

*Jan Borkowski\**

## **Koordinacja polskiej polityki integracji europejskiej**

### **1. Istota problemu koordynacji polityki integracyjnej**

Realizacja przedsięwzięć o charakterze strategicznym i długofalowym, obejmujących niemal wszystkie sfery działań państwa oraz angażujących wszystkie najważniejsze instytucje państwowe – a do takich przedsięwzięć należy bez wątpienia integracja Polski z Unią Europejską – wymaga skoordynowanych działań opartych zarówno na stabilnych podstawach prawnych, jak i na odpowiednich programach.

Członkostwo w Unii Europejskiej jest strategicznym celem Polski i jej polityki zagranicznej oraz jednym z głównych wyzwań stojących przed polską polityką i gospodarką w ramach realizacji postanowień Układu Europejskiego oraz przygotowań do tegoż członkostwa.

Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi wprowadził odpowiednie ramy dla dialogu politycznego oraz określił szeroki zestaw zadań składających się na program działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymogów członkostwa. Realizacja wniosku o członkostwo w UE dokonuje się za pośrednictwem programów dostosowawczych zgodnych z kryteriami członkostwa przyjętymi w 1993 r. przez Radę Europejską na posiedzeniu w Kopenhadze. Jednakże wszystkie działania i procesy związane z przygotowaniem Polski do członkostwa w Unii mają także wymiar zewnętrzny: są przedmiotem wymiany informacji, promocji, konsultacji, negocjacji i uzgodnień z instytucjami Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich) oraz z jej państwami członkowskimi i ostatecznie wymagają ich akceptacji.

---

\* Dr **Jan Borkowski** – adiunkt w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego, w latach 1993-96 przewodniczący Sejmowej Komisji ds. Układu Europejskiego i współprzewodniczący Parlamentarnej Komisji Wspólnej RP-UE, w latach 1996-97 wiceminister spraw zagranicznych RP.

Natomiast końcowy efekt tych działań, czyli członkostwo w UE będzie rezultatem szerszych poczynań Polski zarówno w stosunkach dwustronnych z innymi państwami, jak i na forum organizacji międzynarodowych. Ponieważ granica między działaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi w procesie integracji europejskiej może być jedynie umowna, dla realizacji polityki integracyjnej rodzi to problemy podziału kompetencji między poszczególne instytucje państwowe. Zachodzi zatem potrzeba wnikliwej analizy stanu prawnego i rzeczywistego funkcjonowania instytucji państwowych w tej dziedzinie oraz poszukiwania nowych, efektywnych rozwiązań. Nie jest to specyficznie polski problem, lecz odnosi się do wszystkich państw kandydujących do członkostwa w Unii, a także jej państw członkowskich.

Koordinacja to proces sformalizowany i uregulowany konstytucyjnymi normami prawnymi, ustawami bądź aktami niższego rzędu i obowiązujący wszystkie strony uczestniczące w kształtowaniu polityki w danej dziedzinie. Pełna koordynacja powinna obejmować przy tym wszystkie fazy takiej polityki, a więc programowanie, proces decyzyjny, realizację i jej kontrolę.

W świetle tak rozumianej koordynacji, realizacja procesów dostosowawczych do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa w UE stanowi szeroki, aczkolwiek dający się wyodrębnić, obszar polityki państwa i w tym zakresie może on być poddany działaniom koordynacyjnym odpowiedniego podmiotu działającego w ramach i w imieniu Rady Ministrów.

Natomiast w sferze polskiej polityki zagranicznej – której częścią jest polityka integracji europejskiej – jej podstawowe fazy, tj. programowanie i proces decyzyjny, mieszczą się w obszarze realizacji procesów dostosowawczych, które mogą być powierzone innemu podmiotowi (organowi) niż ten, który jest odpowiedzialny za koordynację polityki zagranicznej. Jednocześnie realizacja oraz kontrola procesów dostosowawczych wchodzi w obszar uzgodnień z Unią Europejską, a tym samym w obszar polityki zagranicznej. W praktyce oznacza to istnienie obszaru zazębienia się kompetencji różnych organów i powstawania sporów kompetencyjnych, mogących wywoływać skutki w postaci działań podejmowanych równoległe i bez wzajemnych uzgodnień.

Odrębne, chociaż analogiczne do polityki zewnętrznej, problemy wynikają z potrzeby koordynacji wewnętrznych procesów dostosowawczych w sferze gospodarczej, finansowej, społecznej i kulturalnej. Funkcjonowanie organu odpowiedzialnego za koordynację działań innych organów, które posiadają własne, określone ustawowo kompetencje w dziedzinie polityk sektorowych, wywołuje obawy, a czasem realne przypadki naruszania kompetencji własnych, co powoduje niechęć wobec poddawania się mechanizmowi koordynacji.

Celem niniejszego opracowania jest omówienie roli najważniejszych instytucji państwowych w realizacji polskiej polityki integracyjnej oraz warunków prawnych i organizacyjnych do prowadzenia działań skoordynowanych zarówno

w sferze polityki zagranicznej, jak i przy realizacji procesów dostosowawczych zachodzących w Polsce. Przedmiotem analizy będą kompetencje organów państwowych uczestniczących w realizacji polskiej polityki integracyjnej, określone w odpowiednich aktach prawnych, oraz relacje między najważniejszymi podmiotami tej polityki wchodzącymi w skład Rady Ministrów, tj. ministrem spraw zagranicznych i Komitetem Integracji Europejskiej (KIE).

## **2. Podmioty polityki integracyjnej Polski**

Układ Europejski, ustanawiając regularny dialog polityczny między Polską i Wspólnotą, określił jego formy i podmioty. Odpowiednie konsultacje odbywają się przede wszystkim pomiędzy prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a przedstawicielami Wspólnoty (UE), tj. Prezydencją Rady Europejskiej i przewodniczącym Komisji Europejskiej.

Dialog polityczny na szczeblu ministerialnym prowadzony jest natomiast na forum Rady Stowarzyszenia, której przewodniczy ze strony Polski minister spraw zagranicznych, na przemian z odpowiednim ministrem spraw zagranicznych, przewodniczącym Rady Unii Europejskiej. Ponadto w dialogu politycznym uczestniczą: dyrektor polityczny powołany przez ministra spraw zagranicznych, inni urzędnicy państwowi oraz przedstawiciele dyplomatyczni. Kolejne decyzje Rady Europejskiej i Rady UE rozszerzały formy dialogu na tzw. korespondentów europejskich w MSZ i ekspertów, a następnie spotkania ministrów poszczególnych resortów z ich odpowiednikami z państw UE w ramach tzw. dialogu strukturalnego. Poczynając od grudnia 1994 r. na spotkanie z Radą Europejską zapraszany jest ponadto prezes Rady Ministrów RP. Uczestniczy on także w spotkaniach z szefami rządów państw członkowskich UE w ramach stosunków dwustronnych.

Od 1994 r. marszałek Sejmu uczestniczy w spotkaniach organizowanych przez przewodniczącego Parlamentu Europejskiego z przewodniczącymi parlamentów państw stowarzyszonych. Aktywność polskiego Sejmu i Senatu, w tym obydwu komisji spraw zagranicznych, w relacjach z parlamentami państw członkowskich UE w naturalny sposób obejmuje również zagadnienia integracji europejskiej. Od 1998 r. delegacja polskiego parlamentu uczestniczy w spotkaniach organów specjalizujących się w sprawach Wspólnoty, określanych nazwą COSAC.

Rozwijający się dialog polityczny z Unią Europejską obejmuje coraz większą grupę przedstawicieli organów państwowych oraz coraz szerszy zakres omawianych problemów mieszczących się w kompetencjach określonych we wszystkich trzech „filarach” Unii. Oznacza to konieczność równoległego włączania wielu polskich instytucji oraz dziedzin życia naszego kraju w nurt procesów integracyjnych w skali ogólnoeuropejskiej. Rodzi to większą niż kiedykolwiek

i nadal wzrastającą potrzebę przygotowania i koordynowania wizyt zagranicznych oraz zapewnienie prezentowania jednolitego i spójnego stanowiska Polski wobec instytucji Unii oraz jej państw członkowskich.

Organy stowarzyszenia należą do szczególnych podmiotów uczestniczących w kształtowaniu i realizacji polskiej polityki integracyjnej. (Por. schemat 1.) Należy do nich wspomniana już Rada Stowarzyszenia, której przewodniczy ze strony polskiej przewodniczący lub sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej i w której uczestniczą przedstawiciele innych ministerstw, jak również Parlamentarna Komisja Wspólna RP-UE,<sup>1</sup> w której zasiada stała delegacja Sejmu i Senatu. Relacje pomiędzy organami stowarzyszenia zostały określone przez Układ Europejski. Rada Stowarzyszenia jest głównym, najwyższym organem, wspomaganym przez Komitet Stowarzyszenia, którego zadaniem jest m.in. przygotowywanie posiedzeń Rady. Parlamentarna Komisja Wspólna działa na podstawie informacji przekazywanych przez Radę Stowarzyszenia oraz organy wykonawcze RP i UE, mając jednocześnie prawo do przekazywania teŝe Radzie opinii i wniosków oraz udzielania jej zaleceń.

Ponieważ organy stowarzyszenia są podmiotami wspólnymi RP i UE, zaś zgodnie z Układem Europejskim decyzje przez nie podjęte są wiążące dla obu stron, skoordynowanie stanowiska przedstawicieli Polski jest bezwzględnym warunkiem skuteczności ich działania na owym wspólnym forum.

Reforma administracji centralnej przeprowadzona w 1996 r. powołała – na co wskazuje program „Narodowa Strategia Integracji” (NSI)<sup>2</sup> – nowy układ instytucjonalny, który określił warunki współpracy, obiegu informacji i podziału zadań między resortami i urzędami zajmującymi się stosunkami z UE. Wśród tych podmiotów należy wymienić przede wszystkim Radę Ministrów, Komitet Integracji Europejskiej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, pozostałe resorty i urzędy centralne oraz polskie placówki dyplomatyczne, zwłaszcza w państwach członkowskich UE i państwach stowarzyszonych ze Wspólnotami.

Według „Narodowej Strategii Integracji”, w istniejącym aktualnie systemie instytucjonalnym główna rola koordynacyjna wyraźnie przypadła Komitetowi Integracji Europejskiej. Można zakładać, że koordynacja prowadzona przez KIE dotyczy wyłącznie wewnętrznych przygotowań Polski do członkostwa w UE, lecz objęcie tą koordynacją Ministerstwa Spraw Zagranicznych i polskich placówek dyplomatycznych sugeruje możliwość samodzielnego wchodzenia Komitetu w relacje z podmiotami zagranicznymi. Natomiast odnosząc się do zadań polskiej polityki zagranicznej, NSI określa, że podstawowym wykonawcą

---

<sup>1</sup> Układ Europejski powołał Parlamentarny Komitet Stowarzyszenia, który zgodnie z nazewnictwem stosowanym w Parlamencie Europejskim nosi nazwę Parlamentarna Komisja Wspólna RP-UE.

<sup>2</sup> „Narodowa Strategia Integracji” została przyjęta przez Radę Ministrów w styczniu 1997 r. Pełny tekst dokumentu por. w: „*Studia Europejskie*”, nr 1 1997, s.161-214.

zadań zleconych przez prezydenta, rząd oraz Komitet Integracji Europejskiej będzie Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz polskie placówki dyplomatyczne.



Jak wynika ze schematu 2, przepływ informacji między instytucjami państwowymi i instytucjami UE odbywa się drogą bezpośrednich wizyt i spotkań, udziału w spotkaniach ministerialnych w ramach dialogu strukturalnego, jak również za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa Polski przy UE w Brukseli i Stałego Przedstawicielstwa UE w Warszawie oraz polskich placówek dyplomatycznych w stolicach państw członkowskich Unii i placówek dyplomatycznych tychże państw w Warszawie. Odrębną i specyficzną formę wymiany informacji i podejmowania decyzji stanowi współpraca w ramach wspomnianych organów stowarzyszenia.

Wzajemne relacje i kompetencje instytucji działających w ramach i na rzecz Unii Europejskiej ukształtowane są przez prawo wspólnotowe i wieloletnią praktykę opierającą się na równowadze instytucjonalnej. Wymaga to, aby instytucje polskie, pragnąc zapewnić najkorzystniejszy przebieg procesu integracji, działały w ramach ściśle określonych i wzajemnie skoordynowanych kompetencji na poszczególnych szczeblach, dostosowanych do odpowiednich szczebli, na jakich zapadają decyzje lub ustalane są stanowiska w Unii Europejskiej.

Ukształtowanie struktury instytucjonalnej odpowiedzialnej za kreowanie i realizację polskiej polityki integracji z UE powinno opierać się na:

- ściśle określonych i wzajemnie zharmonizowanych aktach prawnych,
- hierarchii i elastyczności instytucji państwowych,
- równowagi między odpowiedzialnością i kompetencjami,
- homologiczności z instytucjami UE,
- ewolucyjności zmian instytucjonalnych,
- wykorzystaniu doświadczeń państw członkowskich UE i państw stowarzyszonych ze Wspólnotami.

### **3. Koordinacyjna rola ministra spraw zagranicznych**

Prawne podstawy koordynacji procesu decyzyjnego w sferze polityki zagranicznej w Polsce tworzą:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,<sup>3</sup>
- Ustawa z 29 maja 1974 r. o urzędzie ministra spraw zagranicznych,<sup>4</sup>
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 31 maja 1974 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra spraw zagranicznych.<sup>5</sup>

Zgodnie z Konstytucją RP, prezydent jest reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych. W zakresie polityki zagranicznej współdziała on z prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem. „Narodowa Strategia Integracji”

---

<sup>3</sup> „Dziennik Ustaw”, 16.07.1997, nr 78, poz. 483.

<sup>4</sup> „Dziennik Ustaw”, 04.06.1974, nr 21, poz. 115 (ze zmianami z 1984 r.).

<sup>5</sup> Tamże, poz. 121 (zmiana w: „Dziennik Ustaw”, 26.09.1984, nr 44, poz.230).

zakłada,





że wypełnianie przez organy rządowe zadań związanych z akcesją Polski do UE będzie odbywało się w porozumieniu i we współpracy z prezydentem oraz jego Kancelarią. W szczególności wskazuje się możliwość zaangażowania prezydenta w promowanie interesów Polski wobec państw Unii oraz realizację i monitorowanie procesu dochodzenia naszego kraju do członkostwa w UE.

Politykę wewnętrzną i zagraniczną RP prowadzi Rada Ministrów. W zakresie polityki zagranicznej jej kompetencje sprowadzają się do ogólnego kierowania stosunkami z innymi państwami i organizacjami oraz zawierania, zatwierdzania i wypowiedziania umów międzynarodowych. W świetle konstytucji, pozycja wchodzących w jej skład: ministra spraw zagranicznych i przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej (powoływanego mocą ustawy) jest równorzędna. Ma to niewątpliwie istotne znaczenie dla ich stosunków wzajemnych.

W państwach Unii Europejskiej minister spraw zagranicznych stanowi jedno z podstawowych ogniw systemu koordynacji polityki zagranicznej w zakresie integracji. Jest to uzasadnione konstrukcją zasadniczego organu decyzyjnego, jakim jest Rada Unii Europejskiej, a w szczególności Rada ds. Ogólnych, która w odniesieniu do spotkań z udziałem innych ministrów spełnia funkcje koordynacyjne. Tak więc, zarówno ze względu na pozycję polskiego ministra spraw zagranicznych w Radzie Stowarzyszenia, jak i w przyszłości w Radzie UE, ale także ze względu na wyłączność w kwestiach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (drugi „filar” UE), rola MSZ nie może być kwestionowana.

Respektując ustawowe i funkcjonalne względem integracji z UE kompetencje ministra spraw zagranicznych, „Narodowa Strategia Integracji” powierza jemu oraz podległym mu placówkom dyplomatycznym wykonywanie zadań zewnętrznych zleconych przez prezydenta, rząd oraz Komitet Integracji Europejskiej. Działania zewnętrzne są dostosowane do poszczególnych szczebli, na jakich zapadają decyzje lub ustala się stanowiska w Unii Europejskiej oraz RP

i prowadzone są na płaszczyznach: instytucji Unii, jej państw członkowskich oraz organizacji międzynarodowych.

Wprawdzie Ustawa o urzędzie ministra spraw zagranicznych nie wymienia imiennie Unii Europejskiej w kontekście działań z nią związanych, to nie przewiduje jednak możliwości przenoszenia jego kompetencji na inne naczelne organy administracji państwowej. Tak więc, ze względu na wielotorowość kontaktów Polski z Unią Europejską, zasadne jest rozstrzygnięcie, czy wszystkie decyzje wychodzące z Rady Ministrów powinny być transmitowane do instytucji wspólnotowych za wiedzą, akceptacją bądź za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Powyższa ustawa nie rozstrzyga tej kwestii jednoznacznie,

zapewniając jedynie uniwersalne ramy dla prowadzenia całokształtu polityki zagranicznej.

Warunkiem przekształcenia formalnych uprawnień MSZ w zakresie integracji z Unią Europejską w uprawnienia realne jest wykorzystanie wszystkich dostępnych instrumentów koordynacji, zarówno w ramach wspomagania wszystkich ministerstw i urzędów centralnych w utrzymywaniu przez nie niezbędnych stosunków z Unią Europejską, jak i zasilania ich kompetentnym doradztwem uwzględniającym rozwój procesów integracyjnych. W tym kontekście Ministerstwo Spraw Zagranicznych napotyka niewątpliwie bariery finansowe, kadrowe i organizacyjne. Należy jednak zaznaczyć, że są to przeszkody, z jakimi boryka się cała administracja państwowa chcąc sprostać obowiązkom wynikającym z członkostwa w UE. Pokonanie zatem tych barier w odniesieniu do MSZ otworzy drogę do analogicznych dostosowań w pozostałych resortach i urzędach centralnych.

„Opinia Komisji Europejskiej w sprawie wniosku Polski o członkostwo w Unii Europejskiej”<sup>6</sup> odnosząc się do wspomnianych kryteriów członkostwa przyjętych przez Radę Europejską w Kopenhadze, zawiera ogólną ocenę polskich struktur konstytucyjnych z punktu widzenia funkcjonowania stabilnych instytucji gwarantujących demokrację i praworządność oraz zdolności do wywiązywania się ze zobowiązań wynikających z członkostwa. Ze zrozumiałych względów „Opinia” nie poddaje ocenie systemu koordynacji polskich działań integracyjnych, bowiem jest to w interesie samej Polski, aby procesy dostosowawcze przebiegały jak najwłaściwiej, nasze członkostwo w UE było pełne, a korzyści możliwie największe.

#### **4. Komitet Integracji Europejskiej**

Mechanizm koordynacji realizacji Układu Europejskiego i sterowania procesem integracji europejskiej w latach 1991-1996 opierał się na instytucji Pełnomocnika Rządu do Spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej działającego w strukturze Urzędu Rady Ministrów.<sup>7</sup>

Doświadczenia negocjacji stowarzyszeniowych, ratyfikacji, a następnie pierwszego okresu wdrażania Układu Europejskiego, niestety, nie znalazły właściwego odzwierciedlenia w literaturze przedmiotu, chociaż są niezwykle bogate i interesujące z punktu widzenia modelowania systemu koordynacji przygotowań do członkostwa. Najbardziej wnikliwą analizę systemu koordynowania postanowień Układu Europejskiego zawiera informacja Najwyższej

---

<sup>6</sup> „Opinia” została ogłoszona w lipcu 1997 r. w ramach dokumentu „Agenda 2000”. Jej tekst por. „*Studia Europejskie*”, nr 3 1997, s.117-246.

<sup>7</sup> Por. uchwałę nr 11/91 Rady Ministrów z 26 stycznia 1991 r.

Izby Kontroli,<sup>8</sup> oparta na wynikach inspekcji obejmującej lata 1994-1995. Szeroki zakres zadań powierzonych pełnomocnikowi oraz ograniczone instrumenty realizacyjne, przy małej efektywności procesu koordynacyjnego, okazały się wystarczającym uzasadnieniem dla powołania w 1996 r. Komitetu Integracji Europejskiej.<sup>9</sup>

W myśl ustawy, Komitet jest naczelnym organem administracji rządowej zajmującym się programowaniem i koordynowaniem polityki dotyczącej integracji Polski z Unią Europejską oraz działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich, jak również koordynowaniem działań administracji państwowej w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej.

Jakkolwiek zadania KIE zostały sformułowane stosownie do osiągniętego etapu integracji Polski z Unią Europejską, to w rzeczonyj ustawie zwraca uwagę bardzo ogólny charakter sformułowań dotyczących poszczególnych zadań i brak określenia – co mogło wynikać z doświadczeń płynących z działalności Pełnomocnika – stosownych instrumentów koordynacji międzyresortowej. Nie znajduje to także odbicia w aktach niższego rządu.

Niespełna dwuletnie doświadczenie funkcjonowania Komitetu pozwala na wskazanie jego licznych słabości w zakresie koordynacji międzyresortowej, wynikających z samej jego konstrukcji przewidzianej w ustawie.

Przede wszystkim KIE jest, podobnie jak ministrowie wchodzący w skład Rady Ministrów, naczelnym organem administracji rządowej (państwowej), przez co nie może skutecznie oddziaływać na decyzje, działających na mocy odrębnych ustaw, ministrów w sprawach dla nich właściwych. Staje się zatem forum dyskusji i wymiany informacji o ograniczonych możliwościach decyzyjnych. W każdym bowiem przypadku rodzące skutki prawne decyzje podejmowane przez Komitet nie mają charakteru ostatecznego, albowiem wymagają rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Chociaż przygotowania dokumentów dla Rady Ministrów odbywają się na wysokim szczeblu międzyresortowym, to podstawowy skład KIE jest ograniczony do ośmiu wybranych ministrów, mimo iż pozostali ministrowie mogą być także adresatami zadań dostosowawczych zgodnie z wymogami Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa w UE. Status pozostałych członków i uczestników posiedzeń Komitetu jest wyraźnie zróżnicowany, co zmniejsza wagę jego decyzji i ustaleń. Wprawdzie łatwo wskazać na wysoką rangę polityczną zagadnień integracji europejskiej w warunkach istnienia KIE, to nie sposób określić merytorycznej przewagi decyzji podejmowanych na tym

---

<sup>8</sup> *Informacja o wynikach kontroli systemu koordynowania i finansowania realizacji postanowień Układu Europejskiego*, NIK, Warszawa 1996.

<sup>9</sup> Na mocy ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej („*Dziennik Ustaw*”, 30.08.1996, nr 106, poz.494). Omówienie tej ustawy zawarte jest w „*Studiach Europejskich*”, nr 1 1997, s.215-216.

forum w porównaniu np. z możliwym alternatywnym wobec KIE stałym Komitetem Integracji Europejskiej Rady Ministrów.

KIE wykonuje swoje zadania przy pomocy swego Urzędu, którym kieruje przewodniczący Komitetu, a w przypadku, gdy funkcję tę pełni prezes Rady Ministrów – sekretarz (z upoważnienia przewodniczącego). Szeroki i narastający w sposób ciągły zakres problemów integracyjnych wymagających bieżących decyzji oznacza konieczność podejmowania szybkich działań w ramach ścisłej współpracy poszczególnych ministerstw i urzędów centralnych z organem koordynującym. Przenosi to w istocie kompetencje decyzyjne Komitetu na Urząd KIE i wyspecjalizowane jednostki resortowe, odpowiedzialne za proces integracji i działania dostosowawcze. Rozstrzygnięcie bieżących problemów poszczególnych resortów przy udziale Komitetu odbywać się może w praktyce z upoważnienia i za wiedzą przewodniczącego KIE jako członka Rady Ministrów, a nie samodzielnego organu. Komitet jako organ może uczestniczyć w koordynowaniu działań jedynie w ramach posiedzenia lub w jego następstwie. Tego rodzaju tryb podejmowania decyzji nie znajduje uzasadnienia w świetle doświadczeń państw członkowskich UE.

Urząd KIE opiera się na podstawach stworzonych przez poprzedniego pełnomocnika rządu, lecz ze względu na swoje funkcje i skalę zadań ukształtowany został jako struktura analogiczna do struktur ministerstw. Od skuteczności jego funkcjonowania zależy w istocie efektywność całego Komitetu, dlatego też metody i narzędzia koordynacji międzyresortowej realizowanej przez Urząd KIE zasługują na szczególną analizę.

Koncentracja decyzji w ramach KIE nie przenosi odpowiedzialności na ten organ, gdyż w praktyce rozkłada odpowiedzialność za bieżącą realizację procesów integracyjnych z jednej strony na przewodniczącego i Urząd KIE, a z drugiej – na poszczególne ministerstwa. Z tego względu system koordynacji polityki integracyjnej wymaga oceny raczej w świetle zasad organizacji i zarządzania, a z pominięciem zagadnień natury politycznej.

W kontekście powyższych uwag wydaje się, że problemy polityki integracyjnej wymagają koncentracji na relacjach międzyresortowych, zamiast na relacjach Polska – Unia Europejska. Toteż przy istniejącej strukturze instytucjonalnej (KIE + ministerstwa i urzędy centralne) warunkiem wzrostu efektywności działań integracyjnych w Polsce jest ukształtowanie funkcjonalne i umacnianie profesjonalizmu Urzędu KIE oraz jego ścisła współpraca z wyspecjalizowanymi komórkami ds. integracji europejskiej we wszystkich resortach.

Zgodnie z postanowieniami „Narodowej Strategii Integracji”, koordynacja prac związanych z przygotowaniem Polski do członkostwa w UE i prowadzonych przez administrację rządową, powinna nadal przebiegać na trzech płaszczyznach:

- strategicznej: na szczeblu Komitetu Integracji Europejskiej,

- operacyjnej: na szczeblu sekretarzy lub podsekretarzy stanu odpowiedzialnych za sprawy integracji w poszczególnych ministerstwach,
- roboczej: na szczeblu szefów komórek integracji europejskiej (departamentów i wydziałów) poszczególnych ministerstw i urzędów.

Partnerem Polski w Unii Europejskiej jest przede wszystkim silny aparat Komisji Europejskiej zajmującej się problematyką leżącą w zakresie działania niemal wszystkich resortów polskiego rządu. Dla uniknięcia rozbieżności między stanowiskami poszczególnych resortów i narażania na szwank interesów Polski, istnieje potrzeba ukształtowania sprawnego ośrodka, który będzie pełnił funkcje źródła informacji potrzebnych do podejmowania właściwych działań przez resorty oraz będzie koncentrował wszystkie informacje dotyczące stosunków Polska-Unia Europejska. Wymagania te może spełniać urząd, a nie organ państwowy.

## **5. Uwagi końcowe**

Wskazane wyżej problemy ząębienia się kompetencji i trudności w koordynowaniu polityki integracyjnej mogą prowadzić do dwóch różnych wniosków.

Przed wszystkim zachodzi potrzeba wykorzystania i usprawnienia istniejących i już dostępnych metod, mechanizmów oraz instrumentów koordynacji. Za wykorzystaniem tej możliwości przemawiają niskie koszty realizacyjne w sensie finansowym i politycznym. Stabilność istniejących struktur sprzyja stabilizacji kadrowej, co – przy ciągle szczupłych zasobach wysoko wykwalifikowanych kadr w zakresie integracji europejskiej zatrudnionych w administracji rządowej - nie jest bez znaczenia. Za ewolucyjnym kształtowaniem systemu koordynacji przemawia również fakt, iż procesy przygotowań do członkostwa Polski w UE weszły w bardzo ważną i zaawansowaną fazę uzgodnień warunków akcesji. Nie bez znaczenia jest również istnienie, określonej w ramach danego układu rządowego, równowagi tworzących go sił politycznych. Ewentualne zmiany organizacyjne wymagają nowych decyzji ustawowych, a proces legislacyjny może okazać się zbyt długi.

Odrębnym zagadnieniem jest tworzenie nowych lub istotne zmodyfikowanie istniejących struktur organizacyjnych. Liczba możliwych wariantów jest tu dość ograniczona. Wymagane tu jest bezwzględne wykorzystanie wszystkich polskich i zagranicznych doświadczeń, poddanie ich obiektywnej, wolnej od interesów politycznych ocenie i przyjęcie modelu organizacyjnego pożądanego już na okres członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Integracja Polski z UE wymaga takiej organizacji administracji rządowej, która byłaby zdolna efektywnie realizować proces działań dostosowawczych nie tylko w ramach stowarzyszenia, ale również w okresie negocjacji akcesyjnych, a następnie w ramach członkostwa. Stąd docelowo działania dostosowujące

strukturę organizacyjną polskiej administracji powinny zapewnić jej skuteczny udział w europejskim procesie decyzyjnym i ciągłym procesie kształtowania wspólnych polityk. Koordynacja odgrywa tutaj kluczową rolę. Natomiast dotychczasowy stan organizacji i funkcjonowania administracji rządowej skłania do poszukiwania bardziej funkcjonalnych i efektywnych form oraz metod kształtowania i realizacji polityki integracyjnej.