Polska nie zmodernizuje się bez Unii Europejskiej. Z drugiej jednak strony członkostwo we Wspólnocie ten proces utrudnia – twierdzą eksperci Instytutu Sobieskiego.

Zbliżająca się dziesiąta rocznica przystąpienia Polski do Unii Europejskiej skłania do refleksji nad bilansem członkostwa. Na ile wspiera ono szanse na gruntowną modernizację Polski, rozumianą jako osiągnięcie parametrów rozwoju społeczno-gospodarczego charakterystycznych dla Niemiec, Francji czy Wielkiej Brytanii, a nie wyłącznie krótkookresowych korzyści?

Wydaje się, że w polskiej debacie publicznej dominuje to drugie podejście, o czym świadczy nadmierne podkreślanie znaczenia transferów finansowych z UE kierowanych na projekty infrastrukturalne w Polsce. Rząd Donalda Tuska już przecież zadeklarował, że to te środki finansowe mają stanowić podstawowy napęd rozwojowy w najbliższych latach.

Przerzucanie odpowiedzialności

Bilans członkostwa w Unii Europejskiej może być rozpatrywany na wielu płaszczyznach, spośród których cztery wydają się najistotniejsze, a rozkład korzyści i kosztów na każdej z nich nie zawsze jest jednoznaczny.

Po pierwsze, kluczowe znaczenia ma geopolityka. Wiąże się ona z zasadniczą zmianą relacji geopolitycznych w Europie Środkowej: z przynależności do bloku państw powiązanych z Rosją (wcześniej ZSRR) na bliskie relacje z państwami zachodnimi (europejskimi i USA). W wyniku integracji status międzynarodowy Polski, jej podmiotowość i bezpieczeństwo zostały wzmocnione.

[mc4wp_form id=”84″]

Choć jednak zmiany te oceniamy jako pozytywne, to należy postawić pytanie, czy aktywność kolejnych rządów jest w tym obszarze wystarczająca. Nie rozwijając tego tematu, przyjmujemy, że w zbyt słabym stopniu starano się oddziaływać na współpracę w ramach regionu Europy Środkowej. Innym mankamentem jest kwestia słabnącej polityki wschodniej UE, czego dowodem jest dryf Ukrainy w stronę Rosji i bezradność elit europejskich w tym zakresie. Członkostwo w Unii zdaje się skłaniać polskie władze do przerzucania odpowiedzialności geostrategicznej na instytucje europejskie bądź na największe państwa UE.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Po drugie, główną rolę w polskiej integracji z UE odgrywały środki pomocowe polityki spójności i polityki rolnej. Z punktu widzenia wielkości transferów finansowych należy je ocenić jednoznacznie pozytywnie.

Wątpliwości pojawiają się jednak przy ocenie sposobu wykorzystania tych funduszy. Inwestycje polityki spójności służą często jedynie powierzchownej modernizacji polskiej gospodarki, gdyż przeważają inwestycje infrastrukturalne lub takie, które poprawiają wyłącznie warunki życia mieszkańców, ale w zbyt małym stopniu wzmacniają konkurencyjność i innowacyjność. Przynosi to nietrwały efekt poprawy koniunktury w okresie wydatkowania tych środków, przy stosunkowo niewielkiej korzyści z punktu widzenia długofalowych procesów rozwoju. Polskie władze skupione są zaś na absorpcji tych funduszy i tylko w niewielkim stopniu na strategicznym planowaniu ich wykorzystania z punktu widzenia miejscowych potrzeb rozwojowych. Zasadnicze decyzje programowe były bowiem podejmowane w Brukseli. Skutkowało to skupieniem wysiłku na implementowaniu polityki rozwoju realizowanej w Polsce (a więc na programowaniu operacyjnym), a nie na jej aktywnym programowaniu strategicznym.

Z kolei polityka spójności, ze względu na wysiłek organizacyjny i potrzebę dofinansowania ze środków krajowych, w praktyce zablokowała możliwości pojawienia się krajowej polityki rozwoju (niezależnej od polityki UE).

Ryzyko dryfu rozwojowego

Po trzecie, istotnym walorem członkostwa w UE jest dostęp do wspólnego rynku, co otworzyło niszę dla modelu rozwoju opartego na niskich kosztach produkcji i intensywnej współpracy z czołowymi firmami UE nastawionymi na eksport, przede wszystkim niemieckimi. Polska rozwijała się więc m.in. dzięki napływowi inwestorów zagranicznych, wykorzystujących niskie koszty produkcji i względnie wykształconą siłę roboczą, ale również korzystających z szeregu preferencji ze strony władz publicznych (np. podatkowych).

Problemem opisywanego modelu jest to, że gospodarka jest silnie egzogeniczna, a więc zależna od podmiotów zewnętrznych i koniunktury u naszych największych partnerów (głównie w Niemczech). Jej podstawą są niskie koszty produkcji, które w kilkuletniej perspektywie mogą się na tyle zwiększyć, że cały model przestanie być atrakcyjny dla podmiotów zagranicznych. Jest to również przyczyna, dla której polskie władze (zwłaszcza te o nastawieniu liberalnym) będą się starały zablokować szybki wzrost zarobków polskich pracowników. Ewentualny wzrost płac musi być

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

bowiem powiązany ze zmianą modelu gospodarczego.

Tymczasem ani inwestorzy (co zrozumiałe), ani polski rząd nie prowadzą działań w kierunku zmiany profilu rozwoju i poprawienia konkurencyjności poprzez wzrost innowacji. Tworzy to rosnące ryzyko wejścia Polski w dryf rozwojowy lub znalezienie się w tzw. pułapce średniego dochodu. Wyjście z tej niszy może być trudne, gdyż nie widać sił ani gospodarczych, ani politycznych, które na poważnie byłyby zainteresowane omawianym problemem.

Po czwarte, bilans modernizacji polskiej administracji nie jest jednoznaczny. Z jednej strony jej sprawność się poprawiła, ale dotyczyło to przede wszystkim zdolności administracji (i sądownictwa) do implementacji polityk i prawa europejskiego. Wiele głosów – przede wszystkim pochodzących z samych struktur urzędniczych – uznaje wymiar administracji za jednoznaczną korzyść wynikającą z integracji. Tym bardziej że w aspekcie historycznym Polska niemal nigdy nie miała nowoczesnego państwa, zwłaszcza „przyjaznego obywatelom".

Z drugiej natomiast strony uważamy tę modernizację za powierzchowną (i kosztowną) – urzędnicy wyspecjalizowali się w implementacji środków europejskich, przy pasywności na polu strategicznym. W rezultacie polska administracja dość dobrze wdraża polityki i regulacje europejskie, ale w niewystarczającym stopniu włącza się w ich kształtowanie zgodne z polskimi interesami. Natomiast wspomnianym kosztem jest choćby nadmierna rozbudowa aparatu administracyjnego, nieporównywalna nawet z czasami PRL.

Nie wykorzystano też w pełni członkostwa w UE do takiego przebudowania instytucji publicznych, aby wzmocnić koordynację polityki na arenie unijnej. Nawet między rządem a prezydentem nie ma dobrych instytucji uzgadniających, nie mówiąc już o współpracy z opozycją. Powoduje to, że Polska pozostaje stosunkowo biernym aktorem na arenie europejskiej, poza wyjątkami dotyczącymi niektórych sektorów (np. polityki klimatycznej). Biorąc pod uwagę jej peryferyjne położenie geograficzne i stosunkowo niewielki potencjał geopolityczny, może to prowadzić do sytuacji, w której nasz kraj będzie coraz bardziej przedmiotem, a nie podmiotem procesów integracji.

[irp]

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Pasywność elit

Z paradoksem mamy do czynienia wtedy, gdy określone zdania indywidualnie wydają się prawdziwe, ale wzięte razem stają się sprzeczne. I tak, wielu w debacie publicznej stwierdza, że modernizacja Polski bez UE nie jest możliwa. Zgadzamy się z nimi, ale dodajemy jednocześnie, że jest ona utrudniona również wtedy, gdy Polska jest członkiem Unii – stąd polski paradoks modernizacyjny. Wynika on m.in. z tego, że – jak pisaliśmy wcześniej – fundusze europejskie stymulują rozwój kraju, ale służą też zasypywaniu systemowych problemów polskiej gospodarki. Przykładowo: jakie problemy strukturalne polskiego rolnictwa rozwiązała wspólna polityka rolna?

Członkostwo w UE daje ramy rozwoju – polityki europejskie i ich krajowe narzędzia wdrażania – ale uniemożliwia budowanie niezależnych od Wspólnoty inicjatyw na rzecz modernizacji. Przykładem jest nie tylko słabość lub niemal brak krajowej polityki rozwoju, ale również problemy z kształtowaniem polityki demograficznej. Procesy europeizacji zmieniają polską administrację, ale jej efektywność rośnie głównie w wymiarze alokacyjnym (wydatkowania środków UE), a nie strategicznym (zdolność do formułowania własnych inicjatyw rozwojowych). Kolejne rządy nie wykorzystują środków UE jako „zapłaty” dla poszczególnych grup społecznych za ich zgodę na reformy strukturalne. Dlaczego na przykład objęcia rolnictwa płatnościami bezpośrednimi nie wykorzystano do zreformowania KRUS i systemu podatkowego w tym sektorze?

Fundusze UE na niektóre dziedziny (kapitał ludzki czy innowacyjność) tylko powierzchownie wspierają ich rozwój. Ale w żaden sposób nie przyczyniły się do istotnej zmiany na lepsze w tych obszarach, gdyż są one warunkowane przede wszystkim reformami systemowymi, o których jednak elity nie myślą w sytuacji napływu środków finansowych z UE.

Tych „tak, ale” moglibyśmy wymieniać więcej, gdyż wynikają one z przyjętego modelu modernizacji kraju. Jest on zbyt mocno egzogeniczny, a więc zależny od zewnętrznych środków inwestycyjnych i decyzji strategicznych. Towarzyszy temu pasywność krajowych elit, które uznają, że fundusze i polityki europejskie zdejmują z nich odpowiedzialność za reformowanie kraju. Kolejne rządy tracą zatem z pola widzenia rzeczywiste problemy i strukturalne „wąskie gardła” w rozwoju Polski. Dalsze trwanie w tym paradygmacie może umożliwić nam osiągnięcie tzw. średniego dochodu, ale nie umożliwi realizacji bardziej ambitnych celów modernizacyjnych. Co więcej, bez reform systemowych, służących m.in. zwiększeniu elastyczności inwestycji względem kosztu kapitału (przy lepszych regulacjach

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

przedsiębiorcy silniej reagują na spadek kosztu pieniądza niż przy gospodarce przeregulowanej), osiągnięcie przyszłych korzyści z (ewentualnego) przyjęcia euro będzie utrudnione.

Podsumowując, można uznać, że dziesięć lat w UE było ogromną szansą, ale także wyraźnym ukierunkowaniem naszej relacji geopolitycznej i polityki rozwoju. Czy w pełni wykorzystujemy naszą historyczną szansę? Można mieć pewien niedosyt aktywności polskich elit. W ciągu tych dziesięciu lat widać było deficyt twórczego dostosowania krajowych celów strategicznych i ram instytucjonalnych do warunków członkostwa. Można się też zastanowić, na ile „ukierunkowanie" europejskie lub swego rodzaju „koleina europeizacji" staje się dla nas ciężarem lub ograniczeniem dla rozwoju.

Należy pamiętać, że samo członkostwo w Unii nie zmienia naszego położenia i peryferyjnej roli w Europie i na świecie. A może nas w tym nawet utwierdzić, na co wskazuje opisywany tutaj paradoks modernizacyjny. Wiele zależy bowiem od nas samych i tego, jak wykorzystamy kolejne lata integracji.

Źródło: Rzeczpospolita. Czytaj dalej...

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].