

WPROWADZENIE

Krzysztof Szczerski
Uniwersytet Jagielloński

Niniejsza publikacja jest wynikiem projektu badawczego zatytułowanego *Aktywność i skuteczność polskich eurodeputowanych w Parlamencie Europejskim*, realizowanego w 2009 r. przez konsorcjum naukowe, które tworzyli następujący partnerzy: Instytut Kościuszki (jako inicjator projektu), Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Katedra Statystyki Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz Zakład Europeistyki Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.

Głównym celem projektu było opracowanie oryginalnej, jakościowej metodologii oceny działalności polskich posłów do Parlamentu Europejskiego (PE), z punktu widzenia ich umiejętności aktywnego posługiwania się różnorodnymi, dostępnymi w pracy parlamentarnej instrumentami reprezentacji i oddziaływania politycznego oraz skuteczności w zakresie realizacji polskich interesów narodowych.

W efekcie powstał pierwszy tak kompleksowy model ewaluacyjny pracy parlamentarnej, jak można uznać, o pewnym uniwersalnym charakterze, który może być z powodzeniem stosowany także w przyszłości. Jego wyjątkowość polega na tym, że – po przyjęciu merytorycznego filtra oceny (w tym przypadku były nim: różnorodność aktywności i skupienie się na obszarach istotnych z punktu widzenia polskich interesów w polityce wspólnotowej) – do analizy, a w jej wyniku także rankingowania pracy posłów, nie stosuje się wyłącznie kryteriów ilościowych, lecz poprzez odpowiednie zabiegi z zakresu metodologii statystyki (ważenie danych) wprowadzone zostają elementy jakościowe. Tym samym zaprezentowany w niniejszej publikacji typ rankingu politycznego różni się fundamentalnie od innych, prostych metod oceny, które pojawiają się w literaturze przedmiotu, mających z założenia albo charakter wyłącznie opisowy (bez hierarchizacji, podatny na zniekształcenie wynikające z preferencji politycznych autorów), albo ilościowy (bez filtra jakościowego).

Ocena pracy posłów została dokonana w oparciu o kompilację 11 kryteriów makro i 49 kryteriów mikro, odnoszących się do działalności legislacyjnej i pozaparlamentarnej eurodeputowanych. Opisane liczbowo kryteria zostały następnie zważone według dwóch założeń: skuteczności w reprezentowaniu polskich interesów w PE oraz wywarcia najbardziej znaczącego, pozytywnego wpływu na prace PE z punktu widzenia interesu Polski. Ten zabieg metodologiczny pozwolił podsumować rzeczywiste i istotne dla Polski dokonania polskiej reprezentacji w Parlamencie. Dzięki temu udało się uniknąć nieobiektywnych, niemerytorycznych i partyjnych kryteriów,

a wszelkie oceny jakościowe formułowano we współpracy z grupami fokusowymi, złożonymi z ekspertów ds. unijnych, w tym naukowców, dziennikarzy i pracowników instytucji europejskich.

Projekt badawczy z r. 2009 był kontynuacją wydanego w 2007 r. przez Instytut Kościuszki we współpracy z ekspertami z Uniwersytetu Jagiellońskiego raportu pt. *Dwa i pół roku polskiej obecności w Parlamencie Europejskim. Ocena siły polskich partii politycznych we frakcjach PE*, w którym jako pierwsi w Polsce podsumowaliśmy działalność polskich przedstawicieli w Parlamencie.

Publikacja składa się z trzech części:

W pierwszej zaprezentowane zostały politologiczne analizy uwarunkowań działalności posłów do Parlamentu Europejskiego z punktu widzenia teorii reprezentacji interesów w Unii Europejskiej, uregulowań instytucjonalnych, jakości procesu legislacyjnego i organizacji politycznej Parlamentu. Ich autorami są naukowcy – wybitni specjaliści z zakresu polityki europejskiej z Uniwersytetu Jagiellońskiego i Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

W części drugiej podsumowana została praktyka pracy polskich eurodeputowanych VI kadencji, w oparciu o różnorodne przykłady z zakresu przedmiotowego w obszarze strategicznych interesów Polski oraz działania Klubu Polskiego, który stanowił wyjątek na tle ponadnarodowej europejskiej praktyki parlamentarnej, a także analiza pracy parlamentarnej z punktu widzenia partii politycznych i frakcji. Analiz tych dokonali eksperci Instytutu Kościuszki, Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Polskiej Akademii Nauk.

Na część trzecią składa się szczegółowy opis metodologii oceny jakości działania polskich posłów do Parlamentu Europejskiego oraz najważniejsze fragmenty Rankingu Polskich Eurodeputowanych 2009 Instytutu Kościuszki. Sam ranking został wcześniej opublikowany na łamach dziennika „Rzeczpospolita” (6 IV 2009), który był patronem medialnym projektu badawczego.

Jak wspomniano, publikacja stanowić może doskonałą okazję do pogłębionej analizy jakości sprawowania funkcji przez polskich posłów do Parlamentu Europejskiego, wybranych w 2004 r. Niezwykle istotnym wyznacznikiem takiej analizy jest właśnie charakter i rodzaj mierzonych rankingiem dokonań eurodeputowanych. Mamy bowiem w tym przypadku do czynienia nie tylko z prostym sumowaniem dostępnych danych statystycznych w ujęciu ilościowym, ale po raz pierwszy dokonano równocześnie próby szacunku jakościowego, po pierwsze poprzez dodanie odpowiednich wag dla poszczególnych wskaźników, a po drugie poprzez ocenę wartości poszczególnych aktywności posłów z punktu widzenia polskich interesów w Unii Europejskiej.

Tym samym zaprezentowany zostaje nie tyle wykaz „najruchliwszych” polityków, którzy najlepiej poradzili sobie ze zdobywaniem formalnej pozycji, nieistotnej wszechobecności czy medialnej rozpoznawalności, ale ranking osób, których praca przez pięć lat pozwalała budować „polskie domeny” w polityce wspólnotowej i zaznaczyła polski głos w najważniejszych dla naszych interesów narodowych debatach w Unii Europejskiej.

Takich obszarów szczególnie dla Polski interesujących było w pierwszym okresie naszego członkostwa w Unii Europejskiej kilka – Europejska Polityka Sąsiedztwa i stosunki zewnętrzne Unii z krajami na wschodzie Europy, kwestie perspektywy budżetowej na lata 2007-2013 i związany z tym kształt polityki regionalnej UE, bezpieczeństwo energetyczne wraz z całym pakietem klimatyczno-energetycznym, w tym problem Gazociągu Północnego, innowacje technologiczne związane z energią, swoboda świadczenia usług na wspólnym rynku czy wreszcie polityka pamięci historycznej Europy i polski głos w obronie naszej wrażliwości i tożsamości politycznej.

We wszystkich tych sytuacjach aktywnością wyróżniły się osoby, które znalazły się wśród liderów rankingów, co dowodzi wyraźnie, że możemy mówić o rysowaniu się polskiej doktryny europejskiej „w praktyce”, choć zapewne jest to wciąż jeszcze niepełna mapa naszych interesów i warto budować ją nadal w obecnej kadencji Parlamentu Europejskiego.

Jeżeli spojrzeć na ostateczne zbiorcze wyniki badań, nasuwa się kilka słów wstępnego komentarza odnośnie do poszczególnych ocen. Po pierwsze zestawienie rankingowe nie przynosi nadzwyczajnych zaskoczeń – osoby postrzegane przez otoczenie jako aktywne okazują się też takimi w zestawieniu badawczym. Może to świadczyć o względnej przejrzystości działania posłów w Parlamencie Europejskim, w takim sensie, że trudno jest ukryć swoją bezradność za pomocą maski marketingu; osoby rzeczywiście pracujące zbierają natomiast efekty swojego wysiłku. Na tym tle słabo wypada pewna grupa eurodeputowanych, których pozycja okazała się w badaniu niższa niż ich medialny wizerunek – z jednej strony chodzi tu o „niedźwiedzie”, czyli osoby o zasłużonej reputacji, które jednak w samej działalności poselskiej nie przejawiały dużej aktywności, a z drugiej strony o „zające”, czyli osoby, które często wyskakiwały przed kamery i były widziane głównie w Polsce, co odbiło się negatywnie na jakości ich pracy w Parlamencie Europejskim.

Po drugie pozornie wydawać by się mogło, że analiza potwierdza wyraźną dominację posłów Platformy Obywatelskiej (trzy pierwsze miejsca, połowa miejsc w pierwszej dziesiątce), co mogłoby stanowić uzasadnienie dla tezy, że liczą się tylko role w dużych frakcjach – jest to jednak wrażenie, jak się okazuje, nie do końca właściwe. Zestawienie „ważone”, dzielące zdobyte punkty na liczbę posłów, wskazuje, że wpływ i znaczenie deputowanych z czterech partii (PO, PiS, SLD, SDPL) są podobne, a z PO i PiS prawie identyczne. Oczywiście wiadome jest, iż rozpraszenie polskich głosów jest generalnie niekorzystne, niemniej jednak nie ma jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, w jakiego typu frakcji powinny się one skupiać. Duża frakcja (co podkreślają w swych wypowiedziach sami deputowani PO) daje możliwość współuczestniczenia „w głównym nurcie” działań Parlamentu i kompromisach zawieranych w kwestiach strategicznych (zasada konsensualnej polityki w PE zakłada bowiem ciągłe uzgadnianie wspólnego stanowiska szczególnie pomiędzy frakcjami: chadecką i socjalistyczną), jednocześnie jednak duży klub oznacza konieczność wygrania „prawa do głosu” najpierw wewnątrz frakcji, co nie zawsze musi się udać i może być związane z koniecznymi ustępstwami wobec interesów innych i kompromisami, które mogą działać niekorzystnie z polskiego punktu widzenia. Klub średni i mniejszy pozostawia

znacznie więcej swobody skupionym w nim posłom i daje aktywnym więcej możliwości swobodnego kształtowania opinii innych.

Po trzecie w pierwszej dziesiątce rankingu znaleźli się eurodeputowani, których można skojarzyć z bardzo konkretnymi działaniami, nie ma wśród nich natomiast kilku posłów „funkcyjnych”. Oznacza to, że kluczem do sukcesu nie jest formalna pozycja, ale realna praca w jednej z „polskich domen” w polityce wspólnotowej – osoby na szczycie rankingu to liderzy tematów z zakresu polityki wschodniej, energetyki, klimatu, budżetu itp. Jak się wydaje, jedyną funkcją, która pociąga za sobą niemalże gwarancję dobrego wyniku w rankingu, jest funkcja przewodniczącego komisji parlamentarnej, gdyż daje ona duże możliwości aktywnego działania na forum PE.

Po czwarte należy zwrócić uwagę na zupełny brak na wyższych i średnich pozycjach w rankingu deputowanych wybranych w 2004 r. z list Ligi Polskich Rodzin i Samoobrony RP – ich mandaty wydają się całkowicie stracone z punktu widzenia reprezentacji polskich interesów, co niejako przeczy oczekiwaniom wobec tych osób i ich własnym deklaracjom wyborczym. Świadczyć to może o konieczności łączenia idei z profesjonalnym przygotowaniem.

Wyniki badań bezwzględnie obnażają beзуżyteczność w pracy parlamentarnej „gwiazd” medialnych, zaciąganych na listy dla poprawienia wyniku – ich rola w pracy politycznej jest znikoma i te mandaty można także uznać za stracone.

Na koniec warto także zwrócić uwagę na proporcje pomiędzy poszczególnymi wynikami posłów – lider uzyskał 629 pkt., osoba ostatnia na liście 82 pkt., czyli prawie osiem razy mniej! Tak słabe rezultaty osiągnęła prawie połowa badanych – świadczyć to może o tym, że poza wyraźnymi liderami jakość pierwszej polskiej reprezentacji w Parlamencie Europejskim nie była jednak wysoka i duża część mandatów nie przyniosła z polskiego punktu widzenia żadnej wartości dodanej. To ważna nauka dla nas – wyborców – przed każdą kolejną decyzją polityczną.

Niniejsza publikacja służyć ma właśnie ułatwieniu takich decyzji, dzięki możliwości posiłkowania się lepszym zrozumieniem mechanizmów działania Unii Europejskiej oraz pogłębioną refleksją naukową i obywatelską nad jakością polityki i skutecznością reprezentacji polskich interesów narodowych.