FONDATION ROBERT SCHUMAN Entretiens d'Europe n°23

17 mars 2008

Polska: polityczna reaktywacja, szanse dla gospodarki

François BAFOIL jest socjologiem, dyrektorem ds. badań CNRS w CERI/Science Po i w roku akademickim 2007-2008 głównym ekspertem OECD (Special advisor) ds. redakcji *Territorial Review Poland.* Ostatnio opublikował książkę *Europe centrale et orientale, Mondialisation, européanisation et changement social,* Presses de Sciences Po, 2006 i redagował *La Pologne*, Paris: Fayard / CERI, 2007.

Biuletyn: Jaki jest bilans w sześć miesięcy po wyborach w październiku 2007 roku? Czy uzasadniona jest opinia, że położyły one kres powtarzającym się kryzysom i że stanowiły moment zwrotny w polskim życiu politycznym?

François BAFOIL: Mam szereg uwag dotyczących tego głosowania.

Punkt pierwszy, frekwencja. Polska jest jednym z krajów europejskich, gdzie frekwencja podczas wyborów europejskich w czerwcu 2004 roku była jedną z najniższych (jedynie na Słowacji jej poziom był niższy). Podczas wyborów parlamentarnych we wrześniu 2005 roku jej poziom oscylował jeszcze około 40%. Jednym z pierwszych oczekiwań związanych z tymi wyborami było to, by zwyciężyła w nich demokracja, tzn. żeby obywatele udali się do urn. Wydaje się, że tak się stało, ponieważ ponad 55% z nich poszło zagłosować. W kategoriach bezwzględnych to nie jest poziom fantastyczny, ale to wiele więcej niż w Polsce w minionych latach i to się liczy.

Punkt drugi, kto poszedł zagłosować? Na początku, ci którzy nie głosowali w 2005 z kilku powodów: oddalenia od polityki; zmęczenia politycznego; poczucia, że główny cel został osiągnięty wraz z integracją z Unią Europejską w 2004 roku; upadku partii socjaldemokratycznej (SLD); niezdolności Platformy Obywatelskiej (PO) do wyartykułowania prawdziwego programu czy jeszcze zamazania tożsamości Prawa i Sprawiedliwości (PiS) i PO, które przywoływały możliwość współpracy w ramach rządu koalicyjnego. Następnie Polacy z zagranicy: biorąc pod uwagę wskaźnik migracji, to niesłychanie ważna grupa wyborcza. Polacy z zagranicy masowo pofatygowali się, żeby większości zagłosować na PO. I w końcu masowo zagłosowali młodzi.

Po trzecie, PO zyskało od 2005 roku ponad 5,5 mln głosów, PiS przyciągnął 1,5 mln dodatkowych głosów.

Czy możemy tym niemniej mówić o odnowionej scenie politycznej? Tak, jeśli mówimy o elementach tej sceny: wydaje się, że partie ekstremistyczne (Liga Polskich Rodzin, LPR) i Samoobrona, zniknęły na dobre. Ostatnie sondaże z marca 2008 roku potwierdzają stały wzrost PO, które gromadzi ponad 50% sprzyjających opinii, tymczasem PiS patrzy na spadek swoich wpływów do około 20%, a partia chłopska (PSL) ledwo przekracza 5%, nie więcej ma Lewica i Demokraci (LiD). Przeciwnie, dużo mniej, jeśli popatrzymy na mapę społeczno-gospodarczą wyborów: widzimy dobrze, że dawne podziały utrzymują się. Podsumowując, miasta, środowiska wykształcone, miejskie i młodzi głosowali na PO. A, czasem aż w skali karykaturalnej, środowiska gorzej wykształcone, wiejskie i cały wschód zagłosował na PiS.

Te wybory bez wątpienia kładą również kres kryzysom takiego typu, jakie znaliśmy od dwóch lat w łonie koalicji rządowej (PiS, LPR, Samoobrona), tzn. oskarżenia o korupcję,

podejrzenia jednych wobec drugich, hegemoniczne chęci PiS wobec dwóch partnerów koalicyjnych. To bez wątpienia również koniec ataków na instytucje takie jak Trybunał Konstytucyjny, pragnień antykomunistycznego oczyszczenia jak ustawa lustracyjna. Przede wszystkim, wybory wyznaczają kres powtarzających się kryzysów z Unią Europejską i Niemcami z jednej strony, a Rosją z drugiej.

Ostatecznie, dojście PO do władzy oznacza stabilność gry politycznej: w wymiarze wewnętrznym, biorąc pod uwagę polityczne pole manewru nowego premiera Donalda Tuska i przede wszystkich w sprawach zagranicznych, gdzie kierujemy się w stronę sytuacji dużo bardziej załagodzonej. Taka jest wola Donalda Tuska, który wyraził ją od razu, wraz z kanclerz Angelą Merkel, kilka dni po swoim wyborze. Wola potwierdzona, jakby tego było trzeba, przez nominację pana Bartoszewskiego na specjalnego doradcę i którego pierwszym zadaniem jest poprawienie relacji z Niemcami. W przypadku Rosji również chodzi o nawiązanie normalnych relacji. Jeśli chodzi o Unię Europejską Donald Tusk bardzo chce, żeby jego kraj wszedł do europejskiej gry. Odtąd Traktat z Lizbony jest akceptowany bez warunków Wszystkie te punkty są bardzo pozytywne.

Jak wytłumaczyć utrzymywanie się tych podziałów w Polsce, pomimo masowej pomocy, zwłaszcza europejskiej, i raczej wysokiego poziomu wzrostu?

Rzeczywiście, podział wschód-zachód w Polsce nie łagodnieje. Ale wszystkie regiony zyskujące od 2004, do których trzeba oczywiście dodać Warszawę, są położone na wschodzie. W tym temacie wypada raczej mówić o zyskujących miastach niż o zyskujących regionach. To jeden z paradoksów Polski. Od lat 90-tych do chwili obecnej mamy do czynienia z bardzo znaczącą polityką redystrybucji: rzędu 24-25% PKB na redystrybucję socjalną (tytułem porównania, wskaźnik ten jest rzędu 28-29% we Francji). Warto odnotować, że Donald Tusk, co ważne, nie podważył tej polityki; w jednej z pierwszych deklaracji potwierdził, że program 2 mld przyznanych 5 najbiedniejszym regionom (Warmii i Mazurom, Podlasiu, Podkarpaciu, woj. lubelskiemu i świętokrzyskiemu) zostanie utrzymany.

Mamy w ten sposób homogenizację czy raczej redystrybucję całkiem godną zauważenia a jednocześnie, w tym samym czasie, stwierdzamy istnienie utrzymującej się nierównowagi: w rzeczywistości podwójnej nierównowagi miejsko/wiejskiej i wschód/zachód. Aby spróbować wytłumaczyć ten paradoks istotnej polityki redystrybucji i tych utrzymujących się nierówności trzeba rozumować nie na poziomie regionu (NUTS 3), ale na niższym poziomie, tego gmin lub miast (NUTS 2). Analiza pokazuje rzeczywiście, że rozwój gospodarczy jest bardzo skoncentrowany w pewnych miastach, a nie w regionach. Przykład Mazowsza dobrze ilustruje ten fenomen. To najbardziej rozwinięty region w Polsce, ale analiza na tym poziomie nie daje wystarczających informacji. Faktycznie, jeśli wyjmiemy Warszawę, Mazowsze staje się regionem najbardziej dyskryminowanym, bardziej niż regiony na wschodzie. Tak samo, jeśli wykluczymy Kraków, Małopolska załamuje się. Warto jednak zanotować, że nie jest to przypadek Śląska. Wzrost jest więc bardzo skoncentrowany w miastach. I przede wszystkim wzrost to nie rozwój.

Ten paradoks zupełnie poważnej redystrybucji i fenomen koncentracji jest analizowany w Polsce w kategoriach „metropolizacji", konceptu, z którym nie zgadzam się w pełni. Zawsze pozostaje dla polskiego rządu pytanie, jak te bieguny rozwoju, jakimi są miasta dla prowincji, połączyć, żeby w ostateczności rozprzestrzenić rozwój.

To pytanie o stosunek pomiędzy wzrostem i rozwojem dotyczy wszystkich krajów wschodzącej gospodarki (por. Indie, Brazylia), ale w Polsce jest to może bardziej zaakcentowane. W wielu przypadkach wschodnioeuropejskich mamy stolicę, która obejmuje 1/5 a nawet 1/4 populacji kraju, w Polsce mamy wiele dużych miast, dosyć dobrze rozłożonych na terytorium kraju, jednak poza wschodem: Kraków, Katowice, Wrocław, Poznań, Szczecin, Łódź, Gdańsk i Warszawę, to znaczy siatkę miast, które stanowią ewidentną zaletę dla rozwoju.

Skąd pytanie o promowanie rozwoju wychodzącego od miast, których potencjał sprzyja bezpośrednim inwestycjom zagranicznym i wytworzeniu efektu dźwigni w stosunku do ich stref oddziaływania, poprzez infrastrukturę transportową i wzmocnienie pomocy dla innowacji. Taki jest w każdym razie pomysł, jaki mają w głowie wszyscy polscy przywódcy polityczni. Ale problemem Polski jest to, że poza siecią wielkich miast nie ma tkaniny średnich miast. Dokładniej, wielka ich część przechodzi przez kryzys, jak to pokazują prace prowadzone pod kierownictwem profesora Grzelaka, które naciskają nie tylko na przemysłowy aspekt tych kryzysów, ale również na ich aspekt ludzki: brakuje kompetentnego zarządzania, podobnie jak współpracy pomiędzy partnerami publicznymi i prywatnymi. Zbyt często dominuje polityczna nieporadność. Aby powrócić do przykładu Mazowsza, obok Warszawy jest pięć miast, które były stolicami województw przed reformą 1998 roku. Ale na pięć cztery przeżyły kompletne załamanie gospodarcze: Ostrołęka na północy z powodów rolnych, podobnie jak Siedlce na wschodzie i Radom na południu z powodów przemysłowych. Ciechanów na północy nieco lepiej z tego wyszedł, ale ostatecznie miasto Płock jest jedynym, które się rozwija dzięki terminalowi petrochemicznemu i obecności Orlenu, pierwszego narodowego przedsiębiorstwa. Dotykamy tutaj prawdziwego wzywania dla rozwoju: jak umocnić potencjał małych i średnich miast? Jak sprawić, żeby rozwój wielkiego miasta stawał się udziałem jego otoczenia i vice-versa, bez tworzenia efektu „wypompowywania", w którym miejskie bieguny rozwoju dosłownie wypompowywałyby swoje środowisko, zwłaszcza pod względem populacji?

Kiedy jednak patrzymy stąd, gospodarcza sytuacja Polski wydaje się raczej dobra. Jak to jest w rzeczywistości? Przywołanie modelu irlandzkiego przez Donalda Tuska wydaje się Panu trafne?

Wypada udzielić odpowiedzi na to pytanie w dwóch częściach, przy jednoczesnym podkreśleniu faktu, że ogólna sytuacja jawi się rzeczywiście raczej w różowych barwach. Z punktu widzenia makroekonomicznego większość wskaźników pobudza do optymizmu i zamanifestowany przez Polaków cel członkostwa w strefie euro w 2010-2011 roku wydaje się być realny. Wzrost jest rzędu 5-6% (jedynie Bałtowie w Europie mają więcej niż 10%). Jedyny powód do niepokoju dla ekonomistów: presja na pensje, a więc i presja inflacyjna, ale to jedyny wskaźnik, który stanowi problem. To pierwszy, niesłychanie ważny, element odpowiedzi. W tych warunkach Donald Tusk może zwiększyć liberalizację gospodarki poprzez niedawno zapowiadane zniesienie podatku od zysków z oszczędności od 2009 roku i inne środki na rzecz emerytów i emigrantów.

Na poziomie mikroekonomicznym, przeciwnie, sytuacja jest bardziej zniuansowana. Najpierw kilka liczb: Polska otrzymuje blisko 20% europejskich funduszy strukturalnych, co jest godne zauważenia. W okresie 2007-2013 to suma 67,284 mld euro, do których wypada dodać krajowy wkład jakichś 18 mld euro. Jest to więc kwota blisko 85 mld euro, które spadają na Polskę. Sumuje się to z dodatkowymi 22,176 mld euro, zdobytymi z tytułu funduszy spójności (w szczególności na finansowanie infrastruktury autostrad) i oczywiście 14 mld z WPR. Nigdy państwo nie było tak wspierane przez Unię Europejską i już rozumiemy optymizm, który przeważa w tym kraju, który otrzymuje w ten sposób blisko 105 mld euro.

To powiedziawszy, powstaje oczywiście pytanie o zużycie tej pomocy. Jest zbyt wcześnie, by dokonywać bilansu lat 2004-2006, okresu, w trakcie którego było dużo małych projektów. Problemy stanowią infrastruktura, kapitał ludzki i lokalne rynki. Wielka część pomocy europejskiej idzie na infrastrukturę, transport, ochronę środowiska, infrastruktury społeczne i gospodarcze. Ale w Polsce zderzamy się ciągle ze świętą zasadą autonomii gmin i do tej pory tworzenie zachęt do podejmowania skutecznej współpracy między gminami okazywało się bardzo trudne. To pierwszy ważny punkt.

Ponadto, dwa sprawozdania jeden po drugim utemperowały ten optymizm, dokonując bilansu mniejszej atrakcyjności polskiego terytorium w oczach inwestorów. W klasyfikacji ustanowionej przez Bank Światowy (Doing Buisiness), Polska została zdegradowana z 68. do 74. miejsca, znajdując się w ogonie peletonu, jeśli chodzi o pozwolenia związane ze

zezwoleniami na budowę, różne czasy oczekiwania czy także uregulowania podatkowe i elastyczność rynku pracy. Poza tym, w klasyfikacji ustanowionej przez grupę AT Kearney w dziedzinie wskaźnika zaufania zagranicznych inwestorów Polska przechodzi z 5. miejsca w 2006 do 22. rok później. Co również uderza, to zmiana w klasyfikacji regionów, jaką sporządził Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową w Gdańsku w swojej ostatniej publikacji z 2007 roku. W dziedzinie atrakcyjności Dolny Śląsk, z Wrocławiem jako stolicą, wyprzedził Mazowsze (trzeba by powiedzieć Warszawę). Bardziej ogólnie, zarówno w przypadku inwestycji przemysłowych, społecznych lub gospodarczych z strefami ekonomicznymi, czy w dziedzinie usług albo oferty technologicznej, regiony śląskie wyraźnie różnią się na korzyść.

Drugi element odpowiedzi: pod presją centrum, a precyzyjnie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, zasady Strategii Lizbońskiej (gospodarka wiedzy, tworzenie uniwersytetów, transfer innowacji, tworzenie więzi pomiędzy uniwersytetami i MSP etc) dotyczą około 60% programów regionalnych. Ale możemy stawiać pytanie, co oznacza, zwłaszcza w regionach wschodnich, projekt stworzenia uniwersytetu lub zwrócenia się do przedsiębiorstw, by wcielić w życie innowacyjność, kiedy nie ma znacznego środowiska uniwersyteckiego, nawet szeroko rozumianej tradycji intelektualnej, nie ma sieci miast zdolnych nadać wzrost, nie ma sieci MSP i oczywiście nie ma bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Trzeba nieco cofnąć się wstecz i przywołać bilans rządu Kaczyńskiego. Bracia Kaczyńscy śmiali się z ekonomii i byli opętani przez politykę. Niektórzy zagraniczni obserwatorzy uważają, że zdobycze w dziedzinie kompetencji administracyjnych zostały utracone w latach 2005-2007. Bez wątpienia to przesada, ale może nie jest to całkiem nieprawda. Z punktu wiedzenia organizacji państwa i administracji przywódcy w tej epoce podsycali niepewność i nie dokonali podstawowych reform prawnych. W szczególności, oddalili projekt funkcji publicznej. I chociaż wyższa szkoła administracji (w rodzaju ENA) została ostatecznie stworzona, żeby dać państwu korpus wysokich urzędników, absolwenci tej szkoły nie zajmują posad, które powinny tymczasem być dla nich zarezerwowane. Zamiast tego Kaczyńscy utworzyli „rezerwę kadrową", tak żeby nominacje zależały przede wszystkim od ich własnej decyzji, a więc lojalności względem nich.

Na planie gospodarczym, poprzedni rząd nie pracował nad pilnymi zagadnieniami. Nie chodziło o znalezienie pieniędzy, ponieważ Polska dysponuje znacznymi funduszami, ale pracowanie nad przeszkodami biurokratycznymi, które utrudniają rozwój. W tym miejscu porównanie z Portugalią, Włochami południowymi jest jeszcze bardziej interesujące niż z Irlandią.

Rozważmy faktycznie rozwiązania, które zostały wdrożone w Irlandii i powinny być naśladowane przez Polskę, aby mogła osiągnąć poziom Irlandii za kilka lat.

Podczas dziesięciu pierwszych lat po akcesji do EOG Irlandia skorzystała z funduszy strukturalnych, ale nie wykorzystała ich, aby zapewnić podstawy swojego późniejszego wzrostu. Nie zmieniła ukierunkowania wydatków publicznych, kontynuowała wsparcie dla przedsiębiorstw skazanych na upadek etc. Ale od końca lat 80-tych Irlandia odczuła wzrost, wywołując pozytywny łańcuch wydarzeń ufundowany na trzech elementach: 1. Całkowitej reformie państwa, tzn. reformie wydatków publicznych, które już więcej nie wspierają tradycyjnego zatrudnienia i branż skazanych na upadek. 2. Wielkiej reformie edukacji – to jedno z wielkich wyzwań, którym Polska stawia czoła, może ważniejsze od tego, przed jakim w swoim czasie stała Irlandia. Irlandia musiała przekształcić swój system uniwersytecki. Lecz Polacy muszą zacząć od posyłania dzieci do szkoły od 3 roku życia, kiedy wiele zaczyna dopiero w wieku lat 7. A analizy prowadzone przez OECD pokazują bardzo jasno, że jeśli dzieci z terenów wiejskich nie pójdą do przedszkola, nie pójdą na studnia. Wielka reforma edukacji musi więc zacząć się od tworzenia przedszkoli, szczególnie na terenach wiejskich. 3. Reformie wdrażania funduszy strukturalnych i bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Irlandia miała dużo inwestorów, zwłaszcza amerykańskich (pochodzenia irlandzkiego). Polacy są w sytuacji, która potencjalnie nie jest bardzo odmienna, biorąc pod uwagę znaczenie polskiej wspólnoty zagranicą. Wydaje

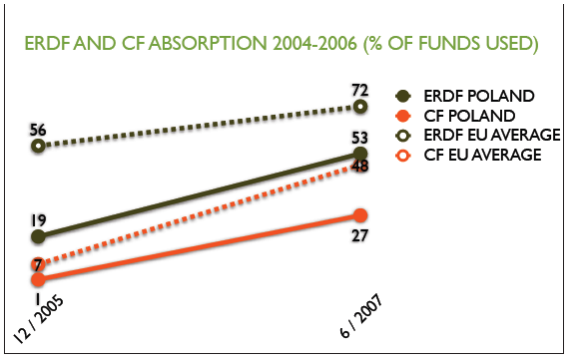
się, że Donald Tusk miał w głowie schemat irlandzki. I ma także polityczne środki, by go wcielić w życie.

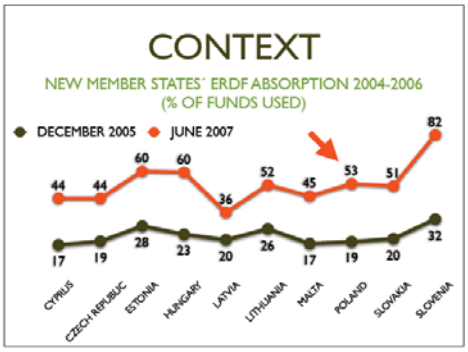
Czy można z tego wnioskować, że Polacy przestaną wyjeżdżać osiedlać się zagranicą, właśnie w Irlandii? To by znaczyło zapominanie o innym wielkim problemie polskich miast, tym mieszkaniowym. Mieszkania starzeją, istnieje problem miejskich remontów, tworzenia mieszkań i dochodzenia do własności, które powinno zostać ułatwione, zwłaszcza młodym. Bardzo trudne stało się znalezienie mieszkania, kiedy jest się młodym w Polsce. Bez mieszkania i z niskimi pensjami, młodzi mają naturalnie pokusę wyjechać zagranicę i tam zostać, jeśli założą tam rodzinę. Kwestia emigracji jest prawdziwym tematem politycznym. Czy można spowolnić tę tendencję, a nawet odwrócić? Donald Tusk o tym mówi, Kaczyński też. Mówiliśmy o 1 do 2 mln Polaków, których sprawa dotyczy. Wydaje się, że w rzeczywistości to raczej 2 mln Polaków wyjechało w trakcie ostatnich lat. Donald Tusk obiecał abolicję podatkowa dla polskich pracowników, którzy pracują w Zjednoczonym Królestwie. Bez wątpienia będziemy inaczej mówić o Polsce za siedem lat; będzie ona wtedy bardziej rozwinięta i ta masowa emigracja powinna zwolnić, zanim ustanie, jak to było w przypadku Portugalii lub Irlandii.

Ale co jest wyzwaniem w Polsce, to kwestia imigracji w kraju tradycyjnie bardzo homogenicznym, imigracji, która opowiada zwłaszcza na istotne potrzeby siły roboczej w budownictwie i usługach. Kwestia mieszkania pojawia się tu ponownie w bardzo wyraźny sposób.

W wymiarze międzynarodowym, czy możemy mówić o powrocie Polski do Europy?

Bezsprzecznie Donald Tusk ma wolę włączyć Polskę do europejskiej gry. Nie będzie przełomu w przypadku równowagi europejskich projektów, ponieważ chodzi o projekty, o których zadecydowano z tytułu funduszy strukturalnych na 7 lat i które zostały przyklepane przez Komisję. Nie zostaną więc zmodyfikowane i w każdym wypadku, we wszystkich regionach, wszystkie administracje pracują w pocie czoła, aby z nich najlepiej skorzystać. Poziom konsumpcji funduszy pobudza tutaj także do optymizmu (por. wykres)





Źródło: Komitet kontroli budżetowej Parlamentu Europejskiego, 12 września 2007 r.

W polityce zagranicznej Donald Tusk zdecydował się na zawarcie pokoju ze swoim największym partnerem na zachodzie, Niemcami, ale również na zmianę tonu w stosunkach z Rosją. Powiedzieliśmy, że mógłby zakwestionować więź transatlantycką. Nie wierzę; postrzega obronę europejską w NATO i ze Stanami Zjednoczonymi.

To w sprawie innych ważnych europejskich tematów słyszymy Polaków: najpierw zagadnienia finansowe z renegocjacją wspólnej polityki rolnej od 2008 roku i nowe sojusze, które trzeba będzie trzeba zawiązać – Francja jawi się jako idealny partner dla Polski w tej sprawie – oraz dyskusja nad budżetem. Inny przedmiot delikatny dla europejskich partnerów, kwestia członkostwa Turcji. Polska sprzyja integracji Turcji z Unią Europejską. Można było oczekiwać od bardzo katolickiej Polski, że odrzuci wielki muzułmański kraj, taki jak Turcja. W rzeczywistości, poparcie to ilustruje, jak Polacy są

przede wszystkim liberalnymi Europejczykami, którzy życzą sobie wielkiego rynku. Poza tym, oprócz akceptacji Turcji, pojawia się pytanie o integrację Ukrainy. Przez dziesięć lat sytuacja tak bardzo się nie zmieniła i Ukraina nie jest tak ważnym z punktu widzenia gospodarczego partnerem Polski, chociaż jest ona kapitalna dla jej bezpieczeństwa. Ponieważ to, czego chcieliby Polacy, to oddalenie granicy Unii jeszcze bardziej na wchód z państwem buforem pomiędzy Rosją i nimi. Jednocześnie dobrze wiedzą, że tego nie da się wynegocjować z Moskwą. Za tą kwestią turecką jest w końcu idea kontynuowania rozszerzenia i zaprezentowania się jako obrońcy europejskiej solidarności. Innymi słowy promowanie europejskiego projektu wielkiego rynku przy utrzymaniu wielkich zasad solidarności. Jednak bez stawiania kwestii budżetowych, które koniecznie towarzyszą tureckiemu dossier. Dla Polaków nie ma problemu: to Zachód ma zapłacić.

Niemniej, nie wierzę, że Donald Tusk ma polityczny projekt dla Europy. Zagadnieniem, które go interesuje przede wszystkim jest administrowanie funduszami strukturalnymi, z podejściem ostatecznie jeszcze raz bardzo suwerenistycznym, relatywnie bliskim temu, które przeważało podczas poprzedniego okresu, z tą różnicą, że nie ma zamiaru odgrywać w Europie awanturnika. Ale to interes narodowy dyktuje europejskie zachowanie Donalda Tuska, dużo bardziej niż przekonanie czy nawet prosta wizja europejskiej polityki. W tym duchu zrobi wszystko, żeby umocnić Unię Europejską państw.

Wysłuchała Anna BAZIN, wykładowca w Instytucie Nauk Politycznych w Lille
Tłumaczenie z francuskiego Joanna RÓŻYCKA-THIRIET

Dyrektor publikacji : Pascale Joannin

Fundacja Roberta Schumana, która została utworzona w 1991 roku, jest organizacją użyteczności publicznej według prawa z 1901 r. i jednym z głównych francuskich centrów badawczych zajmujących się Europą. Rozwija studia nad Unią Europejską i jej politykami oraz propaguje ich wyniki we Francji, w Unii i poza jej granicami. Prowokuje, wzbogaca i stymuluje debatę europejską poprzez swoje badania, publikacje i organizowanie konferencji. Fundacji przewodniczy Jean-Dominique Giuliani.