

Andrzej Harasimowicz *

O potrzebie współpracy administracji i środowisk akademicko-eksperskich w definiowaniu celów długofalowych członkostwa Polski w UE (artykuł do dyskusji)

Szkic ten powstał z myślą o włączeniu się do dyskusji na temat zakresu niezbędnych przygotowań w sferze publicznej w związku z wymogami naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Nie pretenduję do roli eksperta w zakresie administracji publicznej ani polityki naukowej. Pozwalam sobie zabrać głos tylko dlatego, aby podzielić się własnymi doświadczeniami z pracy w administracji centralnej i na polu akademickim oraz spróbować zarysować zakres działania administracji, zwłaszcza jej części odpowiedzialnej za politykę zagraniczną i europejską, w definiowaniu długofalowych celów członkostwa we współpracy ze środowiskami naukowo-akademickimi i eksperckimi. Zwrócę też uwagę na główne wyzwania dla administracji rządowej, które przyniesie członkostwo w UE.

Osnowę myślową tekstu stanowi obserwacja wciąż niskiego jeszcze w Polsce stopnia świadomości na temat istoty procesu integracyjnego Europy Zachodniej, do którego chcemy się przyłączyć i którego prawa, instytucje oraz polityki (w tym walutę) będziemy zobowiązani przyjąć i stosować. Problem w tym, że system ten prócz „automatycznych” dobrych stron czy skutków (np. w zakresie polityki spójności i solidarności czy forsowania rządów prawa, na których dobroczynny i dyscyplinujący wpływ tak w Polsce liczymy) wymaga też aktywności i innowacyjności w rozwijaniu i popieraniu własnych, wewnętrznych mechanizmów rozwojowych. Chodzi także o uniknięcie pułapki, jaką stwarza dla administracji państw postkomunistycznych psychologia i swoisty terror dostosowania do standardów Unii Europejskiej. Zbyt często owo dostosowywanie staje się ostatecznym celem i miarą sukcesu, stanowiąc zamiastką własnej aktywności i skutkując przyjęciem postawy naśladowczej,

* Prof. dr hab. **Andrzej Harasimowicz** – Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.

nieaktywnej, symbolizowanej określeniem: *followers* (co dawniej nazywało się *paputczik*).

Państwa dzielą się coraz wyraźniej na tworzące politykę (*policy makers*) i przyjmujące politykę (*policy takers*). Jest to szczególnie widoczne w sferach polityki międzynarodowej i bezpieczeństwa, finansów międzynarodowych, zarządzania gospodarką i dystrybucji pomocy międzynarodowej, czyli wszędzie tam, gdzie struktury integracji europejskiej są obecne i coraz bardziej aktywne.¹ Samo dostosowanie nie oznacza jeszcze zdolności do stanowienia o własnym losie i do realizacji własnych interesów, co jest istotą suwerenności we współczesnym świecie. Oznacza co najwyżej, pasywną zdolność do przyjmowania wzorców, inwestycji, transferów – dobre i to, ale jest to jedynie pierwszy etap integracji. Tymczasem, ton polskiej debaty na temat członkostwa w UE pod hasłem: „Jak wejść do europejskiej rzeki tak, żeby się nie zamoczyć”, niesie obawę, że bierne – na co się zanosi – członkostwo i powierzchowne tylko dostosowanie się do nowych reguł gry będzie utrwałać nasz obecny status obszaru niższego rozwoju. Charakterystyczną cechą polskiej debaty europejskiej jest to, że „Europejczycy” mają zbyt dużą skłonność do utożsamiania samego wejścia do UE z rozwiązaniem narodowych problemów, natomiast eurosceptycy przestrzegają najgłośniej przed „wyjałowiającą narodowy potencjał siłą unijnej maszyny biurokratyczno-finansowej, wyprzedając narodowych interesów i tożsamości” itp. Ci ostatni opowiadając się za uruchomieniem własnych mechanizmów rozwojowych i optując za polskim modelem członkostwa, robią to najczęściej w sposób zacietrzewiony i dogmatyczny, proponują anachroniczne recepty i zamknięcie się, przez co są traktowani przez „Europejczyków” jak oszołomy, z którymi nie warto dyskutować.

Narodowa polityka europejska

Strategicznym celem władz RP jest członkostwo w Unii Europejskiej. Dążenie do członkostwa wynika z przekonania kolejnych rządów i większości obywateli, że jest ono w pełni zgodne z polską racją stanu, gdyż posłuży bezpieczeństwu państwa, pomnoży dobrobyt obywateli oraz zagwarantuje ich wolności, utrwali demokratyczne rządy prawa i będzie sprzyjać zachowaniu oraz rozwojowi kultury i tożsamości narodowej.

W powyższym aspekcie, problemy członkostwa w UE zostały już szeroko zbadane i omówione w debacie publicznej. Mniej się natomiast mówi o tym, że członkostwo będzie mieć także wielki i nieznany jeszcze pod kątem wszystkich możliwych konsekwencji wpływ na polski system polityczny oraz pracę

¹ Por.: J.Czaputowicz, *Globalizacja – wpływ na państwo narodowe*, „Polska w Europie”, nr 4/2001, s.21-34.

administracji rządowej i samorządowej. Po pierwsze, wzmocni się tendencja do organizacji krajowej sceny politycznej według podziałów partyjnych występujących w Parlamencie Europejskim: ugrupowania chrześcijańsko-demokratyczne, ludowa centroprawica, socjaldemokratyczna centrolewica i skrajne skrzydła (o charakterze regionalnym lub ideowym, Zieloni etc.). Może to mieć korzystny wpływ na nieco rozproszoną scenę polityczną w Polsce i skłaniać partie do uwzględniania w swej ofercie programowej szerszej optyki europejskiej. Po drugie, wymogi funkcjonowania w UE wymuszą zmianę pracy administracji publicznej, która znajdzie się w nowym otoczeniu prawnym i zostanie wciągnięta w rytm decyzyjny i kalendarz polityczny Unii. Niewykluczony jest wzrost przejrzystości i uspołecznienia procesu decyzyjnego oraz wzmocnienie służby cywilnej.

Funkcjonowanie w warunkach ciągłego procesu negocjacyjno-decyzyjnego o wiążących prawnie konsekwencjach wymaga, aby rząd posiadał strategię rozwojową i był dobrze poinformowany o długofalowych konsekwencjach posunięć doraźnych – a to wymaga współpracy administracji publicznej i środowisk akademicko-eksperymentalnych. Bez długofalowego programu, Rada Ministrów i Komitet Integracji Europejskiej będą spędzać długie godziny (dnie i noce) nad projektem każdej dyrektywy czy rozporządzenia. Brak dłuższego planu uniemożliwi w praktyce decentralizację decyzji i delegowanie odpowiedzialności w administracji na niższe szczeble, co zmieni wewnętrzny proces uzgodnieniowy w ciągły koszmar, a na poziomie polityki unijnej zabierze czas potrzebny na budowanie koalicji (*coalition building*) wokół naszych postulatów!

Po akcesji charakter prac rządu zmieni swój rytm i sposoby dochodzenia do decyzji, co szczególnie silnie dotyczyć będzie Ministerstwa Spraw Zagranicznych i KIE. Rola MSZ, jako resortu odpowiedzialnego za ostateczny kształt stanowiska narodowego i reprezentowanie go na poziomie polityczno-decyzyjnym w UE, jest kluczowa. Rola Komitetu Integracji Europejskiej i jego Urzędu jest nie do zastąpienia w organizacji wewnętrznego procesu uzgodnień i w działaniach informacyjno-szkoleniowych.

Organizacja, do której chcemy przystąpić – Unia Europejska – stawia sobie następujące cele:

„– promowanie postępu gospodarczego i społecznego oraz wysokiego poziomu zatrudnienia, a także osiągnięcie zrównoważonego i trwałego rozwoju, w szczególności poprzez stworzenie obszaru pozbawionego granic wewnętrznych, wzmacnianie spójności gospodarczej i społecznej oraz ustanowienie Unii Gospodarczej i Monetarnej, docelowo z jednolitą walutą (...),

– potwierdzanie swojej tożsamości na arenie międzynarodowej, w szczególności poprzez realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, obejmującej ostateczne ukształtowanie wspólnej polityki obronnej, mogącej prowadzić do wspólnej obrony (...),

– *wzmacnianie ochrony praw i interesów obywateli Państw Członkowskich poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii;*

– *zachowanie i rozwój Unii jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w której swobodny przepływ osób zostaje zapewniony w powiązaniu z właściwymi środkami w zakresie kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji oraz zapobiegania i zwalczania przestępczości”.*

Wszystkie te cele są zgodne z podstawowymi interesami bezpieczeństwa oraz gospodarczo-społecznymi obywateli i władz RP. Osiągnięcie członkostwa w tak rozbudowanej strukturze integracyjnej, jaką jest UE, wymaga jednak od rządów państw kandydujących, oprócz działań dyplomatycznych, także skomplikowanych i kosztownych przygotowań wewnętrznych. Te przygotowania, jeszcze na początku lat 90. odbywające się na marginesie wielkiej polityki, dzisiaj są w samym jej centrum. Są częścią programów partyjnych i wyborczych, przedmiotem ożywionej debaty społecznej, mają znaczny budżet i instytucje rządowe i pozarządowe stojące za nimi lub je krytykujące. Szeroki zakres tych przygotowań, ich silny kontekst polityczny oraz wywołane nimi zmiany w systemie wewnętrznej koordynacji, powodują, że ten obszar polityki państwowej wypracowuje stopniowo własną i sobie tylko właściwą (*sui generis*) tożsamość. Jesteśmy świadkami procesu, w którym na styku polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa powstaje nowa jakość: narodowa (krajowa) polityka europejska.

Narodowa polityka europejska – jeśli chcemy, by stała się jednym z motorów rozwoju kraju i optymalizacji naszego członkostwa w UE – wymaga od rządu posiadania długofalowej i kompleksowej strategii rozwojowej. Trudno sobie wyobrazić, by taka strategia mogła powstać bez współpracy rządu i środowisk akademicko-eksperckich, gdyż polityka europejska łączy w stopniu dotąd nieznanym i w Polsce nie praktykowanym, sprawy gospodarcze, handlowe, walutowe, socjalne, sądownictwa i policji, ochrony granic i migracji ze sprawami zagranicznymi, bezpieczeństwa i obrony. W dodatku, ten splot zagadnień, przy stałej konsultacji z instytucjami UE i innymi państwami członkowskimi, jest następnie przenoszony na poziom uzgodnień międzynarodowych (wspólnotowy), zawieranych na gruncie wiążących traktatów, wspólnych instytucji i polityk oraz funduszy. Ta nowa sytuacja tworzy dla polityki krajowej wyzwanie nowej jakości: udział w grze politycznej na poziomie europejskim. Jedni nazywają to szansą i zaproszeniem, inni przymusem i zagrożeniem. W mojej opinii, wszystkie te elementy są tu obecne, ale jedno wydaje się niepodważalne: prace rządu oraz potencjał badawczy i ekspercki kraju muszą znaleźć nowe formy skuteczniejszej współpracy na polu europejskim. Jeśli nie znajdą, to rząd najprawdopodobniej będzie na forach decyzyjnych Unii Europejskiej w stałej opresji, a w kraju – w ogniu krytyki, zaś

środowiska akademickie zaczną poszukiwania partnera w innym miejscu Jednolitego Rynku.

Szczególna rola administracji publicznych w procesie integracji europejskiej

W integrowaniu gospodarek i prawa państw europejskich rola administracji publicznej była i jest bardzo ważna, a w pierwszym okresie członkostwa wręcz wiodąca przy wchodzeniu w rytm polityczny, gospodarczy i prawny UE. Administracja nowego państwa członkowskiego, pod kierunkiem politycznym rządu, musi mieć zdolność definiowania interesów narodowych, sektorowych i regionalnych oraz ich prezentacji i forsowania na poziomie unijnym. Musi to umieć robić w politycznym języku traktatów europejskich i w zgodzie ze złożonymi procedurami. Nie tylko wzrost gospodarczy jest istotny: bez silnej i profesjonalnej administracji Polska nie odniesie sukcesu w UE! Od tego jak administracja zarządza procesem integracyjnym, zależą w wielkim stopniu dobre skutki członkostwa. Potwierdza to jeden z ekspertów holenderskich: „*coraz częściej okazuje się, że sam rynek automatycznie nie zapewni wszystkich oczekiwanych korzyści. Natomiast trzeba się uważnie przyglądać, jak ten rynek jest zarządzany...*”² Zależność między jakością pracy administracji a pożytkami z członkostwa rośnie jeszcze bardziej w sytuacji znacznej luki rozwojowej między integrującymi się podmiotami, z czym w przypadku Polski mamy właśnie do czynienia. Należy eksponować fakt, że to właśnie administracja rządowa, mając odpowiednie zasoby ludzkie i materialne oraz najbardziej spośród instytucji krajowych rozbudowane relacje z UE, powinna wziąć na siebie rolę motoru procesu integracyjnego. Fenomen ten, tzn. rola administracji publicznej w tworzeniu najlepszych ram prawnych i instytucjonalnych dla wolności, bezpieczeństwa i dobrobytu obywateli, jest przedmiotem rozwijających się studiów nad tzw. europeizacją administracji publicznej.³

Zarówno żywe są nadzieje, jak i obawy Polaków w związku z perspektywą członkostwa w Unii Europejskiej. Sceptycy wcale nie muszą być przegrani, jeśli – nawet z niechęcią – przygotowują się do nowych warunków; podobnie jak entuzjaści nie muszą automatycznie zyskać nie zrobiwszy tego, co do nich należy. Działania informacyjne rządu na temat skutków naszej akcesji do UE

² A. Schout, *Uwagi wstępne w: Narodowa koordynacja polityk wspólnotowych w UE*, Materiały z seminarium zorganizowanego przez Instytut Europejski w Łodzi oraz European Institute of Public Administration w Maastricht, 25-26 września 1995 r., Instytut Europejski, Łódź 1998, s.17.

³ Por.: np. Raport European Public Administration Network z 2000 r. oraz liczne opracowania European Institute of Public Administration w Maastricht i jego filii w Instytucie Europejskim w Łodzi; także w UKIE podjęto niedawno prace na temat przygotowania polskiej administracji do funkcjonowania w UE.

winni starannie ważyć proporcje między informowaniem a obiecywaniem, gdyż skupiając się na obietnicach łatwo jest wpaść w pułapkę uproszczeń, wieszcząc magiczną godzinę „zero”, w której rzekomo rozwiążą się wszystkie nasze kłopoty. Dla polskich biurokratów może nie jest to najlepsza wiadomość, ale szczególnie pracownicy administracji centralnej i samorządowej nie powinni ulec powyższemu złudzeniu. Doświadczony ekspert europejski ostrzega: „*Jeśli chodzi o urzędników, ministrów, członkostwo wymaga od nich poświęcenia znacznie więcej czasu, wysiłku oraz zaangażowania niż dotychczas. Ich praca staje się inna, trudniejsza. Czasem można to niewłaściwie postrzegać i sądzić, że cała władza i odpowiedzialność przechodzą na poziom Europy i że życie rządzących w danym kraju stanie się łatwiejsze: <Kiedy wejdziemy do Unii, wszystko będzie dobrze, oni się wszystkim zajmą.>(…) Ale – czy chcą tego Państwo, czy nie – tak wcale nie będzie*”.⁴

Tymczasem oceny polskich środowisk eksperckich co do sposobu podejścia i stanu przygotowań administracji do funkcjonowania w warunkach członkostwa są w większości negatywne. Krytyczni obserwatorzy krajowi uważali już w 1998 r., że „*kalendaryzacja przesłania program niezbędnych działań ustrojowych i strukturalnych. (...) gros wysiłków kieruje się na uzyskanie członkostwa, jakby ten akt wyczerpywał sprawę. Tymczasem on ją dopiero zaczyna*”.⁵ Inny zespół ekspertów ostrzegał w 2002 r.: „*państwo polskie nadal w dalece niewystarczającym stopniu przygotowane jest do funkcjonowania w procesie integracji europejskiej*”.⁶

Przyjęcie rozumienia integracji jako „przystąpienia do UE” w wyniku formalnego dostosowania praw i instytucji, byłoby uproszczeniem myślowym i pozbawieniem się szans, jakie ten proces naprawdę ze sobą niesie.⁷ Tymczasem duża część klasy politycznej utożsamia integrację z akcesją i złożony proces wchodzenia do UE redukuje do zręcznej bądź twardej dyplomacji. Doświadczenie jednak wyraźnie pokazuje, że np. poniesienie trudnych reform strukturalnych w kraju – zawsze przecież ryzykownych politycznie – i w zamian zlecenie dyplomacji „twardej obrony naszych interesów”, jest receptą na słabe członkostwo, a ponadto grozi utrwaleniem fałszywego wyobrażenia o rzeczywistych możliwościach wpływu (np. MSZ) na środowisko międzynarodowe.

Hiszpania odniosła sukces w integrowaniu się ze Wspólnotami Europejskimi nie dlatego, że jej zręczni dyplomaci przywozili z kraju i kładli na stole w Brukseli nierozwiązane problemy wewnętrzne, domagając się pomocy

⁴ L.Metcalf, *Proces formułowania polityki europejskiej w: Narodowa koordynacja polityk wspólnotowych w UE*, op.cit., s.16 i 22.

⁵ J.Hausner, W.Marody i inni, *Przystąpienie czy integracja. Polska droga do UE. EU – monitoring II*, Warszawa 1998, s.240.

⁶ *Polska - UE. W pół drogi*, Warszawa 2002, s.10.

⁷ J.Hausner, W.Marody i inni, op.cit., s.9 i 240.

i transferów środków, ale dlatego, że przywozili propozycje rozwiązań do wspólnego wykonania i w zręczny sposób budowali koalicje zwolenników, potrafiąc je przeforsować i wkomponować w działania całej Unii. Ten sposób prezentowania problemów w procesie decyzyjnym UE wspiera tezę o istotnej roli dyplomacji w procesie integracyjnym, która w żadnym przypadku nie może być sprowadzona tylko do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz przenoszenia w „dyplomatyczny sposób” **nierozwiązanych** problemów wewnętrznych na forum międzynarodowe. Oba integrujące się podmioty: Polska i Unia, są w fazie dynamicznych przemian i albo nastąpi płynne zazębienie, albo będą tarcia i zgrzyty. Szczególna rola dyplomacji polega na zapewnieniu, wspólnie z Komitetem Integracji Europejskiej i jego Urzędem, synchronicznego sprzęgnięcia dynamiki reform wewnętrznych i trudności procesu akcesyjnego z dynamiczną ewolucją UE, dziś i w okresie członkostwa.

Globalizacja, a praktycznie: europeizacja, jest istotnym czynnikiem wpływającym na pracę dyplomacji. Powoduje ona szybki wzrost – chcianych i niechcianych – powiązań partnerów, wywołując umiędzynarodowienie (tzw. internacjonalizację) polityki wewnętrznej państw. W szczególnie silnym stopniu odnosi się to do państw i gospodarek objętych integracją europejską. W ich sytuacji polityka zagraniczna i europejska, czyli to, co nazywamy tutaj narodową polityką europejską, musi łączyć trzy pola działań:

- tradycyjne elementy polityki zagranicznej: reprezentacja dyplomatyczna i konsularna, negocjacje, bezpieczeństwo międzynarodowe, obserwowanie, informowanie i reagowanie na zmiany polityki światowej;
- politykę wewnętrzną, obejmującą polityki: makroekonomiczną, konkurencji, rolną, transportową, społeczną, bezpieczeństwa wewnętrznego oraz tzw. politykę zewnętrzną (*external policy*) a także handel i gospodarczo-finansową pomoc rozwojową;
- obszar globu, w tym zwłaszcza działalność organizacji międzynarodowych takich jak ONZ, WTO, IMF-WB, OECD i licznych innych wyspecjalizowanych organizacji zajmujących się zagadnieniami energii, ochrony środowiska, zmianami klimatu i klęskami żywiołowymi, zdrowiem, żywnością, migracją, przestrzenią kosmiczną itd.

Tak więc, w wyniku globalizacji, integracji w skali regionalnej i fragmentacji w skali lokalnej, władza państwa narodowego ulega rozproszeniu w trzech kierunkach: do organizacji międzynarodowych i transnarodowych, do ugrupowań regionalnych (UE) oraz do władz szczebla lokalnego i regionalnego.

Ta sytuacja wymaga nowego typu koordynacji polityki wewnętrznej i zewnętrznej, niezbędnej do realizacji narodowej polityki europejskiej. Ciągąca się w Polsce przez lata 90. dyskusja między MSZ a Pełnomocnikiem Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej o tym, który resort winien mieć kierującą rolę w polityce europejskiej miała znaczny wpływ na krajową

machinę koordynacyjną. (Dyskusja ta wprawdzie cicha i słabo wyartykułowana – choć pod zimną skorupą lawa wrzała – wcale nie była tylko polską specjalnością, bo niemal wszyscy w UE ją przeżywali lub przeżywają.) Można uznać, że była potrzebna dla wyklarowania stanowisk, ale w bliskiej perspektywie członkostwa przyszedł czas na decyzje określające cele i podział zadań. Różne są modele koordynacji w państwach członkowskich i Unia niczego tu nie narzuca, ale doświadczenie tych państw mówi jednak, że najważniejszą cechą takiego systemu jest zdolność do wypracowania stanowiska na poziomie narodowym i zapewnienie jednolitego głosu na poziomie unijnym.

W moim przekonaniu, opartym na osobistym doświadczeniu z pracy zarówno w MSZ, jak i UKIE oraz na licznych lekturach, **rola Ministerstwa Spraw Zagranicznych istotnie wzrośnie w warunkach członkostwa** – i to niezależnie od ważnej funkcji w programowaniu i koordynacji krajowej polityki europejskiej sprawowanej przez Komitet Integracji Europejskiej i jego Urząd (poprzednio, w latach 1991-1996, tak skutecznie realizowanej przez Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej). Rola MSZ wzrośnie właśnie w miarę tego, jak niektóre tradycyjne funkcje dyplomacji (kontakty zewnętrzne, negocjacje itp.) będą w części przechodzić czy też „wyciekać” do innych resortów, a nawet do regionów, stając się elementem ich codziennej pracy. Razem z poszerzaniem się zakresu spraw regulowanych lub konsultowanych na poziomie UE zachodzić będzie w kraju (równoległe do spontanicznej wszechobecności spraw europejskich) proces swoistego „urządowienia” problematyki integracyjnej, w którym Rada Ministrów w coraz większym stopniu będzie się stawać rodzajem większego Komitetu Integracji Europejskiej. Zwiększy to również stopień uspołecznienia polityki zagranicznej, zarówno wskutek oddolnej presji zainteresowanych grup krajowych, jak i odgórnych wymogów unijnych.

Potrzeba zachowania unitarnego charakteru państwa oraz jednolitego głosu na zewnątrz przy tak zwiększonej liczbie uczestników polityki europejskiej w naturalny sposób przesądzają o koordynacyjnej roli MSZ w narodowej polityce europejskiej. Jest to zgodne z logiką naszego systemu politycznego, znajdując oparcie w Konstytucji RP, stanowiącej w art.146 p.1, że „*Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną RP*”. Dlatego kierunek niedawnych zmian organizacyjnych w polskiej administracji, powierzający koordynację polityki europejskiej i negocjacji akcesyjnych ministrowi spraw zagranicznych (Sekretariat Europejski), uważam za krok w dobrym kierunku, choć dopiero za jeden z pierwszych niezbędnych do tego, aby narodowy system koordynacji polityki europejskiej zapewnił definiowanie i realizowanie krajowych interesów w UE i zarazem przyczyniał się do rozwoju samej Unii.

W unijnym systemie decyzyjnym szczególnie pozycja resortu spraw zagranicznych, jedyne go resortu wymienionego w traktatach, ma jasne umocowanie

prawne. Art. 4 Traktatu UE stanowi, że: „Rada Europejska stymuluje rozwój Unii i określa ogólne kierunki jej polityki. W skład Rady Europejskiej wchodzi szefowie państw lub rządów państw członkowskich. (...) Każdemu z nich towarzyszy minister spraw zagranicznych danego państwa członkowskiego...”. Ponadto należy uwzględnić kluczową rolę placówek dyplomatycznych państw członkowskich przy UE oraz bardzo silną pozycję decyzyjną ambasadorów, tworzących Komitet Stałych Przedstawicieli (tzw. COREPER), działający na nierzadkim styku Rada-Komisja, gdzie krzyżują się kompetencje rządów i Wspólnot i gdzie podejmowane są istotne decyzje.

Po tym, co zostało powiedziane wyżej, w żadnym wypadku nie twierdzą, że tzw. polityka europejska jest po prostu polityką zagraniczną i jako taka winna być w całości realizowana przez MSZ. Byłby to błąd i uroszczenie, które w praktyce przytłoczyłoby dyplomację ogromem zagadnień szczegółowych, w których resort nie posiada ustawowych kompetencji, potrzebnej wiedzy ani zasobów ludzkich i materialowych.⁸ Urząd KIE i komórki ds. UE w resortach takie zasoby mają i należy je właściwie wykorzystać! Zarazem trudno nie wspomnieć tu o złożonym i delikatnym problemie, jakim jest potrzeba odpowiedniego przygotowania kadrowego, technicznego i finansowego samego MSZ do wypełniania nowych zadań w warunkach członkostwa w Unii.

Jak zawsze w polityce, z uprawnieniami wiążą się obowiązki. Resort koordynujący musi zatem przyjąć odpowiedzialność za bezpieczeństwo polityczne i dyplomatyczne całego procesu integracyjnego na poziomie rządowym i unijnym. Rola dyplomacji w tym obszarze jest szczególnie istotna w sytuacji Polski, upatrującej w członkostwie w UE szansy na wyjście z regresu rozwojowego. Proces integracji państwa, gospodarki i społeczeństwa polskiego z Unią Europejską będzie jeszcze przez kilka, jeśli nie kilkanaście lat wymagał osłony politycznej „równoważącej” choć w części lukę rozwojową dzielącą integrujące się podmioty. Mimo budzącego szacunek postępu w jej niwelowaniu i zaawansowania przygotowań, trzeba pamiętać, że Polska jest zaledwie na pierwszym etapie czterostopniowego procesu integracji gospodarczej (tzn. na etapie strefy wolnego handlu i to bez artykułów rolnych). Przed nami jeszcze etap drugi: unia celna, następnie etap trzeci: Jednolity Rynek i etap czwarty: Unia Gospodarcza i Walutowa. Natomiast Unia, po wprowadzeniu euro, zmierza różnie w kierunku piątego etapu, jakim jest unia polityczna. Pokonanie tych etapów zajęło państwom członkowskim ponad 50 lat, żeby nie wspomnieć o setkach lat praktycznej współpracy. Doprawdy trudno sobie wyobrazić harmonijny rozwój w warunkach ostrej konkurencji na jednolitym rynku i wrastanie w cały proces integracji bez planowego oddziaływania polskiej dyplomacji na piętnastu, a wkrótce na dwudziestu czterech partnerów, bez

⁸ Por.: ciekawe uwagi na ten temat w: A.Kuosmanen, *Finland's way to the EU*, s.286-288.

nieustannego optymalizowania położenia państwa w otoczeniu międzynarodowym, bez dobrej koordynacji i przemyślanej strategii.⁹

Dlatego też ograniczenie roli współczesnej dyplomacji państwa członkowskiego UE do negocjacji i realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie gwarantowałoby możliwości pełnego i skutecznego oddziaływania na otoczenie międzynarodowe (wspomnianej wcześniej optymalizacji położenia państwa). Nie byłoby to w istocie także zgodne z duchem zapisów traktatowych na temat Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Ukazują one bowiem kompleksowe podejście do zadań zewnętrznych i ich związków z problematyką wewnętrzną oraz konieczność stosowania całej palety środków. Wręcz mówi się tam o realizacji tej polityki „w każdy możliwy sposób”, czyli z wykorzystaniem instrumentarium wszystkich trzech filarów Unii: gospodarczo-finansowego, polityczno-wojskowego i policyjnego oraz prawno-regulacyjnego.

Wymogi procesu decyzyjnego UE i rola administracji narodowych

Unia Europejska nie narzuca modelu działania administracji narodowych. Jednakże wpływ prawa wspólnotowego i ciągle poszerzający się zakres współpracy administracji narodowych między sobą i z administracją unijną wywierają rosnący wpływ na ich funkcjonowanie: „W istocie, nikt nie potrafi powiedzieć precyzyjnie, gdzie wpływ UE na administracje narodowe się zaczyna i gdzie się kończy”.¹⁰ Zobowiązania narodowych administracji wobec Unii mają przy tym charakter nie tylko ogólnych norm czy zasad, ale także regulacji obligatoryjnych. I tak np. art. 10 Traktatu WE zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia skutecznego wykonania aktów prawa UE na gruncie krajowym oraz niezakłócania jej systemu instytucjonalnego i równowagi finansowej.¹¹

Oznacza to, że w polskiej administracji musi nastąpić tzw. europeizacja jej obowiązków, polegająca na takim kształtowaniu krajowego systemu prawnego, aby był on w każdym momencie zgodny z prawem unijnym oraz aby w wyniku implementacji aktów tego prawa nie następowało jego niepożądane rozregulowanie. Niedopełnienie (zaniechanie, opóźnienie) obowiązków wdrożenia prawa

⁹ „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, t.1, nr 1(1)/2001, s.5. Por. także rozmowę z prezydentem RP oraz serię wystąpień wszystkich ministrów spraw zagranicznych po 1989 r. na temat: „Ustrój państwa a polityka zagraniczna”.

¹⁰ C.Demmke, *Undefined Boundaries and Grey Areas: the Evolving Interaction Between the EU and National Public Services*, „Eipascope”, no. 2/2002, s.8.

¹¹ A.Nowak-Far, *Stosowanie *acquis communautaire* przez administracje publiczne państw członkowskich UE – zagadnienia prawne i organizacyjne*, „Służba Cywilna”, nr 4/2002, s.29-47.

wspólnotowego może mieć finał w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości lub w sądach krajowych.

Unia Europejska jest organizacją ponadnarodową z rozbudowanym systemem instytucjonalnym, opartą na prawie i tworzącą nowe prawa mające pierwszeństwo i bezpośrednią stosowalność na całym terytorium Unii oraz posiadającą własny system jurysdykcji i zasobów własnych (budżet) oraz wspólną walutę. Administracja UE (tzw. biurokracja brukselska), tak chętnie krytykowana, jest uważana przez fachowców za dobrze zarządzaną i nadzwyczaj wydajną. Czy nam się to podoba czy nie, rytm pracy polskiej administracji będzie w rosnącym stopniu regulowany rytmem pracy administracji unijnej, której część stanowić będą zresztą oficjalni i kontraktowi urzędnicy polscy.

System decyzyjny Unii jest złożoną i przemyślaną kombinacją interakcji państw członkowskich (Rada Europejska i Rada UE) oraz instytucji wspólnotowych (Komisja, Parlament, Trybunał). Działania uczestników systemu są ściśle określone przez traktaty, bardziej i mniej formalne procedury oraz tzw. porozumienia międzyinstytucjonalne. Z tych powodów uczestnictwo w systemie decyzyjnym UE nie jest proste, wymaga aktywności i wyteżonej pracy wszystkich uczestników. W przypadku nowych członków możemy mówić o lawinowym wręcz przyroście zadań i związanych z tym wyzwań politycznych, organizacyjnych (logistycznych), konceptualnych, a także budżetowych. Jak wspominał w rozmowie z Autorem na początku 1996 r. jeden z głównych uczestników austriackiego procesu akcesyjnego, przedstawiciel jednej z najstarszych i najsprawniejszych biurokracji europejskich: „*wejście w rytm i tempo pracy maszyny brukselskiej było dla nas traumatycznym doświadczeniem*”.

Negocjacje w Unii Europejskiej

Dla administracji narodowych dzisiejszych kandydatów, członkostwo w UE oznaczać będzie początek niekończącego się maratonu negocjacyjnego. Hiszpański ekspert ds. polityki europejskiej tak mówił o własnych doświadczeniach z okresu akcesji: „*aby stawić czoło wyzwaniu, jakim w procesie akcesji było przejście od negocjacji dwustronnych do negocjacji wielostronnych już po przystąpieniu do Wspólnoty, trzeba było przejść od zarządzania jednym projektem - negocjowaniem akcesji - do negocjacji <ciągłych> i zarządzania tym nieustającym procesem negocjacji, co wymagało znacznie więcej wysiłku*”.¹²

Praktycznie wszystkie decyzje w Unii Europejskiej zapadają w wyniku negocjacji. Fakt, że wszyscy bez przerwy negocjują nie obniża, ale podnosi rolę

¹² E.Zapico Goni, *Uwagi wstępne w: Narodowa koordynacja polityk wspólnotowych w UE*, op.cit., s.17.

dyplomacji jako koordynatora procesu decyzyjnego, tym bardziej że jest on wieloaspektowy, wieloszczeblowy i przebiega w środowisku wielokulturowym.

System decyzyjny UE jest w zasadzie trzyetapowy, a na każdym z nich wymagana jest koordynacja wewnętrzna:

- etap formułowania polityki, na którym działa kilkaset niezależnych grup ekspertów powołanych przez Komisję (ponad 50% z nich to urzędnicy narodowi, działający na zasadzie półoficjalnej);
- etap negocjacyjny: około dwustu grup roboczych, złożonych z urzędników z kraju i misji w Brukseli, pracujących nad propozycjami Komisji;
- faza decyzyjna: około 20 Rad ministerialnych w ramach Rady UE (np. ds. rolnictwa, finansów, transportu), spotykających się na mniej więcej 120 spotkaniach rocznie.

Wynika z tego, że przy około 220 dniach roboczych w roku przeciętnie co drugi dzień odbywa się spotkanie któreś z Rad z udziałem krajowego ministra (nie ma praktyki wysyłania zastępców!). Do tego należy dodać odbywające się cztery razy w roku spotkania Rady Europejskiej oraz Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, a także innych pomniejszych, ale ważnych gremiów, o Parlamencie Europejskim nie wspominając. Daje to tylko wstępne wyobrażenie o niezbędnych do obsługi tych spotkań zasobach ludzkich, koncepcyjnych, techniczno-administracyjnych i materialnych. Wszyscy uczestnicy tego permanentnego procesu decyzyjnego muszą dysponować odpowiednią wiedzą, argumentacją, dokumentacją i instrukcjami, czyli przygotowanym stanowiskiem. Można oczywiście milczeć, ale bierność lub niska jakość uczestnictwa w procesie decyzyjnym UE będzie nieuchronnie rodzić nowe i poważne problemy.

Pierwszy to ten, że decyzje podejmowane bez naszego aktywnego udziału mogą być dla nas niekorzystne (np. w odniesieniu do form wspierania polityki zatrudnienia czy regionalnej). Po drugie, bierność może oznaczać stałe słabnięcie naszej pozycji negocjacyjnej i zdolności do budowy koalicji (*coalition building*), co w systemie coraz szerzej stosowanego głosowania większościowego oznacza słabnięcie pozycji politycznej. Wynika to z natury unijnego systemu polityczno-decyzyjnego, opierającego się na ciągłym procesie konsultacji i uzgodnień. Otóż w Unii wcale nie oczekują od nas – wbrew rozpowszechnionemu mniemaniu – że będziemy tam po to, aby robić komuś przyjemności lub przykrości, zajmując „dobre” lub „złe” stanowisko, głosując z tym przeciwko tamtemu. Od Polski i innych nowych członków oczekuje się, że będą przede wszystkim reprezentować swoje narodowe interesy i że będą to robić w sposób przemyślany, konsekwentny, w języku traktatów europejskich i w duchu solidarności. Logika systemu politycznego UE, to co stanowi oryginalną i swoistą „wartość dodaną” koncepcji integracyjnej, bazuje właśnie na konfrontowaniu interesów narodowych, co zapewnia Unii witalność

i zdolność do rozwiązywania problemów wewnątrz ugrupowania. UE nie boi się różnic a nawet konfliktu interesów, UE boi się konfliktu interesów słabo lub źle zdefiniowanych przez państwa członkowskie (lub nie mających rzeczywistego poparcia politycznego w kraju).

A zatem warunkiem skutecznej prezentacji i obrony interesów narodowych jest ich prawidłowa identyfikacja w krótszej i dłuższej skali, umiejętność ich uzgadniania na szerszym forum, a gdy trzeba, silnego forsowania ich! Stawia to nowe i wielkie wymagania przed polską klasą polityczną, przed organizacjami gospodarczymi, przed władzami samorządowymi i administracją rządową. Polityka polska stanie się częścią większej całości o znacznej dynamice rozwojowej, zasobniejszej i bezpieczniejszej, a wzajemne przenikanie interesów i wartości na poziomie europejskim zwiększy się. Ale to nie jest droga jednokierunkowa: uzyskując większy wpływ na sprawy europejskie, musimy zaakceptować „więcej Europy” w Polsce. Sprawowanie władzy w naszym kraju będzie w ten sposób ciągle „recenzowane” nie tylko przez krajową, ale i przez europejską opinię publiczną, zwłaszcza w sytuacjach trudnych czy konfliktowych. O tym właśnie jest mowa, gdy postuluje się potrzebę jakościowej zmiany w uprawianiu polityki narodowej w warunkach członkostwa Polski w UE.

Natura negocjacji unijnych jest odmienna od klasycznych rokowań, gdzie zazwyczaj chodzi o odniesienie zwycięstwa dyplomatycznego i „pokonanie” przeciwnika. W negocjacjach unijnych, które mają charakter ciągły i partnerski, nie tyle idzie o „zwycięstwo” w sytuacji konfliktowej, co o znalezienie **kompromisowego porozumienia**, które potem będzie wykonywane w sytuacji, gdy zasoby finansowe i administracyjne obu stron są w części połączone, a ogólne ramy polityczne i traktatowe wcześniej uzgodnione. Jeśli nie wykażemy woli współpracy i poszukiwania akceptowanego przez wszystkich kompromisu w negocjacjach np. w sprawie norm środowiskowych, to jutro możemy nie znaleźć poparcia dla naszych postulatów dotyczących np. norm weterynaryjnych. Negocjacje najczęściej mają charakter techniczny (*low agenda*), ale ich skumulowane efekty to czysta polityka. Z tych względów jakość współpracy dla osiągnięcia dobra ogólnego między sferą polityczną, gospodarczą i samorządami a centralną administracją i środowiskami eksperckimi ma znaczenie kluczowe!

Z mego doświadczenia z pracy w administracji, gdzie miałem możliwość koordynowania programów rządowych, wynika jasno, że wszędzie tam, gdzie prace rządowe miały wsparcie koncepcyjne w wyniku wcześniejszych, profesjonalnie zaplanowanych ekspertyz czy studiów, proces uzgodnieniowy przebiegał płynnie, a podjęte decyzje wytrzymały próbę czasu.¹³ Taka procedura

¹³ Np. przy programowaniu pierwszych prac dostosowawczych do wymogów Układu Europejskiego w latach 1992-1993 zamówiono, we współpracy z KBN, ponad 70 ekspertyz, pokrywających wszystkie obszary dostosowań, wydanych następnie w formie *Białej Księgi. Polska-UE. Opracowania i analizy: gospodarka i prawo*, URM, Biuro ds. Integracji Europejskiej,

uwiarygodnia proces decyzyjny i – angażując autorytety i środowiska naukowe – może być pomocna w informowaniu opinii publicznej i tworzyć klimat zrozumienia oraz poparcia dla inicjatyw rządu.

Rola zaplecza eksperckiego w procesie integracji

Jak już wspomniano, proces negocjacyjno-decyzyjny w UE ma charakter ciągły: przyjmuje się nowe traktaty i obszerną legislację wtórną, tworzy się nowe instytucje lub zmienia zakres działania tych istniejących, powstają lub są reformowane polityki wspólnotowe i nowe obszary współpracy państw członkowskich. Codzienny proces negocjacyjny wymaga od uczestników orientacji w strategicznych kierunkach rozwoju UE i często szczegółowego wsparcia eksperckiego. W samej Unii przykładą się wielką wagę do prac analityczno-programujących prowadzonych przy wykorzystaniu ośrodków eksperckich i akademickich, przeznaczając na to znaczne środki finansowe. Istnienie takiego systemowego wsparcia badawczego i eksperckiego uważa się za solidną podstawę sukcesów UE. Także w Polsce pojawiały się pomysły idące w tym kierunku, ale trudno by jeszcze mówić o klarownej koncepcji w tym zakresie, zaś losy Rządowego Centrum Studiów Strategicznych są tego przykładem.

Dlaczego rząd polski winien mieć zdolność opracowywania strategii długofalowej?

Każdy rząd ma (lub winien mieć) strategię polityczną, nakierowaną na wygranie następnych wyborów i pozostanie u władzy. Nie jest to błaha kwestia, jako że taka strategia wpływa zarówno na bieżącą politykę rządu, jak też na długofalowe strategie same w sobie. Zapewnić to może powoływanie zespołów ds. strategii długofalowych, zajmujących się analizą kluczowych, długofalowych problemów stojących przed każdym społeczeństwem. Zespoły takie winny mieć zdolność przygotowywania wariantowych propozycji politycznych, sugerowania rozwiązań i wkomponowania tych propozycji w długofalową strategię z krótkoterminowymi celami cząstkowymi.

Podobnie jak w zakresie administracji, nie ma tu jednego modelu i Unia Europejska niczego nie normuje, poza ewentualnie zasadami finansowania takich przedsięwzięć z budżetu UE (granty, programy ramowe). Istnieją zespoły ds. strategii, które spełniają jedynie część powyższej definicji, np. spełniają wyłącznie funkcję analityczną, bez możliwości tworzenia propozycji politycznych;

Warszawa 1992-1994. Podobne wsparcie ze środowisk akademickich dla prac rządowych starałem się zapewnić na wcześniejszych etapach opracowywania „Narodowej Strategii Integracji” w latach 1996-1997 przyjętej jako dokument rządowy.

zadaniem innych jest analizowanie strategii perspektywicznych pod kątem krótkoterminowych działań rządu.¹⁴

Powody, dla których rząd musi mieć dostęp do zasobów wiedzy eksperckiej, czy to w jego ramach, czy poza nimi, są oczywiste:

- wiele problemów społecznych, gospodarczych i bezpieczeństwa ma charakter długofalowy, wykraczając znacznie poza kadencję jednego rządu i zarazem wymagając spójnego podejścia politycznego, uwzględniającego np. zmiany demograficzne, migracje, politykę energetyczną czy walutową itp.;

- rządy muszą mieć świadomość długofalowych skutków swej doraźnej polityki i decyzji, które mogą wpływać negatywnie na cele długoterminowe: np. decyzja o subsydiowaniu niekonkurencyjnych gałęzi produkcji redukuje zakres wzrostu w sektorach dynamicznych, psując też finanse publiczne;

- coraz więcej organizacji międzynarodowych podejmuje decyzje mające wpływ na długoterminowy rozwój w skali światowej i rząd musi zająć stanowisko na temat długofalowej strategii międzynarodowej: np. rundy liberalizacji WTO czy przystąpienia do unii gospodarczo-walutowej.

Zostawiając na inną okazję przegląd różnych typów rządowych i pozarządowych ośrodków strategicznych zobaczymy, jakie są w tym zakresie doświadczenia Komisji Europejskiej i państw członkowskich UE?

Doświadczenie jest takie, że cenią sobie one renomowane, niezależne lub quasi-niezależne trusty mózgów i korzystają z ich prac, ale jednocześnie lubią mieć w ramach rządu takie jednostki ds. strategii, które są tylko do ich dyspozycji. Przykładowo, instytucją bardzo niezależną politycznie, choć należącą do państwa, jest holenderski Wetenschappelijke Raad voor het Regieringsbeleid (WRR). Ta niezwykle prestiżowa instytucja jest niezależna w swoich opiniach i programach pracy. Członkowie jej Rady są mianowani dekretem królewskim na wniosek premiera po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów, co pozwala im zachować niezależność od rządu. WRR koncentruje się na kluczowych problemach długofalowych, wskazując możliwe wybory polityczne.

Innymi przykładami rządowych ośrodków strategicznych pracujących bezpośrednio dla szefów rządów są: Urząd ds. Planowania (Commissariat Générale du Plan) we Francji oraz Zespół ds. Działania i Innowacji (Performance and Innovation Unit) w Wielkiej Brytanii.

W Komisji Europejskiej została utworzona przez Jacquesa Delorsa w 1989 r. tzw. Jednostka Studiów nad Przyszłością (Cellule de Prospective), odgrywająca

¹⁴ Szerzej patrz: A.Mayhew, *Rządowe i pozarządowe ośrodki strategii długofalowej w UE*, opracowanie dla Zespołu Ekspertów UKIE, 29.05.2001. Autor jest profesorem ekonomii, wieloletnim (od 1990 r.) doradcą rządu polskiego w zakresie integracji europejskiej. Patrz też: *Recreating Europe. The European Union's policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge University Press, 1998.

rolę trustu mózgow pracującego bezpośrednio dla niego. Jej rolą było monitorowanie integracji europejskiej, nawiązanie stałych kontaktów z innymi podobnymi ośrodkami i przygotowywanie opracowań szczegółowych na zlecenie przewodniczącego. Ten składający się z 10-15 osób zespół „myślicieli” zawdzięczał swój prestiż i sukces namiętności Delorsa do strategii długofalowych (dotyczących m.in. Jednolitego Rynku, unii walutowej, roli UE w świecie itd.). To osobiste związanie z Delorseem stało się przyczyną pewnej marginalizacji Jednostki po jego odejściu. Obecnie istnieje ona jako Grupa doradców politycznych, licząca 12 osób, której szefem mianuje przewodniczący Komisji, ale roczny program pracy jest uzgadniany przez całą Komisję i ma ona pracować razem z innymi jej służbami (dysponując rocznym budżetem w wysokości 700 tys. euro). Należy dodać, że Dyrekcje Generalne Komisji, podobnie jak służby Rady UE i Parlamentu Europejskiego, prowadzą własne analizy i zlecają na zewnątrz studia i opracowania o charakterze strategicznym.

Z doświadczeń państw członkowskich i Komisji wypływają praktyczne wnioski dla organizacji prac zaplecza eksperckiego w Polsce, szczególnie ważne w perspektywie znacznego umiędzynarodowienia polityki wewnętrznej w warunkach członkostwa w UE. Wobec dopiero początkowego etapu rozwoju niezależnych i stabilnych ośrodków prywatnych i fundacji, niezwykle ważne znaczenie mają u nas ośrodki akademickie.

Doświadczenia te sprowadzić można do następujących konkluzji:

- Jako dostawcy informacji i analizy, ośrodki eksperckie są coraz bardziej pożyteczne dla jakości długofalowych prac rządowych i krajowej aktywności intelektualnej.
- Najlepsze wyniki daje dawka konkurencji między rządowymi i zewnętrznymi ośrodkami eksperckimi.
- W trakcie współpracy obie strony się uczą: rząd tego, jak formułować zakres zleczanych prac i wykorzystywać je do własnych celów (także tam, gdzie nie chce występować z oficjalnym stanowiskiem); zaś ośrodki uczą się, jak wykorzystywać współpracę z rządem i wiedzę o jego zamiarach do planowania własnych prac.
- W poszukiwaniu pomocy przy opracowywaniu strategicznych kierunków działania państwa, rządy zawsze będą miały tendencję do wykorzystania małych grup poufnych doradców na etatach (co podnosi rolę gabinetów politycznych), choć wszyscy już powinni być świadomi ograniczeń, jakie stwarza wewnątrz administracji rządowej opiniowanie działań swoich formalnych przełożonych, a więc względnej wartości takich ocen. Z tego względu rządowe centra strategiczne, dla budowy swej pozycji i reputacji, winny świadomie ograniczać się do monitorowania rynku doradztwa strategicznego oraz identyfikacji długofalowych tendencji; formułowania tematu i zakresu (*terms of reference*) zamawianych ekspertyz oraz ich odbioru (recenzji); utrzymywania kontaktów

międzynarodowych i inicjowania współpracy z ośrodkami krajowymi i komórkami planistycznymi resortów; informowania w tym zakresie Rady Ministrów i oraz innych organów władzy terenowej i samorządowej oraz tworzenia dokumentacji i archiwum; sporządzania wyjaśnień nt. strategicznych zamiarów rządu dla opinii publicznej, organizacji gospodarczych i społecznych, środowisk zawodowych itp.

Wnioski

1. Członkostwo Polski w UE, wymuszając stały udział w zorganizowanej grze interesów narodowych, regionalnych i sektorowych w ramach integracji europejskiej (na poziomie wspólnotowym i międzyrządowym), wpłynie na wewnętrzny system polityczny i pracę polskiej administracji publicznej, a w szczególnym stopniu na pracę MSZ i UKIE (oczywiście także na inne resorty, parlament, sądy i policję, szkoły, armię itd.).

2. Na styku polityki wewnętrznej (która zatracą swój wyłącznie krajowy charakter) oraz polityki zagranicznej (która zatracą swój wyłącznie zewnętrzny charakter) już obecnie, w okresie przedczłonkowskim, tworzy się nowa jakość w zarządzaniu politycznym: narodowa (polska) polityka europejska.

3. Uczestnictwo w systemie politycznym UE, w tym niekończącym się procesie negocjacji i dobrowolnych, ale wiążących decyzji, będzie zmuszać rządy do poszukiwania długofalowej strategii rozwojowej – im bardziej wkomponowanej w traktaty i strategię UE, tym lepiej – oraz do rozsądnej dozy kontynuacji (konsekwencji) w jej realizacji.

4. Wypracowanie takiej strategii wymaga przemyślanej i zorganizowanej współpracy rządu ze środowiskiem naukowo-akademickim i eksperckim.

5. Członkostwo gwałtownie zwiększy rolę konsultacji i negocjacji w pracy administracji publicznej, co dodatkowo podnosi wagę profesjonalnego doradztwa i pogłębionych studiów, zwiększając uspołecznienie procesu decyzyjnego oraz wiarygodność polityki informacyjnej rządu.

6. Poszukiwanie optymalnego modelu koordynacji narodowej polityki europejskiej w konfiguracji obejmującej najważniejszych partnerów krajowych (rząd, parlament, samorządy, partnerzy gospodarczy i społeczni) i zewnętrznych (państwa członkowskie UE, Rada UE, Komisja, Parlament, Komitet Regionów, Komitet Ekonomiczno-Społeczny) jest niekończącym się zadaniem w rozwijającej się wciąż Unii Europejskiej.

Lipiec 2002 r.