

Wojciech Gagattek
Centrum Europejskie, Uniwersytet Warszawski,

Recenzja książki, pt.: „Zmiana roli Prezydencji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony” pod red. Renaty Mieńkowskiej - Norkiene

Od czasu rozpoczęcia sprawowania przez Polskę Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej minęły już dwa lata. Dużemu zainteresowaniu politycznemu i medialnemu towarzyszyło szereg projektów badawczych, które w ostatnim roku zakończyły się publikacjami naukowymi. W Polsce ukazało się co najmniej kilkanaście książek wartych odnotowania (Węc, 2012); (Żołądowski, 2012); (Gieorgica, Smoleń, 2012); (Legucka, 2012); (Fischer, 2012), (Konopacki, 2012); (Jesień, 2011); (Czaputowicz, Czachór, 2012); (Nowak-Far, 2011), nie licząc artykułów w czasopiśmie (Yearbook of Polish European Studies). Jedną z nich jest *Zmiana roli Prezydencji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony* pod redakcją Renaty Mieńkowskiej - Norkiene. Aczkolwiek jest to praca zbiorowa czterech autorów związanych z Instytutem Nauk Politycznych UW (Anna Sroka, Tomasz Kownacki, Paweł Zarzecki i Renata Mieńkowska-Norkiene), 7 na 11 rozdziałów zostało napisanych przez samą redaktorkę. Główna perspektywa badawcza określona we wstępie opiera się na wieloaspektowej analizie prezydencji „jako sposobu realizacji interesów państwa członkowskiego w ramach Unii Europejskiej...” (Mieńkowska – Norkiene, 2012, s. 7). Rozdziały dotyczą kwestii instytucjonalno-prawnych, modeli prezydencji, jej legitymizacji (w tym analizy postaw społecznych), funkcjonowania trio, studiów przypadków kilku prezydencji, ich medialnego wydzźwięku a także interesującego i jednocześnie bardzo złożonego problemu efektywności państwa sprawującego prezydencję. Jednocześnie redaktorka zwraca uwagę na brak w dostępnych publikacjach polskich porównawczej analizy prezydencji mających

miejsce po wprowadzeniu Traktatu z Lizbony. Dlatego też „niniejsza publikacja jest szczególnie wartościowa, ponieważ zawiera wyniki badań empirycznych dotyczących rzeczywistego przebiegu i roli prezydencji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony w wybranych państwach, które ją sprawowały, czyli w Hiszpanii, Belgii i Polsce”. (Mieñkowska – Norkiene, 2012, s. 9).

Zamierzenie autorów dotyczące przeprowadzenia badań empirycznych z pewnością należy pochwalić. Wszystkie rozdziały utrzymane są na dobrym lub bardzo dobrym poziomie, podparte odpowiednią literaturą polską i zagraniczną. Omawiają modele prezydencji oraz prezentują przebieg wybranych przypadków sprawowania prezydencji. Wskazują na zmiany dokonane Traktatem z Lizbony oraz omawiają współpracę w ramach trio.

Gdzie jednak leży wartość dodana recenzowanej publikacji, oraz te elementy które mogłyby, jak tego chcą autorzy, przedstawić rzeczywisty przebieg i rolę prezydencji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony? Po pierwsze, Renata Mieñkowska-Norkiene łączy badanie prezydencji z szerszym problemem koordynacji polityk unijnych, w czym specjalizowała się do tej pory. (Mieñkowska – Norkiene, 2009). W rozdziale IX do analizowania prezydencji proponuje zastosować pojęcie efektywności, zapożyczone z nauk ekonomicznych, a oparte na narzędziu badania efektywności koordynacji polityk unijnych opracowane przez Lesa Metcalfe’a. Autorka podkreśla szereg czynników wpływających na efektywność, takie jak zdolności administracyjne. Jej zdaniem, „wejście w życie Traktatu z Lizbony ograniczyło nacisk kładziony na kwestie polityczne, strategiczne i związane z realizacją interesów kraju prezydencji, natomiast zwiększyło znaczenie efektywnej organizacji pracy instytucji administracji zaangażowanych w organizację prezydencji oraz jej bieżące działanie...” (Mieñkowska – Norkiene, 2012, s. 185). Z tego punktu widzenia łączenie prezydencji z koordynacją wydaje się być zasadne i wartościowe.

Jednakże, zasadniczy problem w tego rodzaju analizach dotyczy kwestii teoretycznych i metodologicznych. Czym jest sukces państwa w sprawowaniu prezydencji i w jaki sposób go mierzyć? Mimo że autorka rozważa efektywność i związane z nią pojęcia i procesy z bardzo wielu punktów widzenia, nie stawia w tym kontekście żadnych hipotez, które potem podlegałyby weryfikacji empirycznej.

Zamiast tego posługuje się kwestionariuszem adresowanym do urzędników wyższego szczebla w ministerstwach spraw zagranicznych Hiszpanii oraz Belgii, wspomaganym niewielką liczbą wywiadów jakościowych. Taka strategia wynika zapewne – bo nie jest to określone *explicit verbis* – z analizowania prezydencji jako elementu systemu koordynacji polityk UE, oraz wspomnianych już wniosków wskazujących na organiza-

cyjne aspekty sprawowania prezydencji. O wypełnienie ankiety poproszono wyłącznie szefów departamentów MSZ. Na 15 wysłanych ankiet otrzymano zwrot od 9 urzędników hiszpańskich oraz od 7 belgijskich. Pytanie, które należy postawić dotyczy tego na ile szefowie departamentów jako osoby zaangażowane w prowadzenie prezydencji, zainteresowane osiągnięciem przez nią sukcesu, będą chcieli podzielić się krytycznymi uwagami. Okazało się jednak, iż o ile wszyscy ankietowani z Belgii uznali prezydencję swojego kraju za udaną, to 1/3 Hiszpanów wskazała, iż w trakcie przygotowań popełniono wiele błędów. Pytania zawarte w kwestionariuszu dotyczyły w głównej mierze kwestii administracyjno-organizacyjnych związanych z organizacją prezydencji, roli urzędników, szkoleń i ich treści, a w mniejszym stopniu preferowania interesu narodowego kosztem europejskiego czy też roli trio. Dowiadujemy się, iż ogromna większość urzędników belgijskich uznała trio jako raczej nieistotnie lub zupełnie nieistotne dla określenia sposobu sprawowania prezydencji przez Belgię, podczas gdy zupełnie odmiennego zdania była większość Hiszpanów w kontekście prezydencji ich państwa. Zdaniem ankietowanych Belgów, największy wpływ prezydencji na administrację ma miejsce w ogólnej poprawie „kondycji codziennych działań administracji” oraz w lepszym podziale zadań pomiędzy urzędnikami. Żaden z nich nie wskazał, że prezydencja wpłynęła na „większą dbałość o realizację krajowych interesów”, podczas gdy 63 proc. Hiszpanów wskazało taką odpowiedź. Wyraźna różnica dotyczy także traktowania prezydencji i przygotowań do niej jako sposobu redukcji deficytu demokratycznego w UE np. poprzez zwiększenie przejrzystości jej działania. Dla 78 proc. Hiszpanów miało to znaczenie, natomiast tylko jeden z siedmiu respondentów belgijskich wskazał taką odpowiedź. Podsumowując, mimo nieco ograniczonego zasięgu tego badania, udało się jego autorom osiągnąć ciekawe rezultaty.

Czy jednak to wystarczy, aby przedstawić rzeczywisty obraz prezydencji? Obszarem który w ogóle nie pojawia się w recenzowanej publikacji jest wpływ prezydencji na podejmowanie decyzji w UE, w tym na proces legislacyjny. Niezależnie od preferowania przez daną prezydencję interesu narodowego czy też europejskiego, skuteczność w UE to przede wszystkim zdolność przekonywania do swoich racji, w tym doprowadzania do przyjęcia wiążących decyzji. Omówienia tego zagadnienia w recenzowanej publikacji niestety zabrakło, mimo iż badacze zachodni (tacy jak J. Tallberg czy też R. Thomson) od dawna prowadzą tego typu badania.

I choć zapewne można by jeszcze wskazać kilka dalszych elementów wartych rozważenia lub poprawy, to nie zmienia to mojej pozytywnej oceny książki *Zmiana roli Prezydencji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*.

Bibliografia:

Czaputowicz Jacek, Czachór Zbigniew (red.) (2012), *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej: bilans polskich doświadczeń: materiały z konferencji*, Warszawa.

Fischer Józef (red.) (2012), *Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa.

Gieorgica Jerzy Paweł, Smoleń Robert, (red.) (2012) *Polska prezydencja w Unii Europejskiej w roku 2011: monografia wielu autorów*, Szczecin.

Jesień Leszek (2011) *Prezydencja Unii Europejskiej: zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, Warszawa.

Konopacki Stanisław (red.) (2012), *Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej: bilans osiągnięć*, Toruń.

Legucka Agnieszka, (red.) (2012), *Polska prezydencja wobec wyzwań współczesnej Unii Europejskiej*, Warszawa.

Mieñkowska-Norkiene Renata (red.) (2009), *Koordinacja polityk unijnych w Polsce*, Warszawa.

Mieñkowska-Norkiene Renata (red.) (2012), *Zmiana roli prezydencji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa.

Nowak Far Artur (red.) (2011), *Prezydencja w Unii Europejskiej: Polska 2011*, Warszawa.

Węc Janusz Józef (2012), *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej: uwarunkowania - procesy decyzyjne - osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków.

Yearbook of Polish European Studies vol. 15/2012 został w całości poświęcony prezydencji, http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/spis_tersci_yearbook_15.pdf

Żołędowski Cezary (red.) (2012), *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej: wybrane zagadnienia w perspektywie politologicznej i medialne*, Warszawa.