

Integracja Ukrainy z UE. Nie powtórzmy błędu Tony'ego Blaira

OPINIE

05.03.2024, 06:00

Stefan Kawalec

https://wyborcza.pl/7,75968,30761418,integracja-ukrainy-z-ue-nie-powtorzmy-bledu-tony-ego-blaira.html#S.more_red-K.C-B.1-L.1.zw [Dostęp 5 marca 2024]



Protest rolników w Warszawie, 27 lutego 2024 r. (Fot. Dawid Żuchowicz / Agencja Wyborcza.pl)

Euroentuzjastyczna decyzja brytyjskiego premiera, który od razu bez żadnych ograniczeń otworzył granice dla pracowników z "nowej" Europy, doprowadziła w konsekwencji do wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej.

Opinie publikowane w naszym serwisie wyrażają poglądy osób piszących i nie muszą odzwierciedlać stanowiska redakcji

W interesie Polski leży szybka i trwała integracja Ukrainy z UE. Może to się jednak nie udać, jeśli wykształcą się w Polsce znaczące poszkodowane grupy społeczne lub zawodowe i powstanie wrażenie, że rząd, wspierając Ukrainę, nie przejmuje się problemami własnych obywateli. Dlatego polski rząd musi określić warunki dostępu Ukrainy do rynku unijnego, uwzględniające interesy polskich rolników i transportowców.

Sięgnijmy do niemieckich doświadczeń

Jak integracja Ukrainy z UE wpłynie na naszą pozycję gospodarczą? Wskazówką mogą być doświadczenia relacji gospodarczych między Polską a Niemcami. Polska od trzech dekad jest miejscem realokacji produkcji z Niemiec i wiele rodzajów działalności przemysłowej przeniosło się z Niemiec do Polski. Ten proces był jednak korzystny dla obu krajów. Konkurencyjność wielu branż niemieckiego przemysłu opiera się na możliwości ulokowania produkcji istotnych podzespołów i komponentów w krajach o niższych kosztach pracy, takich jak Polska, Czechy, Słowacja czy Węgry. Pomaga to Niemcom utrzymywać pozycję światowej potęgi eksportowej. Rośnie eksport z Polski do Niemiec, lecz jednocześnie rozwijająca się gospodarka polska jest olbrzymim importerem niemieckich produktów. Handel między dwoma krajami rośnie szybko ku obopólnemu zadowoleniu, przy mniej więcej obrotach zrównoważonych.

Wg danych z 2021 r. relacja kosztów pracy między Polską a Niemcami jest podobnego rzędu jak między Ukrainą i Polską. Ukraina może dla polskiej gospodarki pełnić podobną rolę do tej, jaką Polska pełni dla gospodarki niemieckiej.

Polska skorzysta na ukraińskim sukcesie

Rozwój ukraińskiej gospodarki przyczyni się do przełamania strukturalnego problemu Polski, jakim jest względne zacofanie obszarów wschodnich, które dziś znajdują się na peryferiach UE, przy granicy, przez którą wymiana handlowa jest stosunkowo niewielka. Handel z Ukrainą w 2021 r. stanowił tylko 1,6 proc. obrotów polskiego handlu zagranicznego, a handel ze wszystkimi wschodnimi sąsiadami (Ukraina, Białoruś i Litwa) stanowił łącznie 3,2 proc. polskich obrotów zagranicznych i był ośmiokrotnie mniejszy niż handel z Niemcami.

Rozwój gospodarczy Ukrainy spowoduje wielokrotne zwiększenie polsko-ukraińskich obrotów handlowych, co dla wschodniej Polski będzie impulsem rozwojowym.

Dziś gros polskich obrotów handlowych stanowi wymiana z Niemcami oraz z krajami silnie powiązanymi z nimi gospodarczo. Sprawia to, że polska koniunktura gospodarcza jest bardzo uzależniona od koniunktury w Niemczech. Jeśli w Ukrainie nastąpi szybki rozwój gospodarczy, może ona stać się drugim po Niemczech partnerem gospodarczym Polski. Jednocześnie Ukraina, ze względu na swoje położenie będzie miała dużą wymianę handlową z krajami Azji, Turcją, krajami południa Europy i Afryki, co sprawi, że jej cykl koniunkturalny będzie w mniejszym stopniu zbieżny z cyklem w Niemczech. Szybki rozwój Ukrainy może więc zmniejszyć uzależnienie polskiej koniunktury gospodarczej od Niemiec, co zwiększy makroekonomiczne bezpieczeństwo Polski.

Oprócz szans są też zagrożenia

Jednak niektóre obszary naszej ekonomiki oraz grupy zawodowe i społeczne odczuć mogą również negatywne efekty ukraińskiej konkurencji. Te wrażliwe obszary powinny być identyfikowane z wyprzedzeniem. Należy zastosować w stosunku do nich podejście wielokrotnie stosowane w przeszłości na różnych etapach rozwoju Unii Europejskiej. Podstawą tego podejścia było przekonanie, że ponieważ integracja per saldo przynosi znaczne korzyści, to można część tych korzyści przeznaczyć na rekompensaty dla tych, którzy poszczególnymi posunięciami mogą być poszkodowani.

Po raz pierwszy podejście takie zastosowano w 1951 r. przy tworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Na skutek obaw Belgii, w której sektory węgla i stali miały

duże znaczenie i korzystały z protekcji państwa, wprowadzono wówczas specjalny system subsydiów, ulg i rozwiązań przejściowych, mających ułatwić dostosowanie w tych sektorach. To podejście stosowano później wielokrotnie, a najbardziej znanym zastosowaniem takiej filozofii jest Wspólna Polityka Rolna, która była de facto ceną, jaką uzyskała [Francja](#) za zgodę na ujednoczenie rynku rolnego w ramach powstającej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

Konsekwencje błędu Tony'ego Blaira

Zlekceważenie grup społecznych negatywnie dotkniętych lub zaniepokojonych efektami integracji może mieć oplakane skutki, czego doświadczyła [Wielka Brytania](#).

Gdy w 2004 r. Polska wraz z grupą krajów przystąpiła do UE, w traktacie akcesyjnym przewidziano, że stare kraje członkowskie mogą wprowadzić okresy przejściowe na dostęp do ich rynków pracy obywateli nowych krajów członkowskich. Z tej możliwości skorzystało 12 spośród 15 krajów „starej” Unii. Tylko trzy kraje – Wielka Brytania, której premierem był wówczas Tony Blair, Szwecja i Irlandia – nie wprowadziły okresu przejściowego i otworzyły od razu w 2004 r. swoje rynki pracy dla obywateli nowych krajów.

Ta sytuacja, w której rynki pracy w większości krajów starej Unii były przez kilka lat zamknięte, a rynki trzech krajów otworzyły się całkowicie, spowodowała masowy i nieproporcjonalnie duży napływ do tych krajów, a przede wszystkim do Wielkiej Brytanii, imigrantów, wśród których największą grupę stanowili Polacy. Miało to pozytywny wpływ na gospodarkę i budżet brytyjski. Jednakże w lokalnych społecznościach pojawienie się dużej liczby imigrantów z Europy Środkowo-wschodniej zagroziło poczuciu bezpieczeństwa ekonomicznego wśród pracowników brytyjskich i wywoływało negatywne emocje, które zostały wykorzystywane w kampanii przed referendum na temat Brexitu.

Z pewnością były ważniejsze powody niechęci części Brytyjczyków do członkostwa w Unii, jednak skoncentrowany w czasie masowy napływ imigrantów z UE stał się czynnikiem przesądzającym o wyniku referendum, w którym 51,9 proc. zagłosowało za Brexitem, a 48,1 proc. za pozostaniem w Unii. O wyniku zadecydowało więc niespełna 2 proc. głosujących. Gdyby w 2004 r. Wielka Brytania wprowadziła podobne czasowe ograniczenia w dostępie do rynku pracy jak inne duże kraje europejskie, to napływ pracowników z nowych krajów członkowskich byłby spowolniony i rozłożyłby się między wszystkie kraje „starej Unii”, przez co liczba tych imigrantów w Wielkiej Brytanii byłaby prawdopodobnie kilkakrotnie mniejsza i nie wywołałaby publicznego niepokoju.

Błąd Blaira polegał na tym, że dał się ponieść entuzjazmowi i nie przewidział skutków. Jego prointegracyjna w intencji decyzja okazała się w efekcie antyintegracyjna, przyczyniając się do wyjścia Wielkiej Brytanii z UE.

Plan dostępu Ukrainy do rynku UE uwzględniający interesy wrażliwych sektorów polskiej gospodarki

Polska jako bezpośredni sąsiad będzie jednym z największych beneficjentów europejskiej integracji Ukrainy. Jednocześnie zagrożenie konkurencyjne i potrzeba transformacji we wrażliwych sektorach po wejściu Ukrainy na rynek unijny będą w Polsce poważniejsze niż w większości członkowskich UE.

Polska powinna przyjąć aktywną postawę w procesie negocjacji dostępu Ukrainy do rynku UE, tak aby ułatwić transformację zagrożonych sektorów polskiej gospodarki (takich jak rolnictwo i transport). Można wprowadzić rozwiązania odwołujące się do typowych mechanizmów stosowanych w UE w podobnych sytuacjach, takie jak:

1. programy transformacji zagrożonych sektorów polskiej gospodarki dla dostosowania do ukraińskiej konkurencji;
 2. mechanizmy wsparcia ułatwiające taką transformację poprzez finansowanie zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu UE;
 3. rozwiązania przejściowe przy otwieraniu rynku UE na ukraińskie produkty lub usługi, np.:
 - odroczenie otwarcia danych rynków na określonych czas,
 - wprowadzenie czasowych limitów ilościowych,
 - wprowadzenie specjalnego monitoringu i zezwoleń na wybrane produkty lub usługi;
 4. rekompensaty finansowe dla wybranych polskich podmiotów poszkodowanych w wyniku otwarcia rynku.
-

Przygotowanie propozycji takich rozwiązań, to zadanie dla rządu i dla organizacji przedsiębiorców i pracowników z zagrożonych sektorów.

To prawda, że interesy poszczególnych grup zawodowych i społecznych nie powinny podważać wsparcia dla Ukrainy, które jest polską racją stanu. Lecz nie oznacza to, że państwo powinno interesy tych grup zawodowych i społecznych uznać za mniej ważne i poświęcić je na ołtarzu geopolityki w imię interesu ogólnonarodowego. Jeśli wszyscy Polacy zyskają na integracji Ukrainy z UE, to dlaczego jakaś grupa rolników czy transportowców ma na tym stracić? Jeżeli zaś wyrażamy zgodę na otwarcie rynku europejskiego, nie przejmując się interesem grup, które zostaną tym poszkodowane, to popychamy te grupy do desperackich kroków w walce o swoje interesy, a jednocześnie stwarzamy załączki erozji społecznego poparcia dla Ukrainy.

Błąd już został popełniony. Nie chcę tu rozważać, czy i na ile był on uzasadniony koniecznością szybkiego podejmowania decyzji w obliczu rosyjskiej agresji. Istotne jest to, by w błędzie nie trwać. Interesy grup zawodowych, które mogą zostać poszkodowane przez dostęp Ukrainy do rynku europejskiego, trzeba zidentyfikować, ocenić ich skalę ekonomiczną i poszukać rozwiązań.

Stefan Kawalec jest prezesem firmy doradczej Capital Strategy, członkiem Towarzystwa Ekonomistów Polskich, b. wiceministrem finansów.