Michał Dulak, Krzysztof Szczerski

Prezydencja jako projekt

Do zaprezentowania koncepcji oceny prezydencji z perspektywy projektowej uprawnia przede wszystkim zbieżność terminów definicyjnych odnoszących się do projektu z tymi dotyczącymi prezydencji rozumianej jako przejaw aktywności danego państwa członkowskiego.

Po pierwsze, projekt definiuje się jako działanie:

- nastawione na realizację celów (celowość);
- angażujące wielu aktorów w osiągnięcie zamierzonego efektu i posiadające w tym celu specyficzną strukturę organizacyjną (złożoność);
- charakteryzujące się zdefiniowanym początkiem i końcem;
- charakteryzujące się nietypowością (wobec rutynowych działań);
- charakteryzujące się niepowtarzalnością (państwo sprawuje prezydencję raz na kilka lub kilkanaście lat)[29].

Odnosząc te same kategorie do prezydencji, bez wątpienia można stwierdzić, że dane państwo zakłada sobie na ściśle określony czas (pół roku) szereg celów lub priorytetów, które powinno zrealizować. Dla administracji państwowej jest to także okres, w którym jej struktury organizacyjne zostają dostosowane do wypełniania zadań innych niż rutynowe[30]. Warto zaznaczyć, że zmiany te nie są trwałe i po sześciu miesiącach przewodniczenia pracom Rady struktury wewnątrz administracji krajowej stworzone w celu realizacji rzeczonych zamierzeń ulegają rozwiązaniu. Pomimo tego zdobyte doświadczenie w zakresie mechanizmów i procedur operacyjnych nie zostaje zaprzepaszczone, gdyż pracownicy oddelegowani na czas prezydencji do pełnienia obowiązków z nią związanych wracają na swoje wcześniejsze stanowiska wewnątrz administracji.

Projekt, jak każda aktywność władzy ukierunkowana na realizację celu, powinien skutkować także wytworzeniem materialnego produktu lub niematerialnego rezulta-

---

[29] Na podstawie: M. Pawlak, *Podstawy zarządzania projektami*, Lublin 2001, s. 7-9.

[30] Zob. więcej M. Dulak, *Zmiany w administracji rządowej przygotowujące Polskę do sprawowania prezydencji*, [w:] K. Szpak (red.), *op. cit.*, s. 47-51.

tu. Przy wszystkich podobieństwach projektu do przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, tego drugiego nie można traktować w tych samych kategoriach osiągnięć jak na przykład projektów infrastrukturalnych lub społecznych.

Wspomniana wcześniej specyfika prezydencji, odróżniająca ją od interwencji władz w ramach polityk publicznych, nie pozwala bezwzględnie oczekiwać osiągnięcia konkretnych wskaźników produktu lub rezultatu. Po pierwsze, działalność realizująca polityki publiczne obwarowana jest zasadą efektywności ekonomicznej, która zmusza do udowodnienia racjonalności wydatkowanych pieniędzy publicznych. W tym przypadku prezydencję ciężko zaliczyć do kategorii jakiejkolwiek polityki publicznej państwa. Po drugie, podmiot interwencji polityk publicznych, którym są poszczególne grupy społeczne, jest jasno określony. Podmiotem interwencji prezydencji są przede wszystkim aktorzy funkcjonujący wewnątrz systemu instytucjonalnego i politycznego Unii Europejskiej. Wreszcie, po trzecie, niematerialne rezultaty, które obok materialnych produktów są istotnym efektem realizacji projektu, są widoczne po dłuższym okresie. Procesy, które animuje państwo sprawujące prezydencję, wynikają głównie z bieżącej agendy prac instytucji unijnych. Te z kolei nie są zaplanowane jedynie na pół roku, ale na dłuższy czas. Stąd też wskaźniki dla celów prezydencji byłyby w większości nie do zmierzenia po sześciu miesiącach przewodnictwa danego państwa w Radzie Unii Europejskiej albo dotyczyłyby jedynie produktów w postaci wiążących lub niewiążących prawnie dokumentów, przyjmowanych przez różne gremia kierowane przez prezydencję.

Po czwarte, opisując zarówno prezydencję, jak i projekt, można wyróżnić etapy ich realizacji. Różnorodnie określane sprowadzają się *de facto* do trzech: planowania, wdrażania i ewaluacji. Pierwszy z nich bada *ex ante* stopień przygotowania rządu pod kątem programowania celów oraz mobilizacji zasobów organizacyjnych, ludzkich i finansowych. Przykładem takich działań był projekt „Monitor polskiej prezydencji 2011", wspomniany we wstępie. Etap wdrażania prezydencji to tak naprawdę bieżący monitoring tego, co dzieje się na wszystkich polach jej aktywności w czasie jej trwania. Ostatni z nich – etap ewaluacji – bada *ex post* wykonanie wcześniejszych dwóch etapów. Przedmiotem badania jest więc stopień wykonania założonych celów prezydencji i, w konsekwencji, sposób jej zarządzania. Zagadnienia te były poruszane z oczywistych względów także w ocenie politycznej. Siłą rzeczy jest ona jednak subiektywna i stanowi wypadkową strategii partii rządzących i opozycyjnych.

Na wszystkich wspominanych etapach realizacji projektu ich ewaluacja opiera się na treści zawartej w matrycy logicznej projektu. Jej struktura ma kilka poziomów. Po pierwsze, logikę interwencji projektu, gdzie z celu strategicznego wynika cel szczegółowy, a z niego kolejno rezultaty planowane do osiągnięcia oraz zamierzone działania. Po drugie, w matrycy przedstawia się wskaźniki realizacji celów oraz źródło ich weryfikacji. Po trzecie, określa się czynniki zewnętrzne, które mogą wpłynąć na skuteczność realizacji celu i osiągnięcie wskaźnika, a także założenia, które ograniczą wpływ negatywny. Po czwarte wreszcie, istotnym poziomem jest określenie środków i zasobów dostępnych dla realizacji działań, ich kosztów oraz warunków wstępnych dla

podjęcia działań i realizacji całego projektu. Zależność pomiędzy elementami interwencji projektu wynika z prawidłowo przeprowadzonego zabiegu planowania, jakim jest budowa drzewa problemów. Aby zdefiniować węzłowy problem dla obszaru naszego zainteresowania, drzewo takie powinno rozrastać się od korzeni (określających przyczyny problemu) w stronę korony (wskazującej na skutki istnienia problemu). Pozytywnym lustrzanym odbiciem drzewa problemów jest drzewo celów. Miejsce węzłowego problemu zastępuje cel główny projektu. Na podstawie przyczyn problemów określa się wynikające z siebie nawzajem cele różnego rzędu, pozwalające osiągnąć cel główny. Z kolei lustrzane odbicie skutków w drzewie celów pozwala uzyskać efekty, które osiąga się dzięki realizacji celów. W przypadku prezydencji postrzeganej jako projekt jednym z aspektów jej ewaluacji mogłoby być sprawdzenie, na ile przyjęte cele stanowią właściwą odpowiedź na istniejące w Unii Europejskiej problemy.

Na poziomie poznawczym bez większych trudności można wpasować prezydencję – z jej warstwami planistyczną oraz wykonawczą – w przedstawioną powyżej matrycę logiczną projektu. Wyraźna zbieżność kategorii, którymi posługujemy się w przypadkach, uzasadnia wysiłki podejmowane dla próby oceny prezydencji w duchu zasad ewaluacji projektów. Jeśli oprzemy się na wprowadzonych wyżej rozróżnieniach, niniejsza publikacja wpisze się w inicjatywy oceniające *ex post* wykonanie polskiej prezydencji. W swoim wymiarze analitycznym stanowi w szczególności jedną z propozycji ocen systemowej oraz projektowej pierwszego polskiego przewodnictwa w Radzie.

Istotnym aspektem, którym zajmujemy się w badaniach, jest określenie charakteru celów, które – podobnie jak w przypadku projektu – mogą stanowić na przykład o innowacyjności czy trwałości prezydencji. Wnioski wyciągnięte na tej podstawie pozwalają określić, jakie przeszkody napotkano w czasie realizacji tych celów i jak unikać ich w przyszłości. W tym miejscu konieczne jest rozwianie niejasności, które powstały wokół stosowania słowa „priorytet" wobec działań zaplanowanych przez polską prezydencję. W okresie poprzedzającym przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej, a także w czasie jego trwania wielu badaczy i dziennikarzy konsekwentnie używało słowa „priorytet". Wykorzystywano go do opisu:

- trzech priorytetów polskiej prezydencji zawartych w części strategicznej „Programu polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej"[31];
- zadań do realizacji w ramach prac poszczególnych rad sektorowych ujętych w części operacyjnej „Programu polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej"[32];
- celów wyznaczonych przez poszczególne ministerstwa na okres sprawowania przez Polskę prezydencji[33].

[31] Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2011 roku-31 grudnia 2011 roku*, Warszawa 2011, s. 5-11.

[32] *Ibidem*, s. 12-34.

[33] Zob. A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Polska 2011*.

Przyjmując optykę projektową, w opisie prezydencji można wyróżnić ze względu na wagę cele strategiczne i cele operacyjne. Cele strategiczne w przypadku polskiej prezydencji zostały określone na poziomie rządu i zawierają się w trzech priorytetach. Cele operacyjne natomiast zostały zdefiniowane przez poszczególne ministerstwa i ich założeniem jest określanie działań realizujących cele strategiczne na większym poziomie szczegółowości.

Ocenę projektu i tym samym, zgodnie z przyjętym przez nas założeniem, prezydencji, można również przeprowadzić, identyfikując charakter celów. Bezpośrednim efektem takiego działania będzie określenie charakteru całej podejmowanej inicjatywy. To zaś pozwoli wskazać na ambicje podmiotów realizujących projekt, a także ich zamiary i plany, które wiążą z właściwym przeprowadzeniem przedsięwzięcia. Jedno z pytań badawczych, które stawiamy w tej pracy, dotyczy cech charakterystycznych pierwszej polskiej prezydencji. Aby możliwie najbardziej precyzyjnie odnieść się do tak sformułowanego problemu, proponujemy spojrzeć na cele ministerialne pod kątem ich treści i sposobu zaplanowania. Wyróżniamy trzy kategorie celów zestawionych parami ukazującymi ich przeciwieństwo:

- cel innowacyjny/cel kontynuacji;
- cel trwały/cel miękki;
- cel uzgodniony/cel indywidualny.

W pierwszym przypadku identyfikowanie tego typu celów, pozwala określić, czy temat, którym chciała zająć się prezydencja, nie był wcześniej poruszany lub czy zaproponowano nieszablonowe podejście do już istniejącego zagadnienia. Przeciwieństwem celu innowacyjnego jest takie jego sformułowanie, które kontynuuje aktualnie toczące się procesy i inicjatywy. Określenie skali występowania tego typu celów ministerialnych pozwoli pokazać ambicje polskiej prezydencji co do wpływania na procesy toczące się w UE. W takiej sytuacji prezydencja mogłaby mieć charakter innowacyjny, z chęciami promowania nowych, niespotykanych w unijnej przestrzeni politycznej rozwiązań. Z drugiej strony prezydencja przez okres sześciu miesięcy mogłaby jedynie sprawnie nadzorować realizację działań w całości kontynuujących pracę poprzednich prezydencji.

Istotą drugiej kategorii celów jest osiągnięty rezultat. W przypadku celu trwałego jest nim widoczny produkt w postaci dokumentu prawnie wiążącego państwa członkowskie i instytucje UE lub też niewywierający takich skutków. Cel trwały może prowadzić także do przyjęcia aktów prawnych nienazwanych, to jest *sui generis* lub innego typu dokumentów będących pokłosiem konferencji, debat, badań, na przykład: konsensus w Radzie, deklaracja, *non-paper*, raport. Trwałym efektem działania prezydencji może być również doprowadzenie do regularnych spotkań jakiegoś gremium lub stworzenie nowego mechanizmu czy instytucji. Istotą takiego celu jest pozostawienie trwałego śladu po prezydencji danego państwa. Cel miękki sformułowany jest w taki sposób, że nie jest nakierowany na osiągnięcie trwałego rezultatu. W trakcie działania może jednak okazać się, że prezydencji udało się uzyskać trwały

produkt. Przewaga celów trwałych pozwala stwierdzić, na ile państwo traktuje prezydencję jako wydarzenie strategiczne dla swojej polityki europejskiej, które ma pozostawić trwały ślad w UE, a na ile uznaje przewodnictwo w Radzie za tymczasowe, bez możliwości wpływu na agendę europejską.

Trzecia kategoria celów pozwala stwierdzić zaistnienie potencjału współpracy w państwie sprawującym prezydencję i woli do kooperacji z państwami z tria (ale nie tylko). W szerszym ujęciu dotyczy to także zdolności do tworzenia koalicji państw lub innych podmiotów (tak zwanej grupy przyjaciół prezydencji), popierających tę kwestię, na której zależy krajowi sprawującemu przewodnictwo w Radzie.

Takie rozróżnienie stanowi nieco inne ujęcie celów narodowych i ogólnoeuropejskich. Jest to konsekwencją przyjęcia optyki projektowej w patrzeniu na prezydencję, uwzględniającej jej menedżerski charakter wynikający z formalnoprawnych uwarunkowań traktatu z Lizbony. Umiejętność tworzenia koalicji wokół ważnych dla danego państwa spraw świadczy o sprawności administracji rządowej. Dzięki temu możemy stwierdzić, które zagadnienia miały na tyle istotne znaczenie dla Polski w czasie przewodniczenia pracom Rady, że zdecydowano się na budowanie sojuszu państw lub innych podmiotów podzielających propozycje prezydencji.

Szukając nowych kategorii opisu prezydencji, nie można zrezygnować z uwzględnienia skutków jej politycznego wymiaru. Optyka ta opiera się na przekonaniu, że państwo oprócz narzędzi formalnych posiada do dyspozycji także narzędzia nieformalne, niewynikające wprost z praw pierwotnego i wtórnego. Są one wynikiem pewnej praktyki funkcjonowania państw w ramach systemu UE. Pogląd ten jest zakorzeniony w teoriach integracji opartych na realizmie, którego istotą jest przekonanie, że państwa są dysponentami suwerenności, a ich działania nie są altruistyczne. Jeżeli już państwa przekazują suwerenność na inny poziom systemu integracyjnego, to robią to, mając na względzie osiągnięcie wyraźnych korzyści w postaci: obniżenia kosztów transakcyjnych, związanych ze współdziałaniem wielu podmiotów, a także ograniczenia niepewności wobec zachowań innych aktorów systemu UE. Przesłanką, która kryje się za tymi działaniami, jest maksymalizacja swoich preferencji narodowych kształtowanych wewnętrznie[34].

Stwierdzenie, że państwa członkowskie w procesie integracji europejskiej zrezygnowały z reprezentowania własnych interesów narodowych na forum instytucji unijnych, stanowiłoby zaniechanie. Dlatego też na drugim poziomie analizy w nieco inny sposób postrzegamy wymiar polityczny „polizbońskiej" prezydencji. Nowe instytucje i organy spowodowały, że w czasie sprawowania przewodnictwa w Radzie państwo członkowskie musi szukać nowych, bardziej subtelnych narzędzi realizacji swoich interesów. Państwo już nie jako jawny, ale właśnie jako „cichy reprezentant

[34] R. D. Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games*, „International Organization" 1988, Vol. 42, No. 3, s. 427-460; A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies" 1993, Vol. 31, No. 4, s. 473-524.

interesów narodowych" przez sprawowanie przewodnictwa w Radzie posiada wiele możliwości wpływania na rozwiązania wewnątrz Unii Europejskiej.

Po pierwsze, całe spektrum możliwych działań wynikających z funkcji administracyjnej prezydencji, dotyczącej ustalania kalendarza i porządków obrad formacji Rady, Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER) oraz innych komitetów i grup roboczych działających w ramach Rady Unii Europejskiej. Według Jonasa Tallberga, ten właśnie wpływ prezydencji przeczy tezie o tak zwanej „odpowiedzialności bez władzy", opisującej niemoc sprawczą państwa przewodniczącego Radzie[35]. Wskazuje on trzy możliwe formy wywierania wpływu na agendę UE: ustalanie agendy (*agenda-setting*), strukturyzacja agendy (*agenda-structuring*) oraz wykluczenie z agendy (*agenda exclusion*)[36]. Trzeba jednak zaznaczyć, że koncepcja Tallberga dotyczyła prezydencji funkcjonujących przed wejściem w życie traktatu z Lizbony. Stąd też niektóre z zaproponowanych przez niego rozwiązań odnosiły się do możliwości, jakie państwo przewodniczące Radzie miało w ramach Rady Europejskiej lub wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jednak część narzędzi wpływu na agendę UE w dalszym ciągu może być wykorzystana przez prezydencję. W ramach pierwszej formy państwo może wystąpić z własną propozycją działania w obrębie agendy. Najbardziej efektywne będzie to wtedy, kiedy inicjator powiąże ważny dla siebie temat z tematem ogólnoeuropejskim lub tematem pożądanym z punktu widzenia wpływowej większości państw[37]. Państwo sprawujące prezydencję może także działać na rzecz podniesienia świadomości (na przykład poprzez debatę) problemu wcześniej odrzuconego. Ciekawym, acz obecnie wyraźnie ograniczonym narzędziem jest rozwijanie nowej praktyki instytucjonalnej. Jednym z obszarów, gdzie prezydencja może korzystać z tego narzędzia, jest organizacja instytucjonalna Rady, składająca się z formalnych i nieformalnych spotkań ministrów oraz z grup roboczych i komitetów. Kolejnym obszarem jest współpraca pomiędzy ministrem spraw zagranicznych państwa przewodniczącego Radzie a Wysokim przedstawicielem do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Prezydencja, kształtując strukturę agendy, może ustalić częstotliwość spotkań w taki sposób, że proporcjonalnie więcej czasu zostanie przeznaczone na kwestię istotną dla państwa przewodniczącego. Kolejną możliwością jest organizowanie nieformalnych spotkań na różnych poziomach systemu instytucjonalnego UE. Także ustalanie porządku obrad ciał poprzez priorytetyzację zagadnień wpisuje się w posiadane przez państwo narzędzia strukturyzujące agendę UE. W obecnych uwarunkowaniach prawnych bardziej korzystne dla prezydencji jest osiągnięcie rozwiązania danej sprawy na poziomie Rady i jej ciał pomocniczych i uniknięcie w ten sposób procedowania na forum Rady Europejskiej, gdzie prezydencja nie ma możliwości oddziaływania[38].

---

[35] J. Tallberg, *An Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidencies*, „Journal of European Public Policy" 2003, Vol. 10, No. 1, s. 2-4.

[36] *Ibidem*, s. 4-13.

[37] J. J. Węc, *Formalne i nieformalne możliwości...*, s. 51-52.

[38] A. Jaskulski, *Formułowanie i realizacja priorytetów prezydencji. Mechanizmy, instrumenty, aktorzy*, [w:] Z. Czachór, T. R. Szymczyński (red.), *op. cit.*, s. 107.

Wykluczanie z agendy opiera się na założeniu, że władzę stanowi także niepodejmowanie decyzji, stąd też państwo na poziomie COREPER lub grup roboczych może wyłączyć spod obrad niekorzystną dla siebie kwestię lub też zupełnie jej nie poruszać. Daje to możliwość przesunięcia w czasie newralgicznego dla danego państwa tematu, w taki sposób, aby podjęło go inne państwo sprawujące prezydencję. W ostateczności prezydencja może przedstawić propozycję kompromisu, o której wiadomo, że zostanie odrzucona przez pozostałe państwa.

Drugą grupę możliwości dawanych przez prezydencję rozumianą jako „cichy reprezentant interesów narodowych" stanowią narzędzia związane ze zdolnością koalicyjną państwa. Szczególnie dużą rolę odgrywają one na etapie planowania priorytetów i celów prezydencji, kiedy państwo może powiązać ważny dla siebie temat z tematem ogólnoeuropejskim lub tematem pożądanym z punktu widzenia wpływowej większości państw. W pierwszym przypadku kluczowe znaczenie ma zyskanie poparcia instytucji ponadnarodowych UE, w drugim zaś korzystne może być poparcie któregoś z dużych państw. Jedną z form budowania sojuszy jest, wspomniane już wcześniej, organizowanie grupy przyjaciół prezydencji. W ich skład wchodzą eksperci ze Stałych Przedstawicielstw państw członkowskich, popierający tę kwestię, na której zależy krajowi sprawującemu przewodnictwo w Radzie[39]. W budowie koalicji poparcia dla sprawy istotnej dla prezydencji duże znaczenie ma bezpośrednie zaangażowanie najwyższych rangą przedstawicieli rządu. Formalnoprawne ograniczenia formuły prezydencji powodują, że najbardziej zaangażowani w prowadzenie przewodnictwa w Radzie są ministrowie sektorowi oraz urzędnicy wyższego szczebla kierowniczego. Premier, a nawet minister spraw zagranicznych w bieżących sprawach prezydencji muszą ustąpić przed konsekwencjami menedżerskiej roli prezydencji. Ich zaangażowanie ogranicza także zasada neutralności, którą związana jest każda prezydencja. Jej naruszenie naraża na krytykę i groźbę niezrealizowania założonych celów. Są jednak sytuacje, które mogą chronić państwo przed tego typu zarzutami. Ich przykładem mogą być wspomniane wcześniej kryzysy, które dotykają Unię Europejską. Ich ewentualne negatywne konsekwencje dotyczą nie tylko poszczególnych państw, ale całej UE. Dlatego też wizyty premiera lub prezydenta państwa sprawującego prezydencję w innym kraju, w celu pozyskania sojusznika lub wypracowania propozycji rozwiązań problemu, nie stanowią naruszenia zasady neutralności. Prezydencja ma różne metody negocjacji i rozmów, na przykład wizyty w stolicach państw (*tour des capitales*) lub rozmowy bilateralne prowadzone choćby w formie tak zwanego konfesjonału[40]. Duże znaczenie mają w tym przypadku indywidualne cechy szefów państw lub rządów. Jednak decydująca jest wola polityczna premiera lub prezydenta państwa przewodniczącego pracom Rady.

Prezydencja jako projekt oznacza zatem połączenie spojrzeń prakseologicznego, politycznego i efektywnościowego na sposób sprawowania przez państwo, jako ak-

---

[39] Zob. L. Jesień, *Prezydencja Unii Europejskiej...*, s. 156.

[40] J. Tallberg, *Bargaining Power...*, s. 697-698.

tora polityki europejskiej, przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, a tym samym wpływania na kierunki polityki europejskiej z perspektywy międzyrządowej.

Dokonana w niniejszym tomie ocena polskiej prezydencji z tej właśnie perspektywy poszerza, mamy nadzieję, pole metodologicznej oceny tej instytucji i ma znaczenie nie tylko dla debaty na temat tego konkretnego przewodnictwa, ale także dla dyskusji o instrumentach metodologii normatywnej i systemowej w politologii, szczególnie w odniesieniu do analizy członkostwa państwa w zintegrowanej polityce europejskiej.