



POLICY PAPER

Nr 13 (61), czerwiec 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Wojciech Lorenz (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Jak mówić o Unii? Wpływ komunikacji na zaangażowanie Polaków w sprawy europejskie

Elżbieta Kaca, Melchior Szczepanik*

Polacy nadal pozytywnie oceniają Unię Europejską, ale niewiele wiedzą na jej temat i nie wykorzystują w pełni mechanizmów, przez które mogą wpływać na decyzje UE. W drugiej połowie obecnej dekady należy wzmocnić komunikację polskich instytucji publicznych i głównych decydentów, pokazując konkretne rezultaty integracji europejskiej nie tylko w zakresie przepływu funduszy unijnych, ale też w innych obszarach – ułatwi to przygotowanie opinii publicznej do przyjęcia przez Polskę statusu płatnika netto w UE w przyszłości. Polskie resorty powinny też opierać swoje działania na długoletnich strategiach komunikacyjnych, rozszerzać aktywność w internecie oraz częściej przeprowadzać szerokie konsultacje społeczne.

Komunikowanie polityki europejskiej i informacji o UE to jeden z elementów, które wpływają nie tylko na stosunek społeczeństwa polskiego do integracji, lecz także na jego zaangażowanie w kształtowanie polityki unijnej. Zdecydowana większość polskiego prawa jest negocjowana na poziomie Unii Europejskiej i przekłada się to na codzienne życie Polaków. Większa aktywność obywatelska pomaga zaś lepiej definiować interes państwowy na poziomie UE – jak pokazał opór społeczny wobec przyjęcia ACTA¹, różnorodne grupy społeczne są świadome, że ich zdecydowana reakcja może wpłynąć na decyzje podejmowane w Brukseli.

W dziesięć lat po referendum akcesyjnym warto przeanalizować, jaki jest stosunek Polaków do Unii Europejskiej, ich wiedza na jej temat i zaangażowanie w politykę europejską oraz jaką rolę w tym procesie odgrywa przekaz płynący z polskich instytucji rządowych. Duże dotychczas poparcie Polaków dla UE wynika głównie z poczucia, że członkostwo przyniosło Polsce istotne korzyści. Może się to zmienić, kiedy Polska zostanie płatnikiem netto bądź odczuje skutki recesji. Obiektywne informowanie na temat polityki europejskiej i zachęcanie do korzystania z instrumentów, dzięki którym obywatele mogą wpływać na decyzje UE, może pozwolić uniknąć w przyszłości gwałtownych wahań opinii publicznej. Utrzymanie poparcia Polaków dla UE jest szczególnie istotne dla polskiej polityki europejskiej, gdyż legitymizuje jej obecną strategię, polegającą na pogłębianiu integracji europejskiej w oparciu o wszystkie państwa członkowskie i wyrównywaniu poziomu rozwojowego pomiędzy członkami UE.

* Melchior Szczepanik jest pracownikiem Kancelarii Senatu RP. Opinie przedstawione w tekście odzwierciedlają poglądy autora. W pracy badawczej na rzecz przygotowania niniejszego opracowania wzięła udział Karolina Zubel.

¹ Anti-Counterfeiting Trade Agreement – porozumienie wielostronne, mające ustalić międzynarodowe standardy w walce z naruszeniami własności intelektualnej.

Sprawy europejskie: zaangażowanie i wiedza Polaków

Od momentu akcesji Polski odsetek Polaków oceniających pozytywnie Unię Europejską pozostaje wysoki, ale ich wiedza na jej temat jest nadal niewielka. Według wyników cyklicznych badań opinii publicznej poparcie Polaków dla UE od 2006 r. oscylowało na poziomie 80–90%, choć w ciągu ostatnich dwóch lat odnotowano jego spadek (77% w 2012 i 73% w 2013 r.)². Wynika to z reakcji na wiadomości o trudnej sytuacji gospodarczej krajów strefy euro. Jednak 60% Polaków uważa, że nie są dobrze poinformowani na temat Unii Europejskiej³. Wiele osób deklaruje, że słyszało o Komisji Europejskiej i Parlamencie Europejskim (ok. 90% w obu przypadkach), ale już tylko ok. 20% Polaków twierdzi, że wie dużo na temat tych instytucji⁴. Ponadto Polacy dostrzegają ogólne korzyści płynące z integracji europejskiej, ale nie widzą ich wpływu na swoje życie. Doceniają brak kontroli na granicach (47%), niższe opłaty roamingowe (43%), większy wybór linii lotniczych (37%), czy też możliwość podejmowania pracy (36%), ale w przypadku każdego z wymienionych osiągnięć ponad połowa rodaków nie czuje, że przyniosło im ono korzyści⁵.

Polacy czerpią wiedzę na temat UE przede wszystkim z telewizji (80%) i radia (40%)⁶. Coraz ważniejszym kanałem informacyjnym staje się internet (35%), który już wyprzedza źródła prasowe. Wyraźnie jednak da się zauważyć, że Polacy w coraz mniejszym stopniu interesują się Unią Europejską. Od 2005 r. zmniejszył się odsetek obywateli poszukujących informacji na jej temat⁷. Może wiązać się to z faktem, że w okresie po wejściu do UE Polacy byli bardziej niż teraz ciekawi tej wiedzy. Pogłębianie się tego trendu może mieć negatywne skutki – wraz ze spadkiem zainteresowania sprawami UE politycy mogą czuć się coraz słabiej zmotywowani do poruszania kwestii unijnych na forum publicznym.

Nawet jeśli Polacy pozostają w czołówce euroentuzjastów w Unii Europejskiej, ograniczona wiedza na temat funkcjonowania i znaczenia struktur unijnych jest jednym z czynników powodujących niskie zainteresowanie partycypacją w polityce europejskiej. Polacy nie uczestniczą w wyborach do Parlamentu Europejskiego m.in. dlatego, że niewiele wiedzą na temat tej instytucji, posłów i ogólnie Unii Europejskiej⁸. Mimo że Parlament Europejski wzbudza prawie dwukrotnie większe zaufanie niż Sejm, absencja w wyborach do PE jest bardzo wysoka. W 2004 r. frekwencja w eurowyborach wyniosła w Polsce 20,9%, natomiast w 2009 r. 24,53%, co stanowiło wówczas jeden z najniższych wyników w całej Wspólnocie, dwukrotnie mniejszy niż średnia unijna (46%).

Polacy nie są zainteresowani również korzystaniem z innych metod włączania się w proces decyzyjny na poziomie UE. Od 1 kwietnia 2012 r. Europejczycy mają możliwość podjęcia europejskiej inicjatywy obywatelskiej, tzn. mogą zwrócić się do Komisji Europejskiej o zgłoszenie interesującej ich inicjatywy prawodawczej leżącej w zakresie uprawnień UE, jeśli zbiorą co najmniej milion podpisów⁹. Większość Polaków (68%) nie przewiduje jednak skorzystania z tej inicjatywy. Gdyby jednak zdecydowali się aktywniej włączyć w procesy podejmowania decyzji, nastąpiłoby to w obszarach, w których UE ma relatywnie niewielkie kompetencje, tj. zatrudnienia (38%) oraz emerytur i rent (29%)¹⁰. Wyniki badań znajdują potwierdzenie w ostatnich inicjatywach, które były w stanie zaktywizować polskie społeczeństwo. Dotychczas spośród czternastu inicjatyw, pod którymi zbierane są podpisy, tylko jedna zyskała wysokie poparcie Polaków – ok. 30 tys. osób podpisało inicjatywę zakazu finansowania działalności zakładającej niszczenie ludzkich embrionów (spośród 81 tys. podpisów zebranych w 25 krajach)¹¹. Poseł Ludwik Dorn przygotował inicjatywę dotyczącą m.in. zawieszenia pakietu klimatyczno-energetycznego UE.

² Wyniki sondaży CBOS dostępne na stronach: www.cbos.pl/PL/publikacje/news/2013/14/newsletter.php; www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_056_13.PDF.

³ Eurobarometr nr 78 z 2012 r.

⁴ „Instytucje i obywatele w Unii Europejskiej”, komunikat z badań CBOS BS/56/2013, kwiecień 2013 r.

⁵ Op. cit.

⁶ Eurobarometr nr 78 z 2012 r.

⁷ Eurobarometr nr 78 z 2012, s. 12, Eurobarometr nr 63 z 2005 r. W porównaniu z wiosną 2005 r. zdecydowanie zmniejszył się odsetek Polaków poszukujących informacji o UE w telewizji (z 75% do 49%), w radiu (z 41% do 15%), z gazet codziennych (z 30% do 17%), z innych gazet i czasopism (z 16% do 6%), a wzrosło zainteresowanie internetem (z 25% do 30%).

⁸ J. Kucharczyk, A. Łada (red.) *W stronę europejskiego demos? Polskie wybory do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku w perspektywie porównawczej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 161–162.

⁹ Więcej informacji w: A. Gostyńska, *Europejska inicjatywa obywatelska jako instrument demokracji bezpośredniej w Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM” nr 128 (736), 26 października 2010 r., www.pism.pl/files/?id_plik=915.

¹⁰ Eurobarometr nr 78 z 2012 r.

¹¹ *Start kampanii promującej Europejską Inicjatywę Obywatelską „Jeden z nas”, „One of Us”, www.oneofus.eu/pl/start-kampanii-promujacej-europejska-inicjatywe-obywatelska-jeden-z-nas.*

Są jednak i pozytywne oznaki aktywności obywateli. Polacy składają do PE coraz więcej petycji, które mogą mieć formę skargi, wniosku lub komentarza dotyczącego stosowania wspólnotowego prawa, lub też wezwania PE do przyjęcia stanowiska w danej sprawie. Polacy zajmują czwarte miejsce w rankingu według liczby przysyłanych skarg na łamanie prawa europejskiego (pierwsza trójka to Niemcy, Hiszpanie i Włosi), a w 2011 r. przesłali prawie 12% więcej petycji niż rok wcześniej¹². Większość skarg z całej UE dotyczy środowiska – najczęściej inwestycji budowanych na zagrożonych ekologicznie terenach, wysypisk śmieci itd. W przypadku Polaków znacząca część skarg ma związek z działaniem niemieckich urzędów (Jugendamt) w sprawach o opiekę nad dziećmi z mieszanych małżeństw polsko-niemieckich. Wzrasta także liczba skarg na łamanie praw obywatelskich w Europie¹³.

Polityka informacyjna instytucji państwowych

Polskie ministerstwa biorą pod uwagę opinie Polaków na temat Unii Europejskiej i starają się dostosować swoje działania komunikacyjne do potrzeb społecznych. Polityka informacyjna w zakresie spraw europejskich jest przez nie realizowana na podstawie rocznych strategii komunikacyjnych, a w kilku przypadkach na zasadzie *ad hoc*. Tworząc strategie, niektóre resorty korzystają z ogólnodostępnych bądź specjalnie zamawianych badań opinii publicznej. Na przykład MRR skupia się obecnie na informowaniu o konkretnych korzyściach wynikających z absorpcji środków unijnych, ponieważ badania pokazują, że Polacy ich nie dostrzegają¹⁴.

Aby zwrócić uwagę Polaków na znaczenie integracji europejskiej, resorty starają się również wykorzystywać ważne wydarzenia w polityce europejskiej. Piąta rocznica członkostwa Polski w UE czy objęcie przez nią prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r. były okazją do wzmożonej działalności informacyjnej. Jednocześnie coraz większą uwagę zwraca się na język używany w komunikacji z przeciętnym obywatelem – aby mówić o Unii w sposób przystępny, należy unikać języka hermetycznego i technicznego. MRR wprowadza zmiany językowe na zarządzanych przez siebie stronach internetowych w oparciu o ekspertyzy językoznawców¹⁵.

Strony internetowe

Strony internetowe resortów są głównym narzędziem informowania o funkcjonowaniu Wspólnoty oraz zaangażowaniu Polski w sprawy unijne. Na podstawie ich analizy można zaobserwować pewne cechy charakterystyczne¹⁶. Bieżące wydarzenia w polityce europejskiej najczęściej są relacjonowane za pomocą komunikatów poświęconych udziałowi premiera w szczytach Rady Europejskiej, a także ministrów lub wiceministrów w spotkaniach Rady UE. Niekiedy omówieniu przedmiotu spotkania towarzyszy bardziej szczegółowy opis debaty i podjętych decyzji lub – jak w przypadku Ministerstwa Gospodarki – uzupełnienie o podstawowe dane, które przedstawiają szerszy kontekst wydarzenia.

Resorty często skupiają się na wybranych, ważnych dla nich kwestiach. Ministerstwo Finansów poświęca wiele uwagi komunikacji dotyczącej przystąpienia Polski do strefy euro. Wzorcowym przykładem przedstawienia prac nad ważnym problemem europejskim jest opracowanie na temat jednolitego patentu europejskiego na stronie Ministerstwa Gospodarki¹⁷. Zdarza się jednak, że dość szczegółowym informacjom na temat konkretnych programów nie towarzyszy zwięzłe wyjaśnienie założeń danej polityki i jej genezy (np. polityki spójności czy polityki rolnej). Ponadto, choć ma to miejsce rzadko, brakuje aktualizacji w przypadku niektórych omówień konkretnych zagadnień na stronach ministerstw.

¹² L. Kolarska-Bobińska, *Polacy coraz częściej piszą petycje*, „Na temat”, <http://kolarskabobinska.natemat.pl/32747,polacy-coraz-czesciej-pisza-petycje>.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Informacje uzyskane na podstawie wywiadów z pracownikami ministerstw odpowiedzialnymi za komunikację (Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwo Środowiska).

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Na podstawie analizy stron internetowych MSZ, MG, MF, MRR, MRiRW, MŚ.

¹⁷ Oprócz historii prac i negocjacji prowadzonych w tej sprawie, analizy dotyczącej konsekwencji przyjęcia jednolitego patentu, licznych linków do projektów aktów prawnych i archiwum informacji, zamieszczono również zestawienie najważniejszych pytań, które mogą nurtować poszukującego informacji obywatela.

Najszerze spojrzenie na integrację europejską przedstawiają strony Ministerstwa Spraw Zagranicznych (PolskawUE.gov.pl) oraz Ministerstwa Gospodarki. Znajdują się tam podstawowe informacje na temat UE oraz form zaangażowania Polski w realizację polityk europejskich. Na stronach większości ministerstw można również znaleźć informacje o funduszach europejskich (przede wszystkim Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, ale także Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi).

Kampanie informacyjne

Resorty próbują wzmacniać swoją komunikację w obszarze polityki europejskiej poprzez kampanie informacyjne. Najczęściej dotyczą one wykorzystania środków unijnych, choć podejmuje się też inne tematy z zakresu polityki europejskiej – Ministerstwo Finansów rozpoczęło na przykład kampanię informacyjną na temat wprowadzenia euro w Polsce. Medium najczęściej wykorzystywanym w kampaniach informacyjnych ze względu na dostęp do największej liczby odbiorców jest telewizja, a w następnej kolejności radio, prasa i internet. Oprócz klasycznego narzędzia, jakim są spoty reklamowe, ministerstwa często korzystają z lokowania produktów w popularnych serialach¹⁸. Ważne miejsce nadal zajmują tradycyjne metody propagowania informacji: od prostego przekazu zawartego na plakatach reklamowych po seminaria i konferencje.

W oparciu o dotychczasowe doświadczenia w prowadzeniu kampanii informacyjnych resorty kierują się regułą dobrych praktyk. Warunkiem zwiększającym skuteczność kampanii informacyjnych są elastyczne i dopasowane do potrzeb informacyjnych grupy docelowej działania – w tym celu przeprowadza się badania opinii publicznej przed kampanią i po niej. Wiele uwagi poświęca się tzw. grupom wrażliwym, np. seniorom czy ludziom bardzo młodym, do których trudno dotrzeć standardowymi kanałami. Jedną z głównych zasad w przygotowywaniu kampanii jest nadanie jej charakteru edukacyjnego, a nie perswazyjnego. Ponadto zwraca się uwagę na dotarcie do tzw. multiplikatorów (takich jak organizacje pozarządowe, eksperci, media, środowiska biznesowe, instytucje), czyli pośredników, którzy będą przekazywać dalej uzyskane informacje. W przypadku niektórych działań informacyjnych czynnikiem zwiększającym ich skuteczność jest cykliczność (np. programy radiowe, do których przyzwyczajają się słuchacze)¹⁹.

Media społecznościowe

Coraz więcej uwagi resortów pochłania rozwój aktywności na portalach społecznościowych (przede wszystkim Facebook), które umożliwiają interakcje z odbiorcami komunikatu. Na podstawie analizy działań ministerstw w tym obszarze można wyróżnić zestaw dobrych praktyk²⁰. Oficjalne strony na Facebooku cieszą się wśród internautów popularnością dzięki dobrze opracowanej grafice (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), a także dużemu zróżnicowaniu i atrakcyjności zamieszczanych na nich informacji w formie zdjęć, transmisji live, plików wideo, odnośników, hiperłącz, zaproszeń na seminaria i szkolenia, regularnych konkursów (profilowi KPRM przez 3,5 roku udało się zgromadzić 20,5 tys. fanów).

Drugim kanałem komunikacyjnym rozwijanym przez resorty jest Twitter, pozwalający na szybkie przekazanie lakonicznej informacji bardzo dużej grupie odbiorców. „Twituje” większość szefów analizowanych ministerstw. Resorty mają na Twitterze własne profile, najczęściej powiązane z osobistymi profilami ministrów, wiceministrów i podsekretarzy stanu. Kluczem do sukcesu są chwytliwe sformułowania i duża częstotliwość zamieszczania wpisów (np. profil ministra spraw zagranicznych obserwuje 124 tys. osób).

¹⁸ Przykładem takiego działania jest przygotowana przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa kampania polegająca na przedstawieniu informacji o Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich w notującym bardzo wysoką oglądalność serialu „Ranczo”. Różne możliwości wykorzystania funduszy europejskich prezentowało również MRR poprzez umieszczenie odpowiednich wątków w serialach „Londyńczycy” oraz „Na dobre i na złe”.

¹⁹ Informacje uzyskane na podstawie wywiadów z pracownikami ministerstw odpowiedzialnymi za komunikację (Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwo Środowiska).

²⁰ Na podstawie analizy portali społecznościowych i Twittera następujących resortów: MSZ, MG, MF, MRR, MRiRW, MŚ.

Konsultacje społeczne

Jednym z podstawowych instrumentów umożliwiających bezpośrednią partycypację obywateli w wyrażaniu opinii na temat założeń polityki europejskiej rządu są konsultacje społeczne. Na poziomie centralnym (resortów) stosunkowo często przeprowadza się konsultacje z organizacjami pozarządowymi i tradycyjnymi partnerami (związki zawodowe, organizacje pracodawców), zapewniając dostęp do treści konsultowanych dokumentów²¹. W obszarze polityki europejskiej konsultacje społeczne przeprowadzane za pomocą proaktywnych form komunikacji²² i z zaangażowaniem potencjalnie wszystkich zainteresowanych obywateli są stosunkowo rzadkie. Ministerstwa zwykle uzasadniają swoją bierność stwierdzeniem, że podmioty zainteresowane wpływem w obszarze polityk europejskich same wyjdą z inicjatywą i przedstawią swoje opinie. Resorty najczęściej wykonują zadania związane z konsultacjami społecznymi w minimalnym zakresie, udostępniając dokumenty do konsultacji w Biuletynach Informacji Publicznej i na stronach internetowych²³.

Potencjał wykorzystania konsultacji społecznych nie jest jednak w pełni wykorzystywany przez resorty. Jak pokazują przykłady ACTA i jednolitego patentu europejskiego, różne grupy społeczne są świadome, że można wpłynąć na decyzje podejmowane w Brukseli i że istnieje potrzeba przeprowadzania konsultacji na odpowiednio wczesnym etapie. Szerokie konsultacje społeczne prowadzone przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w sprawach wykorzystania funduszy strukturalnych spotkały się z dużym zainteresowaniem obywateli.

Obraz polskiej polityki europejskiej w komunikatach rządowych

Polska wizja Unii Europejskiej, jaka wyłania się po analizie rządowych komunikatów na temat przebiegu negocjacji w Brukseli, jest spójna z deklaracjami zawartymi w oficjalnych dokumentach przedstawiających strategię polskiej polityki zagranicznej. Zawarte w komunikatach deklaracje premiera i ministrów wyrażają dążenie do budowania spójnej Unii. Spójność ta ma polegać przede wszystkim na niwelowaniu różnic rozwojowych między państwami członkowskimi oraz odpowiednim dostosowaniu obciążeń poszczególnych państw do poziomu rozwoju²⁴. Gwarancją spójności ma być również pogłębianie integracji europejskiej w oparciu o wszystkie państwa członkowskie. Polska stara się więc o włączenie jak największej liczby państw do projektów mających na celu dalsze zacieśnienie współpracy i jednocześnie przeciwdziałania próbom tworzenia zamkniętego „twardego jądra” integracji²⁵. Jednocześnie nie kryje swoich ambicji zajmowania miejsca w grupie państw nadających ton rozwojowi procesu integracji²⁶. Deklaruje również gotowość do przyjęcia związanych z tym obowiązków²⁷. Z deklaracji tych wyłania się obraz Polski jako kraju dynamicznego i mimo kryzysu przekonanego o korzyściach płynących z dalszej integracji.

Należy również podkreślić, że użyte w komunikatach sformułowania, choć nie ukrywają różnic między państwami członkowskimi, przedstawiają posiedzenia Rady UE i Rady Europejskiej jako arenę dochodzenia do wspólnych decyzji poprzez debatę i wzajemne przekonywanie. Podkreśla się w nich, że polskie stanowisko poparte jest argumentami, które wpływają nie tylko ze specyficznych warunków panujących

²¹ Patrz wyniki badania zleconego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej: A. Celiński et al., *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia i SMG/KRC Poland Media SA, Warszawa, luty 2011, www.efs.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/baza_projektow_badawczych_efs/Documents/zam_372_druk_07122011.pdf.

²² Np. pisemne zaproszenia do zapoznania się z propozycjami i komentowania ich, różnego rodzaju spotkania konsultacyjne, w tym spotkania tematyczne, regionalne, konferencje uzgodnieniowe, wysłuchania publiczne itp.

²³ Informacje na podstawie wywiadów z pracownikami ministerstw odpowiedzialnymi za komunikację (MSZ, MG, MF, MRR, MRiRW, MŚ).

²⁴ „Szef rządu podkreślił, że mechanizm redukcji CO₂ opierać się będzie o możliwości finansowe państw członkowskich UE. – Nie będzie tak, że im kraj biedniejszy, posiadający bardziej tradycyjną gospodarkę, a więc emitujący więcej zanieczyszczeń, będzie ponosił większe obciążenie”, www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/bruksela-porozumienie-w-sprawie-klimatu-osiagniete.html, 30.10.2009.

²⁵ „Wszystkie planowane w Unii Europejskiej instrumenty powinny być także otwarte dla państw spoza strefy [euro]”, (P. Serafin), www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/ministrowie_ds_europejskich_na_posiedzeniu_rady_do_spraw_ogolnych?printMode=true, 11.12.2012.

²⁶ „Albo będziemy w centrum decyzyjnym, albo będziemy buforem” (R. Sikorski o konieczności przyjęcia euro), www.radeksikorski.pl/aktualnosci/wiekszosc-ubieglorocznego-expose-zostala-wykonana-mowi-w-wywiadzie-radiowym-radoslaw-sikorski, 11.10.12.

²⁷ „Lepiej nawet ryzykować, że trzeba będzie coś wyłożyć, ale być w tej grupie państw [uczestników Europejskiego Mechanizmu Stabilności] mimo wszystko najbogatszych w tej części świata” (D. Tusk), <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/spotkanie-grupy-wyszehradzkiej.html>, 16.12.2010.

w Polsce, ale biorą również pod uwagę sytuację innych krajów i przyszłość Unii jako całości. Nie ma w nich obecnej często w doniesieniach medialnych redukcji Unii do areny międzypaństwowej rywalizacji, w której część państw wygrywa, podczas gdy inne siłą rzeczy przegrywają.

Wnioski i rekomendacje

Silnemu poparciu integracji europejskiej wśród Polaków towarzyszy zauważalne poczucie braku dostatecznej informacji na temat funkcjonowania UE. Jednocześnie obywatele nie wykorzystują w pełni mechanizmów, za pomocą których obywatele mogą próbować wpływać na decyzje Unii. Skuteczne informowanie na temat UE przez polskie instytucje publiczne może nie tylko przyczynić się do zwiększenia wiedzy o niej w polskim społeczeństwie, ale również zachęcić obywateli do większej aktywności politycznej. Ministerstwa zdają sobie sprawę z tych wyzwań, dlatego podejmują próby usprawnienia swojej komunikacji na temat UE.

Ze względu na znaczenie dla rozwoju państwa pierwszoplanową pozycję w komunikacji dotyczącej UE przedstawianym przez resorty zajmują fundusze europejskie. Jednak w drugiej połowie obecnego dziesięciolecia trzeba będzie wzmocnić te elementy przekazu, które wskazują, że korzyści płynące z integracji nie wynikają jedynie z faktu przepływu pieniędzy od państw bogatszych do biedniejszych. Ułatwi to odpowiednio wczesne przygotowanie opinii publicznej do przyjęcia przez Polskę statusu płatnika netto w UE, co najprawdopodobniej nastąpi po zrealizowaniu budżetu na lata 2013–2020. Wyniki sondaży wskazują, że Polacy w niewielkim stopniu dostrzegają osobiste korzyści związane z integracją europejską. Ważnym elementem strategii komunikacyjnej powinno więc być wzmocnienie przekazu rzetelnymi informacjami na temat pozytywnych konsekwencji rozwiązań prawnych UE dla obywateli, np. w zakresie praw konsumenta czy swobodnego przepływu osób. Tego typu przekaz powinien być przede wszystkim obecny w wypowiedziach ministrów i kluczowych decydentów. Umożliwi to kształtowanie debaty medialnej w Polsce. Ważne jest, aby był to również element strategii komunikacyjnych przyjmowanych przez resorty. Strategie powinny funkcjonować w każdym ministerstwie i powstawać w oparciu o regularne badania opinii publicznej. Należy wykorzystać rok 2014 do poszerzenia pola debaty na temat UE w Polsce. Dziesiąta rocznica wejścia Polski do UE może być dobrą okazją do podjęcia szerszej kampanii informacyjnej na temat konsekwencji integracji europejskiej i pokazania konkretnych jej rezultatów, nie tylko w zakresie przepływu środków finansowych. Ważne jest, aby zaangażować w nią licznych multiplikatorów (np. lokalne organizacje pozarządowe i media). Tego typu kampania zwiększyłaby zainteresowanie Unią, co jest istotne w kontekście podwyższenia frekwencji w zbliżających się wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. Z tego względu warto wzmocnić współpracę i skoordynować działania z Przedstawicielstwem KE i Biurem Informacyjnym PE w Polsce.

Co istotne, dotychczasowa narracja o polityce europejskiej na poziomie kluczowych decydentów przedstawia zrównoważony wizerunek UE. Oceniając język komunikatów i zawarte w nich wypowiedzi członków rządu, można stwierdzić, że wyłania się z nich obraz UE jako areny nie tylko rywalizacji, ale i współpracy między państwami. Kompromis na poziomie europejskim jest osiąganym przez wymianę argumentów i ustępstw wszystkich państw, a Polskę przedstawia się jako państwo aspirujące do odgrywania wiodącej roli w Unii. W tym zakresie w najbliższej przyszłości warto wzmocnić działania komunikacyjne resortów w internecie, który staje się coraz popularniejszym medium. Kluczowe sprawy w polityce europejskiej i zagranicznej przedstawione w odpowiedni sposób przyciągają internautów do dyskusji, czego przykładem jest strona KPRM na portalu Facebook lub profil ministra Sikorskiego na Twitterze.

Resorty już w tej chwili wykorzystują wiele instrumentów i kanałów komunikacji w zakresie przekazywania społeczeństwu informacji na temat funkcjonowania UE. Są to przede wszystkim strony internetowe ministerstw, na których obywatele mogą znaleźć zarówno ogólne informacje dotyczące UE, jak i aktualne wiadomości o postępie negocjacji nad kluczowymi decyzjami podejmowanymi w Brukseli. Oprócz dość szczegółowych informacji na temat UE należy jednak zamieszczać prostą i zwięzłą prezentację istoty jej działania w danej dziedzinie – dobrą praktykę w tej dziedzinie wyznacza Ministerstwo Gospodarki. Z kolei zwięzłe i zrozumiałe informacje podsumowujące przebieg negocjacji nad konkretnym problemem, nie zawsze odpowiednio aktualizowane, powinny być lepiej zarządzane przez podłączanie odnośników do innych stron internetowych dotyczących tej samej kwestii. Ponadto należy rozwijać inicjatywy resortów mające na celu stosowanie uproszczonego języka komunikatów, czego dobrym przykładem jest MRR. Departamenty zajmujące się informacją i promocją mogłyby opracować własne wewnętrzne podręczniki

w zakresie używania języka zrozumiałego dla przeciętnego odbiorcy w obrębie danego obszaru polityki europejskiej. W procesie komunikacji ważna jest nie tylko praca nad przekazem, ale również odbiór komunikatów płynących od społeczeństwa, co jest największym wyzwaniem dla ministerstw. Urzędnicy wciąż przywiązują względnie niewielką wagę do zachęcania organizacji społeczeństwa obywatelskiego do udziału w konsultacjach organizowanych przez instytucje UE i – przede wszystkim – do włączania tych organizacji w proces formowania polskiego stanowiska wobec kluczowych aktów prawnych UE. Wskazana byłaby bardziej proaktywna postawa ministerstw, polegająca nie tylko na realizującym obowiązki ustawowe udostępnianiu odpowiednich dokumentów, ale także na zabieganiu o opinie kluczowych w danej dziedzinie grup i organizacji. W tym zakresie warto powielać dobre praktyki MRR, które zdobyło odpowiednie doświadczenie w przeprowadzaniu szerokich konsultacji społecznych.