

Prof, dr hab. Janusz Świerkocki
Katedra Handlu i Finansów Międzynarodowych
Uniwersytet Łódzki

Ekspertyza nr 130
(IP-66G)

OPINIA NA TEMAT "NARODOWEJ STRATEGII INTEGRACJI"

Narodowa Strategia Integracji (NSI), zgodnie z intencjami autorów (s. 1), określa główne cele integracji dla organów rządowych i koordynuje (?) ich realizację aby, przy współudziale organizacji pozarządowych, jak najlepiej przygotować Polskę do członkostwa w Unii Europejskiej (UE). Jednocześnie NSI nie ujawnia zadań negocjacyjnych (wyjątkiem jest rolnictwo, p.2.112), choć można się ich niekiedy domyślać. Cele integracji dotyczą sfery ekonomicznej, prawnej, politycznej, kadrowej i informacyjnej, przy czym słusznie najwięcej uwagi poświęcono gospodarce. Wątek integracyjny nakłada się tu na strategię rozwoju i politykę ekonomiczną o różnym horyzoncie czasowym. Dokument zawiera tym samym obszerne spektrum zagadnień, bardzo ogólnych i zupełnie szczegółowych, co nie ułatwia jego lektury i oceny.

Fakt powstania NSI jest ważnym wydarzeniem i wypada tylko żałować, że późno do tego doszło. Aby przekształcić ją z deklaracji intencji w program operacyjny rządu, konieczne jest doprowadzenie celów do postaci konkretnych zadań, z harmonogramem i środkami realizacji rozpisanymi na instytucje. Wymaga to czasu, co w zestawieniu choćby tylko z ogromem niezbędnych zmian organizacyjnych, proceduralnych i kadrowych każe wątpić w realność ich szybkiego zakończenia (uruchamianie skromnego programu pomocowego Struder trwało 3 lata!). Właśnie zwrócenie uwagi na pilność dostosowań i skalę opóźnień w niektórych obszarach jest wielką zaletą dokumentu. Myślę, że pod tym względem robi wrażenie nawet na osobach mających świadomość, na czym polegać będzie integracja. Dzięki temu może odegrać rolę dzwonka alarmowego wskazującego władzom, organizacjom społecznym i politycznym, kręgom opiniotwórczym, przedsiębiorcom, jakie są najważniejsze problemy przed Polską u progu XXI wieku. Pozostaje tylko żywić nadzieję, że NSI stanie się płaszczyzną współpracy, a nie przyczyną dalszych podziałów w społeczeństwie.

NSI jest również cenna jako wyraz niezmienności stanowiska Polski w kwestii członkostwa w UE i gotowości do poniesienia jego wszystkich konsekwencji politycznych, gospodarczych i społecznych, mimo że kształt jaki przybierze integracja w momencie naszego członkostwa jeszcze w znacznym stopniu stanowi niewiadomą.

Zaletą **NSI** jest wskazanie na wieloszczeblowy charakter procesu integracji dotyczący państwa, przedsiębiorstw, samorządów i zwykłych obywateli. Słusznie podkreśla się, że polega on na ciągłym ścieraniu się interesów krajowych z unijnymi. Realizowanie korzyści wymaga w tych warunkach silnej poparcie społecznym władzy centralnej w połączeniu z szeroką delegacją uprawnień dla władz lokalnych i samorządowych. Jest to model oparty na dyscyplinie prawa, a więc zupełnie odmienny od tego, który ukształtował się w Polsce powojennej i nie mający u nas tradycji. Trzeba więc je szybko tworzyć od podstaw.

Słusznie wskazuje się też, że transformacja wymaga poniesienia przez Polskę wielu kosztów, niezależnie od członkostwa w UE. Ale dla równowagi warto podkreślić, że i korzyści osiągniętych dzięki zmianie ustroju nie można zapisywać na koncie integracji.

Sądzę, że **NSI** właściwie postrzega integrację z UE jako środek do osiągnięcia często niewymiernych celów politycznych, społecznych i gospodarczych, a nie jako cel sam w sobie. Wydaje się jednak, że nie dla wszystkich może być oczywiste, dlaczego samo uczestnictwo w NATO nie jest wystarczające dla zapewnienia bezpieczeństwa Polski. Krótkie wyjaśnienie tej sprawy pozwoliłoby odeprzeć argumenty zwolenników szybkiego wejścia do sojuszu i zarazem odłożenia członkostwa w Unii do czasu złagodzenia dysproporcji ekonomicznych, jakie dzielą Polskę od tego ugrupowania.

W precyzowaniu celów gospodarczych **NSI** nie jest ani zbyt konsekwentna, ani zbyt jasna. Raz (w p.2.8) są nimi "dążenie do **przyspieszenia** rozwoju gospodarczego oraz zapewnienie wyższego poziomu dobrobytu", natomiast gdzie indziej (p.8.7) - "**utrzymanie** wysokiego tempa wzrostu gospodarczego". Chciałbym wiedzieć - niezależnie od tej istotnej różnicy sformułowań - jakie tempo uznaje się za satysfakcjonujące (5% a może 10%?) oraz, na jakich podstawach oparte są nadzieje na zdynamizowanie gospodarki? Tego można się tylko domyślać, zapewne nie zawsze zgodnie z intencjami autorów. W każdym razie błędne są rachuby na "duże zasoby kapitału ludzkiego" w Polsce, który w dodatku jest nierównomiernie rozmieszczony i mało mobilny, a więc w ograniczonym stopniu wzrostotwórczy. Wywód w p.2.8 może sugerować z kolei, że podstawą wzrostu będą fundusze unijne. Nie negując ich roli, jestem przekonany, że tylko krajowe oszczędności uzupełnione zagranicznym kapitałem prywatnym są w stanie sfinansować inwestycje w skali umożliwiającej względnie szybkie zmniejszenie dystansu gospodarczego dzielącego Polskę od UE. szybka liberalizacja rynku kapitałowego leży więc w interesie Polski, na co słusznie zwraca się uwagę w p.2.12.

Jeśli tak, to jak należy rozumieć postulat przygotowania "strategii dostosowawczej o długim horyzoncie czasowym", między innymi dla sektora finansowego (p.2.34)? czy "nieliczne okresy przejściowe" (2.28), które chce wynegocjować rząd dadzą się pogodzić z "kontynuacją reform", czy raczej wymagają ich zdecydowane-

go przyspieszenia? Podobnych niekonsekwencji można znaleźć o wiele więcej w tekście. W rzeczywistości jest w nim dostatecznie dużo sformułowań świadczących, że rząd zamierza zasadniczo zmienić, na bardziej liberalny, sposób ingerencji w gospodarkę lub, że zamierza kontynuować dotychczasowy paternalistyczny sposób kierowania.

O prawdopodobieństwie pierwszej opcji najlepiej świadczą założenia odnośnie polityki przemysłowej, która ma "koncentrować się na promowaniu odpowiednich działań dostosowawczych ... nie zaś na bezpośredniej ingerencji w sytuację konkretnych przedsiębiorstw czy sektorów" (p.2.35), a także przewijające się w wielu miejscach deklaracje o konieczności dalszej prywatyzacji, demonopolizacji, pełnej wymienialności złotego, o ograniczaniu deficytu i długu sektora publicznego, obniżaniu inflacji, zachęcaniu do oszczędzania. O realności drugiej opcji świadczy przede wszystkim bieżąca polityka gospodarcza, a więc odgórne konstruowanie różnych struktur obejmujących górnictwo, cukrownictwo, bankowość, przemysł naftowy, szerokie delegacje dla władzy wykonawczej zawarte w ustawach; "przymusowy" samorząd gospodarczy, lansowany nie tylko przez rząd. W NSI kontynuację tej polityki zwiastuje między innymi zapowiedź przygotowywania sektorowych strategii dostosowawczych przez rząd; przekonanie, że pomoc państwa dla przemysłu polskiego nie jest nadmierna (mimo, że faktycznie jest względnie znacznie większa niż w UE!); dobre rady dla przedsiębiorstw, co mają robić, aby osiągnąć konkurencyjność na rynku UE; wyjęcie rolnictwa spod reguł rachunku efektywności itd. Wskazane niekonsekwencje nie pozwalają wierzyć w realność deklaracji o rychłym wycofaniu się państwa z bezpośredniego sterowania gospodarką i w rezultacie osłabiają polityczną wymowę dokumentu.

Taki sam skutek mają moim zdaniem, niektóre wielce dyskusyjne bądź wątpliwe sformułowania. Na przykład, już na s. 1 znajdujemy kategoryczne stwierdzenie, że doświadczenia mniej zamożnych krajów wstępujących do EWG (UE) jednoznacznie wskazują na tę przynależność, jako na czynnik przyspieszający rozwój i podnoszący dobrobyt. W rzeczywistości przypadek Grecji dowodzi, że nie ma tu automatyzmu, a członkostwo stwarza tylko dodatkową szansę, której zdyskontowanie wymaga przede wszystkim prowadzenia konsekwentnie pro wzrostowej polityki ekonomicznej w kraju przystępującym.

Podobnie maksymalizacji korzyści nie da się chyba pogodzić z minimalizacją kosztów, jako celów rządu w procesie integracji (p. 1.10). Wbrew informacji podanej w p. 2.11, istnieją w literaturze zachodniej szacunki wskazujące na niekorzystny dla UE bilans skutków rozszerzenia na Wschód (raport R. Baldwina). Trudno uznać kurs złotego za ustabilizowany (p. 2.2), jeśli podlega comiesięcznej kroczącej dewaluacji. Dokładne wyliczenie wszystkich korzyści i kosztów integracji z UE zapewne **nigdy** nie będzie możliwe, w przeciwieństwie do tego, co napisano w p. 2.15.

Generalnie błędna jest również dominacja podejścia sektorowego nad regional-

nym do polityki dostosowawczej w NSI (np. zapowiedź intensywnego rozwoju dziedzin, które mogą być motorem przyspieszonego rozwoju gospodarki, czy realizacji programów restrukturyzacji sektorów przeżywających trudności). Powinno być raczej odwrotnie. Po pierwsze, rządy nie sprawdziły się ani w restrukturyzowaniu sektorów (górnictwo), ani indywidualnych przedsiębiorstw (Stocznia Gdańska), więc brak podstaw aby wierzyć, że w przyszłości będzie inaczej. Po drugie, ze względu na specjalizację wewnątrzgałęziową przed firmami tej samej branży stoją z reguły bardzo różne możliwości generowania zysków, a przedsiębiorstwa o zbliżonym profilu wytwarzania często wykazują odmienne zdolności adaptacyjne do warunków konkurencji międzynarodowej (przykładem jest przemysł stoczniowy). Odejście od filozofii polityki przemysłowej wywodzącej się z systemu nakazowego wymaga jednak dostosowania instytucji i instrumentów ekonomicznych do zasad pomocy regionalnej obowiązującej w UE, czyli nadrobienia dystansu, który jest szczególnie duży.

NSI niepotrzebnie nadużywa stwierdzeń ogólnie słusznych i mało konkretnych. Na przykład, "warunkiem osiągnięcia korzyści w procesie integracji jest dobre dostosowanie się do nowego podziału pracy ... Niewłaściwe działania dostosowawcze mogą nie tylko spowolnić proces integracji ... ale też zmniejszyć uzyskiwanie korzyści",¹ "... polski przemysł powinien skutecznie konkurować swoimi wyrobami" (2.13). "Odwlekanie niezbędnych zmian i dostosowań nie jest właściwym sposobem rozwiązania ... problemów" (2.14). "Niezbędne jest wypracowanie właściwej sekwencji działań dostosowawczych" (2.18).

Brak konkretów mocno osłabia wymowę NSI. Dziedziny rokujące nadzieje jako motor wzrostu, czy wymagające specjalnego traktowania nie są wymienione, nie wiadomo nawet czy będą liczne. Sposoby wspierania sektora prywatnego i restrukturyzacji publicznego też przecież mogą być diametralnie różne - zgodne, lub sprzeczne z kierunkiem transformacji. Część ekonomiczna dokumentu nie zawiera w zasadzie żadnych liczb, żadnego szacunku spodziewanych skutków integracji. Jest to istotny mankament. Dlatego nie wiem, na jakiej podstawie rząd np. nie obawia się, że szybka liberalizacja rynku pracy, którą zamierza wynegocjować, nie spowoduje ani wzrostu ogólnej stopy bezrobocia, ani nie pogłębi jej dotychczasowego zróżnicowania terytorialnego. Doświadczenia b. NRD (a także Hiszpanii) wskazują przecież, że jest to bardzo realna groźba. O możliwości aprecjacji złotego w wyniku integracji wspomina się, ale bez wskazania na konsekwencje umacniania się pieniądza dla dynamiki wzrostu gospodarczego. Osiągnięcie niektórych standardów ekologicznych ma nastąpić "po roku 2010" (czyli do kiedy? - p. 2.82), a do obsługi kadrowej członkostwa potrzebny jest "wielokrotny" wzrost liczby specjalistów (p. 6.2). Wydaje się też, że przewijające się w NSI sformułowania typu "rząd będzie dążył"

¹ Nawiasem mówiąc termin "podział pracy" wywodzi się z teorii ekonomicznych uznających pracę za jedyny czynnik produkcji i dlatego nie pasuje w tekście, gdzie kapitał i ziemia również są traktowane jako czynniki.

należałoby zastąpić bardziej stanowczymi deklaracjami.

W szczególny sposób, na zasadzie enklawy, potraktowano w NSI rolnictwo i gospodarkę żywnościową. Po pierwsze, jest to jedyny sektor szczegółowo omówiony w dokumencie. Poświęcono mu tyle samo miejsca, co przepływowi towarów, usług, pracy i kapitału razem, mimo że rolnictwo ani nie jest motorem transformacji, ani raczej nie zapewni szybkiego wzrostu. Po drugie, rodzaj proponowanych instrumentów sytuuje interes rolników nad interesem ogólnym. Optyka producenta wyraźnie dominuje nad optyką konsumentów. Za takim wyborem nie mogą przemawiać racje ekonomiczne, bo tylko polityką da się usprawiedliwić dobrowolne przyjmowanie rozwiązań, które "nie leżą w ogólnym interesie gospodarczym Polski" (p. 2.118). Wymaga to chociaż krótkiego komentarza autorów NSI. Po trzecie, chyba zbyt optymistycznie oceniane są możliwości integracyjne w tej dziedzinie. Doświadczenia w realizacji Układu Europejskiego wskazują że handel rolny jest liberalizowany z dużymi oporami i trudno oczekiwać zasadniczego zwrotu w polityce UE w momencie uzyskania przez Polskę członkostwa. Liczenie na hojność finansową Unii w modernizowaniu rolnictwa, co eksponuje dokument, jest tworzeniem iluzji, zwłaszcza, że wieś nie jest organizacyjnie i edukacyjnie przygotowana do korzystania ze środków WPR.

Jednocześnie sprzeciw budzi brak jakichkolwiek sugestii, że w rolnictwie, tak jak w całej gospodarce, protekcja dawkowana będzie z umiarem i w zgodzie z rachunkiem ekonomicznym. Nie precyzuje się też - kto i w jaki sposób ma przygotować sektor żywnościowy do sprostania integracyjnym zagrożeniom, między innymi ucząc firmy marketingu i szybkiego reagowania na zmiany koniunktury (p. 2.121). Obawiam się, że prowadzona od kilku lat polityka izolowania go od konkurencji zagranicznej sukcesywnie osłabia, zamiast wzmacniać, zdolności adaptacyjne przedsiębiorstw do warunków jednolitego rynku.

Wracamy więc tym samym do głównej wady NSI - biorąc pod uwagę dotychczasową politykę ekonomiczną nie bardzo wiadomo jak rząd zamierza zrealizować postawione w dokumencie cele.