Prof.dr hab.Danuta Hübner

O modelu członkostwa: co było, co jest przed nami?

V Ogólnopolski Kongres Europeistyki "Europa w czasach przełomu"
Wydział¬ Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza
Poznań, 17-18 Września, 2026

Przez wiele lat po wejściu do Unii Europejskiej Polska nadrabiała dystans wobec Europy Zachodniej. Zasadne wydaje się pytanie, czy ten model członkostwa właśnie się kończy. W czasach przygotowań do akcesji i okresie wielkiego cywilizacyjnego skoku z poziomu 40% średniej unijnej PKB na 1 mieszkańca do 80%, poświęciliśmy wiele wysiłku na przygotowania do dobrego wykorzystania funduszy wspierających nasze ambicje inwestycyjne. W poszukiwaniu cech polskiego modelu członkostwa w Unii nie sposób nie dostrzec wpływu związanego z cechami strukturalnymi różnic w poziomie rozwoju Polski i Unii Europejskiej, ale także różnic w postrzeganiu naszych potrzeb rozwojowych. Nasza percepcja nie wiązała się z poczuciem odpowiedzialności za wkład w siłę Wspólnot europejskich, po raz pierwszy w historii europejskiej integracji, rozszerzonych o Europę Środkowo-Wschodnią, a raczej z przekonaniem, że musimy inwestować zarówno w zaniedbaną przez dekady naszą infrastrukturę, ale także w inne czynniki napędzające rozwój. Dostrzegaliśmy wspólnotę interesu europejskiego i polskiego w inwestowaniu w dźwignie

doganiania. Rozumieliśmy konwergencję jako uzasadniającą powtarzanie ścieżek inwestycyjnych. Nie mieliśmy jednak inwestycyjnej cierpliwości, co przekładało się na potrzebę inwestowania w szeroko interpretowaną spójność, z pewnym uproszczeniem obejmującą zarówno politykę budowania infrastruktury transportowej, energetycznej, jak i infrastruktury społecznej, środowiskowej, technologicznej.
Dołączaliśmy do integrującej się Europy jako kraje na niższym poziomie rozwoju, o niezrealizowanym potencjale rozwojowym. Próby wieloletnich państw członkowskich nakłaniania nas do skupienia się w zasadzie wyłącznie na inwestycjach infrastrukturalnych, niezbędnych dla spójności rynku wewnętrznego i pozostawienie na lata późniejsze wykorzystywania funduszy europejskich do inwestycji w innowacyjność zgodnie z Agendą Lizbońską, nie przekonywały nas. Koperty narodowe zostały po 2004 r wzmocnione jako metoda rozdziału środków z budżetu europejskiego, funkcjonująca od lat jako odpowiedź na potrzebę przewidywalności i sprawiedliwie skalibrowanego podziału środków, szczególnie w polityce spójności i wspólnej polityce rolnej. Polska stała się największym w historii Unii beneficjentem tych kopert. Ich zaletą była możliwość wzięcia pod uwagę, w ramach uzgodnionych kryteriów, różnic rozwojowych między państwami członkowskimi. Z czasem jednak stawały się one elementem politycznej renacjonalizacji debaty budżetowej, a państwa zaczęły oceniać budżet EU przez pryzmat własnego salda i własnej koperty.
Moje rozmowy jako Komisarki odpowiedzialnej za politykę regionalną i jej dostosowanie do potrzeb nowych państw

członkowskich z płatnikami netto na ten temat były bardzo trudne. Polityka spójności była symptomem ówczesnego rozumienia konwergencji jako doganiania w rozwoju. Była modelem członkostwa dla państw mniej zaawansowanych w rozwoju. Przełamałam ten model. Agenda Lizbońska dla wszystkich była początkiem wejścia funduszy strukturalnych w obszar nowych dźwigni rozwojowych, początkowo dość nieśmiałym. Tym niemniej były to początki zrobienia z innowacyjności europejskiego dobra publicznego. Pomagały mi odejść od mitu, że innowacje nie są celem polityki spójności dla Europy Środkowo-Wschodniej, europejskie instytucje finansow. Razem z EIB, EIF, Bankiem Rady Europy wprowadzaliśmy inne formy i modele finansowania, dodałam do polityki spójności nową ścieżkę dla tzw. smart specialization, terytorialną spójność, a także rozwój miast, co wprowadzało inną percepcję inwestycji rozwojowych. W latach 2007-2009 dodaliśmy pierwszą europejską strategię makro-regionalną dla obszaru Morza Bałtyckiego, "mieszającą" państwa nordyckie, Niemcy i wschodnią część Europy, a więc wielkie zróżnicowanie ekonomiczne i technologiczne, a także wrażliwość środowiskową. Każde państwo miało jakąś przewagę konkurencyjną. Do tej pory jednak płatnicy netto, dążąc do odchodzenia od kopert narodowych w stronę procedur konkursowych, starają się utrzymywać mit o polityce spójności jako tradycyjnej, opartej na projektach nie związanych z doskonałością, dążącej do liniowego doganiania po utartych ścieżkach w obszarach nie związanych z innowacyjnością, technologią i nowymi dźwigniami rozwojowymi.

To był model doganiania, podążania ścieżkami już przechodzonymi przez innych. Nowi szli szybciej, tempo wzrostu było wyższe, konwergencja postępowała, realizowaliśmy cel polityczny, jakim była decentralizacja i budowanie lokalnej tożsamości. Wzrost wyrażał efektywność i sukces polityki. Wielką wartością dodaną polityki spójności był sposób jej realizowania.

Teraz jako Europa i jako Polska poszukujemy nowych dźwigni rozwojowych i odkrywamy, że gdzieś między pokojem i wojną mamy regiony graniczne. Wspomniałam, że mamy też potencjalnych partnerów wokół Bałtyku i kraje nordyckie. To może być zalążek silnego partnerstwa, ale doganianie i tradycyjna konwergencja nie wydają się ani atrakcyjne ani logiczne wobec charakteru potrzeb tego makroregionu. Sens ma polityka oparta na poszukiwaniu synergii między konkurencyjnymi przewagami, łączenia ich w obszarze gospodarki, technologii i bezpieczeństwa. Siła gospodarek nordyckich jest dobrze znana, składa się na nią szybkość ich adaptacji, innowacyjność, silny rynek kapitałowy. Jest wiele przykładów owocnej współpracy w sektorach obecnie najważniejszych. Dostrzegamy bezpieczeństwo jako wspólne dobro. Dla Polski nordyckie doświadczenie w budowaniu zaufania między ludźmi i państwem jest cenne. Dla potrzeby wzmacniania odporności nie tylko militarnej, ale także społecznej. Europejska makroregionalna Strategia Bałtycka stworzyła fundamenty zaufania i wzajemnego rozumienia wyzwań.

Myślę, że co prawda powoli, ale dojrzewa rozumienie, jak ważne jest, by dostępne publiczne fundusze były kierowane do europejskich dóbr publicznych - konkurencyjności, technologii, infrastruktury krytycznej, inwestycji podwójnego zastosowania. Tradycyjna konwergencja zastępowana jest przez synergię przewag konkurencyjnych. Polityka spójności stoi dziś wobec innych wyzwań, nie jesteśmy już w epoce liniowego doganiania. Świadome zastępowanie mechanizmu konwergencji budowaniem przewag konkurencyjnych, jako strategia rozwoju, przyspiesza powstawanie europejskich dóbr publicznych. Wyzwania obronności i konkurencyjności mogą być lepiej zaadresowane przez ekspansję przewag konkurencyjnych. Dodatkowej dźwigni dostarcza nowe podejście do polityki konkurencji, rozszerzające kryteria łączenia firm poza ochronę konsumenta w kontekście mechanizmów cenowych w kierunku konkurencyjności i stabilności łańcuchów podażowych. Ułatwia to powstawanie wielkich firm europejskich zdolnych do stawienia czoła amerykańskim i chińskim molochom pojawiającym się na rynku wewnętrznym Unii w rezultacie wielkiego wsparcia przez chojną politykę subsydiowania lub skalowania w rezultacie procesów deregulacyjnych.

To wymaga innego podejścia do jednolitego rynku. Różnorodność jest słabością, jeśli prowadzi do fragmentacji, może być siłą, jeśli prowadzi do synergii relacji, tworząc ich komplementarność. Polityka spójności , tradycyjnie oparta na mechanizmie doganiania, jest dzisiaj mechanizmem dźwigni dla przewag konkurencyjnych. Jest też dobrym mechanizmem dla generowania i stabilizacji łańcuchów podażowych. Wielką

zmianą w Wieloletnich Ramach Finansowych jest zmiana proporcji między skalą kopert narodowych i projektowaniem wydatków w oparciu o procedury konkursowe. Koperty utrzymane w post-covidowym finansowaniu inwestycji, mimo politycznych zachęt nie doprowadziły niestety do powstawania wspólnych projektów europejskich i wspólnego finansowania. W kontekście europejskich wyzwań ta bariera wymaga przełamania. Sama koordynacja działań narodowych nie będzie dostatecznie silnym mechanizmem w zbudowaniu europejskiej konkurencyjności i obronności. Zapewnienie synergii wymaga przekazania części kompetencji na poziom europejski. Brak tego mechanizmu będzie osłabiać realizację wielkich planów europejskich. Drugą słabością w zaprzęganiu całej Europy do przełomu jest wyraźny brak gotowości w Europie Środkowo-Wschodniej do pełnoskalowej gotowości do wykorzystania budżetu europejskiego w części opartej na konkursach udostępniających finansowanie inwestycyjne w ramach funduszy inwestujących w konkurencyjność, transformację energetyczną, infrastukturę transportową i cyfrową. Słaby udział EŚ-W w programie Horyzont do tej pory nie pokazuje, że bariera EŚ-W podmiotów nie została przełamana. Byliśmy bierni, nie korzystaliśmy z europejskich środków na badania naukowe, tworzenie konsorcjów oswajających nas z nowymi dźwigniami rozwojowymi. Jak szybko ta bariera zniknie w odniesieniu do nowego budżetu, to pytanie ciągle otwarte.

Polityka spójności była jednym z najbardziej widocznych wymiarów naszego członkostwa. Była to też polityka, do której byliśmy dobrze przygotowani. Jako szefowa UKIE utworzyłam

zespół, któremu razem z Ambasadorem UE w Warszawie, Rolfem Timansem przewodniczyliśmy. To był zestaw świetnych ludzi, byłam również w bliskim kontakcie z Komisarzem ds polityki regionalnej, którym był wtedy Michel Barnier. Potem przekonali mnie ludzie z Komisji, żeby wziąć tę tekę w Komisji. Udało mi się przekonać J.D. Baroso, nowego przewodniczącego Komisji. Niestety Premier nie uznał walki o portfel za swoją odpowiedzialność.

Polityka spójności realizowała dwa cele: polityczny, związany z decentralizacją, samorządowością, władzą lokalną, lokalną tożsamością oraz efektywnością polityki rozwojowej, ekonomicznej, społecznej. Europa inwestowała przez tę politykę w kulturę, edukację, zdrowie, sport. To było finansowanie inwestycji służących poziomowi życia, jego jakości.
Ponadto, to było finansowanie inwestycji w bardzo przemyślany sposób, o ogromnych wartościach dodanych.
Tzw. shared management, angażujący wielopoziomową Europę, od instytucji europejskich (Rada, Komisja, EP, Komitet Regionów, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny), w tym szczególnie z obecnością Komisji w miejscach uprawiania polityki, przez rządy, samorządy - regiony, miasta społeczności lokalne, do społeczeństwa obywatelskiego, biznesu, środowiska akademickiego, administracji, której jakość rosła w szybkim tempie, współpracy wewnątrz państw i transgranicznego, holistycznego patrzenia na rozwój.

Polska jako jedyne państwo członkowskie od początku przeznaczyła 40% przyznanych środków do zarządzania bezpośrednio przez regiony. Marszałowie byli przygotowani do budowania siły gospodarki od dołu. Uczyli się, byli ze mną w stałym kontakcie. Bardzo ważne było wspomniane wcześniej otwarcie dla nowych państw członkowskich możliwości finansowania przez fundusze europejskie wszystkich celów inwestycyjnych, łącznie z Agendą Lizbońską. W ten sposób postępowało powiększanie przez politykę spójności terytorium dla działań innowacyjnych. Nowe państwa potrzebowały takiego sposobu uprawiania polityki europejskiej, jaki reprezentowała polityka spójności.

Wspomniałam, iż jej wielką wartością na tamte czasy były mechanizmy wspólnego zarządzania, i zaangażowanie władz regionalnych i lokalnych. Także zaangażowanie wszelkich interesariuszy na wszystkich etapach cyklu polityki. Polityka spójności dawała poczucie własności, bliskości Europy, wspólnej odpowiedzialności, ułatwiała łączenie priorytetów europejskich z wyzwaniami narodowymi i regionalnymi. Była częścią wszechstronnych ram instytucjonalnych, w których mieściły się Komisja, państwo członkowskie, region, lokalne wspólnoty, inni interesariuszy. Polityka spójności była główną polityką europejską kształtującą administrację krajową. Była stale upraszczana, uelastyczniana, łączyła reformy i fundusze. Finansowała współpracę między regionami.

Korzyści z polityki spójności w postaci mobilizacji lokalnego potencjału rozwojowego, bardzo zróżnicowanego zapobiegały

fragmentaryzacji rynku wewnętrznego i przekształcały różnorodność w siłę Europy. Demonstracja obecności Europy wśród nas, obywateli, jej obecność w naszej codzienności sprawiało, że stawała się źródłem rozwiązywania problemów, zbliżanie kultur, tradycji, historii, ludzi. Sposób jej wdrażania, zgodny z celami europejskimi, ale w sposób ważny lokalnie uwidaczniał obecność lokalną Europy, która dostrzega potrzeby i troszczy się o obywateli. Wspominałam, jak ważne było to, że polityka spójności przyciągała rożne instytucje finansowe, wprowadzała ko-finansowanie i sprawiała, że konkurencyjność zakorzeniała się w konwergencji i spójności.

Dobrze, że można uważać politykę spójności za sukces w sensie tworzenia i wzmacniania potencjału rozwojowego, zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej, jakości życia. Wzmocnione usamorządowienie Polski zwiększało szanse na nisze inwestycyjne, bardzo często efektywniejsze of gigantomanii. Wyrównywanie szans, doganianie powiększało skalę potencjału rozwojowego. Stawało się jasne, że mieliśmy rację przygotowując Polskę do akcesji i postawiliśmy politykę spójności i jej regionalny wymiar na pierwszym miejscu, o skutkach dla potencjału rozwojowego i wzrostu obecności Polski we współpracy europejskiej poprzez politykę regionalną, wzmacniając siłę naszego głosu w takich strukturach, jak Komitet Regionów i Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Stawało się oczywiste, iż jedna z najważniejszych reform polskiej transformacji, reforma gminna z 1990, byłaby pusta bez środków europejskich.

Polityka spójności, związane z nią fundusze mogą mieć w nadchodzącym wieloletnim budżecie rolę dźwigni przyciągającej kapitał prywatny do inwestowania w europejskie dobra publiczne - konkurencyjność, technologie transformacyjne, krytyczną infrastrukturę. Spójność może być nadal mechanizmem odblokowywania dźwigni rozwoju.

Dzisiaj, jest ważne, by utrzymać terytorialny, powiązany z miejscem charakter tej polityki i zapewnić, by zwiększona rola państwa w nowym systemie nie zniszczyła jej regionalnego i lokalnego wymiaru. Również ważne wydaje mi się zapewnienie udziału lokalnych i regionalnych aktorów w procesie jej planowania, wdrażania, monitorowania, zmieniania. Zakładam możliwą szczególną alokację funduszy spójności w inwestycjach na rzecz obronności.
Część regionów, głównie wschodniej flanki, żyje w innej rzeczywistości i wyzwaniach. Są biedniejsze, niedoinwestowane, z malejącą liczbą ludności i skutkami nielegalnej imigracji. Nieatrakcyjne dla turystów i inwestorów. Doświadczające silnych ataków dezinformacyjnych.

Budowanie ich odporności, to wielkie wyzwanie. Chodzi nie tylko o odporność militarną i ekonomiczną, ale także o tę najtrudniejszą - odporność poprzez budowanie świadomości społecznej i zaufanie wobec państwa i Europy. Czy wschodnie regiony graniczne powinny być specjalną kategorią regionów w ramach polityki spójności, czy raczej oddzielnym strategicznym obszarem polityki państwa i Europy ? Na to pytanie musimy znaleźć europejską odpowiedź.

Polska nie może sobie pozwolić na powtórkę doświadczonej w latach 2015-2023 wielkiej smuty, kiedy politycy u władzy zaliczali Europę do szkodliwych pasywów. To było osiem lat negatywnego przełomu w kształtowaniu postrzegania Europy. Zrobiła się wyrwa w naszej europejskiej historii, zabrakło ciągłości w obecności Polski w kształtowaniu Unii. To była wyrwa w zaufaniu, w brataniu się z Polską, utrwalał się negatywny wizerunek Polski antyeuropejskiej. Spadkowi zaufania do Polski towarzyszyło jednoczesne przesuwanie narracji o Europie w stronę języka populistycznej, antyeuropejskiej prawicy. Kiedy w naszej opowieści o Europie oceniamy ją w relacji do naszych oczekiwań, pamiętajmy, że jej siła w dużym stopniu zależy od naszej jedności.