

Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej

RAPORT Z BADAŃ



Centrum Europejskie Natolin
Warszawa • 2003

Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej

RAPORT Z BADAŃ

Cezary Banasiński, Teresa Bińczycka-Majewska, Adam B. Czyżewski,
Marek Dutkowski, Anna Fornalczyk, Andrzej S. Grzelakowski,
Andrzej Harasimowicz, Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska, Bogdan Kawałko,
Marek W. Kozak, Walentyna Kwiatkowska, Sławomir Mandes,
Tadeusz Markowski, Mirosława Marody, Ewa Okoń-Horodyńska,
Witold M. Orłowski, Iwona Piórko, Aleksandra Rogut, Janusz Rowiński,
Paweł Samecki, Monika Sie Dhian Ho, Danuta Stawasz, Maciej Szpunar,
Rafał Trzaskowski, Janina Witkowska, Zofia Wysokińska, Leszek Zienkowski,
Tadeusz Żóttowski, Przemysław Żurawski vel Grajewski, Tomasz Żylicz



Centrum Europejskie Natolin
Warszawa • 2003

Autorzy: Cezary Banasiński, Teresa Bińczycka-Majewska, Adam B. Czyżewski, Marek Dutkowski, Anna Fornalczyk, Andrzej S. Grzelakowski, Andrzej Harasimowicz, Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska, Bogdan Kawałko, Marek W. Kozak, Walentyna Kwiatkowska, Sławomir Mandes, Tadeusz Markowski, Mirosława Marody, Ewa Okoń-Horodyńska, Witold M. Orłowski, Iwona Piórko, Aleksandra Rogut, Janusz Rowiński, Paweł Samecki, Monika Sie Dhian Ho, Danuta Stawasz, Maciej Szpunar, Rafał Trzaskowski, Janina Witkowska, Zofia Wysokińska, Leszek Zienkowski, Tadeusz Żółtowski, Przemysław Żurawski vel Grajewski, Tomasz Żylicz

Współpraca: Leszek Jesień, Jarosław Neneman, Marcin Sowa, Beata Szczepaniak

Recenzenci naukowi: Małgorzata Burchard-Dziubińska, Barbara Fedyszak-Radziejowska, Grzegorz Gorzelak, Andrzej Raczko, Jacek Saryusz-Wolski, Ewa Synowiec, Sławomir Tokarski, Irena Wóycicka, Mirosław Zieliński, Marek Zirk-Sadowski

Redakcja: Zofia Jurkowlaniec

Korekta: Małgorzata Juras

Koordinacja projektu: Paweł Samecki oraz Marek W. Kozak, Joanna Kocięba, Wioletta Szarzyńska

Wydawca:

Centrum Europejskie Natolin
02-797 Warszawa, ul. Nowoursynowska 84
tel. 545 98 00, fax 649 12 99
<http://www.natolin.edu.pl>

Projekt graficzny:

Jan St. Baran

Skład, łamanie i druk:

NAJ-COMP
04-506 Warszawa, ul. Minerska 1

ISBN 83-910358-8-3

Publikacja została zrealizowana w ramach projektu „Polska–Unia Europejska. Strategia akcesji. Koszty i korzyści członkostwa” finansowanego ze środków będących w dyspozycji Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej

Warszawa 2003

Spis treści

Wprowadzenie	7
1. Makroekonomiczne koszty i korzyści członkostwa Polski w UE: analiza i ocena	9
2. Przepływy finansowe między UE a Polską w latach 2004–2013	30
3. Analiza i ocena kosztów i korzyści przystąpienia Polski do UE w obszarze „mikroekonomia”	59
4. Skutki integracji z UE dla polskich regionów	67
5. Polski system prawny w perspektywie członkostwa w UE – straty i korzyści	96
6. Koszty i korzyści członkostwa Polski w UE (rolnictwo)	105
7. Koszty i korzyści przystąpienia Polski do UE w obszarze polityki społecznej oraz jego konsekwencje dla wielkości migracji siły roboczej ..	136
8. Koszty i korzyści z tytułu członkostwa Polski w UE: ochrona środowiska	145
9. Koszty i korzyści wynikające z przyjęcia wspólnej polityki handlowej oraz z wejścia we wspólnotowy system ekonomicznych stosunków zewnętrznych	156
10. Polityka konkurencji i członkostwo Polski w UE	167
11. Analiza oraz ocena kosztów i korzyści członkostwa Polski w UE w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i innowacji	176
12. Koszty i korzyści przystąpienia Polski do UE w dziedzinie transportu ..	183
13. Analiza oraz ocena kosztów i korzyści członkostwa Polski w UE w dziedzinie edukacji i zasobów ludzkich	196
14. Korzyści i koszty przystąpienia Polski do UE na odcinku Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony	203
15. Koszty i korzyści przystąpienia Polski do UE w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych	217
16. Instytucjonalno-polityczne korzyści i koszty wejścia Polski do UE ...	230
17. Komunikacja społeczna. Postrzeganie kosztów i korzyści przystąpienia Polski do UE	243

Wprowadzenie

Jacek Saryusz-Wolski, Paweł Samecki

Niniejszy *Raport Natoliński* jest wynikiem pracy zespołu autorów zajmujących się od wielu lat problematyką integracji europejskiej. Jest to pierwszy efekt projektu badawczego realizowanego przez Centrum Europejskie Natolin, powierzonego mu przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Publikacja przedstawia analizę kosztów i korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Przeanalizowane zostały koszty i korzyści, szanse i zagrożenia w ważniejszych obszarach integracji i politykach wspólnotowych. Badaniem objęto każdy z trzech filarów Unii Europejskiej. Szczególną cechą przeprowadzonych badań jest to, iż w każdym z obszarów znalazła się również – choćby sygnałna – analiza alternatywnego scenariusza zakładającego zaniechanie integracji Polski z Unią Europejską, który można by nazwać scenariuszem „nie-członkostwa”. Raport prezentuje dwa scenariusze skutków (kosztów i korzyści) członkostwa z uwzględnieniem ostatecznych wyników negocjacji akcesyjnych.

Publikacja składa się z siedemnastu rozdziałów. Są to skrócone wersje (syntezy) pełnych opracowań badawczych. W pierwszym rozdziale autorzy analizują koszty i korzyści integracji w wymiarze makroekonomicznym – określając wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej (lub pozostawania poza nią) na podstawowe wielkości makroekonomiczne. W drugiej części prezentowane są przepływy finansowe między Unią a Polską. W kolejnym rozdziale omówiony jest wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na sposób funkcjonowania polskich przedsiębiorstw oraz, w mniejszym stopniu, na pozycję i sposób podejmowania działań ekonomicznych przez polskich konsumentów. W czwartym rozdziale zawarta została analiza sytuacji regionów oraz perspektyw ich rozwoju wynikających z akcesji w układzie przestrzennym. W kolejnej części omówiony jest wpływ członkostwa na działanie systemu prawnego w Polsce.

Scenariusz integracji Polski z Unią oraz zaniechania integracji jest analizowany we wszystkich obecnych filarach Unii Europejskiej. Omówienie pierwszego filaru obejmie najważniejsze polityki wspólnotowe. Korzyści i koszty integracji są więc dokładnie przeanalizowane w obszarach takich, jak rolnictwo, polityka społeczna, polityka ochrony środowiska, polityka badań i rozwoju, polityka handlowa, polityka konkurencji, polityka transportowa, edukacja i zasoby ludzkie etc. Następnymi obszarami, na których skupia się uwaga autorów, są pozostałe dwa filary – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (w tym budowa zrębów Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obronności) oraz bezpieczeństwo wewnętrzne, współpraca w dziedzinie sądownictwa, policji i służb celnych. Kolejny rozdział przedstawia konsekwencje instytucjonalne i polityczne obu omawianych scenariuszy – w tym miejscu najważniejsza jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, jakie byłyby korzyści polityczne oraz instytucjonalne poszerzenia UE dla Polski? Ostatnia część publikacji jest poświęcona komunikacji społecznej – przede wszystkim analizie skutków

społecznych, jakie rodzić może nasze członkostwo w UE lub jego zaniechanie, oraz określeniu hierarchii korzyści i strat naszej integracji z Unią w oczach opinii publicznej.

Raportu nie wieńczy podsumowanie. Podejmując realizację projektu, zespół autorów miał świadomość, iż proces integracji europejskiej, a tym samym proces przystępowania Polski do UE, ma charakter wielowymiarowy. Ma on wymiar ekonomiczny, polityczny, społeczny, prawny i regionalny... Implikacje członkostwa sięgają w bardzo wiele dziedzin polskiej rzeczywistości, a nie wszystkie mają naturę wymierną. Dlatego próba podsumowania, łączenia nieporównywalnych dziedzin, a w szczególności próba zmierzenia, czy wynik „sumowania wyników cząstkowych” jest dodatni, czy ujemny, byłaby uproszczeniem bogactwa różnorodnego i wielowątkowego obrazu polskiego członkostwa w UE i jego skutków. Autorzy poszczególnych analiz pozostawiają ocenie Czytelnika ogólne wrażenie, jakie odnieść można po lekturze całości raportu. Jest prawdopodobne, że dla różnych Czytelników te wrażenia mogą być odmienne; to nie tylko prawdopodobne, ale nawet zrozumiałe i naturalne. Skoro integracja ma tak szerokie spektrum skutków, jakie wywołuje w rzeczywistości ekonomicznej, społecznej itd., to i ocena tych skutków, jak i całej rzeczywistości, może różnić się u Czytelników.

Szczególną okolicznością towarzyszącą publikacji *Raportu* jest to, że ukazuje się on na kilka tygodni przed referendum akcesyjnym. Jest to w pewnej mierze przypadek – gdy projekt badawczy był opracowywany, zakładano, że referendum odbędzie się jesienią 2003 r. Ustalenie terminu referendum na czerwiec 2003 r. sprawiło, iż efekt prac badawczych jest udostępniony Czytelnikowi w momencie szczególnego nasilenia dyskusji publicznej w sprawie udziału Polski w procesie integracji europejskiej. Jakkolwiek nie było to zamierzone, to moment publikacji, zrządzeniem losu, wydaje się szczególnie właściwy. Można mieć nadzieję, iż wynik realizacji zadania postawionego przed autorami wzbudzi zainteresowanie zarówno szerokich kręgów specjalistów problematyki integracyjnej, jak i Czytelnika, który może nie ma profesjonalnego przygotowania do lektury tego rodzaju opracowań, ale jest zainteresowany wynikami badań z oczywistego względu – z chęci wzięcia pod uwagę głosu środowisk naukowych przy formułowaniu własnej opinii w sprawie będącej przedmiotem referendum. Dlatego wynikiom badań naukowych zaprezentowanym w postaci niniejszego raportu towarzyszy publikacja jego skróconej wersji o charakterze popularnonaukowym, przeznaczona dla osób bez specjalistycznej wiedzy w zakresie integracji europejskiej. Ponadto tekst raportu jest dostępny na stronie internetowej Centrum Europejskiego Natolin (www.natolin.edu.pl).

1. Makroekonomiczne koszty i korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej: analiza i ocena

Adam B.Czyżewski, Witold M.Orłowski, Leszek Zienkowski

Wprowadzenie

Korzyści i koszty członkostwa w Unii Europejskiej mogą być wielorakie. Koncentrujemy się w naszym opracowaniu na korzyściach i kosztach ekonomicznych w wymiarze makroekonomicznym. Nawet w tym kontekście określenia „korzyść” oraz „koszt” wymagają sprecyzowania. Za korzyść niewątpliwie uznać można osiągnięcie szybszego tempa rozwoju gospodarczego (mierzono tempem wzrostu PKB) oraz spożycia w przypadku wejścia Polski do Unii Europejskiej niż wówczas, gdy Polska pozostanie poza UE, a takie przyspieszenie – jak wskazują analizy dotyczące gospodarek krajów należących do Unii – jest bardzo prawdopodobne. Korzyścią jest jednak również zwiększenie pewnego typu nakładów – możliwe dzięki wejściu do Unii Europejskiej – które w krótkim, a może nawet średnim okresie nie prowadzą bezpośrednio do wzrostu produkcji bądź spożycia. Efekty w postaci przyspieszenia tempa wzrostu produkcji lub zmian jakościowych i wzrostu konkurencyjności, wynikającego ze stosowania nowych technologii, są zazwyczaj odłożone w czasie. Mówiąc o nakładach, mamy na myśli w szczególności nakłady inwestycyjne, a zwłaszcza nakłady na infrastrukturę, ale ponadto do tej kategorii nakładów – które oddziałują pozytywnie na proces rozwoju społeczno-gospodarczego – wchodzi również koszty związane z wprowadzeniem urządzeń ochrony środowiska czy też z poprawą warunków sanitarnych produkcji żywności, koszty zwiększenia bezpieczeństwa pracy itp. Tego i podobnego typu nakłady, rosnące wraz z członkostwem w UE, nie powinny być traktowane jako koszty, ale (nawet przy ocenie krótkiego i średniego okresu) należy je uważać za korzyści.

Wymienianie nakładów związanych z przyjęciem przez Polskę unijnych norm i standardów jako kosztów przystąpienia do UE uważamy za nieporozumienie. Podawane są tu często jako przykłady koszty związane z dostosowaniem do standardów unijnych przepisów dotyczących ochrony środowiska, bezpieczeństwa pracy, bezpieczeństwa produktów (np. zabawek dla dzieci) czy też warunków sanitarnych produkcji żywności. Tymczasem działania te i związane z nimi koszty przynoszą w rezultacie zdecydowane – choć trudno wymierne – korzyści dla społeczeństwa. Poprawny rachunek społecznych kosztów i korzyści, którego nie potrafimy obecnie w praktyce przeprowadzić, powinien różnić się od rachunku na szczeblu przedsiębiorstw. Powinien on uwzględniać straty (koszty), jakie ponosi społeczeństwo z tytułu zanieczyszczenia środowiska (zwłaszcza wskutek jego niekorzystnego wpływu na zdrowie, a nawet życie), negatywne skutki naruszania reguł bezpieczeństwa pracy (wypadki przy pracy i inwalidztwo) oraz poważne następstwa dla zdrowia wynikające ze spożywania żywności wyprodukowanej w niehigienicznych warunkach. Z drugiej strony należy brać pod uwagę wysokość nakładów (kosztów) eliminujących te niekorzystne zjawiska, jak również straty będące następstwem ewentualnego zwolnienia tempa rozwoju gospodarczego wynikającego ze wzrostu kosztów produkcji w przedsiębiorstwach i ich niższej konkurencyjności. Dopiero z takiego porównania można by wyciągać wnioski na temat łącznego bilansu strat i zysków. Intuicyjna odpowiedź jest oczywista, zdrowie i życie są ważniejsze. Nikt jednak nie będzie chyba twierdził, że konkurencyjność polskich przedsiębiorstw ma bezpośredni związek z tym, iż Polacy żyją w zatrutym środowisku, jedzą niezdrową żywność, piją fatalnej jakości wodę oraz pracują w warunkach niebezpiecznych dla zdrowia i życia.

Wzrost różnego typu nakładów po wejściu do UE możliwy będzie zwłaszcza dzięki napływowi najrozmaitszych funduszy pomocowych z Unii oraz zwiększonym – jak można oczekiwać – rozmiarom bezpośrednich inwestycji zagranicznych i generalnie zwiększonej wymianie międzynarodowej (przepływ towarów i kapitału). Zgodnie z zasadami UE, funduszom pomocowym musi towarzyszyć krajowe współfinansowanie. Jednakże w żadnym przypadku rozmiarów współfinansowania nie można określić jako kosztu członkostwa.

Co to są zatem koszty członkostwa w UE? Gdyby w wyniku wejścia do Unii Europejskiej nastąpiło przejściowe zwolnienie tempa wzrostu gospodarczego i spożycia, byłby to koszt członkostwa. Za koszt członkostwa uznać można niewątpliwie sumy wpłacane przez Polskę do budżetu Unii z tytułu członkostwa – z tym że można tu mówić jedynie o kosztach bądź korzyściach netto, porównując wysokość wpłat z rozmiarami funduszy pomocowych trafiających do Polski. Za koszt wejścia do Unii Europejskiej uznać można by też nadmierny wzrost biurokracji (i kosztów z tym związanych) wynikający z konieczności wprowadzenia wielu procedur wymaganych przez unijną biurokrację (oszacowanie tych kosztów nie jest sprawą prostą). Za koszt członkostwa uznać należy wreszcie – jeśli taki proces nastąpi – wzrost emigracji wysoko kwalifikowanych specjalistów do krajów UE (tzw. *brain drain*). Przeciwwagą tego procesu stanowi jednak otwarcie możliwości migracji i podejmowania pracy za granicą przez Polaków.

W ujęciu sektorowym mówić można o kosztach dostosowawczych wynikających z przyspieszenia procesów zmian strukturalnych gospodarki związanych z wejściem do Unii Europejskiej. Zmiany strukturalne oznaczają bowiem ograniczenie rozmiarów bądź zaniechanie produkcji w niektórych dziedzinach (lub niektórych wielkich przedsiębiorstwach) oraz upadek przedsiębiorstw. Przynoszą one utratę pracy przez duże grupy społeczno-zawodowe i napięcia społeczne. Jednocześnie jednak efektem jest lepsze wykorzystanie czynników produkcji w skali makroekonomicznej. Negatywne efekty sektorowe, które w sumie są pozytywne dla gospodarki jako całości i nieuniknione w dłuższym horyzoncie czasu, niezależnie od tego, czy Polska stanie się członkiem Unii, czy też nie, nie powinny być traktowane jako koszty członkostwa. Jeśli przyjąć, że Polska nie wchodzi do Unii Europejskiej, ale uczestniczy w wymianie międzynarodowej w ramach rynku europejskiego (a na tym polu istnieje już wiele zaszczości), również wystąpią zmiany strukturalne gospodarki (choć być może tempo zmian będzie wolniejsze), przynoszące w dłuższym horyzoncie czasu pozytywne efekty ekonomiczne i społeczne. Opóźnienie zmian strukturalnych pogarsza jednak sytuację gospodarczą Polski i ogranicza możliwości osiągnięcia wysokiego tempa

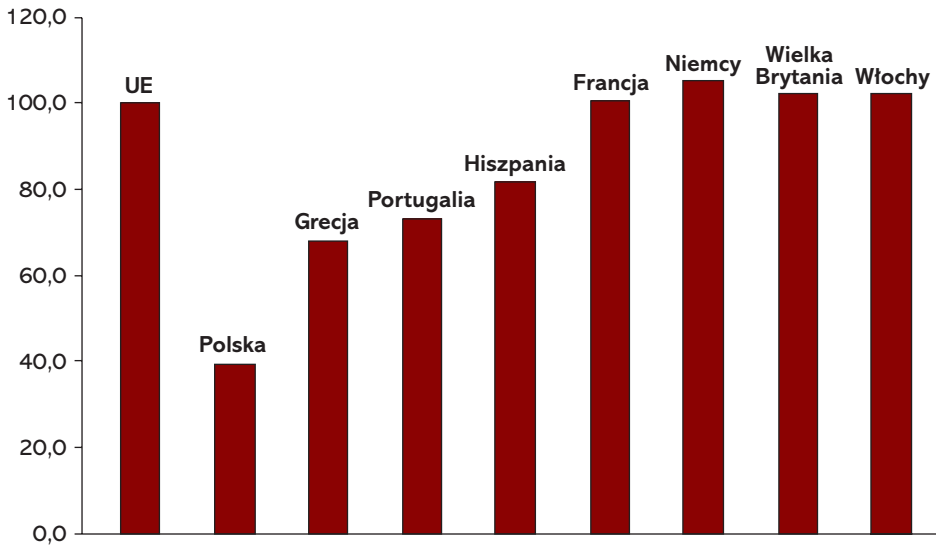
rozwoju społeczno-gospodarczego. W tym kontekście powiedzieć można, że wejście do UE tylko przyspiesza i ułatwia i tak niezbędne procesy zmian. Zadać można jedynie pytanie, czy szybsze wprowadzanie zmian strukturalnych jest korzystne ze społecznego punktu widzenia (zwłaszcza tego, jak kształtuje się sytuacja na rynku pracy) i czy nie byłoby bardziej wskazane rozłożenie tych procesów w czasie, nawet kosztem uzyskania mniej korzystnych wyników ściśle ekonomicznych. Jest to jednak w dużej mierze kwestia wytyczenia zasad odpowiedniej, prozatrudnieniowej polityki społeczno-gospodarczej kraju, polityki, która mogłaby przeciwdziałać wzrostowi bezrobocia i łagodzić jego skutki. Nie jest to – jak wiadomo – problem bezpośrednio związany z wejściem do Unii Europejskiej. Wciąż musimy pamiętać, że subsydiowanie nieefektywnych przedsiębiorstw, a tym samym petryfikowanie przestarzałych struktur ekonomicznych, prowadzi tylko do stagnacji gospodarki i zacofania cywilizacyjnego. Podkreślić trzeba przy tym bardzo mocno, że problemy zatrudnienia, opracowanie programów, które pozwolą w taki czy inny sposób ograniczyć bezrobocie i jego negatywne skutki, zajmują ważne miejsce w planach rozwoju społeczno-gospodarczego krajów Unii Europejskiej i Unii jako całości. Sprawy te, niełatwe do rozwiązania, wymagają i czasu, i nowych rozwiązań.

W ocenie naszej koncentrujemy się na porównaniu efektów makroekonomicznych występujących w sytuacji przystąpienia do UE z efektami makroekonomicznymi w sytuacji, gdy Polska nie wchodzi do Unii Europejskiej, ale współuczestniczy w wymianie międzynarodowej w ramach rynku europejskiego. Wariantu pełnego odcięcia się Polski od Europy i wejścia w orbitę rosyjskich wpływów gospodarczych w ogóle nie rozpatrujemy w naszym opracowaniu, choć nie jest to, wbrew pozorom, wariant abstrakcyjny. Rozróżnimy przy tym dwa okresy: krótki i średni, do roku 2012, i długi, po roku 2012 do roku 2030. Dopiero długi okres pozwala – jak wynika to z doświadczeń krajów przyjmowanych do UE – na pełną ocenę korzyści, jakie kraj osiąga z tytułu członkostwa w Unii Europejskiej.

Przed omówieniem scenariuszy rozwoju po roku 2003, gdy ostatecznie zdecydujemy o naszym wejściu do Unii Europejskiej lub pozostaniu poza nią, warto poświęcić kilka słów porównaniu podstawowych mierników statystycznych charakteryzujących polską gospodarkę na tle krajów Wspólnoty. Mimo istotnego postępu w latach 90., w wielu dziedzinach występuje wciąż poważna różnica między poziomem rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego Polski a poziomem krajów Unii Europejskiej.

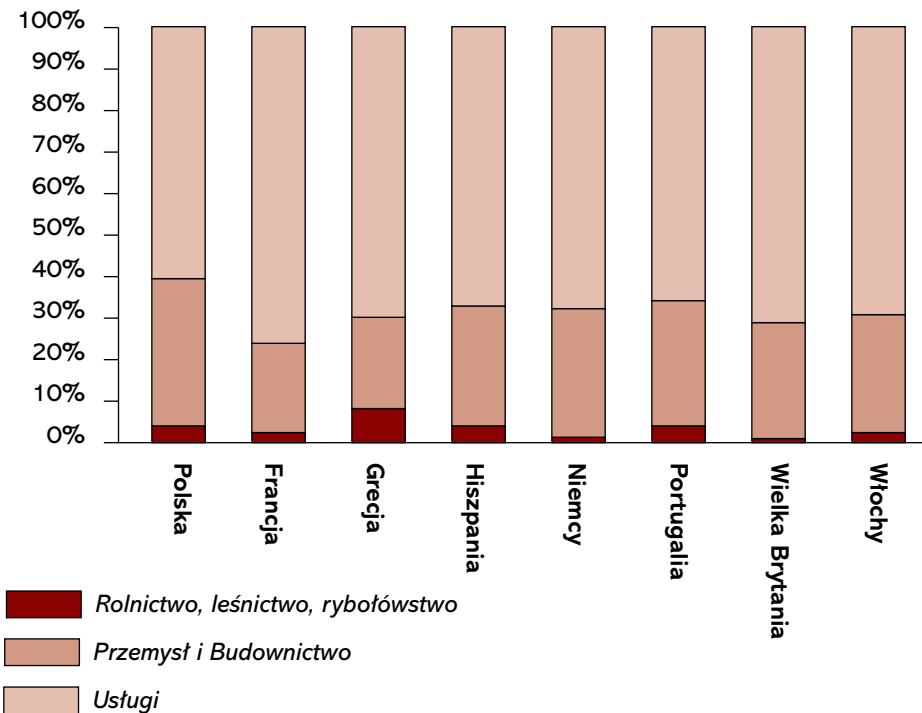
Podstawowym miernikiem poziomu rozwoju gospodarczego kraju jest wysokość produktu krajowego brutto (PKB) – a więc wartość wytworzonych w kraju wyrobów i usług – przypadającego na mieszkańca. Poziom PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca stanowi obecnie w Polsce około 40% przeciętnego poziomu PKB w Unii Europejskiej. Innymi słowy, produkcja w Unii jest przeciętnie dwa i pół razy wyższa w przeliczeniu na mieszkańca niż w Polsce. Taka różnica w poziomie produkcji oddziałuje znacząco na wszystkie inne makrowielkości, a zwłaszcza na poziom spożycia.

Warto też odnotować dystans, który dzieli Polskę od krajów Unii Europejskiej znajdujących się na relatywnie niskim poziomie rozwoju w stosunku do poziomu przeciętnego w Unii. Do krajów tych zaliczyć można Hiszpanię, Portugalię i Grecję. Jak wynika z porównań międzynarodowych, realny poziom PKB na mieszkańca w Polsce stanowi około 60% PKB w Grecji i około 50% PKB w Hiszpanii. I tutaj więc różnice są bardzo istotne.

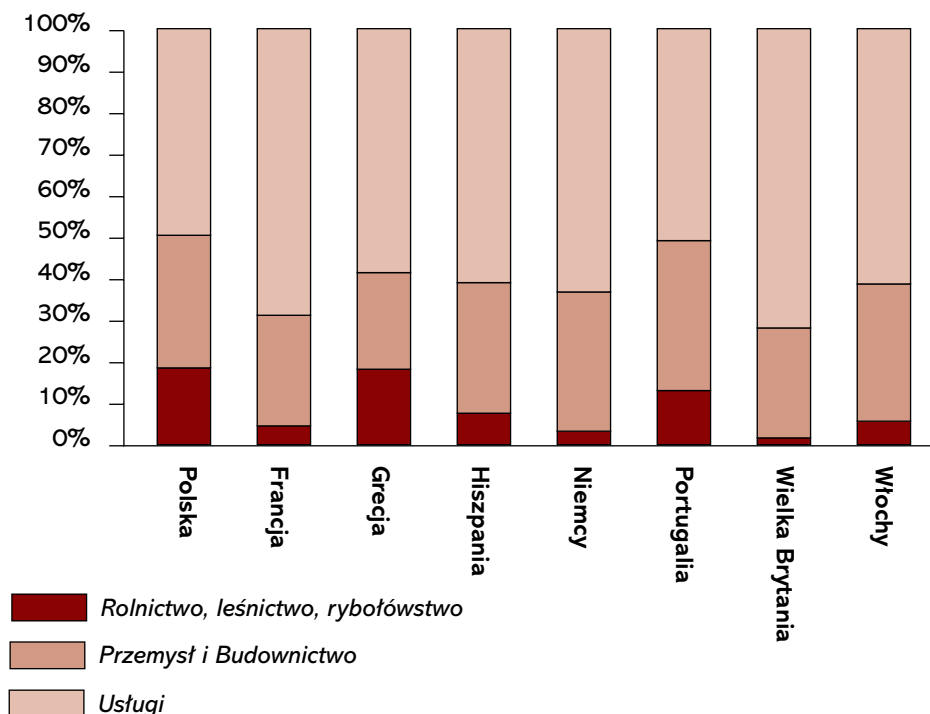


Źródło: Wyniki porównań międzynarodowych (ICP)

Wykres 1. Relatywny poziom PKB na 1 mieszkańca w 2000 r. (wg parytetu siły nabywczej)



Wykres 2. Struktura produkcji w 1999 r.



Wykres 3. Struktura liczby pracujących w 1999 r.

Niski poziom rozwoju gospodarczego Polski znajduje swoje odbicie w strukturze produkcji i strukturze zatrudnienia. Gospodarkę polską cechuje niski udział usług w tworzeniu PKB i jednocześnie w ramach przemysłu niski udział produkcji wyrobów nowoczesnych, tzw. produktów wysokiej techniki. Wśród osób pracujących uderzająco wysoki jest udział pracujących w rolnictwie (część z nich to tzw. ukryci bezrobotni) i niewielki w strefie usług. Gospodarka polska jest wysoce importochłonna, co oznacza, że każdy wzrost produkcji, czy to przeznaczony na spożycie, czy to na eksport, pociąga za sobą istotny wzrost importu. Jednocześnie konkurencyjność naszej produkcji na rynkach międzynarodowych i poziom aktywności eksportowej utrzymuje się na niskim poziomie.

Poziom krajowych oszczędności w Polsce jest niewystarczający dla sfinansowania nakładów inwestycyjnych stanowiących podstawę modernizacji i rozbudowy aparatu wytwórczego, jaki jest niezbędny do zapewnienia wysokiego tempa rozwoju gospodarczego. Stąd też konieczne jest sięganie do środków pochodzących z zagranicy. Należy tu zwrócić uwagę na wysoki stopień zużycia środków trwałych w Polsce i wysokie potrzeby odnowienia, i to poprzez wprowadzenie wysokowydajnych, nowoczesnych maszyn i urządzeń, dostosowanych do wymogów technologii XXI wieku.

Efekty członkostwa w Unii Europejskiej – wyniki obliczeń symulacyjnych

Efekty makroekonomiczne akcesji – doświadczenia historyczne

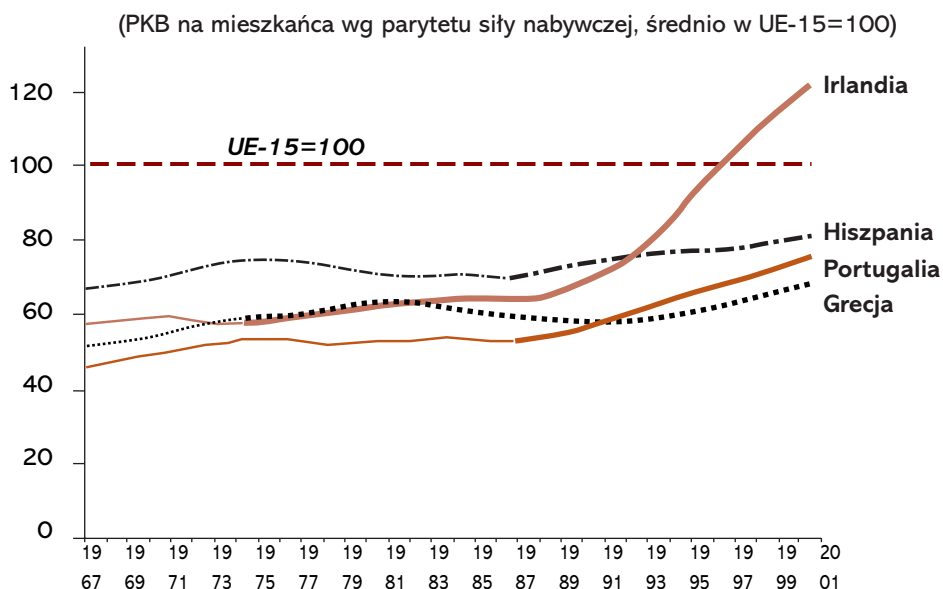
Dotychczasowe doświadczenia historyczne przystępowania do Unii (a właściwie do EWG) relatywnie ubogich krajów – a więc znajdujących się w sytuacji analogicznej do naszej – stanowią ciekawe źródło informacji na temat prawdopodobnego kierunku zmian makroproporcji wzrostu. Doświadczenia te dotyczą czterech krajów:

- Irlandii – przystąpiła do EWG w 1973 r. z PKB na głowę mieszkańca według parytetu siły nabywczej (PPP) ok. 58% średniej 15 krajów tworzących obecnie UE (UE-15);
- Grecji – przystąpiła w 1981 r. z PKB *per capita* na poziomie 63% średniej UE-15;
- Hiszpanii i Portugalii – przystąpiły w 1986 r. z PKB *per capita* odpowiednio na poziomie 70% i 53% średniej UE-15.

Jak widać, różnice w poziomie PKB na głowę mieszkańca wobec UE-15 w przypadku żadnego z krajów, które poprzednio wstępowały do UE, nie były tak duże, jak w przypadku Polski (ok. 40% średniego poziomu w UE-15). Były one jednak też znaczne – zwłaszcza w przypadku Irlandii i Portugalii – więc ścieżki dostosowawcze tych krajów stanowią ciekawy punkt odniesienia. Najistotniejsze doświadczenia tych krajów da się sprowadzić do kilku kluczowych punktów.

Po pierwsze, w okresie członkostwa wystąpiły w tych krajach tendencje do tzw. realnej konwergencji, tzn. do zbliżenia poziomu PKB na głowę mieszkańca do średniej w UE-15. Realna konwergencja to zdolność gospodarki słabiej rozwiniętej do szybszego wzrostu gospodarczego, w rezultacie którego początkowa różnica w poziomie PKB w stosunku do krajów bogatszych z czasem zanika. Za zjawiskiem tym stoi oczywisty, z punktu widzenia neoklasycznej ekonomii, mechanizm: w regionach ubogich praca jest tania, zaś kapitał relatywnie drogi – bo jest go niewiele (regiony ubogie mają niewielkie dochody, a zatem i nieznaczne oszczędności). Jeśli kapitał jest drogi, krańcowa korzyść z jego użycia – równa cenie – jest wysoka. Oznacza to, że w inwestycji kapitałowej w rejonie uboższym osiąga się większy zwrot niż w regionie bogatym, gdzie kapitał jest względnie tani i jest go dużo. Stanowi to zachętę do przepływu kapitału z regionów bogatszych do uboższych, to zaś wiedzie do szybszego tempa wzrostu regionów biednych. Ponadto mechanizm ten wzmacniany jest w Unii poprzez politykę regionalną, zapewniającą dodatkowy napływ kapitału do regionów uboższych z tytułu funduszy strukturalnych służących w pierwszej mierze wyrównywaniu szans rozwojowych poprzez rozbudowę infrastruktury i rozwój kapitału ludzkiego.

Realna konwergencja obserwowana w uboższych krajach UE doprowadziła do osiągnięcia szybszych temp wzrostu PKB, a zatem do zmniejszenia – a w przypadku Irlandii całkowitego wyeliminowania – różnic w poziomie PKB w stosunku do pozostałych krajów Unii (wykres 4). Warto jednak zauważyć, że w przypadku Grecji zjawisko to zaczęło występować dopiero w latach 90., czyli po dziesięciu latach, a w Irlandii uległo w tym samym okresie ogromnemu przyspieszeniu.



Uwaga: Linia pogrubiona oznacza okres członkostwa w EWG/Unii (Irlandia - od 1973, Grecja - 1981, Hiszpania, Portugalia -1986)

Wykres 4. Realna konwergencja w uboższych krajach Unii, lata 1967–2001

Po drugie, w okresie członkostwa we wszystkich omawianych krajach pojawiły się podobne co do kierunku zmiany makroproporcji rozwoju gospodarczego. W szczególności członkostwo w EWG oznaczało:

(a) zwiększenie skali importu oszczędności zagranicznych, spowodowane zarówno transferami z budżetu UE (EWG), jak i generalnie większymi napływami prywatnego kapitału; efektem tego zjawiska było wzmocnienie walut, silny wzrost importu i zwiększenie się skali popytu krajowego;

(b) znaczący wzrost inwestycji, pozwalający zarówno na sfinansowanie rozwoju infrastruktury, jak i na przyspieszenie procesu modernizacji i rozwoju majątku produkcyjnego; równocześnie ze wzrostem inwestycji następował wzrost spożycia;

(c) wzrost dynamiki PKB, mający w pierwszej fazie członkostwa zazwyczaj głównie przyczyny popytowe (zwiększony popyt krajowy przy jednoczesnym wyraźnym poluzowaniu ograniczeń zewnętrznych wzrostu, tzn. potrzeby ścisłej kontroli dynamiki deficytu handlowego), natomiast w drugiej fazie – obserwowanej zazwyczaj dopiero po 10–15 latach członkostwa – wynikający głównie z efektów podażowych modernizacji aparatu produkcyjnego (wzrost konkurencyjności produkcji).

Po trzecie, doświadczenia omawianych krajów wyraźnie wskazują na fakt, że skala korzyści wzrostowych z tytułu uczestnictwa w UE zależy od prowadzonej polityki gospodarczej. Uwagę zwraca przede wszystkim ogromna różnica pomiędzy znakomitymi wynikami osiągniętymi przez Irlandię a znacznie słabszymi wynikami Grecji. Sukces w zakresie realnej konwergencji nie jest więc gwarantowany.

Należy rozpocząć od uwagi, że sukces ten nie zależy bezpośrednio od wielkości wsparcia, jakie uboższe kraje uzyskują od Unii. Najwyższe wsparcie – w relacji do PKB – uzyskały Irlandia i Grecja (a więc kraje, których wyniki gospodarcze najsilniej się różnią). Co więcej, transfery unijne do Irlandii osiągnęły wysoki poziom już w połowie lat 70. ubiegłego wieku; silna tendencja do realnej konwergencji wystąpiła jednak dopiero w ciągu lat 90. Hiszpania i Portugalia – kraje, któ-

re poradziły sobie znacznie lepiej niż Grecja i lepiej niż Irlandia w latach 70. – uzyskały znacznie skromniejsze wsparcie ze strony UE.

Rzeczywiste przyczyny, dla których następuje realna konwergencja gospodarcza, są jasno zdefiniowane przez teorię ekonomii. Z doświadczeń uboższych krajów UE wymienić można kilka istotniejszych czynników związanych z polityką gospodarczą, wpływających na wzrost i różnicujących wyniki gospodarcze. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na negatywną rolę odgrywaną przez zdestabilizowane finanse publiczne: w Grecji (kraju, w którym konwergencja nie wystąpiła) relacja deficytu budżetowego do PKB sięgała na przełomie lat 80. i 90. ponad 18%; w Irlandii, po okresie wysokich deficytów w latach 70., sięgających 15% PKB, od połowy lat 80. deficyt został sprowadzony niemal do zera. Wysokie deficyty prowadzą do utrzymywania się stosunkowo wysokiej ceny kapitału, a w ślad za tym – do wypychania popytu inwestycyjnego przez spożycie.

Wśród cech w najistotniejszy sposób odróżniających Irlandię od Grecji, mających wpływ na wzrost gospodarczy i realną konwergencję, należy wymienić ogólnie niższy poziom wydatków rządowych (w relacji do PKB) i mniejszy udział przedsiębiorstw sektora publicznego w PKB (w końcu lat 70., a więc jeszcze przed rozpoczęciem serii prywatyzacji, sięgał on w Irlandii ok. 10% PKB; w Grecji poziom ten wzrósł w połowie lat 80. do 23% PKB). Grecja była jedynym państwem UE, w którym w latach 80. w miejsce prywatyzacji nastąpiła renacjonalizacja części gospodarki, spowodowana głównie realizacją populistycznych deklaracji składanych przez polityków na przełomie lat 70. i 80. Wysoki udział inwestycji publicznych bądź inwestycji realizowanych w całości przez firmy państwowe prowadził do silnego spadku ich efektywności. Znaczenie dla tak niskiej efektywności inwestowania miała również słabość administracji greckiej, niezdolnej do skutecznego wykorzystywania unijnych transferów inwestycyjnych.

Jako kolejny czynnik odróżniający Grecję od Irlandii wymienić wreszcie należy generalną niezdolność Grecji do zapewnienia stabilnych ram wzrostu gospodarczego. Efektem niezdecydowania polityki gospodarczej (zarówno polityki fiskalnej, jak i monetarnej) było utrzymywanie się w Grecji stosunkowo wysokiej stopy inflacji, oscylującej pomiędzy 14 a 22% w latach 80. i dopiero w połowie lat 90. stopniowo obniżonej, poprzez skoordynowaną akcję ze strony polityki fiskalnej i monetarnej, do poziomu jednocyfrowego. Niestabilność cen źle wpływa na długookresowe decyzje dotyczące oszczędzania i inwestowania. W przeciwieństwie do Grecji, w przypadku Irlandii inflacja spadła do poziomu ok. 2–3% już w połowie lat 90.; postęp Portugalii i Hiszpanii w tym zakresie, choć wolniejszy, był również znacznie bardziej zadowalający (jednocyfrowa inflacja w Hiszpanii od 1985 r., a w Portugalii od 1993).

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż Irlandia osiągnęła sukces gospodarczy dopiero w końcu lat 80. (w latach 1978–1988 odnotować raczej należy postęp bardzo powolny). Sukces Irlandii nastąpił dopiero po radykalnym przedefiniowaniu roli państwa w gospodarce: relacja wydatków skonsolidowanego sektora publicznego do PKB obniżyła się w latach 1986–1990 o blisko 10 punktów procentowych (z blisko 48 do 38% PKB), głównie dzięki zmniejszeniu bieżących transferów do przedsiębiorstw i gospodarstw domowych (subsydiiów i transferów socjalnych). Pozwoliło to na jednoczesne drastyczne ograniczenie deficytu sektora publicznego oraz lekki spadek fiskalizmu (relacja podatków bezpośrednich i pośrednich do PKB spadła z 33 do 30% PKB).

W zakresie polityki gospodarczej, zwiększającej szanse Polski na realną konwergencję w warunkach członkostwa w UE, należy postulować:

- Konieczność utrzymania odpowiedzialnej polityki makroekonomicznej tworzącej stabilne ramy dla działalności gospodarczej.
- Promocję oszczędności krajowych, a zwłaszcza redukcję deficytu sektora publicznego i stworzenie odpowiedniego klimatu promującego prywatne inwestycje krajowe i zagraniczne.
- Zmniejszenie roli państwa w gospodarce, zarówno poprzez ograniczenie skali fiskalizmu zwiększające konkurencyjność przedsiębiorstw, jak i dzięki prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

- Zapewnienie efektywności funkcjonowania administracji publicznej na szczeblu centralnym i samorządowym, w szczególności w odniesieniu do realizacji inwestycji publicznych.

Średniookresowe konsekwencje członkostwa Polski w Unii Europejskiej

Przez średni okres rozumie się w niniejszym opracowaniu pierwsze 10 lat członkostwa Polski w Unii (lata 2004–2013). Jest to okres, w którym trudno spodziewać się radykalnych zmian w produktywności zasobów czynników produkcji (kapitału i pracy) oraz w poziomie życia obywateli. Główną zmianą, której można spodziewać się w tym okresie, jest przestawienie gospodarki polskiej na tory przyspieszonego wzrostu poprzez:

- (a) zwiększenie się skali i udziału w PKB inwestycji publicznych i prywatnych,
- (b) przyspieszenie procesów modernizacji i absorpcji nowych technologii, zarówno w drodze zwiększonego importu, jak i zwiększonych nakładów na edukację oraz krajowe badania i rozwój,
- (c) wzrost zaufania za strony rynków światowych, wiodący do przyspieszenia napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ),
- (d) bezpieczne sfinansowanie zwiększonych nakładów inwestycyjnych poprzez większe oszczędności krajowe i zagraniczne, w tym fundusze unijne.

Efektem takiego rozwoju powinien być w pierwszych latach członkostwa przyspieszony wzrost PKB, wywołany przede wszystkim przez czynniki popytowe. W końcu okresu możliwe jest pojawienie się pierwszych oznak długotrwałego przyspieszenia trendu wzrostu zdolności produkcyjnych i PKB, związanego z „przekuciem” majątku produkcyjnego Polski na większy, nowocześniejszy i bardziej efektywny. Powinno to zaowocować zwiększoną długookresową konkurencyjnością gospodarki polskiej, pozwalającą na wykorzystanie szans tworzonych przez uczestnictwo w rynku wewnętrznym UE.

Średniookresowe konsekwencje makroekonomiczne członkostwa Polski w UE przeanalizowano, wykorzystując symulacje przeprowadzone za pomocą modelu równowagi ogólnej (CGE) gospodarki polskiej. Jest to typ modelu standardowo wykorzystywany we współczesnej ekonomii do tego typu badań (bardziej szczegółowy opis modelu oraz porównanie z innymi typami modeli zawarte są w: Orłowski 2000).

Należy zauważyć, że z pomiarem efektów członkostwa wiąże się pewien poważny problem. Jest nim niemożność łatwego oddzielenia od siebie tych zjawisk, które są bezpośrednimi lub pośrednimi konsekwencjami akcesji od szeregu zjawisk występujących niezależnie od akcesji, związanych np. z ogólnymi procesami globalizacji i modernizacji polskiej gospodarki. Rozwiązanie tego problemu polega na zastosowaniu metody, w której oprócz symulacji rozwoju gospodarczego Polski (w przypadku scenariusza członkostwa) sformułowano drugi scenariusz, zakładający rezygnację z akcesji (scenariusz izolacji). Dopiero porównanie wskaźników gospodarczych uzyskanych w wyniku scenariusza członkostwa z wynikami uzyskanymi w symulowanym scenariuszu izolacji pozwala na określenie kosztów i korzyści, które jednoznacznie można przypisać członkostwu w Unii.

Wyniki analiz scenariuszowych

Najistotniejszą konsekwencją makroekonomiczną **scenariusza członkostwa** w średnim okresie jest nie tyle wyraźne podniesienie się tempa wzrostu PKB, co przestawienie gospodarki na ścieżkę umożliwiającą w długim okresie przyspieszenie dynamiki rozwoju i wzrostu efektywności gospodarowania. Oznacza to różnorodne zmiany, w szczególności o charakterze strukturalnym, poniżej pokrótce omówione.

Tabela 1. Średniookresowe konsekwencje członkostwa Polski w Unii dla rozwoju gospodarczego (obliczenia symulacyjne z wykorzystaniem modelu CGE)

	Poziom 2003	SCENARIUSZ CZŁONKOSTWA		SCENARIUSZ IZOLACJI		Różnica między scenariuszami (%)*
		Poziom 2014**	Dynamika 2004–2014	Poziom 2014**	Dynamika 2004–2014	
<i>Poziom UE-15 równy 100</i>						
PKB <i>per capita</i> wg PPP, ceny stałe	39,8	54,2	3,1	49,8	2,3	8,8
PKB <i>per capita</i> , ceny bieżące	20,1	30,6	4,3	19,9	-0,1	53,6
<i>PKB w cenach stałych, mld zł</i>						
PKB	783	1310,5	5,3	1210,5	4,5	8,3
Popyt krajowy razem	814	1402,5	5,6	1236,3	4,3	13,4
Spożycie indywidualne	513	792,0	4,4	738,7	3,7	7,2
Spożycie zbiorowe	136	167,4	2,1	165,2	2,0	1,3
Nakłady inwestycyjne	164	434,7	10,2	325,4	7,1	33,6
Eksport	232	540,0	8,8	478,8	7,5	12,8
Import	263	632,0	9,2	504,7	6,7	25,2
<i>Ceny i kursy</i>						
Poziom cen konsumpcyjnych	1	1,40	3,4	1,65	5,1	-15,2
Kurs walutowy PLN/EUR	3,99	4,02	0,1	6,94	5,7	-42,1
<i>Wybrane relacje (% PKB, ceny bieżące)</i>						
Deficyt obrotów bieżących	-3,9	-4,2	x	-4,8	x	0,6
Deficyt handlowy	-4	-6,1	x	-3,6	x	-2,5
Transfery z Unii Europejskiej	0,4	3,6	x	0,1	x	3,5
Bezpośrednie inwestycje zagraniczne	3,4	3,5	x	2,0	x	1,5
Inwestycje brutto	20,7	25,4	x	22,5	x	2,9
Deficyt sektora publicznego	-4,8	-2,4	x	-3,6	x	1,2
Dług publiczny	52,6	40,3	x	46,6	x	-6,3
Dług zagraniczny (z wyłączeniem długu z tytułu BIZ)	35,9	26,0	x	50,0	x	-24,0
<i>Rynek pracy</i>						
Pracujący (w mln)	14,7	16,8	1,2	16,4	1,0	-0,461
Stopa bezrobocia	18,0	8,0	x	10,6	x	-2,5

* Dla PKB i jego składników, liczby pracujących oraz cen i kursów – odchylenie wartości scenariusza członkostwa od scenariusza izolacji w % wartości dla scenariusza izolacji. Dla relacji procentowych do PKB – zmiana w punktach procentowych, dla liczby pracujących w mln osób, dla stopy bezrobocia zmiana w punktach procentowych.

** Dla wybranych relacji procentowych poza długiem publicznym i zagranicznym – średnio w okresie 2004–2014, dla długu – na koniec roku 2014.

Źródło: NOBE

Po pierwsze, wzmocniona konkurencja na rynku krajowym wymusi proces przyspieszonego dostosowania i restrukturyzacji firm polskich. Mimo ich rosnącej wydajności, w pierwszych latach członkostwa dynamika importu przekroczy dynamikę eksportu, głównie wskutek realnej aprecjacji złotego i bardziej agresywnych strategii rynkowych korporacji ponadnarodowych. Restrukturyzacja pozwoli jednak na zdecydowaną poprawę dynamiki polskiego eksportu w latach 2010–2014.

Zgodnie z wynikami symulacji, w latach 2005–2007 gospodarka może znaleźć się na ścieżce wzrostu PKB ok. 5%, przy spożyciu rosnącym w tempie nieco ponad 4% i inwestycjach rosnących w tempie ok. 12% rocznie. Przyspieszenie wzrostu w latach 2005–2007 wiązać się będzie nie tylko z efektami członkostwa, ale z prawdopodobną poprawą wyników gospodarek zachodnioeuropejskich w porównaniu z latami 2001–2003. Oznacza to, że po akcesji nastąpi kilkuletni boom inwestycyjny i konsumpcyjny. Deficyt obrotów bieżących w relacji do PKB stopniowo wzrośnie do 5%, co nie będzie jednak tworzyć zagrożenia dla stabilności gospodarczej Polski, zwłaszcza w warunkach wchodzenia do strefy euro. W bilansie płatniczym nastąpi wyraźne pogorszenie (o 2 punkty procentowe PKB) salda handlowego, natomiast pojawią się rosnące transfery netto z Unii.

W latach 2008–2010 nastąpi rodzaj stopniowego wyczerpania się dotychczasowego modelu wzrostu gospodarczego bazującego na szybkim wzroście popytu krajowego. Dynamika spożycia spadnie poniżej 4%, inwestycji do 7%, zaś wzrostu PKB do ok. 4%. Tempa wzrostu eksportu i importu, po gwałtownym wzroście w latach poprzednich, obniżą się do ok. 7–8%, zaś deficyt obrotów bieżących oscylować będzie ok. 4% PKB. W okresie tym może również wystąpić rodzaj rozczarowania efektami członkostwa Polski w UE, głównie ze względu na zwiększenie się presji konkurencyjnej dla przedsiębiorstw krajowych niekompensowanej – jak poprzednio – szybkim wzrostem popytu krajowego.

Od roku 2011 gospodarka wejdzie na nową ścieżkę przyspieszonego wzrostu gospodarczego, związanego z wyraźną poprawą stopnia konkurencyjności i ze wzrostem jakości i wielkości majątku produkcyjnego. W okresie tym zaczną więc uwidaczniać się zarówno konsekwencje przyspieszonego inwestowania, jak i wymuszonego konkurencją wzrostu efektywności gospodarowania. Tempo wzrostu eksportu podniesie się stopniowo do ok. 8–9%, przy imporcie rosnącym w tempie 7–8%. Przy utrzymaniu dynamiki absorpcji krajowej na poziomie zbliżonym do obserwowanego poprzednio doprowadzi to do wzrostu dynamiki PKB do ponad 5% oraz do stopniowej redukcji deficytu obrotów bieżących poniżej 4% PKB.

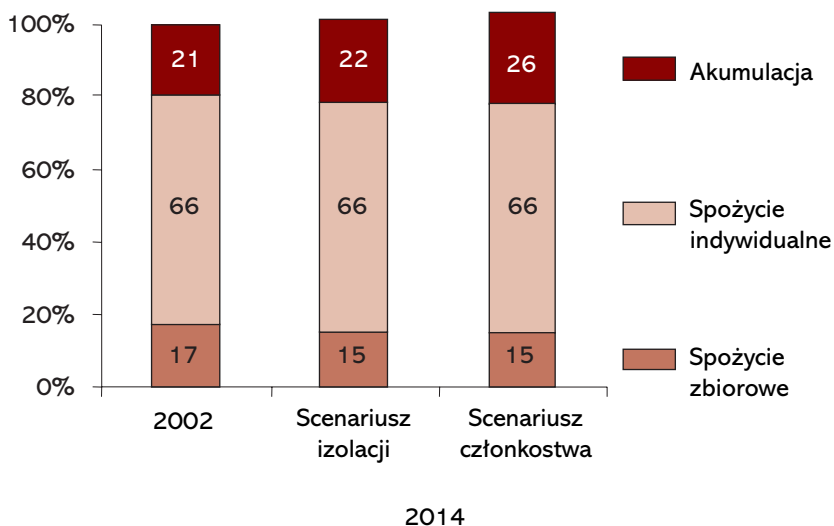
Opisanym powyżej etapom wzrostu PKB towarzyszyć będzie rosnąca stabilizacja makroekonomiczna. Po przystąpieniu do UE Polska włączy się do mechanizmu kursowego ERM2, stabilizując kurs złotego wobec euro. Mimo niełatwego wymogu spełnienia kryteriów konwergencji – zwłaszcza trudne okaże się spełnienie kryterium fiskalnego – w 2008 r. Polska przystąpi do strefy euro, nieodwracalnie stabilizując kurs walutowy i wymieniając złotego na euro. Inflacja w całym okresie kształtować się będzie na stosunkowo niskim poziomie 3–4% (długotrwałe utrzymanie się sporych różnic inflacyjnych po przystąpieniu do strefy euro wymuszać będzie silniejszy wzrost wydajności pracy w sektorze handlowym).

Zarysowana ścieżka rozwoju pozwoliłaby na pewne zmniejszenie dysproporcji rozwojowej Polski w porównaniu z Europą Zachodnią. W roku 2003 polski PKB na głowę mieszkańca stanowił będzie ok. 20% średniego PKB w UE-15 według bieżących kursów walutowych i ok. 40% według parytetu siły nabywczej (PPP; pryncypalną różnicą jest zdecydowanie niższy poziom cen usług w Polsce). Do roku 2014 Polska powinna osiągnąć poziom PKB równy ponad 30% średniego PKB w UE-15 w tym okresie (według bieżących kursów walutowych) i ok. 54% według PPP. Warto zwrócić uwagę na to, że zmiany w odniesieniu do PKB według bieżących kursów walutowych będą silniejsze niż w odniesieniu do PKB według parytetu siły nabywczej. Jest to wynikiem faktu, że w średnim okresie nastąpi znaczące realne wzmocnienie polskiej waluty, podczas gdy efekty pro wzrostowe nie będą jeszcze silne.

Z kolei w **scenariuszu izolacji** przyjęliśmy założenie, że Polska, mimo nieprzystępowania do Unii, prowadzi nadal rozsądną, pro wzrostową politykę gospodarczą (nie jest to więc żaden scenariusz katastrofy gospodarczej czy społecznej, a jego założenia trzeba uznać za dość optymistyczne). Mimo to scenariusz wiedzie do odmiennych, znacznie mniej korzystnych rezultatów. W przypadku rezygnacji z członkostwa – przy jednoczesnej akcesji do Unii pozostałych krajów kandydackich – Polska musi liczyć się nie tylko z wygaśnięciem unijnych transferów, ale również z relatywnym spadkiem zaufania inwestycyjnego, powodującym zmniejszenie napływu inwestycji bezpośrednich do Polski. Inwestycje te będą się raczej lokować w krajach środkowoeuropejskich będących członkami Unii. Powolniejsza modernizacja gospodarki spowoduje, że niemożliwe będzie osiągnięcie tempa wzrostu PKB powyżej 4%. Do roku 2014 Polska powinna osiągnąć poziom PKB równy 20% średniego w UE-15 w tym okresie (według bieżących kursów walutowych) i poniżej 50% według PPP.

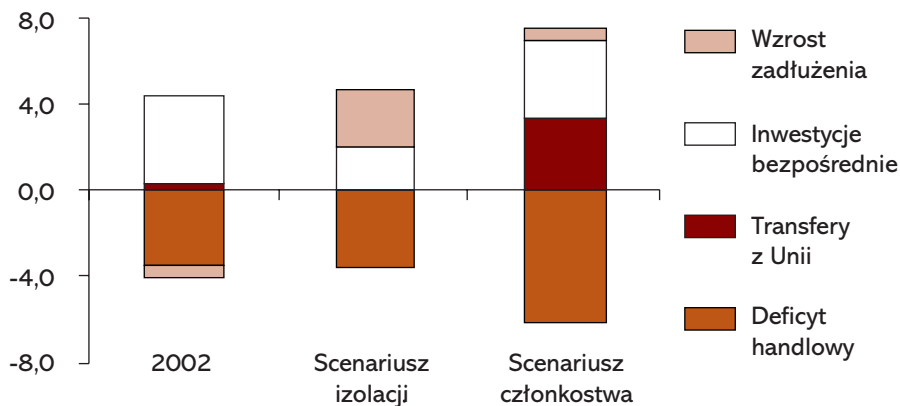
Mimo pozostawania poza Unią, następować będzie z pewnością wymuszony światową konkurencją wzrost efektywności produkcji, będzie on jednak znacznie wolniejszy niż w scenariuszu członkostwa ze względu na silne ograniczenie środków na modernizację gospodarki. Wydajność pracy w scenariuszu izolacji wzrasta średnio w latach 2004–2014 w tempie 3,1% natomiast w scenariuszu członkostwa w tempie 3,6%. W scenariuszu izolacji nie nastąpi silny wzrost relacji inwe-

stycji do PKB obserwowany w scenariuszu członkostwa (wykres 6), natomiast relacja spożycia do PKB w obu scenariuszach ukształtuje się na tym samym poziomie.



Wykres 5. Zmiany spowodowane członkostwem: struktura popytu krajowego w % PKB

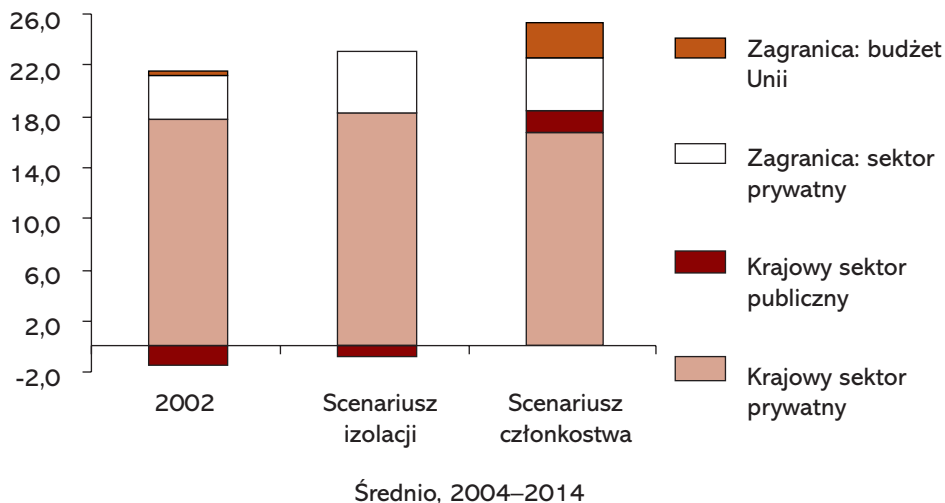
Drugą charakterystyczną różnicą między scenariuszami będą zmiany w strukturze bilansu płatniczego (wykres 7). W scenariuszu członkostwa będziemy mieć do czynienia ze znacznie wyższym deficytem handlowym, finansowanym jednak w całkowicie bezpieczny sposób transferami z Unii i napływem BIZ. W scenariuszu izolacji deficyt będzie wprowadzanie mniejszy, ale – wobec braku bezpieczniejszych metod – w połowie sfinansowany wzrostem komercyjnego zadłużenia (kredytami bankowymi i papierami skarbowymi).



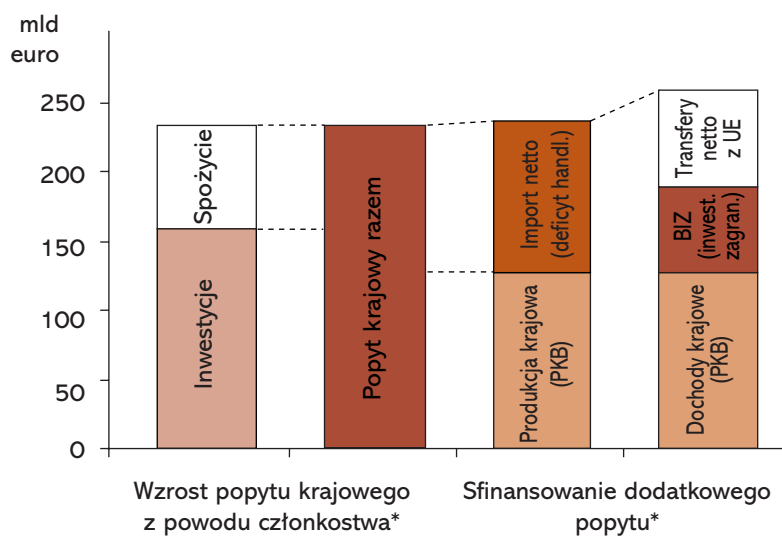
Średnio, 2004–2014

Wykres 6. Zmiany spowodowane członkostwem: elementy bilansu płatniczego w % PKB

Kolejna istotna różnica dotyczy sposobów sfinansowania inwestycji (wykres 8). W scenariuszu członkostwa znacznie większa część finansowania pochodzi z zagranicy, w szczególności ze źródeł bezpiecznych (BIZ, transfery); dodatnie są oszczędnościami sektora publicznego.



Wykres 7. Zmiany spowodowane członkostwem: finansowanie inwestycji w % PKB

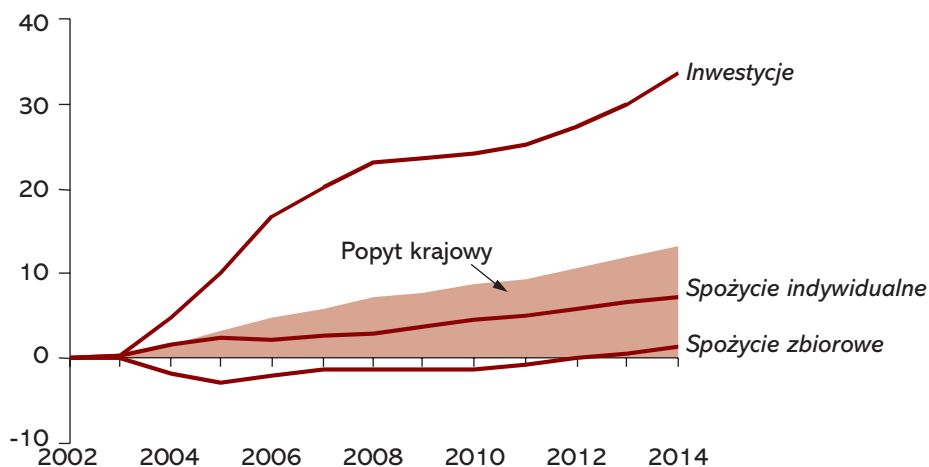


*Skumulowane różnice wyników scenariusza członkostwa w stosunku do izolacji (lata 2004–2014, mld euro, ceny stałe 2002)

Wykres 8. Schematyczne przedstawienie efektów członkostwa 2004–2014

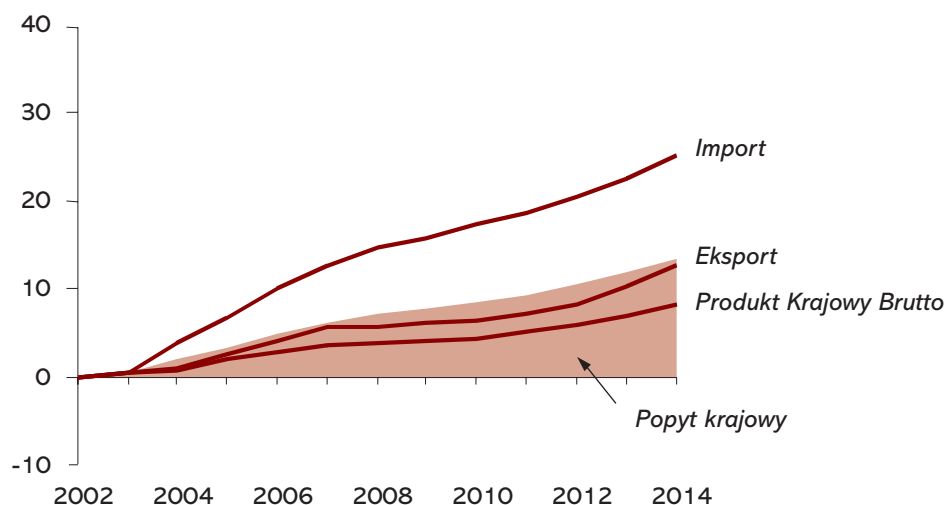
Oceny konsekwencji członkostwa najłatwiej dokonać, patrząc na łączne, skumulowane dla całego okresu prognozy (2004–2014) kształtowania się wielkości makroekonomicznych popytu i produkcji. Wykres 9 pokazuje w najbardziej schematyczny sposób wymienione wyżej efekty. W porównaniu do scenariusza izolacji, w scenariuszu członkostwa w całym okresie 2004–2014 skumu-

lowane inwestycje są wyższe o 160 mld euro, a spożycie o 70 mld euro (są to zmiany skumulowane dla całego okresu prognozy wyrażone w cenach stałych roku 2004). Tak więc w porównaniu ze scenariuszem izolacji skumulowane inwestycje są wyższe o 23%, a spożycie o 3%. Łączna różnica popytu krajowego wynosi więc 230 mld euro (8%) i dzieli się między wzrost zapotrzebowania na produkcję krajową (większy PKB) o 130 mld (4,5%) i zapotrzebowania netto na import o 100 mld (jest to skutkiem wzrostu importu w całym dziesięcioleciu o 180 mld, tj. 16% i eksportu o 80 mld, tj. 7%). Powstały dodatkowy deficyt handlowy rzędu 100 mld euro zostaje z nadwyżką pokryty przez bezpośrednie inwestycje zagraniczne, wyższe o 60 mld (ponad dwukrotnie w stosunku do scenariusza izolacji), i unijne transfery w kwocie 70 mld euro (w scenariuszu izolacji bliskie zeru). Oznacza to, że – w porównaniu ze scenariuszem izolacji – spada zapotrzebowanie Polski na inne, mniej bezpieczne sposoby finansowania deficytu (np. kredyty bankowe).



*Odchylenie wyników scenariusza członkostwa jako procent wartości scenariusza izolacji

Wykres 9. Efekty członkostwa w Unii (1): różnice wyników scenariuszy w %



*Odchylenie wyników scenariusza członkostwa jako procent wartości scenariusza izolacji

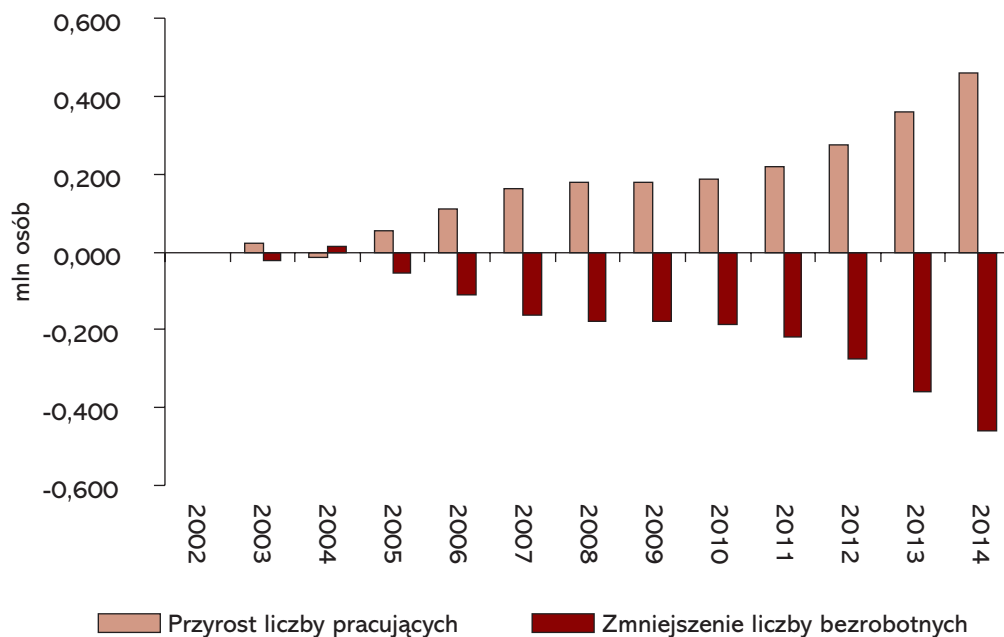
Wykres 10. Efekty członkostwa w Unii (2): różnice wyników scenariuszy w %

Wykresy 9 i 10 pokazują różnice procentowe podstawowych wielkości makroekonomicznych pomiędzy scenariuszem członkostwa a scenariuszem izolacji. Jak widać, w średnim okresie efektem członkostwa jest silny wzrost inwestycji i importu. Efekty wzrostowe są słabsze w odniesieniu do eksportu, łącznego popytu krajowego i PKB, a najslabsze w stosunku do spożycia.

Rynek pracy

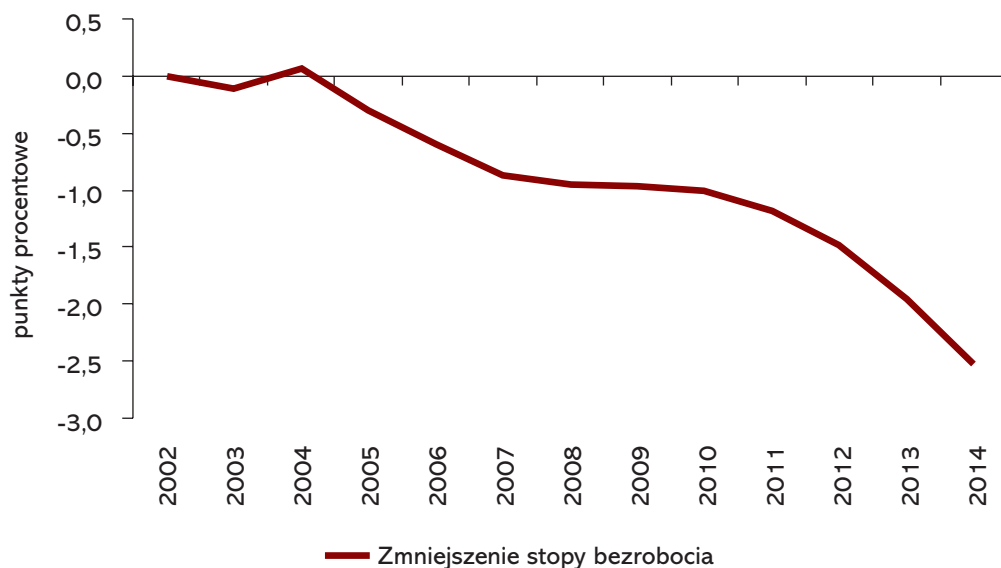
Oszacowanie efektów integracji na rynku pracy dokonane zostało z wykorzystaniem makroekonomicznej funkcji popytu na pracę, wiążącej tempo wzrostu liczby pracujących z tempem wzrostu PKB. Oszacowana liczbowo skala efektów integracji na rynku pracy ograniczona została zatem do efektów popytowych związanych z różnicami w dynamice PKB pomiędzy scenariuszami. Jest to istotne uproszczenie, uznaliśmy jednak, że inne czynniki oddziałują różnokierunkowo i w dużej mierze znoszą się wzajemnie, a uwzględnienie ich w analizie makroekonomicznej wymagałoby przyjęcia całej listy bardzo arbitralnych założeń. W rzeczywistości członkostwo w UE przynieść może jednak szereg dodatkowych pozytywnych efektów, których nie uwzględniamy w szacunkach liczbowych. Problematyka ograniczenia bezrobocia jest bowiem jednym z priorytetów Unii i Polska otrzyma środki pozwalające na uruchomienie różnych prozatrudnieniowych programów.

W scenariuszu członkostwa szybsze tempo wzrostu PKB przekłada się na wyższy popyt na pracę.



Wykres 11. Efekty członkostwa w Unii na rynku pracy: różnice wyników scenariuszy – scenariusz członkostwa prowadzi do zwiększenia liczby pracujących i zmniejszenia liczby bezrobotnych w porównaniu ze scenariuszem izolacji

Liczba pracujących w gospodarce wzrasta w porównaniu do scenariusza izolacji w latach 2005–2006 o 100 tys. osób, w latach 2007–2011 – o 200 tys. osób i w latach następnych zwiększa się co roku o dodatkowe 100 tys. osób. Liczba pracujących – w scenariuszu członkostwa – jest wyższa o blisko 0,5 mln osób w 2014 r. w porównaniu ze scenariuszem izolacji. Ponieważ podaż czynnych zawodowo po 2010 r. maleje z przyczyn demograficznych, w obu scenariuszach stopa bezrobocia spada, jednak w scenariuszu integracji obniża się szybciej do poziomu 8% w 2014 r., podczas gdy w scenariuszu izolacji stopa bezrobocia pozostaje na poziomie ok. 11%.



Wykres 12. Efekty członkostwa w Unii na rynku pracy: różnice wyników scenariuszy – scenariusz członkostwa prowadzi do obniżenia stopy bezrobocia w porównaniu ze scenariuszem izolacji

Reasumując, należy stwierdzić, że najistotniejsze średniookresowe efekty członkostwa są następujące:

- Członkostwo w Unii promuje oszczędności i inwestycje. Efektem większych inwestycji jest szybszy wzrost zdolności produkcyjnych i – w dłuższym okresie – wyższy potencjał wzrostu PKB.
- Członkostwo w Unii promuje stabilność gospodarczą. Świadczy o tym zarówno spadek deficytu obrotów bieżących i związanego z nim ryzyka kryzysu walutowego, jak i niska inflacja i deficyt sektora publicznego (ukoronowaniem tego procesu jest przystąpienie do EMU).
- Członkostwo w Unii promuje napływ prywatnego kapitału. Dotyczy to w szczególności napływu kapitału w najbardziej pożądanej i korzystnej dla gospodarki formie inwestycji bezpośrednich.
- Członkostwo w Unii promuje konkurencyjność i otwartość gospodarki. Zwiększająca się w warunkach integracji rynku wymiana handlowa wiedzie do znacznie wyższych obrotów handlowych Polski.
- W wyniku członkostwa zwiększa się liczba pracujących i – po przejściowym niewielkim wzroście – maleje stopa bezrobocia.

Długookresowe konsekwencje członkostwa Polski w Unii Europejskiej

Efekty długookresowe członkostwa oszacowano za pomocą modelu endogenicznego wzrostu. W modelu tym wśród czynników mających kluczowe znaczenie dla długookresowych perspektyw rozwoju gospodarczego Polski uwzględniono: trendy demograficzne, skalę dostępnych oszczędności, stabilność polityczną i gospodarczą, stopień wolności ekonomicznej, szybkość redukcji lu-

ki technologicznej oraz skalę inwestowania w edukację. Warto zauważyć, że w przypadku podejścia endogenicznego wzrostu uwzględniamy w pełni pojawiające się z czasem zmiany proefektywnościowe spowodowane członkostwem.

W obliczeniach przyjęto dwa scenariusze: **scenariusz członkostwa**, zakładający akcesję do Unii w roku 2004, oraz **scenariusz izolacji**, zakładający stałe pozostawanie Polski poza Unią. W scenariuszu tym przyjęto jednak, że zgodnie z ustaleniami kopenhaskimi do Unii przystąpi w 2004 r. pozostałe 9 krajów kandydackich, a ok. 2008 r. – Rumunia i Bułgaria. Podobnie jak w przypadku obliczeń średniookresowych, założyliśmy, że nawet w warunkach niewstępowania do Unii Polska prowadzić będzie pro wzrostową, stabilną politykę gospodarczą, a gospodarka pozostanie silnie zintegrowana z gospodarką Unii (w przeciwnym razie wyniki byłyby znacznie gorsze).

Porównanie wyników obu symulacji w horyzoncie czasowym pierwszych 25 lat członkostwa zawiera tabela 2.

Tabela. 2. Długookresowe konsekwencje członkostwa Polski w Unii dla rozwoju gospodarczego (obliczenia symulacyjne z wykorzystaniem modelu CGE)

	2003	Poziom w roku			Tempo wzrostu
		2010	2020	2030	2004–2030
SCENARIUSZ CZŁONKOSTWA					
<i>Poziom UE-15 równy 100</i>					
PKB <i>per capita</i> wg PPP, ceny stałe	39,8	48,1	62,9	75,1	x
PKB <i>per capita</i> , ceny bieżące	20,1	25,9	40,0	52,7	x
<i>W tys.euro</i>					
PKB <i>per capita</i> wg PPP, ceny stałe	10,6	14,0	22,6	32,3	4,4
PKB <i>per capita</i> , ceny bieżące	5,8	9,0	19,5	35,7	7,2
<i>W mld euro</i>					
PKB Polski wg PPP, ceny stałe	409	538	868	1229	4,3
PKB Polski wg PPP, ceny bieżące	223	344	751	1361	7,1
SCENARIUSZ IZOLACJI					
<i>Poziom UE-15 równy 100</i>					
PKB <i>per capita</i> wg PPP, ceny stałe	39,7	46,1	53,4	56,8	x
PKB <i>per capita</i> , ceny bieżące	18,9	18,9	23,7	26,5	x
<i>W tys.euro</i>					
PKB <i>per capita</i> wg PPP, ceny stałe	10,5	13,4	19,2	24,4	3,3
PKB <i>per capita</i> , ceny bieżące	5,1	6,6	11,5	18,0	5,0
<i>W mld euro</i>					
PKB Polski wg PPP, ceny stałe	405	525	754	944	3,2
PKB Polski wg PPP, ceny bieżące	196	251	454	696	4,1
<i>Odchylenie realnej wartości PKB w %*</i>	0%	4%	18%	32%	x

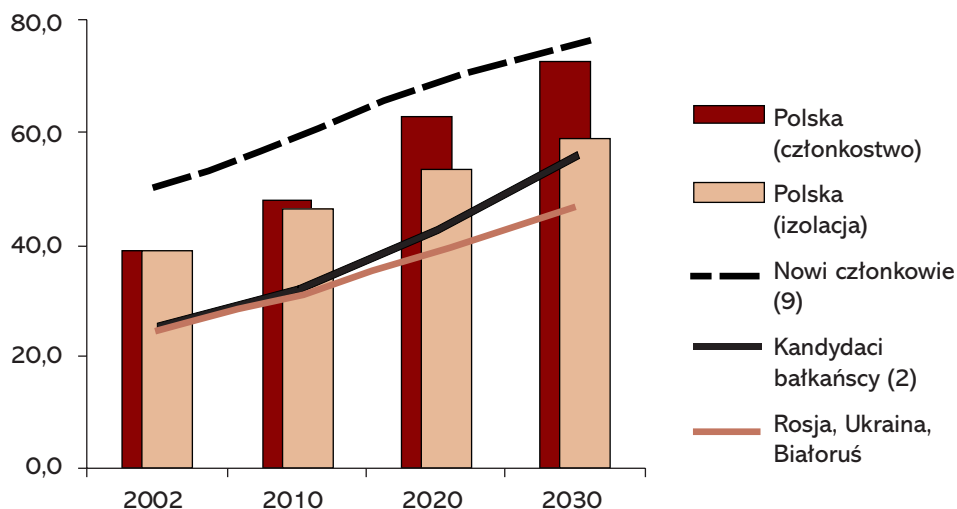
* Odchylenie wyników scenariusza członkostwa jako % wyników scenariusza izolacji.

Źródło: NOBE

Członkostwo Polski w Unii powoduje, że kraj nasz – podobnie jak uboższe państwa, które wcześniej przystąpiły do Unii – znajdzie się na ścieżce przyspieszonego wzrostu pozwalającego na zmniejszenie różnic rozwojowych w stosunku do Europy Zachodniej. Do roku 2030 wielkość PKB na głowę mieszkańca Polski wzrośnie z ok. 20% średniego PKB w UE-15 według bieżących kursów walutowych i ok. 40% według parytetu siły nabywczej do 55% średniego w UE-15 w tym okresie (według bieżących kursów walutowych) i ok. 75% według parytetu siły nabywczej. Jest to tempo zmniejszania różnic rozwojowych nieco szybsze od tego, które obserwowano w krajach iberyjskich, choć wolniejsze niż w Irlandii.

W tym samym czasie, w przypadku scenariusza izolacji, ogólnie mniej sprzyjające modernizacji i rozwojowi gospodarczemu warunki doprowadzą do postępu znacznie wolniejszego. PKB na głowę mieszkańca Polski według bieżących kursów walutowych wzrośnie jedynie do niecałych 26% średniego PKB w UE-15, a według parytetu siły nabywczej do 57%. Oznacza to, że realny

poziom PKB byłby w 2030 r. niższy w scenariuszu izolacji od poziomu ze scenariusza członkostwa o 32%.



Wykres 13. Długookresowe konsekwencje członkostwa: PKB na mieszkańca wg PPP (UE-15=100)

Omawiając powyższe wyniki, nie należy zapominać, że w pozostałych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, przystępujących do Unii, następowalby poważny postęp. Polska uczestniczyłaby w nim w scenariuszu członkostwa, do 2030 r. doganiając pod względem rozwoju pozostałe 9 krajów przystępujących do Unii w 2004 r. (wykres 14). W przypadku, gdyby Polska wybrała jednak scenariusz izolacji, zjawisko to nie wystąpiłoby, a sama Polska zostałaby dogoniona w rozwoju przez znacznie uboższe obecnie kraje kandydackie z Bałkanów (Bułgaria i Rumunia).

Członkostwo w Unii umożliwia więc Polsce przyspieszony rozwój i odrobienie wieloletnich zaniedbań rozwojowych, niemożliwe w jakichkolwiek innych warunkach.

Bibliografia

- Barro R.J., Sala-I-Martin X. (1995), *Economic Growth*, McGraw-Hill, New York.
- Budżetowo-finansowe skutki członkostwa Polski w Unii Europejskiej* (2002), SGH, Warszawa.
- Easterly W., Rodriguez C. A., Schmidt-Hebbel K. (1994), *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*, Oxford University Press, Oxford.
- Gros D. et al. (2002), *The Euro at 25*, CEPS, Brussels.
- Grosse T.G. (2000), *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Hausner J. i in. (1998), *Przystąpienie czy integracja? Polska droga do Unii Europejskiej*, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa.
- Orłowski W.M. (1998), *Droga do Europy*, Instytut Europejski, Łódź.
- Orłowski W.M. (2000), *Koszty i korzyści z członkostwa w Unii Europejskiej. Metody – modele – szacunki*, CASE, Warszawa.
- Orłowski W.M. (2002), *Forecast of the growth in CEE and OECD countries until 2040*, Research Bulletin ZBSE, nr 2/2002, Warszawa.

Orłowski W.M., Zienkowski L. (1998), *Potential size of the emigration from Poland after joining the European Union*, Research Bulletin RECESS/ZBSE, nr 2/1998.

Aneks: ZAŁOŻENIA SCENARIUSZY CZŁONKOSTWA I IZOLACJI

Założenia scenariusza członkostwa

Scenariusz członkostwa opiera się na następujących założeniach:

(a) Polska przystąpi do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r., wraz z pozostałymi 9 kandydatami, na podstawie rozwiązań wynegocjowanych w latach 1998–2002 i przyjętych na szczycie w Kopenhadze 13 grudnia 2002 r.

(b) Oznaczać to będzie eliminację ostatnich barier dla swobodnego przepływu towarów przemysłowych (natury pozataryfowej) i wprowadzenie wspólnej taryfy celnej, całkowite objęcie Polski mechanizmami wspólnej polityki rolnej (ze stopniowym dochodzeniem do pełnego objęcia rolników płatnościami bezpośrednimi), pełną liberalizację większości rynków usług.

(c) W zakresie rynków czynników produkcji nastąpi eliminacja ostatnich barier dla swobodnego przepływu kapitału. Swoboda przemieszczania się pracowników będzie wprowadzana stopniowo w okresie 7 lat, choć Polska otrzyma znaczne koncesje w tym zakresie już od 2004 r., a restrykcje będą prawdopodobnie znoszone przed przewidzianymi terminami. Przystąpienie Polski do porozumienia z Schengen możliwe będzie dopiero po 2–3 latach członkostwa.

(d) Pakiet finansowy zaoferowany Polsce w pierwszych latach członkostwa (do 2006 r.) będzie stosunkowo skromny, zwłaszcza ze względu na ograniczone możliwości absorpcji przez Polskę funduszy w pierwszych latach członkostwa oraz zobowiązanie do pełnego uczestnictwa w składce. W kolejnych latach Polska otrzyma dostęp do znaczących funduszy strukturalnych oraz do rosnących płatności z tytułu udziału we wspólnej polityce rolnej (WPR). Zgodnie z założeniami, Polska może liczyć na transfery rosnące stopniowo do ok. 5 mld USD w 2006 r. i 15 mld USD w latach 2012–2013 (w cenach stałych roku 2004). Oznacza to, po uwzględnieniu polskiej składki do UE, transfery netto rosnące do ok. 3–3,5% PKB, poczynając od lat 2009–2010.

(e) Zwiększona wiarygodność finansowa i atrakcyjność inwestycyjna Polski doprowadzi do utrzymania się szybkiego napływu kapitału zagranicznego, zarówno inwestycji zorientowanych na zaspokajanie rynku krajowego, jak i – z czasem w coraz większym stopniu – na eksport. Roczny napływ BIZ sięgać będzie ok. 10 mld euro, a po 2010 r. zwiększy się do 15 mld euro (3–4% PKB), do czego dojdą znaczące napływy kapitału portfelowego (zwłaszcza w latach 2005–2007 w związku z tzw. *convergence play*, a więc wykorzystywaniem różnic dochodowości papierów skarbowych polskich i europejskich przed konwergencją do wymogów strefy euro), kredytów z EIB i kredytów komercyjnych.

(f) W tym samym okresie Polska włączy się do mechanizmu stabilizacji kursu walut ERM2. Po spełnieniu w 2007 r. kryteriów nominalnej konwergencji z Maastricht, Polska włączy się w 2008 r. do strefy euro (zakłada się więc opóźnienie o rok członkostwa, w porównaniu z obecnymi deklaracjami rządu i NBP, wynikające z trudności związanych ze spełnieniem kryteriów Maastricht). Oznacza to konieczność prowadzenia szczególnie odpowiedzialnej i ostrożnej polityki makroekonomicznej połączonej z głębokimi reformami strukturalnymi (prywatyzacją, restrukturyzacją przedsiębiorstw, reformami sektora publicznego). Przystąpienie do strefy euro oznaczać będzie początek procesu redukcji rezerw dewizowych Polski po wzroście w latach 2005–2007.

Założenia scenariusza izolacji

Scenariusz izolacji opiera się na następujących założeniach:

(a) Polska zrezygnuje z przystąpienia do Unii Europejskiej np. wskutek niekorzystnego wyniku referendum akcesyjnego. Stosunki Polski z Unią regulować będzie więc w dalszym ciągu umowa stowarzyszeniowa, przewidująca znaczny stopień liberalizacji wymiany towarów i usług, z wyłączeniem rolnictwa, oraz wysoki stopień swobody przepływu kapitału. Pozostałe kraje kandydackie przystąpią do Unii w 2004 r. na podstawie rozwiązań przyjętych na szczycie w Kopenhadze.

(b) Polska stosować będzie nadal odpowiedzialną i ostrożną politykę makroekonomiczną, starając się tworzyć zachęty do napływu kapitału i wzrostu oszczędności krajowych. Mimo wysiłków, będzie to oznaczać wyższą skalę nierównowagi gospodarczej, w tym wyższy poziom inflacji i stałą dewaluację wobec euro. Nie uchroni to Polski przed utrzymaniem się wysokiego deficytu obrotów bieżących, rzędu 5% PKB, tworzącego stałe zagrożenie wybuchem kryzysu walutowego. Kontynuowane będą reformy strukturalne, choć – w porównaniu ze scenariuszem członkostwa – ich dynamika będzie mniejsza. Powolniejsze będzie też tempo liberalizowania rynków usług.

(c) Po zakończeniu obecnie funkcjonujących programów pomocowych (Phare, ISPA, SAPARD), ustaną unijne transfery do Polski.

(d) Mimo stosunkowo wysokiej wiarygodności finansowej Polski, kraj nasz wyraźnie straci atrakcyjność inwestycyjną w porównaniu z krajami, które wstąpią do Unii w 2004 r. (zwłaszcza z Węgrami i Czechami). Stosunkowo duży rynek wewnętrzny nadal będzie przyciągał inwestycje zagraniczne, jednak głównie zorientowane na zaspokajanie popytu krajowego, a nie nastawione na eksport. Roczny napływ BIZ ukształtuje się na poziomie 4–6 mld euro (2% PKB), nie pokrywając w wystarczającym stopniu potrzeb kapitałowych Polski. Dzięki niezłej wiarygodności finansowej Polska będzie jednak w stanie pozyczyć brakujące środki na rynku, emitując papiery dłużne i zaciągając kredyty komercyjne.

2. Przepływy finansowe między UE a Polską w latach 2004–2013

Paweł Samecki

Wprowadzenie

Transfery finansowe z Unii Europejskiej na rzecz Polski po uzyskaniu członkostwa w tym ugrupowaniu od wielu lat były i są nadal postrzegane przez opinię publiczną jako największa korzyść z wejścia do Unii. Opinia ta jest oparta – niejako milcząco – na dwóch założeniach. Po pierwsze, że w rachunku korzyści i kosztów przystąpienia Polski do UE najbardziej istotne jest to, co jest ewidentnie policzalne, a więc przepływy finansowe. Po drugie, że napływ środków z budżetu UE do Polski przewyższy wszelkie wpłaty wynikające z członkostwa. Dodać trzeba, iż powszechnym oczekiwaniem było i jest to, że po akcesji transfery finansowe z UE, pomniejszone o polskie wpłaty, będą wyższe od transferów przed przystąpieniem Polski do UE.

Nie sposób dowieść prawdziwości pierwszego założenia – w gruncie rzeczy cały niniejszy raport jest analizą kosztów i pożytków z członkostwa w UE, wśród których te bezpośrednio policzalne są tylko jednymi z wielu. Innych – być może większych – pożytków można upatrywać w sprawach o wiele mniej wymiernych: bardziej stabilnych i dogodnych warunkach gospodarowania dla podmiotów ekonomicznych oraz w polepszeniu i stabilizacji prawa. Ponadto można oczekiwać szeregu innych korzyści pozaekonomicznych – dzięki udziałowi w instytucjach europejskich Polska będzie realnie współkształtować przyszłość Unii Europejskiej i Europy, zapewniając sobie wyższy stopień bezpieczeństwa i stabilności geopolitycznej w porównaniu z sytuacją „outsidera”.

Weryfikacja prawdziwości drugiego założenia jest zadaniem niniejszego opracowania. Nie przesądzając, czy transfery finansowe będą największą korzyścią, wydają się poważną korzyścią. Spożytkowanie nowych możliwości rozwojowych, które otworzą się dzięki napływowi dodatkowego zasilania finansowego z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej oraz funduszy strukturalnych¹, może przyczynić się do podwyższenia tempa wzrostu gospodarczego i do modernizacji infrastruktury niezbędnej do przyciągania kapitału zagranicznego oraz do mobilizacji kapitału krajowego. Ponadto można oczekiwać także pozytywnych skutków ekonomicznych i społecznych – nie tylko

¹ Dla uproszczenia dalej w tekście ten termin będzie używany na oznaczenie łącznie funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności (o ile nie będzie zaznaczone inaczej).

dzięki prostemu przyrostowi miejsc pracy, lecz również dzięki zwiększeniu elastyczności podaży pracy. Jednak równie istotne zdaje się zestawienie przepływów finansowych na rzecz Polski ze składkami i wpłatami, jakie Polska powinna wnieść z tytułu członkostwa. Będą one bezpośrednim kosztem finansowym członkostwa.

Opracowanie obejmuje okres 2004–2013, przy założeniu, iż akcesja nastąpi 1 maja 2004 r., zaś następną perspektywa finansowa obejmie lata 2007–2013. O ile w odniesieniu do lat 2004–2006 wyniki negocjacji wskażą skalę transferów w obu kierunkach ze stosunkowo dużym prawdopodobieństwem (zwłaszcza wkład Polski do budżetu UE), o tyle szacunki dotyczące transferów w kolejnej perspektywie finansowej będą musiały być oparte na wielu założeniach dotyczących skali, struktury przepływów i kierunków przeznaczenia środków. Stopień przewidywalności w odniesieniu do okresu 2007–2013 jest o wiele niższy zarówno ze względu na niemożność przewidzenia zasad funkcjonowania budżetu UE w tych latach, jak i z uwagi na trudności w prognozowaniu procesów wzrostowych i rozwojowych w Polsce w takim horyzoncie czasu.

W niniejszym rozdziale nie będą rozpatrywane finansowe skutki członkostwa z tytułu dostosowania prawa polskiego do *acquis communautaire*. Skutki te są przedmiotem szerokiej analizy w niemal wszystkich kolejnych rozdziałach przedstawiających implikacje wynikające z udziału Polski w ważniejszych „sektorowych” politykach wspólnotowych, a także z punktu widzenia wybranych ujęć przekrojowych (m.in. ujęcie regionalne lub mikroekonomiczne).

1. Budżet UE. Zasady ustalania i źródła dochodów

Budżet Unii Europejskiej jest finansowany przez państwa członkowskie w ramach systemu tzw. środków własnych. Art. 201 Traktatu o Unii Europejskiej mówi, że „Bez uszczerbku dla innych dochodów, budżet jest finansowany całkowicie z zasobów własnych. Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, uchwała przepisy dotyczące systemu zasobów własnych Wspólnoty, których przyjęcie zaleca Państwom Członkowskim, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”. Uchwalone przez Radę przepisy, o których mowa w art. 201, to jej Decyzja 94/728/EC, Euratom, ustanawiająca system środków własnych, Decyzja 2000/597/EC, Euratom, która modyfikuje pierwszą z wymienionych decyzji, a także Decyzja z 29 września 2000 r. (OJ L253 z 2000 r.)

Ekonomiczna istota systemu środków własnych polega na daninie (składce), która przekazywana jest na rzecz budżetu wspólnotowego w sposób właściwie automatyczny przez państwa członkowskie. Automatyzm jest oparty na formule, zgodnie z którą wylicza się wysokość składki, przez co w danym okresie kilkuletnim (perspektywie finansowej) nie zachodzi konieczność negocjowania co roku składek poszczególnych państw².

Składka obejmuje cztery źródła pochodzenia środków. Pierwsze i najstarsze dwa źródła (zwane tradycyjnymi środkami własnymi) to opłaty rolne oraz opłaty cukrowe wnoszone przez przemysł cukrowniczy, a także cła nakładane na import z krajów trzecich. Stosowanie ceł i opłat wynika ściśle z zasad określonych regulacjami prawnymi wspólnej polityki celnej i wspólnej polityki rolnej. Jakkolwiek pobór ceł i opłat jest zadaniem administracji państw członkowskich, to jednak dochody te zasilają wyłącznie budżet Unii³. Cła i opłaty są więc źródłem części składki państwa członkowskiego zarówno w sensie dosłownym, jak i w sensie punktu odniesienia dla wyliczenia wysokości składki.

² Szerzej nt. systemu środków własnych zob. w I. Begg, N. Grimwade, *Paying for Europe*, Sheffield Academic Press, Sheffield, 1998, s. 36–58.

³ Z wyjątkiem 25% wartości zebranych ceł i opłat, które pozostaną zachowane w budżecie państwa członkowskiego w celu wyrównania administracyjnych i logistycznych kosztów poboru opłat i ceł.

Trzecim źródłem dla środków własnych jest podatek od towarów i usług (VAT). Część składki z tego tytułu wylicza się, stosując jednolitą stopę obciążającą podstawę (bazę), liczoną obecnie jako 1% masy podatku VAT oszacowanej w sposób zharmonizowany dla wszystkich państw. Jeżeli jednak oszacowana baza VAT byłaby wyższa niż 0,5% produktu narodowego brutto (PNB), wówczas do wyliczenia części składki z tytułu VAT przyjmuje się wartość równą 0,5% PNB. W większości mniej zamożnych państw UE, a także w przypadku wszystkich znacznie mniej zamożnych nowo przyjmowanych państw stosowana będzie podstawa w postaci 0,5% PNB⁴.

W sytuacji, gdy poprzednie źródła nie wystarczają dla uzyskania pożądanego dochodu budżetu wspólnotowego, stosuje się kolejne, tzw. czwarte źródło dochodów, którego wysokość wylicza się jako część sumy produktu narodowego brutto wszystkich państw członkowskich. Do obliczenia PNB każdego państwa stosuje się jednolitą metodę. Środki z czwartego źródła stają się w długim okresie coraz ważniejszym źródłem finansowania budżetu z dwóch powodów:

- liberalizacja handlu światowego sprawia, iż cła nakładane przez UE na import z państw trzecich stopniowo tracą na znaczeniu;
- względnie stabilny udział zasilania z VAT nie pokrywa rosnących potrzeb budżetu UE wynikających z nowych elementów w procesie integracji (II i III filar).

Przytaczane szacunki Komisji Europejskiej wskazują, iż po 2004 r. środki z czwartego źródła staną się wyraźnie dominującym strumieniem zasilania budżetu (ponad 70% całości dochodów).

2. Szacunek polskiej składki do budżetu UE i innych płatności na rzecz instytucji wspólnotowych

W dotychczasowych publikacjach naukowych rzadko były szacowane zobowiązania Polski wobec budżetu wspólnotowego w latach 2004–2006. Mieściły się one w przedziale od 2 mld do 2,4 mld euro⁵. Nieliczne dokumenty przygotowane przez administrację rządową wskazywały na różne wielkości⁶. W *Raporcie w sprawie korzyści i kosztów integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską* rządu AWS–UW mówiło się nawet o ewentualnym poziomie dolnego progu przedziału w wysokości 100 mln euro, jeśli udałoby się wynegocjować mechanizm korekcyjny postulowany w polskim stanowisku negocjacyjnym (10% składki docelowej w pierwszym roku członkostwa, 30% – w drugim, 50% – w trzecim itd.). Z kolei *Strategia gospodarcza Rządu SLD–UP–PSL*, zawierająca notabene wewnętrzne niespójności w oszacowaniu składki w latach 2004–2005⁷, zakładała poziom docelowy składki w pierwszych latach członkostwa rzędu 2250–3383 mln euro.

Symulacje wykonywane przez Komisję Europejską w trakcie procesu negocjacyjnego na podstawie metody wynikającej z Decyzji Rady wymienionych w punkcie 1 są najbardziej prawdopodobnym szacunkiem wysokości składki ze względu na długą praktykę służb Komisji i zaawansowaną „technologię” obliczeń. Jak pokazuje zestawienie szacunków dokonanych w trak-

⁴ Wynika to z szacunków Komisji Europejskiej zawartych w jej niepublikowanych dokumentach wewnętrznych; m.in. *Non-paper from the Commission to the Council. Methodological aspects related to the calculation of net budgetary balances*, (materiał niedatowany, pochodzący z 2002 r.).

⁵ Zob. E. Kawecka-Wyrzykowska, S. Ładyka, *Szacunek wplat Polski do budżetu Unii Europejskiej i transferów z unijnego budżetu do Polski*, [w:] *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2000, t. 1, s. 91 (szacunek 2,3–2,4 mld euro); W.M. Orłowski, *Koszty i korzyści z członkostwa w Unii Europejskiej. Metody, modele, szacunki*, CASE, Warszawa 2000, s. 107–108, 114–115 (szacunkowo 2 mld euro).

⁶ *Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską*, Rada Ministrów, Warszawa, 26 lipca 2000 r., s. 125–126 (szacunek pełnej składki na poziomie od 1 mld do 3,6 mld euro), a także *Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca. Strategia gospodarcza Rządu SLD–UP–PSL*, Rada Ministrów, Warszawa, styczeń 2002 r., s. 61, tab. 3.

⁷ Zob. szerzej: P. Samecki, *Transfery finansowe między Unią Europejską a Polską w okresie 2004–2006: próba oszacowania skali potrzeb współfinansowania oraz czynników ryzyka absorpcji*, [w:] *Budżetowo-finansowe skutki członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002, s. 128–129.

cie 2002 r., zawartych w kolejnych dokumentach wewnętrznych Komisji Europejskiej, różnice szacunków były niewielkie i wynikały z kolejnych, dokładniejszych przybliżeń wartości referencyjnych (np. bazy VAT).

Tabela 1. Szacunki wysokości składki polskiej w mln euro

Źródło szacunku	2004	2005	2006
<i>Non-paper from the Commission...</i> (ceny 2002)	2398	2496	2565
<i>Paper on the methodological aspects related to the calculation of net budgetary balances</i> , niepublikowany materiał Komisji Europejskiej z 22 lipca 2002 (ceny 1999)	2429	2470	2560
<i>Financial framework for enlargement 2004–2006. Poland. Estimated net budgetary positions after enlargement</i> , niepublikowany materiał prezydencji duńskiej z 4 listopada 2002 (ceny 1999)	2337	2407	2492
<i>Financial framework for enlargement 2004–2006. Poland. Estimated net budgetary positions after enlargement</i> , niepublikowany materiał prezydencji duńskiej z 26 listopada 2002 (ceny 1999)	1557* (2336)	2418	2489
<i>Financial framework for enlargement 2004–2006. Poland. Estimated net budgetary positions after enlargement</i> , niepublikowany materiał prezydencji duńskiej z 11 listopada 2002 (ceny 1999)	1576* (2364)	2429	2495
<i>Financial framework for enlargement 2004–2006. Indicative allocation of commitment and payment appropriations</i> , niepublikowany materiał prezydencji duńskiej z 19 grudnia 2002 (ceny 1999)	1579* (2369)	2454	2519

* Wysokość odniesiona do okresu 8 miesięcy po akcesji od 1 maja 2004 r.; w nawiasie wysokość składki liczona w odniesieniu do pełnego roku kalendarzowego.

Szacunki wyrażone w ostatnim wierszu tabeli, jako wynik negocjacji, będą obowiązujące. A zatem w cenach 1999 r. Polska uiszcza składkę do budżetu w wysokości 1579 mln euro w 2004 r., 2454 mln euro w 2005 r. oraz 2519 mln euro w 2006 r. (tabela 2)

Tabela 2. Struktura składki i składniki według źródła pochodzenia (mln euro, ceny 1999)

Źródło pochodzenia	2004*	2005	2006	Razem	Struktura
Cła i opłaty celne	123	213	213	549	8%
Podatek VAT	194	304	310	808	12%
„Czwarte” źródło (ułamek PNB)	1114	1707	1752	4573	70%
Rabat brytyjski**	148	230	244	622	10%
Suma	1579	2454	2519	6552	100%

* Składka liczona dla 8 miesięcy (od zakładanego wejścia do UE w dniu 1.05.2004 r.).

** Szczególna część składki, polegająca na finansowaniu ulgi w składce Wielkiej Brytanii, ustalonej na wniosek tego kraju przez Radę Europejską w Fontainebleau w 1984 r.

Źródło: *Financial framework for enlargement 2004–2006. Indicative allocation of commitment and payment appropriations*, niepublikowany materiał prezydencji duńskiej z 19 grudnia 2002.

W kolejnych latach (2007–2013) oszacowanie wysokości składki Polski jest zależne od założeń dotyczących metody naliczania, wielkości wyjściowych odniesienia oraz pułapów całego budżetu UE. Te parametry będą znane najwcześniej w 2005 r., dlatego szacunek można oprzeć na założeniu, iż pułap zobowiązań (środków przyrzeczonych w danym roku do wypłaty w następnych latach) budżetu UE pozostanie niezmienny (1,335% PNB UE), podobnie jak zasady obliczania składki. W sumie oczekiwać można, że składka będzie rosła proporcjonalnie do tempa wzrostu Produktu Narodowego Brutto (zgodnie z wynikami analizy makroekonomicznej z rozdziału I założono przeciętne realne tempo wzrostu gospodarczego 4,9%).

Oprócz składki do budżetu wspólnotowego Polska z tytułu członkostwa wniesie inne wpłaty na rzecz niektórych instytucji Unii. W niniejszym opracowaniu zakłada się, iż Polska uiszcza:

- subskrypcję kapitałową w Europejskim Banku Inwestycyjnym (osiem rocznych rat po 80 mln euro w cenach 1999),
- jednorazową wpłatę 5% polskiej subskrypcji kapitałowej na rzecz Europejskiego Banku Centralnego (ok. 13 mln euro) w pierwszym roku członkostwa oraz pozostałe 95%

subskrypcji (ok. 250 mln euro w cenach 1999) w pierwszym roku (2008) udziału w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW),

- składkę do Europejskiego Funduszu Węgla i Stali w łącznej wysokości 92,5 mln euro od 2006, rozłożoną w czterech kolejnych rocznych ratach: 15%, 20%, 30%, 35%,
- wpłatę – prawdopodobnie od 2006 r. – na rzecz Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) wspomagającego kraje rozwijające się; w tym tekście zakłada się, iż wpłata ta będzie równa 1/8 wpłaty Hiszpanii w bieżącym 6-letnim okresie EFR (wpłata hiszpańska wynosi 800 mln euro) i będzie rozłożona na sześć lat. Składki i wpłaty przedstawione są w tabeli 3.

Tabela 3. Składka do budżetu UE i inne wpłaty Polski (w mln euro, ceny bieżące)

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Składka	1743	2764	2894	3120	3335	3595	3876	4189	4550	4996
Inne wpłaty	103	90	128	135	447	157	120	123	21	22
Suma	1846	2854	3022	3255	3782	3752	3996	4312	4571	5018

Źródło: szacunki autora (dla okresu 2004–2006 na podst. źródła do tab. 2).

3. Szacunek transferów z budżetu UE do Polski

Niniejsza część opracowania ma odpowiedzieć na pytanie, jaka jest perspektywa zasilania zewnętrznego polskiej gospodarki wynikająca z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej – zasilania w środki finansowe pochodzące z budżetu wspólnotowego. Pytanie to jest istotne ze względu na wysokie prawdopodobieństwo dodatniego związku między przyrostem możliwości finansowania inwestycji publicznych i prywatnych a wzrostem wydajności w gospodarce oraz poziomem konkurencyjności podmiotów ekonomicznych, a te kategorie przecież determinują długofalowe tendencje rozwoju gospodarczego.

W niniejszej części rozdziału nie będą badane przepływy finansowe do Polski pochodzące z innych instytucji UE (poza budżetem ogólnym). Przykładowo, Polska będzie nadal korzystać z dogodnych kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Jest wręcz wysoce prawdopodobne, że sięgną one kwot kilkuset milionów euro rocznie, jednak jest to zupełnie inny strumień finansowy. Jego odrębność polega na zwrotnym charakterze środków, a także na wysokiej niepewności rytmu zaciągania kredytów, który zależy od zmiennych potrzeb, niepoddających się rygorom planowania w ujęciu rocznym. Nie będą również przedmiotem badania takie pośrednie przepływy, jakimi są środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju lub z funduszy strukturalnych przeznaczonych dla innych państw członkowskich UE, które polscy dostawcy towarów, usług i robót mogą uzyskiwać dzięki kontraktom finansowanym z tych środków.

Opracowanie nie obejmuje problematyki zasilania finansowego pochodzącego z zagranicznych rynków kapitałowych i finansowych, jakkolwiek bez wątpienia przystąpienie do UE, a tym bardziej przystępowanie – ostatecznie zwieńczone wejściem – do Unii Gospodarczej i Walutowej, już ma i będzie miało istotny i pozytywny wpływ na warunki dostępu polskich przedsiębiorstw do międzynarodowych rynków kapitałowych i finansowych. Tym samym można oczekiwać, że dzięki owym lepszym warunkom dostępu skala zasilania zewnętrznego z tych źródeł ulegnie zwiększeniu.

Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o zasilanie bezpośrednie, wynikające z akcesji do UE, należy ująć w dwóch horyzontach czasu. Przy założeniu, iż Polska przystąpi do Unii Europejskiej w maju 2004 r., pierwszym jest okres od maja 2004 do końca 2006 r., tj. okres do zakończenia tzw. perspektywy finansowej 2000–2006 (czyli zestawu politycznych uzgodnień państw członkowskich UE dotyczących budżetu wspólnotowego w tym okresie). Drugi horyzont to lata 2007–2013 – okres następnej perspektywy finansowej. Wydaje się, że próby wykroczenia poza rok 2013 miałyby cechy całkowitej spekulacji.

W przypadkach obu okresów poszukiwanie odpowiedzi jest z góry obarczone ryzykiem przyjmowania założeń, których prawdziwość zostanie zweryfikowana dwoma czynnikami:

- wynikami negocjacji Unii Europejskiej w powiększonym zapewne składzie (UE-25) nt. wielkości, struktury i zasad realizacji budżetu unijnego na okres 2007–2013, dla którego kluczowe znaczenie będą miały uzgodnienia w sprawie reform polityki rolnej i strukturalnej oraz dalszego rozszerzenia UE (o Bułgarię, Rumunię i ewentualnie państwa bałkańskie oraz Turcję),
- zdolnością do rzeczywistej (a nie planowanej) absorpcji środków w całym okresie członkostwa, o której można snuć przypuszczenia na podstawie doświadczeń z absorpcją środków UE przed akcesją, ale nie wydają się one wystarczająco miarodajne.

Szacunki w niniejszym opracowaniu oparto na wielu założeniach szczegółowych, przyjętych zwłaszcza w odniesieniu do okresu 2007–2013.

3.1. Założenia w odniesieniu do budżetu ogólnego UE (w okresie 2007–2013)

Budżet UE będzie oparty nadal na zasadzie maksymalnego udziału w produkcie krajowym brutto (PKB) w wysokości 1,335%. Efektywne wykorzystanie (płatności) może sięgnąć 1,15%. Wzrost wartości nominalnej budżetu wynikać może co najwyżej ze wzrostu podstawy (wzrostu gospodarczego UE) oraz inflacji.

Udział zobowiązań na operacje strukturalne (fundusze strukturalne i spójności ujęte razem) będzie powoli i nieznacznie rósł – z obecnych 33% w 2002 r. do 38% w 2013 r. Oznacza to wyższą koncentrację środków na uboższych państwach członkowskich. Wewnątrz zobowiązań na operacje strukturalne funduszy strukturalnych i spójności wzrośnie udział Funduszu Spójności (z obecnych 8% do 13%, czyli o 5 punktów procentowych). Utrzymana zostanie zasada, iż 4% PKB stanowi górny dopuszczalny pułap transferów z UE.

Wewnątrz Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) następować będzie powolny wzrost środków na dopłaty bezpośrednie i interwencjonizm rynkowy (1% rocznie, zgodnie z ustaleniami Rady Europejskiej w Brukseli w październiku 2002 r.). Nakłady na instrumenty strukturalne na rozwój obszarów wiejskich będą rosły nieco szybciej (2% rocznie), co oznaczać będzie, że nastąpi niewielki spadek udziału dopłat bezpośrednich i interwencji rynkowych w całości środków na rolnictwo (włączając środki na rozwój obszarów wiejskich). Przyjęte założenia tworzą następujące ramy kolejnej perspektywy finansowej (tabela 4).

Tabela 4. Budżet UE (pułap zobowiązań) w latach 2007–2013 (w mln euro, ceny bieżące)

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rolnictwo, w tym:	54 918	55 543	56 175	56 815	57 464	58 120	58 785
dopłaty i interwencje	47 363	47 837	48 315	48 799	49 287	49 779	50 277
rozwój obszarów wiejskich	7 554	7 705	7 860	8 017	8 177	8 341	8 507
Operacje strukturalne, w tym:	45 130	46 033	46 954	47 893	48 851	49 828	50 824
fundusze strukturalne	39 199	39 983	40 783	41 598	42 430	43 279	44 145
Fundusz Spójności	5 931	6 050	6 171	6 294	6 420	6 549	6 680
Inne	20 492	20 902	21 320	21 746	22 181	22 625	23 077
Wydatki razem	120 540	122 477	124 448	126 454	128 495	130 572	132 686

Źródło: szacunki autora

3.2. Założenia w odniesieniu do polskich warunków udziału w budżecie UE

Polska wykorzysta wynegocjowaną możliwość podniesienia w okresie 2004–2006 wysokości dopłat bezpośrednich, przesuwając odpowiednio 25%, 20% i 15% środków z zobowiązań przewidzianych w ramach instrumentów strukturalnych (na rozwój obszarów wiejskich) Wspólnej Polityki Rolnej. Przyrost dopłat tym samym nie zmienia łącznego pułapu zobowiązań z WPR, lecz ich strukturę. Zakłada się dalej, iż po 2006 r. owo przesunięcie w strukturze płatności nie będzie kontynuowane.

Pomimo iż po 2006 r. w budżecie UE środki na interwencje rynkowe i dopłaty bezpośrednie mają rosnąć w tempie 1% rocznie realnie, w przypadku Polski środki na interwencje rynkowe rosną w tempie 2% rocznie do 2013 r., zaś środki na instrumenty strukturalne WPR (rozwój obszarów wiejskich) rosną o 3% rocznie. Po 2006 r. środki na dopłaty bezpośrednie ulegają zwiększeniu tylko z tytułu realizacji wyżej przedstawionej sekwencji.

W wersji Narodowego Planu Rozwoju⁸ (NPR) ze stycznia 2003 r. założono następujące proporcje w ramach instrumentów polityki spójności społeczno-ekonomicznej: 67,2% – fundusze strukturalne, 32,8% – Fundusz Spójności. Wyniki negocjacji akcesyjnych wskazują jednak na proporcje: 2/3 – fundusze strukturalne, 1/3 – Fundusz Spójności. Te właśnie proporcje będą zakładane począwszy od 2004 r. Kolejnym założeniem jest, iż proporcje pomiędzy różnymi programami operacyjnymi wewnątrz funduszy wynikają z NPR i są stałe (np. między infrastrukturą ochrony środowiska a infrastrukturą transportu w Funduszu Spójności).

Układ tabel prezentujących szacunki płatności odbiega od najczęściej występującego zestawienia „według funduszy i programów operacyjnych”, gdyż stosowanie tego ostatniego prowadzi do tego, że te same kategorie „beneficjentów” lub sektorów są ukryte w różnych funduszach (np. infrastruktura transportu jest wspierana z Funduszu Spójności oraz z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego). W tak przekształconych proporcjach projektu NPR przyjęto, iż środki z funduszy strukturalnych (bez Funduszu Spójności) wspierają trzy obszary:

- sektor produkcyjny (28% środków z funduszy strukturalnych); w tym 3 podobszary: przemysł poza rolnictwem (głównie małe i średnie firmy), usługi, gospodarstwa rolne oraz firmy przetwarzające żywność – wsparcie ma charakter zarówno inwestycyjny, jak i „miękki” (doradztwo, szkolenia)⁹; środki dzielą się następująco: 15,6% przypada na przedsiębiorstwa przemysłowe i usługowe, a 12,4% na gospodarstwa rolne i firmy przetwarzające żywność;
- zasoby ludzkie (30,6% środków z funduszy strukturalnych); głównymi beneficjentami są osoby fizyczne (szkolone w rozmaitych formach i metodach), a ponadto instytucje sektora publicznego oraz organizacje pozarządowe;
- infrastruktura (41,6% środków z funduszy strukturalnych); z tego 29% przeznaczają się na infrastrukturę transportu, a 12,6% na inną infrastrukturę (głównie w ochronie środowiska).

Zgodnie z NPR zakłada się, że 50% środków Funduszu Spójności wspiera infrastrukturę transportu, zaś pozostałe 50% środków – inną infrastrukturę (w dominującej mierze w ochronie środowiska).

Do 2006 r. włącznie pułap możliwych zobowiązań i płatności będzie zdeterminowany przez ustalenia negocjacyjne UE (w tym przesunięcie środków na dopłaty bezpośrednie, o czym mowa była wyżej). Po 2006 r. nastąpi stopniowy wzrost transferów do Polski – w 2013 r. osiągnąć one powinny 15% całości budżetu UE (tyle, ile Hiszpania otrzymywała po porównywalnym okresie członkostwa). Jest to dość daleko idące założenie, zważywszy, iż Unia powiększy się do 25 człon-

⁸ Polska. *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 14 stycznia 2003, Warszawa, styczeń 2003 (www.mg.gov.pl).

⁹ Nie jest niestety możliwe rozdzielanie środków na inwestycje od „miękkich” form wsparcia. Intuicyjnie można zakładać, że od 2/3 do 3/4 środków użyte będą na wsparcie inwestycji.

ków, w tym 10 niezamożnych. Ze względu na prawdopodobne trudności w osiągnięciu pełnego planowanego poziomu absorpcji środków w pierwszych latach członkostwa, wydaje się, iż osiągnięcie pułapu płatności z funduszy strukturalnych i spójności, równych 4% PKB, nie będzie możliwe do wynegocjowania podczas negocjacji warunków perspektywy finansowej 2007–2013.

Sektor publiczny uzyska środki nie tylko na infrastrukturę, lecz także na finansowanie działań wynikających ze wspólnotowych polityk oraz inicjatyw i programów (po 2006 r. rosła w tempie 1% rocznie), a w okresie 2004–2006 także ze specyficznych dla nowo przyjętych krajów programów rozwoju instytucjonalnego oraz wsparcia dla osiągania wymogów Układu z Schengen. Uznanie budżetu państwa jako beneficjenta polityk wewnętrznych UE (np. tzw. Programów Ramowych w dziedzinie badań naukowych) jest nieco umowne. Nie są to środki dla budżetu o nieokreślonym z góry przeznaczeniu, w odróżnieniu od płatności ryczałtowych dla poprawy płynności. Jednak ich ostatecznymi beneficjentami będą instytucje (np. szkoły wyższe) wchodzące w skład sektora rządowego finansów publicznych.

Założenia dotyczące tempa wzrostu PKB pochodzą z rozdziału I niniejszej publikacji (nt. makroekonomicznych skutków przystąpienia Polski do UE).

3.3. Szacunki transferów

Szacunki transferów (zobowiązań oraz płatności) z budżetu Unii Europejskiej do Polski w okresie 2004–2013 są zobrazowane w poniżej przedstawionych tabelach. Płatności ujęte są w trzech układach: według funduszy/polityk, według sektorów będących adresatami wsparcia oraz według głównych beneficjentów. Głównymi beneficjentami są samorządy, administracja rządowa (budżet państwa), sektor prywatny oraz „zasoby ludzkie” – beneficjenci programów zmierzających do wzmocnienia potencjału zasobów ludzkich, którymi są osoby fizyczne (uczestnicy szkoleń), organizacje pozarządowe i niektóre instytucje administracji publicznej związane z rynkiem pracy.

Tabela 5. Zobowiązania UE wobec Polski w mln euro, w cenach 1999; układ według funduszy/polityk

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fundusze strukturalne i spójności razem	3 114	3 607	4 648	6 921	8 479	10 174	10 683	11 217	11 778	12 367
Fundusze strukturalne	1 836	2 555	3 244	4 637	5 681	6 817	7 158	7 516	7 891	8 286
Sektor produkcyjny (firmy i gospodarstwa rolne)	514	319	908	1 298	1 591	1 909	2 004	2 104	2 210	2 293
Przemysł i usługi poza rolnictwem	286	399	506	723	886	1 063	1 117	1 172	1 231	1 230
Gospodarstwa rolne i przetwórstwo żywności	228	317	402	575	704	845	888	932	979	1 027
Zasoby ludzkie (osoby fizyczne i administracja)	562	782	993	1 419	1 738	2 086	2 190	2 300	2 415	2 535
Infrastruktura	764	1 063	1 350	1 929	2 363	2 836	2 978	3 126	3 283	3 447
Infrastruktura transportu	532	741	941	1 345	1 647	1 977	2 076	2 179	2 288	2 403
Inna infrastruktura	231	322	409	584	716	859	902	947	994	1 044
Fundusz Spójności	1 278	1 052	1 404	2 284	2 798	3 358	3 525	3 702	3 887	4 081
Infrastruktura transportu	639	526	702	1 142	1 399	1 679	1 763	1 851	1 943	2 041
Inna infrastruktura	639	526	702	1 142	1 399	1 679	1 763	1 851	1 943	2 041
Wspólna Polityka Rolna	721	1 785	1 994	2 248	2 416	2 718	3 022	3 328	3 630	3 937
Regulacje rynku	135	350	377	384	392	400	408	416	424	432
Dopłaty bezpośrednie	0	752	846	929	1 061	1 326	1 592	1 859	2 122	2 388
Rozwój obszarów wiejskich (instrumenty strukturalne)	586	683	772	935	964	992	1 022	1 053	1 084	1 117
Polityki wewnętrzne i rozwój instytucjonalny	626	602	589	482	500	519	539	559	580	602
Istniejące polityki wewnętrzne	429	447	464	482	500	519	539	559	580	602
Rozwój instytucjonalny	104	62	31	0	0	0	0	0	0	0
Wsparcie granicy wschodniej	93	93	93	0	0	0	0	0	0	0
Ryzaft na poprawę płynności budżetowej	443	550	450	0	0	0	0	0	0	0
RAZEM	4 904	6 544	7 681	9 652	11 395	13 411	14 244	15 104	15 988	16 906

Uwagi: 1. Dopłaty bezpośrednie podwyższone w latach 2004–2006 o realokowane odpowiednio 25%, 20% i 15% zobowiązań z instrumentów strukturalnych WPR. 2. Tabela obejmuje wyłącznie zobowiązania przewidziane po akcesji – nie wliczono pomocy przedakcesyjnej, która będzie realizacją zobowiązań z okresu przed 2004.

Źródło: szacunki autora, oparte dla lat 2004–2006 na ustaleniach negocjacyjnych (Financial framework for enlargement 2004–2006. Indicative allocation of commitment and payment appropriations, niepublikowany materiał prezydencji duńskiej z 19 grudnia 2002).

Tabela 6. Płatności dla Polski w mln euro, w cenach 1999; układ wg funduszy/polityk

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fundusze strukturalne i spójności razem	860	1 776	2 107	6 026	7 827	9 132	9 330	9 841	10 265	10 570
Fundusze strukturalne	834	1 482	1 578	5 219	6 526	7 361	7 061	7 061	7 061	7 061
Sektor produkcyjny (firmy i gospodarstwa rolne)	233	415	442	1 461	1 827	2 061	1 977	1 977	1 977	1 977
Przemysł i usługi poza rolnictwem	130	231	246	814	1 018	1 148	1 102	1 102	1 102	1 102
Gospodarstwa rolne i przetwórstwo żywności	103	184	196	647	809	913	876	876	876	876
Zasoby ludzkie (osoby fizyczne i administracja)	255	453	483	1 597	1 997	2 252	2 161	2 161	2 161	2 161
Infrastruktura	347	616	656	2 171	2 715	3 062	2 937	2 937	2 937	2 937
Infrastruktura transportu	242	430	458	1 514	1 893	2 135	2 048	2 048	2 048	2 048
Inna infrastruktura	105	187	199	658	822	927	890	890	890	890
Fundusz Spójności	26	295	529	807	1 301	1 771	2 269	2 780	3 204	3 509
Infrastruktura transportu	13	147	264	404	651	886	1 135	1 390	1 602	1 755
Inna infrastruktura	13	147	264	404	651	886	1 135	1 390	1 602	1 755
Wspólna Polityka Rolna	352	1 572	1 913	2 122	2 356	2 693	2 996	3 301	3 603	3 908
Regulacje rynku	135	350	377	384	392	400	408	416	424	432
Dopłaty bezpośrednie	0	752	846	929	1 061	1 326	1 592	1 859	2 122	2 388
Rozwój obszarów wiejskich (instrumenty strukturalne)	217	469	691	809	903	967	996	1 026	1 057	1 088
Polityki wewnętrzne i rozwój instytucjonalny	285	407	499	390	395	447	512	531	551	572
Istniejące polityki wewnętrzne	154	266	359	350	375	447	512	531	551	572
Rozwój instytucjonalny	37	48	46	45	20	0	0	0	0	0
Wsparcie granicy wschodniej	93	93	93	0	0	0	0	0	0	0
Ryczałt na poprawę płynności budżetowej	443	550	450	0	0	0	0	0	0	0
Pomoc przedakcesyjna	970	823	509	131	16	0	0	0	0	0
RAZEM	2 910	5 128	5 477	8 669	10 594	12 272	12 838	13 673	14 419	15 050

Uwaga: Dopłaty bezpośrednie podwyższone w latach 2004–2006 o realokowane odpowiednio 25%, 20% i 15% zobowiązań z instrumentów strukturalnych WPR.

Źródło: szacunki autora, oparte dla lat 2004–2006 na ustaleniach negocjujących (Financial framework for enlargement 2004–2006. Indicative allocation of commitment and payment appropriations, niepublikowany materiał prezydencji duńskiej z 19 grudnia 2002).

Tabela 7. Płatności z budżetu UE dla Polski w mln euro, w cenach stałych 2004; wg sektorów

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sektor publiczny (inwestycje kapitałowe i „miękkie”)	1 215	2 063	2 356	3 719	4 870	5 830	6 314	6 899	7 389	7 749
Infrastruktura transportu	281	637	797	2 117	2 808	3 335	3 513	3 795	4 030	4 198
Z funduszy strukturalnych	267	474	505	1 671	2 090	2 357	2 261	2 261	2 261	2 261
Z Funduszu Spójności	14	163	292	445	718	978	1 253	1 535	1 769	1 937
Infrastruktura inna (głównie ochrona środowiska)	130	369	511	1 172	1 626	2 002	2 235	2 517	2 751	2 919
Z funduszy strukturalnych.	116	206	220	726	908	1 024	982	982	982	982
Z Funduszu Spójności	14	163	292	445	718	978	1 253	1 535	1 769	1 937
Polityki wewnętrzne i rozwój instytucjonalny	315	449	551	431	436	494	565	586	608	632
Istniejące polityki wewnętrzne	170	294	396	386	414	494	565	586	608	632
Rozwój instytucjonalny	41	53	51	50	22	0	0	0	0	0
Wsparcie granicy wschodniej	103	103	103	0	0	0	0	0	0	0
Ryczałt na poprawę płynności budżetowej	489	607	497	0	0	0	0	0	0	0
Zasoby ludzkie (osoby fizyczne i administracja)	282	501	533	1 763	2 205	2 487	2 386	2 386	2 386	2 386
Sektor produkcyjny (firmy i gospodarstwa rolne)	647	2 193	2 600	3 957	4 619	5 249	5 491	5 827	6 160	6 498
Przemysł i usługi poza rolnictwem, z funduszy strukturalnych	144	255	272	899	1 124	1 268	1 216	1 216	1 216	1 216
Gospodarstwa rolne i przetwórstwo żywności	503	1 938	2 328	3 058	3 495	3 981	4 274	4 611	4 944	5 282
Interwencje rynkowe	149	386	416	424	433	442	450	459	468	477
Dopłaty bezpośrednie	0	831	934	1 026	1 171	1 464	1 758	2 052	2 343	2 637
Inwestycje i instrumenty strukturalne	354	721	979	1 608	1 891	2 075	2 066	2 099	2 133	2 168
Pomoc przedakcesyjna	1 071	909	562	145	18	0	0	0	0	0
RAZEM	3 214	5 665	6 051	9 583	11 711	13 565	14 190	15 111	15 935	16 632

Uwaga: Dopłaty bezpośrednie podwyższone w latach 2004–2006 o realokowane odpowiednio 25%, 20% i 15% zobowiązań z instrumentów strukturalnych WPR.

Źródło: szacunki autora, oparte dla lat 2004–2006 na ustaleniach negocjacyjnych (Financial framework for enlargement 2004–2006. Indicative allocation of commitment and payment appropriations, niepublikowany materiał prezydencki duńskiej z 19 grudnia 2002).

Tabela 8. Płatności z budżetu UE dla Polski w mln euro, ceny stałe 2004; układ wg beneficjentów

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sektor publiczny, w tym	1 215	2 063	2 356	3 725	4 870	5 830	6 314	6 899	7 389	7 749
Budżet państwa (instytucje administracji rządowej)	818	1 219	1 339	882	1 154	1 471	1 818	2 121	2 377	2 569
Infrastruktura transportu (z Funduszu Spójności)	14	163	292	445	718	978	1 253	1 535	1 769	1 937
Polityki wewnętrzne i rozwój instytucjonalny	315	449	551	437	436	494	565	586	608	632
Istniejące polityki wewnętrzne	170	294	396	386	414	494	565	586	608	632
Rozwój instytucjonalny	41	53	51	50	22	0	0	0	0	0
Wsparcie granicy wschodniej	103	103	103	0	0	0	0	0	0	0
Ryzykant na poprawę płynności budżetowej	489	607	497	0	0	0	0	0	0	0
Samorządy terytorialne	397	843	1 017	2 843	3 716	4 359	4 496	4 778	5 012	5 180
Infrastruktura transportu (z funduszy strukturalnych)	267	474	505	1 671	2 090	2 357	2 261	2 261	2 261	2 261
Infrastruktura inna (głównie ochrona środowiska)	130	369	511	1 172	1 626	2 002	2 235	2 517	2 751	2 919
Z funduszy strukturalnych	116	206	220	726	908	1 024	982	982	982	982
Z Funduszu Spójności	14	163	292	445	718	978	1 253	1 535	1 769	1 937
Zasoby ludzkie (osoby fizyczne i administracja)	282	501	533	1 763	2 205	2 487	2 386	2 386	2 386	2 386
Sektor produkcyjny (firmy i gospodarstwa rolne)	647	2 193	2 600	3 957	4 619	5 249	5 491	5 827	6 160	6 498
Przemysł i usługi poza rolnictwem, z funduszy strukturalnych	144	255	272	899	1 124	1 268	1 216	1 216	1 216	1 216
Gospodarstwa rolne i przetwórstwo żywności	503	1 938	2 328	3 058	3 495	3 981	4 274	4 611	4 944	5 282
Interwencje rynkowe	149	386	416	424	433	442	450	459	468	477
Dopłaty bezpośrednie	0	831	934	1 026	1 171	1 464	1 758	2 052	2 343	2 637
Inwestycje i instrumenty strukturalne	354	721	979	1 608	1 891	2 075	2 066	2 099	2 133	2 168
Pomoc przedakcesyjna	1 071	909	562	145	18	0	0	0	0	0
RAZEM	3 214	5 665	6 051	9 589	11 711	13 565	14 190	15 111	15 935	16 632

Uwaga: Dopłaty bezpośrednie podwyższone w latach 2004–2006 o realokowane odpowiednio 25%, 20% i 15% zobowiązań z instrumentów strukturalnych WPR.

Źródło: szacunki autora, oparte dla lat 2004–2006 na ustaleniach negocjujących (Financial framework for enlargement 2004–2006. Indicative allocation of commitment and payment appropriations, niepublikowany materiał prezydencji duńskiej z 19 grudnia 2002).

Tabela 9. Płatności z budżetu UE dla Polski w mln euro, ceny stałe 2004; układ wg funduszy/polityki

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fundusze strukturalne i spójności razem	949	1 961	2 326	6 653	8 642	10 082	10 301	10 865	11 333	11 670
Fundusze strukturalne	921	1 636	1 742	5 762	7 205	8 127	7 796	7 796	7 796	7 796
Sektor produkcyjny (firmy i gospodarstwa rolne)	258	458	488	1 613	2 017	2 276	2 183	2 183	2 183	2 183
<i>Przemysł i usługi poza rolnictwem</i>	144	255	272	899	1 124	1 268	1 216	1 216	1 216	1 216
<i>Gospodarstwa rolne i przetwórstwo żywności</i>	114	203	216	715	893	1 008	967	967	967	967
Zasoby ludzkie (osoby fizyczne i administracja)	282	501	533	1 763	2 205	2 487	2 386	2 386	2 386	2 386
Infrastruktura	383	681	725	2 397	2 997	3 381	3 243	3 243	3 243	3 243
<i>Infrastruktura transportu</i>	267	474	505	1 671	2 090	2 357	2 261	2 261	2 261	2 261
<i>Inna infrastruktura</i>	116	206	220	726	908	1 024	982	982	982	982
Fundusz Spójności	28	325	584	891	1 436	1 955	2 505	3 069	3 537	3 874
Infrastruktura transportu	14	163	292	445	718	978	1 253	1 535	1 769	1 937
Inna infrastruktura	14	163	292	445	718	978	1 253	1 535	1 769	1 937
Wspólna Polityka Rolna	389	1 735	2 112	2 343	2 602	2 973	3 308	3 644	3 978	4 315
Regulacje rynku	149	386	416	424	433	442	450	459	468	477
Dopłaty bezpośrednie	0	831	934	1 026	1 171	1 464	1 758	2 052	2 343	2 637
Rozwój obszarów wiejskich (instrumenty strukturalne)	240	518	763	894	997	1 068	1 100	1 133	1 167	1 202
Polityki wewnętrzne i rozwój instytucjonalny	315	449	551	431	436	494	565	586	608	632
Istniejące polityki wewnętrzne	170	294	396	386	414	494	565	586	608	632
Rozwój instytucjonalny	41	53	51	50	22	0	0	0	0	0
Wsparcie granicy wschodniej	103	103	103	0	0	0	0	0	0	0
Ryzykał na poprawę płynności budżetowej	489	607	497	0	0	0	0	0	0	0
Pomoc przedakcesyjna	1 071	909	562	145	18	0	0	0	0	0
RAZEM	3 212	5 662	6 047	9 572	11 697	13 549	14 174	15 096	15 919	16 617

Uwaga: Dopłaty bezpośrednie podwyższone w latach 2004–2006 o realokowane odpowiednio 25%, 20% i 15% zobowiązań z instrumentów strukturalnych WPR.

Źródło: szacunki autora, oparte dla lat 2004–2006 na ustaleniach negocjacyjnych (Financial framework for enlargement 2004–2006. Indicative allocation of commitment and payment appropriations, niepublikowany materiał prezydencji duńskiej z 19 grudnia 2002).

Tabela 10. Płatności z budżetu UE dla Polski w mln euro, ceny bieżące; układ wg sektorów

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sektor publiczny (inwestycje kapitałowe i „miękkie”)	1 215	2 104	2 451	3 946	5 271	6 437	7 110	7 924	8 657	9 261
Infrastruktura transportu	281	650	829	2 246	3 039	3 682	3 957	4 360	4 721	5 017
Z funduszy strukturalnych	267	484	526	1 773	2 262	2 602	2 546	2 597	2 649	2 702
Z Funduszu Spójności	14	166	304	473	777	1 079	1 411	1 763	2 072	2 315
Infrastruktura inna (głównie ochrona środowiska)	130	376	532	1 243	1 760	2 210	2 517	2 891	3 223	3 489
Z funduszy strukturalnych	116	210	228	770	983	1 131	1 106	1 128	1 151	1 174
Z Funduszu Spójności	14	166	304	473	777	1 079	1 411	1 763	2 072	2 315
Polityki wewnętrzne i rozwój instytucjonalny	315	458	573	457	472	545	637	673	713	755
Istniejące polityki wewnętrzne	170	299	412	410	448	545	637	673	713	755
Rozwój instytucjonalny	41	54	53	53	24	0	0	0	0	0
Wsparcie granicy wschodniej	103	105	107	0	0	0	0	0	0	0
Ryczałt na poprawę płynności budżetowej	489	619	517	0	0	0	0	0	0	0
Zasoby ludzkie (osoby fizyczne i administracja)	282	511	555	1 871	2 387	2 746	2 687	2 740	2 795	2 851
Sektor produkcyjny (firmy i gospodarstwa rolne)	647	2 237	2 705	4 199	5 000	5 795	6 183	6 694	7 218	7 766
Przemysł i usługi poza rolnictwem, z funduszy strukturalnych	144	260	283	954	1 217	1 400	1 370	1 397	1 425	1 453
Gospodarstwa rolne i przetwórstwo żywności	503	1 977	2 422	3 245	3 783	4 395	4 814	5 297	5 793	6 312
Interwencje rynkowe	149	394	432	450	468	488	507	528	548	570
Dopłaty bezpośrednie	0	847	971	1 088	1 268	1 616	1 979	2 358	2 745	3 151
Inwestycje i instrumenty strukturalne	354	736	1 018	1 706	2 047	2 291	2 327	2 411	2 499	2 591
Pomoc przedakcesyjna	1 071	927	585	153	19	0	0	0	0	0
RAZEM	3 214	5 778	6 295	10 170	12 677	14 977	15 980	17 358	18 670	19 877

Uwaga: Dopłaty bezpośrednie podwyższone w latach 2004–2006 o realokowane odpowiednio 25%, 20% i 15% zobowiązań z instrumentów strukturalnych WPR.

Źródło: szacunki autora, oparte dla lat 2004–2006 na ustaleniach negocjacyjnych (Financial framework for enlargement 2004–2006. Indicative allocation of commitment and payment appropriations, niepublikowany materiał prezydencji duńskiej z 19 grudnia 2002).

Tabela 11. Płatności z budżetu UE dla Polski w mln euro, ceny bieżące; układ wg beneficjentów

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sektor publiczny, w tym	1 215	2 104	2 451	3 953	5 271	6 437	7 110	7 924	8 657	9 261
Budżet państwa (instytucje administracji rządowej)	818	1 244	1 394	936	1 249	1 624	2 047	2 436	2 785	3 070
Infrastruktura transportu (z Funduszu Spójności)	14	166	304	473	777	1 079	1 411	1 763	2 072	2 315
Polityki wewnętrzne i rozwój instytucjonalny	315	458	573	463	472	545	637	673	713	755
Istniejące polityki wewnętrzne	170	299	412	410	448	545	637	673	713	755
Rozwój instytucjonalny	41	54	53	53	24	0	0	0	0	0
Wsparcie granicy wschodniej	103	105	107	0	0	0	0	0	0	0
Ryczałt na poprawę płynności budżetowej	489	619	517	0	0	0	0	0	0	0
Samorządy terytorialne	397	860	1 058	3 017	4 022	4 812	5 063	5 488	5 872	6 191
Infrastruktura transportu (z funduszy strukturalnych)	267	484	526	1 773	2 262	2 602	2 546	2 597	2 649	2 702
Infrastruktura inna (głównie ochrona środowiska)	130	376	532	1 243	1 760	2 210	2 517	2 891	3 223	3 489
Z funduszy strukturalnych	116	210	228	770	983	1 131	1 106	1 128	1 151	1 174
Z Funduszu Spójności	14	166	304	473	777	1 079	1 411	1 763	2 072	2 315
Zasoby ludzkie (osoby fizyczne i administracja)	282	511	555	1 871	2 387	2 746	2 687	2 740	2 795	2 851
Sektor produkcyjny (firmy i gospodarstwa rolne)	647	2 237	2 705	4 199	5 000	5 795	6 183	6 694	7 218	7 766
Przemysł i usługi poza rolnictwem, z funduszy strukturalnych	144	260	283	954	1 217	1 400	1 370	1 397	1 425	1 453
Gospodarstwa rolne i przetwórstwo żywności	503	1 977	2 422	3 245	3 783	4 395	4 814	5 297	5 793	6 312
Interwencje rynkowe	149	394	432	450	468	488	507	528	548	570
Dopłaty bezpośrednie	0	847	971	1 088	1 268	1 616	1 979	2 358	2 745	3 151
Inwestycje i instrumenty strukturalne	354	736	1 018	1 706	2 047	2 291	2 327	2 411	2 499	2 591
Pomoc przedakcesyjna	1 071	927	585	153	19	0	0	0	0	0
RAZEM	3 214	5 778	6 295	10 170	12 677	14 977	15 980	17 358	18 670	19 877

Uwaga: Dopłaty bezpośrednie podwyższone w latach 2004–2006 o realokowane odpowiednio 25%, 20% i 15% zobowiązań z instrumentów strukturalnych WPR.

Źródło: szacunki autora, oparte dla lat 2004–2006 na ustaleniach negocjacyjnych (Financial framework for enlargement 2004–2006. Indicative allocation of commitment and payment appropriations, niepublikowany materiał prezydencji dąńskiej z 19 grudnia 2002).

Tabela 12. Płatności z budżetu UE dla Polski w mln euro, ceny bieżące; układ wg funduszy/polityk

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fundusze strukturalne i spójności razem	949	2 000	2 420	7 060	9 354	11 132	11 601	12 481	13 279	13 947
Fundusze strukturalne	921	1 669	1 813	6 115	7 799	8 973	8 779	8 955	9 134	9 317
Sektor produkcyjny (firmy i gospodarstwa rolne)	258	467	508	1 712	2 184	2 512	2 458	2 507	2 558	2 609
<i>Przemysł i usługi poza rolnictwem</i>	144	260	283	954	1 217	1 400	1 370	1 397	1 425	1 453
<i>Gospodarstwa rolne i przetwórstwo żywności</i>	114	207	225	758	967	1 113	1 089	1 110	1 133	1 155
Zasoby ludzkie (osoby fizyczne i administracja)	282	511	555	1 871	2 387	2 746	2 687	2 740	2 795	2 851
Infrastruktura	383	694	754	2 544	3 244	3 733	3 652	3 725	3 800	3 876
<i>Infrastruktura transportu</i>	267	484	526	1 773	2 262	2 602	2 546	2 597	2 649	2 702
<i>Inna infrastruktura</i>	116	210	228	770	983	1 131	1 106	1 128	1 151	1 174
Fundusze Spójności	28	332	607	946	1 555	2 159	2 821	3 526	4 145	4 630
Infrastruktura transportu	14	166	304	473	777	1 079	1 411	1 763	2 072	2 315
Inna infrastruktura	14	166	304	473	777	1 079	1 411	1 763	2 072	2 315
Wspólna Polityka Rolna	389	1 770	2 197	2 487	2 816	3 283	3 725	4 186	4 660	5 157
Regulacje rynku	149	394	432	450	468	488	507	528	548	570
Dopłaty bezpośrednie	0	847	971	1 088	1 268	1 616	1 979	2 358	2 745	3 151
Rozwój obszarów wiejskich (instrumenty strukturalne)	240	529	793	948	1 080	1 179	1 238	1 301	1 367	1 436
Polityki wewnętrzne i rozwoj instytucjonalny	315	458	573	457	472	545	637	673	713	755
Istniejące polityki wewnętrzne	170	299	412	410	448	545	637	673	713	755
Rozwój instytucjonalny	41	54	53	53	24	0	0	0	0	0
Wsparcie granicy wschodniej	103	105	107	0	0	0	0	0	0	0
Ryczałt na poprawę płynności budżetowej	489	619	517	0	0	0	0	0	0	0
Pomoc przedakcesyjna	1 071	927	585	153	19	0	0	0	0	0
RAZEM	3 212	5 775	6 292	10 157	12 661	14 959	15 962	17 340	18 652	19 859

Uwaga: Dopłaty bezpośrednie podwyższone w latach 2004–2006 o realokowane odpowiednio 25%, 20% i 15% zobowiązań z instrumentów strukturalnych WPR.

Źródło: szacunki autora, oparte dla lat 2004–2006 na ustaleniach negocjacyjnych (*Financial framework for enlargement 2004–2006. Indicative allocation of commitment and payment appropriations*, niepublikowany materiał prezydencji duńskiej z 19 grudnia 2002).

Z przyjętych założeń i szacunków wynika, że płatności na rzecz Polski rosną systematycznie do końca całego okresu, jednak jako ułamek PKB osiągają maksimum w końcowych latach bieżącej dekady (4,7% PKB), z lekką tendencją spadkową w kolejnych latach. Płatności z polityki spójności (fundusze strukturalne) sięgają w szczytowym roku (2009) 3,5% PKB, a w następnych latach utrzymują się na poziomie ponad 3%. W cenach bieżących przekroczą one 10 mld euro w 2009 r., a na koniec okresu mogą sięgnąć niemal 14 mld euro.

Interesująca jest ewolucja płatności na rzecz różnych kategorii beneficjentów. Wyniki negocjacji akcesyjnych (silny nacisk na ryczałtowe płatności poprawiające płynność budżetu) sprawiły, że w pierwszym okresie (2004–2006) członkostwa budżet państwa i instytucje administracji rządowej skorzystają ze wsparcia w wysokości ok. 3,5 mld euro w cenach bieżących, podczas gdy samorządy terytorialne otrzymają nieco mniej – ok. 2,3 mld euro. Natomiast od 2007 r. samorządy będą uzyskiwać ponad dwa razy więcej środków niż budżet i instytucje rządowe. Wzrosnie również rola sektora prywatnego, w tym rolnictwa i przetwórstwa żywności jako beneficjenta w sumie nawet większego niż samorządy.

W ujęciu sektorowym największymi beneficjentami łącznie w okresie 2004–2013 będą: rolnictwo (31%), infrastruktura transportowa (23%), a następnie inna infrastruktura, głównie w ochronie środowiska (15%). Na rozwój zasobów ludzkich przeznaczone będzie tylko ok. 16% całości wsparcia z UE, co świadczy o tym, że w założeniach Narodowego Planu Rozwoju ten obszar nie jest traktowany jako priorytetowy.

4. Bilans transferów

Szacunki przepływów finansowych między Polską a UE wskazują na możliwość osiągnięcia korzyści netto przez Polskę nie tylko w wymiarze bezwzględnym, ale także w porównaniu z okresem poprzedzającym przystąpienie do UE. Licząc w cenach bieżących, rosną one od 1,4 mld euro w 2004 r. do 3,3 mld euro w 2006. Założenia dotyczące budżetu UE w okresie 2007–2013 i warunków udziału w nim Polski sprawiają, że w następnej perspektywie finansowej korzyści netto gospodarki polskiej jako całości wyraźnie rosną. Już pierwszy rok nowej perspektywy finansowej powinien przynieść prawie dwukrotny wzrost transferów netto. Dojście do pełnej wysokości dopłat bezpośrednich oraz zwiększone transfery z funduszy strukturalnych dają szansę na osiągnięcie płatności netto rzędu 11–12 mld euro pod koniec bieżącej dekady oraz prawie 15 mld euro w 2013 r. Od 2008 r. płatności netto powinny zbliżyć się do 3,5% PKB i pozostać mniej więcej tym poziomie do 2013 r. (tabela 13).

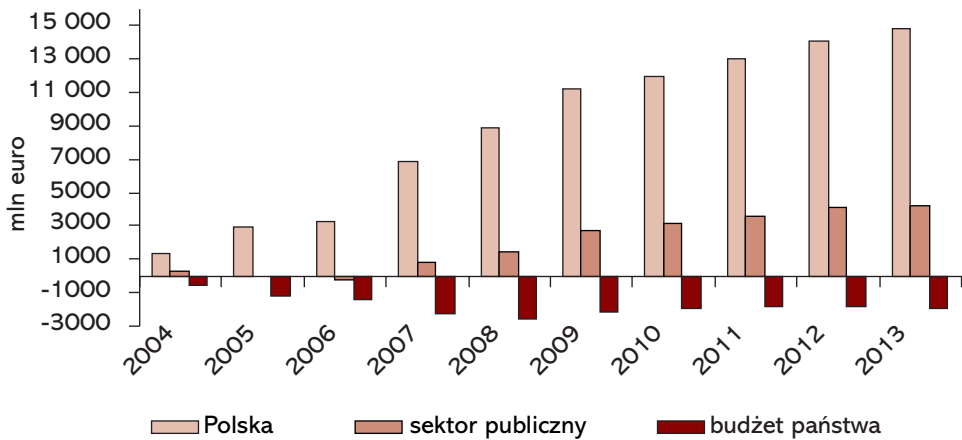
Bilans korzyści jest jednak różnie rozłożony pomiędzy poszczególnych beneficjentów (wykres 1). Nawet przy uwzględnieniu, iż płatności z programów pomocy przedakcesyjnej w przeważającej części skierowane są do szeroko rozumianego sektora publicznego (budżet państwa, instytucje administracji rządowej oraz samorządy terytorialne), w drugim i trzecim roku członkostwa sektor ten wykazywać będzie bilans netto bliski zera. Dopiero w nowej perspektywie finansowej korzyści netto będą szybko rosły, osiągając 3,1 mld euro pod koniec tej dekady i 4,2 mld euro w 2013 r. Jednak sam budżet państwa (rozumiany jako zbiorowość instytucji administracji rządowej) będzie jedynym beneficjentem nieosiągającym korzyści. Budżet państwa będzie netto płatnikiem do budżetu UE. Transfery netto z budżetu państwa do budżetu UE będą rosły od 0,6 mld euro w pierwszym roku członkostwa do 2,5 mld euro w 2008 r., by zmniejszyć się poniżej 2 mld euro, począwszy od 2010 r. Wzrost dochodów budżetu państwa, wynikający z wzrostu gospodarczego, sprawić powinien, iż w latach 2009–2013 „straty” budżetu Polski (płatności netto do budżetu UE) będą względnie małe – nie będą przekraczać 2–3% wydatków budżetu państwa.

Sektor prywatny, osoby i organizacje korzystające z wsparcia UE na rzecz rozwoju zasobów ludzkich oraz samorządy będą beneficjentami netto od początku członkostwa po koniec badanego okresu. **W sumie, członkostwo w UE oznaczać będzie „poświęcenie się” budżetu państwa (jego koszt finansowy netto) po to, by samorządy, firmy produkcyjne i usługowe, gospodarstwa rolne, osoby i organizacje korzystające z wsparcia UE na rzecz rozwoju zasobów ludzkich mogły osiągnąć korzyści finansowe niemożliwe do uzyskania poza Unią Europejską.**

Tabela 13. Wybrane wskaźniki dotyczące płatności i pozycji netto niektórych kategorii beneficjentów

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PKB w mln euro, ceny bieżące (wg NOBE; patrz rozdz. I)	223 000	241 000	257 000	277 000	296 000	319 000	344 000	372 000	404 000	440 000
Płatności jako procent PKB; ceny bieżące	1,4	2,4	2,4	3,7	4,3	4,7	4,6	4,7	4,6	4,5
Fundusze strukturalne i spójności jako % PKB	0,4	0,8	0,9	2,5	3,2	3,5	3,4	3,4	3,3	3,2
Budżet UE; ceny bieżące, mln euro	114 020	116 300	118 636	120 540	122 478	124 448	126 455	128 394	130 572	132 686
Płatności dla Polski jako % budżetu UE, ceny bieżące	2,8	5,0	5,3	8,4	10,4	12,0	12,6	13,5	14,3	15,0
Składka Polski w mln euro, ceny bieżące	1 743	2 764	2 894	3 120	3 335	3 595	3 876	4 189	4 550	4 996
Inne wpłaty (EBI, EBC, EFR), ceny bieżące, mln euro	103	90	128	135	447	157	120	123	21	22
Suma składek do budżetu UE; ceny bieżące, mln euro	1 846	2 854	3 022	3 255	3 782	3 752	3 996	4 312	4 571	5 018
Pozycja Polski netto, ceny bieżące, mln euro	1 368	2 925	3 274	6 921	8 894	11 225	11 984	13 046	14 099	14 860
Pozycja netto sektora publicznego, ceny bieżące, mln euro	-631	-750	-570	698	1 489	2 684	3 114	3 612	4 086	4 243
Pozycja netto budżetu państwa, ceny bieżące, mln euro	-1 028	-1 610	-1 628	-2 319	-2 533	-2 128	-1 948	-1 876	-1 786	-1 948
Pozycja netto sektora publicznego z uwzględnieniem płatności z pomocy przedakcesyjnej, ceny bieżące, mln euro	254	16	-87	825	1 505	2 684	3 114	3 612	4 086	4 243
Pozycja netto budżetu państwa z uwzględnieniem płatności z pomocy przedakcesyjnej, ceny bieżące, mln euro	-572	-1 215	-1 379	-2 253	-2 525	-2 128	-1 948	-1 876	-1 786	-1 948
Pozycja netto Polski jako % PKB, ceny bieżące	0,6	1,2	1,3	2,5	3,0	3,5	3,5	3,5	3,5	3,4
Suma składek Polski jako % spodziewanych płatności z UE	57,4	49,4	48,0	32,0	29,8	25,1	25,0	24,8	24,5	25,2
Suma składek Polski jako % budżetu UE	1,6	2,5	2,5	2,7	3,1	3,0	3,2	3,4	3,5	3,8

Źródło: szacunki autora



Wykres 1. Pozycja netto Polski, sektora publicznego i budżetu państwa

5. Główne uwarunkowania wykorzystania transferów finansowych z UE

Wysokie korzyści netto, które Polska może osiągać w średnim i długim okresie, nie są zagwarantowane traktatowo. Są to korzyści potencjalne, możliwe do uzyskania w pełnym wymiarze, jeśli polska administracja, za pośrednictwem której realizowane będą transfery środków, a także ostateczni beneficjenci (firmy, gospodarstwa rolne itd.) wykażą się wysokim stopniem sprawności w wykorzystywaniu oferowanych im szans. Uzasadnione wydaje się pytanie, czy przedstawiony powyżej szacunek skali płatności i bilansu przepływów jest oparty na realistycznej ocenie zdolności do przyswojenia zewnętrznego zasilania finansowego.

Aby w sposób uporządkowany i zorganizowany ocenić, jak duże jest ryzyko niepełnej absorpcji środków, trzeba określić „ryzyko słabego wykorzystania środków” rozłożyć na czynniki pierwsze. Wyróżnić można trzy czynniki ryzyka. Pierwszym są sprawy związane z koniecznością mobilizacji – w odpowiedniej wysokości – środków wewnętrznych potrzebnych dla współfinansowania projektów i programów realizowanych w ramach funduszy strukturalnych i innych strumieni zasilania finansowego z UE. Druga kwestia to poziom przygotowania instytucjonalnego i organizacyjnego administracji publicznej do działania zgodnie z zasadami obowiązującymi w poszczególnych strumieniach finansowania. Trzecia sprawa to pytanie o zdolność do przygotowania odpowiednio dużej liczby projektów i propozycji przedsięwzięć do sfinansowania przez środki z UE. Wydaje się, że pierwsze dwie kwestie są ważniejsze i trudniejsze od ostatniej, choć trzeba zastrzec, że podział ten w ogóle jest nieco nieostry i umowny – przykładowo wykonalność przygotowań bardzo mocno wiąże się z możliwością ich sfinansowania.

Aby oszacować niezbędne współfinansowanie (tabele 14 i 15) zasilania finansowego ze strony UE, zakłada się, iż w danym roku odnosi się je tylko do płatności, a nie do zobowiązań, i to tylko oczywiście w tych kategoriach płatności, które wymagają współfinansowania (np. nie dotyczy to dopłat bezpośrednich). Współfinansowanie w programach przedakcesyjnych zakładane jest na poziomie 20% wartości płatności z UE, zaś jego całość rozkłada się następująco: 42,6% z budżetu państwa, 40% ze środków samorządów, 13,8% ze środków sektora prywatnego, a 3,6% przypada na współfinansowanie programów rozwoju zasobów ludzkich. W strumieniach finansowych poakcesyjnych minimalne stopy współfinansowania wyniosą 25% w funduszach struktural-

Tabela 14. Minimalne niezbędne współfinansowanie strumieni poakcesyjnego zasilania finansowego z UE (w mln euro, ceny bieżące; układ wg beneficjentów)

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sektor publiczny, w tym	311	459	506	914	1 163	1 393	1 495	1 629	1 750	1 852
Budżet państwa (instytucje administracji rządowej)	144	211	222	193	231	298	371	433	489	536
Infrastruktura transportu (z Funduszu Spójności)	2	25	46	71	117	162	212	264	311	347
Polityki wewnętrzne i rozwój instytucjonalny	57	91	119	108	114	136	159	168	178	189
Istniejące polityki wewnętrzne	43	75	103	103	112	136	159	168	178	189
Rozwój instytucjonalny	4	5	5	5	2	0	0	0	0	0
Wsparcie granicy wschodniej	10	11	11	0	0	0	0	0	0	0
Ryczałt na poprawę płynności budżetowej	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Samorządy terytorialne	167	248	284	721	928	1 095	1 125	1 196	1 261	1 316
Infrastruktura transportu (z funduszy strukturalnych)	67	121	131	443	565	651	637	649	662	675
Infrastruktura inna (głównie ochrona środowiska)	31	77	103	264	362	445	488	547	599	641
Z funduszy strukturalnych	29	53	57	193	246	283	277	282	288	293
Z Funduszu Spójności	2	25	46	71	117	162	212	264	311	347
Zasoby ludzkie (osoby fizyczne i administracja)	70	128	139	468	597	686	672	685	699	713
Sektor produkcyjny (firmy i gospodarstwa rolne)	184	289	335	668	816	923	924	952	981	1 011
Przemysł i usługi poza rolnictwem, z funduszy strukturalnych	36	65	71	238	304	350	342	349	356	363
Gospodarstwa rolne i przetwórstwo żywności	88	184	255	427	512	573	582	603	625	648
Intervencje rynkowe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dopłaty bezpośrednie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Investycje i instrumenty strukturalne	88	184	255	427	512	573	582	603	625	648
RAZEM	566	876	980	2 050	2 575	3 002	3 091	3 266	3 430	3 576

Źródło: szacunki autora

Tabela 15. Minimalne niezbędne współfinansowanie strumieni poakcesyjnego zasilania finansowego z UE (w mln euro, ceny bieżące; układ wg sektorów)

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sektor publiczny (inwestycje kapitałowe i „miękkie”)	311	458	506	914	1 163	1 393	1 495	1 629	1 750	1 852
Infrastruktura transportu	69	146	177	514	682	812	848	914	973	1 023
Z funduszy strukturalnych	67	121	131	443	565	651	637	649	662	675
Z Funduszu Spójności	2	25	46	71	117	162	212	264	311	347
Infrastruktura inna (głównie ochrona środowiska)	31	77	103	264	362	445	488	547	599	641
Z funduszy strukturalnych	29	53	57	193	246	283	277	282	288	293
Z Funduszu Spójności	2	25	46	71	117	162	212	264	311	347
Polityki wewnętrzne i rozwój instytucjonalny	57	91	119	108	114	136	159	168	178	189
Istniejące polityki wewnętrzne	43	75	103	103	112	136	159	168	178	189
Rozwój instytucjonalny	4	5	5	5	2	0	0	0	0	0
Wsparcie granicy wschodniej	10	11	11	0	0	0	0	0	0	0
Ryczałt na poprawę płynności budżetowej	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zasoby ludzkie (osoby fizyczne i administracja)	70	128	139	468	597	686	672	685	699	713
Sektor produkcyjny (firmy i gospodarstwa rolne)	184	289	335	668	816	923	924	952	981	1 011
Przemysł i usługi poza rolnictwem, z funduszy strukturalnych	36	65	71	238	304	350	342	349	356	363
Gospodarstwa rolne i przetwórstwo żywności	88	184	255	427	512	573	582	603	625	648
Intervencje rynkowe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dopłaty bezpośrednie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Inwestycje i instrumenty strukturalne	88	184	255	427	512	573	582	603	625	648
RAZEM	566	875	980	2 050	2 575	3 002	3 091	3 266	3 430	3 576

Źródło: szacunki autora

nych właściwych, 15% w Funduszu Spójności, 20% w instrumentach strukturalnych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, 25% w inicjatywach i wspólnotowych programach polityki wewnętrznej, 10% w programach rozwoju instytucjonalnego (jak obecnie w tychże programach w ramach Phare).

Jeśli chodzi o realność zapewnienia współfinansowania w pierwszym okresie po akcesji (szacowanego na równowartość 2,4 mld euro w latach 2004–2006), można je ocenić w dwojaki sposób. Po pierwsze, wychodząc z oglądu stanu obecnego w zakresie współfinansowania programów przedakcesyjnych, po drugie, z bardziej ogólnych ram możliwości, w jakich znajdują się główni „dostawcy” współfinansowania, czyli samorzady, budżet państwa i podmioty komercyjne.

Z trzech programów przedakcesyjnych, stan obecnego współfinansowania można ocenić tylko w odniesieniu do programu Phare. Dwa inne – Sapard i ISPA – dopiero wkraczają w fazę realizacji i rzeczywiste zaangażowanie znacznego krajowego współfinansowania jeszcze nie było konieczne. Systematyczne monitorowanie całości współfinansowania dla wszystkich trzech programów przedakcesyjnych jest w fazie wstępnej. Można jednak przywołać fragmentaryczne obserwacje.

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej na podstawie informacji z resortów dokonał na przełomie 2001 i 2002 r. obliczeń pokazujących faktyczny poziom współfinansowania projektów Phare z zakresu rozwoju instytucjonalnego, przyjętych do realizacji w 1998 i 1999 r. Wynika z nich, że w rzeczywistości ministerstwa wydały zaledwie 40% środków przeznaczonych na współfinansowanie. Trudniej ocenić rzeczywistą realizację zobowiązań do współfinansowania innych elementów Phare, gdyż brakuje wystarczającej informacji. Istnieją jednak sygnały wskazujące na trudności niektórych samorządów w zagwarantowaniu własnych środków na deklarowane uprzednio współfinansowanie, co wynika oczywiście z trudniejszej obecnie ogólnej sytuacji finansowej samorządów.

Rozważając w bardziej ogólnych kategoriach pytanie, czy i jak obecne trudności w zapewnieniu współfinansowania przekładać mogą się na przyszłą sytuację po akcesji, trzeba uwzględnić trzy dodatkowe punkty odniesienia. Po pierwsze, jeśli tempo wzrostu w latach 2003–2004 wzrosło zgodnie z optymistycznym scenariuszem strategii rządu, to rzecz jasna będzie to okoliczność nieco zwiększająca możliwości współfinansowania dzięki wyższym dochodom podatkowym budżetu państwa i budżetu samorządów. Ale nawet osiągnięcie trzyprocentowego wzrostu w 2003 r. nie wystarczy. Aby wydatki powiększyć możliwości współfinansowania, potrzebne jest wejście na poziom wzrostu rządu 5%. Wejście to – choć trudne – nie jest wykluczone, ale jeszcze trudniejsze będzie utrzymanie trwałego charakteru wzrostu do końca dekady.

Po drugie, bardzo ważną kwestią jest to, w jakiej mierze samorzady terytorialne, a także budżet państwa oraz inwestorzy prywatni mogą dysponować środkami do zagospodarowania zgodnie z zasadami i procedurami obowiązującymi w przepisach regulujących funkcjonowanie źródeł zasilania z UE. Zapewnienie współfinansowania polega bowiem nie tyle na „wytworzeniu” czy „znalezieniu” zupełnie nowych środków – choć to jest też oczywiście możliwe poprzez np. zadłużenie – lecz raczej na elastycznym zorganizowaniu wydatków publicznych i prywatnych, tak aby móc je dopasować do tych reguł i procedur. Czy będzie ich dostatecznie dużo? Na pozór powinno ich być dostatek. Wskaźnik zadłużenia gmin na koniec 2001 r. wyniósł 15% (stosunek długu do dochodów ogółem), a więc jest możliwość finansowania wydatków przez przyrost zadłużenia¹⁰. W ekspertyzie Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową¹¹ oceniono, iż publiczne wydatki, zbliżone charakterem do interwencji funduszy strukturalnych, osiągnęły w 1999 r. równowartość ok. 6 mld euro, a w 2000 r. – ok. 7 mld euro. W innej ekspertyzie mówi się, iż w 2000 r. publiczne wydatki rozwojowe (poza rolnictwem) wyniosły 16,7 mld zł (w cenach bieżących; ok. 4,2 mld euro), z czego na sektor samorządowy przypadało niemal 60%, zaś na sektor rządowy nieco ponad

¹⁰ L. Pałeczki, *Nie zmarować szansy*, „Rzeczpospolita” nr 74 z 28 marca 2002.

¹¹ M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, A. Niedzielski, M. Tomalak, *Ocena wielkości poniesionych w latach 1999–2000 wydatków publicznych odpowiadających kategoriom interwencji funduszy strukturalnych. Raport końcowy*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2002, s. 21–22.

40%¹². Kategoria publicznych wydatków rozwojowych jest bez wątpienia szersza niż te wydatki, które będzie można zaklasyfikować jako współfinansowanie, ich skala jednak wydaje się dostatecznie pojemna, aby pomieścić owo współfinansowanie.

Powodem do troski może być raczej niska elastyczność tych wydatków, bowiem w konkluzjach autorka ekspertyzy pisze: „wydatki zbliżone treścią do wydatków na finansowanie polityk regionalnych (w znaczeniu polityki regionalnej rządu oraz polityk rozwoju regionalnego poszczególnych województw) są wprawdzie niemałe, ale ich praktyczna przydatność do wykonywania skoordynowanej polityki regionalnej państwa jest zadziwiająco mała”¹³. Są też sygnały świadczące o wysokim tempie zadłużania się samorządów. Na przykład 22 największe miasta Polski w 2001 r. miały średnio deficyt budżetowy rzędu 10%, a kilka największych (Warszawa, Kraków, Wrocław) – powyżej 15%¹⁴.

Trzecią, dodatkową okolicznością, którą należy wziąć pod uwagę, jest to, że ryzyko niepełnego współfinansowania rozkłada się nierównomiernie w odniesieniu do poszczególnych funduszy strukturalnych. Tabela 16 pokazuje ocenę przypuszczalnego rozkładu tego ryzyka (również wobec innych czynników). Niektóre formy wsparcia z budżetu wspólnotowego są zupełnie pozbawione elementu ryzyka, gdyż nie wymagają współfinansowania (np. płatności bezpośrednie). Niskie ryzyko można przypisać współfinansowaniu dużych inwestycji transportowych z Funduszu Spójności, zważywszy, że rozbudowa sieci autostrad jest priorytetem zapewne dla każdego kolejnego rządu, niezależnie od jego orientacji politycznej. Na drugim biegunie mamy do czynienia z wysokim ryzykiem, którym są obarczone – przykładowo – lokalne przedsięwzięcia infrastrukturalne finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W tym wypadku wydaje się, że część gmin, związków gmin i innych podmiotów samorządowych może mieć trudności z mobilizacją środków na czas i w wystarczającej wysokości. Dotyczyć to w szczególności może uboższych i słabiej zorganizowanych jednostek samorządowych¹⁵.

Niezbędne przygotowania instytucjonalno-administracyjne w mniejszym stopniu poddają się pomiarowi, zatem są trudniejsze do oceny. Poziom ogólnego przygotowania administracji do udziału w wykorzystywaniu środków z Funduszy Strukturalnych jest jeszcze daleki od pożądanego. Do takiego wniosku doszła Komisja Europejska w 2001 r. w ramach corocznej oceny postępu przygotowań Polski na drodze do spełnienia warunków członkostwa. Można liczyć na to, że ostatnie kilkanaście miesięcy, pozostałe do uzyskania członkostwa, będzie spożytkowanych na wdrożenie uzgodnionego wiosną 2002 r. z Komisją Europejską *Programu Działań* na rzecz wzmocnienia administracji publicznej, obejmującego m.in. wsparcie budowy zdolności absorpcyjnych administracji.

Reforma samorządowa z 1999 r., ustawa o wspieraniu rozwoju regionalnego i kontrakty wojewódzkie, wreszcie codzienna praca „u podstaw” w komórkach zajmujących się programami przedakcesyjnymi w administracji rządowej i samorządowej zdawały się konsekwentnie kierować władze publiczne w ostatnich czterech latach do celu. Nadal jednak występują słabości. Na poziomie centralnym w kluczowych ministerstwach (Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Finansów) praktyczną stroną polityki regionalnej i instrumentów strukturalnych zajmują się niewielkie zespoły ludzi – zbyt małe, jak na potrzeby obecnego okresu. Co więcej, ich rola nie jest dobrze określona, a najbardziej brakuje „siły sprawczej”, czyli silnych kompetencji Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Finansów wobec innych ministerstw oraz władz samorządowych. Wyposażenie przynajmniej tych dwóch ministerstw w kompetencje nie tylko koordynacyjne, ale nawet władcze wzmocniłoby szansę na szybkie i skuteczne współdziałanie różnych podmiotów w fazie programowania i wdrażania funduszy strukturalnych.

¹² Z. Gilowska, *Wydatki publiczne przeznaczone w 2000 r. na działania „rozwojowe” – identyfikowanie, szacowanie, sposoby racjonalizacji*, www.europa.edu.pl.

¹³ Tamże.

¹⁴ A. Myczkowska, *Brakuje co dziesiątego złotego*, „Rzeczpospolita” nr 55 z 6 marca 2002.

¹⁵ M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, A. Niedzielski, M. Tomalak, *Sytuacja sektora finansów publicznych w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2002, s. 54.

Tabela 16. Szacunek poziomu poszczególnych czynników ryzyka w odniesieniu do funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w początkowym okresie członkostwa

Czynnik ryzyka	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego		Europejski Fundusz Gwarancji i Orientacji Rolnych		Finansowy Instrument Wsparcia Rybołówstwa		Europejski Fundusz Społeczny		Fundusz Spójności	
	Wsparcie małych i średnich firm	Lokalna infrastruktura	Sekcja Orientacji	Sekcja Gwarancji	Rybołówstwa	Wsparcia	Społeczny	Transport	Środowisko	
Współfinansowanie	Niski	Wysoki	Wysoki	0	Sredni	Sredni	Niski / Sredni	Niski	Wysoki	
Przygotowania organizacyjne i administracyjne	Sredni	Sredni	Wysoki	Wysoki	Wysoki	Wysoki	Wysoki	Sredni	Sredni	Sredni
Gotowość projektów do realizacji	Niski / Sredni	Wysoki	Sredni	0	Sredni	Sredni	Sredni	Sredni	Sredni	Wysoki

0 – ryzyko nie występuje z definicji.

Źródło: opracowanie własne

Nie ma dobrych perspektyw dla wewnętrznego finansowania przygotowań potrzebnych do osiągnięcia stanu gotowości do pełnego korzystania ze wsparcia UE. Są to przygotowania kosztowne, a co więcej – mają charakter kosztów w zasadzie na stałe obciążających budżet państwa lub samorządów. Przygotowania wiążą się z koniecznością zatrudnienia dodatkowego personelu szeroko rozumianej administracji. Przygotowania do ustanowienia odpowiedniego zaplecza administracyjno-organizacyjnego dla funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności wiążą się z zatrudnieniem, przeszkoleniem i wyposażeniem technicznym kilkuset osób dodatkowego personelu w urzędach marszałkowskich, gminnych (beneficjenci), wojewódzkich oraz w ministerstwach. Przygotowania do wprowadzenia warunków niezbędnych do prowadzenia Wspólnej Polityki Rolnej w jej obecnej postaci wymagają ustanowienia rozległego i skomplikowanego systemu administracji i kontroli, w tym ogromnego systemu informatycznego, a ponadto zatrudnienia rzeszy pracowników obsługujących system i kontrolujących zasiewy, działki, gospodarstwa, pogłowie zwierząt, obrót itp. Według szacunków niektórych specjalistów-praktyków z krajów członkowskich Unii Europejskiej, pożądana liczba pracujących przy realizacji WPR może w Polsce mieścić się w przedziale 4–6 tys. osób. Podsumowując, aby osiągnąć odpowiedni poziom przygotowań kadrowo-instytucjonalnych do absorpcji środków Unii z wszystkich źródeł, trzeba „zainwestować” uprzednio corocznie kwoty rzędu kilkuset milionów złotych.

Ostatni czynnik ryzyka wiąże się z pytaniem, czy instytucje, podmioty i środowiska, będące końcowymi beneficjentami funduszy strukturalnych, będą w stanie przygotować propozycje przedsięwzięć (tzw. projekty) do sfinansowania ze środków Unii Europejskiej. Oczywiście chodzi o przygotowanie zgodnie z regułami sztuki, na czas, w określonym rytmie i – co najważniejsze – zgodnie z wymogami obowiązującymi w poszczególnych programach.

Sytuacja i w tym wypadku jest zróżnicowana w zależności od źródła potencjalnego wsparcia (funduszu). Wydaje się, że w Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego, w pierwszych trzech–czterech latach działania systemów wsparcia kapitałowego dla sektora prywatnego – przy założeniu, iż tempo i perspektywy wzrostu gospodarczego będą utrzymane na poziomie co najmniej zachęcającym do inwestycji – przedsiębiorstwa będą w stanie dobrze przygotować się do absorpcji dodatkowego zasilania. Z kolei w tym samym Funduszu można mieć obawy, czy mniej zamożne lub mniej aktywne lokalne samorządy przygotowują swoje projekty w warunkach braku pewności uzyskania środków, niepełnej informacji, konieczności zaangażowania części środków awansem itd. W Europejskim Funduszu Społecznym złożoność opracowywania stosunkowo niewielkich w wymiarze finansowym programów, a potem projektów szkoleniowych, generowanych na szczeblu krajowym i samorządowym, może przysparzać wielu trudności, a z pewnością tym bardziej skomplikowane będzie ich wdrażanie.

Można mieć nadzieję, że w Funduszu Spójności plany rozwoju sieci kluczowych dróg i autostrad zostaną przygotowane na czas, choć trzeba pamiętać, że dla wielkich projektów infrastrukturalnych czynności takie, jak opracowanie dokumentacji inżynierskiej, ekonomicznej, ocen oddziaływania na środowisko, konsultacje lokalne, mogą trwać nawet dwa–trzy lata. Z kolei w części „środowisko” gotowość projektów dostosowujących oczyszczalnie ścieków lub gospodarowanie odpadami stałymi do standardów unijnych nie jest wcale oczywistością dla mniej zamożnych miast Polski wschodniej. Początek działania nowych programów zawsze jest w pewnym stopniu niewiadomą. Długi cykl prac projektowych oraz niedoskonałość przepływu informacji niosą ryzyko, iż potencjalni beneficjenci mogą za późno przygotować projekty lub opracować je w sposób nieodpowiedni.

Podsumowując, można uznać za uzasadnioną wątpliwość, czy poziom zdolności administracji rządowej, firm, samorządów i gospodarstw rolnych do poruszania się w skomplikowanych procedurach zmobilizowania współfinansowania lokalnego, dobrego planowania inwestycji jest wysoki. To wszystko jest niezbędne dla rzeczywistego wykorzystania zakładanych płatności.

Trudności mogą się w szczególności pojawić w pierwszych latach członkostwa, w okresie „uczenia się” korzystania z środków. W wyniku uzgodnień negocjacyjnych zakłada się np., iż w pierwszym roku wykorzystamy 45% zobowiązań z polityk wewnętrznych (w analogicznym pro-

gramie przedakcesyjnym Phare wskaźnik ten wynosi zwykle kilka procent). W funduszach strukturalnych nie jest pewne, czy beneficjenci są w stanie w ciągu pierwszych 20 miesięcy wchłonąć 2,3 mld euro płatności (w cenach bieżących) z funduszy strukturalnych. Kwota ta stanowi 30% środków planowanych w postaci zobowiązań, ale jest to aż 6 razy więcej, niż na analogiczne cele Polska dostała w latach 2000–2001 w programie Phare Spójność Społeczno-Gospodarcza, a odnotować trzeba, że środki otrzymane w 2000 r. zaczęto wydawać dopiero w 2002.

Polskie doświadczenia z pomocą przedakcesyjną nie muszą być dobrym odniesieniem, gdyż tempo jej wykorzystania do pewnego stopnia wiązać można z bardziej skomplikowanymi procedurami oraz ściślejszymi rygorami w systemie kontroli ze strony Komisji Europejskiej, wydłużającymi czas realizacji programów. Jednak znamienne jest to, że nawet w przypadku bardziej dojrzałych niż polska administracji skandynawskich (Finlandia i Szwecja) proces wejścia w system funduszy strukturalnych w połowie lat 90. był opóźniony w stosunku do projektowanego. Plany okazały się nierealistyczne; ustanowienie nowych systemów monitorowania regionalnego oraz uzgodnienia procedur dla agencji odpowiedzialnych za przekazywanie środków unijnych trwały o wiele dłużej, niż zakładano. Dlatego pierwsze płatności dla ostatecznych beneficjentów zostały dokonane w Szwecji dopiero po półtora roku od momentu wejścia do UE¹⁶.

Co więcej, o trudnościach z absorpcją świadczy także to, że wszystkie państwa członkowskie UE-15 w drugim roku (2001) obecnej perspektywy finansowej w funduszach strukturalnych i spójności wykorzystały zaledwie 68% zakładanych płatności (w pierwszym roku wypłacono płatności zaliczkowe, które są prawie automatyczne)¹⁷. Zatem, mimo iż państwa UE-15 mają wieloletnie doświadczenie w wykorzystywaniu wsparcia z budżetu UE, nawet im zdarza się niepełne wykorzystanie limitu płatności¹⁸. Naturalnie nie jest wykluczone, że zaległości te państwa członkowskie nadrobią w kolejnym roku, jednak dla Polski – z punktu widzenia pozycji netto w transferach, płynności budżetu państwa i zewnętrznej równowagi płatniczej – tego rodzaju opóźnienia byłyby bardzo niekorzystne. Przykładowo, zmniejszenie rzeczywistych płatności z funduszy strukturalnych w drugim roku członkostwa Polski do wysokości 68% planowanych płatności (poziom UE-15 w 2001 r.) oznaczałoby zmniejszenie transferów w 2005 r. o 640 mln euro w cenach bieżących. Sprawiłoby to, że sektor publiczny (samorządy i budżet państwa) w tym roku stałby się znaczącym płatnikiem netto.

6. Scenariusz pozostania Polski poza UE

Scenariusz pozostania poza Unią Europejską jest w sferze skutków budżetowo-finansowych w dużej mierze „negatywem” przystąpienia Polski do Wspólnot. Oznaczałby on brak transferów środków finansowych na rzecz Polski w postaci strumieni finansowych ze Wspólnej Polityki Rolnej, funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz różnych polityk wewnętrznych. Z drugiej strony, polegałby on także na braku konieczności wpłacania składki do budżetu wspólnot, a ponadto do Europejskiego Banku Inwestycyjnego i – w dalszej przyszłości – do instytucji związanych ze wspólną polityką rozwojową w krajach rozwijających się (Europejski Fundusz Rozwoju).

Na pierwszy rzut oka w sensie finansowym scenariusz pozostania poza UE byłby dosłowną odwrotnością scenariusza akcesji. Bilans dodatni przepływów netto stałby się bilansem ujemnym. Nieuzyskane korzyści byłyby wyższe od nieponiesionych kosztów (składki). Rozkład bilansu

¹⁶ *Annual Report concerning the Financial Year 1996* (OJ C 348, 18.11.1997), European Court of Auditors, vol. 1, part III (www.eca.org).

¹⁷ *Budget 2001 Implementation*, European Commission, 15 February 2002, str. 4; <http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/execution/execution/utilisation/bef02/commentsexec.pdf>

¹⁸ W przypadkach ekstremalnych (Grecja i Portugalia), absorpcja w pierwszym roku obecnej perspektywy finansowej zawierała się w przedziale 0–10%; zob. *EU Enlargement – Its Impact on the Accession Countries. Special Report*, FitchRatings, 23 September 2002 (www.fitchratings.com)

ujemnego byłby inny dla różnych sektorów. Największe bezpośrednio niezyskane korzyści uderzyłyby w przedsiębiorstwa przemysłowe i usługowe, gospodarstwa rolne i firmy przetwórstwa rolno-spożywczego. Straciłyby one szanse zasilania finansowego wysokości 49 mld euro (w cenach bieżących) w okresie 2004–2013. W tym gronie potencjalnych beneficjentów najwięcej korzyści utraciłyby generalnie małe i średnie przedsiębiorstwa produkcyjne i usługowe. O ile bowiem gospodarstwa rolne i przetwórstwo żywności będą musiały liczyć się z poniesieniem znacznych nakładów dostosowawczych (np. spełnienie kosztownych wymogów sanitarnych), o tyle w mniejszym stopniu dotyczy to usług i przemysłu, w których – pomijając niektóre specyficzne branże, jak hutnictwo – dostosowania będą, ogólnie rzecz ujmując, łatwiejsze do sfinansowania (np. wymogi standardów bezpieczeństwa w miejscu pracy). A zatem pozostanie poza Unią będzie dla małych firm przemysłowych i usługowych oznaczać brak możliwości uzyskania zasilania kapitałowego (dotacji inwestycyjnych) z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a także innych form wsparcia (doradztwo, szkolenia kadr zarządzających i personelu).

Drugą kategorią potencjalnych beneficjentów, dla których scenariusz pozostania poza UE niesie wiele niespełnionych korzyści, jest samorząd terytorialny. Scenariusz ten oznaczałby brak możliwości finansowania wielu inwestycji modernizujących infrastrukturę publiczną. Odnosi się to do rozmaitych podtypów tej infrastruktury, ale w największej mierze – do inwestycji w zakresie ochrony środowiska (oczyszczanie ścieków, zagospodarowanie odpadów stałych), na co łożone są środki z Funduszu Spójności. Brak dostępu do funduszy strukturalnych prowadziłby do spowolnienia modernizacji infrastruktury, gdyż Polska nie uzyskałaby w tym okresie łącznie 26 mld euro (w cenach bieżących) przeznaczonych na budowę wodociągów, uzdatnianie wody pitnej, poprawę lokalnego transportu drogowego lub modernizację infrastruktury energetycznej. Pośrednim skutkiem pozostania poza UE byłoby także zapewnienie, że przemiany, o których mowa, zachodziłyby wolniej nie tylko dlatego, że zabrakłoby owych dodatkowych środków finansowych, lecz także dlatego, że bez wymogów wynikających z ustaleń negocjacyjnych o horyzoncie wprowadzenia standardów UE w zakresie ochrony środowiska samorządy mogłyby zwolnić tempo inwestycji „autonomicznych”¹⁹.

Rozpatrując skutki wynikające wyłącznie z transferów finansowych, w sektorze publicznym jedynym swego rodzaju beneficjentem w scenariuszu zaniechania wejścia do UE byłaby – paradoksalnie – administracja rządowa, budżet państwa bowiem nie ponosiłby kosztu różnego rodzaju składek. Ich wysokość przewyższa wysokość spodziewanych środków z Funduszu Spójności, przeznaczonych na rozwój infrastruktury drogowej i kolejowej o znaczeniu międzynarodowym, oraz środków z różnych polityk wspólnotowych adresowanych w dużej mierze do administracji rządowej i instytucji sektora publicznego. W wariantcie nieprzystąpienia do UE każdego roku budżet państwa dysponowałby środkami o kilka miliardów złotych wyższymi (w cenach bieżących) niż w scenariuszu akcesji: od ok. 2,6 mld zł na początku członkostwa, po ok. 8–9 mld zł w okresie 2007–2008 oraz ok. 7–8 mld zł po 2011 r.

Podobnie jak w przypadku samorządu terytorialnego, tak i dla administracji rządowej i budżetu państwa zaniechanie akcesji oznacza możliwość wystąpienia wielu skutków pośrednich. Należy do nich zwolnienie tempa inwestycji „autonomicznych”. Rząd nie byłby postawiony wobec konieczności poprawy stanu infrastruktury publicznej oraz modernizacji wielu służb samej administracji. Zatrzymanie środków na składkę członkowską w budżecie państwa (niepłacenie składki) to dwie strony medalu. Z jednej strony, w wymiarze makroekonomicznym jest to zmniejszenie stopnia napięcia budżetu państwa i odsunięcie ryzyka powiększania deficytu budżetowego. Z drugiej strony, niesie ono ryzyko wykorzystania tej sytuacji do odstąpienia od racjonalizacji wydatków publicznych i zaniechania inwestycji polepszających warunki gospodarowania podmiotów gospodarczych.

¹⁹ Rozumianych tu jako inwestycje podejmowane z własnej inicjatywy lub wymuszane prawem wewnętrznym i zasilane wyłącznie środkami krajowymi lub zagranicznymi, ale nie związanymi z UE.

Kształt scenariusza pozostania poza UE zależy od tego, czy jest to definitywne pozostanie poza tym ugrupowaniem w przewidywalnej przyszłości, czy tylko przejściowe. Pierwszy przypadek to scenariusz, w którym społeczeństwo w referendum w sposób tak jednoznaczny i dobitny nie wyraża zgody na członkostwo w UE, że władze deklarują odstąpienie od członkostwa w UE jako swojego celu. Wówczas wydaje się prawdopodobne, iż Unia Europejska wycofałaby się z udzielania Polsce pomocy przedakcesyjnej, a graniczy z pewnością teza, że pomoc ta uległaby zasadniczemu zmniejszeniu. Wynika to z samej natury i celu tej pomocy – zgodnie z przyjętą w 1997 r. przez UE strategią rozszerzenia, ma ona wspierać proces przygotowań kraju-beneficjenta do spełnienia warunków niezbędnych do osiągnięcia gotowości do członkostwa. Skoro akcesja przestałaby być celem Polski, pomoc UE straciłaby rację bytu. Co więcej, również na gruncie prawa Unia Europejska miałaby przesłanki do zakończenia lub znacznego zmniejszenia skali pomocy, gdyż w preambule Układu o stowarzyszeniu z 1991 r. Polska deklaruje, iż celem jej jest członkostwo we Wspólnotach. Rezygnując z członkostwa, Polska dałaby Unii wystarczający argument prawny do wycofania się z pomocy przedakcesyjnej. Tym samym można przyjąć, że definitywne odrzucenie członkostwa prowadziłoby nie tylko do niemożności uzyskania transferów wynikających z członkostwa, lecz także do utracenia całości lub znacznej części pomocy przedakcesyjnej, której wartość roczna sięgać będzie w okresie 2003–2004 ok. 900 mln euro w postaci płatności.

O drugim wariantcie można by mówić wtedy, kiedy wskutek niewiążącego wyniku referendum przy rozkładzie bliskim równowagi²⁰ lub przy wyniku wiążącym polegającym na niewielkiej przewadze oponentów wobec członkostwa władze uznałyby tę sytuację za brak zgody społeczeństwa na akcesję w najbliższym czasie, lecz nie odstąpiłyby od uznawania członkostwa (i uprzedniego przyzwolenia społecznego) za cel możliwy do osiągnięcia za kolejnych kilka lat²¹. W przypadku „przejściowego odroczenia” członkostwa należy liczyć się z utrzymaniem pomocy przez UE, aczkolwiek jest możliwe, że na jakiś czas jej skala uległaby zmniejszeniu.

7. Zakończenie

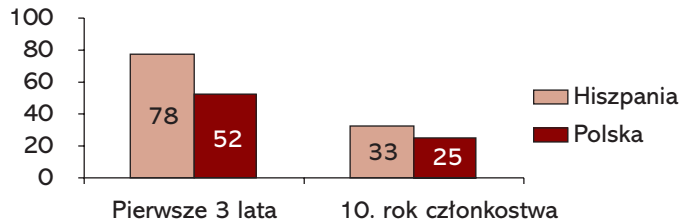
Rachunek bezpośrednich korzyści i obciążeń finansowych poszczególnych państw członkowskich z tytułu udziału w procesie integracji europejskiej w minionych dziesięcioleciach wykazywał, iż istnieje grupa państw stale osiągających bilans dodatni, jak również grupa państw netto sponsorujących budżet wspólnotowy. Dodatniego bilansu transferów z całą pewnością nie wolno utożsamiać z ogólnym bilansem korzyści, które dane państwo osiąga z udziału w procesie integracji z UE. Gdyby tak było, oznaczałoby to przecież, że kraje takie, jak Niemcy lub Holandia od wielu lat ogółem „tracą” na członkostwie w Unii, gdyż mają trwałe bilans ujemny przepływów, co przeczyłoby racjonalności postępowania władz i narodów tych państw. Jednakowoż dla państw uboższych dodatni bilans przepływów wydaje się nieodzownym elementem pozytywnej oceny ogólnych korzyści z integracji. Dlatego w przypadku Polski dodatni bilans transferów to warunek niewystarczający do uznania członkostwa za udane, ale zarazem to warunek konieczny. Różne miary próbuje się stosować do oceny bilansu przepływów finansowych, jednak nie ma idealnego kryterium pozwalającego na uznanie go za bezwzględnie dostateczny lub „sprawiedliwy”²².

²⁰ Obojętne, czy przy niewielkiej przewadze oponentów, czy zwolenników członkostwa.

²¹ Sytuacja taka występuje od wielu lat w Norwegii.

²² Istnieją prace, w których próbuje się obliczyć „sprawiedliwy” udział w budżecie UE poszczególnych państw, w tym państw środkowoeuropejskich – zob. np. M. Mattila, *Fiscal Redistribution in the European Union and the Enlargement*, University of Helsinki, 2002, www.valt.helsinki.fi/staff/mmattila/euredist/redist.pdf. Są też opracowania oceniające (*notabene* krytycznie) wczesne propozycje negocjacyjne UE pod kątem ich „uczciwości” (*fairness*) w kontekście akceptowalności politycznej – zob. A. Mayhew, *The Negotiating Position of the European Union on Agriculture, the Structural Funds and the EU Budget*, Working Paper No 52, Sussex European Institute, April 2002. Jednak wydaje się, że nie ma odpowiedzi na pytanie, jakiego stopnia odchylenie od wyniku „sprawiedliwego” można w sposób racjonalny akceptować.

Polska ma korzystną sytuację wyjściową – istnienie przedakcesyjnych programów sprawia, że płatności z nich jeszcze w okresie przed uzyskaniem członkostwa (w 2003, a nawet w granicznym roku 2004) mają wynieść ok. 0,4%–0,5% PKB. Tyle dostawała, będąca częstym punktem odniesienia, Hiszpania w latach 1991–1992 (po sześciu latach członkostwa). Z tabeli 13 wynika, że już w drugim roku członkostwa pozycja netto transferów w relacji Polska–UE powinna przekroczyć poziom 1% PKB. W przypadku Hiszpanii stało się to dopiero w dziewiątym roku członkostwa (1995). Powyżej przedstawiony scenariusz akcesji – zakładając, iż zmaterializuje się – oznaczałby, że od 2008 r. Polska uzyskiwałaby wskaźnik korzyści netto, liczonych jako procent PKB (między 3% a 4%), porównywalny z wskaźnikiem Portugalii w latach 1992–1998²³. Innym stosowanym wskaźnikiem jest udział składki w uzyskiwanych (planowanych) płatnościach. Wykres 2 pokazuje, że Polska powinna odnosić relatywnie większe korzyści od Hiszpanii zarówno w pierwszym okresie członkostwa (płacąc netto o ok. 1/3 mniej od Hiszpanii), jak i pod koniec pierwszej dekady członkostwa (płacąc netto o ok. 1/4 mniej).



Wykres 2. Składka jako procent płatności

Źródło: obliczenia własne dla Polski; wskaźniki dla Hiszpanii wg danych źródłowych zawartych w: Allocation of 2001 EU... oraz I. Begg, N. Grimwade, Paying for..., s. 96.

Na większe transfery finansowe, niż przedstawione powyżej, trudno liczyć. Decyzje ograniczenia nakładów na Wspólną Politykę Rolną, podjęte przez Radę Europejską w Brukseli w 2002 r., świadczą o niechęci UE do choćby nieco bardziej ekspansywnej wspólnotowej polityki budżetowej. Jej warianty analizowane w opracowaniach naukowych wskazują na ogół, że ekstrapolacja obecnego budżetu w Unii rozszerzonej do 25 (a później 27) krajów to najbardziej prawdopodobny scenariusz w okresie 2007–2013²⁴. W takich warunkach małe jest prawdopodobieństwo, aby można uzyskać szansę na powtórzenie wyniku Irlandii, która w pierwszej połowie lat 90. uzyskiwała bilans netto rządu 5% PKB. Ważniejsze zdaje się pełne wykorzystanie tego, co będzie realnie dostępne, gdyż ryzyka, o których była mowa w punkcie 7, są duże.

Podsumowując, z punktu widzenia rachunku transferów scenariusz akcesji jest korzystny. Daje on dodatkowe możliwości zasilania finansowego dla sektora prywatnego i samorządów. Inaczej mówiąc, **budżet państwa „dopłacając” do polskiego członkostwa, tworzyć będzie warunki sprzyjające rozwojowi samorządów i sektora prywatnego, które nie zaistniałyby bez członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Scenariusz zaniechania wejścia do Unii Europejskiej jest per saldo niepomysłny dla Polski.** Jest niekorzystny szczególnie dla sektora prywatnego i samorządów, choć zmniejszyłby on napięcia w budżecie państwa.

²³ Dane na podstawie *Financing the European Union. Commission Report on the Operation of the Own Resources System*, European Commission, 1998, *Statistical Annex* oraz *Allocation of 2001 EU operating expenditure by Member State*, European Commission, DG Budget, September 2002.

²⁴ Ch. Weise, *How to Finance Eastern Enlargement of the EU*, Discussion Paper 287, June 2002, DIW, Berlin.

3. Analiza i ocena kosztów i korzyści przystąpienia Polski do UE w obszarze „mikroekonomia”

Zofia Wysokińska, Janina Witkowska

Ocena mikroekonomicznych efektów integracji europejskiej sprowadza się do zbadania wpływu poszczególnych etapów procesu integracji na zachowania firm i ich stopień reakcji na zmniejszanie zakresu regulacji narodowych i ujawnianie się nowego zakresu regulacji ponadnarodowych, takich jak np.: wspólny poziom ochrony/protekcji zintegrowanego rynku; wspólne zasady różnicowania stopnia preferencji w dostępie do wspólnego rynku przyznawane firmom z krajów trzecich; jednolite normy i standardy techniczne, ekologiczne, jakościowe, weterynaryjne, sanitarne, bezpieczeństwa towarów; wspólne zasady uznawania towarów na jednolitym rynku, te same reguły konkurencji, w tym jednakowe dla wszystkich możliwości korzystania ze środków finansowych i funduszy wspierających działania firm (zwłaszcza małych i średnich) w zakresie ich działalności inwestycyjnej. Szczególną rolę pełnią tu inwestycje ważne z punktu widzenia interesu całego ugrupowania, jak np. inwestycje proekologiczne lub nakłady na rozwój sfery naukowo-badawczej, sprzyjające poprawie innowacyjności firm i gospodarki całego ugrupowania.

Mikroekonomiczne efekty ujawniają się na poszczególnych etapach procesów integracyjnych, czyli na etapie budowy strefy wolnego handlu i unii celnej, na etapie wspólnego rynku oraz w procesie wdrażania unii gospodarczej i walutowej. W teorii integracji wymienia się wewnętrzne i zewnętrzne korzyści z integracji dla firm krajów członkowskich. Do korzyści wewnętrznych zalicza się: (1) wzrost wielkości przedsiębiorstw i możliwości ich ekspansji, prowadzące do lepszej pozycji negocjacyjnej, łatwiejszego i bardziej korzystnego dostępu do kapitału, bardziej oszczędnego wykorzystania siły roboczej, większych możliwości zmobilizowania środków na działalność innowacyjną oraz uzyskania mocniejszej pozycji na rynku krajowym i zagranicznym; (2) możliwości

uzyskiwania lepszych rezultatów dzięki permanentnej, praktycznej nauce produkowania bardziej efektywnie większych ilości bardziej konkurencyjnych produktów (tzw. efekt *learning by doing*)²⁵.

Korzyści zewnętrzne dla firm działających na integrowanym obszarze wynikają z wzajemnego przenikania się efektów ekonomicznych. Gdy przedsiębiorstwo uzyskuje lepszą pozycję na rynku dzięki unii celnej, to pozytywny skutek rozprzestrzenia się również na kooperujące z nim firmy dostawców i odbiorców, stymulując je do wprowadzania innowacji technologicznych i produktowych. Zintegrowany rynek przyspiesza także wymianę technologicznego *know-how* między firmami.

Usuwanie barier administracyjnych, technicznych i fiskalnych jest charakterystyczne dla następnego etapu integracji, tj. wspólnego rynku. Wymusza on zmiany zachowań przedsiębiorstw działających w krajach członkowskich ugrupowania. Proces tworzenia wspólnego rynku uaktywnia makro- i mikroekonomiczne sprzężenia w gospodarce, które z jednej strony pozwalają na kumulację korzyści, ale z drugiej – powodują koszty społeczne i ekonomiczne.

Makroekonomiczne mechanizmy wyznaczają ramy funkcjonowania przedsiębiorstwa, rzutując na ich rachunek korzyści i kosztów. Działanie tych mechanizmów przebiega następująco²⁶. Pogłębienie procesu integracji oddziałuje, poprzez nasilenie się konkurencji, na obniżenie kosztów produkcji i obniżenie cen. Z kolei niższy poziom cen powoduje wzrost siły nabywczej ludności, co pobudza popyt i tym samym stymuluje wzrost gospodarczy. Jednocześnie obniżenie kosztów i cen pozwala dyskutować korzyści z zakresu konkurencyjności cenowo-kosztowej, a to odzwierciedla się w poprawie bilansu handlowego i we wzroście produktu krajowego brutto (PKB). Liberalizacja rynku finansowego powoduje natomiast obniżenie kosztów bankowych; taniej kredyty; zwiększają się środki na inwestycje przedsiębiorstw, co poprzez dynamizację inwestycji w skali makro oddziałuje na wzrost PKB. Wzrost PKB, który jest łącznym efektem wymienionych sprzężeń, prowadzi do poprawy stanu finansów publicznych. Wzrostowi PKB towarzyszy także tworzenie nowych miejsc pracy.

Działanie mechanizmów makroekonomicznych może być zakłócone poprzez ujawnienie się pewnych czynników osłabiających siłę powyższych ekonomicznych sprzężeń. Należą do nich inflacja i wzrost importu, towarzyszące wzrostowi PKB. Innym niekorzystnym skutkiem jest utrata miejsc pracy w wyniku eliminacji kontroli granicznych oraz rosnąca produktywność czynnika pracy.

Mikroekonomiczne efekty wspólnego rynku wewnętrznego ujawniają się poprzez zmniejszenie kosztów działalności przedsiębiorstw, zgodnie z założeniem, na którym opierał się program budowy jednolitego rynku wewnętrznego (redukcja kosztów non-Europe). To uruchamia wielopłaszczyznowe, wzajemnie powiązane dostosowania w działalności przedsiębiorstw.

Po pierwsze, zmniejszenie kosztów, w warunkach konkurencji, prowadzi do obniżki cen. Przy odpowiedniej elastyczności cenowej popytu następuje wzrost popytu krajowego i zagranicznego na dobra oferowane przez przedsiębiorstwa oraz wzrost wolumenu produkowanych przez nie dóbr i usług. Procesy te skutkują zmniejszeniem kosztów, które wiążą się z wykorzystaniem przewag komparatywnych. Ujawniają się korzyści skali i uczenia się na poziomie mikro. W rezultacie rośnie marża zysku.

Po drugie, zmniejszenie kosztów w wyniku usunięcia barier pozataryfowych przekłada się bezpośrednio na zwiększenie marży zysku, które staje się podstawowym efektem odczuwanym przez przedsiębiorstwa. Rosnąca presja konkurencyjna wywołuje procesy dodatkowo wpływające na wielkość marży uzyskiwanej przez przedsiębiorstwa. Z jednej strony bowiem zmniejszenie kosztów, wynikających z tzw. nieefektywności X, powiększa tę marżę, ale z drugiej – w warunkach zaostrzonej konkurencji – firmy mogą być zmuszane do rezygnacji z części marży zysku, gdyż nie będą mogły jej utrzymać na zbyt wysokim poziomie.

²⁵ W. Molle, *Ekonomika integracji europejskiej*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1995, s. 103.

²⁶ Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja europejska. Rozwój rynków*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Łódź–Warszawa 2002, s. 150–151.

Po trzecie, presja konkurencyjna uruchamia procesy restrukturyzacji przedsiębiorstw, które oznaczają nasilenie się wewnątrz- i międzygałęziowych dostosowań. Sytuacja taka wymusza innowacje i postęp techniczny na poziomie przedsiębiorstw.

* * *

W przededniu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (UE) niekorzystnym zjawiskiem w gospodarce jest – charakterystyczny dla całego okresu transformacji – niski poziom rentowności przedsiębiorstw. Dotyczy to zarówno rentowności przychodów, jak i kapitałów zaangażowanych w działalność firm, zwłaszcza że rentowność kapitałów jest niższa aniżeli oprocentowanie długo-terminowych lokat, co nie zachęcało do inwestowania. Niski poziom rentowności osiągnęły przez firmy obniżył się drastycznie od 1998 r., osiągając w 2001 r. ujemny wskaźnik relacji wyniku finansowego netto do przychodów ogółem²⁷. Pozytywnym trendem strukturalnym w gospodarce jest zwiększenie udziału inwestycji dużych firm w telekomunikację, usługi bankowe i motoryzację, a więc w sektory, w których duże firmy dominują również na jednolitym rynku europejskim. Firmy z udziałem kapitału zagranicznego zajmowały znaczącą i rosnącą pozycję w polskim eksporcie i imporcie. Spółki z kapitałem zagranicznym odgrywały więc dominującą rolę w dynamizowaniu eksportu w Polsce. Nawet jednak ta grupa przedsiębiorstw, najlepiej przygotowana do włączenia do jednolitego rynku, nie będzie w stanie w krótkim okresie obniżyć kosztów i cen, gdyż proces dostosowań nie jest jeszcze zakończony. W dalszej jednak perspektywie można oczekiwać, że przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego będą stanowić rozwojowy segment polskiej gospodarki zdolny do sprostania narastającej konkurencji na rynku wewnętrznym, a procesy obserwowane na etapie realizacji i funkcjonowania jednolitego rynku wewnętrznego UE ujawnią się również w polskiej gospodarce.

Małe i średnie przedsiębiorstwa stanowiły w 2000 r. ponad 99,8% ogólnej liczby przedsiębiorstw w gospodarce i ich udział na przestrzeni ostatnich 10 lat systematycznie wzrastał. W końcu lat 90. wyraźnie pogorszyła się pozycja finansowa MŚP eksportujących głównie do UE, w stosunku do MŚP eksportujących do krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Omawiany proces względnego pogorszenia pozycji finansowej firm eksportujących do krajów UE występował jeszcze wyraźniej w przetwórstwie przemysłowym. W okresie tym wskaźnik rentowności brutto przedsiębiorstw eksportujących do krajów tego obszaru był prawie dwa razy niższy niż dla wszystkich eksporterów z sektora MŚP reprezentujących przemysł przetwórczy i ponad trzykrotnie niższy niż dla firm nastawionych na eksport do krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Najwyższy wskaźnik udziału kosztów pracy w przychodach ogółem miały przedsiębiorstwa eksportujące do krajów UE, co świadczy nadal o wysokim udziale towarów pracochłonnych w eksporcie na jednolity rynek europejski. Rzutuje to niekorzystnie na perspektywy przyszłego eksportu do UE, przy utrzymujących się wysokich kosztach pracy²⁸.

Przedstawione powyżej wyniki w zakresie wyników finansowych firm napawają obawą co do zdolności sprostania większości zwłaszcza małych i średnich firm konkurencji na jednolitym rynku europejskim. Po wejściu przez Polskę do wspólnego obszaru celnego Unii Europejskiej część firm, zwłaszcza te zagrożone importem wyrobów gotowych z krajów trzecich, będzie zmuszona do dodatkowego wysiłku restrukturyzacyjnego, aby sprostać ostrzejszej konkurencji. Te z nich natomiast, które komponenty do produkcji importują z krajów trzecich, będą miały możliwość importu ich po cenach niższych, co poprawi ich konkurencyjność cenową. W procesie przygotowania do rywalizacji na jednolitym rynku europejskim przedsiębiorstwa powinny podjąć jeszcze znaczący wysiłek restrukturyzacyjny w kierunku obniżenia kosztów produkcji i jej unowocześnienia, jak również dostosowania się do norm i standardów europejskich i międzynarodowych (ISO). Z badań makroekonomicznych wynika, że choć w stosunku do 1995 r. liczba uzyskanych certyfikatów ISO 9000. wzrosła w 2000 r. ze 130 do 2075, to jednak Czesi w tym samym roku legitymo-

²⁷ E. Mączyńska, *Kruczość rentowności, Lista 500*, Polityka 2002, s. 51.

²⁸ Na podstawie materiałów Ministerstwa Gospodarki (www.mg.gov.pl).

wali się już 3855 certyfikatami, a Węgrzy – 4672²⁹. Te z przedsiębiorstw, które sprostają wymogom standardów europejskich, będą mogły zwiększyć zakres sprzedaży do krajów europejskich i utrzymać się na naszym rynku wewnętrznym, stanie się on bowiem częścią jednolitego rynku europejskiego. Pozwoli im to na zwiększenie skali produkcji i dalsze obniżenie kosztów jednostkowych. Te przedsiębiorstwa, które tych wymagań nie spełnią, mogą ulec likwidacji. Działania i wysiłek polskich firm powinien również iść w kierunku poszukiwania nisz rynkowych oraz nawiązywania współpracy z przedsiębiorstwami unijnymi jako poddostawcy i kooperanci, co mogłoby sprzyjać rozwojowi handlu wewnątrzgałęziowego.

Poziom innowacyjności polskich przedsiębiorstw przemysłowych obniżał się systematycznie w drugiej połowie lat 90. (z 37,6% latach 1994–1996 do 28,9% w latach 1997–1998, natomiast dla okresu 1998–2000 – już tylko do 16,9%). Ta wysoce niekorzystna tendencja budzi obawę co do możliwości sprostania presji konkurencyjnej na jednolitym rynku europejskim. Dla porównania, w krajach UE poziom innowacyjności jest znacznie wyższy – wynosi średnio ok. 51% i charakteryzuje się znaczną rozpiętością: od 26% w Portugalii do 74% w Irlandii³⁰.

Przystąpienie Polski do Unii oznacza dostęp firm przemysłowych do rynku wolnego od cel i kontyngentów (co wynika z realizacji zasad stowarzyszenia Polski z UE w ramach strefy wolnego handlu towarami przemysłowymi). Przedsiębiorstwa, które wypełnią normy i standardy europejskie – jakościowe, ekologiczne (weterynaryjne i sanitarne w przypadku produktów rolno-spożywczych), normy bezpieczeństwa produktów i kryteria zgodności, uzyskają pełny dostęp do jednolitego rynku europejskiego liczącego ok. 420 mln konsumentów (z 15 „starych” państw członkowskich UE + 10 „nowych” państw członkowskich). Firmy, które tych warunków nie spełnią, nie tylko, jak obecnie, nie będą mogły eksportować swoich produktów do UE, ale nie będą ich mogły sprzedawać na naszym rynku wewnętrznym, który stanie się częścią jednolitego rynku europejskiego (z wyjątkiem niektórych towarów lokalnych, takich jak m.in. oscypek, żubrówka, śliwowica itp.).

Przyjęcie przez Polskę wspólnej zewnętrznej taryfy celnej UE oznacza, że firmy, które importują wyroby gotowe z krajów trzecich, spotykają się na ogół z zaostrzoną konkurencją, natomiast te z nich, które importują z krajów trzecich komponenty do produkcji, poprawią swoje warunki konkurowania, uzyskają bowiem możliwość obniżenia kosztów jednostkowych swoich wyrobów gotowych. Warunki te dotyczą zwłaszcza konkurencji ze strony tych krajów trzecich, którym UE udziela stosunkowo wysokiego stopnia preferencji w dostępie do swojego rynku (kraje Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz kraje Śródziemnomorskiego Obszaru Gospodarczego niektóre kraje Ameryki Łacińskiej i Azji, którym udzielony został dostęp do unijnego rynku na zasadach GSP).

Zaostrzenie konkurencji będzie wywierało presję na obniżkę kosztów przez firmy, co zwiększy ich możliwości konkurowania na jednolitym rynku i stworzy firmom rentownym i konkurencyjnym perspektywę eksportu zarówno do innych krajów członkowskich, jak i na rynki krajów trzecich, natomiast przedsiębiorstwa, które tej presji nie sprostają, zostaną z rynku wyeliminowane. Szczególną szansę na rozwój i ekspansję na jednolity rynek przez nawiązywanie więzi kooperacyjnych będą miały firmy cechujące się wyższym udziałem technologii, zaangażowania kapitału ludzkiego oraz wyższym poziomem innowacyjności produktowych i procesowych. Przedsiębiorstwa mogą korzystać z dofinansowania swoich innowacji produktowych i procesowych w ramach programów unijnych, a zwłaszcza w ramach komponentu 6. Programu Ramowego Badań Rozwoju Technicznego i Prezentacji, oraz innych programach pomocowych UE, co pozwoli im również nawiązywać współpracę lub uczestniczyć w sieciach kooperacji z firmami unijnymi oraz z firmami z Europy Środkowej i Wschodniej i będzie sprzyjać rozwojowi *handlu wewnątrz firm*. Działania i wysiłek polskich firm powinien również iść w kierunku poszukiwania nisz rynkowych. Polskie przedsiębiorstwa powinny także dążyć do nawiązywania współpracy z przedsiębiorstwami unijnymi jako poddostawcy i kooperanci, co mogłoby sprzyjać rozwojowi handlu wewnątrzgałęziowego.

²⁹ M. Moszkowicz, *Państwo i gospodarka – konieczność zmiany formuły działania*, ekspertyza Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej z dnia 13.12.2002.

³⁰ Na podstawie materiałów Ministerstwa Gospodarki, www.mg.gov.pl

Firmy z naszego kraju będą – zgodnie z regułami unijnymi – mogły ubiegać się o wsparcie ze strony państwa (pomoc publiczna): na cele regionalne, na cele horyzontalne oraz dla sektorów gospodarki (przemysłu, usług oraz obszarów wiejskich). Pomoc ta obejmuje głównie następujące obszary tematyczne: wsparcie badań i prac rozwojowych (B + R), ochronę środowiska, wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw, szkolenie pracowników, restrukturyzację i ratowanie przedsiębiorstw znajdujących się w ciężkiej sytuacji, wsparcie finansowe związane z zatrudnieniem i przekwalifikowaniem pracowników, pomoc w celu przeprowadzenia restrukturyzacji przedsiębiorstw, pomoc dla obszarów miejskich ulegających degradacji. Działania te sprzyjać będą szybszej restrukturyzacji przedsiębiorstw w ramach „problemowych” branż przemysłu, takich jak: górnictwo, hutnictwo, przemysł włókien syntetycznych, przemysł stoczniowy, motoryzacyjny, oraz będą wspomagać również restrukturyzację rybołówstwa i obszarów wiejskich.

Liberalizacja przepływów kapitałowych między Polską a krajami UE dokonała się na etapie przedczłonkowskim, skutkując poważnym zaangażowaniem kapitału zagranicznego w polskiej gospodarce, a także w innych formach niż bezpośrednie inwestycje zagraniczne i w operacjach na polskim rynku finansowym. Akcesja oznaczałaby dla kapitału zagranicznego, zwłaszcza bardziej mobilnego niż BIZ, ustabilizowanie sytuacji i jej większą przewidywalność. Podobną korzyść członkostwo w UE przyniosłoby inwestorom krajowym i konsumentom. Akcesja będzie wywierała wpływ na wszystkie segmenty rynku kapitałowo-finansowego, powodując konsekwencje dla mikropodmiotów. W odniesieniu do bezpośrednich inwestycji zagranicznych Polska może uczestniczyć nie tylko w efekcie kreacji, ale i przesunięcia inwestycji. Wzmacnia bowiem swoje przewagi lokalizacyjne dzięki akcesji, stając się krajem bardziej atrakcyjnym zarówno dla inwestorów zagranicznych pochodzących z krajów członkowskich WE, jak i z krajów trzecich. Skala pobudzenia strumieni BIZ zależna będzie jednak od stopy wzrostu PKB. Wraz z wygasaniem prywatyzacji napływ BIZ dokonywałby się głównie w formie *greenfield investment*, co oznacza tworzenie nowych miejsc pracy w gospodarce i – w pośredni sposób, poprzez powiązania kooperacyjne i poddostawcze – w otoczeniu inwestujących firm. Nowe miejsca pracy i utrzymanie w krajowym otoczeniu istniejącego poziomu zatrudnienia daje, poza innymi korzyściami, poprawę sytuacji konsumentów i wpływa na wzrost popytu ze wszystkimi pozytywnymi konsekwencjami tego procesu.

W ramach rozszerzonego ugrupowania integracyjnego będą dokonywać się procesy zmian i racjonalizacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Firmy transnarodowe w obliczu rozszerzenia ugrupowania o nowe kraje członkowskie staną wobec konieczności ponownego zreorganizowania produkcji międzynarodowej. Dla Polski może to oznaczać likwidację niektórych filii i oddziałów korporacji transnarodowych. Polska skorzystać może natomiast z ujawnienia się inwestycji zrationalizowanych, tj. pochodzących z krajów trzecich, o ile uda się osiągnąć dynamiczne efekty unii celnej w postaci obniżki kosztów w średnim i długim okresie oraz korzyści z tytułu wzrostu efektywności X.

Dla sektora bankowego, wobec znaczącej przewagi kapitału zagranicznego w tym sektorze i dokonanych dostosowań, akcesja nie powinna nieść ze sobą poważnych szoków. Postępować będzie nadal konsolidacja sektora bankowego, nasilanie się konkurencji, dostosowanie zakresu i jakości usług do potrzeb klientów i wymuszone zostanie obniżanie stopy procentowej. Pożądana w tym sektorze stabilność i zaufanie nie powinny ulec zachwianiu. Dostępność kredytów inwestycyjnych, obecnie utrudniona, może ulec poprawie.

Sektor ubezpieczeniowy powinien ustabilizować się w warunkach akcesji, a następnie w długim okresie ma szansę rozwinąć się w miarę postępowania wzrostu gospodarczego i zwiększania się zamożności konsumentów. Można spodziewać się dalszych inwestycji zagranicznych i nasilenia się konkurencji, dostosowania produktów do potrzeb i możliwości konsumentów.

Rynek papierów wartościowych, szczególnie wrażliwy na wszelkie zmiany, powinien pozytywnie odczuć zmniejszenie niepewności co do kształtowania się polityki gospodarczej, determinacji w wypełnianiu kryteriów konwergencji. Zachowania inwestorów portfelowych są wprawdzie wypadkową wielu czynników, ale można spodziewać się z ich strony pewnego optymizmu.

Przedsiębiorstwa polskie spotkają się również z zaostrzoną konkurencją na jednolitym rynku europejskim, wynikającą nie tylko z wcześniej ujawnionych efektów wspólnego rynku, ale i efektów ekonomicznych unii gospodarczej i walutowej. Oznacza to zarówno pozytywne skutki, jak i wyzwania dla firm.

- Efekty pozytywne to przede wszystkim ograniczenie ryzyka kursowego w związku z rozliczeniami w euro oraz przeprowadzaniem kalkulacji w jednej walucie. W wypadku przedsiębiorstw przewidywane w przyszłości przyjęcie euro przez Polskę przyczyni się do obniżenia kosztów produkcji oraz kosztów prowadzenia biznesu, nastąpi bowiem redukcja kosztów transakcyjnych, a także znacząca eliminacja kosztów informacyjnych i wynikających z nich dyskryminacji cenowych. Poszukujące kapitału przedsiębiorstwa uzyskają szerszy dostęp do kredytów finansowych, które dodatkowo będą tańsze. Z kolei polscy inwestorzy będą mieć ułatwione zawieranie transakcji oraz zapewnione zostaną im większe możliwości inwestowania. Wprowadzenie euro powinno w stosunkowo krótkim czasie doprowadzić do powstania dużego, płynnego rynku euro-długu. Przy uwzględnieniu oczekiwanego (w związku z integracją Polski z Unią Europejską), coraz silniejszego powiązania złotego z euro, stopniowe przechodzenie do zawierania i rozliczania kontraktów w tej walucie nie będzie stanowić istotnego zagrożenia dla polskich przedsiębiorstw. Wzrośnie natomiast ryzyko dla kontraktów zawieranych w innych walutach, głównie dolarze.
- Wyzwania (szczególnie dotyczące okresu przed wejściem Polski do strefy euro) uwiadaczniają się w dwóch obszarach.
 - Wraz z wprowadzeniem euro wzrasta znaczenie otoczenia mikroekonomicznego przedsiębiorstw funkcjonujących na obszarze jednolitej waluty. Przy podejmowaniu wszelkiego rodzaju decyzji coraz bardziej liczą się koszty pracy i transportu, a także obciążenia podatkowe. W związku z tym następuje stopniowa weryfikacja dostawców. Stworzenie strefy euro faworyzuje dokonywanie zakupów w tej strefie, co wynika z przejrzystości cen (oferty dostawców z całego obszaru euro wyrażone będą w jednej walucie), braku kosztów konwersji walut oraz konieczności liczenia się z ryzykiem kursowym.
 - Wzrost konkurencji wymusi na przedsiębiorstwach dodatkową presję na redukcję kosztów działalności. Prowadzi to do dalszego rozwoju międzynarodowych fuzji przedsiębiorstw, co dla wielu firm oznaczać będzie ich przejście lub konieczność ograniczenia działalności do nisz rynkowych. Niektóre przedsiębiorstwa strefy euro zaczęły w swej działalności stosować rozliczenia (fakturowanie) w euro. Na firmy handlujące z krajami tworzącymi unię gospodarczą i walutową będzie stopniowo wywierana coraz większa presja na przechodzenie do rozliczeń i płaćenia w euro. Waluta ta, powszechnie używana w transakcjach handlu zagranicznego, pozwala bowiem eksporterom i importerom strefy euro przenieść ryzyko kursowe na partnerów z krajów trzecich³¹.

Powyższe efekty wskazują na konieczność uwzględnienia przez polskie przedsiębiorstwa eksportujące na rynek krajów tworzących unię gospodarczą i walutową wzmoczonej konkurencji oraz nowych warunków funkcjonowania. Prowadzić to może do spadku marż polskich eksporterów, a tym samym do negatywnego wpływu na ich wyniki finansowe. Dodatkowo w razie wystąpienia zakłóceń w gospodarce (zarówno polskiej, jak i innych państw członkowskich), będących skutkiem zewnętrznych wstrząsów (spowodowanych np. nagłymi kryzysami finansowymi), przystosowanie się do nich mniejszych lub słabszych ekonomicznie państw członkowskich jest ograniczone ze względu na brak możliwości zastosowania tradycyjnych narzędzi krajowej polityki gospodarczej, takich jak kurs walutowy. Dostosowania do zewnętrznych czynników gospodarczych będą musiały więc nastąpić w sferze realnej gospodarki, a ich koszt zależeć będzie od elastyczności

³¹ Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja europejska. Rozwój rynków...*, s. 344–346.

instytucjonalnej i społecznej całej gospodarki, co może w dalszej konsekwencji powodować wzrost kosztów społecznych w postaci zwiększenia bezrobocia.

Nieprzystąpienie Polski do UE nie spowoduje istotnych skutków dla handlu towarami przemysłowymi. Realizacja scenariusza bez akcesji oznaczałaby brak konieczności dostosowania się przez firmy do norm i standardów europejskich, co zmniejszy ich wysiłek w kierunku poprawy konkurencyjności, a to z kolei wpłynie na stopniowe obniżanie się jej zarówno na rynkach zagranicznych jak i na rynku krajowym.

Jeżeli Polska nie przystąpiłaby do UE, to prawne warunki inwestowania w Polsce nie powinny ulec zmianie. Polska konsekwentnie bowiem wdraża zasadę narodowego traktowania inwestorów zagranicznych, wymaganą w związku z jej członkostwem w OECD, i nie należy oczekiwać, aby wycofała się z przeprowadzanej etapami liberalizacji przepływów kapitałowych w stosunkach z krajami wysoko rozwiniętymi. Pogorszeniu natomiast uległby tzw. klimat inwestycyjny dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Rezygnacja z akcesji lub jej odsunięcie na kilka lat wprowadziłoby element niepewności co do przyszłego kształtowania się polityki gospodarczej Polski. Ciągłość polityki gospodarczej, umożliwiająca przewidywanie rozwoju w dostatecznym przedziale czasu, jest jednym z ważnych elementów dobrego klimatu inwestycyjnego i inwestorzy przypisują temu dużą wagę. Wprawdzie w badaniach ankietowych inwestorzy nie wiążą bezpośrednio swoich decyzji o inwestowaniu w Polsce z jej uczestnictwem w procesach integracyjnych, ale wskazują jednak wyraźnie, że podpisanie przez Polskę Układu Europejskiego i przygotowania do członkostwa w UE miały pośredni wpływ na ich decyzje inwestycyjne³². Oznaczało to bowiem, że Polska stała się dla nich krajem przewidywalnym. Ryzyko polityczne i ekonomiczne, wiążące się z inwestycją za granicą, zostało ograniczone dzięki procesom integracyjnym. W związku z takim postrzeganiem kwestii integracyjnych przez inwestorów, można spodziewać się ich powściągliwości w podejmowaniu nowych decyzji inwestycyjnych w sytuacji pozostania Polski poza Unią. Podstawowym kosztem ekonomicznym i społecznym takiej sytuacji byłoby zahamowanie przyrostu miejsc pracy, wiążące się w szczególności z zahamowaniem tzw. *greenfield investment*. Pociągnęłoby to za sobą ograniczenie wzrostu dochodów ludności, co z kolei odzwierciedla się w mniejszym wzroście popytu konsumpcyjnego.

Niewątpliwie do UE oznacza dodatkowo, że proces usuwania barier administracyjnych, technicznych, fiskalnych może ulec spowolnieniu bądź zahamowaniu, gdyż nie będzie dostatecznego uzasadnienia do ponoszenia dodatkowych kosztów z tym związanych, jeżeli członkostwo zostaje odrzucone lub przesunięte na czas nieokreślony. Dla firm poszukujących optimum lokalizacji lub nowych źródeł efektywności w integrującym się obszarze nie będzie więc wystarczającej zachęty do przesuwania do Polski inwestycji z innych lokalizacji na obszarze UE (w tym pracochłonnych).

Brak akcesji oznacza również rezygnację, na bliżej nieokreślony czas, z wejścia do unii ekonomicznej i monetarnej. Dla bezpośrednich inwestorów ulokowanych w Polsce oraz dla inwestorów rozpatrujących możliwość nowej lokalizacji oznacza to konieczność ponoszenia ryzyka kursowego i wyższych kosztów transakcyjnych. Towarzyszy temu niepewność co do konsekwencji odrzucenia członkostwa dla polityki makroekonomicznej, tj. stopnia determinacji rządu i NBP w wypełnianiu kryteriów zbieżności Traktatu z Maastricht (brak presji na kontrolowanie stopy inflacji i na obniżanie stopy procentowej).

Konsekwencje braku akcesji dla rynku kapitałowo-finansowego zależne byłyby od:

- stopnia słumienia strumieni BIZ, napływających do Polski, z tytułu pogorszenia klimatu inwestycyjnego,
- charakteru polityki makroekonomicznej w perspektywie niewłączenia się Polski do unii gospodarczej i walutowej,
- stopy wzrostu PKB w warunkach pozostania Polski poza UE.

³² J. Witkowska, Z. Wysokińska, *Foreign Direct Investors Motivations' and their Export Propensity in the Context of the European Integration Process. The Case of Poland*, [w:] J. Witkowska, Z. Wysokińska (eds.), *Motivations of Foreign Direct Investors and their Propensity to Exports in the Context of European Integration Process. Empirical Studies with Special Reference to Eastern and Central European Countries*, University of Łódź, Łódź 1997, s. 107–135.

Konsolidacja sektora bankowego w Polsce z udziałem kapitału zagranicznego rozpoczęła się w drugiej połowie lat 90. i była bezpośrednio związana nie z procesami integracyjnymi, ale z procesem liberalizacji przepływów kapitałowych w ramach OECD i wdrażaniem zasady narodowego traktowania. Zjawisko koncentracji kapitału w tym sektorze będzie kontynuowane, jak można się spodziewać, niezależnie od decyzji w sprawie akcesji Polski do UE. Zahamowaniu natomiast mógłby ulec proces konsolidacji sektora banków spółdzielczych, zapoczątkowany koniecznością spełnienia wymogu posiadania określonego minimum kapitału własnego w perspektywie dostosowania się do reguł obowiązujących w UE.

Odrębną kwestią jest dostosowanie zasad funkcjonowania sektora bankowego (jako całości) i banków (jako podmiotów) do reguł obowiązujących w ramach jednolitego rynku wewnętrznego, zaawansowane obecnie w Polsce. Dotyczy to:

- licencjonowania działalności bankowej (warunków uzyskania licencji bankowej, kontroli przepływu własności akcji),
- zewnętrznych regulacji ostrożnościowych,
- funduszy własnych banku,
- limitów koncentracji (limitów zaangażowania środków banku w określone przedsięwzięcia),
- rezerw bankowych,
- nadzoru bankowego.

Zahamowanie procesu dostosowań w sferze regulacji lub odejście od niektórych rozwiązań nie wydaje się możliwe. Sytuacja taka mogłaby podważyć zaufanie do instytucji bankowych jako instytucji zaufania publicznego. Konsekwencje utraty zaufania do sektora bankowego są tak poważne, że decyzje w odniesieniu do tej sfery muszą być podejmowane z należytych namysłem.

Pozostanie poza Unią może natomiast oddziaływać negatywnie na sektor ubezpieczeniowy. Wprawdzie i tu rosnące zaangażowanie inwestorów zagranicznych obserwuje się na etapie przedczłonkowskim, ale napływ inwestycji zagranicznych do tego sektora może zostać zahamowany. Sytuacja na rynku ubezpieczeniowym zależy od rozwoju sytuacji makroekonomicznej i bieżącej koniunktury. Jeżeli odłożenie akcesji w czasie lub jej odrzucenie wpłynie negatywnie na procesy makroekonomiczne i zagrazi ożywieniu koniunktury, to sytuacja na rynku ubezpieczeniowym pogorszy się w stosunku do tej, jaką obserwujemy obecnie.

Zagraniczne inwestycje portfelowe kształtują się pod wpływem wielu czynników i ich napływ charakteryzuje się dużą zmiennością. W scenariuszu braku akcesji ten segment rynku kapitałowo-finansowego może w najsilniejszy sposób odczuć skutki odrzucenia członkostwa Polski w UE lub odsunięcia w czasie. Jednak, podobnie jak w przypadku innych form przepływu kapitału w stosunkach między Polską a krajami wysoko rozwiniętymi, nie należy przewidywać zawieszenia swobody dokonywania tego typu transakcji. Decyzje inwestorów portfelowych zależne są jednak od czynników „wrażliwych” na proces integracji. Należy zwrócić tu uwagę na ewentualną zmianę kształtowania się podstawowych wielkości makroekonomicznych w gospodarce polskiej w sytuacji nieakcesji i ich wpływ na decyzje inwestorów zagranicznych.

Ponieważ na rynku finansowym dokonuje się ciągła substytucja między przepływami walutowymi, kredytami bankowymi i bardzo płynnymi papierami wartościowymi lub między różnego rodzaju papierami wartościowymi, już sama niepewność co do przebiegu zdarzeń gospodarczych może powodować wycofywanie się z rynku inwestorów portfelowych. Do tego dochodzą konsekwencje w sferze polityki pieniężnej i niepewność co do dalszego postępowania Polski w obszarach objętych procesem konwergencji. Perspektywa wejścia Polski do unii gospodarczej i walutowej jest ważnym, długookresowym elementem strategii inwestowania na rynkach polskim i innych krajów kandydujących do członkostwa w UE. Powoduje to większą stabilność zaangażowania zagranicznych podmiotów inwestycyjnych na rynkach państw-kandydatów w związku z większym udziałem inwestorów o dłuższym horyzoncie inwestycyjnym³³. Niewątpliwie do Unii spowoduje wystawienie gospodarki polskiej na większą presję przepływów kapitałów krótkoterminowych. Możliwe jest także przesunięcie części inwestycji portfelowych z Polski na rynki substytucyjne w ramach rozszerzonego jednolitego rynku wewnętrznego.

³³ J.Osiński, *Inwestycje zagraniczne na rynku dłużnych papierów wartościowych w Polsce w roku 2001*, [w:] *Inwestycje zagraniczne w Polsce*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2002, s. 153.

4. Skutki integracji z UE dla polskich regionów

Marek W. Kozak

Wstęp

Akcesja Polski do Unii Europejskiej odbędzie się w sytuacji nadal niezakończonych transformacji systemowej i w środku procesu przechodzenia od gospodarki opartej na przemyśle (ze znacznym udziałem rolnictwa) do gospodarki postindustrialnej, wytwarzającej większość dochodu w szeroko pojętych usługach i czerpiącej obficie z postępu naukowo-technicznego, a zwłaszcza z możliwości, jakie dają nowoczesne technologie informacyjne. Polska sprawnie zbudowała podstawy demokracji i gospodarki rynkowej, jednakże reformy instytucjonalne będą trwać. Nakładają się na to procesy globalizacji i wyraźnego spowolnienia rozwoju gospodarki światowej. Gospodarka krajowa po latach przyspieszonego rozwoju wyczerpała proste rezerwy i bez dalszych, społecznie kosztownych reform instytucjonalnych nie wejdzie na ścieżkę wzrostu. Społeczeństwo polskie po latach wyrzeczeń i ponoszenia wysokich kosztów reform (dokonanych i zaniedbanych) i modernizacji jest zniechęcone i zdezorientowane, pełne obaw o pracę i przyszłość, i nieco częściej niż sąsiedzi oczekuje negatywnych skutków akcesji³³. Modernizacja, restrukturyzacja, integracja – dla wielu ludzi to niedookreślone źródła niepewności.

Wszystko to powoduje, że – nie tylko w społecznym odczuciu – trudne do opisaną są relacje przyczynowo-skutkowe, w tym wyizolowanie skutków, jakie dla rozwoju Polski w krótkim i średnim okresie przynieść może integracja europejska. Jeszcze trudniej oszacować wpływ integracji na rozwój poszczególnych województw.

Celem niniejszego opracowania jest próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, jak z wyzwaniem integracyjnym będą sobie radzić w najbliższym czasie polskie regiony. Które z nich i w jakich sferach mogą odnotować korzyści, gdzie zaś należy się spodziewać trudności i problemów. Jest to problem ważny nie tylko z tego względu, że polskie regiony znacznie różnią się pod względem struktur gospodarczych i przewag konkurencyjnych, ale też z powodu społecznych oczekiwań, i tych pozytywnych, i negatywnych, mających tendencję do ignorowania faktu, że proces integracji jest długotrwały, a jego efekty tylko wyjątkowo objawiają się już w okresie kilkuletnim. Czynnikiem czasu jest zdecydowanie niedoceniany, tymczasem odgrywa on znacznie większą rolę, niż sądzi się na ogół. Sięgając po doświadczenia Unii Europejskiej, trzeba pamiętać, że przy ogólnym pozytywnym wpływie akcesji na rozwój biedniejszych państw członkowskich obserwowano

³³ *Gospodarcze skutki przystąpienia do Unii Europejskiej – opinie respondentów w niektórych krajach kandydackich*, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa, styczeń 2002. Por. L. Kolarska-Bobińska (red.), *Polacy wobec wielkiej zmiany. Integracja z Unią Europejską*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.

też położone w nich regiony, które pomimo znacznej pomocy strukturalnej nie weszły na ścieżkę rozwoju i przechodzą relatywny regres (np. część regionów greckich). Okazało się, że oferta pomocowa nie napotkała w tych regionach dostatecznych wewnętrznych impulsów wzrostu. Czy polskie regiony będą gotowe, by wykorzystać szansę w postaci dostępu do środków zewnętrznych? Czy będą gotowe władze i społeczności lokalne i regionalne?

Przyjęto założenie, że proces integracji jest zjawiskiem wielopłaszczyznowym i wielowymiarowym, gdzie obok czynników ekonomicznych i finansowych wielką rolę odegrają kwestie instytucjonalne i społeczno-kulturowe, trudno wymierne, ale – jak się podkreśla w najnowszej literaturze przedmiotu – coraz ważniejsze dla podniesienia konkurencyjności regionów. Założono też, że zdolność absorpcyjna regionu, umiejętność przekuwania szans w korzyści jest zależna głównie od konkurencyjności gospodarki i sprawności instytucjonalnej.

Analiza „wrażliwości integracyjnej” w ujęciu terytorialnym zostanie zatem przeprowadzona na kilku generalnych płaszczyznach, istotnych dla udziału poszczególnych województw w korzyściach i kosztach integracji. Przede wszystkim omówione zostaną zagadnienia struktur gospodarczych oraz zdolności regionów do konkurowania w sferze produkcji i handlu, wyposażenia infrastrukturalnego, zdolności do przyciągania kapitału, zasobów ludzkich i cech rynku pracy, i wreszcie jakości zarządzania (sprawności administracyjnej). Uwzględniona zostanie także wielkość i struktura planowanych na okres po akcesji środków pomocowych Unii Europejskiej.

Niniejsze opracowanie czerpie z analiz poświęconych zagadnieniu konkurencyjności polskich przedsiębiorstw i regionów jako kwestii kluczowej dla bilansu korzyści i kosztów akcesji. W odniesieniu do kwestii korzyści i kosztów integracji w raportach dominuje podejście sektorowe i globalne³⁴.

1. Potencjał i zróżnicowania gospodarek regionalnych

Podstawowy polski problem to niski poziom rozwoju³⁵. Dochód narodowy Polski nie przekracza 40% średniego dochodu Unii Europejskiej i w dniu akcesji będzie relatywnie niższy od poziomu dochodu biedniejszych państw Europy Zachodniej w czasie, gdy wchodziły one do Wspólnot. Pośród wszystkich państw kandydujących Polska ma stosunkowo najmniej otwartą gospodarkę: relacja eksportu i importu usług do PKB w 2000 r. wyniosła 6,2%, a towarów 26,7% (w Czechach odpowiednio 11,95% i 59,5% i na Węgrzech – ponad 11,65% i 56,8%)³⁶. Choć dane porównawcze w zakresie poziomu rozwoju województw (jednostek kategorii NUTS 2) pozwalają niektórym badaczom mówić o braku pogłębiania się różnic międzyregionalnych (różnice PKB nie przekraczają relacji 1:2), to dane dla subregionów (44 jednostek terytorialnych NUTS 3) pokazują wysokie i narastające zróżnicowania, sięgające np. w województwie mazowieckim 1:5³⁷.

Polskie województwa różnią się pod wieloma względami, poczynając od aktywności gospodarczej. W województwach mazowieckim, śląskim, dolnośląskim i pomorskim koncentruje się 54,5%

³⁴ *Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską*, Rada Ministrów, Warszawa, 26.07.2000; zob. też: E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowicz (red.), *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, IKC HZ, Warszawa 2001; Z. Rykiel, *Skutki przestrzenne przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, [w:] A. Kukliński, K. Pawłowska (red.), *Innowacja – Edukacja – Rozwój Regionalny. Innovation – Education – Regional Development*, Wyższa Szkoła Biznesu, Nowy Sącz 1998. Efekt regionalny Wspólnej Polityki Rolnej omawia raport FAPA; wobec zmian w wyniku negocjacji w Kopenhadze część założeń się zmieniła (J. Czapla, *Potencjalne regionalne efekty przyjęcia WPR w Polsce*, SAEPR FAPA, Warszawa 2002).

³⁵ W dalszej części analizy nie zostaną szerzej podjęte wątki przestrzennych zróżnicowań rolnictwa. W tej sprawie zob. np. A. Stasiak (red.), *Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi polskiej w kontekście integracji z Unią Europejską*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Studia, t. CX, Warszawa 2000.

³⁶ *Key structural data for the 10 Acceding Countries*, General Statistics, Eurostat, 06.01.03.

³⁷ *Rocznik Statystyczny Województw 2002*, GUS, Warszawa, s. CLXXX.

wszystkich podmiotów gospodarczych kraju, 63,3% spółek handlowych oraz 68,8% spółek z udziałem kapitału zagranicznego³⁸.

W roku 2001 blisko połowa produkcji sprzedanej przemysłu koncentrowała się w województwie mazowieckim (20,5%), śląskim (16,8%) i wielkopolskim (10,3%). Z kolei województwa lubuskie, świętokrzyskie i podlaskie osiągnęły razem 6,2% udziału w sprzedaży. Podobnie rzecz się ma w przypadku sprzedaży budownictwa³⁹, nakładów inwestycyjnych ogółem, nakładów na innowacje i działalność badawczo-rozwojową oraz wartości dodanej (tabela 1). Dotyczy to także udziału województw w eksporcie, aczkolwiek tu prymat dierży województwo pomorskie, nie zaś mazowieckie, przodujące pod względem wszystkich innych wskaźników nowoczesności gospodarki⁴⁰. Niestety w eksporcie dominują towary niskiej technologii, praco-, a nie wiedzochłonne⁴¹.

Tabela 1. Inwestycje, innowacje, badania i rozwój, wartość dodana według województw

Województwo	Nakłady inwestycyjne na 1 mieszkańca w zł (ceny bieżące)	Nakłady* na działalność innowacyjną w przemyśle w mln zł	Nakłady na badania i rozwój na 1 mieszkańca w zł (ceny bieżące)**	Zatrudnienie w działalności badawczo-rozwojowej na 1000 osób aktywnych zawodowo	Wartość dodana brutto na 1 pracującego w tys. zł
Dolnośląskie	3706	718,4	115	4,7	46,0
Kujawsko-pomorskie	2260	1127,4	62	3,5	39,0
Lubelskie	1672	372,7	66	3,4	25,5
Lubuskie	2521	240,5	17	4,0	42,3
Łódzkie	2566	581,2	113	3,4	35,2
Małopolskie	2447	773,5	142	5,7	33,6
Mazowieckie	7406	2207,5	422	11,1	51,8
Opolskie	2048	202,9	36	2,4	38,4
Podkarpackie	1730	517,9	48	1,6	25,4
Podlaskie	1652	256,7	73	2,5	30,1
Pomorskie	2694	436,0	92	4,5	46,5
Śląskie	2598	1959,4	84	3,8	46,4
Świętokrzyskie	1732	683,1	15	1,3	28,3
Warmińsko-mazurskie	1701	129,5	35	1,9	36,9
Wielkopolskie	3248	1110,7	100	3,6	41,7
Zachodniopomorskie	2463	183,6	37	2,7	45,5
Polska	3141	11 501,4	126	4,5	40,1

* Dane dotyczą podmiotów gospodarczych w sekcjach: „Górnictwo i kopalnictwo”, „Przetwórstwo przemysłowe” oraz „Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, wodę”, w których liczba pracujących przekracza 49 osób.

** Bez amortyzacji środków trwałych.

Źródło: *Rocznik statystyczny województw 2002...*, s. XC–XCI i CXXIII.

Ogólnie rzecz biorąc, najmniej korzystną strukturę gospodarczą (o najwyższym udziale rolnictwa w zatrudnieniu) mają województwa Polski wschodniej: lubelskie, świętokrzyskie, podkar-

³⁸ *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej województw*, nr 3/2002, GUS, Warszawa, listopad 2002, s. 41.

³⁹ Tamże, s. 42–43.

⁴⁰ O ile w Polsce eksport na jednego mieszkańca nie przekracza 1000 dolarów, to w Irlandii sięga 20 000 dolarów. Eksport na jednego zatrudnionego w województwie pomorskim wynosił w końcu lat 90. 263 tys. zł, w mazowieckim – 221 tys., małopolskim – 105 tys., zachodniopomorskim – 32 tys. zł. Najmniej proeksportowy charakter mają gospodarki województw: lubelskiego (10,2 tys. zł na zatrudnionego), podlaskiego (8,2 tys.), łódzkiego (8,1 tys.) i świętokrzyskiego (7,5 tys.), przy średniej dla Polski 17,4 tys. zł. – *Narodowa strategia rozwoju regionalnego 2001–2006*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Warszawa 2000, s. 73.

⁴¹ *Informacja o sytuacji...*, s. 15.

4. Skutki integracji z UE dla polskich regionów

packie i podlaskie (tabela 2).⁴² Najwyższym udziałem usług odznaczają się – obok mazowieckiego – województwa Polski zachodniej: zachodniopomorskie, pomorskie, dolnośląskie, lubuskie.

Tabela 2. Zatrudnienie wg województw, 31.12.2001 r.

Województwo	Pracujący w %			
	Rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo, rybołówstwo i rybactwo	Przemysł i budownictwo	Usługi rynkowe	Usługi nierynkowe
Dolnośląskie	16,7	29,6	35,0	18,7
Kujawsko-pomorskie	27,2	27,3	29,1	16,4
Lubelskie	53,0	14,5	18,4	14,1
Lubuskie	18,3	28,8	34,1	18,8
Łódzkie	33,0	26,3	26,1	14,6
Małopolskie	36,8	21,7	26,5	15,0
Mazowieckie	25,7	21,3	37,7	15,3
Opolskie	29,8	26,8	26,4	17,0
Podkarpackie	48,2	20,1	18,7	13,0
Podlaskie	47,3	15,9	21,7	15,1
Pomorskie	15,7	29,6	36,6	18,1
Śląskie	12,6	36,6	34,4	16,4
Świętokrzyskie	50,1	17,9	19,1	12,9
Warmińsko-mazurskie	27,3	25,6	28,7	18,4
Wielkopolskie	26,5	29,4	29,7	14,4
Zachodniopomorskie	16,0	27,1	37,9	19,0
Polska	29,3	25,2	29,8	15,7

Uwaga: wg faktycznego miejsca pracy.

Źródło: Rocznik statystyczny województw 2002, GUS, Warszawa 2002, s. LXXXIV–LXXXV.

Niski (i malejący) jest poziom nakładów na badania i rozwój (w 2000 r. zaledwie 0,78% dochodu narodowego; w USA – 2,7%, Unii Europejskiej – 1,8%)⁴³. Ogólna ocena rozwoju gospodarki opartej na wiedzy sytuuje Polskę na 23. miejscu spośród krajów OECD (6 pkt wobec 30 pkt na Węgrzech, 40 pkt w USA i ponad 50 pkt w Szwajcarii)⁴⁴. Niepokoić musi nie tylko niski poziom innowacyjności, ale też spadek udziału produkcji sprzedanej wyrobów nowych i zmodernizowanych w produkcji sprzedanej przemysłu oraz spadek liczby przedsiębiorstw zamierzających wprowadzić innowacje⁴⁵. W ostatnich latach przeszło dwukrotnie zmalał współczynnik wynalazczości (z 1,4 w 1989 do 0,6 w 2000 r.; średnio w Unii Europejskiej 2,6)⁴⁶.

Sektor prywatny w gospodarce

Dzisiejsze znaczenie sektora prywatnego w gospodarce ma swe źródła zarówno w prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, jak i w tzw. prywatyzacji oddolnej, tworzeniu nowych firm przez nowych przedsiębiorców. W roku 2001 sektor prywatny dawał blisko 3/4 wszystkich miejsc pracy poza rolnictwem i ponosił niemal 70% wszystkich nakładów inwestycyjnych. Prywatnych było 96,7% podmiotów gospodarczych (zarejestrowanych w REGON). W układzie wojewódzkim ponad 1/3 podmiotów była ulokowana w województwach: mazowieckim (15,8%), śląskim (11,8%)

⁴² Rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo wytwarzają w Polsce 2,9% dochodu narodowego (PKB).

⁴³ *Main Science and Technology Indicators*, vol. 2002/1, OECD.

⁴⁴ Dane KBN, za: *Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*, Rada Ministrów, 14.01.2003, s. 18. Zob. European Commission, EUROSTAT, *Innovation papers No. 18, Innovation and creation: statistics and indicators*.

⁴⁵ *Wzrost konkurencyjności gospodarki, lata 2004–2006*, wersja robocza, s. 32, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2002.

⁴⁶ Tamże, s. 41.

i wielkopolskim (9,2%). W zbliżonym stopniu w województwach tych skoncentrowane było zatrudnienie. Najmniej firm przypada na województwa: opolskie (2,4%), lubuskie (2,7%), świętokrzyskie (2,8%) oraz podlaskie (3,2%)⁴⁷.

Z analiz przedsiębiorstw zatrudniających 49 i więcej osób w pierwszych trzech kwartałach 2002 r. wynika, że firmy prywatne, mając 53% udziału w zatrudnieniu, osiągały 75,6% udziału w przychodach, 88,3% w eksporcie, 71,7% w inwestycjach, 75,6% produkcji sprzedanej przemysłu oraz miały wyższą rentowność netto (+1% wobec -1,2% w sektorze państwowym)⁴⁸.

Dominującym elementem sektora prywatnego są małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP). Najwięcej ich (spośród ogółu w Polsce) prowadzi działalność w województwach mazowieckim i śląskim (odpowiednio 16,2% i 12,6%), podczas gdy najmniej jest ich w województwach podlaskim i opolskim (po 2,4%)⁴⁹.

Prywatyzacja

W okresie od 1 sierpnia 1990 do 30 czerwca 2002 r. podjęto działania prywatyzacyjne wobec 5426 spośród 8453 przedsiębiorstw państwowych⁵⁰. Na dzień 30 września 2002 r. w rejestrze pozostały 1993 przedsiębiorstwa państwowe (p.p.). Najwięcej w województwach mazowieckim (373) i śląskim (287), najmniej w opolskim i podkarpackim (odpowiednio 36 i 41)⁵¹.

Proces prywatyzacji przebiega odmiennie w różnych województwach. Ani położenie ekonomiczne, ani geograficzne nie wpływa w sposób widoczny na przebieg prywatyzacji w regionie. Wśród województw o najbardziej zaawansowanych procesach prywatyzacyjnych znajdują się zarówno słabo rozwinięte (podkarpackie, 80,1% przedsiębiorstw państwowych objęto prywatyzacją), jak i stosunkowo wysoko rozwinięte (śląskie, 71,4%). Z kolei najmniej zaawansowane procesy prywatyzacyjne odnotowuje się w województwach: zachodniopomorskim (51,8%), pomorskim (53,9%), lubuskim (57,6%) i mazowieckim (58,6%)⁵².

Prywatyzacja prywatyzacji nierówna. Rozproszenie akcji (lub własność państwa) i brak strategicznego inwestora nie sprzyja innowacyjności i ekspansji, zwłaszcza w okresie dekonunktury⁵³. Niestety, prywatyzacja gospodarki nie dość, że nie zbliża się do finału, ale co gorsza traci dynamikę⁵⁴, a to może oznaczać, że wiele województw wejdzie do Unii Europejskiej z niezakończonym procesem prywatyzacji (i restrukturyzacji gospodarczej). Co więcej, ani jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, ani przedsiębiorstwa nadal państwowe nie reprezentują wysokiego poziomu technologicznego, wymagają dokapitalizowania i poprawy zarządzania. Nie są więc konkurencyjne i w dniu akcesji nie mogą być uważane za atut. Należy się spodziewać, że ostateczne otwarcie polskiej gospodarki (z uwzględnieniem okresów przejściowych) przyspieszy prywatyzację i restrukturyzację przedsiębiorstw w regionach o najmniej zaawansowanych procesach przemian gospodarczych, a to może oznaczać m.in. utratę miejsc pracy. Dla zachodniopomorskiego, pomorskiego czy lubuskiego, mimo ich relatywnie korzystnego położenia geograficznego, może to się okazać poważnym problemem. Szczególnie niepokojąco sprawa wygląda w województwie

⁴⁷ Bez rolników indywidualnych. – *Rocznik statystyczny województw 2002...*, s. CIII.

⁴⁸ *Polska Gospodarka 2002–2004*, CASE, Warszawa 2002, tab. 5.

⁴⁹ *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2000–2001*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2002, tab. 2.11 i 2.12.

⁵⁰ Nie dotyczy 1654 zlikwidowanych przedsiębiorstw państwowych gospodarki rolnej.

⁵¹ *Dynamika przekształceń własnościowych*, nr 54, Ministerstwo Skarbu Państwa, wrzesień 2002.

⁵² Średnia dla Polski 64,2%. – Tamże, s. 81.

⁵³ S. Krajewski, *Skutki prywatyzacji dla przedsiębiorstw*, [w:] M. Jarosz (red.), *Pułapki prywatyzacji*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2003.

⁵⁴ M. Jarosz (red.), *Pułapki prywatyzacji...* W 2002 r. dochody Skarbu Państwa z prywatyzacji wyniosły zaledwie 3 mld zł, podczas gdy w 2000 roku 27 mld zł.

śląskim, będącym obecnie największym obszarem restrukturyzacji górnictwa i przemysłu ciężkiego w krajach Europy (z wyłączeniem państw WNP).

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne

Od roku 1989 wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych wyniosła w Polsce 62 mld dolarów, z tego 68% z państw Unii Europejskiej⁵⁵. Pośród czynników sprzyjających przyspieszeniu tempa napływu kapitału inwestycyjnego do Polski wymienia się zwłaszcza stabilizację polityczną i ekonomiczną, zmianę postaw wobec inwestorów zagranicznych oraz zachęty inwestycyjne⁵⁶.

Większość inwestorów wybrała województwo mazowieckie (696; często w Warszawie mieszczą się tylko zarządy firm), śląskie (315), wielkopolskie (244) i dolnośląskie (200), gdzie w sumie trafiło 59% inwestycji⁵⁷. Jeśli chodzi o strukturę inwestycji wg państw pochodzenia, to do najważniejszych należą inwestorzy pochodzący z Francji (11,5 mld dolarów), Stanów Zjednoczonych (8 mld dolarów), Niemiec (7,5 mld dolarów), Holandii (5 mld dolarów) i Włoch (3,7 mld dolarów)⁵⁸.

Państwo podjęło próbę sterowania napływającymi inwestycjami poprzez zachęty do inwestowania w 17 Specjalnych Strefach Ekonomicznych (SSE), które z założenia lokowano na obszarach wysokiego bezrobocia powstałego wskutek restrukturyzacji gospodarczej. Z perspektywy blisko sześciu lat, jakie upłynęły od powołania ostatnich SSE, można uznać, że w ograniczonym stopniu przyczyniły się one do zmian w wyborze regionów przez inwestorów zagranicznych (i krajowych). Świadectwem tego jest także zamknięcie trzech SSE w 2000 roku⁵⁹.

Generalnie widać wyraźnie, że mimo wielu starań podejmowanych przez władze inwestorzy zagraniczni kierowali się własnymi kryteriami lokalizacyjnymi, z zachęt korzystając tylko wtedy, gdy dotyczyły konkretnego regionu będącego przedmiotem ich zainteresowania. Inwestorzy w swoich decyzjach lokalizacyjnych dali stanowczo preferencje wielkim aglomeracjom o nowoczesnej strukturze gospodarczej, dobrej komunikacji międzynarodowej, telekomunikacji i zapleczu edukacyjnym i naukowym; częściej wybierali regiony położone w zachodniej i południowo-zachodniej części kraju. Stosunkowo niewielkim zainteresowaniem cieszyły się natomiast obszary pozostałe, zatem odległe od aglomeracji, a zwłaszcza regiony Polski wschodniej. Co interesujące, preferowane są zachodnie obrzeża aglomeracji, co świadczy o kierunkach powiązań kooperacyjnych (Tarnowo Podgórne k. Poznania, Bielany Wrocławskie, Janki i pasmo pruszkowskie k. Warszawy).

Pomimo niewątpliwiej modernizacji, jaka dokonana się w polskiej gospodarce dzięki napływowi kapitału zagranicznego (i technologii), trudno nie zauważyć, że w inwestycjach bynajmniej nie dominują te oparte na zaawansowanych technologiach (w czołówce – według danych PAIZ – są przetwórstwo żywności, środki transportu, produkcja papieru, chemikalia).

2. Infrastruktura

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że tzw. infrastruktura twarda jest wprawdzie czynnikiem niezbędnym, lecz niewystarczającym do rozwoju regionu (kraju). Współcześnie głównym elementem infrastruktury wpływającym na konkurencyjność regionu jest infrastruktura komuni-

⁵⁵ Dotyczy tylko inwestycji o wartości przekraczającej 1 mln dolarów. Dane Państwowej Agencji Inwestycji Zagranicznych (PAIZ), www.paiz.pl, 30.12.02. W 2000 r. na Polskę przypadło 2,8% ogółu inwestycji zagranicznych firm Unii Europejskiej (na wszystkie kraje kandydujące 6,1%). – *Key structural data for 10...*

⁵⁶ G. Gorzelak, *Regional and local potential for transformation in Poland*, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, UW, Warszawa 1998, s. 77.

⁵⁷ Stan na dzień 30.06.2002. Państwowa Agencja Inwestycji Zagranicznych, www.paiz.pl, 30.12.2002.

⁵⁸ Dane PAIZ, www.paiz.pl, 30.12.2002.

⁵⁹ Informacje Ministerstwa Gospodarki (www.mg.gov.pl), grudzień 2002.

kacyjna łącząca dany region z europejskimi (i światowymi) centrami rozwoju – autostrady, szybkie koleje, transportowe węzły multimodalne, infostrady. Ujawniają się też nowe, jakościowe czynniki rozwoju, które omówimy dalej⁶⁰.

Dlatego też pewną trudność stanowi dobór odpowiednich wskaźników, które uwzględniłyby w zadowalającym stopniu te elementy infrastruktury, które w XXI wieku istotnie będą się przyczyniać do rozwoju, odrzucając zarazem te właściwe gospodarce industrialnej, tracące na znaczeniu.

Infrastruktura techniczna

Istnienie podstawowej infrastruktury lokalnej uważa się za rzecz tak oczywistą w krajach rozwiniętych, że jej poprawa – ważna dla mieszkańców słabiej rozwiniętych regionów – nie musi nieść żadnego istotnego efektu dla konkurencyjności regionu. Z kolei na szczeblu regionalnym i zwłaszcza krajowym sytuacja nie napawa optymizmem.

W złym stanie jest krajowa infrastruktura transportowa. Systemy transportowe, formalnie rozbudowane i dobrze rozwinięte, są nienowoczesne, słabo powiązane i – bardziej niż w innych krajach kandydujących – szybko się starzeją⁶¹.

Z punktu widzenia atrakcyjności inwestycyjnej regionów i kraju jako całości, znaczenie mają przede wszystkim dogodne połączenia autostradowe, a w ich braku – drogi dwujezdniowe, decydujące o dostępności komunikacyjnej regionów. W sumie w 2001 r. Polska dysponowała 2715 km takich dróg (w tym mniej niż 400 km autostrad). Przy średniej gęstości 0,9 km na 100 km², w najlepszej sytuacji pod tym względem znajdują się województwa: śląskie (4,2 km), łódzkie (1,6 km) i małopolskie (1,4 km), w najgorszej zaś – warmińsko-mazurskie (0,1 km), podlaskie (0,2 km), lubelskie (0,3 km) i podkarpackie (0,3 km)⁶². Praktycznie oznacza to komunikacyjną izolację od centrum gospodarki europejskiej i przyczynia się do niskiej atrakcyjności inwestycyjnej Polski wschodniej. Prawie wszystkie polskie główne drogi wymagają pilnej naprawy i modernizacji.

Nie inaczej jest w przypadku kolei. Najwyższe nasycenie kolejami normalnotorowymi na 100 km² mają województwa: śląskie (15,3 km), dolnośląskie (9,3 km) i opolskie (8,8 km). Najniższe: słabo zaludnione i relatywnie nisko zurbanizowane województwa wschodnie, tj. podlaskie (3,9 km), lubelskie (4,2 km) i mazowieckie (4,8 km)⁶³. Gwałtowny spadek przewozów kolejowych (o 50% w latach 90.), mający swe źródło zarówno w zmianach strukturalnych gospodarki, jak i wysokich kosztach przewozu kolejją⁶⁴, powoduje zamykanie kolejnych lokalnych połączeń kolejowych, rzadziej uczęszczanych, ale też na ogół wyeksploatowanych i wymagających sporych nakładów na ewentualne utrzymanie i modernizację. Najpoważniejszym „kolejowym” problemem z punktu widzenia konkurencyjności województw i całego kraju jest niedobór szybkich połączeń między głównymi aglomeracjami oraz niezakończona modernizacja linii transeuropejskich, służących zarówno ruchowi tranzytowemu, jak i wzajemnej poprawie dostępności komunikacyjnej do innych krajów regionu i Unii.

Kosztownym przedsięwzięciem będzie niezbędna modernizacja głównych lotnisk i portów, by mogły wykorzystać szanse integracji. Zarówno polskie porty lotnicze, jak i morskie są słabo zintegrowane z systemem transportowym kraju, co jest poważną barierą ich rozwoju.

⁶⁰ B. Gruchman, *Geneza innowacyjnego paradygmatu rozwoju regionalnego*, [w:] M. Klamut, L. Cybulski (red.), *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2000. Por. T.G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, [w:] Studia Regionalne i Lokalne, EUROREG UW i Sekcja Polska RSA, nr 1, 2002.

⁶¹ *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory, Second report on Economic and Social Cohesion*, European Communities, 2001, s. 51.

⁶² Obliczenia własne na podstawie: *Rocznik statystyczny województw 2002...*, tab. 2 (223).

⁶³ Tamże, tab. 1 (222).

⁶⁴ A zapewne i w sposobie zarządzania kolejnictwem.

Pod względem rozwoju *sieci telekomunikacyjnej* Polska – mimo wielkiego postępu ostatnich lat – znacznie odstaje od państw wysokorozwiniętych, przy czym rozdziew ten jest największy w tych segmentach rynku telekomunikacyjnego, które mają w ostatnich latach najwyższą dynamikę rozwoju, tj. w telefonii komórkowej oraz przesyłu danych Internetem⁶⁵. Zarówno nasycenie telefonami stacjonarnymi, jak i przenośnymi jest najlepsze przede wszystkim w aglomeracjach, po drugie zaś w województwach zachodnich. Najlepiej wyposażone w linie telefoniczne stałe w 2001 r. były województwa: mazowieckie (363 łącza na 1000 mieszkańców), kujawsko-pomorskie (332) i zachodniopomorskie (311). Najgorzej: świętokrzyskie (223), podkarpackie (229), opolskie (250) i małopolskie (274)⁶⁶. Poważnym problemem jest niedorozwój sieci szkieletowej (zwłaszcza szerokopasmowej, łączącej województwa i kraj jako całość z siecią światową), co utrudnia wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjnych.

Z badań przeprowadzonych w lutym–marcu 2002 r. wynika, że wyposażenie gospodarstw domowych w *komputery osobiste* w Polsce wynosiło 27% (w Czechach 40%, na Węgrzech 25%), mających dostęp do Internetu 13% (odpowiednio 24% i 8%). W roku poprzednim (2001), według danych Eurostatu, w Unii Europejskiej dostęp do Internetu miało 37,7% gospodarstw domowych⁶⁷. Telefonami komórkowymi – według danych CBOS – dysponowało w początkach 2002 r. 61% Czechów, 40% Węgrów i 32% Polaków. Tylko pod względem telefonizacji stacjonarnej wszystkie omawiane kraje reprezentują względnie wyrównany poziom (84% w Czechach, 78% w Polsce). W Polsce głównymi czynnikami różnicującymi dostęp do Internetu są: wykształcenie, zamożność i miejsce zamieszkania (wieś – miasto)⁶⁸. Koszt dostępu do Internetu jest w Polsce wyższy niż w Unii Europejskiej i innych krajach kandydujących⁶⁹.

Pod względem nasycenia komputerami i telefonami komórkowymi najgorzej jest w Polsce wschodniej⁷⁰. Dane dla roku 1999 dowodzą, że pod względem liczby komputerów na 1000 osób zatrudnionych w przemyśle (średnio w Polsce 82,0) przodowały województwa: mazowieckie (118,0), opolskie (104,9), dolnośląskie (99,9) i kujawsko-pomorskie (96,8). Najgorzej wyposażone zaś były przedsiębiorstwa w województwach: śląskim (57,7), podlaskim (60,4), łódzkim (64,7) i lubelskim (70,5)⁷¹.

W ciągu ostatnich lat w wielkim stopniu zredukowano poziom zanieczyszczenia środowiska, co po części było efektem podjętych inwestycji w zakresie *infrastruktury proekologicznej*, po części zaś efektem restrukturyzacji gospodarki i likwidacji najbardziej przestarzałych linii technologicznych i redukcji produkcji choćby w górnictwie. W skali kraju w latach 1995–2001 emisja zanieczyszczeń pyłowych z zakładów szczególnie uciążliwych została zredukowana o blisko 2/3, a gazowych o 1/3⁷². Spełnienie w tej sferze norm europejskich (nie dla norm, lecz dla ochrony środowiska) wymaga nadal wielkich nakładów, zatem wsparcie strukturalne Unii Europejskiej będzie tu wielką pomo-

⁶⁵ Zob. T. Świderek, *Umiarowany wzrost w Europie Wschodniej*, „Rzeczpospolita”, 23.01.2003.

⁶⁶ *Rocznik statystyczny województw 2002...*, s. CXIX.

⁶⁷ *Key structural data for the 10...*, 143/2002. Według tych danych, w 2001 r. średnio w UE na 100 mieszkańców przychodziły 72 telefony komórkowe, 30 komputerów osobistych i 31 użytkowników Internetu. Odpowiednie dane dla Polski, to: 25, 9 i 10. Wyniki takie jak w UE osiągnęła tylko Słowenia (76, 28 i 30).

⁶⁸ *Komputery, Internet, telefony komórkowe: wyposażenie gospodarstw domowych i użytkownicy w niektórych krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, komunikat z badań nr 83/2002, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2002.

⁶⁹ *Polska. Narodowy Plan Rozwoju...*, wykres 16.

⁷⁰ Problem ilustrują dane o dostępie do Internetu w przedsiębiorstwach przemysłowych zatrudniających 49 i więcej osób: w sumie w Polsce w 2001 r. zarejestrowano 6492 takie przedsiębiorstwa, z czego w województwie śląskim – 792, mazowieckim – 735, wielkopolskim – 702. Najmniej takich przedsiębiorstw było w województwach podlaskim – 166, świętokrzyskim – 189, lubuskim – 200 i warmińsko-mazurskim – 218. *Rocznik statystyczny województw 2002...*, tab. 9 (188).

⁷¹ R. Chmielewski, T. Strykiewicz, J. Twardowska, J. Waloszczyk, *Innowacyjność przemysłu i jej zróżnicowanie w układzie wojewódzkim*, [w:] T. Czyż (red.), *Zróżnicowanie społeczno-gospodarcze w nowym układzie terytorialnym Polski*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, z. 197, Warszawa 2001, tab. 2.

⁷² Emisja pyłów spadła z 432 tys. ton do 162 tys. ton, a gazów (bez dwutlenku węgla) z 2785 tys. ton do 1995 tys. ton. *Rocznik statystyczny województw 2002*, s. CXVII–CXVIII.

cą, podobnie jak to miało i ma miejsce w najbiedniejszych (tzw. kohezyjnych) krajach Unii. W tej dziedzinie większość środków unijnych zostanie przeznaczona na największe, najbardziej kosztowne inwestycje na rzecz ochrony środowiska, rozwiązujące główne, skoncentrowane problemy (oczyszczalnie ścieków dla wielkich miast, inwestycje ponadlokalne etc).

Zanieczyszczenie wód i zwłaszcza gruntu może być istotną barierą rozwojową głównie w województwie śląskim, gdzie na obszarach intensywnie industrializowanych od dwóch stuleci jest wiele miejsc zdegradowanych przyrodniczo.

Polska ma do nadrobienia poważne zaniedbania w zakresie infrastruktury technicznej w ogóle, co niewątpliwie znacznie pomniejsza jej atrakcyjność inwestycyjną; dotyczy to zwłaszcza obszarów wschodnich (z wyłączeniem aglomeracji warszawskiej). Szczególną bolączką jest nie tylko niska jakość istniejącej infrastruktury, ale także skrajny niedorozwój nowoczesnych transeuropejskich sieci transportowych i informacyjnych.

Infrastruktura społeczna

Odrębnego komentarza wymaga tzw. infrastruktura społeczna: dostęp do placówek zdrowia, kultury czy pomocy społecznej. Zróżnicowania regionalne pozornie nie są pod tym względem wielkie (1:2). Ponieważ sfera ta nadal w przeważającej części nie podlega regulacji rynkowej, w świetle statystyki państwowej nie ma istotnego związku pomiędzy infrastrukturą społeczną a geograficznym położeniem województwa. Na przykład województwo podlaskie ma więcej przychodni zdrowia i lekarzy medycyny na 10 tys. mieszkańców niż znacznie zamożniejsza Wielkopolska⁷³. Podobnie brak wyraźnego wzoru zróżnicowań w dostępie do placówek kulturalnych. Gdy jednak przyjrzeć się infrastrukturze o charakterze ponadlokalnym, instytucjom świadczącym usługi o wyższym standardzie, to dostęp do nich oferują przede wszystkim aglomeracje. Największe zróżnicowania w zakresie infrastruktury społecznej mają charakter wewnątrzregionalny, zwłaszcza w podziale miasto–wieś, dającym uprzywilejowaną pozycję wielkim miastom. Trzeba też podkreślić, że statystyki nie obejmują szczególnie ważnego czynnika różnicującego, jakim jest jakość infrastruktury i świadczonych usług. W tej dziedzinie wiele przemawia za istotnym zróżnicowaniem na niekorzyść słabiej rozwiniętych regionów Polski.

Instytucje otoczenia biznesu

Istotny wpływ na rozwój ekonomiczny mają instytucje otoczenia biznesu (finansowe, doradcze, pośredniczące itp.) Pod tym względem istnieje niemałe zróżnicowanie. U schyłku minionej dekady zatrudnienie w tej sferze wynosiło ogółem 880 tys. osób (5,5% ogółu zatrudnionych w gospodarce narodowej), przy czym w województwie mazowieckim odsetek ten przekraczał 7%, w województwach pomorskim, dolnośląskim i śląskim wynosił 6–7%, a w województwach wschodnich (podlaskie, lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie) mieścił się w zakresie 2–4%⁷⁴. Ogólnie biorąc, regiony Polski zachodniej (zwłaszcza te przodujące w procesach transformacji) są bogatsze w tego typu instytucje niż wschodnie⁷⁵.

Problemem dodatkowym jest też dominujący w słabiej rozwiniętych regionach model współpracy międzyinstytucjonalnej, gdzie nad najbardziej pożądanym, partnerskim układem sieciowym przeważają układy formalno-hierarchiczne lub brak rzeczywistej współpracy⁷⁶. To zaś oznacza słabe wykorzystanie instytucji otoczenia biznesu do planowania i realizacji działań prorozwojowych.

⁷³ Sprzyja temu niski poziom urbanizacji. – *Raport o rozwoju społecznym POLSKA 2000 – Rozwój obszarów wiejskich*, UNDP, Warszawa 2001, tab. 5.19. Por. też *Rocznik statystyczny województw 2002...*, s. CXIII, CXIV.

⁷⁴ W. Toczyski, A. Mikołajczyk, *Polityka regionalna*, Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna, Gdańsk 2001, s. 87. Zob. też J. Kropiwnicki, R. Szewczyk, *Regionalne profile Polski*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 1999.

⁷⁵ A. Nawrot, *Bilans instytucji promocji rozwoju regionalnego i otoczenia biznesu w nowym układzie terytorialnym*, Polska Regionów, nr 1, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk–Warszawa 1999.

⁷⁶ J. Hausner, T. Kudłacz, J. Szlachta, *Instytucjonalne przesłanki regionalnego rozwoju Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

Obok instytucji wsparcia biznesu wielkie znaczenie ma także otoczenie niematerialne – kultura, postawy, normy i wzory zachowań, razem tworzące klimat sprzyjający lub niesprzyjający działalności gospodarczej. Niektórzy badacze wskazują na poważne różnice regionalne w tym zakresie, działające na korzyść zurbanizowanych i z dawna uprzemysłowionych ziem zachodnich, zwłaszcza Wielkopolski i Śląska⁷⁷. Znaczenie tych czynników ujawnia się także w badaniach sukcesu lokalnego, podkreślających wpływ mobilizacji całej wspólnoty na tempo rozwoju⁷⁸.

3. Zasoby ludzkie i rynek pracy

Wykształcenie jest uważane za coraz ważniejszy (jeśli nie najważniejszy) wskaźnik jakości zasobów ludzkich, determinujący szanse rozwojowe państw i regionów, przy czym za wskaźnik nowoczesności przyjmuje się głównie wykształcenie wyższe, nie zaś – jak jeszcze niedawno – także średnie⁷⁹. Z tego punktu widzenia Polska ze wskaźnikiem 12% nie ustępuje wprawdzie Czechom, Portugalii czy Włochom (9–11%), ale pozostaje daleko za Finlandią, Szwecją, Wielką Brytanią i Estonią (25–35%)⁸⁰. W połowie lat 90. odsetek osób z wyższym wykształceniem wśród mieszkańców wsi wynosił ok. 2%, podczas gdy w miastach był on pięciokrotnie wyższy (10%). Badacze zwracają uwagę nie tylko na mniejsze aspiracje edukacyjne mieszkańców wsi, ale i jej gorsze zaplecze edukacyjne⁸¹. Dostrzega się też niepokojące zjawisko, jakim jest wysoki wskaźnik analfabetyzmu funkcjonalnego w Polsce. Niekorzystne jest także niedostosowanie kierunków kształcenia do potrzeb gospodarki narodowej, co wpływa na wzrost bezrobocia wśród absolwentów m.in. szkół wyższych⁸².

Pod względem liczby studentów na 10 tys. mieszkańców zdecydowanie przodują województwa: mazowieckie, zachodniopomorskie i małopolskie, ostatnie pozycje zajmują zaś: podkarpackie, lubuskie i opolskie. W ostatnich latach bardzo straciło na znaczeniu szkolnictwo na poziomie szkół zawodowych, chociaż nadal odgrywa ono istotną rolę w kształceniu w województwach kujawsko-pomorskim, wielkopolskim i małopolskim⁸³. Dynamiczna zmiana poziomu wykształcenia Polaków, dokonująca się w dużej mierze dzięki wzrostowi aspiracji społecznych i aktywności sektora prywatnego w szkolnictwie (1,7 mln studentów, czyli 4 razy więcej niż w 1989 r.), jest dobrym prognostykiem. Pod względem liczby publikacji naukowych Polska zajmuje 21. miejsce w świecie⁸⁴.

Szybki wzrost przeciętnego wykształcenia nie musi się przekładać na lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów ludzkich, na to bowiem wpływa szereg innych czynników, poczynając od koniunktury i kodeksu pracy, a na polityce fiskalnej i makroekonomicznej kończąc. Podobnie jak Unia Europejska, Polska – w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi – odznacza się stosunko-

⁷⁷ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Konkurencyjność regionów*, Studia Regionalne i Lokalne, EUROREG i Sekcja Polska RSA, nr 1, 2000; T. Zarycki, *Nowa przestrzeń społeczno-polityczna Polski*, EUROREG, Warszawa 1997. Por. M. Szczepański, *Tożsamość regionalna – w kręgu pojęć podstawowych i metodologii badań* [w:] G. Gorzelak, M.S. Szczepański, T. Zarycki (red.), *Rozwój – Region – Społeczeństwo*, EUROREG i Instytut Socjologii Uniwersytetu Śląskiego, Warszawa–Katowice 1999.

⁷⁸ Przykłady polskie, zob.: *Historie sukcesu lokalnego*, EUROREG, Warszawa 1998.

⁷⁹ Jeśli uznać, że jakość szkół średnich ma wpływ na szanse dalszego kształcenia młodzieży, to udział szkół średnich województw wschodnich (warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie, mazowieckie) w pierwszej setce rankingu ogólnopolskiego jest nieco wyższy od ich udziału ludnościowego (39% wobec 30%). Spośród 39 omawianych szkół 14 ulokowanych było w Warszawie, a tylko 1 w województwie warmińsko-mazurskim. – *Szkoły z olimpijską marką*, „Rzeczpospolita”, 8.01.2003.

⁸⁰ *Unity, solidarity, diversity for Europe...*, s. 56.

⁸¹ *Raport o rozwoju społecznym POLSKA 2000 – Rozwój obszarów wiejskich...*, s. 40 i nast.

⁸² *Wzrost konkurencyjności gospodarki...*, s. 31.

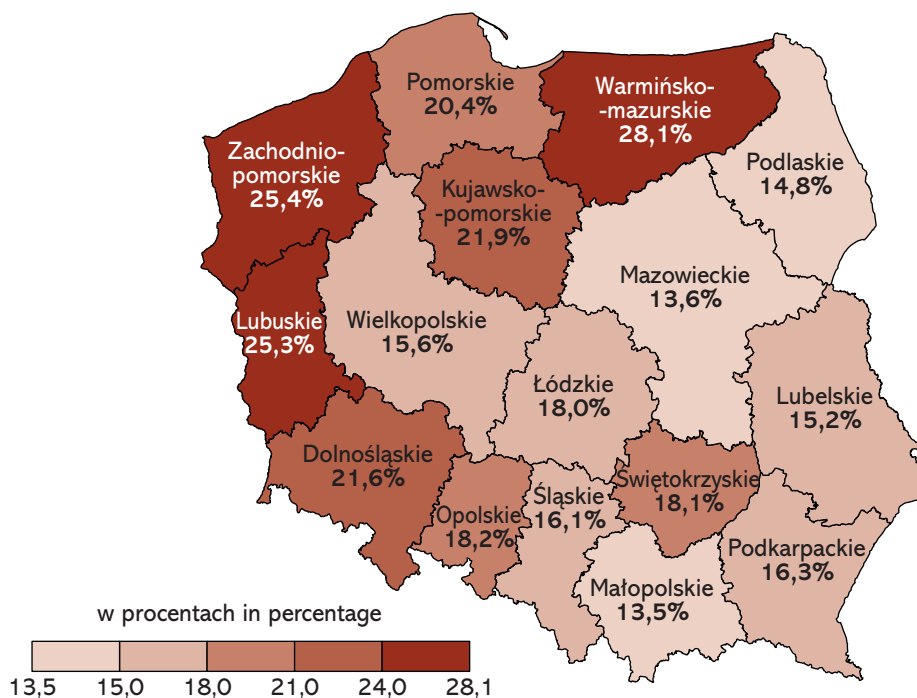
⁸³ *Rocznik statystyczny województw 2002...*, s. CXI–CXII.

⁸⁴ *Polska. Narodowy Plan Rozwoju...*, s. 17.

wo niskim poziomie aktywności zawodowej, przy czym zróżnicowania regionalne – przynajmniej w świetle oficjalnych statystyk – są umiarkowane⁸⁵.

O ile wykształcenie jest ważnym zasobem regionalnym, to bezrobocie jest świadectwem głębokości restrukturyzacji i szczególnym problemem towarzyszącym transformacji gospodarczej po 1989 r., przede wszystkim ze względu na swoje nasilenie oraz liczne negatywne, powiązane zjawiska społeczne, takie jak marginalizacja i patologia.

W dniu 30 września 2002 r. stopa bezrobocia sięgnęła 17,6%. Ponad 80% bezrobotnych nie ma prawa do zasiłku (w lubelskim – 87,6%, w podlaskim i śląskim – po 86,0, w mazowieckim – 84,5)⁸⁶.



Rysunek 1. Stopa bezrobocia wg województw. Stan w dniu 30 września 2002 r.

W dniu 30 września 2002 r. najwyższą stopą bezrobocia (rys. 1) odznaczały się województwa: warmińsko-mazurskie (28,1%), zachodniopomorskie (25,4%) oraz lubuskie (25,3%). Najniższe bezrobocie występowało w województwach: mazowieckim (13,6%), małopolskim (13,5%) i podlaskim (14,8%). Jeśli chodzi o stopę napływu bezrobotnych, najwyższą (na dzień 30.09.2002) zarejestrowano w województwach: lubuskim (6,1%), zachodniopomorskim (6,0%) i warmińsko-mazurskim (5,82%), najniższą zaś w: mazowieckim (2,7%), małopolskim (3,1%), lubelskim (3,2%), podkarpackim (3,4%) i podlaskim (3,5%)⁸⁷.

Niższą niż przeciętna stopę bezrobocia mają zdominowane przez rolnictwo województwa wschodnie. Część bezrobocia ma tam charakter nierejestrowany, agrarny. Szacuje się, że bezrobocie ukryte ogółem dotyczy 0,8–1,1 mln osób. Według niektórych badań, stopa bezrobocia ukry-

⁸⁵ Współczynnik aktywności dla województwa śląskiego (najniższa pozycja) wynosi 51,0%, dla świętokrzyskiego 52,2% i warmińsko-mazurskiego 53,4%, a na drugim końcu skali – dla małopolskiego 57,5%, podkarpackiego 58,9% i lubelskiego (najwyższa pozycja) – 59,1%. – *Aktywność ekonomiczna ludności Polski*, II kwartał 2002, Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa 2002, s. XXIII.

⁸⁶ *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej województw*, nr 3/2002, GUS, Warszawa 2002.

⁸⁷ Tamże, s. 21.

tego sięga w Polsce średnio 7,7%, ale w podkarpackim szacuje się ją na 26,8%, świętokrzyskim – na 24,4%, a w małopolskim – na 21,5%⁸⁸.

O skali i wadze problemu informują także dane dotyczące bezrobocia długotrwałego, trwającego ponad 12 miesięcy. Jest ono najwyższe właśnie na ziemiach Polski wschodniej⁸⁹.

Głównym problemem jest zatem to, że polskie bezrobocie, zwłaszcza na obszarach wschodnich, ma charakter strukturalny i bez radykalnych reform instytucjonalnych (ubezpieczenia, system emerytalno-rentowy, obciążenie przedsiębiorstw kosztami pracy) nie można się spodziewać istotnego jego zmniejszenia⁹⁰. Świadczą o tym także doświadczenia innych państw, np. Hiszpanii i Irlandii, gdzie dopiero reformy instytucjonalne i liberalizacja rynku pracy pozwoliły na radykalną redukcję bezrobocia⁹¹.

Znaczącą cechą polskiego rynku pracy jest niska mobilność siły roboczej, co w najbliższych latach będzie utrwalało obecne zróżnicowania regionalne i ograniczy przestrzenny zasięg korzyści wynikających z przyrostu miejsc pracy w Polsce zachodniej i zwłaszcza w aglomeracjach.

4. Sprawność instytucjonalna w regionach

„Dla krajów relatywnie ubogich, będących na dorobku – takich jak Polska – dobra polityka państwa jest najważniejszym instrumentem, by zapewnić sobie odpowiedni poziom konkurencyjności systemowej i możliwość doganiania krajów wysokorozwiniętych”⁹². Prawda ta jest równie ważna dla regionów.

W Polsce obserwuje się znaczną terytorialną zmienność sprawności funkcjonowania administracji publicznej, przy czym ma ona zarówno charakter zróżnicowań międzyregionalnych, jak i wewnątrzregionalnych. Ma to oczywiście znaczenie nie tylko dla komfortu życia obywateli, ale przede wszystkim dla biznesu i szans udanego udziału w działaniach finansowanych przez Unię Europejską oraz – szerzej – absorpcji i możliwości wykorzystania wszelkich innych środków. Uwzględnić tu należy także umiejętność kreowania wizerunku i prowadzenia marketingu terytorialnego⁹³.

Sprawność instytucjonalna samorządów terytorialnych

Analizy na poziomie gminnym ukazały nie tylko generalnie niższą aktywność (gospodarczą i społeczną) gmin Polski wschodniej, ale też niższą innowacyjność tamtejszych władz we wspieraniu procesów rozwojowych. W interesującym nas aspekcie sprawności instytucjonalnej (będącym tylko jednym z wielu badanych) stwierdzono wyższą sprawność gmin położonych w Wielkopolsce i – zwłaszcza – w pozostałych obszarach zachodniej części kraju. Przyczyn tego zjawiska badacze poszukiwali w dynamiczności socjologicznie młodego społeczeństwa ziem zachodnich (poza

⁸⁸ W. Orłowski, *Polskie regiony na tle wyzwań integracyjnych*, [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001, tab.4.

⁸⁹ W województwie podkarpackim długotrwanie bezrobotni w grudniu 2001 stanowili 54,3% bezrobotnych, w warmińsko-mazurskim 53,9%, w świętokrzyskim 52,6% (średnia dla Polski – 48,3%). *Rocznik statystyczny województw 2002*, GUS Warszawa 2002, tablica 12 (76).

⁹⁰ Same wydatki na renty i emerytury na przełomie wieków sięgały 15% PKB i uchodziły za jedne z wyższych, jeśli nie najwyższe, na świecie. – G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Herbst, W. Roszkowski, *Transformacja systemowa z perspektywy Dzierzgonia*, EUROREG, Warszawa 1999.

⁹¹ Zob. I. Pietrzyk (red.), *Polityka regionalna Unii Europejskiej w praktyce krajów członkowskich*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999; T.G. Grosse, *Europejska polityka rozwoju regionalnego. Przykład Irlandii, Włoch, Grecji i wnioski dla Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.

⁹² J. Szomburg, *Publiczna debata pomaga rządzić*, „Rzeczpospolita”, 2.01.2002.

⁹³ Zob. T. Markowski (red.), *Marketing terytorialny*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Studia, tom CXII, Warszawa 2002.

Wielkopolską) oraz w jego demograficznej młodości⁹⁴. Ten drugi argument z upływem czasu, w wyniku przemian demograficznych, wydaje się tracić swą siłę.

W innych analizach uwzględniono w układzie międzyregionalnym zarówno zmienne położenia ekonomicznego i materialnego, jak też opinie o funkcjonowaniu wybranych instytucji. Generalnie stwierdzono w nich związek pomiędzy poziomem i dynamiką rozwoju ekonomicznego a postrzeganiem ogólnej sprawności instytucji i oceną sytuacji ogólnej. I tu główna linia podziałów przebiegała pomiędzy Polska zachodnią a środkowowschodnią⁹⁵.

W badaniach poświęconych porównaniu sprawności instytucjonalnej nowych województw uwzględniono szereg kryteriów (jakość obsługi, uczciwość, innowacyjność, jakość planowania i zarządzania finansów, jakość prawa, stabilność polityczna, polityka rozwoju gospodarczego)⁹⁶.

Sumaryczne i syntetyczne zestawienie województw według sprawności instytucjonalnej samorządów terytorialnych prezentuje tabela 3. W grupie czterech najsprawniejszych instytucjonalnie województw znalazły się: opolskie, lubuskie, śląskie i zachodniopomorskie. Wszystko to są województwa położone na zachodzie kraju. Dodajmy, że wszystkie województwa zachodnie znalazły się w pierwszej dziesiątce, w której znalazło się tylko jedno województwo z innych części kraju, tzn. woj. małopolskie. Zwraca uwagę odległa pozycja warmińsko-mazurskiego, które towarzyszy lubelskiemu i podlaskiemu na ostatnich miejscach tabeli.

Tabela 3. Sprawność instytucjonalna samorządów wg województw – wskaźnik syntetyczny

Województwo	Pozycja	Wskaźnik
Opolskie	1	+0,60
Lubuskie	2	+0,49
Śląskie	3	+0,48
Zachodniopomorskie	4	+0,45
Wielkopolskie	5	+0,37
Kujawsko-pomorskie	6	+0,34
Małopolskie	7	+0,25
Pomorskie	8	+0,18
Dolnośląskie	9	+0,11
Podkarpackie	10	+0,08
Łódzkie	11	-0,13
Mazowieckie	12	-0,21
Świętokrzyskie	13	-0,41
Lubelskie	14	-0,67
Warmińsko-mazurskie	15	-0,76
Podlaskie	16	-1,26

Uwaga: wartość wskaźnika 0 oznacza średnią krajową; wartości dodatnie dotyczą sprawności wyższej niż średnia, ujemne – niższej.

Źródło: P. Swianiewicz, *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowania regionalne*, tab. 1; [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa...*

„Konkludując, przeprowadzone badanie potwierdziło tezę [...], iż tradycje obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego są lepszym czynnikiem wyjaśniającym sprawność instytucji publicznych niż modernizacja społeczno-ekonomiczna”⁹⁷.

Z punktu widzenia oceny sprawności instytucjonalnej dla efektywnego udziału w finansowanych przez Unię Europejską działaniach strukturalnych, wiele interesujących informacji mogły-

⁹⁴ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, (red.), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, EUROREG UW, Studia Regionalne i Lokalne, nr 25 (58), Warszawa 1998.

⁹⁵ *Nowe Województwa – fakty, opinie, nastroje*, (pr. zbior.), PARR i CBOS, Warszawa 2001.

⁹⁶ P. Swianiewicz, *Sprawność instytucjonalna administracji samorządowej w Polsce – zróżnicowania regionalne*, [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa...*

⁹⁷ Tamże, s. 104–105.

by wnieść analizy wykorzystania środków pomocowych w poszczególnych województwach. Niestety, dotychczasowa formuła rozdziału środków na rozwój pomiędzy województwa (głównie według liczby ludności lub – w przypadku programu współpracy przygranicznej Phare CBC – położenia na granicy z Niemcami), jak też postępująca od kilku lat faktyczna centralizacja zarządzania nimi uniemożliwia wyciągnięcie dalej idących wniosków⁹⁸.

Dopiero napływ znacznych środków funduszy strukturalnych do polskich województw pozwoli na porównania *ex post* ich sprawności w zagospodarowaniu znacznych środków zewnętrznych. Dotychczasowe analizy przygotowań administracji do akcesji sugerują, że nie jest ona jeszcze gotowa do zarządzania środkami pomocowymi i wymaga silnego merytorycznego wsparcia kadrowego. Praktyka dowodzi, że kluczowe znaczenie ma dobór osoby odpowiadającej za koordynację i wykonanie programu w województwie na podstawie zdolności przywódczych i menedżerskich, nie zaś układów politycznych. Z cząstkowych i nieformalnych porównań sprawności programowania kolejnych edycji programów regionalnych i spójności społeczno-gospodarczej Phare wynika duża wrażliwość na zmiany w systemie zarządzania i w administracji, np. w wyniku wyborów. Na ogół potwierdza się teza, że im wcześniej dany region zostaje objęty programami rozwoju według standardów unijnych, tym większa jest liczba dobrej jakości projektów.

Sprawność instytucji państwowych w regionach

Cząstkowym wskaźnikiem jakości instytucjonalnej jest prawidłowość decyzji podejmowanych przez rządową administrację terenową. Dane Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) dowodzą, że w ogóle jakość ta jest niska. Co trzecia decyzja polskiej administracji terenowej zaskarżona do NSA jest przez niego uznawana za nieprawidłową (34,2%). Nie jest znana ciemna liczba, tj. decyzji nieprawidłowych, lecz niezaskarżonych do NSA. Na podstawie danych NSA najniższą jakość można przypisać działaniu rządowej administracji terenowej w województwach: łódzkim (42,7% rozpatrywanych decyzji zostało zakwestionowanych przez NSA), małopolskim (39,9%), mazowieckim (38,8%), pomorskim (37,2%) i warmińsko-mazurskim (36,1%). Zdecydowanie najlepiej wypadły województwa lubuskie i wielkopolskie (21,2 i 28,6%)⁹⁹.

W przypadku skarg do NSA na samorządowe kolegia odwoławcze (SKO), informacje nie są gromadzone w układzie wojewódzkim, lecz według siedzib tychże kolegiów w stolicach nieistniejących 49 województw. Dane te nie pozwalają mówić o wyraźnym wzorze zróżnicowań terytorialnych. Zwracają uwagę ogromne różnice w jakości pracy SKO. O ile NSA nie uznał żadnej ze skarg złożonych na SKO w Krakowie, to w przypadku Kalisza uwzględnił aż 60,2% skarg, Słupska – 41,9%, Bielska-Białej – 41,1%. Poczesne miejsca zajmują też Poznań (34,9%) i Warszawa (36,5%)¹⁰⁰.

Funkcjonowanie sektora organizacji pozarządowych

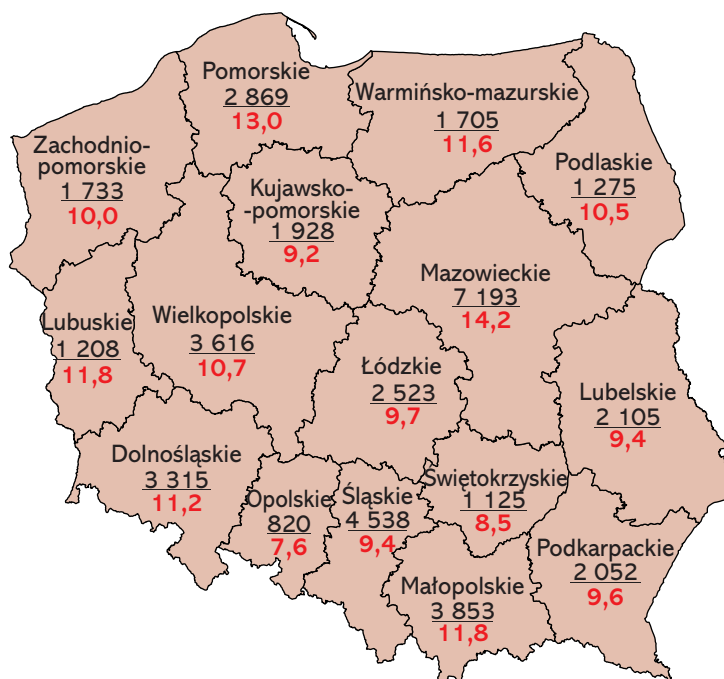
Aktywność organizacji pozarządowych jest uważana za ważny wskaźnik aktywności obywatelskiej w ogóle, a zatem – jak wspomniano wcześniej – istotny czynnik wpływający na sprawność instytucji publicznych. W Polsce brakuje jednoznacznej definicji organizacji pozarządowych. Ście-

⁹⁸ Jedyny instrument w ostatnich latach, zastosowany na dostatecznie dużą skalę (ponad 1000 inwestycji) i według zasady konkurencyjności przedsiębiorców różnych województw o dotacje na inwestycje, został zrealizowany w ramach programu Phare STRUDER. Prowadził on do wniosku, że sukces w zagospodarowaniu takich środków zależał przede wszystkim od osiągniętego poziomu rozwoju województwa oraz udziału sektora prywatnego w jego gospodarce. – M. Kozak, A. Pyszkowski (eds.), *Phare-STRUDER. A pilot regional development programme*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 1999. Program Inicjatyw Lokalnych Phare z początku lat 90. dowiódł zaś, że pomoc finansowa, jakiej udzielono 9 gminom, przyniosła owoce tylko tam, gdzie lokalne elity były przygotowane do jej zagospodarowania. – Zob. J. Drażkiewicz, G. Gęsińska, J. Szczucki, *Inicjatywy lokalne – polskie doświadczenia*, Fundusz Współpracy, Katowice 1996.

⁹⁹ Średnia dla Polski: 34,2%. – *Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 2001*, NSA, Warszawa 2002, tab. 8.

¹⁰⁰ Tamże, tab. 10.

rają się tu dwie opcje. Bardziej generalna uwzględnia wszystkie zarejestrowane stowarzyszenia, organizacje społeczne i polityczne oraz fundacje, a także związki zawodowe, kościoły, związki pracodawców. W systemie REGON jest zarejestrowanych 95 500 organizacji spełniających te warunki. Wedle definicji zawężającej, preferowanej przez Stowarzyszenie KLON/JAWOR, do organizacji pozarządowych zalicza się wyłącznie 36 500 stowarzyszeń i przeszło 5000 fundacji, odrzuca natomiast np. liczne ochotnicze straże pożarne, partie, związki zawodowe itp. Niestety, najnowsze – cytowane dalej – badania¹⁰¹ dotyczą wyłącznie grupy spełniającej węższą definicję, zatem wgląd w pozarządowe instytucje jest w nich ograniczony. Z punktu widzenia opisu tkanki instytucjonalnej w ujęciu międzyregionalnym zwracają uwagę różnice w nasyceniu województw organizacjami pozarządowymi (NGOs).



Rysunek 2. Organizacje pozarządowe w Polsce, 2002*

* Wyłącznie stowarzyszenia i fundacje.

Legenda: liczba zarejestrowanych organizacji / liczba zarejestrowanych organizacji na 10 tys. mieszkańców.

Źródło: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2002...*, s. 2.

Wnosząc z rozkładu terytorialnego (rysunek 2), zdecydowanie najwięcej NGOs zarejestrowano w województwach: mazowieckim, śląskim, małopolskim i wielkopolskim. Z kolei względnie najwięcej NGOs (na 10 tys. mieszkańców) przypada na mazowieckie i pomorskie. Należy podkreślić, że 49% organizacji zarejestrowanych w rejestrze REGON ma siedzibę w dużych miastach (byłych i teraźniejszych wojewódzkich, w tym zwłaszcza w Warszawie). Analizując pola aktywno-

¹⁰¹ *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2002*, Komunikat z badań, Stowarzyszenie KLON/JAWOR, grudzień 2002, www.ngo.pl. O działalności polskich organizacji pozarządowych pisze S. Nałęcz, *Organizacje społeczeństwa obywatelskiego w III RP*, [w:] I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa: w poszukiwaniu modelu 1989–2001*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.

ści badanych organizacji pozarządowych, zauważmy, że ok. 10% jako główne wymienia działania związane z problemami gospodarki, rozwoju i nauki.

5. Środki finansowe w regionach na rzecz rozwoju

Wymiar wynikających z akcesji korzyści dla regionów zależy m.in. od warunków stawianych w ramach polityki spójności Unii Europejskiej, ale też – co się powszechnie podkreśla – od możliwości finansowych województw (jednostek samorządu terytorialnego) i „zastanej” struktury wydatków. Kwestie finansowe – zwłaszcza w regionach mniej zasobnych – znacząco oddziałują na ich zdolność absorpcyjną i szeroko pojmowaną konkurencyjność. Z kolei rozkład finansów publicznych (zwłaszcza tych przeznaczanych na wydatki rozwojowe) pomiędzy poszczególne poziomy administracji ma wielki wpływ na podaż projektów do finansowania w ramach regionalnej polityki strukturalnej, a zatem także na strukturę programów i ich dostosowanie nie tylko do potrzeb, ale i do możliwości regionów. Analiza tego problemu nastęrcza poważne trudności, bowiem wskutek nieprzejrzystej kompozycji budżetu państwa niełatwo jest zidentyfikować tę część wydatków, która przeznaczana jest na działania o charakterze rozwojowym. Dostępne dane mają zatem w dużej części charakter szacunkowy.

Tabela 4. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego w zł na 1 mieszkańca, 2001 r.

WOJEWÓDZTWO	GMINY*			POWIATY**		WOJEWÓDZTWA	
	dochody w zł	dochody własne w % dochodów ogółem	wydatki w zł	dochody w zł	wydatki w zł	dochody w zł	wydatki w zł
Dolnośląskie	1349	54,9	1393	1135	1224	126	129
Kujawsko-pomorskie	1252	41,1	1289	1064	1148	118	120
Lubelskie	1152	35,4	1177	871	904	115	124
Lubuskie	1316	46,7	1339	983	1008	170	168
Łódzkie	1223	49,1	1237	1030	1091	82	87
Małopolskie	1224	41,4	1247	913	1012	100	109
Mazowieckie	1939	66,2	2088	624	643	115	114
Opolskie	1255	53,6	1247	765	760	117	120
Podkarpackie	1199	36,1	1216	785	801	129	130
Podlaskie	1193	35,5	1214	995	1025	130	133
Pomorskie	1339	46,9	1374	1166	1248	125	124
Śląskie	1307	56,2	1291	1361	1387	132	131
Świętokrzyskie	1167	37,6	1201	801	805	139	150
Warmińsko-mazurskie	1254	42,1	1298	899	917	118	120
Wielkopolskie	1253	46,9	1312	938	966	108	123
Zachodniopomorskie	1361	48,4	1391	1104	1165	134	132
POLSKA	1371	50,4	1418	976	1020	119	123

*bez gmin na prawach powiatu; ** powiaty i miasta (gminy) na prawach powiatu.

Źródło: Rocznik statystyczny województw 2002, s. CXXI.

W roku 2000 udział dochodów własnych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) w dochodach ogółem sektora finansów publicznych wyniósł zaledwie 11,9%¹⁰². Pod tym względem sytuacja województw, powiatów i gmin różni się znacznie.

Dochody i wydatki budżetów gmin są – jeśli pominąć województwo mazowieckie, wyraźnie odstające od reszty – stosunkowo mało zróżnicowane i wahają się po stronie wydatków pomię-

¹⁰² Z. Gilowska, *Możliwość finansowania polityki rozwoju w Polsce*, [w:] J. Woźniak (red.), *Polskie regiony a fundusze Unii Europejskiej*, PRO ANIMATIVA, Kraków 2001.

dzy 1152 zł na mieszkańca w województwie lubelskim do 1361 zł w zachodniopomorskim (tabela 4). Jeśli porównać udział dochodów własnych, to różnicowania te są znacznie wyższe. I tak – znów pomijając mazowieckie – najniższe dochody własne j.s.t. przypadają na województwo lubelskie (35,4% ogółu dochodów), podlaskie (35,5%) i podkarpackie (36,1%), najwyższe zaś są w śląskim (56,2%), dolnośląskim (54,9%) i opolskim (53,6%).

Znaczący udział w dochodach i wydatkach finansów publicznych mają powiaty i miasta na prawach powiatów, przy czym różnicowanie regionalne jest tu większe. Ich dochody na 1 mieszkańca wynoszą od 624 zł w mazowieckim, 765 zł w opolskim i 785 zł w podkarpackim do 1135 zł w dolnośląskim, 1166 zł w pomorskim i 1361 zł w śląskim. Zdecydowana większość dochodów na szczeblu powiatu jest wynikiem transferów z budżetu centralnego (w 2000 r. ich udział wyniósł 92% dochodów powiatów ogółem)¹⁰³.

Skutki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej dla regionu łódzkiego

Tadeusz Markowski, Danuta Stawasz

Gospodarka regionu łódzkiego, zdominowana przez przemysł lekki, już na początku okresu transformacji została poddana silnej konfrontacji z gospodarką światową. Upadł cały kompleks przemysłu lekkiego. Razem z nim rynkowej weryfikacji poddane zostały pozostałe branże przemysłowe. Otwarcie gospodarki na zewnętrzne wpływy zweryfikowało strukturę gospodarczą i oczyściło przedpole dla nowych sektorowych procesów rozwoju. Rozwijające się nowe formy aktywności gospodarczej potwierdzają, iż są budowane na zdrowych podstawach rynkowych.

Można oczekiwać, iż w gospodarce regionu łódzkiego w perspektywie 10-letniej wystąpią następujące tendencje:

a) pozytywne

- dalszy rozwój branży budowlanej i hurtowni materiałów budowlanych,
- rozwój usług medycznych i paramedycznych dla obywateli UE,
- intensywny rozwój przedsiębiorstw odzieżowych zajmujących się przerobem uszlachetnionym,
- poprawa w zakresie infrastruktury technicznej, w tym dalszy rozwój centrów logistyczno-magazynowych,
- rozwój energetyki oparty na zasobach węgla brunatnego w Bełchatowie oraz rozwój energozależnych przemysłów,
- rozwój firm okołobiznesowych,
- dalszy rozwój MŚP w nowej jakościowo formie organizacji przestrzennej, tj. w powiązaniach sieciowych i klastrowych;

b) negatywne

- emigracja zdolnej i wykształconej młodzieży do krajów UE,
- czasowe przyhamowanie rozwoju przemysłu rolno-spożywczego w okresie adaptacji do nowych standardów UE,
- zahamowanie rozwoju firm budowlanych wyspecjalizowanych w realizacji projektów infrastrukturalnych z uwagi na nieprzystosowanie do otwartych międzynarodowych przetargów,
- utrzymywanie się bezrobocia strukturalnego ze względu na nieuniknione procesy restrukturyzacji wsi i rolnictwa.

¹⁰³ Tamże.

4. Skutki integracji z UE dla polskich regionów

Na tle gmin i powiatów samorządy województw odznaczają się nie tylko najniższym udziałem w dochodach i wydatkach j.s.t., ale także wysokim uzależnieniem od transferów z budżetu centralnego (80,6% w dochodach ogółem samorządu wojewódzkiego¹⁰⁴). Nic dziwnego, że w jeszcze mniejszym stopniu niż w powiatach środki finansowe w dyspozycji województw są powiązane z poziomem PKB województw. Na 1 mieszkańca najwyższy dochód budżetu mają województwa: lubuskie (170 zł), świętokrzyskie (139 zł) i zachodniopomorskie (134 zł), najniższy zaś – wielkopolskie (108 zł), małopolskie (100 zł) i łódzkie (82 zł). Na ile tak wielka rola transferów może kształtować postawy roszczeniowe, na ile zaś sprzyjać budowie samodzielnych strategii rozwoju?

Z badań dochodów sektora rządowego (budżetu państwa, państwowych funduszy celowych i państwowej gospodarki pozabudżetowej) wynika, że największy w nie wkład ma województwo mazowieckie (28,8% dochodów) i śląskie (11,8%). Najniższe dochody przynosi województwo opolskie (1,5%), warmińsko-mazurskie (1,7%) i świętokrzyskie (1,8%)¹⁰⁵.

Tylko dwa województwa mają dodatnie saldo i wykazują się nadwyżką dochodów publicznych nad wydatkami (mazowieckie i pomorskie). Do szczególnie deficytowych należą lubelskie, podkarpackie i śląskie¹⁰⁶. Ogólnie rzecz biorąc, prawie wszystkie województwa są uzależnione od mechanizmu redystrybucji dochodów – zwłaszcza te o charakterze wiejskim, gdzie opodatkowanie i obciążenie składkami na ubezpieczenie społeczne ludności rolniczej są znikome.

Z punktu widzenia poziomu zróżnicowań rozwoju i jego dynamiki, zasadnicze znaczenie mają wszakże publiczne wydatki ponoszone na rozwój. Z badań empirycznych przeprowadzonych w latach 90. wynikało znaczne zróżnicowanie władz samorządowych (wówczas tylko gminnych) pod względem skłonności do przeznaczania środków na rozwój: wyższej w Polsce zachodniej, niższej w Polsce wschodniej¹⁰⁷. Generalnie gminy biedniejsze, a takich najwięcej jest w województwach Polski środkowej i wschodniej, wydają na rozwój stosunkowo najmniej.

Wydatki na rozwój (inwestycje infrastrukturalne i wsparcie podmiotów gospodarczych) są w ogóle niskie i nie przekraczają 3% PKB, w tym – według najnowszych danych – 1,6 punktu procentowego przypada na sektor samorządowy, 1,4 zaś – na rządowy (tabela 5).

Tabela 5. Publiczne wydatki rozwojowe w Polsce według podmiotów i sektorów w 2000 r.

Sektor/podmiot	Wydatki rozwojowe	Struktura wydatków	Wydatki rozwojowe
	w mln zł	w %	w % PKB
Sektor rządowy	9432,3	46,90	1,1376
Z czego państwowe fundusze celowe	2220,7	10,90	0,324
Sektor samorządowy	10 867,1	53,50	1,585
W tym:			
Gminy	5455,5	26,90	0,796
Powiaty	194,2	1,00	0,028
Miasta na prawach powiatu	2925,4	14,41	0,427
Województwa	559,9	2,75	0,082
Samorządowe fundusze celowe			
i woj. fundusze ochrony środowiska	1732,1	8,54	0,252
Sektor rządowy i samorządowy razem	20 299,4	100,0	2,961

Źródło: na podstawie Z. Gilowska, *Możliwość finansowania polityki rozwoju w Polsce*, tab. 1, [w:] J. Woźniak (red.), *Polskie regiony a fundusze Unii Europejskiej*, PRO ANIMATIVA, Kraków 2001.

¹⁰⁴ Tamże.

¹⁰⁵ S. Owsiak, R. Kucharczyk, K. Stepaniuk, *Przepływy finansowe w układzie: centrum–województwa*, Studia Regionalne i Lokalne, EUROREG i Sekcja Polska RSA, nr 2–3, 2001, tab. 5.

¹⁰⁶ Tamże, tab. 11.

¹⁰⁷ G. Gorzelak, B. Jałowicki, *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, EUROREG 1998.

Środki rozwojowe są stosunkowo niewielkie, przy czym zwraca uwagę bardzo niski udział województw w wydatkach prorozwojowych. Niedobór środków (także konieczność koncentrowania ich na infrastrukturze społecznej wynikająca z ustawowych kompetencji samorządu) wpływa na pogłębienie rozdziału pomiędzy zadaniami ustawowymi województw w zakresie rozwoju ekonomicznego a ich rzeczywistymi możliwościami finansowymi. Poważnym problemem zaczyna być wzrost zadłużenia samorządów (ogółem z 6,2 mld zł w 1999 r. do 17,0 mld w III kwartale 2002 r.). Najbardziej zadłużone są największe miasta; pośród gmin – gminy mazowieckie; pośród powiatów – mazowieckie i dolnośląskie; a pośród województw – śląskie, dolnośląskie, łódzkie i małopolskie. To zmniejszy swobodę finansową wielu j.s.t. i ich możliwości korzystania ze środków Unii Europejskiej¹⁰⁸.

Można domniemywać, że szczególnie ograniczone wydatki na rozwój przypadają na województwa Polski wschodniej, mimo że zarówno infrastruktura techniczna, jak i sektor przedsiębiorstw wymagają tam pilnej i znacznej interwencji. Potwierdzają to wyniki badań nakładów ponoszonych na działania w obszarach typowych dla interwencji funduszy strukturalnych. Wynika z nich, że w latach 1999 i 2000 wydatki o charakterze strukturalnym koncentrowały się w województwach o najwyższym poziomie rozwoju¹⁰⁹.

6. Konkurencyjność polskiej przestrzeni

Przeprowadzone dotąd analizy wykazały istotne zróżnicowanie pomiędzy polskim regionami pod względem wielu cech, jakie uznaje się za ważne dla ich konkurencyjności. Poziom rozwoju gospodarczego i dynamika transformacji gospodarczej, infrastruktura, zasoby ludzkie czy sprawność instytucjonalna podlegają szybkim zmianom i wpływom globalizacji i integracji europejskiej, możliwym dzięki zmianie systemowej po 1989 r.

Zarówno stan, jak i dynamika rozwoju poszczególnych regionów wyznaczają ich miejsce na skali ogólnej konkurencyjności i pozwalają przewidywać szanse ich rozwoju w najbliższej przyszłości. Trzeba jednak pamiętać, iż czynniki brane pod uwagę w licznych opracowaniach mają tendencję do uwzględnienia różnych wymiarów rozwoju gospodarczego, często postrzeganych w perspektywie długiego trwania jako niepodlegające zmianom w układzie terytorialnym. Nie zawsze badacze są w stanie uwzględnić nowe jakościowe czynniki, które zresztą często – jak dostęp do najnowszych technologii informacyjnych – umykają bieżącej obserwacji statystycznej. Trudno jest też uchwycić czynniki wyznaczające sprawność instytucjonalną, prawda, że także zmienną terytorialnie, ale – co wynika z badań – modyfikowaną lokalnie przez jakość elit i przywódców. Podobnie badaniu statystycznemu trudno poddaje się kultura lokalna i regionalna, jako czynnik wpływający na funkcjonowanie przedsiębiorstw, instytucji publicznych, aktywność społeczną. Jej znaczenie eksponuje się w wielu analizach. Dlatego typologie rozwoju polskich województw nie powinny być odczytywane z punktu widzenia szans na skuteczny udział w życiu gospodarczym Unii po akcesji jako jednoznaczny i ostateczny wskaźnik. Niewątpliwie zdolność i konkurencyjna, i absorpcyjna – przynajmniej w początkowym okresie – będą uzależnione od poziomu rozwoju dziś osiągniętego. Skutki już rozpoczętych procesów ujawnią się dopiero po pewnym czasie. Także w długim okresie zacołanie danego regionu i jego niekorzystne położenie może być kompensowane przez sprawność instytucji publicznych, zwłaszcza administracji lokalnej i regionalnej,

¹⁰⁸ *Większe długi samorządów*, „Rzeczpospolita”, 23.01.2003. W sprawie ograniczeń finansowych na tle innych barier zob. też J. Szlachta, *Uwarunkowania wyboru modelu polityki rozwoju regionalnego związane z Unią Europejską*, [w:] A. Pyszkowski, J. Szlachta, J. Szomburg (red.), *Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR), Polska Regionów, nr 11, Gdańsk–Warszawa 2000.

¹⁰⁹ M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, A. Niedzielski, M. Tomalak, *Ocena wielkości poniesionych w latach 1999–2000 wydatków publicznych odpowiadających kategoriom interwencji funduszy strukturalnych*, Raport końcowy, IBnGR, Warszawa 2002, maszynopis powielony. Zob. też P. Swianiewicz, *Czy wielkie gminy są bogate?*, Studia Regionalne i Lokalne, EUROREG i Sekcja Polska RSA, nr 4, 2001.

które ponoszą odpowiedzialność za stymulowanie i koordynację procesów rozwojowych regionu. Na ogół jednak przyjmuje się, że w krótkim i średnim okresie konkurencyjność (w tym zdolność regionu do absorpcji zasobów zewnętrznych) zależy głównie od cech gospodarki i wielkości regionalnych zasobów finansowych. Można je potraktować jako punkt wyjścia.

W ostatnich latach przeprowadzono gruntowne analizy zróżnicowań polskich regionów, oceniając ich strukturę społeczno-ekonomiczną, potencjał rozwojowy i konkurencyjność. Na ogół wnioski z tych analiz są podobne.

Grzegorz Gorzelak¹¹⁰ wyróżnił cztery typy regionów na podstawie dwóch kluczowych kryteriów (pozycji wyjściowej do transformacji oraz przebiegu transformacji po 1989 r.):

- pozytywnej ciągliwości rozwoju (wielkie aglomeracje),
- negatywnej nieciągliwości (stare regiony przemysłowe),
- pozytywnej nieciągliwości (regiony zachodniej Polski),
- negatywnej ciągliwości (regiony Polski wschodniej).

W późniejszych publikacjach wskazywał, że regiony słabiej rozwinięte (wschodnie) nie dokonały w pierwszej fazie transformacji (w początkach lat 90.) równie głębokiej, jak regiony silniejsze, restrukturyzacji gospodarczej, „a w konsekwencji nie stworzyły wystarczająco mocnych podstaw do trwałego wzrostu w drugiej, wzrostowej fazie transformacji”¹¹¹.

Marek Dutkowski¹¹² zaakcentował w swej typologii trzy kryteria:

- a) historycznie uwarunkowany poziom zagospodarowania i charakter struktur społecznych;
- b) rangę ośrodka centralnego;
- c) znaczenie wsi i rolnictwa.

Na tej podstawie wyróżnił pięć typów regionów:

- zachodni/metropolitalny/nieagrarny – województwa: dolnośląskie, pomorskie, wielkopolskie,
- zachodni/niemetropolitalny/nieagrarny – województwa: kujawsko-pomorskie, opolskie, śląskie,
- zachodni/niemetropolitalny/agrarny – województwa: lubuskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie,
- wschodni/metropolitalny/agrarny – województwa małopolskie oraz mazowieckie,
- wschodni/niemetropolitalny/agrarny – województwa: lubelskie, łódzkie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie.

Tadeusz Kudłacz, biorąc za podstawę podział terytorialny sprzed 1999 r., wyróżnił sześć grup regionów uszeregowanych według syntetycznego wskaźnika rozwoju: (1) mazowieckie; (2) śląskie; (3) zachodniopomorskie, pomorskie, lubuskie; (4) małopolskie, dolnośląskie; (5) wielkopolskie, łódzkie, opolskie, kujawsko-pomorskie; (6) podlaskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie, lubelskie¹¹³.

W analizach Witolda Toczyskiego i Adama Mikołajczyka najwyższym poziomem konkurencyjności odznacza się województwo mazowieckie, następnie śląskie i wielkopolskie, dalej dolnośląskie, pomorskie i zachodniopomorskie, wreszcie kujawsko-pomorskie, lubuskie, małopolskie, łódzkie i opolskie oraz grupa województw najmniej konkurencyjnych: świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, podlaskie, podkarpackie i lubelskie¹¹⁴.

¹¹⁰ G. Gorzelak, *Regional and Local Potential for Transformation in Poland*, EUROREG, 14, Warsaw 1998, s. 144–147.

¹¹¹ G. Gorzelak, *Historia – Transformacja – Przyszłość*, [w:] G. Gorzelak, M. S. Szczepański, T. Zarycki (red.), *Rozwój – Region – Społeczeństwo...*, s. 33.

¹¹² M. Dutkowski, *Typologia polskich regionów*, [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna...*

¹¹³ T. Kudłacz, *Rozwój regionalny Polski lat 90. – ocena dominujących procesów oraz spodziewanych tendencji*, [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna...*

¹¹⁴ W. Toczyski, A. Mikołajczyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i Polski*, Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna, Gdańsk 2001.

Teresa Czyż do klasy bardzo wysokiego rozwoju zaliczyła tylko województwo mazowieckie. Klasą wysokiego rozwoju objęła województwa wielkopolskie, dolnośląskie i pomorskie, a także zamożne, lecz bardzo obciążone obecnymi i przyszłymi kosztami związanymi z degradacją środowiska przyrodniczego i niezakończoną restrukturyzacją przemysłu województwo śląskie. Do klasy województw o przeciętnym poziomie rozwoju zaliczyła łódzkie, małopolskie, kujawsko-pomorskie, zachodniopomorskie i lubuskie. Województwa o niskim poziomie rozwoju – zgodnie z tą typologią – to głównie województwa Polski wschodniej (warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie) i województwo opolskie¹¹⁵.

Od powyższych ustaleń nie odbiega diagnoza w Narodowym Planie Rozwoju, gdzie do najbardziej konkurencyjnych zalicza się województwa mazowieckie oraz małopolskie, pomorskie i wielkopolskie. Do najmniej konkurencyjnych zalicza się województwa wschodnie, o mało produktywnym rolnictwie, niedorozwoju przemysłu i usług, niskiej jakości kapitału ludzkiego¹¹⁶.

Zbigniew Rykiel przewidywał w 1997 r., że korzyści z przystąpienia do Unii odniosą przede wszystkim ośrodki (rdzenie) i osie rozwoju (aglomeracje warszawska i poznańska oraz Trójmiasto, Kraków, Wrocław oraz łączące je ze sobą oraz z granicą zachodnią korytarze). Do regionów zagrożonych, wręcz skazanych na porażkę na rynku ogólnoeuropejskim zaliczył natomiast okręgi przemysłowe Dolnego Śląska, obszary popegeerowskie Pomorza Zachodniego, zachodnie regiony przygraniczne oraz rozległe tereny wschodniej i środkowej Polski o słabym niskotowarowym rolnictwie i słabym sektorze pozarolniczym¹¹⁷.

Zarówno tu cytowane typologie, jak też inne źródła informacji podkreślają istotne zróżnicowania rozwoju na osi wschód–zachód oraz negatywne skutki obciążenia gospodarki województw wschodnich słabym rolnictwem¹¹⁸. Z wyjątkiem Tadeusza Kudłacza, badacze zgodnie podkreślają, iż proces różnicowania nasila się.

W niektórych analizach (np. ONZ) wymiar miasto–wieś przyjmuje wręcz rolę czynnika przecinającego Polskę na odrębne cywilizacje¹¹⁹. W innych podkreśla się, że – wobec kluczowego znaczenia kapitału ludzkiego dla rozwoju – największym indywidualnym zagrożeniem dla regionów Polski wschodniej i środkowej jest niska jego jakość¹²⁰.

Być może tu należy poszukiwać głównego problemu zróżnicowań w korzyściach płynących dla polskich regionów z integracji europejskiej, jest to bowiem kwestia wymagająca długoletnich nakładów i starań. W przypadku województw wschodnich nie skompensują go ani inwestycje własne (brak kapitału), ani inwestycje zagraniczne (niska atrakcyjność), ani transfery budżetowe i pomoc Unii Europejskiej, jeśli będą bardziej zorientowane na poziom życia niż na inwestycje w rozwój. Droga tych województw do poprawy bytu zależy od sprawności instytucjonalnej w wykorzystaniu zasobów własnych i zmobilizowaniu wsparcia zewnętrznego dla dobrze opracowanej, innowacyjnej strategii umiejscawiającej odstąpić od dawnego paradygmatu rozwoju opartego na rozbudowie podstawowej infrastruktury technicznej. Można powiedzieć, że szansa przyspieszenia zmian tkwi w podniesieniu jakości zasobów ludzkich, lepszym zarządzaniu rozwojem i otwarciu (nie tylko komunikacyjnym) na świat. Wygałyby to wszakże zmiany myślenia o czynnikach rozwoju i uzyskania consensusu w regionie.

¹¹⁵ T. Czyż, *Zróżnicowanie regionalne Polski w układzie nowych województw*, [w:] T. Czyż (red.), *Zróżnicowanie społeczno-gospodarcze w nowym układzie terytorialnym Polski*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, z. 197, Warszawa 2001.

¹¹⁶ *Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*, Rada Ministrów, 14.01.2003, s. 31 i następn.

¹¹⁷ Pisząc o potencjalnym negatywnym wpływie na znaczne obszary Polski zachodniej, Z. Rykiel zakładał kontynuację szybkiego wzrostu obrotów z krajami WNP i „zanikanie” granicy wschodniej. Rzeczywistość zaprzeczyła tym założeniom. – Z. Rykiel, *Skutki przestrzenne przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, [w:] *Innowacja – Edukacja – Rozwój Regionalny...*

¹¹⁸ Zob. np. M. Klamut, L. Cybulski (red.), *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2000; K. Gawlikowska-Hueckel, *Atrakcyjność inwestycyjna nowych województw*, Polska Regionów, nr 3, IBnGR, Gdańsk 1999.

¹¹⁹ *Raport o rozwoju społecznym Polska 2000. Rozwój obszarów wiejskich...*, s. 101.

¹²⁰ W. Orłowski, *Polskie regiony na tle...* Zob. też M. Kozak, A. Kukliński, J. Szlachta (red.), *Polityka rozwoju regionalnego: innowacje i restrukturyzacja*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Warszawski, Centralny Urząd Planowania, Warszawa 1997.

„W walce o maksymalizację korzyści – pisał Jerzy Kołodziejski – wygrywają «miejsca» (miasta, regiony), które dysponują ukształtowanymi historycznie i potencjalnymi możliwościami (warunkami) uzyskania konkurencyjności ze względu na:

- korzystne położenie w systemie globalnym (geograficzno-ekonomiczne, instytucjonalne itp.),
- wielostronnie rozwinięty węzeł komunikacyjny, informatyczny, logistyczny,
- społeczne warunki kreowania innowacji (podatność władzy społeczeństwa na innowację), właściwości kapitału ludzkiego (otwartość na nowe idee, szybkość uczenia się itp.), koncentracja nauki i edukacji,
- sprawność funkcjonowania „miejsca” (standard infrastruktury, sprawność zarządzania, przewidywalność postaw i decyzji – zaufanie itp.),
- warunki umożliwiające uzyskanie wysokiego standardu jakości życia i środowiska przyrodniczego¹²¹.

Są to czynniki, które w najbliższym czasie w najmniejszym stopniu będą charakteryzować polskie województwa wschodnie. To zresztą powinno wyznaczać strategiczne kierunki działań władz regionalnych, jest to bowiem jedyna szansa na przyspieszenie rozwoju i niedopuszczenie do wzrostu różnicowań w relacji do regionów metropolitalnych i położonych w zachodniej części kraju.

7. Podaż środków strukturalnych w ujęciu regionalnym

Wielkość środków finansowych przyznanych Polsce w wyniku ostatecznych ustaleń szczytu w Kopenhadze uległa istotnemu zmniejszeniu w stosunku do pierwotnych alokacji, przyjętych na szczycie w Berlinie w marcu 1999 r. Istotną zmianą wprowadzoną w Kopenhadze było ograniczenie o 1 mld euro środków pierwotnie przeznaczanych na działania strukturalne i przekazanie tak powstałej „nadwyżki” do budżetu. Trudne jest w chwili obecnej ustalenie dystrybucji środków pomiędzy poszczególne województwa. Tylko w wypadku środków przeznaczanych na programy regionalne określone jest kryterium podziału. W odniesieniu do środków wspólnej polityki rolnej przyjęto ostatecznie formułę dzielenia według napływu projektów (z wyłączeniem dopłat bezpośrednich), zatem szacunki są utrudnione. Nie sposób logicznie przypisać poszczególnym województwom znaczącej części środków (na systemy transportowe) z nakładów Funduszu Spójności, aczkolwiek znana jest trasa ich przebiegu. Co więcej, środki przyznane niekoniecznie – z różnych przyczyn – zostaną wykorzystane, struktura wydatków może zatem być inna.

Z punktu widzenia działań rozwojowych, prowadzonych bezpośrednio przez województwa, największe znaczenie mają nakłady na rozwój regionalny. Większość środków funduszy strukturalnych dla regionów (ogółem 2,9 mld euro) przeznaczono na rozbudowę i modernizację infrastruktury (1,6 mld euro, tj. 55,9%), na rozwój bazy ekonomicznej i zasoby ludzkie – 0,6 mld (21,0%) i na rozwój lokalny – 0,64 mld euro (22,4%). Uzupelniać je będą krajowe nakłady publiczne (razem 1,13 mld euro) i wkład prywatny (głównie przedsiębiorców) w wysokości 0,39 mld euro¹²².

Analiza wstępnego podziału środków na poszczególne priorytety w województwach wykazuje bardzo niewielkie różnicowanie terytorialne. Niezależnie od poziomu rozwoju województwa, jego struktury społecznej i gospodarczej, położenia geograficznego, wszystkie zdają się widzieć klucz do rozwoju w budowie infrastruktury (50–60%, tylko w zachodniopomorskim i pomorskim jest to 50%), rozwoju lokalnym, w tym także rozbudowie infrastruktury (10–15%) i na końcu w rozwoju bazy ekonomicznej (ok. 10–15%) i zasobów ludzkich (8–15%)¹²³.

¹²¹ J. Kołodziejski, *Paradygmat zintegrowanego planowania regionalnego w nowych uwarunkowaniach rozwoju kraju*, [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, PTE, Uniwersytet Opolski i Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Opole 2000.

¹²² *Polska. Narodowy Plan Rozwoju...*, s. 116, tab. 22.

¹²³ *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*, Warszawa, czerwiec 2002 (projekt).

Prognoza skutków przystąpienia Polski do Unii Europejskiej dla województwa pomorskiego

Marek Dutkowski

Województwo pomorskie jest przeciętnie przygotowane do absorpcji funduszy pomocowych UE, lecz charakteryzuje się znacznym poziomem akceptacji tego procesu. W ocenie większości specjalistów gospodarka regionu dość łagodnie zniesie akcesję. Wśród analizowanych dziedzin życia społeczno-gospodarczego województwa wyróżnić można pięć klas ze względu na prognozowane korzyści i straty w latach 2004–2006 oraz szanse i zagrożenia w latach 2007–2010:

1. Dziedziny przewagi zarówno korzyści, jak i szans nad stratami i zagrożeniami: rybołówstwo, przemysły wysokiej techniki, usługi turystyczne i gastronomia, infrastruktura drogowa.
2. Dziedziny przewagi korzyści nad stratami lub szans nad zagrożeniami: rolnictwo i przemysł spożywczy, przemysł okrętowy, żegluga morska, przybrzeżna, rzeczna i jachting, rynek pracy, ochrona środowiska.
3. Dziedziny równowagi korzyści, strat, szans i zagrożeń: usługi metropolitalne, telekomunikacja, bezpieczeństwo zbiorowe.
4. Dziedzina przewagi zagrożeń nad szansami przy równowadze korzyści i strat: handel, logistyka i dystrybucja.
5. Dziedzina przewagi strat nad korzyściami i zagrożeń nad szansami: porty morskie.

W priorytecie „infrastruktura” mieszczą się także środki na rozwój społeczeństwa informacyjnego. Tylko kujawsko-pomorskie zaplanowało aż 20% na ten cel, inne przewidują 5–10%, lubuskie i łódzkie po 2%, dolnośląskie 1%, a podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie – 0%. Po części jest to pochodną ogólnego podziału, po części wszakże wyrazem woli społeczności regionalnych. Wersja Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego przyjęta przez KIE w lutym 2003 nie podaje szczegółowych informacji o podziale środków według priorytetów w poszczególnych województwach i ogólnie dzieli środki publiczne (polskie i UE) pomiędzy infrastrukturę (2,3 mld euro), bazę ekonomiczną i rozwój zasobów ludzkich (0,8 mld) i rozwój lokalny (0,9 mld).¹²⁴

Trudniej o ocenę terytorialnie zlokalizowanych skutków polityk sektorowych, które dla niektórych województw mogą mieć nieporównanie większe znaczenie niż środki programów regionalnych. W ramach środków Funduszu Spójności 1,9 mld euro (plus 0,33 mld środków krajowych) przeznaczają się na wielkie projekty ochrony środowiska i drugie 1,9 mld euro (plus 0,33 mld środków krajowych) na sektor transportowy. Z racji wymogów niezbędnego poziomu dofinansowania głównymi beneficjentami nakładów na ochronę środowiska będą największe polskie aglomeracje. W przypadku rozbudowy i modernizacji systemów transportowych w pierwszej kolejności dobroczynne skutki budowy autostrad i modernizacji dróg krajowych i linii kolejowych odczują województwa zachodnie (zwłaszcza obszary położone przy trasach przebiegających równoleżnikowo) oraz aglomeracje środkowej i zachodniej Polski. Na tych obszarach w ciągu kilku lat można się spodziewać skumulowanego efektu działań Funduszu Spójności i środków regionalnych.

¹²⁴ Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006, zaakceptowany przez Komitet Integracji Europejskiej 14.02.2003, tab.11.

W ramach środków Wspólnej Polityki Rolnej na rozwój wsi i rolnictwa na płatności bezpośrednie przeznaczono 1,23 mld euro¹²⁵. Od 25 do 35% tych środków może zostać przeznaczone na płatności zależne wyłącznie od wielkości gospodarstwa (dla wszystkich rolników), co gwarantuje ich pełne wykorzystanie, ale posłuży raczej konsumpcji niż restrukturyzacji gospodarstw. Nakłady na rozwój obszarów wiejskich (2,54 mld euro) z racji swego charakteru (dopłaty wyrównawcze, renty strukturalne, programy rolno-środowiskowe, zalesianie) będą miały niewielki efekt rozwojowy zwłaszcza jeśli – jak można się spodziewać – 20% tych nakładów zostanie przekazane na płatności bezpośrednie. Wysoki udział dopłat bezpośrednich „do hektara” może przejściowo¹²⁶ sprzyjać utrwaleniu wysokiego udziału małych gospodarstw w polskim rolnictwie. Na interwencję rynkową przeznaczono 0,87 mld euro¹²⁷.

Pozostałe środki Unii Europejskiej (płatności kompensacyjne do budżetu, zwiększone na wniosek Polski kosztem działań strukturalnych podczas szczytu w Kopenhadze o 1 mld euro, środki na polityki wewnętrzne) w wysokości łącznej 3,3 mld euro – z wyłączeniem nakładów na współpracę transgraniczną i uszczelnienie granicy wschodniej – nie będą miały wymiaru regionalnego.

Skutki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej na przykładzie regionu zamojskiego

Bogdan Kawałko

Region zamojski obejmuje obszar 7 tys. km²; mieszka tam 0,5 mln osób, w tym 70% na wsi. Jest to region zapóźniony gospodarczo i cywilizacyjnie, peryferyjny i monofunkcyjny, z utrwalonymi wadami strukturalnymi, najniższym poziomem w Polsce PKB *per capita*, z dominacją gospodarki agrarnej, zagrożony marginalizacją.

Analiza sytuacji regionu oraz przeprowadzone badania wybranych problemów pod kątem oceny i próby zidentyfikowania skutków, jakie regionowi zamojskiemu może przynieść przystąpienie Polski do UE, wskazują przede wszystkim na wiele zagrożeń i negatywnych zjawisk, wśród których należy wymienić: możliwość bankructwa ok. 40% gospodarstw indywidualnych, przyspieszonej upadłości do 70% przedsiębiorstw i podmiotów gospodarczych, wzrost realnego bezrobocia do 40%, brak możliwości szybkiej adaptacji gospodarki (istnienie tzw. błędnego koła) do wymagań UE, zmniejszenie do 50% ruchu granicznego (przyjazdów obywateli Ukrainy), redukcję obrotów handlowych (przygranicznych) o 80–85%, zmniejszenie importu surowców i materiałów z Ukrainy.

Po stronie korzyści należy wskazać możliwość zapoczątkowania procesów głębszych zmian strukturalnych w rolnictwie, likwidację nielegalnego handlu (przemytu) przede wszystkim używkami (alkohol, papierosy, narkotyki), ograniczenie nielegalnego zatrudnienia, szanse na zbudowanie nowoczesnej infrastruktury granicznej (przejścia, terminale) i okołogranicznej (drogi dojazdowe, obwodnice miast, agencje, instytucje usługowe itp.), powstanie nowych atrakcyjnych miejsc pracy (w pierwszej kolejności w obsłudze granicy – 4 służby – celna, straż graniczna, fitosanitarna, weterynaryjna).

Przesunięcie środków z działań strukturalnych na płatności kompensacyjne do budżetu, jak też wprowadzenie częściowo uproszczonego systemu płatności bezpośrednich w rolnictwie *de facto* jest świadectwem niepewności rządu co do stopnia przygotowania polskiej administracji do

¹²⁵ Dane nie dotyczą nakładów polskich. Plus ewentualne 20% nakładów na rozwój obszarów wiejskich (czyli dodatkowo 508 mln euro). *Financial framework for enlargement 2004–2006 – Indicative allocation of commitment and payment appropriations, Copenhagen Package*, DG Budget and Administration, CEC, 19.12.02.

¹²⁶ Do czasu ewentualnej reformy Wspólnej Polityki Rolnej.

¹²⁷ *Financial framework for enlargement...*, op.cit.

spełnienia wszystkich wymogów pomocy Unii Europejskiej (nie działający system IACS, wątpliwości co do zdolności absorpcyjnych systemu budowanego pod kątem funduszy strukturalnych). Decyzja ta ufatwa wchłonięcie kwot planowanych dla Polski w latach 2004–2006, jednakże oznacza zarazem, że polskie województwa dopiero po 2006 r. zostaną wystawione na praktyczną próbę administrowania wielkimi środkami na rozwój. A to naprawdę wymaga innego zarządzania. Później pojawią się też efekty¹²⁸.

Wnioski

O ile dysproporcje regionalne, mierzone wysokością PKB, są w Polsce stosunkowo niewielkie, to bardziej szczegółowe wskaźniki, zwłaszcza odnoszące się do efektywności i nowoczesności gospodarek regionalnych, jakości infrastruktury, instytucji i zasobów ludzkich, aktywności społecznej, pokazują znacznie większe (i rosnące) zróżnicowania. Główne osie dywersyfikacji wyznacza podział polskiej przestrzeni na bardziej konkurencyjną zachodnią i mniej konkurencyjną środkowo-wschodnią oraz podział w układzie miasta (właściwie aglomeracje)–wieś. Te czynniki będą miały w krótkim i średnim okresie decydujący wpływ na regionalną dystrybucję korzyści i kosztów integracji europejskiej. Ważnym elementem wyznaczającym możliwości prowadzenia działalności rozwojowej jest wysoki poziom centralizacji finansów publicznych, ich niekorzystna struktura (relatywnie małe wydatki prorozwojowe) oraz dominujący udział transferów w dochodach i wydatkach gmin i zwłaszcza województwa i powiatów. Pozornie niewielki poziom ogólnych zróżnicowań w dużym stopniu jest skutkiem istniejącego systemu finansów publicznych.

Jak zatem akcesja w tych warunkach może oddziaływać na polskie województwa? Szukając odpowiedzi na to pytanie, nie należy zapominać, że przemiany w najbliższym czasie będą kształtowane przez splot zjawisk spontanicznych w gospodarce, akcesji i związanych z tym dostosowań oraz – najtrudniejszych do przewidzenia – skutków reform instytucjonalnych w Polsce (także tych niezależnych od integracji europejskiej). Odłożenie w czasie reform instytucjonalnych i zachowanie scentralizowanego systemu finansów publicznych oznaczać będzie, że warunki i szanse rozwojowe determinowane będą przez czynniki makroekonomiczne, politykę monetarną, fiskalną i socjalną rządu, w znikomym zaś stopniu przez własne strategie i działania województw. Nie będzie to zatem sprzyjało uruchomieniu wewnętrznych mechanizmów rozwojowych w regionach. Trzeba dodać, że zmiany instytucjonalne nie przynoszą natychmiastowych efektów, dlatego też nawet rychłe ich wprowadzenie nie musi przynieść w krótkim czasie znaczącej zmiany możliwości i widocznych efektów rozwoju w ujęciu sektorowym czy regionalnym.

Największe (i najszybsze) korzyści z akcesji odniosą wielkie aglomeracje oraz regiony położone w zachodniej części Polski, najlepiej powiązane z rynkami Unii Europejskiej (głównymi partnerami gospodarczymi), nowoczesną infrastrukturą komunikacyjną (lotniska międzynarodowe, autostrady, szybkie koleje). Przemawia to szczególnie na korzyść obszarów metropolitalnych położonych na zachodzie, które wręcz „skazane” są na rozwój (Dolny Śląsk, Wielkopolska, częściowo Pomorze Zachodnie, a z pewnymi zastrzeżeniami także Śląsk i Pomorze). Absolutnym liderem pozostanie Mazowsze, a tak naprawdę to tylko aglomeracja Warszawy, jedyna zdolna do konkurowania na poziomie europejskim, nawet jeśli nie znajdzie się w pierwszej lidze metropolii. W przypadku Polski zachodniej nie wszystkie obszary będą jednakowo odnosić korzyści. Nie należy się spodziewać szybkiego rozwoju rozległych i słabo zaludnionych terenów Pomorza Środkowego czy Borów Dolnośląskich. Kosztowna może się okazać restrukturyzacja zagłębia miedziowego na Dolnym Śląsku, niebezpiecznie uzależnionego od niestabilnego światowego rynku miedzi. Także los Pomorza zależy w pewnym stopniu od sytuacji na rynku światowym. Przyspieszony rozwój raczej nie pojawi się w województwie lubuskim, pozbawionym ośrodka wzrostu i położonym w cieniu Berlina i – z zachowaniem proporcji – Poznania. Podobnie jest w przypadku woje-

¹²⁸ Szerzej o transferach finansowych z Unii pisze w tym tomie Paweł Samecki.

wództwa opolskiego. Województwo śląskie, pomimo silnych impulsów wzrostowych, przez wiele lat będzie ponosić koszty i skutki restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa i przemysłu ciężkiego.

Akcesja zwiększy szanse rozwojowe województw kujawsko-pomorskiego, małopolskiego i łódzkiego, w dużej mierze dzięki zbliżającemu się ich powiązaniu transeuropejskimi szlakami transportowymi (otwarcie komunikacyjnego). W wielkim stopniu ich rozwój zależeć będzie od zdolności do uruchomienia wewnętrznych mechanizmów wzrostu i lepszego wykorzystania zasobów.

Stosunkowo najpóźniej i w najskromniejszym wymiarze korzyści akcesyjne pojawią się w województwach Polski wschodniej, podlaskim, lubelskim, podkarpackim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim (a także na wschodnim Mazowszu). Główna przyczyna to niekorzystna struktura gospodarcza, obciążenie niskotowarowym rolnictwem, miernej jakości zasoby ludzkie, a w efekcie niski poziom dochodów i słaba konkurencyjność regionów. Ze względu na niski poziom rozwoju sąsiadujących obszarów Białorusi, Ukrainy i Rosji, granica – podobnie jak dziś – nie będzie stymulować wzrostu.

Należy podkreślić, że w pierwszym okresie członkostwa, do 2006 r., akcesja nie przyniesie (bo nie może) żadnych widocznych zmian w poziomie i charakterze dysproporcji międzyregionalnych. Ani popyt krajowy, ani napływ inwestycji zagranicznych czy też środków funduszy strukturalnych nie będą jeszcze miały zauważalnego wpływu na gospodarki regionalne, aczkolwiek będą współtworzyć podstawy przyszłego wzrostu w okresie średnim. Ten efekt kumulacyjny niewątpliwie w średnim okresie będzie można obserwować na poziomie całego kraju, jednakże procesy rozwoju nie będą postępować harmonijnie.

Nierównomierność tempa rozwoju będzie wynikać z kilku powiązanych przyczyn.

Po pierwsze, ze struktury potrzeb regionów, wynikających z odziedziczonego poziomu rozwoju i struktur społecznych. Tu szczególnie potrzeby mają województwa wschodnie, nisko zurbanizowane, gospodarczo zależne od wsi i rolnictwa, o niskiej jakości zasobów ludzkich, słabym rozwoju instytucjonalnym, w efekcie niewielkiej atrakcyjności inwestycyjnej. Poziom zacofania generuje potrzeby, którym nie tylko one z własnych zasobów sprostać w pełni nie mogą; nie ma też gwarancji, że będą w stanie zaabsorbować środki zewnętrzne. Zacofanie regionów skutkuje też presją na inwestycje w infrastrukturę komunalną, mającą niewielki wpływ na poprawę ich konkurencyjności.

Po drugie, będą one następstwem różnic w dochodach własnych i swobody decyzji inwestycyjnych. Słabiej rozwinięte województwa wschodnie (z wyłączeniem Warszawy) nie mogą myśleć o samodzielnym finansowaniu własnej polityki rozwoju, a nawet o kofinansowaniu projektów polityki strukturalnej Unii, bez wsparcia budżetowego.

Po trzecie, przyczyną mogą być różnice w atrakcyjności i konkurencyjności gospodarczej. Z analizy inwestycji zagranicznych wynika, że inwestorzy mają wysoce sprecyzowane oczekiwania i preferują gremialnie już to wielkie aglomeracje, już to województwa zachodnie i południowo-zachodnie. Zacofanie województw wschodnich czyni je nieatrakcyjnym partnerem dla większości inwestorów zewnętrznych, a peryferyjne położenie z dala od nowoczesnych szlaków komunikacyjnych i dynamicznych ośrodków gospodarczych stan ten pogłębia.

Po czwarte, biorąc pod uwagę strukturę środków pomocowych Unii na lata 2004–2006 i ich przeznaczenie w Polsce, należy zauważyć, że choć ze względu na czas prowadzonych inwestycji przyniosą efekty dopiero po 2007 r. – to przyczynią się w pierwszej kolejności do przyspieszenia rozwoju obszarów Polski zachodniej (być może z wyłączeniem lubuskiego) i południowo-zachodniej oraz aglomeracji. Gdy się bowiem przyjrzymy strukturze planowanych wydatków w ramach funduszy strukturalnych oraz warunkom ich udostępnienia (wysokie wymogi wobec administracji oraz kofinansowanie ze środków krajowych i prywatnych), widać, że łatwiej przyjdzie je wykorzystać zamożniejszym, lepiej zarządzanym regionom zachodnim – i zwłaszcza aglomeracjom, które już dziś generują większość projektów inwestycyjnych o znaczeniu ponadlokalnym. A obszarom wiejskim, zwłaszcza Polski wschodniej, już wkrótce – z przyczyn nie tylko finansowych – zagraża niska absorpcja środków zewnętrznych na cele inne niż lokalna infrastruktura. Struktura wydatków funduszy strukturalnych w Narodowym Planie Rozwoju zdaje się jednak echem pa-

radygmatu o dobroczynnym wpływie budowy infrastruktury na rozwój regionu, co jest tezą współcześnie wysoce dyskusyjną.

Niestety, wydatki planowane przez województwa słabiej rozwinięte w ramach Narodowego Planu Rozwoju w niewielkim stopniu uwzględniają zasadniczy problem najbardziej zacofanych (chyba nie tylko) polskich województw, tj. niską jakość zasobów ludzkich i niską innowacyjność. Ich uwaga zdaje się skupiać nadal na projektach infrastrukturalnych, przy czym niekoniecznie w pierwszej kolejności na tych o znaczeniu strategicznym.

Co się tyczy środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich, to podnosząc jakość gospodarek lokalnych poprzez ich modernizację i poprawę infrastruktury, nie będą one w stanie przełamać ani zacofania cywilizacyjnego obszarów wiejskich, ani peryferyzacji (zwłaszcza Polski wschodniej). Dopłaty bezpośrednie, udostępnione rolnikom w części bez określenia celu i warunków wykorzystania, ze względu na niewielką wysokość podniosą wprawdzie nieznacznie poziom życia rolników, ale jest mało prawdopodobne, by zachęciły do inwestycji i rozwoju – zwłaszcza w tzw. systemie uproszczonym. Brak zatem podstaw, by sądzić, że dopłaty przyczynią się do przyspieszonej restrukturyzacji i rozwoju gospodarstw rolnych, a jeśli tak się stanie, to tylko w przypadku gospodarstw wysokotowarowych wyspecjalizowanych w niektórych kierunkach produkcji.

Także analizując przeznaczenie Funduszu Spójności (transeuropejskie sieci transportowe i wielkie projekty ochrony środowiska), widzimy wyraźnie, że ich głównym beneficjentem będą albo wielkie projekty inwestycyjne wielkich miast, albo – w pierwszej kolejności – regiony, przez które przebiegać będą trasy szybkich kolei i autostrad łączących główne ośrodki gospodarcze kraju z centrum gospodarczym Unii Europejskiej. Mowa zatem o regionach położonych na zachód od Krakowa i Warszawy, przy czym jako pierwsze korzyści odniosą regiony położone stosunkowo bliżej granicy z Niemcami. Biorąc pod uwagę czasochłonność wielkich inwestycji infrastrukturalnych oraz ich koszt (w tym koszt niezbędnego dofinansowania), przesunięcie fali korzyści na województwa wschodnie w okresie średnim musimy uznać za mniej prawdopodobne. Co gorsza, problemy rozwojowe tych regionów mogą sprawić, że zabraknie bodźców ekonomicznych do dalszej rozbudowy kosztownej infrastruktury na wschód¹²⁹.

Podsumowując, żywiołowe procesy gospodarcze przyczyniają się do przyspieszenia wzrostu różnicowań międzyregionalnych, a zwłaszcza subregionalnych. Wejście do Unii Europejskiej – w miarę wygasania okresów przejściowych – będzie sprzyjać temu zjawisku. Podobnie sprzyjać mu będzie konieczna reforma finansów publicznych, złagodzenie fiskalizmu i liberalizacja rynku pracy, zatem reformy instytucjonalne, jakich dłużej odkładać się nie da. Działania polityki strukturalnej w Polsce przynajmniej początkowo i w średnim okresie nie odegrają roli istotnego czynnika różnicującego, ponieważ: (a) obejmą wszystkie regiony (bowiem wszystkie mają dochód znacznie poniżej 75% średniej dochodu w Unii), (b) skumulowane skutki pojawiają się za 5–10 lat. Przyjęte zasady podziału środków dają wprawdzie preferencje dla obszarów szczególnie zacofanych i dotkniętych bezrobociem, jednakże instrumentarium zaproponowane na lata 2004–2006 i jego sztampowe „przyłożenie” do wszystkich polskich regionów nie pozwalają sądzić, by w najbliższym czasie udało się uniknąć dalszego wzrostu różnicowań w wymiarze aglomeracje–wieś oraz wschód–zachód. Indywidualizacja strategii rozwoju województw – zwłaszcza przy tak wysokiej centralizacji finansów publicznych – to prawdziwe wyzwanie.

Niewątpliwe korzyści ekonomiczne (i nie tylko) z wejścia do Unii Europejskiej w dającym się przewidzieć czasie nie wszędzie będą dobrze widoczne. Największe rozczarowanie może czekać w dużej części wiejskie regiony wschodnie, dla których – co gorsza – integracja wkrótce może zacząć się kojarzyć zarówno z reformami po stronie polskiej (zwłaszcza KRUS), jak i ze spodziewaną dalszą reformą wspólnej polityki rolnej (czytaj: ograniczaniem nakładów na rolnictwo)¹³⁰.

¹²⁹ Mogą jednak zadziałać względy polityczne i związane z przynależnością do NATO (rubież wschodnia), ale raczej nie przed 2013 r.

¹³⁰ *Ma być prościej i sprawiedliwiej*, „Rzeczpospolita”, 23.01.03.

Niektórzy autorzy przepowiadają części subregionów wschodnich głęboki kryzys¹³¹. Lata 2007–2013 mogą stać się okresem od dawna odkładanej i bolesnej restrukturyzacji polskiego rolnictwa. I znów będzie to dotyczyło szczególnie Polski wschodniej, gdzie transformacja jest najmniej zaawansowana.

Współcześnie w literaturze przedmiotu podkreśla się, że pośród czynników przesądzających o sukcesie regionów w konkurowaniu o zasoby coraz większą rolę odgrywają czynniki związane z danym terytorium: podzielenie pewnych wartości przez wspólnotę danego regionu, skłonność i umiejętność nawiązywania współpracy dla osiągnięcia wspólnych celów, umiejętność tworzenia sieci kooperujących instytucji i osób, zarówno w wymiarze formalnym, jak i nieformalnym sektora publicznego i pozarządowego. Podkreśla się znaczenie instytucji społeczeństwa obywatelskiego dla „wymuszenia” sprawnego i odpowiedzialnego działania władz. Fundamentalne znaczenie przypisuje się optymalizacji wykorzystania własnych zasobów regionu jako podstawie rozwoju. Zwraca się uwagę, że dopiero wówczas władze regionalne mogą stworzyć podwaliny zdolności absorpcyjnej, co pozwoli skutecznie ubiegać się o sukces w walce konkurencyjnej o inwestycje zagraniczne czy inne środki zewnętrzne. Dobre zarządzanie regionem, mające źródło w partnerskim, strategicznym stanowieniu regionalnych celów działania, jawi się jako kluczowy czynnik wywierający wpływ na warunki aktywności ekonomicznej, postawy, oczekiwania i zachowania jej podmiotów, a także aktorów zewnętrznych zainteresowanych wymianą handlową bądź inwestycjami czy innymi formami współpracy ekonomicznej. Przywoływane tu elementy szeroko opisywanych w literaturze koncepcji w dużej mierze czerpią z obserwowanej od lat zmiany czynników lokalizacyjnych inwestorów, prowadzącej do upadku niegdysiejszych paradygmatów ekonomii wzrostu¹³². Analizy efektów polityki spójności Unii Europejskiej potwierdzają tezę, że nawet masowy napływ środków pomocowych do danego kraju (regionu) nie jest warunkiem wystarczającym, by wyzwoić i przyspieszyć procesy rozwojowe¹³³. Sprawne elity mogą się okazać słabiej rozwiniętych regionów. Czy regiony te będą zdolne do optymalnej selekcji elit?

Jeśli zatem weźmiemy pod uwagę wszystkie uwzględnione w analizie czynniki mogące istotnie wpływać na skutki akcesji dla polskich regionów, bez żadnej przesady będziemy mogli stwierdzić, że do 2013 r. z akcesji skorzystają przede wszystkim aglomeracje i regiony zachodnie (zatem obszary o najbardziej zaawansowanej transformacji), aczkolwiek pierwsze widome korzyści pojawią się dopiero w średniej perspektywie. Ani w krótkiej, ani w średniej perspektywie nie nastąpi znaczące przyspieszenie rozwoju regionów wschodnich, które czeka restrukturyzacja gospodarcza i społeczna. Akcesja pozwoli bardzo poważnie obniżyć jej koszty i przeciwdziałać najdotkliwszym objawom (bezrobocie, marginalizacja społeczna), nie zastąpi jednak wewnętrznych mechanizmów wzrostu, co najwyżej wesprze ich budowę.

Dla polskich województw wschodnich najgorszym możliwym wyjściem byłoby pozostanie poza Unią Europejską. O ile dla aglomeracji i regionów zachodnich oznaczałoby to tylko (?) spowolnienie procesów rozwojowych (ograniczenie dostępu do kapitału etc.), to dla Polski wschodniej (poza Warszawą) *de facto* oznaczałoby to stagnację, a dla wielu podregionów – postępujące pogorszenie sytuacji. Także zdegradowany przyrodniczo i nadal obciążony górnictwem i przemysłem ciężkim Śląsk poważnie odczułby skutki zaniechania integracji. Bez wsparcia strukturalnego Unii, napływu inwestycji prywatnych i technologii opartej na wiedzy koszt modernizacji gospodarczej i podnoszenia poziomu cywilizacyjnego mógłby się okazać zbyt wielki nie tylko dla nich, ale też dla całego kraju.

¹³¹ B. Kawałko, *Skutki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej na przykładzie regionu zamojskiego*, maszynopis powielony, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2002.

¹³² Por. T.G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, [w:] *Studia Regionalne i Lokalne*, EURO-REG UW i Sekcja Polska RSA, nr 1, 2002.

¹³³ *Unity, solidarity, diversity for Europe...* Por. T.G. Grosse, *Europejska polityka rozwoju regionalnego. Przykład Irlandii, Włoch, Grecji i wnioski dla Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.

Akcesja tylko wtedy będzie korzystna, gdy Polska dokona niezbędnych reform instytucjonalnych. Doświadczenia krajów kohezyjnych (biednych) Unii wyraźnie dowodzą, że wejście tych państw na ścieżkę wzrostu nastąpiło nie w chwili akcesji, lecz później, po wprowadzeniu reform instytucjonalnych. Nadzieja, że akcesja bez naszych wysiłków mogłaby rozwiązać problemy rozwojowe Polski, jest myśleniem magicznym. I nie wolno zapominać, że o ile na razie, będąc krajem faktycznie w pełni zintegrowanym gospodarczo z Unią, nie mamy żadnego wpływu na jej decyzje gospodarcze, to dopiero akcesja pozwoli nam je współkształtować z należyтым uwzględnieniem naszych interesów narodowych.

5. Polski system prawny w perspektywie członkostwa w UE – straty i korzyści

Maciej Szpunar

Wprowadzenie

Pojęcie systemu prawnego obejmuje nie tylko obowiązujące normy prawne, lecz także zasady stosowania i egzekwowania tych norm. Oznacza to, iż analizując wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na polski system prawny, należy uwzględnić zarówno zmiany w zakresie źródeł prawa, jak i wszelkie aspekty związane z funkcjonowaniem sądownictwa oraz administracji rządowej i samorządowej.

W ramach niniejszego modułu nie będą analizowane poszczególne dziedziny prawa wspólnotowego (objęte jest to szczegółowymi modułami), lecz dokonana zostanie ocena o charakterze ogólnym.

1. Źródła prawa

1.1. Konsekwencje przystąpienia Polski do Unii Europejskiej

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowoduje, iż obok zdefiniowanego w Konstytucji krajowego porządku prawnego (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP), obowiązywać będzie system prawny Unii Europejskiej oparty na traktatach założycielskich oraz na – tworzonym przez instytucje Unii Europejskiej – prawie pochodnym. Można śmiało postawić tezę, iż wydarzenie to będzie miało rewolucyjny wpływ na źródła obowiązującego w Polsce prawa.

Już na wstępie należy wskazać, iż sformułowanie „prawo Unii Europejskiej” czy „system prawny Unii Europejskiej” obejmuje dwie różne kategorie regulacji prawnych. Z jednej strony

bowiem, mamy do czynienia z autonomicznym porządkiem prawnym, obejmującym pierwszy filar Unii Europejskiej, który opiera się przede wszystkim na traktatach ustanawiających Wspólnotę Europejską (TWE) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (TEWEA) oraz na aktach prawnych stworzonych przez instytucje wspólnotowe (tzw. **prawo wspólnotowe**). System ten, dzięki zasadzie bezpośredniego skutku i zasadzie supremacji, wywiera bezpośredni wpływ na niemal wszelkie rodzaje stosunków prawnych w państwach członkowskich.

Inaczej natomiast należy ocenić regulacje prawne kształtujące drugi i trzeci filar Unii Europejskiej. W tym przypadku funkcjonowanie obu filarów oparte jest raczej na zinstytucjonalizowanej współpracy międzynarodowej aniżeli na instrumentach kształtujących odrębny porządek prawny. Przeciwwstawienie obu kategorii regulacji prawnych odpowiada utrwalonemu w literaturze podziałowi metod integracji na metodę wspólnotową i metodę międzyrządową.

Katalog źródeł prawa wspólnotowego

Wśród źródeł prawa wspólnotowego wyróżnia się źródła prawa pierwotnego i prawa pochodnego¹³⁴.

Wspólnotowe prawo pierwotne obejmuje:

1. Traktat o Unii Europejskiej, traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej oraz traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej wraz z traktatami je zmieniającymi i uzupełniającymi oraz dołączonymi do nich protokołami i aneksami.
2. Ogólne zasady prawa.

Z polskiego punktu widzenia szczególnie istotny będzie traktat akcesyjny, stanowiący podstawę prawną przystąpienia Polski (i pozostałych państw kandydujących) do Unii Europejskiej.

Wspólnotowe prawo pierwotne obejmuje:

1. Umowy międzynarodowe zawarte przez Wspólnotę.
2. Akty prawne tworzone przez instytucje wspólnotowe zgodnie z art. 249 TWE:
 - a) **rozporządzenia** – są to akty prawne stosowane bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich; ich charakter odpowiada polskim ustawom;
 - b) **dyrektywy** – są to akty prawne, które zobowiązują ustawodawców krajowych do dostosowania przepisów wewnętrznych do rozwiązań w nich zawartych (innymi słowy, dyrektywa stanowi „wzór” dla ustawodawców w państwach członkowskich);
 - c) **decyzje** – są to akty prawne indywidualne skierowane do konkretnych podmiotów (mogą to być państwa członkowskie lub osoby fizyczne i osoby prawne); ich charakter odpowiada polskim decyzjom administracyjnym;
 - d) **zalecenia i opinie** – są to akty prawne niewiążące, które jednak powinny być brane pod uwagę w procesie stosowania prawa.

Oddziaływanie prawa wspólnotowego w wyniku zasady supremacji¹³⁵

Jednym z fundamentów integracji europejskiej jest pierwszeństwo prawa wspólnotowego nad prawem krajowym. Należy jednak podkreślić, że zasada ta jest inaczej rozumiana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, a inaczej w orzecznictwie sądów – głównie konstytucyjnych – państw członkowskich.

Nie wnikając w doktrynalne spory dotyczące pojęcia i zakresu zastosowania zasady supremacji¹³⁶, stanowisko Trybunału Sprawiedliwości opiera się na następujących założeniach:

¹³⁴ Por. M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002, s. 22 i n.

¹³⁵ Zasada ta bywa również określana mianem zasady nadrzędności, pierwszeństwa czy prymatu.

¹³⁶ Por. np. A. Sołtys, *Spór o zasadę supremacji*, [w:] S. Biernat (red.), *Studia z prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2000, s. 13 i n.; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, Warszawa 2000, s. 550 i n.; M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie...*, s. 36 i n.; S. Biernat [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 230 i n.

1. Zasada supremacji nie wynika z uregulowań konstytucyjnych państw członkowskich, lecz ma swoje źródło w samym traktacie. Oznacza to, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego nad prawem krajowym jest niezależne od tego, jak prawo krajowe reguluje stosunek prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego.
2. Działanie zasady supremacji jest niezależne od chwili wejścia w życie przepisów prawa wspólnotowego lub prawa krajowego (przepis prawa wspólnotowego jest nadrzędny zarówno w stosunku do wcześniejszego, jak i późniejszego przepisu prawa krajowego).
3. Zasada supremacji dotyczy nawet norm konstytucyjnych państwa członkowskiego.
4. Sprzeczność przepisu wewnętrznego z normą wspólnotową nie powoduje jego nieważności, lecz jedynie konieczność zastosowania normy wspólnotowej w miejsce przepisu wewnętrznego (pierwszeństwo w zastosowaniu).
5. Chociaż sprzeczność z prawem wspólnotowym nie powoduje ipso iure nieważności przepisów krajowych (por. pkt 4), to jednak, ze względu na bezpieczeństwo obrotu prawnego, państwa członkowskie powinny uchylić takie przepisy.
6. Obowiązek zastosowania normy wspólnotowej i pominięcie sprzecznego z nią przepisu krajowego spoczywa na każdym organie państwa członkowskiego odpowiedzialnym za stosowanie prawa.
7. Organ stosujący prawo musi mieć kompetencję do samodzielnego stwierdzenia sprzeczności i do odmowy zastosowania sprzecznego z prawem wspólnotowym przepisu prawa krajowego. Jego kompetencja w tym zakresie nie może być uzależniona od decyzji innego organu (np. trybunału konstytucyjnego).

Przedstawione powyżej rozumienie zasady supremacji odbiega od poglądów reprezentowanych przez najwyższe organy sądowe w takich państwach członkowskich, jak np. Niemcy, Francja czy Włochy. Nie sposób w tym miejscu dokonać szczegółowej analizy każdego spośród systemów prawnych obowiązujących w Unii Europejskiej. Warto jednak zauważyć, że są i takie państwa członkowskie, w których najwyższe instancje sądowe dość łatwo zaakceptowały w swoim orzecznictwie zasadę supremacji (np. Belgia).

Wnioski dla Polski

Nie ulega wątpliwości, iż Polska – jako przyszły członek Wspólnoty Europejskiej – będzie musiała w pełni stosować zasadę supremacji. Oznacza to, że w przypadku konfliktu pomiędzy treścią krajowej normy prawnej a przepisem prawa wspólnotowego polski sąd lub organ administracji będzie musiał zastosować prawo wspólnotowe. Należy się spodziewać, że o ile samo obowiązywanie zasady supremacji nie spowoduje większych kontrowersji, o tyle jej doktrynalne uzasadnienie nie będzie jednoznaczne. Jak wspomniano powyżej, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości stoi na stanowisku, że zasada supremacji wynika z samego prawa wspólnotowego, natomiast zgodnie z poglądami reprezentowanymi przez judykaturę i doktrynę prawa w niektórych państwach członkowskich, pierwszeństwo prawa wspólnotowego ma swoje źródło w konstytucjach krajowych.

Odnosząc wspomniane kontrowersje do przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej, należy zauważyć, iż nawet gdyby w pełni podzielić stanowisko Trybunału Sprawiedliwości, to i tak uzasadnienia dla zasady supremacji należałoby poszukiwać również w polskiej Konstytucji. Jest to niezbędne do zachowania spójnej hierarchii obowiązujących w Polsce źródeł prawa, do należytego legitymowania roli prawa wspólnotowego oraz do wyznaczenia ewentualnych granic pierwszeństwa prawa wspólnotowego¹³⁷.

Gdy chodzi o zasadę supremacji w odniesieniu do przepisów traktatowych (tzw. prawa pierwotnego), wynika ona z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że „umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli

¹³⁷ S. Biernat [w:] *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 237.

ustawy tej nie da się pogodzić z umową”. Inne przepisy dotyczą natomiast zasady supremacji w odniesieniu do prawa tworzonego przez instytucje Unii Europejskiej. Uzupełnieniem wspomnianej regulacji jest art. 91 ust. 3, zgodnie z którym, „jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Polskę umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”.

Zwrócenia szczególnej uwagi wymaga rozważenie zasady supremacji w odniesieniu do norm zawartych w Konstytucji RP. W tym bowiem przypadku judykatura Trybunału Sprawiedliwości, który zasadę supremacji rozszerza bezwzględnie na normy zawarte w konstytucjach państw członkowskich, różni się w sposób oczywisty od rozwiązań zawartych w Konstytucji RP. Przepisy art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP stanowią o pierwszeństwie umowy międzynarodowej i prawa tworzonego przez organizację międzynarodową wyłącznie nad ustawami. Wydaje się zatem, że po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej przepisy prawa wspólnotowego nie będą miały pierwszeństwa przed Konstytucją RP¹³⁸. Wniosek taki potwierdza brzmienie art. 8 Konstytucji RP, który wyraża fundamentalną zasadę, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej. Prymatu Konstytucji nad prawem wspólnotowym można również doszukiwać się w art. 188 pkt 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do orzekania w sprawach zgodności „umów międzynarodowych z Konstytucją”¹³⁹.

Trudno w chwili obecnej przewidzieć, jakie stanowisko – po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej – w omawianej kwestii zajmie Trybunał Konstytucyjny. Pomimo że Konstytucja RP w wielu miejscach wyraża zasadę swojego prymatu nad wszelkimi umowami międzynarodowymi, nie należy się raczej spodziewać przyjęcia bezwzględnego pierwszeństwa Konstytucji nad prawem wspólnotowym. Stanowisko takie byłoby jawnym zakwestionowaniem fundamentów, na których oparte jest orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, co mogłoby spowodować komplikacje polityczne. Na tak radykalne przesądzenie omawianej kwestii nie pozwolił sobie żaden z sądów konstytucyjnych państw członkowskich. Z drugiej strony jednak, Trybunał Konstytucyjny z pewnością nie przesądzi o bezwzględnym podporządkowaniu Konstytucji RP prawu wspólnotowemu, gdyż byłoby to oczywiście sprzeczne z treścią samej Konstytucji.

Zasada bezpośredniego skutku

Zasada bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego oznacza, że normy tego systemu prawnego są w stanie wprost określać sytuację prawną jednostek, nakładając na nie obowiązki i przyznając im prawa¹⁴⁰. Praktyczny wymiar tej zasady można przedstawić w ten sposób, że jednostki są uprawnione do powoływania się bezpośrednio na przepisy prawa wspólnotowego przed organami stosującymi prawo w państwach członkowskich.

Warto zaznaczyć, że podobnie jak w przypadku zasady supremacji, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości stoi na stanowisku, że bezpośredni skutek wynika z samej istoty prawa wspólnotowego, a nie z unormowań konstytucyjnych państw członkowskich, dotyczących reguł stosowania prawa międzynarodowego w porządku wewnętrznym.

Wnioski dla Polski

Wydaje się, że świetle postanowień Konstytucji RP, zasada bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego nie budzi zastrzeżeń. Gdy chodzi o postanowienia zawarte w traktatach europejskich

¹³⁸ Por. K. Wójtowicz [w:] *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 428 i 429; C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 815; L. Garlicki, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a polskie sądy*, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, ISP, Warszawa 2000, s. 210 i n.; K. Wojtyczek, *Konstytucyjno-prawne aspekty członkostwa w Unii i Wspólnotach Europejskich*, [w:] H. Zięba-Załucka, M. Kijowski (red.), *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2002, s. 102. Odmienne: R. Szafarz, *Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 34.

¹³⁹ Podobna zależność wynika z treści art. 133 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁴⁰ S. Biernat [w:] *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 243.

skich, to obowiązek ich bezpośredniego stosowania wynika z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP. Wspólnotowego prawa pochodnego dotyczy natomiast art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, który nakazuje stosować bezpośrednio prawo stanowione przez organizację międzynarodową, ukonstytuowaną na podstawie ratyfikowanej umowy międzynarodowej.

Działalność prawodawcza po przystąpieniu do Unii Europejskiej

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej niesie za sobą istotne konsekwencje w zakresie działalności prawodawczej. Z jednej bowiem strony nastąpi ograniczenie kompetencji ustawodawczych polskiego parlamentu, z drugiej zaś Polska zacznie uczestniczyć w tworzeniu aktów prawnych Wspólnot i Unii Europejskiej. Członkostwo w Unii Europejskiej wiąże się ponadto z obowiązkiem dalszej harmonizacji i unifikacji prawa.

1.2. Konsekwencje nieprzystąpienia Polski do Unii Europejskiej

Trwałość dotychczasowych działań legislacyjnych

Rozważając problematykę źródeł obowiązującego w Polsce prawa przy założeniu, że Polska nie przystąpi do Unii Europejskiej, należy pamiętać, iż w chwili obecnej polski system prawny jest już w znacznym stopniu dostosowany do prawa europejskiego. Decyzja o nieprzystąpieniu do Unii Europejskiej będzie zatem skutkowała jedynie tym, że Polska nie będzie zobowiązana do dostosowania się do aktów prawa wspólnotowego, które zaczną obowiązywać w przyszłości.

Próbując przewidzieć konsekwencje odrzucenia członkostwa, należy odpowiedzieć na podstawowe pytanie, czy dotychczasowy proces dostosowawczy ma charakter trwały. Wydaje się, iż w dającej się przewidzieć przyszłości nie należy się spodziewać, aby znaczna część dotychczasowego dorobku polskiego ustawodawcy została uchylona. Oznacza to, że polski system prawny pozostanie – szczególnie w zakresie prawa gospodarczego – systemem nowoczesnym. Ewentualne zmiany dotyczyć będą tych uregulowań, które powodują negatywne dla naszego kraju skutki ekonomiczne, a były niezbędne do dostosowania się do wymogów rynku jednolitego.

Działalność legislacyjna po podjęciu decyzji o pozostaniu poza Unią Europejską

Odrzucenie członkostwa w Unii Europejskiej nie powinno spowodować zablokowania reformy polskiego systemu prawnego. Dotychczasowe doświadczenia wskazują jednak, iż ewentualne reformy miałyby jedynie charakter częściowy. Czynnikiem, który determinuje obecne działania polskiego ustawodawcy, jest docelowe członkostwo w Unii Europejskiej. Czynnikiem ten powoduje, że proces dostosowawczy jest wspierany przez wszystkie proeuropejskie siły polityczne, które stanowią obecnie większość parlamentarną. Trudno sobie wyobrazić, aby w braku podobnego czynnika możliwa była reforma na tak szeroką skalę.

Próbując przewidzieć kierunek działań polskiego ustawodawcy w przypadku podjęcia decyzji o pozostaniu poza Unią Europejską, można wskazać na dwa elementy:

- Z jednej strony, Polska będzie zmuszona do – choćby fragmentarycznego – dostosowywania się do przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie rynku jednolitego. W przeciwnym wypadku stałibyśmy się państwem mało atrakcyjnym dla zagranicznych inwestorów, którzy w celu funkcjonowania na naszym rynku musieliby przewyżczyć problemy wynikające z obowiązujących w Polsce odmiennych zasad działalności gospodarczej. Jeśli założycy, że inne państwa naszego regionu stałyby się członkami Unii Europejskiej i uczestniczyłyby w jednolitym rynku, to Polska nie mogłaby sobie pozwolić na w pełni samodzielne określenie kształtu prawa gospodarczego. Trzeba przy tym zauważyć, że Polska musiałaby dostosowywać się do regulacji prawnych, na uchwał-

nie których – jako kraj pozostający poza Unią Europejską – nie miałyby żadnego wpływu.

- Z drugiej strony natomiast, Polska unikałaby stosowania tych regulacji rynku jednolitego, które ograniczają możliwość wspierania własnej gospodarki. Chodzi tu przede wszystkim o prawo konkurencji, pomoc państwa dla przedsiębiorstw, prawo celne czy subsydiowanie produkcji rolnej. Trzeba jednak pamiętać, że działania takie spowodowałyby reakcję drugiej strony (nałożenie opłat antydumpingowych czy ilościowe ograniczenie wymiany handlowej), co znacznie utrudniłoby eksport polskich towarów i usług, a w konsekwencji wpłynęłoby negatywnie na naszą gospodarkę.

Zapewne wykluczyć należy wariant, że Polska w przypadku podjęcia decyzji o pozostaniu poza Unią Europejską – na wzór Norwegii czy Islandii – staje się członkiem Europejskiego Obszaru Gospodarczego i w ten sposób jest zobowiązana do dostosowania się do znacznej części regulacji rynku jednolitego. Po pierwsze, nie wiadomo, czy druga strona wyraziłaby taką gotowość. Po drugie natomiast, nie byłoby to korzystne z polskiego punktu widzenia. Oznaczałoby bowiem konieczność przyjęcia większości regulacji rynku jednolitego – również tych, które osłabiają polską gospodarkę – bez możliwości wpływu na kształt tych regulacji. Innymi słowy, wiązałyby się to z uczestnictwem w rynku jednolitym niemal w takim stopniu, jak państwa członkowskie Unii Europejskiej, z tą różnicą, że nie korzystalibyśmy z takich przywilejów członkostwa, jak udział w tworzeniu prawa czy pomoc finansowa.

1.3. Uwagi podsumowujące

Z przedstawionych rozważań wynika, iż członkostwo Polski w Unii Europejskiej zapewni kontynuację reformy polskiego systemu prawnego. Uzyskamy gwarancję, że wszelkie obowiązujące w Polsce przepisy prawa – zarówno krajowego, jak i wspólnotowego – będą wzorowane na rozwiązaniach sprawdzonych w krajach najbardziej rozwiniętych. Obowiązywanie ujednoczonych regulacji prawnych na obszarze niemal całej Europy spowoduje ułatwienie wymiany handlowej i swobodnego przepływu osób. Wydaje się zatem, że ostateczny bilans strat i korzyści przemawia jednoznacznie za podjęciem decyzji o przystąpieniu do Unii Europejskiej.

2. Polskie sądy i organy administracji w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej

2.1. Konsekwencje przystąpienia Polski do Unii Europejskiej

Zasady stosowania prawa wspólnotowego

Z chwilą przystąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej, polskie organy stosujące prawo – sądy i organy administracji – będą również odpowiedzialne za stosowanie prawa wspólnotowego. Normy prawa wspólnotowego to w przeważającej części przepisy prawno-materialne. Definiują one zakres praw i obowiązków, które przysługują lub są nakładane na rozmaite kategorie podmiotów prawa: państwa członkowskie, instytucje wspólnotowe, osoby fizyczne i osoby prawne. Nie określają one natomiast zasad egzekwowania praw i obowiązków (np. które organy są odpowiedzialne za stosowanie norm prawa wspólnotowego i według jakiej procedury powinno się to odbywać). Tylko w wyjątkowych przypadkach prawo wspólnotowe zawiera przepisy proceduralne (np. wydany w formie rozporządzenia Europejski Kodeks Celny). W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości utrwaliła się **zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich**¹⁴¹, zgod-

¹⁴¹ Por. M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie...*, s. 70.

nie z którą określenie zasad, na podstawie których wykonywane są normy prawa wspólnotowego, należy do prawa krajowego¹⁴².

W ten sposób zdefiniowana zasada autonomii proceduralnej doznaje dwojakiego rodzaju ograniczeń:

- przy dochodzeniu roszczeń wynikających z prawa wspólnotowego nie mogą obowiązywać mniej korzystne uregulowania niż w przypadku porównywalnych roszczeń opartych na prawie krajowym (**zakaz dyskryminacji**)¹⁴³;
- krajowe przepisy proceduralne nie mogą powodować, że dochodzenie roszczeń opartych na prawie wspólnotowym jest „nadmiernie utrudnione” lub „praktycznie niemożliwe” (**zasada efektywności**).

Stosowanie prawa wspólnotowego przez organy sądowe państw członkowskich jest ułatwione dzięki instytucji orzeczenia wstępnego. Umożliwia ona organom sądowym zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości o dokonanie wykładni prawa wspólnotowego lub o ocenę ważności aktów prawnych wydawanych przez instytucje wspólnotowe.

Wnioski dla Polski

- Polskie sądy i organy administracji będą odpowiedzialne za stosowanie prawa wspólnotowego.
- Organy te – stosując prawo wspólnotowe – będą opierać się na polskich przepisach proceduralnych.
- Zastosowanie polskich przepisów proceduralnych może zostać wyłączone, jeżeli będą one miały charakter dyskryminujący lub jeżeli będą powodować, że dochodzenie roszczeń wynikających z prawa wspólnotowego stanie się „praktycznie niemożliwe” lub „nadmiernie utrudnione”.
- Prawo wspólnotowe powinno być stosowane z urzędu.
- Niezależnie od konieczności stosowania bezpośrednio skutecznych przepisów prawa wspólnotowego, na organach krajowych spoczywać będzie obowiązek dokonywania takiej wykładni przepisów krajowych, aby jej rezultat był jak najbliższy prawu wspólnotowemu (zasada prowspólnotowej wykładni prawa).
- Polskie organy sądowe (lecz nie organy administracji) będą mogły zwracać się do Trybunału Sprawiedliwości o wydawanie orzeczeń wstępnych, których przedmiotem jest wykładnia lub ocena ważności przepisów prawa wspólnotowego.

Praktyczne aspekty stosowania prawa wspólnotowego

Wiele problemów, jakie mogą napotkać polskie organy stosujące prawo w pierwszych latach członkostwa, będzie miało charakter praktyczny. W pierwszej kolejności należy wskazać na brak znajomości prawa europejskiego i zasad jego stosowania przez polskich sędziów, urzędników czy podmioty świadczące pomoc prawną (adwokatów i radców prawnych).

Istotne komplikacje wynikać będą z utrudnionego dostępu do źródeł prawa wspólnotowego¹⁴⁴. Odczuwalny będzie przede wszystkim brak oficjalnych i powszechnie dostępnych tekstów

¹⁴² Dla przykładu, jeżeli osoba fizyczna będzie domagać się odszkodowania z tytułu wyrządzenia przez organ państwa polskiego szkody na skutek działania naruszającego prawo wspólnotowe, przesłanki odpowiedzialności będą określać przepisy art. 417 i nast. polskiego kodeksu cywilnego, a postępowanie przed sądem będzie się toczyć według polskiej procedury cywilnej. Podobnie, jeżeli organ krajowy (np. w Polsce – urząd skarbowy) naliczy podatek należny od podatnika X, a następnie okaże się, że podatek ten jest sprzeczny z prawem wspólnotowym, zasady zwrotu tego podatku określać będzie prawo krajowe (np. w Polsce – ordynacja podatkowa i kodeks postępowania administracyjnego).

¹⁴³ Np. jeżeli osoba domaga się zwrotu podatku pobranego z naruszeniem prawa wspólnotowego, to krajowe przepisy proceduralne nie mogą być dla niej mniej korzystne aniżeli wówczas, gdyby podatek został pobrany wbrew prawu krajowemu.

¹⁴⁴ E. Łętowska, *Sędziowie wobec prawa europejskiego*, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, ISP, Warszawa 2000, s. 235.

aktów prawnych. Należy się spodziewać, że przygotowywanie polskiej wersji językowej Dziennika Urzędowego Wspólnot Europejskich przebiegać będzie powoli, a i tak nie jest pewne, czy obejmować ona będzie wszystkie obowiązujące akty prawne.

Stosowanie prawa wspólnotowego przez polskie organy wymagać będzie dostępu nie tylko do źródeł prawa, lecz także do bogatego orzecznictwa sądów europejskich. Wątpliwe, aby w ciągu kilku lat od uzyskania członkostwa wydano polską wersję „Zbioru Orzeczeń” (fr. *Recueil*), która obejmowałaby orzecznictwo do chwili wstąpienia Polski do Unii Europejskiej (warto zauważyć, że zrezygnowano z wydania pełnej wersji szwedzkiej i fińskiej, czyli w językach państw, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 1995 r.). Nawet jeżeli pojawią się nieoficjalne tłumaczenia orzecznictwa europejskiego, to dotyczyć będą tylko niektórych ważniejszych orzeczeń.

Nie bez znaczenia mogą okazać się problemy wynikające z negatywnych „przyzwyczajzeń” polskich sędziów i urzędników. Obecna w polskim sądownictwie tendencja do powoływania się na literalne brzmienie przepisów prawa („tekstocentryzm”)¹⁴⁵ może utrudnić polskim sądom egzekwowanie zasady supremacji prawa wspólnotowego, która wymaga, aby organ stosujący prawo dokonywał samodzielnej oceny zgodności ustaw krajowych z prawem wspólnotowym. Częstokroć sprzeczność pomiędzy oboma porządkami prawnymi może nie wynikać bezpośrednio z treści przepisów, lecz konieczne staje się odwołanie do funkcjonalnej wykładni prawa wspólnotowego¹⁴⁶.

Wnioski dla Polski

Wskazane powyżej zagrożenia mogą spowodować, że w pierwszych latach po uzyskaniu członkostwa sprawność polskiego wymiaru sprawiedliwości ulegnie pogorszeniu. W miarę jednak upływu czasu i „zaakceptowania” prawa wspólnotowego przez organy stosujące prawo, sytuacja powinna się poprawiać. Nie bez wpływu pozostanie fakt, że coraz szersze kręgi podmiotów prawa (np. przedsiębiorców, pracowników czy konsumentów) będą powoływać się przed sądami i organami administracji na swoje uprawnienia wynikające z prawa wspólnotowego. Spowoduje to, że sędziowie i urzędnicy zostaną „zmuszeni” do bliższego poznania prawa wspólnotowego i zasad jego stosowania.

Funkcjonowanie polskiego sądownictwa i administracji w Unii Europejskiej może pociągnąć za sobą także inne zmiany. Warto przypomnieć, że w dotychczasowych raportach Komisji o postępach krajów kandydujących wskazywano na przewlekłość postępowań, niedoinwestowanie i korupcję w wymiarze sprawiedliwości oraz w administracji. Członkostwo w Unii Europejskiej jest nie tylko szansą na uzyskanie dodatkowych środków finansowych na wsparcie obu instytucji. Można się spodziewać, że wskutek nacisków politycznych ze strony instytucji unijnych i państw członkowskich polskie władze podejmą bardziej stanowcze aniżeli obecnie działania mające na celu eliminację tych negatywnych zjawisk. Nie bez znaczenia będzie możliwość wykorzystania w tym zakresie doświadczeń innych państw członkowskich.

Wielkim wyzwaniem dla polskich organów stosujących prawo będzie uczestnictwo we współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (dawny trzeci filar Unii Europejskiej). Spowoduje to „umiędzynarodowienie” polskiego wymiaru sprawiedliwości poprzez uczestnictwo we wspólnych przedsięwzięciach i związaną z tym wymianę doświadczeń. W pierwszej kolejności otwarcie się sądów i administracji na zinstytucjonalizowaną współpracę międzynarodową spowoduje skuteczniejszą walkę z wszelkimi formami zorganizowanej przestępczości, ułatwi swobodny przepływ osób oraz poprawi pozycję uczestników rynku jednolitego.

¹⁴⁵ Por. E. Łętowska, *Sędziowie wobec prawa europejskiego...*, s. 235 i n.

¹⁴⁶ A. Wyrozumski, *Członkostwo w Unii Europejskiej a sądy polskie*, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy...*, s. 222.

2.2. Konsekwencje nieprzystąpienia Polski do Unii Europejskiej

Podjęcie przez Polskę decyzji o pozostaniu poza Unią Europejską spowoduje, że polskie sądownictwo i administracja będą funkcjonowały w podobnych warunkach jak obecnie. Z pewnością uniknie się wówczas rewolucyjnych zmian, jakie bez wątpienia niesie za sobą integracja europejska.

Z drugiej jednak strony, pozostawanie poza Unią Europejską może spowodować, że dotychczasowe negatywne zjawiska obecne w sądownictwie i administracji zaczną się utrzymywać. Chodzi tu przede wszystkim o przewlekłość postępowań, niewydolność finansową oraz korupcję. Należy się również spodziewać, że europejskie standardy funkcjonowania sądów i administracji będą przenikać do Polski znacznie wolniej. Przestanie istnieć inny czynnik, który w ostatnich latach stanowił niezwykle istotną przyczynę podjętych reform w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i administracji. Był nim nacisk polityczny wywierany na Polskę – jako przyszłego członka Unii Europejskiej.

Można mieć wątpliwości, czy w przypadku pozostania poza Unią Europejską polskie władze będą zainteresowane dalszą reformą polskiego sądownictwa i administracji. Wydaje się, że kwestie te mogłyby zejść na dalszy plan politycznego zainteresowania.

Odrzucenie członkostwa w Unii Europejskiej spowoduje ponadto izolację polskiego wymiaru sprawiedliwości i administracji. Polska zostanie wówczas pozbawiona korzyści wynikających z uczestnictwa we współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

2.3. Uwagi podsumowujące

Wydaje się, że bilans strat i korzyści członkostwa w Unii Europejskiej przy ocenie funkcjonowania sądów i organów administracji jest mniej oczywisty aniżeli w przypadku źródeł prawa. Nie sposób zaprzeczyć, że obowiązywanie w Polsce dwóch porządków prawnych (krajowego i wspólnotowego) stanowić będzie zmianę o charakterze niemal rewolucyjnym, co z pewnością wywrze negatywny wpływ na sprawność sądownictwa i administracji w początkowym okresie członkostwa. Niemniej jednak dokładna analiza wszelkich konsekwencji członkostwa pozwala przypuszczać, że problemy te będą miały wyłącznie charakter przejściowy i w ostatecznym rozrachunku polski wymiar sprawiedliwości i administracja staną się bardziej sprawne i dostosowane do potrzeb współczesnego świata. Należy mieć świadomość, że odrzucenie członkostwa w Unii Europejskiej może być równoznaczne z całkowitą utratą szans na nowoczesną reformę polskich sądów i administracji.

6. Koszty i korzyści członkostwa Polski w UE (rolnictwo)

Janusz Rowiński

1. Zakres pracy i definicje pojęć podstawowych

Opracowanie ma charakter sektorowy, co oznacza, że punktem centralnym analizy jest polskie rolnictwo, koszty, które musi ponieść oraz korzyści, które może osiągnąć po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej (UE).

Pojęcie kosztu jest używane w dwojakim znaczeniu – wąskim i szerokim. Kosztami w wąskim znaczeniu są wydatki pieniężne spowodowane wstąpieniem Polski do UE. Problem, które z wydatków powinno się uznać za koszty związane z członkostwem, nie jest łatwy ponieważ precyzyjne wyodrębnienie kosztów związanych z dostosowaniem polskiej gospodarki do wymagań UE (czyli pełne wprowadzenie w życie *acquis communautaire* w dziedzinie gospodarki) z ogólnych kosztów modernizacji gospodarki i przechodzenia z systemu gospodarki planowanej centralnie do systemu gospodarki rynkowej jest po prostu niemożliwe. Każdy podział kosztów na koszty integracji i modernizacji jest zatem arbitralny. Jedną z podstawowych trudności takiego podziału jest okoliczność, że wiele działań w dziedzinie rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego, wynikających z *acquis communautaire*, ma doprowadzić do przestrzegania norm sanitarnych, weterynaryjnych, fitosanitarnych, ochrony środowiska i właściwego traktowania zwierząt (tzw. dobrostanu zwierząt), obowiązujących w UE¹⁴⁷. Trudno je uznać za działania wyłącznie lub nawet przede wszystkim dostosowawcze, ponieważ Polska najprawdopodobniej wprowadziłaby te lub zbliżone do nich normy również wówczas, gdy pozostawałaby poza strukturami UE, a członkostwo proces ten jedynie przyspiesza. Założenie, że koszty modernizacyjne nie są kosztami dostosowawczymi minimalizuje koszty członkostwa w wąskim znaczeniu tego słowa.

Na „koszty”¹⁴⁸ w szerokim znaczeniu składają się koszty w wąskim rozumieniu powiększone o utratę spodziewanych lub istniejących korzyści. Utrata ta wynika z różnych mechanizmów po-

¹⁴⁷ Omawiane zagadnienie nie jest wyłącznie problemem rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego, lecz również i innych dziedzin gospodarki. Czy np. koszty budowy oczyszczalni ścieków w miejscowościach liczących powyżej 2 tys. mieszkańców są kosztami integracji, czy kosztami ochrony środowiska, które Polska powinna ponieść również wówczas, gdy nie zamierzałaby być członkiem UE?

¹⁴⁸ Definiując koszty w szerokim znaczeniu, użyto cudzysłowu. Koszt jest bowiem zawsze związany z wydatkiem pieniężnym. W dalszym tekście cudzysłów pominięto, ale należy pamiętać o specjalnym charakterze kosztów w szerokim znaczeniu.

lityki gospodarczej i szeroko pojmowanej polityki społecznej UE, którymi zostanie objęta Polska po uzyskaniu członkostwa, w tym przede wszystkim Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Nie jest wykluczone, że dla niektórych kosztów w szerokim znaczeniu lepszym określeniem byłby termin „zagrożenia”. Choć mechanizmy ograniczające spodziewane korzyści nie generują bezpośrednio wydatków pieniężnych, to często można szacować ich „wartość” pieniężną. W gospodarce żywnościowej szacunki takie są możliwe w przypadku mechanizmów powodujących m.in.: (1) częściową utratę przez polskie rolnictwo i polski przemysł rolno-spożywczy polskiego rynku żywnościowego w wyniku wejścia Polski w struktury Jednolitego Rynku Europejskiego (JRE) oraz (2) konieczność przestrzegania w niektórych gałęziach polskiego rolnictwa i polskiego przemysłu rolno-spożywczego kwot produkcyjnych.

Drugim podstawowym pojęciem, używanym w analizie, są korzyści, które tak samo jak koszty mogą być rozumiane wąsko bądź szeroko. Dla uzyskania możliwie jak największej zgodności między obydwoma pojęciami do korzyści w wąskim znaczeniu zaliczono korzyści pieniężne. Należą więc do nich przede wszystkim środki, które polska gospodarka żywnościowa może uzyskać z budżetu UE, a także środki z innych źródeł (przede wszystkim z budżetu polskiego), stanowiące obowiązkowe uzupełnienie środków UE lub związane z mechanizmami WPR. Ponadto rolnictwo, a przede wszystkim ludność rolnicza będzie korzystać pośrednio ze środków strukturalnych przeznaczonych dla regionów wiejskich.

Na korzyści w szerokim rozumieniu składają się korzyści w wąskim znaczeniu oraz poprawiające sytuację polskiej gospodarki żywnościowej mechanizmy polityki gospodarczej, które zostaną przyjęte przez Polskę po uzyskaniu członkostwa. Ich efekty finansowe są często trudne do oszacowania, np. może to być skutek w pełni swobodnego dostępu polskich artykułów rolno-spożywczych do rynków rolnych i żywnościowych wszystkich pozostałych państw członkowskich oraz wzrost cen otrzymywanych przez rolników po uzyskaniu członkostwa. Są jednak również korzyści, których nie można oszacować, np. wynikające z faktu, że założenia WPR, w tym również podstawowe parametry cenowe, są znane z kilkuletnim wyprzedzeniem. Niemniej jednak są to korzyści oczywiste, gdyż objęcie polskich rolników przepisami WPR spowoduje, że stopień niepewności i ryzyko przy podejmowaniu decyzji produkcyjnych będą znacznie mniejsze niż obecnie.

Praca ma w swej podstawowej części charakter prognostyczny, choćby z tego powodu, że Polska nie jest jeszcze członkiem UE i zostanie nim dopiero 1 maja 2004 r. Jest więc oczywiste, że dopiero wówczas zaczną na większą skalę ujawniać się korzyści wynikające z członkostwa, zarówno „wąskie”, jak i „szerokie”. Nie jest wykluczone, że istotne korzyści staną się w pełni widoczne dopiero w długim lub bardzo długim okresie.

Odmienne przedstawia się problem kosztów. Działania Polski mające na celu wszechstronne przygotowanie do członkostwa trwają bowiem co najmniej od złożenia wniosku w tej sprawie (8 kwietnia 1994 r.). Znaczna część kosztów w wąskim znaczeniu została zatem już poniesiona lub zostanie poniesiona w okresie poprzedzającym członkostwo.

Natomiast koszty niezaliczane do wąskich ujawniają się po wstąpieniu Polski do UE, gdyż dopiero wówczas zaczną działać mechanizmy polityki gospodarczej ograniczające spodziewane korzyści. Niektóre z nich (nieograniczony dostęp do polskiego rynku artykułów rolno-spożywczych produkowanych w innych państwach członkowskich) będą oddziaływać od momentu członkostwa, podczas gdy inne (niektóre kwoty produkcyjne) dopiero po pewnym czasie lub może nawet w ogóle nie będą stanowić ograniczenia. Trudno również obecnie określić, jak będzie się kształtowała sytuacja w miarę upływu czasu. W handlu zagranicznym artykułami rolno-spożywczymi po okresie zmian ustali się stan nowej równowagi, zwłaszcza że polskie podmioty gospodarcze dopiero po pewnym czasie dostosują się do nowych warunków konkurencji. Nie można również wykluczyć, że niektóre kwoty produkcyjne będą pomyślnie renegowane, gdy wystąpi uzasadniona obawa, iż staną się rzeczywistym utrudnieniem rozwoju polskiego rolnictwa.

Odrębną kwestią jest ewolucja warunków członkostwa wynikająca z okresów przejściowych. Największy wpływ na rachunek korzyści w wąskim znaczeniu ma dziesięcioletni okres obejmowa-

nia polskiego rolnictwa dopłatami bezpośrednimi (w tekście stosuje się zamiennie termin płatności). Ten okres przejściowy ma również poważny wpływ na korzyści w szerokim znaczeniu, gdyż wraz z dochodzeniem do pełnych płatności bezpośrednich poprawiać się będzie pozycja konkurencyjna polskiej gospodarki żywnościowej na jednolitym rynku europejskim. Istotny wpływ na pozycję konkurencyjną dwu ważnych gałęzi gospodarki żywnościowej – produkcji mięsa i mleczarstwa – będzie miał również okres przejściowy, podczas którego znaczna część zakładów tych dwu branż i związanych z nimi gospodarstw rolnych będzie stopniowo dochodziła do stanu pełnej zgodności ze standardami sanitarnymi i weterynaryjnymi UE. Dopiero po zakończeniu okresu dostosowawczego polskie przemysły mięsny i mleczarski osiągną pełnię zdolności konkurencyjnej. Jak wynika z powyższych uwag, ograniczenie analizy do krótkiego lub nawet średniego okresu nie pozwoliłoby na pełne przedstawienie problematyki kosztów i korzyści. Ponieważ Polska dopiero w 2013 r. zostanie objęta wszystkimi przepisami WPR, niezbędne jest prognozowanie niektórych elementów kosztów i korzyści w długim okresie, z przyjęciem za horyzont czasowy roku 2013.

Dla przeprowadzanej analizy podstawową kwestią jest również zdefiniowanie pojęcia rolnictwo. Nie jest możliwe przyjęcie tradycyjnej definicji przede wszystkim z tego powodu, że mechanizmy WPR regulują nie tylko funkcjonowanie rolnictwa w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale również niektórych innych gałęzi gospodarki. Jednakże również definicja zawarta w Traktacie Rzymskim nie odpowiada potrzebom badania i wymaga modyfikacji. Dlatego też wyłączono z niej rybołówstwo, zarówno morskie, jak i śródlądowe, a także cały handel produktami rolnymi. Równocześnie jednak dołączono tę część przemysłu rolno-spożywczego, która produkuje artykuły głębokiego przetworzenia, ponieważ w wielu zakładach przemysłu rolno-spożywczego, w tym przede wszystkim w tak ważnych branżach, jak mleczarska czy mięsna, powstają równocześnie artykuły wstępnie przetworzone, jak i głębokiego przetworzenia, niekiedy nawet na tych samych liniach produkcyjnych.

Reasumując: dla potrzeb prowadzonego badania do „rolnictwa” zaliczono rolnictwo, cały przemysł rolno-spożywczy oraz takie instytucje „obsługujące” oba te działy, jak weterynaria, Agencja Rynku Rolnego czy też Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli.

2. Korzyści osiąmane i koszty ponoszone przez gospodarstwa rolne

2.1. Kwoty produkcyjne i dopłaty bezpośrednie

Kwestia powierzchni bazowych, plonów referencyjnych i kwot produkcyjnych¹⁴⁹ była jednym z dwu najważniejszych problemów negocjacyjnych w obszarze rolnictwo. Drugim podstawowym zagadnieniem negocjacyjnym w tej dziedzinie były płatności bezpośrednie. Są one kluczowym parametrem współdecydującym o opłacalności i konkurencyjności produkcji rolniczej, a zatem o korzyściach i stratach.

Przed wykonaniem szacunku kosztów i korzyści związanych z wprowadzeniem w Polsce unijnych mechanizmów kwot i „parakwot” produkcyjnych oraz dopłat bezpośrednich, konieczne jest przedstawienie wyników negocjacji w tych sprawach przede wszystkim dlatego, że w ustaleniach negocjacyjnych znajdują się podstawowe dane umożliwiające ustalenie strumieni finansowych, które otrzyma polska gospodarka żywnościowa z tego tytułu (korzyści w wąskim znaczeniu). Ponadto kwoty i „parakwoty” produkcyjne są niewątpliwie kosztami w szerokim znaczeniu, gdyż

¹⁴⁹ Określenie *kwoty i „parakwoty” produkcyjne* jest odpowiednikiem używanego w dokumentach negocjacyjnych UE terminu: *production quotas and other supply managing instruments*.

w niektórych warunkach mogą wpływać ograniczająco na poziom produkcji, a zatem także na wysokość przychodów i, w konsekwencji, dochodów.

Mechanizmy wpływania na poziom produkcji rolniczej w UE za pomocą kwot i „parakwot” produkcyjnych są zróżnicowane. Najostrzejsze jest działanie kwoty mleka. Rolnik nie może przekroczyć indywidualnej kwoty pod groźbą bardzo wysokiej kary finansowej. Może jednak uniknąć kary, odkupując brakującą ilość mleka od innego rolnika, który z jakiegoś powodu nie wykorzystał w całości posiadanej kwoty. Przy takiej konstrukcji kwota jest poważnym ograniczeniem rozwoju mlecznego chowu bydła, gdyż jej przekroczenie bezpośrednio „uderza” finansowo rolnika. Jednakże rzeczywista „ostrość” tego instrumentu zależy od tego, czy krajowa produkcja mleka kształtuje się znacznie poniżej kwoty, czy też jest jej bliska. Jeżeli różnica jest znaczna, kwota nie stanowi ograniczenia, gdyż wówczas organizacja administrująca krajową kwotą mleka, dysponuje rezerwą krajową i ma swobodę działania. Jeśli jednak produkcja jest bliska lub równa kwocie krajowej, to kwota stanowi rzeczywiste ograniczenie.

Poważnym ograniczeniem, choć nie tak „ostрым” jak kwota mleka, jest również kwota cukru. Każde państwo członkowskie dysponuje krajowymi kwotami cukru A (cukier przeznaczony do sprzedaży w kraju) oraz B (cukier, który musi być wyeksportowany, ale cukrownia otrzymuje subwencję eksportową). Jednakże cukrownia może również produkować cukier poza kwotami (tzw. kwota C). Musi on być wyeksportowany po na ogół bardzo niskich cenach światowych. Jeśli zatem rolnik zebrał w postaci buraków cukrowych więcej cukru, niż cukrownia zobowiązała się od niego kupić, to otrzyma za dodatkowy cukier znacznie niższą cenę. Pamiętać jednak należy, że również koszt jego produkcji jest niewielki, gdyż są to zwykle buraki uzyskane przeważnie w latach urodzajnych, a zatem niemal „za darmo”.

Odmienne funkcjonuje „parakwota” produkcyjna upraw polowych. Rolnik sprzedaje zboża, oleiste i strączkowe pastewne po cenach rynkowych, a dodatkowo otrzymuje z tytułu ich upraw płatności bezpośrednie w wysokości równej iloczynowi powierzchni uprawy, plonu referencyjnego oraz wysokości płatności bezpośrednich¹⁵⁰. Rolnik może więc bez żadnych ograniczeń produkować zboże, oleiste i wysokobiałkowe pastewne, aczkolwiek musi się liczyć z dwójakiego rodzaju „karami” za produkcję wyższą, niż wynikająca z iloczynu powierzchni uprawy i plonu referencyjnego. Pierwsza jest wymierzana automatycznie i polega na tym, że za produkcję dodatkową rolnik uzyskuje jedynie cenę rynkową, podczas gdy za zboża, oleiste i wysokobiałkowe pastewne wyprodukowane w ramach indywidualnej „parakwoty” dostaje cenę rynkową powiększoną o płatności bezpośrednie. Drugiego rodzaju „kara” jest nakładana na rolnika jedynie wówczas, gdy rolnicy państwa członkowskiego złożą wnioski o objęcie płatnościami bezpośrednimi powierzchni upraw polowych większej niż narodowa kwota bazowa. Kara ma wówczas charakter odpowiedzialności zbiorowej, gdyż wszystkim rolnikom, niezależnie od tego, czy przekroczyli, czy nie przekroczyli posiadanych indywidualnych powierzchni bazowych, zmniejsza się proporcjonalnie wysokość wypłacanych płatności.

Również pozostałe kwoty (skrobi ziemniaczanej, suszu pastewnego, tytoniu surowego, chmielu, pomidorów do przetwórstwa, bydła mięsnego i owiec) nie stanowią tak ostrego ograniczenia jak kwota mleka. Rolnik (lub przedsiębiorstwo przemysłu rolno-spożywczego) może przekroczyć kwotę produkcyjną, którą dysponuje, ale dodatkowa produkcja nie jest objęta płatnościami bezpośrednimi. Kwestią podstawową jest zatem odpowiedź na pytanie, czy dodatkowa produkcja jest opłacalna. Kwota nie stanowi ograniczenia, jeśli cena rynkowa jest wyższa od kosztów, natomiast jest barierą, gdy koszty przekraczają cenę rynkową.

Wysokość wynegocjowanych kwot i „parakwot” produkcyjnych będzie najprawdopodobniej w miarę upływu czasu coraz silniej determinowała poziom produkcji rolnej w Polsce, wysokość dochodów rolniczych i wykorzystanie zaangażowanych w rolnictwie czynników produkcji. UE natomiast w kolejnych Propozycjach Wspólnego Stanowiska Negocjacyjnego konsekwentnie pre-

¹⁵⁰ Obecnie 63 euro/t zbóż i oleistych oraz 72,50 euro/t wysokobiałkowych pastewnych.

zentowała opinię, że kwoty produkcyjne i inne instrumenty zarządzania podażą powinny być ustalone na podstawie drugiej połowy lat 90.¹⁵¹

Propozycje wysokości kwot i „parakwot” produkcyjnych, zawarte w polskim stanowisku negocjacyjnym, były – poza mlekiem – umiarkowane. Stwarzały one na ogół zaledwie możliwość powrotu produkcji niektórych gałęzi polskiego rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego do poziomu istniejącego pod koniec lat 80. (poza mięsnym chowem bydła; w tym przypadku polskie propozycje były wyższe).

Polsce nie udało się osiągnąć swojego celu. Świadczą o tym dane z tabeli 1, w której podano najważniejsze kwoty i „parakwoty” produkcyjne. Wynika z niej również, że UE przeforsowała, z kilkoma wyjątkami, swoje stanowisko przyjęcia za podstawę obliczenia kwot produkcyjnych danych z drugiej połowy lat 90.

Okazuje się, że między stanowiskiem negocjacyjnym UE a wielkościami wynegocjowanymi poważniejsze różnice występują w dwu pozycjach. Niewątpliwie najważniejszą z nich jest wysokość kwoty produkcyjnej mleka, a ściślej podział kwoty ogółem na sprzedaż mleczarniom i sprzedaż bezpośrednią. Drugą kwotą, która została wynegocjowana na poziomie wyższym niż rzeczywista produkcja w drugiej połowie lat 90., jest limit skrobi ziemniaczanej.

Tabela 1. Ważniejsze kwoty i „parakwoty” produkcyjne oraz niektóre inne parametry ograniczające wysokość produkcji rolnej wg początkowych stanowisk negocjacyjnych i wynegocjowane

Grupa produktów	Stanowisko negocjacyjne Polski	Stanowisko negocjacyjne UE	Wielkość wynegocjowana
Uprawy polowe – ogółem ha	9 263 000	9 217 667	9 291 377
Plon referencyjny – t/ha	3,61	2,96	3,00
Skrobia ziemniaczana – tony	262 000	90 546	144 985
Susz pastewny – tony	160 000	0	13 538
Tytoń surowy – tony	55 000	37 933	37 933
Buhajki – sztuki	2 200 000	857 700	926 000
Krowy-mamki – sztuki	1 500 000	325 581	325 581
Bydło rzeźne – sztuki	2 021 000	2 034 300	1 815 430
Cielęta rzeźne – sztuki	1 017 000	1 200 600	839 518
Owce – sztuki	720 000	335 880	335 880
Mleko 2004 – tony	11 845 000	8 875 000	8 964 000
sprzedaż mleczarniom – tony	11 183 000	6 956 333	8 500 000
sprzedaż bezpośrednia – tony	662 000	1 918 667	464 000
Mleko 2008 – tony	13 740 000	8 875 000	9 380 000
sprzedaż mleczarniom – tony	13 176 000	6 956 333	8 916 000
sprzedaż bezpośrednia – tony	564 000	1 918 667	464 000
Cukier – tony	1 866 000	1 665 017	1 674 495
kwota A – tony	1 650 000	1 590 533	1 590 533
kwota B – tony	216 000	74 484	83 961
Izoglukoza – tony	42 200	2 493	6 232
kwota A – tony	40 000	2 493	6 232
kwota B – tony	2 200	0	0

Źródło: oprac. własne na podstawie stanowisk negocjacyjnych stron oraz wyników negocjacji.

Problem dopłat bezpośrednich był jedną z ważniejszych kwestii negocjacyjnych podczas szczytu w Kopenhadze (12–13 grudnia 2002 r.). Uzgodniono, że w kolejnych latach okresu 2004–2006 rolnicy polscy będą otrzymywać płatności bezpośrednie w wysokości 36%, 39% i 42%

¹⁵¹ Por. np. Accession Negotiations. Poland. Revised Draft Common Position. Negotiations Chapter 7. Agriculture (Horizontal issues, Common Market Organizations, Rural Development) European Commission. Directorate – General for Enlargement, Brussels, 15 April 2002, s. 25.

pełnych płatności, a zatem wyższe, niż uprzednio proponowane¹⁵². Uzgodnienie to nie oznacza jednak, że Polska otrzyma w latach 2004–2006 więcej środków finansowych. Źródłem dodatkowych środków na dopłaty bezpośrednie są bowiem przewidziane dla Polski fundusze strukturalne, a ściślej – Europejski Fundusz Gwarancji i Orientacji Rolnictwa. Zostanie on zmniejszony o taką kwotę, o jaką zostanie zwiększona kwota przewidziana na płatności bezpośrednie. UE nie zrezygnowała przy tym z zasady, że środki unijne znajdujące się w pozycji fundusze strukturalne muszą być uzupełniane środkami państwa otrzymującego wsparcie. Choć nastąpiło ich przesunięcie do pozycji, która powinna być w całości pokrywana z budżetu UE, Polska jest obowiązana dołożyć do środków przesuniętych co najmniej 20%. W efekcie w 2004 r. UE będzie ze swego budżetu na pokrycie dopłat bezpośrednich wypłacać kwoty w wysokości 33,8%, w 2005 r. – 37,2%, a w 2006 – 40,6% pełnych płatności. Polska natomiast będzie obowiązana uzupełnić je do 36%, 39% i 42%. Uzupełniające wypłaty z polskiego budżetu będą więc wynosić 2,2% pełnych dopłat w 2004 r., 1,8% w 2005 r. i 1,4% w 2006 r.

Równocześnie UE zgodziła się, aby Polska miała prawo do dodatkowego uzupełnienia płatności bezpośrednich z budżetu krajowego do 55% w 2004 r., do 60% w 2005 r., a do 65% pełnej ich wysokości w 2006 r. Jeśli Polska skorzysta z tych uprawnień, to wypłaty z polskiego budżetu wynosić będą w kolejnych latach okresu 2004–2006 21,6%, 22,8% oraz 24,4% pełnych dopłat.

Harmonogram dochodzenia do pełnych płatności bezpośrednich wypłacanych z budżetu UE w latach 2007–2013 nie ulega zmianie; tak jak poprzednio w 2007 r. mają one wynosić 40% pełnych dopłat i wzrastać w kolejnych latach o 10 punktów procentowych, by osiągnąć 100% w 2013 r. Polska miałaby prawo do uzupełnienia płatności bezpośrednich z własnego budżetu w wysokości nieprzekraczającej 30 punktów procentowych. Wynika stąd, że przy pełnym wykorzystaniu uprawnienia dopłaty bezpośrednie, otrzymywane przez rolników, wynosiłyby w 2007 r. 70%, w 2008 – 80%, w 2009 – 90% i 100% począwszy od 2010 r.

Z ostatecznych uzgodnień w sprawie dopłat bezpośrednich wynika zatem, że polscy rolnicy nie będą od dnia członkostwa objęci wszystkimi przepisami WPR. Nastąpi to dopiero w roku 2013. Do tego momentu będą zatem funkcjonować w innych – gorszych – niż rolnicy obecnych państw członkowskich warunkach ekonomicznych, co oznacza również gorsze warunki konkurencji. Stan ten nie ulegnie zmianie również wówczas, gdy nastąpi zmiana wysokości dopłat bezpośrednich w obecnych państwach członkowskich. W uzgodnionym harmonogramie dochodzenia do pełnych płatności bezpośrednich podstawowym parametrem jest bowiem udział w pełnych dopłatach bezpośrednich w kolejnych latach. Wobec tego zmiany ich wysokości w obecnych państwach członkowskich będą automatycznie wpływać na wysokość płatności w Polsce. Odmierna sytuacja będzie jedynie wtedy, gdy Polska zdecyduje się na uzupełnianie dopłat bezpośrednich z własnego budżetu. Przy maksymalnym wysiłku finansowym państwa polskiego zrównanie warunków konkurencji nastąpiłoby w 2010 r., a zatem o trzy lata wcześniej, niż to wynika z Traktatu Akcesyjnego.

Okazuje się więc, że:

1. Pełna integracja polskiej gospodarki żywnościowej zostanie opóźniona o 6–7 lat, pod warunkiem maksymalnego zaangażowania polskiego budżetu. Cały szereg korzyści ujawni się zatem dopiero po roku 2010, a być może w ogóle nie wystąpi.
2. Pierwsze lata członkostwa nie będą reprezentatywne dla rachunku strat i korzyści w dziedzinie gospodarki żywnościowej. Zwłaszcza w tym okresie nie ujawnią się bądź też ujawnią się nie w pełni korzyści, zarówno wąskie, jak i szerokie.
3. Niepełne dopłaty bezpośrednie, a w konsekwencji brak jednolitych warunków konkurencji, spowodują, że na obszarze rozszerzonej UE będą funkcjonować dwie odrębne

¹⁵² Wyniki negocjacji według Record Subject: Conclusion of the Accession Negotiations with the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia – Overall final agreement (Copenhagen, 13 December 2002). Conferences on Accession to the European Union Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia, Slovakia. Document 21000/02. Copenhagen 13 December 2002.

polityki rolne: jedna obejmująca obecnych członków i druga – obowiązująca w nowych państwach członkowskich, w tym w Polsce.

4. Zgoda na uzupełnienie płatności bezpośrednich przez Polskę z budżetu krajowego tylko do pewnej wysokości oznacza, że obecni członkowie nie dopuszczają do ujednoczenia warunków konkurencji w dziedzinie gospodarki żywnościowej, nawet jeśli państwo wstępujące decyduje się przyjąć na siebie ciężar finansowy ujednoczenia.
5. Zgoda na uzupełnianie dopłat bezpośrednich ze środków własnych może być uznana za częściową renacjonalizację WPR obowiązującej w nowych państwach członkowskich.

Brak jednolitych warunków konkurencji nie oznacza jednak braku możliwości konkurowania. Każdy eksporter, którego produkt jest obciążony cłem, ma bowiem na rynku państwa importującego gorszą pozycję konkurencyjną niż producent krajowy. Stąd też dopłaty bezpośrednie w niepełnej wysokości nie muszą eliminować polskich produktów rolno-spożywczych z rynków innych państw członkowskich.

Niezależnie jednak od tego, jak się będą kształtowały proporcje między dopłatami bezpośrednimi otrzymywanymi przez polskich rolników i rolników innych państwach członkowskich oraz jakie będzie ich źródło (budżet UE czy też budżet polski), stanowiąc one będą strumień pieniędzy wpływający do polskiego rolnictwa, czyli będą korzyściami w wąskim znaczeniu. Szacunki środków, które może otrzymać polskie rolnictwo w formie dopłat bezpośrednich, podano w tabeli 2. Płatności bezpośrednie przyjęte w wysokościach obowiązujących w 2002 r. Wobec tego liczby dla lat 2007–2013 są niepewne. Najprawdopodobniej bowiem w okresie tym zostanie dokonana zasadnicza zmiana sposobu obliczania płatności (jedna, niezależna od produkcji płatność bezpośrednia, przypadająca na gospodarstwo) i nastąpi zmniejszenie realnej wartości płatności wypłacanych większym gospodarstwom.

Wnioski wynikające z tabeli 2 są następujące:

1. Kwoty i „parakwoty” produkcyjne zostały wynegocjowane w takiej wysokości, że pełne dopłaty bezpośrednie kształtują się w dziesięcioleciu 2004–2013 łącznie w wysokości 26,9 mld euro (ponad 100 mld zł, przy przyjęciu kursu 1 euro = 3,80 zł), przy czym od 2007 r. wynoszą nieco ponad 2,7 mld euro rocznie (czyli blisko 10,3 mld zł). Są to kwoty kilkakrotnie wyższe od kwot przewidzianych dla rolnictwa w polskich budżetach.
2. Ponieważ Polska będzie stopniowo obejmowana dopłatami bezpośrednimi, środki budżetowe UE w okresie 2004–2013 wyniosą 16,3 mld euro. Potencjalne oszczędności budżetowe UE, wynikające z dziesięcioletniego okresu obejmowania polskiego rolnictwa płatnościami bezpośrednimi w pełnej wysokości, wyniosą więc ok. 10,6 mld euro.
3. Potencjalne dopłaty bezpośrednie z budżetu UE będą szczególnie niskie w pierwszych czterech latach członkostwa. Ponad połowa „oszczędności” budżetowych UE (6,5 mld euro) będzie więc wynikiem niskich potencjalnych płatności w tych trzech latach.
4. Wynegocjowany poziom należy uznać za minimalny dopuszczalny. Płatności bezpośrednie w wysokości 40% pełnych dopłat powodują, że sytuacja ekonomiczna polskich gospodarstw rolnych nie ulegnie pogorszeniu w porównaniu z okresem poprzedzającym członkostwo, a w przypadku niektórych grup poprawi się. Jediną grupą gospodarstw, których sytuacja przy 40% dopłatach bezpośrednich pogorszy się, są gospodarstwa specjalizujące się w uprawie pszenicy.
5. Aczkolwiek część gospodarstw odzyskuje korzyści spowodowane wprowadzeniem mechanizmu dopłat bezpośrednich już w pierwszych latach członkostwa, to jednak będą one miały wyraźny pozytywny wpływ na sytuację dochodową rolnictwa jako całości dopiero od 2008 r., gdy potencjalne płatności bezpośrednie z budżetu UE będą kształtować się na poziomie 50% pełnych płatności.
6. Podjęte przez Polskę w Kopenhadze zobowiązanie uzupełnienia z budżetu krajowego środków przeniesionych z pozycji fundusze strukturalne do pozycji dopłaty bezpośrednie („montaż” finansowy 80% środków UE i 20% środków polskich) jest obciążeniem

Tabela 2. Maksymalna wysokość środków finansowych, które może w latach 2004–2013 otrzymać polskie rolnictwo w postaci płatności bezpośrednich (w euro)

Rok	Pełne płatności	Płatności z budżetu UE (podstawowe)	Dodatkowe płatności z budżetu UE (Kopenhaga)	Płatności z budżetu UE ogółem	Płatności z budżetu polskiego (obowiązkowy udział)	Płatności z budżetu polskiego (nieobligatoryjne)	Płatności z budżetu polskiego ogółem	Płatności ogółem	Udział budżetu polskiego w płatnościach ogółem
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2004	2 566 263 566	641 565 892	225 831 194	867 397 085	56 457 798	487 590 078	544 047 876	1 411 444 961	0,39
2005	2 592 035 066	777 610 520	186 626 525	964 237 045	46 656 631	544 327 364	590 983 995	1 555 221 041	0,38
2006	2 674 039 766	935 913 918	149 746 227	1 085 660 145	37 436 557	615 029 146	652 465 703	1 738 125 848	0,38
2007	2 727 974 766	1 091 189 906		1 091 189 906		818 392 430	818 392 430	1 909 582 336	0,42
2008	2 727 974 766	1 363 987 383		1 363 987 383		818 392 430	818 392 430	2 182 379 813	0,38
2009	2 727 974 766	1 636 784 860		1 636 784 860		818 392 430	818 392 430	2 455 177 289	0,33
2010	2 727 974 766	1 909 582 336		1 909 582 336		818 392 430	818 392 430	2 727 974 766	0,30
2011	2 727 974 766	2 182 379 813		2 182 379 813		545 594 953	545 594 953	2 727 974 766	0,20
2012	2 727 974 766	2 455 177 289		2 455 177 289		272 797 477	272 797 477	2 727 974 766	0,10
2013	2 727 974 766	2 727 974 766		2 727 974 766				2 727 974 766	0,0
2004–2013	26 928 161 760	15 722 166 683	562 203 946	16 284 370 628	140 550 986	5 738 908 737	5 879 459 723	22 163 830 351	0,27

Uwagi: rubryka 2 – Płatności wynikające z przemnożenia kwot i „parakwot” produkcyjnych w pełnej wysokości przez jednostkowe płatności bezpośrednie; rubryka 3 – Płatności wynikające z przemnożenia kwot i „parakwot” w pełnej wysokości przez wysokość płatności bezpośrednich wynikającą z podstawowego schematu obejmowania Polski płatnościami bezpośrednimi (25%, 30%, 35%, 40%, 50%... 100%); rubryka 4 – Różnica między płatnościami w wysokości 33,8%, 37,2 i 40,6% w latach 2004–2006 a płatnościami wynikającymi ze schematu podstawowego; rubryka 6 – Dopełnienie w latach 2004–2006 płatności z budżetu UE do 40%; rubryka 7 – Uzupelnienie płatności z budżetu UE do 55% w 2004 r., 60% w 2005, 65% w 2006, 70% w 2007, 80% w 2008, 90% w 2009 i 100% w latach 2010–2012.

- nieprzekraczającym możliwości budżetu polskiego. Wpłaty z tego tytułu wyniosą w latach 2004–2006 ok. 140 mln euro (ok. 530 mln zł).
7. Wzrost dopłat bezpośrednich w pierwszych czterech latach członkostwa do poziomu 40% pełnych płatności zapewnia, jak wynika z wykonanych ekspertyz¹⁵³, polskiemu rolnictwu możliwości konkurowania na polskim rynku rolnym i na rynkach innych państw członkowskich. Natomiast nie zapewnia jednolitych warunków konkurencji.
 8. Wyrażna poprawa sytuacji ekonomicznej polskiego rolnictwa nastąpi już od pierwszego roku członkostwa, jeśli Polska zdecyduje się na uzupełnianie dopłat bezpośrednich z budżetu UE dopłatami wypłacanymi z budżetu polskiego (do 55% w 2004 r., a następnie w kolejnych latach do 60%, 65%, 70%, 80%, 90% i 100% pełnych płatności). Jednolite warunki konkurencji rolnictwo uzyskałoby wówczas w 2010 r.
 9. Przy pełnym wykorzystaniu możliwości wynikających z uzgodnień kopenhaskich, zaangażowanie polskiego budżetu w latach 2004–2012 wyniosłoby 5,7 mld euro (21,7 mld zł), przy czym najwyższe byłoby w latach 2007–2010, gdyż wynosiłoby wówczas po 820 mln euro (3,1 mld zł) rocznie. Trudno spodziewać się takiej poprawy stanu finansów państwa, aby możliwe były tak poważne dofinansowania płatności bezpośrednich z budżetu.
 10. Przy wprowadzeniu w życie podanego w pkt 8 schematu uzupełniania dopłat bezpośrednich ze środków krajowych, udział budżetu polskiego w płatnościach bezpośrednich wynosiłby w latach 2004–2010 od 30% do 42%. Tak wysoki udział świadczyłby, że prowadzona w Polsce WPR została w znacznym stopniu „zrenacjonalizowana”.
 11. Najogólniejszym wnioskiem wynikającym z przeprowadzonej analizy jest stwierdzenie, że bardzo prawdopodobny jest po wstąpieniu do UE poważny konflikt interesów między rolnictwem a możliwościami finansowymi państwa. Bez wsparcia ze środków krajowych rolnictwo czeka kilka trudnych lat, natomiast poziom wsparcia zapewniający poprawę od dnia członkostwa najprawdopodobniej przekracza możliwości budżetu.

W polskich warunkach ok. 95% potencjalnych płatności bezpośrednich dotyczy dwu gałęzi rolnictwa. Pierwszą stanowią uprawy polowe, do których może być kierowane blisko 70% (ponad 1750 mln euro) wszystkich płatności bezpośrednich, drugą – mięsny chów bydła (ok. 670 mln euro, czyli ponad 25% płatności bezpośrednich).

Określenie uprawy polowe obejmuje zboża, oleiste i strączkowe pastewne. Pod tymi roślinami znajduje się w Polsce ponad 70% gruntów ornych, przy czym zboża są uprawiane niemal w każdym gospodarstwie. Przy przyjętych kryteriach upoważniających do wystąpienia o dopłaty (pole o powierzchni minimum 0,3 ha i szerokości 20 m) niemal każde gospodarstwo może je otrzymać.

Wysoka kwota wsparcia dopłatami bezpośrednimi mięsnego chowu bydła jest w polskich warunkach zaskoczeniem. Ta gałąź produkcji rolnej nie jest w Polsce popularna, a wołowina stanowi przeważnie produkt „uboczny” mlecznego chowu bydła. Zaskakująco niskie jest natomiast wsparcie płatnościami mlecznego chowu bydła. Wprawdzie system ten będzie wprowadzany stopniowo, począwszy od roku gospodarczego 2005/2006, ale nawet w końcowym roku (2007), dla którego znana jest skala wsparcia, wynoszą one mniej niż 25% dopłat, które może otrzymać mięsny chów bydła.

Stosunkowo niewielkie kwoty płatności z tytułu uprawy tytoniu i produkcji skrobi ziemniaczanej nie oznaczają, że są to pozycje bez znaczenia. Uprawa bez płatności bezpośrednich tytoniu, ziemniaków skrobiowych i produkcja skrobi ziemniaczanej byłyby nieopłacalne.

¹⁵³ W. Poczta, *Szacunki wpływu różnych scenariuszy negocjacyjnych w zakresie płatności bezpośrednich na sytuację rolnictwa polskiego w warunkach integracji z UE*, Katedra Ekonomiki Gospodarki Żywnościowej, Akademia Rolnicza w Poznaniu, bez miejsca i daty, maszynopis; W. Ziętara i in., *Szacunek skutków wdrożenia różnych scenariuszy integracji z Unią Europejską w rolnictwie polskim po akcesji*, Katedra Ekonomiki i Organizacji Gospodarstw Rolniczych SGGW w Warszawie, Warszawa, sierpień 2002, maszynopis.

2.2. System standardowy a system uproszczony dopłat bezpośrednich

Nowe państwa członkowskie mają możliwość wyboru między dwoma systemami, a wybór jednego z nich ma poważne znaczenie dla gospodarstw rolnych, gdyż korzyści poszczególnych grup gospodarstw są zależne od przyjętego systemu. Obecnie w państwach członkowskich obowiązuje system nazywany standardowym. Jego istotą jest ściśle powiązanie płatności bezpośrednich z gałęziami produkcji. Dopłaty otrzymują więc w ustalonej uprzednio wysokości wyłącznie gospodarstwa uprawiające zboża, oleiste, strączkowe pastewne, len na ziarno i na włókno, tytoń, chmiel, ziemniaki skrobiowe, a także prowadzące mięsny chów bydła i owiec. Od roku 2005/2006 systemem dopłat będzie objęty również mleczny chów bydła, przy czym będą one wprowadzane stopniowo przez kilka lat.

Standardowy system dopłat bezpośrednich może być wprowadzony w życie jedynie wówczas, gdy państwo członkowskie dysponuje specjalnym systemem ewidencji i kontroli IACS (Integrated Administration and Control System; Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli). Polska obecnie prowadzi prace, które mają umożliwić jego uruchomienie w dniu członkostwa. Jednakże Komisja uznała, że może im sprawiać różne trudności w pierwszych latach członkostwa. Dlatego też zaproponowała państwom kandydującym możliwość stosowania systemu uproszczonego. Jego podstawą byłaby zasada, że „wszystkie rodzaje ziemi rolniczej zaliczane do użytków rolnych byłyby objęte płatnościami. Nie byłoby obowiązku produkcji, ale grunty nieużytkowane rolniczo musiałyby być zakonserwowane w sposób zapewniający ochronę środowiska. Minimalny obszar gruntów uprawnionych do płatności wynosiłby 0,3 ha¹⁵⁴. Ogólna wysokość płatności bezpośrednich byłaby ustalana w taki sam sposób jak w wypadku systemu standardowego (zasada ta oznacza, że przyjęcie systemu uproszczonego nie zmienia zawartych w tabeli 2 kwot potencjalnych płatności bezpośrednich ogółem).

System uproszczony byłby stosowany przejściowo przez trzy lata. Następnie istniałaby możliwość jego dwukrotnego przedłużenia, za każdym razem o rok. Po pięciu latach państwo stosujące system uproszczony powinno być w pełni przygotowane do wprowadzenia systemu standardowego. Jeśli jednak okazałoby się, że system IACS nie został jeszcze zorganizowany lub funkcjonuje nieprawidłowo, możliwa byłaby kontynuacja systemu uproszczonego. Wówczas jednak rolnicy ponosiliby konsekwencje zaniedbań organizacyjnych, gdyż wysokość przysługujących państwu dopłat bezpośrednich zostałaby zamrożona na poziomie piątego roku członkostwa, czyli 45% pełnych płatności, aż do stworzenia warunków umożliwiających wprowadzenie systemu standardowego.

Pierwsze opinie polskie były zdecydowanie niechętnie systemowi uproszczonemu. Najkrótszą, a zarazem najdobitniejszą krytyczną ocenę systemu uproszczonego zawiera zamieszczona w „Polityce” wypowiedź Jacka Saryusza-Wolskiego: „Jest to system zupełnie inny od tego, który obowiązuje w UE. Tamten wspiera pewne rodzaje produkcji, dopinguje do unowocześniania. Nasz będzie rodzajem rozsmarowanej renty socjalnej, która może zakonserwować rolnictwo w skansenie. Nie zachęca bowiem do specjalizacji¹⁵⁵”.

Odmienne stanowisko zostało zaprezentowane w opracowaniu wykonanym przez Zespół Sekcji Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej (SAEPR)¹⁵⁶. Uznano w nim, że przede wszystkim ze względu na zagrożenia wynikające z niepełnej absorpcji płatności w systemie standardowym, Polska powinna rozważyć wprowadzenie systemu uproszczonego.

¹⁵⁴ *Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP*. Issues Paper. Commission of the European Communities, Brussels, 30.1.2002, SEC (2002) 95 final, s. 8.

¹⁵⁵ J. Solska, *Wojny chłopsko-polskie*, „Polityka” 2003, nr 1.

¹⁵⁶ Zespół SAEPR. *Propozycja implementacji systemu płatności bezpośrednich w Polsce*. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa. Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa, sierpień 2002.

Każdy z dwu systemów ma wady. Jednakże o ile system uproszczony ma poważne mankamenty merytoryczne¹⁵⁷, to wady systemu standardowego wynikają przede wszystkim z niedostatków organizacyjnych i zbyt niskich kwalifikacji ludzi obsługujących system i korzystających z niego¹⁵⁸.

Jedną z najważniejszych wad systemu uproszczonego jest nadmierne wspieranie gospodarstw na glebach słabych. W systemie uproszczonym obowiązuje jedna stawka dopłat na całym obszarze kraju, natomiast w systemie standardowym mogą one być zróżnicowane. Wszystkie państwa członkowskie UE o obszarze zbliżonym do Polski skorzystały z tego uprawnienia, wprowadzając regionalne zróżnicowanie plonów. Rozwiązanie to powoduje, że gospodarstwa w regionach wyższych plonów otrzymują wyższe dopłaty w przeliczeniu na jednostkę powierzchni, natomiast identyczne w przeliczeniu na jednostkę produkcji. Przy braku regionalizacji płatności w przeliczeniu na jednostkę powierzchni są identyczne, co powoduje, że gospodarstwa w regionach wyższych plonów mają niższe przychody w przeliczeniu na jednostkę produkcji. Ponieważ równocześnie gospodarstwa na glebach słabych są wspierane subwencjami za gospodarowanie w regionach o niekorzystnych warunkach naturalnych, to okazuje się, że rolnicy gospodarujący na glebach dobrych otrzymywać będą niższe subwencje nie tylko w przeliczeniu na jednostkę produkcji, ale również w przeliczeniu na jednostkę powierzchni. Czy rzeczywiście wsparcie gospodarstw towarowych o dobrych warunkach naturalnych i wysokich plonach powinno być niższe niż gospodarstw zlokalizowanych na glebach słabych?

Z mankamentów merytorycznych systemu standardowego najważniejszym jest chyba wysoki koszt bieżącego administrowania¹⁵⁹. Trudno jednak spodziewać się, że wprowadzenie systemu uproszczonego wyraźnie zmniejszy koszty funkcjonowania IACS-u. Przy systemie uproszczonym wysokość otrzymywanych płatności bezpośrednich zależy od powierzchni użytków rolnych gospodarstwa, co oznacza, że nie są potrzebne jedynie informacje o uprawach na poszczególnych polach. Natomiast niezbędny jest, tak jak w systemie standardowym, system identyfikacji działek rolnych. Ponadto wprowadzenie systemu uproszczonego nie wymaga informacji o chowanych zwierzętach, ale wiadomości te są niezbędne ze względu na system ochrony życia i zdrowia ludzi oraz zwierząt. Dlatego też system ewidencji zwierząt musi funkcjonować niezależnie od tego, czy Polska w pierwszych latach członkostwa zdecyduje się na stosowanie systemu uproszczonego, czy też standardowego.

Równocześnie za systemem uproszczonym w pierwszych latach członkostwa przemawiają dwa ważne argumenty. Pierwszym jest możliwość pełnego wykorzystania dopłat. Aby dokonać wypłaty w systemie standardowym, niezbędna jest aktywność rolnika, polegająca na złożeniu obszernego wniosku charakteryzującego gospodarstwo. Nawet przy najlepszej organizacji bezpłatnego doradztwa trudno będzie dotrzeć w ciągu kilku miesięcy z informacjami i skuteczną pomocą do blisko 2 mln właścicieli i dzierżawców gospodarstw rolnych, którzy mogą starać się o płatności bezpośrednio. Ponadto w pierwszym okresie nawet dobrze przygotowany system IACS może nie być w pełni sprawny. Jest więc pewne, że Polska, wprowadzając system standardowy od dnia członkostwa, wykorzystywałaby w pierwszych latach jedynie częściowo przysługujące płatności bezpośrednio. Niebezpieczeństwo takie nie występuje przy systemie uproszczonym.

¹⁵⁷ Według autorów: 1. „Pogorszyłaby się pozycja konkurencyjna tych polskich gospodarstw, które byłyby normalnie objęte płatnościami w systemie standardowym, z uwagi na inną redystrybucję płatności w systemie uproszczonym. Pogorszą się też warunki finansowe tych gospodarstw (w stosunku do obecnych). 2. O ile w UE-15 wsparcie zryczałtowane trafiałoby do gospodarstw otrzymujących płatności w systemie standardowym [...] to w Polsce [...] też do np. producentów ziemniaków czy buraków cukrowych (wypłata płatności na ha UR). W tej sytuacji wsparcie producentów np. buraków cukrowych byłoby zawyżone (otrzymują oni [...] wysokie wsparcie cenowe). 3. Przy niskim wyjściowym poziomie płatności (25%) niska byłaby kwota na ha UR (35 EUR po wyłączeniu ugorów i odlogów)” – *ju.*, Aneks II, s. 8.

¹⁵⁸ Za takie należy uznać: 1) konieczność posiadania sprawnego systemu IACS, 2) trudności skontrolowania wniosków o płatności, 3) błędne wypełnianie wniosków w pierwszych latach, 4) skomplikowany charakter wniosków.

¹⁵⁹ W systemie uproszczonym znacznie prostsze są wnioski składane przez rolników. O wiele łatwiejsza byłaby również kontrola (nie kontroluje się powierzchni poszczególnych upraw, powierzchni paszowych, liczby zwierząt oraz ich obsady).

Drugi argument wynika z okoliczności, że zbiór gospodarstw rolnych objętych systemem standardowym jest najprawdopodobniej niemal identyczny ze zbiorem gospodarstw objętych systemem uproszczonym. W związku z tym autorzy jednej z opinii stwierdzają: „W wielu gospodarstwach niewyspecjalizowanych, o strukturze produkcji podobnej do struktury produkcji rolnej w Polsce, zamiana systemu standardowego na uproszczony obniżyłaby łączną kwotę płatności tylko nieznacznie («samoistny» efekt kompensujący)”¹⁶⁰. Pogląd ten potwierdzają rachunki symulacyjne, wykonane dla czterestu typów gospodarstw zlokalizowanych w różnych regionach Polski. Wynika z nich, że wprowadzenie systemu uproszczonego wyraźnie uszczupla przychody gospodarstw o dużym udziale upraw polowych (zboź i oleistych) w strukturze użytkowania gruntów ornych. Znacznie niższe byłyby również przychody gospodarstw uprawiających tytoń i chmiel. Natomiast najwięcej zyskałyby w porównaniu z systemem standardowym gospodarstwa specjalizujące się w mlecznym chowie bydła.

Okazuje się więc, że niezależnie od stosowanego systemu, większość dopłat trafi do tych samych gospodarstw, aczkolwiek w nieco innej wysokości. Trudno zatem uznać za w pełni uzasadnioną opinię, że system uproszczony skazuje polskie rolnictwo na „skansenizację” i powoduje, iż dopłaty bezpośrednie nie będą wspierać rozwoju, lecz będą zapomogami socjalnymi. Ze względu na strukturę agrarną w Polsce znaczna część płatności miałaby charakter socjalny również w systemie standardowym. Podobnie nie sposób bez zastrzeżeń przyjąć pogląd, że „[system standardowy] dopinguje do unowocześniania”, gdyż na systemie tym zyskałyby gospodarstwa specjalizujące się w uprawie zboź i mięsnym chowie bydła. Nie są to dziedziny wymagające modernizacji, zwłaszcza że wspieraną formą jest ekstensywny chów mięsny bydła.

Jednakże decyzje produkcyjne rolników funkcjonujących w systemie uproszczonym będą odmienne niż w systemie standardowym. System uproszczony nie preferuje żadnej gałęzi produkcji, gdyż kluczowym podziału jest powierzchnia użytków rolnych, natomiast system standardowy wspiera uprawę zboź, oleistych i mięsny chów bydła. Z tego względu wyrażona wyżej opinia, że poziom 40% płatności bezpośrednich już zapewnia konkurencyjność wszystkich – poza pszenicą – ważniejszych produktów rolniczych, może być nieprawdziwa przy przyjęciu systemu uproszczonego, który nie uwzględni różnic regionalnych. Na wprowadzeniu systemu uproszczonego w porównaniu z systemem standardowym straciłyby zatem gospodarstwa zbożowe, osiągające wysokie plony, w takich m.in. regionach, jak Opolszczyzna, Zamojskie, region Pyrzyce, a także Wielkopolska i Kujawy. Może więc okazać się, że w okresie stosowania systemu uproszczonego gospodarstwa w najsilniejszych regionach rolniczych znajdują się po wstąpieniu Polski do UE w trudniejszej sytuacji ekonomicznej niż gospodarstwa w regionach o niskiej produktywności.

W sformułowanych ostatnio przez Komisję propozycjach zmian¹⁶¹ WPR znajduje się propozycja zastąpienia istniejących dopłat bezpośrednich systemem ryczałtowym, którego istotą jest jedna subwencja wspierająca dochód rolniczy. Proponowane rozwiązanie zawiera elementy systemu uproszczonego, ale równocześnie ma być zachowana zasada zróżnicowania poziomu dopłat w zależności od poziomu produkcji. Nie jest wykluczone, że system ryczałtowy będzie powszechnie obowiązywał w państwach UE, gdy Polska będzie gotowa do przejścia z systemu uproszczonego do standardowego (Polska będzie zobowiązana wprowadzić system powszechnie obowiązujący nie później niż 1 stycznia 2009 r., pod rygorem konsekwencji finansowych polegających na zamrożeniu poziomu płatności bezpośrednich).

Reasumując: możliwość pełnego wykorzystania postawionych Polsce do dyspozycji płatności bezpośrednich skłania do wprowadzenia z dniem członkostwa systemu uproszczonego. Jednakże należy przygotowywać się do jak najszybszego przejścia na system standardowy.

¹⁶⁰ Zespół SAEPR. *Propozycja implementacji...*, s. 5.

¹⁶¹ Revision a mi-parcours de la politique agricole commune. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Bruxelles, le 10 juillet 2002. COM(2002) 394; Dokument bez nazwy o sygnaturze COM(2003) final, Brussels, 21.1.2003.

Aczkolwiek wybór systemu nie był sprawą pilną, to Polska już poinformowała Komisję, że wprowadzi system uproszczony. Równocześnie stwierdziła, że przyjmuje 1 ha jako minimalną powierzchnię gospodarstwa rolnego uprawnionego do otrzymywania płatności bezpośrednich. Oznacza to, w porównaniu z propozycją Komisji, ograniczenie wypłat o charakterze socjalnym (Komisja zaproponowała jako powierzchnię minimalną 0,3 ha).

2.3. Wsparcie rozwoju polskiego rolnictwa i regionów wiejskich środkami strukturalnymi

Dopłaty bezpośrednie nie są jedynymi środkami budżetowymi UE, które po uzyskaniu członkostwa będą wspierać dochody polskich rolników i rozwój polskiego rolnictwa. Drugą grupę środków stanowią fundusze strukturalne¹⁶². Ich programowanie następuje zgodnie z cyklem „perspektywy finansowej”. Obecna perspektywa obejmuje siedmioletnie 2000–2006, a zatem w przypadku Polski lata 2004–2006. Jest to okres tak krótki, że Komisja zaproponowała, aby w ciągu tych trzech lat najpełniej wykorzystać doświadczenia zebrane podczas programowania i realizacji SAPARD-u. W praktyce zalecenie to oznacza kontynuowanie w pierwszych trzech latach członkostwa nieco zmodyfikowanego programu operacyjnego SAPARD¹⁶³.

UE będzie współfinansowała rozwój regionów wiejskich w Polsce zarówno z Sekcji Gwarancji, jak i z Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnictwa (zw. w dalszym ciągu Funduszem Rolnym). Z Sekcji Gwarancji będą finansowane tzw. środki towarzyszące (*accompanying measures*)¹⁶⁴, do których zalicza się cztery programy: (1) wcześniejsze emerytury; (2) wspieranie systemów produkcji rolnej zgodnych z wymaganiami ochrony środowiska i zachowania przestrzeni w stanie naturalnym – tzw. środki agrośrodowiskowe; (3) zalesianie ziemi rolniczej; (4) wspieranie regionów o niekorzystnych warunkach naturalnych oraz regionów, w których istnieją ograniczenia wynikające z konieczności szczególnej ochrony środowiska; (5) wsparcie gospodarstw *semi-subsistence*¹⁶⁵; (6) wspieranie powstawania zespołów producentów; (7) pomoc techniczna. Z kolei z Sekcji Orientacji będą finansowane: (1) inwestycje w gospodarstwach rolnych; (2) wsparcie młodych rolników obejmujących gospodarstwa; (3) szkolenia; (4) niektóre dziedziny przetwórstwa rolnego i handlu artykułami rolnymi; (5) wszystkie działania związane z gospodarką leśną (poza zalesianiem ziemi rolniczej, finansowanej jako jeden ze środków towarzyszących z Sekcji Gwarancji); (5) rozwój regionów wiejskich.

Polska przygotowuje dwa programy – Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” (SPOOW) obejmuje programy finansowane z Sekcji Orientacji, a Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) – z Sekcji Gwarancji. Stanowią one będą podstawę prowadzonej w latach 2004–2006 restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego oraz działań mających na celu rozwój regionów wiejskich¹⁶⁶. Programy te nie zostały jeszcze zatwierdzone i podane w tabelach dane o wysokości środ-

¹⁶² Obszerny przegląd wsparcia w okresie 2000–2006 rozwoju gospodarstw rolnych oraz regionów wiejskich za pomocą funduszy strukturalnych znajduje się w pracy M. Ciepielewskiej, *Niektóre formy rolniczych subwencji bezpośrednich, z których Polska będzie korzystać po przystąpieniu do UE*, [w:] J. Kotyński (red.), *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, t. 2, Warszawa 2000.

¹⁶³ SAPARD. Program operacyjny dla Polski. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2000.

¹⁶⁴ Obszerne omówienie środków towarzyszących w: J. Rowiński, M. Wigier, *Środki towarzyszące. Ekspertyza wykonana dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa, lipiec 2002, maszynopis. W tej sprawie również: J. Wilkin, *Ocena instrumentów rozwoju obszarów wiejskich (RC 1257/99) pod kątem możliwości ich zastosowania w Polsce, w skali kraju i regionu, w pierwszych latach akcesji* (ekspertyza dla UKIE), bez daty i miejsca, s. 24.

¹⁶⁵ W tekście używa się angielskiego określenia *semi-subsistence*, gdyż w polskim słownictwie ekonomiczno-rolniczym dotychczas nie ma dobrego, krótkiego określenia gospodarstwa rolnego, które wprawdzie sprzedaje ponad połowę swej produkcji, ale równocześnie znaczna jej część jest przeznaczona na samozaopatrzenie związane z nim gospodarstwa domowego. Sugerowany w niektórych dokumentach termin „półtowarowy” nie wydaje się właściwy.

¹⁶⁶ Sektorowy Program Operacyjny *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich*. Projekt. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, styczeń 2003 r.; Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. Projekt. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, grudzień 2002.

ków mogą ulec zmianie. Możliwe jest zwłaszcza zmniejszenie środków unijnych, wynikające m.in. z decyzji zwiększenia środków z funduszy strukturalnych na dopłaty bezpośrednie.

Regiony wiejskie będą korzystać również ze środków innych sektorowych programów operacyjnych, w tym przede wszystkim z programów: (1) Wzrost konkurencyjności gospodarki; (2) Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego – infrastruktura na wsi; (3) Rozwój zasobów ludzkich, opracowywanych obecnie w takim samym trybie jak SPOOW i PROW.

Jak wynika z tabeli 3, w latach 2004–2006 Polska będzie mogła, realizując SPOOW, podjąć zobowiązania w wysokości blisko 2 mld euro (ich część zostanie pokryta w latach 2007–2008, ponieważ rozliczeń dokonuje się według zasady $n + 2$, czyli w roku programowania i w ciągu dwu lat następnych), w tym udział UE wyniesie ponad 1 mld euro.

W programie SOPOW wyraźnie widoczne jest skoncentrowanie środków na wsparciu zmian w rolnictwie i przemyśle rolno-spożywczym (priorytety pierwszy i trzeci), gdyż łącznie przeznaczają się na nie w latach 2004–2006 90% środków publicznych (środków UE oraz z budżetów państwa i samorządów). Taki podział byłby w pełni uzasadniony, ale oznacza niebezpieczeństwo, iż środki publiczne, w tym unijne, nie zostaną w pełni wykorzystane. Wsparcie zmian w rolnictwie i przemyśle rolno-spożywczym jest kontynuacją tych działań programu SAPARD, które – przynajmniej dotychczas – nie zostały dobrze przyjęte. Nasuwa się pytanie, czy niewątpliwa niechęć rolników zostanie przezwyciężona w okresie dzielącym Polskę od członkostwa w UE. Jeśli SAPARD „nie ruszy”, to również środki przeznaczone na niektóre programy rozwoju rolnictwa, uruchamiane w ramach funduszy strukturalnych, mogą być w pierwszych latach członkostwa wykorzystane w niewielkim stopniu.

W latach 2004–2006 będzie również realizowany Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW)¹⁶⁷, a w jego ramach dwa priorytety: (1) Poprawa konkurencyjności gospodarstw rolnych oraz (2) Trwały i wielofunkcyjny rozwój ze szczególnym uwzględnieniem aspektów środowiskowych. Do pierwszego priorytetu należą dwa programy: (1) renty strukturalne i (2) wsparcie dla gospodarstw *semi-subsistence*, natomiast do drugiego: (1) subwencjonowanie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (2) program rolno-środowiskowy i (3) program zalesień gruntów rolnych.

Jak wynika z danych tabeli 4, PROW jest programem znacznie większym niż SOPOW, gdyż przewiduje się, że środki zaangażowane w okresie 2004–2006 wyniosą 3,1 mld euro, w tym ponad 2,5 mld euro z budżetu UE¹⁶⁸.

W założeniach PROW podkreśla się, że jego celem jest poprawa konkurencyjności gospodarstw rolnych. Tymczasem ma on wyraźnie socjalny charakter. Ponad połowę (51%) środków PROW (ponad 1,6 mld euro w latach 2004–2006) przeznaczają się na wsparcie rolnictwa w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Wsparcie, obejmujące blisko 55% użytków rolnych Polski, nie ma nic wspólnego z tworzeniem silnych gospodarstw rolnych, lecz jest rentą, którą automatycznie otrzymują rolnicy gospodarujący w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Jej wysokość zależy od posiadanej powierzchni użytków rolnych, a ponadto od jakości gruntów i położenia nad poziomem morza. Im gorsze grunty i trudniejsze warunki gospodarowania, tym kwota w przeliczeniu na 1 ha większa; waha się ona od 56 euro/ha w strefie nizinnej I (w strefie tej wartość wskaźnika waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej mieści się w przedziale 52–82,5 punktów) do 113 euro/ha w strefie górskiej II (grunty położone powyżej 500 m n.p.m.).

Zgodnie z założeniami Komisji, program wsparcia gospodarstw *semi-subsistence*, (ok. 650 mln euro, czyli 21% ogólnej kwoty PROW) miał stanowić pomoc dla gospodarstw, których produkcja jest zbyt niska, aby uznać je za pełnowartościowe gospodarstwa towarowe, ale które po przekształceniach, wymagających również inwestycji, mogą stać się nimi (gospodarstwa te mają otrzymywać przez pięć lat wsparcie w wysokości 1250 euro). Tymczasem w PROW do gospo-

¹⁶⁷ Punkt ten został opracowany na podstawie dokumentu: *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Polski na lata 2004–2006*. Wyciąg z wersji roboczej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, październik 2002.

¹⁶⁸ Według ostatnich informacji.

Tabela 3. Środki finansowania Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” w latach 2004–2006 (w tys. euro; commitments)

Program	Ogółem	Wkład UE		Wkład Polski		
		ogółem	budżet państwa	budżet państwa	budżety samorząd.	środki prywatne
Wspieranie zmian i dostosowań w rolnictwie – ogółem	1 043 750	625 000	418 750	208 750	–	210 000
2004	148 420	88 880	59 540	29 680		29 860
2005	405 600	242 870	162 730	81 120		81 610
2006	489 730	293 250	196 480	97 950		98 530
Poprawa standardu życia na wsi – ogółem	184 720	105 000	89 720	18 610	10 000	61 110
2004	26 270	14 930	12 760	2 650	1 420	8 690
2005	71 780	40 800	34 870	7230	3 890	23 750
2006	86 670	49 270	42 090	8 730	4 690	28 670
Dostosowanie przetwórstwa do norm UE – ogółem	715 560	322 000	393 560	35 780		357 780
2004	101 760	45 790	55 970	5 090		50 880
2005	278 060	125 130	152 930	13 900		139 030
2006	335 740	151 080	184 660	16 790		167 870
Pomoc techniczna – ogółem	3 750	3 000	750	750		
2004	890	710	180	180		
2005	1 240	990	250	250		
2006	1 620	1 300	320	320		
SOPiW – ogółem	1 947 780	1 055 000	902 780	263 890	10 000	628 890
2004	277 340	150 310	128 450	37 600	1 420	89 430
2005	756 680	409 790	350 780	102 500	3 890	244 390
2006	913 760	494 900	423 550	123 790	4 690	295 070

Źródło: Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich”. Projekt: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, styczeń 2003.

Tabela 4. Środki przewidziane na finansowanie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2004–2006 (w tys. EUR)

Program	Ogółem	Środki budżetu	
		UE	Polski
Renty strukturalne ogółem	490 172	392 137	98 034
2004	140 049	112 039	28 010
2005	163 391	130 712	32 678
2006	186 732	149 386	37 346
Gospodarstwa <i>semi-subsistence</i> ogółem	652 500	522 000	130 500
2004	195 000	156 000	39 000
2005	225 000	180 000	45 000
2006	232 500	186 000	46 500
Obszary o niekorzystnych warunkach	1 607 654	1 286 124	321 531
2004	535 885	428 708	107 177
2005	535 885	428 708	107 177
2006	535 885	428 708	107 177
Programy rolno-środowiskowe ogółem	288 900	231 120	57 780
2004	62 100	49 680	12 420
2005	97 200	77 760	19 440
2006	129 600	97 200	62 100
Zalesienia – ogółem	87 682	70 145	17 536
2004	18 942	15 154	3 788
2005	27 980	22 384	5 596
2006	40 760	32 608	8 152
Pomoc techniczna – ogółem	23 174	23 174	
2004	14 019	14 019	
2005	7 936	7 936	
2006	1 219	1 219	
PROW – ogółem	3 150 082	2 524 700	625 382
2004	965 995	775 600	190 395
2005	1 057 391	847 500	209 891
2006	1 126 695	901 600	225 095

Źródło: Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Polski na lata 2004–2006. Wyciąg z wersji roboczej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, październik 2002.

darstw *semi-subsistence* zaliczono ok. 950 tys. gospodarstw uzyskujących dochód rolniczy w granicach 4–40 tys. zł (liczony jako wysokość nadwyżki bezpośredniej pomniejszonej o koszty dzierżawy, obsługi kapitału oraz usług zewnętrznych). Przy tak niskiej dolnej granicy dochodu gospodarstw mogących starać się o uczestnictwo w programie, PROW staje się przede wszystkim programem socjalnym o znikomej roli w restrukturyzacji rolnictwa.

Pozostałe trzy programy – (1) renty strukturalne, (2) zalesienia oraz (3) programy rolno-środowiskowe – są oczywiście pożyteczne, ale trudno je uznać za działania, które mogą stosunkowo szybko doprowadzić do zmian w polskim rolnictwie. W związku z funduszami strukturalnymi należy zwrócić uwagę na kwestię „łatwych” i „trudnych” środków z budżetu UE. Dopłaty bezpośrednie należą do środków „łatwych” lub „stosunkowo łatwych”. Największe trudności polegają bowiem na stworzeniu odpowiedniej struktury organizacyjnej. Po jej uruchomieniu płatności bezpośrednie, zwłaszcza w systemie uproszczonym, rozdziela się niemal automatycznie.

Natomiast dostęp do niektórych programów strukturalnych będzie „stosunkowo trudny”. Rolnik musi przede wszystkim sformułować dobry program rozwoju gospodarstwa, zawierający m.in. takie działania inwestycyjne, które mogą być współfinansowane ze środków UE. Równocześnie musi przedstawić program finansowania, z którego wynika, że posiada nie tylko środki na pokrycie wkładu własnego, ale ponadto środki na tę część projektu, która będzie ostatecznie sfinansowana ze środków publicznych. Kłopotliwe może być również rozliczenie projektu. Przy takich obowiązkach wielu rolników, zwłaszcza w pierwszych latach, może uznać, że środki funduszy strukturalnych

ralnych są „zbyt trudne”, by mogli oni uczestniczyć w programie. Tę psychiczną barierę należy jednak przełamać, gdyż fundusze strukturalne będą stopniowo coraz ważniejszym źródłem wsparcia finansowego modernizacji i restrukturyzacji rolnictwa, by po kilku latach stać się dominującym.

Uwagi powyższe nie odnoszą się do programu PROW. Środki znajdujące się w nim (poza programami rolno-środowiskowymi, które należą do „bardzo trudnych”) będą stosunkowo łatwo dostępne, a w przypadku rolników gospodarujących w niekorzystnych warunkach rozdzielane automatycznie.

2.4. Ceny płacone rolnikom

Członkostwo Polski w UE oznacza włączenie całego bez wyjątku polskiego rynku w system Jednolitego Rynku Europejskiego (JRE). Polski rynek rolny staje się zatem częścią rynku rolnego UE, choć Polska do roku 2013 będzie jedynie częściowo objęta mechanizmami WPR. Sytuacja taka jest sprzeczna z zasadą jednolitych warunków konkurencji, na której opiera się konstrukcja wspólnego rynku, jednakże została zaakceptowana przez Polskę, o czym świadczą postanowienia Traktatu Akcesyjnego.

W związku z wejściem polskiej gospodarki żywnościowej w struktury JRE należy sprawdzić, jak w nowych warunkach mogą się na polskim rynku kształtować ceny płacone rolnikom za podstawowe surowce rolne. Włączenie polskiego rynku rolnego w system JRE jest bowiem równoznaczne z o wiele większym niż obecnie stopniem zharmonizowania cen płaconych polskim rolnikom z cenami otrzymywanymi przez rolników w innych państwach członkowskich. Zwrócić jednak należy uwagę, że jednolite mechanizmy rynkowe nie doprowadziły do ujednoczenia cen na obszarze UE. Nadal między poszczególnymi państwami występują znaczne różnice cenowe, a na obszarze dużych państw członkowskich – wyraźne różnice regionalne. Kilka informacji cenowych podano w tabelach 5 i 6. Wynika z nich, że:

- Ceny płacone polskim rolnikom za podstawowe surowce rolne kształtują się obecnie na poziomie cen płaconych rolnikom w państwach UE¹⁶⁹. Najważniejszymi wyjątkami są mleko i wołowina, za które polscy rolnicy otrzymują znacznie niższe ceny.
- Harmonizacja cen płaconych polskim rolnikom z otrzymywanymi przez rolników UE wynika z dążenia do zbliżenia cen rynkowych UE z cenami rynków międzynarodowych. Tendencja ta jest najwyraźniej widoczna na rynkach zbóż.
- Na zbliżenie cen otrzymywanych przez polskich rolników do cen płaconych rolnikom państw członkowskich silny wpływ wywarło wzmocnienie złotego względem euro (średnie ceny trzylecia 1998–2000 były zatem przeliczane na euro kursem 1 euro = 4,054 zł, natomiast ceny w 2001 r. – kursem 1 euro = 3,669 zł). Aczkolwiek sytuacja na rynkach rolnych nie może decydować o poziomie kursu walutowego, to jednak kurs ten ma silny wpływ na konkurencyjność polskiego eksportu. Wzmocnienie złotego względem euro w latach 2000–2001 musiało ujemnie wpłynąć na polski eksport rolno-spożywczy na rynki UE¹⁷⁰. W takiej sytuacji zmniejszenie ujemnego salda obrotów artykułami rolno-spożywczymi z państwami UE w latach 2000–2001 jest poważnym osiągnięciem.
- Z tabel 5 i 6 wynika, że po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w UE powinien nastąpić znaczny wzrost cen płaconych rolnikom za wołowinę i mleko, a także za niewymienione w tabeli buraki cukrowe. Natomiast ceny za pozostałe podstawowe grupy surowców rolnych najprawdopodobniej nie ulegną większym zmianom, chyba że złoty osłabnie, co jest jednak ze względów makroekonomicznych mało prawdopodobne.

¹⁶⁹ W tabelach pominięto tak ważne produkty, jak rzepak i buraki cukrowe. W UE ceny rzepaku kształtują się na poziomie cen rynków międzynarodowych, czyli niższym niż w Polsce (rynek ziarna rzepakowego jest w Polsce chroniony cłami). Natomiast za buraki cukrowe, sprzedawane w ramach kwoty A, rolnicy obecnych państw członkowskich otrzymują ceny znacznie wyższe niż rolnicy polscy.

¹⁷⁰ Średnie roczne kursy NBP były następujące: 1998: 1 euro = 3,925 zł, 1999: 1 euro = 4,227 zł, 2000: 1 euro = 4,011 zł, 2001: 1 euro = 3,669 zł.

Tabela 5. Porównanie cen płaconych rolnikom w Polsce, UE i w niektórych państwach UE za wybrane produkty roślinne (w euro/t)

	Pszennica			Jęczmień			Żyto			Kukurydza		
	1998-2000	2001	1998-2000	2001	1998-2000	2001	1998-2000	2001	1998-2000	2001	1998-2000	2001
1. Polska	115,9	129,4	103,9	132,3	83,6	109,3	102,3	105,6				
2. UE średnio	116,9	120,4	108,8	b.d.	103,6	127,6	b.d.					
3. Niemcy	111,9	115,4	101,2	104,9	105,9	116,7	107,5					
4. Cena najniższa w UE	104,1	106,9	97,9	b.d.	95,0	106,8	b.d.					
5. Cena najwyższa w UE	147,5	156,8	135,8	b.d.	139,5	151,4	b.d.					
1:2	99,1	107,5	95,5	b.d.	80,7	108,8	80,2					
1:3	103,6	112,1	102,7	126,1	78,9	110,0	87,7					
1:4	111,3	121,0	106,1	b.d.	88,0	b.d.	95,8					
1:5	78,6	82,5	76,5	b.d.	59,9	b.d.	67,6					

Źródło: Ceny: P. Bajek i in., *Porównanie cen produktów rolnych w Polsce i w Unii Europejskiej*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), Zespół Monitoringu Zagranicznych Rynków Rolnych (FAMMU), Warszawa, maj 2002, maszynopis. Obliczenia własne.

Uwagi: pszenica: ceny najniższe 1998–2000 – Irlandia, 2001 – Holandia, ceny najwyższe 1998–2000 – Włochy, 2001 – Włochy;

jęczmień: ceny najniższe 1998–2000 Belgia, 2001 – Finlandia;

żyto: ceny najniższe 1998–2000 Austria, ceny najwyższe 1998–2000 Grecja;

kukurydza: 1998–2000 ceny najniższe Austria, ceny najwyższe Grecja.

Tabela 6. Porównanie cen płaconych rolnikom w Polsce, UE i w niektórych państwach UE za wybrane produkty zwierzęce (w euro/t)

	Wieprzowina			Kurczęta			Baranina			Mleko			Wolowina		
	1998-2000	2001	1998-2000	2001	1998-2000	2001	1998-2000	2001	1998-2000	2001	1998-2000	2001	1998-2000	2001	
1. Polska	1081	1552	1062	1213	3041	3496	160,2	206,9	661	809					
2. UE średnio	1268	1532	1279	1175	3404	4101	294,6	b.d.	1151	918					
3. Niemcy	1264	1557	1237	1105	3357	4342	294,0	330,0	1131	784					
4. Cena najniższa w UE	1069	1323	1053	873	1830	2062	270,2	b.d.	1906	697					
5. Cena najwyższa w UE	1521	2003	1875	1253	3905	5419	344,7	b.d.	993	1965					
1:2	85,3	101,3	83,0	103,2	89,3	85,2	54,4	b.d.	57,4	88,1					
1:3	85,5	100,3	85,9	109,8	90,5	80,5	54,5	62,7	58,4	103,2					
1:4	101,1	117,3	100,9	138,9	166,2	169,5	59,3	b.d.	34,7	116,1					
1:5	71,1	77,5	56,6	96,8	77,9	64,5	46,5	b.d.	66,6	41,2					

Źródło: Ceny: P. Bajek i in., *Porównanie cen produktów rolnych w Polsce i w Unii Europejskiej*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), Zespół Monitoringu Zagranicznych Rynków Rolnych (FAMMU), Warszawa, maj 2002 r. maszynopis. Obliczenia własne.

Uwagi: wieprzowina: ceny najniższe 1998–2000 Holandia, najwyższe – Grecja, 2001 ceny najniższe – Irlandia, najwyższe – Grecja;

kurczęta: ceny najniższe 1998–2000 – Dania, najwyższe – Włochy 2001 ceny najniższe – Dania, najwyższe – Włochy;

baranina: ceny najniższe 1998–2000 – Finlandia, najwyższe – Francja, 2001 ceny najniższe – Finlandia, najwyższe – Francja;

mleko: ceny najniższe 1998–2000 Wielka Brytania, najwyższe – Włochy;

wolowina: ceny najniższe 1998–2000 – Włochy, najwyższe – Grecja, 2001 ceny najniższe – Włochy, najwyższe – Grecja;

wieprzowina, kurczęta – waga poubojowa, wolowina – waga żywa.

Wpływ zmian cen płaconych rolnikom na dochody rolnicze szacował ostatnio Walenty Poczta¹⁷¹. Według tych szacunków, roczny wzrost przychodów z produkcji rolniczej, spowodowany wzrostem cen, wyniesie (przy założeniu produkcji towarowej na poziomie 2000 roku) blisko 3,7 mld zł, czyli ok. 970 mln euro. Z analizy W. Poczty wynika również, że przy ogólnym wzroście przychodów z produkcji rolnej są również gałęzie rolnictwa, w których w pierwszych latach po uzyskaniu członkostwa nastąpi spadek przychodów, spowodowany niższymi cenami „unijnymi”. Należą do nich pszenica, rośliny oleiste i mięso drobiowe. Jeśli więc po wejściu Polski do UE przychody z tytułu uprawy pszenicy i roślin oleistych nie byłyby uzupełniane dopłatami bezpośrednimi, sytuacja ekonomiczna rolników uprawiających te rośliny uległaby wyraźnemu pogorszeniu. Równocześnie jednak ceny żyta i jęczmienia jarego po akcesji ukształtują się na takim poziomie, że nawet bez dopłat nadwyżka bezpośrednia, osiągnana w wyniku ich uprawy, będzie wyższa niż obecnie. Zwraca uwagę wyraźny wzrost nadwyżki produkcyjnej w uprawie żyta – rośliny gleb słabych. Jednakże nie jest wykluczone, że od 2004 r. nie będzie interwencji na rynku żyta, co spowoduje znaczną obniżkę cen rynkowych. Na podstawie szacunków W. Poczty można również wnioskować, że sytuacja dochodowa rolników prowadzących mięsny (ponaddwuipółkrotny wzrost nadwyżki bezpośredniej) i mleczny chów bydła (przeszło dwukrotny wzrost nadwyżki) ulegnie znacznej poprawie również i bez mechanizmu płatności bezpośrednich. Ponadto w wyniku wzrostu cen nadwyżka bezpośrednia w uprawie buraków cukrowych wzrośnie blisko dwukrotnie. Natomiast nastąpi (również blisko dwukrotnie) zmniejszenie nadwyżki bezpośredniej w chowie trzody chlewnej.

Rzeczywisty wzrost nadwyżki bezpośredniej, spowodowany wzrostem cen, będzie jednak, przynajmniej w niektórych gałęziach produkcji rolniczej, niższy niż oszacowany. Poczta słusznie zastrzega, że po wstąpieniu Polski do UE ceny na rynkach polskich mogą nie osiągnąć przyjętego przez niego poziomu cen niemieckich. Ponadto cytowane szacunki nie uwzględniają wzrostu kosztów produkcji, jaki niewątpliwie nastąpi w poszczególnych gałęziach produkcji rolnej po uzyskaniu członkostwa i wpłynie na zmniejszenie nadwyżki bezpośredniej.

3. Handel artykułami rolno-spożywczymi po uzyskaniu członkostwa¹⁷²

Polska z dniem wstąpienia do UE zostanie włączona w obszar JRE, integrującego państwa członkowskie za pomocą mechanizmów typowych dla unii celnej i wspólnego rynku. Sytuacja ta oznacza zasadniczą zmianę w handlu artykułami rolno-spożywczymi między Polską a pozostałymi państwami członkowskimi. Dotychczas bowiem nadal odbywa się on na zasadach ogólnych, czyli obowiązujących w handlu między państwami członkowskimi Światowej Organizacji Handlu. W rezultacie obecnie w tej dziedzinie obowiązują cła w wysokości wynikającej z klauzuli najwyższego uprzywilejowania. Równocześnie jednak istnieją liczne odstępstwa, wymienione w załącznikach do Układu Europejskiego. W konsekwencji, mechanizmy obowiązujące w handlu artykułami rolno-spożywczymi można określić jako ograniczoną liberalizację cząstkową, często kontrolowaną za pomocą kontyngentów preferencyjnych. Liberalizacja handlu artykułami rolno-spożywczymi między Polską a UE w latach 90. nie zmieniła charakteru mechanizmów i nadal nie spełnia kryterium strefy wolnego handlu.

Zniesienie ceł z dniem członkostwa spowoduje, że artykuły rolno-spożywcze, wyprodukowane w innych państwach członkowskich, będą sprzedawane w Polsce na takich samych warunkach jak produkty polskie. Równocześnie polskie artykuły rolno-spożywcze będą mogły być bez ogra-

¹⁷¹ W. Poczta, *Szacunki wpływu...*

¹⁷² W części tej wykorzystano m.in. ekspertyzę: J. Rowiński, *Handel artykułami rolno-spożywczymi po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej (problemy ogólne)*, Ekspertyza wykonana dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wersja II, styczeń 2003, maszynopis, s. 16.

niczeń eksportowane na rynki pozostałych państw członkowskich. Przed Polską otworzy się zatem segment rolno-spożywczy JRE, składający się nie tylko z rynków piętnastu obecnych państw członkowskich, ale również z rynków tych dziewięciu państw kandydujących, które najprawdopodobniej zostaną członkami UE równocześnie z Polską. Otwierając rynek niespełna 40 mln konsumentów, w dodatku o stosunkowo niewielkiej sile nabywczej, Polska uzyskuje swobodny dostęp do rynku ok. 420 mln konsumentów, w tym 380 mln w obecnych państwach członkowskich, w których siła nabywczą jest przeciętnie znacznie wyższa niż w Polsce. Wykorzystanie powstających możliwości eksportowych będzie zależało przede wszystkim od akceptacji polskich produktów przez konsumentów – obywateli innych państw członkowskich. Warunkiem koniecznym i wystarczającym do uzyskania dostępu do rynków pozostałych państw członkowskich jest spełnienie przez polskich producentów unijnych standardów sanitarnych, weterynaryjnych, fitosanitarnych, a także ochrony zwierząt oraz ochrony środowiska. Standardy te będą obowiązywały również przy produkcji na rynek polski i w eksporcie na rynki państw nie będących członkami UE. Wyjątkiem od tej reguły jest zgoda UE na okresy przejściowe dla wymienionych w załączniku do Traktatu Akcesyjnego zakładów mięsnych, drobiarskich, mleczarskich i rybnych, które przez określony czas mogą nie spełniać niektórych standardów UE. Sytuacja ta świadczy, że niektóre branże nie są w pełni przygotowane do funkcjonowania w warunkach JRE.

Wzajemne pełne otwarcie rynków oznacza nie tylko możliwości wzrostu eksportu polskich artykułów rolno-spożywczych na rynki innych państw członkowskich, ale także wzrostu eksportu artykułów produkowanych w pozostałych państwach członkowskich na rynek polski. Jest oczywiste, że w wyniku takiego otwarcia nastąpi nowy podział rynku JRE. Podstawowym problemem polskiej gospodarki żywnościowej jest zatem kwestia, czy utrata części własnego rynku zostanie zrekompensowana z nadwyżką większym zbytem na rynkach innych państw członkowskich.

Odpowiedź na to pytanie jest niezwykle trudna. Polska na podstawie Układu Stowarzyszeniowego uzyskała od UE w handlu rolno-spożywczym większe preferencje niż Unia od Polski. Oczekiwało zatem, że po wejściu w życie Układu o Stowarzyszeniu nastąpi wzrost dodatniego salda obrotów artykułami rolno-spożywczymi z państwami UE. Tymczasem okazało się, że istniejące wówczas saldo dodatnie przekształciło się już w 1993 r. w ujemne. Dalsze zmiany w latach 90. i na początku obecnej dekady dokumentuje tabela 7. Opierając się na zawartych w niej danych, można sformułować wniosek, że deficyt w handlu artykułami rolno-spożywczymi z UE ma charakter trwały.

Na podstawie ujemnego salda nie można jednak formułować wniosku, że import rolno-spożywczy z państw UE był nadmierny i szkodliwy. O jego niesłuszności świadczy m.in. podana w tabeli 8 struktura polskiego importu rolno-spożywczego z UE, z której wynika, że znaczna część importu z UE to artykuły innych stref klimatycznych. Import ten jest konieczny, gdyż jego zmniejszenie spowodowałoby znaczne zubożenie krajowego rynku żywności, zbliżając go do rynku lat 70.

Tabela 7. Handel artykułami rolno-spożywczymi między Polską a Unią Europejską w latach 1990–2001 (w mln dol.)

Rok	Obroty	Eksport z Polski	Import do Polski	Saldo obrotów
1990	1 891,3	1 397,0	494,3	902,7
1992	2 434,7	1 135,4	1 099,3	36,1
1993	2 072,9	976,3	1 096,6	-120,3
1994	2 175,0	1 064,5	1 110,5	-46,0
1995	2 739,3	1 335,7	1 403,6	-67,9
1996	3 171,7	1 303,2	1 868,4	- 565,2
1997	3 002,1	1 274,5	1 727,6	- 453,2
1998	3 187,9	1 334,7	1 853,2	- 518,6
1999	2 883,2	1 269,3	1 613,9	- 344,6
2000	2 888,0	1 266,7	1 621,3	- 354,6
2001	3 235,6	1 448,2	1 787,5	- 339,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Natomiast w drugiej połowie lat 90. i na początku obecnej dekady występowało wysokie, dodatnie saldo obrotów artykułami rolno-spożywczymi produkowanymi w strefie klimatycznej, w której znajduje się Polska. Jest to dowód, że polskie produkty rolno-spożywcze skutecznie konkurowały w tym okresie na rynkach państw UE.

Na podstawie warunków, w których będzie funkcjonowała Polska jako członek UE, nie można ustalić, jak się będzie kształtowało saldo obrotów artykułami rolno-spożywczymi z państwami UE po uzyskaniu członkostwa przez Polskę. W niektórych kręgach politycznych formuluje się opinie o grożącym „zalewie” polskiego rynku artykułami rolno-spożywczymi importowanymi z innych państw Unii i możliwym upadku polskiego rolnictwa. Pogląd, że po uzyskaniu członkostwa może nastąpić wzrost ujemnego salda obrotów artykułami rolno-spożywczymi z innymi członkami UE, można również sformułować po pobieżnej lekturze niektórych analiz modelowych¹⁷³. Tymczasem wnioski wyciągnięte na ich podstawie obowiązują jedynie przy przyjęciu założenia, iż struktura handlu artykułami rolno-spożywczymi z państwami UE po uzyskaniu członkostwa nie ulegnie zmianie w porównaniu ze strukturą istniejącą pod koniec lat 90. Prognozy handlu tą grupą towarów po uzyskaniu członkostwa utrudnia ponadto okoliczność, że piąte rozszerzenie obejmuje 10 państw i najprawdopodobniej większość z nich, podobnie jak Polska, będzie starała się zwiększyć eksport rolno-spożywczy.

Tabela 8. Import różnych grup artykułów rolno-spożywczych z UE w latach 1996–2001 (w tys. dol.)

Rok	Import ogółem	Z tego artykuły produkowane w:		Saldo obrotów art. produkowanymi w Polsce
		innych strefach klimatycznych	w Polsce	
1996	1 868 441	629 191	1 239 250	63 983
1997	1 727 636	689 303	1 038 333	236 133
1998	1 853 221	818 936	1 034 285	300 372
1999	1 613 870	698 766	915 104	354 197
2000	1 621 318	685 351	935 967	330 709
2001	1 787 455	726 139	1 061 316	386 861

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Oczywiście nie można wykluczyć, że po uzyskaniu członkostwa nastąpi wzrost ujemnego salda obrotów artykułami rolno-spożywczymi. Jednakże za jego poprawą w porównaniu ze stanem obecnym przemawiają co najmniej trzy następujące przesłanki:

- Spodziewać się należy, że przy energicznym marketingu wzrost eksportu polskich artykułów rolno-spożywczych na rynki pozostałych państw członkowskich UE przekroczy wzrost importu tej grupy produktów z państw UE, przede wszystkim z tego powodu, że otwierający się rynek eksportowy jest ponad dziesięciokrotnie większy niż rynek polski. Realne szanse poprawy bilansu obrotów artykułami rolno-spożywczymi stworzy zatem agresywna polityka eksportowa oraz aktywna walka o utrzymanie własnego rynku. Podstawowymi elementami w tych działaniach muszą być stosunkowo niskie ceny, dobra jakość produktów oraz perfekcyjna obsługa kupującego.
- Możliwość poprawy sytuacji w dziedzinie handlu artykułami rolno-spożywczymi z państwami UE po uzyskaniu członkostwa wynika nie tylko z nieograniczonego dostępu do jednego z największych rynków artykułów rolno-spożywczych świata. Przemawia za nią również okoliczność, że przeciętny poziom ochrony rynków rolnych UE jest obecnie wyższy niż poziom ochrony rynku polskiego. O wysokości ochrony celnej Unii świadczyć mogą publikowane przez OECD wskaźniki nominalnej stopy protekcji producentów produktów rolnych. Stopa protekcji wszystkich produktów rolnych kształtuje się w UE

¹⁷³ E. Kawecka-Wyrzykowska, *Możliwe skutki liberalizacji handlu rolnego między Polską a Unią Europejską*, [w:] J. Kosiński (kier.), *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, t. II, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2000.

w ostatnich latach na poziomie nieco powyżej 1,30. Cła UE, nakładane na niektóre grupy produktów importowanych z Polski, uniemożliwiają eksport poza preferencyjnym. Po ich zniesieniu mogą się otworzyć nowe możliwości lokowania na JRE produktów, których eksport do państw UE jest obecnie nieopłacalny.

- Nastąpi obniżka kosztów w tych gałęziach produkcji zwierzęcej, w których podstawę pasz stanowią zboża (chów trzody chlewnej, mięsny i nieśny chów drobiu). Wzrośnie zatem ich konkurencyjność nie tylko na rynkach innych państw członkowskich, ale także na rynku polskim.

Równocześnie jednak Polska traci środki ochrony rolnictwa przed konkurencją innych państw członkowskich, gdyż otwarcie rynku jest w zasadzie bezwarunkowe i nieodwołalne, a wynegocjowana klauzula ochronna jest słaba i będzie ewentualnie wprowadzana jedynie w sytuacjach krytycznych.

Czynnikiem, który utrudnia ocenę sytuacji, a jednocześnie powoduje, że będzie się ona zmieniać w pierwszym dziesięcioleciu członkostwa, są dopłaty bezpośrednie w niepełnej wysokości. Wynegocjowany poziom ok. 40% płatności bezpośrednich, będący zaledwie minimum z punktu widzenia dochodowości i opłacalności rolnictwa, jest wystarczający pod względem możliwości konkurencyjności na JRE artykułów rolno-spożywczych, gdyż nie powoduje pogorszenia opłacalności w porównaniu ze stanem obecnym. W sytuacji, gdy nie ma ceł i innych środków ograniczających, następuje poprawa warunków dostępu do rynków innych państw członkowskich i wzrost eksportu. Powinna zatem następować poprawa salda obrotów artykułami rolno-spożywczymi z państwami UE, przy znacznym, równoczesnym wzroście obrotów. Inną, prawdopodobną tendencją jest utrzymywanie się ujemnego salda obrotów na obecnym poziomie, przy wyraźnym wzroście zarówno importu, jak i eksportu. Ten wariant został przyjęty w prezentowanych w części ostatniej niniejszego opracowania finansowych zestawieniach kosztów i korzyści.

4. Korzyści osiąmane i koszty ponoszone przez niektóre branże przemysłu rolno-spożywczego

Podstawową korzyścią dla przemysłu rolno-spożywczego jest swobodny dostęp do rynków innych państw członkowskich. Jej wykorzystanie (wzrost sprzedaży na rynkach innych państw członkowskich) oraz zapobieganie potencjalnym stratom (utrata części rynku krajowego) zależy w znacznej mierze od przygotowania do członkostwa. Dlatego też przestrzeganie unijnych standardów sanitarnych, weterynaryjnych i ochrony środowiska UE jest kluczową kwestią w kilku branżach przemysłu rolno-spożywczego, w tym przede wszystkim mięsnej, mleczarskiej i drobiarskiej. Obecnie normy UE spełnia jedynie część zakładów tych branż.

Dostosowanie przemysłu mleczarskiego do standardów UE jest szczególnie trudne i kosztowne, ponieważ polega nie tylko na modernizacji mleczarni oraz na budowie i/lub unowocześnieniu urządzeń chroniących środowisko. Zmienić się musi również system skupu i transportu mleka. Jednakże najtrudniejszą i najkosztowniejszą częścią przedsięwzięcia jest modernizacja mlecznego chowu bydła. Jest to zadanie szczególnie skomplikowane przede wszystkim ze względu na dużą liczbę drobnych dostawców mleka, mających zaledwie po kilka krów. Przestrzeganie standardów unijnych wymaga bowiem na ogół nakładów inwestycyjnych, które przy niewielkiej skali produkcji mleka są nieopłacalne. Dlatego już obecnie następuje bardzo szybki spadek liczby rolników sprzedających mleko mleczarniom. Tendencja ta utrzyma się jeszcze przez kilka lat, zwłaszcza że mleczarnie będą zmuszone do rezygnacji z zakupów od tych dostawców, którzy nie będą dostarczali mleka klasy ekstra.

Mimo szybkich zmian zachodzących w polskim mleczarstwie, wyrażane są obawy, że części z 186 zakładów nie uda się wprowadzić standardów unijnych w okresie poprzedzającym członko-

stwo¹⁷⁴. Wskazują na to m.in. stosunkowo niewielkie nakłady inwestycyjne w ostatnich dwu latach, a w drugim półroczu 2002 r. małe zainteresowanie środkami funduszu SAPARD.

Ogólne koszty dostosowania gospodarstw rolnych prowadzących mleczny chów bydła i zakładów mleczarskich do funkcjonowania w strukturach Jednolitego Rynku Europejskiego zostały oszacowane w 1999 r. przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi na 15,5 mld zł¹⁷⁵. Z kwoty tej 13 mld zł przypada na gospodarstwa rolne, a 2,5 mld na przemysł mleczarski. W Krajowym Związku Spółdzielni Mleczarskich koszty dostosowawcze przemysłu mleczarskiego wyliczono na 2,3 mld zł, a zatem na niemal identycznym poziomie. O realności tych szacunków świadczą również inwestycje w przemyśle mleczarskim w latach 2001–2002. Wyniosły one w tych dwu latach niespełna 1 mld zł. Wprawdzie tylko część tych nakładów była związana z inwestycjami dostosowawczymi, niemniej jednak, jeśli prace dostosowawcze będą prowadzone w dotychczasowym tempie, ostateczny termin ich zakończenia (31 grudnia 2006 r.) nie jest zagrożony. Wydaje się nawet, że mógłby ulec skróceniu.

Znacznie więcej trudności nastęrcza wykonany przez MRiRW szacunek kosztów dostosowawczych w gospodarstwach rolnych. Oparty jest on na założeniu, że niezbędna jest modernizacja mlecznego chowu bydła w 100 tys. gospodarstw, wytwarzających 9,2 mld litrów mleka, kosztem 13 mld zł. Koszty te wydają się zbyt wysokie, choćby z tego powodu, że w latach 1999–2002 nastąpił wzrost udziału mleka klasy ekstra, kupowanego przez mleczarnie, z 30% do blisko 60% mimo niewielkich nakładów inwestycyjnych w gospodarstwach rolnych. Ponadto do szacunku włączono wymianę stada, która nie jest kosztem dostosowawczym. Wreszcie szacunek MRiRW jest oparty na polskim stanowisku negocjacyjnym, zakładającym w 2004 r. produkcję mleka w wysokości 11,8 mln ton. Tymczasem wynegocjowana kwota wynosi niecałe 9 mln ton, a od 2006 r., wraz z rezerwą restrukturyzacyjną, niecałe 9,4 mln ton¹⁷⁶. Wobec tego nie jest celowe zwiększenie możliwości produkcyjnych do zakładanego w „Strategii” poziomu.

Jedynie znikoma liczba zakładów mięsnych odpowiada obecnie standardom UE. Zakres niezbędnych prac dostosowawczych w wielu zakładach przemysłowych jest poważny, gdyż obejmuje modernizację ciągów technologicznych i transportowych oraz infrastruktury technicznej. Z reguły niezbędne są również prace mające na celu poprawę stanu sanitarnego. W części zakładów modernizuje się lub nawet buduje nowe rzeźnie. Nie wiadomo, czy wszystkim zakładom, które zobowiązały się zakończyć prace dostosowawcze do dnia członkostwa, uda się dotrzymać terminu. Nie jest więc wykluczone, że znaczna część zakładów tej grupy będzie starała się uzyskać zgodę na kontynuowanie procesu dostosowawczego w okresie członkostwa lub też będzie musiała, choćby przejściowo, ograniczyć produkcję do skali rzemieślniczej.

Około 1400 zakładów, w tym ponad 400 o przemysłowej skali produkcji, nie ma możliwości osiągnięcia standardów UE. Ulegną one zatem likwidacji z dniem członkostwa. Zakłady te są liczne, ale ich potencjał produkcyjny w części przetwórczej niewielki. Stosunkowo większy jest potencjał rzeźni, ale są to najczęściej jednostki małe, pracujące na potrzeby własnej wędliniarni i ewentualnie zaspokajające potrzeby rynku lokalnego.

Koszty modernizacji przemysłu mięsnego zostały oszacowane w 2000 r. przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi na ponad 4 mld zł¹⁷⁷. Z szacunku tego wynika, że przy członkostwie

¹⁷⁴ R. Urban (kier.) i in., *Identyfikacja strat i korzyści wynikających z przesunięcia w czasie procesów dostosowawczych do acquis na poziomie przemysłu mleczarskiego, mięsnego i drobiarskiego*. Ekspertyza nr 3 dla Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa, czerwiec 2002, maszynopis.

¹⁷⁵ *Strategia rozwoju polskiego sektora mleczarskiego*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, listopad 1999 roku, maszynopis.

¹⁷⁶ Conclusion of the Accession Negotiations with the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia – Overall final agreement (Copenhagen, 13 December 2002). Conferences on Accession to the European Union Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia, Slovakia. Record Subject. Document 21000/02. Copenhagen, 13 December 2002.

¹⁷⁷ *Strategy and Operational Programme of Restructuring Development of Meat Industry in Poland within the Period of Poland's Integration with the European Union*, Ministry of Agriculture and Rural Development. Warsaw, December 2000.

w 2004 r. roczne inwestycje dostosowawcze w przemyśle mięsnym powinny się kształtować w wysokości blisko 1,4 mld zł rocznie. Tymczasem, według danych GUS, inwestycje ogółem w latach 2001–2002 wynosiły nieco ponad 500 mln zł rocznie, przy czym jest oczywiste, że część wydatkowanych kwot nie była związana z procesem dostosowawczym. Jednakże mimo to zaawansowanie prac dostosowawczych jest stosunkowo wysokie. Ten pozorny paradoks jest spowodowany decyzjami przedsiębiorstw ograniczającymi zakres prowadzonych prac do absolutnie niezbędnych, co minimalizuje koszty. Jeżeli tempo prac nie ulegnie zmniejszeniu, wszystkie niezbędne prace zostaną wykonane przed upływem okresu przejściowego.

Przemysł drobiarski jest stosunkowo znacznie lepiej niż mleczarski i mięsny dostosowany do standardów UE. Wymogi unijne w połowie 2002 r. spełniało 36 przedsiębiorstw zajmujących się ubojem i przetwórstwem mięsa drobiu, w tym 21 ubojni, 25 przedsiębiorstw prowadzących rozbiór, 13 przetwórni i 8 chłodni. Są to na ogół przedsiębiorstwa największe, których udział w produkcji mięsa drobiowego wynosił w 2001 r. ok. 55%. Dalsze 30% produkcji pochodziło z przedsiębiorstw, które bądź zakończą procesy dostosowawcze przed datą członkostwa, bądź też w okresie członkowskim. Ocenia się, że potencjał produkcyjny rzeźni drobiowych, działów rozbioru oraz działów wyrobów drobiarskich, które dostosują się do warunków unijnych, w pełni zaspokoi popyt krajowy.

Drugą częścią przemysłu drobiarstwa jest przetwórstwo jaj. W tej dziedzinie najważniejszym problemem dostosowawczym jest organizacja zbiornic zajmujących się sortowaniem i znakowaniem jaj.

W drobiarstwie, tak samo jak w mleczarstwie, niezbędne jest dostosowanie do warunków unijnych także gospodarstw rolnych specjalizujących się w produkcji drobiarskiej. Przepisy te zobowiązują rolników do stworzenia ptakom odpowiednich warunków bytowych, regulując warunki chowu niosek w klatkach (konstrukcja klatek, minimalna powierzchnia dla jednego ptaka). Klatkowy chów niosek będzie zresztą na obszarze Wspólnoty zabroniony, a dopuszczalny będzie jedynie chów wolnowybiegowy. Polska uzyskała okres przejściowy, kończący się 31 grudnia 2009 r., w którym 44 gospodarstwa rolne, zajmujące się nieśnym chowem drobiu, będą mogły dostosowywać się do standardów unijnych.

W drobiarstwie powiązania między przemysłem a reprodukcją oraz chowem ptaków są znacznie silniejsze niż w pozostałych gałęziach rolnictwa. Łączne koszty restrukturyzacji branży drobiarskiej i jej dostosowania do standardów unijnych zostały oszacowane na ok. 1250 mln zł (w cenach 2000 r.).

Ostatnim produkującym artykuły żywnościowe przemysłem rolno-spożywczym, który musi dostosować się do standardów unijnych, jest przemysł rybny. Kwestia ta jednak nie będzie szczegółowo omawiana, ponieważ nie jest on związany (poza chowem ryb w stawach) z rolnictwem.

Zgodę na zakończenie prac dostosowawczych już po uzyskaniu członkostwa otrzymało 113 mleczarni (przy czym termin upływa 31 grudnia 2006 r.) oraz 332 zakłady przemysłu mięsnego i drobiarskiego (termin zakończenia dostosowań – 31 grudnia 2007 r.). Przedsiębiorstwa te, a także gospodarstwa rolne prowadzące mleczny chów bydła, które nie osiągną standardów sanitarnych UE, przygotowały szczegółowe programy prac dostosowawczych. Ich przebieg będzie kontrolowany nie tylko przez polską administrację, ale również przez służby Komisji Europejskiej.

Ustanowienie okresów przejściowych, w których część przedsiębiorstw będzie mogła kontynuować prace dostosowawcze, jest przedstawiane jako sukces polskich negocjatorów. Tymczasem nie jest pewne, czy korzyści, wynikające z przełożenia wydatków w czasie, zrekompensują trudności. Zgodnie z postanowieniami Traktatu Akcesyjnego, przedsiębiorstwa znajdujące się na liście uprawnionych do prowadzenia procesu dostosowawczego w okresie członkostwa będą mogły sprzedawać swe produkty wyłącznie na rynku polskim. Ich eksport zarówno do innych państw członkowskich, jak i na rynki państw nie będących członkami UE będzie wykluczony. Ponadto produkty te będą musiały być opatrzone informacjami, że nie odpowiadają normom sanitarnym UE¹⁷⁸. Informacja taka w warunkach rynku konsumenta może doprowadzić firmę do bankructwa.

¹⁷⁸ D. Rycombel, *Identyfikacja strat i korzyści wynikających z przesunięcia w czasie procesów dostosowawczych do acquis na poziomie gospodarstw rolnych produkujących żywiec wieprzowy*, [w:] *Identyfikacja strat i korzyści wynikających z przesunięcia w czasie procesów dostosowawczych do acquis na poziomie gospodarstw rolnych produkujących żywiec wieprzowy, mleko i drób*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Ekspertyza nr 2, bez daty, maszynopis.

Natomiast pozostaje jeszcze problem „kosztów” o charakterze socjalnym. Likwidacja wielu lokalnych przedsiębiorstw mięsnych, przede wszystkim niewielkich ubojni, które nie spełniają standardów UE, oznacza utratę miejsc pracy. Nie są to oczywiście w skali gminy czy powiatu liczby poważne, choć w niewielkich miejscowościach każde miejsce pracy ma znaczenie, ale w skali państwa zatrudnienie zmniejszy się o kilkadziesiąt tysięcy. Ponadto zwrócić należy uwagę, że lokalne rzeźnie zaopatrywały się zwykle u rolników chowających kilka lub kilkanaście świń bądź sprzedających jedną sztukę bydła. Natomiast większe zakłady nie są zainteresowane zakupem tak niewielkiej liczby zwierząt rzeźnych. Znacznie dogodniejszymi partnerami są dla nich właściciele dużych chlewni i obór, którzy dostarczają w z góry ustalonym terminie kilkaset lub co najmniej kilkadziesiąt jednolitej jakości tuczników albo kilkanaście sztuk bydła. Efektem likwidacji lokalnych ubojni będzie zatem przyspieszona likwidacja chowu zwierząt rzeźnych w drobnych stadach, wciąż jeszcze popularna wśród rolników gospodarujących na kilku hektarach.

Likwidacja niewielkich ubojni będzie miała jednak również korzystne skutki. Polska jest państwem mającym co najmniej kilkakrotnie więcej rzeźni niż jakiekolwiek państwo europejskie o porównywalnym obszarze. Większość przedsiębiorstw przemysłu mięsnego, również drobnych, zaopatrujących rynek lokalny, przetwarza zwierzęta, które ubija „u siebie”. Duża liczba rzeźni utrudnia nadzór weterynaryjny¹⁷⁹. Przejęcie ubojów przez rzeźnie spełniające standardy pozwoli na lepsze wykorzystanie mocy produkcyjnych dobrze wyposażonych zakładów. Wreszcie – być może – powstanie wówczas w Polsce rynek hurtowy mięsa.

Efektem dokonującej się ewolucji może być zwiększenie grupy gospodarstw specjalizujących się w chowie trzody chlewnej, czyli produkujących co najmniej kilkaset tuczników rocznie. Taka skala produkcji może zapewnić dochód na właściwym poziomie, a równocześnie, jeśli gospodarstwo dysponuje odpowiednią powierzchnią użytków rolnych i sprawnymi urządzeniami (zbiorniki na gnojowicę, płyty gnojowe), nie zagraża środowisku naturalnemu.

Podobne „koszty” socjalne już spowodowała trwająca nadal restrukturyzacja przemysłu mleczarskiego, a przede wszystkim wprowadzenie norm mleka surowego, zgodnych z normami UE. Na początku lat 90. mleczarnie kupowały mleko od ponad miliona rolników, w 2001 r. zaś tylko od 400 tys. Proces restrukturyzacji trwa i przewiduje się, że do 2005 r. liczba dostawców zmniejszy się do 200 tys., przy czym przeciętny skup mleka od jednego rolnika wyniesie ponad 100 l mleka dziennie¹⁸⁰, co powoduje, że opłacalna staje się instalacja urządzeń zapewniających produkcję mleka, zgodną z normami UE. Według szacunków, w momencie wejścia do UE ok. 100 tys. dostawców będzie spełniało warunki sanitarne UE, a dalszych 100 tys. dostosuje się do nich w okresie przejściowym. Natomiast mleczarnie zrezygnują ze względów sanitarnych z zakupu mleka u ok. 100 tys. rolników, mających z reguły nie więcej 10 krów¹⁸¹. Pozostanie im zatem sprzedaż mleka konsumentom na rynku lokalnym. Jest jednak wątpliwe, czy wszędzie taki rynek istnieje.

Likwidacja mleczarni, które nie odpowiadają standardom UE, nie powinna stwarzać trudności gospodarstwom specjalizującym się w mlecznym chowie bydła. Z dotychczasowej praktyki wynika, że rejon działania likwidowanej mleczarni jest przeważnie zajmowany przez inne przedsiębiorstwa. Niemniej jednak może się zdarzyć, że zamknięcie mleczarni pozbawi rolników możliwości sprzedaży. Natomiast likwidacja mleczarni, tak samo jak rzeźni, jest równoznaczna z utratą miejsc pracy i z lokalnym wzrostem bezrobocia. Sytuacja jest jednak na ogół jeszcze poważniej-

¹⁷⁹ Rzeźnie wymagają znacznie ściślejszego nadzoru niż działy rozbioru i przetwórstwa, gdyż każde ubite zwierzę musi być *post mortem* zbadane przez uprawnionego weterynarza, podczas gdy nadzór nad działaniami rozbioru i przetwórstwa ogranicza się do okresowego sprawdzania przestrzegania przepisów sanitarnych. Jednakże polska weterynaria daje sobie z tym problemem doskonale radę, o czym świadczy znikoma liczba chorób odzwierzęcych. W ciągu lat 90. nastąpił ogromny ich spadek, mimo iż uprzednio uboje były skoncentrowane w wielkich rzeźniach przemysłowych.

¹⁸⁰ Z. Smoleński, *Identyfikacja strat i korzyści wynikających z przesunięcia w czasie procesów dostosowawczych do acquis na poziomie gospodarstw rolnych produkujących mleko*, [w:] *Identyfikacja strat i korzyści wynikających z przesunięcia w czasie procesów dostosowawczych do acquis na poziomie gospodarstw rolnych produkujących żywiec wieprzowy, mleko i drób*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Ekspertyza nr 2, bez daty i miejsca, maszynopis.

¹⁸¹ Jw.

sza niż w przypadku zamykania niewielkich ubojni i wytwórni wędlin. Zamknięcie mleczarni wiąże się bowiem często z likwidacją nawet kilkuset miejsc pracy. Jeżeli jednak jej majątek jest przejmowany przez inny zakład mleczarski, to zagrożenie jest znacznie mniejsze.

Inny niż omówione gałęzie przemysłu rolno-spożywczego problem stanowi przemysł utylizacyjny, przetwarzający odpady pochodzenia zwierzęcego powstające podczas uboju, rozbioru i przetworstwa mięsa oraz zwierzęta padłe. Produktami przemysłu utylizacyjnego są mączki mięsno-kostne, stosowane jako składniki pasz treściwych, tłuszcze techniczne oraz preparaty wyprodukowane z odpadów zaliczanych do grup wysokiego i szczególnego ryzyka, które nie mogą być stosowane w żywieniu zwierząt. Zakłady utylizacyjne produkujące mączki mięsno-kostne używane do produkcji pasz treściwych (surowcami do ich produkcji są tzw. odpady niskiego ryzyka) nie mogą przetwarzać odpadów wysokiego i szczególnego ryzyka¹⁸². Zakłady przetwarzające te dwa rodzaje odpadów są przedsiębiorstwami usługowymi, pełniącymi funkcje sanitarne (m.in. niszczenie odpadów będących potencjalnymi źródłami chorób zakaźnych zwierząt, w tym gąbczastej encefalopatii bydła) i pracującymi na zlecenie zakładów przemysłu mięsnego oraz gmin. Są one nieodzownym elementem programu zapobiegania niektórym chorobom zakaźnym zwierząt i niektórym chorobom odzwierzęcym, a także skutecznej ochrony zdrowia i życia ludzi oraz zwierząt w razie ich wystąpienia. Ponadto są niezbędne dla utrzymania kraju we właściwym stanie sanitarnym.

Obecnie istniejące zakłady utylizacyjne nie spełniają standardów UE. Ocenia się, że z 67 działających jedynie 25 znajduje się na poziomie, który umożliwi ich osiągnięcie. Po rozbudowie potencjał produkcyjny tych zakładów zapewni utylizację wszystkich odpadów zwierzęcych. Jednakże zakres niezbędnych prac jest tak duży, że powstają wątpliwości, czy jest możliwe ich zakończenie w okresie poprzedzającym członkostwo. Nakłady inwestycyjne na restrukturyzację i modernizację zakładów utylizacyjnych oszacowano na 370 mln zł¹⁸³.

Koszty wszystkich działań mających na celu osiągnięcie przez omawiane branże standardów unijnych są najpoważniejszą pozycją kosztów, znacznie większą niż koszty organizacji i wyposażenia służb weterynaryjnych i fitosanitarnych, budowy systemu IACS, organizacji agencji płatniczych oraz reorganizacji polskiej administracji rolnej. Jednakże większości z nich nie można zaliczyć do kosztów dostosowawczych. Są to przeważnie typowe koszty związane z poprawą standardu sanitarnego zakładów oraz ochroną środowiska naturalnego, które musiałyby być poniesione niezależnie od tego, czy Polska zostanie członkiem UE, czy też pozostanie poza jej strukturami. Natomiast jest oczywiste, że ich skumulowanie w ciągu kilku lat poprzedzających akcesję i w ciągu pierwszych kilku lat członkostwa jest wymuszone koniecznością przyjęcia *acquis communautaire*.

5. Wspólna Polityka Rolna w kolejnym okresie budżetowym (2007–2013)

Podane 21 stycznia 2003 r. do publicznej wiadomości propozycje zmian są kolejnym krokiem przekształcającym WPR z polityki sektorowej w Politykę Rozwoju Regionów Wiejskich. Ich część ma wejść w życie jeszcze w bieżącym okresie budżetowym, w tym niektóre już w 2004 r.

W dokumencie Komisji znajduje się również propozycja budżetu rolnego na lata 2007–2013, uwzględniająca decyzje podjęte na szczycie w Brukseli (październik 2002). Zgodnie z nimi, dopłaty bezpośrednie i wydatki związane z regulowaniem sytuacji na rynkach rolnych będą rosły wolniej niż stopa inflacji, co oznacza stopniowy spadek ich realnej wartości.

¹⁸² Odpady wysokiego ryzyka po odpowiednim przetworzeniu mogą być wykorzystywane m.in. jako nawóz i opał. Natomiast odpady szczególnego ryzyka muszą być po wstępnej utylizacji spalane.

¹⁸³ R. Urban i in., *Program restrukturyzacji i modernizacji przemysłu utylizacyjnego w Polsce (projekt programu rządowego)*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, czerwiec 2001, s. 35.

Ze zmian na rynkach branżowych najważniejsze są na rynkach zbóż i mleka. Komisja proponuje obniżenie ceny interwencyjnej zbóż od roku gospodarczego 2004/2005 o 5% do poziomu 95,35 euro/t, przy podniesieniu dopłat bezpośrednich z 63 euro/t do 66 euro/t, oraz rezygnację ze skupu interwencyjnego żyta. Ceny interwencyjne zbóż nie będą wzrastać co miesiąc (dotychczas w ten sposób rekompensowano koszty magazynowania). Proponuje również wprowadzenie od roku wcześniej zmian na rynku mleka i podjęcie decyzji, że będą one obowiązywać od roku gospodarczego 2014/2015. Postuluje się także wzrost kwot mlecznych o 1% rocznie w latach 2007 i 2008, rozłożone na pięć lat obniżki cen interwencyjnych mleka chudego w proszku (3,5% rocznie – 17,5% w ciągu pięciu lat) i masła (7% rocznie – 35% w ciągu pięciu lat), obniżenie o 28% ceny docelowej mleka i ograniczenie zakupów interwencyjnych masła do 30 tys. ton rocznie.

Najważniejsza jest niewątpliwie propozycja wprowadzenia jednej dopłaty bezpośredniej, zastępującej większość istniejących (dopłaty otrzymywane z tytułu upraw polowych, ziemniaków skrobiowych, wysokobiałkowych pastewnych, ryżu, nasion, produkcji wołowiny i cielęciny, mleka, baraniny i mięsa koziego i suszy pastewnych). Ma być ustalana na podstawie wypłat w okresie podstawowym, za który przyjmuje się lata 2000–2002. Aby ułatwić rozliczenia, mają być wprowadzone certyfikaty poświadczające uprawnienia do dopłat bezpośrednich i ich wysokość. Rolnicy w ramach jednego państwa będą mogli sprzedawać certyfikaty wraz z ziemią lub bez niej. Państwo członkowskie może ustalić regiony, w których handel certyfikatami będzie ograniczony. Każdy certyfikat, który nie będzie wykorzystywany w ciągu pięciu lat (poza przypadkami wynikającymi z siły wyższej lub szczególnych okoliczności), zostanie włączony do rezerwy krajowej.

Do gruntów uprawiających do otrzymania płatności ma być zaliczana cała powierzchnia użytków rolnych gospodarstwa (według stanu na dzień 31 grudnia 2002 r.), poza powierzchnią użytkowaną na cele nierolnicze, znajdującą się pod trwałymi uprawami oraz zalesioną. Rolnicy otrzymujący płatności mają być zobowiązani do przestrzegania standardów europejskich w zakresie ochrony środowiska, produkcji bezpiecznej żywności, zdrowotności i właściwego traktowania zwierząt oraz bezpieczeństwa pracy, a także do właściwej konserwacji całego posiadanego obszaru użytków rolnych. Rolnikowi nieprzestrzegającemu obowiązkowych standardów mają być obniżane dopłaty bezpośrednie lub też będzie podejmowana decyzja o ich cofnięciu.

Wprowadzenie jednej niezależnej od produkcji dopłaty bezpośredniej spowoduje uproszczenie Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS), ponieważ ustalenie powierzchni poszczególnych upraw oraz liczby zwierząt nie będzie już warunkiem jej wypłacenia. System identyfikacji działek pozostanie jednak podstawą IACS, gdyż będzie wykorzystywany do porównania danych w certyfikatach z rzeczywistymi powierzchniami.

Ważna jest również propozycja zastosowania w latach 2006–2013 systemu „degresji”, polegającej na zmniejszaniu dopłat wypłacanych niektórym grupom rolników (tabela 10). Równocześnie postuluje się wprowadzenie systemu „modulacji”, której istotą jest przesunięcie części środków, uzyskanych w wyniku obniżenia płatności bezpośrednich, na finansowanie rozwoju regionów wiejskich. Pozostałe będą przeznaczone na finansowanie różnych przedsięwzięć wynikających z przepisów regulujących rynki rolne. Według propozycji, degresja i modulacja nie będą wprowadzone w nowych państwach członkowskich, dopóki dopłaty bezpośrednie w tych państwach będą wypłacane w niepełnej wysokości.

Komisja proponuje zwiększenie pomocy Wspólnoty, mającej na celu rozwój obszarów wiejskich, za pomocą nowych środków. Należą one do grupy środków towarzyszących, będą finansowane z Sekcji Gwarancji FAOGA na całym obszarze UE i mają przede wszystkim na celu wspieranie rolników. Środkami tymi są:

- Subwencje dla rolników, którzy na zasadzie dobrowolności przystąpią do programów Wspólnoty lub programów krajowych mających na celu poprawę jakości artykułów rolnych i procesów ich produkcji, i w związku z tym udzielą konsumentom odpowiednich gwarancji. Subwencje będą wypłacane nie dłużej niż przez 5 lat, a ich wysokość nie może przekroczyć 1500 euro na gospodarstwo.

Tabela 9. Unia Europejska dwudziestu pięciu państw – wydatki na rolnictwo w przypadku przyjęcia propozycji Komisji (mln euro)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. UE-25 pulap	42 979	44 474	45 306	45 759	46 217	46 679	47 146	47 617	48 093	48 574
2. wydatki UE-25	41 681	43 642	44 395	45 156	46 123	47 568	48 159	48 805	49 451	50 099
z tego UE-15	41 320	41 339	41 746	42 183	42 802	43 569	43 513	43 513	43 513	43 513
nowi członkowie	361	2303	2649	2973	3321	3999	4646	5292	5938	6586
3. różnica 1 – 2	1 298	832	911	603	94	-889	-1013	-1188	-1358	-1525
4. „degresja”				228	751	2030	2420	2810	3200	3343
w tym: na rozwój regionów wiejskich				228	475	741	988	1234	1481	1481

Źródło: Document COM(2003) 23 final, Brussels 21.1.2003.

Tabela 10. Degresja i modulacja; procentowe obniżki dopłat bezpośrednich

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
A obniżka dopłat bezpośrednich ogółem (narastająco; w %)	1,0	4,0	12,0	14,0	16,0	18,0	19,0
B Obniżki dopłat bezpośrednich w poszczególnych grupach wpłat (narastająco; w %)	0	0	0	0	0	0	0
C=(A+E)/2 od 5001 do 50 000 euro	1,0	3,0	7,5	9,0	10,5	12,0	12,5
D=A powyżej 50 000 euro	1,0	4,0	12,0	14,0	16,0	18,0	19,0
E w tym % dopłat bezpośrednich przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich (narastająco)	1,0	2,0	3,0	4,0	5,0	6,0	6,0
powyżej 50 000 euro	1,0	2,0	3,0	4,0	5,0	6,0	6,0
w tym % dopłat bezpośrednich przeznaczonych na finansowanie mechanizmów rynkowych	0	1,0	4,5	5,0	5,5	6,0	6,5
powyżej 50 000 euro	0	2,0	9,0	10,0	11,0	12,0	13,0

Źródło: Propositions présentées par la Commission, Bruxelles, 21.1.2003. COM (2003) 23 final.

- Subwencje dla grup producentów prowadzących działalność polegającą na informowaniu konsumentów i reklamowaniu artykułów produkowanych w ramach Wspólnotowych lub krajowych programów jakości. Wysokość subwencji nie może przekroczyć 70% kosztów kwalifikujących się do pokrycia.
- Czasowa i stopniowo malejąca pomoc finansowa dla rolników dostosowujących swe gospodarstwa do obowiązkowych standardów Wspólnoty (ochrona środowiska, zdrowotność zwierząt i roślin, właściwe traktowanie zwierząt, bezpieczeństwo pracy). Wysokość pomocy będzie uzależniona od zakresu wykonywanych prac. Będzie wypłacana ryczałtowo, nie dłużej niż przez pięć lat, w rocznych, stopniowo coraz mniejszych ratach. Nie może przekroczyć 10 tys. euro rocznie. Pomoc nie będzie udzielana rolnikom, którzy nie dostosowali się do standardów wynikających z obowiązujących przepisów krajowych.
- Pomoc rolnikom korzystającym z doradztwa rolniczego. Subwencje mogą pokrywać nie więcej niż 80% kosztów doradztwa udzielanego po raz pierwszy, ale nie mogą być wyższe niż 1500 euro.
- Subwencje udzielane rolnikom, którzy zobowiązują się do poprawy warunków chowu zwierząt, wykraczających poza normalną praktykę właściwego chowu. Subwencje będą wypłacalne co roku, przy czym ich podstawą będzie rachunek dodatkowych kosztów i przychodów wynikających z poprawy warunków, przy czym kwota subwencji nie może przekroczyć 500 euro na sztukę dużą rocznie.

Nie wiadomo, w jakim kształcie propozycje Komisji zostaną przyjęte przez państwa członkowskie. Jednakże należy zwrócić uwagę na te, które mogą wpłynąć na sytuację polskich rolników. Należy do nich przede wszystkim propozycja obniżenia dopłat bezpośrednich. Ponieważ harmonogram dochodzenia do pełnych dopłat bezpośrednich został zbudowany na zasadzie procentowego udziału dopłat otrzymywanych przez rolników w nowych państwach, w pełnych dopłatach (25% w pierwszym roku, 30% – w drugim itd.), obniżenie pełnych płatności oznacza również obniżenie kwot płatności w nowych państwach członkowskich.

Drugą ważną dla polskich rolników propozycją jest wprowadzenia jednej, niezwiązanej z produkcją dopłaty bezpośredniej. Jest to system ryczałtowy, pośredni między systemem uproszczonym a standardowym. Wprawdzie jest on niezależny od bieżącej struktury upraw oraz liczby niektórych zwierząt gospodarskich oraz ich obsady na jednostkę powierzchni paszowej, ale dopłaty ustala się na poziomie lat 2000–2002. Nasuwa się w związku z projektowaną zmianą systemu pytanie, czy wszystkie elementy tworzonego obecnie w Polsce systemu IACS będą niezbędne, jeśli nowy system zostanie przyjęty.

Trzecią kwestią jest propozycja rezygnacji z zakupów interwencyjnych żyta. Niewątpliwie została ona sformułowana nie tylko dlatego, że UE ma nadmierne zapasy interwencyjne żyta, ale także dlatego, iż obawia się dalszego zwiększenia skupu interwencyjnego po wstąpieniu Polski do UE. Przyjęcie propozycji Komisji byłoby dotkliwym pogorszeniem sytuacji ekonomicznej polskich rolników gospodarujących na słabych glebach, na których nie można zastąpić żyta innym zbożem, kupowanym w skupie interwencyjnym.

Ponadto należy zwrócić uwagę na dwie następujące sprawy ogólne:

1. Położenie w propozycjach bardzo silnego nacisku na ochronę środowiska, produkcję bezpiecznej żywności, właściwe traktowanie zwierząt oraz bezpieczeństwo pracy. Gospodarstwa nieprzestrzegające standardów w tych dziedzinach będą po prostu wyłączone z systemu dopłat bezpośrednich. Jest to niezwykle ważny sygnał dla polskich rolników, którzy muszą w najbliższych kilku latach zwrócić szczególną uwagę na standardy i wykorzystać środki unijne, którymi będą mogli dysponować po uzyskaniu członkostwa.
2. Zróżnicowanie wysokości płatności bezpośrednich w zależności od skali gospodarstwa, mierzonej wysokością otrzymywanych dopłat. Gospodarstwa małe (za takie uznano gospodarstwa otrzymujące dopłaty nie wyższe niż 5 tys. euro rocznie) będą je

otrzymywały w obecnej wysokości, dopłaty dla gospodarstw średnich (otrzymujących dopłaty w wysokości 5001–50 000 euro rocznie) będą w 2012 r. o 12,5% niższe, a gospodarstw dużych (dopłaty powyżej 50 000 euro rocznie) będą w 2012 r. o 19% niższe niż obecnie. Tak silne zróżnicowanie świadczy o nadaniu dopłatom bezpośrednim wyraźnie socjalnego charakteru oraz o dążeniu do utrzymania modelu gospodarstwa rodzinnego i ograniczenia tempa wypadania gospodarstw.

6. Ogólny szacunek korzyści

W pierwszej części tabeli 11 zestawiono potencjalne transfery do gospodarki żywnościowej w latach 2004–2013, pochodzące zarówno z budżetu UE, jak i z krajowych środków publicznych (przede wszystkim budżet państwa i budżety lokalne). Na ich podstawie można sformułować m.in. następujące wnioski:

1. W pierwszym dziesięcioleciu członkostwa, mimo niepełnych dopłat bezpośrednich, rolnicy, przedsiębiorstwa przemysłu rolno-spożywczego i samorządy lokalne będą mieć do dyspozycji w różnej formie (płatności bezpośrednie, fundusze strukturalne, interwencja rynkowa) ponad 42 mld euro¹⁸⁴. Jest to kwota stwarzająca możliwość przekształcenia polskiego rolnictwa i regionów wiejskich, albo co najmniej poważnego zaawansowania tego procesu.
2. Znaczna część transferów (całość płatności bezpośrednich, częściowo środki interwencji rynkowej oraz funduszy strukturalnych; przede wszystkim tzw. środki towarzyszące) to środki „łatwe”, które przepłyną automatycznie lub niemal automatycznie i mogą być rozdysponowane w dowolny sposób przez otrzymującego. Kwotę znajdującą się w swobodnej dyspozycji można oszacować na ok. 30 mld euro. Jest oczywiste, że nie zostanie ona w całości zużyta na rozwój, lecz jej część zostanie wydana na szeroko pojętą konsumpcję. Kwestią podstawową jest pytanie, jaka jej część zostanie przeznaczona na rozwój, a jaka na spożycie. Odpowiedź ma kluczowe znaczenie dla oceny skuteczności skierowania na wieś tak ogromnych środków.
3. Około 12 mld euro to środki „trudne”, które beneficjenci mogą otrzymać, jeśli przedstawią dobre projekty, zaakceptowane przez instytucje zarządzające funduszami, zaangażują środki własne, a następnie rozliczą się z agencją płatniczą. Są one przeznaczone przede wszystkim na inwestycje i modernizację gospodarstw rolnych, niektórych gałęzi przemysłu rolno-spożywczego oraz na inwestycje infrastrukturalne w regionach wiejskich. Mają one kluczowe znaczenie dla rozwoju wsi w pierwszym dziesięcioleciu członkostwa. Doświadczenia z funkcjonującym w okresie poprzedzającym członkostwo programem SAPARD, który działa na podobnych zasadach jak fundusze strukturalne, świadczą, że przynajmniej w pierwszych latach członkostwa Polska może mieć trudności z wykorzystaniem środków przeznaczonych na modernizację i rozwój gospodarstw rolnych oraz przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego. Sytuacja ta może prowadzić do „skansenizacji” polskiego rolnictwa. Zarazem z realizacji SAPARDU wynika, że z przygotowywaniem projektów i ich wykonaniem dobrze sobie radzą samorządy terytorialne.

Natomiast część „inne korzyści” świadczy, że poważny wpływ na poprawę sytuacji polskiego rolnictwa będzie miał również wzrost cen płaconych rolnikom, a także możliwości zwiększenia eksportu.

¹⁸⁴ Jeśli Polska zdecyduje się na uzupełnienie dopłat z budżetu państwa, to kwota wzrośnie do blisko 48 mld euro.

Tabela 11. Polska gospodarka żywnościowa. Potencjalne transfery w latach 2004–2013 i inne możliwe do wyceny korzyści (commitments – zobowiązania; w tys. euro)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Ogółem
I. Transfery											
1. Środki UE	1 810 397	2 538 237	2 907 660	3 104 190	3 583 987	4 077 785	4 441 582	4 809 380	5 181 177	5 558 975	38 013 371
z tego: dopłaty bezpośrednie	867 397	964 237	1 085 660	1 091 190	1 363 987	1 636 785	1 909 582	2 182 380	2 455 177	2 727 975	16 284 371
interwencje rynkowe	130 000	343 000	367 000	381 000	389 000	397 000	405 000	413 000	421 000	430 000	3 676 000
fundusze strukturalne	813 000	1 231 000	1 455 000	1 632 000	1 831 000	2 044 000	2 127 000	2 214 000	2 305 000	2 401 000	18 053 000
2. Środki polskie „obowiązkowe”	227 458	316 657	356 437	359 000	403 000	450 000	468 000	487 000	507 000	528 000	4 102 551
z tego: dopłaty bezpośrednie	56 458	46 657	37 437								140 551
fundusze strukturalne (1)	171 000	270 000	319 000	359 000	403 000	450 000	468 000	487 000	507 000	528 000	3 962 000
Ogółem 1 + 2	2 037 855	2 854 894	3 264 097	3 463 190	3 986 987	4 527 785	4 909 582	5 296 380	5 688 177	6 086 975	42 115 922
3. Środki polskie „nieobowiązkowe”	487 590	544 327	615 029	818 392	818 392	818 392	818 392	818 392	818 392	818 392	5 738 909
Ogółem	2 525 445	3 399 221	3 879 126	4 281 582	4 805 379	5 346 177	5 727 974	6 114 772	6 506 569	6 905 367	54 854 831
w tym: dopłaty bezpośrednie	1 411 445	1 555 221	1 738 126	1 909 582	2 182 379	2 455 177	2 727 974	2 916 166	3 103 571	3 296 369	22 163 831
II. Inne korzyści											
wzrost eksportu	200 000	400 000	500 000	600 000	700 000	800 000	900 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	7 100 000
wzrost cen płaconych rolnikom	970 000	985 000	1 000 000	1 015 000	1 030 000	1 045 000	1 061 000	1 077 000	1 093 000	1 109 000	10 385 000

Źródła: Płatności bezpośrednie – tabela 2; pozostałe transfery: Wstępna informacja o wynikach negocjacji akcesyjnych w obszarze „Rolnictwo”. SAEPR, 6 lutego 2003; szacunki Pawła Sameckiego; szacunki własne.

7. Koszty i korzyści przystąpienia Polski do UE w obszarze polityki społecznej oraz jego konsekwencje dla wielkości migracji siły roboczej

Walentyna Kwiatkowska, Teresa Bińczycka-Majewska,
Aleksandra Rogut

1. Regulacje prawne dotyczące polityki społecznej w Polsce i Unii Europejskiej

Polityka społeczna w Unii Europejskiej stała się płaszczyzną znaczącego postępu społecznego, którego celem jest urzeczywistnienie podstawowych założeń Traktatu o utworzeniu EWG. Unormowania wspólnotowe koncentrują się wokół różnych aspektów pozycji prawnej pracowników w procesie pracy, w szczególności promują równe traktowanie (równouprawnienie) kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu, politykę zatrudnienia, problematykę bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy oraz dialogu społecznego.

1.1. Równe traktowanie kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu

Kluczową rolę w tym zakresie spełnia dyrektywa Rady 75/117/EWG z dnia 10 lutego 1975 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw krajowych dotyczących stosowania zasady jednakowego wynagrodzenia dla mężczyzn i kobiet. Dyrektywa ta zaleca w szczególności wprowadzenie „zasady

równego wynagradzania”, która oznacza, że przy ustalaniu każdego ze składników i warunków wynagrodzenia dla takiej samej pracy albo dla pracy, której się przypisuje taką samą wartość, należy usunąć wszelką dyskryminację ze względu na płeć.

Kolejna dyrektywa Rady Nr 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, szkolenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy rozszerza działania wspólnotowe na eliminację dyskryminacji kobiet w dostępie do pracy, kształcenia zawodowego (*formation*), awansów i warunków pracy i ma w założeniu sprzyjać zintegrowaniu kobiet z pracą, rozwojowi ich kariery zawodowej oraz utrwalaniu przekonania o równości pracy kobiet i mężczyzn. Dyrektywa ta nie narusza przepisów odnoszących się do ochrony kobiet ze względu na ciążę i macierzyństwo, a także przepisów mających na celu ochronę równych szans mężczyzn i kobiet, polegających na usuwaniu istniejących nierówności w dziedzinach wymienionych w dyrektywie.

Zintensyfikowanie działań zapewniających realizację zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zatrudnieniu przyniosła dyrektywa Rady 97/80/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie ciężaru dowodu w przypadkach dyskryminacji ze względu na płeć. Dyrektywa ta wprowadza w sprawach o dyskryminację reguły dowodowe korzystne dla powoda (pracownika) w przypadkach, gdy zostanie uprawdopodobniony zarzut dyskryminacji, której dopuścił się pracodawca. Ciężar dowodu, że nie doszło do naruszenia zasady równego traktowania, przerzucony został na pozwanego pracodawcę. Dyrektywa ta ma zastosowanie do sytuacji przewidzianych w art. 119 Traktatu oraz do dyrektyw 75/117/EWG i 76/207/EWG. Ma ona także zastosowanie do dyrektywy normującej urlopy rodzicielskie (96/34/EWG) oraz dyrektywy dotyczącej poprawy bezpieczeństwa i zdrowia w pracy wykonywanej przez kobiety w ciąży, w okresie połogu i karmiące (92/85/EWG) w zakresie odnoszącym się do dyskryminacji ze względu na płeć.

Prawo wspólnotowe dotyczące równości kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu zostało w zasadniczej części implementowane do polskiego porządku prawnego. W szczególności zmiana kodeksu pracy na mocy ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r., obowiązująca od 1 stycznia 2002 r. (Dz.U. nr 128, poz. 1405), wprowadziła w dodanym Rozdziale II^a, zatytułowanym *Równe traktowanie kobiet i mężczyzn*, postanowienia wymagane przez prawo UE. W świetle tych unormowań nastąpiło formalne utrwalenie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu.

1.2. Warunki zatrudnienia w normach Unii Europejskiej

Na całokształt sytuacji prawnej osób zatrudnionych na obszarze Wspólnoty składają się zarówno normy odnoszące się bezpośrednio do elementów wyznaczających indywidualny status pracowniczy, takie jak np. czas pracy, urlopy wypoczynkowe, urlopy rodzicielskie, jak i regulacje dotyczące zbiorowych uprawnień związanych z gwarancjami w razie niewypłacalności pracodawcy, prawa pracowników do informacji i konsultacji w przedsiębiorstwie w razie zmiany sytuacji gospodarczej, finansowej, zmian technologicznych, restrukturyzacji lub łączenia przedsiębiorstw, a także zwolnień grupowych.

Czas pracy i urlopy wypoczynkowe reguluje dyrektywa Rady 93/104/WE z dnia 23 listopada 1993 r. w sprawie niektórych aspektów organizacji czasu pracy. Celem dyrektywy jest poprawa warunków pracy pracowników i ustalenie w tym celu minimalnych wymagań dotyczących organizacji czasu pracy oraz urlopów wypoczynkowych. Zmiana regulacji czasu pracy w kodeksie pracy (dział VI), wprowadzona na podstawie ustawy z dnia 26 lipca 2002 r., z mocą od 1 stycznia 2003 r., w dużej mierze odpowiada wymaganiom wynikającym z dyrektywy. Urlopy rodzicielskie uregulowane zostały w dyrektywie Rady 96/34/WE z dnia 3 czerwca 1996 r. dotyczącej Porozumienia Ramowego o urlopie wychowawczym. Polskie regulacje są częściowo niezgodne z tą dyrektywą, ponieważ wprowadzają obniżony wiek opieki nad dzieckiem (4 lata zamiast 8 lat) oraz nie zawierają gwarancji zatrudnienia na dotychczasowym stanowisku po zakończeniu urlopu wychowawczego, a tylko zachowania nieumniejszonego wynagrodzenia. W pozostałym jednak zakresie prawo do urlopu wychowawczego odpowiada, a nawet znacznie przekracza standardy ustalone w dyrektywie.

Ochronę roszczeń pracowniczych w razie upadłości pracodawcy normuje dyrektywa Rady 80/987/EWG z dnia 20 października 1980 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w zakresie ochrony pracowników w razie niewypłacalności pracodawcy. W celu wdrożenia zaleceń wynikających z tej dyrektywy Polska – jako państwo kandydujące do członkostwa w Unii i zobowiązane do przyjęcia dorobku wspólnotowego – utworzyła na podstawie ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy instytucję gwarancyjną, jaką jest Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, którego środki pochodzą w głównej mierze z obowiązkowych składek opłacanych przez pracodawców.

Dyrektywa Rady 98/59/WE z dnia 20 lipca 1998 r., dotycząca zbliżania ustawodawstw państw członkowskich w zakresie zwolnień grupowych, normuje działania mające na celu złagodzenie skutków takich zwolnień dla pracowników. W ustawodawstwie polskim implementacja prawa wspólnotowego dotyczącego zwolnień grupowych nastąpiła na podstawie ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw. Unormowania prawa polskiego pozostają w zgodzie z prawem wspólnotowym.

Najnowsze normy wspólnotowe wprowadzają zasadę równego traktowania pracowników w zatrudnieniu ze względu na inne kryteria aniżeli płeć, stan małżeński lub stosunki rodzinne. Dyrektywa Rady WE 2000/78 z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawia ogólne ramy równego traktowania w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu. Celem dyrektywy jest wyznaczenie ram do walki z dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w odniesieniu do zatrudnienia i pracy w celu wprowadzenia w życie w państwach członkowskich zasady równego traktowania. Równocześnie wydana została kolejna dyrektywa Rady WE 2000/43 z dnia 29 czerwca 2000 r., dotycząca wdrożenia zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne.

Obydwie dyrektywy obejmują wszystkie aspekty podejmowania i wykonywania zatrudnienia oraz zrzeszania się pracowników, a także odnoszą się do ochrony socjalnej, opieki zdrowotnej, edukacji. W razie dochodzenia roszczeń ciężar dowodu spoczywa na pozwanym pracodawcy według zasady przyjętej w dyrektywie Rady 97/80/WE z dnia 15 grudnia 1997 r.

W ustawodawstwie polskim zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, narodowość, przekonania polityczne lub religijne oraz przynależność związkową sformułowany został w art. 11³ k.p. W polskich przepisach brakuje natomiast zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną oraz pochodzenie etniczne. Przygotowywane obecnie zmiany k.p. usuną ten brak.

1.3. Bezpieczeństwo i higiena pracy

BHP stanowi przedmiot licznych unormowań prawa wspólnotowego. Kluczową rolę w tym zakresie spełnia dyrektywa Rady 89/391/EWG z dnia 12 czerwca 1989 r., dotycząca realizacji przedsięwzięć mających na celu poprawę bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników podczas pracy. Dyrektywa formułuje obowiązki pracodawcy w zakresie zapewnienia pracownikom bezpieczeństwa i ochrony ich zdrowia w każdym aspekcie związanym z pracą. Dział X kodeksu pracy, zatytułowany *Bezpieczeństwo i higiena pracy*, zawiera regulację wszystkich aspektów stanowiących przedmiot regulacji dyrektywy 89/391.

Dyrektywa 383/91 z dnia 25 czerwca 1991 r., dotycząca warunków zdrowia i bezpieczeństwa przy pracy w stosunkach pracy na czas określony lub w stosunkach pracy tymczasowej, jest adresowana do stosunków pracy, w których ustalono czas ustania więzi prawnej przez wskazanie określonej daty, wykonanie umówionej pracy lub zajęcia określonego zdarzenia oraz do zatrudnienia pracowników w agencjach pracy tymczasowej. W polskim systemie prawnym praca wykonywana na czas określony chroniona jest na takich samych zasadach jak te, które dotyczą pracowników zatrudnionych na stałe. W dotychczasowym stanie prawnym nie występowała natomiast organi-

zacja pracy w agencjach pracy czasowej. Obecnie kwestie te są cząstkowo unormowane w nowym art. 298³ k.p., a jego treść stanowi odwzorowanie prawa wspólnotowego.

W kodeksie pracy wprowadzone zostały zmiany uwzględniające szczególnie potrzeby kobiet-pracownic związane z macierzyństwem, niestanowiące naruszenia zasady równości kobiet i mężczyzn. W art. 179 k.p. ochrona przysługująca pracownikom w okresie ciąży została rozciągnięta na kobiety pracujące będące już po porożu i karmiące dziecko piersią. Regulacja taka odpowiada wymaganiom zawartym w dyrektywie Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków zmierzających do poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracownic w ciąży, po urodzeniu dziecka lub karmiących. Nowe regulacje usunęły występującą w tym zakresie niezgodność z prawem wspólnotowym.

Działania na rzecz równości kobiet i mężczyzn, podjęte przez polskiego ustawodawcę, doprowadziły do zmiany przepisów zawierających wykaz prac wzbronionych kobietom.

1.4. Dialog społeczny w normach Unii Europejskiej

Dla zapewnienia harmonijnego rozwoju międzynarodowych przedsiębiorstw działających na łonie Wspólnoty zaistniała potrzeba utworzenia w takich przedsiębiorstwach europejskiej rady zakładowej w celu informowania i prowadzenia przez pracodawcę konsultacji w sprawach decyzji, które dotyczą ogółu pracowników. Kwestie te rozwija dyrektywa Rady 94/45/WE z dnia 22 września 1994 r. Implementacja postanowień tej dyrektywy do polskiego prawa nastąpiła na mocy ustawy z dnia 5 kwietnia 2002 r. o europejskich radach zakładowych (Dz.U. nr 62, poz. 556). Ustawa ta wejdzie w życie z datą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Prawo pracowników do informacji i konsultacji w przedsiębiorstwie zostało ponadto rozwinięte w najnowszej dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/14 z dnia 11 marca 2002 r., ustanawiającej ogólne ramy informacji i konsultacji pracowników we Wspólnocie Europejskiej. Implementacja postanowień dyrektywy do porządku prawnego państw członkowskich powinna nastąpić do marca 2005 r. Wprowadzenie omawianej dyrektywy do prawa polskiego będzie wymagało dookreślenia przedsiębiorstw i zakładów, które prowadząc działalność gospodarczą, zatrudniają określoną liczbę pracowników. Ponadto w przedsiębiorstwach lub zakładach, w których nie działają związki zawodowe, konieczne będzie ustanowienie przedstawicielstwa pracowniczego, uprawnionego do przyjmowania informacji i podejmowania konsultacji w sprawach objętych dialogiem społecznym.

2. Koszty i korzyści przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w obszarze polityki zatrudnienia

2.1. Polityka równouprawnienia płci

Obserwacja zjawisk na polskim rynku pracy dowodzi, iż pomimo formalnej równości szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy, kobiety należą do grupy osób szczególnie zagrożonych. Wskaźnik zatrudnienia kobiet w polskiej gospodarce był zdecydowanie niższy w ostatnich kilku latach od wskaźnika zatrudnienia mężczyzn, o około 15 punktów procentowych, a w dodatku wykazywał tendencję spadkową wraz ze zmniejszaniem się wskaźnika zatrudnienia ogółem, związanym z osłabieniem tempa wzrostu gospodarczego od 1998 r. Wskaźnik zatrudnienia kobiet w Unii Europejskiej jest także relatywnie niższy od wskaźnika dla mężczyzn, jednak jego postępujący wzrost świadczy, iż poprawiają się faktyczne szanse kobiet na rynku pracy. Jest to efekt realizacji w praktyce zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet na rynku pracy (Głębicka 1999, s. 87–88).

O dyskryminacji kobiet na rynku pracy w Polsce świadczyć może również fakt większego udziału kobiet w zasobie bezrobocia, mimo że bezrobotne kobiety były lepiej wykształcone niż bezrobotni mężczyźni. W latach 1996–2001 udział bezrobotnych kobiet o najwyższych kwalifikacjach w ogólnej liczbie bezrobotnych kobiet wahał się w granicach 2,3–3,8%, zaś mężczyzn – 1,2–2,5%.

Oddziaływanie płci na zagrożenie bezrobociem widoczne jest również w udziałach kobiet w bezrobociu długookresowym. Co prawda wśród wszystkich bezrobotnych kobiet udział długookresowo bezrobotnych kobiet był w Polsce niższy niż przeciętnie w krajach Unii, to jednak już w 2000 r. nastąpiło zbliżenie wskaźników udziału (ok. 46%), a w 2001 r. udział ten wzrósł do 48,3%. W krajach unijnych udział długookresowo bezrobotnych kobiet od roku 1997 systematycznie się zmniejszał.

W Polsce bezrobotne kobiety dominują także wśród osób młodych, w wieku 15–24 lat. Stopy bezrobocia dla kobiet wzrosły w badanych latach z 29,5% w 1996 r. do 37% w 1999 r., podczas gdy dla mężczyzn, odpowiednio, z 23,4% do 28,5% (*Aktywność Ekonomiczna Ludności Polski, IV kwartał 2000*, s. LX–LXII). Przeciętna stopa bezrobocia wśród ludzi młodych wynosiła w 1999 r. w Polsce 32,5% i była niemalże dwukrotnie wyższa od przeciętnej stopy dla Unii, wynoszącej 17,9% (Eurostat, 2000, s. 148).

Podsumowując, należy stwierdzić, że choć idea równości płci jest silnie wyartykułowana w działalności normatywnej, to nadal niezbędne jest zastosowanie i wzmocnienie działań gwarantujących jej realizację. Taką nadzieję daje pełne członkostwo Polski w Unii Europejskiej. Warto wspomnieć jednakże o trudnych do oszacowania kosztach egzekwowania zasady równości szans kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu, choć z uwagi na przejawy dyskryminacji kobiet na rynku pracy należy się z nimi liczyć.

2.2. Warunki zatrudnienia

Główne zmiany, jakie zostaną wprowadzone w polskim prawie pracy w tej dziedzinie, dotyczyć będą długości czasu pracy i urlopów. Związane jest to z wprowadzeniem łącznego czasu pracy (razem z godzinami nadliczbowymi) w wymiarze 48 godzin tygodniowo. Ponadto liczba godzin nadliczbowych nie będzie mogła być wyższa niż 150 w ciągu roku kalendarzowego. Korzystne zmiany polegają na wprowadzeniu co najmniej 15-minutowych przerw dla osób pracujących co najmniej sześć następujących po sobie godzin. Przerwy te wliczane są do czasu pracy. Pracownikowi będzie przysługiwał dobowy wypoczynek w wymiarze co najmniej 11 godzin i tygodniowy w wymiarze 35 następujących po sobie godzin (por. Projekt Ustawy o zmianie Ustawy...).

Korzystne zmiany dotyczyć będą również długości urlopu wypoczynkowego. Państwa członkowskie zobowiązują się do zapewnienia wszystkim pracownikom, którzy przepracowali co najmniej rok, płatnego urlopu wypoczynkowego w wymiarze co najmniej 20 dni. Obowiązujące w Polsce normy określają wymiar urlopu wypoczynkowego dla pracowników po roku pracy na 18 dni (Fijałkowski 1998). Korzystną będzie zmiana długości urlopów rodzicielskich. W Polsce przysługuje urlop wychowawczy do 4. roku życia dziecka. W UE urlop ten wynosi co najmniej 3 miesiące, lecz może trwać aż do ukończenia przez dziecko 8 lat. Dyrektywa zawiera ponadto punkt dotyczący prawa do powrotu na to samo bądź równorzędne stanowisko. Istotną, również korzystną zmianą będzie możliwość dodatkowego urlopu dla pracownic w ciąży, po porodzie i pracownic karmiących. Pracownicy przysługuje urlop na cały okres niezbędny do ochrony jej bezpieczeństwa i zdrowia, jeżeli niemożliwe jest dostosowanie warunków pracy w zakresie bezpieczeństwa i niemożliwe jest przeniesienie pracownicy na inne, bardziej bezpieczne stanowisko.

Wprowadzenie powyższych zmian wiązać się będzie z dodatkowymi, dość znacznymi kosztami dla pracodawców, szczególnie dla właścicieli małych i średnich przedsiębiorstw. Koszty te (przynajmniej w części) będzie musiało ponieść państwo, gdyż przedsiębiorstwa mogłyby w innym przypadku unikać zatrudniania kobiet (por. Golinowska i in. 1999, s. 20).

Zgodnie z Europejską Strategią Zatrudnienia, dużą rolę w zwiększaniu zatrudnienia odgrywają elastyczne formy czasu pracy. Korzystne zmiany, wprowadzone w tym zakresie, dotyczą swo-

body podejmowania przez pracowników pracy w niepełnym wymiarze czasu oraz zakazu stosowania praktyk dyskryminacyjnych przy ustalaniu warunków zatrudnienia (por. Projekt Ustawy o zmianie Ustawy...). Najwyższy odsetek osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy wśród krajów członkowskich notowany jest w Holandii (42% pracujących ogółem; wśród kobiet odsetek ten sięga nawet 70%). W Polsce w 2000 r. odsetek pracujących w niepełnym wymiarze czasu kształtował się na poziomie 10,8% (*Aktywność Ekonomiczna Ludności Polski*, 2000). Wejście Polski do Unii i przyswojenie unijnych norm może pomóc w zwiększeniu elastyczności rynku pracy. Korzyścią jest możliwość pogodzenia życia rodzinnego i zawodowego, zwiększenie dochodów ludności i wzrost zatrudnienia w gospodarce polskiej.

Korzyścią wynikającą z przystąpienia Polski do UE może być również wzrost zatrudnienia wywołany dalszym i szybszym napływem inwestycji z krajów członkowskich do Polski. Inwestycje te stanowiły w 2000 r. 63,3% inwestycji z udziałem kapitału zagranicznego. Szacuje się, że 55% kwoty inwestycji zagranicznych ulokowano w majątku trwałym (*Prawo Przedsiębiorcy*, 2001, s.7). Dzięki nim możliwe będzie unowocześnienie środków trwałych i napływ do Polski nowych technologii. Przełoży się to jednocześnie na wzrost wydajności pracy, a co za tym idzie, wzrost płac realnych. W dłuższym okresie będzie on czynnikiem osłabiającym presję migracyjną.

2.3. Bezpieczeństwo i higiena pracy

Implementacja norm unijnych w tym obszarze będzie wiązać się z dość poważnymi kosztami. Polska wystąpiła z postulatem 3-letniego okresu przejściowego do 31 grudnia 2005 r. w odniesieniu do dyrektywy 89/655/EWG w sprawie minimalnych wymagań bezpieczeństwa i higieny użytkowania sprzętu przez pracowników (por. www.negocjacje.gov.pl).

Wdrożenie norm unijnych spowoduje wzrost kosztów inwestycyjnych związanych z unowocześnieniem przestarzałego w Polsce parku technologicznego (Golinowska i in. 1999, s. 17). Największe problemy mogą mieć małe przedsiębiorstwa, dla których wymiana urządzeń będzie dość kosztowna. W gospodarce polskiej w 2000 r. stopień zużycia ogółem środków trwałych wynosił 47,2%, w tym parku maszynowego – 58,5%. Dodatkowo w latach 1990–1999 stopa wymiany kapitału kształtowała się na średniorocznym poziomie 0,7% (dla porównania: w Niemczech 4,1%, we Francji 2,6%). Dodatkowe koszty, to koszty operacyjne związane z realizacją norm bhp, np. przeprowadzanie wymaganych badań lekarskich, oraz koszty instytucjonalne związane z koniecznością wzmocnienia państwowych instytucji nadzorujących implementację norm bhp (Golinowska i in. 1999, s. 17).

Korzyści związane z modernizacją aparatu wytwórczego, jakie odniosą pracownicy i pracodawcy, to przede wszystkim zmniejszenie liczby wypadków przy pracy i spadek absencji pracowników. Od 1997 r. konsekwentnie zmniejsza się liczba wypadków wśród pracujących w Polsce, w tym również wypadków śmiertelnych. W latach 1997–2000 odsetek wypadków na 1000 zatrudnionych, powodujących dłuższą niż 3-dniowa nieobecność w pracy, spadł z 9,8% w 1997 do 7,91% w 2000 r., a wskaźnik wypadków śmiertelnych – z 0,06% do 0,05%. W UE w 1998 r. udziały powyższe kształtowały się odpowiednio na poziomie 4,1% i 0,03% (*EU Employment*, 2001, s. 35). Ocenia się zatem, że w długim okresie korzyści z tytułu poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy na pewno przekroczą koszty.

2.4. Dialog społeczny

Polska zainicjowała i prowadzi dialog społeczny, którego stronami są organizacje pracowników, organizacje pracodawców i strona rządowa. Nie jest on jednakże tak rozbudowany jak w krajach unijnych. Przyczyny nie leżą po stronie przepisów, lecz raczej wynikają z praktycznego ich niestosowania. Implementacja pozostałych jeszcze przepisów dotyczących dialogu społecznego raczej nie będzie pociągać za sobą znaczącego wzrostu wydatków. Przykładem może tu być wprowadzenie dyrektywy 77/187, dotyczącej obowiązku poinformowania przedstawicieli pracowników o przekazaniu zakładu pracy (Golinowska i in. 1999, s. 21).

Uzwiązkowienie w Polsce jest na znacznie niższym poziomie (18% pracowników) niż w krajach członkowskich (przeciętnie 31% pracowników). Porównując dane dotyczące okresów wcześniejszych, można powiedzieć, że związki zawodowe w Polsce przeżywają raczej kryzys (w połowie lat 80. związkowienie sięgało 50%; Getka 2002, s. 38).

Liczba sporów zbiorowych w Polsce, rozwiązywanych przy udziale mediatora z listy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, wykazuje tendencję rosnącą (w 2001 r. wynosiła 64, rozwiązywana bez mediatora – 38).

2.5. Wpływ przystąpienia Polski do UE na wielkość migracji siły roboczej

Wyniki większości prognoz (polskich, niemieckich, austriackich oraz prognozy zawartej w Raporcie Komisji Europejskiej) dotyczących przepływu siły roboczej w kontekście kolejnego rozszerzenia UE świadczą, że nie ma podstaw do obaw co do wielkiej fali migracyjnej. Z Polski, według ekspertów, do 2030 r. wyemigruje niecały milion osób, co oznacza przeciętną roczną migrację na poziomie kilkudziesięciu tysięcy osób. Wyniki badań wskazują, że najwięcej Polaków uda się do krajów europejskich, z czego główny strumień skieruje się do Niemiec. Jednocześnie autorzy badań podkreślają, że prognozowana wielkość migracji nie wpłynie negatywnie na rynek pracy w krajach Unii, gdyż:

- obserwowane jest postępujące starzenie się społeczeństw europejskich; utrzymanie na stałym poziomie podaży pracy w obecnych krajach Unii wymagać będzie napływu ok. pół miliona osób rocznie w latach 2005–2010, a w latach 2010–2015 nawet 1,6 mln osób rocznie (Monitor Integracji Europejskiej, 2001);
- w wyniku całkowitego otwarcia rynków nastąpi znaczny napływ kapitału do Polski i wystąpi również zjawisko migracji pewnych grup pracowników z krajów Unii do Polski;
- ocenia się, że członkostwo w Unii spowoduje przyspieszenie tempa wzrostu PKB w Polsce, co w dłuższym okresie osłabi presję migracyjną;
- integracja krajów o relatywnie wysokiej relacji cen pracy do kapitału z krajami o relatywnie wysokiej relacji cen kapitału do pracy przynosi w efekcie przepływ czynników produkcji i zmiany relacji płac do ceny kapitału w obu krajach. Zakłada się zatem, że wskutek napływu unijnego kapitału liczba miejsc pracy tworzonych w Polsce przez przedsiębiorstwa z Unii wchłonie znaczną część siły roboczej, ocenianą jako potencjalni migranci.

Korzyści wynikające z migracji związane są z zagwarantowaniem migrantom z Polski i ich rodzinom zabezpieczenia społecznego na poziomie kraju, w którym migrująca osoba wykonuje pracę. Świadczenia te są na znacznie wyższym poziomie niż w Polsce. Korzyścią będą również przekazy płac z zagranicy.

Koszty dla polskiej gospodarki związane będą z koniecznością zagwarantowania pracownikom z obecnych krajów członkowskich świadczeń społecznych. Ocenia się jednak, że w związku ze stosunkowo niewielką liczbą obcokrajowców pracujących w Polsce koszty te nie będą duże. W latach 1998–1999 liczba pozwoleń na pracę w Polsce dla pracowników z czterech krajów: USA, Francji, RFN i Wielkiej Brytanii, była na poziomie ok. 17 tys. rocznie (Iglicka 2001). Ponadto kosztem będzie migracja z Polski osób wysoko wykwalifikowanych.

3. Korzyści i koszty nieprzystąpienia Polski do Unii Europejskiej w obszarze polityki społecznej

W obszarze realizacji równości szans kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu kosztem nieprzystąpienia Polski do Unii Europejskiej będzie nieprzestrzeżenie w praktyce przez pracodawców za-

sady niedyskryminacji kobiet w zatrudnieniu. Korzyścią nieprzystąpienia będzie możliwość obniżenia kosztów związanych z socjalnymi zabezpieczeniami funkcji macierzyńskich kobiet. W obszarze polityki zatrudnienia konsekwencją nieprzystąpienia Polski do Unii byłoby zmniejszenie napływających do Polski inwestycji zagranicznych, co mogłoby negatywnie wpłynąć na sytuację na rynku pracy, zmniejszyć napływ nowych technologii i przyczynić się do niższego tempa wzrostu wydajności pracy. Konsekwencją byłoby pogłębienie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy Polską a krajami członkowskimi UE. W Polsce w 1999 r. nakłady na działalność badawczą i rozwojową stanowiły 0,75% PKB. Dla porównania: w Szwecji były na poziomie 3,8% PKB, w Niemczech – 2,44% PKB, we Francji – 2,17% PKB.

Po stronie pozytywnych (przynajmniej w krótkim okresie) skutków nieprzystąpienia polskiej gospodarki do Unii należałoby uwzględnić niewystąpienie kosztów związanych z dostosowaniem przepisów polskich do norm unijnych dotyczących czasu pracy, urlopów, pracy w niepełnym wymiarze czasu, oraz kosztów w obszarze bezpieczeństwa i higieny pracy związanych z koniecznością wymiany przestarzałych urządzeń. Koszty te będą szczególnie dotkliwe dla małych przedsiębiorstw. W długim okresie, jednakże, działania te przyniosą korzyści związane z poprawą bezpieczeństwa pracy i spadkiem liczby wypadków przy pracy.

Bibliografia

- Aktywność Ekonomiczna Ludności Polski, 2000.
- EU Employment and Social Policy 1999–2001*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 2001.
- Eurostat Yearbook*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 2002.
- Fijałkowski T., *Kodeks pracy*, Warszawa 1998.
- Getka K., *Dialog społeczny i kryzys związków zawodowych w Polsce*, „Polityka Społeczna” nr 5–6/2002.
- Głąbicka K., *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001.
- Golinowska S., Florek L., Orłowski W., Uścińska G., Wratny J., *Polityka społeczna UE i jej konsekwencje dla Polski*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999.
- Kotyński J. (red.), *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1999.
- Lyon-Caen G., Lyon-Caen A., *Droit international et europeen*, 8^e, ed. Dalloz, Paris 1993.
- Matey M. (red.), *Nowy ład w Polsce i w Europie*, Warszawa 1997.
- Narodowa strategia zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich 2000–2006. Synteza*, „Rynek Pracy” nr 7–8/1999.
- Orłowski W.M., *Przeciw stereotypom. Rozszerzenie Unii Europejskiej o Polskę*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001.
- Prawo Przedsiębiorcy*, nr 2/2001.
- Projekt Ustawy o zmianie Ustawy – Kodeks Pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, www.mpips.gov.pl.
- Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską*, Rada Ministrów, Warszawa 2000.
- Szurgacz H. (red.), *Europejskie prawo pracy i prawo socjalne a prawo polskie*, Wrocław 1998.
- Świątkowski A.M., *Europejskie prawo socjalne*, t. II, *Europejskie prawo pracy*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999.

Wiśniewski Z. *Polityka rynku pracy w Polsce w kontekście integracji z Unią Europejską*, [w:] *Wzrost gospodarczy, restrukturyzacja i bezrobocie w Polsce, ujęcie teoretyczne i praktyczne*, Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000.

www.mpips.pl

www.negocjacje.gov.pl

8. Koszty i korzyści z tytułu członkostwa Polski w UE: ochrona środowiska

Tomasz Żylicz

Wprowadzenie

Analiza kosztów i korzyści z tytułu członkostwa wymaga określenia szczegółowych scenariuszy rozwoju kraju w hipotetycznej sytuacji w Unii Europejskiej i poza nią. Tymczasem zasadniczą trudnością całościowej oceny jest brak precyzji scenariusza „nieakcesyjnego”. Polskie ustawodawstwo ostatnich lat ewoluowało w kierunku prawa unijnego i trudno jest obecnie ustalić, jaka byłaby polityka ekologiczna podyktowana ściśle krajowymi uwarunkowaniami. Z tego względu analiza dotyczy w zasadzie kosztów i korzyści związanych z wdrożeniem polityki ochrony środowiska, jaką sformułował rząd RP; jest ona niewątpliwie determinowana wymaganiami unijnymi, ale zapewne będzie kontynuowana niezależnie od wyniku negocjacji akcesyjnych.

Inna trudność dotyczy ekonomicznej wyceny kosztów, a zwłaszcza korzyści. Programy inwestycyjne mogą być rozmaicie wycenione, w zależności np. od przyjętej stopy dyskontowej; im wyższa ta stopa, tym większą wagę mają wczesne nakłady inwestycyjne, a tym samym większe są oszczędności z tytułu derogacji. Natomiast korzyści z tytułu poprawy środowiska są zazwyczaj trudno mierzalne, a zatem podawane bywają z dużym marginesem niepewności. W niniejszej analizie często są szacowane przez porównanie z badaniami zagranicznymi i mogą nie odzwierciedlać w pełni polskich realiów.

1. Wymagania ekologiczne *acquis communautaire*

Prawo UE pozostawia krajom członkowskim swobodę w kształtowaniu instytucji ochrony środowiska. Nie należy się więc spodziewać zasadniczych zmian w krajowych strukturach administracyjnych. Jednak w niektórych przypadkach będzie to konieczne – jak np. w związku z Dyrek-

tywą 96/61/EWG w sprawie zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń. Częstym wymogiem aproksymacyjnym jest podwyższenie rangi istniejących przepisów. Rangę prawną powinny również uzyskać plany i programy (przewidziane niektórymi dyrektywami ramowymi – np. 75/442 lub 96/62) nie mające jej dotąd w polskim ustawodawstwie.

Ważnym elementem samoregulacji działalności gospodarczej są dobrowolnie wprowadzane zasady postępowania – kodeksy lub normy. Ich przyjmowanie przez polskie przedsiębiorstwa nie jest warunkiem wejścia do struktur europejskich, ale może być antycypowane jako efekt towarzyszący zacieśnianiu związków gospodarczych. Coraz więcej bowiem firm, dbających o renomę, będzie preferowało kooperację z partnerami, którzy legitymują się np. normą ISO 14000 („ekologicznej poprawności” funkcjonowania) albo stosują się do odpowiednich kodeksów postępowania. Konsekwencją zbliżenia gospodarczego będzie więc w tym przypadku wzrost świadomości ekologicznej wśród kadry kierowniczej podmiotów gospodarczych.

Znaczna część polskich norm emisji jest zbieżna z przepisami UE. Dotyczy to zwłaszcza stężeń zanieczyszczeń emitowanych z instalacji energetycznych (Dyrektywa 88/609/EWG, a w Polsce Rozporządzenie Ministra OŚZNiL z 1990 r.) oraz stężeń zanieczyszczeń w ściekach komunalnych (Dyrektywa 91/676/EWG, a w Polsce Rozporządzenie Ministra OŚZNiL z 1991 r.). W pierwszym przypadku różna jest metodyka pomiaru, ale rezultat pozostaje zbliżony: np. w zakresie dwutlenku siarki polskie wymagania są nieco łagodniejsze, zaś w zakresie tlenków azotu – ostrzejsze. Również w drugim przypadku istnieją różnice metodyczne, ale wymagania są podobne, tak więc nie ma zasadniczego konfliktu pomiędzy normami, choć aproksymacja wymaga i zmian legislacyjnych, i pewnego (umiarkowanego) wysiłku gospodarczego.

Dostosowania natomiast wymagają przede wszystkim normy dotyczące zrzutu ścieków zawierających substancje niebezpieczne (Dyrektywa 76/464/EWG). Dotyczy to w małym stopniu oczyszczalni ścieków komunalnych, w większym zaś – zakładów przemysłowych.

W dotychczasowej praktyce istnieje dwoiste podejście do regulowania dostępu do środowiska. Z jednej strony, jako nadrzędną zasadę prawną przyjmuje się zagwarantowanie pewnego minimalnego poziomu jakości środowiska lub ochrony zdrowia obywateli; dopuszczalny poziom emisji wynika wówczas z tego, jak duży ładunek może być umieszczony w środowisku bez spowodowania jego nadmiernej degradacji. Z drugiej strony istnieje pojęcie „najlepszej dostępnej technologii” jako punktu odniesienia dla tego, czego można i należy oczekiwać od podmiotów gospodarczych; dopuszczalny poziom emisji wynika wówczas z tego, na co pozwala technologia. Wprawdzie pojęcie to nie zostało w obowiązujących dotąd polskich przepisach precyzyjnie zdefiniowane, ale i tak stanowi pewną wytyczną do określania standardów emisyjnych.

Są to bardzo różne podejścia, a ich konflikt widać najlepiej na przykładzie ochrony środowiska w regionach o dużej koncentracji działalności gospodarczej, zwłaszcza na Górnym Śląsku. Jeśli liczba emitujących zanieczyszczenia jest duża, to nawet gdy każdy z nich stosuje najlepszą dostępną technologię, łączny efekt ekologiczny może nie być zadowalający. Dotyczy to również motoryzacji i innych przypadków użytkowania środowiska. W dotychczasowej praktyce administracja próbowała wypracować pewien kompromis między obydwoма podejściami. Jakkolwiek był on daleki od ideału, to jednak istniała świadomość potrzeby stosowania obydwu podejść.

Tymczasem ewolucja prawa UE na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku utrwalała przewagę podejścia technologicznego. Znalazło to swój najistotniejszy wyraz w Dyrektywie 96/61/EWG w sprawie zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń. Dyrektywa ta – nadając kluczową rolę pojęciu najlepszej dostępnej technologii – niewątpliwie odcisnęło piętno na polskich przepisach. Będzie istniała silna tendencja, by zakres ochrony środowiska był podporządkowany przede wszystkim uwarunkowaniom technologicznym, spychając na dalszy plan inne aspekty gospodarowania przestrzenią i zasobami. Wprawdzie art. 10 tej dyrektywy przewiduje, że zastosowanie BAT może nie być wystarczające w sytuacji przekroczenia wymagań emisyjnych, ale zachodzi obawa, że ta furtka nie będzie łatwa w praktycznym stosowaniu. Można się spodziewać, że administracja ochrony środowiska w Polsce będzie pod silną presją, aby w sytuacji przekroczeń imi-

syjnych tolerować jednak BAT, zwłaszcza jeśli analogiczna technika w innym regionie Europy (zapewne mniej zanieczyszczonym) została dopuszczona.

Istnieją standardy obligatoryjne, które Polska będzie musiała przejść. Część z nich (np. Dyrektywa 85/210/EWG w sprawie zawartości ołowiu w benzynie) ma już swoje odbicie w krajowych przepisach. Inne (np. Dyrektywa 93/12/EWG w sprawie zawartości siarki w niektórych paliwach czy 86/662/EWG w sprawie hałasu emitowanego przez zmechanizowany sprzęt domowy) będą dopiero musiały być uwzględnione.

Jak zaznaczono powyżej, ochrona środowiska w Polsce jest oparta na zestawie standardów określających dopuszczalne stężenia zanieczyszczeń w powietrzu i w wodzie. Obejmują one kilkadziesiąt substancji i są często ostrzejsze niż analogiczne normy w UE lub pułapy zalecane przez Światową Organizację Zdrowia. Jednak pomimo ujęcia ich w przepisach, standardy te są w niektórych miejscowościach stale wielokrotnie przekraczane – również obecnie, nawet po znacznym obniżeniu poziomu emisji osiągniętym po 1989 r.

Zadecydowanie o przyszłym losie polskich norm jakości środowiska nie będzie łatwe. W opinii wielu ekspertów część z tych norm odzwierciedla klimat polityczny lat 70. Są one wyrazem werbalnej akceptacji postulatów ochrony środowiska, nawet bardziej radykalnych niż w Europie Zachodniej. Jednakże ich autorzy nie byli w stanie ocenić, czy są to postulaty realistyczne choćby w perspektywie kilkunastu, czy nawet kilkudziesięciu lat. Nie ulega wątpliwości, że niektóre spośród tych norm są ostrzejsze niż w UE. Czy aproksymacja musi polegać na ich złagodzeniu?

Z pewnością w krótkiej perspektywie czasowej będzie istniała presja gospodarcza na przyjęcie łagodniejszych norm, dopuszczanych prawem UE. Ale pochopna manipulacja przy polskich przepisach w tej dziedzinie może nie być wskazana z trzech powodów. Po pierwsze, te „nierealistyczne” normy nie zostały ustalone zupełnie arbitralnie; teoretycznie chronią one pewne wartości (zdrowie, przyrodę, zabytki kultury materialnej), które z każdym rokiem są przez Polaków coraz bardziej cenione. Po drugie, próba zliberalizowania przepisów musiałaby wywołać sprzeciw części społeczeństwa i obniżenie prestiżu organów władzy państwowej. Po trzecie wreszcie, w UE obserwuje się tendencję do stopniowego zaostrzania norm jakości środowiska. A zatem korzyść ze zbyt gorliwego powielenia dotychczasowych przepisów może być krótkotrwała i niewarta wywołanych tym strat materialnych i społecznych.

2. Otwarte problemy unijnych wymagań ekologicznych

Prawo UE nie zawsze jest jednoznaczne. W przypadku wątpliwości rozstrzygnięcia są dokonywane przez Komisję Europejską. Tam zaś przeważa podejście technologiczne i prymat zasad jednolitego rynku nad wymaganiami ekologicznymi. Jeśli kraj członkowski UE nie zgadza się z wykładnią prawa dokonaną przez Komisję, może wnieść skargę do Trybunału w Strasburgu. Jednakże orzecznictwo tego Trybunału z reguły utrzymuje w mocy postanowienia Komisji, co każe traktować jej wykładnię jako praktycznie wiążącą.

Pozycja krajów kandydackich wobec Komisji jest jeszcze słabsza, ponieważ nie przysługuje im prawo odwoływania się do Trybunału. Innymi słowy, wykładnia prawa dokonywana przez Komisję jest ostateczna. Teoretycznie droga prawna będzie im przysługiwała od momentu akcesji, ale przepisy mają konsekwencje inwestycyjne. Rządy krajów kandydackich nie chciałyby zatem narzązać swoich podmiotów gospodarczych na dość prawdopodobne straty w przypadku konieczności późniejszego zaakceptowania wykładni Komisji.

Liczne niejasności interpretacyjne budzi Dyrektywa 96/61/WE (tzw. IPPC). Nakłada ona obowiązek stosowania najlepszych dostępnych technik (BAT), ale owe techniki nie zawsze zostały już określone. Nad ich zdefiniowaniem pracują zespoły eksperckie, w których polscy specjaliści z zasady się nie znajdują. Można jednak stwierdzić, że niepewność związana z tą dyrektywą

dotyczy nie tylko polskich podmiotów, ponieważ również niektórzy unijni producenci mogą być zaskoczeni koniecznością dostosowania się do wymagań uzgodnionych za ich plecami.

Problemem specyficznie ważnym dla polskich podmiotów gospodarczych jest natomiast Dyrektywa 94/66/EWG w sprawie emisji z dużych obiektów spalania paliw kopalnych i zastępująca ją nowsza Dyrektywa 2001/80/WE. Nakłada ona istotne wymagania techniczne na instalacje, w których spalany jest węgiel. Nie wszystkie szczegóły techniczne są jednak jasne, a różnice interpretacyjne przekładają się na kosztowne inwestycje w obiektach, których horyzont funkcjonowania jest niepewny. Przykładem wątpliwości interpretacyjnej jest już samo pojęcie obiektu. Dla strony polskiej wygodniejsze byłoby uotożsamienie obiektu z kominem, z którego następuje emisja. Natomiast Komisja Europejska skłania się ku interpretacji obiektu jako kotła, w którym spalane jest paliwo, nawet jeśli kilka kotłów podłączonych jest do tego samego komina. Gdyby interpretacja Komisji miała się okazać wiążąca, to polska gospodarka będzie musiała ponieść znacznie wyższe – nieuzasadnione dodatkowymi korzyściami ekologicznymi – koszty modernizacji swoich obiektów. Dochodzą do tego niejasności związane z rozróżnianiem pomiędzy obiektami „starymi” a „nowymi”, wobec których wymagania są ostrzejsze.

Innym przykładem problemu, przy którym strona polska może mieć poczucie znacznych niejasności interpretacyjnych, jest dopuszczalność pomocy publicznej. Wprawdzie odpowiednie zasady nie są ujęte w żadnej dyrektywie, lecz jedynie w „Wytycznych”, ale to do Komisji należy zatwierdzanie bądź delegalizowanie wszelkich form takiej pomocy. Praktycznie więc zgodność z „Wytycznymi” jest obowiązkowa.

Ograniczenia strumienia pomocy publicznej dla podmiotów gospodarczych są uzasadnione wymaganiami jednolitego rynku: żaden rząd nie powinien psuć konkurencji. Niemniej jednak istnieją racjonalne przesłanki, by w pewnych okolicznościach ochrona środowiska taką pomoc uzyskiwała. Przy tym jej uzasadnienie wynika z czynników merytorycznych – tzw. korzyści zewnętrznych, uzyskiwanych dzięki ochronie – podczas gdy „Wytyczne” precyzują warunki formalne (kto może uzyskać pomoc i w jakiej relatywnej wysokości). Polska po 1989 r. dysponowała rozbudowanym systemem parabudżetowych funduszy ochrony środowiska i dzięki temu zrobiła ogromny postęp w wychodzeniu z kryzysu ekologicznego. Po akcesji do UE część krajowych programów pomocowych będzie musiała zostać ograniczona. Nie stanowiłoby to dużego niebezpieczeństwa, gdyby ich miejsce zajęły programy unijne. Problem polega jednak na tym, że fundusze unijne wymagają współfinansowania krajowego. Nie mogą zaś polegać na dobrej kondycji finansowej podmiotów gospodarczych, polska polityka ekologiczna upatruje rozwiązania we wsparciu z funduszy ochrony środowiska, których legalność może być właśnie podważona przez Komisję.

3. Scenariusz „nieakcesyjny” dla Polski

Jak zaznaczono na wstępie, w drugiej połowie 90. nastąpiło prounijne dostosowanie prawa polskiego. W 2002 r. rząd przygotował Narodowy Plan Rozwoju (NPR), w którym zarysowano scenariusz rozwoju kraju w ramach UE. Nie istnieje żadna oficjalna wizja przyszłości Polski poza UE. Trudno zatem szkicować scenariusz, według którego kraj miałby się rozwijać w izolacji od struktur unijnych. Poniższe uwagi służą jedynie ogólnemu wyróżnieniu tych zmian, jakich można by się było spodziewać w przypadku podążania samodzielną ścieżką rozwoju społecznego i gospodarczego. Znajdują się wśród nich zarówno takie, które pomagają, jak i takie, które szkodzą ochronie środowiska; zarówno takie, które sprzyjają większej dostępności środków na politykę ekologiczną, jak i takie, które je ograniczają; zarówno takie, które podnoszą koszty ochrony środowiska, jak i takie, które je obniżają.

Przede wszystkim w scenariuszu „nieakcesyjnym” spodziewać się można niższej stopy wzrostu gospodarczego. Jej najbardziej oczywistą konsekwencją ekologiczną jest niższe zużycie energii, a zatem i niższa emisja gazów cieplarnianych. Z drugiej strony stagnacja gospodarcza nie

sprzyja egzekwowaniu od podmiotów gospodarczych redukcji emisji „tradycyjnych” zanieczyszczeń, takich jak pył, dwutlenek siarki czy tlenki azotu. Natomiast z punktu widzenia gospodarstw domowych wolniejszy wzrost oznaczał będzie wolniejsze tempo motoryzacji, a w ślad za tym także niższe emisje zanieczyszczeń z tego źródła.

W warunkach pozostawania poza UE w rolnictwie należałoby się spodziewać wolniejszego tempa konsolidacji gospodarstw i przechodzenia z gospodarki niskonakładowej na wysokonakładową. Pod tym względem brak akcesji oznaczałoby zdecydowanie mniejszą degradację środowiska, a zwłaszcza mniejszy ubytek różnorodności biologicznej. Warto wspomnieć, że właśnie ubytek różnorodności biologicznej stanowi jedyny spośród kilkunastu kluczowych problemów ekologicznych UE, którego nie da się w nadchodzącej dekadzie rozwiązać, niezależnie od środków technicznych, jakie miałyby się nań przeznaczyć

Pod względem wymagań ekologicznych wobec stacjonarnych źródeł emisji (zwłaszcza w energetyce i przemyśle) i oczyszczalni ścieków nastąpiło znaczne zbliżenie prawa polskiego i unijnego. Właściwie jedyne poważne rozbieżności dotyczą okresów przejściowych. Wynegocjowane przez rząd RP derogacje opóźniają wprowadzenie pewnych nielicznych wymagań o kilka do kilkunastu lat. W odniesieniu do ochrony powietrza derogacje te dotyczą najbardziej kosztownych inwestycji przemysłowych, wymagających zastosowania BAT. Nie są one kluczowe dla obniżki emisji, a więc niepoddany presji politycznej rząd z pewnością nie forsowałby ich wczesnego podjęcia. Z kolei Komisja Europejska, uznając ogrom nakładów inwestycyjnych, przyjęła do wiadomości ich odsunięcie w czasie. Innymi słowy, w scenariuszu „nieakcesyjnym” można się spodziewać tylko nieznacznie opóźnionego procesu redukcji emisji zanieczyszczeń powietrza, zwłaszcza z największych instalacji. W odniesieniu do ochrony wód sprawa wygląda nieco inaczej. Obowiązek kanalizacji nawet małych osiedli ma niewielkie znaczenie dla jakości wód powierzchniowych, choć niewątpliwie przyczyni się do eliminacji szamb, a więc i do poprawy jakości wód gruntowych. Jednak cena płacona jest dość znaczna; zwłaszcza ze względu na rozproszenie zabudowy i brak skutecznego planowania przestrzennego. Dodatkowo rząd RP przyjął, że całe terytorium kraju jest narażone na eutrofizację i w konsekwencji wymaga trzystopniowego oczyszczania ścieków (z podwyższonym usuwaniem tzw. biogenów). Decyzja rządu nie była wymuszona przez Komisję Europejską, choć niektóre kraje – a zwłaszcza Szwecja – przyjęły ją z zadowoleniem. Trudno określić, czy w scenariuszu „nieakcesyjnym” należałoby założyć, że większość oczyszczalni ścieków będzie wykorzystywała tańszą technologię dwustopniową. Jak wykazują badania (Hughes, Bucknall 1999), z punktu widzenia osiągnięcia pierwszej czy drugiej klasy czystości rzek polskich jest ona wystarczająca dla znakomitej większości lokalizacji. Jednak nie można twierdzić, że taką właśnie opcję przyjąłby rząd RP w scenariuszu „nieakcesyjnym”. Byłoby tak wówczas, gdyby ochrona wód została podporządkowana kryteriom efektywnościowym, czego symptomów nie widać.

Pod względem zapobiegania emisji zanieczyszczeń ze źródeł stacjonarnych brak akcesji skutkowałby zapewne niewielkim wzrostem emisji atmosferycznych i niewielkim wzrostem zrzuć ścieków do wód powierzchniowych. Pociągałby za sobą również znaczący wzrost skażenia wód gruntowych powodowanego przez nieszczelne szamba, co wszakże jest trudne do udokumentowania. W obu obszarach pogorszenie wyników ekologicznych oznaczałoby jednocześnie wyraźną obniżkę niezbędnych nakładów inwestycyjnych.

Dotychczasowe badania ekologicznych i ekonomicznych skutków akcesji nie obejmowały polityki wobec globalnych zmian klimatycznych. Niedawne wycofanie się USA z Protokołu z Kioto oraz przejście przez UE wiodącej roli w organizacji światowej koalicji na rzecz ograniczenia emisji CO₂ zapowiada, że polityka Komisji w tym zakresie będzie dość ofensywna. Świadczy o tym przyspieszenie prac nad Dyrektywą o handlu emisjami tej substancji. Polska ratyfikowała Protokół z Kioto i ma dobre perspektywy redukcji emisji poniżej wyznaczonego przezeń progu. Poza UE Polska miałaby pełną swobodę w spieniężeniu niewykorzystanej części pułapu z Protokołu. Tymczasem Dyrektywa nakłada na kraje członkowskie liczne bariery nie pozwalające na swobodne dysponowanie tymi nadwyżkami. W rezultacie Polska, będąc w UE, może mieć mniejszą motywację do ograniczenia emisji CO₂, aniżeli pozostając na zewnątrz.

Jak widać z powyższego przeglądu, ściśle określenie różnicy pomiędzy scenariuszem „akcesyjnym” i „nieakcesyjnym” jest niemożliwe. Polityka rządu RP w latach 90. doprowadziła do znacznego zbliżenia przepisów polskich z unijnymi. Przewidywania odnośnie do przyszłego rozwoju społecznego i gospodarczego nie mogą od tego abstrahować. Niezależnie od członkostwa w UE, ochrona środowiska w Polsce w nadchodzących dekadach będzie musiała podążać podobną ścieżką. W konsekwencji dalsza dyskusja na temat korzyści i kosztów dotyczy wielkości sumarycznych, a nie różnic w stosunku do scenariusza „nieakcesyjnego”. Tylko w niektórych przypadkach – gdzie owe różnice wydają się niewątpliwe – wskazane zostanie, jak scenariusz akcesyjny jest w stanie odmienić relację kosztów i korzyści.

4. Zasadnicze korzyści z tytułu członkostwa

Spodziewane korzyści z tytułu przejścia unijnych zasad ochrony środowiska to przede wszystkim lepsza ochrona ludzi przed oddziaływaniem tych rodzajów zanieczyszczeń, które nie były dotąd dostatecznie kontrolowane. Istotne jest przy tym nie samo przyjęcie standardów ilościowych – te bowiem bywają w UE czasem bardziej liberalne niż w Polsce – ale raczej procedur administracyjnych i prawnych zapewniających ich praktyczne wdrożenie. Największe znaczenie wydaje się mieć ochrona przed zanieczyszczeniem pyłami oraz spalinami samochodowymi (zwłaszcza Dyrektywy 80/779/EWG, 82/884/EWG, 88/77/EWG, 92/72/EWG, 9463/UE, 96/62/UE). Tutaj dystans dzielący Polskę od krajów UE jest wyjątkowo duży. Również w zakresie zapewnienia wody pitnej można się spodziewać poprawy w wyniku wdrożenia przepisów europejskich (zwłaszcza Dyrektyw 75/440/EWG, 79/869/EWG i 80/778/EWG). Dotyczy to zarówno klasyfikacji wód ujmowanych dla zaopatrzenia ludności, jak i zapewnienia właściwego ich monitoringu. We wszystkich tych przypadkach pozytywne znaczenie będzie miał też nacisk ze strony instytucji międzynarodowych na przestrzeganie standardów UE.

Dotychczasowa polska norma dla średniorocznych stężeń dwutlenku siarki jest ostrzejsza niż w UE. Stężenia te na większości terytorium kraju są utrzymywane w granicach przewidzianych przepisami. Są one obecnie nawet poniżej progu uznawanego za bezpieczny z punktu widzenia ochrony lasów. Ewentualne złagodzenie tej normy do poziomu przyjętego w UE prawdopodobnie nie poprawi sytuacji.

Ale dwutlenek siarki jest zanieczyszczeniem, które w polskiej polityce ochrony środowiska skupiało wyjątkowo dużo uwagi. Tymczasem „kwaśny deszcz” – jeden z najważniejszych czynników degradacji lasów w Europie – w coraz większym stopniu jest wywoływany emisjami innych substancji zakwaszających, a zwłaszcza tlenków azotu. Redukcja ich emisji jest trudna, ponieważ rosnący udział ma w tym przypadku motoryzacja. Wiele społeczeństw jest szczególnie wrażliwych na próby utrudnienia lub podrażnienia eksploatacji samochodów. Dotyczy to także gospodarek okresu przejściowego, gdzie spodziewany jest dalszy intensywny wzrost popytu na samochody i transport drogowy. W tej sytuacji przepisy UE będą zapewne działały na emisję tlenków azotu bardziej ograniczająco, niż można by się było spodziewać, biorąc pod uwagę realia polityczne Polski. W dalszej perspektywie powinno to spowodować zmniejszenie presji na krajowe ekosystemy leśne.

Kolejną korzyścią z przyjęcia prawa ochrony środowiska UE będzie wzmocnienie konkurencyjności gospodarki dzięki standaryzacji procesów i produktów oraz poprawie efektywności gospodarowania. W przypadkach, gdy ochrona środowiska do poziomu przewidzianego dyrektywami wymaga zwiększenia kosztów, ten dodatkowy ciężar, jaki gospodarka polska musiałaby ponieść, nie jest większy niż w innych krajach UE. Nie przekreśla zatem możliwości konkurowania z dostawcami z tych krajów. W dłuższej zaś perspektywie czasowej przygotowuje gospodarkę do sprostania wymaganiom ekologicznym, które z całą pewnością będą rosły. Standaryzacja procesów i produktów ułatwia ponadto współpracę produkcyjną ze względu na redukcję ryzyka związanego z technologią oraz odpowiedzialnością za szkody ekologiczne.

Ułatwienia eksportu spodziewane są w następstwie uniknięcia ograniczeń nakładanych na producentów podejrzewanych o „eko-dumping”, polegający na pozornym potaniu produkcji kosztem strat ekologicznych. Niektóre spośród polskich branż eksportowych – np. hutnictwo – spotyka zarzut takiego właśnie dumpingu i ryzyko sankcji handlowych. Niezależnie od tego, czy zastrzeżenia te są słuszne, czy też są tylko formą protekcjonizmu, spełnienie przez polskich producentów wymagań UE pozwoli w przyszłości na oddalenie tych zarzutów.

Dodatkową korzyścią z tytułu członkostwa w UE jest możliwość uzyskania wsparcia z funduszy pomocowych. Komisja Europejska wypracowała wiele instrumentów tego typu, z czego najbardziej bodaj znane były fundusze związane z rolnictwem. UE przechodzi obecnie istotną ewolucję zmierzającą ku zmniejszeniu i utrudnieniu dostępności takich funduszy, co spowodowane jest m.in. perspektywą przyjęcia nowych członków. Na rozszerzenie Unii przy zachowaniu dotychczasowych programów pomocowych nie pozwoliłby jej budżet.

O ile więc na wsparcie ze strony funduszy pomocowych funkcjonujących na dawnych zasadach nowe kraje członkowskie nie powinny liczyć, o tyle ochrona środowiska stanowi ważny wyjątek. Obserwowany ostatnio trend w polityce rolnej pozwala na sformułowanie hipotezy, iż część środków przekazywana wcześniej w formie subwencji rolniczych staje się dostępna w formie subwencji ekologicznych. Dotyczy to rekompensat wypłacanych rolnikom z tytułu utrzymywania tzw. użytków ekologicznych, zachowania lub przywracania miedz, zadrzewień śródpolnych, niższego stosowania środków chemicznych itp. A zatem w ofercie UE znacznie większa niż dotychczas rola przypadnie pomocy związanej z ochroną środowiska.

Na zlecenie Komisji Europejskiej (ECOTEC et al. 2001) dokonano szczegółowej analizy korzyści z tytułu członkostwa w UE Polski (i wszystkich krajów kandydackich). Analiza jest ściśle formalna z uwagi na założenie, że bez członkostwa kraje te nie podjęłyby jakichkolwiek kroków zmierzających do poprawy stanu środowiska. Jak zaznaczono wcześniej, nie jest to założenie słuszne, tak więc uzyskane oszacowania są z konieczności zawyżone i obejmują również korzyści, które i tak najprawdopodobniej zostałyby osiągnięte z uwagi na ewolucję krajowych przepisów. W tabeli 1 znajduje się podsumowanie wycen pieniężnych.

Tabela 1. Pieniężna wycena korzyści z tytułu wdrożenia przez Polskę *acquis communautaire* w dziedzinie ochrony środowiska (mln euro 1999)

		Powietrze	Woda	Odpady	Razem
Korzyści roczne	dolna	2650	1400	165	4215
	górna	15 400	3280	2750	21 430
Wartość obecna korzyści do 2020 r.	dolna	25 800	13 590	1600	40 990
	górna	149 930	31 960	26 300	208 190

W tabeli 1 wykorzystano szacunki raportu ECOTEC (2001). Wycenę oparto w większości na opracowaniach zagranicznych, stąd znaczna (jak 1:5) rozbieżność pomiędzy oszacowaniami dolnymi i górnymi. Decydujące znaczenie ma założenie o wartości unikniętych zachorowań oraz przedwczesnych zgonów. Korzyści roczne oszacowano przy założeniu, że pełne wdrożenie *acquis* następuje w 2010 r., zaś wartość obecną obliczono dla dwudziestoletniego okresu 2001–2020 przy zastosowaniu stopy dyskontowej 4%.

Z analiz Komisji Europejskiej wynika, że największe korzyści – od 2,65 mld do 15,4 mld euro/rok – przypadają na poprawę jakości powietrza. Zasadniczym składnikiem tej wyceny są efekty zdrowotne: przede wszystkim spadek umieralności, a także zachorowalności. Wielka (niemal sześciokrotna) rozbieżność oszacowania dolnego i górnego wynika głównie z marginesu niepewności w pieniężnych wycenach statystycznego życia i zdrowia, na których opiera się ta analiza. Przeprowadzone w 2000 r. badanie korzyści (zdrowotnych) z tytułu obniżenia stężeń kilku najważniejszych zanieczyszczeń atmosferycznych (Dziegielewska 2003) sugeruje ich wycenę na poziomie 33 euro/rok dla statystycznego dorosłego Polaka. W skali kraju odpowiada to kwocie rzędu 1 mln euro/rok, tj. mniejszej niż przyjęto w raporcie.

Roczne korzyści z tytułu poprawy jakości wody oszacowano na 1,4–3,28 mld euro, na co składają się głównie korzyści z wody pitnej oraz korzyści z walorów rekreacyjnych wód śródlądowych i Bałtyku. Wykorzystane tu polskie dane są raczej zaniżone. Na przykład korzyści z tytułu poprawy Bałtyku – przyjęte w raporcie na podstawie wcześniejszego badania w wysokości 20 euro na dorosłego Polaka – w późniejszych (bardziej miarodajnych) badaniach szacowano na 2–3 razy wyższe (Żylicz 2000b). I wreszcie roczne korzyści z tytułu lepszego zagospodarowania odpadów oszacowano w najszerszym przedziale 0,165–2,75 mld euro.

Skumulowanie tych wielkości do 2020 r., a więc w okresie, w którym powinny się zakończyć programy inwestycyjne wdrażania *acquis communautaire*, z wykorzystaniem umiarkowanej stopy dyskontowej 4%, prowadzi do sumy korzyści od 40,99 mld do 208,19 mld euro. Są to szacunki korzyści z tytułu spodziewanej poprawy środowiska, a znaczna ich część zrealizowałaby się również w scenariuszu „nieakcesyjnym”.

Cytowany raport nie podejmuje się dokonania pieniężnej wyceny korzyści w wielu innych obszarach. Zwraca uwagę bardzo pobieżne i nieprzekonujące potraktowanie ochrony przyrody. Stwierdza się jedynie, że skuteczniejsza ochrona środowiska pozwoli na lepszą ochronę zagrożonych gatunków. Nie określa się natomiast – tak jak dla niektórych innych krajów kandydackich – wzrostu powierzchni obszarów chronionych, ponieważ takiego wzrostu nie będzie; już obecnie odsetek obszarów chronionych jest w Polsce dość wysoki.

5. Zasadnicze koszty członkostwa

Jak już wspomniano, sporadycznie może się zdarzyć, że członkostwo doprowadzi do pewnego wzrostu emisji zanieczyszczeń regulowanych na podstawie innych norm. Trudno obecnie szacować, jak poważne jest to ryzyko, jednak nie sposób go zupełnie pominąć. Ewentualnego pogorszenia można by się było spodziewać w odniesieniu do niektórych zanieczyszczeń powietrza, ale byłoby ono zapewne przejściowe w związku z obserwowaną tendencją do stopniowego zaostrzania tych standardów w UE.

Znacznie bardziej realne jest ryzyko związane z liberalizacją handlu międzynarodowego. Już obecnie daje się ono zauważyć zwłaszcza na skutek napływu surowców odpadowych (przewidywanego Dyrektywą 93/259) oraz towarów konsumpcyjnych obniżających jakość środowiska – takich jak np. stare samochody. Rząd RP znajduje się pod silną presją sąsiadów z UE, domagających się otwarcia granic dla wszelkich przepływów rzeczowych. W połowie lat 90. Polska ugięła się przed żądaniem zniesienia barier dla wwozu używanych samochodów (także powypadkowych). Zalew polskich dróg przez takie samochody, stanowiące oczywiste zagrożenie dla zdrowia i przyrody, stanowi koszt otwierania się gospodarki w tempie szybszym niż postęp w zakresie monitoringu ekologicznego i egzekucji prawa.

Import wraków samochodowych jest przykładem głębszego problemu dotyczącego ochrony środowiska w UE. Jest nim brak integracji polityk sektorowych. Wprawdzie integracja polityk sektorowych stanowi jeden z deklarowanych przez Komisję Europejską filarów ochrony środowiska, ale praktyka rażąco odbiega od tego wzorca. Wspólna polityka rolna stanowi zapewne jeden z bardziej znanych przypadków bezsilności administracji ochrony środowiska wobec presji ze strony grup interesów gospodarczych. Subwencje rolnicze – pochłaniające najwięcej środków z unijnego budżetu – motywują do zwiększania intensywności produkcji z jego wszystkimi ujemnymi konsekwencjami ekologicznymi. Ale problem dotyczy także innych sektorów. Wspomaganie rozwoju prywatnego transportu drogowego również powoduje wzrost presji na środowisko przyrodnicze. Jest zresztą regułą, że jeśli jakieś zasady polityki gospodarczej – np. jednolitego rynku – znajdują się w konflikcie z zasadami polityki ekologicznej, to w ostatecznym rachunku Komisja nadaje priorytet tym pierwszym.

Ów brak integracji sektorowej znajdował swój wyraz także w negocjacjach akcesyjnych. Negocjowano wymagania sektorowe niezależnie jedne od drugich, wymuszając na stronie polskiej przyjmowanie rozwiązań gospodarczych, które – podobnie jak w UE – są niekorzystne dla ochrony środowiska. W rezultacie rolnictwo, energetyka, transport i inne gałęzie przemysłu będą miały szansę szybkiego upodobnienia się do analogicznych sektorów w UE, tworząc tym samym oczekiwania odnośnie do primatu podejścia technologicznego nad ekologicznym. W tej sytuacji polska administracja ochrony środowiska nie będzie mogła praktycznie przeciwdziałać inicjatywom gospodarczym legitymującym się zgodnością z technicznymi normami unijnymi, nawet jeśli lokalne konsekwencje ekologiczne tych inicjatyw będą niekorzystne.

Wskazane powyżej ujemne konsekwencje członkostwa w UE są trudne do oszacowania i zapewne w dłuższym horyzoncie czasowym zostaną ograniczone dzięki ewolucji unijnej polityki ekologicznej. Deklarowana konieczność integracji sektorowej doprowadzi w przyszłości do realnych zmian i skuteczniejszej koordynacji inicjatyw gospodarczych z wymaganiami ekologicznymi.

Łatwiejsze do oszacowania są nakłady, jakie muszą ponieść podmioty gospodarcze. Niemniej jednak rozpoznanie kosztów inwestycyjnych niezbędnych do wdrożenia *acquis communautaire* ma nadal charakter wstępny, choć badania na ten temat są prowadzone na zlecenie Ministerstwa Środowiska od połowy lat 90. (Akademia 1996). Wyniki ekspertyz zostały następnie uszczegółowione w badaniach naukowych (Peszko 1997; Kiuiła 2000).

Wykonano wiele innych ekspertyz dotyczących kosztów aproksymacji. Ich podsumowanie zawarte jest w tabeli 2.

Tabela 2. Podsumowanie kosztów inwestycyjnych przyjęcia przez Polskę *acquis communautaire* w dziedzinie ochrony środowiska

	Suma kosztów (mln euro)
Prawo horyzontalne	–
Ochrona przyrody	–
Jakość wód	13 000
Zanieczyszczenia przemysłowe i ocena ryzyka	12 150
Jakość powietrza	1 345
Hałas z maszyn i urządzeń	75
Chemikalia i organizmy zmodyfikowane genetycznie	–
Gospodarka odpadami	3 800
Bezpieczeństwo jądrowe i ochrona przed promieniowaniem	–
RAZEM ACQUIS COMMUNAUTAIRE	30 370

W tabeli 2 przyjęto kurs złotego do euro równy 4. Zestawienie to oparte jest na stanowisku negocjacyjnym rządu RP (Stanowiska 2000) oraz wielu ekspertyzach ekonomicznych (zob. zwłaszcza Agriconsulting 1998; REC 1999; Hughes, Bucknall 1999). Bardziej szczegółowe obliczenia przytacza Żylicz (2000a).

Ogólne nakłady konieczne do przyjęcia przez Polskę *acquis communautaire* w dziedzinie ochrony środowiska szacowane są na około 30 mld euro. Jest to koszt niewątpliwie wysoki, choć znajdujący pokrycie w spodziewanych krajowych i unijnych funduszach dostępnych na tego typu cele pod warunkiem rozciągnięcia procesu aproksymacji na wnioskowany przez Polskę okres dostosowawczy. Z przeprowadzonych analiz wynika jednak przede wszystkim, że nie wszystkie nakłady są nieuchronne lub ekonomicznie uzasadnione. Niektóre przepisy europejskie są zbyt mało elastyczne i wymagają takich samych środków technicznych niezależnie od lokalizacji źródła emisji. Wprawdzie negocjacje akcesyjne zostały zakończone, ale przepisy unijne są w wielu miejscach niejasne i od szczegółowych decyzji Komisji będzie zależał ostateczny rozkład kosztów w czasie, a także ich wysokość.

Obciążenia krajowych domowych i innych podmiotów gospodarczych z tytułu kosztów bieżących są rozpoznane znacznie słabiej. Rząd nie dysponuje nawet pełnymi oszacowaniami dotych-

czasowych kosztów bieżących, a więc trudno byłoby przewidywać ich przyszłą wysokość. Można tylko ogólnie stwierdzić, że wymóg trzystopniowego oczyszczania ścieków komunalnych z pewnością zwiększy obciążenie gospodarstw domowych z tytułu opłat za wodę z obecnego średniego poziomu 1–1,5% (Markowska 2001). Bardziej szczegółowe szacunki zostały przeprowadzone przez Berbekę i Berbekę (2001); sugerują one, że w ciągu kilkunastoletniego okresu wdrażania dyrektyw wodnych ceny usług wodno-ściekowych wzrosną o 231%. Wzrost odczuwany przez gospodarstwa domowe może być mniejszy („tylko” o 168%), pod warunkiem że różnicę uda się pokryć z funduszy pomocowych w maksymalnym stopniu, na jaki pozwalają regulacje unijne.

Trudnym do oszacowania składnikiem analizy jest ewolucja polskiej polityki pod wpływem UE. Zakres wykorzystania instrumentów ekonomicznych w dotychczasowej polityce ochrony środowiska w Polsce jest znacznie większy niż w UE. Stąd polskie szacunki kosztów wdrożenia *acquis communautaire* są z reguły niższe niż obliczane przez ekspertów UE. Jednak ich poprawność zależy od tego, czy istotnie Polska będzie mogła spełnić wymagania integracyjne, zachowując swobodę wyboru środków. Jeśli nie, to znaczy jeśli będzie zmuszona przyjąć we wszystkich szczegółach zasady polityki tradycyjnie uznawane przez UE, to koszt akcesji będzie bardzo wysoki, znacznie wyższy, niż jest to bezwzględnie konieczne, aby spełnić wymagania odnośnie do jakości środowiska.

Inną konsekwencją przeorientowania polskiej polityki pod wpływem wzorców unijnych będzie osłabienie ważności kryteriów ekologicznych na rzecz technologicznych. W tych okolicznościach ochrona środowiska będzie zależała od skuteczności planowania przestrzennego, czyli od stanowczości administracji (rządowej i samorządowej) w racjonalnym dysponowaniu przestrzenią. Był to dotąd słaby punkt polskiej polityki i bez jego radykalnego wzmocnienia unijne zasady regulacji działalności gospodarczej grożą wzrostem presji na środowisko, a zwłaszcza na naturalne biocenozy.

6. Próba bilansu

Z wielu względów zestawienie jednoznacznego bilansu korzyści i kosztów członkostwa w UE w zakresie ochrony środowiska nie jest możliwe. Główną przeszkodą jest trudność w zdefiniowaniu scenariusza „nieakcesyjnego”. Ewolucja polskiej polityki w latach 90. była tak silnie zdeterminowana wzorcami unijnymi, że nie sposób wyobrazić sobie przyszłości ochrony środowiska w Polsce będącej poza UE. Niezależnie od członkostwa przyszłość ta będzie musiała wyglądać bardzo podobnie.

Można przyjąć, że niezależnie od członkostwa w UE, w Polsce w ciągu najbliższych kilkunastu lat nastąpi ogólna poprawa stanu środowiska, która będzie wymagać nakładów rzędu 30 mld euro. Korzyści z tego tytułu mogą być wycenione na kwotę co najmniej tak wielką, a zapewne jeszcze wyższą. Pozostawanie poza UE pozwoliłoby na pewną obniżkę nakładów – m.in. przez przesunięcie ich w czasie – ale i korzyści byłyby nieco mniejsze. Istnieją przesłanki, by sądzić, że obniżka kosztów byłaby większa niż utrata korzyści, ale ich skala jest niewielka. Ponadto podobieństwo scenariusza „nieakcesyjnego” do „akcesyjnego” wynika z dokonanej już zmiany polskiej polityki, tak więc nawet bez członkostwa w UE pewne tendencje wydają się nieodwracalne.

Polskie szacunki kosztów wdrożenia *acquis communautaire* są niższe niż cytowane w materiałach Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju i innych instytucji zachodnich. Zasadnicze źródło rozbieżności tkwi w podejściu do polityki ochrony środowiska. Polityka UE w tym zakresie była dotąd zdominowana przez podejście technologiczne. Polega ono na próbie realizacji celów ekologicznych w rezultacie stosowania przede wszystkim kosztownych środków technicznych.

Negocjacje z UE traktowały jako punkt wyjścia standardy jakości (które Polska może akceptować) i poszukiwały kompromisu w zakresie metod osiągnięcia tych standardów. Pomimo presji ze

strony UE, by Polska – podobnie jak inne stowarzyszone kraje – powieliła dokładnie te same rozwiązania technologiczne, jakie obowiązują w krajach UE (mimo że nie zawsze są one efektywne kosztowo), udało się wynegocjować dość długie okresy dostosowawcze. Dzięki temu polska gospodarka nie zostanie narażona na niepotrzebne ciężary. Nie nastąpi również gwałtowny wzrost importochłonności ochrony środowiska, który musiałby przyczynić się do pogłębienia deficytu w bilansie handlowym, skupiającego uwagę rządu w najbliższych latach. Jednak eksporterzy w krajach UE są zainteresowani wykorzystaniem swojego potencjału produkcyjnego w dziedzinie urządzeń ochrony środowiska. Będą zatem naciskać na Komisję Europejską, by w ramach nadzorowania polskiej polityki starała się egzekwować rozwiązania stosowane w UE w najdrobniejszych szczegółach. Wskazywano już wcześniej w niniejszym opracowaniu, że umocowanie prawne Komisji jest bardzo silne, a więc strona polska musi być specjalnie dobrze przygotowana, aby bronić rozwiązań, które skutecznie i tanio chronią środowisko przyrodnicze. Ostateczny bilans kosztów i korzyści z tytułu członkostwa zależy od profesjonalizmu polskiej administracji ochrony środowiska.

Bibliografia

- Agriconsulting Europe 1998, *Costing and Financial Analysis of Approximation in Environment*, DISAE, Contract No. 96-0863.00.
- Akademia Ekonomiczna w Krakowie i Grontmij Consulting Engineers 1996, *Opracowanie metodologii obliczania kosztów i analiza efektywnych strategii dostosowywania polskich norm ochrony środowiska do standardów Unii Europejskiej* (Phare: EC/EPP/1/91/1.3.1).
- Berbeka J. i Berbeka K. 2001, *The impact of the implementation of selected EU water directives on households' sustainable consumption in Poland*, Akademia Ekonomiczna, Kraków.
- Dziegielewska D.A. 2003, *Essays on Contingent Valuation and Air Quality Improvement in Poland*, praca doktorska, Yale University.
- ECOTEC et al. 2001, „The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries”, Final Report for the DGENV, Commission of the European Communities, Brussels.
- Hughes G. and Bucknall J. 1999, *Poland: Complying with EU Environmental Legislation*, World Bank, Environmentally and Socially Sustainable Development Working paper No. 14, Washington, DC.
- Kiuiła O. 2000, *Badanie kosztów spełnienia przez gospodarkę polską wymagań Drugiego Protokołu Siarkowego. Model równowagi ogólnej*, praca doktorska, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski.
- Markowska A. 2001, *Poziom i mechanizmy kształtowania cen za usługi wodno-ściekowe w państwach OECD oraz w państwach kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej – analiza porównawcza*, „Ekonomia”, nr 4.
- Peszko G. 1997, *Integracja celów ekonomicznych i ekologicznych w strategiach rozwoju zrównoważonego*, praca doktorska, Akademia Ekonomiczna, Kraków.
- Regional Environmental Center (REC) 1999, *Cost of Meeting by Poland the EU environmental requirements*, Budapest.
- Stanowiska Polski w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej 2000*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Żylicz T. 2000a, *Wymagania ekologiczne integracji z Unią Europejską. Aspekty ekonomiczne*, [w:] M. Burchard-Dziubińska (red.), *Integracja Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska – problemy, korzyści, zagrożenia*, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź, t. I, s. 33–52.
- Żylicz T. 2000b, *Costing Nature in a Transition Economy. Case Studies in Poland*, Edward Elgar Publ., Cheltenham.

9. Koszty i korzyści wynikające z przyjęcia wspólnej polityki handlowej oraz z wejścia we wspólnotowy system ekonomicznych stosunków zewnętrznych

Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska

1. Cele, założenia i zakres merytoryczny analizy

W pracy przedstawiono możliwe koszty i korzyści członkostwa Polski w UE wynikające z przyjęcia wspólnotowych zasad i instrumentów w handlu z krajami trzecimi.

Analiza ma charakter dwuscenariuszowy: pierwszy scenariusz uwzględnia korzyści i koszty przyjęcia przez Polskę wspólnotowej polityki handlowej oraz wspólnotowych stosunków traktatowych z krajami trzecimi, drugi – skutki niewjęcia do Unii Europejskiej dla polityki handlowej oraz ekonomicznych stosunków Polski z głównymi państwami i ugrupowaniami poza UE.

Biorąc pod uwagę bardzo rozbudowane regulacje UE dotyczące wspólnej polityki handlowej (zawarte są one zarówno w przepisach pierwotnego i wtórnego prawa wspólnotowego, jak i w umowach wynegocjowanych przez Wspólnotę z partnerami handlowymi), w niniejszej pracy uwzględniono jedynie najważniejsze instrumenty oddziaływania na wymianę handlową, które Polska przyjmie w następstwie akcesji do UE, jak też główne umowy Wspólnot z partnerami han-

dłowymi, które w znaczący sposób zmieniają obecnie obowiązujące Polskę umowy. Zakres merytoryczny analizy wyznacza ujęcie wspólnej polityki handlowej (WPH) zawarte w art. 133 (numeryacja obowiązująca od wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu) Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE). Zgodnie z tym artykułem, wspólna polityka handlowa oparta jest na jednolitych zasadach, obejmujących zwłaszcza:

- zmiany stawek celnych,
- zawieranie umów celnych i handlowych,
- ujednoczenie działań w zakresie liberalizacji handlu
- oraz środków ochronnych, które są podejmowane w przypadku dumpingu i subsydiów.

Skutki wprowadzenia w Polsce wspólnotowej polityki handlowej przeanalizowano wg następującego układu:

- (a) skutki przyjęcia wspólnotowych instrumentów polityki handlowej: cel oraz środków pozataryfowych,
- (b) wpływ uczestnictwa w instytucjach UE na rolę Polski w głównych międzynarodowych organizacjach ekonomicznych (na przykładzie WTO i OECD),
- (c) skutki wejścia do UE dla ekonomicznych stosunków Polski z głównymi państwami i ugrupowaniami poza UE (głównie na przykładzie stosunków z Rosją i z USA oraz z tymi krajami CEFTA, które najprawdopodobniej nie wejdą do Unii razem z Polską).

Oddzielnie omówiono skutki scenariusza pozostania Polski poza UE i nieprzyjęcia wspólnotowej polityki handlowej.

2. Korzyści i koszty wynikające z przyjęcia przez Polskę wspólnotowych instrumentów polityki handlowej

Wymiana handlowa z krajami trzecimi jest kształtowana w Unii Europejskiej w ramach wspólnej polityki ugrupowania¹⁸⁵. Poszczególne państwa członkowskie nie mają autonomii w zakresie zawierania umów handlowych z partnerami, zmiany stopnia protekcji rynku krajowego itp. Przekazały swe narodowe kompetencje w tej dziedzinie instytucjom wspólnotowym. Wspólna polityka handlowa (WPH) obowiązuje od początku 1970 r. Odnosi się ona jedynie do stosunków gospodarczych z krajami trzecimi (spoza Unii), ponieważ w stosunkach między krajami członkowskimi nie są stosowane żadne instrumenty polityki państwa różnicujące warunki sprzedaży towarów i usług. Cele, zasady i instrumenty wspólnej polityki handlowej dotyczą przede wszystkim obrotu towarowego (handlu dobrami materialnymi), ale od czasu rozpoczęcia działalności w 1995 r. Światowej Organizacji Handlu i wejścia w życie wielostronnych porozumień Rundy Urugwajskiej – także części obrotu usługowego oraz części handlu prawami własności intelektualnej. Traktat Nicejski rozszerzył zakres przedmiotowy wspólnej polityki handlowej o inne dziedziny handlu usługami.

Wymiana handlowa między Polską a Unią Europejską została już znacznie zliberalizowana na mocy Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między obu partnerami¹⁸⁶. Na artykuły rolne nastąpiła częściowa i selektywna liberalizacja handlu, pogłębiona porozumieniem o dalszej liberalizacji handlu nieprzetworzonymi artykułami rolnymi (obowiązuje od 1 stycznia 2001 r.). Na pozostałe wyroby (zamiennie zwane przemysłowymi lub nierolnymi) cła i inne ograniczenia handlowe zostały całkowicie wyeliminowane. W efekcie, większość **dostosowań wynika-**

¹⁸⁵ E. Kaliszuk, E. Synowicz, *Wspólna polityka handlowa*, [w:] E. Kawecka-Wyrzykowska i E. Synowicz (red.), *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego (IKCHZ), Warszawa 2001, s. 266–274.

¹⁸⁶ Por. szerzej: E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowicz, *Układ europejski i ocena jego funkcjonowania*, [w:] *Unia Europejska...*, s. 617–645.

jących z wprowadzenia wolnego handlu już się dokonała w sektorze produkcji nierolnej i jest on znacznie lepiej przygotowany do sprostania konkurencji jednolitego rynku europejskiego niż inne działy gospodarki, np. rolnictwo lub usługi.

Skutki prawno-instytucjonalne, jak też w sferze realnej, wynikające z przyjęcia WPH, będą następstwem przede wszystkim:

- 1) przyjęcia przez Polskę wszystkich instrumentów i zasad wspólnej polityki handlowej UE wobec krajów trzecich, w tym zwłaszcza wspólnej taryfy celnej, innych wspólnotowych instrumentów regulacji obrotu handlowego z zagranicą (z krajami trzecimi), a także rozbudowanego systemu umów z partnerami handlowymi;
- 2) pełnej liberalizacji handlu artykułami rolnymi między Polską a Unią Europejską;
- 3) wzmocnienia i usprawnienia kontroli towarów na granicy wschodniej, która stanie się zewnętrzną granicą Unii (z krajami, które nie wejdą do Unii wraz z Polską).

Przystępując do Unii, Polska przyjmie **wspólną taryfę celną (WTC)**, która jest najpowszechniejszym instrumentem ochrony wspólnotowych producentów. Na przeważającą część towarów zaliczanych do grupy nierolnych nastąpi obniżka stawki celnej. Cła w Polsce na te towary są bowiem wyższe niż analogiczne cła w Unii. Na niewielką grupę towarów nastąpi wzrost stawek celnych, ale będzie on nieduży.

Przeważająca część importu nie odczuje żadnych zmian obciążenia celnego¹⁸⁷. Są to towary importowane z Unii, a także z innych obszarów objętych porozumieniami o strefach wolnego handlu, a tym samym już (lub w najbliższej przyszłości) korzystające z wolnościowego dostępu do polskiego rynku. W grupie tej znajdują się wszystkie wyroby nierolnicze importowane z UE, z krajów CEFTA (Bułgaria, Czechy, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry), a także z Estonii, Litwy, Izraela, Łotwy, Turcji, Wysp Owczych oraz z Chorwacji, tj. z krajów, z którymi już obowiązują bilateralne umowy o wolnym handlu wyrobami przemysłowymi. Udział wyżej wymienionych krajów w polskim globalnym imporcie (łącznie z importem z Unii) wyniósł w 2001 r. 74,5% całości importu, a w globalnym imporcie nierolnym Polski osiągnął w 2001 r. 73,3%. Przyjęcie WTC nic więc tu nie zmieni, jeśli chodzi o obciążenia celne. Analogicznie, polscy eksporterzy już mają lub w najbliższym czasie uzyskają w pełni swobodny dostęp do rynku wyrobów przemysłowych tych krajów.

Skala obniżki ceł na dany produkt w imporcie z poszczególnych krajów będzie różna, w zależności od tego, jaki status celny ma dany kraj w Polsce i w Unii Europejskiej. Unia stosuje bowiem bardzo rozbudowany system preferencji celnych w imporcie z różnych grup krajów.

Relatywnie największa obniżka stawek celnych (a tym samym najsilniejszy wzrost konkurencji) nastąpi w imporcie z tych krajów, które mają umowy o wolnym handlu z Unią, a w Polsce stosowane są wobec nich obecnie stawki klauzuli najwyższego uprzywilejowania (KNU). Są to głównie: Cypr, Malta, Tunezja, Meksyk, RPA i Macedonia. Ich udział w polskim imporcie jest niewielki (poniżej 0,5%), a tym samym skutki takiej liberalizacji będą mało zauważalne. Mniejsza obniżka stawek celnych wystąpi w imporcie z krajów, które są obciążone cłami stosowanymi na mocy KNU w Polsce i w Unii (np. USA). Marżę preferencji (a tym samym i skalę wzrostu konkurencji) określa w tym wypadku różnica między stawką KNU w Polsce i w Unii. Średni poziom stawek celnych KNU (ważony strukturą importu z krajów, które obecnie mają status KNU i utrzymają go po przystąpieniu do Unii Europejskiej) w Polsce obniży się z obecnego poziomu równego 6,2% do 2,6% po wejściu do Unii Europejskiej. Będzie to średni efekt przyjęcia wspólnotowej, generalnie niższej od polskiej taryfy celnej. Taka skala redukcji ceł będzie dotyczyć ok. 8,5% importu nierolnego w Polsce (8,1% globalnego importu Polski w 2001 r.), który obecnie jest dokonywany na warunkach KNU i utrzyma taki status po wejściu do UE (np. import z Australii, Japonii, USA). Średnie stawki celne na import ze wszystkich pozostałych krajów ulegną głębszej redukcji z uwagi na to, że kraje te korzystają z różnych preferencji w handlu z UE i Polska będzie musiała zastosować takie same preferencje w handlu z tymi krajami.

¹⁸⁷ Por. szerzej: E. Kawecka-Wyrzykowska, *Skutki przyjęcia przez Polskę wspólnej taryfy celnej Unii Europejskiej*, „Problemy Handlu Zagranicznego”, IKCHZ, nr 21, styczeń 1999.

Obniżka ceł na wyroby przemysłowe w wyniku przyjęcia wspólnej taryfy celnej Unii spowoduje, jak każde działanie liberalizacyjne, różnorodne skutki dla polskiej gospodarki¹⁸⁸. Jednym z efektów będzie większe otwarcie gospodarki na **konkurencję** zagraniczną, a tym samym na wzrost presji konkurencyjnej wywieranej na krajowych producentów. Będą oni musieli sprostać nie tylko rywalom z Unii, krajów EFTA i CEFTA, którzy już obecnie dostarczają swe towary na rynek Polski bez cła, ale także dostawcom ze wszystkich innych państw, którzy skorzystają z obniżonych ceł wynikających z dostosowania polskiej taryfy celnej do taryfy wspólnotowej. Dodatkowa liberalizacja będzie więc wymuszać dalszą **restrukturyzację** produkcji, prowadząc do poprawy jej **efektywności**, ale powodując także wewnętrzne **dostosowania** (konieczność przekwalifikowania się, niekiedy zmiany miejsca pracy, a nawet utratę zatrudnienia).

Obniżka stawek celnych powinna znaleźć wyraz także w pewnej redukcji poziomu **cen** na rynku wewnętrznym. Dotyczy to zarówno towarów importowanych, jak i ich krajowych substytutów. Presja tańszych towarów zagranicznych będzie bowiem skłaniać krajowych producentów do poprawy oferty cenowej i jakościowej. Skorzystają na tym konsumenci.

Siłę wpływu zastąpienia polskich stawek importowych wspólnotową taryfą celną i skutki tego dla krajowych producentów określa, obok udziału krajów objętych tą zmianą, także skala zmiany poziomu stawek oraz struktura towarowa importu z krajów trzecich, czyli to, jakich towarów zmiany stawek będą dotyczyły.

Generalnie już osiągnięty stopień otwarcia na konkurencję zagraniczną sprawia, iż **skutki zmiany poziomu ochrony nie będą miały dużego znaczenia** dla krajowej produkcji wyrobów nierolnych i poziomu ich cen. Jak wspomniano, większość importu do Polski jest już dokonywana na warunkach bezcłowych. Obniżki stawek celnych będą dotyczyć pozostałych krajów, a największe będą w imporcie z krajów, których udział w polskim imporcie jest nieduży. Czynnikiem osłabiającym skutki takich zmian są też inwestycje zagraniczne w wielu sektorach, które pozwoliły producentom lepiej dostosować się do konkurencji zagranicznej zarówno pod względem cenowym, jak i jakościowym oraz pod względem wymogów technicznych. Powyższe względy sprawiają, że efekt kreacji handlu wynikający z obniżki stawek celnych będzie bardzo skromny, a przesunięcia – jeszcze mniejszy.

Skala tych wszystkich skutków będzie skromniejsza w porównaniu z tym, co miało miejsce w następstwie wcielania w życie Układu Europejskiego i innych porozumień wolnohandlowych ze względu na mniejszy zakres geograficzny zmian, małą skalę redukcji ceł, jak też znacznie niższy poziom absolutny stawek celnych, które będą przedmiotem redukcji.

Z powyższego wynika, że przyjęcie WPH wpłynie w pewnym stopniu na wielkość i kierunki wymiany handlowej Polski z krajami trzecimi, a w niewielkim stopniu na wymianę z samą Unią.

Należy jednak dodać, że **korzyści zwiększonej wymiany handlowej** towarami i usługami z państwami członkowskimi UE wynikać będą nie tylko z omawianego tu przyjęcia WPH i jednolitych rozwiązań prawnych w stosunkach gospodarczych z krajami trzecimi. Będą one także następstwem zniesienia granicy w obrocie między Polską a UE. Dopiero wyeliminowanie granicy będzie oznaczało faktyczną poprawę dostępu do kilkakrotnie większego rynku zbytu i związane z tym dużo łatwiejsze warunki sprzedaży (zbliżone do tych, jakie mają miejscowi producenci), a także możliwość istotnego obniżenia cen. Eliminacja fizycznych barier na granicy doprowadzi bowiem do skrócenia czasu oczekiwania na granicy, co przełoży się na konkretne oszczędności czasu pracy kierowców, mniejszą ilość zużytego paliwa, krótszy czas użytkowania środków transportu, wyeliminowanie obecnie potrzebnych dokumentów na granicy itd.

Drugim czynnikiem, znacznie ważniejszym dla wzajemnych powiązań handlowych między Polską a państwami Unii, będzie wyeliminowanie barier technicznych poprzez harmonizację wymogów bezpieczeństwa technicznego towarów w Polsce z tymi, które obowiązują w Unii. Ten ob-

¹⁸⁸ Oczywiście tam, gdzie nastąpi wzrost ceł, skutki będą odwrotne. Takich przypadków w grupie wyrobów przemysłowych będzie jednak niedużo.

szar dostosowań został pominięty w niniejszej analizie, ponieważ wykracza poza obszar wspólnej polityki handlowej.

W przypadku **artykułów rolnych** przyjęcie WTC będzie oznaczało obniżenie lub podwyższenie taryfy celnej, zależnie od rodzaju produktu. Zmiany stawek celnych będą duże na niektóre artykuły, z uwagi na znaczne obecnie rozpiętości w poziomie ceł w Polsce i w Unii. Duża obniżka ceł nastąpi np. na alkohole i tytoń oraz wyroby z tytoniu. Z kolei wzrost stawki celnej nastąpi np. na niektóre ryby, zboża, artykuły mleczarskie.

Zauważmy przy tym, że redukcji ceł w imporcie rolnym z krajów trzecich (tj. imporcie na podstawie wspólnej taryfy celnej) nie będzie zazwyczaj towarzyszyć poprawa dostępu do rynku tych krajów (z wyjątkiem krajów, które wejdą do Unii wraz z Polską).

Natomiast liberalizacja handlu między Polską a Unią na artykuły rolne stworzy perspektywę znacznie łatwiejszego dostępu do dużego rynku zbytu powiększonej Unii. Równocześnie jednak należy spodziewać się dużo silniejszej konkurencji na rynku polskim. Ocena taka dotyczy Unii Europejskiej, jak również krajów Europy Środkowej i Wschodniej, które wejdą do Unii wraz z Polską.

Biorąc pod uwagę zniesienie ceł i innych barier we wzajemnym handlu rolnym między Polską a pozostałymi członkami UE, należy spodziewać się pewnego efektu przesunięcia popytu importowego z obszaru spoza UE na kraje członkowskie tego ugrupowania.

Przyjęcie wspólnotowego **systemu GSP** spowoduje następujące skutki: (a) rozszerzy zakres krajów uprawnionych do preferencyjnego dostępu do polskiego rynku, (b) zwiększy ilość towarów, które będą obciążone niższymi stawkami celnymi, (c) umożliwi wielu towarom skorzystanie z większej, zazwyczaj, marży preferencji (tj. poprawi im dostęp do polskiego rynku)¹⁸⁹. Skala negatywnych skutków tych zmian (wzrostu konkurencji) dla polskich producentów będzie zazwyczaj nieduża, ze względu na malejące znaczenie poziomu ceł i marży preferencji oraz strukturę towarową importu z krajów beneficjentów GSP. W grupie artykułów rolnych czynnikiem osłabiającym konkurencję zagraniczną będzie fakt, że Unia wyłączyła z preferencji większość artykułów strefy umiarkowanej, a więc takich, które dominują w polskiej strukturze produkcji. Preferencjami zostanie objęty import z krajów WNP, dotąd wyłączonych w Polsce z preferencyjnych warunków importu. Nie należy jednak spodziewać się tu widocznego wzrostu konkurencji na polskim rynku z uwagi na to, że większość importu (w przypadku największego dostawcy w tej grupie krajów, tj. Rosji – jest to ponad 80%) stanowią ropa i gaz, na które to surowce stawka celna wynosi 0% zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej.

Jeśli chodzi o **środki ochrony pozataryfowej**¹⁹⁰, to po wejściu w życie Porozumień Rundy Urugwajskiej instrumenty i procedury polityki handlowej Polski oraz Unii Europejskiej, w tym dotyczące postępowań antydumpingowych i antysubsydyjnych oraz klauzul ochronnych, są w wielu punktach zbieżne lub identyczne¹⁹¹. Wynika to z tego, że kraje przystępujące do WTO miały obowiązek dostosowania swych narodowych przepisów do odnośnych porozumień uzgodnionych w ramach Rundy Urugwajskiej. Był to warunek członkostwa w tej organizacji.

Po wejściu do Unii w handlu wzajemnym między Polską a UE przestaną obowiązywać instrumenty polityki handlowej, w tym ww. instrumenty pozataryfowe. Praktyczną korzyścią będzie to, że polscy dostawcy nie będą już mogli być oskarżani przez UE o stosowanie takich środków. Środki te będą natomiast obowiązywały przy imporcie z krajów trzecich. W wyniku włączenia do unij-

¹⁸⁹ E. Kawecka-Wyrzykowska, M. Paszyński, *Skutki przyjęcia przez Polskę preferencji celnych Unii Europejskiej dla krajów rozwijających się*, „Problemy Handlu Zagranicznego”, IKCHZ, nr 19, Warszawa 1998.

¹⁹⁰ Aktualny poziom tej protekcji jest omówiony w: Trade Policy Review. European Union. Report by the Secretariat, WT/TPR/S/102, 26 June 2002.

¹⁹¹ Por. E. Kaliszuk, *Dumping i ochrona przed dumpingiem w GATT*, [w:] J. Kaczurba i E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), *Polska w WTO*, IKCHZ, Warszawa 2002, s. 135–162 oraz Report from the Commission. Twentieth Annual Report from the Commission to the European Parliament on the Community's Anti-Dumping and Anti-Subsidy Activities, COM(2002) 484 final, Brussels, 04.09.2002.

nego systemu pozataryfowej protekcji, polscy producenci uzyskają większą ochronę przed nieuczciwym importem. Wzrośnie też skuteczność wykorzystywania istniejących przepisów prawnych w porównaniu z sytuacją obecną. Po pierwsze, producenci krajowi zostaną objęci środkami antydumpingowymi i antysubwencyjnymi (oraz środkami ochronnymi), które będą w mocy w UE w dniu akcesji. Po drugie, wzrośnie **znaczenie prewencyjne** wymienionych środków. Obawa zagranicznych dostawców przed możliwością zastosowania takich środków przez Komisję, znaną ze skuteczności swych działań, będzie zniechęcać ich do nadmiernej ekspansji na jednolity rynek unijny, obejmujący także rynek polski. Po trzecie, w przypadku zagrożenia ze strony importu (spoza Unii), sprzedawanego w Polsce na warunkach dumpingu, subsydiów lub szybko rosnącego, istnieje prawdopodobieństwo **częstszego stosowania** środków przeciwdziałających skutkom takiego importu przez władze UE, które przejmą uprawnienia w tym zakresie. Dotychczas Polska w niewielkim stopniu korzystała z tych środków. Zdecydowanie większe doświadczenie i skuteczność działania unijnych urzędników, w których gestii są omawiane tu postępowania, stwarza prawdopodobieństwo, że będą oni szybciej i sprawniej rozpatrywali polskie wnioski, jeśli tylko takie się pojawią. Zdecyduje o tym praktyczny interes: jeśli Komisja nie zareagowałaby w odpowiednim czasie, istniałaby groźba wzrostu importu po zaniżonych cenach (lub nadmiernego) i jego rozprzestrzenienie się na całym obszarze jednolitego rynku. A to mogłoby być groźne dla całej Unii.

Stopień dostosowania polskich przepisów handlowych do unijnych jest obecnie relatywnie bardzo wysoki (w porównaniu z innymi dziedzinami wspólnotowego prawa). Ocena ta dotyczy zarówno rodzajów dostępnych instrumentów oddziaływania na eksport i import, jak i szczegółowych zasad oraz procedur ich stosowania. Dostosowania te zostały ułatwione też w istotnej mierze przez fakt przynależności Polski do wielostronnego systemu handlowego **GATT/WTO** oraz przez przyjęcie porozumień wynegocjowanych w Rundzie Urugwajskiej. Porozumienia te przewidywały konieczność dostosowania narodowych systemów handlowych członków WTO do uzgodnień wynegocjowanych w Rundzie Urugwajskiej. Inaczej mówiąc, tworząc nowe przepisy regulujące wymianę handlową lub zmieniające poprzednio obowiązujące (Kodeks celny, ustawy o środkach ochronnych), Polska jeszcze przed przystąpieniem do Unii wzorowała się na rozwiązaniach prawnych istniejących w WTO i stosowanych w swym generalnym kształcie przez Unię.

3. Wpływ udziału w instytucjach UE na rolę Polski w głównych międzynarodowych organizacjach gospodarczych

Skutkiem przystąpienia do Unii Europejskiej będzie przekazanie unijnym organom **kompetencji** w zakresie negocjowania z partnerami handlowymi warunków wymiany z nimi, w tym zmiany poziomu stawek celnych, współpracy w zakresie uproszczenia procedur celnych itd. Polska nadal będzie miała możliwość oddziaływania na decyzje podejmowane przez te organy w ramach obowiązującego procesu decyzyjnego. Kluczowe znaczenie będzie miała wtedy umiejętność wchodzenia w koalicje z innymi członkami Unii, mającymi zbieżne interesy handlowe. Wzrośnie też możliwość oddziaływania zainteresowanych grup interesu na kształtowanie konkretnych decyzji w sferze stosunków handlowych z krajami trzecimi, z uwagi na rozbudowany w Unii system konsultowania nowych propozycji legislacyjnych z grupami społecznymi, które odczuwają skutki takich zmian. Efekty takich działań zależeć będą jednak od stopnia zorganizowania się poszczególnych grup interesu, ich zdolności uczestniczenia w systemie lobbyngu itp.

Istotnym pozytywnym efektem wejścia do UE w omawianej tu dziedzinie będzie więc **zwiększenie siły przetargowej** Polski w stosunkach z poszczególnymi partnerami¹⁹². Wchodząc do największego ugrupowania ekonomicznego w świecie, Polska będzie mogła poprzez siłę tego ugru-

¹⁹² Por. szerzej: M. Paszyński, *Wprowadzenie*, [w:] *Percepcja w krajach UE korzyści, kosztów i zagrożeń wynikających z przyjęcia Polski do tego ugrupowania*, IKCHZ, Warszawa 2002, s. 1–25.

powania realizować swoje interesy handlowe zależne od otoczenia instytucjonalnego, np. dotyczące lepszego i bardziej stabilnego dostępu do rynków partnerów, korzystniejszych warunków ochrony rodzimej produkcji itp.

Z chwilą akcesji do Unii, Polska przestanie być samodzielnym członkiem WTO, a stanie się członkiem tej organizacji jako część Wspólnot Europejskich. Członkiem WTO jest zarówno WE jako całość, jak i jej państwa członkowskie. W sprawach, w których wyłączne kompetencje ma Wspólnota (dotyczy to większości spraw, którymi zajmuje się WTO), Polska będzie reprezentowana przez właściwego komisarza, który działa na podstawie mandatu udzielonego mu przez Radę.

Członkostwo w Unii Europejskiej będzie mieć zarówno pewne pozytywne, jak i negatywne skutki dla możliwości oddziaływania polskich przedstawicieli na partnerów handlowych na forum WTO¹⁹³. Z polskiego punktu widzenia, korzystne jest to, że we wszystkich procedurach rozstrzygania sporów (konsultacje, kolegia arbitrażowe, odwołania), z wyjątkiem sporów z zakresu ochrony praw własności intelektualnej, Wspólnota występuje jako jeden podmiot.

Jednocześnie członkostwo w UE może zapewnić Polsce skuteczniejszą ochronę niektórych interesów handlowych, np. w przypadku zarzutów na rynkach krajów trzecich o dumping, nadmierny eksport na te rynki itp. Komisja Europejska będzie wówczas wspomagać polskich eksporterów w przygotowaniu niezbędnych wyjaśnień.

Wzrośnie pozycja negocjacyjna Polski wobec krajów trzecich. Doświadczenie działania WTO (a poprzednio GATT) pokazuje, że główną rolę odgrywają w tej organizacji kraje rozwinięte, które wykorzystują ją do obrony własnych interesów handlowych. Obecnie Polska jest z reguły zbyt małym dostawcą poszczególnych towarów na rynkach odbiorców, by mieć jakiegokolwiek prawa negocjacyjne. Po wejściu do Unii, Polska będzie mogła znaleźć sojusznika(ów) wśród obecnych członków UE, mającego podobne interesy na rynkach zbytu, i w efekcie wzmocnić swą pozycję negocjacyjną.

Negatywnym aspektem akcesji do UE będzie to, że Polska nie będzie mogła wykorzystywać forum WTO do przedstawiania ewentualnych zarzutów wobec UE. Należy tu jednak dodać, że w ostatnich latach Polska i tak powstrzymywała się od rozwiązywania spraw spornych z UE, z uwagi na toczące się rokowania akcesyjne i dążenie do niezaostrzania stosunków z Unią.

Po wejściu do Unii Polska musi też liczyć się z możliwością uwikłania w **konflikty** na forum WTO, istniejące między Unią i jej członkami a krajami trzecimi, zwłaszcza w stosunkach z USA. W przypadku sporów niezakończonych porozumieniem istnieje ryzyko objęcia Polski wraz z pozostałymi państwami Unii sankcjami handlowymi.

Napięcia mogą pojawić się także w stosunkach handlowych z niektórymi partnerami na forum WTO. Będąc w Unii, Polska będzie musiała **przeformułować swe priorytety**, np. w odniesieniu do tzw. minimalnych standardów pracy lub w zakresie ochrony środowiska, i uzgadniać je z pozostałymi państwami UE, z których część ma interesy inne niż Polska.

Identyfikacja ze stanowiskiem unijnym może mieć niekorzystny wpływ na stosunki bilateralne z USA i krajami grup Cairns na płaszczyźnie konfliktu wokół problemów rolnictwa. Podobne kontrowersje mogą powstać w stosunkach z krajami rozwijającymi się w związku ze stanowiskiem UE w sprawie uwzględniania w zasadach wielostronnej regulacji handlu międzynarodowego standardów pracy i ochrony środowiska, reguł konkurencji i inwestycji itp.¹⁹⁴

Generalnie wydaje się jednak, że pozytywne skutki przewyższą negatywne i członkostwo w UE wzmocni siłę przetargową Polski wobec partnerów. Będzie to mieć praktyczne znaczenie np. w rokowaniach wielostronnych w ramach Nowej Rundy WTO. Jak już wspomniano, obecnie Polska jest za słabym partnerem, aby skutecznie forsować własne postulaty, np. dotyczące poprawy dostępu do rynku odbiorców.

¹⁹³ Por. J. Piotrowski, *WTO*, [w:] M. Paszyński (red.), *Proces i skutki dostosowań Polski do zagranicznej polityki ekonomicznej Unii Europejskiej*, IKCHZ, Warszawa 1999, s. 9–12.

¹⁹⁴ M. Paszyński, *Proces i skutki dostosowań...*, s. 21.

Skutki wejścia Polski do UE będą inne dla członkostwa w OECD niż w WTO. Jakkolwiek bowiem Komisja Europejska może uczestniczyć w pracach OECD, to nie ma ona prawa głosu. Każde państwo członkowskie dysponuje w Radzie OECD jednym głosem. Państwa członkowskie UE mają pełną swobodę zajmowania stanowiska, a ich pozycja nie musi być zbieżna ze stanowiskiem Komisji. Polska zachowa więc dużą niezależność w wyrażaniu swych interesów na forum OECD. Liczyć się jednak należy z potrzebą koordynacji stanowiska w wielu sprawach.

4. Skutki przyjęcia przez Polskę wspólnej polityki handlowej dla głównych partnerów handlowych

Na skutki wejścia Polski do UE dla handlu z głównymi partnerami handlowymi należy patrzeć przede wszystkim przez pryzmat **zmian w dostępie do polskiego rynku**, a więc zmian w zasadach dokonywania w Polsce importu, a nie eksportu. Polski eksport po akcesji będzie zależał, podobnie jak i obecnie, głównie od dwóch grup czynników: warunków dostępu do rynku partnerów oraz konkurencyjności polskich towarów. Członkostwo w UE niewiele zmieni te czynniki. Wyjątkiem są kraje, z którymi UE ma umowy zapewniające wzajemne preferencje, a których nie ma jeszcze Polska. Krajów takich nie jest jednak dużo i nie są to partnerzy najważniejsi. Należy bowiem podkreślić, że od czasu zawarcia Układu Europejskiego Polska przygotowywała się do późniejszego przyjęcia wspólnej polityki handlowej oraz zasad kształtujących stosunki zewnętrzne Wspólnot. W tym celu, jak już zauważono, wynegocjowała w latach 90. z głównymi partnerami handlowymi umowy o wolnym handlu, które obowiązywały w Unii. Członkostwo w UE spowoduje pewne dalsze zmiany warunków handlu z tymi krajami.

Wejście części członków CEFTA do UE stawia pod znakiem zapytania przyszłość CEFTA. W świetle obecnego stopnia zaawansowania rokowań akcesyjnych prawdopodobne jest, że po rozszerzeniu Unii w CEFTA pozostaną tylko dwa kraje, tj. Rumunia i Bułgaria. Nawet gdyby dołączyła do nich Chorwacja (mówiono o tym podczas spotkania premierów CEFTA w II połowie 2002 r.) – ale na razie nie dołączyła – to i tak otwarte pozostałoby pytanie o celowość utrzymania CEFTA.

Z punktu widzenia analizowanych tu skutków handlowych rozszerzenia, istotna pozostaje nie tyle przyszłość CEFTA, co perspektywy rozwoju handlu z Bułgarią i Rumunią. Jest to problem handlu artykułami rolnymi, bo w zakresie wyrobów nierolnych istnieje już wolny handel między Polską i Rumunią (oraz Bułgarią) oraz UE a tymi dwoma krajami oraz paneuropejska kumulacja reguł pochodzenia towarów. W handlu rolnym natomiast partnerzy CEFTA udzielili sobie bilateralnie pewnych preferencji celnych. Ich skala jest zróżnicowana. Bilateralne preferencje z tymi dwoma krajami ma także Unia Europejska, na mocy Układów Europejskich. Na część towarów skala preferencji jest inna w Polsce i w Unii. Przystępując do Unii, Polska będzie musiała więc dokonać odpowiednich zmian poziomu tych preferencji: obniżyć je lub podwyższyć. Dla towarów pochodzących z Bułgarii, nieobjętych preferencjami w Unii, Polska przyjmie unijny poziom wspólnotowej taryfy celnej.

Następstwem akcesji do UE będą też pewne korekty poziomu ceł stosowanych w tych dwóch krajach na polskie wyroby. Lista towarów korzystających z preferencji w dostępie do tych rynków jest bowiem inna w imporcie z Polski i imporcie z UE. Podobnie będzie po stronie eksportu.

Dostosowania te zmodyfikują więc nieco warunki eksportu i importu rolnego z Bułgarią i Rumunią. Biorąc pod uwagę udział artykułów rolnych z tych krajów w polskim imporcie (ok. 20% w imporcie z Rumunii i około 35% w imporcie z Bułgarii), można oczekiwać pewnych przesunięć w strukturze handlu artykułami rolnymi. Zmiany takie będą jednak niewielkie w stosunku do całości handlu rolnego Polski.

Bezpośrednim skutkiem przystąpienia Polski do UE dla stosunków z USA będzie wycofanie przez ten kraj systemu preferencji GSP, który obecnie jest jeszcze stosowany na rynku amerykań-

skim wobec polskich towarów. Wydaje się, że decyzja ta nie powinna spowodować istotnego pogorszenia warunków eksportu do USA. Marża preferencji GSP (różnica między stawką KNU a stawką na poziomie GSP) nie jest duża i wynosi średnio 1–3 pkt procentowe. Jej wycofanie pogorszy konkurencyjność cenową towarów beneficjentów preferencji, tj. około połowy eksportu do USA. Skala niekorzystnych zmian, przeciętnie biorąc, nie będzie duża, wobec niskiego na tle innych krajów poziomu ceł importowych w USA i zaledwie kilkupunktowej marży preferencji. W warunkach ostrej konkurencji na rynku światowym nawet niewielkie preferencje mogą być jednak ważnym czynnikiem przewagi konkurencyjnej.

Pośrednio, polski eksport do USA, podobnie jak i do innych krajów, będzie zależeć od efektów dostosowania się do wymagań jednolitego rynku europejskiego. Im większa część polskich producentów utrzyma się i umocni na rynku po wejściu do UE w konfrontacji z rywalami zachodnioeuropejskimi, tym silniejsza będzie ich pozycja także w eksporcie poza obszar UE, w tym na najbardziej wymagające rynki świata.

Jeśli chodzi o import z USA, to na przeważającą część wyrobów przemysłowych (nierolnych) cła zostaną obniżone, ułatwiając tym samym ich import. Skala konkretnych efektów będzie zależeć od takich czynników, jak struktura towarowa importu i skala obniżki ceł na główne pozycje importu, cenowa elastyczność popytu importowego itd.

W przypadku **krajów WNP**, których udział wynosi ok. 11% w polskim imporcie, nastąpi dwojakiego rodzaju poprawa konkurencyjności cenowej ich towarów. Pierwszym jej źródłem będzie obniżenie stawek celnych na artykuły nierolne, wynikające z przyjęcia wspólnotowej taryfy celnej. Dodatkowym czynnikiem zwiększającym atrakcyjność cenową towarów WNP na polskim rynku będą preferencje GSP. Jak wcześniej wspomniano, będą one mieć praktyczne znaczenie jedynie dla niektórych towarów, z uwagi na strukturę towarową polskiego importu. Dominujący udział w tym imporcie mają surowce, na które cło KNU wynosi 0% zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej.

W odniesieniu do artykułów **rolnych** skutki przyjęcia wspólnotowej taryfy celnej mogą być różnokierunkowe, podobnie jak i w całym imporcie rolnym z obszaru spoza Unii.

Jeśli chodzi o bariery pozataryfowe w imporcie z WNP i innych krajów trzecich, to można się spodziewać pewnego wzmocnienia ich stosowania po wejściu Polski do UE. Komisja Europejska, która przejmie nadzór nad stosowaniem tych środków w Polsce, może skuteczniej i częściej – jak wcześniej argumentowano – decydować o praktycznym wdrożeniu środków ochrony rynku przed konkurencją zagraniczną.

Pewne konsekwencje **negatywne** dla wymiany z sąsiadującymi z Polską krajami WNP mogą (choć nie muszą) wiązać się z koniecznością wzmocnienia i uszczelnienia granicy wschodniej, która stanie się zewnętrzną granicą całej Unii. Stwarza to **ryzyko osłabienia** więzi handlowych (a także więzi pozaekonomicznych) ze wschodnimi partnerami, jakkolwiek skala takich skutków będzie zależała od konkretnych rozwiązań (w tym np. ceny wiz¹⁹⁵ i ich praktycznej dostępności oraz technicznych warunków ich wydawania).

5. Polityka handlowa Polski w przypadku pozostania poza Unią

Jest oczywiste, że w przypadku niewejścia do UE polityka handlowa byłaby kształtowana w inny sposób, niż wyżej to przedstawiono. Nie byłaby to jednak prosta kontynuacja obecnej polityki w sferze handlu zagranicznego. Obok pewnych elementów obecnie istniejących, które byłyby kontynuowane, pojawiłyby się dodatkowe czynniki zmieniające obecną sytuację. Zanim powiemy o tych ostatnich, wskażmy na te elementy polityki handlowej, które by pozostały, i na możliwe ich konsekwencje.

¹⁹⁵ Na początku 2003 r. władze Polski zadeklarowały, że nie będą pobierać opłat za wizy od obywateli Ukrainy.

Pozostanie poza UE najprawdopodobniej oznaczałoby utrzymanie istniejącego poziomu ochrony krajowych producentów. Nie byłoby bowiem uzasadnienia dla dalszych obniżek, aż do czasu zakończenia Nowej Rundy WTO, która rozpoczęła się w listopadzie 2001 r. Kontynuacja obecnego poziomu i struktury ochrony celnej nie miałyby pewnie większego znaczenia dla producentów wyrobów nierolnych, ponieważ towary silnie chronione stawkami KNU są importowane obecnie głównie z krajów o bezcelowym imporcie.

Grupą społeczną, która najdotkliwiej odczułaby skutki niewejścia do Unii Europejskiej, byłoby wszyscy konsumenci. Utrzymanie wyższej ochrony przed konkurencją zagranicznych towarów i usług pozwoliłoby producentom na zachowanie wyższych cen.

Inne byłyby natomiast skutki niewejścia do UE na rynku artykułów rolnych. Znaczące otwarcie rynku artykułów rolnych nieprzetworzonych na import z UE, wprowadzone w życie na początku lat 90., miało m.in. spowodować stopniowe dostosowanie się polskich producentów do wzmożonej konkurencji na rynku wewnętrznym po wejściu do UE. Wprawdzie otwarcie to odbyło się na zasadzie wzajemności, ale cały czas większe możliwości czerpania korzyści z liberalizacji mają producenci unijni. Decyduje o tym zarówno ich łatwiejszy dostęp do polskich sieci zbytu (głównie przez supermarkety), jak i spełnianie unijnych wymogów, które łatwo są akceptowane także w Polsce (w tym jako substytut polskich wymogów). Natomiast polski eksport do UE, zwłaszcza towarów bardziej przetworzonych, natrafia na barierę kosztów dostępu do sieci zbytu w Unii, a często jest utrudniony ze względu na niedostosowanie jakości, wymogów weterynaryjnych itp. do standardów unijnych. Proces stopniowego dochodzenia do unijnych wymogów trwa, ale w niektórych obszarach Polska wystąpiła o okresy przejściowe, mając świadomość, że koszty takich działań są duże i polskie firmy nie są w stanie udźwignąć ich z chwilą akcesji do UE. Nieprzystąpienie do Unii sprawiłoby, że poniesione, do tego znaczne, koszty dostosowawcze nie mogłyby być w pełni zrekompensowane w postaci wzrostu możliwości eksportowych do UE, ponieważ unijny rynek byłby nadal chroniony barierami celnymi i wyrafinowanymi instrumentami wspólnej polityki rolnej.

Nie byłoby wtedy szans na przyspieszenie wzrostu polskiego eksportu rolnego, na co mogą liczyć obecnie producenci rolni w związku z wejściem do UE. Co istotniejsze, osłabieniu uległoby tempo przemian strukturalnych w polskim rolnictwie, zarówno w następstwie ww. trudności w rozwoju eksportu do UE, jak też braku dostępu do środków finansowych na restrukturyzację rolnictwa.

Mówiąc o perspektywach rozwoju eksportu, dodajmy, że niewejście do Unii utrudniłoby nam rozwój eksportu rolnego także na **rynki wschodnie**. Obecnie polskie produkty nie są w stanie konkurować tam z unijnymi z uwagi na znaczne subsydia eksportowe, z których korzystają eksporterzy z obszaru UE. Polskiego budżetu długo jeszcze nie będzie stać na porównywalną wielkość wsparcia eksportowego, bez tego zaś rozwój eksportu na te rynki będzie trudny, a w niektórych przypadkach wręcz niemożliwy. Dopiero wejście do Unii daje polskim eksporterom artykułów rolnych możliwość korzystania z porównywalnego poziomu subsydiów eksportowych dla poszczególnych towarów i skutecznego konkurowania z towarami z obecnych państw Unii.

W przypadku niewejścia do Unii utrzymałoby się **zagrożenie** wszczynaniem przez konkurentów unijnych coraz to nowych postępowań antydumpingowych, przy dużo słabszej możliwości stosowania podobnych środków przez polskie władze. Jak zauważono wcześniej, postępowania antydumpingowe są utrudnieniem dla eksporterów nie tylko dlatego, że skutkują wprowadzaniem konkretnych środków przeciwdziałających efektom dumpingu, ale głównie z uwagi na ograniczające skutki dla handlu, wynikające z samego wszczęcia postępowania wyjaśniającego i związanej z nim niepewności warunków sprzedaży towaru.

Skutki niewejścia do Unii dla polityki handlowej widzieć należy nie tylko przez pryzmat samej polityki handlowej, ale także w kontekście innych skutków pozostania poza Unią. Skutków takich jest oczywiście dużo, ale dwa mogą mieć szczególnie duże znaczenie z punktu widzenia analizowanej tu wspólnej polityki handlowej. Jednym z nich byłby brak dodatkowego wsparcia fi-

nansowego z unijnego budżetu na modernizację gospodarki i jej rozwój, zwłaszcza regionów biedniejszych i sektora rolno-spożywczego, a w efekcie – na poprawę międzynarodowej konkurencyjności polskich produktów. Po przystąpieniu do Unii Polska może liczyć na rosnące z roku na rok środki z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności, które będą znacznie większe od obecnie uzyskiwanych środków przedakcesyjnych. Pozostanie poza Unią pozbawiłoby kraj tych środków na rozwój. Ponadto Unia najprawdopodobniej drastycznie zmniejszyłaby skalę transferów przedakcesyjnych. Transfery te wzrosły od 2000 r. w stosunku do okresu lat 90., kiedy to Polska korzystała z programu Phare, z przeznaczeniem na przygotowanie kraju do sprostania wymogom akcesji. Niezrealizowanie tego celu byłoby najprawdopodobniej wystarczającym argumentem dla obecnych państw UE do obciążenia środków przedakcesyjnych albo nawet całkowitego ich wycofania.

Drugim, szerszym skutkiem pozostania poza Unią byłoby podwyższenie ryzyka inwestycyjnego w Polsce i zmniejszenie zainteresowania inwestorów zagranicznych lokowaniem kapitału w Polsce. Powstałaby bowiem wtedy obawa przed arbitralnymi zmianami polskiego prawa, niekorzystnymi dla inwestorów, jak też przed brakiem stabilności rozwiązań prawnych w Polsce. Zafłamanie się dopływu inwestycji bezpośrednich ograniczyłoby również możliwości rozwojowe polskiej gospodarki i zmniejszyło szanse jej modernizacji.

Perspektywa wejścia do Unii od początku transformacji mobilizowała do zmian polskiego prawa i przyjęcia w nim rozwiązań nie tylko zbliżonych do rozwiązań istniejących w UE, ale także do stabilizowania zasad i warunków szeroko rozumianej działalności gospodarczej (systematyczne ograniczanie protekcji, przyjęcie wspólnotowych standardów ochrony praw własności intelektualnej, unijnych rozwiązań w zakresie prawa konkurencji, itp.). Pozostanie poza Unią groziłoby nie tylko brakiem kontynuacji takich działań, ale wręcz odwrotność od niektórych przepisów już obowiązujących. Pojawiłaby się silna presja, powstrzymywana obecnie przez wymogi rokowań akcesyjnych, na połuznienie istniejących zobowiązań dotyczących np. harmonizacji polskiego systemu podatkowego z systemem wspólnotowym. Zwiększyłaby się też podatność rządu na naciski zorganizowanych grup interesu, zainteresowanych wzrostem protekcji przed importem (ryzyko takie istnieje np. w przemyśle stalowym, stoczniowym).

W ostatecznym rachunku, brak kotwicy, jaką są obecnie rokowania akcesyjne, i konieczność „jednokierunkowego” dostosowywania się do wymogów UE oddziaływałyby niekorzystnie na konkurencyjność cenową i pozycję polskich wyrobów, co groziłoby pogłębieniem deficytu w stosunkach zarówno z Unią, jak i z innymi partnerami.

Układ Europejski od początku traktowany był jako rozwiązanie przejściowe, prowadzące w przyszłości do pełnego członkostwa Polski w UE. Stąd też wszystkie jednostronne dostosowania prawne traktowane były jako działania ułatwiające przyjęcie zobowiązań państwa członkowskiego UE i uczestniczenie w pełni korzyści tego ugrupowania. Niewątpliwie oznaczałoby, że część kosztów wynikających z dostosowania prawa byłaby poniesiona niepotrzebnie, np. koszty dostosowań instytucjonalnych, tłumaczenia prawa, a także część kosztów dostosowawczych firm (np. na ochronę środowiska).

Pozostanie poza Unią pozbawiłoby kraj korzyści wzmocnienia pozycji Polski w Europie i w świecie, w kontaktach z krajami trzecimi, w tym także na forum WTO, w odniesieniu do spraw będących w gestii tej organizacji.

Niewątpliwie miałyby też negatywne skutki dla całego handlu zagranicznego Polski, w tym z głównymi partnerami. Jeśli chodzi o handel z samą Unią, to, jak już wskazano, poniesionym kosztom dostosowawczym nie towarzyszyłyby korzyści nieskrępowanego dostępu do rynku UE. Utrzymana byłaby granica i związane z nią koszty barier fizycznych, a w pewnej mierze i technicznych. Trudniejszy byłby eksport nie tylko do UE, ale też do tych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które weszłyby do Unii oraz do innych krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

10. Polityka konkurencji i członkostwo Polski w UE¹⁹⁶

Cezary Banasiński, Anna Fornalczyk

Polityka konkurencji w polskiej gospodarce

Polityka konkurencji stanowi jeden z podstawowych elementów przemian gospodarczych w Polsce po 1989 r. Polityki rozwoju konkurencji nie można sprowadzać tylko do stosowania prawa ochrony konkurencji. Skuteczność stosowania prawa chroniącego konkurencję zależy bowiem w dużej mierze od wewnętrznie spójnej, prokonkurencyjnej polityki gospodarczej. Zmonopolizowane rynki, odziedziczone po gospodarce centralnie planowanej, tworzą warunki do wykorzystywania przez przedsiębiorstwa posiadanej siły rynkowej. Z tego punktu widzenia, podstawowe znaczenie ma demonopolizacja gospodarki przez likwidowanie lub ograniczanie barier wejścia na rynki produktowe i geograficzne (duże znaczenie ma liberalizacja współpracy gospodarczej z zagranicą) oraz restrukturyzacja przedsiębiorstw państwowych i tworzenie nowych przedsiębiorstw prywatnych.

Głównymi obszarami polityki rozwoju konkurencji, obok celów zapisanych w ustawie o ochronie konkurencji, powinny być: restrukturyzacja przedsiębiorstw i sektorów gospodarczych, regulacja w sektorach infrastrukturalnych, monitorowanie pomocy państwa w gospodarce, prokonkurencyjna edukacja uczestników rynku. Z tak postrzeganej polityki konkurencji wynika, że za jej realizację odpowiedzialne są instytucje rządowe uczestniczące w wymienionych sferach działań polityki gospodarczej, a nie tylko Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK).

System prawny ochrony konkurencji w Polsce tworzą trzy akty: ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2000 r., nr 122, poz. 1319 z późn. zm.), ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 1993 r., nr 47, poz. 211 z późn. zm.), ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz.U. z 2002 r., nr 141, poz. 1177). Dwie pierwsze z wymienionych ustaw skierowane są na przeciwdziałanie rynkowym zachowaniom przedsiębiorców, które naruszają lub mogą naruszać konkurencję na rynku. Celem ostatniej z wymienionych ustaw jest dyscyplinowanie organów udzielających pomocy publicznej

¹⁹⁶ W opracowaniu raportu uczestniczyli: dr Jarosław Neneman, mgr Marcin Sowa, mgr Beata Szczepaniak.

i przedsiębiorców korzystających z tej pomocy. Innymi słowy, ustawa ta ma zdyscyplinować gospodarowanie publicznymi pieniędzmi.

Unijne i polskie regulacje chroniące konkurencję

Zasady konkurencji obowiązujące w Unii Europejskiej (UE) uregulowane są w przepisach prawa pierwotnego i wtórnego. Prawo pierwotne stanowi Traktat o Utworzeniu Unii Europejskiej (zwany inaczej Traktatem Wspólnoty Europejskiej – TWE), w którym zawarte są regulacje dotyczące zapobiegania ograniczaniu konkurencji przez przedsiębiorców oraz rządy krajów członkowskich. Do tej pierwszej grupy norm zalicza się:

- a) zakaz porozumień ograniczających konkurencję (art. 81 TWE),
- b) zakaz nadużywania pozycji dominującej (art. 82 TWE),
- c) zakaz udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorców przez rządy krajów członkowskich (art. 87–90 TWE).

Przytoczone powyżej przepisy prawa pierwotnego UE w dziedzinie ochrony konkurencji są podstawą dla tworzenia prawa wtórnego, na które składają się rozporządzenia, dyrektywy, wytyczne i dokumenty robocze Komisji Wspólnoty Europejskiej.

W sferze polityki konkurencji Polska już w chwili rozpoczęcia negocjacji w obszarze Polityka konkurencji posiadała wysoki poziom zbieżności z regulacjami UE. Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. *o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym* (Dz.U. nr 49, poz. 318 z późn. zm.) wprowadzała takie rozwiązania zbieżne ze standardami unijnymi, jak: zakaz porozumień antykonkurencyjnych między przedsiębiorcami, zakaz nadużywania pozycji dominującej oraz obowiązek notyfikacji łączenia przedsiębiorców w celu uzyskania zgody Prezesa UOKiK. Rozwiązania te, choć generalnie zgodne ze standardami UE, wymagały pewnych korekt. Uchwalenie przez Sejm ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców w pełni zharmonizowało polskie prawo ochrony konkurencji ze standardami obowiązującymi w Unii Europejskiej.

W trakcie przeglądu ustawodawstwa polskiego odnoszącego się do ochrony konkurencji, strona unijna zwróciła także szczególną uwagę na konieczność zwiększenia zdolności administracyjnej organów odpowiedzialnych za wdrażanie i przestrzeganie prawa dotyczącego konkurencji poprzez wzmocnienie ich pozycji i uprawnień. Postulowano konieczność usprawnienia procedur administracyjnych w postępowaniu antymonopolowym jako gwarancję rzeczywistego, a nie formalnego wdrażania reguł konkurencji w gospodarce. Ze względu na to w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów zawarto rozwiązania, które odpowiadają standardom obowiązującym w Unii Europejskiej.

Stan rozwoju konkurencji w polskiej gospodarce

Prorynkowe zmiany w polskiej gospodarce od 1990 r. spowodowały rozwój konkurencji na wielu rynkach (np. rynek artykułów rolno-spożywczych, samochodowy, odzieżowy, sprzętu domowego, meblarski, sprzętu turystycznego, skórzanego, chemii gospodarczej i kosmetyków, sprzętu elektronicznego, komputerowy). Dokonało się to dzięki powstaniu wielu nowych firm na tych rynkach oraz liberalizacji wymiany towarowej z zagranicą. Presja konkurencyjna skłoniła część producentów i sprzedawców do poprawy jakości produkcji, ograniczania tempa wzrostu cen oraz rozwoju nowoczesnego systemu dystrybucji i obsługi posprzedażnej.

W sektorach gospodarki zdominowanych przez duże i politycznie wpływowe przedsiębiorstwa działanie konkurencji jest ciągle jeszcze ograniczane przez ingerencje państwa, polegającą na kierowaniu tam pomocy publicznej oraz ustanawianiu taryfowych i pozataryfowych barier przed konkurencyjnym importem. Tracą na tym konsumenci, płacąc wyższe ceny za towary i usługi oferowane przez chronionych sprzedawców. Traci na tym gospodarka, bowiem hamowane jest przemieszczanie zasobów z miejsc nieefektywnego ich wykorzystania do miejsc odpowiadających

zapotrzebowaniu rynkowemu. Wpływa to na spowalnianie procesu poprawy konkurencyjności gospodarki na rynkach zagranicznych.

Osiągnięty w Polsce stan rozwoju konkurencji na większości rynków produktowych, przeprowadzona liberalizacja warunków działania przedsiębiorstw, otwarcie polskiej gospodarki na współpracę międzynarodową i stosowanie prawa ochrony konkurencji odpowiadającego standardom unijnym powodują, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej nie wpłynie w istotny sposób na zmianę polityki konkurencji w Polsce. Wniosek ten nie odnosi się jednak do warunków działania monopoli sieciowych, których deregulacja postępuje w Polsce bardzo wolno. Scenariusz pozostania poza strukturami UE mógłby skutkować zahamowaniem procesu rozwoju konkurencji i wynikających stąd makro- i mikroekonomicznych pozytywnych efektów.

Polityka konkurencji wobec monopoli handlowych i sieciowych

Prawo Unii Europejskiej w art. 37 TWE nakazuje zniesienie handlowych monopoli państwowych. Ustawodawstwo polskie nie wymaga dostosowań do prawa wspólnotowego w tym zakresie, ponieważ w Polsce nie istnieją państwowe monopole handlowe o charakterze prawnym, zaś koncesjonowanie działalności gospodarczej nie przewiduje wyłącznych koncesji dla prowadzenia obrotu handlowego.

Prowadzone są jednak prace mające na celu liberalizację faktycznych monopoli handlowych. Jest to uzasadnione faktem, iż pomimo zniesienia barier prawnych w niektórych dziedzinach, zwłaszcza tzw. monopoli strukturalnych, utrzymująca się przewaga ekonomiczna i techniczna dotychczasowych monopolistów blokuje wejście na rynek nowych podmiotów, ograniczając konkurencję. Podkreślenia wymaga, iż w tym zakresie szczególnie pilna jest potrzeba dostosowania prawa i praktyki rynkowej do wymogów Unii Europejskiej, z uwagi na konieczność stworzenia jasnych reguł w zakresie liberalizacji gospodarki oraz zapewnienia nieskrępowanej swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

Można zatem przyjąć, że wymóg zbliżenia prawa polskiego do prawa wspólnotowego w zakresie państwowych monopoli handlowych (art. 37 TWE) oraz praw wyłącznych i specjalnych (art. 90 TWE) odnosi się głównie do przedsiębiorstw działających w sektorach infrastrukturalnych, przede wszystkim o zasięgu krajowym (np. w energetyce, telekomunikacji, poczcie oraz transporcie kolejowym).

Rynek energii elektrycznej

Unia Europejska przywiązuje dużą wagę do działań państw członkowskich na wewnętrznym rynku energii, głównie w dziedzinie zachowania wolnej konkurencji oraz przejrzystości cen, z uwagi na szczególne znaczenie tego sektora dla funkcjonowania całej gospodarki. Zasady działania energetyki w Unii Europejskiej zostały określone w szeregu dokumentów, w tym m.in. w Białej Księdze pt. *Polityka energetyczna Unii Europejskiej*, a także w dyrektywach odnoszących się do tego sektora.

Scenariusz A: członkostwo Polski w UE

Rynek energii elektrycznej w krajach członkowskich poddany jest liberalizacji zgodnie z Dyrektywą 96/92/EC, opartej na zasadzie prawa dostępu stron do sieci przesyłowych (tzw. zasada TPA, nakładająca obowiązek zapewnienia przez właścicieli i operatorów sieci przesyłowych dostępu do nich dystrybutorom i końcowym odbiorcom energii). Proces liberalizacji przebiega w krajach członkowskich w różnym tempie: Austria, Finlandia, Niemcy, Szwecja oraz Wielka Brytania całkowicie otworzyły swój rynek, podczas gdy Francja, Grecja i Włochy nie wyznaczyły dotąd daty pełnej liberalizacji.

W tym scenariuszu istnieje zagrożenie, że polski sektor energetyczny, charakteryzujący się niższą efektywnością i słaby kapitałowo, będzie musiał sprostać konkurencji ze strony silnych i dużych przedsiębiorstw energetycznych z krajów Unii Europejskiej. Utrzymywanie się wysokich cen surowców (węgla) dla polskich przedsiębiorstw energetycznych, przy jednoczesnych dużych możliwościach importu energii do Polski, może doprowadzić do załamania sprzedaży polskiej energii. Prawdopodobieństwo wystąpienia takiej sytuacji byłoby wyższe w przypadku otwarcia rynku, przy jednoczesnym braku wsparcia państwa dla sektora energetycznego w rozwiązaniu kwestii spornej, jaką są kontrakty długoterminowe.

Z punktu widzenia konsumentów, liberalizacja rynku po wejściu do Unii Europejskiej byłaby korzystna. Brak barier technologicznych w przesyłce energii umożliwiłby polskim odbiorcom zakupy energii elektrycznej w krajach Unii Europejskiej, a zwłaszcza w Niemczech. Zależać to będzie od relacji cen energii krajowej do cen energii wytwarzanej w innych krajach członkowskich. Konkurencja cenowa wymusiłaby na polskich producentach i zakładach energetycznych obniżenie kosztów poprzez zwiększanie efektywności wytwarzania, zakup tańszych surowców oraz zmniejszenie zatrudnienia. W większości państw Unii, w których nastąpiła liberalizacja rynku energii elektrycznej, odnotowano spadek cen energii dla odbiorców zarówno indywidualnych, jak i przemysłowych, np. spadek cen w Szwecji i Niemczech w latach 1997–2000 wyniósł 15% i 22%.

Zakładając szybko postępującą restrukturyzację branży energetycznej oraz obniżenie kosztów wytwarzania, polskie przedsiębiorstwa energetyczne zaczną konkurować z przedsiębiorstwami z Unii nie tylko na rynku krajowym, ale i europejskim. Siła konkurencyjna polskich przedsiębiorstw zależeć będzie w dużym stopniu od poziomu kształtowania się cen węgla. W scenariuszu akcesji prawdopodobne jest wymuszenie na polskich przedsiębiorstwach energetycznych zmiany strategii, początkowo opierającej się na redukcji kosztów, a następnie prowadzącej do rozwoju dotychczasowej działalności oraz inwestycji poza energetyką, np. na rynku usług telekomunikacyjnych. Wejście do Unii Europejskiej umożliwi polskim zakładom energetycznym dostęp do unijnych środków kierowanych na ochronę środowiska.

Scenariusz B: pozostanie Polski poza strukturami UE

Pozostanie Polski poza strukturami unijnymi z jednej strony zamknęłoby dostęp do polskiego rynku unijnym dostawcom, z drugiej zaś ograniczyłoby ekspansję polskim przedsiębiorcom. Brak istnienia nawet potencjalnej konkurencji doprowadziłby do sytuacji, w której brakowałoby woli politycznej rozwiązania kwestii kontraktów długoterminowych. Niemożliwe byłyby znaczące redukcje kosztów: pozostanie poza Unią zmniejsza prawdopodobieństwo restrukturyzacji, a co za tym idzie, wprowadzenia mechanizmów rynkowych na rynku węgla.

Można założyć, że brak presji konkurencyjnej nie przyczyni się do chęci restrukturyzacji własnościowej, majątkowej oraz organizacyjnej polskich przedsiębiorstw energetycznych. To z kolei przełożyłoby się na znaczne spowolnienie procesu liberalizacji rynku energii w Polsce. Sytuacja taka z pewnością wpłynęłaby negatywnie na poziom wydatków konsumentów ponoszących wysokie koszty zakupu energii.

Rynek usług telekomunikacyjnych

Rynek usług telekomunikacyjnych w krajach członkowskich Unii Europejskiej poddany jest liberalizacji zgodnie z zasadami opisanymi w pięciu dyrektywach z 1998 r. Wynika stąd, że liberalizacja rynku usług telekomunikacyjnych w Unii Europejskiej nastąpiła stosunkowo niedawno. Z jednej strony, jako usługi powinny podlegać wszystkim prawom rynku, w tym wolnej konkurencji, z drugiej natomiast, z charakteru tych usług, uznawanych za niezbędne obywatelom, wynikało objęcie ich dostarczania regulacjami usprawiedliwionymi przez art. 86 ust. 2 TWE. Przepis ten, w ogólnym interesie gospodarczym, poddaje świadczenie usług regułom zawartym w TWE w za-

kresie, w jakim stosowanie tych norm nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody dla wykonywania ww. zadań szczególnych.

Wspólnotowa liberalizacja telekomunikacji, przeprowadzana w duchu postanowień Jednolitego Aktu Europejskiego zmierzających do uregulowania rynku wewnętrznego, miała na celu odebranie monopolom telekomunikacyjnym pewnych specjalnych i wyłącznych praw oraz dopuszczenie innych niezależnych podmiotów do świadczenia usług oraz tworzenia infrastruktury.

Zmiany prawa telekomunikacyjnego w Polsce zakładają stopniową liberalizację rynków telekomunikacyjnych, chociaż zachowane są istotne wyjątki w odniesieniu do dostępu do rynków telekomunikacyjnych i usług powszechnych. Telekomunikacja Polska SA zachowała monopol w zakresie międzynarodowej telefonii głosowej do 31 grudnia 2002 roku. W stosunku do operatorów posiadających znaczącą pozycję rynkową odroczone również do 1 stycznia 2004 r. wprowadzenie cen opartych na formule kosztowej.

Na rynku lokalnym działa obecnie 57 niezależnych operatorów telefonii stacjonarnej, świadczących usługi dla ok. 900 000 abonentów. Telekomunikacja Polska ma przyłączonych do swojej sieci ponad 10 mln abonentów. W dniu 17 maja 2000 r. Minister Łączności podpisał trzy, udzielone w drodze przetargu, koncesje uprawniające do świadczenia na obszarze całego kraju usług telekomunikacyjnych polegających na zapewnieniu przekazu telefonicznego w połączeniach międzystrefowych. Wszyscy trzej operatorzy rozpoczęli już świadczenie usług. Realną konkurencję dla dotychczasowych operatorów telefonii stacjonarnej stanowią też operatorzy sieci komórkowych. W Polsce działa obecnie 3 operatorów sieci komórkowych, którzy mają ponad 10 mln abonentów.

Obok sieci teletransmisyjnej TP SA, w Polsce funkcjonują jeszcze dwie niezależne sieci teletransmisyjne: KOLPAK (właściciel: PKP) oraz Tel-Energo (właściciel: Zakłady Energetyczne, Polskie Sieci Elektroenergetyczne, Polskie Towarzystwo Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej). Ostatnie dwie sieci wchodzi w skład konsorcjów, które uzyskały koncesje na świadczenie międzystrefowych usług powszechnych. Z tych sieci korzystają lub będą w niedługim czasie korzystać m.in. operatorzy telefonii komórkowej (Polska Telefonii Cyfrowa i Polkomtel), abonenci i lokalni operatorzy sieci wewnątrzstrefowych. Obecnie w Polsce działa kilkadziesiąt przewodowych i tyle samo bezprzewodowych sieci transmisji danych, o zróżnicowanym zasięgu terytorialnym.

Scenariusz A: członkostwo Polski w UE

W scenariuszu członkostwa nastąpi dalsza liberalizacja rynku usług komunikacyjnych w Polsce. Pomimo faktu, że liberalizacja tego sektora w krajach członkowskich UE przebiega w różnym tempie, bezspornym faktem jest to, że europejski rynek usług telekomunikacyjnych staje się coraz bardziej konkurencyjny. W 12 państwach członkowskich klienci mają możliwość wyboru spośród co najmniej 5 różnych operatorów obsługujących połączenia międzystrefowe i międzynarodowe. W 6 państwach każdy obywatel ma dostęp do co najmniej 5 operatorów rozmów lokalnych, w dwóch państwach wybór zapewnia od 3 do 5 dostawców usług, podczas gdy w pozostałych możliwość wyboru operatora posiada od 22% do 85% społeczeństwa, przy czym wyjątkiem jest Francja (1%). Rozwój konkurencji na rynku UE przekłada się bezpośrednio na poziom cen; spadek cen rozmów międzystrefowych u dotychczasowych państwowych monopolistów operatorów wyniósł w 2001 r. 11% w stosunku do roku poprzedniego i 45% w stosunku do 1998 r. Całkowite średnie miesięczne wydatki na krajowe usługi komunikacyjne (rozmowy lokalne, międzystrefowe oraz opłaty stałe) spadły w latach 1998–2001 o 12% w przypadku gospodarstw domowych oraz o 19% w przypadku klientów biznesowych. Ceny oferowane klientom przez firmy wchodzące na rynek są niższe o kilkadziesiąt procent.

Węście do UE spowoduje dalszą liberalizację usług telekomunikacyjnych w Polsce, wpłynie na jej tempo i zakres. W scenariuszu tym można oczekiwać stopniowego spadku cen połączeń międzystrefowych oraz międzynarodowych w miarę wchodzenia na rynek nowych operatorów. Opierając się na doświadczeniach krajów członkowskich, możemy spodziewać się nieznacznego

wzrostu cen opłat abonamentowych, co częściowo już nastąpiło w przypadku TP SA. Jest to skutkiem równoważenia się taryf, czyli dostosowania poziomu cen do kosztów świadczenia usług. Trudno w tym momencie przewidzieć, jak ukształtuje się poziom cen połączeń lokalnych. Zależy od będzie od sposobu taryfikacji przez operatorów (np. wprowadzenie opłat za rzeczywisty czas rozmów).

Tempo zmian będzie większe w przypadku wprowadzenia przez Komisję Europejską nowych wytycznych dotyczących liberalizacji tego sektora w lipcu 2003 r. W kierunku tym podążają także prace nad nowelizacją polskiej ustawy *Prawo telekomunikacyjne*. W scenariuszu akcesji istotną kwestią jest rola Komisji Europejskiej. Z pewnością Komisja będzie wywierać nacisk na rząd polski oraz narodowego regulatora (Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty) w przypadku zbyt wolnego tempa czy niedostatecznego zakresu liberalizacji usług telekomunikacyjnych.

Scenariusz B: pozostanie Polski poza strukturami UE

Pozostanie poza strukturami UE wpłynęłoby na brak konsekwencji w liberalizacji rynku telekomunikacyjnego. Komisja Europejska przedstawiła propozycję nowych rozwiązań, które mają być wprowadzone w życie. Wątpliwe jest, by w scenariuszu tym lobby związane z TP SA, umożliwiło dalszą liberalizację. Trudno się spodziewać, aby przedsiębiorstwo mające stracić na skutek liberalizacji rynku, liberalizację tę wspierało. Dlatego blokowałoby ono konkurencję wszelkimi dostępnymi sposobami. Już teraz możemy mówić o takiej sytuacji, czego przykładem jest zachowanie dominującego operatora (sprawa fakturowania usług czy stosowanie uciążliwych umów).

Opór TP SA w scenariuszu nieakcesji może doprowadzić do opóźnienia lub całkowitego zaprzestania rozwiązania takich kwestii, jak dostęp do pętli abonenckich czy prawo do przeniesienia numeru w przypadku zmiany dostawcy. Kwestie te, z kolei, mają bezpośrednie przełożenie na poziom cen, których spadek byłby niższy niż przewidywany w scenariuszu akcesji.

Zasady udzielania pomocy publicznej

Struktura pomocy publicznej w Polsce odbiega od trendów, które obserwuje się w krajach UE. Pomoc bowiem kierowana jest do dużych, trwale nierentownych przedsiębiorstw i służy raczej podtrzymaniu produkcji i zatrudnienia, a nie radykalnym i skutecznym reformom. W 2001 r. 40 największych beneficjentów pomocy otrzymało nieomal połowę środków przeznaczonych na pomoc publiczną – rekordzistą są PKP, które otrzymały 1/5 tych środków. O ile w UE 70% pomocy horyzontalnej przeznaczono na badania i rozwój, ochronę środowiska oraz wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw, to w 2001 r. w Polsce udział ten wyniósł mniej niż 7%.

Pasywna postawa wobec pomocy publicznej ma swoje odzwierciedlenie również w formach pomocy stosowanych w Polsce. Od wielu lat dominują bowiem operacje na podatkach, które polegają głównie na zwolnieniu z podatku i umorzeniu zaległości. Jednak w ostatnich latach udział operacji na podatkach systematycznie spada, mimo to stanowią one nadal ponad 1/3 udzielanej pomocy, podczas gdy udział dotacji przekracza zaledwie 1/4. W UE udział operacji na podatkach to 1/4 pomocy, natomiast subsydia stanowią ok. 2/3 pomocy. W roku 2001 w Polsce silnie wzrósł udział gwarancji oraz pożyczek preferencyjnych. Pomoc publiczna w Polsce służy raczej łagodzeniu problemów, a nie ich rozwiązywaniu, i nastawiona jest na zmniejszenie bieżących dolegliwości, nie zaś na długofalowe działania zmierzające do poprawy konkurencyjności i wydajności gospodarki. Ponadto udzielana jest w sposób mało przejrzysty, a jej głównymi beneficjentami są od wielu lat te same, duże, trwale nierentowne podmioty gospodarcze.

Scenariusz A: członkostwo Polski w UE

W scenariuszu akcesji należy oczekiwać zdecydowanej poprawy w zakresie efektywności udzielania i monitorowania pomocy publicznej. „Zaoszczędzone” środki będą więc mogły być

skierowane na inne cele, szczególnie te preferowane przez UE, służące długookresowej poprawie konkurencyjności gospodarki i zwiększeniu standardu życia obywateli. Obecnie cele te nie mają szans na znaczące wsparcie, gdyż większość środków pomocowych kierowana jest do dużych, trwale nierentownych przedsiębiorstw państwowych, gdzie służą raczej zachowaniu spokoju społecznego niżli dokonywaniu faktycznych reform.

Ponadto Polska będzie musiała się wpisać w spadkowy trend udziału pomocy publicznej w PKB, co z jednej strony zmniejszy presję na wydatki budżetowe, a z drugiej zmniejszy zakłócenia konkurencji wynikające z pomocy publicznej. Ograniczenie pomocy może mieć też niekorzystne następstwa, może bowiem doprowadzić do upadku przedsiębiorstw wspieranych od wielu lat przez państwo. Zgodnie z regulacjami UE, pomocy takim przedsiębiorstwom można udzielić tylko raz i to pod warunkiem opracowania realnych programów sanacji. Oznacza to, że albo przedsiębiorstwo skorzysta z ostatniej szansy (bo następnej już nie będzie), albo upadnie. W krótkim okresie może to powodować liczne problemy społeczne i polityczne, natomiast w długim okresie będzie oznaczało po prostu trwałe rozstrzygnięcie takich kwestii.

Spadkowi wolumenu pomocy będzie jednak towarzyszyła większa przejrzystość, która sprzyjać będzie lepszej efektywności pomocy. W skali makro należy więc oczekiwać lepszych efektów pomocy publicznej. Ponadto struktura wydatków będzie się upodabniać do struktury w UE, czyli więcej pieniędzy trafi na badania i rozwój – co ma duże znaczenie dla poprawy konkurencyjności gospodarki. Większe środki trafią też do małych i średnich przedsiębiorstw, co powinno sprzyjać ich ekspansji i tworzeniu miejsc pracy. Odzwierciedlenie w wydatkach znajdzie też ochrona środowiska, którego stan w Polsce jest znacznie gorszy niż w UE. Wzrosnąć będzie musiało znaczenie pomocy regionalnej, co jest szczególnie istotne w kontekście absorpcji funduszy UE przeznaczonych na rozwój regionalny.

Zwiększona przejrzystość wynikać będzie w dużej mierze z bezpośredniego nadzoru Komisji, znacznie bardziej „odpornej” na presję lokalnych polityków, a także z powodu zmiany form udzielania pomocy – wzrostu znaczenia subsydiów oraz zmian w procedurze udzielania pomocy. Przystąpienie do UE oznaczać będzie w Polsce „mniej pomocy, ale lepiej ukierunkowanej”, co przełoży się na wymierne korzyści dla budżetu i gospodarki.

Scenariusz B: pozostanie Polski poza strukturami UE

W scenariuszu nieakcesji należy oczekiwać „rozmycia” reguł udzielania i monitorowania pomocy. Co prawda, nie należy liczyć się ze zmianą ustawodawstwa (to w dużej mierze zależałoby od tego, czy do UE nie wchodzimy wcale, czy wchodzimy później), ale zmieniłoby się z pewnością stosowanie ustawy. Rząd łatwiej bowiem ulegałby naciskom politycznym – nie miałby „argumentu” w postaci konieczności przestrzegania regulacji UE. System udzielania pomocy pozostałby nadal nieczytelny i nieprzejrzysty, a pomoc przeznaczana byłaby na łagodzenie problemów, a nie na ich trwałe rozwiązywanie. Środki kierowane na badania i rozwój, MŚP czy ochronę środowiska nadal byłyby utrzymane na niewielkim poziomie – większość trafiałaby do tradycyjnych beneficjentów pomocy publicznej w Polsce. Oznaczałoby to coraz większe wydatki i coraz mniejszą efektywność tych działań.

W razie braku akcesji Polski do struktur unijnych, należałoby oczekiwać zdecydowanego polepszenia się warunków funkcjonowania inwestorów działających w specjalnych strefach ekonomicznych, np. poprzez możliwość podwyższenia stawki amortyzacji środków trwałych służących do prowadzenia działalności na terenie strefy (w odniesieniu do inwestorów, którzy nie otrzymali prawa do zwolnienia od podatku dochodowego), ale również zwiększenia limitów udzielanej pomocy publicznej, w tym regionalnej. Tym samym nieakcesja mogłaby oznaczać pogorszenie się warunków przedsiębiorców spoza obszaru stref, którzy w konfrontacji z inwestorami funkcjonującymi na starych zasadach nawet w obecnej chwili mają utrudnione warunki działania (mniejsza wielkość dopuszczalnej pomocy).

Ponadto prawdopodobna wydaje się sytuacja, w której rząd przedłużyłby okres istnienia stref (dłużej niż ustalone 20 lat, bądź 12 lat w odniesieniu do parków technologicznych), by reaktywować rozwój regionów, w których się one znajdują. Znowelizowana ustawa o SSE mówi o obszarze stref, których całkowity teren nie może przekraczać dotychczas ustalonej łącznej powierzchni. Możliwy więc jest scenariusz, w którym rząd zwiększy ich obszar lub nawet ustanowi nowe strefy. Być może takie działania rządu przyczyniłyby się do poprawy bytu inwestorów w strefach, lecz z pewnością wpłynęłyby niekorzystnie na warunki rozwoju konkurencji.

Bilans korzyści akcesyjnych i strat wynikających z nieakcesji w dziedzinie polityki konkurencji

Korzyści akcesyjne w dziedzinie polityki konkurencji będą polegały na wzmocnieniu dotychczasowych tendencji w kształtowaniu prawa i orzecznictwa wynikającego ze stosowania prawa ochrony konkurencji. Konieczność dostosowania realnych procesów gospodarczych do standardów konkurencji obowiązujących we wspólnym rynku UE będzie szczególnie widoczna w sferze monopoli sieciowych oraz praktyki udzielania pomocy publicznej. Kosztem tego dostosowania będzie niewątpliwie obniżenie zysków tych monopoli i presja konkurencji na obniżenie kosztów ich działania. Z pewnością będzie z tego wynikać zmniejszenie zatrudnienia, co może, ale nie musi, spowodować zwiększenie bezrobocia. Skutecznie może temu zapobiec zmiana kierunków wydatkowania środków przeznaczonych na pomoc publiczną (regionalną i horyzontalną), finansowaną z polskiego budżetu oraz funduszy strukturalnych UE.

Skierowanie pomocy na wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, budowę infrastruktury, przekwalifikowanie pracowników tracących pracę w restrukturyzowanych lub likwidowanych przedsiębiorstwach może skutecznie zapobiec bezrobociu. Świadczą o tym przykłady państw członkowskich, takich jak Irlandia, Hiszpania, Portugalia. Instytucjonalne i programowe przygotowanie Polski do wykorzystania tych funduszy wymaga podjęcia intensywnych prac właszcza przez organy samorządu terytorialnego, które będą głównym partnerem Komisji UE w realizacji polityki regionalnej, podporządkowanej zasadzie spójności respektowanej we Wspólnocie Europejskiej.

Umocnienie tendencji rozwoju konkurencji w Polsce w scenariuszu akcesyjnym wpłynie na wzrost konkurencyjności całej gospodarki i poprawę pozycji Polski w międzynarodowym rankingu gospodarczym. Zwiększy to inwestycyjną wiarygodność naszego kraju i spowoduje zwiększony napływ inwestycji, bez czego nie jest możliwa dalsza restrukturyzacja polskiej gospodarki.

Pozostanie poza Unią zmniejszy presję na podejmowanie działań na rzecz wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki, które są najczęściej niepopularne politycznie oraz kosztowne dla budżetu. Ponadto brak akcesji pozbawi nas możliwości bezpośredniego korzystania z programów pomocowych UE, co oznacza nie tylko źródło finansowania, ale zasilenie koncepcyjne naszego kraju. Doświadczenia krajów członkowskich w niwelowaniu różnic regionalnego rozwoju, restrukturyzowaniu sektorów wrażliwych oraz tworzeniu instytucji służących tym celom mogą być skutecznie wykorzystane przez Polskę będącą członkiem Wspólnoty Europejskiej.

Bibliografia

- Baudenbacher C., *A Brief Guide to European State Aid Law*, Kluwer Law International, The Hague–London–Boston 1997.
- Bielecki J., *Specjalne strefy do rewizji*, „Rzeczpospolita”, 18.04.2001.
- Bilal S., Nicolaidis Ph., *Understanding State Aid Policy in the European Union. Perspectives on Rules and Practice*, European Institute of Public Administration, Netherlands, 1999.
- Evans A., *EC Law of State Aid*, Clarendon Press, Oxford 1997.

Fornalczyk A., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw w Unii Europejskiej i w Polsce*, UKIE, Warszawa 1998.

Komisja Wspólnot Europejskich, *Prawo konkurencji we Wspólnotach Europejskich*, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1995 r.

Kryńska E. (red.), *Polskie Specjalne Strefy Ekonomiczne – zamierzenia i efekty*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000.

Neneman J., Sowa M. *Miękkie ograniczenia budżetowe w Polsce*, [w:] Krajewski S., Tokarski T., (red.), *Wzrost gospodarczy, restrukturyzacja i bezrobocie w Polsce. Ujęcie teoretyczne i empiryczne*, Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000.

Ninth Survey on State Aid in the European Union, European Commission, Brussels 2001.

Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2000 roku, UOKiK, Warszawa, listopad 2002.

Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2001 roku, UOKiK, Warszawa 2002.

Serwis internetowy: <http://europa.eu.int/comm/>

State Aid Scoreboard (spring update), COM(2002) 242 final.

11. Analiza oraz ocena kosztów i korzyści członkostwa Polski w UE w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i innowacji

Tadeusz Żółtowski

Z chwilą podjęcia w Kopenhadze w dniu 13 grudnia 2002 r. decyzji o zakończeniu negocjacji, Polska znalazła się w ostatniej fazie przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej. Zdecydowano, że akcesja nastąpi w dniu 1 maja 2004 r., po pozytywnym wyniku referendum w Polsce (i innych krajach kandydujących) i pozytywnym zakończeniu procesu ratyfikacyjnego Traktatu Adhezyjnego. Obecnie, blisko rok przed wejściem Polski do Unii, warto zastanowić się nad korzyściami i kosztami członkostwa, jak również konsekwencjami pozostania Polski poza Unią dla podstawowej dla rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski dziedziny badań, postępu technologicznego i innowacji.

W niniejszej analizie jako tezy robocze przyjęto możliwy stan rzeczy w dziedzinie badań, postępu technologicznego i innowacji:

- wejście Polski do Unii Europejskiej wymaga dostosowania we wszystkich dziedzinach, a więc także w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i innowacji;

- integracja z Unią Europejską może dać szansę rozwoju w Polsce dziedziny badań, postępu technologicznego i innowacji;
- pozostanie Polski poza Unią Europejską spowoduje w znacznej mierze izolację dziedziny badań postępu technologicznego i innowacji; stopień izolacji zależy od rozwoju stosunków z Unią i Europejskim Obszarem Gospodarczym;
- pozostanie Polski poza Unią Europejską nie będzie oznaczać uniknięcia nieuchronnego ponoszenia kosztów dostosowawczych do środowiska zewnętrznego (procesy globalizacyjne), jednak będą one ponoszone bez wykorzystania transferów zewnętrznych (pochodzących z Unii Europejskiej).

Celem analizy jest zaprezentowanie dwóch scenariuszy funkcjonowania – w średniookresowej perspektywie czasowej – dziedziny badań, postępu technologicznego i innowacji, tzn. scenariusza wizjonerskiego zakładającego wejście Polski do UE, i scenariusza ostrożnego, zakładającego pozostanie Polski poza UE. Rozważań nie ograniczono do zakresu wspólnotowej polityki naukowej i postępu technologicznego, lecz poprowadzono je w szerszym zestawieniu z innymi politykami wspólnotowymi, uznanymi za najważniejsze dla rozwoju dziedziny badań i postępu technologicznego.

1. Badanie obejmuje dziedzinę badań, postępu technologicznego i innowacji. *Acquis communautaire* dla tej dziedziny wyznaczono w toku negocjacji o członkostwo. Zakres *acquis* dla tej dziedziny jest raczej niewielki, toteż nic dziwnego, że w toku wstępnych negocjacji nie napotkano na żadne problemy negocjacyjne. Scenariusze w niniejszym opracowaniu rozpatrywano nie tylko w powiązaniu z obowiązującym prawem wspólnotowym, ale też w odniesieniu do innych ważnych praktyk istotnych dla dziedziny badań, postępu technologicznego i innowacji.

2. Omawiane tu wyzwania, stojące przed Polską w obliczu kreowania Europejskiego Obszaru Badawczego (i Innowacji), wynikają z ewolucyjnego procesu. Unia Europejska odczuwa wyraźnie, że bez zdecydowanych działań na rzecz poprawy koordynacji badań naukowych i podniesienia innowacyjności gospodarek krajów członkowskich UE nie zdoła stawić czoła konkurencyjności zewnętrznej. Ponadto Unia Europejska jest świadoma obniżenia swej konkurencyjności w kilku następnych latach na skutek „szoku poszerzenia”. Na rzecz Europejskiego Obszaru Badawczego tworzona jest skomplikowana konstrukcja pojęciowa, która ma uzmysłowić Europejczykom, w jakich kierunkach muszą iść ich społeczeństwa i gospodarki, aby odpiąć presję konkurencyjności ze strony rywali.

3. W scenariuszu wizjonerskim rozważano w analizie relację Polski względem konstruowanego obecnie Europejskiego Obszaru Badawczego. Interes Unii po rozszerzeniu o następne 10 krajów powinien powodować wyzwalanie mechanizmów gotowości do uczestniczenia w Europejskim Obszarze Badawczym, do doskonalenia polityki innowacyjnej oraz do coraz silniejszego zainteresowania koniecznością powiązania nauki z gospodarką, a szczególnie skierowania zainteresowania gospodarki (przedsiębiorstw) w stronę korzyści płynących ze współpracy z sektorem nauki. W kategoriach korzyści i kosztów można stwierdzić, że zawarte w ramach Układu Europejskiego zobowiązania w zakresie współpracy ze WE mogą w perspektywie członkostwa prowadzić do wyzwolenia w Polsce rezerw nadzwyczajnych na rzecz wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki, a przedsiębiorstw w szczególności.

4. Oceniając spodziewane, w związku z wejściem Polski do UE, uczestnictwo w Europejskim Obszarze Badawczym z punktu widzenia kosztów i korzyści, można obecnie stwierdzić, że przyjmując scenariusz wizjonerski, w perspektywie realizacji 6. i 7. Programu Ramowego UE i realizacji funduszy strukturalnych do roku 2013, nastąpi silna presja na podjęcie w Polsce działań nakierowanych na współpracę naukowo-technologiczną polskich przedsiębiorstw z sektorem nauki, a także podjęcie działań na rzecz informatyzacji społeczeństwa i gospodarki. Polska będzie musiała respektować postulat przyjęty podczas szczytu Unii Europejskiej w Barcelonie zwiększenia średnich wydatków UE na badania do 3% PKB, co oczywiście stanowić będzie poważny koszt

wejścia Polski do Unii Europejskiej. W tym celu Polska będzie mogła wykorzystać środki 6. Programu Ramowego UE (ich łączna suma to 17,6 mld euro), jak też, w dużej części, środki pochodzące z funduszy strukturalnych.

5. Poza rozwiązaniami legislacyjnymi, praktycznym działaniem na rzecz dziedziny badań, postępu technologicznego i innowacji sprzyjać będzie rozwój w Polsce *foresight* w sferze nauki i technologii oraz informatyzacji. W scenariuszu wizjonerskim właściwie prowadzony *foresight* uwzględniac będzie kierunki rozwoju Unii Europejskiej w kontekście globalnym. W scenariuszu ostrożnym, jeśli Polska pozostałaby poza Unią, znalazłaby się w konfrontacji z najbardziej intensywnymi działaniami zachodzącymi w Unii na rzecz nowoczesnego i prawdopodobnie skutecznego podejścia do podniesienia konkurencyjności UE poprzez stworzenie Europejskiego Obszaru Badawczego i Innowacji.

6. W scenariuszu wizjonerskim wejście Polski do Unii Europejskiej automatycznie powoduje dostęp i pełne uczestniczenie w procesie wypracowywania strategii i polityki oraz podejmowania decyzji w zamierzonych działaniach instytucji wspólnotowych. Jak powiedziano, skomplikowane procesy tworzenia Europejskiego Obszaru Badawczego odbywać się będą z udziałem Polski, z uwzględnieniem jej parytetu wynikającego z prawa wspólnotowego.

7. Udział Polski w paneuropejskich przedsięwzięciach badawczych (w których Unia Europejska jako całość jest partnerem) pozornie pozostaje niezależny od procesu poszerzenia Unii. Unia Europejska, a więc jej kraje członkowskie, *en block* jest partnerem w wielu programach paneuropejskich. Dzięki temu pozycja tych państw jest mocniejsza i mają one większy udział w podejmowaniu decyzji w kwestii działania tych programów. Funkcje Jednolitego Rynku Europejskiego sprzyjać będą silniejszemu uczestnictwu Polski w inicjatywach paneuropejskich.

8. Zarówno prowadzona przez rząd poprzedniej koalicji, jak i opracowywana przez obecny rząd polityka naukowa, postępu technologicznego i innowacji zakładają scenariusz wizjonerski. Uważa się, że Polska uczestniczyć będzie w realizacji wspólnotowej polityki naukowej i postępu technologicznego, będąc zobowiązana do takich form współpracy, jakie są niezbędne do realizacji celów Wspólnoty, w powiązaniu z szeregiem innych polityk wspólnotowych. Nie można powiedzieć w sposób zdecydowany, które z działań Polski po wejściu do Unii wynikać będą z celów ogólnowspólnotowych, a które będą następstwem polskiej polityki naukowej nakierowanej na podniesienie konkurencyjności polskiej gospodarki i właściwe dla dużego kraju europejskiego uczestniczenie w nurtach badań podstawowych. Bez wątplenia Polska po uzyskaniu członkostwa musi dokonać priorytetyzacji badań naukowych i znaleźć kompromis między zobowiązaniami wspólnotowymi a obowiązkiem ochrony własnych badań naukowych.

9. W scenariuszu ostrożnym należy wziąć pod uwagę fakt wymowy finansowej wprowadzenia zasady subsydiarności w przypadku polityki naukowej i postępu technologicznego. W przybliżeniu, jak wyżej zasygnalizowano, zastosowanie zasady subsydiarności wyznacza stosunek nakładów krajowych do nakładów wynikających z polityki wspólnotowej, szacowanych na 20:80. W scenariuszu tym należy przyjąć, że Polska, aczkolwiek niezobowiązana do respektowania Traktatu, zmuszona będzie do uczestniczenia we wspólnotowych lub paneuropejskich działaniach celem ochrony jej pozycji konkurencyjnej. Jest raczej pewne, że nowe zasady współpracy z UE, zawarte w nowym Układzie Europejskim o stowarzyszeniu, lub zasady uczestniczenia w Europejskim Obszarze Gospodarczym dopuszczają, na zasadzie stowarzyszenia, uczestniczenie Polski w 6. i 7. Programie Ramowym.

10. W scenariuszu wizjonerskim, według przeprowadzonych analiz, można przewidywać, że efekt uczestnictwa Polski w 6. i 7. Programie Ramowym w perspektywie 10 lat spowoduje zwiększenie liczby firm technologicznych w Polsce, powstanie struktur sieciowych i klastrów firm nakierowanych na innowacyjne produkty, usługi oraz wdrażających innowacyjne procesy technologiczne. Nastąpi też radykalne wzmocnienie struktur holdingowych funkcjonujących w dziedzinie nauki i postępu technologicznego (np. centra doskonałości, sieci doskonałości), jak również

zwiększenie roli instytucji pośredniczących w procesach innowacyjnych. Nastąpi to za sprawą spójnego działania z programami wykorzystania funduszy strukturalnych.

11. Z punktu widzenia oceny korzyści i kosztów uczestnictwa w programach ramowych, w okresie funkcjonowania 6. i 7. Programu Ramowego Polska uzyska wyłącznie korzyści. W przypadku 6. Programu Ramowego polskie instytucje naukowe, MŚP (na wsparcie ich udziału rezerwuje się 15% środków 6. PR) i badacze będą mieli dostęp na zasadzie konkurencji do pełnego funduszu programu, czyli ponad 17 mld euro. Pewnym kosztem dla budżetu będzie wsparcie uczestnictwa na zasadzie dofinansowania wygranych projektów przez KBN, w ten sposób, mimo trudności budżetowych, w pewnym stopniu pomniejszające środki na badania naukowe poza programami ramowymi.

12. Państwa spoza Unii, z którymi Unia Europejska współpracuje na polu nauki i techniki, to rozwinięte gospodarczo kraje pozaeuropejskie, pozaeuropejskie kraje rozwijające się oraz kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Do pierwszej grupy należą: Stany Zjednoczone, Japonia, Kanada, Australia, Izrael, i kraje Azji Południowo-Wschodniej. Współpraca z tą grupą krajów rządzi się swoimi prawami, są to bowiem rywale gospodarczy Unii. Nic więc dziwnego, że wspólne przedsięwzięcia obejmują w zasadzie *megaprojekty*, wymagające ogromnych środków finansowych i charakteryzujące się brakiem namacalnych korzyści ekonomicznych.

13. W scenariuszu ostrożnym umowy o naukowo-badawczej współpracy bilateralnej będą stanowiły podstawę międzynarodowej współpracy naukowej. Spodziewać się będzie można renowacji wielu umów, które obecnie, przed wejściem Polski do UE, działają niejako „z rozpędu”. Sądzić trzeba, że nastąpi pogłębienie bilateralnej współpracy z krajami OECD spoza Unii Europejskiej (USA, Kanada, Japonia).

14. W scenariuszu wizjonerskim Polska od 2004 r. będzie korzystała z transferów wspólnotowych w ramach funduszy strukturalnych. Narodowy Plan Rozwoju przyjęty jest obecnie przez Radę Ministrów RP. KBN przewiduje, że po przystąpieniu do Unii Europejskiej, kierowane do Polski transfery wspólnotowe, a więc znaczna część funduszy strukturalnych, powinny być przeznaczone na rozwój badań naukowych. W przypadku funduszy strukturalnych wykorzystanie środków musi opierać się na sprzężeniowym modelu systemu innowacyjnego.

15. W scenariuszu ostrożnym Polska nie zostanie objęta transferami w ramach funduszy strukturalnych, będzie jedynie korzystać ze środków z programów ramowych i z innych programów wspólnotowych. Brak wsparcia z funduszy strukturalnych boleśnie odbije się na stanie infrastruktury badawczej i informatycznej, opóźniając proces unowocześniania polskiej gospodarki. Polska, pozostając poza Unią Europejską, nie będzie uczestniczyć w rozwoju wspólnotowej polityki spójności.

16. Polska w scenariuszu wizjonerskim ma potencjalnie dobre warunki do wykorzystywania własnej myśli naukowo-technicznej do zwiększenia konkurencyjności przemysłu. Posiada rozbudowane zaplecze badawczo-rozwojowe oraz przemysł o dużym potencjale. Każdy z elementów wydaje się dobrze rozwinięty. Niemniej brak jest między nimi wzajemnych powiązań. Transmisja osiągnięć naukowo-technicznych do przemysłu pozostawia wiele do życzenia. Do realizacji celów związanych z uczestnictwem Polski we wspólnotowym systemie innowacyjnym niezbędne będzie szybkie opracowanie spójnej polityki innowacyjnej.

17. Założenia polskiej „Reformy systemu organizacji i finansowania nauki” odnoszą się do rekomendacji przyjętych podczas Szczytu Unii Europejskiej w Lizbonie, które wskazały na innowację jako szybki i efektywny sposób wykorzystania wiedzy naukowej i technologicznej, osiągniętych w Europie na najwyższym poziomie. Innowacja stanowi też klucz do wzrostu ekonomicznego postarzanego w kategoriach zrównoważonego rozwoju. W scenariuszu ostrożnym brak jednak będzie siły napędowej do zwiększania wydatków na dziedzinę nauki i postępu technologicznego, w postaci spójnej polityki naukowej i innowacyjnej Unii i wyzwań związanych z realizacją postanowień Szczytu Lizbońskiego. Niezależnie od tego, czy Polska będzie w Unii, czy pozostanie poza nią, w perspektywie dziesięciu najbliższych lat będzie musiała pójść w kierunku gruntownych

przemian instytucjonalnych na różnych szczeblach (już dziś rozważa się powołanie Ministerstwa Nauki i Informatyzacji), zrestrukturyzować instytucje naukowo-badawcze, dokonać koncentracji badań naukowych, dążąc do koordynacji działalności naukowo-badawczej z działalnością we Wspólnocie Europejskiej.

18. Przedmiotem naszego zainteresowania były przede wszystkim scenariusze wynikające z objęcia lub nieobjęcia Polski wspólnotową polityką naukową, postępu technologicznego i innowacji. Poddana badaniu dziedzina została sprzężona z wieloma innymi politykami, co wynika nie tylko z prawa wspólnotowego, ale i z oczywistej praktyki. Dokonano analizy konsekwencji (zarówno wejścia do Unii, jak i pozostania poza nią) przede wszystkim z punktu widzenia polityki przemysłowej (wobec małych i średnich przedsiębiorstw) i polityki konkurencji. Odniesienie do polityki edukacyjnej zawarte jest w tekście dotyczącym dziedziny edukacji, kształcenia i rozwoju zasobów ludzkich.

19. W analizie przedstawiono ocenę stanu małej i średniej przedsiębiorczości oraz stanu jej innowacyjności, wskazując na konieczność działań celem poprawy tego stanu. W scenariuszu wizjonerskim zakłada się, że rząd powinien wspierać rozwój infrastruktury niezbędnej do podniesienia innowacyjności MŚP. Przede wszystkim konieczne będzie dokonanie reformy (restrukturyzacji) istniejących placówek naukowych związanych z postępowaniem technologicznym pod kątem dostosowania ich funkcjonowania do warunków gospodarki rynkowej i zastosowania nowoczesnych modeli systemów innowacyjnych. Ponadto w scenariuszu tym powinno nastąpić wzmocnienie infrastruktury działającej na rzecz komercjalizacji technologii – ogniwa pośredniego między sektorem badań a gospodarką.

20. W scenariuszu wizjonerskim Polska budować będzie, zgodnie z wymaganiami Europejskiego Systemu Innowacyjnego i Europejskiego Obszaru Badawczego, Krajowy i Regionalne Systemy Innowacyjne. W tym kontekście należy przewidywać opracowanie programów rozwoju regionów w Polsce i ocenić szansę na tworzenie tzw. regionów uczących się, jako punktu wyjścia do tworzenia nowoczesnych Regionalnych Systemów Innowacyjnych. Nastąpi zatem praktyczne zastosowanie pojęcia „gospodarka oparta na wiedzy”. Wdrażanie zasad gospodarki opartej na wiedzy sprzyjać będzie powstaniu w Polsce regionów uczących się, co prowadzić będzie do powstania regionów o standardzie wspólnotowym.

21. W scenariuszu wizjonerskim polskie przedsiębiorstwa będą musiały przystosować się do funkcjonowania z szerokim wykorzystaniem „poznawczej wiedzy” w ramach regionalnych lub branżowo wyspecjalizowanych klastrów. Obecnie słabością polskiego (nie tylko) sektora małej i średniej przedsiębiorczości jest niewielka zdolność do agregowania podmiotów. Tworzenie klastrów sprzyjać może temu procesowi.

22. W scenariuszu wizjonerskim Polska, już nawet jako kraj członkowski Unii Europejskiej, przez pewien czas dalej borykać się będzie z problemami sektora nauki; problemy te będą rozwiązane w perspektywie dalszej niż rok 2010, pod warunkiem konsekwentnie prowadzonej polityki rządu w kierunku stałego wzrostu gospodarczego i podnoszenia innowacyjności gospodarki, wspomaganą dodatnią zależnością pomiędzy wpływami z transferów wspólnotowych a wzrostem PKB.

23. W scenariuszu wizjonerskim Polska musi wyznaczyć kierunki specjalizacji swojej gospodarki i konsekwentnie zmierzać do wyznaczonego celu, pociągając za tym dążeniem polski sektor naukowo-badawczy. Dopóki Polska tego nie uczyni, niewiele znaczący będą próby działań ukierunkowane na wzrost efektywności wykorzystania środków budżetowych i zmiany do 2006 r. w systemie finansowania badań.

24. W scenariuszu ostrożnym Polska, pozostając poza Unią, będzie poddana silnej presji konkurencyjnej wszystkich krajów i bloków ekonomicznych na świecie, procesom globalizacyjnym oraz zobowiązaniom wynikającym z członkostwa w OECD. Polska będzie dążyć do wypracowania polityki naukowej i postępu technologicznego, nakierowanej na podnoszenie konkurencyjności. Czynić to jednak będzie bez silnego wspomaganie przez „mocny kręgosłup” wspólnotowej polity-

ki naukowej i postępu technologicznego, polityki stale wzmacnianej, ukierunkowanej na stworzenie Europejskiego Obszaru Badawczego. Presja ta będzie trudna do odparcia przy braku możliwości wykorzystania należnych Polsce, jako krajowi członkowskiemu Unii, środków finansowych.

25. W analizowanych scenariuszach wzięto pod uwagę konieczny rozwój systemu zachęt ekonomicznych celem pobudzenia innowacyjności, które mogą być dwójakiego rodzaju: pierwszy, polegający na bezpośrednim wsparciu ze strony rządowej poprzez system grantów, pożyczek lub bezpośredniego subsydiowania, drugi – w postaci zachęt wynikających ze sfery fiskalnej, ulg, które zachęcają firmy do działań na rzecz podniesienia poziomu ich innowacyjności. Polska powinna zastosować system zachęt fiskalnych, aby stymulować aktywność badawczą i rozwojową, jak również stworzyć klimat na rzecz podnoszenia innowacyjności.

26. Zarówno w scenariuszu wizjonerskim, jak i w ostrożnym Polska ma duże pole manewru podczas dokonywania wyboru systemu zachęt celem pobudzenia innowacyjności przedsiębiorstw. Jednakże pozostając poza Unią, Polska pozbawiona zostanie systemowego i finansowego wsparcia ze strony Unii Europejskiej na rzecz udoskonalania systemu zachęt.

27. W analizie wykazano, że poważnym mankamentem polskiej polityki przemysłowej jest fakt, iż jej główny instrument stanowią operacje podatkowe w formie zwolnień, ulg, umorzeń, a w ich następstwie powstanie zaległości podatkowych. W scenariuszu wizjonerskim na pomoc finansową będą mogły liczyć instytucje finansowe wspomagające rozwój przedsiębiorstw oraz procesy innowacyjne w różnych fazach rozwoju firm (np. fundusze *venture capital*). Uatrakcyjnienie tej formy wsparcia przedsiębiorstw stanowić będzie bardzo poważne zadanie w perspektywie najbliższych dziesięciu lat.

28. Polska, w scenariuszu wizjonerskim, będzie musiała uwzględniać najważniejsze uchybienia reguł i praktyk UE w obszarze polityki konkurencji, do których zaliczamy: duży udział pomocy operacyjnej i próby zwiększania potencjału przemysłów (np. motoryzacyjnego w ramach pomocy państwa w specjalnych strefach ekonomicznych).

29. W scenariuszu ostrożnym Polska, zważywszy na wyzwania globalizacyjne, będzie zmuszona wprowadzać nowoczesną politykę przemysłową, ściśle sprzężoną z polityką naukową i innowacyjną. Jeżeli Polska znajdzie właściwe formy współpracy z Europejskim Obszarem Gospodarczym, wówczas polityka przemysłowa nie powinna odbiegać od standardu wspólnotowego.

30. W scenariuszu wizjonerskim w wielu miejscach wykazano, że przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wymusza konieczność szybkiego przystosowania polskich przedsiębiorstw do konkurencji na rynku wewnętrznym. Najważniejszym zadaniem średniookresowym jest takie wsparcie działalności małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, aby mogły one konkurować z podobnymi przedsiębiorstwami w krajach członkowskich UE. Zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw wymagać będzie pobudzenia rozwoju infrastruktury instytucjonalnej wspomagającej transfer technologii.

31. W opracowaniu wielokrotnie wykazano, że priorytetem polskiej strategii dostosowawczej dla sektora MŚP jest zwiększenie konkurencyjności oraz nakładów inwestycyjnych i eksportu sektora małych i średnich przedsiębiorstw do poziomu porównywalnego z osiąganym w Unii Europejskiej. Priorytetem rządowej polityki wobec małych i średnich przedsiębiorstw w perspektywie członkostwa w UE jest rozwój instytucji otoczenia biznesu, wspierających działalność małych i średnich firm. Realizacja tego celu stanie się również elementem polityki państwa wobec regionów szczególnie dotkniętych zapaścią gospodarczo-społeczną.

32. Trudno jest określić scenariusz ostrożny dla rozwoju sektora MŚP do 2013 r. Rozwój tego sektora jest uzależniony od kondycji środowiska gospodarczego, prawnego i społecznego. Niezbędne jest pogłębianie deregulacji gospodarki. W przypadku pozostania poza Unią, sektor ten będzie się rozwijał dzięki wewnętrznym mechanizmom wsparcia w kierunku agregacji podmiotów, tworzenia klastrów, funkcjonowania w inkubatorach przedsiębiorczości i innowacyjności.

33. W scenariuszu wizjonerskim Polska, wchodząc do Unii Europejskiej, będzie zobowiązana do pełnego respektowania zasad konkurencji w zakresie skierowanym zarówno do przedsię-

biorstw, jak i do państwa. Dotyczy to w całości zadań związanych z realizacją polityki naukowej i postępu technologicznego oraz wykorzystania instrumentów wspólnotowego wsparcia. Z punktu widzenia dziedziny nauki i postępu technologicznego, konieczne będzie badanie stanu konkurencyjności, czyli określenia, w jakim zakresie działania podejmowane przez firmy i instytucje naukowe, finansowane ze środków publicznych i wspólnotowych, wpłyną na zburzenie konkurencyjności firm na rynku. Unia Europejska w momencie jej poszerzenia o kraje EŚW stanie przed poważnym wyzwaniem „szoku poszerzenia”, powodującego obniżenie jej konkurencyjności. Już dziś w UE rozważa się poluznienie zasad konkurencji celem zwiększenia inwestowania w transfer technologii i innowacje. Przepuszczalnie dojdzie do debaty, podobnie jak w okresie przygotowywania Jednolitego Aktu Europejskiego, czy wspólnotowa polityka naukowa ma promować wyłącznie „model współpracy”, czy powinna dotyczyć specjalnych instrumentów wsparcia, co jest niemożliwe do wprowadzania bez dokonania zmian w polityce konkurencji.

34. W scenariuszu ostrożnym, przy założeniu, że Polska dalej będzie uczestniczyć w programach ramowych UE, będzie musiała w tym zakresie respektować zasady polityki konkurencji UE. W przypadku pozostania poza Unią obowiązywać będzie wewnętrzne prawo konkurencji, ale obecnie nie ustępuje ono standardom europejskim.

W analizie starano się określić koszty i korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej w dziedzinie badań, postępu technologicznego i innowacji. Tam, gdzie było to możliwe, starano się też przedstawić skutki scenariusza ostrożnego, w którym Polska pozostałaby poza Unią Europejską. Postawione zadanie sprowadzić by można do oceny w scenariuszach wyniku negocjacji o członkostwo w rozdziale „Nauka i badania”, który jako pierwszy wprowadzony został do procesu negocjacji, i który natychmiast został zamknięty ze względu na brak problemów z wdrożeniem prawa wspólnotowego w tej dziedzinie. Wielu autorów zwracało uwagę na niebezpieczeństwo związane z „efektem odfajkowania” (*tick-off-effect*), związanego z tak szybkim zamknięciem tego rozdziału negocjacyjnego.

W badaniu scenariuszy starano się wykazać, że niezależnie od tego, czy Polska wejdzie do Unii, czy pozostanie poza nią, to zważywszy na od lat ugruntowaną pozycję polskiej nauki w skali międzynarodowej, polscy uczeni i polskie instytucje naukowe odnajdą należne im miejsce zarówno w strukturze Unii, jak i poza nią. Jednak z powodu braku wsparcia wspólnotowego może to być znacznie utrudnione i długotrwałe. To, co dotyczy perspektywy rozwoju postępu technologicznego i podnoszenia innowacyjności polskiej gospodarki, w scenariuszu ostrożnym (pozostania Polski poza Unią Europejską) nie napawa już tak wielkim optymizmem.

12. Koszty i korzyści przystąpienia Polski do UE w dziedzinie transportu

Andrzej S. Grzelakowski

1. Metody pomiaru i oceny kosztów oraz korzyści

Celem opracowania jest identyfikacja i ocena kosztów oraz spodziewanych korzyści, jak też potencjalnych szans i zagrożeń wynikających z przystąpienia Polski do UE w obszarze transportu, przy zastosowaniu metody porównania dwu scenariuszy, tj.:

- a) akcesji do UE, na zasadach i warunkach wynikających z zakończonych negocjacji,
- b) pozostania poza UE, przy zachowaniu jednak pewnych form współpracy z tym ugrupowaniem na bazie relacji wynikających np. z Układu Europejskiego.

Zakresem opracowania objęto cały dział transportu wraz z jego powiązaniem z otoczeniem krajowym i międzynarodowym. Uwzględniono dwa horyzonty czasowe – krótki (lata 2004–2006) i średni (lata 2007–2013).

Oba scenariusze przewidują określone koszty, które rozkładają się w różny sposób w czasie – niekiedy zresztą odmiennie w poszczególnych gałęziach transportu. Koszty te mają charakter dynamiczny i występują z reguły w długim horyzoncie czasu. Uzupełnić je należy o tzw. koszty zewnętrzne transportu (*external costs*)¹⁹⁷. Odzwierciedlają one bowiem skutki zewnętrzne prowadzonej działalności transportowej. Są to głównie koszty: kongestii, skażenia środowiska naturalnego, kolizji i wypadków, hałasu i wibracji itp. Koszty zewnętrzne wskazują, który z dwu analizowanych scenariuszy jest bardziej efektywny w aspekcie kreowania oszczędności kosztów pośrednich w transporcie.

Charakteryzując stronę kosztów w ujęciu makroekonomicznym w obu analizowanych scenariuszach, dążyć należy także do oddzielenia kosztów transformacji od kosztów integracji. Rozdzielenie obu tych kategorii kosztów stwarza bowiem podstawę do prawidłowej z metodologicz-

¹⁹⁷ *Fair Payment for Infrastructure Use: A phased approach to a common transport infrastructure – charging framework in the EU*. White Paper. COM(1998) 466 final, Brussels, 1998, s. 4.

nego punktu widzenia oceny obu badanych scenariuszy i wskazania, czy scenariusz akcesji jest w tej dziedzinie tylko wymuszonym wariantem przyspieszonej transformacji, czy też sam tworzy nową jakość w obszarze transportu.

Określając z kolei rodzaje i rozmiary pożytków wynikających z dokonującej się integracji sektora transportu z UE lub też „tylko” jego transformacji, wskazać należy na podstawowe, charakterystyczne cechy przejawiania się tych korzyści i ich rozkładu. I tak, korzyści te:

- 1) są bardzo zróżnicowane w sensie rodzajowym – mikro- i makroekonomiczne, bezpośrednie i pośrednie, bieżące i przyszłych okresów, ekonomiczne i pozaekonomiczne, oraz podmiotowym – producentów i/lub konsumentów usług, innych podmiotów itp.,
- 2) nie rozkładają się proporcjonalnie w relacji do kosztów lub też – szerzej – nakładów,
- 3) są znacznie odroczone w czasie w stosunku do kosztów – czyli poniesionych wydatków, i często nieproporcjonalnie małe w relacji do nich,
- 4) przejawiają się niekiedy w innych dziedzinach – także poza transportem, i często przypadają w udziale innym, obcym podmiotom – są przez nie w znacznej części przyjmowane.

2. Infrastruktura transportowa – budowa i modernizacja

Realizacja scenariusza akcesji w obszarze infrastruktury transportu oznacza¹⁹⁸:

- 1) konieczność realizacji przyjętych przez Polskę w stanowisku negocjacyjnym zobowiązań dotyczących rozbudowy obiektów infrastruktury – głównie układu TINA,
- 2) zobowiązanie UE do współfinansowania, zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i po akcesji, podstawowych składników infrastruktury transportu z funduszy unijnych.

Zaangażowanie finansowe UE w realizację projektów inwestycyjnych w obszarze infrastruktury transportowej w Polsce w latach 2004–2006 dokonywać się będzie ze środków: Funduszu Spójności (2100 mln euro), Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF) – z przeznaczeniem na współfinansowanie projektów infrastrukturalnych o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, ujętych w Sektorowym Programie Operacyjnym – Transport – Gospodarka Morska (SPO), w wysokości 740 mln euro, oraz o znaczeniu regionalnym, ujętych w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR), w kwocie 734,9 mln euro, a także EAGGF (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej) w wysokości ok. 100 mln euro na inwestycje, głównie drogowe, w małych miastach i w gminach wiejskich. Łącznie zatem na ten cel UE przeznaczy 3674 mln euro, inwestując bez mała 2/3 tej sumy w sieć podstawową, włączoną do Aneksu I decyzji 1692/96/EC.

Polska, jako kraj członkowski UE, uzyska także w latach 2007–2013 na rozwój podstawowych składników infrastruktury transportowej środki z Funduszu Spójności oraz ERDF. Trudno dziś dokładnie określić ich wielkości. Szacunkowo jedynie można przyjąć, że w latach 2007–2013 Polska może uzyskać z Funduszu Spójności 7,5–8,5 mld euro, a z funduszy strukturalnych (głównie ERDF) – ok. 3,5 mld euro.

Potrzeby Polski w tym zakresie są nieporównywalnie większe. W samym tylko obszarze drogownictwa przewidywano, że udział środków z UE, niezbędnych do dostosowania sieci drogowej TINA do wymogów dyrektywy 96/53/WE w tym okresie, tj. w latach 2007–2013, powinien wynieść ok. 7,1 mld euro¹⁹⁹. Na realizację innych przedsięwzięć rozwojowych i modernizacyjnych w sektorze transportu: modernizację sieci kolejowej, rozbudowę infrastruktury portów lotniczych i mor-

¹⁹⁸ Por. Wspólne Stanowisko Unii Europejskiej przyjęte przez Polskę na sesji ministerialnej Konferencji Akcesyjnej w dniu 10 czerwca 2002 r., Ministerstwo Infrastruktury, <http://www.mi.gov.pl>, s. 6–7.

¹⁹⁹ Program dostosowania sieci drogowej TINA w Polsce do standardu naciskowego 115 kN/oś do 2015 r., Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, Warszawa 2001, s. 9.

skich, terminali transportu kombinowanego, itp., włączonych do sieci TINA, niezbędne jest w tym okresie minimum 4–5 mld euro z UE.

Transfery z UE na cele rozwoju i modernizacji infrastruktury transportowej, w kontekście jej dostosowań do wymogów technicznych i ekonomicznych określonych w *acquis*, należy traktować w kategoriach bezpośrednich korzyści wynikających z akcesji. Także towarzyszące im nakłady strony polskiej – zarówno budżetowe, jak i pozabudżetowe – nie mogą w tej sytuacji (skala zaniebdań inwestycyjnych i niepowtarzalna szansa ich poważnej eliminacji) być traktowane jako koszt, gdyż jest to korzyść przyszłych okresów. Nakłady te generują poza tym, bez mała równocześnie, szereg korzyści makroekonomicznych, pośrednich, wywołanych efektem rozwoju i usprawnienia funkcjonowania infrastruktury transportu. Do grupy tych korzyści, poza wyżej już wymienionymi, wynikającymi z usprawnienia jakości, tj. standardów technicznych sieci, należy zaliczyć:

- pobudzanie wzrostu gospodarczego poprzez silny impuls popytowy,²⁰⁰
- wzrost atrakcyjności kraju i większości regionów dla kapitału zagranicznego,
- zwiększenie dostępności transportowej regionów i pogłębienie procesów ich konwergencji,
- tworzenie nowych miejsc pracy, przede wszystkim na etapie realizacji programu budowy autostrad i dróg szybkiego ruchu, ale również w trakcie ich eksploatacji,
- wzrost mobilności społecznej, warunkującej utrzymanie na wyższym poziomie elastyczności rynku pracy,
- podniesienie standardu życia społeczeństwa i wzrost dobrobytu społecznego,
- zmniejszenie negatywnego oddziaływania transportu – szczególnie drogowego, na środowisko naturalne i tym samym redukcję kosztów zewnętrznych transportu²⁰¹,
- uzyskanie efektu synergii w zakresie spójności sieci transportowej, i tym samym zapewnienie możliwości obniżenia transportochłonności wzrostu PKB.

Korzyści te pojawią się w rezultacie realizacji programów rozwoju sieci transportowej i będą narastać sukcesywnie w miarę jej rozbudowy i poprawy standardów technicznych. Kumulowanie się tych korzyści w czasie nie oznacza jeszcze, że wszystkie one staną się efektami ekonomicznymi i społecznymi przypadającymi w udziale gospodarce narodowej. Ze względu na stopień otwartości gospodarki po akcesji oraz „ponadnarodowy, ogólnoeuropejski” charakter podstawowych elementów infrastruktury transportu, część tych efektów, szczególnie wynikających z modernizacji sieci i punktów transportowych, zostanie przejęta przez obcych przewoźników i stanie się korzyściami UE. Generalnie jednak beneficjentami tego procesu będą głównie użytkownicy transportu i społeczeństwo, obciążone niższymi kosztami zewnętrznymi transportu.

W scenariuszu pozostania Polski poza Unią rozkład kosztów i korzyści oraz ich relacje kształtują się odmiennie niż w przypadku scenariusza akcesji. Polska jako kraj stowarzyszony z UE byłaby pozbawiona dostępu do funduszy spójności oraz funduszy strukturalnych, które zasilają środki własne przeznaczane na rozwój infrastruktury transportu. Proces budowy i modernizacji sieci byłby realizowany w tempie mniejszym niż obecne i zdecydowanie wolniejszym niż w scenariuszu akcesji. Zjawisko niszczenia nawierzchni dróg i postępującej degradacji w obszarze całej infrastruktury transportu mogłoby się zatem jeszcze nasilić, co z kolei wpływałoby na podwyższenie kosztów transportu w cenach zbytu towarów, wywołując silnie inflacyjny impuls w makroskali. Skutki te odczuwaliby też na większą niż dotychczas skalę konsumenci usług transportowych, a *de facto* całe społeczeństwo, mając ograniczony dostęp do infrastruktury transportu i to jeszcze o niskim standardzie. Dalszemu zmniejszeniu uległaby dostępność transportowa wielu regionów i tym samym ich atrakcyjność, nie tylko jako miejsc lokalizacji produkcji, ale także ośrod-

²⁰⁰ Por. Verkehrsbericht 2000. Integrierte Verkehrspolitik – Unser Konzept für eine mobile Zukunft. Deutscher Bundestag, Drucksache 14/4688.

²⁰¹ W Polsce koszty te w 2000 r. oszacowano na kwotę 12 322 mln zł. – Por. H. Bronek (red.), *Internalizacja kosztów zewnętrznych transportu i infrastruktury*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2000.

ków turystyczno-rekreacyjnych. Potencjalnie istniejące dźwignie rozwoju gospodarczego i stabilizacji rynku pracy także nie zostałyby uruchomione. Konkurencyjność polskiej gospodarki – we wszystkich jej aspektach, zostałaby wydatnie obniżona.

Rozmiary kosztów wynikające tylko z braku dostępu do unijnych funduszy służących wspieraniu rozwoju infrastruktury transportu, to:

- brak w perspektywie do 2014 r. ok. 15 mld. euro, które Polska mogłaby uzyskać w latach 2004–2013 na cele finansowania infrastruktury,
- poważne, bezpośrednie i pośrednie następstwa o charakterze ekonomicznym, społecznym i ekologicznym, wynikające z braku możliwości realizacji polityki zrównoważonego rozwoju transportu; tego typu koszty ocenić można w perspektywie do 2014 r. na minimum 20 mld euro.

Koszty te, w zestawieniu z trudnymi do skwantyfikowania pożytkami wynikającymi z realizacji scenariusza nieakcesji, są ogromne. Korzyści te, to głównie krótkookresowe efekty będące następstwem zmniejszenia tempa dostosowywania infrastruktury włączonej do układu TINA do wymogów UE. Silna koncentracja bowiem na realizacji przedsięwzięć uzgodnionych z UE, finansowanych w coraz większym stopniu z kredytów MIF, w warunkach wręcz braku środków finansowych na utrzymanie i modernizację pozostałej sieci krajowej, a w tym budowę obwodnic i mostów, jest niewątpliwie znacznym kosztem o charakterze makroekonomicznym²⁰². Zaniechanie realizacji tej strategii pozwoliłoby zapewne przesunąć część środków publicznych, „uwiązanych” w ogromnych projektach tego typu, dając szansę na lepszą koordynację rozwoju sieci komunikacyjnej w układzie krajowym. W takich warunkach dystans, jaki może zaistnieć w przypadku realizacji scenariusza akcesji między rozwojem sieci TINA a pozostałym układem infrastruktury transportowej Polski, byłby mniejszy.

Korzyści wynikające z osiągnięcia lepszej spójności w rozwoju sieci transportowej Polski byłyby jednak krótkookresowe. Już w średnim horyzoncie czasu, a zwłaszcza w długim, na skutek niedoboru środków finansowych na te cele, narastające w układzie transportu i jego otoczeniu coraz wyższe koszty całkowicie by je wyeliminowały.

Scenariusz nieakcesji generuje zatem nie tylko większe koszty niż korzyści, ale pożytki te są też znikome w relacji do tych, jakie w różnych przekrojach uzyskuje się z tytułu realizacji scenariusza akcesji, który zapewnia zrównoważony rozwój transportu w długim okresie.

3. Transport drogowy

Wynegocjowane warunki akcesji do UE w obszarze transportu drogowego, zarówno w segmencie przewozów osób, jak i rzeczy, wskazują na to, że *gros* bezpośrednich kosztów i korzyści dotyczy sektora przedsiębiorstw transportowych. Aktualny stan dostosowań w sferze legislacyjnej, instytucjonalnej i realnej świadczy, iż w tej dziedzinie Polska do końca 2003 r. poniesie większość kosztów budżetowych oraz mikroekonomicznych. Obecne, zwiększone nakłady na dostosowanie pojazdów oraz zasad i warunków prowadzenia działalności przewozowej do wymogów UE, określonych w obowiązujących ustawach, spowodują znaczny wzrost kosztów eksploatacji w tym sektorze. W efekcie, ze względu na aktualny stan rynku, dalszemu obniżeniu ulegnie rentowność produkcji. Pojawią się – i to na dużą skalę – bankructwa firm przewozowych, szczególnie tych, które operują na rynku wewnętrznym. Część kosztów poniosą także przewoźnicy w okresie poakcesyjnym, ale będą to już w większości koszty dostosowań rynkowych.

Wyższe nakłady, wiążące się z wdrożeniem *acquis communautaire* oraz dostosowaniem do wymogów rynku, przełożą się jednak w średnim horyzoncie czasu na wymierne korzyści finansowe, wynikające z ułatwionego dostępu do rynku – głównie w przewozach międzynarodowych po

²⁰² Por. Costs and benefits of enlargement. NEI, Interim Report 2. July 1999,

zniesieniu zakazu wykonywania kabotażu. Duże zróżnicowanie firm działających w przewozach drogowych rzeczy i osób oraz wysoki stopień zatomizowania podaży w tym segmencie rynku może mieć jednakże pewne reperkusje po akcesji Polski do UE. Z jednej strony, może to wpływać pozytywnie na decyzje dotyczące wcześniejszego zniesienia zakazu wykonywania kabotażu w niektórych państwach Wspólnoty – firmy takie nie stanowią silnego zagrożenia dla działających tam firm wspólnotowych. Z drugiej jednak, małe firmy tego typu mają mniejsze możliwości ekspansji i zdobywania nowych, szczególnie geograficznie odległych rynków zbytu. Dla małych, często rodzinnych firm transportowych włączenie się do przewozów kabotażowych w krajach UE oznaczałoby bowiem faktycznie konieczność przeniesienia działalności przewozowej do danego kraju, gdzie koszty wejścia na rynek są z reguły wysokie. Zatem realne szanse efektywnego wykorzystania możliwości wynikających z pełnego otwarcia rynku, po trzech lub pięciu latach obowiązywania zakazu wykonywania kabotażu, będą dla tych firm niewielkie.

Problem kosztów, a przede wszystkim różnic kosztowych między polskimi a obcymi przewoźnikami z krajów UE, nabiera zatem podstawowego znaczenia dla oceny skali korzyści lub kosztów realizacji scenariusza akcesji. Częściowe otwarcie rynku w zakresie przewozów międzynarodowych i tranzytowych, jak też prawo wykonywania przewozów między krajami członkowskimi od momentu akcesji, stwarza znaczne szanse polskim przewoźnikom międzynarodowym, ale pod warunkiem, iż utrzymają jak najdłużej istniejące różnice kosztowe w relacji do swych konkurentów. Nie będzie to zadaniem łatwym z uwagi na dynamiczny wzrost kosztów, jaki nastąpił ostatnio w tej dziedzinie. Dzięki konsolidacji tego sektora i uzyskanym w jej wyniku efektom skali produkcji można by jednak, mimo utrzymującej się wysokiej dynamiki wzrostu kosztów, znacznie zredukować koszty jednostkowe pracy przewozowej w międzynarodowym transporcie drogowym.

Wysokie koszty przedakcesyjne tego sektora i brak, na skutek rozstrzygnięć negocjacyjnych, możliwości uzyskania pełnych efektów wynikających z akcesji, wywoła więc krótkookresowe, poważne reperkusje społeczno-ekonomiczne w tej sferze. Przejawią się one w postaci utraty znacznej części możliwości do uzyskania przychodów i powstaniu dodatkowych kosztów wynikających z konieczności wykonywania tzw. pustych przebiegów. Szacunkowe obliczenia wskazują, że²⁰³:

- dodatkowe koszty, wynikające z utraconych możliwości wykonywania przez polskich przewoźników przewozów kabotażowych w międzynarodowym transporcie drogowym rzeczy, wyniosą w przeliczeniu na jeden pojazd ok. 12 650 euro rocznie, co stanowi przeciętnie łącznie ponad 550 mln zł w skali roku,
- utracone dochody tych przedsiębiorstw wyniosą ponad 800 mln zł w skali roku.

Wysokim kosztem mikroekonomicznym i społecznym (utrata wielu miejsc pracy) w sektorze transportu drogowego w wyniku realizacji scenariusza akcesji towarzyszyć będą jednakże liczne korzyści, jakie wystąpią nie tylko w mikro-, ale i w makroskali. Można do nich zaliczyć:

- oszczędność czasu i kosztów transportu, jaką uzyskają nabywcy usług przewozowych w wyniku wzrostu jakości świadczonych usług,
- zwiększenie bezpieczeństwa przewozów i obniżkę negatywnego oddziaływania transportu drogowego na środowisko – redukcja kosztów zewnętrznych transportu,
- wzrost konkurencyjności nie tylko polskich operatorów transportowych, ale także gospodarki – głównie jednak tych jej gałęzi, które w największym stopniu korzystają z usług transportu drogowego,
- wyrównanie warunków konkurencji w obszarze transportu w wymiarze gałęziowym i międzygałęziowym,
- wzrost produkcji w tych dziedzinach gospodarki, które wytwarzają produkty na potrzeby transportu drogowego (przemysł gumowy, elektrotechniczny, itp.).

²⁰³ Por. *Monitoring rynku przewozów drogowych w roku 2000*, Instytut Transportu Samochodowego (ITS), Warszawa 2001 oraz *Tendencje w rozwoju rynku transportu drogowego*, ITS, Warszawa 2001.

Korzyści te i ich pochodne, które powinny bilansować negatywne skutki, jakie pojawią się w tym sektorze w wyniku jego stopniowej integracji z UE, w pełni uzewnętrzną się dopiero w kilka lat po akcesji. Po dwuletnim okresie porządkowania rynku transportowego – tworzenia swobodnego ładu w tym zakresie, a także po możliwie szybkim, trwającym maksymalnie trzy lata okresie przejściowym, wprowadzonym przez UE, pojawić się może bowiem ponownie szansa zwiększenia liczby podmiotów gospodarczych działających w tym sektorze transportu i tym samym redukcji początkowych wysokich kosztów dostępu do rynku i zawodu przewoźnika. Efekt ten w dużym stopniu będzie funkcją długości czasu trwania okresu przejściowego. Można zatem przyjąć, że scenariusz akcesji w obszarze transportu drogowego:

- w krótkim 2–3-letnim okresie wykazuje względną równowagę kosztów i korzyści, aczkolwiek wskutek np. braku konsolidacji koszty te mogą przewyższyć korzyści,
- w średnim, po 2007 r., a tym bardziej w długim horyzoncie czasu, zapewnia znaczną nadwyżkę korzyści nad kosztami, warunkując rozwój tego sektora transportu.

Z kolei scenariusz pozostania poza strukturą UE oznacza nie tylko konieczność kontynuacji dotychczasowego, nieefektywnego modelu funkcjonowania tego sektora transportu, ale wręcz pogłębienia wszystkich negatywnych skutków, jakie model ten wywołuje zarówno w mikro-, jak i w makroskali. Koszty w tym scenariuszu byłyby poza tym niezwykle wysokie, biorąc pod uwagę fakt, iż znaczna ich część została już poniesiona w okresie dostosowawczym, natomiast realnie nie osiągnięto by wszystkich efektów z tego tytułu, jakie można uzyskać, realizując scenariusz akcesji.

W zasadzie scenariusz braku akcesji to wariant stopniowej, nieuniknionej degradacji tego sektora. Nastąpiłoby tam dalsze podmiotowe rozdrobnienie strony podaży i na skutek rosnących kosztów eksploatacji, szczególnie w obszarze przewozów krajowych, wystąpiłaby fala bankructw. Koszty ekonomiczne i społeczne byłyby w tym przypadku bardzo wysokie.

Mogłyby one ulec obniżeniu tylko wówczas, gdyby dokonano wyłączeń tej grupy przewoźników z niektórych obowiązków wprowadzonych przez ustawy o transporcie drogowym i czasie pracy kierowców. To jednak miałyby określone konsekwencje makroekonomiczne, wynikające z utrwalenia dualnego systemu organizacji przewozów towarowych, i generowałyby również wysokie koszty społeczne, będące następstwem petryfikacji istniejącego systemu, których gospodarka nie byłaby w stanie w pełni przejąć. Ponadto zostałby faktycznie zahamowany proces transformacji tego sektora transportu i dalszy spadek jego udziału w tworzeniu PKB.

W obszarze międzynarodowych przewozów drogowych zachowany zostałby także w dużym stopniu dotychczasowy, nieefektywny model organizacji działalności i zbytu usług. Oferta polskich przewoźników ograniczałaby się nadal do tradycyjnych, najprostszych form obsługi klientów, czyli wykonywania przewozu ładunków. Ograniczony dostęp do rynku UE nie wyzwałaby dostatecznych bodźców do rozwoju usług logistycznych i tworzenia lub włączania się do istniejącego układu sieci dystrybucyjno-logistycznych w tych krajach. W rezultacie system organizacji przewozów międzynarodowych, oparty na zasadach kontyngentów i udzielania wzajemnych zezwoleń, prowadziłby do eliminowania polskich przewoźników z rynku krajów UE. Ich miejsce szybko zresztą zajęliby operatorzy transportowi z nowych krajów członkowskich.

W scenariuszu pozostania poza UE, szczególnie po 2004 r., nie ma zatem faktycznie żadnych liczących się korzyści, ani mikro-, ani makroekonomicznych. W krótkim horyzoncie czasu niewielkie korzyści mikro- i makroekonomiczne nie będą w stanie zrównoważyć relatywnie wysokich kosztów makroekonomicznych wynikających z zahamowania procesu przebudowy tego sektora i jego dostosowania do wymogów europejskich. W średnim natomiast i w długim okresie korzyści praktycznie w ogóle się nie pojawiają, natomiast koszty bezpośrednie i pośrednie towarzyszące realizacji tego scenariusza są wyjątkowo wysokie, nieporównywalnie wyższe od tych w scenariuszu akcesji.

4. Transport kolejowy

Określone w scenariuszu akcesyjnym zasady dostępu operatorów z krajów UE do polskiego rynku przewozów kolejowych oraz wykonywania przewozów w okresie do 2007 r. i później, wyznaczają ramy działania i pozycję głównego polskiego operatora kolejowego, jakim będzie PKP Cargo SA na tym rynku przewozów oraz na liberalizującym się stopniowo rynku europejskim. Przyznany Polsce trzyletni okres przejściowy, z prawem ograniczonego w tym czasie dostępu do sieci TERFN obcym przewoźnikom kolejowym, ma głównie na celu wzmocnienie pozycji konkurencyjnej tego operatora, który – paradoksalnie – posiadając monopolistyczną pozycję rynkową, jest pod każdym względem bardzo słabym przewoźnikiem. Jego pozycja rynkowa zdaje się być więc, nawet we wstępnej fazie liberalizacji polskiego rynku przewozów towarowych, poważnie zagrożona.

W związku z tym, w celu zminimalizowania mikroekonomicznych kosztów akcesji w tym segmencie rynku przewozów kolejowych, wyrażających się w postaci możliwej utraty znacznej części rynku i tym samym przychodów z działalności podstawowej PKP Cargo SA, dokonano, uzgodnionego w stanowisku negocjacyjnym, wyboru wariantu częściowej ochrony polskiego rynku kolejowych przewozów towarowych²⁰⁴. Scenariusz ten utożsamia więc interes ochrony polskiego rynku z interesem ekonomicznym działającego na tym rynku monopolisty.

W tym sensie scenariusz akcesji petryfikuje niejako istniejący układ podmiotowy rynku kolejowego i nie wymusza działań prowadzących do restrukturyzacji PKP Cargo SA pod presją narastającej konkurencji rynkowej. Nie wspomaga on też konkurencji i nie czyni z niej instrumentu wiodącego do wzrostu efektywności funkcjonowania rynku kolejowego i tworzenia tam niezbędnego ładu rynkowego. W rezultacie koszty (mikroekonomiczne) odbiorców usług kolejowych – klientów PKP SA, nie ulegną redukcji. Wręcz przeciwnie, w wymiarze realnym wzrosną wskutek narastającej różnicy między wysokością efektywnych stawek frachtowych a poziomem jakości oferowanych usług przewozowych.

Scenariusz ten zatem, przynajmniej w krótkim horyzoncie czasu, do 2007 r., stwarzając znaczne korzyści mikroekonomiczne, generował będzie również określone koszty mikro- oraz makroekonomiczne, wynikające głównie z wydłużenia okresu funkcjonowania monopolistycznych struktur rynkowych w tym obszarze transportu. Wystąpią jednak także znaczne korzyści makroekonomiczne, wyrażające się w postaci:

- wzmocnienia szans rozwoju transportu kolejowego i poprzez to realizacji strategii zrównoważonego rozwoju i obniżenia zewnętrznych kosztów transportu, a także wspomaganie rozwoju transportu kombinowanego,
- możliwości redukcji wydatków budżetowych na cele restrukturyzacji PKP SA,
- zapewnienia lepszego podziału zadań przewozowych w układzie gospodarki narodowej i obniżenia transportochłonności przyrostu PKB.

W efekcie zatem w krótkim horyzoncie czasu w scenariuszu tym, głównie dzięki uzyskaniu trzyletniego okresu przejściowego, korzyści mikro- i makroekonomiczne są nieco większe niż koszty. W średnim okresie, po 2007/2008 r., scenariusz akcesji będzie generował już znaczne korzyści makroekonomiczne, takie jak: wyższa konkurencyjność, wysokie efekty konsumentów usług, redukcja obciążeń budżetu, wyższa dostępność transportu kolejowego, wyższa mobilność społeczna. Będą one zdecydowanie wyższe niż koszty tego typu. Również w mikroskali korzyści przewyższą koszty, szczególnie jeśli zostanie wprowadzona względna, długookresowa równowaga między poziomem cen za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej a cenami oferowanymi przez użytkowników tej infrastruktury – operatorów kolejowych. Uporządkowanie sfery rynku, będące następstwem przyjęcia zmodyfikowanego *acquis* w tej dziedzinie w 2001 oraz w 2003 r., zapewni bowiem rozwój sektora przewozów kolejowych, zarówno towarowych, jak i pasażerskich, na zdrowych ekonomicznie zasadach.

²⁰⁴ Por. Załącznik nr 3 do Stanowiska negocjacyjnego Polski w obszarze Polityka Transportowa.

Scenariusz nieakcesji w tym obszarze transportu różni się natomiast zasadniczo od scenariusza przystąpienia do UE. Polska, nie przyjmując *acquis* kolejowego, nie musi po 2004 r. dokonać otwarcia swojego rynku przewozów towarowych i może kontynuować dotychczasową strategię restrukturyzacji PKP SA oraz regulacji rynku kolejowego. Polska nie partycypuje jednak wówczas w funduszach strukturalnych i Funduszu Spójności UE, nie pozyskując bezzwrotnych środków finansowych na modernizację sieci kolejowej. Co oznaczałoby ten wariant w warunkach zmieniającego się po 2004 r. otoczenia zewnętrznego oraz utrzymaniu obecnej tendencji spadkowej popytu na usługi tej gałęzi transportu (Polski rynek przewozów kolejowych gwałtownie się bowiem kurczy), nietrudno przewidzieć²⁰⁵.

W scenariuszu tym zatem, poza nieznacznymi korzyściami o charakterze mikroekonomicznym, będącymi następstwem utrzymania pełnej ochrony polskiego rynku przewozowego przed konkurencją zewnętrzną, trudno właściwie doszukać się innych korzyści – zarówno w krótkim, jak i w średnim przedziale czasu²⁰⁶. Przy malejącym popycie na usługi transportu kolejowego nie wystąpią też zapewne żadne korzyści społeczne, wynikające z możliwości utrzymania obecnego stanu zatrudnienia w firmach przewozowych. Scenariusz ten generuje natomiast wysokie koszty, głównie o charakterze makroekonomicznym, które mogą być pochodną:

- wyhamowania dynamiki procesu restrukturyzacji PKP SA, a nawet możliwego regresu w tym zakresie,
- utrzymującej się nadal, a niekiedy nawet nasilającej się presji na wzrost wydatków budżetowych na potrzeby PKP SA,
- utrzymywania starego, nieefektywnego modelu organizacji przewozów i funkcjonowania quasi-monopolistycznego rynku kolejowego.

W wypadku realizacji tego scenariusza, który generuje wysokie koszty prowadzenia działalności gospodarczej w tym obszarze transportu, szansa na oddłużenie PKP SA i pomyślne przeprowadzenie dalszej jego restrukturyzacji staje się nierealna. Brak środków pomocowych na modernizację infrastruktury kolejowej – nie tylko sieci TINA, spowoduje, że w tych warunkach efektywność funkcjonowania spółki zarządzającej infrastrukturą kolejową, zobowiązanej do jej utrzymania oraz koniecznej modernizacji, stoi pod znakiem zapytania. Nie pozyska ona bowiem niezbędnych na ten cel środków z dochodów uzyskiwanych z opłat za udostępnianie tej infrastruktury słabym kapitałowo operatorom kolejowym. W scenariuszu tym istnieje ponadto ogromne ryzyko zahamowania rozwoju transportu kombinowanego w Polsce, ze wszystkimi skutkami, jakie to wywoła nie tylko w sferze funkcjonowania transportu krajowego, ale też międzynarodowego.

Scenariusz nieakcesji generuje zatem wysokie koszty makroekonomiczne, głównie budżetowe (zwiększone nakłady na transport kolejowy) oraz społeczne. Zwiększa także ryzyko spadku dochodów z tytułu świadczenia usług tranzytowych i pogorszenia salda bilansu usług transportowych w bilansie płatniczym kraju. Koszty jego realizacji w średnim okresie po 2008 r., gdy nastąpi pełne otwarcie rynku kolejowego w UE, mogą się dodatkowo nasilić, i to nie tylko w Polsce.

Analizowany scenariusz, w relacji do scenariusza akcesji, którego realizacja wiąże się również ze znacznymi kosztami i zagrożeniami, jest jednak zdecydowanie mniej atrakcyjny w kategoriach ekonomicznych i społecznych. Generuje bowiem zbyt wysokie koszty, wyższe niż w scenariuszu akcesji, nie przynosząc – ani w średnim, ani tym bardziej w dłuższym okresie – korzyści porównywalnych ze scenariuszem przystąpienia Polski do UE.

²⁰⁵ Przewozy pasażerskie w latach 1993–2001 zmniejszyły się z poziomu 540 mln do 320 mln osób, a towarowe – z 390 mln t do 175 mln t i nadal wykazują tendencję malejącą. Przewiduje się, że w 2005 r. nie przekroczą one poziomu 160 mln t.

²⁰⁶ Korzyści te to kwota nie większa przeciętnie w skali roku niż 20 mln zł. Jest to możliwa do uzyskania nadwyżka przychodów nad kosztami PKP Cargo SA.

5. Transport lotniczy

Polska negocjując z UE warunki akcesji w obszarze transportu lotniczego, analogicznie do przypadku transportu kolejowego, stosowała strategię ochrony polskiego przewoźnika, tj. PLL LOT SA – monopolisty w tym segmencie rynku, znajdującego się jednak w stadium restrukturyzacji i prywatyzacji. Mając na celu potrzebę lepszego dostosowania polskiego rynku lotniczego do wymogów silnej międzynarodowej konkurencji, proponowano wprowadzenie 3-letniego okresu przejściowego ograniczającego dostęp przewoźników z krajów UE.

Preferencje możliwe do uzyskania z tego tytułu dla LOT-u realizowane byłyby jednak kosztem korzyści, jakie można by czerpać w wyniku tworzenia konkurencyjnego rynku przewozów lotniczych. W przypadku ich utrzymania, możliwe do uzyskania krótkookresowe korzyści polskiego przewoźnika byłyby jednak zdecydowanie niższe od strat (utraconych korzyści), na jakie byłoby narażeni pasażerowie, czyli potencjalni klienci LOT-u, i porty lotnicze.

Pełne przyjęcie *acquis* w tej dziedzinie, co jest równoznaczne z przystąpieniem do umowy o Wspólnym Europejskim Obszarze Lotniczym WEOL, generuje zaś znaczne korzyści, wyrażające się w:

- zwiększeniu przewozów lotniczych i tworzeniu realnych, długookresowych podstaw rozwoju tego transportu w Polsce (może on jednakże uzyskać tę pozycję poprzez przejście w relacjach międzyaglomeracyjnych po 2007 r. do 20% pasażerskiego rynku kolejowego),
- zwiększaniu ruchu pasażerskiego i towarowego oraz przychodów portów regionalnych – według szacunków – o 10–12 mln dolarów rocznie,
- obniżce cen biletów (średnio o ok. 15–20%) w relacjach międzynarodowych; ten spadek kosztów przelotów spowoduje zatem dodatkowy ruch,
- podwyższeniu standardów bezpieczeństwa lotów (wspólne regulacje techniczne – JAR) oraz bezpieczeństwa ekonomicznego polskiego przewoźnika.

Przyjmuje się, że korzyści te, szczególnie ujęte w wymiarze makroekonomicznym, są zdecydowanie wyższe od kosztów wynikających z pełnego wdrożenia prawa europejskiego w tej dziedzinie, gdzie stopień umiędzynarodowienia sfery regulacyjnej należy do najwyższych, i to nie tylko w transporcie.

Szeroko rozumiane korzyści przewoźnika ukształtują się na wyższym poziomie, jeśli moment przystąpienia Polski do umowy WEOL pokryje się w czasie z momentem akcesji. Wówczas bowiem strat, wyrażających się w postaci możliwej obniżki przychodów w 2003 r. z powodu raptownej liberalizacji, a należałoby je szacować na ok. 100 mln dolarów, zasadniczo dałoby się uniknąć. LOT mógłby też wykorzystać ten okres, znajdując się już w strukturze nowego aliansu lotniczego, na przygotowanie skutecznej strategii pozwalającej na zahamowanie w dłuższym okresie spadku jego udziału w oferowanej zdolności przewozowej.

W krótkim zatem horyzoncie czasu, biorąc pod uwagę rozmiary możliwych do uzyskania korzyści z tytułu realizacji scenariusza akcesji, przy relatywnie niewielkich kosztach – głównie mikroekonomicznych, można stwierdzić, że jest on zdecydowanie korzystny dla Polski. W średnim przedziale czasu, na skutek otwarcia rynku przewozów lotniczych w Europie – utworzenie Single European Sky – i poprawy bezpieczeństwa lotów powstanie Europejska Agencja Bezpieczeństwa Powietrzego (EASA); skala tych korzyści ulegnie znacznemu rozszerzeniu. Towarzyszące temu koszty zostaną także w miarę równomiernie rozłożone w układzie raczej silnych aliansów lotniczych niż przewoźników. W wyniku tego, scenariusz akcesji zyskuje w tym zakresie jeszcze bardziej na atrakcyjności.

W scenariuszu pozostania poza strukturą UE, Polska w 2004 r. nie musiałaby formalnie, po ratyfikacji umowy WEOL przez kraje członkowskie Wspólnoty, podejmować szybkich działań na rzecz przystąpienia do tego porozumienia. Jednakże z uwagi na to, że PLL LOT, będąc członkiem silnego porozumienia lotniczego – Star Alliance, jak też JAA oraz EUROCONTROL,

byłby zasadniczo przygotowany do efektywnego funkcjonowania w strukturze nowego europejskiego układu rynkowego, Polska mogłaby – jako kraj stowarzyszony z UE – przystąpić do porozumienia WEOL na takich samych zasadach jak Norwegia lub Islandia. Oznaczałoby to, że ten segment rynku transportowego w Polsce byłby poddany praktycznie w pełni działaniu prawa europejskiego. W scenariuszu tym zatem, pozornie porównywalnym ze scenariuszem akcesji, relacja korzyści do kosztów jest niższa niż w tym drugim, wspartym efektami synergii. Skala korzyści i kosztów wiążących się z przyjęciem takiego scenariusza i ich rozkład w czasie są jednak uzależnione od terminu podjęcia decyzji o przystąpieniu do WEOL.

6. Transport morski

Transport morski, który obejmuje sektor żeglugi i portów morskich oraz szeroko rozumiane zagadnienia z zakresu bezpieczeństwa morskiego, charakteryzuje się relatywnie wysokim stopniem przygotowania do akcesji. Znaczna część kosztów wiążących się z jego dostosowaniem do wymogów UE została już poniesiona. Są to głównie koszty budżetowe, wynikające z działań podejmowanych na rzecz wzmocnienia struktur w obszarze administracji morskiej, harmonizacji przepisów oraz wdrażania wymaganych standardów bezpieczeństwa we flocie i w portach morskich. Część tych kosztów będzie ponoszona także po akcesji; będą to zwłaszcza te, które wiążą się z działaniami podejmowanymi przez UE w sferze zwiększania bezpieczeństwa morskiego (pakiet Erika I i Erika II itp.).

Inna grupa kosztów budżetowych realizacji scenariusza akcesji będzie się wiązała się z dostosowaniem floty i portów morskich do wymogów rynku międzynarodowego, co wymaga podniesienia konkurencyjności działających w tym sektorze przedsiębiorstw. W kwestiach dotyczących żeglugi morskiej strona polska już w 2001 r. podjęła działania zmierzające do wprowadzenia nowych zasad udzielania pomocy państwa dla tego dotkniętego głębokim kryzysem strukturalnym sektora, opartych na Wytycznych Wspólnoty w Sprawie Pomocy Państwa w Sektorze Morskim z lipca 1997 r. Wielkość tego wsparcia nie będzie jednak wysoka, m.in. ze względu na istniejące ograniczenia budżetowe.

W obszarze portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, włączonych do układu TINA, gdzie ogólnodostępna, publiczna infrastruktura portowa może być współfinansowana z funduszy UE, korzyści wynikające z akcesji mogą być znaczne. Będą im towarzyszyć jednak również określone nakłady budżetowe, szczególnie w odniesieniu do obiektów zapewniających bezpieczeństwo żeglugi i ruchu statków w porcie. Już w latach 2004–2006 w Sektorowym Programie Operacyjnym – Transport – Gospodarka Morska określono je łącznie w wysokości ok. 200 mln zł²⁰⁷. Nie można ich jednakże, analogicznie do przypadku innych składników infrastruktury transportu, traktować w kategoriach kosztów.

Małym portom i przystaniom morskim polskiego wybrzeża realizacja scenariusza akcesji może przynieść znaczne korzyści, wyrażające się w:

- uzyskaniu z funduszy strukturalnych UE środków na modernizację i rozwój infrastruktury transportowej, zdolnej wspomagać rozwój regionalny,
- możliwości włączenia tych portów do programu rozwoju żeglugi bliskiego zasięgu.

Scenariusz akcesji w obszarze transportu morskiego daje nie tylko szansę rozwoju przedsiębiorstw żeglugowych, portowych oraz tych, które działają w sferze obrotu portowo-morskiego, ale stwarza także realne możliwości uzyskania szeregu korzyści makroekonomicznych. Korzyści te wiążą się przede wszystkim z:

²⁰⁷ Por. Sektorowy Program Operacyjny – Transport – Gospodarka Morska. Ministerstwo Infrastruktury. Warszawa, grudzień 2002, s. 21 i nast.

- tworzeniem nowych miejsc pracy i stymulowaniem rozwoju gospodarczego dotkniętych strukturalnym kryzysem regionów nadmorskich,
- zwiększeniem roli sektora morskiego w tworzeniu PKB i wzrostem dodatniego salda bilansu usług morskich,
- zwiększeniem bezpieczeństwa ekologicznego w pasie nadmorskim i na obszarach morskich Rzeczypospolitej.

Scenariusz akcesji generuje zatem w transporcie morskim relatywnie niewielkie koszty – zarówno w mikro-, jak i w makroskali. Gros tych kosztów stanowią koszty dostosowawcze – harmonizacji prawa i wzmocnienia struktur administracyjnych – i zostały one już poniesione.

Korzyści wynikające z realizacji tego scenariusza są natomiast rozległe i dotyczą nie tylko sektora przedsiębiorstw, ale również regionów i gospodarki narodowej. Ich ogólna analiza jednoznacznie wskazuje na to, że zdecydowanie przewyższają one już w krótkim horyzoncie czasu koszty, jakie ten scenariusz generuje. W średnim z kolei okresie, ta dodatnia relacja kosztów do korzyści ukształtuje się jeszcze wyraźniej.

Rozwój polskiego transportu morskiego w warunkach pozostania Polski poza UE obarczony jest ogromnymi ryzykami. Nie byłby on objęty zasadami pomocy, jakie dopuszcza i stosuje Unia w tym zakresie, oraz nie korzystałby ze wsparcia funduszy strukturalnych. Polska utraciłaby zapewne w całości flotę pływającą pod banderą narodową i tym samym realnie PRS, który miałby jeszcze większe problemy z uzyskaniem statusu towarzystwa akredytowanego w UE. Z rynku uibyłyby wiele firm z sektora obrotu portowo-morskiego.

W portach morskich odczuwalny byłby silny spadek obrotów towarowych i ruchu statków. Porty morskie już po kilku latach utraciłyby swą pozycję konkurencyjną na bałtyckim rynku przewozów morskich, nie będąc w tych warunkach w stanie wykreować centrów dystrybucyjno-logistycznych i przekształcić się w ogniska przedsiębiorczości i bieguny wzrostu gospodarczego. Polskie porty morskie nie skorzystałyby również z szansy, jaką daje silnie promowany przez UE rozwój żegluga bliskiego zasięgu oraz wprowadzenie tzw. pakietu portowego, stwarzającego ułatwienia w zakresie dostępu do rynku usług portowych.

Nastąpiłaby też w krótkim okresie dalsza degradacja małych portów i spadek ich znaczenia w stymulowaniu rozwoju regionalnego i lokalnego. Zauważalny byłby także regres w rozwoju turystyki morskiej i jachtingu. W regionach nadmorskich Polski wzrosłyby wydatnie poziom bezrobocia i pogłębiłoby się zjawisko ich postępującej peryferyzacji.

Koszty wynikające z realizacji tego scenariusza byłyby zatem szczególnie wysokie – zarówno w sektorze przedsiębiorstw, jak i w skali makroekonomicznej. W miarę upływu czasu koszty te wykazywałyby silną tendencję wzrostu.

Zestawiając zatem oba scenariusze z typowym dla nich układem kosztów i korzyści, dostrzega się w tej dziedzinie, jak w żadnej innej, ogromną przewagę scenariusza akcesji nad scenariuszem alternatywnym. Wynika stąd generalny wniosek, iż w tych obszarach transportu, gdzie *gros* aktywności gospodarczej realizowane jest w układzie międzynarodowym lub na jego styku, scenariusze akcesji wykazują zdecydowaną przewagę nad scenariuszami pozostania poza UE. Odnosi się to do relacji kosztów i korzyści analizowanych zarówno w średnim, jak i w długim przedziale czasu.

7. Transport wodny śródlądowy

Żegluga śródlądowa, której udział w realizacji przewozów masy towarowej w Polsce jest najmniejszy wśród wszystkich gałęzi transportu, jest od strony regulacyjnej jedną z najlepiej przygotowanych do akcesji gałęzi transportu. Nowa ustawa o żegludzie śródlądowej wraz z pakietem aktów wykonawczych w pełni zharmonizuje polskie prawo z prawem UE, ułatwiając działalność

polskim przewoźnikom, którzy funkcjonują głównie na rynku przewozowym UE na podstawie zawartych umów bilateralnych o żegludze śródlądowej²⁰⁸.

Umowy bilateralne obowiązujące w tym obszarze transportu stwarzają jednak tylko ułatwienia w zakresie dostępu do rynku, nie wprowadzając zasad umożliwiających swobodę wykonywania działalności transportowej – z kabotażem włącznie. Pełna swoboda dostępu do rynku na drogach wodnych śródlądowych, określona w rozporządzeniu Rady 3921/91EWG, nastąpi zatem dopiero w momencie akcesji. Akcesja stwarza zatem ogromną szansę polskim przewoźnikom uprawiającym żeglugę wodną śródlądową:

- nie tylko przetrwania kryzysu, jaki występuje na rynku krajowym – spadek popytu i wielkości przewozów, niski standard dróg wodnych śródlądowych, itp.,
- ale także utrzymania, a nawet wzmocnienia swej pozycji na rynku żeglugowym UE.

Z punktu widzenia zarówno krótko-, jak i średniookresowych interesów polskich przewoźników, którzy są przygotowani do działania na trudnym rynku unijnym, scenariusz akcesji jest więc rozwiązaniem bardzo korzystnym. Nie będzie on generował dla nich większych kosztów, nawet w zakresie odnowy tonażu, którego zasady zostały określone w rozporządzeniach Rady 1101/89/EWG i 1102/89/EWG. Ponieważ nie występuje w Polsce problem nadpodaży, nie będzie potrzeby złomowania tonażu na większą skalę i jego zasadniczej odnowy na obowiązującej w UE zasadzie *old for new*. Część kosztów wymiany tonażu (a jego potencjał przewozowy jest regulowany w UE) obciąża bowiem przewoźników. Proces ten jest jednak finansowany za pośrednictwem funduszy złomowania, specjalnie tworzonych w krajach członkowskich. Polska fundusze takie tworzy od początku 2003 r.²⁰⁹ Oprócz składek armatorów, fundusze te zasilane są jednak również środkami z budżetu państwa.

Koszty budżetowe wiążące się z harmonizacją prawa, wzmocnieniem administracji (urzędów żeglugi śródlądowej) oraz powstaniem funduszu złomowania tonażu, nie są wysokie i mają na ogół charakter kosztów dostosowawczych. Korzyści makroekonomiczne są jednak w scenariuszu akcesji o wiele wyższe, zważywszy na fakt, iż akcesja w tej dziedzinie transportu, jak w żadnej innej, stwarza wręcz jednostronne korzyści dla polskich przewoźników. Polski rynek, niedostępny praktycznie ze względów techniczno-nawigacyjnych dla przewoźników z UE, pozostanie wręcz wyłączną domeną aktywności polskich operatorów, co nie zagrazi w istotny sposób ich pozycji rynkowej i nie pogorszy trudnej dziś sytuacji ekonomiczno-finansowej. Akcesja do UE oznacza także szansę realizacji Programu dla Odry w 2006 i w dłuższej perspektywie, po 2010 r., pozyskania środków na modernizację dróg wodnych śródlądowych oraz portów rzecznych włączonych do sieci TINA.

Scenariusz akcesji, który już w krótkim horyzoncie czasu będzie generował znaczne korzyści nie tylko dla przewoźników, ale i dla budżetu państwa, stwarza szansę zażegnania kryzysu, jaki istnieje w tym obszarze transportu już od kilku lat, co daje podstawy w średnim, a szczególnie w długim okresie do rozwoju żeglugi śródlądowej w Polsce.

W przypadku pozostania poza UE, sektor żeglugi śródlądowej zostałby w szczególności dotknięty skutkami takiego rozwiązania. Mimo pełnego wręcz dostosowania tego subobszaru transportu do wymogów *acquis*, obowiązującego w tej dziedzinie, przewoźnicy polscy zostaliby zepchnięci do defensywy w tym segmencie rynku. Podstawą formalną ich obecności na rynku żeglugi śródlądowej UE byłyby bowiem tylko umowy dwustronne, niedające podstaw do wykonywania przewozów kabotażowych. Prawo wykonywania kabotażu uzyskaliby natomiast przewoźnicy z nowych krajów członkowskich – z Czech, Słowacji i Węgier, co pogorszyłoby warunki działalności polskich operatorów, ze wszystkimi skutkami ekonomiczno-finansowymi stąd wynikającymi.

²⁰⁸ Polska umowy takie zawarła z RFN oraz Holandią i Luksemburgiem, otwierając przewoźnikom dostęp do rynku UE, aczkolwiek ma on charakter dość ograniczony.

²⁰⁹ Ustawa o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym z 28 października 2002 r. (Dz.U. nr 199, poz. 1672).

Ze względu na małą pojemność polskiego rynku, Polska nie uzyskałaby żadnych istotnych efektów z tytułu ograniczenia dostępu do niego. Rosnącym kosztom prowadzenia działalności na rynku UE (skutek wzrastających ograniczeń w dostępie do niego) nie towarzyszyłyby zatem korzyści wynikające z możliwości zachowania uprzywilejowanej pozycji na rynku krajowym. Wydatnie zmniejszyłyby się również w tych warunkach szanse na odnowę i modernizację floty oraz na utrzymanie żeglowności głównych dróg wodnych RP.

Scenariusz nieakcesji w tej dziedzinie to faktycznie więc scenariusz regresu, zagrażający wręcz egzystencji tego sektora transportu w Polsce.

8. Uwagi i wnioski końcowe

Analiza i ocena kosztów i korzyści w dziedzinie transportu, wynikających z realizacji dwu podstawowych badanych scenariuszy, wskazuje, iż:

- we wszystkich obszarach transportu w scenariuszu akcesji korzyści przewyższają koszty, przy czym im dłuższy jest horyzont analizy, tym bardziej uwidacznia się korzystny wpływ tego scenariusza zarówno na sferę transportu, jak i jego szeroko rozumianego otoczenia,
- w krótkim przedziale czasu, tj. w latach 2004–2006, w scenariuszu akcesji wzajemna relacja korzyści do kosztów, generalnie dodatnia we wszystkich badanych mikroobszarach transportu – z wyjątkiem transportu drogowego, nie jest wysoka i nie rozkłada się równomiernie w układzie gałęziowym sektora transportu oraz jego poszczególnych sferach oddziaływania na otoczenie,
- największymi beneficjentami realizacji scenariusza akcesji, zarówno w krótkim, jak i przede wszystkim w średnim okresie, poza sferą realną transportu – infrastrukturą, będą: transport wodny śródlądowy, transport morski i lotniczy, a więc te dziedziny transportu, które najsilniej są związane z układem międzynarodowym i poddane presji konkurencji międzynarodowej; ich trwanie i rozwój w największym stopniu uzależnione są bowiem od tworzenia efektywnego systemu powiązań z tym układem,
- w scenariuszu akcesji skala szeroko rozumianych korzyści makroekonomicznych, pozatransportowych jest relatywnie bardzo wysoka; korzyści te w krótkim okresie przewyższają nawet efekty *stricte* transportowe, mikroekonomiczne, a w średnim okresie – dorównują tym korzyściom,
- w scenariuszu nieakcesji, który ze względu na specyfikę gałęziową transportu nie może być z oczywistych względów jednolity, koszty zdecydowanie przewyższają korzyści; koszty typowo mikroekonomiczne – szczególnie w średnim horyzoncie czasu, dorównują przy tym kosztom społecznym i tym powstającym w makroskali,
- scenariusz oparty na założeniu pozostania Polski poza UE, niezależnie od możliwych form stowarzyszenia ze Wspólnotą, jest dla sektora transportu zdecydowanie mniej korzystny od scenariusza akcesji; generuje on wysokie koszty nie tylko w tym sektorze, lecz także w makroskali, nieporównywalne z kosztami scenariusza akcesji, nie tworząc dostatecznych szans i korzyści ani w mikro-, ani w makroskali.

Analizując problem kosztów i korzyści w sektorze transportu, należy uwzględnić wpływ, jaki na ich wysokość i rozkład w czasie może wywierać polityka transportowa. Skuteczna i efektywna polityka, oparta na zasadach zrównoważonego rozwoju, może generować wyższe korzyści i redukować koszty wewnętrzne i zewnętrzne transportu w obu rozpatrywanych scenariuszach. Brak tego typu polityki może z kolei prowadzić do wzrostu bezpośrednich oraz pośrednich kosztów transportu i zwiększyć siłę jego negatywnego oddziaływania na otoczenie.

13. Analiza oraz ocena kosztów i korzyści członkostwa Polski w UE w dziedzinie edukacji i zasobów ludzkich

Ewa Okoń-Horodyńska, Tadeusz Żółtowski

W końcu ubiegłego roku zakończono negocjacje o członkostwo Polski w Unii Europejskiej, opracowano już tekst Traktatu akcesyjnego. Po pozytywnym wyniku referendum Polska stanie się w 2004 r. krajem członkowskim UE. W przededniu wejścia do Unii warto zastanowić się nad korzyściami i kosztami członkostwa, a także nad tym, jakie konsekwencje będzie miało pozostanie Polski poza Unią dla decydujących w rozwoju społeczno-ekonomicznym dziedzin edukacji, kształcenia i jakości zasobów ludzkich.

1. Polska poddana jest podwójnej transformacji: z jednej strony mamy do czynienia z transformacją systemową, której celem jest stworzenie systemu demokratycznego i gospodarki rynkowej, z drugiej zaś Polska podlega transformacji wyznaczanej przez zakres dostosowań do wymagań i wyzwań integracji europejskiej. Obie płaszczyzny transformacji stanowią nowe pola głębokich przemian dla krajów je realizujących.

2. Cechy transformacji związanej z integracją europejską mają wiele wymiarów. Pierwszy wynika z faktu, iż nie ma możliwości zmiany kształtu integracji, należy ją zaakceptować tylko w istniejącej formie. Drugi wymiar niesie z sobą konieczność przyjęcia w wielu dziedzinach narodowych rozwiązań instytucjonalnych Unii Europejskiej *ex ante*. Trzeci wymiar wiąże się z akceptacją przez każdego nowo przyjmowanego członka założonych w przestrzeni europejskiej zjawisk, takich jak swobodny przepływ kapitału, zasobów pracy, towarów i usług, co z dnia na dzień wy-

stawia przedsiębiorstwa, a także społeczeństwa gospodarek mniej rozwiniętych, na silną konkurencję.

3. Nawet przy wielce zróżnicowanych uwarunkowaniach historycznych i kulturowych krajów kandydackich następuje szybkie przejmowanie wzorców unijnych i wprowadzanie ich do rozwiązań krajowych, upodobniając te kraje do standardów wspólnotowych. Mimo to zderzenie narodowego (starego) systemu z nowym, wynikającym z integracji, rodzi różnego rodzaju konsekwencje w poszczególnych dziedzinach życia gospodarczego i społecznego tych krajów. W przypadku dziedzin poddanych analizie w tym opracowaniu, sytuacja rozwija się według nieco innych prawidłowości, a decydują o tym przede wszystkim następujące różnice:

- Polska będzie wchodzić do UE z jedną z najbardziej przestarzałych struktur przemysłowych w Europie, ale równocześnie ze zdolnością do przyspieszonych zmian w sektorze edukacji i w strukturze zasobów ludzkich,
- Polskę cechuje wysoki stopień niedostosowania struktury produkcji do potrzeb ekspansji na rynki UE, ale równocześnie nasz kraj dysponuje wieloma niezbędnymi w Europie segmentami w strukturze zawodowej,
- Polska będzie wchodzić w struktury UE w momencie, gdy proste rezerwy rozwojowe, wynikające ze zmiany ustroju i wyższej sprawności zarządzania, zostały już wyczerpane, potrzebne są więc nowe czynniki napędowe rozwoju.

4. Za ogólną tezę przyjęto, że integracja Polski z UE zapewni dodatni bilans w porównaniu kosztów i korzyści w dziedzinie edukacji, kształcenia i zasobów pracy. Zaś jako robocze tezy szczegółowe wprowadzono stwierdzenia:

- wejście Polski do Unii Europejskiej wymaga dostosowania we wszystkich sferach, a więc także w dziedzinie edukacji i zasobów ludzkich;
- integracja Polski z Unią Europejską może dać szansę rozwoju w Polsce dziedziny edukacji i zasobów ludzkich;
- pozostanie Polski poza Unią Europejską spowoduje izolację dziedziny edukacji i spowolnienie rozwoju zasobów ludzkich;
- pozostanie Polski poza Unią Europejską nie będzie oznaczać zwolnienia Polski z ponoszenia kosztów dostosowawczych do środowiska zewnętrznego (procesy globalizacyjne), niemożliwe jednak będzie wykorzystanie transferów zewnętrznych (pochodzących z Unii Europejskiej).

5. Celem tego tekstu jest przeanalizowanie dwóch scenariuszy dla dziedziny edukacji, szkoleń i kreowania zasobów ludzkich, mianowicie scenariusza zakładającego podejście wizjonerskie (wejście Polski do UE) i ostrożne (pozostanie Polski poza UE). Opracowanie jest próbą spojrzenia w przyszłość rozwoju dziedziny edukacji, kształcenia i zasobów ludzkich w Polsce w perspektywie średniookresowej.

6. W scenariuszu wizjonerskim stawia się wymagania oparcia wzrostu gospodarczego na nowoczesnych czynnikach, zaś czynniki tradycyjne należy traktować jako uzupełniające. Pójście w tym kierunku wymagać będzie określenia priorytetów w polityce makroekonomicznej państwa, wyznaczających średnio- i długookresową strategię rozwoju gospodarki i społeczeństwa. Priorytetami muszą być: wzrost inwestycji w edukację, kształcenie i kapitał ludzki oraz inwestycji rzeczowych, głównie w technologie informacyjne i telekomunikacyjne ICT. Priorytety powinny być kompatybilne do priorytetów wspólnotowych. Należy wykorzystać udział polskich projektów w europejskim finansowaniu działań sprzeczających rozwój dziedziny edukacji, kształcenia i zasobów ludzkich.

7. W scenariuszu ostrożnym, nie zakładając oparcia wzrostu gospodarczego na czynnikach nowoczesnych, nie podejmuje się też wyzwania określonych priorytetami UE w zakresie wzmocnienia zasobów ludzkich czy budowania gospodarki opartej na wiedzy. Może to oznaczać, że nastąpi w Polsce dalsze zwalnianie tempa przemian strukturalnych, pogłębianie słabości merytorycznych w antycypowaniu wzrostu gospodarczego. Może dojść do ustanowienia własnej, naro-

dowej ścieżki rozwoju, o której zdecydują roszczeniowe argumenty populistyczne, odrzucające przyspieszenie i nowoczesność.

8. Dokonując ekstrapolacji na lata 2004–2013 zasadniczych kwestii udziału Polski w rozwoju polityki edukacyjnej i kształcenia Wspólnot Europejskich, można stwierdzić, iż w scenariuszu wizjonerskim (biorąc pod uwagę stan realizacji art. 76 Układu Europejskiego):

- Polska będzie czynnie uczestniczyć w dalszym rozwoju polityki edukacji i kształcenia Unii Europejskiej, i to w znacznie szerszym zakresie, niż wynika to z art. 76 Układu Europejskiego;
- z punktu widzenia oceny kosztów i korzyści można dostrzec wyłącznie korzyści wynikające z uczestniczenia we wspólnotowej polityce edukacyjnej i kształcenia, a koszt jej wdrażania w znaczącym stopniu może być ponoszony ze środków wspólnotowych (np. w dużym stopniu z funduszy strukturalnych).

W scenariuszu ostrożnym wszelkie działania nakierowane na funkcjonowanie Polski we wspólnotowym paneuropejskim systemie edukacyjnym wiązać się będą z obciążeniami finansowymi dotyczącymi bezpośrednio budżetu państwa polskiego.

9. Przy założeniu scenariusza wizjonerskiego można przewidywać, że w perspektywie 10 lat od wejścia Polski do Unii, i wygasaniu okresów przejściowych związanych ze swobodą przemieszczania się pracowników, Polska w pełni będzie korzystała z dobrodziejstw art. 149 i 150 TUE, pod warunkiem wykorzystania w tym okresie bodźców wspólnotowej polityki edukacji i kształcenia, bodźców stymulujących migrację na terytorium Unii Europejskiej i to zarówno w odniesieniu do uczniów, studentów, jak i pracowników.

10. W scenariuszu ostrożnym należy założyć, że po okresie stagnacji w dziedzinie współpracy w dziedzinie edukacji i kształcenia pojawi się próba wynegocjowania warunków regulujących kwestie edukacji i kształcenia, związane z migracją polskich obywateli w Unii Europejskiej (legalną i nielegalną).

11. Programy wspólnotowe w dziedzinie edukacji i kształcenia oraz młodzieży były odpowiedzią na cele zawarte w Traktacie z Maastricht. W tym zakresie przystąpienie Polski do programów *Socrates*, *Leonardo da Vinci* i *Młodzież* stanowi wykonanie Układu Europejskiego i element przygotowania do członkostwa. W scenariuszu wizjonerskim Polska będzie uczestniczyć w programach wspólnotowych w dziedzinie edukacji i kształcenia na zasadach regularnych.

12. W scenariuszu wizjonerskim kierunki reform polskiego systemu edukacyjnego i kształcenia idą w kierunku wyzwań związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Polski system edukacyjny i kształcenia, szczególnie w zakresie edukacji i kształcenia zawodowego, a także budowania społeczeństwa informacyjnego, będzie się zmieniał, by być zdolnym do określonych prawem wspólnotowym kierunków współpracy krajów członkowskich Unii Europejskiej, w tym do aktywnego włączenia się w europejski proces rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

13. Zobowiązania państwa do intensyfikacji działań na rzecz budowy społeczeństwa informacyjnego są i będą determinowane przez silną presję ze strony polityki Unii Europejskiej w tym zakresie, co przyczyni się do stworzenia spójnego systemu wspomagającego informatyzację edukacji i kształcenia oraz nauki w Polsce.

14. W scenariuszu ostrożnym Polska będzie zmuszona – pod naporem procesów globalizacyjnych – do dalszego reformowania dziedziny edukacji i kształcenia oraz do tworzenia społeczeństwa informacyjnego, z objęciem dziedziny edukacji i kształcenia. Zabraknie jednak silnej presji i wsparcia finansowego ze strony polityki wspólnotowej, co może grozić osłabieniem toczącego się procesu reform i odsunięciem w czasie finansowania działań na rzecz społeczeństwa informacyjnego.

15. W scenariuszu wizjonerskim zostanie wzmocniona europejska motywacja osiągnięcia sukcesu edukacyjnego o charakterze międzynarodowym poprzez możliwość korzystania z ujednoliconego europejskiego systemu stypendialnego w ramach programów wspólnotowych, programów i praktyk studenckich za granicą, zdobywania międzynarodowych dyplomów ukończenia studiów; zaś przy modyfikacji prawa wspólnotowego także uzyskiwania doktoratów. Otwierać to

będzie europejski rynek pracy dla polskiej młodzieży. Wzrośnie konkurencja między uczelniami polskimi (państwowymi i prywatnymi) dzięki nowym możliwościom studiowania i osiągnięcia stopni naukowych za granicą. Wymuszone zostaną racjonalizacja wydatków w polskich uczelniach oraz dostosowania programowe i kadrowe. Upowszechni się możliwość zatrudniania europejskich wykładowców w polskich uczelniach, co wymusi konkurowanie o miejsce pracy i być może zmianę zachowań polskiego środowiska akademickiego z zachowawczych na aktywne i innowacyjne; wymuszony zostanie też szybki przepływ informacji, wyrównywanie poziomu wiedzy, nowe możliwości współpracy badawczej i rozwojowej (badawcze konsorcja mieszane), przyspieszenie w osiąganiu korzyści z tzw. renty opóźnienia, co może zapewnić racjonalizację wydatków na badania w polskim systemie finansowania badań. Zmiany te będą mieć też inne skutki, mianowicie musi nastąpić polaryzacja merytoryczna i ekonomiczna wśród kadry nauczającej i badawczej uczelni, a także jednostek i instytutów badawczych. Można sądzić, że w wariantcie scenariusza wizjonerskiego, dzięki przejmowaniu europejskich wzorców aktywności akademickiej w praktyce gospodarzej, nastąpi w Polsce powiązanie nauki z gospodarką.

16. W scenariuszu ostrożnym, korzystanie z zagranicznych możliwości finansowania polskiej edukacji czy badań poprzez systemy stypendialne, programy finansowania badań i rozwoju będzie zachowane na dotychczasowych warunkach, co nie może wywołać pozytywnych zmian w racjonalizacji wydatków ani w uczelniach, ani w systemie finansowania badań. Pewne wyzwania konkurencyjne pojawią się na skutek obniżania się potencjalnej liczby studentów (niż demograficzny), co spowoduje konieczność zabiegania uczelni o studenta. Sytuacja ta może jednak wpłynąć na obniżanie się poziomu jakości studiów, szczególnie w systemie studiów płatnych w uczelniach działających bez publicznego dofinansowania. Wariant ostrożny doprowadzi do spowolnienia zmian w systemie wyższej edukacji w Polsce, ponieważ polskie środowisko akademickie cechuje zachowawczość, unikanie, o ile pozwalają na to warunki, zmian i roszczeniowe podejście do finansowania badań naukowych. Nie bez znaczenia będzie fakt mniejszego zainteresowania studiowaniem w Polsce przez studentów z rodzin pozostających poza Polską i cudzoziemców.

17. W scenariuszu wizjonerskim w chwili wejścia Polski do UE w przewidywanym terminie wszystkie działania na rzecz promowania członkostwa przyniosą korzyść. Istniejąca w Polsce rozbudowana sieć instytucji edukacyjnych w dziedzinie „studiów europejskich” przygotuje do funkcjonowania w Unii – w szczególności na Jednolitym Rynku Europejskim, począwszy od wpływu na wynik referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu Adhezyjnego, poprzez zasoby ludzkie gospodarki – specjalistów w różnych sektorach działalności publicznej i prywatnej oraz przyszłych funkcjonariuszy instytucji wspólnotowych.

18. W scenariuszu ostrożnym Polski nie obowiązywałoby prawo wspólnotowe, wynikające z art. 149 i 150 TUE, i wspólnotowe prawo wtórne. Decydujący będzie stan relacji Polski z UE, a więc np. wymagania co do nowego układu stowarzyszeniowego lub decyzja o wejściu do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Przypuszczając, że Polska znalazłaby się w zreformowanym Europejskim Obszarze Gospodarczym, nie należy sądzić, iż aktywność na rzecz edukacji europejskiej zacznie zanikać. Polska raczej będzie uczestniczyć w programach wspólnotowych na rzecz edukacji i szkolenia zawodowego, ponosząc koszt tego uczestnictwa, podobnie jak w okresie kandydowania do Unii, aczkolwiek nie można będzie liczyć na wspólnotowe transfery wspomagające (jak np. obecnie z programu Phare).

19. W scenariuszu wizjonerskim kraje nowo wchodzące do UE wniosą do niej jakościowo równoważny kapitał ludzki, który w motywacyjnym środowisku ekonomicznym UE może przyczynić się do specyficznego przyspieszenia wzrostu gospodarczego Unii i podniesienia jej pozycji konkurencyjnej. Biorąc pod uwagę przewidywane zmiany demograficzne, można wskazać, że w pierwszych latach członkostwa sprzyjać one będą procesom integracyjnym; dzięki zasileniu europejskiego rynku pracy nowym jakościowo zasobem, m.in. z Polski, dojdzie do głębokiego przekształcenia rynku pracy wynikającego z realizacji wspólnotowej polityki zatrudnienia, która musi ulec daleko idącym modyfikacjom. Polska będzie w tej kwestii pozytywnie oddziaływać na zmiany dziedziny *zasoby pracy* w strukturach europejskich.

20. W scenariuszu ostrożnym, wiele mechanizmów amortyzujących naturalne, wolnozmiennie procesy demograficzne, a także zachodzące procesy społeczne, ulegnie osłabieniu. Polska pozbawiona skutecznego oddziaływania w zakresie rynku pracy i zatrudnienia może spodziewać się ustabilizowania złej sytuacji na rynku pracy. Przy wysokiej stopie bezrobocia podjęcie zdecydowanych kroków walki z tym zjawiskiem będzie obciążone ogromnym kosztem. Brak środków interwencji Unii na rzecz rynku pracy i podniesienia poziomu zasobów ludzkich (np. przez nieuczestniczenie w programach funduszy strukturalnych) powodować będzie raczej kumulację negatywnych zjawisk związanych z rozwojem zasobów ludzkich w Polsce.

21. W scenariuszu wizjonerskim prawo wspólnotowe w zakresie polityki społecznej i zatrudnienia doprowadzi do podniesienia standardów prawa pracy, wyrównania prawa kobiet na rynku pracy, co wzmocni dialog społeczny i podejmowanie skutecznych działań na rzecz walki z bezrobociem i racjonalnego zatrudnienia zarówno na szczeblu narodowym, jak i regionalnym.

22. W scenariuszu ostrożnym Polska nie może pominąć konieczności wprowadzenia nowoczesnych rozwiązań w polityce społecznej i zatrudnienia, bo wymuszać je będzie otoczenie globalne. Jednak w praktyce Polska poddana będzie w dalszym ciągu koniunkturalnym, politycznie zdeterminowanym działaniom w zakresie polityki społecznej i zatrudnienia, pochłaniającym ogromne (jak dotąd) środki, a przynoszącym niewymierne efekty.

23. W scenariuszu wizjonerskim, rozpatrując kwestię szkoleń w wariacie ekspansywnej integracji, należy widzieć ten proces jako uporządkowany i racjonalny. Wzrost konkurencyjności na rynku pracy wymusi prowadzenie badań i analiz umożliwiających ocenę zapotrzebowania na pracowników i wolontariuszy o określonych kwalifikacjach zawodowych oraz dostępności pozyskiwania odpowiednich kwalifikacji. Duże szanse będzie miało utworzenie baz danych i stałe monitorowanie istniejących placówek kształcenia ustawicznego, szkoleń w zakresie ich możliwości elastycznego reagowania na zmiany na rynku pracy, wywołane postępującymi zmianami gospodarczymi. Działania takie wymuszą też stworzenie systemu akredytacji placówek prowadzących szkolenia i kształcenie ustawiczne, co zapewne doprowadzi do wyeliminowania z rynku usług słabych placówek.

24. W scenariuszu wizjonerskim przewiduje się stopniowe, zgodne z negocjacyjnymi warunkami znoszenie barier pomiędzy Polską a państwami członkowskimi Unii w zakresie przemieszczania się osób (pracowników). Jest to bardzo ważne dla rozwoju dziedziny edukacji i kształcenia w Polsce, jak też dla swobodnego zagospodarowania polskiej siły roboczej na terytorium Unii Europejskiej. Co prawda, Polskę czeka 7-letni okres przejściowy dotyczący zatrudniania Polaków w krajach UE, a także okres przejściowy na świadczenie przez polskie firmy kilku rodzajów usług w Niemczech i Austrii, ale jednak zawarte z Unią porozumienie przewiduje, że Polska będzie mogła na zasadzie wzajemności wprowadzić restrykcje dotyczące podejmowania pracy i świadczenia usług przez obywateli UE na terytorium naszego kraju. Ostatecznie więc można przypuszczać, że te z pozoru dość surowe ograniczenia „życie” uprosi.

25. W scenariuszu ostrożnym w kwestii swobody przepływu osób obowiązywać będą dalej przepisy Układu Europejskiego lub bardziej liberalne zasady wynikające z ewentualnego wejścia Polski do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Scenariusz ostrożny nie będzie korzystny dla polskiego rynku pracy. W sytuacji ogólnie przewidywanej niskiej migracji siły roboczej do krajów członkowskich UE formalne ograniczenia sprzyjać będą istnieniu szarej strefy na rynku pracy, w efekcie powodując niekorzystne warunki dla obywateli polskich.

26. W perspektywie roku 2013 dla rozwoju polskich zasobów ludzkich w scenariuszu wizjonerskim mają znaczenie prognozy w zakresie struktury popytu na pracę w Unii Europejskiej. Szacunki dotyczące trendów zawodów i niezbędnych kwalifikacji pokazują dalszy spadek zapotrzebowania na zawody nisko kwalifikowane, a wzrost zapotrzebowania rynku pracy na zawody wymagające szerokich i specjalistycznych kwalifikacji. Prognozy przewidują powolny spadek stopy bezrobocia, choć będzie ono nadal wysokie w perspektywie wielu lat. Takie prognozy przewiduje się też dla Polski. Nowe miejsca pracy będą generowane głównie przez prywatny sektor usług.

W perspektywie długoterminowej dla Unii Europejskiej przewiduje się dalszy spadek udziału pracujących w wieku do lat 25 (wyjątek stanowi Wielka Brytania).

27. W scenariuszu ostrożnym Polska nie będzie korzystała z instrumentów wspierania rynku pracy oferowanych przez UE. Polska będzie pozbawiona silnego wsparcia politycznego reform niezbędnych do zmiany złożonej sytuacji na rynku pracy i opanowania bezrobocia. Trudno będzie uruchomić dodatkowe procesy przemian na rynku pracy, wymuszone międzynarodową sytuacją i konkurencyjnością. Pozostanie Polski poza wpływem polityki wspólnotowej, a więc i poza Europejskim Obszarem Badawczym, nie będzie w stanie tworzyć nowoczesnych zasobów ludzkich dla sektora nauki i postępu technologicznego, a tym samym trudno będzie zapewnić postęp gospodarki.

28. W polski sektor małej i średniej przedsiębiorczości, po okresie przystosowania się do szoku (spowodowanego konfrontacją z Jednolitym Rynkiem Europejskim i dotychczas nieprzewidywalnym zachowaniem konkurujących firm z obecnych krajów członkowskich UE), dążyć będzie do podniesienia swojej konkurencyjności poprzez m.in. zdobywanie nowych umiejętności zarządzania wiedzą i innowacją w firmie oraz przygotowania nowoczesnego kapitału ludzkiego, objętego systemami kształcenia przez całe życie. Bardzo silne wsparcie finansowe otrzyma sektor MŚP z funduszy strukturalnych, i to z wielu programów operacyjnych.

29. W scenariuszu ostrożnym rozwój polskiego sektora MŚP zależny będzie od stanu gospodarki światowej, od kierunku procesów globalizacyjnych i zdolności polskiej gospodarki do tworzenia w ramach własnych, bardzo ograniczonych środków instrumentów wsparcia tego sektora. Polskie MŚP nie będą objęte ani większością programów wspólnotowych, ani środkami z funduszy strukturalnych.

30. W scenariuszu wizjonerskim Polska ma szansę na rozpoczęcie procesu tworzenia regionów uczących się jako punktu wyjścia do budowania Regionalnych Systemów Innowacyjnych, aby sprostać konkurencyjności regionów Unii Europejskiej. Z punktu widzenia polskiej przestrzeni, polskich realiów i możliwości spożytkowania funduszy strukturalnych wydaje się, że w pierwszej kolejności trzeba brać pod uwagę regiony predestynowane do spójności z regionami w Unii Europejskiej, czyli te, gdzie występuje silny potencjał edukacyjny i naukowo-badawczy.

31. W scenariuszu ostrożnym Polska nie będzie miała z funduszy strukturalnych wsparcia na rzecz dziedzin edukacji, kształcenia i zasobów ludzkich. Będzie musiała ponieść cały ciężar zwiększania poziomu jakości zasobów ludzkich, opierając się na środkach własnych, bez wsparcia politycznego intensywnie rozwijanych polityk wspólnotowych sprzyjających dziedzinie edukacji, kształcenia i rozwoju zasobów ludzkich. To może prowadzić do marginalizacji Polski jako kraju, który nie ma dostatecznie przygotowanych zasobów ludzkich zdolnych do uczestniczenia w procesie globalizacji. Może to też spowodować drenaż mózgow polskich zasobów ludzkich, szczególnie tych, które są Polsce niezbędne w procesie budowania gospodarki opartej na wiedzy.

Prezentując w opracowaniu nieuchronne wyzwanie dla dziedziny edukacji, szeroko rozumianego kształcenia i kreowania zasobów ludzkich w perspektywie roku 2013, należy je zestawić z danymi, jakie stoją przed Polską, aby mogła tym wyzwaniom sprostać. Dotychczasowy polski system edukacji i kształcenia wykazuje wiele braków, szczególnie w mechanizmie integrującym szkolny i pozaszkolny system uzyskiwania kwalifikacji i osiągnięcia kompetencji z systemem wstępnego i ustawicznego kształcenia zawodowego oraz dalszego funkcjonowania w gospodarce. Nie da się bowiem do przedsiębiorstw wprowadzić zasad funkcjonowania gospodarki opartej na wiedzy bez udoskonalenia sposobów zarządzania innowacją i wiedzą, zależnego od sprawnego systemu edukacji i kształcenia. Wskazać więc należy na następujące zadania wyjściowe dla Polski w dziedzinie edukacji, kształcenia i kreowania nowoczesnych zasobów ludzkich:

- *Tworzenie systemu kształcenia zasobów pracy dla gospodarki.* Wymagać to będzie wypracowania strategii kształcenia i szkoleń uwzględniających gospodarcze i społeczne uwarunkowania regionalne i lokalne. W warunkach funkcjonowania Jednolitego Rynku Europejskiego staje się niezmiernie ważne, aby wzmocniona była elastyczność syste-

mów edukacji i kształcenia, wynikająca nie tylko z regulacji podejmowanych na poziomie centralnym, ale również kształtowana na poziomach regionalnym i lokalnym. Pod wpływem presji konkurencyjnej Jednolitego Rynku Europejskiego i zmieniających polityk wspólnotowych pracodawcy będą musieli wykazywać większe zainteresowanie bardziej pogłębionymi, a też związanym z firmami formami kształcenia zawodowego.

- *Wyznaczenie priorytetów strategii rozwoju polskiej gospodarki zgodnych z tendencjami europejskiej konkurencji.* Wyzwania stojące przed Polską, konfrontujące zacofanie technologiczne, niską konkurencyjność gospodarki, niską innowacyjność przedsiębiorstw z wyzwaniami globalizacji i koniecznością modyfikowania systemu edukacji i kształcenia w stronę wymogów konstruowania gospodarki opartej na wiedzy, mogą być trudne do spełnienia bez racjonalnej pomocy zewnętrznej. Jedyną na razie taką propozycją jest pakiet instrumentów finansowego wsparcia UE.
- *Otwieranie się gospodarki na wyzwania globalizacji* poprzez dostosowanie się do tego otwarcia w mniejszej i wspomagającej się wzajemnie skali, jaką jest UE. Pozostanie Polski poza Unią Europejską może bowiem stanowić impuls do powstawania nowego lęku zniekształcającego obraz otaczającego świata, zaistnienie zjawiska „kurczenia się” społeczeństwa i ucieczki przed otaczającym i napierającym światem, a ten stan społecznego myślenia oddziaływać będzie w przyszłości na system edukacji i kształcenia oraz alienacji.

14. Korzyści i koszty przystąpienia Polski do UE na odcinku Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

Andrzej Harasimowicz, Przemysław Żurawski vel Grajewski

Celem ekspertyzy jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie: czy bezpieczeństwo Polski wzrośnie wskutek przystąpienia do UE i włączenia się do wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, czy zmaleje? Naszym zadaniem było też określenie głównych czynników decydujących o bezpieczeństwie państw w początkach XXI wieku i ogólne – nie w kategoriach finansowych – oszacowanie politycznych i gospodarczo-społecznych korzyści i kosztów udziału w unijnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Zasygnalizowany także zostanie wariant braku akcesji do UE i jego ewentualne konsekwencje.

W sprawach bezpieczeństwa państwa ocena korzyści i kosztów winna wychodzić z punktu racji stanu. Przyjmujemy, że racja stanu III Rzeczypospolitej polega na zapewnieniu bezpieczeństwa państwa, tworzeniu warunków dla wolności i dobrobytu obywateli i rozwoju kultury narodowej w ramach silnego i demokratycznego państwa prawa. To wymaga nakładów i wszyscy je codziennie ponoszą. Autorzy podzielają opinię George'a Robertsona, Sekretarza Generalnego

NATO, o pierwszych lekcjach bezpieczeństwa, jakie dał nam XXI wiek, że „nie można bronić się skutecznie za małe pieniądze”²¹⁰.

1. Rozwój wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony UE

Nie miejsce tu na szersze prezentowanie historii WPZiB i EPBiO²¹¹. Integracja europejska była od początku politycznym planem zapewnienia pokoju i demokracji w Europie Zachodniej, do realizacji którego celowo wybrano instrumenty gospodarcze i prawne. Integracja rynków i wspólne polityki, instytucje i prawa miały tworzyć wspólnotę interesów i działań, obyczaj i zdolność kooperacji. Integracja europejska, wspierana przez USA, okazała się sukcesem gospodarczym i organizacyjnym, zyskując poparcie społeczne i tworząc w latach 80. – razem z kolejnymi rozszerzeniami Wspólnot – solidną bazę dla powrotu do planów tworzenia unii politycznej i walutowej.

Rozpad światowego bloku komunistycznego oraz dominacja USA postawiły Wspólnotę przed nowymi wyzwaniem w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Dla Europy wyzwania były palące, gdyż dotyczyły najbliższego sąsiedztwa: Bałkany, Bliski Wschód, Płn. Afryka, obszar postradziecki. UE musiała zdecydować, czy weźmie odpowiedzialność za stabilizację tych obszarów, czy zostawi to zadanie komuś innemu. Ponieważ nikt poza USA nie wchodził praktycznie w grę, oba demokratyczne i bliskie sobie mocarstwa stały się – ku swemu zaskoczeniu – bieżącymi nowej rywalizacji, czasem pełnej zgrzytów, uwypuklającej raczej animozje niż wspólnotę interesów. Wspólnoty, dotąd „gospodarczy olbrzym i polityczny karzeł”, podjęły odpowiedzialność za stabilizację Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej oraz regionu śródziemnomorskiego, zastrzegając dwa warunki: najpierw pogłębienie unii oraz uzgodnienie ról z USA. Reakcja Wspólnot na te nowe wyzwania przyjęła formę Traktatu o Unii Europejskiej (Maastricht 1992), tworzącego na bazie Wspólnot Europejskich unię polityczną przez dodanie dwóch nowych pól współpracy państw członkowskich w ramach unii, tzw. filarów: Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz współpracy w dziedzinie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Współpraca w nowych dziedzinach ma charakter międzyrządowy, zapewniający kontrolę państw członkowskich. Stopniowo, pod wpływem kryzysu bałkańskiego i doświadczeń z realizacją WPZiB, krytykowanej za powolność, brak wyrazistości i gotowości do użycia siły, Unia w kolejnym Traktacie o UE (Amsterdam 1999) wzmocniła koordynację działań państw i instytucji unijnych i rozszerzyła zakres głosowania większościowego (zamiast jednomyślności). Rada Europejska w Helsinkach w grudniu 1999 r. ogłosiła utworzenie tzw. **wymiaru wojskowego UE**: Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obronności (EPBiO).

TUE z Amsterdamu tak określa główne cele i metody działania WPZiB:

„Unia wypracowuje i realizuje WPZiB, która obejmuje **wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i bezpieczeństwa**:

- ochronę **wspólnych wartości, zasadniczych interesów, suwerenności, integralności Unii** w rozumieniu zgodnym z zasadami zawartymi w Karcie NZ;
- umacnianie **bezpieczeństwa Unii we wszelkich formach**;
- **zachowanie pokoju** i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego (...);
- popieranie współpracy międzynarodowej;

²¹⁰ G. Robertson, *Słowo wstępne*, [w:] R. Asmus, *NATO, otwarcie drzwi*, Warszawa 2002.

²¹¹ Szerzej patrz: S. Parzymies, *Orientacja europejska w polskiej polityce bezpieczeństwa*, [w:] R. Kuźniar (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa, 1989–2000*, Warszawa 2001; J. Starzyk, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE*, Warszawa 2002; Ch. Hill and K.E. Smith (eds.), *European Foreign Policy. Key Documents*, London 2000.

- rozwijanie i wzmocnienie **demokracji i praworządności, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności**.

Państwa członkowskie wspierają politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii aktywnie i bez zastrzeżeń, w duchu lojalności i wzajemnej solidarności (...) **jako spójnej siły w stosunkach międzynarodowych**”.

Rada „zapewnia jedność, spójność i skuteczność działań Unii”.

Cele te Unia realizuje „przez określanie **zasad i ogólnych wytycznych WPZiB** (...) w tym również w sprawach dotyczących zagadnień **polityki obronnej**” i „postanowienia dotyczące **wspólnych strategii**”, co należy do kompetencji Rady Europejskiej.

Podejmowanie **wspólnych działań** i zajmowanie **wspólnych stanowisk** należy do Rady.

„WPZiB obejmuje **wszystkie kwestie**, które dotyczą **bezpieczeństwa Unii**, do czego należy także stopniowe określanie **wspólnej polityki obronnej** (...), która mogłaby prowadzić do **wspólnej obrony**, w przypadku kiedy postanowi tak Rada Europejska”. UE szanuje zobowiązania państw członkowskich wynikające z ich członkostwa w NATO. Przewiduje się tu możliwość politycznej współpracy państw członkowskich w dziedzinie **zbrojeń**. Unia podejmie także „zadania humanitarne i akcje ratownicze, zadania mające na celu **utrzymanie pokoju** (*peace keeping*), jak i akcje zbrojne przy rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych, włącznie ze środkami mającymi na celu **budowanie pokoju** (*peace making*)”.

„W sprawach WPZiB Unię reprezentuje Urząd Przewodniczącego (...) wspierany przez Sekretarza Generalnego Rady, który sprawuje funkcję **Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB**”. Jest on wspomagany przez Komitet Planowania Strategicznego i Wczesnego Ostrzegania.

Parlament Europejski jest informowany o rozwoju polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii, a w wypadku akcji finansowanych z budżetu Wspólnot współuczestniczy w podejmowanych decyzjach.

Decyzje podejmowane są w zasadzie jednomyślnie. Wstrzymanie się od głosu nie wpływa na przyjęcie decyzji, choć wstrzymujący się nie jest zobowiązany do jej realizacji. Rada, na zasadzie wyjątku (nie obejmującego kwestii militarnych lub polityki obronnej), może decydować większością kwalifikowaną o podjęciu wspólnych działań lub zajęciu wspólnego stanowiska, jeśli wynika ją one z przyjętej wcześniej wspólnej strategii.

„**Komisja** uczestniczy w pełnym zakresie prac prowadzonych w dziedzinie WPZiB”, *ale bez prawa inicjatywy i kontroli przysługującej jej w obszarze wspólnotowym*.

Wydatki administracyjne i operacyjne pokrywane są z budżetu WE, z wyjątkiem przedsięwzięć militarnych lub obronnych, obciążających państwa członkowskie w proporcji do wysokości ich PKB. Państwa, które złożyły oświadczenie o wstrzymaniu się od wykonania decyzji, nie muszą uczestniczyć w kosztach jej wykonania²¹².

Widoczny jest wysoki (o ile nie pełny) stopień zbieżności celów UE z celami polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Opinia publiczna UE silnie popiera rozwój wspólnej polityki zagranicznej (65%) i obronnej (73%), ale z tego nie wynika jasno, o jaki rodzaj bezpieczeństwa winna UE zabiegać, gdyż globalizacja rozszerzyła znacznie pojęcie bezpieczeństwa państw. Nie jest ono tylko funkcją położenia geograficznego i siły militarnej. Następuje odejście od traktowania go głównie w kategoriach wojskowych i dyplomatycznych, na rzecz ujęcia uwzględniającego kryteria ekonomiczne i społeczne, otwartość i innowacyjność społeczeństw.

W ujęciach teoretycznych przeważają teorie realistyczna i liberalna. Według realistów, siła gospodarcza i wojskowa tworzą siłę polityczną, państwa są najważniejszymi aktorami w gospodarce światowej, a anarchiczny system międzynarodowy tworzy presję konkurencyjną, oddziałującą na równowagę sił i bezpieczeństwo międzynarodowe.

²¹² Tyt. V, art. 11–28, cyt. za S. Hambura, M. Muszyński, *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem. Dokumenty Europejskie*, t.1, Bielsko-Biała 2001.

Według liberałów, instytucje międzynarodowe tworzą środowisko, w którym państwa określają swe interesy i godzą sprzeczności, a międzynarodowe organizacje gospodarcze, przedsiębiorstwa i związki zawodowe są pełnymi uczestnikami gospodarki światowej, z celem maksymalizacji zysków. Normy są instrumentem działania politycznego, a zmiany w układzie sił ekonomicznych i instytucjach międzynarodowych warunkują działania aktorów. Liberalny ład gospodarczy zapewnia wzrost przez swobodny dostęp do czynników produkcji, a rosnące współzależności zwiększają bezpieczeństwo i niemal eliminują użycie siły zbrojnej (*win – win situation*).

Obie szkoły są zgodne, że czynnik ekonomiczno-technologiczny coraz mocniej określa zachowania aktorów i zmienia rolę czynnika militarnego. Pojawienie się nowych cech równowagi sił w związku z rosnącą ekonomizacją stosunków międzynarodowych sprawia, że uprawnione jest raczej posługiwanie się **paradygmatem geoeconomicznym** aniżeli geopolitycznym jako rządzącym bezpieczeństwem. Państwo działa w duchu geoeconomiki, jeśli chroni interesy własnej gospodarki, zapewnia jej konkurencyjność i dostęp do rynków i zasobów, a konflikty rozwiązuje głównie z użyciem dyplomacji ekonomicznej. Taka wersja równowagi sił jest korzystna dla państw mniejszych, ponieważ ich pozycja przestaje być determinowana głównie geopolityką, lecz zależy od ich umiejętności znalezienia miejsca w międzynarodowym podziale pracy i handlu (np. Irlandia). Wymaga to jednak strategicznej polityki handlowej i rozwojowej²¹³. Wynika z tego, że bezpieczeństwo państwa może wzrastać razem z jego rozwojem gospodarczym i wzrostem konkurencyjności: korzyści i koszty bezpieczeństwa państw stają się dwiema stronami tej samej monety.

Podejście UE jest bliższe ujęciu liberalnemu. Integracja europejska może być postrzegana jako swoisty wysiłek Europy Zachodniej dla utrzymania w ryzach skutków globalizacji. Zamiast dokonywania wyboru między polityką narodową a globalną anarchią, Europejczycy po to, by rozszerzyć oddziaływanie państwa i zarazem poszerzyć granicę między sobą a resztą świata, wypracowali formę regionalnego zarządzania z quasi-państwowymi cechami²¹⁴.

Takie kompleksowe podejście do spraw bezpieczeństwa i obrony, cechujące się spójnym zastosowaniem wszystkich instrumentów wpływu: gospodarczo-handlowych, politycznych i wojskowych, jest korzystne dla Polski, gdyż silnie wiąże bezpieczeństwo państwa z rozwojem gospodarczym i wartościami demokracji. Względna słabość militarna UE jest rekompensowana przez gwarancje bezpieczeństwa wynikające z członkostwa RP w NATO. Z tego powodu rola Polski jako rzecznika jedności europejskiej i transatlantyckiej jest naturalna!

Jaki zatem winien być optymalny model WPZiB, tak by UE, określając swe interesy bezpieczeństwa, optymalizowała **korzyści** RP i nie tworzyła dlań **nadmiernych** kosztów?

W latach 1970–1990 prezentowano trzy koncepcje WE/UE jako aktora na scenie międzynarodowej; mogło to być:

- 1) **mocarstwo gospodarcze** (*a civilian power*),
- 2) **mocarstwo wojskowe** (*a military power*) – „first business of any community is to provide for its security”,
- 3) **mocarstwo normatywne** (*a normative power*) – określane tak dzięki poszanowaniu dla norm prawa międzynarodowego oraz zdolności do tworzenia norm demokratycznego porządku.

Dzisiejsza UE jest kombinacją tych trzech koncepcji: jest mocarstwem gospodarczym, rozwija możliwości dyplomatyczne i wojskowe i przejawia rosnące ambicje stania się mocarstwem „normatywnym”, eksportującym demokratyczną stabilizację i rządy prawa. Ta rozsądna polityka ma też poważną wadę – brak jej zdolności do radzenia sobie z gorącymi konfliktami zbrojnymi (Bałkany), a nawet uzgodnienia wspólnego stanowiska wobec perspektywy ich wybuchu (Irak). Po zmianach w zakresie WPZiB w TUE z Amsterdamu, wzmacniających jej instrumenty wpływu oraz decyzji o utworzeniu 60-tys. sił interwencyjnych w ramach EPBiO, utworzeniu Jednolitego

²¹³ E. Haliżak, *Ekonomiczne aspekty polskiej polityki bezpieczeństwa*, [w:] *Polska polityka...*, s. 528–532.

²¹⁴ W. Wallace, *Politics and Policy in the EU: the Challenge of Governance*, [w:] H. and W. Wallace (eds.), *Policy Making in the EU*, cyt. za: B. Rosamond, *Theories of European Integration*, London 2000.

Rynku, wprowadzeniu wspólnej waluty oraz polityki migracyjnej, azylowej i wizowej, wiele wskazuje na to, że UE ma ambicje bycia nie tylko aktorem na scenie międzynarodowej, ale także i reżyserem, jeśli nie twórcą bezpieczeństwa. Pełnienie tych licznych ról będzie wymagać uzgodnień z USA, jeśli nie ma prowadzić do napięć.

Wydaje się, że Unia zmierza w kierunku modelu dostawcy wspólnego bezpieczeństwa (*cooperative security provider*)²¹⁵, postulując pięć zasad w erze postmiędzynarodowej (*post-international*), w której obok państw pojawili się aktorzy „niepaństwowi” (np. organizacje międzynarodowe, radykalne grupy nacisku itp.). Te zasady, to: **normatywna rola prawa** (zadaniem siły wojskowej jest eliminacja przemocy z konfliktu), **odpowiedniość reakcji i działań**, **kompleksowość podejścia**, **orientacja wielopoziomowa**, **podejście wielostronne** (multilateralizm). UE działa tak, by zasady te mogły tworzyć system zarządzania międzynarodowym bezpieczeństwem (*international security governance*).

Niska zdolność decyzyjna i skuteczność działania UE nie jest jednak przypadkowa. Nie należy tworzyć zbyt idyllicznego obrazu WPZiB, trzeba też pamiętać, że polityka ta w praktyce jest często sumą narodowych interesów państw członkowskich, czasem animozji i rywalizacji.

UE kładzie większy nacisk na zapobieganie konfliktom (*conflict prevention*) niż na zarządzanie kryzysami (*crisis management*) i ich rozwiązywanie (*conflict resolution*). Zapobieganie konfliktom jest uważane za metodę tańszą, choć dla opinii publicznej mało widoczną, bo trudno obliczyć zyski czy oszczędności z „niewybuchłej” wojny.

Rozszerzenie Unii Europejskiej o 10 państw wpłynie na ewolucję WPZiB i na spójność polityczną oraz zdolność decyzyjną UE. Zarazem można się spodziewać wzmocnienia stabilizującego oddziaływania zewnętrznego Unii. Dla nowych członków może być to korzyścią stymulującą rozwój, zwłaszcza w modelu UE jako dostawcy wspólnego bezpieczeństwa. Oznaczać to też może zwiększenie wydatków na służbę dyplomatyczną i konsularną, na reformę i wyposażenie sił zbrojnych i straży granicznej, quasi-cywilnych służb ratowniczych, na badania i rozwój nowoczesnych technologii tzw. podwójnego zastosowania. Można optymistycznie założyć, że przemyślane wydatki z budżetu państwa na te dziedziny oraz połączenie zakupów uzbrojenia z offsetem mogą mieć pozytywny wpływ na krajowy przemysł obronny i współpracujące z nim sektory oraz na poziom zatrudnienia, na badania naukowe i innowacyjność gospodarki oraz podniesienie jej konkurencyjności i zdolności do współpracy zewnętrznej. Jednakowoż to pobudzenie rozwoju przez wydatki budżetowe będzie się odbywać w warunkach surowej dyscypliny finansów publicznych, poddanych reżimowi Unii Gospodarczo-Walutowej (tzw. kryteria konwergencji z Maastricht i Pakt Stabilizacyjny). Trzeba zarazem podkreślić, że te wydatki wojskowe są tożsame z kosztami dostosowywania się Wojska Polskiego do standardów NATO i nie powinny być księgowane po raz drugi w rubryce kosztów dostosowania się do UE.

WPZiB daje się zatem określić jako **ewoluujący i wielopoziomowy system decyzyjny**, kontrolowany przez państwa członkowskie, w coraz większym stopniu wiązany prawnie i politycznie przez wspólne strategie, stanowiska i działania, przez rozbudowę wspólnych struktur analitycznych i planistycznych, dowódczych i sztabowych oraz przez silny trend federalistyczny, napędzany potrzebą **skuteczności i odpowiedzialności**. Po zakończeniu konfliktu Wschód–Zachód, w miejsce tzw. zagrożeń symetrycznych, gdy naprzeciw siebie stały państwa i armie, pojawiły się zagrożenia „asymetryczne” ze strony np. organizacji terrorystycznych czy tzw. państw upadłych (*failed states*) i bandyckich (*roque states*).

Łączenie różnego rodzaju zagrożeń jest cechą nowego podejścia UE do bezpieczeństwa po upadku ZSRR, a zamachy z 11 września 2001 r. wzmocniły tę tendencję. Integracja zadań i funkcji służb policyjnych, imigracyjnych, celnych i wywiadowczych wynika właśnie z ewolucji pojmowania bezpieczeństwa²¹⁶. Państwa zostały zmuszone do współpracy i dzielenia suwerenności, aby kontrolować rozwój wypadków²¹⁷.

²¹⁵ H.-G. Ehrhart, *What Model for CFSP*, Institute for Security Studies, Paris 2002.

²¹⁶ J. Apap, *Dążenie do równowagi pomiędzy bezpieczeństwem a wolnością*, [w:] *Podział kompetencji w rozszerzonej UE*, Centrum Stosunków Międzynarodowych (CSM), Warszawa 2002, s. 89.

²¹⁷ O. Osica, M. Zaborowski (red.), *Polska jako nowy członek „starego” sojuszu*, CSM, Warszawa 2002.

Konsekwencją zmieniającej się roli państwa jest nacisk na wymiar normatywno-prawny systemu postmiędzynarodowego. Pojawia się tu – jako kluczowy – problem praw człowieka: „polityka bezpieczeństwa w rosnącym stopniu staje się raczej instrumentem podtrzymywania prawa niż instrumentem obrony własnych interesów w zanarżizowanym systemie. Przestrzeganie demokracji i praw człowieka stało się warunkiem bezpieczeństwa”²¹⁸.

Możliwość udziału Rzeczypospolitej w tworzeniu systemu bezpieczeństwa, opartego na wspólnocie celów i działań oraz proporcjonalności nakładów, będzie dla Polski wielką korzyścią, optymalizując wszystkie elementy bezpieczeństwa RP i UE.

2. Uwarunkowania praktyczne WPZiB i EPBiO

Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony ma trzy wymiary: **polityczno-dyplomatyczny, ekonomiczny** (polityka rozwojowa, działania rekonstrukcyjne, sankcje ekonomiczne) i **wojskowy**. Ten ostatni przewiduje nadanie UE zdolności do prowadzenia *misji petersberskich* obejmujących: zadania humanitarne i ratownicze (*humanitarian and rescue tasks*), zadania utrzymywania pokoju (*peacekeeping tasks*) oraz zadania sił zbrojnych w zarządzaniu kryzysami, włącznie z przywracaniem pokoju (*tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking*).

WPZiB prowadzona jest na czterech zasadniczych kierunkach: atlantyckim, śródziemnomorskim, bałkańskim, środkowo- i wschodnioeuropejskim. Istotą WPZiB jest utrzymywanie pokoju oraz eksport demokratycznej stabilności. Z polskiego punktu widzenia należy dostrzegać dążenie Unii do traktowania Rosji jako „strategicznego partnera”. Założenie to jest realistyczne, zważywszy duży potencjał Rosji, a jednocześnie idealistyczne, bo nieuwzględniające słabości jej demokracji. Strategiczne partnerstwo z Moskwą bez stabilnej demokracji w Rosji, prowadzącej krwawą wojnę w Czeczenii, będzie słabe i niewiele Unii dające. **Państwa niedemokratyczne nie są dobrymi obrońcami demokracji**. Rosja obecnie, przy faktycznej bierności UE, eksportuje lub konserwuje alternatywny wobec europejskiego model transformacji postkomunistycznej na Kaukaz, Białoruś, Ukrainę i do Mołdawii, a dawniej czyniła to też wobec Słowacji i Serbii. Wspólna Strategia UE wobec Rosji nie odnosi się do tego problemu, bardzo istotnego z perspektywy EŚiW.

Brak zagrożenia ze strony Rosji wpłynął na europejskie (i amerykańskie) koncepcje bezpieczeństwa. Zmniejszyła się gotowość USA do ponoszenia kosztów bezpieczeństwa Europy, połączona z selektywnym stosunkiem Waszyngtonu do problemów bezpieczeństwa europejskiego. Wzrosła rola zjednoczonych Niemiec w UE i NATO. Francja dąży do sojuszu dwustronnego NATO–UE, z autonomicznym „europejskim filarem”. Wzrosło też prawdopodobieństwo odwoływania się przez państwa europejskie do czynnika wojskowego w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa poza granicami UE (doświadczenie jugosłowiańskie).

Ideę WPZiB UE wysunęła Francja w uzgodnieniu z Niemcami między innymi po to, by – obok jednolitej waluty – stała się ona kotwicą Niemiec w zjednoczonej Europie. Po 1998 r. w ten nurt integracji europejskiej włączyła się, niechętna mu wcześniej, Wielka Brytania i po 1999 r. UE rozpoczęła budowę siły wojskowej w strukturach EPBiO. Odbywa się ona w ramach współpracy międzynarodowej, z pomocniczą rolą instytucji wspólnotowych: Komisji i Parlamentu, i nie jest objęta zakresem jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). Wydatki administracyjne są pokrywane z budżetu UE, a wydatki operacyjne – w typowy dla Unii sposób – z dwóch alternatywnych źródeł: budżetów narodowych i budżetu wspólnego. Jeśli państwa chcą same sfinansować operację, to Komisja Europejska i Parlament Europejski są wyłączone z procesu decyzyjnego; jeśli chcą finansowania z budżetu UE, to obie instytucje są do procesu decyzji włączone²¹⁹.

²¹⁸ H. Sjrnsen, *New Forms of Security Policy in Europe*, ARENA Working Papers, 4/2000, s. 17, cyt. za: H.-G. Ehrhart, *What Model for CFSP...*, s. 24.

²¹⁹ J. Monar, *The Finances of the Union's Intergovernmental Pillars: Tortuous Experiments with the Community Budget*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 35, no. 1, March 1997, s. 57–78.

Zważywszy na wynikającą z poczucia suwerenności narodowej naturalną wrażliwość państw członkowskich UE na „integrację” w dziedzinie wojskowej, rezultaty wdrażania EPBiO, osiągnięte po 1999 r., są znaczące. Wypracowano zasady funkcjonowania nowej polityki w ramach UE. Ustanowiono strukturę EPBiO i skompletowano obsadę kadrową organów wojskowych. We współpracy z NATO zdefiniowano wymogi wojskowe dla sił UE (*Helsinki Headline Catalogue*). Konkretne jednostki zgłoszone zostały przez państwa „15” (z wyjątkiem Danii, poza EPBiO) i kandydatów do służby w europejskich siłach interwencyjnych. Na ukończeniu są prace nad tzw. Mechanizmem Rozwoju Zdolności Obronnych (*Capabilities Development Mechanism*), systemu planowania i przeglądu sił na potrzeby UE. Przyjęto zasady funkcjonowania europejskich sił interwencyjnych, wojskowego planowania strategicznego, reagowania kryzysowego, programu ćwiczeń etc. Opracowano wytyczne w sprawie wojskowych aspektów dowodzenia i kierowania (*Command and Control – C2*). W maju 2002 r. odbyły się pierwsze ćwiczenia sztabowe. Porozumienie z NATO w sprawie dostępu UE do zasobów Sojuszu umożliwiło rozpoczęcie w 2003 r. pierwszej samodzielnej operacji policyjnej UE w Bośni i Hercegowinie.

3. Instrumenty UE w dziedzinie bezpieczeństwa

Zdolność do współpracy na niżej wskazanych polach będzie mieć znaczny wpływ na bezpieczeństwo RP.

A. Współpraca przemysłów zbrojeniowych państw UE

Zanik zagrożenia sowieckiego, osłabiający psychologiczną potrzebę bliskiej współpracy z USA, ożywił w dużych państwach UE ideę „trzeciej siły” (Francja) czy też „własnej drogi” (Niemcy) i pobudził dążenie do większej samodzielności na rynku broni. Wymogi światowej konkurencji i bezpieczeństwa zmuszają państwa europejskie do koordynacji zbrojeń w ramach WPZiB. Połączenie potencjałów zwiększyłoby konkurencyjność europejskiego przemysłu zbrojeniowego. Historia „integracji” przemysłów zbrojeniowych państw UE – wyłączonych dotąd z reguł Jednolitego Rynku – liczy już ponad 20 lat. Polska stała się członkiem Western European Armaments Group w listopadzie 2000 r. Rozbudowa powiązań kapitałowych, produkcyjnych i technologicznych z firmami zagranicznymi stanowi nie tylko istotny warunek powodzenia modernizacji polskiego przemysłu obronnego, ale także międzynarodowej konkurencyjności, ułatwiając dostosowanie przemysłu krajowego do wymogów Jednolitego Rynku²²⁰. Należy jednak zauważyć, iż proces „integracji” przemysłów zbrojeniowych objął dotąd jedynie 3% europejskiego potencjału w tej dziedzinie.

B. Potęga gospodarcza jako narzędzie WPZiB UE

UE nie stanie się szybko strukturą „twardego bezpieczeństwa” (*hard security*). Głównym instrumentem wpływu będzie potęga gospodarcza i dyplomacja. WPZiB będzie polityką prewencyjną (*conflict prevention as a horizontal issue in all common or sectoral policies*), a jej sukcesy zależą będą od adekwatności działań. Polityka prewencji wymaga jednak nakładów. Rodzić to może sprzeczność interesów pomiędzy kierunkami geograficznymi WPZiB, a podział środków w rozszerzonej UE może okazać się drażliwym problemem. Nie sprowadzając prewencji tylko do wsparcia finansowego, trzeba jednak podkreślić rolę tego komponentu polityki rozwojowej. W konstrukcji budżetu i kontroli wydatków UE wzrasta rola Parlamentu Europejskiego, który w tym zakresie zaczyna pełnić klasyczną rolę europejskiej legislatury, zorganizowanej wedle podziałów politycznych (np. chadecy, socjaliści), a nie narodowych (nie będzie „polskiej frakcji”

²²⁰ P. Wieczorek, *Przemysł obronny w polskiej polityce bezpieczeństwa*, [w:] *Polska polityka bezpieczeństwa...*, s. 565–567.

w PE, będą polscy posłowie we frakcji np. chadeckiej). Obecnie UE wyznacza priorytety WPZiB poza bezpośrednim obszarem bezpieczeństwa Polski. W razie nieprzystąpienia do UE, należy zatem przewidywać prymat interesów śródziemnomorskich i bałkańskich (20% budżetu External Actions) nad wschodnioeuropejskimi (5,8%), na rzecz których optują jedynie Niemcy, a w *Wymiarze Północnym UE* – także Skandynawowie. Wejście dużej Polski i licznych mniejszych państw kandydujących do gremiów decyzyjnych Unii mogłoby w korzystny dla RP sposób wpłynąć na zmianę akcentów WPZiB (np. Grupa Wyszehradzka ma 58 głosów w Radzie UE, tyle co RFN i Francja razem). Sama siła głosu ma tu jednak wagę względną, gdyż strategiczne decyzje są podejmowane jednomyślnie, a głosowanie większościowe w UE to nie prosta arytmetyka. Siła blokująca i siła weta jest silnym orężem, ale raczej nie w pierwszym okresie członkostwa („kto mieczem wojuje...”). Spodziewane po rozszerzeniu zróżnicowanie priorytetów UE może natomiast wzmocnić tendencje do tzw. wzmocnionej współpracy.

C. Czynniki wojskowy jako narzędzie WPZiB

O ile w dobie zimnej wojny odwołanie się do środków militarnych groziło starciem supermocarstw, o tyle obecne doświadczenia wskazują, że zasadne może być przeprowadzenie akcji wojskowej w wczesnych stadiach kryzysów. Bezpieczeństwo europejskie w kontekście WPZiB może być obecnie rozumiane zgodnie z francuskim ujęciem „bezpieczeństwa rozszerzonego”, oznaczającego bezpieczeństwo nieograniczone wyłącznie do obszaru UE.

Siłły interwencyjne tworzone w ramach EPBiO nie są przeznaczone do obrony terytorium UE (zbiorowa obrona pozostaje zadaniem NATO), **lecz do prowadzenia poza obszarem UE operacji wojskowych na małą i średnią skalę, z zamiarem narzucenia rozwiązań politycznych leżących w interesie Unii (wspólne bezpieczeństwo) lub kształtującej jej politykę wpływowej grupy państw członkowskich.** Do takich zadań potrzebna jest nasycona technika, mobilna, niezbyt liczna armia zawodowa, której ewentualne straty ludzkie byłyby do zaakceptowania przez pacyfistycznie nastawioną europejską opinię publiczną. Potencjalnym terenem samodzielnej aktywności militarnej Europejczyków mogą być Bałkany i basen Morza Śródziemnego, a w praktyce – Afryka Północna.

Nowi członkowie winni wziąć pod uwagę aspekty praktyczne, wynikające z doświadczeń WPZiB i perspektyw EPBiO²²¹. Utrudnieniem w budowie EPBiO jest brak:

- **systemu C4IST** (*Command, Controll, Communication, Computing, Intelligence, Surveillance, Targeting*²²²),
- **samolotów transportowych,**
- **dostatecznych podstaw finansowania** i ograniczenia w wydatkach budżetowych spowodowane przez uczestnictwo w UGW.

UE zapewne osiągnie wkrótce techniczną zdolność prowadzenia misji petersberskich w zakresie zadania pierwszego (*rescue and humanitarian tasks*) i drugiego (*peacekeeping*), ale już nie trzeciego (*peace enforcement*). Problemem jest też struktura wojskowych wydatków państw europejskich, zaniedbujących finansowanie badań nad nowymi rodzajami broni: w 2001r. to 11 mld dolarów w UE i 40 mld dolarów w USA.

Skuteczność WPZiB ograniczana jest też przez dwa czynniki polityczne:

- **brak silnego przywództwa politycznego** (nie ma naturalnego hegemon),
- **różnorodność priorytetów bezpieczeństwa państw członkowskich UE.**

²²¹ Por.: D. Milczarek, *Geopolityczne czynniki kształtujące międzynarodową pozycję UE – wyznaczniki militarne i społeczne*, Studia Europejskie, 1/2002; O. Osica, *Perspektywy rozwoju wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obronnej*, seria: Opinie, Departament Strategii i Planowania Polityki Zagranicznej MSZ, Warszawa 2002.

²²² C4IST: dowodzenie, kontrola, łączność, komputeryzacja, wywiad, nadzór, naprowadzanie na cel.

UE nie jest litym organizmem politycznym i ta sytuacja nie zmieni się po rozszerzeniu. Usiłuje ona radzić sobie z tym poprzez tworzenie regionalnych (np. północny) „wymiarów” WPZiB. Oslabia to sprzeczności, ale nie usuwa jednak rywalizacji interesów narodowych.

Rodzaj istniejących już i tworzonych europejskich sił interwencyjnych wspiera tezę o „cywilnym” charakterze UE. Przykładem jest Eurokorpus i siły śródziemnomorskie – EUROFOR i EUROMARFOR, podlegające rządowi państw, które je stworzyły, oraz formacje wielonarodowe tworzone przez państwa UE – członków NATO. Oddziały te oparte są na zasadzie Połączonych Wspólnych Sił Zadaniowych (*Combined Joint Task Forces*) i w całości lub w części zapewne wejdą w skład planowanych sił europejskich.

Szacunek **wielkości potencjalnych sił interwencyjnych państw członkowskich UE** wskazuje, na podstawie doświadczeń z wojny irackiej i bałkańskiej, że zdolności mobilizacyjne państw UE do operacji typu *out of area* wynoszą od ok. 70 tys. do 100 tys. żołnierzy. Na szczycie UE w Helsinkach (grudzień 1999) uzgodniono wyposażenie WPZiB w instrument wojskowy, czyli utworzenie 60-tysięcznego korpusu interwencyjnego, zdolnego do zmobilizowania w ciągu 60 dni i do pozostawania w polu w okresie co najmniej jednego roku. Rok później zdecydowano o zwiększeniu sił do 100 tys. żołnierzy, 400 samolotów oraz 100 okrętów. Dalsze postępy w tej dziedzinie zależą też będą od losów najnowszej inicjatywy NATO, podjętej na spotkaniu w Warszawie (wrzesień 2002), o utworzeniu własnych wojsk szybkiego reagowania liczących 21 tys. żołnierzy. Powołanie sił reagowania NATO, z uwagi na zasadę podwójnego (NATO i UE) podporządkowania, może przyspieszyć powstawanie jednostek możliwych do użycia także pod flagą UE (*cooperating voluntarily in Helsinki '99 EU led operations*).

4. Możliwy wkład RP do WPZiB/EPBiO UE

A. Cele polityki zagranicznej RP a UE

Już wcześniej podkreślano tu **zasadniczą zgodność** celów polityki UE z interesami RP. Polska, dołączając do UE, wzmocni jej potencjał stabilizacyjny. Od RP oczekuje się, że wykorzysta instrumentarium UE do optymalizacji swego bezpieczeństwa w ramach wspólnoty. Nie oznacza to pełnej zgodności wszystkich obecnie realizowanych polityk i kładzionych akcentów geograficznych (np. priorytet śródziemnomorski czy strategia wobec Rosji).

Rzeczpospolita jest zainteresowana silną UE, gdyż daje to jej szansę odgrywania znaczącej roli w polityce międzynarodowej. Jako największy z kandydatów otrzyma 27 głosów w Radzie UE (ponad 8% całości), co daje szansę istotnego oddziaływania na jej decyzje. Wpływ faktyczny zależy będzie od wkładu do wspólnego bezpieczeństwa oraz od zdolności polskiej klasy politycznej do definiowania i forsowania interesów RP w Unii. Położenie geograficzne kraju i inne analogie sugerują, by Polska starała się osiągnąć taką pozycję w zakresie kształtowania np. polityki wschodniej UE, jaką wypracowała sobie Hiszpania wobec Ameryki Łacińskiej czy Maghrebu.

Podstawą stanowiska polskiego w sprawach bezpieczeństwa jest zasada konstytucji sejmowej z 1505 r. *Nihil novi (sine communi consensu) – Nic nowego (bez wspólnej zgody)*: „Polska, ze swoim położeniem geograficznym, nie może sobie bowiem pozwolić na pozostawanie na obrzeżach inicjatyw określających kierunki rozwoju integracji europejskiej”²²³. Szczególnie odnosi się to do WPZiB i dlatego, jak zapowiedział minister Włodzimierz Cimoszewicz: „Polska zamierza aktywnie uczestniczyć, już na etapie przedakcesyjnym, we WPZiB”²²⁴. Rozwój EPBiO nie powinien

²²³ W. Bartoszewski, *Przyszły kształt Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia*, [w:] J. Barcz i K. Żukrowska (red.), *Przyszłość Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia*, Warszawa 2001, s. 16.

²²⁴ *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych RP Włodzimierza Cimoszewicza o podstawowych kierunkach polityki zagranicznej* (na 16. posiedzeniu Sejmu, 14.03.2002).

osłabiać więzi transatlantyckich. Polska opowiada się za „koordynacją działań, wzajemnym uzupełnianiem się, wspólnym systemem planowania sił obejmującym wszystkie 23 państwa NATO i UE. EPBiO musi być wiarygodna i oparta na wspólnej ocenie środowiska, bezpieczeństwa i percepcji zagrożeń, realnych i jednolicie szkolonych siłach zbrojnych, opartych na solidnych podstawach finansowych i wspólnej woli politycznej. Polska chce uczestniczyć w procesie konsolidacji europejskiego przemysłu zbrojeniowego i powiązanych z nim programów badawczych. Z niechęcią odnosi się do rysującego się aktualnie podziału na państwa – producentów broni (obecni członkowie UE) i kraje – nabywcy (kandydaci)”²²⁵. Jednym z zadań polskiej polityki zagranicznej „jest harmonijny rozwój Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony w ramach NATO i EPBiO w ramach UE”, zakładając, „że Sojusz zachowa wiodącą rolę w zakresie polityki bezpieczeństwa”²²⁶.

Obecnie WPZiB jest kształtowana bez udziału kandydatów, ale to się zmieni wkrótce po ich akcesji, kiedy to problemy ich granic, warunków handlu, bezpieczeństwa energetycznego i środowiskowego, itp., staną się wewnętrznymi problemami Unii. W naturalny sposób wzrośnie waga polityki wschodniej UE i Polska powinna być przygotowana do przemyślanego wkomponowania swych interesów w wymiar wschodni całej Unii. Wpływ Polski na politykę wschodnią UE winien zmierzać do poszerzania strefy demokratycznej stabilności i rozwoju wolnego rynku i handlu, a zatem powinien silnie akcentować klasyczne metody integracji europejskiej i dopiero na tej podstawie rozwijać wyższe formy strategicznego partnerstwa. Odwracanie tej kolejności może być groźne dla spójności politycznej UE.

Analiza stanu bezpieczeństwa RP oraz korzyści i kosztów uczestnictwa w polityce bezpieczeństwa UE musi zatem uwzględniać niezakończony proces demokratyzacji i transformacji Rosji, Białorusi i Ukrainy. Państwa te nie mogą być jeszcze uznane za w pełni demokratyczne i zainteresowane stabilizacją w rozumieniu zachodnim. W opinii zastępcy sekretarza generalnego NATO ds. politycznych: „Tylko przez współdziałanie z USA możemy utrzymać taką platformę podejścia do Rosji, która zapobiegnie nawrotowi tradycyjnego rosyjskiego odruchu, jakim jest zapewnienie ochrony interesów bezpieczeństwa Rosji kosztem jej sąsiadów”²²⁷. Obecnie nie wynika stąd bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa RP, ale zmiany nie można wykluczyć. Jedyną siłą zdolną do efektywnego równoważenia potencjału rosyjskiego są USA. Ostatnie doświadczenia wskazują, iż tylko USA są w stanie przeprowadzić większą akcję wymagającą użycia siły. W razie zagrożenia Polski ze strony mocarstwa, zdolności materialne i moralne UE do odsunięcia zagrożenia mogłyby okazać się niewystarczające. Z drugiej jednak strony, zadziałałby automatycznie obronny czynnik „wspólnotowy”, jako że trudno wyobrazić sobie brak reakcji wobec agresji na terytorium będące częścią Jednolitego Rynku lub strefy euro. Interes narodowy Polski wymaga zatem, by za cele priorytetowe polityki zagranicznej przyjąć:

- 1) w architekturze bezpieczeństwa europejskiego – dążenie do przyjęcia zasady „wspólnoty demokracji” i bezpieczeństwa poszerzonego (UE jako „dostawca wspólnego bezpieczeństwa”);
- 2) wspieranie niepodległości oraz demokratycznej i wolnorynkowej stabilności obszaru wschodniego (przeciwdziałanie reintegracji obszaru postsowieckiego pod egidą Moskwy);
- 3) utrzymanie silnej roli USA/NATO w strukturach bezpieczeństwa euroatlantyckiego.

Potencjał interwencyjny RP. O rzeczywistych zdolnościach interwencyjnych Wojska Polskiego świadczy jego dotychczasowy udział w misjach zagranicznych. Polskie siły zbrojne uczestniczą w 14 operacjach pokojowych za granicą, z których cztery mają charakter wojskowy. Służą tam 2623 żołnierzy i pracowników cywilnych. Wystawienie tych sił w jednym miejscu i czasie nie jest

²²⁵ W. Bartoszewski, *Przyszły kształt Unii Europejskiej...*, s. 88–89.

²²⁶ *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych RP Włodzimierza Cimoszewicza...*

²²⁷ K.-P. Kleiber, *Europejska Tożsamość w dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony (ESDI) a przyszłość NATO*, CSM, Warszawa 2001.

możliwe. Misje rozjemcze i obserwacyjne typu *peacekeeping*, prowadzone w ramach ONZ, mają bowiem odmienną naturę od misji typu *peace enforcing*.

Obecnie RP do operacji interwencyjnych UE mogłaby wystawić 2 bataliony i oddziały pomocnicze (razem ok. 2100 żołnierzy). Brak jest śmigłowców bojowych oraz samolotów transportowych. Marynarka Wojenna RP wydzieliła do sił NATO jeden okręt podwodny, korwetę, trzy okręty rakietowe, okręt transportowo-minowy, niszczyciel min i okręt ratowniczy. Ocena polskich zdolności interwencyjnych wskazuje na zasadniczą wagę potencjału ludzkiego. Potencjał ten może zostać powiększony w sensie wojskowo-politycznym poprzez redukcję skali zaangażowania WP w misjach ONZ i przekazanie aktywów na rzecz potencjału interwencyjnego NATO/UE, stworzenie środkowoeuropejskich sił szybkiego reagowania wspólnie z Czechami, Słowakami i Węgrami oraz wystawienie do europejskich operacji interwencyjnych batalionów polsko-litewskiego i polsko-ukraińskiego.

Polska, Czechy i Słowacja podpisały w 2001 r. umowę o utworzeniu trzybatalionowej brygady, która ma osiągnąć zdolność bojową do 2005 r. i docelowo liczyć 2,5 tys. żołnierzy. Batalion polsko-ukraiński (**POLUKRBAT** – 750 żołnierzy) i polsko-litewski (**LITPOLBAT** – 780 żołnierzy) już istnieją i są wykorzystywane w operacjach NATO.

W sumie dałoby to siły ekspedycyjne liczące ponad 3500 żołnierzy. Ich wsparcie przez planowaną brygadę polsko-czesko-słowacką dałoby dodatkowo dwa bataliony wojska, tzn. ok. 1200–1500 żołnierzy, co stawiałoby ów kontyngent na 9.–10. miejscu wśród europejskich członków NATO. Polska pozycja dyplomatyczna i wpływ na kierunki polityki wojskowej UE nie zyskałyby w tych warunkach dostatecznej bazy materialnej. Dlatego niezbędna jest realizacja zobowiązania przyjętego przez rząd o oddaniu do dyspozycji NATO (UE) jednej „brygady ramowej” (ok. 4000–5000 żołnierzy), wzmocnionej grupą ratownictwa lotniczego, okrętem ratowniczym, dwoma trawlerami i plutonem żandarmerii. Wsparcie planowanej brygady mieszanymi jednostkami ukraińsko- i litewsko-polskimi dałoby stan ok. 6000 żołnierzy, czyli kontyngent na poziomie Hiszpanii. Polityczne wrażenie polskiej aktywności wojskowej byłoby większe, gdyż formacje czysto polskie lub z istotnym (brygada polsko-czesko-słowacka) względnie dominującym udziałem Polaków liczyłyby w sumie ok. 8 tys. żołnierzy (brygada polska – 4000; brygada polsko-czesko-słowacka – 2500; batalion polsko-ukraiński – ok. 750; batalion polsko-litewski – ok. 780).

Umieszczając powyższe wyliczenia w rubryce koszty, należy podkreślić, iż **Polska, tak jak i inne państwa NATO-członkowie UE, z chwilą wejścia do Unii będzie mogła, w myśl zasady podwójnego przyporządkowania, użyć jednostek wydzielonych do sił interwencyjnych Sojuszu jako jednostek służących pod flagą UE, bez potrzeby ponoszenia odrębnych kosztów. Oddanie do dyspozycji Unii, w ramach EPBiO, kontyngentu ok. 6000 żołnierzy dawałoby Polsce tytuł polityczny i moralny do wykorzystania zasobów i potencjału UE do realizacji priorytetowych celów polskiej polityki.**

B. Interesy bezpieczeństwa Polski a UE

Polska, granicząc od zachodu ze stabilnym obszarem UE i NATO, ma interesy bezpieczeństwa zogniskowane na wschodzie – w państwach bałtyckich i krajach Wspólnoty Niepodległych Państw. Zwornikiem stabilności w regionie, z polskiego punktu widzenia, jest niepodległość Ukrainy. Zważywszy na wielkość państw zaangażowanych w problemy bezpieczeństwa w obszarze bezpośrednich interesów RP (Rosja i Ukraina), wymiar wojskowy WPZiB (ew. 60-tys. armia) jest dla owych kwestii drugorzędny. Z punktu widzenia Warszawy, istotniejsze jest polityczno-ekonomiczne oddziaływanie UE na bezpieczeństwo w regionie. W praktyce może to oznaczać dla RP konieczność „walki” o podział funduszy UE na działania zewnętrzne (*External Actions*). UE może stać się dla RP, o ile Polska będzie zdolna do wpływu na europejski proces decyzyjny, instrumentem prewencyjnej polityki stabilizującej, polegającej na konsekwentnym oddziaływaniu trzech filarów UE (gospodarczo-finansowego, dyplomatyczno-wojskowego i bezpieczeństwa wewnętrznego, z uwzględnieniem postanowień z Schengen) na sferę bezpieczeństwa.

Polska nie dysponuje wystarczającym potencjałem gospodarczym, aby samodzielnie przeprowadzić skuteczne działania w zakresie wymienionych celów i obszarów. Realizacja interesów bezpieczeństwa RP (stabilizacja ekonomiczno-społeczna i utrwalenie rządów prawa w wschodnich sąsiadów Polski) albo zostanie przeprowadzona jako część polityki wschodniej UE, kształtowanej przy współudziale Warszawy, albo też nie będzie przeprowadzona wcale. Wynika z tego, że polska polityka wschodnia winna w pierwszych latach członkostwa w UE mieć... kierunek zachodni.

Istotnym problemem jest też bezpieczeństwo energetyczne kraju. Interesy RP i UE w sprawie tzw. dywersyfikacji dostaw nie zawsze się pokrywają. Uzależnienie krajów kandydujących z EŚiW od dostaw rosyjskich surowców energetycznych może stać się problemem samej Unii zaraz po rozszerzeniu. Tranzytowe położenie Polski ma istotne znaczenie i należy to wykorzystać do podniesienia jej bezpieczeństwa energetycznego.

Podsumowanie

- Polska dla umocnienia swego bezpieczeństwa potrzebuje bodźców rozwojowych, podnoszących otwartość i konkurencyjność jej gospodarki; aktywnej obecności i silnego głosu w sprawach europejskich i światowych, gwarancji integralności terytorialnej i pewnych sojuszników. Członkostwo Polski w UE uzupełni gwarancje NATO o te czynniki rozwojowe i dyplomatyczne. Równoprawny udział w procesie decyzyjnym UE umożliwi Rzeczypospolitej kształtowanie charakteru WPZiB w kierunku jej optymalizacji z punktu widzenia polskich interesów narodowych. **To podstawowa korzyść dla Polski z przystąpienia do polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony UE.**
- Członkostwo Polski w UE może wzmocnić tendencję euroatlantycką w Unii.
- Wspólnota interesów łączy RP z grupą państw o zbliżonym położeniu geograficznym (Niemcy, kraje nordyckie, obecne państwa kandydujące), z Turcją (ważny sojusznik USA, zainteresowany utrzymaniem niepodległości Ukrainy i redukcją wpływów rosyjskich w regionie Kaukazu i kaspijskich pól naftowych) i z Wielką Brytanią (główny filar transatlantyizmu w UE).
- Prawdopodobna jest wielopłaszczyznowa rywalizacja z polityką Francji, ale niewykluczony jest także brak pełnej zgodności z celami polityki Niemiec (zgodność priorytetów geograficznych nie musi oznaczać zgodności merytorycznej: niemieckie *Russia first policy* vs polskie *Strategiczne partnerstwo z Ukrainą*). RP winna zabiegać o rozwinięcie wymiaru wojskowego Trójkąta Weimarskiego i jego rolę jako ważnego motoru integracji w rozszerzonej UE.
- Najistotniejszym dla Polski instrumentem WPZiB UE jest zewnętrzny ekonomiczny wymiar tej polityki, przy czym RP zainteresowana jest głównie rozbudową polityki rozwojowej UE, uzyskaniem wpływu na rozdział unijnych środków pomocowych i ich zwiększenia dla krajów sąsiadujących z Polską na wschodzie.
- Wobec słabości ekonomicznej Polski **wkład wojskowy RP do EPBiO** i uzyskany na bazie członkostwa w NATO wpływ na decyzje WPZiB **da Polsce tytuł polityczny i moralny do wywierania istotnego wpływu na decyzje polityczne, podejmowane w ramach II Filaru, i na rozdział środków finansowych kierowanych na akcje zewnętrzne UE.**

5. Korzyści i koszty członkostwa RP w UE

Korzyści z przystąpienia RP do Unii zdecydowanie przeważają nad kosztami. Korzyści dotyczą wzrostu bezpieczeństwa, siły i znaczenia RP na arenie międzynarodowej, wzrostu poziomu i jakości życia oraz bezpieczeństwa obywateli. Koszty wiążą się z wkładem RP do budżetu wspólnego oraz ze wzrostem wydatków na wojsko i administrację, w tym dyplomację.

A. Korzyści

Udział RP w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa UE (i w NATO) da Polsce pozycję podmiotową i równoprawny wpływ na decyzje, co podniesie jej bezpieczeństwo polityczne, wojskowe, ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. To korzyść podstawowa. Dalsze korzyści wynikają z:

- dostępu do zasobów materialnych, logistycznych, administracyjnych, informacyjno-analitycznych, programujących i szkoleniowych UE;
- możliwości wspierania spójności II Filaru UE z polityką USA i NATO;
- możliwości kształtowania polityki wschodniej i innych kierunków polityki zagranicznej UE,
- wpływu na podział funduszy unijnych w ramach *External Actions*,
- udziału w wojskowych programach badawczych i we współpracy europejskich przemysłów obronnych.

B. Koszty

Z uczestnictwem w WPZiB wiąże się wydatki na udział przedstawicieli RP w gremiach decyzyjnych i konsultacyjnych WPZiB, a także konieczność rozbudowy służby dyplomatyczno-konsularnej i wyposażenia technicznego administracji centralnej. Udział RP w tworzeniu sił interwencyjnych UE winien być zapisany w rubryce *koszty dzielone*, niezależne wprost od członkostwa w UE, gdyż wynikają one z już podjętych zobowiązań w NATO. Mogą wystąpić też koszty, dzielone w proporcji do PKB, w związku z działaniem jednostek WP w momencie wykonywania misji pod flagą UE (o ile Rada nie postanowi inaczej). Polska, wnosząc wkład do budżetu Wspólnot, będzie współfinansować działania WPZiB pokrywane z budżetu wspólnego.

6. Korzyści i koszty wynikające z braku akcesji do UE

A. Korzyści

Nie udało się wskazać zysków wynikających z nieobecności w gremiach decyzyjnych UE. Oszczędności administracyjne nie mogą być rozpatrywane jako argument na rzecz rezygnacji z wymienionych wyżej korzyści płynących z akcesji. Nie można nawet wskazać na zachowanie niezależności polityki zagranicznej RP, gdyż system decyzyjny WPZiB rządzi się zasadą jedności i żadnego państwa UE nie można zmusić do uczestniczenia i finansowania akcji podejmowanych w ramach II filaru UE.

B. Koszty

Wiąże się one ze spadkiem bezpieczeństwa i znaczenia oraz siły gospodarczej i wojskowej RP w regionie i w relacjach międzynarodowych, oznaczając:

- brak wpływu na decyzje i formy działania WPZiB/ EPBiO;
- brak możliwości oddziaływania na prowadzoną przez UE politykę wschodnią;
- brak możliwości przeciwdziałania ewolucji WPZiB/EPBiO w kierunku antyatlantyzmu i europeizacji problematyki bezpieczeństwa;
- niemożność wykorzystania potencjału UE do realizacji celów polityki RP;
- marginalizację politycznego znaczenia Polski i jej przesunięcie do roli przedmiotu rozgrywek pomiędzy UE (Niemcami) a Rosją.

Przebadany materiał pozwala stwierdzić, że w wyniku akcesji racja stanu RP będzie silniej reprezentowana i broniąca, a wszystkie główne czynniki jej bezpieczeństwa zostaną umocnione.

W większości przypadków będzie się to wiązać ze wzrostem nakładów ogólnych, co oznacza wsparcie wydatków z budżetu narodowego przez budżet wspólny. Spadek nakładów krajowych może dotyczyć ochrony granic RP, które w części staną się granicami wewnętrznymi UE, a w części zostaną objęte reżimem Schengen. Wzrost nakładów może mieć charakter prorozwojowy i podnosić bezpieczeństwo państwa w dłuższej perspektywie, wzmacniając jakość rządzenia i zdolność do definiowania i prezentowania interesów narodowych, wpływ na zewnętrzne procesy decyzyjne, konkurencyjność gospodarki, atrakcyjność inwestycyjną, przemysł wojskowy, rynek zbrojeń i badań w zakresie nowych technologii.

Przejściowemu obniżeniu może ulec zdolność do obrony terytorium Polski, ale wystąpi to w sytuacji braku bezpośredniego zagrożenia. Zarazem obecność w rozbudowywanym w ramach EPBiO systemie wczesnego ostrzegania o zmianach sytuacji polityczno-wojskowej powinna umożliwić Polsce, w razie zmiany sytuacji, ewentualne przestawienie priorytetów obronnych.

Korzyści dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa RP, płynących z braku akcesji do UE, nie udało się ustalić i nie przyjęto tu żadnego z góry powziętego sądu. Koszty nieprzystąpienia byłyby natomiast wysokie, układając się w znaną w historii Polski sekwencję: osamotnienie i marginalizacja polityczna, pogorszenie warunków handlu, spadek wzrostu gospodarczego, wzrost podziałów społecznych, spadek siły wojskowej.

15. Koszty i korzyści przystąpienia Polski do UE w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych^{*}

Iwona Piórko, Monika Sie Dhian Ho

Wstęp

Współpraca pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej (UE) w zakresie kontroli granic, wiz, imigracji, azylu, prawa karnego czy współpracy policji została nawiązana stosunkowo niedawno. Jednakże w wyniku procesu globalizacji, po ukończeniu prac nad rynkiem wewnętrznym oraz zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych przez większość państw członkowskich UE, współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW) stała się jednym z priorytetów UE. Obejmuje ona kwestie o dużym znaczeniu politycznym dla państw członkowskich UE, jak również dla krajów kandydujących. Kwestie takie, jak nielegalna imigracja oraz zwalczanie przestępczości zorganizowanej, są niezwykle istotne dla obywateli obecnych państw członkowskich i odgrywały znaczącą rolę w niedawnych wyborach krajowych. W okresie poprzedzającym przystąpienie do UE kraje kandydujące musiały wprowadzić zaostrzony reżim wizowy oraz uszczelnić granice zewnętrzne i oczekują, że staną się częścią obszaru bez granic wewnętrznych tak szybko, jak to możliwe. Pomimo że współpraca w tej dziedzinie jest kwestią niezwykle delikatną, obie strony mogą wiele zyskać: zniesienie barier swobodnego przepływu osób, zwiększenie bezpieczeństwa oraz polepszenie dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Celem niniejszego opracowania jest ocena kosztów i korzyści dla Polski w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w przypadku dwóch możliwych scenariuszy: przystąpienia do UE i pozostania poza Unią²²⁸. W okresie poprzedzającym polskie referendum na temat inte-

^{*} Tekst powstał w języku angielskim i został przetłumaczony na język polski przez SKRIVANEK – Centrum Tłumaczeń.

²²⁸ Konsekwencje swobodnego przepływu pracowników zostały omówione w innej części niniejszego tomu, poświęconej migracji.

gracji z UE publiczna debata na temat konsekwencji członkostwa w Unii prawdopodobnie ulegnie nasileniu. Analiza kosztów i korzyści akcesji w obszarze WSiSW ma duże znaczenie dla tej debaty z co najmniej czterech powodów. Po pierwsze, znajomość warunków przystąpienia Polski do UE w obszarze WSiSW zwiększy społeczną świadomość dotyczącą działalności UE w tym zakresie oraz konsekwencji zaangażowania lub braku zaangażowania Polski w tę działalność. Po drugie, ogólny obraz krótko- oraz długoterminowych skutków akcesji Polski jest konieczny, ponieważ znaczne koszty przystąpienia do UE są już dzisiaj odczuwalne, natomiast znaczące korzyści pojawiają się dopiero w momencie przystąpienia lub jakiś czas po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w UE (Tang 2000, s. 2). Po trzecie, istnieje szeroki konsensus co do tego, że o ile integracja Polski z UE będzie mieć pozytywne skutki na poziomie makro, to koszty będą nierównomiernie rozłożone. Analiza efektów dystrybucji kosztów i korzyści przystąpienia do UE w zakresie WSiSW może przyczynić się do zwrócenia uwagi decydentów na obszary, w których koszty będą najbardziej odczuwalne (Inotai 2000, s. 19). Po czwarte, świadomość kosztów i korzyści z przystąpienia Polski do UE, wynikających w kilku podobszarach polityki WSiSW, oraz czasu i miejsca ich wystąpienia umożliwi polskim i unijnym decydentom wprowadzenie środków wspierających i kompensujących i/lub dostosowanie polityki.

Ścisłe mówiąc, analiza kosztów i korzyści wymaga zidentyfikowania korzyści i kosztów danej polityki, jak również przełożenia ich na wartość pieniężną (Rossi and Freeman 1989, s. 386). Jednakże, w szczególności w zakresie WSiSW, rzadko możliwe jest podanie kosztów i korzyści w postaci pieniężnej. Koszty i korzyści w obszarze WSiSW częściej dotyczą praw (np. swobodnego przepływu osób, dostępu do wymiaru sprawiedliwości) oraz odczuć (np. poczucia bezpieczeństwa) niż zbywalnych produktów lub usług posiadających cenę rynkową. Dlatego poniższa analiza koncentruje się na identyfikacji kosztów i korzyści; zostaną one skwantyfikowane wyłącznie tam, gdzie będzie to możliwe.

Paragraf drugi zawiera zarys warunków integracji, wynegocjowanych przez Polskę i państwa członkowskie UE. Warunki te stanowią podstawę do określenia polityk, które UE i Polska będą wdrażać w przypadku przystąpienia Polski do UE²²⁹. Traktując te polityki jako punkt wyjścia, paragraf trzeci przedstawia analizę kosztów i korzyści dla Polski wynikających z członkostwa w UE. Paragraf czwarty zawiera ocenę kosztów i korzyści w przypadku scenariusza pozostania poza UE. Wnioski nawiązują zarówno do wspomnianego powyżej celu badań, jak i do czterech wspomnianych wcześniej elementów debaty na temat przystąpienia do UE.

1. Wynegocjowane warunki przystąpienia Polski do UE w obszarze WSiSW

Paragraf ten przedstawia zarys warunków przystąpienia Polski do UE, które będą stanowić punkt wyjścia dla analizy kosztów i korzyści. Ponieważ współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych nie była uwzględniona w obszarze działań Unii Europejskiej do momentu podpisania Traktatu z Maastricht (który wszedł w życie w listopadzie 1993 r.), rosnące wymogi w tym obszarze były zaskoczeniem dla krajów kandydujących. Co więcej, ogromne zmiany wprowadzone przez Traktat Amsterdamski (TA, który wszedł w życie w maju 1999 r.) spowodowały poczucie niepewności odnośnie do stawianych wymogów. Rozwój „Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości” został przez TA uznany za nowy cel UE, stojący na równi z np. Unią Gospodarczą i Walutową. UE jest obecnie zobowiązana do rozwijania polityki wizowej, azylowej, imigracyjnej oraz innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób (np. współpracy sądowej w sprawach cywilnych) oraz do wspólnego działania w zakresie współpracy

²²⁹ Paragraf 2 jest oparty na wynikach negocjacji o członkostwo w obszarze WSiSW, tymczasowo zamkniętych w lipcu 2002 r., i został uaktualniony po zakończeniu negocjacji na spotkaniu Rady Europejskiej w Kopenhadze w grudniu 2002 r.

policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Co więcej, TA włączył w ramy prawne UE znaczącą liczbę środków rozwijanych poza UE: Układ z Schengen z 1985 r. oraz związane z nim akty wykonawcze (łącznie zwane *acquis* Schengen). Celem Układu z Schengen jest zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich. Aby skompensować utratę wewnętrznej kontroli granicznej, państwa grupy Schengen uzgodniły zestaw środków w zakresie zewnętrznej kontroli granicznej, wiz, polityki azylowej, imigracji, współpracy policyjnej, celnej i sądowej, wymiany danych (System Informacji Schengen, SIS) oraz ochrony danych. Wszystkie te środki stanowią dzisiaj część *acquis* UE, umożliwiając swobodny przepływ osób w obrębie UE, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Irlandii. W zamian za zgodę na włączenie Schengen w ramy prawne UE, państwa te uzyskały specjalne, „elastyczne” warunki.

W trakcie negocjacji o członkostwo UE zajęła stanowisko, według którego kraje kandydujące muszą zaakceptować całość *acquis* w obszarze WSiSW, w tym *acquis* Schengen, jako integralną część ram prawnych UE. Polska zadeklarowała swoją gotowość do przyjęcia całego *acquis*, z zastrzeżeniami co do niektórych konwencji WSiSW, które nie zostały ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie UE. Nie wynegocjowano żadnych okresów przejściowych. Oznacza to, że z zasady całość *acquis* WSiSW musi zostać wdrożona w momencie przystąpienia do UE. Jednakże nie dotyczy to wszystkich środków przewidzianych przez Układ z Schengen. Pomimo że *acquis* Schengen zostało zintegrowane z systemem prawnym UE, jedna niezwykle ważna zasada Układu z Schengen pozostała nienaruszona. Według tej zasady nowe państwa członkowskie muszą przejść przez okres ścisłego monitorowania wdrażania postanowień Układu z Schengen po przystąpieniu do grupy Schengen (obecnie UE). Co więcej, nowi członkowie muszą otrzymać oddzielną i jednomyślną decyzję Komitetu Wykonawczego Schengen (obecnie Rady Unii Europejskiej), zanim będą mogli w pełni uczestniczyć w *acquis* Schengen i przede wszystkim, zanim zostaną zniesione kontrole graniczne na granicach wewnętrznych. Dlatego Austria, Włochy, Grecja oraz kraje skandynawskie musiały czekać kilka lat po przystąpieniu do Schengen, zanim decyzja ta została podjęta. Analogicznie, kontrola na granicach wewnętrznych nie zostanie zniesiona tuż po wejściu Polski do UE. Jako że kontrola na granicach wewnętrznych zostanie utrzymana, nie całe *acquis* Schengen musi zostać wdrożone natychmiast po przystąpieniu do UE. Rada Unii Europejskiej opublikowała „Notę informacyjną” dotyczącą Schengen i Poszerzenia, różniąc pomiędzy wymogami, które muszą być spełnione w momencie przystąpienia do UE oraz wymogami, które muszą być spełnione najpóźniej przy znoszeniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych (Rada Unii Europejskiej, 2001). Ponadto Rada ogłosiła, że wprowadzenie Układu z Schengen nie zakłada z góry określonego harmonogramu znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych po przystąpieniu do UE. Z tej dwustopniowej procedury wynika, że nie wszystkie koszty i korzyści członkostwa w UE w zakresie WSiSW zostaną uzyskane tuż po przystąpieniu do UE, lecz w późniejszym, bliżej nieokreślonym czasie.

2. Scenariusz przystąpienia do UE

W przypadku akcesji Polski do UE, wszystkie wymogi zarysowane powyżej muszą zostać spełnione, Polska stanie się częścią Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości i przystąpi do instytucji UE, struktur współpracy oraz stałych systemów monitorowania. Paragraf ten zawiera ocenę korzyści (punkt 2.1) oraz kosztów (punkt 2.2) wynikających z przystąpienia do UE.

2.1. Korzyści przystąpienia do UE

Przystąpienie Polski do UE w znaczącym stopniu przyczyni się do osiągnięcia celów polskiego wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (np. swobodnego przepływu osób, lepszego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, większego bezpieczeństwa wewnętrznego). Członkostwo będzie też miało wpływ na osiągnięcie celów ekonomicznych Polski (np. niższego poziomu ko-

rupcji, prowadzącego do poprawienia warunków inwestycyjnych). Pięć procesów związanych z przystąpieniem do UE wzmocni dążenia Polski do osiągnięcia tych celów. Procesy te obejmują: (1) stworzenie i wzmocnienie ram prawnych oraz sprawnych instytucji; (2) rekrutację, szkolenie kadr i zapewnienie wyposażenia; (3) usprawnienie współpracy pomiędzy instytucjami; (4) rozwój spójnych strategii; (5) włączenie Polski do Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, instytucji UE, struktur współpracy oraz systemów monitorowania. Pierwsze trzy procesy mogły toczyć się niezależnie od przystąpienia do UE (np. w ramach transformacji lub dostosowania do warunków globalizacji). Należy jednak pamiętać, że ubieganie się o członkostwo w UE zmusiło Polskę do trwałego włączenia kwestii z zakresu WSiSW do celów polskiej polityki, podczas gdy globalizacja i liberalizacja gospodarki w początkowym okresie spowodowały obniżenie wewnętrznego bezpieczeństwa Polski (Inotai 2000, s. 22). Wspomniane pięć procesów, związanych z przystąpieniem do UE, mających na celu osiągnięcie przez Polskę jej celów, omówiono szczegółowo poniżej.

Po pierwsze, konieczność spełnienia wymogów UE spowodowała, że nieodzowne stało się stworzenie i wzmocnienie ram prawnych, a także powołanie skutecznych instytucji. Wprowadzenie i konsolidacja jednolitych norm i zasad zredukowała poziom niepewności oraz arbitralności procesów decyzyjnych. Takie efekty są widoczne we wszystkich podobszarach polityki WSiSW. Pierwsze fundamenty współczesnego systemu kontroli granic zostały stworzone tuż po zmianie ustroju przez dwie ustawy, które, między innymi, w miejsce Wojsk Ochrony Pogranicza powołały Straż Graniczną. Daleko idące zmiany wprowadzono w 2001 r. poprzez nowelizację tych ustaw, zainspirowaną dążeniem do uzyskania członkostwa w UE. Zmiany zakładały zwiększenie zakresu kompetencji Straży Granicznej (np. możliwość prowadzenia działań operacyjnych w całym kraju), umożliwiając jej skuteczniejszą ochronę granic, kontrolę ruchu granicznego oraz zwalczanie przestępstw granicznych (Adamczyk 2002, s. 30–31). Przewidywały one również spełnienie kluczowych wymogów UE, takich jak wyrównanie stopnia kontroli na granicach zewnętrznych, przeprowadzanej zgodnie z jednolitymi zasadami, oraz przyjęcie systemu kontroli wewnętrznej.

W zakresie wiz, migracji i azylu proces przedakcesyjny również wspiera tworzenie instytucji. Wzmocniono sieć misji dyplomatycznych oraz konsulatów w celu wprowadzenia polityki wizowej UE. Ustawa o cudzoziemcach (przyjęta w 1997 i znowelizowana w 2001 r.) stworzyła ramy prawne w zakresie imigracji i azylu oraz powołała Urząd do spraw Repatriacji i Cudzoziemców (centralną agencję ds. cudzoziemców). Te ramy prawne w połączeniu z centralizacją procesu decyzyjnego w jednym urzędzie administracji rządowej przyczyniły się do rozwoju bardziej spójnej i wszechstronnej polityki migracyjnej, jak również do opracowania sprawiedliwych i szybszych procedur rozpatrywania wniosków o nadanie statusu uchodźcy. Monitoring UE w kontekście przystąpienia Polski do UE miał zasadnicze znaczenie dla rozwoju polityki imigracyjnej i azylowej jako priorytetu działań polskiego rządu, np. gdy w 2001 r. rząd poważnie rozważał likwidację istniejącego wówczas od sześciu miesięcy Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców w ramach szerszego procesu restrukturyzacji polskiego systemu administracji (Komisja Wspólnot Europejskich 2002, s. 115).

Zwalczanie przestępczości zorganizowanej, przestępstw narkotykowych, oszustw i korupcji oraz ochrona danych osobowych również stały się skuteczniejsze dzięki stworzeniu odpowiednich instytucji. Przykładem jest powołanie Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej²³⁰, Centralnego Biura Śledczego, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz Rady ds. Przeciwdziałania Narkomanii. Ogólnie mówiąc, standardy UE wspierają rozwój odpowiedzialnych i rzetelnych struktur policji oraz administracji celnej. Wymogi UE dotyczące walki z korupcją spowodowały stworzenie polskich procedur antykorupcyjnych (np. wprowadzenie odpowiedzialności karnej osób prawnych, a także kodeksów

²³⁰ Krajowe Centrum Informacji Kryminalnej stanie się krajowym węzłem dla SIS II – obecnie opracowywanego Systemu Informacji Schengen drugiej generacji.

etycznych i skutecznych systemów kontroli wewnętrznej). Karanie przypadków korupcji w sądownictwie (np. dzięki ograniczeniu szerokiego zakresu immunitetu sędziów) przyczyni się do zwiększenia społecznego poczucia sprawiedliwości. To samo dotyczy kroków mających na celu całkowite uniezależnienie prokuratury od instytucji rządowych. Wymogi przystąpienia do UE powodują również wzrost poszanowania praw człowieka oraz podstawowych wolności, a ponadto rozwój niezależnego, rzetelnego i skutecznego sądownictwa. Wspomniane działania obejmują m.in. redukcję liczby toczących się spraw oraz skrócenie postępowania sądowego (np. poprzez wprowadzenie uproszczonych procedur), ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości i skuteczniejszą egzekucję wyroków.

Drugim korzystnym skutkiem przystąpienia do UE jest poprawa rekrutacji i szkolenia kadr oraz wyposażenia, co w znacznym stopniu wzmacnia dążenia do osiągnięcia celów polskiej polityki. W konsekwencji wprowadzenia zawodowej Straży Granicznej, wszystkie osoby przekraczające granice są systematycznie sprawdzane, prowadzona jest także skuteczna obserwacja granic pomiędzy przejściami granicznymi. Rekrutacja wykwalifikowanego personelu przyczynia się do bardziej efektywnego zwalczania przestępczości zorganizowanej, przestępstw narkotykowych, oszustw, korupcji i terroryzmu, jak również ogranicza opóźnienia w sądach. Wszystkie te cele są także wspierane przez szkolenie kadr (umiejętności operacyjne, znajomość legislacji, języków obcych), rozwój infrastruktury i pozyskiwanie nowego wyposażenia (np. komputeryzacja), konieczne do przystąpienia do UE.

Trzecią korzyścią członkostwa w UE jest lepsza współpraca oraz wymiana informacji pomiędzy instytucjami administracji państwowej, zwiększająca skuteczność urzędów. Przystąpienie do UE wymaga np. dwustronnej i międzynarodowej współpracy granicznej (np. w zakresie readmisji), współdziałania pomiędzy władzami sprawującymi kontrolę po obu stronach granicy, intensywnej współpracy konsularnej, współpracy pomiędzy władzami celnymi i Strażą Graniczną oraz współdziałania pomiędzy policją, prokuraturą i wymiarem sprawiedliwości.

Czwartą korzyścią przystąpienia do UE jest rozwój spójnych strategii w zakresie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, który po zmianie ustroju wymagał gruntownej przebudowy. Przygotowania do członkostwa w UE wpłynęły na opracowanie Strategii Zintegrowanego Zarządzania Granicą, Strategii Antykorupcyjnej, Strategii Antynarkotykowej czy na rozwinięcie prac nad polityką migracyjną, a także na ich ulepszenie (np. uwzględnienie procedur łączenia rodzin w nowelizacji ustawy o cudzoziemcach z 2001 r.). Polityka w zakresie migracji i integracji jest tym bardziej konieczna, że przystąpienie do UE uczyni Polskę państwem atrakcyjniejszym dla imigrantów, powodując wzrost obecnego poziomu imigracji (wynikającego z procesów transformacji i globalizacji). Ponieważ polski rynek pracy oraz system ubezpieczeń społecznych może wymagać w przyszłości obcej siły roboczej, wyższy poziom imigracji może być traktowany jako korzyść. Co więcej, otwarcie polskiego społeczeństwa na nowe wpływy kulturowe może również wiązać się z korzyściami (Iglićka 2001). Jednakże aby zapewnić korzyści płynące z imigracji, konieczne jest stworzenie spójnych strategii imigracyjnych i integracyjnych.

Znaczące korzyści mogą również wynikać z faktu, że integracja z UE spowoduje włączenie Polski do Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, instytucji UE, struktur współpracy oraz do stałych systemów monitorowania. Jako obywatele UE Polacy będą korzystać z większego bezpieczeństwa wewnętrznego, lepszego dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz – po uzyskaniu odrębnej decyzji Rady o zniesieniu wewnętrznej kontroli granicznej – ze swobody przepływu osób. Polska uzyska także pełne prawa decyzyjne. Dotyczy to również rozwoju (lub reform) *acquis* Schengen, włączonego do ram prawnych UE. Polska będzie mogła inicjować pogłębianie współpracy (np. harmonizacja standardów kontroli granic, promowanie zasady rozłożenia ciężaru finansowego między państwa członkowskie czy inicjatywy funduszu strukturalnego w obszarze WSiSW) oraz proponować reformy istniejących procedur (np. w zakresie reżimu wizowego w stosunku do wschodnich państw sąsiadujących). Jeśli pewne inicjatywy nie będą leżeć w interesie Polski, Polska może próbować przekonać inne państwa członkowskie do ich odrzucenia

lub w ostateczności może je zablokować²³¹. Członkostwo w UE wzmocni również pozycję Polski w regionie, a jej wschodni sąsiedzi będą mieć świadomość, że Polska będzie mogła wpływać na politykę WSiSW. Co więcej, przystąpienie do UE uczyni Polskę częścią unijnych struktur współpracy. Wymiana informacji i doświadczeń, stosowanie jednolitych metod i narzędzi, uczestnictwo w takich instytucjach, jak Europol czy Eurojust, oraz włączenie do takich sieci, jak Europejska Sieć Sądownicza, w znacznym stopniu wzmocni polskie działania w dziedzinie zwalczania przestępczości zorganizowanej, przestępstw narkotykowych, terroryzmu, oszustw i korupcji. Należy tu również wspomnieć o dostępie do informacji w Systemie Informacji Schengen, który Polska uzyska dopiero po opracowaniu SIS II oraz po podjęciu przez Radę decyzji o zniesieniu kontroli granicznych. Włączenie do stałych systemów monitorowania UE wzmocni zaangażowanie Polski w dążeniu do celów związanych z Obszarem Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Ponadto przystąpienie do UE zapewni Polsce dostęp do funduszy zarezerwowanych dla członków Unii.

2.2. Koszty przystąpienia

Spełnienie warunków członkostwa w UE w obszarze WSiSW będzie wiązać się z kosztami finansowymi, socjoekonomicznymi i socjopolitycznymi. Przy analizie tych kosztów należy pamiętać, że nie wszystkie z nich wynikają wyłącznie z przystąpienia do Unii (np. reforma sądownictwa wymagana przez UE i tak musiałaby zostać przeprowadzona w ramach autonomicznego procesu transformacji Polski). Jednakże niektóre z kosztów są ściśle związane z integracją (np. wprowadzenie reżimu wizowego UE oraz wysoce sporne wdrożenie niektórych konwencji, takich jak Porozumienie o nielegalnym przemyśle drogą morską z 1995 r.). Polska otrzymała wsparcie od UE, a także od poszczególnych państw członkowskich, w celu zmniejszenia obciążenia finansowego, wynikającego z wdrażania *acquis* UE.

Koszty finansowe akcesji są konsekwencją wysokich kosztów wdrożenia *acquis* w obszarze WSiSW. Wyraźnym przykładem jest spełnienie warunków członkostwa w UE w zakresie kontroli granic. W wyniku przystąpienia Polski do UE jej granica z Rosją (Obwód Kaliningradzki), Białorusią i Ukrainą stanie się zewnętrzną granicą Unii. Będzie to jeden z najdłuższych odcinków zewnętrznej granicy lądowej strzeżonej przez jedno państwo członkowskie (ok. 1150 km). Jeśli sąsiadujące kraje kandydujące nie wejdą do obszaru Schengen w tym samym czasie co Polska, granica zewnętrzna, strzeżona przez Polskę, będzie jeszcze dłuższa (np. obejmując tymczasową granicę zewnętrzną ze Słowacją o długości niespełna 550 km). Spełnienie wymogów UE w zakresie kontroli granic wiąże się ze znaczącymi inwestycjami w kadry oraz w szkolenia. Szacuje się, że nowoczesny system kontroli granic Polski wymaga pracy 18 000 funkcjonariuszy (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 2000, s. 142). Osiągnięcie pełnej skuteczności przez Straż Graniczną wymaga rekrutacji nowych funkcjonariuszy, zastąpienia poborowych kadrą zawodową oraz szkolenia całego personelu. Co więcej, konieczne są ogromne inwestycje w infrastrukturę (np. strażnice) i wyposażenie (np. sprzęt obserwacyjny, transport, specjalne technologie, w szczególności telekomunikacyjne i informatyczne). Całkowity koszt sprawowania kontroli granic w okresie najbliższych trzech lat jest szacowany na ok. 257 mln euro (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 2002, s. 108). Pomoc finansowa UE w tym zakresie była wstępnie przewidywana na 94 mln euro. Mając na względzie ogromną różnicę pomiędzy tymi dwiema kwotami oraz bardzo trudne warunki budżetowe, dodatkowe fundusze na kontrolę granic zewnętrznych stanowiły jedno z żądań finansowych przedstawionych przez Polskę Radzie Europejskiej w Kopenhadze. Widoczne zainteresowanie obecnych państw członkowskich wzmocnieniem przyszłych zewnętrznych granic Unii mogło przyczynić się do decyzji o udzieleniu dodatkowych 108 mln euro na potrzeby kontroli wschodniej granicy Polski.

²³¹ W obecnej sytuacji prawie wszystkie decyzje dotyczące WSiSW są podejmowane jednogłośnie. Zgodnie z Traktatem Amsterdamskim, w 2004 r. Rada może podjąć jednomyślną decyzję o wprowadzeniu głosowania poprzez większość kwalifikowaną w kwestiach dotyczących wiz, polityki azylowej, imigracyjnej oraz innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób.

Polityka wizowa jest kolejną sferą wymagającą znaczących nakładów finansowych na wdrożenie systemu UE. Wprowadzenie obowiązku wizowego dla obywateli państw, od których Polska wcześniej nie wymagała wiz, spowoduje zwiększenie liczby wydawanych wiz do 3,5 mln rocznie (obecnie wynosi ona ok. 230 tys.) (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 2000, s. 29). Aby sprostać temu zadaniu, obecnie dokonywane są znaczne inwestycje mające na celu wzmocnienie polskich placówek konsularnych w zakresie organizacji i logistyki, kadr i wyposażenia (w tym technologii przetwarzania danych).

Dalsze znaczące środki budżetowe będą konieczne do wdrożenia *acquis* UE w pozostałych obszarach WSiSW. Będą one obejmować koszty w zakresie polityki azylowej (np. sprzęt do transmisji danych dla potrzeb Eurodac²³² oraz ośrodki dla cudzoziemców), nielegalnej imigracji (np. koszty deportacji) oraz współpracy policyjnej i sądowej (np. krajowy węzeł SIS II oraz szkolenie personelu sądowego, sędziów i prokuratorów).

Poza kosztami finansowymi pojawią się również koszty socjoekonomiczne. Będą one głównie wynikać z obowiązku wprowadzenia wiz dla obywateli trzynastu państw – najtrudniejszymi przypadkami będą tu Ukraina, Rosja i Białoruś – jak również z konieczności wypowiedzenia porozumienia z 1985 r. (zawartego z ówczesnym Związkiem Radzieckim), dotyczącego uproszczonego trybu przekraczania granicy przez obywateli zamieszkałych w miejscowościach przygranicznych. Wpływ na ruch na przejściach granicznych może być tylko szacowany. Dla porównania, przyjęcie w 1997 r. ustawy o cudzoziemcach – zaostrej zasady dotyczące przekraczania granicy – spowodowało obniżenie liczby przekroczeń granicy w pierwszym roku o 30% (Rakowski i Rybicki 2000, s. 20). Lepszą podstawą dla szacunków może być wprowadzenie przez Słowację w czerwcu 2000 r. wiz dla obywateli Ukrainy, jako część wdrażanego *acquis* Schengen, co spowodowało znaczący spadek liczby przekroczeń granicy (liczba obywateli Ukrainy przyjeżdżających na Słowację zmniejszyła się z 1,7 mln osób w 1998 do 0,3 mln w 2001 r.) (Duleba 2002, s. 2).

Podjęcie wspomnianych wyżej decyzji w pierwszej kolejności spowoduje powstanie kosztów społecznych. W wyniku wypowiedzenia porozumienia o uproszczonym trybie przekraczania granicy może zostać utrudnione np. odwiedzanie rodziny mieszkającej po drugiej stronie granicy²³³. Po drugie, pojawią się również koszty ekonomiczne związane z ograniczeniem handlu ze wschodnimi sąsiadami. Na poziomie makroekonomicznym koszty te prawdopodobnie będą ograniczone, biorąc pod uwagę małą skalę rynku wschodniego w porównaniu z rynkiem Unii (który ulegnie powiększeniu po rozszerzeniu UE na wschód, i który jest uważany za oczywiste pole rozwoju polskiego eksportu) (Orłowski 2001, s. 97). Co więcej, nowoczesne metody zarządzania granicą oraz przejrzyste i proste procedury wizowe mogą mieć pozytywny wpływ na handel rejestrowany – stanowiący większość wymiany handlowej ze wschodnimi sąsiadami. Przymuszenie to oparte jest na danych, z których wynika, że po wprowadzeniu przez Słowację wiz dla obywateli Ukrainy nastąpił znaczący wzrost liczby pociągów towarowych przekraczających granicę (Duleba 2002, s. 3). Jednakże przewiduje się, że działania te będą mieć znaczący negatywny wpływ na handel nierejestrowany, co również widać na przykładzie Słowacji. Po wprowadzeniu wiz odnotowano tam stosunkowo duży spadek liczby przekroczeń granicy przez autokary i samochody (środki transportu często używane przez drobnych handlowców) (Duleba 2002, s. 2–3). Ekonomiści wskazują jednak na to, że znaczenie handlu nierejestrowanego dla polskiej gospodarki i tak małało w ostatnich latach. Drobny handel jest postrzegany jako zjawisko tymczasowe, gdyż w dużej mierze opiera się na różnicach w cenach produktów na rynku polskim oraz rynkach wschodnich. Ponadto część tego handlu zakłada omijanie akcyzy na alkohol i papierosy, co jest zjawiskiem szkodliwym dla polskiego budżetu (Orłowski 2001, s. 101). Niemniej jednak niektóre regiony

²³² Eurodac jest to europejski automatyczny system identyfikacji odcisków palców osób ubiegających się o azyl.

²³³ Janusz Skolimowski, dyrektor Departamentu Konsularnego i Polonii Ministerstwa Spraw Zagranicznych, wspominał, że w 2001 r. liczba przekroczeń granicy w ramach uproszczonego ruchu granicznego wynosiła 23,4 tys. osób pomiędzy Polską a Białorusią oraz 15,2 tys. pomiędzy Polską a Ukrainą. – Przemówienie podczas konferencji „Unia Europejska i przyszedł sąsiedzi – ile Wolności, ile Bezpieczeństwa?”, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa, 6–7 grudnia 2002.

i sektory poniosą znaczne straty z powodu ograniczenia drobnego handlu. Dotyczy to słabo rozwiniętych regionów wschodnich i takich sektorów, jak drobny przemysł tekstylny w Łodzi, w dużej mierze uzależniony od handlu nierejestrowanego ze wschodnimi sąsiadami Polski. Korzyści wynikające z przystąpienia do UE dla tych regionów (np. przyznanie funduszy strukturalnych, inwestycje w infrastrukturę oraz utworzenie nowych miejsc pracy w celu wzmocnienia kontroli granic) (Rada Ministrów, 2000, s. 110) prawdopodobnie nie zrekompensują utraty źródeł zatrudnienia i dochodu w tych regionach. Należy jednak stwierdzić, że przejście ze wschodnich rynków eksportowych na zachodnie, jak również upadek drobnego handlu są trendami, które nie mogą być w całości przypisane przystąpieniu Polski do UE, lecz wynikają z bolesnych regionalnych procesów dostosowawczych do warunków globalizacji.

Integracja z UE niesie ze sobą również koszty socjopolityczne. Wynikają one przede wszystkim z ograniczenia autonomii w podejmowaniu niektórych decyzji, spowodowanego członkostwem w Unii. Obowiązek przyjmowania i wdrażania całego *acquis* oznacza, że Polska musi dokonać wyboru priorytetów zarówno między poszczególnymi obszarami (np. inwestowanie w obszarze WSiSW zamiast w innych sferach), jak i w ramach samego WSiSW (np. koncentrowanie się na kwestiach bezpieczeństwa). Polityka wizowa UE jest przykładem dziedziny, gdzie koszty polityczne wspomnianego ograniczenia autonomii są odczuwalne. Wprowadzenie wiz może zaburzyć relacje i więzi historyczne z sąsiednimi państwami, a także z polskimi mniejszościami w tych państwach. Wprowadzenie obowiązku wizowego spotyka się z chłodnym przyjęciem przez kraje sąsiadujące z Polską i ich społeczeństwa. Prezydent Ukrainy Leonid Kuczma stwierdził nawet, że UE „żelazną kurtynę” zastępuje „kurtyną papierową”. Istnieją obawy co do dwustronnego wprowadzenia wiz (jakkolwiek pojawiają się sygnały, że Ukraina może zrezygnować z wprowadzenia obowiązku wizowego dla obywateli Polski)²³⁴, jak również co do problemów z realizacją istniejących porozumień dotyczących readmisji²³⁵. Poza tym w niektórych przypadkach pozycja Polski w negocjacjach dotyczących bezwizowych podróży dla obywateli polskich zostanie osłabiona, gdyż w ramach wdrażania polityki wizowej Unii Polska będzie musiała znieść obowiązek wizowy dla niektórych krajów. Obywatele UE, w przeciwieństwie do polskich obywateli, mogą podróżować bez wiz do tych państw (np. Australia, Kanada). W konsekwencji zobowiązania do przyjęcia reżimu wizowego UE Polska nie będzie mogła korzystać z podróży bezwizowych jako narzędzia negocjacyjnego, aby w zamian uzyskać możliwość podróży bezwizowych dla obywateli Polski do takich krajów. Poza ograniczeniem autonomii pojawiają się również bezpośrednie wyzwania społeczne w zakresie WSiSW, wynikające z przystąpienia do UE. Poziom imigracji prawdopodobnie wzrośnie (nie tylko ogólnie, lecz również w związku z wprowadzeniem wiz) (Adamczyk 2002, s. 39), a przemiana Polski z kraju tranzytowego w kraj docelowy będzie trwać. Dotyczy to również osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy lub azylu. Coraz większa liczba cudzoziemców będzie decydować się na pozostanie w Polsce przynajmniej do momentu otrzymania decyzji dotyczącej ich statusu (Komisja Wspólnot Europejskich, 2002, s. 116). Co więcej, w wyniku wdrożenia Konwencji Dublińskiej Polska będzie prawdopodobnie musiała rozpatrywać znacznie więcej wniosków. Wszystko to powoduje konieczność opracowania odpowiedniej polityki imigracyjnej, azylowej i integracyjnej (np. dotyczącej dużej społeczności wietnamskiej oraz rosnącej liczby uchodźców z Czeczenii).

²³⁴ Na przykład przedstawiciel Ambasady Ukrainy w Warszawie stwierdził, że reakcja Ukrainy na wprowadzenie wiz będzie zależała od zaferowanych rozwiązań rekompensujących (symboliczna cena wizy, specjalny reżim dla przedsiębiorców, studentów etc.). – Przemówienie podczas konferencji „Unia Europejska i przyszli sąsiedzi – ile Wolności, ile Bezpieczeństwa?”, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa, 6–7 grudnia 2002.

²³⁵ Według Lubomira Hanusa z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Słowacji, poważne problemy w realizacji umowy o readmisji, podpisanej z Ukrainą, miały miejsce po wprowadzeniu przez Słowację wiz dla obywateli Ukrainy. – Przemówienie podczas warsztatów „Current Level of Illegal Migration and Trafficking in Persons in Ukraine”, IOM/European Commission/State border guard committee of Ukraine, Brussels, 30 January 2002.

3. Scenariusz nieprzystąpienia do UE

Czynnikiem komplikującym ocenę kosztów i korzyści nieprzystąpienia do UE jest niepewność co do polityki polskiej i UE. Czy Polska i UE zgodziłyby się (tak jak w przypadku Norwegii) na pewien stopień „włączenia bez członkostwa” (Monar 2001, s. 80) w zakresie Schengen/WSiSW? Czy też Polska nie szukałaby form współpracy wykraczających poza istniejące umowy z UE²³⁶, a nawet odrzuciłaby część już poczynionych przygotowań przedakcesyjnych? Ponieważ koszty i korzyści tych kierunków znacznie się różnią, poniżej przedstawione zostały dwa scenariusze, tj. *scenariusz norweski* (punkt 3.1.) oraz *scenariusz konserwatywny* (punkt 3.2.).

3.1. Scenariusz norweski

Jeśli Polska nie przyłączy się do UE, wciąż może zabiegać o znaczny poziom współpracy z UE – także w zakresie Schengen/WSiSW – bez uzyskania członkostwa. Przykładem jest tu Norwegia, która w 1999 r. wynegocjowała umowę z UE, na mocy której przyjęła *acquis* Schengen po negatywnym wyniku referendum dotyczącego członkostwa w UE kilka lat wcześniej. Jednakże jest mało prawdopodobne, że Polska zdołałaby wynegocjować takie same warunki stowarzyszenia jak Norwegia. Ponieważ Norwegia była częścią Nordyckiej Unii Paszportowej²³⁷, inne kraje członkowskie tej unii, które przyłączyły się do UE (Finlandia i Szwecja), walczyły o stowarzyszenie Norwegii oraz Islandii z Schengen w celu zapewnienia dalszego swobodnego przepływu osób pomiędzy krajami skandynawskimi (Laitinen 2002, s. 87–89). Polska nie jest częścią żadnego takiego obszaru podróży bezpaszportowych, do którego należeliby inni kandydaci do UE, mogący – po przystąpieniu do UE – wymusić stowarzyszenie Polski z Schengen. W przypadku pozostania Polski poza UE, państwa członkowskie preferowałyby formę współpracy bez pełnego stowarzyszenia z Schengen. Koszty i korzyści takiej umowy stowarzyszeniowej naturalnie zależałyby od tego, którą część *acquis* Polska by przyjęła. Zakłada się, że warunki takiej umowy byłyby porównywalne do umowy podpisanej z Norwegią, z wyjątkiem swobodnego przepływu osób w niedalekiej przyszłości.

Jakie byłyby zatem korzyści i koszty takiego stowarzyszenia z Schengen? Tak jak w przypadku Norwegii, stowarzyszenie Polski wymagałoby przyjęcia i wdrożenia większości części operacyjnych *acquis* Schengen. Ponadto państwa członkowskie UE należałyby zapewne na spełnienie dodatkowych wymogów w zakresie WSiSW, nieuwjętych w Układzie z Schengen, w celu wzmocnienia skuteczności polskiej administracji i sądownictwa. Stowarzyszenie z Schengen niesłoby wówczas korzyści porównywalne z tymi, które przedstawiono w scenariuszu przystąpienia Polski do UE (punkt 2.1., w szczególności pozycje 1–4). Podstawową różnicą pomiędzy tym scenariuszem a scenariuszem członkostwa jest to, że w przypadku stowarzyszenia z Schengen Polska stałaby się częścią instytucji, struktur i polityki UE w bardzo ograniczonym stopniu (tak więc nie uzyskałaby korzyści wspomnianych w punkcie 2.1. w pozycji 5). Przykładowo, o ile Polska może uzyskać dostęp do SIS po dogłębnej analizie spełnienia przez Polskę warunków stowarzyszenia, to nie jest pewne, czy swoboda przepływu osób stałaby się częścią pakietu w najbliższej przyszłości. Co więcej, w przypadku stowarzyszenia jest bardzo prawdopodobne, że UE zapewniłaby znacznie mniejszą pomoc. Ponadto Polska nie uzyskałaby prawa do podejmowania decyzji, ponieważ należy ono wyłącznie do państw członkowskich. Norwegia może jedynie próbować „kształtować” procesy decyzyjne, korzystając z prawa do objaśniania problemów, jakie może napotkać, oraz do wyrażania opinii w Komitecie Mieszanym stworzonym na mocy umowy. Jednakże jeżeli Norwegia zdecyduje się nie przyjąć środków UE, poszerzających *acquis* Schengen, lub jeżeli wystąpią dłuższe niż dopuszczalne opóźnienia we wdrażaniu, umowa stowarzyszeniowa zostanie zerwana. Te trudne wa-

²³⁶ Układ Europejski, który wszedł w życie w 1994 r., nie zawiera żadnych wymogów wobec Polski w zakresie WSiSW.

²³⁷ Na podstawie Konwencji o zniesieniu kontroli paszportowych na granicach wewnątrznorwodyckich, podpisanej w Kopenhadze 12 lipca 1957 r.

runki stały się przyczyną intensywnej debaty publicznej w Norwegii (Monar 2001, s. 81). W przypadku Polski stowarzyszenie z Schengen oznaczałoby obowiązek wdrożenia większości *acquis* w obszarze WSiSW, bez uzyskania prawa do decydowania o inicjatywach mających na celu pogłębianie współpracy oraz w sprawie propozycji reform lub możliwości blokowania nowych rozwiązań, które nie leżałyby w interesie Polski. Korzyści wynikające z przynależności do grupy Schengen byłyby znacznie mniejsze niż w przypadku przystąpienia do UE. Ponieważ wymogi stowarzyszenia z Schengen w większości pokrywają się z warunkami członkostwa w UE, koszty obu scenariuszy są porównywalne. Polska stałaby w obliczu porównywalnych kosztów finansowych związanych ze spełnieniem wszystkich wymogów, kosztów socjoekonomicznych i socjopolitycznych wprowadzenia reżimu wizowego UE i pozostałych politycznych kosztów wynikających z ograniczenia autonomii. Jedną z różnic byłaby możliwość utrzymania większej niezależności w podejmowaniu decyzji przez Polskę, pozwalającej jej przykładowo nie wdrażać części *acquis* w obszarze WSiSW niezwiązanego z Schengen (np. tych konwencji, których wprowadzenie jest bardzo kosztowne). Jednakże, co ważniejsze, znaczące socjoekonomiczne i polityczne koszty prawdopodobnie wynikałyby z faktu, że Polska zdystansowałaby się w pewnym stopniu od UE.

3.2. Scenariusz konserwatywny

Jeśli Polska zdecyduje się na „scenariusz konserwatywny”, ani dalsza współpraca, ani stowarzyszenie z UE nie będą zapewne realizowane. Polska może wręcz zdecydować się na odrzucenie części przygotowań poczynionych w ramach procesu przedakcesyjnego. Według tego scenariusza, obywatele Polski zostaliby pozbawieni korzyści wynikających z przynależności do Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (np. swobody przepływu osób, większego bezpieczeństwa oraz lepszego dostępu do wymiaru sprawiedliwości). Rząd polski zmuszony byłby do wzmocnienia instytucji, zwiększenia kadr i ich wyposażenia oraz do usprawnienia współpracy pomiędzy instytucjami bez zewnętrznej pomocy, także finansowej, oraz wymiany ekspertów związanych z członkostwem w UE. Polska byłaby zmuszona do zwalczania przestępczości zorganizowanej bez dostępu do europejskich baz danych, takich jak SIS, i bez współpracy z Europol. Wyniki tego scenariusza naturalnie zależałyby od zdolności Polski do samodzielnego wykonania wspomnianych zadań. Co więcej, Polska miałaby niewielki wpływ na politykę UE w zakresie WSiSW, nie będąc partnerem w procesie decyzyjnym (por. scenariusz przystąpienia do UE), ani nie mając możliwości omówienia takich decyzji (por. przypadek norweski).

Podstawową różnicą pomiędzy tym scenariuszem a scenariuszem przystąpienia do UE oraz „scenariuszem norweskim” jest utrzymanie przez Polskę większej autonomii, umożliwiającej swobodniejsze ustalanie własnych priorytetów i wybieranie strategii w ramach poszczególnych obszarów polityki. Koszty finansowe mogłyby zostać zmniejszone poprzez ograniczony zakres inwestycji, przykładowo w kontrolę granic oraz tworzenie, obsadzanie i wyposażanie konsulatów. Jednakże wiele inwestycji w sferze polityki azylowej i imigracyjnej, rekrutacji, szkolenia i wyposażenia i tak musiałyby być poczynionych w perspektywie średnio- i długoterminowej z powodu transformacji Polski i dostosowania się do warunków globalizacji, aby osiągnąć cele polityki Polski w tej dziedzinie. Co więcej, Polska rozpoczęła przygotowania do członkostwa w UE ponad dziesięć lat temu. Ponieważ znaczna część poczynionych inwestycji w zakresie WSiSW jest „związana z UE”, koszty przejścia do „scenariusza konserwatywnego” tuż przed planowanym przystąpieniem do UE byłyby znaczące. Socjoekonomiczne i polityczne koszty w relacjach ze wschodnimi sąsiadami zależałyby między innymi od wybranej przez Polskę polityki w zakresie przekraczania granic i wiz. Jednakże socjoekonomiczne i polityczne koszty porzucenia dążeń do członkostwa i izolacji Polski od poszerzającej się UE byłyby poważne, w szczególności w perspektywie średnio- i długoterminowej.

4. Wnioski

Celem niniejszej analizy była ocena kosztów i korzyści dla Polski w zakresie wymiaru sprawiedliwości oraz spraw wewnętrznych w przypadku dwóch możliwych scenariuszy: (1) przystąpienia do UE i (2) pozostania poza UE. Ponieważ polityka Polski i UE w przypadku nieprzystąpienia Polski nie jest znana, dokonano rozróżnienia pomiędzy dwoma podscenariuszami („scenariuszem norweskim” oraz „scenariuszem konserwatywnym”). Naszym zamiarem było przyczynienie się do poszerzenia debaty na temat przystąpienia Polski do UE na cztery sposoby. Po pierwsze, poprzez zwiększenie społecznej świadomości dotyczącej działalności UE w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz konsekwencji polskiego zaangażowania lub braku zaangażowania. W tym celu wynegocjowane warunki przystąpienia Polski do UE w tym obszarze zostały zarysowane w paragrafie 2, a odpowiednie koszty i korzyści przyporządkowano do poszczególnych podobszarów polityki WSiSW w paragrafach 3 i 4 (np. w przypadku kontroli granic i polityki wizowej).

Drugim celem tego opracowania było przedstawienie ogólnego obrazu krótko- oraz długoterminowych kosztów i korzyści przystąpienia i nieprzystąpienia do UE. W oczywisty sposób większość kosztów w przypadku scenariusza akcesji jest ponoszona „z góry”. Dotyczy to kosztów finansowych wdrożenia *acquis* w obszarze WSiSW, jak również kosztów socjoekonomicznych i politycznych (np. wprowadzenia od 1 lipca 2003 r. wiz dla obywateli Ukrainy, Białorusi i Rosji). Korzyści już dziś odczuwalne są bezpośrednio w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (np. wzmocnienie instytucji) oraz pośrednio w gospodarce (np. poprawa atmosfery inwestycyjnej). Jednakże zwiększenie bezpieczeństwa, zwalczanie korupcji oraz reforma sądownictwa to długotrwałe procesy, których pełne korzyści nie będą odczuwane dzisiaj lub jutro. Co więcej, bardzo namacalne korzyści przystąpienia do UE w zakresie WSiSW, takie jak dostęp do Systemu Informacji Schengen oraz swoboda przepływu osób, pojawią się dopiero po podjęciu przez Radę odpowiedniej decyzji. Jeśli Polska nie przystąpi do UE i wybierze „scenariusz norweski”, czas pojawienia się kosztów i korzyści będzie znacznie odbiegał od scenariusza przystąpienia do UE. Najważniejszą różnicą będzie brak znaczących korzyści wynikających z przystąpienia do UE (prawa do decydowania o UE, swobody przepływu osób w niedalekiej przyszłości). Jeśli Polska wybierze „scenariusz konserwatywny”, przewiduje się poniesienie mniejszych kosztów w najbliższej przyszłości. Koszty zaprzestania prac byłyby jednak znaczne, natomiast koszty finansowe, socjoekonomiczne i polityczne izolacji Polski byłyby poważne w perspektywie średnio- i długoterminowej.

Po trzecie, opracowanie to ma na celu zwiększenie świadomości dotyczącej dystrybucji kosztów i korzyści przystąpienia do UE w zakresie WSiSW. Analizy wskazują, że korzyści z przystąpienia w tym obszarze są raczej równomiernie rozłożone, ponieważ obejmują one prawa, które zostaną przyznane wszystkim polskim obywatelom (np. swoboda przepływu osób), jak również stworzenie dóbr publicznych (np. bezpieczeństwo wewnętrzne, rządy prawa). Socjoekonomiczne i socjopolityczne koszty spełnienia wymogów członkostwa w obszarze WSiSW będą odczuwalne głównie w regionach i sektorach zależnych od drobnego handlu granicznego ze wschodnimi krajami sąsiednimi, a także przez polskich obywateli mających powiązania ze społecznościami w tych krajach. Jeżeli Polska nie przystąpi do UE i wybierze „scenariusz norweski”, efekty dystrybucji kosztów i korzyści będą w dużym stopniu porównywalne do skutków scenariusza przystąpienia do UE. W przypadku „scenariusza konserwatywnego”, socjoekonomiczne i socjopolityczne koszty odizolowania Polski od UE byłyby raczej równomiernie rozłożone pośród obywateli.

Po czwarte, ocena kosztów i korzyści w obszarze WSiSW oraz czasu i miejsca ich wystąpienia wskazuje na kwestie o kluczowym znaczeniu dla decydentów nie tylko w Polsce, ale i w UE. Przedstawione analizy potwierdzają tezę, że koszty i korzyści w dużej mierze zależą od polityki UE, Polski i innych państw. Osiągnięcie namacalnych korzyści przez Polskę jest związane, na przykład, z decyzją UE o zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych. Zobowiązanie Polski do wdrożenia *acquis* Schengen, jak i jej możliwości w tym zakresie, także mają podstawowe zna-

czenie. Zobowiązania sąsiadów Polski również odgrywają znaczącą rolę. Jeśli nowe państwa członkowskie nie będą gotowe do przystąpienia do Schengen w tym samym czasie, niektóre z nich będą musiały czekać na inne lub zostaną wprowadzone tymczasowe granice zewnętrzne. Inne aspekty polityki UE w WSiSW będą również rzutowały na koszty i korzyści dla Polski wynikające z integracji. Czy UE wypracuje poczucie wspólnej odpowiedzialności za kluczowe kwestie w obszarze WSiSW (np. kontroli granic zewnętrznych, polityki azylowej)? Czy UE uzna konieczność rozdzielania ciężaru finansowego pomiędzy państwa członkowskie oraz dalszego oferowania pomocy finansowej w zakresie WSiSW nowym państwom członkowskim (np. w formie nowego funduszu strukturalnego)? Czy UE zdecyduje się ograniczyć negatywne konsekwencje dostosowania się Polski do reżimu wizowego UE (np. poprzez nowe uzgodnienia w zakresie uproszczonego lokalnego ruchu granicznego)? Czy UE zwiększy swoje zaangażowanie we wdrażanie polityki WSiSW i wzmocni zakres monitorowania i mechanizmy ochronne wobec wszystkich państw członkowskich (nie tylko tych nowych)? Po przystąpieniu do UE Polska będzie mogła wykorzystać swoje wpływy, aby przekonać inne państwa członkowskie o znaczeniu tych kierunków działań.

Bibliografia

- Adamczyk M. (2002), *Border Guard of the Republic of Poland – Modern European Border Force*, Warsaw: International Cooperation and European Integration Bureau of the Border Guard Headquarters, materiał niepublikowany.
- Duleba A.R.S. (2002), *Effects of visa regime on legal and illegal migration through the Slovak-Ukrainian border*, referat na konferencji „EU Governance and the Challenge of Internal Security”, 20–21 September 2002, Leicester.
- Iglicka K. (2001), *Migration Movements from and into Poland in the Light of East-West European Migration*, „International Migration”, 39, 1, s. 3–32.
- Inotai A. (2000), *The Czech Republic, Hungary, Poland, the Slovak Republic, and Slovenia*, [w:] H. Tang (ed.), *Winners and Losers of EU Integration – Policy Issues for Central and Eastern Europe*, Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, s. 17–51.
- Komisja Wspólnot Europejskich (2002), *Regular Report on Poland's Progress Towards Accession*, COM(2002) 700 final.
- Laitinen I. (2002), *Latest Developments of Schengen: Implementation in the Nordic Countries*, [w:] C. Faria (ed.), *Managing Migration Flows and Preventing Illegal Immigration*, Maastricht: EIPA, s. 87–92.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (2002), *Strategia zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2003–2005*, Warszawa: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.
- Ministry of Interior and Administration (2000), *Poland Strategy of Integrated Border Management*, Warsaw: Ministry of Interior and Administration.
- Monar J. (2001), *Schengen, Closer cooperation and the Dynamics of Inclusion and Exclusion*, [w:] C. Marinho (ed.), *Asylum, Immigration and Schengen Post-Amsterdam: A First Assessment*, Maastricht: EIPA, s. 75–89.
- Orłowski W.M. (2001), *Konsekwencje ekonomiczne Schengen*, [w:] *Polska droga do Schengen – Opinie ekspertów*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 89–109.
- Rada Ministrów (2000), *Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską*, Warszawa: Rada Ministrów.
- Rada Unii Europejskiej (2001), *Information Note, Schengen and Enlargement*; Chapter 24: *Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, 10876/01 Limite Elarg 172, Council of the European Union.

Rakowski P. i Rybicki R. (2000), *Wschodnia granica Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, [w:] T. Paszewski (red.), *Polska granica wschodnia – granica Unii Europejskiej*, Warszawa: Centrum Stosunków Międzynarodowych, s. 6–21.

Rossi P.H. i Freeman H.E. (1989), *Evaluation. A Systematic Approach (fourth edition)*, London–New Delhi: Sage Publications.

Tang H. (2000), *Overview*, [w:] H. Tang (ed.), *Winners and Losers of EU Integration. Policy Issues for Central and Eastern Europe*, Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, s. 1–12.

16. Instytucjonalno- -polityczne korzyści i koszty wejścia Polski do UE

Rafał Trzaskowski

Wstęp

Bez wątpienia jedną z istotniejszych korzyści płynących z naszej akcesji do Unii jest możliwość wpływania na proces reformowania Unii Europejskiej i dostosowywania jej do wyzwań stawianych przed Europą przez rzeczywistość. W tym kontekście bez wątpienia jednym z ważniejszych jest pytanie o formułę integracji europejskiej, jaka służyłaby w największym stopniu interesom Polski.

1. Debata na temat przyszłości Unii Europejskiej

Od końca lat 50. ubiegłego wieku, aż do Traktatu z Nicei, który został podpisany w grudniu 2000 r., poza wprowadzeniem głosowania większościowego do Rady Unii Europejskiej oraz wzmocnieniem roli Parlamentu Europejskiego w procesie podejmowania decyzji, unijny system instytucjonalny w zasadzie nie podlegał żadnym radykalnym zmianom. Dopiero Traktat z Nicei wykonał poważny krok na drodze do przygotowania unijnych instytucji do poszerzenia. Większość państw członkowskich była jednak zgodna, że zmiana systemu ważenia głosów, rozszerzenie głosowania większościowego oraz tymczasowy kompromis w sprawie składu Komisji nie są wystarczające. Dlatego też Piętnastka zaplanowała zwołanie kolejnej Konferencji Międzyrządowej na rok 2004. Zadaniem konferencji oraz przygotowującego jej obrady Konwentu, w którym poza państwami członkowskimi reprezentowane są również unijne instytucje oraz parlamenty narodowe, jest przeprowadzenie zmian o charakterze konstytucyjnym.

W pewnym sensie ostateczny kształt podejmowanych reform będzie probierzem nastrojów panujących wśród państw członkowskich: czy Unia powinna wzmacniać swój ponadnarodowy

charakter, czy wręcz przeciwnie – silniejsze okażą się tendencje zmierzające do wzmacniania czynnika narodowego. Podstawowe jest pytanie, czy wynikiem reformy instytucjonalnej będzie podpisanie traktatu konstytucyjnego, czy też reforma zakończy się rezultatem znacznie bardziej skromnym. Przygotowanie dokumentu o charakterze konstytucyjnym wymagać będzie przeprowadzenia wielu posunięć – przede wszystkim traktatowego określenia fundamentalnych zasad rządzących unijnym porządkiem prawnym, przeprowadzenia dokładniejszej delimitacji kompetencji pomiędzy regionami, państwami członkowskimi a Unią oraz bardziej dobitnego uwzględnienia roli parlamentów narodowych w procesach integracyjnych. Wariant skromny z kolei ograniczałby się jedynie do uproszczenia obecnie obowiązujących traktatów oraz próby lepszego wyjaśnienia unijnym obywatelom prawideł rządzących Wspólnotami.

Państwa członkowskie Unii uwzględniły argumentację kandydatów i postanowiły się zgodzić na udział reprezentantów wszystkich zainteresowanych stron w nowo powołanym forum, którego zadaniem było przygotowanie reformy unijnych instytucji. Dzięki temu Polska, jak również inne kraje kandydujące, uzyskała prawo do nominowania trzech przedstawicieli do Konwentu – jednego reprezentującego rząd i dwóch reprezentujących polski parlament (Sejm i Senat). Po podpisaniu traktatu akcesyjnego natomiast wszystkie państwa kandydujące, na równych prawach, wezmą udział w pracach Konferencji Międzyrządowej roku 2004, której zadaniem będzie przygotowanie ostatecznej wersji nowego unijnego traktatu na podstawie zaleceń przedłożonych przez Konwent.

Udział w procesie reformowania Unii Europejskiej, nie tylko w odniesieniu do instytucji, ale również najważniejszych unijnym polityk, bo takie reformy także będą się dokonywać na przestrzeni najbliższych lat, stanowi jedną z ważniejszych korzyści naszego wejścia do Unii. Polska, jak również inne nowe państwa członkowskie Unii, na równych zasadach partycypować będą w dostosowywaniu Unii Europejskiej do wymagań rzeczywistości. Dana im będzie szansa bezpośredniego wpływu na formułowanie założeń wspólnoty. Ostateczny kształt Unii Europejskiej będzie więc także wynikiem aspiracji oraz poglądów nowych członków ugrupowania, dzięki czemu istnieje szansa, że ich interesy będą pod uwagę.

1.1. Metoda wspólnotowa czy metoda międzyrządowa?

Najważniejszym problemem przy formułowaniu polskiego stanowiska dotyczącego przyszłości Europy jest zdanie sobie sprawy, że wszystkie omawiane w Konwencji kwestie są ze sobą powiązane niczym zestaw naczyń połączonych. Nie sposób odpowiedzieć na pytania szczegółowe, dotyczące choćby zbliżenia parlamentów narodowych do procesu integracji europejskiej czy delimitacji kompetencji, bez podjęcia próby odpowiedzenia na pytanie fundamentalne – jakiego rodzaju konkretny kształt wspólnoty byłby korzystny dla Polski? Nie ulega wątpliwości, że zawsze rozstrzygające zdanie w procesie decyzyjnym będą miały państwa członkowskie. Ostatnio niektórzy politycy podważają jednakże rolę organów ponadnarodowych – Komisji oraz Parlamentu Europejskiego. W ramach Konwentu toczy się spór między zwolennikami wzmacniania roli państw narodowych a zwolennikami zapewnienia większej roli organom ponadnarodowym, a więc propagatorami umacniania tzw. metody wspólnotowej. Najważniejsze zadanie dla Polski, to określić swe stanowisko właśnie w stosunku do tego podstawowego w swej istocie zagadnienia.

W kontekście dyskusji nad stosunkiem Polski do przyszłego kształtu Unii Europejskiej należy powtórzyć, że wybór pomiędzy dwoma rozwiązaniami – wzmocnieniem roli rządów narodowych w procesie integracji oraz konsolidacją metody wspólnotowej – jest kwestią kluczową. W związku z tym, że nowi członkowie klubu nie mogą sobie pozwolić na kierowanie się wyłącznie pobudkami ideologicznymi, wybór ten zależeć powinien od tego, jaką rolę Polska widzi dla siebie w Unii Europejskiej. Jeżeli postrzegamy się jako państwo silne oraz dynamiczne, od pierwszych dni po akcesji mogące być całkowicie równorzędnym partnerem dla Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch oraz Hiszpanii, wówczas można podjąć świadomą decyzję i udzielić wsparcia jakiejś formie dyktatoratu największych państw europejskich, włącznie z możliwością wybo-

ru stałego przewodniczącego (Prezydenta) Rady Europejskiej. Jeżeli natomiast świadomi jesteśmy swojej relatywnej słabości gospodarczej i, pośrednio, politycznej, powinniśmy raczej rozważyć wsparcie metody wspólnotowej, która zawsze była najmocniejszym gwarantem interesów państw średnich oraz małych i relatywnie słabych.

Najsilniejsze państwa Unii są w stanie same bronić swoich interesów, państwom słabszym zaś przydaje się sojusznik. Sojusznik, który w imię obrony podstawowych unijnych wartości, takich jak choćby zasada solidarności oraz zmniejszanie różnic rozwojowych pomiędzy członkami Unii, zapobiegnie lub przynajmniej ograniczy możliwość narzucania komukolwiek rozwiązań będących dla niego nie do przyjęcia. Komisja Europejska odgrywała rolę pośrednika, który inicjował działania wspólnot. Propozycje wychodzące z Komisji starają się godzić konkurujące ze sobą racje, stanowiąc swoisty kompromis pomiędzy preferencjami wszystkich zainteresowanych stron²³⁸.

Logicznie rzecz biorąc, osłabienie Komisji oraz Parlamentu Europejskiego popierać mogą te państwa, które są pewne, że same świetnie sobie poradzą w forsowaniu swoich interesów i nie potrzebują żadnych pośredników tudzież poparcia niezależnego autorytetu. Wydaje się, iż istotnym błędem, jaki mogłaby poczynić Polska, byłoby opowiadanie się za daleko idącym wzmocnieniem metody międzyrządowej. Polska powinna raczej bronić tych mechanizmów wspólnotowych, które służą realizacji jej interesów. Nawet jeżeli już dzisiaj uważamy się za państwo europejskie predestynowane do skutecznego wpływania na wynik wewnątrzunijnych rozstrzygnięć, to należy sobie szczerze odpowiedzieć na pytanie, czy w ten sam sposób jesteśmy postrzegani przez naszych europejskich partnerów. Percepcja innych państw członkowskich Unii, poza własnym potencjałem, jest bowiem warunkiem *sine qua non* dla ewentualnego włączenia Polski w poczet dyrektoriatu najbardziej wpływowych państw Unii.

Co więcej, niektórzy komentatorzy słusznie wskazują na sprzeczność między poparciem dla metody międzyrządowej oraz domaganiem się od Unii Europejskiej solidarności. Duże transfery finansowe są bowiem bardziej charakterystyczne dla ściśle zintegrowanej wspólnoty niż dla luźniejszego związku między państwami²³⁹. Oczywiście nie oznacza to, iż Polska powinna w swoim oficjalnym stanowisku bezwarunkowo poprzeć wszelkie plany zmierzające do zawiązania europejskiej federacji, ale na pewno nie powinna się też zbyt definitywnie wypowiadać przeciwko nim. Tego typu deklaracje mogłyby bowiem przedwcześnie zamknąć nam drogę do tzw. europejskiej awangardy, która może powstać w najbliższych latach. Czym innym oczywiście jest wyrażenie poparcia dla federacji państw narodowych, a czym innym potępienie każdego innego pojmowania idei federacji. Federacja państw narodowych jest terminem na tyle pojemnym i mało konkretnym, że pozwoli na wiele możliwości interpretacyjnych²⁴⁰.

2. Polska a podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej – udział w unijnych instytucjach

Na wstępie rozważań dotyczących udziału Polski w procesie podejmowania decyzji należy zaznaczyć, że ostatnia reforma instytucjonalna dokonana na szczycie w Nicei w grudniu 2000 r. zakończyła się dla Polski pomyślnie. Zamknięcie obrad Konferencji Międzyrządowej roku 2000 usunęło formalną przeszkodę instytucjonalną na drodze do rozszerzenia UE. Państwa członkow-

²³⁸ Z czego większość kandydatów zdało sobie sprawę podczas negocjacji akcesyjnych.

²³⁹ Patrz: K. Bachman, *Gdzie są polscy federaliści?*, „Rzeczpospolita” z 4 stycznia 2002; P. Albiński, *Dylemat dla Polski – jaki model Europy?*, „Przegląd Europejski”, nr 1, 2002.

²⁴⁰ W tym kontekście Piotr Albiński, w iście makiawelicznym duchu, postuluje, aby Polska opowiadała się za rozwiązaniami federalistycznymi na tyle intensywnie, by wzbogacać intelektualnie dialog z ich zwolennikami, szczególnie w Niemczech, lecz z ostrożnością, aby uzyskanie przez nią statusu członka UE w 2004 r. nie zostało zablokowane przez europejskich przeciwników federalizmu. – P. Albiński, *Dylemat dla Polski...*

skie Unii Europejskiej zgodne są bowiem co do tego, że przeprowadzenie reformy o charakterze konstytucyjnym, które ma się dokonać na Konferencji Międzyrządowej w roku 2004, nie może stanowić kolejnego warunku dla poszerzenia. Udane zakończenie szczytu w Nicei pozwoliło państwom członkowskim skoncentrować się na innych priorytetach, a więc przede wszystkim na wyzwaniu poszerzenia. Najważniejsze jest, iż szczyt w Nicei, poprzez przyznanie Polsce takiej samej liczby głosów w Radzie UE i miejsc w Parlamencie Europejskim co Hiszpanii, uznał nasz równoprawny status²⁴¹. Tym samym Polska posiadać będzie na tyle duży potencjał, aby odgrywać istotną rolę w unijnym procesie decyzyjnym.

Zdecydowanie najważniejszą korzyścią polityczną płynącą z poszerzenia jest bez wątpienia uzyskanie pełnoprawnego udziału w procesie podejmowania decyzji, a co się z tym wiąże – bezpośredniego wpływu na tworzenie wspólnotowego prawa i kształt unijnych polityk oraz ustalanie unijnego budżetu. Polska jako członek stowarzyszony, którego handel w blisko 70% uzależniony jest od unijnych rynków, musi wypełniać większość unijnych standardów bez żadnej możliwości wpływania na ich konstruowanie. **Dopiero wejście do Unii Europejskiej pozwoli Polsce na pełne preistoczenie się z przedmiotu w podmiot podejmowanych decyzji.** To właśnie chęć jak najszybszego udziału w procesie decyzyjnym stanowi najważniejsze uzasadnienie polskich aspiracji, aby wejść do Unii w najbliższym możliwym terminie – w roku 2004. Tylko bowiem taka data zapewni Polsce i innym nowym państwom członkowskim możliwość uczestniczenia w ustalaniu kolejnej perspektywy finansowej na lata 2007–2013. **Nieobecni nie mają bowiem prawa głosu.** Negocjacje nad budżetem na kolejne lata zaczną się już w 2005 r., opóźnienie poszerzenia poza tę datę groziłoby całkowitym nieuwzględnieniem naszych potrzeb i dążeń oraz nierównoprawnym traktowaniem aż po horyzont roku 2013.

2.1. Rada Unii Europejskiej²⁴²

W Unii Europejskiej główną instancją decyzyjną jest Rada Unii Europejskiej, zwana także Radą Ministrów, w której wszelkie postanowienia podejmowane są przez ministrów ze wszystkich państw członkowskich. W zależności od dyskutowanych kwestii, są to ministrowie spraw zagranicznych, ministrowie finansów, rolnictwa, ochrony środowiska itd. Obrady Rady są przygotowywane przez ambasadorów państw członkowskich w Komitecie Stałych Przedstawicieli (COREPER), który z kolei opiera się na pracy wykonywanej przez dziesiątki grup roboczych. Większość decyzji podejmują więc same państwa członkowskie, jedynie przy aktywnym współudziale instytucji ponadnarodowych. Dopiero w ostatnich latach w procesie decyzyjnym wzrosła rola Parlamentu Europejskiego, składającego się przecież z deputowanych wybieranych w bezpośrednich wyborach w państwach członkowskich. Ponadto państwa członkowskie, poprzez skomplikowany system komitetów, odpowiedzialne są za nadzorowanie procesu wcielania w życie uzgodnionych w Radzie instrumentów prawnych. W gruncie rzeczy mało jest dziedzin, w których ostateczny głos decyzyjny nie należałby do państw członkowskich. W związku z tym pozycja państwa w Radzie w dużej mierze równoznaczna jest z wpływem na proces podejmowania decyzji.

Organ ponadnarodowy, jakim jest Komisja, uzyskał dużą autonomię tylko w polityce konkurencji, gdzie pełni rolę swoistego organu antymonopolowego i nadzoruje udzielanie pomocy publicznej. Szczególna rola Komisji polega przede wszystkim na tym, że tylko ona może występować z inicjatywą ustawodawczą we wszystkich kwestiach dotyczących wspólnotowych polityk²⁴³. W ciągu dziesięcioleci integracji Komisja osiągnęła znaczny sukces, najczęściej bowiem udawało jej się formułować takie wnioski, które okazywały się do przyjęcia przez państwa członkowskie zgromadzone w Radzie. Propozycje Komisji bywają poprawiane przez Radę i Parlament, ale rzadko są

²⁴¹ Oświadczenie Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej z okazji szczytu Unii Europejskiej w Nicei, 9 grudnia 2000 r. Monitor Integracji Europejskiej, nr 33, UKIE, Warszawa.

²⁴² Ten fragment tekstu został napisany we współpracy z Leszkiem Jesieniem.

²⁴³ Z wyłączeniem polityk międzyrządowych, gdzie inicjatywę ustawodawczą Komisja dzieli z państwami członkowskimi.

całkowicie odrzucane. Innymi słowy mówiąc, ponadnarodowy charakter Komisji nie oznacza jej oderwania od państw tworzących Unię, wręcz przeciwnie – jej ponadnarodowość oznacza zdolność do dbania o interesy całej Wspólnoty, bez szkody dla interesów państw narodowych.

2.1.1. Kultura kompromisu

Unia Europejska zawsze stara się uwzględnić idiosynkratyczne preferencje swoich członków, jeżeli tylko oparte są one w jakiejś przynajmniej mierze na konkretnej, umotywowanej argumentacji. Bardzo rzadko większość próbuje narzucać cokolwiek mniejszości. Unijne standardy często mają tak skomplikowany charakter właśnie ze względu na fakt, że przy ich ustalaniu bierze się pod uwagę zastrzeżenia wszystkich państw członkowskich. Unia Europejska chroni różnorodność kulturową wszystkich swoich regionów, zdarza się, że w tym celu zapewnia możliwość stosowania wyjątków od swojego prawodawstwa; problem polega na tym, że takie wyjątki trzeba sobie wywalczyć, a to można zrobić tylko i wyłącznie będąc pełnoprawnym uczestnikiem procesu decyzyjnego. Wbrew obiegowym opiniom, Unia Europejska, nawet jeżeli często forsuje harmonizację różnych dziedzin życia, nie czyni tego za cenę rezygnacji z narodowych preferencji, nie następując na wyjątkowość francuskich serów, jakość niemieckiego piwa czy też prawo Szwedów do ograniczania spożycia alkoholu. Wszelkiego zaś rodzaju absurdy, takie jak zakwalifikowanie dżemu z marchewki jako produktu owocowego, określone parametry długości ogórka lub wielkość dopuszczalnych do połowu szprotek, są prostą pochodną gry interesów zachodzącej między państwami członkowskimi. W taki właśnie sposób producenci tych towarów – poprzez nacisk na swoje rządy – chronią swe interesy. Niekiedy przybiera to formy karykaturalne, ale jest to skutek raczej nadmiaru troski o poszanowanie interesów państw członkowskich niż wynik „biurokratycznej ingerencji Brukseli”. Dobrem nadrzędnym w Unii Europejskiej jest prawidłowe funkcjonowanie Jednolitego Rynku, a więc eliminowanie wszelkich barier swobodnego przepływu towarów, usług, pracowników i kapitału. Jednolity Rynek sprzyja bowiem wzmocnieniu konkurencyjności Unii.

W Radzie Unii Europejskiej istnieje swoista „kultura kompromisu”. Nawet w obszarach, w których obowiązuje głosowanie większościowe, w praktyce państwa członkowskie do ostatniej chwili dążą do wypracowania kompromisu, który zadowolilby wszystkich, bardzo rzadko uciekając się do rozstrzygnięć w głosowaniu. Charakter stosunków panujących w Unii między państwami członkowskimi najlepiej określa fakt, że konsensusu często poszukuje się tygodniami, a nawet miesiącami. Głosowanie większościowe działa bardziej jako dyscyplinująca groźba, zmuszająca do konstruktywnego zachowania, niż jako środek stosowany w praktyce. Tego typu obserwacja została zresztą potwierdzona przez badania empiryczne, które dowiodły, że do głosowania w Radzie dochodzi zaledwie w około 11% ze wszystkich możliwych przypadków²⁴⁴. Sama teoretyczna możliwość sformowania koalicji blokującej zmusza państwa członkowskie do podjęcia negocjacji jeszcze przed właściwym głosowaniem. Co ciekawe, kolejne poszerzenia Unii Europejskiej, wbrew obawom, wcale nie doprowadziły do częstszego głosowania w Radzie.

2.1.2. Rozszerzenie głosowania większościowego

Formalnie coraz mniej decyzji podejmuje się w Radzie Unii Europejskiej jednomyślnie. Trend do zastępowania jednomyślności głosowaniem większościowym kontynuowany był od wejścia w życie Jednolitego Aktu Europejskiego, a więc od 1987 r., we wszystkich kolejnych traktatach – Traktacie z Maastricht, Traktacie z Amsterdamu oraz Traktacie z Nicei.

Wydaje się, że Polska może podchodzić do wyników Konferencji Międzyrządowej, dotyczących rozszerzenia głosowania większościowego, z zadowoleniem, choć nie bez pewnych zastrzeżeń. Z jednej strony, Traktat Nicejski wypełnił większość polskich postulatów zgłaszanych w sta-

²⁴⁴ W. Wessels, *Nice Results: The Millennium IGC in the EU's Evolution*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 39, no. 2, 2001.

nowisku Ministerstwa Spraw Zagranicznych, ograniczając jednomyślność, ale nie w kwestiach natury quasi-konstytucyjnej, ani też w sprawach, które bezpośrednio dotyczą narodowej suwerenności, ani też w obszarach, w których mogłoby się to wiązać z dodatkowymi obciążeniami budżetowymi, takich jak fiskalne aspekty ochrony środowiska czy polityka podatkowa²⁴⁵. Z drugiej strony, należy sobie zdawać sprawę, że w Unii istnieje coraz mniej obszarów, w których Polska zdolna będzie wykorzystywać swoje prawo weta w celu uzyskiwania ustępstw w innych ważnych dla siebie kwestiach. Z tym że obecnie i tak bardzo trudno jest wskazać obszary, w których interes Polski będzie się różnił zasadniczo od interesu wszystkich pozostałych państw członkowskich. Jeżeli Polska uzna, że należy przyjąć strategię defensywną i zablokować jakąś decyzję w ważnej kwestii, znajdzie partnerów w poszerzonej Unii do utworzenia mniejszości blokującej.

Dla Polski najważniejsze może okazać się zachowanie jednomyślności w obszarze funduszy strukturalnych aż do roku 2007, co może oznaczać, że nawet przy konstruowaniu nowej perspektywy finansowej na lata 2007–2013 obecne najbiedniejsze państwa Unii, takie jak Hiszpania, Portugalia czy Grecja, nie będą chciały zgodzić się na znaczące zmniejszenie pomocy dla swoich najsłabiej rozwiniętych obszarów (wystarczy, że jedno z nich użyje prawa weta), co w konsekwencji może doprowadzić do tego, iż w unijnym budżecie mniej będzie pieniędzy dla nowych państw członkowskich. Już przecież obecne warunki akcesji przewidują, że Polska otrzymywać będzie co najmniej dwa razy mniej pieniędzy od dwa razy od siebie bogatszej Hiszpanii.

2.1.3. Pozycja Polski w Radzie Unii Europejskiej

Po wejściu w życie Traktatu Nicejskiego formalna pozycja Polski w Radzie Unii Europejskiej będzie bardzo silna, zwłaszcza w odniesieniu do naszego potencjału gospodarczego, a nawet demograficznego. Polska jako jeden z niewielu nowych krajów członkowskich przy podziale głosów w Radzie została potraktowana sprawiedliwie, żeby nie powiedzieć szczerze. Jeśli chodzi o głosowanie w Radzie UE, w porównaniu z systemem obowiązującym przed wejściem w życie Traktatu z Nicei, **najwięcej, bo aż 31%, zyskują właśnie Hiszpania i Polska**. Oba państwa *de facto* zostały uznane za państwa duże (w związku z czym będą miały bardzo podobną siłę przy tworzeniu koalicji opartych na liczbie głosów ważonych).

W tabeli 1 przedstawiono liczbę głosów przyznaną przez szczyt w Nicei oraz zestawiono ją z ekstrapolacją systemu obowiązującego przed Niceą. Porównano w niej również procentowy udział każdego z państw we wszystkich głosach ważonych. W ostatniej kolumnie tabeli wykazana jest różnica między ekstrapolacją systemu przednicejskiego a postanowieniami Traktatu z Nicei, zaistniała w wadze każdego z państw.

2.1.4. Polska a tworzenie koalicji w Radzie UE

Przy liczbie 27 głosów, przyzanych przez szczyt w Nicei, Polska będzie pożądanym członkiem wielu koalicji. Polska wspólnie z dwoma dużymi państwami członkowskimi potrzebować będzie tylko jednego średniego państwa (mającego minimum 6 głosów) do blokowania niekorzystnych dla siebie decyzji. Ewentualna koalicja państw Europy Środkowej i Wschodniej, posiadająca w sumie 101 głosów, będzie w stanie blokować wszelkie niekorzystne dla siebie decyzje²⁴⁶.

W wyniku Traktatu Nicejskiego wszystkie najistotniejsze koalicje będą miały możliwość zablokowania decyzji, najczęściej dzięki zebraniu 91 głosów, a w przypadku trzech państw dużych (jeżeli jednym z nich będą Niemcy) oraz w przypadku hipotetycznego, federalistycznego, tzw. twardego rdzenia, blokowanie decyzji możliwe będzie dzięki powołaniu się na czynnik demograficzny.

²⁴⁵ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Traktat Nicejski – Polski punkt widzenia*, Warszawa, 2001, s. 26. Patrz też Monitor Integracji Europejskiej, nr 36, Wydanie specjalne, UKIE, Warszawa 2001.

²⁴⁶ Mniejszość blokująca państwa Europy Środkowej i Wschodniej będą mogły konstruować dopiero po przystąpieniu do UE Bułgarii i Rumunii, jako że oba te państwa mają razem 24 głosy.

Tabela 1. Porównanie liczby głosów oraz procentowego udziału głosów każdego z państw – ekstrapolacja obecnego systemu i Traktat Nicejski

Kraj	Populacja %	Głosy %	Liczba głosów/Nicea	Głosy %	Różnica
Niemcy	17,1	7,5	29	8,4	+13%
Francja	12,2	7,5	29	8,4	+13%
Włochy	12,1	7,5	29	8,4	+13%
W. Brytania	12,0	7,5	29	8,4	+13%
Hiszpania	8,3	6,0	27	7,8	+31%
Polska	8,0	6,0	27	7,8	+31%
Rumunia	4,8	4,5	14	4,1	-9%
Holandia	3,2	3,73	13	3,76	+1%
Grecja	2,2	3,7	12	3,5	-7%
Czechy	2,2	3,7	12	3,5	-7%
Belgia	2,1	3,7	12	3,5	-7%
Węgry	2,1	3,7	12	3,5	-7%
Portugalia	2,1	3,7	12	3,5	-7%
Szwecja	1,8	2,98	10	2,89	-3%
Bułgaria	1,8	2,98	10	2,89	-3%
Austria	1,7	2,98	10	2,89	-3%
Slowacja	1,1	2,2	7	2,0	-10%
Dania	1,1	2,2	7	2,0	-10%
Finlandia	1,1	2,2	7	2,0	-10%
Litwa	0,8	2,2	7	2,0	-10%
Irlandia	0,7	2,2	7	2,0	-10%
Łotwa	0,5	2,2	4	1,2	-50%
Slowenia	0,4	2,2	4	1,2	-50%
Estonia	0,3	2,2	4	1,2	-50%
Cypr	0,2	1,5	4	1,2	-22%
Luksemburg	0,1	1,5	4	1,2	-22%
Malta	0,1	1,5	3	0,9	-40%
Suma UE		100	345	100	
QMV			258		
Mniej. blok.			91		

Źródło: wyliczenia własne

Tabela 2. Możliwość osiągnięcia mniejszości blokującej przez koalicje

Koalicja	Liczba głosów
Zwolennicy utrzymania Wspólnej Polityki Rolnej w obecnym kształcie (F, PL, SP, P, GR)	107
Państwa Europy Środkowo-Wschodniej (PL, Rom, BL, CZ, H, SK, Lit, Lat, Est, Slo)	101
Państwa basenu Morza Bałtyckiego (D, S, DK, Fin, PL, Lit, Lat, Est)	87
Państwa basenu Morza Śródziemnego (I, SP, P, GR, Mal, Cyp)	95
Płatnicy netto (D, GB, NL, S, A)	91
Trzy państwa duże	87
Federalistyczne <i>noyveau dur</i> (D, I, NL, B, Lux) ²⁴⁷	87

Źródło: obliczenia własne

Dzięki przyznanej liczbie głosów Polska będzie mogła odgrywać pozytywną, o ile nie decydującą rolę w wielu konstruktywnych koalicjach – np. koalicja państw basenu Morza Bałtyckiego (Polska, Niemcy, Szwecja, Dania, Finlandia, Litwa, Łotwa i Estonia) będzie miała 95 głosów, bez Polski natomiast – zaledwie 68. Dzięki swojemu potencjałowi Polska będzie mogła inicjować po-

²⁴⁷ Zwyczajowo, poczet państw zaliczanych do federalistycznego, tzw. twardego rdzenia obejmuje Francję, niemniej jednak jej prawdziwa postawa, w przeciwieństwie do postawy Włoch, jest bardzo daleka od wspierania jakichkolwiek federalistycznych rozwiązań.

wstawanie wielorakich aliansów, np. państw najbardziej zainteresowanych prowadzeniem aktywnej polityki ekonomicznej wobec Rosji tudzież wspieraniem demokratyzacji na Ukrainie i Białorusi czy też dywersyfikacją źródeł energii. Dla ilustracji, jak ważna może być rola Polski w przyszłej Unii, wystarczy przytoczyć przykład rolnictwa. Koalicja państw opowiadających się za zachowaniem *status quo* we wspólnej polityce rolnej, składająca się z Francji, Hiszpanii, Grecji i Portugalii, aby móc skutecznie zablokować niekorzystne dla siebie decyzje, będzie musiała szukać wsparcia u Włochów lub też u Polaków.

Oczywiście w tym miejscu należy dodać, że to od warunków, na jakich Polska wejdzie do Unii Europejskiej, w dużej mierze zależeć będzie taktyka przyjęta w procesie decyzyjnym. Czy będzie to taktyka blokowania decyzji po to, aby w zamian uzyskać zmianę niekorzystnych dla siebie warunków akcesji, czy też taktyka uczestniczenia i budowania koalicji większościowych bezpośrednio zależeć będzie od naszej oceny jakości członkostwa, jakie zaoferowała nam Unia. Można pokusić się o postawienie tezy, że im gorsze warunki naszej akcesji, tym mniej konstruktywna będzie rola Polski w procesie decyzyjnym. Pamiętać jednak należy, że defensywna strategia ma swoją cenę – im bardziej konstruktywnie bowiem zachowuje się dane państwo oraz im ważniejszy jest jego udział dla sukcesu danej koalicji większościowej – tym większy ma ono wpływ na decyzje podejmowane w Radzie UE.

2.1.5. Polska a sprawowanie przewodnictwa w Unii Europejskiej

Co pół roku każde państwo członkowskie obejmuje w Unii Europejskiej przewodnictwo, w unijnym żargonie nazywane prezydencją. Przewodniczenie Unii polega na ustalaniu agendy, prowadzeniu obrad każdego z wcieleń Rady Unii Europejskiej oraz grup roboczych, jak również na reprezentowaniu Unii na zewnątrz, choćby w negocjacjach z krajami ubiegającymi się o członkostwo. Obecny system sprawowania przewodnictwa oznacza, że każde państwo członkowskie staje za sterem Wspólnot raz na siedem i pół roku; po poszerzeniu czas ten wydłużyłby się do trzynastu lat. Tego typu rozwiązanie instytucjonalne krytykowane jest już od jakiegoś czasu, przede wszystkim ze względu na to, że przeszkadza w zachowaniu ciągłości politycznej.

Istnieje jednak bardzo dużo argumentów przemawiających za tym, aby utrzymać obecny system sprawowania przewodnictwa. Przede wszystkim dzięki temu systemowi każde państwo członkowskie UE ma szansę sprawdzić się za unijnym sterem oraz zakosztować prestiżu związanego z reprezentowaniem Unii w stosunkach z krajami trzecimi²⁴⁸, a także dogłębnie poznać i zrozumieć unijny system instytucjonalny. Co więcej, sam fakt sprawowania przewodnictwa zmusza dane państwo członkowskie do bardziej konstruktywnego zachowania się. Przewodniczący zawsze stara się ze wszystkich swoich sił, aby jego prezydencja zakończyła się sukcesem, od tego bowiem zależy jego prestiż. Właśnie dlatego każde państwo w trakcie sprawowania przewodnictwa jest zmuszone do poświęcania swoich partykularnych interesów.

Dla Polski, jak i dla pozostałych państw kandydujących, kwestia sprawowania przewodnictwa w UE jest bardzo istotna. Sam fakt objęcia prezydencji ma duże znaczenie prestiżowe, a co więcej – pomaga szybciej zapoznać się z zawiłościami unijnej kultury administracyjnej. Niebagatelne znaczenie ma też wpływ, jaki fakt sprawowania unijnego przewodnictwa ma na kontekst wewnętrzny. Fakt organizowania unijnych spotkań na najwyższym szczeblu w różnych regionach kraju²⁴⁹, reprezentowania Unii w stosunkach zewnętrznych oraz forsowanie swoich priorytetów, które najczęściej są zgodne z oczekiwaniami społeczeństwa, czynią z przewodnictwa bardzo istotny fakt dla mediów, przyczyniający się do rozreklamowania, a co temu najczęściej towarzyszy – również wzrostu popularności Unii w danym kraju członkowskim²⁵⁰. Sprawowanie przewodnictwa

²⁴⁸ Chodzi tutaj o reprezentowanie polityczne, w negocjacjach handlowych bowiem, zgodnie z doktryną kompetencji wyłącznych, Wspólnota jest reprezentowana przez Komisję.

²⁴⁹ Co prawda, w wyniku postanowień Traktatu z Nicei unijne szczyty (Rady Europejskiej) będą organizowane w Brukseli, ale nie dotyczy to ani szczytów nieformalnych, ani dziesiątków spotkań Rady Ministrów.

²⁵⁰ Często również wzrostu popularności danego rządu, który odpowiedzialny jest za sprawowanie przewodnictwa, czego najbardziej dobitnie dowodzi przykład najmłodszych państw członkowskich UE – Finlandii i Szwecji.

wiąże się również z konkretnymi kosztami – chodzi tutaj o koszty administracyjne i to nie tylko wymierne nakłady finansowe, ale także olbrzymi wysiłek organizacyjny, którym wiele z nowych państw członkowskich może po prostu nie podołać. Objęcie prezydencji to ryzyko – sukces bowiem w bardzo dużym stopniu jest warunkowany doświadczeniem, siecią nieformalnych kontaktów zarówno z administracją wszystkich państw członkowskich, jak i z innymi instytucjami. Im słabszy aparat administracyjny danego państwa, w tym większym stopniu unijne przewodnictwo jest *de facto* sprawowane przez sekretariat generalny Rady. Polska, jako duże państwo, może mieć w tym względzie duże ambicje, powstaje jednak pytanie – czy będzie w stanie im sprostać.

2.2. Komisja Europejska

Jedną z bardziej delikatnych kwestii omawianych przy okazji ostatniej reformy instytucjonalnej był skład Komisji Europejskiej. Wraz z kolejnymi poszerzeniami liczba członków Komisji systematycznie wzrastała, a jakakolwiek próba ograniczenia wielkości kolegium zawsze budziła kontrowersje. Większość państw członkowskich UE traktowała prawo nominowania przedstawiciela do Komisji Europejskiej jako swój niezbywalny przywilej. W potocznym rozumieniu, często stawia się znak równości pomiędzy faktem posiadania swojego reprezentanta w Komisji oraz możliwością promowania narodowych interesów na forum tej ponadnarodowej instytucji. Myślenie w takich kategoriach jest jednak błędem – Komisja jest bowiem w założeniu niezależna od państw członkowskich. Co więcej, zadaniem każdego z komisarzy jest reprezentowanie wspólnego interesu europejskiego, a nie partykularnych interesów narodowych, dlatego też członkowie kolegium powinni być wybierani wyłącznie na podstawie kompetencji. Do tej pory jednakże o wyborze komisarza najczęściej decydowały względy polityczne. Wraz ze znacznym wzmocnieniem pozycji przewodniczącego Komisji, a zwłaszcza jego wpływu na dobór współpracowników, które dokonało się w Traktacie Amsterdamskim oraz Traktacie z Nicei, pojawiła się szansa, że kompetencje kandydatów będą się coraz bardziej liczyć. Komisarz ma w kolegium reprezentować nie interesy państwa członkowskiego, ale jego swoistą wrażliwość, kulturę administracyjną – ma być swego rodzaju ekspertem, który w razie potrzeby potrafi wytłumaczyć kolegom specyfikę swojej ojczyzny. Fakt reprezentacji wszystkich narodowości w Komisji spełnia także niebagatelną rolę legitymizującą, zapobiegając całkowitej alienacji tej instytucji w odbiorze publicznym w państwach członkowskich.

W Traktacie z Nicei przyjęto rozwiązanie kompromisowe, godzące racje tych państw, które opowiadały się za wyznaczeniem pułapu dotyczącego wielkości Komisji oraz zwolennikami formuły: jeden komisarz na państwo członkowskie. Od roku 2005, po wygaśnięciu mandatu obecnej Komisji, każde państwo członkowskie będzie miało prawo nominowania jednego komisarza, do momentu, w którym liczba państw przekroczy 27, dopiero wtedy państwa członkowskie zmuszone będą do podjęcia decyzji – jednomyślnej – co do konkretnych zasad egalitarnej rotacji (rotacji, która objęłaby wszystkie państwa członkowskie na równych prawach). Tak więc w najbliższym horyzoncie czasowym, po kolejnym rozszerzeniu UE, każde państwo członkowskie posiadać będzie prawo do nominowania jednego komisarza.

Dla Polski kwestia posiadania prawa do desygnowania członka Komisji będzie miała znaczenie pierwszoplanowe. Legitymizacja instytucji w naszym kraju oraz fakt, iż rozwiązanie to bez wątplenia przyczyni się do lepszego zrozumienia przez tę instytucję naszej narodowej specyfiki, są dla nas znacznie ważniejsze niż dla państw, które w Komisji były reprezentowane od lat, i których obywatele w dużej mierze zdążyli się przyzwycząić do idei reprezentacji na szczeblu ponadnarodowym. Zagadnieniem podstawowym jest jednak kwestia kandydatur, które zostaną wysunięte na to stanowisko przez stronę polską. Im lepsze merytorycznie kandydatury, tym większe prawdopodobieństwo, że polskiemu komisarzowi zostaną przydzielone istotne zadania. Na mocy postanowień Traktatu z Nicei przewodniczący Komisji odpowiedzialny będzie nie tylko za wybór swoich współpracowników z listy przedstawionej mu przez każde państwo członkowskie, ale również za rozdział zadań w ramach kolegium. Jeżeli wewnętrzny proces wyłaniania polskich

kandydatów do Komisji motywowany będzie jedynie względami politycznymi, istnieje ryzyko, iż nasz komisarz zadowolony się będzie musiał mało ambitnymi zadaniami do wypełnienia.

Komisja Europejska to oczywiście nie tylko stanowisko komisarza, ale również stanowiska urzędnicze. Dla nowych państw członkowskich obowiązywać będzie pułap, w ramach którego ich obywatele będą mogli ubiegać się o pracę w Komisji. Prawdopodobnie dla Polski przewidzianych będzie kilkanaście stanowisk najwyższego rzędu, w tym stanowisko jednego lub dwóch dyrektorów generalnych, oraz możliwość obsadzenia kilkuset pozycji niższego szczebla. O ile na najwyższe stanowiska państwa członkowskie najczęściej same proponują swoich kandydatów, o tyle wybór zwykłych urzędników dokonuje się na podstawie egzaminu przeprowadzanego przez Komisję. Podobnie jak w przypadku komisarza, zadziała ta sama zależność – im wyższe kompetencje kandydatów na najwyższe stanowiska urzędnicze – tym większe prawdopodobieństwo, że zostaną one przydzielone Polakom, zwłaszcza że Polska bez wątpienia jest postrzegana jako najważniejsze z przyszłych państw członkowskich. Podobnie będzie z niższymi stanowiskami urzędniczymi – Polska będzie miała szansę wprowadzić do Komisji wielu swoich obywateli wyłącznie pod warunkiem że do egzaminu przystąpią dobrze przygotowani merytorycznie kandydaci

2.3. Parlament Europejski

Jedną z niewielu zmian bezpośrednio wymuszonych przez perspektywę poszerzenia UE, które wprowadził do unijnego porządku instytucjonalnego Traktat Amsterdamski, było wyznaczenie 700-miejscowego pułapu liczby parlamentarzystów. Traktat Nicejski zmienił jednak to postanowienie, zwiększając limit miejsc do 732. W wyniku postanowień Traktatu, Hiszpania i Polska otrzymały prawo do wyboru 50 deputowanych. Co więcej, obywatele polscy będą mieli prawo udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w każdym z państw członkowskich UE, pod warunkiem zameldowania na jego terytorium.

W Protokole dotyczącym poszerzenia, który został dołączony do Traktatu z Nicei, liczba deputowanych została obliczona dla 27 państw członkowskich. Po szczycie w Kopenhadze nie ulega już żadnej wątpliwości, że po pierwszym poszerzeniu wszystkich państw członkowskich będzie 25, w związku z tym liczba deputowanych przypadająca na każde państwo zostanie skorygowana *pro rata*, co oznacza, że w 2004 r. z Polski zostanie wybranych 54, a nie 50 deputowanych. Już po podpisaniu Traktatu Akcesyjnego polski Sejm i Senat nabeżdżą prawo delegowania swoich obserwatorów do Parlamentu Europejskiego. Poza prawem głosowania, status obserwatorów nie będzie odbiegał od statusu deputowanych, będą oni uprawnieni do brania udziału zarówno w pracach wszystkich komisji parlamentarnych, jak i ugrupowań politycznych.

Rola, jaką poszczególni deputowani odgrywają w Parlamencie, jest w dużej mierze zależna od ich doświadczenia oraz od stopnia znajomości unijnej tematyki. W związku z tym szczególnie istotna będzie merytoryczna jakość kandydatów, którzy w Polsce staną w szranki w wyborach do Parlamentu. W Parlamencie, jak zresztą w każdej unijnej instytucji, szczególne znaczenie mają relacje nieformalne, dlatego też bardzo ważne są kompetencje lingwistyczne. Im więcej doświadczonych osób, dysponujących rozległą wiedzą z zakresu integracji europejskiej, wejdzie do Parlamentu Europejskiego, tym większy wpływ będą mogły one wywierać na prace tej instytucji, forsując interes nowych państw członkowskich, co będzie miało niebagatelne znaczenie zwłaszcza podczas dyskusji nad unijnymi politykami i budżetem.

2.4. Pozostałe instytucje unijne

Korzyści wynikające z przystąpienia do wspólnotowego porządku prawnego są omówione w innej części niniejszego Raportu. Należy jednak wspomnieć, że Polska będzie miała prawo do nominowania jednego sędziego do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, co najmniej jednego sędziego do Trybunału Pierwszej Instancji oraz że będzie uczestniczyć w rotacji rzeczników generalnych, którzy przygotowują opinie, na podstawie których Trybunał wydaje swoje wyroki.

Tabela 3. Liczba deputowanych w Parlamencie Europejskim przypadająca na każde państwo członkowskie, przyznana przez Traktat Nicejski

Kraj	Populacja (w mln)	Liczba deputowanych do PE
Niemcy	82,038	99
Wielka Brytania	59,247	72
Francja	58,966	72
Włochy	57,612	72
Hiszpania	39,394	50
Polska	38,667	50
Rumunia	22,489	33
Holandia	15,760	25
Grecja	10,533	22
Czechy	10,290	20
Belgia	10,213	22
Węgry	10,092	20
Portugalia	9,980	22
Szwecja	8,854	18
Bułgaria	8,230	17
Austria	8,082	17
Słowacja	5,393	13
Dania	5,313	13
Finlandia	5,160	13
Irlandia	3,744	12
Litwa	3,701	12
Łotwa	2,439	8
Słowenia	1,978	7
Estonia	1,446	6
Cypr	752,000	6
Luksemburg	429,000	6
Malta	379,000	5
	481,181	732

W tym obszarze najistotniejszą korzyścią płynącą z naszego wejścia do Unii będzie uwzględnienie specyfiki naszego systemu prawnego i naszych tradycji przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który pozostaje w ciągłym dialogu z trybunałami konstytucyjnymi państw członkowskich.

Polska nabędzie także prawo do reprezentacji w Trybunale Obrachunkowym, którego zadaniem jest kontrola unijnego budżetu. Trybunał, w ścisłej współpracy z Najwyższą Izbą Kontroli, będzie także nadzorował efektywność wydawania unijnych środków oraz piętnował wszelkie ewentualne nieprawidłowości w tym zakresie.

Po wejściu przez Polskę do UE, po 21 polskich przedstawicieli będzie zasiadało zarówno w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym (który jest ciałem doradczym składającym się z się z przedstawicieli pracodawców, pracowników oraz reprezentantów wolnych zawodów), jak i w Komitecie Regionów.

Prezes Narodowego Banku Polskiego stanie się po akcesji do UE członkiem Rady Ogólnej Europejskiego Banku Centralnego, a po przystąpieniu Polski do strefy euro – członkiem Rady Zarządzającej Banku. Polska uzyska również status akcjonariusza Europejskiego Banku Inwestycyjnego, będzie miała prawo wyznaczenia jednego przedstawiciela do Rady Gubernatorów oraz do Rady Dyrektorów EBI. Dzięki tym nominacjom Polska uzyska wpływ na politykę banku, którego jednym z priorytetowych zadań jest wspieranie projektów inwestycyjnych w najsłabiej rozwiniętych regionach Unii Europejskiej.²⁵¹

²⁵¹ Szerzej patrz: C. Herma, T. Ciszak, R. Dziewulski, P. Ronkowski, K. Smyk, A. Wójcik, *Udział Polski w systemie instytucjonalnym UE – najważniejsze korzyści*, Biuletyn Analiz UKIE, marzec 2003. <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl/ba.nsf>

3. Obywatelstwo unijne

Kwestia unijnego obywatelstwa wiązać się będzie z niebagatelnymi korzyściami dla polskich obywateli. Na podstawie art. 17 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego staje się obywatelem Unii, z tym że obywatelstwo Unii jest uzupełnieniem, a nie zastępuje obywatelstwa narodowego.

Unijne obywatelstwo zagwarantuje każdemu polskiemu obywatelowi możliwość głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego w miejscu zameldowania, nawet jeżeli znajduje się ono poza terytorium Polski. Polacy będą mogli także wysłać petycje do Parlamentu Europejskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz każdej unijnej instytucji oraz organu. Co ważne, cała korespondencja będzie się mogła odbywać po polsku, gdyż język polski uzyska status jednego z oficjalnych unijnych języków.

Każdy obywatel Polski przebywający na terytorium kraju trzeciego, gdzie nie ma polskiego przedstawicielstwa dyplomatycznego, nabędzie prawa ochrony przez władze konsularne lub dyplomatyczne każdego innego państwa członkowskiego Unii na takich samych zasadach jak obywatele tych państw.

Co jednak najważniejsze, po wygaśnięciu okresów przejściowych²⁵², Polacy będą mogli bez przeszkód nie tylko poruszać się po całym terytorium Unii, ale również podejmować pracę w każdym z unijnych państw. Pracownikowi będzie przysługiwał dostęp do wszystkich ułatwień i udogodnień, które gwarantuje mu w tym względzie prawo wspólnotowe. Jako przykłady wymienić można choćby prawo do równoprawnego traktowania w odniesieniu do posiadania na własność miejsca zakwaterowania, tytułu do ubezpieczeń społecznych czy też prawa do nauki dla dzieci.

Konkluzja

Jednym z zadań, które postawiono przed niniejszym Raportem, było przedstawienie scenariusza braku członkostwa. W przypadku kosztów i korzyści w wymiarze instytucjonalno-politycznym scenariusz ten nie jest specjalnie trudny do wyobrażenia. Gdyby Polska miała odrzucić możliwość włączenia się, choć z opóźnieniem, w główny nurt powojennej Europy – nurt integracji europejskiej, tym samym zrezygnowałaby z uzyskania większego wpływu na swój los zarówno w wymiarze gospodarczym, jak i politycznym, w tym na szeroko pojmowane bezpieczeństwo. Niezaprzeczalnym faktem jest, że nasza formalna suwerenność byłaby większa, nie istniałby żaden nadrzędny autorytet w stosunku do naszego porządku prawnego. Suwerenność faktyczna natomiast, a więc zdolność oddziaływania na otaczającą nas rzeczywistość, zostałaby zredukowana. Polska nie miałaby wpływu na większość decyzji, które rzutowałyby na funkcjonowanie większości polskich podmiotów i obywateli. Staje się to szczególnie jasne, jeżeli uświadomimy sobie strumień naszych przepływów handlowych.

Jeżeli realistycznie przyjmiemy, że nie da się tak łatwo zmienić naszych partnerów handlowych – scenariusz braku członkostwa nie napawa optymizmem. Najistotniejszym pozytywnym, politycznym argumentem dla naszej integracji z Unią jest możliwość wzięcia pełnoprawnego udziału w procesie decyzyjnym. Pozostawanie poza Wspólnotami skazywałoby nas na pasywne wprowadzanie w życie decyzji, na których podejmowanie nie mielibyśmy wpływu. Jeżeli chcielibyśmy sprzedawać nasze produkty do Unii, nasi przedsiębiorcy musieliby przestrzegać standardów ustanawianych przez państwa członkowskie. Jeżeli chcielibyśmy w ogóle być do Unii wpuszczeni, chcąc nie chcąc, musielibyśmy podporządkowywać się unijnym przepisom, pozbawieni natomiast byłibyśmy wszystkich korzyści płynących z Jednolitego Rynku – a więc przede wszystkim udziału w czterech swobodach przepływu – towarów, usług, kapitału i pracowników. Jeżeli nasze

²⁵² Okres przejściowy dla przepływu pracowników został ustalony w elastycznej formule 2–3–2 lata, więc maksymalnie może trwać 7 lat, choć niektóre państwa chcą w ogóle zrezygnować z wykorzystywania tych okresów.

przedsiębiorstwa chciałyby dokonać fuzji z przedsiębiorstwem unijnym – należałoby się bezwarunkowo podporządkowywać werdyktom Komisji Europejskiej. Jeżeli chcielibyśmy nadal otrzymywać od Unii wsparcie, nasz wpływ na zużytkowanie płynących do Polski transferów finansowych byłby nieporównanie mniejszy niż ten, jaki ma państwo członkowskie. Pozostawilibyśmy poza systemem Schengen, pozbawieni byłibyśmy wpływu na określanie unijnej polityki zapewniającej kontynentowi bezpieczeństwo wewnętrzne, nie bralibyśmy udziału we wspólnych projektach badawczych, zamknięte byłyby dla nas drzwi do tworzącego się właśnie europejskiego systemu obronności. Tego typu przykłady można mnożyć w nieskończoność.

Najważniejszą kwestią pozostaje fakt, że scenariusz nieczłonkostwa w aspekcie politycznym, wbrew pozorom, nie oznaczałby zachowania *status quo*. Byłby to scenariusz bliskoznacznym politycznemu upośledzeniu naszego wpływu na działanie europejskich instytucji. W chwili obecnej stosunki Polski z Unią Europejską opierają się na formule stowarzyszenia, ale tak naprawdę większość zachodzących procesów, czy to ekonomicznych, czy to politycznych, dokonuje się niejako w antycypacji naszego członkostwa. Gdyby stało się jednoznacznie jasne, że Polska nie wejdzie do Unii, abstrahując od zahamowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, miałyby to również istotne konsekwencje polityczne. Zupełnie inaczej rozmawia się z przyszłym członkiem, inaczej z członkiem stowarzyszonym, a jeszcze inaczej z państwem, które świadomie zrezygnowało z aspiracji integracyjnych. Najlepszym tego przykładem jest Turcja, z której zdaniem państwa członkowskie Unii liczą się obecnie znacznie mniej niż ze zdaniem Polski. W naszej części Europy nie ma miejsca na próżnię, Polska to nie Norwegia ani Szwajcaria, i to nie tylko pod względem gospodarczym, ale właśnie pod względem geopolitycznym. Alternatywą członkostwa w Unii nie jest stan neutralnej izolacji. Należy zdawać sobie sprawę z tego, że negatywna decyzja co do przystąpienia do Unii Europejskiej pozostawiłaby Polskę poza głównym nurtem politycznego i ekonomicznego rozwoju Europy.

17. Komunikacja społeczna. Postrzeganie kosztów i korzyści przystąpienia Polski do UE

Mirosława Marody, Sławomir Mandes

Od lat strategicznym celem kolejnych rządów – bez względu na ich afiliację polityczną – było wejście Polski do Unii Europejskiej. Zakończenie 13 grudnia 2002 r. na szczycie w Kopenhadze negocjacji akcesyjnych stanowi niewątpliwie zamknięcie bardzo ważnego etapu na drodze do realizacji tego celu, jednakże nie przesądza o jego osiągnięciu. O przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej zadecydują bowiem poszczególni członkowie społeczeństwa, którzy w ogólnonarodowym referendum mają wypowiedzieć się za lub przeciw integracji z Unią.

Można zatem przyjąć, że powodzenie całego długotrwałego procesu integracji zależeć będzie w ostatecznym rachunku od kształtowanych w toku komunikacji społecznej postaw społeczeństwa polskiego wobec Unii Europejskiej. Świadomość tego faktu legła u podstaw przyjętego w 1999 r. przez rząd polski *Programu Informowania Społeczeństwa*, we wstępie którego stwierdza się, iż: „Celem polityki informacyjnej państwa w zakresie integracji europejskiej jest uzyskanie świadomego poparcia większości społeczeństwa dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej” (PIS 1999, s. 4). Jednakże wypowiedzi na temat Unii Europejskiej oraz korzyści i zagrożeń związanych z integracją pojawiają się również w wystąpieniach wielu osób publicznych, niezaangażowanych bezpośrednio w realizację polityki informacyjnej rządu, jak i w działalności różnego typu ośrodków opiniotwórczych i mediów. Jest przy tym istotne, że nie sposób z góry ocenić, który z tych dwu typów informacji – bezpośredniej czy pośredniej – wywiera silniejszy wpływ na decyzje podejmowane przez jej odbiorców, a tym samym jest bardziej efektywny w kształtowaniu ich postaw i zachowań.

Z tego też względu, w pierwszej części opracowania analizie poddano komunikaty emitowane zarówno przez agencje rządowe, jak i przez dwie dodatkowe grupy nadawców odgrywających istotną rolę w kształtowaniu opinii społecznej, a mianowicie – posłów oraz mass media. O efektywności wszystkich tych form przekazu wnioskować można tylko pośrednio, analizując deklarowane w badaniach opinii publicznej postawy społeczeństwa polskiego oraz poczucie bycia poinformowanym o sprawach dotyczących integracji Polski z Unią Europejską. Poświęcona temu bę-

dzie druga część opracowania. W trzeciej, ostatniej części sformułowane zostały pewne ogólniejsze wnioski wynikające z zaprezentowanych wcześniej analiz.

1. Komunikowanie dotyczące Unii Europejskiej

Starając się uchwycić sygnalizowane wyżej odmienne typy oddziaływań informacyjnych, poddano analizie komunikaty wysyłane przez trzy główne grupy nadawców:

- agencje rządowe, których statutowym zadaniem jest rozpowszechnianie informacji o Unii Europejskiej;
- posłów – zanalizowane zostały ich wypowiedzi wygłaszane przy okazji debaty sejmowej na temat negocjacji z Unią Europejską;
- mass media – analizie poddano teksty publikowane w dwu dziennikach: „Gazecie Wyborczej” oraz „Naszym Dzienniku”, reprezentujących odmienne stanowisko w kwestii integracji europejskiej.

1.1. Zinstytucjonalizowane kanały informacji o Unii Europejskiej

Rozpowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej jest istotnym elementem aktywności wielu instytucji, zarówno rządowych agend²⁵³, jak i organizacji pozarządowych²⁵⁴. Jednakże największe znaczenie dla realizacji tego celu ma niewątpliwie działalność Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, w warstwie merytorycznej wyznaczana przez założenia Programu Informowania Społeczeństwa, zaś w wymiarze logistycznym obejmująca prowadzenie Centrum Informacji Europejskiej oraz koordynowanie działań tzw. Partnerów Programu, czyli organizacji pozarządowych, samorządów lokalnych, mediów oraz szkolnych Klubów Europejskich, będących bezpośrednimi wykonawcami zadań wynikających z PIS.

Na najogólniejszym poziomie zadania te zostały zdefiniowane jako „informowanie o procesie integracji z UE, o skutkach członkostwa Polski w UE – o korzyściach i kosztach integracji dla Polski i jej obywateli. Przekazywana informacja ma służyć budowaniu racjonalnego i trwałego poparcia społecznego dla integracji z UE” [podkr. w dokumencie] (PIS 1999). Jednym z pierwszych dokonań w tej dziedzinie – jeszcze przed sformułowaniem Programu – było otwarcie w maju 1997 r. Centrum Informacji Europejskiej UKIE²⁵⁵. Od 2000 r. zaczęły funkcjonować Regionalne Centra Informacji Europejskiej, których sieć systematycznie się rozszerza. Natomiast od 1999 r. zaczęto realizować zadania PIS poprzez wspieranie Partnerów Programu dotacjami udzielanymi w konkursie „Małe Granty dla NGO-sów” oraz „Media 2002”.

Harmonogram realizacji obu wspomnianych wyżej konkursów ma pewne cechy, na które warto zwrócić uwagę. Otóż od pierwszego konkursu w 1999 r. jego ogłoszenie odbywa się w kwietniu, w lipcu ogłaszane są jego wyniki, a do podpisania umowy dochodzi dopiero w sierpniu. Ponieważ UKIE musi się rozliczyć z przyznanych dotacji do końca roku kalendarzowego, oznacza to, że beneficjenci muszą zakończyć swe projekty do 30 listopada danego roku. Zatem na realizację projektów UKIE pozostawia 3 miesiące. Efektem tego jest dominacja „szybkich” projektów, takich jak szkolenia czy publikacje, a nie systematycznych, długotrwałych programów informacyjnych.

²⁵³ Odrębne programy informacyjne przygotowane zostały zarówno przez biuro Głównego Negocjatora (program „Zrozumieć Negocjacje”), jak i Departament Unii Europejskiej i Obsługi Negocjacji Akcesyjnych MSZ (projekt „Futurum”, obejmujący m.in. debaty prowadzone pod nazwą „Forum Wspólnie o Przyszłości Europy”).

²⁵⁴ W Polsce szczególną aktywność w tej dziedzinie przejawiają: Fundacja im. Roberta Schumana, Fundacja im. Stefana Batorego, Stowarzyszenie Klon/Jawor.

²⁵⁵ Jego utworzenie było możliwe dzięki pomocy finansowej pochodzącej z Unii Europejskiej, a przeznaczonej na kampanię informacyjną o UE w Polsce (PHARE – SIERRA).

W maju 2002 r. ruszyła prawdziwie masowa kampania informacyjna, organizowana przez Pełnomocnika ds. Informacji Europejskiej, Sławomira Wiatra. Jej przygotowanie poprzedziła analiza dotychczasowych działań informacyjnych. Wynikało z niej, między innymi, że mimo wielu działań podejmowanych przez administrację rządową od 1998 r. (a od 1999 r. w ramach Programu Informowania Społeczeństwa, na realizację którego wydatkowano ok. 40 mln zł), stan poczucia poinformowania jest bardzo niski, zwłaszcza wśród mieszkańców wsi i małych miast, osób z niższym wykształceniem oraz gorzej sytuowanych. Okazało się przy tym, że poczuciu braku poinformowania towarzyszy powszechna nieznanomość istniejących źródeł informacji, zaś skłonność ludzi do poszukiwania dodatkowych informacji jest znikoma²⁵⁶.

Ustalenia te stały się punktem wyjścia do rozpoczętej w maju 2002 r. kampanii zatytułowanej „Unia bez tajemnic”. Przekazywane w jej trakcie treści obejmowały podstawowe informacje o Unii Europejskiej i zasadach jej działania; korzyściach, jakie z przynależności do UE czerpią poszczególne państwa członkowskie, zwłaszcza uboższe; a w dalszej części – także o możliwościach, jakie otwierają się przed Polską w przypadku przystąpienia do UE. Dodatkowym celem kampanii była również promocja źródeł informacji o UE (Regionalne Centra Informacji Europejskiej, telegazety, infolinia, portal internetowy).

Kampania informacyjna zrealizowana została z wielkim rozmachem. Obejmowała ona²⁵⁷:

- trzy cykle miniatur filmowych (o Unii Europejskiej, integracji oraz o programach SAPARD i IACS) emitowanych we wszystkich stacjach telewizyjnych²⁵⁸;
- cykl 47 krótkich audycji radiowych²⁵⁹;
- umieszczenie w telegazetach tekstów informujących o Unii i podających adresy Regionalnych Centrów Informacji Europejskiej;
- uruchomienie bezpłatnej infolinii²⁶⁰;
- uruchomienie portalu internetowego ułatwiającego odnajdowanie informacji o UE²⁶¹;
- wydrukowanie w nakładzie 150 000 egz. plakatu promującego źródła informacji o UE;
- przygotowanie cyklu broszur informujących o Unii i integracji²⁶²;
- uruchomienie mobilnego punktu informacji (Eurobus)²⁶³.

Jednakże w ocenie społecznej informację dostarczaną w ramach kampanii wyraźnie różniły się z zapotrzebowaniem. W październiku 2002 r. – a więc po pół roku trwania tej akcji – tylko 1/3 badanych uznała, że kampania odpowiada na najważniejsze pytania związane z przystąpieniem Polski do Unii oraz że można się z niej dowiedzieć, gdzie szukać bardziej dokładnych informacji o integracji (CBOS 2002/188).

²⁵⁶ Gotowość do własnej aktywności w poszukiwaniu informacji deklarowało zaledwie ok. 8% respondentów, o pasywności odbiorców świadczyła również niska oglądalność telewizyjnych programów publicystycznych o UE (Sprawozdanie 2003).

²⁵⁷ Wszystkie dane na podstawie: Sprawozdanie 2003.

²⁵⁸ Całkowity czas ich trwania wyniósł około 120 godzin, wedle badań telemetrycznych w okresie od 9 maja do 18 grudnia 2002 r. obejrzano je 98% widzów telewizyjnej.

²⁵⁹ Audycje te zostały wyemitowane łącznie 3000 razy w czasie antenowym, w którym słuchalność wynosi około 23% dorosłych mieszkańców kraju.

²⁶⁰ Jej konsultanci w okresie od 9 maja do 19 grudnia 2002 r. przeprowadzili 93 877 rozmów, o łącznym czasie trwania 1510 godzin.

²⁶¹ W analizowanym okresie odwiedziło go ponad 126 tys. osób.

²⁶² Łączny nakład 1335 tys. egz.

²⁶³ Objechał on 57 miejscowości, odwiedziło go zaś 50 tys. osób.

1.2. Debata o Unii w gazetach codziennych

Zasadniczym celem tej części opracowania była analiza argumentów prasowych przemawiających za oraz przeciwko integracji, jak również analiza stereotypów dotyczących UE. Analizie treści poddano dwie gazety codzienne: „Nasz Dziennik” oraz „Gazeta Wyborcza”. O wyborze powyższych tytułów zadecydowały dwie przesłanki: obie gazety należą do grona najbardziej poczytnych dzienników oraz reprezentują diametralnie odmienny stosunek do Unii Europejskiej – w tym sensie stanowią zatem dwa bieguny wyznaczające temperaturę debaty o Unii.

Analizie poddano wszystkie numery gazet z każdego trzeciego tygodnia miesiąca, w okresie od marca do sierpnia 2002 r. Do badania klasyfikowano artykuły, w których pojawiło się znaczące odniesienie do Unii Europejskiej. W sumie przeanalizowano 106 artykułów z „Gazety Wyborczej” i 114 artykułów z „Naszego Dziennika”.

Analiza zebranego materiału prasowego pokazała stosunkowo niewielką liczbę przytaczanych *explicitie* argumentów przemawiających za lub przeciw integracji Polski z UE – na 106 artykułów z „Gazety Wyborczej” jedynie w 26 pojawiały się sformułowane wprost argumenty za przystąpieniem Polski do Unii, w „Naszym Dzienniku” zaś tylko w 16 artykułach dało się odnaleźć racje podważające zasadność integracji naszego kraju z UE. W przypadku „Gazety” przeważały argumenty natury ogólnej, w niektórych zaś artykułach integracja z Unią przedstawiana była po prostu jako proces bezalternatywny. Z kolei, w „Dzienniku” argumenty przeciwko integracji wskazywały na konkretne zagrożenia, jakie przystąpienie do Unii stwarza dla naszego kraju, takie jak wzrost cen, upadek polskiego rolnictwa, ekonomiczna i polityczna wasalizacja naszego kraju.

Obie gazety koncentrują się na budowaniu preferowanej przez siebie postawy wobec Unii nie tyle poprzez argumentowanie za lub przeciwko przystąpieniu do Unii Europejskiej, ile kreując jej pozytywny bądź negatywny wizerunek. W większym stopniu dotyczy to „Naszego Dziennika”, jest jednak prawdziwe również w odniesieniu do „Gazety Wyborczej”.

W „Gazecie Wyborczej” Unia przedstawiana była jako normatywny punkt odniesienia dla Polski, traktowana jako integralny element polskiej rzeczywistości społeczno-politycznej. Proces integracji prezentowany był jako cel uznawany za oczywisty i niepodważalny. Znajdowało to swoje odbicie w sposobie przekazywania informacji dotyczących procesu negocjacji: krytyka lub wszelkie działania podważające sensowność integracji uznawane są za obstrukcję w działaniu zmierzającym do osiągnięcia tego celu.

Z kolei, w „Naszym Dzienniku” zdecydowanie dominował negatywny sposób prezentacji. Unia była przedstawiana jako instytucja arogancka, nie licząca się z opinią krajów kandydackich, a nawet członkowskich, oraz jako źródło zagrożenia dla ładu moralnego i zdrowia²⁶⁴. Każde ustępstwo ze strony negocjatorów było prezentowane jako poddanie się dyktatowi Unii, któremu rząd polski nie jest w stanie się sprzeciwić. Jednocześnie można było znaleźć w „Naszym Dzienniku” artykuły prezentujące Polskę jako kraj oszukiwany i wykorzystywany.

Jest zresztą charakterystyczne, że w obu gazetach negocjatorzy nie są prezentowani pozytywnie. Dominuje opisywanie ich pracy jako nieskutecznej, nieefektywnej. Jednak tej ogólnej ocenie towarzyszą duże różnice opisu na poziomie konkretów. W „Gazecie Wyborczej” negocjatorzy opisywani byli trochę jak konie wyścigowe, mające za zadanie zaliczyć poszczególne etapy biegu – tzn. obszary negocjacyjne. Często przypominało się im, ile mają etapów za sobą, ile przed sobą oraz jak wypadają w klasyfikacji ogólnej, czyli na tle innych krajów kandydujących. Natomiast w „Naszym Dzienniku” każda decyzja negocjatorów prezentowana była jako ustępstwo bez walki na rzecz Unii.

²⁶⁴ Chodziło tu przede wszystkim o stosunek do aborcji oraz małżeństw homoseksualistów, oraz prezentowanie Unii jako źródła BSE.

1.3. Obraz Unii Europejskiej w debatach sejmowych

Chcąc uwzględnić całe spektrum publicznej debaty na temat Unii Europejskiej oraz procesu integracji, analizie treści poddano również wybrane debaty sejmowe. Dotyczyły one: 1) informacji rządu RP w sprawie negocjacji z Unią Europejską w przedmiocie funduszy, które mają być przekazane przez UE stronie polskiej w latach 2004–2006 (1 marca 2002 r.); 2) informacji o dotychczasowych pracach Konwentu Europejskiego (24 lipca 2002 r.); 3) rozpatrzenia obywatelskiego wniosku o poddanie pod referendum ogólnokrajowe rozstrzygnięcia sprawy zgody obywateli RP na sprzedaż ziemi cudzoziemcom (12 listopada 2002 r.). We wskazanych trzech debatach wystąpiło 107 posłów.

W debacie sejmowej sformułowanych *explicite* argumentów za i przeciw integracji było znacznie więcej niż w dyskusjach prowadzonych w prasie. Przyglądając się samym argumentom, można powiedzieć, iż argumenty pozytywne i negatywne są swymi lustrzanymi odbiciami – jeśli jedna strona mówi A, strona druga twierdzi, że nie-A. Przeważają argumenty ogólne, pojawiają się jednak również nowe, nieobecne w prasie: zwraca się np. uwagę na fakt, iż wejście Polski do Unii podniesie poziom bezpieczeństwa publicznego. Nowy jest również argument wskazujący na podniesienie poziomu życia publicznego oraz zwiększenie bezpieczeństwa Polski. W wystąpieniach przeciwników integracji zdecydowanie dominuje prezentowanie Unii jako aroganckiej, bezwzględnej instytucji dążącej do realizacji swego interesu poprzez zdobycie nowych rynków zbytu.

2. Postawy wobec Unii Europejskiej

Prowadzone przez różne ośrodki badania postaw Polaków wobec procesu integracji z Unią Europejską koncentrują się wokół trzech głównych problemów:

- deklarowanego poparcia dla integracji Polski z Unią Europejską,
- poczucia bycia poinformowanym,
- nadziei i obaw związanych z wejściem Polski do Unii Europejskiej.

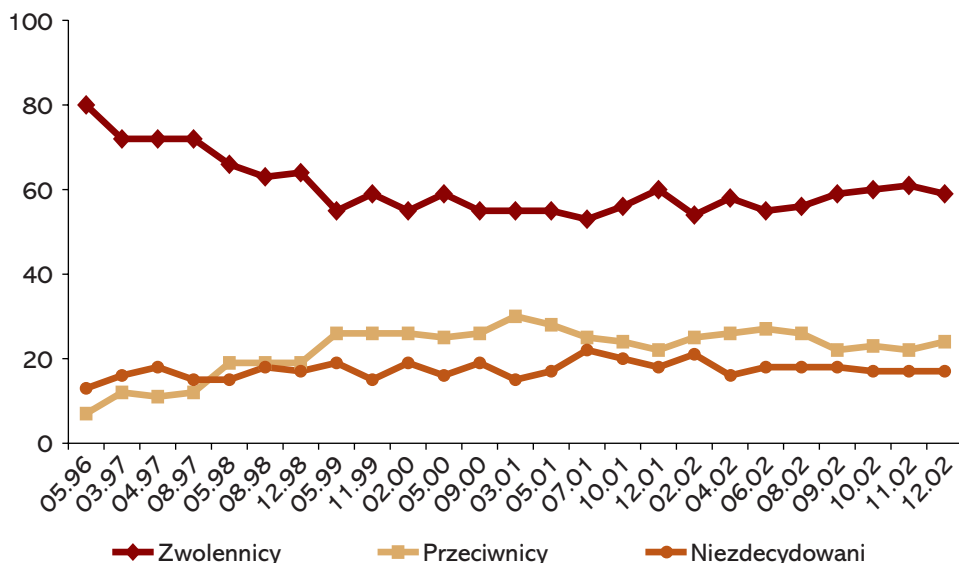
2.1. Poparcie dla integracji Polski z Unią Europejską

Poparcie dla integracji Polski z Unią Europejską (wykres 1), mierzone pytaniem o sposób głosowania w referendum akcesyjnym, osiągnęło najwyższy poziom w 1996 r. (80% zwolenników). Od tego czasu systematycznie malało, by od 1999 r. pozostawać na relatywnie stabilnym poziomie (53–60%). W maju 2002 r.²⁶⁵ odnotowano lekki wzrost deklaracji poparcia (62%), jednakże już w następnym miesiącu wskaźnik ten wrócił do poprzedniego poziomu, by po niewielkich wahaniami osiągnąć wartość 59% w grudniu 2002 r.

Podobnym wahaniami ulegał poziom deklaracji dotyczących samego udziału w referendum. W marcu 2002 r. 51% badanych deklarowało, że na pewno wzięłoby w nim udział, w maju odsetek ten wzrósł do 60%, by w grudniu spaść do 58% (CBOS 2002/206). Ponieważ brak jest prostego przełożenia deklaracji uczestnictwa na rzeczywiste działania, a dla uprawomocnienia wyników referendum spełniony być musi wymóg 50% uczestnictwa, rodzą się uzasadnione obawy o powodzenie akcesyjnego głosowania.

Gotowość udziału w referendum deklarują częściej osoby o wyższym statusie społeczno-ekonomicznym oraz mieszkańcy województw zamożniejszych i bardziej zurbanizowanych. Jest ona również wyższa wśród mieszkańców województw zachodnich, położonych nad granicą z Niemcami, którzy mają już za sobą namiastki doświadczeń ze zjednoczoną Europą (Regionalne 2001).

²⁶⁵ Moment rozpoczęcia rządowej kampanii informacyjnej.



Wykres 1. „Gdyby obecnie odbywało się referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, to czy głosował(a)by Pan(i) za przystąpieniem Polski do UE, czy przeciw?”

Źródło: CBOS 2002/136, 2001/155

2.2. Poczucie bycia poinformowanym

Występujący od 1997 r. spadek poparcia dla integracji bywa rozmaicie interpretowany. Jedno z częściej przytaczanych wyjaśnień wymienia nadmierną „ogólnikowość i zbyt wysoki poziom abstrakcji wskazywanych korzyści, przez co jedynie niewielka część społeczeństwa potrafi dostrzec w nich korzyści płynące dla nich samych. Oznaczałoby to nazbyt ograniczone – tylko do pewnych grup społecznych oraz tylko pewnych kwestii – poinformowanie Polaków o pozytywnych skutkach integracji” (ISP 2001).

I rzeczywiście, jak pokazują badania CBOS, od 1997 r. niezmiennie przeważają osoby, które czują się słabo poinformowane na temat integracji Polski z Unią. Przez ostatnie 5 lat odsetek takich osób oscylował wokół 50%, i dopiero w październiku 2002 r. spadł do 44%. Przyjmując nawet, że zmiana ta jest efektem ostatniej kampanii informacyjnej, to jest on zaskakująco mały, jeśli uwzględnić liczbę przekazywanych przez media informacji na temat Unii. Co więcej, w październiku 2002 r. – a więc po pół roku trwania kampanii informacyjnej – 68% badanych nadal oceniło swą wiedzę na temat integracji Polski z Unią Europejską jako niewystarczającą (CBOS 2002/188).

Także inne wskaźniki sugerują niską efektywność omawianej wyżej kampanii informacyjnej. Co prawda w okresie jej trwania o 4% wzrósł odsetek respondentów deklarujących, że czują się dobrze poinformowani o integracji Polski z Unią Europejską oraz o 4% odsetek tych, którzy czują się średnio poinformowani. Jednocześnie jednak w tym samym okresie odsetek osób deklarujących, że na pewno wezmą udział w referendum integracyjnym, zmniejszył się o 2%, zaś odsetek badanych deklarujących, że będą głosować za przystąpieniem, zmniejszył się o 8%, podczas gdy odsetek przeciwników integracji wzrósł o 3% (CBOS 2002/206).

Jak z tego wynika, poczucie poinformowania nie przekłada się na poparcie dla integracji – w okresie, gdy poparcie dla integracji zmalało, poczucie poinformowania lekko wzrosło. Przy

czym mierzony obiektywnymi wskaźnikami stan wiedzy o Unii Europejskiej jest dość niski, poszczególne dziedziny działalności UE są słabo znane. Stosunkowo najwięcej badani wiedzą o kwestiach *stricto* ekonomicznych, w innych dziedzinach wiedza badanych wydaje się raczej szczątkowa (Perceptions 2002). Szczególnie uderzający jest bardzo niski stan wiedzy władz lokalnych liderów opinii publicznej w małych miejscowościach. „W porównaniu z rolnikami czy prywatnymi przedsiębiorcami, liderzy opinii publicznej są gorzej poinformowani, mniej wiedzą na tematy unijne, wykazują bierność i brak chęci do samodzielnego poszukiwania informacji, posługują się stereotypowym postrzeganiem problemu integracji, powielają sloganowe przekazy płynące najczęściej z mediów” (Mach i Niedźwiecki 2002, s. 96).

2.3. Nadzieje i obawy związane z wejściem Polski do Unii Europejskiej

Mimo tych braków w wiedzy o Unii Europejskiej, zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy integracji są w stanie wskazać na korzyści i zagrożenia związane, ich zdaniem, z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Wśród tych pierwszych najczęściej wymienia się nadzieje na zmniejszenie bezrobocia, lepsze perspektywy rozwoju gospodarczego, poprawę materialnych warunków życia, podczas gdy wśród tych drugich dominują wypowiedzi wskazujące na niekorzystne następstwa dystansu ekonomicznego dzielącego Polskę od krajów Unii Europejskiej oraz na zagrożenia dla polskiego rolnictwa i suwerenności państwowej (CBOS 2002/23).

Biorąc w nawias pytanie, na ile realistycznie są postrzegane owe nadzieje i zagrożenia, warto tu podkreślić, że wykorzystywane przez zwolenników i przeciwników integracji argumenty stanowią w znacznej mierze powtórzenie argumentów pojawiających się w mediach oraz w debatach sejmowych. Widać to szczególnie wyraźnie w przypadku negatywnych ocen negocjacji akcesyjnych, dominujących w wystąpieniach posłów i w artykułach prasowych. Znajdują one odzwierciedlenie w akceptowanej przez 64% badanych opinii, że interesy Polski nie zostały dobrze zabezpieczone w negocjacjach. Tuż przed ich zakończeniem 55% Polaków uważała, że Polska mogła osiągnąć znacznie więcej (CBOS 2002/203).

Spółeczna ocena negocjacji ukazuje ogrom lęków i obaw związanych z procesem integracji, a występujących zarówno u jej zwolenników, jak i u przeciwników. Wynikają one z dość realistycznej oceny sytuacji Polski jako kraju biednego, a co za tym idzie, długo jeszcze niemogącego być równorzędnym partnerem dla rozwiniętych ekonomicznie krajów Unii Europejskiej. Różnica między przeciwnikami a zwolennikami integracji sprowadza się w tym układzie do wyciągania odmiennych wniosków z konstatacji tego faktu. O ile u tych pierwszych uruchamia on reakcje obronne lub wręcz ucieczkowe, o tyle dla tych drugich integracja z UE jawi się jako coś nieuniknionego, co wynika z logiki rozwoju społecznego i ekonomicznego i stanowi gwarancję, że Polska po jakimś czasie wydzwignie się ze swego zapóźnienia ekonomiczno-cywilizacyjnego.

Jest przy tym istotne, że jak wynika z badań jakościowych (por. Mach, Niedźwiecki 2002; Perceptions 2002), w dyskusjach na temat przystąpienia Polski do UE racjonalne argumenty schodzą często na drugi plan i są przysłaniane przez emocje, w których przejawia się wyraźnie artykułowana potrzeba uznania i uszanowania statusu Polski. Polacy nie chcą czuć się jak petenci, którzy muszą się targować o to, co mają inne państwa członkowskie, którzy są przyjmowani z łaski. Paradoksalnie zatem, pojawiające się szczególnie często w okresie negocjacji doniesienia o ich wynikach, mogły sprzyjać wywoływanemu poczuciu frustracji, rozładowywanego poprzez niechęć okazywaną nie tylko wobec polskich negocjatorów, ale i wobec samej idei integracji z Unią Europejską. Tłumaczyłoby to zarejestrowaną przez badaczy „zbieżność w czasie początku negocjacji zjednoczeniowych oraz zmniejszania odsetka deklarujących głosowanie za wstąpieniem do Unii [która] może oznaczać, że te dwa zdarzenia łączy głęboki związek przyczynowy” (Koseła 2002, s. 227).

3. Wnioski końcowe

W świetle zanalizowanych postaw społeczeństwa polskiego należy stwierdzić, iż mimo obserwowanego w ostatnim okresie nasilenia kampanii informacyjnej, prowadzonej przez ośrodki rządowe, jej efekty wydają się znikome, gdyż:

- dominującą kategorią respondentów w badaniach opinii publicznej są osoby, które czują się słabo i średnio poinformowane; jedynie 12% badanych udziela odpowiedzi, że czują się dobrze poinformowani;
- blisko 1/3 badanych nie jest w ogóle lub jest słabo zainteresowana zdobywaniem i przyswajaniem wiedzy na temat procesu integracji;
- zarówno struktura organizacyjna, jak i poszczególne obszary działalności UE, szczególnie omawiane w trakcie kampanii informacyjnej, są słabo znane badanym;
- niski poziom wiedzy o UE i procesie integracji stwierdzono również u przedstawicieli władz lokalnych i liderów opinii publicznej w małych miejscowościach, które to grupy były jedną z podstawowych *target groups* w kampanii informacyjnej.

Ten stan rzeczy nie powinien budzić szczególnego zdziwienia, gdyż w świetle przeprowadzonej analizy działania informacyjne, realizowane przez ośrodki rządowe, cechuje:

- ukryte założenie o aktywności potencjalnych odbiorców informacji²⁶⁶; w realizowanych programach akcent pada na informowanie, gdzie można zdobyć określoną informację, a nie na docieranie do odbiorców z merytorycznym komunikatem;
- większość realizowanych programów informacyjnych ma charakter bardzo ogólny, by nie powiedzieć ogólnikowy; rozprowadzana jest przede wszystkim informacja o charakterze formalnym i abstrakcyjnym, podczas gdy – jak wynika z badań – ludzi interesuje przede wszystkim konkretna informacja o życiu i doświadczeniach mieszkańców UE;
- język używany w materiałach informacyjnych jest oceniany jako mało przystępny i niezbyt zrozumiały dla szerszych kręgów ludności;
- podstawowym źródłem informacji na temat Unii Europejskiej oraz procesu integracji jest dla Polaków telewizja oraz prasa i radio, tymczasem dominującą formą działalności centrów informacji europejskiej jest wydawanie broszur, ulotek oraz organizowanie szkoleń; szersze wykorzystanie mass mediów pojawiło się w trakcie ostatniej kampanii informacyjnej, jednakże większość programów miała nadal charakter ogólnego „unijnego abecadła”.

W świetle powyższych stwierdzeń można zatem przyjąć, że oficjalnie implementowany rządowy program informowania społeczeństwa jest mało efektywny, jeśli idzie o realizację założonego w nim podstawowego celu, jakim miało być upowszechnianie bezstronnej wiedzy o Unii Europejskiej. Nie ma to zresztą większego znaczenia, gdyż jak wynika z badań, wbrew przyjętym w PIS założeniom, poparcie dla integracji z UE jest słabo powiązane z poczuciem poinformowania o niej.

Postawy wobec integracji z Unią Europejską są kształtowane nie tyle przez neutralną wiedzę o jej strukturze organizacyjnej i realizowanych przez nią politykach, a tym bardziej nie przez racjonalną analizę kosztów i zysków, ile przez akceptację pewnych emocjonalnie zabarwionych założeń oraz obecność słabo uzasadnionych nadziei i obaw wiązanych z procesem integracji:

- podstawowym założeniem patronującym postawom prounijnym jest przekonanie, że integracja jest dla Polski swoistą „koniecznością dziejową”, już to ze względu na procesy globalizacyjne, już to ze względu na brak alternatywnych dróg rozwoju;

²⁶⁶ Patronowało ono również ostatniej kampanii: mimo poprzedzających ją analiz, które wskazywały na pasywność odbiorców, większość realizowanych w jej trakcie inicjatyw – takich jak Eurobus, plakaty i teleteksty podające adresy RCIE, czy broszury – wymagała czynnego zaangażowania odbiorcy.

- z kolei, u podstaw nastawień antyunijnych odnajdujemy założenie, iż procesy integracyjne są dla Polski niekorzystne przede wszystkim ze względu na ekonomiczną słabość naszego kraju;
- o ile postawom prointegracyjnym towarzyszą nadzieje na przyspieszenie rozwoju ekonomiczno-cywilizacyjnego Polski, o tyle postawy antyintegracyjne są powiązane z obawami dotyczącymi utraty suwerenności, zepchnięcia na gorsze pozycje startowe, dyskryminacji;
- stosunek do integracji Polski z UE jest skorelowany z opiniami bezpośrednio niezwiązanymi z ocenami zysków i strat wynikających z członkostwa w UE²⁶⁷; ze względu na profil owych opinii osoby niezdecydowane, jeśli idzie o stosunek do integracji, są bardziej zbliżone do przeciwników niż zwolenników wstąpienia Polski do Unii.

Wspólnym elementem, który odnaleźć można w wypowiedziach zarówno zwolenników, jak i przeciwników integracji – i który daje o sobie wyraziście znać w tekstach prasowych i wystąpieniach sejmowych – jest specyficzna mieszanina dumy i upokorzenia. Poczucie upokorzenia bierze się ze świadomości, iż przy wszystkich swych pretensjach do „mocarstwowości”, Polska jest po prostu biednym, zapóźnionym cywilizacyjnie krajem; duma, z kolei, daje o sobie znać przede wszystkim poprzez różnego typu wypowiedzi, których treść można sprowadzić do hasła „musimy im się postawić” („zmusić ich, żeby się z nami liczyli”).

Ów kompleks „brzydkiego kaczątka” Europy (Giza 2002), przekonanego, że jest wspaniałym łabędziem, i czekającego niecierpliwie na potwierdzenie tego przez innych, zabarwia całą polską debatę o Unii Europejskiej. Właściwość tę należy uznać za szczególnie niebezpieczną z punktu widzenia tych czynników, które mogą wyrzucić wpływ na udział i sposób głosowania w referendum akcesyjnym. Uniemożliwia bowiem racjonalną dyskusję oraz kryje w sobie element nieobliczalności i irracjonalnego buntu, które mogą dać o sobie znać w najbardziej nieodpowiednim momencie.

Jak pokazują doświadczenia zagraniczne, wynik każdego właściwie referendum jest obciążony wysokim stopniem niepewności. Zarówno polityczna aktywizacja przeciwników integracji, jak i zwykły zbieg okoliczności – np. wystąpienie mało istotnego zdarzenia, mającego jednak bardzo silne negatywne skojarzenia z integracją w UE – skutecznie wykorzystany przez przeciwników członkostwa, mogą zaważyć na wyniku referendum.

Bibliografia

- CBOS 2001/155. *Spoleczne poparcie dla integracji z Unią Europejską*. Komunikat z badań nr 155.
- CBOS 2002/23. *Argumenty zwolenników i przeciwników integracji Polski z Unią Europejską*. Komunikat z badań nr 23.
- CBOS 2002/188. *Integracja Polski z Unią Europejską – zainteresowanie i poinformowanie*. Komunikat z badań nr 188.
- CBOS 2002/136. *Stosunek do integracji Polski z Unią Europejską*. Komunikat z badań nr 136.
- CBOS 2002/203. *Opinie o negocjacjach Polski z Unią Europejską*. Komunikat z badań nr 203.
- CBOS 2002/206. *Poziom poparcia dla integracji z Unią Europejską przed szczytem w Kopenhadze*. Komunikat z badań nr 206.
- Giza 2002. *Sowa Minerwy*. Maszynopis.
- ISP 2001. *Polacy wobec wielkiej zmiany społecznej*, ISP, Warszawa 2001.

²⁶⁷ Chodzi tu m.in. o percepcję doświadczeń polskiej gospodarki, poczucie własnej podmiotowości (możliwości wywierania wpływu na decyzje publiczne różnego szczebla), orientację polityczną, a także do pewnego stopnia ogólną orientację na wartości (Siemieńska 2002).

Koseła K., *Eurofoby, eurofile i... wszyscy pozostali*, [w:] *Tożsamość Polaków a Unia Europejska*, Instytut Badań nad Podstawami Demokracji, Warszawa 2002.

Mach Z., Niedźwiecki D. (red.), *Polska lokalna wobec integracji europejskiej*, Kraków 2002.

PIS 1999. *Integracja Polski z Unią Europejską. Program Informowania Społeczeństwa*, UKIE, Departament Informacji i Komunikacji Społecznej, Warszawa 1999.

Perceptions 2002. *Perceptions de l'Union Européenne, attitudes et attentes a son égard. Etude qualitative auprès du public des 15 états membres et de 9 pays candidats a l'adhésion. Rapport general*, Commission Européenne 2002.

Regionalne 2001. *Regionalne zróżnicowania postaw wobec integracji europejskiej w świetle badań opinii publicznej*, Ipsos-Demoskop zrealizowany na zlecenie UKIE (www.ukie.gov.pl)

Siemieńska R., *Referenda, Public Attitudes and Support for Polish Membership of the EU*. Wystąpienie w trakcie Seminar on Public Attitudes to the EU in Central and Eastern Europe, zorganizowanego przez European Commission i Robert Schuman Center, Brussels, Dec.5–6, 2002.

Sprawozdanie 2003. *Sprawozdania z realizacji Programu działań Pełnomocnika Rządu do Spraw Informacji Europejskiej w 2002 r.* Warszawa 2003.