

Błaski i cienie

1 maja 2014

Bilans członkostwa w Unii Europejskiej może być rozpatrywany na wielu płaszczyznach. Poniżej przedstawiam syntetyczne refleksje w pięciu wybranych obszarach.

Pierwszoplanowe znaczenie ma geopolityka. Wiąże się ona z zasadniczą transformacją relacji geopolitycznych w Europie Środkowej: z przynależności do bloku państw powiązanych z Rosją (wcześniej ZSRR) na bliskie relacje z państwami zachodnimi (europejskimi i USA). Pomińmy to, że do sojuszu z ZSRR zostaliśmy zmuszeni, a wejście do Unii było naszym własnym wyborem. Ważniejsze jest bowiem, że status międzynarodowy Polski, jej podmiotowość i bezpieczeństwo zostały podwyższone w wyniku tej zmiany. Podstawowe znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa miało wprowadzić przyjęcie Polski do NATO, ale członkostwo w UE można traktować jako ważne uzupełnienie. Dla geopolityki kluczowe było zwiększenie niezależności i bezpieczeństwa Polski wobec Rosji. Ponadto dużą wagę miała poprawa geopolitycznej pozycji względem Niemiec, które stały się dla nas nie tylko państwem sojuszniczym, ale również „związanym” w ramach szerszej wspólnoty euroatlantyckiej i w UE. Tym samym Polska wzmocniła autonomię w stosunkach międzynarodowych, a poprzez udział w mechanizmach polityki zagranicznej UE zyskała także możliwości oddziaływania w relacjach zewnętrznych. Przykładem są choćby próby wykorzystania instrumentów europejskich do wpływania na nasze wschodnie pogranicze.

W związku z powyższymi zmianami w wymiarze geopolitycznym można ocenić jako pozytywne. Choć należy postawić pytanie, czy aktywność kolejnych rządów jest wystarczająca, jeśli chodzi o pełne wykorzystanie członkostwa w UE. Nie rozwijając tego tematu, przyjmuję, że w zbyt słabym stopniu starano się oddziaływać na współpracę w ramach regionu Europy Środkowej i w celu wypracowania wspólnej polityki w Europie oraz na

potrzeby polityki zagranicznej UE. Innym mankamentem jest kwestia słabnącej polityki wschodniej UE. Wynika to z wielu złożonych przyczyn, ale jedną z nich jest zapewne zbytnia pasywność polskich władz, a także brak wystarczającego namysłu strategicznego nad ściślejszym powiązaniem wschodniego pogranicza z UE, Europą Środkową i z Polską. Członkostwo w UE zdaje się nadmiernie usypiać czujność polskich elit, jak również wiąże się z tendencją do przerzucania odpowiedzialności geostrategicznej na instytucje europejskie lub na największe państwa UE (i głównych graczy na europejskiej scenie).

Drugim aspektem odgrywającym wiodącą rolę w polskiej integracji z UE były środki pomocowe polityki spójności i polityki rolnej. Z punktu widzenia wielkości transferów finansowych należy je ocenić jednoznacznie pozytywnie. Wątpliwości ekspertów pojawiają się przy ocenie sposobu wykorzystania tych funduszy. Uważa się na przykład, że inwestycje polityki spójności dość powierzchownie modernizowały polską gospodarkę. Przeważały bowiem inwestycje infrastrukturalne lub takie, które poprawiały jedynie warunki życia mieszkańców (np. chodniki i ścieżki rowerowe), ale w zbyt małym stopniu wzmacniały konkurencyjność i innowacyjność polskiej gospodarki. Niekiedy uznaje się, że przynosi to dość nietrwały efekt poprawy koniunktury w okresie wydatkowania środków spójnościowych, ale przy stosunkowo niewielkiej korzyści z punktu widzenia długofalowych procesów rozwoju.

Innym zarzutem jest to, że polskie władze skupione były na absorpcji środków europejskim i tylko w niewielkim stopniu na strategicznym planowaniu ich wykorzystania z punktu widzenia miejscowych potrzeb rozwojowych. Zasadnicze decyzje programowe były mianowicie podejmowane w Brukseli, a Polska była tylko jednym z wielu państw, które mogły wpływać na dyskusję programową. 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).

Kolejnym walorem członkostwa w UE jest dostęp do wspólnego rynku. Niesie to z jednej strony korzyści w postaci dostępu do ogromnego rynku zbytu i współpracy z partnerami zagranicznymi, w tym również otwarcia możliwości dla zewnętrznych inwestorów. Z drugiej strony stanowiło ogromny wzrost konkurencji rynkowej dla polskiego przemysłu ze strony silniejszych korporacji międzynarodowych. Zobowiązało do przestrzegania wielu reguł UE dotyczących wspólnego rynku, które np. nie pozwalały na wsparcie ze strony polskiego państwa w celu wyrównania poziomu konkurencyjności dla rodzimych przedsiębiorstw. Inne regulacje (np. dotyczące polityki klimatycznej) są asymetrycznie korzystne dla firm działających w różnych częściach UE. W Polsce wymagają niestety większych kosztów niż w państwach, które są mniej zależne od węgla jako źródła energetycznego.

Wejście na wspólny rynek otworzyło niszę dla modelu rozwoju opartego na tanich kosztach produkcji i intensywnej współpracy z wiodącymi firmami UE nastawionymi na eksport, przede wszystkim niemieckimi. Polska rozwijała się więc dzięki napływowi inwestorów zagranicznych, wykorzystujących tanie koszty produkcji i względnie wykształconą siłę roboczą w Polsce, ale również korzystających z szeregu preferencji (np. podatkowych) ze strony władz publicznych. Można wręcz powiedzieć, że polityka polskich władz była nastawiona na tworzenie jak najbardziej korzystnych warunków dla zagranicznych inwestorów, co było dodatkowo wzmacniane przez politykę spójności skupioną na inwestycjach infrastrukturalnych, a więc tworzących dogodne warunki komunikacyjne dla tych inwestorów.

Problem opisywanego modelu powstałego w wyniku integracji europejskiej polega na tym, że gospodarka jest silnie

egzogeniczna, a więc zależna od podmiotów zewnętrznych i koniunktury u naszych największych partnerów, głównie w Niemczech. Jej podstawą są tanie 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 starały się zablokować szybki wzrost zarobków polskich pracowników. Ewentualny wzrost płac musi być bowiem powiązany ze zmianą modelu gospodarczego. Tymczasem ani inwestorzy (co rozumiały), ani polski rząd nie prowadzą działań w kierunku zmiany profilu rozwoju i poprawienia konkurencyjności poprzez wzrost innowacji. Tworzy to rosnące ryzyko pułapki rozwojowej lub tzw. pułapki średniego dochodu. Wyjście z tej niszy może być trudne, gdyż nie widać ani sił gospodarczych, ani politycznych, które poważnie byłyby zainteresowane omawianym problemem.

Kolejnym aspektem integracji europejskiej było stworzenia ram dla rozwoju demokracji w Polsce. Ustrój demokratyczny został wprowadzicie wprowadzony na skutek transformacji z 1989 r., ale członkostwo w Unii było obwarowane m.in. respektowaniem podstawowych kryteriów ładu demokratycznego (tzw. kryteria kopenhaskie). Można więc uznać, że ramy europejskie nie pozwalają na wprowadzenie jakiejś formy rządów autorytarnych, złamania wolności prasy i stowarzyszeń oraz nieprzestrzegania podstawowych praw człowieka. Scenariusz „poza Unią” pokazują nie tylko wydarzenia na Ukrainie (z lat 2013–2014), ale uprawdopodobnia go także lawinowy wzrost kontroli państwa nad obywatelami w ostatnich latach (w tym wykorzystujący specjalne środki inwigilacji). Niemniej krytycy uznają, że demokratyzacja polskiego systemu politycznego jest dość powierzchowna. Integracja powoduje, że wiele decyzji publicznych zostało przeniesionych na poziom europejski, a więc zmniejszyły się realne możliwości wpływania na nie przez narodowych wyborców i instytucje demokratyczne, np. krajowy parlament. Nie jest więc przypadkiem, że polskie elity

polityczne w coraz mniejszym stopniu debatuja o kwestiach merytorycznych, a coraz bardziej skupiaja sie na rywalizacji o sprawy symboliczne lub wizerunkowe.

Nie wykorzystano tez w pelni udzialu w jednoczacej sie Europie do takiego przebudowania instytucji publicznych, aby wzmocnic koordynacje w lonie elit politycznych dotyczaca polityki na arenie unijnej. Nawet miedzy rza dem i prezydentem nie ma dobrych instytucji uzgadniajacych, nie mowiac o wspolpracy z opozycja. Przyczynia sie to do tego, ze Polska pozostaje stosunkowo biernym aktorem na arenie europejskiej, poza wyjatkami dotyczacymi niektorych sektorow, np. polityki klimatycznej. Biorac pod uwage jej peryferyjne polozenie geograficzne i stosunkowo niewielki potencjal geopolityczny – moze to prowadzic do sytuacji, w ktorej bedzie coraz bardziej przedmiotem, a nie podmiotem procesow integracji europejskiej. W wyniku europeizacji pojawil sie tez wazny podzial w lonie krajowych elit politycznych na zwolennikow integracji oraz eurosceptykow. Przed uzyskaniem czlonkostwa w UE (w 2004 r.) w zasadzie nie wystepowal, natomiast teraz zyskuje na znaczeniu, w czesci uzupealnijac, a w czesci zastepujac inne podzialy na scenie politycznej.

Ostatnim aspektem naszego czlonkostwa w UE jest kwestia modernizacji polskiej administracji. Komisja Europejska kladla wielki nacisk na te sprawe w trakcie przygotowan akcesyjnych. Dotyczylo to jednak przede wszystkim zdolnosci administracji (i sadownictwa) do implementacji polityk i prawa europejskiego. Wiele glosow – glownie pochodzacych z samych struktur urzedniczych – uznaje wymiar administracji za jednoznaczna korzysc wynikajaca z integracji. Tym bardziej ze w aspekcie historycznym Polska niemal nigdy nie miala nowoczesnego panstwa, zwlaszcza „przyjaznego obywatelom”. Specjaliści sa jednak bardziej sceptyczni. Wskazuja m.in. na powierzchownosc tej modernizacji, a takze pewne koszty z tym zwiazane. Przykladowo przytacza sie argument wyspecjalizowania urzednikow w implementacji srodkow europejskich, przy

pasywności na polu strategicznym. Nie chodzi przy tym o pisanie dokumentów strategicznych, bo tych akurat powstaje bardzo wiele, lecz raczej o deficyt umiejętności ich praktycznego realizowania. 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.

W dalszym ciągu widać kontynuację tradycji biurokratycznej okresu PRL. Polega ona na silnej tendencji centralizacyjnej i sektorowej, która obecna jest też w politykach unijnych. Dzieje się tak pomimo kolejnych reform decentralizacyjnych (m.in. przygotowujących Polskę do członkostwa w UE) oraz przy braku odpowiednich zmian w zakresie poprawy koordynacji działań rządu między ministerstwami. Uważa się wręcz, że polityki unijne dostarczyły tylko środków, które wzmocniły stare tendencje. Tak jest w przypadku wzmocnienia sektorowości w polityce rolnej i obszarów wiejskich. Podobnie jest z kontynuacją specyficznej racjonalności biurokratycznej – dbającej o własne interesy, a mniej o służebność publiczną. Programy europejskie są w rezultacie przeładowane różnymi obciążeniami urzędowymi, które koncentrują władzę w gestii urzędników i mają ułatwić im wypełnianie obowiązków lub zapewnić ochronę przed ewentualnym ryzykiem. W mniejszym stopniu są natomiast nastawione na obsługę obywateli lub realizację celów danej polityki publicznej.

Podsumowując, można uznać, że 10 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 10 lat widać było deficyt twórczego dostosowania krajowych celów strategicznych i ram instytucjonalnych do warunków członkostwa. Można też zastanowić się, na ile „ukierunkowanie” europejskie lub swego

rodzaju „koleina europeizacji” staje się dla nas ciężarem lub ograniczeniem dla rozwoju. Wymagałoby to studium szerszego niż odpowiedź na krótką ankietę. Należy pamiętać, że samo członkostwo w Unii nie zmienia naszego położenia i roli peryferyjnej w Europie i na świecie. Paradoksalnie może nas w tym nawet utwierdzić. Wiele zależy bowiem od nas samych i tego, jak wykorzystamy kolejne lata integracji.

Autor: dr hab. Tomasz Grosse

Źródło: [Nowy Obywatel](#)

OD AUTORA

Nie przytaczam literatury przedmiotu. Zainteresowany czytelnik znajdzie ją w mojej książce „W objęciach europeizacji”, ISP PAN, Warszawa 2012.

O AUTORZE

Tomasz Grosse – doktor habilitowany, profesor w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w problematyce polityk gospodarczych, zarządzaniu w administracji, jak również w powiązaniach między geopolityką a ekonomią. Ostatnia książka: „Poszukując geoekonomii w Europie”.