

Aksesja do UE a jakość rządzenia w Polsce*

Polska w wieloletnim procesie dostosowała swój system prawny i instytucjonalny do całości dorobku legislacyjnego Unii Europejskiej, a od kwietnia 2003 r. – początkowo jako aktywny obserwator, a rok później już jako głoszące i wyposażone w pełnię praw państwo członkowskie – uczestniczyła w procesach kształtowania i podejmowania decyzji w Unii. Warto dwadzieścia lat potem zadać pytanie: czy i w jakim stopniu dzięki udziałowi w owych procesach poprawiła się jakość rządzenia w Polsce.

Tworzenie prawa, jego wdrażanie, stosowanie i egzekwowanie to niewątpliwie kluczowe składniki rządzenia. Pojęcie jakości rządzenia jest jednak szersze i obejmuje standardowo takie elementy, jak: osiągnięcie założonych wyników, rozliczalność rządzących, usprawnianie struktur i procedur zajmujących się *policy-making*, wykorzystanie zasobów ludzkich oraz dostarczanie usług publicznych. Więcej, analizując jakość rządzenia, nie można także pominąć i innych aspektów: stabilności finansów publicznych, zwalczania korupcji, efektywnego systemu podatkowego, efektywnego wymiaru sprawiedliwości.

Wpływ procesu akcesyjnego i członkostwa Unii na wiele spośród wymienionych wyżej aspektów *governance* był niewątpliwie zróżnicowany, nierównomierny i niekoniecznie bezpośredni. Istniały jednak i takie obszary działania, w których związek przyczynowo-skutkowy występował z dużą siłą i miał charakter trwały.

Szczególnie widoczne było to w realizacji Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa (dalej powoływany jako: NPPC), którym kolejne rządy RP posługiwały się w latach 1998–2003. Ten średnioterminowy plan działań, skonstruowany wokół tematycznej struktury negocjacji akcesyjnych, składał się z blisko 90 priorytetów, obejmujących setki konkretnych zadań. Każde z owych zadań stanowiło odrębny projekt, wymagający skoordynowanego w czasie, zaplanowanego pozyskania i użycia zasobów ludzkich, materialnych i finansowych. Postęp w rokowaniach akcesyjnych nie byłby możliwy bez dowodów, że priorytety i zadania ujęte w NPPC wykonywane są generalnie w założonych terminach i przynoszą wystarczające, mierzalne rezultaty. Regułą w realizacji NPPC były konsultacje społeczne i ocena skutków regulacji, integralnym składnikiem każdego z zadań były działania na rzecz użytkowników końcowych związanego z danym zadaniem zestawu konkretnych aktów prawnych. Regułą był także niezależny monitoring wdrażania NPPC, prowadzony przez

* Artykuł zawiera tezy referatu wygłoszonego na konferencji naukowej *20 lat minęło jak jeden dzień? Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej w dwudziestą rocznicę akcesji*, która odbyła się 15 kwietnia 2024 r. w Warszawie.

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej i zapewniający Radzie Ministrów zobiektywizowany obraz stopnia realizacyjnego zaawansowania oraz przyczyn niedociągnięć i opóźnień tam, gdzie takowe występowały.

NPPC dał praktyczną wiedzę o nowoczesnych metodach zarządzania tysiącom pracowników szczebla kierowniczego i eksperckiego, zarówno z administracji centralnej, jak i z wojewódzkiej. Umocnił nawyki poprawnego posługiwania się współczesnym cyklem decyzyjnym: od koncepcji poprzez programowanie, planowanie, projektowanie, wdrażanie i monitoring, do ewaluacji i wynikających z niej wniosków na rzecz rozbudowy, kontynuacji, modyfikacji, redukcji lub zakończenia danego programu działań. Unowocześnił funkcjonowanie szeregu państwowych służb i przygotował je do sieciowego współpracowania z odpowiednikami w innych starych oraz nowych państwach członkowskich Unii – taka bowiem była faktyczna treść i wyniki takich jego, przykładowo, priorytetów, jak: „dostosowanie systemu ochrony granicy państwowej do wymogów wspólnotowych”, „wdrażanie przepisów kodeksu celnego oraz strategii modernizacji administracji celnej”, „przygotowanie administracji regionalnej do uczestnictwa w wybranych dziedzinach polityki UE oraz programach i funduszach wspólnotowych” czy „harmonizacja prawa i struktur administracji weterynaryjnej z wymogami wspólnotowymi oraz ich wdrożenie”. Co istotne, w okresie przedakcesyjnym Polska skorzystała z paru setek projektów twinningowych, czyli transferu dobrych praktyk zarządczych z rządowych administracji państw ówczesnej unijnej piętnastki na nasz grunt; podobną korzyść przyniosły liczne staże i pobyty studyjne naszych urzędników w ministerstwach i agencjach tych państw członkowskich.

Ocena wpływu NPPC jest jednoznacznie pozytywna. Zbyt daleko idący byłby jednak wniosek, że NPPC spełnił funkcję panaceum, lecząc wszystkie niedomogi naszej administracji. Z własnej praktyki współpracy Komisji Europejskiej z państwami członkowskimi w takich dziedzinach, jak system edukacji i szkolnictwo wyższe, autor wie, jak trudno jest efektywnie transponować do krajowego porządku dobre praktyki powstałe w innych krajach członkowskich. Ale tam, gdzie jest chęć uczenia się od innych, a i zewnętrzny przymus wykazania się efektami nauki, tam jakość rządzenia ulega poprawie.

Jak okres przedakcesyjny przygotował polskie struktury do wykorzystania po 2003 roku statusu państwa członkowskiego UE? Wiadomo, przejście ze stanu petenta i ucznia, *policy-taker*, do stanu współdecydenta – *policy-maker* – jest zawsze trudne. Polska administracja centralna na pewno dobrze przygotowała się w zakresie struktur i procedur koordynacyjnych, generujących substancję polskich instrukcji do działania na wszystkich szczeblach przygotowawczych

i decyzyjnych Rady UE. Szybko wdrożono także efektywny mechanizm konsultacyjny z polskimi deputowanymi do Parlamentu Europejskiego. Jednak z prawidłowego i szybkiego dystrybuowania napływających z Brukseli projektów legislacyjnych nie rodzi się automatycznie skuteczna polityka. Skuteczność osiąga się dzięki sprawnej koordynacji wewnątrz rządu oraz wydajnym mechanizmom konsultacji z właściwymi interesariuszami krajowymi. To z kolei pozwala na sprawną identyfikację potencjalnych zagrożeń i minusów unijnych propozycji legislacyjnych, a w ślad za tym na szybkie określenie i wdrożenie taktyki negocjacyjnej, obejmującej budowanie stosownych koalicji interesów z innymi państwami UE. Można stwierdzić, że generalnie naszej administracji tak właśnie udawało się funkcjonować już od pierwszych tygodni po uzyskaniu statusu *policy-maker*. Były wszakże i niepokojące sytuacje, np. w 2003 r. dopiero na sesji Komitetu Europejskiego Rady Ministrów udało się zatrzymać i odesłać do poprawek wysoce niekorzystny dla naszego przemysłu i nieskonsultowany z nim projekt stanowiska Polski w sprawie projektu kluczowego rozporządzenia UE REACH, dotyczącego rejestracji, oceny i zezwoleń na produkcję chemikaliów.

W późniejszych latach natomiast Polska wypracowała dość efektywny system partycypacji w procesach decyzyjnych UE. W latach 2011–2015 w administracji tworzono tzw. „fiszki”, czyli wewnętrzne oceny skutków regulacji, obejmujące analizę esencji unijnej inicjatywy i głównych jej aktorów, potencjalne problemy, skutki dla gospodarki, określenie interesu Polski. Fiszki takie były wspólnym produktem wiodącego tematycznie resortu oraz włączonych do MSZ struktur UKIE i Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE. Stosowano je w fazie projektowania polityki, służyły do przygotowania tzw. testu regulacyjnego, kierowanego do decyzji Zespołu Programowania Prac Rządu: po aprobacie Zespołu resort wiodący przygotowywał tzw. „założenia”, czyli dokument obejmujący cel regulacji, zakres i charakter objętych nią kwestii, a także bardziej rozbudowaną ocenę skutków regulacji. Te założenia z kolei były oceniane przez Departament Analiz Strategicznych w KPRM. Ponadto w ramach tego systemu przez dłuższy okres czasu posługiwano się strukturą o akronimie ZWIAD (Zespół Wczesnego Informowania i Analizowania Dossier Europejskiego, z udziałem sekretarza Komitetu Spraw Europejskich, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, plus Coreper I i II). Zadaniem ZWIAD było wypracowywanie taktyki negocjacyjnej oraz propozycji rozwiązywania problemów.

To były dobre praktyki. Szkoda, że w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości po 2015 roku w istotnym stopniu je zarzucono. Nawet jednak w latach

relatywnie najwyższej skuteczności polskiego funkcjonowania w Unii mieliśmy jako kraj elementy suboptymalne. Autor pamięta, że gdy w latach 2010–2014 odpowiadał w Komisji Europejskiej za obszary edukacji, kultury, polityki młodzieżowej i sportu, widział, jak rzadko i jak słabo interesariusze polscy uczestniczą we wstępnych fazach tworzenia legislacji – w grupach eksperckich powoływanych przez Komisję, w konsultacjach (online i bezpośrednich) Zielonych i Białych Ksiąg czy też w reakcjach na dokumenty związane z oceną skutków regulacji.

Nasze utrzymujące się słabości potwierdzane były także przez zewnętrzne analizy, np. raporty produkowane w ramach SIGMA, wspólnego instrumentu OECD i UE na rzecz poprawy jakości rządzenia na szczeblu krajowym. Tak np. opublikowana w 2009 roku porównawcza analiza stanu reform służby cywilnej w nowych państwach UE ukazała, że pod względem zgodności z europejskimi zasadami administracji i stopnia kontynuacji lub odwrotu od reform Polska wraz ze Słowacją znalazła się na końcu stawki, wyprzedzając jedynie czerwoną latarnię, czyli Czechy. A potem, po 2015 roku, było oczywiście gorzej. Wystarczy przypomnieć powtarzające się z roku na rok w ramach Semestru Europejskiego zalecenia reformatorskie Rady UE pod adresem Polski, postulujące powrót do stosowania oceny skutków regulacji oraz do konsultacji społecznych w procesie projektowania legislacji. Wymownych dowodów dostarczały także pogarszające się nieustannie wskaźniki jakości rządzenia.

Przykłady? Podawany przez Bank Światowy „Index of Government Effectiveness”, oparty na pomiarze społecznej percepcji jakości usług publicznych i służby publicznej oraz jakości definiowania i wdrażania polityk, w przedziale od -2,5 do +2,5 rejestrował dla Polski między 2005 a 2014 rokiem stały wzrost z poziomu 0,3 do poziomu 0,77, a potem szybki zjazd do poziomu 0,25 w roku 2021 i 0,26 w roku 2022; to jedno z paru ostatnich miejsc w UE–27, z tyłu nawet za Węgrami i Włochami. W innym wskaźniku, używanym przez londyński EBRD, który nie posługuje się percepcją publiczną, lecz kompozytem 30 składników, tzw. *governance score*, Polska wypada nieco lepiej: w roku 2023 w skali od 0 do 10 osiągnęła rezultat 6,3, plasując się za m.in.: Estonią, Francją, Szwecją, Niemcami, Litwą, Łotwą, Cyprzem i Słowenią, ale jednak przed Rumunią, Węgrami, Bułgarią i Grecją. Kolejny wart przytoczenia wskaźnik to przygotowywane przez fundację Bertelsmanna i używane w analizach Komisji Europejskiej „Sustainable Governance Indicators”; tu wyniki z 2020 roku potwierdzają spadkowy trend jakości rządzenia w Polsce, choć trzeba przyznać, że pewną ujemną ewolucję obserwuje się również w krajach postrzeganych

lepiej niż Polska – nawet w Holandii, Finlandii, Szwecji czy Estonii. Wreszcie, wspomnijmy także o publikowanych przez Komisję Europejską (Dyrekcja Generalna ds. Wspierania Reform Strukturalnych) okresowych analizach stanu jakości rządzenia w poszczególnych państwach UE. Warto przytoczyć *in extenso* pierwsze zdania raportu nt. administracji publicznej i rządzenia w Polsce za rok 2022 (Rozdział 1., Ogólne wyniki i główne inicjatywy reform):

Generalnie Polska pod względem efektywności rządzenia znajduje się znacznie poniżej średniej UE-27, cechując się stałym trendem spadkowym w okresie od 2010 roku. Pogarszające się wyniki Polski w zakresie poszczególnych komponentów tego wskaźnika (jakość usług publicznych, jakość służby cywilnej i stopień jej autonomii wobec nacisków politycznych, jakość definiowania i wdrażania polityk) nie zaskakują, zwłaszcza w świetle rosnącego upolitycznienia stanowisk kierowniczych w służbie cywilnej oraz restrukturyzacji sądownictwa.

W konkluzjach niniejszego krótkiego opracowania można pokusić się o kilka podsumowujących spostrzeżeń:

- a) okres przygotowania do członkostwa UE przyniósł pozytywny wpływ na jakość rządzenia w Polsce, jednak apetyt na kontynuację reform zmalał po wejściu do Unii;
- b) Polska w zbyt małym stopniu wykorzystywała swoje unijne otoczenie i pochodzące z niego impulsy, w tym: rekomendacje reformatorskie w ramach Semestru Europejskiego, udział w Europejskiej Przestrzeni Administracyjnej, wymianę informacji i dobrych praktyk między krajowymi organami regulacyjnymi i nadzorczymi, oferowane państwom UE przez Komisję Europejską wsparcie techniczne w obszarze reform strukturalnych;
- c) brakowało i chyba nadal brakuje całościowego oglądu tego, co składa się na tzw. *quality of public governance*; prosiłoby się o powstanie w Polsce platformy, umożliwiającej taki ogląd i formułowanie praktycznych sugestii reformatorskich pod adresem świata polityki. Są liczne przykłady takich ciał w innych krajach UE: hiszpańska OPERA (biuro realizacji reform administracyjnych), francuski Sekretariat Modernizacji Sfery Publicznej, fiński parlamentarny Komitet na rzecz Przyszłości. Warto czerpać z nich przykład, inspirację i naukę.

Jan Truszczyński
Team Europe Direct i Konferencja Ambasadorów RP