

Profesor Danuta Hübner

Przewodnicząca Komisji Rozwoju Regionalnego w Parlamencie Europejskim

" Interesy rozwojowe Polski – między polityką UE i polityką polską"

Polskie Forum Obywatelskie,

Serock, 29 maja 2010

Zacznę od ujawnienia swojej głównej tezy, a potem postaram się ją udowodnić. Nie ma moim zdaniem w prawnych i instytucjonalnych ramach funkcjonowania Unii niczego, co uniemożliwiłoby przyjazne współżycie polityk europejskich i narodowych. W systemie funkcjonowania Unii jest dostatecznie dużo przestrzeni instytucjonalnej i czasowej, którą każde państwo członkowskie, a więc i Polska, może użyć dla zapewnienia, by polityki europejskie szły w kierunku odpowiadającym jego interesom. Warunkiem podstawowym jest, by wiedzieć, czego się chce, wiedzieć to na czas, a więc nie dopiero wtedy, gdy debata europejska wkracza w swój finał, a także zapewnić, by polskie stanowisko było dostatecznie wcześniej znane we wszystkich instytucjach europejskich.

W tytule naszej debaty kryje się sugestia, że relacje między obydwoma poziomami uprawiania polityki są czy mogą być ograniczeniem dla rozwoju Polski i założenie, że polityka europejska w niektórych obszarach może nie służyć interesom rozwojowym Polski.

Chciałabym odpowiedź na to pytanie rozpocząć od pewnych uwag ogólnych. Otóż historia Europy to historia małego kontynentu, a więc fizycznej bliskości państw i gospodarek, ale jednocześnie narodów, które przez stulecia żyły odrębnie, nie miały wspólnego języka, wchodziły w konflikty i wojny, a także w sojusze, często jednak przeciw innym skierowane. Nawet dziś poczucie wspólnego interesu i dobra jest może już nie w powijakach, ale często stawiane pod znakiem zapytania. Co jakiś czas próbujemy definiować na nowo, co nas łączy. Na tle historii Europy Unia jest więc pewnym cudem, o który, skoro się nam przytrafił, powinniśmy dbać. Szczególnie w momentach zagrożeń ekonomicznych interesy narodowe wypływają z wielką siłą na powierzchnię. Jednocześnie jednak, stajemy od czasu do czasu przed wyzwaniem bardzo ważnymi, których związek z kampaniami wyborczymi jest na szczęście słaby, które nie wyzwalają partyjnego populizmu. Okazuje się wtedy, iż udaje nam się sformułować wspólne europejskie cele i wokół nich skupić wspólny wysiłek europejski. Przykładem ostatnich lat jest zmiana klimatu czy wyzwanie energetyczne. Wcześniejszym przykładem może być konstrukcja rynku wewnętrznego czy strefy euro.

Traktat Rzymski mówi, iż celem integracji jest zapewnienie postępu ekonomiczno-społecznego krajów przez wspólne działania. Od czasu do czasu przechodzimy testy sprawdzające, czy mamy w Europie wystarczający poziom zaufania do siebie, by dalej iść drogą integracji. Pytanie o poziom tego zaufania jest de facto pytaniem o naszą zdolność wspólnego działania. Niewątpliwie kluczem do zaufania jest wspólna tożsamość, a brak zaufania społecznego może przekształcić się w barierę postępu cywilizacyjnego, a w Europie osłabiać zdolność integracyjną.

Dziś relacja między obydwoma poziomami uprawiania polityki w Unii Europejskiej nie jest relacją hierarchiczną, a coraz częściej opartą na synergii, na współdziałaniu, na realizacji wspólnych celów europejskich przez polityki narodowe (strategia lizbońska) lub tłumaczeniu celów europejskich na cele polityk narodowych (strategia UE 2020). Europejski wymiar polityki w różnych obszarach może także tworzyć europejską wartość dodaną wobec polityk narodowych.

Relacje między polityką uprawianą na poziomie europejskim wyznaczają nie tylko określone Traktatem kompetencje, ale i zasada subsydiarności. Pod tym względem Traktat Lizboński powiększył Unię, rozciągając zasadę subsydiarności poza poziom europejski i narodowy do poziomu regionalnego i lokalnego. Tym samym Europa nie ogranicza się do instytucji europejskich i rządów narodowych, współtworzą ją władze regionalne i lokalne. Powiększyło się pole działania Europy i wzrosły szanse na zbliżenie polityk europejskich i narodowych. Zarówno Deklaracja Berlińska z marca 2007 r, jak i Traktat Lizboński mówią jasno, iż odpowiedzialność za realizację celów i zadań unijnych spoczywa na wszystkich szczeblach: europejskim, narodowym, regionalnym i lokalnym. Muszą one jednak działać jak dobra orkiestra, w której każdy instrument się liczy, a całość współbrzmi.

Wieloszczeblowe zarządzanie jest już dzisiaj rzeczywistością europejską.

Decentralizacja kompetencji narodowych jest procesem powszechnym i mocno zaawansowanym, a jej potwierdzeniem jest rosnący udział szczebla sub - narodowego w inwestycjach publicznych, sięgający około dwóch trzecich PKB. Europejska polityka spójności inwestuje od dwudziestu lat w jakość i coraz lepszą sprawność administracji publicznej na poziomie lokalnym i regionalnym, zwiększając tym samym szanse na

coraz lepsze współdziałanie polityk europejskich i narodowych. Wieloszczeblowe zarządzanie (multilevel governance) sprawia, iż polityki europejskie mogą być politykami dysponującymi coraz lepszą informacją i pełniej uwzględniać specyfikę terytorialną. Ten system zarządzania daje również Europie do dyspozycji to, co szczebel regionalny i lokalny ma najlepszego, a więc: kompetencje, które w systemie sprawowania władzy publicznej zostały przekazane na ten szczebel; liczne instrumenty polityki gospodarczej i społecznej; niewykorzystany w pełni przez scentralizowaną politykę potencjał rozwojowy; zdolność przełożenia celów europejskich na specyfikę lokalną; entuzjazm, bliskość i skłonność do współpracy partnerów: biznesu, centrów badawczych, lokalnych instytucji finansowych, organizacji pozarządowych.

Słabością Europy jest to, co dla skuteczności strategii i polityk rozwojowych jest kluczowe, a mianowicie powiązanie celów polityki z konkretnymi instrumentami, służącymi ich realizacji. Przykładem tej słabości jest strategia UE 2020. Europa ma do dyspozycji różne instrumenty polityki. Z pewnością najbardziej rozbudowany stanowią regulacje prawne w obszarach należących w mniejszym bądź większym stopniu do kompetencji Unii, w tym w szczególności regulacje obejmujące rynek wewnętrzny. Kolejne to budżet europejski oraz w ograniczonym i dość mało skutecznym zakresie system koordynacji budżetów narodowych poprzez otwartą metodę koordynacji. Dodatkowe szczeble zarządzania zwiększają dostępne instrumenty lub też poprawiają ich skuteczność. Wystarczy wspomnieć, iż jedynym rzeczywiście skutecznym obszarem realizacji strategii lizbońskiej w jej odnowionym wydaniu 2005 stała się europejska polityka spójności poprzez system tzw. earmarking wprowadzonego do edycji 2007-2013. Generalnie trzeba przyznać, iż Unia Europejska jest relatywnie słabo

wyposażona w instrumenty polityki, do realizacji której muszą być włączone państwa członkowskie. Stąd moje przekonanie, że strategia UE 2020 ma szansę na sukces pod warunkiem wykorzystania ogromnej energii politycznej, społecznej i ekonomicznej tkwiącej w wieloszczeblowym systemie zarządzania. Pakt terytorialny byłby najsukuteczniejszym krokiem w tym kierunku.

W podtekście tytułu tkwi, jak się wydaje, pytanie, czy z Europą nam po drodze, jeśli chodzi o priorytety rozwojowe. Jak zapewnić, by tak właśnie było.

Po pierwsze, wydaje mi się, że zawsze można znaleźć taki poziom ogólności celów, kiedy zarówno te europejskie, jak i te nasze, narodowe są tożsame. Przykładem może być polityka spójności, oparta na pre – alokacji środków. Jej trzy podstawowe cele okresu 2007-2013: infrastruktura i środowisko, wiedza i innowacyjność oraz kapitał ludzki wpisują się doskonale w polskie wyzwania. Ale już siódmy program ramowy, w którym nowe państwa członkowskie partycypują na poziomie 5% jest przykładem negatywnym. Można powiedzieć, że ta polityka nie stwarza warunków sprzyjających naszemu udziałowi, chociaż włączone jest w realizację fundamentalnych priorytetów Unii. Można też powiedzieć inaczej, że nasze możliwości wpływu na kształt tej polityki i udziału w niej są ciągle niedostateczne. Stąd też kluczowa dla Polski będzie debata nad formą przyszłego budżetu europejskiego na lata po 2013 roku i zapobiegnięcie powstania struktury sektorowej, nie opartej na pre-alokacji środków.

Po drugie, mam jednak mimo wszystko wrażenie obserwując procesy rozwojowe w Europie, że na ogół mamy do czynienia z sytuacjami, w których cele polskiej polityki rozwojowej są mniej lub bardziej złożonym odbiciem polityki europejskiej lub vice versa,

uwzględniając specyfikę terytorialną. Często jedynym problemem jest kwestia czasu, ale istnieją w systemie funkcjonowania Unii możliwości manewrowania terminami wejścia w życie konkretnych rozwiązań czy w sytuacjach krańcowych uzyskania derogacji. Przykładem takiego skutecznego dostosowania polityki europejskiej do polskiej specyfiki jest pakiet klimatyczny i uzyskany przez Polskę okres przejściowy.

Zróżnicowanie poziomów rozwoju w Europie często wymaga takich rozwiązań przejściowych, trudno jednak byłoby znaleźć przykłady polityki europejskiej całkowicie i w sposób strukturalny sprzecznych z polskim interesem.

Po trzecie, istnieje jednak pewien problem, na który warto zwrócić uwagę, gdyż może on zakłócać negatywnie tę przedstawioną w tytule sesji relację. Otóż mamy ciągle do czynienia ze sporą różnicą w systemie realizacji polityki na poziomie europejskim i w Polsce. W szczególności chodzi mi o różnice w logice funkcjonowania administracji publicznej. W Polsce dominuje ciągle zhierarchizowane podejście do uprawiania polityki, zgodnie z którym decyzje i informacje przepływają na ogół w pionie.

Koordinacja pozioma jest mało skuteczna, nawet w sektorze prywatnym widać brak zaufania zmniejszający skłonność do tworzenia klastrów czy w ogóle powiązań sieciowych, horyzontalnych. Na poziomie europejskim, w systemie implementacji polityki od dawna odchodzi się od koordynacji hierarchicznej w stronę niehierarchicznej, której towarzyszy zasada partnerstwa z podmiotami niepublicznymi. Coraz powszechniej stosuje się też nowe metody zarządzania, obejmujące ustalanie standardów, zarządzanie przez informację, porównywanie z najlepszymi, wzajemna ocenę, otwartą metodę koordynacji, porozumienia informacyjne, agencje, sieci regulacyjne itp. W rezultacie powstaje niehierarchizowany system zarządzania,

partycypacja społeczna, przejrzysta administracja i umacnianie się legitymizacja. Dla budowania kapitału społecznego te metody są bardzo ważne.

Integracja europejska od Traktatu Rzymskiego była katalizatorem modernizacji. Wywierała kluczowy wpływ na przekształcanie się państw sąsiedzkich w funkcjonujące demokracje i gospodarki rynkowe. Nadal dysponuje ogromną siłą przyciągania nowych państw członkowskich. Od czasu do czasu przechodzi jednak przez momenty fundamentalnych nowych wyborów, co wynika zarówno z nowych wyzwań rozwojowych, jak i z osiągnięcia etapu nieefektywności i potrzeby reform dla dalszego rozwoju. W takich momentach może się rozmydlać jedność, poczucie i rzeczywistość wspólnotowa. Wcześniej czy później wraca jednak świadomość konieczności bycia razem, szukania razem najlepszych rozwiązań i wspólnego stawiania czoła wyzwaniom. Polsce jest z Unią po drodze. Wystarczy popatrzeć na cele europejskie na najbliższe lata: promocję otwarcia na świat, zapewnienie stabilności finansowej i fiskalnej, rozwój nowych polityk na poziomie europejskim (energia), dokończenie budowy Unii Ekonomicznej i Monetarnej, wspieranie innowacyjności jako podstawy dla wzrostu konkurencyjności gospodarki europejskiej, stawienie czoła zmianom demograficznym, poprawa jakości edukacji, inwestowanie w wiedzę.