

Dr hab. Helena Tendera-Właszczuk
Profesor Akademii Ekonomicznej w Katowicach

Ekspertyza nr 131

RECENZJA DOKUMENTU PT. NARODOWA STRATEGIA INTEGRACJI OPRACOWANEGO PRZEZ KOMITET INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Integracja Polski ze strukturami zachodnioeuropejskimi: Unią Europejską i Unią Zachodnioeuropejską oraz z instytucją euroatlantycką - NATO stanowi nie kwestionowany, społecznie akceptowany strategiczny cel polskiej polityki zagranicznej.

Przedstawiony mi do recenzji niezwyklej wagi dokument rządowy wytycza i jasno określa strategiczne cele integracji Polski z Unią Europejską. Na tej podstawie zostały zarysowane kierunki działań, stanowiące wytyczne nie tylko dla organów państwa, ale również dla wszystkich pozostałych jego podmiotów.

Opracowanie składa się z wprowadzenia i ośmiu części, z których pierwsza poświęcona jest sformułowaniu politycznych celów integracji, druga - dostosowaniom gospodarczym, trzecia - dostosowaniom prawnym, czwarta - działaniom zewnętrznym, piąta - wymiarowi sprawiedliwości i sprawom wewnętrznym, szósta - przygotowaniu kadrowemu, siódma - działaniom informacyjnym, ósma natomiast stanowi syntezę.

We wprowadzeniu do tego dokumentu sformułowano cztery podstawowe założenia, przyjęte przy formułowaniu Narodowej Strategii Integracji:

- członkostwo Polski w Unii obejmuje integrację we wszystkich obszarach,
- integracja Polski z Unią powinna umożliwić maksymalizację tempa wzrostu gospodarczego przy jednoczesnym dążeniu do stopniowego wypełniania kryteriów Unii Ekonomicznej i Monetarnej,
- integracja Polski z Unią to proces przynoszący korzyści obu stronom,
- z integracją wiążą się koszty dostosowawcze.

O ile w pełni zgadzam się z pierwszym i ostatnim założeniem, o tyle wydaje mi się konieczne sformułowanie dodatkowych wyjaśnień dotyczących założeń drugiego i trzeciego.

1. Proces integracji Polski z UE, podobnie jak innych krajów Europy Środkowowschodniej, jest nowym jakościowo i bezprecedensowym wyzwaniem dla obu stron. Po pierwsze, o przyjęcie do ugrupowania nigdy nie ubiegały się kraje tak odbiegające pod względem poziomu rozwoju gospodarczego i systemu gospodarki, nakładają się tu bowiem na siebie dwa równoległe procesy - transformacji systemowej i integracji.

2. Koszty są związane z oboma procesami, a odrębne ich oszacowanie nie jest możliwe (o czym jest mowa w dalszej części opracowania). Integracja nie jest sposobem dającym możliwość maksymalizowania tempa wzrostu gospodarczego. Prawdą jest, (o czym mowa w NSI), iż integracja umożliwi swobodny dostęp do czynników produkcji Unii Europejskiej i pozwala ominąć bariery rozwoju o charakterze naturalnym, jednak, jak dowiodły przykłady innych krajów o niskim poziomie rozwoju gospodarczego, konieczność otwarcia własnego rynku na produkty o znacznie wyższej konkurencyjności powoduje konieczność rezygnacji z produkcji mniej efektywnej. Ze względu na brak jednoznacznych ocen konkurencyjności polskiej gospodarki w poszczególnych dziedzinach, nie można formułować założeń drugiego w takiej formie. Mimo, iż przeprowadzono liczne badania naukowe na ten temat, autorzy formułują rozbieżne wnioski. Jest więc przedsięwzięciem priorytetowym powołanie grupy ekspertów, którzy ocenią stan polskiej gospodarki w zakresie jej konkurencyjności. Może się bowiem zdarzyć, iż integracja z UE spowoduje drastyczne obniżenie tempa wzrostu gospodarczego w pierwszym okresie, do momentu kiedy inwestycje zagraniczne nie zniwelują tego procesu. Zależy to jednak od tempa napływu kapitału zagranicznego, kierunków jego alokacji i konkurencyjności Polski jako rynku lokaty kapitału w stosunku do innych krajów Europy Środkowowschodniej.

3. Pozycja kraju nowowstępującego w ugrupowaniu integracyjnym zależy od kondycji gospodarczej danego kraju i dlatego najważniejsza jest szybka jej poprawa. Szybkie postępy w restrukturyzacji polskiej gospodarki są podstawowym warunkiem uzyskania korzystnych warunków akcesji podczas negocjacji. Decyzja o poszerzeniu Unii na wschód ma niewątpliwie charakter polityczny, jednak czynniki o charakterze ekonomicznym będą stanowiły podstawę do negocjacji. W Polsce najważniejszym celem strategicznym gospodarki jest zapewnienie trwałego przyspieszenia wzrostu.

4. Uważam, iż należy zachować najdalej idącą ostrożność przy podejmowaniu decyzji o włączeniu Polski do unii walutowej. Kryteria konwergencji sformułowane w Maastricht mogą stanowić wytyczną dla polityków gospodarczych, jednak fakt, iż system rynkowy w Polsce nie osiągnął na razie pełnej dojrzałości, skłania mnie do wniosku, iż nie należy zakładać pełnej ich realizacji w okresie najbliższych lat. Oczywiście hamowanie inflacji, czego konsekwencją jest obniżka długookresowych stóp procentowych, czy ograniczanie deficytu budżetowego i długu publicznego i muszą pozostać ważnym celem polityki gospodarczej, jednak dochodzenie do kryteriów konwergencji w celu włączenia Polski do unii walutowej, uważam na obecnym poziomie rozwoju systemowego i gospodarczego Polski za przedwczesne. Wielu światowej rangi ekonomistów ostrzega, iż udział w unii walutowej grozi kryzysem gospodarczym w Europie.

5. Prawdą jest, jak to zostało sformułowane w założeniu trzecim NSI, iż integracja może przynieść korzyści obu stronom, nawet w przypadku przewagi jednego z partnerów we wszystkich dziedzinach, pod tym jednak warunkiem, iż kraj ekonomicznie

słabszy będzie się specjalizował w produkcji dóbr i usług, w wytwarzaniu których różnice w kosztach komparatywnych są najmniejsze. Dlatego też najważniejszym zadaniem jest określenie tych dziedzin gospodarki, w których Polska jest konkurencyjna, bądź potencjalnie konkurencyjna i zapewnienie im ochrony w możliwie długim okresie przejściowym, który będzie przedmiotem negocjacji.

W NSI sformułowano koncepcję koordynacji prac związanych z jej realizacją. Płaszczyzny koordynacji zostały prawidłowo określone, a dokonana już reforma administracji państwowej rokuje pomyślny jej przebieg.

W części pierwszej dokumentu: Ogólne cele polityczne, zawarto liczne sformułowania o charakterze ogólnikowym. Np. w punkcie 1.10 stwierdzenie, iż "oczywistym celem Rządu będzie maksymalizacja korzyści i minimalizacja kosztów". Z punktu widzenia metodologii nauk równoczesne osiągnięcie tych dwóch rezultatów nie jest możliwe. Istnieje możliwość osiągnięcia założonego celu przy minimalnych kosztach, bądź możliwość maksymalnie efektywnego spożytkowania posiadanych zasobów. Sformułowanie zawarte w NSI jest więc merytorycznie błędne.

W punkcie 1.11 zawarto stwierdzenie, iż zrealizowanie przez Polskę korzyści "nie będzie możliwe przy wprowadzaniu nowych środków protekcyjnych i utrzymywaniu wysokiej osłony protekcyjnej w gospodarce". Stwierdzenie to ma charakter ogólnikowy i wymaga dodatkowych wyjaśnień. W okresie najbliższych kilku lat reakcja polskiej gospodarki na otwartą konfrontację z konkurencją zagraniczną jest trudna do oszacowania. Wyniki badań naukowych w tym zakresie mogą się znacznie od siebie różnić w zależności od przyjętych założeń jednak niezbędne jest negocjowanie możliwie najdłuższych okresów dostosowawczych, zapewnienie wysokiej osłony protekcyjnej infant przemysłu i sektorom restrukturyzującym się jest w obecnej sytuacji podstawowym zadaniem państwa.

Podstawowym mankamentem NSI jest brak rzetelnej informacji dotyczącej szacunkowych kosztów integracji dla poszczególnych sektorów gospodarki oraz kosztów alternatywnych - kosztów nieprzystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

W części drugiej opracowania, poświęconej dostosowaniom gospodarczym, zawarto w punkcie 2.2 informację, iż doprowadzono do wymienialności polskiego złotego w rozumieniu art. VIII statutu MFW. Ze względu na fakt, iż NSI jest przeznaczona dla szerokiej rzeszy czytelników i jest podstawowym dokumentem informacyjnym dla całego społeczeństwa, brak informacji dokładniejszej w tym punkcie jest dezinformacją tym bardziej, że w punktach 2.30 oraz 2.59 mówi się o wprowadzeniu pełnej wymienialności złotego do 2000 roku.

Niespójne wydają się być sformułowania zawarte w punktach 2.4 i 2.5. W pierwszym z nich stwierdza się, iż: NSI zakłada konieczność wypracowania kierunków polityki gospodarczej "...", natomiast w punkcie 2.5: "W programie wskazano (...) oraz określono zadania dla poszczególnych ministerstw oraz urzędów centralnych". Lektura tekstu nasuwa przypuszczenia, że określono taktykę dojścia do celu, który nie

został sformułowany.

W punkcie 2.15 zawarto zdanie: "Rząd przeprowadzi jeszcze przed rozpoczęciem negocjacji analizę szacowanych zmian w systemie finansów państwa". Uważam, iż analizę taką należy przeprowadzić **bezwłocznie**.

Pragnę zaznaczyć, iż wysoko oceniam strukturę części drugiej opracowania, a w szczególności jasne sformułowanie znaczenia ekonomicznego, potencjalnych problemów w okresie dochodzenia do członkostwa, działania niezbędne przed uzyskaniem członkostwa, zadania integracyjne i tryb dalszych prac przygotowawczych.

Analizując punkt 2.62 dotyczący znaczenia ekonomicznego swobodnego przepływu osób stwierdzam, iż w Strategii nie zawarto odpowiedzi na pytanie o najwyższym znaczeniu: czy celem Polski jest szybka liberalizacja rynku pracy, w wyniku czego może nastąpić spadek bezrobocia i wykorzystanie przewagi komparatywnej wynikającej z tytułu posiadania znacznych zasobów dobrze wykwalifikowanej, taniej siły roboczej, czy też przeciwnie - ochrona przed odpływem kapitału ludzkiego?

W punkcie 2.85 dotyczącym ochrony środowiska zawarto sformułowanie o kluczowym znaczeniu: "koszty ochrony środowiska ponosi ten podmiot gospodarczy, który zanieczyszcza środowisko". Przyjęcie tej słusznej zasady wymaga głębokiej zmiany w mentalności społeczeństwa i dogłębnej proekologicznej edukacji, której należy wyznaczyć specjalne miejsce w polskim systemie kształcenia na wszystkich szczeblach, podobnie jak kształcenia permanentnego.

Prawdą jest sformułowanie zawarte w punkcie 7.5.b: "akceptacja dla procesu integracji Polski z UE oparta jest wciąż na ograniczonej wiedzy o funkcjonowaniu Unii Europejskiej". Społeczna akceptacja tego długotrwałego i nie pozbawionego licznymi i dotkliwymi kosztami ekonomicznymi i społecznymi procesu musi być w pełni świadoma, poparta rzetelną wiedzą. Tylko w tym przypadku społeczeństwo nie będzie się czuło wmanewrowane w konieczność działań niezrozumiałych i nieakceptowalnych. Wystąpienie negatywnych nastrojów społecznych, wynikających z nieprzychylności procesom integracyjnym, może doprowadzić do zablokowania wszelkich reform systemowych. Dlatego też niezbędne jest edukowanie społeczeństwa również w zakresie ograniczenia suwerenności ekonomicznej i politycznej, która będzie wynikiem tego procesu.

W Syntezie opracowania, w punkcie 8.6 znalazł się błąd merytoryczny. Drugie rozszerzenie EWG nastąpiło w 1981 roku - przystąpienie Grecji, natomiast trzecie w 1986 - Hiszpania i Portugalia. Ostatnie rozszerzenie - o Austrię, Szwecję i Finlandię - w 1995 roku, jest czwartym z kolei.

Podsumowując stwierdzam, że przedstawiony mi do recenzji dokument powinien być poszerzony o wariantowe szacunki korzyści i kosztów integracji Polski z UE oraz kosztów alternatywnych - nieprzystąpienia. Tylko taka analiza może być podstawą formułowania strategii integracji, która musi uzyskać społeczne poparcie. Po uzupeł-

nieniu dokumentu należy w możliwie krótkim terminie opracować szczegółową taktykę realizacji proponowanej strategii.