

Kompetencje urzędników polskich współpracujących z Unią Europejską

Celem mojego wystąpienia na seminarium Komisji Spraw Europejskich Polskiej Akademii Umiejętności¹ było zweryfikowanie tezy o niesymetryczności kompetencyjnej urzędników polskich, ujawniającej się we współpracy na forum unijnym w okresie przedakcesyjnym, pierwszych latach członkostwa i współcześnie oraz wykazanie kierunków modyfikacji tych kompetencji w mijających latach członkostwa².

Traktatowe zapisy Unii Europejskiej stawiają przed administracją każdego kraju członkowskiego wymogi przyjęcia aktualnego dorobku prawnego (*acquis communautaire*) Unii, kooperacji, gotowości i zdolności do powiększania tego dorobku i współuczestnictwa w dążeniu do osiągnięcia celów w ramach projektu integracji europejskiej. Członkostwo w Unii narzuca administracjom państw wspólnoty liczne zadania, wymagające szczególnych kompetencji w podejmowaniu aktywnych działań na rzecz tworzenia polityk unijnych, prawa wspólnotowego i wykorzystania możliwości wpływu na efekty funkcjonowania Unii zgodne (w każdym razie niesprzeczne) z interesami własnego kraju. Przedstawiciele administracji krajowych uczestniczą w każdym etapie prac unijnych instytucji i we wszystkich sferach aktywności, a ich zaplecze administracyjne decyduje o ich pozycji i przydatności w tych pracach.

Formalne warunki funkcjonowania wszystkich państw członkowskich w Unii są równe, jednakże usytuowanie danego kraju w ramach wspólnoty, jego pozycję i znaczenie, wyznaczają: sprawność organizacyjna i merytoryczna administracji w kraju, wspomagająca jej reprezentantów na forum wspólnotowym³.

Kolejne poszerzenia Unii Europejskiej (od sześciu państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w 1951 roku do dwunastu w przededniu kolejnego poszerzenia UE w 2004 roku) przebiegały w ramach państw o nieprzerwanej tradycji demokratycznej. Droga do Unii krajów Europy Środkowej, w tym Polski, których administracje rządowe zostały ukształtowane w zasadniczo odmiennym systemie politycznym, prawnym i gospodarczym, była bardziej skomplikowana. Proces dochodzenia do członkostwa i ostateczne zaakceptowanie przez Unię wynegocjowanych warunków (13.12.2002) wymagały wypracowania zdolności do ich wypełnienia w ramach działań kooperacyjnych. Niesymetryczność pozycji administracji polskiej względem unijnej stwarzała w początkowym okresie niekorzystną dla naszego kraju sytuację importu wcześniej wypracowanych w Unii rozwiązań organizacyjnych i prawnych, niedopuszczającą twórczej adaptacji polskiej administracji do potrzeb praktycznego działania. Już w okresie przedakcesyjnym nowe zadania i obowiązująca w Unii organizacja pracy zostały skonfrontowane z polskimi urzędami administracji, znajdującymi się w początkowej fazie syste-

mowych przekształceń. Szczególnie boleśnie konfrontacja ta ujawniła się w zderzeniu z dewaluującymi się kompetencjami i nawykami ukształtowanej w PRL-u kadry urzędników, nieprzygotowanych do wykonywania nowych zadań. Od połowy lat dziewięćdziesiątych dokonuje się proces przekształcania i odmładzania kadr w administracji ministerialnej. Formalnie szanse „starych” i „nowych” kandydatów były równe, ale w praktyce, kwalifikacje i nawyki urzędników, uformowane w administracji PRL-u, stawały się częstokroć bardziej obciążeniem niż szansą na szybkie włączenie w zadania wynikające z konieczności unijnej kooperacji. Do administracji napłynęła fala ambitnych młodych ludzi, pragnących włączyć się w proces integracyjny, dający im poczucie udziału w czymś ważnym, mającym walor otwierania się polskiej polityki i gospodarki na świat, ale i dającej atrakcyjne perspektywy rozwoju własnej kariery. Ich kompetencje były ograniczone, ale znali języki i w czasie studiów nawiązali wiele kontaktów w krajach Unii, przełamując bariery obcości. W urzędach organizowano liczne szkolenia, staże uzupełniające, odbywane już w trakcie pełnienia funkcji urzędniczych. Dokonywała się kumulacja zasobów wśród młodych kadr ministerialnych.

Od 1 maja 2004 roku przedstawiciele polskiej administracji podjęli pełnoprawną działalność na forum unijnym. Mimo wielu krytycznych uwag, sformułowanych pod adresem wymogów kooperacji w ramach Unii Europejskiej, zdecydowana większość dyrektorów dostrzegła liczne zalety członkostwa i jego pozytywny wpływ na podniesienie kultury i organizacji urzędniczej pracy w kraju. Wskazywano wpływ na kontrolę i modyfikację polskiej administracji, która ulega systematycznej rekonstrukcji pod wpływem dostosowań wynikających ze współpracy unijnej. W wypowiedziach dyrektorów biorących udział w badaniu odnotowano wiele świadectw szczególnego zaangażowania w zadania wynikające z polskiego członkostwa. To zaangażowanie najsilniej ujawniało się wówczas, kiedy przywoływano pojawiające się dylematy, wymagające wyważenia oczekiwań administracji unijnej z dobrze (w przekonaniu badanych) rozumianym interesem kraju.

To dość powszechnie wyrażane zaangażowanie i poczucie sukcesu, mimo piętrzących się barier i konieczności pokonywania przeszkód, tak zewnętrznych (presja czasu, wadliwa organizacja państwa, nieudolność kooperantów, niedocenianie ponoszonych wysiłków i sukcesów), jak i wewnętrznych (konieczność stałego podnoszenia kompetencji, przełamывania barier administracyjnych itp.) często przejawia się w poczuciu nieskrywanej dumy, wynikającej z przekonania o osiągnięciu obecnie równoprawnych kompetencji w unijnej kooperacji, dzięki którym rezultaty ich pracy przyczyniają się nie tylko do pozytywnych zmian w ich kraju, ale również w całej Unii Europejskiej.

ELŻBIETA SKOTNICKA-ILLASIEWICZ
Warszawa

¹ W dniu 26 października 2015 roku na seminarium Komisji Spraw Europejskich Polskiej Akademii Umiejętności Elżbieta Skotnicka-Illasiewicz zaprezentowała fragment analiz projektu badawczego, dotyczący działalności elit administracji rządowej w realizacji zadań Unii Europejskiej.

² Badanie zrealizowane w ramach grantu badawczego NCN pt. „Elity administracyjne i polityczne państwa: kariery, tożsamości, relacje” (Nr 2011/03/B/HS5/00825), w którym (w obszarze drugim badania) objęto grupę pięćdziesięciu dyrektorów departamentów i ich zastępców, wylosowanych z listy departamentów merytorycznych wszystkich resortów (zgody na udział w badaniu nie udzieliły jedynie władze Ministerstwa Gospodarki).

³ T.G. Grosse, *Nowe metody zarządzania publicznego w Unii Europejskiej*, [w:] *Administracja publiczna – wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Jacek Czaputowicz (red.), Europejski Instytut Administracji Publicznej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.