grupami finansowymi.

Opisując budowę sektora bankowego, należy również wspomnieć o strukturze prawnej i formach własnościowych²⁸, jakie są właściwe dla wariantu anglosaskiego oraz nordyckiego. W państwach anglosaskich podstawową formą działania instytucji kredytowej jest forma spółki akcyjnej, którą może być zarówno spółka o charakterze prywatnym, jak i publicznym. Należy zauważyć, że żadna z form nie jest preferowana przez regulatora rynku oraz ustawodawcę. Ponadto w systemie bankowym przeważają banki komercyjne oraz prywatne, aczkolwiek pewne miejsce zajmują w nim również banki o charakterze spółdzielczym. W krajach nordyckich forma organizacyjna jest mieszana, tzn. występują w nim zarówno instytucje o charakterze spółek akcyjnych, jak i instytucje kredytowe o charakterze niezarobkowym. Rynek zdominowany jest przez grupy bankowo-ubezpieczeniowe, które zbudowane są wokół jakiejś formy banków spółdzielczych lub też towarzystw ubezpieczeń wzajemnych.

Rola banku centralnego oraz instytucji nadzorujących rynek finansowy

W bankowości anglosaskiej oraz nordyckiej bank centralny oraz instytucje sprawujące nadzór nad poszczególnymi elementami rynku finansowego koncentrują się nie tylko na przeciwdziałaniu nieprawidłowościom w funkcjonowaniu rynku. W ich działaniu można doszukać się wyrażonej w sposób zawołowany roli dotyczącej kreacji rynku jako całości lub też jedynie wybranego jego fragmentu. W przeciwieństwie do modelu kontynentalnego nadzór w modelu północnym pełni swoją funkcję w sposób autonomiczny, jednak w powiązaniu z sygnałami płynącymi z rynku. Widać zatem większą otwartość na potrzeby zgłaszane przez instytucje nadzorowane²⁹. Jednakże w obu modelach bardzo silnie zaznaczona jest niezależność od całości rynku finansowego zarówno banku centralnego, jak i instytucji nadzorujących.

Rola giełdy oraz funduszy inwestycyjnych

Rynek kapitałowy w systemie finansowym państw anglosaskich oraz niektórych nordyckich jest jednym z podstawowych źródeł pozyskiwania krótkoterminowego, a w szczególnych wypadkach również długoterminowego kapitału na rozwój działalności gospodarczej. Warto zauważyć, że występuje bardzo duże zróżnicowanie uczestników rynku kapitałowego.

²⁸ S. Flejterski, *Różnicowanie struktur we współczesnej bankowości*, Szczecin 1999.

²⁹ Zob.: W. Baka, *Bankowość centralna. Funkcje – metody – organizacja*, Warszawa 2001.

wego, o wiele większe niż w modelu kontynentalnym. Jednakże skutek postępującej unifikacji rynku kapitałowego w ramach Unii Europejskiej oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego zarówno na rynku kontynentalnym, jak i anglosaskim możemy spotkać tych samych uczestników.

Jednym z najważniejszych uczestników rynku kapitałowego są fundusze inwestycyjne³⁰. Są to niezmiernie popularne wehikuly inwestycyjne przeznaczone dla klientów indywidualnych, korporacyjnych i instytucjonalnych. Ich rola nieustannie wzrasta, tak samo jak wartość powierzonych im środków pieniężnych.

6. Wnioski

a) Północny model gospodarczy charakteryzuje się wysokim poziomem wolności gospodarczej (znacznie wyższym niż w modelu kontynentalnym). Podstawowe znaczenie ma: przyjazne otoczenie instytucjonalne, wysoki standard poszanowania prawa oraz sprawne sądownictwo.

b) Podsumowując modele rynku pracy składające się na model północny, należy podkreślić chwiejność systemu anglosaskiego, związaną z trwającą recesją i kryzysem zaufania. Z kolei podstawowymi składowymi polityki społeczno-gospodarczej, zapewniającymi konkurencyjność oraz wciąż niskie bezrobocie w krajach nordyckich, są: aktywna polityka zatrudnienia, rozległa sieć układów zbiorowych, płaska struktura płac, najwyższy na świecie procent PKB przeznaczony na edukację i badania naukowe, a także ogólnodostępny i bezpłatny system powszechnej edukacji aż do poziomu szkoły wyższej³¹.

c) W północnym modelu gospodarczym wariant nordycki odznacza się stałym, bardzo wysokim udziałem sektora publicznego w PKB, lokującym państwa tego regionu w ścisłej czołówce pod względem tego wskaźnika w skali UE i świata. Z kolei model anglosaski odznacza się dużo bardziej zachowawczym podejściem, z udziałem sektora publicznego na poziomie poniżej przeciętnego dla UE zarówno w zakresie dochodów publicznych, jak i wydatków.

d) Państwa reprezentatywne dla modelu północnego są - pod względem struktury PKB - bardziej do siebie zbliżone niż państwa modelu kontynentalnego (pomijamy tu oczywiście omawiany już szczegółowiej przypadek Irlandii).

³⁰ *Bankowość – podręcznik akademicki*, dz. cyt.

³¹ J. Krakowski, *Europejski model polityki społeczno-gospodarczej*, art. cyt.

e) Sektor finansowy w państwach północnego modelu gospodarczego odgrywa większą rolę (szczególnie w wariacie anglosaskim) niż w państwach modelu kontynentalnego. Ponadto zauważyć należy, że występuje bardzo duże zróżnicowanie uczestników rynku kapitałowego, o wiele większe niż w modelu kontynentalnym.

Bibliografia

- Baka W., *Bankowość centralna. Funkcje – metody – organizacja*, Warszawa 2001.
- Blitz M., *Produkty bankowe – rynek usług finansowych*, Warszawa 1996.
- „Corruption Perceptions Index 2009”, http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table [06.12.2009].
- „Eurostat Database”, <http://ec.eurostat.eu/eurostat/> [24.11.2009].
- Flejterski S., *Różnicowanie struktur we współczesnej bankowości*, Szczecin 1999.
- Gruszecki T., *Model zawiódł*, http://euro.bankier.pl/news/article.html?article_id=1923262 [06.12.2009].
- Bankowość – podręcznik akademicki*, red. W. Jaworkis, Z. Zawadzka, Warszawa 2004.
- Krakowski J., *Europejski model polityki społeczno-gospodarczej*, www.krakowski.us.edu.pl/?p=ue-06 (06.12.2009).
- Nordycki model rynku pracy – wzór do naśladowania?*, www.rynekpracy.pl/artukul.php/wpis.86/szukaj.1 [06.12.2009].
- „The 2009 Index of Economic Freedom”, www.heritage.org/Index/ [06.12.2009].
- The World Factbook*, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/-2012.html [07.12.2009].

RÓŻNICE MIĘDZY PAŃSTWAMI W MODELU PÓŁNOCNYM

Przedmiot analizy/ państwo	Wielka Brytania	Irlandia	Dania	Szwecja
Rynek kapitałowy	<p>Całkowity dług publiczny (w % PKB): 43,8% (2007). Kryterium konwergencji obligacji EMU w % odsetek: 5,06% (2007). Całkowita wartość transakcji w % PKB -4,2% PKB (2007). Bezpośrednie inwestycje zagraniczne wychodzące/przychodzące w tys. mln euro (2006) 1094/859.</p>	<p>Całkowity dług publiczny (w % PKB): 25,4% (2007). Kryterium konwergencji obligacji EMU w % odsetek: 4,31% (2007). Całkowita wartość transakcji w % PKB -5% PKB (2007). Bezpośrednie inwestycje zagraniczne wychodzące/przychodzące w tys. mln euro (2006) 94/119.</p>	<p>Całkowity dług publiczny(w % PKB): 26% (2007). Kryterium konwergencji obligacji EMU w % odsetek: 4,29% (2007). Całkowita wartość transakcji w % PKB 1,1% PKB (2007). Bezpośrednie inwestycje zagraniczne wychodzące/przychodzące w tys. mln euro (2006) 113/103.</p>	<p>Całkowity dług publiczny (w % PKB): 40,6% (2007). Kryterium konwergencji obligacji EMU w % odsetek: 4,17% (2007). Całkowita wartość transakcji w % PKB 8,4% PKB (2007). Bezpośrednie inwestycje zagraniczne wychodzące/przychodzące w tys. mln euro (2006) 176/145.</p>
Rynek pracy	<p>Zatrudnieni w % (kobiety/mężczyźni): 65,5%/77,3% (2007). Zatrudnieni czasowo/mający drugą pracę (2007): 25,5%/3,7%. Bezrobotni w %: (kobiety/mężczyźni) 5%/5,6%. Bezrobotni długotrwale/do 12 miesięcy 1%/4% (2007). Wydatki publiczne na interwencje na rynku pracy: 0,75% PKB (2007).</p>	<p>Zatrudnieni w % (kobiety/mężczyźni): 60,6%/77,4% (2007). Zatrudnieni czasowo/mający drugą pracę (2007): 16,8%/2,7%. Bezrobotni w %: (kobiety/mężczyźni) 4,2%/4,9%. Bezrobotni długotrwale/do 12 miesięcy 1%/4% (2007). Wydatki publiczne na interwencje na rynku pracy: 1,75% PKB (2007).</p>	<p>Zatrudnieni w % (kobiety/mężczyźni): 73,2%/81% (2007). Zatrudnieni czasowo/mający drugą pracę (2007): 24,1%/9,9%. Bezrobotni w %: (kobiety/mężczyźni) 4,2%/3,5%. Bezrobotni długotrwale/do 12 miesięcy 0,5%/3% (2007). Wydatki publiczne na interwencje na rynku pracy: brak danych (2007).</p>	<p>Zatrudnieni w % (kobiety/mężczyźni): 71,8%/76,5% (2007). Zatrudnieni czasowo/mający drugą pracę (2007): 25,6%/8,1%. Bezrobotni w %: (kobiety/mężczyźni) 6,4%/5,8%. Bezrobotni długotrwale/do 12 miesięcy 1%/5% (2007). Wydatki publiczne na interwencje na rynku pracy: 2,1% PKB (2007). Koszty pracy na godz. w euro: 31.</p>

	Koszty pracy na godz. w euro: 25.	Koszty pracy na godz. w euro: brak danych.	Koszty pracy na godz. w euro: 32.	
Udział sektora państwowego	Wydatki rządowe wg funkcji COFOG w % PKB (2006): 45%. Otwarte zamówienia publiczne w % PKB (2006): 4,5%.	Wydatki rządowe wg funkcji COFOG w % PKB (2006): 35%. Otwarte zamówienia publiczne w % PKB (2006): 3%.	Wydatki rządowe wg funkcji COFOG w % PKB (2006): 50%. Otwarte zamówienia publiczne w % PKB (2006): 3%.	Wydatki rządowe wg funkcji COFOG w % PKB (2006): 55%. Otwarte zamówienia publiczne w % PKB (2006): 3%.
Struktura PKB	Wielkość: PKB 33200 euro/ os. (2007). 2019 tys. mln euro/16,4% UE (2007). Podział strukturalny (2007): rolnictwo, myślistwo i rybołówstwo 0,9%, przemysł 16,6%, budownictwo 5,2%, usługi handlowe, transportowe i komunikacyjne 21,1%, usługi biznesowe i finansowe 33,8%. Usługi inne 22,4%.	Wielkość: PKB 42600 euro/ os. (2007). 186 tys. mln euro/1,5% UE (2007). Podział strukturalny (2007): rolnictwo, myślistwo i rybołówstwo 1,7%, przemysł 25%, budownictwo 9,9%, usługi handlowe, transportowe i komunikacyjne 16,8%, usługi biznesowe i finansowe 26,4%. Usługi inne 20,2%.	Wielkość: PKB 41700 euro/ os. (2007). 228 tys. mln euro/1,9% UE (2007). Podział strukturalny (2007): rolnictwo, myślistwo i rybołówstwo 1,3%, przemysł 20,1%, budownictwo 5,6%, usługi handlowe, transportowe i komunikacyjne 21,6%, usługi biznesowe i finansowe 24,5%. Usługi inne 26,8%.	Wielkość: PKB 36300 euro/os. (2007). 332 tys. mln euro/2,7% UE (2007). Podział strukturalny (2007): rolnictwo, myślistwo i rybołówstwo 1,5%, przemysł 23,7%, budownictwo 5%, usługi handlowe, transportowe i komunikacyjne 19,4%, usługi biznesowe i finansowe 24%. Usługi inne 26,3%.
Wolność gospodarcza	% zmiany zatrudnienia w przedsiębiorstwach 1997-2007: -3%. % powstających nowych przedsiębiorstw (2005) 13%.	% zmiany zatrudnienia w przedsiębiorstwach 1997-2007: 7%. % powstających nowych przedsiębiorstw (2005) brak danych.	% zmiany zatrudnienia w przedsiębiorstwach 1997-2007: 3%. % powstających nowych przedsiębiorstw (2005) brak danych.	% zmiany zatrudnienia w przedsiębiorstwach 1997-2007: 1,5%. % powstających nowych przedsiębiorstw (2005) 7%.

Źródło: *Europe in figures. Eurostat yearbook 2009 (with CD-ROM)*, Luksembourg 2009, s. 58-291.

Public relations polskiej prezydencji

Katarzyna Dumala, Bartłomiej Karolczyk,
Paweł Michniewicz, Jarosław Mielnik, Piotr Sprzączak,
Kamil Surowiec, Mateusz Sztobryn, Magdalena Trudzik

Opiekun grupy: prof. Artur Nowak-Far

Public relations polskiej prezydencji

Wprowadzenie

1 lipca 2011 r. Polska obejmie półroczne przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Niniejszy raport poświęcony jest ocenie stopnia przygotowania Polski do unijnej prezydencji pod kątem public relations (PR). W pierwszym rozdziale raport zawiera bilans stanu przygotowania PR na dzień 1 stycznia 2010 r. Rozdział drugi przedstawia doświadczenia Szwecji, która może być dla Polski wzorem do naśladowania w dziedzinie komunikacji. Trzeci rozdział raportu poświęcony jest wnioskowi oraz rekomendacjom dla programu strategii komunikacji polskiej prezydencji.

Raport powstał w oparciu o spotkania, jakie słuchacze Krajowej Szkoły Administracji Publicznej – autorzy raportu – odbyli z pracownikami Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, z Fredrikiem Agerhemem, I sekretarzem Ambasady Królestwa Szwecji w Warszawie, Michałem Wąsowskim z Departamentu Spraw Europejskich Ministerstwa Gospodarki oraz z Michałem Kuczmierowskim z firmy „Pracownia” zajmującej się *public relations* i *public affairs*. Dodatkowe spotkania autorzy raportu mieli okazję odbyć podczas wizyt studyjnych w Londynie i Brukseli. Doszło wtedy do spotkań ze Sławomirem Czarlewskim, ambasadorem Rzeczypospolitej Polskiej w Królestwie Belgii, z Kacprem Chmielewskim, rzecznikiem prasowym Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy UE, z Bolesławem Gryzelem, I radcą ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Wielkiej Brytanii, a także z przedstawicielami Wydziału Promocji Handlu i Inwestycji przy ambasadzie Rzeczypospolitej Polskiej w Wielkiej Brytanii. Ponadto autorzy mieli możliwość spotkać się z Moa Lagercrantz ze Stałego Przedstawicielstwa Królestwa Szwecji przy Unii Europejskiej.

Raport stanowi podsumowanie programu finansowanego z projektu unijnego Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach priorytetu V - dobre rządzenie. Ma on na celu podnoszenie potencjału administracji publicznej, wyposażenie w wiedzę, kompetencje i umiejętności w zakresie dobrych praktyk stosowanych w państwach Unii Europejskiej.

1. Bilans przygotowania PR polskiej prezydencji

Szczególny charakter prezydencji

Sprawowanie przez kraj członkowski Unii Europejskiej sześciomiesięcznej prezydencji, czyli przewodniczenie Radzie Unii Europejskiej, jest szczególnym momentem w życiu politycznym nie tylko tego kraju - w rozumieniu władz państwowych, ale także dotyka życia jego obywateli. Potwierdzeniem może być to, że aż dla 81% Finów, 72% Czechów czy 79% Słoweńców prezydencja ich kraju była istotna¹. Kolejność w sprawowaniu przewodnictwa wynika z wcześniej przyjętego harmonogramu, niemniej wydarzenie to można traktować jako ukoronowanie wysiłków rządu w zakresie polityki europejskiej. Jest ono także najpełniejszym wyrazem praw i obowiązków państwa członkowskiego.

Prezydencja to wielowymiarowe wyzwanie dla sprawności administracyjnej państwa. Wymaga niezwyklej zdolności w koordynacji polityki europejskiej rządu. Oprócz licznych obowiązków wynikających z przewodniczenia Radzie Unii Europejskiej wypływają z niego istotne korzyści dla państwa. Prezydencja umożliwia promocję kraju w Unii. Może on „wyprofilować” swój wizerunek w innych państwach członkowskich UE. Dzięki prezydencji upowszechnia się także wiedzę o Unii Europejskiej u mieszkańców danego państwa - Unia może być bliżej swoich obywateli. Aby prezydencja przebiegła sprawnie i zgodnie z założeniami kraju przewodniczącego, obok realizowania priorytetów politycznych ważny jest również przekaz medialny prezydencji, gdyż w czasie sześciu miesięcy kraj ją sprawujący jest obiektem szczególnego zainteresowania mediów. Komunikacja stanowi istotne wsparcie dla osiągnięcia założonych celów.

Podmioty odpowiedzialne za PR prezydencji

Przygotowanie i realizacja strategii komunikacyjnej prezydencji zostały powierzone Departamentowi Koordynacji Przygotowań i Obsługi Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, funkcjonującemu od 1 stycznia 2010 r. w ramach Mi-

¹ Eurobarometr 71, www.europa.eu.

nisterstwa Spraw Zagranicznych, pod nazwą Departament Koordynacji Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej. Ma on stworzyć wizję komunikacji, określić cele, jakie mają być osiągnięte dzięki PR, jak również wytyczyć obszary, w których strategia ma być realizowana.

Dotychczas przyjęte dokumenty

Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej przygotowało „Program Przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej”. Dokument ten został przyjęty przez Radę Ministrów 13 stycznia 2009 r. Zawiera on w rozdziale VII wstępne założenia i propozycje organizacji prezydencji pod kątem przekazu informacji i promocji. Ponadto opracowano dokument „Strategiczne założenia programu kulturalnego polskiej prezydencji w II połowie 2011 r.”, który precyzuje planowane działania kulturalne towarzyszące prezydencji.

Dokumenty te, wsparte projektem strategii Polski na czas prezydencji oraz licznymi opracowaniami tematu, stanowiły podstawę do szczegółowych prac nad programem i przygotowaniem prezydencji także pod kątem utworzenia spójnej i klarownej wizji.

Wizja

Przekaz medialny pełni funkcję wspierającą wydarzenie polityczne, jakim jest przewodnictwo w Radzie UE. Dzięki prezydencji państwo może wzmocnić swoją pozycję na arenie międzynarodowej. Pomyślna prezydencja buduje zaufanie do kraju przewodniczącego, podnosi prestiż i polepsza odbiór tego kraju w Europie. Skuteczna komunikacja jest swego rodzaju zabiegiem marketingowym mającym „sprzedać produkt”, czyli przekazać i utrwalić komunikat, jak dany kraj chce być postrzegany i z czego znany poza swoimi granicami. Odbiorcami tego przekazu nie są jedynie podmioty polityczne, lecz także zwykli obywatele. Dzięki przewodnictwu można również wzmocnić zaufanie do Unii Europejskiej jako struktury międzynarodowej ingerującej w wiele dziedzin życia jej obywateli. Przewodnictwo daje także okazję do wzmocnienia poczucia przynależności do rodziny europejskiej. Wektory przekazu medialnego biegną w trzech kierunkach: z jednej strony promuje się kraj przewodniczący w innych krajach Unii Europejskiej, z drugiej - Unię Europejską w danym kraju członkowskim, z trzeciej - Unię poza jej granicami, aby poza Europą podnieść świadomość jej istnienia.

Cele komunikacyjne

- *Cel ogólny*

Ogólnym celem strategii komunikacyjnej prezydencji jest wsparcie działań politycznych. Może ona pomagać w osiągnięciu celów politycznych poprzez budowanie pozytywnego wizerunku kraju, któremu zależy na kompromisie i współpracy oraz którego elity polityczne i społeczeństwo otwarte są na integrację europejską. Profesjonalny PR może zatuszować błędy polityczne czy też złagodzić negatywne skutki wydarzeń politycznych. Z drugiej strony nieudolnie przeprowadzona strategia komunikacyjna potrafi przysłonić polityczne sukcesy prezydencji.

- *Cele szczegółowe*

Celem szczegółowym, a zarazem priorytetem polskiej strategii, jest promocja Polski w Unii Europejskiej. Polegać ona ma na zmianie postrzegania naszego kraju przez inne państwa i ich społeczeństwa. Polska będzie przedstawiana jako kraj nowoczesny, któremu przyświecają hasła młodości, dynamizmu, kraju odważnie patrzącego w przyszłość. Magdalena Piecuch, specjalistka ds. komunikacji z Departamentu Koordynacji Przewodnictwa Polski w Radzie UE w MSZ, akcentowała potrzebę wypromowania Polski jako kraju nowoczesnych technologii. Środkiem do realizacji tego założenia mogą stać się na przykład polskie innowacyjne gadżety z logo prezydencji. Będą one rozdawane jako „próbka” polskiej myśli technologicznej. Bogaty program kulturalny, na który złożą się liczne koncerty, przedstawienia i wystawy w wytypowanych miastach świata, zapewni rozpoznawalność polskiej kultury i wpłynie na upowszechnienie wiedzy o kraju. Nasi rzemieślnicy zyskają okazję do pochwalenia się swoimi osiągnięciami w projektowaniu nowoczesnej sztuki użytkowej, wyposażając sale konferencyjne przeznaczone na spotkania polityczne najwyższego szczebla. Są to zabiegi wizualno-estetyczne, które nie powinny ująć uwadze zagranicznych polityków i ekspertów.

- *Cele dodatkowe*

Celem dodatkowym PR naszej prezydencji będzie uzyskanie dla niej poparcia i zrozumienia Polaków. Cel ten powinien zostać osiągnięty za pomocą akcentowania wagi tego wydarzenia oraz korzyści płynących z przewodnictwa. Strategia zakłada organizację spotkań nie tylko w Brukseli

seli, lecz również w wielu polskich miastach. Kolejno gospodarzami będą Sopot (w lipcu i na początku września), Wrocław (we wrześniu), Kraków (w październiku), Poznań (w listopadzie) oraz Warszawa (w grudniu). Jest to element promocji Polski – dzięki temu zagraniczni politycy będą mieli okazję zobaczyć różne zakątki kraju.

Zdaniem Justyny Kosmali z Departamentu Koordynacji Przewodnictwa Polski w Radzie UE w MSZ niewykluczone, że ze względu na konieczność zorganizowania sprawnego i bezpiecznego transferu uczestników spotkań wizyty w tych miastach mogą wystąpić utrudnienia w komunikacji. Uzyskanie społecznego poparcia i zrozumienia doniosłości wydarzenia przez mieszkańców tych miast powinna zapewnić kampania informacyjna podkreślająca korzyści dla miast – gospodarzy spotkań.

Celem pośrednim ma być także podniesienie samooceny Polaków, którzy widząc, jak pozytywnie przedstawiana i odbierana w innych krajach jest Polska, staną się dumnymi „ambasadorami” swojego kraju. Prezydencja to niepowtarzalna okazja do nadania nowego impulsu narodowej debacie europejskiej. Ostatnio w nadzwyczaj ożywiony sposób toczyła się ona przy okazji wstępowania do UE. Dzięki prezydencji możliwe będzie zwiększenie świadomości europejskiego wymiaru aktywności rządu i korzyści wynikających z członkostwa w UE.

• *Grupy docelowe przekazu*

Opracowanie strategii komunikacyjnej jest zadaniem skomplikowanym i wielowymiarowym, choćby ze względu na różnorodność grup docelowych. Polska strategia komunikacyjna zwraca szczególną uwagę na:

- ◆ zapewnienie zainteresowanym osobom dostępu do fachowych informacji związanych z polityką europejską;
- ◆ dotarcie do osób, które na co dzień nie poświęcają sprawom europejskim zbyt dużo uwagi;
- ◆ przeciwdziałanie wykluczeniu w dostępie do informacji pewnych grup społecznych (na przykład specjalny program dla młodzieży).

Kluczowa grupa docelowa strategii komunikacyjnej została określona jako multiplikatorzy – pośrednicy przekazu. Dzięki nim odbiorcy ostateczni – polskie społeczeństwo, polonia i społeczeństwa krajów członkowskich UE, będą informowani o naszej prezydencji. Rolę pośredników, którzy mają pomóc w dotarciu do odbiorców ostatecznych, będą odgrywać: media (masowe, lokalne, zagraniczne), środowiska eksperckie, organizacje

pozarządowe, ośrodki akademickie, administracja centralna (polska i zagraniczna), europosłowie oraz samorząd terytorialny.

Spośród multiplikatorów na szczególną uwagę zasługują środowiska lokalne, gdyż ich przedstawicielom łatwiej o bezpośredni kontakt z mieszkańcami. Nie mniejsza uwaga poświęcona zostanie także urzędnikom instytucji unijnych, których doświadczenie pozwoli na bieżącą i praktyczną ocenę funkcjonowania naszej prezydencji.

Zgodnie z założeniami strategii komunikacyjnej ważną rolę pośredników przekazu odgrywać będą wieloletni korespondenci zagraniczni akredytowani przy instytucjach europejskich. Pomysłem krytycznie ocenionym jednak przez radcę prasowego ambasady polskiej w Londynie Bolesława Gryzela jest plan zorganizowania dziennikarzom zagranicznym wyjazdu do Polski. Radca podkreślił, że ekipy dziennikarskie konkurują ze sobą, więc pozytywny rezultat takiego spotkania byłby wątpliwy. Ponadto całodzienny wyjazd mógłby zbyt długo absorbować czasowo i przez to być trudny do pogodzenia z codziennymi obowiązkami dziennikarzy, zwłaszcza tych z renomowanych gazet i telewizji, na których najbardziej Polsce zależy.

- ***Czynniki wpływające na kształt polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej***

Polska jest członkiem Unii Europejskiej od 2004 r. Jej prezydencja jest przewidziana na drugą połowę 2011 r. Warto zdać sobie sprawę z warunkowań, w jakich przyjdzie naszemu krajowi sprawować przewodnictwo. Można je pogrupować w cztery kategorie:

- ♦ czynniki wynikające z wielkości kraju i liczby jego mieszkańców;
- ♦ kwestie gospodarcze i finansowe;
- ♦ sprawność rodzimej administracji;
- ♦ polityka UE i nowe uwarunkowania, jakie powstały po wejściu w życie traktatu lizbońskiego.

Polska jest jednym z większych krajów Wspólnoty, co powoduje, że nasz głos jest relatywnie silny na arenie europejskiej. Należymy do grupy sześciu największych państw Unii, określanych niekiedy jako „kręgosłup Europy”. Jednocześnie wciąż jesteśmy postrzegani jako reprezentant uboższej części kontynentu, kraj Europy Wschodniej, który pod względem wyznaczania kierunków wciąż pozostaje w tyle za państwami starej Unii. Jednym z zadań naszej prezydencji, a szczególnie jej PR-u, jest zmia-

na tego wizerunku. Polska musi zrobić wrażenie państwa, które nie tylko jest w stanie sprostać wyzwaniom przewodnictwa, ale również potrafi być silnym liderem. Jednocześnie pojawi się możliwość potwierdzenia statusu lidera regionu oraz nowych państw UE. W dużym stopniu będzie to uzależnione od odpowiednio dobranych priorytetów prezydencji. Wśród nich z pewnością nie powinno zabraknąć kwestii relacji UE z jej wschodnimi sąsiadami oraz wzmocnienia Partnerstwa Wschodniego zainicjowanego przez Szwecję przy polskim współudziale.

Niemniej istotne będą sprawy gospodarcze. Nasza gospodarka jest największą wśród nowych państw UE², ale wciąż relatywnie niewielką w porównaniu do gospodarek państw Europy Zachodniej. Szczególną jej słabością jest niski poziom dochodów polskiego społeczeństwa i jeden z najniższych wskaźników PKB *per capita* w UE³. Z drugiej strony światowy kryzys gospodarczy dotknął nas w sposób ograniczony, choć nie można przewidzieć sytuacji gospodarczej, w jakiej znajdzie się państwo w trakcie sprawowania prezydencji. Spośród celów gospodarczych, jakie Polska będzie chciała osiągnąć, niewątpliwie istotne będą kwestie Wspólnej Polityki Energetycznej UE, a także dalszej liberalizacji europejskiego rynku wewnętrznego. Musimy szczególnie akcentować swoje racje w sprawach dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w surowce energetyczne i przedstawiać na forum europejskim sytuację uzależnienia od jednego dostawcy, w jakiej znajduje się wiele państw Europy. Trudnym do rozwiązania problemem będzie kryzys strefy euro. Polska nie przyjęła jeszcze wspólnej waluty, wobec czego jej autorytet w sprawach euro będzie ograniczony. Szczególną uwagę trzeba zwrócić na kontrolę deficytu budżetowego i restrykcyjną politykę fiskalną jako jedyną drogę do wyjścia z pętli zadłużenia, w jaką wpadły kraje takie jak Grecja. Można się tu posłużyć przykładem Europy Wschodniej na początku lat 90. i reform, jakie w tym regionie zostały podjęte celem stabilizacji gospodarki.

W trakcie naszej prezydencji będą się rozstrzygać także kwestie budżetu Unii na lata 2014-2020. Skuteczne przeprowadzenie polskich postulatów wymaga podjęcia inicjatyw z wyprzedzeniem, gdyż proces decyzyjny w UE trwa średnio 15-18 miesięcy. Zatem odpowiednim momentem wydaje się rok 2010.

Kolejnym punktem uwarunkowań naszego przewodnictwa będzie sprawność administracji w zawiadywaniu nim. To nowe doświadczenie stanowi wyzwanie dla polskich urzędników. Choć do tzw. korpusu prezydencji należy około 1200 osób, to prawdziwa liczba zaangażowanych

² Zob. <http://gb.pl/gospodarka/analizy/polska-gospodarka-w-ue.html>.

³ Zob. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb010>.

w proces urzędników będzie znacznie większa. Sześciomiesięczne przewodnictwo będzie miało wpływ praktycznie na całą administrację państwową. Zatem jeszcze przed objęciem prezydencji konieczna jest odpowiednia akcja informacyjna skierowana do polskiej administracji. Urzędnicy powinni być świadomi, jakich wyzwań mogą się spodziewać. Za niezwykle pomocne należy uznać stworzenie odpowiedniego systemu informatycznego dla sprawnej wymiany informacji między poszczególnymi urzędami. Na potrzeby sprawowania prezydencji zabezpieczono środki w wysokości około 430 mln złotych.

W trakcie prowadzenia negocjacji kluczowe może się okazać istnienie sporych zaległości w implementacji prawa unijnego przez Polskę. Inne państwa mogą uczynić z tego zarzut wobec naszej prezydencji, więc może być trudno nakłonić je do respektowania europejskich aktów prawnych w sytuacji, gdy Polska nie będzie w stanie odwołać się do własnej dobrej praktyki.

Polska będzie sprawować swoje przewodnictwo w formule trio, wraz z Danią i Cyprem. Ponieważ są to kraje małe, z mniej liczną od naszej administracją, w niektórych sprawach powstanie konieczność, aby je wspomóc w okresie ich przewodnictwa. Dlatego ważne jest, aby odpowiednio wcześniej uzgodnić z nimi wspólne stanowisko w kwestiach, jakimi będą się one zajmować. Trio sprawujące prezydencję przed Polską składa się z Hiszpanii, Belgii oraz Węgier. Hiszpania, jako największy kraj, który sprawował przewodnictwo w Radzie w pierwszej połowie 2010 r., została postawiona w trudnej sytuacji związanej z kryzysem ekonomicznym. Dlatego też jej ocena jest niejednoznaczna⁴. Belgia dopiero rozpoczęła swoją prezydencję, ale można przypuszczać, że z uwagi na duże doświadczenie tego kraju, codzienny bliski kontakt z instytucjami europejskimi i brak zamiarów wykorzystania przewodnictwa dla własnych celów politycznych będzie to prezydencja udana. Zdaniem polskiego ambasadora przy Królestwie Belgii Sławomira Czarlewskiego zagrożeniem stanowią wewnętrzna polityka tego państwa i narastające spory między Flandrią i Walonią. Niewiadomą dla krajów UE będzie styl przewodnictwa węgierskiego. Kraj ten, podobnie jak Polska, będzie je sprawował pierwszy raz. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że Węgry borykają się z poważnymi problemami gospodarczymi, zaostrozonymi światowym kryzysem ekonomicznym. Mocną stroną Węgier jest silny rząd z dużym poparciem w parlamencie. Problemem mogą się okazać relacje ze Słowacją czy Rumunią (spory terytorialne i kwestie mniejszości węgierskiej w tych państwach).

⁴ Zob. www.senat.gov.pl/k7/ue/prace/2010/048.pdf, s. 2 i nast.

Przypadające na czas polskiej prezydencji wybory parlamentarne stanowią potencjalny czynnik destabilizujący, który z formalnego punktu widzenia, zdaniem dr. Adama Ambroziaka, nie wpłynie na rytm przewodnictwa w Radzie UE⁵. Poprzedzająca głosowanie kampania wyborcza będzie pilnie śledzona przez europejskie media. Walka polityczna i zaangażowanie w nią liderów partii rządzących może negatywnie wpłynąć na odbiór naszej prezydencji, szczególnie jeśli jedna ze stron wykorzysta w kampanii motywy eurosceptyczne.

Kolejnym ważnym punktem są uwarunkowania związane z funkcjonowaniem Unii Europejskiej oraz z szeroko rozumianą sytuacją międzynarodową. W tym aspekcie na pierwszy plan wysuwa się niedawne wejście w życie traktatu lizbońskiego. Nie można w tej chwili dokładnie określić, jak będzie wyglądało funkcjonowanie Rady w jego ramach. Pewnych odpowiedzi udziela poprzedzające prezydencje i wykształcona w ich trakcie praktyka. Nie do końca są też zdefiniowane rola i kompetencje przewodniczącego Rady. Niewątpliwie jednak zmiany nastąpią i trzeba się będzie do nich dostosować. Zapewne niektóre kwestie zostaną rozstrzygnięte dopiero w czasie sprawowania naszego przewodnictwa.

Inną istotną sprawą jest polityka UE i to, jak Polska się w niej odnajdzie. Część spraw, jakie pojawią się na agendzie przewodnictwa, będzie kontynuacją działań poprzednich prezydencji. Zapewne wciąż aktualny pozostanie temat kryzysu finansowego. Nie do końca można przewidzieć, kiedy kryzys się skończy i czy na przykład, zakładając czarny scenariusz, w trakcie naszego przewodnictwa nie dojdzie do jego nawrotu. Podobnie przedmiotem prac Rady UE będzie sprawa walki z globalnym ociepleniem, a szczególnie wynikające z tego zmiany w polityce energetycznej i redukcji emisji dwutlenku węgla.

Prezydencja stanowi doskonałą okazję do zaprezentowania i wprowadzenia do polityki UE spraw szczególnie dla nas istotnych, na przykład kwestii Partnerstwa Wschodniego czy Wspólnej Polityki Energetycznej. Z punktu widzenia PR ważne jest, aby sprawy te były przedstawiane przez Polskę jako priorytety całej Unii, a nie tylko nasze, gdyż jedynie wtedy pojawi się realna szansa na przeforsowanie tych inicjatyw.

W trakcie prezydencji Polski przewidziane są szczyty z Rosją, Chinami, Indiami oraz z USA, na których interes Unii Europejskiej reprezentować będzie wysoki przedstawiciel Unii Europejskiej ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Aktywne i konstruktywne współdziałanie Prezydencji w tym nie do końca zdefiniowanym obszarze może ukształto-

⁵ Dr Adam Ambroziak, „Koordynacja polskiej polityki europejskiej a proces decyzyjny UE”, kurs w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, 2010 r.

wać praktykę postępowania na kolejne lata. Wymaga to innego postrzegania własnej roli niż w dotychczasowych relacjach międzynarodowych, a także odpowiedniej strategii negocjacyjnej i umiejętnego zaznaczenia własnych interesów.

Zważywszy na fakt, że w trakcie polskiego przewodnictwa w Radzie może dojść do kryzysu na arenie międzynarodowej, na który UE będzie musiała szybko zareagować, za sprawę o niezwykle istotnym znaczeniu należy uznać umiejętność zarządzania w sytuacji kryzysowej. Możliwe też, że dojdzie do zaostrzenia konfliktów z Iranem lub wybuchnie nowy kryzys, którego w tej chwili nie można przewidzieć. W szczególnie ważnym dla Polski zakresie stosunków z Rosją prezydencja powinna dążyć do ukształtowania jednolitego stanowiska UE w opozycji do bilateralnych relacji Rosji z kluczowymi państwami Wspólnoty.

Zatem: prezydencja Polski w Radzie UE i sposób, w jaki powinna być sprawowana, zależy od wielu czynników. Ich odpowiednia analiza i wybór stosownych środków działania mają kluczowe znaczenie dla naszego sukcesu w przewodniczeniu Radzie. Sposób, w jaki Polska wywiąże się z tego zadania, na długie lata zaważy na jej wizerunku na arenie międzynarodowej i na pozycji w Unii.

- ***Obszary działania strategii komunikacyjnej***

Za kluczowe obszary dla PR polskiej prezydencji należy uznać: komunikację wewnętrzną, media, internet, identyfikację wizualną, kulturę, edukację i społeczeństwo międzynarodowe. Istotną staje się jakość informacji udostępnianych mediom bezpośrednio przez administrację.

- ***Komunikacja wewnętrzna***

Podstawą w przekazywaniu spójnego i rzetelnego komunikatu stanie się komunikacja wewnątrz administracji publicznej. Wymiana i udostępnianie materiałów kolejnym pośrednikom muszą być możliwie najlepiej dopracowane. Służy temu sieć punktów kontaktowych w ministerstwach i urzędach centralnych oraz w jednostkach im podległych, czyli osób odpowiedzialnych za przekazywanie informacji w danej instytucji. Są to osoby specjalnie wyznaczone, informowane jako pierwsze i przekazujące uzyskane informacje w swoim ministerstwie lub w urzędzie. Utworzony i dostępny po zalogowaniu extranet dla administracji ma za zadanie usprawnić komunikację wewnątrz niej.

- **Media, dziennikarze**

Media i dziennikarze będą multiplikatorami, czyli przekąźnikami informacji na temat działań polskiej prezydencji. Ich rola jest kluczowa wśród innych tego typu podmiotów (administracja, uczelnie wyższe, *think-tank*), gdyż mają wpływ na przekazywane treści. Ich nastawienie do kraju prezydencji w dużej mierze znajduje potem odzwierciedlenie w sposobie relacjonowania wydarzeń. Wiadomo, że przekaz medialny potrafi stłumić sukces lub zatuszować niepowodzenie. Oparty na zasadach profesjonalizmu kontakt z korespondentami jako liderami opinii na tematy europejskie w swoich krajach powinien w zamierzeniu skutkować ich przychylnością. Za kluczowe elementy tej taktyki uznać należy wizyty studyjne dziennikarzy międzynarodowych akredytowanych w Brukseli w celu lepszego poznania Polski, zorientowania się w narodowej specyfice, a także nawiązania kontaktów z polskim środowiskiem dziennikarskim (który to pomysł, w świetle powyższych rozważań, wywołuje kontrowersje). Pozytywnie ocenić należy pomysł śniadań prasowych oraz stałego studia telewizyjnego prezydencji.

- **Internet**

Wykorzystanie internetu jako kanału komunikacyjnego stało się powszechną praktyką wśród państw sprawujących przewodnictwo w Radzie UE. Przyczyną popularności tego rozwiązania jest możliwość skutecznego dotarcia do licznej grupy odbiorców przy niskich kosztach przedsięwzięcia. Internet jako medium dociera do multiplikatorów przekazu i do odbiorców ostatecznych. Dlatego oferowany przekaz musi być zrozumiały zarówno dla profesjonalistów – pracowników administracji, dziennikarzy, jak i dla przeciętnych obywateli, w tym studentów i uczniów.

Najważniejszym sieciowym źródłem informacji oraz promocji działań podejmowanych w trakcie prezydencji jest witryna internetowa. Odpowiednio opracowana strona może w istotny sposób przyczynić się do osiągnięcia oczekiwanych celów w sferze komunikacyjnej. Kwestie dotyczące estetyki nie są najistotniejsze, jakkolwiek warto zwrócić uwagę na kluczowe elementy związane z zawartością i funkcjonalnością strony. Dla dużej części odwiedzających działania podejmowane w trakcie przewodnictwa postrzegane będą przez pryzmat architektury i stylizacji witryny. Dotyczy to zarówno dziennikarzy, jak i pozostałych użytkowników będących adresatami szeroko rozumianego *public relations*.

Termin uruchomienia właściwej strony polskiej prezydencji przewidziano na 14 maja 2011 r. Wcześniejsze działania powodowałyby ko-

lizje z terminarzem poprzedniej prezydencji. Aby zapewnić zainteresowanym możliwość zapoznania się ze stanem aktualnych przygotowań do objęcia przewodnictwa, uruchomiona została domena <http://prezydencja-ue.gov.pl>. Na stronie zobrazowano całokształt działań podejmowanych przez polską administrację w kontekście przygotowań do przewodnictwa. Jest to nowatorskie rozwiązanie, nigdy wcześniej niepraktykowane przez żadne z państw sprawujących podobną funkcję.

Atrakcyjność wizualną przygotowywanej do uruchomienia strony podnosić powinno wysokie nasycenie elementami interaktywnymi. Przyjęte rozwiązania adresowane będą w dużej mierze do młodych odbiorców. Zamierzony skutek można osiągnąć na przykład przez zamieszczanie różnorodnych quizów o charakterze edukacyjnym. Motywację do udziału w konkursach stanowią mogą nagrody w postaci gadżetów prezydencji lub rzeczy promujących kulturę Polski. W celu dotarcia do młodzieży projektowane są także specjalne formy działań koncentrujące się na zachęceniu młodych ludzi do zainteresowania się problematyką, która stanowi agendę prezydencji. Wzorcowym przykładem tego rodzaju aktywności jest szwedzki projekt „Young reporters”.

Założenie dotarcia z przekazem do możliwie najszerzej liczby odbiorców w państwach członkowskich Unii Europejskiej wymusza konieczność przygotowania witryny w kilku wersjach językowych. Do standardu należy opracowywanie co najmniej dwóch wersji językowych. Obecnie witryna przygotowań do polskiej prezydencji dostępna jest w języku angielskim i francuskim. Należy przypuszczać, że języki te stanowią będą docelowe języki właściwej strony.

Miarą sukcesu przedsięwzięcia będzie liczba osób, które odwiedzą stronę. Aby osiągnąć zamierzony rezultat, należy podjąć działania, które wypromują adres strony, a także uczynią ją powszechnie dostępną. Przy przygotowywaniu strony zdecydowano się na kontynuację pomysłu wykorzystanego pierwszy raz przez Szwecję, a mianowicie na zabieg zmiany dotychczas utrwalonej praktyki nazewnictwa domen. Dotąd adresy witryn formułowane były w następujący sposób: www.nazwa.domena.krajowa. W wypadku strony polskiej podjęto decyzję o zastąpieniu adresu domeny krajowej „.pl” domeną „.eu”. W założeniu pomysłodawców proponowana konstrukcja ma odzwierciedlać proeuropejskie nastawienie państwa przewodniczącego pracom Rady.

Popularyzacja witryny powinna rozpocząć się jeszcze przed oficjalnym jej otwarciem, aby osiągnąć efekt oczekiwania (kampania teaserowa). Kreowaniu strony służy także zamieszczanie jej adresu na wszelkich publikacjach i materiałach reklamowych w trakcie prezydencji. Aby ułatwić za-

interesowanym możliwość korzystania z zasobów zgromadzonych na stronie, przewidziano zamieszczanie bannerów oraz linków do centralnej strony na internetowych witrynach urzędów administracji państwowej. Nie bez znaczenia pozostaje także kwestia wysokiego pozycjonowania strony prezydencji w przeglądarkach internetowych, tak aby użytkownik bez wysiłku mógł trafić do portalu.

Witryny internetowe pozwalają także na zapewnienie możliwości kontaktu z użytkownikami za pośrednictwem poczty elektronicznej⁶. Dzięki formularzom kontaktowym zainteresowani mogą zadawać pytania, a także dzielić się uwagami i spostrzeżeniami. Strony prezydencji mają zapewnić możliwość regularnego otrzymywania newsletterów i biuletynów informacyjnych.

Odrębną kwestią, na którą należy zwrócić szczególną uwagę, jest funkcjonalność strony dla pracowników mediów. Udostępnienie możliwości akredytacji online znacząco ułatwia pracę dziennikarzom. Praktykowane jest również zamieszczanie baz fotografii w wysokiej rozdzielczości, które są udostępniane nieodpłatnie na potrzeby publikacji dokumentujących działania państwa sprawującego Prezydencję.

Na podstronach przeznaczonych dla przedstawicieli mediów udostępniane są także bazy kontaktów do biur prasowych poszczególnych agend rządowych. Spotkać się można również z publikowaniem ogólnych informacji dotyczących kraju sprawującego przewodnictwo, co w założeniu ma ułatwiać pracę dziennikarzom przez dostarczenie im na potrzeby opracowywanych materiałów informacji o kontekście kulturowym i uwarunkowaniach lokalnych.

Działania w sieci prowadzone przez państwo sprawujące prezydencję nie ograniczają się jedynie do centralnej witryny. Coraz powszechniejszą praktyką staje się wykorzystanie jako kanałów komunikacji portali społecznościowych (np. Facebook czy Twitter). Za pomocą profili są upowszechniane informacje o działaniach prezydencji oraz udostępniane linki do stron internetowych. Takie kanały komunikacji wykorzystuje także nasza prezydencja, prowadząc profile na głównych portalach społecznościowych.

Polska prezydencja zamierza również wykorzystać sprawdzoną praktykę polegającą na prowadzeniu blogów przez ministrów oraz wyższych urzędników odpowiedzialnych za koordynację polityki w okresie przewodnictwa w Radzie UE, w których dzielą się oni komentarzami i wrażeniami dotyczącymi agendy wydarzeń prezydencji.

⁶ Zob. szerzej P. Brickerton, M. Brickerton, U. Pardesi, *Marketing w internecie*, Gdańsk 2006, s. 288–289.

Warto zauważyć, że nad stroną internetową belgijskiej prezydencji pracuje dziewięcioosobowy zespół, codziennie od godziny 7 do 23. Bazą strony internetowej jest pełen kalendarz odsyłający do minionych i przyszłych wydarzeń związanych z przewodnictwem. Zespół ten nie redaguje tekstów samodzielnie, lecz jedynie zbiera je od osób zainteresowanych publikacją, na przykład od kancelarii premiera, a następnie tłumaczy na dwa języki obce.

• *System identyfikacji wizualnej*

System identyfikacji graficznej służy zapewnieniu spójności wizerunkowej wszystkim działaniom związanym z prezydencją, tak aby przekazywane informacje jednoznacznie kojarzyły się odbiorcom z danym wydarzeniem. Dlatego wybór logo i związanego z nim motta jest niezwykle ważny.

Wszystkie broszury informacyjne, dokumenty i gadżety powinny zawierać ten sam schemat graficzny. Jest to o tyle istotne, że zapamiętanie logo prezydencji będzie rozstrzygającym elementem w pozytywnym budowaniu wizerunku naszego przewodnictwa i Polski jako kraju członkowskiego UE.

Mikołaj Dowgielewicz, pełnomocnik rządu do spraw przygotowania organów administracji rządowej i sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, wydał 21 października 2009 r. decyzję o organizacji konkursu na logo prezydencji. Konkurs został przeprowadzony wraz z Instytutem Wzornictwa Przemysłowego. Oficjalne przedstawienie logo nastąpi tuż przed rozpoczęciem prezydencji.

Rozdawanie gadżetów związanych z prezydencją podczas różnych spotkań stanowi element skutecznej promocji. Ważne, aby wszystkie te przedmioty miały jakąś cechę wspólną i przede wszystkim były funkcjonalne. W miarę możliwości powinny one być wyprodukowane w Polsce.

Pracownicy Wydziału Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Wielkiej Brytanii zwrócili uwagę, że promocja polskiej myśli technologicznej przez gadżety rozdawane podczas prezydencji może nie przynieść oczekiwanych rezultatów. Trudność z wyłonieniem upominku łączącego innowacyjny charakter i polską myśl techniczną jest obiektywna. Nie należy utożsamiać prezydencji z czasem na załatwianie interesów biznesowych. Polska gospodarka powinna promować się na targach i wystawach światowych, organizacją których zajmuje się wiele podmiotów, jak chociażby Państwowa Agencja Inwestycji Zagranicznych.

Prezenty belgijskiej prezydencji ograniczono do minimum, to znaczy do tradycyjnego krawata i apaszki oraz przyborów biurowych (papier, długopis) z logo prezydencji. Droższe prezenty otrzymują jedynie ministrowie i komisarze. Podyktowane jest to dwoma względami. Przede wszystkim prezydencja zmuszona była do możliwie największej redukcji wydatków. Po drugie, moda na prezenty mija - za nietaktowne można uznać sugestię, że nasz partner nie ma wiedzy na temat kultury naszego kraju. Ze względu na kolekcjonerów pozostały jedynie wspomniane krawaty i apaszki. Należy zwracać szczególną uwagę, aby kierować się wyjątkową ostrożnością i wybrać prezenty „gender neutral”. Symbolem zmian instytucjonalnych wynikających z wejścia w życie traktatu z Lizbony jest brak prezentów rozdawanych przez belgijskich ambasadorów na zagranicznych placówkach. Zadanie to przejęły przedstawicielstwa Komisji Europejskiej.

• *Kultura*

Będący uzupełnieniem wydarzeń politycznych program kulturalny powinien nawiązywać do motta prezydencji i stwarzać przyjazną przestrzeń do ogólnoeuropejskiej debaty.

Obecne trio hiszpańsko-belgijsko-węgierskie, by podkreślić spójność, stworzyło jednakową oprawę artystyczną przy inicjowaniu prezydencji. W Brukseli, na najbardziej europejskim placu Luxemburg przed Parlamentem Europejskim, zaprezentowano z tej okazji piosenkę i taniec (wspólne dla trzech państw).

Dodatkową atrakcją podczas każdej prezydencji jest wystawa na dziedzińcu Rady UE. Mając na uwadze kontrowersyjne wystawy Republiki Czeskiej, Belgia postawiła na neutralność przedsięwzięcia i zaprezentowała kolekcję ubrań rodzimych projektantów. Wystawa ma zwrócić uwagę na problem biedy.

W sierpniu 2009 r. powstały strategiczne założenia programu kulturalnego polskiej prezydencji. To opracowanie przygotowały Departament Współpracy z Zagranicą Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Instytut Adama Mickiewicza i Narodowy Instytut Audiowizualny.

Najważniejsze wydarzenia krajowe są planowane w Warszawie i w innych miastach, gdzie będą odbywały się spotkania europejskie. Za granicą najważniejsza będzie Bruksela, ale MSZ wybrał dodatkowo pięć innych stolic państw członkowskich: Berlin, Paryż, Rzym, Londyn oraz Madryt. Także w Kijowie i w Mińsku planuje się zorganizować coś dla wsparcia politycznych priorytetów prezydencji. Poza Europą MSZ wskazał

następne siedem stolic: New Delhi, Pekin, Seul, Tokio, Moskwę, Waszyngton i Ankarę.

Wśród wydarzeń kulturalnych można wyróżnić te, które są bezpośrednio związane z prezydencją. Wchodzą tu w grę projekty otwierające oraz uświetniające Radę Europejską, jak również różne przedsięwzięcia promujące prezydencję w stolicach państw czy towarzyszące spotkaniom.

Projekty będą realizowane we współpracy z partnerami zagranicznymi. Ułatwia to znacznie wykonanie zadania oraz daje lepszy dostęp do miejscowych środowisk, dzięki czemu poszczególne projekty będą lepiej zauważone. W razie niemożności współpracy z partnerami zagranicznymi konieczne stanie się zaaranżowanie odpowiedniej przestrzeni. Należy zwrócić uwagę na dopasowanie jej do charakteru wydarzenia. Ministerstwo Kultury patronuje też konkursom na projekty kulturalne, z których wybrane będą te, które odpowiadają strategicznym założeniom programu kulturalnego polskiej prezydencji.

Resort kultury przy współpracy z Narodowym Instytutem Audiowizualnym jest koordynatorem wszystkich działań w dziedzinie wydarzeń kulturalnych polskiej prezydencji. Narodowy Instytut Audiowizualny musi współdziałać z regionami, w których odbywają się spotkania nieformalne. Przy działaniach zagranicznych koordynatorem jest Instytut Adama Mickiewicza (IAM), ważna jest tutaj współpraca tej instytucji z MSZ i z poszczególnymi ambasadami.

• *Edukacja*

Wiedza na temat prezydencji wśród Polaków dynamicznie rośnie, ale wciąż jest relatywnie niska⁷. Aby poprawić sytuację, zaplanowano następujące działania:

- ◆ szkolenia dla trenerów z regionalnych centrów informacji europejskiej;
- ◆ szkolenia dla nauczycieli;
- ◆ konkurs na najlepszy scenariusz lekcji dla nauczycieli;
- ◆ wydawanie różnych broszur informacyjnych;
- ◆ organizacja spotkań z pracownikami ambasad dla szkolnych klubów europejskich;
- ◆ wydanie programów edukacyjnych w formie multimedialnej.

⁷ „Coraz więcej wiemy o prezydencji”, <http://prezydencjaue.gov.pl/czym-jest-prezydencja/338-coraz-wiecej-wiemy-o-prezydencji#content>.

• **PR ukierunkowany na społeczeństwo międzynarodowe**

Spółeczeństwo międzynarodowe będzie czerpało wiedzę o prezydencji przede wszystkim z serwisów internetowych. Niemniej planowany jest program kulturalny w wybranych stolicach, mający promować polską kulturę i wiedzę o naszym kraju. Koncerty, wystawy, przedstawienia teatralne gęsto wypełnią kalendarz programu kulturalnego. Ważnym miastem będzie Bruksela, która skupi znaczną liczbę tego typu wydarzeń, z tym że w Brukseli będą one skierowane raczej do oficjeli, a w innych stolicach do przeciętnych obywateli. Nie zabraknie wystaw, spotkań w instytucjach europejskich (stałym punktem jest przedstawiająca współczesne wyobrażenie o Europie i jej mieszkańcach wystawa krajowych artystów w budynku Rady UE). Dyplomacja kulturalna stanowi niezbędne uzupełnienie klasycznej polityki zagranicznej. Elementy programu kulturalnego powinny być starannie dobrane, gdyż kontrowersyjność przekazu artystycznego nie ułatwia politycznych dyskusji, czasami niepotrzebnie mocno je zaostrza.

2. Analiza doświadczeń innych państw członkowskich (Królestwo Szwecji)

Szwecja jako kraj stosunkowo nowy w Unii Europejskiej ma dwukrotne doświadczenie w sprawowaniu prezydencji. Obie udowodniły wysoką fachowość i profesjonalizm w dziedzinie komunikacyjnej, dzięki czemu Szwecja jest przedstawiana za wzór. To szczególnie istotne, kiedy weźmiemy pod uwagę fakt, że administracja szwedzka do realizacji tego celu miała niewiele ponad pięć tysięcy osób. Dzięki funkcjonującej wewnętrznej platformie komunikacyjnej i wspólnej infrastrukturze potrafiła sprostać bieżącym sprawom państwa i zadaniom wynikającym ze sprawowania przewodnictwa w Unii Europejskiej. W ramach stosunkowo niewielkiego budżetu, około 100 mln euro (dla porównania budżet prezydencji francuskiej szacowany był na co najmniej 160 mln euro), z czego zaledwie 6 mln euro przeznaczone zostało na działania komunikacyjne i PR, Królestwu Szwecji udało się stworzyć spójną i - według pierwszych ocen podsumowujących sześciomiesięczną działalność - skuteczną politykę informacyjną. Kluczem do sukcesu okazała się długofalowa strategia w dziedzinie komunikacyjnej i kompetencja osób odpowiedzialnych za ten projekt.

Wypracowanie i późniejszą realizację założeń powierzono specjalnej grupie roboczej składającej się z 24 osób, na której czele stanęła Helena Onn z Sekretariatu Koordynacji z Unią Europejską przy Kancelarii Premiera Szwecji. Praca w sferze *public relations* została podzielona na cztery etapy:

- ♦ strategiczne działania przygotowawcze: czerwiec 2007 - luty 2008;
- ♦ operacyjne działania przygotowawcze: marzec 2008 - czerwiec 2009;
- ♦ wcielanie w fazie prezydencji: lipiec 2009 - grudzień 2009;
- ♦ ewaluacja inicjatyw komunikacyjnych - zima 2010.

W strategii PR szwedzkiej prezydencji za kluczową należy uznać fazę przygotowań. Na tym etapie określono najistotniejsze cele i priorytety komunikacji i jednocześnie doprecyzowano, jakie narzędzia zostaną wykorzystane w trakcie realizacji działań PR, oraz określono grupy docelowe, które uznano za kluczowych odbiorców informacji. Działania te poprzedzała odpowiednia analiza pod kątem zakreślonych priorytetów i doświadczeń poprzednich prezydencji.

Bezpośrednie przygotowania do sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej wymagały dyscypliny w realizacji zaplanowanych projektów. Każde z ministerstw odpowiadało za przygotowanie się do realizacji zadań w każdym z pięciu głównych obszarów działań prezydencji, do których zaliczono: komunikację wewnętrzną, internet, media, kulturę i promocję oraz informację i dialog. Zakresy merytoryczne zaczerpnięto z doświadczeń pierwszej prezydencji Szwecji, sprawowanej w roku 2001. Należy podkreślić, że niezwykle ważnym elementem przygotowań, na który zwracano szczególną uwagę, jest elastyczność. Wprawdzie strategia komunikacji podzielona została na rzeczony pięć bloków, ale zależnie od sytuacji i potrzeb sektory te mogły być w dowolny sposób modelowane, co zapewniało dużą swobodę w trakcie wszystkich działań. Wymagało to jednak sprawnej komunikacji między ministerstwami i innymi organami odpowiedzialnymi za tworzenie strategii PR.

Prezydencja okazała się dla Szwedów wspianą okazją, aby wzbudzić w ich kraju większe zainteresowanie Europą i Unią Europejską. Posłużyła jako narzędzie służące wzmocnieniu świadomości polityki europejskiej rządu oraz zrozumienia sposobu, w jaki UE wpływa na codzienne życie obywateli. Okres przygotowawczy został wykorzystany do wzmocnienia wymiaru europejskiego w debacie publicznej. Służyły temu kontakty z prasą i działalność informacyjna, a także kulturalna i promocyjna zorientowana na stworzenie wyraźnie wyróżniającego się wizerunku Szwecji w Europie i aktywność europejską w Szwecji.

Szwedzka strategia komunikacyjna skupiała się na skoordynowaniu działań rządowych we wspomnianym aspekcie. Rozpatrywanie prezydencji w kontekście europejskim miało zaowocować wzrostem znaczenia

Szwecji w Unii, a także pogłębić wiedzę obywateli tego kraju o instytucjach unijnych, co miało przełożyć się na zbudowanie wspólnej tożsamości europejskiej. Realizację tych ogólnych celów wspierały efektywne działania w sferze komunikacyjnej. Za najistotniejsze w tym aspekcie uznano: zwiększenie świadomości na temat aktywności europejskiej rządu Szwecji, unocznienie związku między Unią a życiem codziennym ludzi (zaangażowanie), wykazanie zalet szwedzkiego członkostwa w UE, budowanie pozytywnego wizerunku kraju w UE oraz szwedzkiej prezydencji w innych państwach. Strategia rządu opierała się na wybraniu grup docelowych i dostosowaniu metod przekazu do ich oczekiwań. Szczególny nacisk położono na użycie efektywnych i godnych zaufania pośredników przekazu. Za najważniejszych uznano:

W wymiarze wewnętrznym:

- 1) pracowników administracji (podkreślenie roli komunikacji wewnętrznej):
 - mass media krajowe,
 - środowiska opiniotwórcze (duże organizacje pozarządowe),
 - ludzi młodych.
- 2) W wymiarze zewnętrznym:
 - media zagraniczne,
 - urzędników instytucji unijnych.

Szwedzki model prezydencji zakładał jej maksymalną otwartość. Celem zasadniczym było pełne wykorzystanie możliwości technicznych, co pośrednio miało promować przejrzystość działań Unii Europejskiej. Dokumenty związane z prezydencją były bezzwłocznie publikowane na stronie WWW, co więcej, prezydencja zapewniała stały dostęp do osób zaangażowanych w proces decyzyjny, na przykład: do ministrów - przez spotkania publiczne, konferencje prasowe, blogi oraz Twittera. Spełnienie wymogu dostępności informacji dla możliwie najszerszego audytorium wiązało się z wypracowaniem odpowiednich procedur umożliwiających ich szybką publikację.

Drugim z kluczowych haseł stała się obiektywność informacji. Priorytetowo potraktowano sprawę uniformizacji szaty graficznej przekazu. Musiała ona być zgodna z profilem graficznym i barwami prezydencji, żeby nie było niejasności, kto odpowiada za komunikację.

Ważnym elementem działań w sferze *public relations*, obok informowania społeczeństwa, jest konstrukcja priorytetów narodowych i przed-

stawienie ich tak, aby odbierane były jako sprawy istotne z punktu widzenia Unii Europejskiej. Sprawą niezwykle istotną dla krajów skandynawskich, w tym Szwecji, zawsze była ochrona środowiska naturalnego i problem zmian klimatycznych. Prezydencja szwedzka zbiegła się w czasie ze szczytem klimatycznym odbywającym się w Kopenhadze, co było świetną okazją do zaprezentowania europejskiego punktu widzenia w tej sprawie przez pryzmat oczekiwań i priorytetów prezydencji Królestwa Szwecji.

Uogólniając, należy wskazać na następujące doświadczenia szwedzkie w kontekście zbliżającej się prezydencji Polski w Radzie UE:

- ◆ Należy korzystać z pracy innych podmiotów - rząd ma do dyspozycji zasoby, które pozwalają wpływać na przekaz tworzony przez inne podmioty, zwłaszcza w sferze informacji i kultury.
- ◆ Media są najistotniejszym narzędziem dostarczania informacji obywatelom - prezydencja ma dostarczać im wysokiej jakości materiałów; powinny ją charakteryzować otwartość, reaktywność oraz dostępność. Powinna zaoferować trening dla dziennikarzy, również dla tych, którzy na co dzień nie zajmują się kwestiami europejskimi.
- ◆ Internet jest najważniejszym kanałem komunikacyjnym - istotne, aby przekazywane komunikaty stanowiły gotową bazę do tworzenia materiałów prasowych i podlegały jak najmniejszym zmianom, dzięki czemu to twórcy informacji (administracja) będą decydować o jej ostatecznym kształcie.
- ◆ Dialog może pomóc wzmocnić zainteresowanie sprawami europejskimi.
- ◆ Komunikacja prezydencji ma wzmocnić, ewentualnie zainicjować dialog z wybranymi grupami docelowymi.
- ◆ Pracownicy administracji rządowej są ambasadorami prezydencji - zatem muszą mieć odpowiednią wiedzę, poczucie zaangażowania oraz być zdolni do poświęceń w pracy.
- ◆ Prezydencja musi uwypuklać znaczenie określonych zagadnień - istotnych dla kraju ją sprawującego (dla Szwecji były to: ochrona środowiska, klimat, transparentność czy równość płci).
- ◆ Skuteczna strategia komunikacyjna musi zakładać elastyczne podejście i spokój w reagowaniu na niespodziewane wydarzenia międzynarodowe.

3. Wnioski i rekomendacje

Wnioski

Czas przygotowań do objęcia przez Polskę odpowiedzialnego zadania prowadzenia przez sześć miesięcy prac Rady UE to okres wyjątkowej pracy nad strategią komunikacji, wizerunkiem i przekazem, jaki ma być dostrzeżony przez szerokie i zróżnicowane grono odbiorców w Polsce i przede wszystkim za granicą. Opracowanie tego raportu miało na celu zbadanie stanu przygotowań do prezydencji z dziedziny PR, ale także wskazanie najistotniejszych elementów i wystosowanie rekomendacji, które mogłyby usprawnić i ulepszyć funkcjonowanie komunikacji polskiego przewodnictwa.

Na podstawie odbytych spotkań i zebranych materiałów należy wnioskować, że działania dotyczące public relations muszą być nie tylko dogłębnie przemyślane i skutecznie zaplanowane, ale także podjęte ze znacznym wyprzedzeniem, a następnie konsekwentnie prowadzone w trakcie prezydencji, a także ocenione po jej zakończeniu.

Ponieważ prezydencja stanowi dla Polski nowe doświadczenie, zrozumiałe jest, że wiele kwestii wymaga wprowadzenia nieznanymi do tej pory rozwiązań i jednoczesnego zaangażowania w proces niespotykanej liczby uczestników. Koordynacja przedsięwzięcia z pewnością stanowi wyzwanie dla naszej administracji. Jest ona bardzo istotna, gdyż jej skuteczność w znacznym stopniu przełoży się na wizerunek kraju.

Wprawdzie podkreśla się, że dla politycznego wymiaru prezydencji *public relations* stanowi tylko pomoc czy uzupełnienie, to umiejętne sterowanie informacjami, budowa autorytetu i zaufania do państwa może zatuszować pewne polityczne błędy i załagodzić negatywne ich efekty. W tym kontekście należy także zauważyć, że nieudolnie prowadzona strategia komunikacji potrafi zniweczyć wymierne sukcesy polityczne prezydencji i w rezultacie prowadzi do niekorzystnego wrażenia po niej.

Medialny przekaz towarzyszący prezydencji będzie kluczowy. Dlatego też należy poświęcić mu najwięcej uwagi: zaczynając od identyfikacji najważniejszych opiniotwórczych mediów zajmujących się sprawami europejskimi, od dostosowania materiałów do ich potrzeb, przez zdefiniowanie punktu odpowiedzialnego za przepływ informacji, aż po opracowanie strony internetowej wraz z logo i mottem polskiej prezydencji.

Ze względu na liczbę podmiotów zaangażowanych w przygotowanie i wymianę informacji na pochwałę zasługuje projekt utworzenia jednego centrum prasowo-informacyjnego, z odpowiednimi działami i zespo-

łami, które będzie odpowiedzialne za organizację konferencji prasowych, kontakt z mediami i obsługę informacyjną. Centrum pomoże w codziennej pracy, a jego dobra organizacja może okazać się nieoceniona w razie nieprzewidzianych sytuacji kryzysowych.

Jeszcze przed objęciem przewodnictwa konieczna jest również akcja informacyjna wewnątrz polskiej administracji. Urzędnicy muszą wiedzieć, jakich wyzwań mogą się spodziewać oraz gdzie uzyskać potrzebne informacje. W tym aspekcie niezbędne narzędzie stanowi odpowiedni system informacyjny dla szybszej wymiany danych między urzędami (extranet prezydencji).

Kolejnym znaczącym elementem komunikacji będzie strona internetowa prezydencji. Stanowi ona wizytówkę prezydencji i sprawującego ją państwa oraz często pierwsze źródło informacji dla wielu odbiorców. Łatwość poruszania się po stronie odegra ważną rolę. Architektura witryny powinna umożliwiać użytkownikowi eksplorację publikowanych treści przez możliwie najmniejszą liczbę kliknięć od chwili wejścia na stronę główną. Pożądanym optimum wydaje się sytuacja, w której poszukujący sprecyzowanej wiedzy zostaną zachęceni do zapoznania się także z innymi informacjami na stronie. Warto podkreślić, że istotne znaczenie będzie miała bieżąca aktualizacja publikowanych tam treści. Trafną inicjatywą opartą na doświadczeniach innych prezydencji wydaje się również zamieszczanie kalendarium wydarzeń związanych z prezydencją, co pozwala na właściwe planowanie pracy korespondentów.

Zdefiniowanie priorytetów prezydencji oraz dostosowanie do nich strategii komunikacji stanowi kolejny ważny element przygotowań. Z punktu widzenia PR duże znaczenie będzie miało umiejętne prezentowanie polskich założeń i planów politycznych na czas prezydencji jako kwestii priorytetowych dla całej Unii. Doniosłą rolę odegra także skuteczność w forsowaniu własnych idei i w poszukiwaniu kompromisowych rozwiązań na forum unijnym, przy jednoczesnym unikaniu partykularnych interesów narodowych. Przy tej okazji właśnie Polska zyska szansę zaprezentowania się jako silny lider, skuteczny negocjator oraz ważny kraj UE, nie tylko ze względu na wielkość czy liczbę mieszkańców, ale przede wszystkim dzięki potencjałowi i umiejętnościom przywódczym.

Prezydencja to także niepowtarzalna okazja do nadania nowego impulsu narodowej debacie europejskiej. Ostatnio w nadzwyczaj ożywiony sposób toczyła się ona z okazji akcesji Polski do UE. Dzięki prezydencji możliwe będzie zwiększenie wiedzy w społeczeństwie na temat aktywności rządu w wymiarze europejskim oraz unaocznienie korzyści wynikających z członkostwa w UE. W komunikacji z polskim społeczeństwem

należy podkreślać, że wysiłek oraz poniesione koszty w związku z organizacją prezydencji zaowocują (dzięki skutecznej strategii PR) pozytywnym wizerunkiem Polski na arenie europejskiej, jako kraju nowoczesnego i gotowego do podejmowania nowych wyzwań, co z kolei w dłuższej perspektywie powinno przynieść Polsce wymierne korzyści gospodarcze.

Podsumowując bogate doświadczenia Szwecji z czasu jej dwóch prezydencji, trzeba również zwrócić uwagę, że nie do przecenienia jest sprawna komunikacja między ministerstwami i innymi organami odpowiedzialnymi za tworzenie strategii PR, a także otwarty dialog ze społeczeństwem i konkretnymi grupami docelowymi. Warty podkreślenia jest jednocześnie wniosek, że mimo najlepiej przygotowanych planów i programów w ostatecznym funkcjonowaniu systemu informowania i tworzenia wizerunku kluczowa okazuje się elastyczność utworzonych struktur i fachowość ludzi je tworzących. Należy oczekiwać od nich, że zależnie od sytuacji i potrzeb w dowolny sposób zmodyfikują swoją pracę.

W świetle ogromu przygotowań i natłoku pracy istotne jest, by nie stracić z oczu ogólnego celu strategii komunikacji, czyli wspierania politycznych priorytetów i założeń prezydencji. Poza tym doniosłe znaczenie ma to, by dostęp do informacji oraz staranność w kreowaniu wizerunku Polski towarzyszyły prezydencji cały czas, a nie tylko przy okazji najbardziej prestiżowych wydarzeń na najwyższym szczeblu. To w dużej mierze codzienna współpraca z mediami, niewielkie spotkania, drobne, ale profesjonalnie przygotowane materiały informacyjne opatrzone logo prezydencji oraz spójna koncepcja przekazu mogą najskuteczniej wytworzyć wokół polskiego przewodnictwa pozytywną atmosferę.

Rekomendacje

Na podstawie przedstawionej analizy oraz licznych uwag zgromadzonych podczas spotkań rekomenduje się:

- ♦ Zabezpieczenie solidnego przygotowania do prezydencji przy zachowaniu dużej dozy elastyczności, koniecznej w razie wystąpienia nieprzewidywanych wydarzeń lub okoliczności.
- ♦ Zbalansowanie promocji Polski i jej prezydencji z przekazem, jaki jest obowiązkiem państwa ją sprawującego. Promocja musi stanowić tło, na pierwszym planie jest miejsce dla Rady Unii Europejskiej. W wypowiedziach i materiałach prezentowanych przez polskich przedstawicieli dominować musi formuła „Unia Europejska...”, a nie „Polska...”.
- ♦ Dotarcie z promocją także do polskich urzędników administracji, którzy w trakcie przygotowań i samej prezydencji obar-

zeni są dodatkową pracą. Istotne jest zrozumienie dla wysiłków i unaocznienie korzyści, jakie dzięki nim Polska może osiągnąć, a także unikatowa możliwość zdobycia niecodziennego doświadczenia.

- ♦ Zachowanie spokojnej atmosfery w kraju, szczególnie podczas planowanych wyborów parlamentarnych i poprzedzającej je kampanii, gdyż niepokoje i wzajemne oskarżenia mogą negatywnie wpłynąć na polską wiarygodność na arenie europejskiej.
- ♦ Ograniczony czas (druga połowa roku daje w praktyce tylko 4,5 miesiąca aktywnego prowadzenia prezydencji) zmusza do precyzyjnego doboru priorytetów i działań towarzyszących. Lepiej zaplanować mniej i w pełni to zrealizować, niż wyznaczyć dużo ambitnych celów i nie osiągnąć żadnego z nich.
- ♦ Prezentowanie roli polskiej prezydencji i jej skuteczne realizowanie jako wiarygodnego „honest brokera”, potrafiącego doprowadzić do kompromisu, obiektywnie prowadzącego dyskusję.

Bibliografia

Informacja na temat wyboru stolic państw członkowskich UE oraz państw pozaeuropejskich, w których realizowany będzie program kulturalny towarzyszący polskiej prezydencji w drugiej połowie 2011 r., MSZ, Warszawa, 22.10.2009 r., www.prezydencjaue.gov.pl.

Strategiczne założenia programu kulturalnego polskiej prezydencji w II połowie 2011 r., Warszawa, sierpień 2009 r., www.prezydencjaue.gov.pl.

Program Przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, przyjęty przez Radę Ministrów 13 stycznia 2009 r., www.prezydencjaue.gov.pl.

P. Brickerton, M. Brickerton, U. Pardesi, *Marketing w internecie*, Gdańsk 2006.

Źródła internetowe

www.prezydencjaue.gov.pl - portal przygotowań do prezydencji

www.se2009.eu - portal prezydencji szwedzkiej

Wykaz spotkań konsultacyjnych

Ambasada Szwecji, ul. Bagatela 3, Warszawa.

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Koordynacji Przygotowań i Obsługi Przewodnictwa Polski w Radzie UE, al. J.Ch. Szucha 23, Warszawa.

Pracownia, ul. Wiejska 16/2, Warszawa.

Pracownik Departamentu Spraw Europejskich w Ministerstwie Gospodarki, spotkanie w siedzibie KSAP.

Wydział Promocji, Handlu i Inwestycji Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Wielkiej Brytanii, Londyn.

Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Wielkiej Brytanii, Londyn.

Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Królestwie Belgii, Bruksela.

Centre for European Policy Studies, Bruksela.

Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej, Bruksela.

Stałe Przedstawicielstwo Królestwa Szwecji przy Unii Europejskiej, Bruksela.

Strategia komunikacji Departamentu Rozwoju Międzynarodowego Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej

Wprowadzenie

Departament Rozwoju Międzynarodowego (*Department For International Development* - DFID) Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej powstał w 1997 r. Głównym celem jego działalności jest walka z biedą na świecie. DFID zarządza pomocą międzynarodową Zjednoczonego Królestwa. Kieruje nim minister, który jest członkiem gabinetu, co stanowi o wysokiej randze tego organu w brytyjskim systemie administracji rządowej i pokazuje determinację rządu w dążeniu do wyeliminowania ekstremalnej biedy na świecie. DFID działa w 150 krajach, ma 2600 pracowników, z czego połowa pracuje za granicą.

Do zadań Departamentu Rozwoju Międzynarodowego należy między innymi osiągnięcie milenijnych celów rozwoju (*Millenium Development Goals*), zatwierdzonych przez Organizację Narodów Zjednoczonych, by do 2015 r. zmniejszyć o połowę światową biedę. Do mierzenia stopnia realizacji tego zadania został zawarty *Public Service Agreement*.

DFID współpracuje z rządami krajów rozwijających się, organizacjami charytatywnymi, przedsiębiorstwami, a także z organizacjami międzynarodowymi (przede wszystkim z Bankiem Światowym, z agencjami Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz z Komisją Europejską). W latach 2007-2008 wielkość udzielonej przez Departament Rozwoju Międzynarodowego pomocy biednym krajom wyniosła 5,3 miliarda funtów. Sta-

nowiło to 0,36% PKB Zjednoczonego Królestwa. Budżet ten w okresie 2009–2010 wzrośnie do 7,9 miliardów funtów. Rząd brytyjski planuje zwiększyć fundusze na pomoc do 0,7% PKB w 2013 r.

Aby skutecznie wykonywać swoje zadania, Departament Rozwoju Międzynarodowego i rząd Zjednoczonego Królestwa potrzebują publicznego wsparcia. W okolicznościach kryzysu gospodarczego oraz wzrastającego w zastraszającym tempie deficytu finansów publicznych jeszcze bardziej niezbędne jest wyjaśnienie obywatelom, na co przeznaczane są publiczne pieniądze. Wielu martwi się, czy te wydatki są uzasadnione i czy dają efekty.

Właśnie dlatego ważnym zadaniem jest przekonanie obywateli do konieczności wspierania międzynarodowego rozwoju, pokazanie im, że pomoc udzielana przez DFID trafia do odpowiednich ludzi i przynosi korzyści. Należy dać do zrozumienia, że bieda na świecie wpływa również na życie społeczeństwa brytyjskiego, na przykład przez zwiększoną imigrację czy terroryzm. Dla przekonania Brytyjczyków powstała strategia komunikacji, która ma zapewnić bardziej transparentne i oparte na odpowiedzialności kontakty ze społeczeństwem. Dzięki lepszej komunikacji można zwiększyć efektywność działań Departamentu Rozwoju Międzynarodowego i znaczenie tej instytucji poza granicami Zjednoczonego Królestwa.

W tym wypadku głównym celem stosowania *public relations* jest zapewnienie grupy docelowej o konieczności istnienia instytucji, jak również wytworzenie takich stosunków z otoczeniem, aby zapewnić wsparcie dla jej działalności.

1. Dlaczego komunikacja ma znaczenie?

Najnowsze badania dotyczące Departamentu Rozwoju Międzynarodowego pokazują, że tylko 22% społeczeństwa brytyjskiego słyszało o tej instytucji, a mniej niż jeden na dziesięciu potrafiło wskazać, czym departament dokładnie się zajmuje. Co więcej aż 57% osób uważa, że marnotrawi się większość pomocy finansowej. Badanie pokazuje, że międzynarodowe uznanie, którym DFID cieszy się za granicą, nie odzwierciedla poglądów Brytyjczyków na ten temat.

Efektywna komunikacja przede wszystkim pomaga zbudować partnerskie stosunki i w ten sposób wsparcie dla rozwoju. Po drugie, likwiduje przeszkody w realizacji postawionych celów oraz powoduje wzrost aktywności i zaangażowania wśród korzystających z pomocy DFID. Wskazanie rezultatów działalności instytucji w przejrzysty i otwarty sposób stwarza atmosferę zaufania i wsparcia dla jej pracy. Efektywna komunikacja tworzy

perfekcyjne koło: dzięki pokazywaniu wyników działalności buduje się większe wsparcie dla niej, co z kolei pomaga jeszcze lepiej ją wykonywać.

Do efektywnej komunikacji potrzeba dogłębnej wiedzy o różnorodności grupy docelowej oraz zrozumienia, jak ona myśli i co czuje. W tym celu wykonano dokładne badania pokazujące publiczne nastawienie do tematu rozwoju międzynarodowego. Pozwoliło ono zidentyfikować najważniejsze bariery do pokonania i wybrać takie metody komunikacji, które będą oddziaływać na grupę docelową.

W 2007 r. w Departamencie Rozwoju Międzynarodowego przeprowadzono tzw. *capability review*. W tym raporcie zidentyfikowano potrzebę rozwijania komunikacji, szczególnie w kontekście pokazywania brytyjskiemu społeczeństwu efektów działania tej instytucji. Podkreślano również, że komunikacja z opinią publiczną nie jest drugorzędnym polem działalności, lecz stanowi ona o przetrwaniu DFID. Poprawa zdolności porozumiewania się ze społeczeństwem jest podstawowym celem stworzenia strategii komunikacji. Dokument ten został stworzony dla każdego pracownika Departamentu Rozwoju Międzynarodowego, ponieważ po części odpowiadają oni za efektywną komunikację.

2. Zrozumienie grupy docelowej

Pierwszym krokiem w kierunku efektywnej komunikacji jest jak najlepsze zrozumienie grupy docelowej, do której chce się dotrzeć. Społeczeństwo nie może być postrzegane jako zbiór ludzi mających takie same interesy, poglądy i spojrzenie na świat. Ludzie różnie zdobywają informacje. Eksplozja cyfrowych mediów spowodowała złamanie dotychczasowych form komunikacji. Doprowadziło to do sytuacji, w której ludzie sami tworzą swoje własne wspólnoty interesu ponad socjoekonomicznymi czy państwowymi barierami.

Badania zamówione przez Departament Rozwoju Międzynarodowego dowodzą, że w kwestii zaangażowania się w pomoc dla biednych krajów społeczeństwo brytyjskie dzieli się na sześć rozległych segmentów.

- ◆ Segment 1: aktywni entuzjaści - 21% populacji. Interesują się poziomem ubóstwa innych krajów, co więcej, czują się zobowiązani do tego, by pomagać. Chcą, aby rząd robił więcej w tym celu, będą zadowoleni z płacenia większych podatków na pomoc. Chcieliby dostawać więcej informacji na tematy związane z działalnością DFID, tak by mogli zrozumieć, co mogą zrobić dla zwiększenia pomocy.

- ◆ Segment 2: zainteresowany mainstream - 23%. Ludzie odczuwający empatię i niepokojący się ubóstwem innych krajów. Chcieliby wiedzieć więcej, co mogą zrobić, aby pomóc bardziej. Zgadniają się na niewielki wzrost wydatków na cele rozwoju międzynarodowego. Zwracają dużą uwagę na skuteczność udzielanej pomocy.
- ◆ Segment 3: rozproszone jednostki - 12%. Bardziej martwią się o swój własny interes niż o innych. Chociaż zdają sobie sprawę z istoty problemu biedy na świecie, to nie czują się zobowiązani do pomocy. Wierzą, że większość funduszy przeznaczanych na cele rozwoju międzynarodowego jest marnotrawiona ze względu na wszechobecną korupcję.
- ◆ Segment 4: zainteresowani rodziną - 16%. W większości kobiety. Grupę tę niepokoi bieda w innych państwach, ale nie podejmuje ona żadnych działań, co więcej, nie interesuje się zdobywaniem wiedzy na ten temat. Członkowie tej grupy wierzą, że rząd powinien robić więcej, ale są sceptyczni co do efektywności udzielanej pomocy.
- ◆ Segment 5: sceptycy - 19%. Chcą, by pieniądze podatników były wydawane na rozwiązywanie problemów krajowych i uważają, że marnotrawi się większość funduszy pomocowych. Wyrażają niewielkie zaniepokojenie biedą w innych krajach, ale nie są zdolni do podjęcia jakichkolwiek działań.
- ◆ Segment 6: nieprzychylni krytycy - 8% populacji. Niepokoją się biedą w Wielkiej Brytanii, nie za granicą. Chcą zmniejszenia funduszy przeznaczanych na pomoc międzynarodową. Mają bardzo silne przekonanie, że korupcja w rządach biednych krajów czyni bezcelowym udzielanie jakiejkolwiek pomocy.

Wyzwaniem dla DFID jest wpłynięcie na różne poglądy w kwestiach rozwoju międzynarodowego przez tworzenie przekazów oddziałujących na wszystkie grupy. Badanie to pozwoli DFID na przygotowanie informacji i wysyłanie ich odpowiednimi kanałami przy użyciu środków, które wywołują reakcje w każdej z grup. Komunikacja będzie wtedy silniejsza i bardziej odpowiadająca poszczególnym typom odbiorców.

Podział na segmenty pomógł odpowiedzieć na pytanie, jak poszczególne grupy różnią się między sobą, jeśli chodzi o:

- ◆ poziom empatii i zaniepokojenia ubóstwem na świecie;
- ◆ poziom zaufania wobec rządu;
- ◆ zrozumienie globalnych zależności;

- ♦ zdolność do podjęcia samodzielnych działań;
- ♦ akceptację dla zwiększenia wydatków rządowych w omawianej dziedzinie.

Podczas tworzenia odpowiednich przekazów Departament Rozwoju Międzynarodowego koncentruje się na:

- ♦ efektywności danego przekazu, a nie na stronie finansowej;
- ♦ na ludziach, którym pomaga DFID, a nie na instytucjach, przez które pomoc jest udzielana;
- ♦ używaniu jasnego codziennego języka, a nie technicznego żargonu.

Badanie pokazało, że Departament Rozwoju Międzynarodowego może osiągnąć najwięcej pozytywnych efektów w komunikacji z trzema grupami priorytetowymi:

- ♦ zainteresowany mainstream - ta grupa prezentuje największy potencjał, mimo że obecny poziom zaangażowania jest niski, ci ludzie wierzą, że mogą zrobić więcej i są do tego zmotywowani;
- ♦ podobnie zainteresowani rodziną - wierzą, że ich działanie ma znaczenie i są przygotowani do podjęcia odpowiednich kroków wtedy, gdy zostaną odpowiednio zmotywowani;
- ♦ aktywni entuzjaści - chcą widzieć rząd, który robi więcej w omawianej dziedzinie, i co ważne, sami są gotowi do uczestnictwa w tych działaniach. Chociaż ich wiedza też jest relatywnie niewielka, należy pomóc im w zrozumieniu pracy DFID, w ten sposób zapewni się stałe wsparcie tej grupy.

Choć trzy wymienione powyżej grupy są priorytetowym obszarem działań, to DFID pracuje nad rozwijaniem komunikacji z pozostałymi. Nie należy zapominać, że żadna z nich nie jest statyczna, ich poglądy i poszczególne nastawienia się zmieniają.

3. Komunikacja w praktyce

Struktura organizacyjna

Za praktyczną realizację strategii komunikacyjnej w ramach Departamentu Rozwoju Międzynarodowego odpowiada Wydział Komunikacji (*Communication Division*). Jako główny cel aktywności przyjęto tworzenie pozytywnego wizerunku instytucji przez prezentację klientom ze-

wewnętrznych efektów realizowanych przedsięwzięć. Ogół podejmowanych działań ma służyć przekonaniu obywateli Zjednoczonego Królestwa o korzyściach osiągniętych w wyniku zaangażowania się w pomoc rozwojową, a także wykazaniu, że przeznaczone na nią środki są wykorzystywane w sposób najlepszy z możliwych, przy uwzględnieniu relacji nakład - efekt.

Struktura organizacyjna komórki odpowiadającej za komunikację społeczną składa się z trzech zasadniczych elementów funkcjonalnych, odzwierciedlających kluczowe obszary zainteresowań agendy rządu:

- ◆ Działu Informacyjnego (*News Department*);
- ◆ Działu Komunikacji Strategicznej (*Strategic Communication Department*);
- ◆ Zespołów ds. Zawartości Online oraz Sieci Kontaktów Departamentu Rozwoju Międzynarodowego (*Online Content and DFID Communications Network Teams*).

Dział Informacyjny

Składa się z biura prasowego oraz stanowisk pracy odpowiedzialnych za przygotowywanie publicznych wystąpień ministra. Do kompetencji biura należy przekazywanie do publicznej wiadomości za pośrednictwem środków masowego przekazu informacji o działaniach departamentu. Wspecjalizowani pracownicy przygotowują ministra oraz urzędników wyższego szczebla do wystąpień publicznych, pomagając im tym samym w kontaktach z przedstawicielami mediów. Kadra działu odpowiada za prowadzenie briefingów oraz konferencji prasowych. W ramach prac komórki organizacyjnej przygotowywane są informacje dla prasy o zasięgu krajowym, regionalnym i lokalnym. Powstają także materiały dla wydawnictw specjalistycznych oraz dla stacji telewizyjnych.

W strukturze funkcjonują stanowiska *speechwriterów* - specjalistów odpowiedzialnych za przygotowanie wystąpień publicznych. Projekty przemówień i referatów komponowane są z uwzględnieniem zgodności prezentowanych tez ze strategicznymi celami komunikacji departamentu. Pracownicy przygotowują jednocześnie kilka koncepcji wystąpień, a następnie uwzględniają w nich wnoszone uwagi, tak aby w jak najbardziej jasny i zrozumiały sposób przekazać intencje wypowiedzi.

Dział Komunikacji Strategicznej

Komórka ta składa się z czterech podległych podjednostek. Zespół ds. Komunikacji Wewnętrznej oferuje klientom wewnętrznym, którymi są pracownicy DFID, wsparcie procesów zachodzących wewnątrz organizacji.

Zespół ds. Planowania Komunikacji Strategicznej odpowiada za koordynację i określanie ram czasowych całości aktywności urzędu w sferze *public relations*. Zespół planuje terminy publikacji ogłoszeń, wizyt i publicznych wystąpień ministrów pod kątem osiągnięcia optymalnego nasycenia obecnością w środkach masowego przekazu. Jawna wersja cotygodniowej agendy działań, prezentująca wszelką aktywność medialną departamentu, zamieszczana jest do publicznego wglądu na internetowych stronach DFID. Klienci zewnętrzni zainteresowani potencjalnym udziałem przedstawicieli departamentu w organizowanych przez siebie wydarzeniach mają do dyspozycji *online* funkcjonalność, która ułatwia przygotowanie konferencji i prelekcji z udziałem pracowników instytucji.

Zespół ds. Komunikacji Marketingowej podejmuje działania mające na celu projektowanie aktywności w sferze publicznej. Jednostka opracowuje i zarządza kampaniami marketingowymi dla odbiorców zewnętrznych, a także przygotowuje wydarzenia i wystawy odpowiadające profilom kluczowych odbiorców. Zespół opracowuje wiele różnych produktów, w tym publikacje i kampanie internetowe, oraz służy doradztwem z zakresu marketingu. Zespół ds. Rozwoju oraz Relacji z Interesariuszami odpowiada za budowanie oraz rozwój relacji z kluczowymi podmiotami zainteresowanymi działalnością DFID. Celem funkcjonowania komórki jest podniesienie w Wielkiej Brytanii poziomu poparcia dla pomocy rozwojowej. W zakresie kompetencji wyróżnić należy wolontariat oraz współpracę z placówkami edukacyjnymi i ze związkami wyznaniowymi.

Zespoły ds. zawartości online oraz sieci kontaktów

Kolejny z wymienionych elementów struktury organizacyjnej wydziału koncentruje swą aktywność na udostępnianiu treści o tematyce związanej z działaniami DFID za pośrednictwem mediów elektronicznych. Założonym rezultatem, do którego dążą pracownicy zespołu, jest uczynienie treści publikowanych w internecie bardziej przystępnymi i atrakcyjnymi dla odbiorcy. Duży nacisk kładzie się na interaktywność witryn. Zespół odpowiada za „strategię cyfrową” instytucji, zapewniając wykorzystanie przez DFID wszelkich możliwych kanałów komunikacji online ze szczególnym uwzględnieniem portali społecznościowych. Sieć kontaktów Departamentu Rozwoju Międzynarodowego obejmuje zasięgiem wszystkich uczestniczących w procesie komunikacji. Za jej pomocą odbywa się wymiana wiedzy, rozwijane są dobre praktyki oraz przekazywane informacje o działaniach Departamentu.

Formy aktywności Wydziału Komunikacji Społecznej

Wydział Komunikacji Społecznej koncentruje wszelkie formy aktywności Departamentu Rozwoju Międzynarodowego związane z polityką informacyjną i *public relations*. Przy wykonywaniu swych zadań współpracuje z urzędem premiera oraz z innymi organami administracji rządowej w celu koordynacji bieżącej aktywności w zakresie polityki komunikacyjnej. Prowadzi także szkolenia wewnętrzne dla pracowników macierzystej instytucji oraz wspiera zespoły robocze w procesie komunikowania się. Nadzoruje także wykorzystanie internetu do komunikowania się z kluczowymi odbiorcami polityk realizowanych przez departament. Do realizacji swych zadań wykorzystuje „wirtualne” zespoły zadaniowe. Każda z powołanych grup składa się z pracowników z wydziałów merytorycznych odpowiedzialnych za realizację będącego w polu zainteresowania Departamentu Rozwoju Międzynarodowego konkretnego aspektu polityki.

Wsparcie w obszarze komunikacji i PR zapewniają specjaliści Zespołu ds. Komunikacji Strategicznej i w zależności od zapotrzebowania pracownicy pozostałych komórek organizacyjnych funkcjonujących w strukturze wydziału. W pracach zespołu zadaniowego uczestniczą również przedstawiciele zespołów terenowych oraz biur krajowych. Współpraca w przedstawionych wyżej ramach organizacyjnych umożliwia wypracowanie komunikatów odpowiednich dla zróżnicowanych grup odbiorców. Przyjęte rozwiązania pozwalają ponadto na wzmacnianie powiązań w sferze komunikacji wewnętrznej.

Grupy docelowe

Kluczowym elementem każdej ze strategii w dziedzinie *public relations* jest odpowiedni dobór grup docelowych, do których planuje się dotrzeć z przekazem.

DFID stara skupić się przede wszystkim na przedstawianiu rezultatów podejmowanych inicjatyw. Promowanie efektów swej aktywności z jednoczesnym wyraźnym podkreśleniem celowości wydatkowania środków publicznych na projekty pomocy rozwojowej pozwala na wypracowanie i utrzymanie pożądaných zmian postaw odbiorców przekazu. Właściwy dobór kanałów i języka komunikacji powinien opierać się na zrozumieniu potrzeb odbiorców. Na etapie programowania działań istotne jest właściwe zidentyfikowanie nośników przekazu, tak aby wykorzystywać trafnie wyselekcjonowane środki masowego przekazu, postrzegane przez adresatów kampanii jako wiarygodne i obdarzone zaufaniem. Działania powinny cechować się innowacyjnością i uwzględniać zmieniające się trendy oraz rozwój technologiczny. Z racji finansowania przedsięwzięć ze środków

ków budżetowych odbiorcami działań DFID są przede wszystkim obywatele Zjednoczonego Królestwa. Szczególnie istotną rolę odgrywa przekaz adresowany do młodzieży. DFID podejmuje też działania informacyjne w krajach korzystających z pomocy.

Metody pomiaru efektywności działań w sferze komunikacji publicznej

Wydział Komunikacji Społecznej prowadzi coroczne badania postaw odbiorców działań w sferze *public relations* ze szczególnym uwzględnieniem opinii młodzieży na temat postrzegania zjawiska ubóstwa. W bieżącej pracy wykorzystywane są również wyniki badań prowadzonych przez europejski ośrodek badania opinii publicznej Eurobarometr. Sukces realizowanych przedsięwzięć mierzony jest za pomocą kluczowych wskaźników efektywności (*Key Performance Indicators - KPI*), które odzwierciedlają najważniejsze dla działań Departamentu Rozwoju Międzynarodowego obszary zainteresowań. Przykładem istotnego parametru może być procentowy poziom respondentów mających wiedzę na temat inicjatyw podejmowanych przez instytucję. Kolejnym wykorzystywanym KPI jest proporcja respondentów, którzy popierają zwiększenie środków budżetowych przeznaczonych na pomoc rozwojową. Wydział Komunikacji Społecznej monitoruje również zmiany postaw grup docelowych. Agregowane są dane na temat członkostwa w organizacjach trzeciego sektora oraz liczby powstających organizacji pożytku publicznego.

Przygotowano także zestaw opinii sondażowych pozwalających na badanie procentowego udziału zmian postaw pośród kluczowych odbiorców działań. Zaliczyć do nich można stwierdzenia typu: „Nie mogę zrobić niczego, aby zredukować poziom ubóstwa na świecie; korupcja w krajach rozwijających sprawia, że przekazywanie pomocy jest bezcelowe; zjawisko ubóstwa na świecie stanowi dla mnie przedmiot zainteresowania”.

Po zakończeniu kampanii społecznych realizowane są również badania sondażowe.

***Public relations* wewnątrz instytucji**

Nie mniejszą rolę niż przedsięwzięcia adresowane do odbiorców zewnętrznych odgrywają działania skierowane do wewnątrz instytucji. PR wewnętrzny kierowany jest do każdego z pracowników Departamentu Rozwoju Międzynarodowego bez względu na to, czy w polu swej aktywności zawodowej mają do czynienia bezpośrednio z prasą, czy też jedynie ze współpracownikami. Osiągnięcie założonych rezultatów jest możliwe jedynie wtedy, gdy personel zatrudniony przy realizacji programów pomo-

cowych będzie mieć świadomość doniosłości roli, jaką odgrywa przy przygotowywaniu przedsięwzięć realizowanych przez instytucję.

W ramach strategii komunikacji wewnętrznej wyróżnionych zostało pięć głównych obszarów zainteresowania:

- ◆ wewnętrzna promocja aktywności departamentu;
- ◆ informowanie na bieżąco pracowników o wszelkich aspektach operacyjnych funkcjonowania organizacji;
- ◆ wpieranie budowy wizerunku ministrów i rady zarządzającej instytucji;
- ◆ zapewnienie zaplecza eksperckiego dla zespołów zadaniowych działających wewnątrz DFID;
- ◆ wyposażenie pracowników w kompetencje przydatne w procesie komunikowania się ze społeczeństwem Wielkiej Brytanii.

Wśród działań przewidziano także wsparcie kadr odpowiedzialnych za komunikację społeczną. Służyć ma temu dostosowany do ich potrzeb specjalistyczny program rozwoju zawodowego.

Wnioski

Reasumując, *public relations* odgrywa niezwykle istotną rolę w działaniach podejmowanych przez Departament Rozwoju Międzynarodowego.

W segmencie komunikacji zewnętrznej kluczowymi odbiorcami przekazów kreowanych przez DFID są obywatele Zjednoczonego Królestwa. Widoczna jest także koncentracja działań adresowanych do młodzieży. Proponowany przekaz dostosowany jest do specyfiki danej grupy docelowej.

Duża aktywność prowadzona była także w kanałach wykorzystujących jako nośnik informacji internet, na przykład blogi i serwisy społecznościowe. Sieć wykorzystuje się również powszechnie w pracy urzędu, co usprawnia obieg informacji.

W sferze organizacyjnej zwraca uwagę powszechne wykorzystywanie w bieżącej działalności elastycznych struktur powołanych do realizacji skonkretyzowanych przedsięwzięć. Zespoły zadaniowe mają charakter multidyscyplinarne i składają się z pracowników z różnych pionów DFID.

Zwraca także uwagę wyodrębniona komórka ds. planowania strategicznego oraz duży nacisk kładziony na pomiar skuteczności podejmowanych działań. Powszechnie wykorzystywane badania opinii publicznej pozwalają na ewaluację rezultatów.

Opisywana instytucja przywiązuje również dużą wagę do prowadzenia PR wewnątrz organizacji, w tym do budowania wśród pracowników pozytywnego wizerunku wyższego szczebla zarządzania.

Doświadczenia rządu Królestwa Szwecji przy tworzeniu strategii komunikacyjnej prezydencji Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Jako przedmiot niniejszego studium przypadku wybraliśmy Szwecję. Jest to kraj stosunkowo nowy w UE, ale mający doświadczenie w sprawowaniu prezydencji. Została ona pozytywnie oceniona, a przede wszystkim udowodniła swoją fachowość i profesjonalizm w dziedzinie komunikacyjnej, dzięki czemu stawiana jest za wzór innym krajom. Ponadto Szwecja jest tuż po sprawowaniu prezydencji (lipiec - grudzień 2009). Dzięki temu mogliśmy obserwować jej przygotowania. Przed pełnieniem prezydencji rząd Szwecji był w trudnej sytuacji. Administracja rządowa liczy niewiele ponad pięć tysięcy osób, które w tym okresie zajmować się muszą bieżącymi sprawami państwa i wszystkimi działaniami prezydencji. Jednak połączona jest ona wspólną infrastrukturą i funkcjonującą wewnętrzną platformą komunikacyjną, dzięki której jest w stanie godzić te dwa trudne zadania. Właśnie ta bliskość i istnienie wypracowanych wcześniej narzędzi miało fundamentalne znaczenie w procesie komunikacji, a szczególnie komunikacji wewnętrznej. Budżet prezydencji ma zamknąć się kwotą 100 mln euro, z czego około 6 mln euro zostanie przeznaczone na komunikację i PR (pense, strona WWW, gadżety).

Świadomość, że jako prezydencja Szwecja odpowiada za reprezentowanie Unii Europejskiej i rozwój współpracy w jej ramach, wiązała się z koniecznością dogłębnie przemyślanej strategii komunikacyjnej. Królest-

wo Szwecji powołało grupę roboczą, której zadaniem było stworzenie polityki komunikacyjnej nadchodzącej prezydencji. Na jej czele stanęła Helena Onn z Sekretariatu Koordynacji z Unią Europejską przy Kancelarii Premiera Szwecji. Należy zaznaczyć, że pracą nad przygotowaniem strategii komunikacyjnej i metodami jej wprowadzenia zajęła się grupa 24 osób. Praca nad projektami została podzielona na cztery etapy:

- ♦ strategiczne działania przygotowawcze: czerwiec 2007 - luty 2008;
- ♦ operacyjne działania przygotowawcze: marzec 2008 - czerwiec 2009;
- ♦ wcielanie w fazie prezydencji: lipiec 2009 - grudzień 2009;
- ♦ ewaluacja inicjatyw komunikacyjnych - zima 2010.

Faza pierwsza położyła fundamenty pod pracę projektową. W jej trakcie ustalono priorytety prezydencji. Główny nacisk położono na wyłożenie strategii komunikacji, wytyczenie głównych celów, zdefiniowanie grup docelowych itp. Po przygotowaniu strategii rozpoczął się proces operacyjnych działań przygotowawczych. Trwał on przez 18 miesięcy poprzedzających prezydencję. Strategia komunikacyjna znajduje wyraz w platformie komunikacyjnej, powołany został odpowiedni sekretariat. Szczególną uwagę poświęcono stworzeniu strony WWW, wypracowaniu profilu graficznego, rozgraniczeniu odpowiedzialności i szkoleniom personelu. Wszystkie to miało zaowocować w trakcie prezydencji.

Każdy z ministrów rządu musiał w możliwie najkrótszym czasie nakreślić plan działań swojego resortu w każdym z pięciu głównych obszarów działania prezydencji. Rolę koordynacyjną dla ministerstw odegrał Sekretariat Koordynacji z UE przy Kancelarii Premiera.

Początek prezydencji wiąże się z wcieleniem dzięki akcjom promocyjnym wszystkich wypracowanych koncepcji.

W 2010 r. działania komunikacyjne będą ocenione z punktu widzenia celów, jakie miały zostać zrealizowane. Zakłada się co najmniej dwie ankiety, aby sprawdzić znajomość celów komunikacyjnych. Dodatkowo każdy *project manager* dokona wewnętrznej oceny swojego projektu.

Szwedzkie założenie polega na tym, że ocena powinna być prowadzona już w trakcie implementacji (zbieranie świeżych danych), które po zebraniu z poszczególnych sektorów powinny skutkować ogólną ewaluacją w pierwszej połowie 2010 r.

Stworzony plan komunikacyjny podzielony został na dwie części. Pierwszą z nich stanowi strategia komunikacji, która przedstawia podej-

ście agend rządowych w odniesieniu do prezydencji oraz opisuje wspólne cele, grupy docelowe i wybory strategiczne.

Część druga to platforma komunikacyjna – skupia się ona na opisie procedur, projektów, podziału odpowiedzialności i ról.

Prezentowane studium przypadku opiera się na analizie dwóch dokumentów rządu szwedzkiego: „Communication strategy for EU Presidency 2009”, Regeringskansliet, 8.01.2008 r., i „Memorandum. Communication 2009”, Regeringskansliet, 15.01.2008 r., a także na analizie tez prezentowanych przez Fredrika Agerhema, I sekretarza Ambasady Szwecji w Warszawie, z którym odbyliśmy spotkanie 4 listopada 2009 r. Informacji na temat percepcji działań medialnych prezydencji szwedzkiej udzieliła nam Moa Lagercrantz ze Stałego Przedstawicielstwa Królestwa Szwecji przy Unii Europejskiej. Spotkanie to odbyło się w Brukseli 23 lipca 2010 r.

1. Strategia komunikacyjna szwedzkiej prezydencji w UE w 2009 r.

Tło

Prezydencja jest dla Szwedów dobrą okazją, aby wzbudzić większe zainteresowanie Europą i Unią Europejską w swoim kraju. Uznają oni za uzasadnione wykorzystanie prezydencji do wzmacniania świadomości polityki europejskiej rządu oraz do lepszego zrozumienia sposobu, w jaki UE wpływa na codzienne życie obywateli. Istotne jest to, aby okres przygotowawczy do prezydencji wzmocnił wymiar europejski w debacie publicznej. Dla osiągnięcia efektywnej komunikacji Szwedzi wykorzystują wspólne i konsekwentnie stosowane metody przepływu informacji powiązanych z prezydencją. Dotyczy to nie tylko kontaktów z prasą i działalności informacyjnej, ale również działalności kulturalnej i promocyjnej, zorientowanej na stworzenie wyraźnie wyróżniającego się wizerunku Szwecji w Europie i aktywności europejskiej w Szwecji.

Strategia komunikacji

Celem szwedzkiej strategii komunikacji było sformułowanie wspólnego podejścia do rządowych działań komunikacyjnych przed, w trakcie i po prezydencji. Znalazły się w niej: wizja, cele ogólne, cele komunikacyjne, przesłanie i grupy docelowe.

Wizja

Prezydencja powinna być rozpatrywana jako część polityki europejskiej. Rządowa wizja przedstawia się następująco:

- ♦ utrwalenie roli Szwecji jako części „europejskiego rdzenia”;
- ♦ wzrost zaufania szwedzkich obywateli do organów unijnych do tego samego poziomu, jakim cieszą się Riksdag (szwedzki parlament) i rząd;
- ♦ zwiększenie poczucia przynależności Szwedów do europejskiej wspólnoty.

Cele ogólne

Rząd wyróżnił następujące ogólne cele prezydencji:

- ♦ prezydencja efektywna, otwarta i zorientowana na rezultaty, w interesie wszystkich Europejczyków;
- ♦ posunięcie do przodu wspólnych tematów Unii oraz szwedzkich priorytetów (obejmujących przede wszystkim kwestie ochrony środowiska oraz energetyczne, klimatyczne i potrzebę reformy struktur Unii);
- ♦ wzmocnienie roli Szwecji w UE, działanie w interesie Unii oraz zwiększenie roli UE na arenie międzynarodowej.

Cele działań komunikacyjnych

Działania komunikacyjne powinny wspierać wysiłki w czasie prezydencji, które zmierzają do realizacji celów ogólnych. Cele komunikacyjne zostały więc sformułowane na podstawie celów ogólnych i można je następująco sklasyfikować:

- ♦ zwiększenie świadomości na temat aktywności europejskiej rządu Szwecji (wiedza);
- ♦ pobudzenie dialogu;
- ♦ unaocznienie związku między Unią a życiem codziennym ludzi (zaangażowanie);
- ♦ wykazanie zalet szwedzkiego członkostwa w UE (zmienione/pozytywne nastawienie);
- ♦ budowanie pozytywnego wizerunku Szwecji w UE oraz szwedzkiej prezydencji w innych państwach.

Grupy docelowe

Działania komunikacyjne prezydencji koncentrują się na wybranych grupach docelowych. Obejmują one zarówno końcowych użytkowników komunikacji, jak i pośredników przekazu. Komunikaty oraz metody pracy mają być dostosowywane tak, aby dopasować się do specyfiki sytuacji, potrzeb i wiedzy poszczególnych grup docelowych. Ostatecznie, działania komunikacyjne mają na celu dotarcie do zainteresowanych grup w ramach opinii publicznej (w szczególności do uczniów i ludzi młodych). Aby osiągnąć ten cel, potrzebni są skuteczni i godni zaufania pośrednicy przekazu. Najważniejszymi są pracownicy administracji rządowej oraz mass media. Inni aktorzy i środowiska opiniotwórcze również odgrywają istotną rolę. Priorytetową zagraniczną grupą docelową są pracownicy instytucji unijnych. W celu osiągnięcia jak największego wpływu i dotarcia do jak największej liczby obywateli w sposób rzetelny i efektywny został zaproponowany podział działań komunikacyjnych według następujących grup docelowych:

- ***Pracownicy administracji i agencji rządowych (zarówno administracji centralnej, jak i placówek zagranicznych)***

Szwedzi uznali za istotne zapewnienie jednolitego przekazu w celu budowania wiarygodności rządu. Przekaz taki wymaga dobrej komunikacji wewnętrznej i na to został położony duży nacisk. Był to warunek wstępny osiągnięcia celu, jakim jest kompetentna, zorientowana na rezultaty i efektywna prezydencja. Komunikacja prowadzi również do lepszej motywacji i zaangażowania pracowników, co z kolei pozwala na osiągnięcie przez nich lepszych rezultatów.

- ***Mass media***

Jako drugą grupę priorytetową określono mass media zarówno szwedzkie, jak i zagraniczne. Chodziło o maksymalnie szerokie dotarcie do opinii publicznej, dla której media są istotnym źródłem informacji. Media zostały podzielone na kilka podgrup: korespondenci unijni dla mediów krajowych, prasa lokalna, tygodniki, telewizja, radio, media zagraniczne itp. Ponieważ dziennikarze podchodzą do pracy rządu w sprawach unijnych na różne sposoby oraz różnią się zasobem wiedzy na temat funkcjonowania Unii, uznano, że działania komunikacyjne skierowane do nich muszą być dostosowane do ich wymagań.

- ***Inni aktorzy i środowiska opiniotwórcze***

W opinii rządu szwedzkiego istotne jest, aby w sprawy europejskie zaangażowały się organizacje pozarządowe. Zarówno te w kraju, jak i w Unii powinny być informowane o tym, co robi rząd oraz jakie są jego oczekiwania względem nich. Organizacje pozarządowe oraz inne środowiska opiniotwórcze powinny być zachęcane, aby powiązane z UE działania i plany rządu czynić bardziej czytelnymi dla obywateli. Ważne także, aby w większym stopniu dostrzegany był związek między działaniami na szczeblu UE a funkcjonowaniem poszczególnych środowisk lokalnych. Do współpracy postanowiono zaangażować głównie duże organizacje pozarządowe, na przykład Czerwony Krzyż i Saving the Children.

- ***Pośrednicy przekazu***

Część wymienionych grup docelowych funkcjonuje również jako pośrednicy przekazu. Są jednak także inni istotni pośrednicy dla komunikacji prezydencji. Mowa tu między innymi o nauczycielach szkół ponadgimnazjalnych, stowarzyszeniach studenckich, kołach naukowych, bibliotekarzach itp. Grupy te działają w rozbudowanych sieciach pozwalających rozprzestrzeniać informacje o sprawach europejskich.

- ***Uczniowie szkół ponadgimnazjalnych oraz młodzi dorośli***

Szczególne uwagę postanowiono poświęcić uczniom szkół ponadgimnazjalnych i młodym dorosłym. W latach 2008-2009 liczba uczniów uczęszczających do szwedzkich szkół ponadgimnazjalnych jest największa od długiego czasu. Dla wielu z nich wybory do Parlamentu Europejskiego, jakie odbyły się w czerwcu 2009 r., były pierwszą okazją do głosowania. Dlatego też uznano, że tematyka UE dla tej grupy wiekowej będzie istotna, co zaowocowało podjęciem wielu działań skierowanych do tej grupy. Ponadto dodatkowym bodźcem do podjęcia działań komunikacyjnych był fakt, że w tej grupie wiekowej odsetek eurosceptyków jest stosunkowo wysoki.

Za najistotniejsze zagraniczne grupy docelowe uznano:

- ♦ zagraniczne media (patrz wyżej),
- ♦ urzędników unijnych oraz urzędników w państwach członkowskich.

Z punktu widzenia szwedzkiej prezydencji ważne jest, aby urzędnicy instytucji europejskich oraz państw członkowskich byli dobrze poin-

formowani o prezydencji. Ich opinie znajdują często odzwierciedlenie w werdykcie mediów. Dlatego też działania komunikacyjne muszą obejmować ludzi zajmujących się tematyką europejską zarówno w instytucjach unijnych, w państwach członkowskich, jak i w ambasadach (w szczególności w ambasadach Szwecji w państwach członkowskich oraz w ambasadach państw członkowskich w Sztokholmie). Ta grupa docelowa jest również ważna dla poprawy wizerunku szwedzkiej aktywności na forum UE.

Podsumowanie

Działania komunikacyjne szwedzkiej prezydencji mają stosować się do następujących wytycznych:

- ◆ Należy korzystać z pracy innych podmiotów - rząd ma do dyspozycji zasoby, które pozwalają wpływać na przekaz stworzony przez inne podmioty, zwłaszcza w sferze informacji i kultury.
- ◆ Media są najistotniejszym narzędziem dostarczania informacji obywatelom - prezydencja ma dostarczać im wysokiej jakości materiałów, powinny ją charakteryzować otwartość, reaktywność oraz dostępność. Ponadto oferuje ona trening dla dziennikarzy, również dla tych, którzy na co dzień nie zajmują się kwestiami europejskimi.
- ◆ Internet jest najważniejszym kanałem komunikacyjnym.
- ◆ Dialog może wzmocnić zainteresowanie sprawami europejskimi - dialog jest komunikacją, która wpływa na postawy. Komunikacja prezydencji ma wzmocnić, ewentualnie zainicjować, dialog z wybranymi grupami docelowymi.
- ◆ Pracownicy administracji rządowej są ambasadorami prezydencji - muszą mieć odpowiednią wiedzę, poczucie zaangażowania oraz być zdolni do poświęceń w pracy dla prezydencji.
- ◆ Prezydencja musi uwypuklać znaczenie określonych zagadnień, istotnych dla Szwecji, takich jak ochrona środowiska, klimat, transparentność czy równość płci.

2. Platforma komunikacyjna

Podstawowym założeniem było uznanie, że tylko dzięki sprawnej komunikacji uda się przeprowadzić dobrą, realizującą założone cele prezydencję. Za kluczowe pojęcia uznano przejrzystość i obiektywność.

Przejrzystość

Tylko dostęp do informacji prowadzi do dialogu o problemach, dlatego niezwykle ważne jest zapewnienie szerokiego dostępu do informacji, i to na wszystkich poziomach aktywności. Celem, jaki postawiła przed sobą szwedzka prezydencja, jest maksymalna otwartość. Realizacja tego założenia ma następować dzięki pełnemu wykorzystaniu możliwości technicznych i otwarciu nowych kanałów komunikacji. Ma to promować przejrzystość działań Unii Europejskiej. Dokumenty związane z prezydencją muszą być bezzwłocznie publikowane na stronie WWW, co więcej, prezydencja musi zapewnić stały dostęp (dzięki spotkaniom publicznym, konferencjom prasowym, blogom oraz Twitterowi) do osób zaangażowanych w proces decyzyjny. Dotyczy to zwłaszcza ministrów. Podstawowym wymogiem jest dostępność informacji dla możliwie najszerszego audytorium, a to z kolei wiąże się z wypracowaniem procedur umożliwiających szybką publikację danych.

Szwecja pragnie wzmocnić przejrzystość dzięki doprowadzeniu do dialogu nad problemami, nie zależy jej na jednostronnym dostarczaniu informacji, lecz na stworzeniu modelu komunikacji dwustronnej. Priorytetem jest zapewnienie informacji osobom niepełnosprawnym.

Kluczowe jest zrozumienie działań Unii Europejskiej przez każdego jej obywatela. Każdy z nich musi mieć okazję do zapoznania z prowadzonymi politykami, dlatego należy dostosować przekaz do potrzeb różnych grup społecznych. Komunikacja przed prezydencją i w trakcie jej musi skupiać się na zwykłym obywatelu i do niego, przede wszystkim, być kierowana. Powinna pokazać efekty pracy polityków, które znajdują przełożenie na codzienne życie (na przykład opłaty roamingowe - wielki sukces PR prezydencji niemieckiej).

Tylko dzięki prostemu i zrozumiałemu językowi obywatel może zrozumieć kluczowe kwestie. Należy zatem przy publikacji dokumentów i materiałów taki właśnie stosować, skupiać się na konkluzjach i wnioskach płynących ze spotkań. Można zakładać, że osoby szukające informacji są w stanie ją znaleźć i zrozumieć, dlatego warto je zaangażować do procesu komunikacji dwustronnej. Należy podkreślić znaczenie dialogu w tej sferze, jak też zwrócić uwagę na sposób i czas przekazywania informacji.

Obiektywność

Zdaniem szwedzkiej prezydencji, aby informacja była obiektywna, musi być poprawna i godna zaufania. Kluczowe dla odbiorców jest to, kto ją przekazał i kto za nią odpowiada. Obok tekstu niezwykle istotny jest też kształt graficzny wiadomości. Musi się różnić zależnie od grupy docelowej,

do której jest skierowany. Odgrywa też kluczową rolę w uznaniu informacji za wiarygodną. Podczas prezydencji ważna staje się uniformizacja szaty graficznej przekazu. Musi ona zgadzać się z profilem graficznym i z barwami prezydencji, żeby nie było niejasności, jaka prezydencja odpowiada za komunikację. Zdaniem Szwedów komunikaty unijne wydawane przez poszczególne instytucje europejskie są na wysokim poziomie merytorycznym, ale często forma ich przedstawienia jest długa, zawiła, a przez to nudna. Media taki komunikat zwykle pomijają, szwankuje jego rozpowszechnianie. Dużo uwagi należy zatem poświęcić na przedstawianiu komunikatów w sposób obiektywny i jednocześnie ciekawy, lecz z naciskiem na wartość merytoryczną.

Koncentracja komunikacji

Główny nacisk komunikacji musi zostać położony na priorytety rządu, ale powinny one być przedstawiane z punktu widzenia całej Unii Europejskiej, nigdy przez pryzmat interesu krajowego. Do zapewnienia efektywności prezentowania priorytetowych polityk prezydencji są wymagane specjalne strategie i plany aktywnych działań. Warto zadbać o skuteczną komunikację międzyresortową, bo często sprawy nie zawężają się do kompetencji jednego resortu.

Media muszą mieć okazję do zapoznawania się ze wszystkimi aspektami prezydencji. Dziennikarze powinni otrzymywać informacje o jej zadaniach od przedstawicieli rządu czy od urzędników prezydencji, którzy potrafią prosto i zrozumiale wyjaśniać swe role.

Kluczowe jest przekazywanie realnych informacji: co się da przeprowadzić, a czego zrobić się nie da. Tu najistotniejsza staje się przejrzystość informacji, bo dla Szwecji przejrzystość działania była zawsze bardzo ważna.

Opis i cele projektów

Zagadnienia komunikacji zostały pogrupowane na etapie przygotowań w pięć projektów:

- ◆ komunikacja wewnętrzna,
- ◆ internet,
- ◆ media,
- ◆ kultura i promocja,
- ◆ informacja i dialog.

Przy ich opracowywaniu obficie korzystano z doświadczeń pierwszej prezydencji Szwecji z roku 2001. Na etapie projektowania zakładano hipotetyczną możliwość późniejszego połączenia niektórych z nich (na przykład internet i komunikacja wewnętrzna).

Każdy z projektów wymagał ustanowienia struktury organizacyjnej i całościowej koordynacji. Wdrażanie tych działań zależało w kapitalnej części od umiejętności koordynacji i komunikacji między ministerstwami i ich urzędnikami – tylko wtedy można zapewnić spójną i poprawną politykę.

- **Komunikacja wewnętrzna**

Stanowi kluczową sprawę. Każdy urzędnik, by był efektywny, musi mieć wystarczająco dużo wiadomości na temat działań i priorytetów prezydencji. To przecież pracownicy biur rządowych przekazują informacje, dlatego szczególnie podczas wizyt zagranicznych muszą znać swą rolę i w pełni zaangażować się w prezydencję. Również w aspekcie komunikacji wewnętrznej należy pamiętać o dostosowaniu stylu komunikacji do grupy docelowej. Aby maksymalizować efekt, należy brać pod uwagę szerokie spektrum działań rządu i wielopłaszczyznowość kontaktów na linii prezydencja – urzędnicy rządowi.

- **Sieć**

Strona WWW jest spoiwem łączącym wszystkie projekty. Istotne jest to, żeby każda grupa docelowa mogła tu znaleźć coś dla siebie. Dotyczy to mediów, obywateli szwedzkich, obywateli Unii Europejskiej, młodzieży, urzędników itd. Stronę jako podstawowy i najszybszy kanał informacyjny trzeba na bieżąco aktualizować. Zarządzanie nią należy powierzyć wyselekcjonowanemu zespołowi ludzi. Powinna być możliwie prosta w obsłudze i skonstruowana tak, aby zachęcała do interakcji. Konieczne jest miejsce na komentarze, musi zawierać materiały wideo i dawać możliwość ściągania dokumentów. Szwedzka strona ruszyła na miesiąc przed początkiem prezydencji i w okresie przed jej rozpoczęciem zawierała ogólne informacje o Unii Europejskiej. Oczywiście strona WWW musi być wielojęzyczna.

- **Media**

Szwedzkie i międzynarodowe media to jedna z głównych grup docelowych. Powinny stać się pośrednikiem w oddziaływaniu na społeczeństwo szwedzkie i międzynarodowe. Krajowi dziennikarze z okazji prezydencji mają możliwość pogłębienia swojej wiedzy o UE, dla dziennikarzy unijnych zaś to wspaniała okazja, by poznać bliżej Szwecję. Dla wizerunku prezydencji konieczny jest bliższy i specjalny kontakt z dziennikarzami z Brukseli. Za centra współpracy z mediami uznano Sztokholm i Brukselę.

- **Kultura i promocja**

Działania kulturalne powinny pokazać Szwecję obywatelom unijnym i odwrotnie: Unię obywatelom Szwecji. Muszą być one także ściśle skorelowane z priorytetami prezydencji i zachęcać do dyskusji nad nimi. Promocja narodowej kultury stanowi element budowania wizerunku kraju na zewnątrz.

- **Informacja i dialog**

Prowadzenie dialogu przez prezydencję ze wszystkimi grupami to trudne zadanie, ale także wspaniałe narzędzie do osiągnięcia celów. Szwecja uznała za priorytetowe promowanie społeczeństwa obywatelskiego przez wciąganie do dialogu samorządów, szkół, firm prywatnych i organizacji pozarządowych. Aby zakres tej współpracy był możliwie szeroki, postanowiono zaangażować w ten proces politycznych przedstawicieli prezydencji. W tym celu konieczne jest sporządzenie listy obszarów, na których powinna przebiegać ta współpraca, jednak nie można zapomnieć o dynamice i w razie szczególnego zainteresowania i potrzeby poszerzać oraz pogłębiać jej zakres. Sukcesem każdej prezydencji jest wciągnięcie w realizację jej celów społeczeństwa obywatelskiego. Należy zakładać, że to strona WWW będzie głównym forum dialogu, zatem mając na względzie aktywność internautów, trzeba koniecznie nadać jej charakter wybitnie interaktywny, przy zachowaniu jednolitej z prezydencką szaty graficznej. Działania muszą być każdorazowo wsparte przez nowoczesny, innowacyjny, celny i efektywny marketing.

Odpowiedzialność i role

- *Koordinacja*

W sekretariacie koordynującym utworzono w 2008 r. specjalną komórkę odpowiedzialną za ujednoczenie przed prezydencją pracy rządu w aspekcie komunikacyjnym. Warto zauważyć, że sekretariat odgrywa kluczową rolę strategiczną i operacyjną w komunikacji wewnętrznej, w oddziaływaniu przez sieć i media oraz w promocji kulturalnej przez dialog i przekaz informacji.

- *Priorytety i projekty rządowe*

Osobami odpowiedzialnymi za komunikowanie projektów rządowych są oficerowie informacyjni poszczególnych ministerstw. Każda z części struktury projektu musi być poddana analizie, tak by odpowiednio zdefiniować cele, grupy docelowe oraz rozpisać możliwie dokładne plany działania. Uznano za konieczne wykorzystanie misji zagranicznych jako narzędzia w przygotowywaniu i realizacji tych projektów.

- *Ministrowie*

Każdy z ministrów odpowiada za organizację i wykonanie działań komunikacyjnych w obszarach swego resortu. W równym stopniu odnosi się to do wszystkich przedstawicieli rządu Szwecji, od których wymaga się współpracy w ramach wspólnej platformy informacyjnej. Do zadań ministerialnych należy też kontynuacja polityki informacyjnej dzięki pozostawaniu w kontakcie z poprzednimi prezydentkami (francuską i czeską). Przy realizacji specjalnych tematów ministrowie muszą na bieżąco koordynować działanie podległych im agend rządowych.

Szczególną odpowiedzialność w pracach nad rozwojem strategii i planów ponoszą szefowie wydziałów informacyjnych w jednostkach administracji rządowej. Ich zadaniem jest zarówno koordynacja prac wewnątrz tych jednostek, jak i odpowiedzialność za ich kontakty z partnerami zewnętrznymi. Praca w zakresie komunikacji ma na celu znalezienie możliwych dróg kooperacji z Sekretariatem Rady UE, Komisją Europejską i z Parlamentem Europejskim. Niezwykle istotne jest ustalenie podziału obowiązków między prezydencją i poszczególne instytucje unijne.

Podsumowując strategię wewnątrzrządową, można wskazać najistotniejsze jej cechy:

- ♦ zakotwiczenie generalnej strategii komunikacyjnej rządu w platformie komunikacyjnej;
- ♦ praca nad komunikowaniem priorytetów;
- ♦ praca nad priorytetami sektorowymi w każdym z ministerstw.

Zakończenie

Podsumowując niniejszą pracę, trzeba stwierdzić, że w strategii PR szwedzkiej prezydencji niezwykle ważną rolę odgrywała faza przygotowań. Na tym etapie określono najistotniejsze cele i priorytety komunikacji. Jednocześnie sprecyzowano, jakie narzędzia zostaną wykorzystane w trakcie realizacji działań PR, a także określono grupy docelowe, które będą adresatami komunikatów. Wszystkie te działania poprzedziła odpowiednia analiza zarówno z punktu widzenia zakreślonych priorytetów, jak i poprzez pryzmat doświadczeń poprzednich prezydencji.

Najistotniejszą grupą docelową okazali się dziennikarze, przez których przepływają wszystkie informacje i to oni podają je w ostatecznej formie szerszej opinii społecznej. Dobry kontakt z dziennikarzami wydaje się podstawą strategii PR. Jednocześnie ważna jest korelacja komunikacji z zakładanymi celami, a także przedstawienie tych ostatnich jako celów całej Unii, a nie jedynie kraju sprawującego przewodnictwo w Radzie. Informacja musi być przejrzysta i przedstawiona w możliwie obiektywny sposób. Z tego też powodu niezwykle istotne jest stworzenie dobrej strony internetowej jako podstawowej formy bezpośredniej komunikacji prezydencji z podmiotami zewnętrznymi.

W komunikacji wewnętrznej konieczne jest stworzenie odpowiedniego systemu wymiany informacji, tak aby urzędnicy mogli odpowiednio wcześniej otrzymywać dane o poszczególnych działaniach oraz koordynować swoją pracę w krótkich odcinkach czasowych. Szwedzka prezydencja wywiązała się świetnie ze wszystkich swoich zadań i potrafiła skutecznie zabiegać o postawione sobie cele. Jest to z pewnością zasługa dobrze przygotowanego i znakomicie działającego PR.

Wiele środowisk pozytywnie oceniło szwedzkie przewodnictwo w Radzie UE. Po chaotycznej prezydencji czeskiej wyważone i spokojne przewodnictwo Szwedów w czasie globalnego kryzysu i zmian instytucjonalnych przeprowadzanych we Wspólnocie dla wielu było najlepszą rzeczą, która mogła się UE przytrafić. Zaplanowana otwartość i transparent-

ność polityki medialnej oraz jej niekonfrontacyjny styl zostały pozytywnie ocenione w kontekście powtórki referendum ratyfikującego traktat lizboński w Irlandii. Jakikolwiek błąd komunikacyjny mógłby przyczynić się do fiaska tego projektu. Głównymi osiągnięciami prezydencji jest wdrożenie jej priorytetów. Moa Lagercrantz podkreśliła konieczność bycia elastycznym w czasie sprawowania prezydencji, gdyż zawsze pojawiają się jakieś nieprzewidziane wydarzenia. Podczas szwedzkiej prezydencji były to między innymi: kwestia Iranu, kryzys w przemyśle samochodowym, nowy wirus grypy czy kryzys na rynku mleka. Właśnie umiejętność sprostania takim wyzwaniom jest wyznacznikiem i najlepszym probierzem efektywności założonej polityki informacyjnej.