

*Stanisława Golinowska
Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska
Karol Lutkowski
Janusz Rowiński
Witold Sartorius
Jacek Szlachta*

SKUTKI INTEGRACJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ DLA POLSKI

A 02 - 00992



*Fundacja Edukacji Ekonomicznej
Warszawa – 1999*

Wydawca
Fundacja Edukacji Ekonomicznej

Projekt sfinansowany przez:
Fundację im. Friedricha Eberta, Przedstawicielstwo w Polsce
i
Fundację Edukacji Ekonomicznej

Oddano do druku w lutym 1999 r. Druk ukończono w marcu 1999 r.
Nakład: 500 egz. Format: B5.

SPIS TREŚCI

Od Wydawcy	5
Wstęp	7
Skutki członkostwa w Unii Europejskiej dla handlu zagranicznego (Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska)	9
1. Obecne zasady handlu wyrobami przemysłowymi między Polską a Unią Europejską	9
2. Wspólna polityka handlowa UE wobec krajów trzecich i skutki jej przyjęcia przez Polskę	11
3. Skutki włączenia Polski do rynku wewnętrznego Unii Europejskiej	20
4. Wnioski	26
Bibliografia	27
Integracja z Unią Europejską jako wyzwanie dla polskiej polityki pieniężnej (Karol Lutkowski)	29
1. Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa nowym etapem integracji ...	29
2. Charakter i zakres dostosowań do standardów UE w polskim systemie pieniężnym	31
3. Stabilizacja złotego podstawowym warunkiem pomyślnej integracji Polski z Unią Europejską	36
4. Przewidywana strategia monetarna EBC a polityka pieniężna NBP	39
5. Zmiany w polskim prawie dewizowym i kwestia pełnej wymienialności złotego	42
6. Możliwa ścieżka dojścia Polski do członkostwa w EUGiW	44
Znaczenie Europejskich Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności dla rozwoju regionalnego Polski (Jacek Szlachta)	49
1. Założenia polityki strukturalnej Unii Europejskiej w latach 2000-2006 ...	49
2. Zakres niezbędnych dostosowań do standardów polityki strukturalnej Unii Europejskiej	52
3. Najważniejsze priorytety polityki regionalnej Polski i zagrożenia wynikające z braku podjęcia niezbędnych działań	56
4. Przewidywane efekty korzystania przez Polskę z Funduszy Strukturalnych i Funduszy Spójności Unii Europejskiej	59
Bibliografia	65

Skutki członkostwa dla polskiej gospodarki żywnościowej (Janusz Rowiński)	67
1. Integracja gospodarki żywnościowej – uwagi ogólne	67
2. WPR a aktualna polityka rolna Polski	69
3. Możliwe scenariusze integracyjne	73
4. Integracja polskiej gospodarki żywnościowej z gospodarką żywnościową UE po uzyskaniu członkostwa	77
5. Podsumowanie	82
Rynek pracy i polityka społeczna na drodze ku integracji z Unią Europejską (Stanisława Golinowska)	85
Wprowadzenie	85
1. Kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie polityki rynku pracy i polityki społecznej	85
2. O dostosowaniu polskich regulacji w dziedzinie polityki społecznej oraz rynku pracy do regulacji wspólnotowych	91
3. Warunki i socjalne konsekwencje integracji gospodarczej	95
4. Pokonanie cywilizacyjnego dystansu Polski	108
Słowo końcowe	110
Literatura	110
Skutki przyszłego udziału Polski w instytucjach Unii Europejskiej (Witold Sartorius)	113
1. Instytucje Unii Europejskiej i ich rola przy kształtowaniu poszczególnych aspektów polityki wspólnotowej ze szczególnym uwzględnieniem konsekwencji rozszerzenia Unii na wschód	113
2. Przyszła rola instytucji europejskich w kształtowaniu decyzji i działań władzy publicznej w Polsce	127
3. Przyszła rola Polski, członka UE, w Europie Środkowo-Wschodniej	130
BIBLIOGRAFIA	131
STRUKTURA INSTYTUCJI UNII EUROPEJSKIEJ I ICH POWIĄZANIA (wykres)	133
Zakończenie	135

OD WYDAWCY

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej stanowi wielkie wyzwanie dla naszego kraju. Dzięki skutecznie realizowanym przemianom ustrojowym, na madryckim szczycie Unii Europejskiej w 1997 r. Polska wraz z Czechami, Węgrami, Estonią, Słowenią i Cyprzem została zaproszona do negocjacji dotyczących przystąpienia do tej organizacji. W chwili zamykania książki do druku, negocjacje są już w toku, a ich zaawansowanie oraz wypowiedzi zachodnich polityków pozwalają mieć nadzieję na formalne członkostwo Polski w UE już za kilka lat.

Niniejsza publikacja powstała dzięki współpracy polskiej Fundacji Edukacji Ekonomicznej z niemiecką Fundacją im. Friedricha Eberta. Obie Fundacje od lat są zaangażowane w proces przygotowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej. Fundacje zdają sobie sprawę, jak silnie integracja wpłynie na polską gospodarkę, system prawny, społeczny i polityczny, na życie każdego polskiego obywatela. Myślą przewodnią wydania tej publikacji było przybliżenie Czytelnikom skutków integracji w szczególnie ważnych dla Polski sferach. Do współpracy Fundacja Edukacji Ekonomicznej zaprosiła wybitnych polskich specjalistów. Cenne sugestie do poszczególnych tekstów przyniosło także seminarium zorganizowane w Szkole Głównej Handlowej w grudniu 1998 r.

Fundacja Edukacji Ekonomicznej i Fundacja im. Friedricha Eberta mają nadzieję, że publikacja będzie jeszcze jedną pomocą w dobrym przygotowaniu Polski do członkostwa w UE. Od jakości tego przygotowania zależy przecież nasz wspólny sukces.

Witold SARTORIUS

Hermann BÜNZ

Wstęp

Dzięki zmianom geopolitycznym jakie nastąpiły w Europie na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych stało się możliwe podjęcie w Polsce i innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej działań zorientowanych na budowanie podstaw gospodarki rynkowej. Proces transformacji gospodarczej był wszechstronnie wspierany przez kraje gospodarki rynkowej na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej i społecznej. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywała od początku zmian ustrojowych w Polsce Unia Europejska. Już w roku 1991 został podpisany Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi. W preambule do tego układu zapisano, iż celem Polski jest członkostwo we Wspólnotach Europejskich. Unia Europejska i jej państwa członkowskie uruchomiły po roku 1990 znaczące środki finansowe celem wspierania procesu budowania podstaw gospodarki rynkowej. Wyrazem tej polityki był program Phare oraz bilateralne programy pomocowe poszczególnych krajów Europy Zachodniej. W wyniku zjednoczenia Niemiec kraj nasz stał się bezpośrednim sąsiadem tego ugrupowania, co sprzyjało działaniom integracyjnym zorientowanym na zachodnią część Polski.

Skutecznie realizowane przemiany ustrojowe sprawiły, że Polska została uznana przez Unię Europejską, obok Węgier, za kraj najbardziej dojrzały ekonomicznie i systemowo do członkostwa w tej organizacji wśród wszystkich dziesięciu kandydujących krajów Europy Środkowej i Wschodniej. W roku 1997 Polska wraz z Czechami, Estonią, Słowenią i Węgrami oraz Cyprzem została zaproszona do negocjacji dotyczących przystąpienia do tej organizacji. Negocjacje te rozpoczęły się 31 marca 1998 r. W „Agendzie 2000”, dokumencie strategicznym Komisji Europejskiej dotyczącym założeń polityki Unii Europejskiej na lata 2000-2006 wskazano na fakt, że rozszerzenie jest najpoważniejszym wyzwaniem przed którym stoi obecnie ta organizacja¹. W „Agendzie 2000”, w części budżetowej zakłada się, że jeszcze przed rokiem 2002 niektóre kraje Europy Środkowej i Wschodniej zostaną przyjęte do tej organizacji.

Członkostwo w Unii Europejskiej jest ogromnym wyzwaniem dla Polski. Wpłyń ono na funkcjonowanie całej gospodarki, jej systemu prawnego, społecznego, politycz-

¹ Patrz: *Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza*. 1997, Monitor Integracji Europejskiej. Wydanie specjalne, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa.

nego, a także każdego obywatela. Dlatego bardzo istotne znaczenie ma określenie jakie będą tego najważniejsze skutki dla kraju. Dobrze rozzeźlenie możliwych konsekwencji przyjęcia praw i obowiązków państwa członkowskiego Unii powinno być podstawą wypracowania szczegółowych stanowisk negocjacyjnych w poszczególnych dziedzinach rokowań. Ułatwi ono też podjęcie właściwych działań dostosowawczych, niezbędnych do zminimalizowania zagrożeń i lepszego wykorzystania szans.

W trakcie wstępnych dyskusji zidentyfikowano następujące sfery które mają szczególne znaczenie dla procesu integracji Polski z Unią Europejską:

- handel zagraniczny
- rolnictwo i gospodarka żywnościowa,
- polityka regionalna,
- polityka pieniężna i walutowa,
- polityka rynku pracy i polityka społeczna,
- udział Polski w instytucjach Unii Europejskiej.

Książka składa się, poza wstępem i zakończeniem, z sześciu rozdziałów poświęconych wyżej wymienionym dziedzinom integracji Polski z Unią Europejską. Lista tych dziedzin oczywiście nie wyczerpuje ważnych, a jednocześnie złożonych problemów integracji europejskiej; dotyczy jednak problemów o strategicznym charakterze. W poszczególnych rozdziałach podjęto problem skutków integracji w podobnym układzie uwzględniając: założenia polityki Unii Europejskiej w danej dziedzinie, zakres niezbędnych dostosowań w Polsce do wprowadzenia tej polityki oraz najważniejsze prawdopodobne skutki przyjęcia tych rozwiązań.

Autorzy chcieli złożyć wyrazy podziękowania Fundacji im. Friedricha Eberta za finansowe wsparcie, które umożliwiło przygotowanie niniejszej publikacji, a Fundacji Edukacji Ekonomicznej za stworzenie płaszczyzny realizacji tego przedsięwzięcia. Autorzy chcieli także podziękować uczestnikom seminarium zorganizowanego w Szkole Głównej Handlowej w grudniu 1998 roku za sformułowanie wielu cennych sugestii do poszczególnych tekstów, co umożliwiło udoskonalenie końcowej wersji pracy przedstawianej czytelnikom. Oczywiście za wszelkie niedociągnięcia wyłączną odpowiedzialność ponoszą autorzy tej książki.

Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska

Szkoła Główna Handlowa,

Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego

SKUTKI CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ DLA HANDLU ZAGRANICZNEGO

1. Obecne zasady handlu między Polską a Unią Europejską

Wymiana handlowa między Polską a Unią Europejską została już znacznie zliberalizowana na mocy Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między obu partnerami.¹ Część handlowa tego Układu obowiązuje od 1 marca 1992 r., a cały Układ wszedł w życie po zakończeniu procedury ratyfikacyjnej w dniu 1 lutego 1994 roku. W sferze obrotu wyrobami przemysłowymi Układ przewidywał utworzenie strefy wolnego handlu, a więc zniesienie cła i innych barier handlowych. Cel ten został w przeważającej mierze już zrealizowany. Unia, która wcześniej rozpoczęła proces liberalizacji niż Polska, wyeliminowała na początku 1998 r. ostatnie utrudnienia w dostępie do swego rynku dla polskich towarów (miały one formę ograniczeń ilościowych wobec niektórych wyrobów tekstylnych i odzieżowych; ostatnie cła zostały zniesione już rok wcześniej). Polska, która zaczęła wycofywać przeszkody w imporcie towarów przemysłowych z UE w zasadzie dopiero z początkiem roku 1995,² też dokonała znacznego otwarcia swego rynku. 1 stycznia 1999 r. wyeliminowana zostanie ostatnia transza obciążeń celnych (w 1998 r. przeciętny poziom cła w imporcie omawianej tu grupy towarów z Unii wynosił 2,9%). Cła pozostaną jedynie w imporcie samochodów, dla których uzgodniono długie, bo 10-letni okres liberalizacji.³ Są one jednak stopniowo obniżane i znikną z początkiem 2002 roku.⁴

Inaczej przedstawia się sprawa w odniesieniu do artykułów rolnych. Ze względu na silną ochronę rodzimego rynku w Unii nie udało się wynegocjować w Układzie stowarzyszeniowym swobodnego przepływu towarów między partnerami. Uzgodniona liberalizacja ma charakter częściowy i selektywny. Oznacza ona jedynie pewne (z reguły bar-

¹ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony, Dz.U., Załącznik do nr 11, poz. 38 z dnia 27 stycznia 1994 r.

² Wcześniej, bo w dniu wejścia części handlowej Układu w życie, Polska zniosła cła na niektóre maszyny i urządzenia oraz surowce (łącznie na około 29% wartości importu przemysłowego). Celem tej liberalizacji była obniżenie kosztów importu inwestycyjnego i surowców i zachęcenie w ten sposób przedsiębiorstw do modernizacji produkcji i poprawy konkurencyjności polskich wyrobów.

³ Ponadto, dopiero na początku 2001 r. zostaną wyeliminowane cła na wyroby petrochemiczne podwyższone w 1996 r. na mocy tzw. klauzuli restrukturyzacyjnej. Na mocy tej samej klauzuli nastąpiło zwolnienie procesu liberalizacji cła na import wyrobów stalowych. Polska zamierza je znieść z początkiem 2000 roku.

⁴ Szerzej na temat części handlowej Układu Europejskiego por. E. Synowiec, *Ogólne zasady stowarzyszenia Polski ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi*, w: *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, pod red. E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej i E. Synowic, IKCHZ, Warszawa 1997, s. 373-388.

dzo skromne) obniżenie protekcji handlowej i odnosi się tylko do części polskiego eksportu.

Z wyjątkiem artykułów rolnych, Układ Europejski stanowił znaczący etap na drodze do otwarcia rynku towarów między Polską a Unią i pełnej jego integracji. W wyniku realizacji postanowień Układu nastąpiło szerokie otwarcie polskiego przemysłu na konkurencję dostawców wspólnotowych. Polscy producenci w przyspieszonym tempie uczyli się działać w warunkach większej presji konkurencyjnej. Jednocześnie uzyskali oni łatwiejszy dostęp do wielkiego rynku konsumentów w Unii Europejskiej, a tym samym możliwość rozszerzenia tam swej sprzedaży.

Realizacja Układu przyczyniła się też do większego zdyscyplinowania w Polsce polityki ekonomicznej, zwłaszcza handlowej. Zobowiązania narzucone przez Układ, uniemożliwiają np. arbitralny wzrost protekcji krajowego rynku.

Nawet jednak w odniesieniu do handlu wyrobami przemysłowymi, gdzie nastąpiła najszybsza liberalizacja, nie można mówić o całkowicie swobodnym dostępie polskich towarów do rynku Unii Europejskiej, porównywalnym z dostępem, jaki mają dostawcy wspólnotowi. Nadal istnieją utrudnienia związane z odmiennymi wymogami technicznymi wyrobów, sanitarnymi, w zakresie opakowań itp. Obowiązują też kontrole graniczne, w związku z obowiązującymi jeszcze cłami na część towarów oraz w celu sprawdzenia, czy towary polskie odpowiadają wymaganiom istniejącym na rynku Unii.

We Wspólnocie Europejskiej pierwszym krokiem w kierunku zapewnienia swobodnego przepływu towarów było utworzenie unii celnej, a następnie wprowadzenie wspólnej polityki w odniesieniu do cel oraz innych instrumentów polityki handlowej.

W okresie późniejszym nacisk został położony we Wspólnocie na wyeliminowanie wszystkich innych utrudnień w przepływie towarów między krajami członkowskimi z zamiarem stworzenia jednolitego rynku, a więc obszaru bez granic wewnętrznych, na którym towary mogą się przemieszczać całkowicie swobodnie, tak jakby istniał jeden narodowy rynek.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej będzie więc miało wpływ na warunki handlu zagranicznego w Polsce. Wśród najważniejszych zmian, które nastąpią, można wymienić następujące:

1. Pełna liberalizacja handlu artykułami rolnymi między Polską a Unią Europejską.
2. Przyjęcie 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.
3. Włączenie się Polski do rynku wewnętrznego towarów w UE, tj. zapewnienie możliwości swobodnej sprzedaży i zakupu towaru na obszarze Polski i innych krajów członkowskich Unii, bez kontroli granicznych i potrzeby spełniania innych wymogów, niż obowiązujące w Polsce; przyjęcie tych zasad wpłynie bezpośrednio na warunki wymiany między Polską a Unią Europejską.
4. Wzmocnienie i usprawnienie kontroli na granicy wschodniej, która stanie się zewnętrzną granicą Unii (z krajami, które nie wędą do Unii wraz z Polską).

Pierwszą kwestię pomijamy w poniższej analizie, ponieważ jest ona szerzej omówiona w innym rozdziale niniejszej pracy. Jeśli chodzi o ostatnie zagadnienie, to zauważamy

jedynie, że zapewnienie właściwej kontroli na granicy wschodniej staje się ogromnie ważne nie tylko dla Polski, ale i dla Unii. W warunkach zniesienia granicy między Polską a Unią, zewnętrzne granice Polski z krajami nie należącymi do Unii staną się zewnętrznymi granicami Unii. Wszystkie towary (a także osoby), które przekroczą polską granicę, będą mogły swobodnie przemieszczać się na obszarze całej Unii. Stwarza to oczywiście ryzyko nielegalnego importu broni, narkotyków, towarów nie spełniających norm jakościowych itp. Problem nabiera dodatkowej wagi, jeśli zauważymy, że granica ładowa Polski stanie się – obok granicy Finlandii – najdłuższą granicą państwa członkowskiego Unii. Nakłada to dużą odpowiedzialność na polskie władze celne, ale jednocześnie stwarza nadzieję na uzyskanie znaczącego wsparcia Unii w celu wprowadzenia niezbędnych dostosowań technicznych i przeszkolenia polskich celników.

2. Wspólna polityka handlowa UE wobec krajów trzecich i skutki jej przyjęcia przez Polskę

Wspólna polityka handlowa UE

Jak już wspomniano, wymiana handlowa z krajami trzecimi jest kształtowana w Unii Europejskiej w ramach wspólnej polityki ugrupowania. 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. Pierwszym krokiem w tym kierunku było utworzenie z dniem 1 lipca 1968 r. unii celnej, a więc zniesienie w kilku etapach cel w handlu między państwami członkowskimi i ustalenie wspólnej zewnętrznej taryfy celnej, która zastąpiła stawki celne taryf narodowych. W efekcie, od tego czasu kolejne obniżki stawek celnych wspólnej taryfy były negocjowane z partnerami zewnętrznymi (z krajami trzecimi) nie indywidualnie przez poszczególne państwa, a przez Komisję, działającą na podstawie mandatu Rady Ministrów (obecnie jest to Rada Unii Europejskiej).

Zniesieniu cel towarzyszył proces eliminowania innych barier w handlu między państwami członkowskimi Wspólnoty. Traktat Rzymski wprowadził jednocześnie zakaz wprowadzania nowych barier. Od tej zasady przewidziano jednak pewne wyjątki.⁵

W latach następnych Wspólnota stopniowo przejmowała od państw członkowskich kompetencje w zakresie stosowania innych instrumentów polityki handlowej i zawierania umów handlowych z partnerami. Za datę wprowadzenia wspólnej polityki handlowej, dotyczącej całości stosunków handlowych z krajami trzecimi, przyjmuje się 1 stycznia 1970 r., jakkolwiek w stosunkach z niektórymi partnerami i w odniesieniu do niektórych instrumentów handlowych nastąpiło to później.⁶ Od tego czasu, zgodnie z Artykułem 113 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, wspólna polityka handlowa jest oparta na jednolitych zasadach, które dotyczą:

⁵ Artykuł 36 Traktatu o WE dopuszcza możliwość stosowania ograniczeń, a nawet zakazów w handlu, jeśli jest to uzasadnione względami moralności publicznej, polityki społecznej, ochrony zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin, itd.

⁶ W stosunkach z państwami członkowskimi RWPG wspólna polityka handlowa zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 1975 r.

- zmiany tariff celnych,
- zawieranie porozumień tariffowych i handlowych,
- jednolitości działań w zakresie liberalizacji handlu, polityki eksportowej oraz środków ochronnych, w tym stosowanych w przypadku dumpingu i subsydiów.

Tradycyjnie, wspólna polityka handlowa dotyczyła wymiany towarowej, zwłaszcza w zakresie wyrobów przemysłowych. Wyjątkiem są wyroby stalowe i hutnicze podlegające kompetencji Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS). Wspólnota ta nie prowadzi wspólnej polityki handlowej, a jedynie koordynuje działania państw członkowskich w odniesieniu do towarów będących w jej gestii. W przypadku handlu artykułami rolnymi pierwszeństwo miała i nadal ma – tam gdzie może pojawić się konflikt interesu – wspólna polityka rolna. Ponadto, od czasu wejścia w życie WTO zakres przedmiotowy stosowania wspólnej polityki handlowej rozszerzono na handel transgraniczny usługami (w ramach Układu ogólnego w sprawie handlu usługami – GATS, ang. skrót od General Agreement on Trade in Services) oraz na środki ochronne stosowane na granicy w walce z podrabianymi towarami (w ramach Porozumienia o ochronie praw własności intelektualnej – TRIPS, skrót od ang. Trade Related Intellectual Property Rights).⁷

Główne tendencje w polityce handlowej Wspólnoty od początku jej ustanowienia można ująć następująco:

- stopniowe obniżanie wspólnej taryfy celnej wynikające z kolejnych rund negocjacyjnych na forum GATT; obecnie przeciętny poziom cel na wyroby przemysłowe wynosi 3,9% (z uwzględnieniem redukcji cel uzgodnionej w Rundzie Urugwajskiej GATT),
- stopniowe uściślanie procedur i zasad stosowania środków pozataryfowych (w tym antydumpingowych, antysubsydnych, nadzwyczajnych środków ochronnych itd.),
- wyeliminowanie kontroli granicznych i barier technicznych we wzajemnym obrocie,
- rozbudowa specyficznych instrumentów (głównie importowych) w handlu z krajami o gospodarce nierynkowej,
- wprowadzenie systemu powszechnych preferencji celnych (GSP) dla krajów rozwijających się, a następnie różnych rodzajów preferencji w imporcie z niektórych grup krajów rozwijających się,
- stopniowe rozszerzanie zakresu wzajemnie preferencyjnych umów (typu strefy wolnego handlu i unie celne) w stosunkach z różnymi grupami krajów (EFTA, Europejski Obszar Gospodarczy itd.),
- wyżej wspomniane rozszerzenie zakresu przedmiotowego wspólnej polityki handlowej w rezultacie uzgodnień Rundy Urugwajskiej.

⁷ Zauważmy, że te rozszerzone kompetencje instytucji wspólnotowych do prowadzenia wspólnej polityki handlowej nie obejmują wszystkich zagadnień uzgodnionych w Rundzie Urugwajskiej. Na przykład część obrotu usługowego, regulowana w ramach GATS, nadal pozostaje w gestii poszczególnych państw. Czymi to politykę Wspólnoty w tych kwestiach mało przejrzystą, a także zmniejsza jej efektywność. Za nadzorowanie realizacji GATS (a także niektórych innych porozumień WTO) odpowiadają równocześnie Wspólnoty oraz państwa członkowskie (por. szerzej: E. Kawecka-Wyrzykowska, *Polityka handlowa Wspólnoty a zasady WTO. w: Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską...* op. cit., s. 126-129).

Efektem tych procesów jest obecna sytuacja, którą cechuje pełna swoboda przepływu towarów między krajami członkowskimi i w pełni jednolita polityka i jej podstawy prawne w odniesieniu do krajów trzecich.

Zasady przyjęcia przez Polskę warunków unii celnej w handlu wyrobami przemysłowymi

Przystępując do Unii Polska przejmując przede wszystkim wspólną taryfę celną, która jest najpowszechniejszym instrumentem ochrony wspólnotowych producentów. Polska przejmie też wszystkie przepisy prawne regulujące stosowanie cel (w tym np. zasady ustalania wartości celnej towarów, reguły pochodzenia, zasady preferencji, itp.).

Skutki dla polskiej gospodarki, wynikające z zastąpienia obecnych cel stawkami wspólnej taryfy celnej będą dotyczyły w przypadku wyrobów przemysłowych wszystkich partnerów z wyjątkiem Unii oraz innych krajów, z którymi Polska będzie mieć do czasu wejścia do UE handel całkowicie zliberalizowany (ok. 75 importu przemysłowego). Skutki te ujawnią się więc jedynie w odniesieniu do ok. 25% importu przemysłowego.

Siłę wpływu zastąpienia polskich stawek importowych wspólnotową taryfą celną określa, obok udziału krajów objętych tą zmianą, także skala zmiany poziomu stawek cel oraz struktura towarowa importu z krajów trzecich, czyli to, jakich towarów zmiany stawek będą dotyczyły.⁸

W odniesieniu do ogromnej większości towarów nastąpi obniżka stawek celnych.⁹ Cła stosowane w Polsce na wyroby przemysłowe są bowiem wyższe niż analogiczne cła w Unii.¹⁰ Średnie ważone cło konwencyjne w Polsce wynikające z uzgodnień Rundy Urugwajskiej wynosi 6,2% (na wyroby przemysłowe), a w UE niecałe 2,6%.¹¹

Utrzymanie cel konwencyjnych na wyroby przemysłowe na poziomie nie niższym niż w taryfie wspólnotowej było świadomym zamierzeniem polskich negocjatorów w Rundzie Urugwajskiej. Inaczej mówiąc, negocjując w trakcie Rundy z partnerami handlowymi skalę liberalizacji cel, polscy negocjatorzy starali się, aby obniżone cła na po-

⁸ Nawet bowiem duża obniżka stawki (np. z obowiązującego obecnie w Polsce 30-procentowego poziomu do 5-procentowego poziomu cła importowego w Unii) nie będzie mieć widocznego wpływu na krajowych producentów, cen, wielkość konsumpcji itd., jeśli dotyczy na przykład przyprawy goździki. Popry na ten artykuł jest w Polsce niewielki. Goździki nie są też w Polsce produkowane i nie mają substytutów. Nie pojawi się więc wzrost konkurencji dla krajowych producentów. Takich towarów jest jednak mało. W większości przypadków, zarówno w odniesieniu do wyrobów przemysłowych, jak i rolnych, wystąpią bezpośrednie lub pośrednie dostosowania polskiej taryfy celnej do taryfy wspólnotowej.

⁹ Szczegółowe porównanie taryfy celnej Polski i Unii wskazuje, że na kilkanaście pozycji towarowych nastąpi wzrost stawek celnych. Nie będzie on jednak duży: zazwyczaj wyniesie 1-3 punkty procentowe (np. na gaz ziemny). Większa, bo pięciopunktowa różnica cel występuje na obwie o podszewkach z gumy lub skóry oraz kieszonki barwne.

¹⁰ Dotyczy to zarówno cel obowiązujących w 1998 r., jak i stawek po zakończeniu liberalizacji wynikającej z Rundy Urugwajskiej. W Polsce ostatnie redukcje cel uzgodnione w Rundzie Urugwajskiej wejdą w życie w 2001 roku, w Unii zaś – nieco wcześniej. Jeśli Polska przystąpi do Unii na początku następnego wieku, to przyjmie stawki wspólnej taryfy celnej Unii, wynikające z wprowadzenia w życie uzgodnień Rundy.

¹¹ E. Kawecka-Wyrzykowska, *Skutki przyjęcia przez Polskę wspólnej taryfy celnej Unii Europejskiej*, „Problemy handlu zagranicznego” nr 24, IKCHZ, Warszawa 1999. Dodajmy, że średnie cło KNU w 1998 r., a więc bez uwzględnienia wszystkich redukcji cel wynikających z Rundy Urugwajskiej i Układu Europejskiego, wynosiło na wyroby przemysłowe 10,2% (dane Ministerstwa Gospodarki, cyt. za: *Zagraniczna polityka gospodarcza Polski 1997-1998*, IKCHZ, Warszawa 1998, s. 133).

szczególne produkty nie były w Polsce niższe od poziomu cel uzgodnionych z partnerami przez Unię. Taka taktyka miała ułatwić przyjęcie w przyszłości wspólnotowej taryfy celnej. Gdyby bowiem w momencie przystępowania do Unii cło w Polsce było niższe, niż cło na dany towar w Unii, to oczywiście trzeba byłoby je podwyższyć. To zaś oznaczałoby pogorszenie warunków dostępu do polskiego rynku dla dostawców danego towaru z krajów trzecich. Taka sytuacja – zgodnie z zasadami WTO – daje partnerom prawo wystąpienia o rekompensatę z tytułu pogorszenia warunków dostępu do rynku (wzrostu protekcji ponad poziom „związany” w WTO). Rekompensata musiałaby być negocjowana nie przez Polskę, ale przez Unię, ponieważ problem pojawiłby się, gdy Polska już przystąpi do Unii. Jednak w celu uniknięcia powstania takich problemów (a przynajmniej zminimalizowania ilości takich przypadków) Polska przyjęła już w Rundzie Urugwajskiej wyżej wspomnianą zasadę dostosowania swych redukcji celnych do zakresu liberalizacji wynegocjowanego przez Unię.

Różnice cel na wyroby przemysłowe

Jak już wspomniano, przeważająca część importu nie odczuje żadnych zmian obciążenia celnego. Są to towary importowane z Unii, a także z innych obszarów objętych porozumieniami o strefach wolnego handlu, a tym samym już korzystające (lub w najbliższej przyszłości) z wolnocłowego 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 oraz Turcji, tj. z krajów, z którymi już obowiązują bilateralne umowy o wolnym handlu wyrobami przemysłowymi lub wejdą w życie do czasu przystąpienia Polski do Unii (np. z Turcją rokowania zostały prawie zakończone i należy spodziewać się wejścia w niedługim czasie w życie umowy wolnohandlowej). Udział wyżej wymienionych krajów w polskim imporcie przemysłowym (łącznie z importem z Unii) wyniósł w 1997 r. około 75%. Powtórzmy jeszcze raz: import przemysłowy pochodzący z tych krajów skorzysta z bezcłowego dostępu do polskiego rynku nie z tytułu przystąpienia Polski do Unii, a w wyniku wcześniej zawartych umów. Analogicznie, polscy eksporterzy już mają lub w najbliższym czasie uzyskają w pełni swobodny dostęp do rynku wyrobów przemysłowych tych krajów.

W odniesieniu do większości towarów pochodzących z pozostałych krajów (nie objętych umowami wolnohandlowymi) nastąpi – jak wspomniano wyżej – obniżki stawek celnych po przyjęciu przez Polskę wspólnotowej taryfy celnej. Różna jednak będzie skala tej obniżki, w zależności od tego jaki status celny ma dany kraj w Unii Europejskiej. Polska będzie musiała oczywiście przyjąć ten status. Wśród dostawców, dla których zmienią się warunki dostępu do polskiego rynku po przyjęciu wspólnotowej taryfy celnej, można wyodrębnić dwie grupy krajów: kraje mające status klauzuli największego uprzywilejowania (KNU)¹² oraz te, które korzystają z różnych preferencji celnych.

¹² KNU oznacza, że jakkolwiek obniżka stawki celnej przyznana towarowi pochodzącemu z jednego kraju, powinna być przyznana także wszystkim innym zagranicznym dostawcom danego towaru. Zapewnia więc ona niedyskryminacyjne traktowanie partnerów zagranicznych. Od zasady tej istnieją wyjątki, dozwolone w ramach systemu GATT/WTO. Do najważniejszych należy możliwość tworzenia stref wolnego handlu oraz

Obniżki cel importowych w Polsce po przystąpieniu do Unii będą miały znaczenie bezpośrednio dla importu z krajów, które obecnie korzystają z klauzuli największego uprzywilejowania (KNU) w Polsce i będą objęte takim statusem po przystąpieniu do Unii Europejskiej (USA, Kanada, Japonia, Australia, Nowa Zelandia, Hongkong, Singapur, Korea, Tajwan). Ich udział wyniósł w imporcie przemysłowym w 1997 roku około 10%. Skalę obniżki określi różnica między poziomem stawki KNU w Polsce, a poziomem w Unii, istniejąca w momencie wstępowania Polski do UE. Porównanie taryfy celnej Polski i Unii wskazuje, że na niektóre grupy towarów redukcja cła będzie znaczna, np. na samochody transportowe oraz specjalnego przeznaczenia – z 35% w Polsce do 0% i 3,7% w Unii; odkurzacze – 12% do 2,2%; niektóre urządzenia video – z 21% do 8,0; kazeina – z 51% do 6,4%; preparaty do makijażu – z 27% do 0%; na wózki dziecięce i części do nich oraz części do motocykli – z 9% do 2,7%.¹³

Polska musi przejąć też rozbudowany system preferencji, jaki Wspólnota stosuje wobec wielu partnerów handlowych. W grupie tej są kraje, z którymi Wspólnota wynegocjowała lub negocjuje wzajemnie preferencyjne umowy o wolnym handlu lub unie celne, a które w Polsce mają status KNU. Należą do nich m.in. Cypr¹⁴, Malta, kraje Maghrebu i Mashreku (Unia zapowiedziała wynegocjowanie umów w sprawie wolnego handlu z tymi dwiema ostatnimi grupami krajów na podstawie tzw. Partnerstwa Śródziemnomorskiego; z wyjątkiem Maroka i Tunezji umowy takie są na razie w bardzo wstępnej fazie negocjacyjnej). Przystąpienie Polski do Unii spowoduje oczywiście zwiększenie importu dokonywanego na warunkach bezcłowych i związany z tym wzrost konkurencji dla polskich producentów. Skala tego zjawiska będzie – przeciętnie biorąc – mała, biorąc pod uwagę, że udział omawianej tu grupy krajów w polskim imporcie jest niewielki – łącznie wynosi on ok. 0,5% importu przemysłowego Polski.

Największą grupę krajów korzystających w Unii z preferencyjnego dostępu do rynku Unii Europejskiej stanowią tzw. kraje AKP (Afryki, Karaibów i Pacyfiku) – beneficjenci konwencji z Lome. Grupa ta obejmuje około 70 krajów, byłych kolonii państw członkowskich UE, którym Unia udziela wsparcia finansowego i technicznego oraz znacznych ułatwień w dostępie do rynku. Ogromna większość towarów przemysłowych pochodzących z tych krajów jest całkowicie zwolniona z cła przy imporcie do Unii. Polska będzie musiała wprowadzić takie same preferencje dla tych krajów.¹⁵

Drugą, dużą grupą beneficjentów jednostronnych preferencji celnych w imporcie do Unii są kraje objęte systemem GSP.¹⁶ Grupa ta obejmuje pozostałe kraje rozwijające się

unii celnych. Redukcje stawek celnych (i eliminacja innych barier handlowych) w tych ugrupowaniach dotyczą bowiem jedynie członków ugrupowania i nie muszą być rozciągane na innych partnerów handlowych.

¹³ Porównanie to obejmuje stawki celne nie aktualnie obowiązujące, a te które będą stosowane po zakończeniu procesu liberalizacji uzgodnionej w Rundzie Urugwajskiej. Zakładamy bowiem, że te stawki będą obowiązywały w momencie wstępowania Polski do Unii Europejskiej.

¹⁴ Cypr jest w grupie krajów negocjujących równolegle z Polską członkostwo w UE. Jeśli zostanie przyjęty do Unii w tym samym czasie, co Polska, to efektem będzie nie tylko wolny handel wyrobami przemysłowymi, ale całkowicie swobodny przepływ wszystkich towarów (wspólny rynek).

¹⁵ Część z tych krajów korzysta obecnie z ułatwień w dostępie do polskiego rynku na mocy polskiego systemu preferencji celnych GSP.

¹⁶ Jest to system preferencji autonomicznych i niewzajemnych oferowanych przez państwa lepiej rozwinięte krajom słabszym. Kraje udzielające takich preferencji same ustalają ich warunki (marzę preferencyjnego

(tj. kraje nie będące stronami konwencji z Lome),¹⁷ a także państwa WNP i Albanii. Przyjęcie preferencji dla tych krajów może istotnie zmienić warunki części importu do Polski. Wprawdzie Polska również stosuje preferencje w ramach systemu GSP, ale inny jest ich zakres geograficzny, towarowy i odmienna jest marża preferencji, z której korzystają poszczególne towary.

Jeśli chodzi o zakres geograficzny, to Wspólnota udziela ułatwień celnych znacznie większej liczbie państw niż Polska. W Polsce preferencje przysługują tylko towarom z krajów rozwijających się, w których produkt krajowy brutto (PKB) na głowę mieszkańca jest niższy niż w Polsce. Przy założeniu, że Unia utrzyma przez dłuższy czas system GSP dla krajów WNP, cenowe warunki importu z tych państw do Polski poprawiłyby się więc. W Polsce towary pochodzące z krajów WNP mają bowiem obecnie status KNU (stanowią one około 10% importu przemysłowego). Z punktu widzenia tych krajów nastąpiłaby więc poprawa możliwości eksportu do Polski.

Zarówno Unia, jak i Polska, wyłączyły pewne towary ze swych systemów GSP. W Polsce lista wyłączeń jest dłuższa. Przyjęcie zasad wspólnotowych zwiększyłyby więc nieco konkurencję na rynku krajowym. Na przykład, Polska nie udziela obecnie preferencji na wiele towarów tekstylno-odzieżowych, a w Unii korzystają one z ułatwień celnych, jakkolwiek skromnych. Dotyczy to w szczególności takich towarów, jak wełna strzyżona i bawełna, włókna syntetyczne, bielizna damska i męska. Wśród towarów, nie objętych preferencjami w Polsce, a objętych nimi w Unii, są też kazeina, albuminy, surowe skóry, obuwie. Jednocześnie jednak, pewne towary importowane z krajów rozwijających się są w Polsce uprawnione do preferencji GSP, a w Unii są z nich wyłączone. Do ważniejszych należą m.in. masa celulozowa z drzew liściastych i iglastych, rudy miedzi i koncentraty, sztuczny grafit, naturalny węgiel magnezowy, rudy manganu i koncentraty.

Marża preferencji jest dla większości towarów wyższa w Unii niż w Polsce.¹⁸ W Polsce cła preferencyjne wynoszą 80% stawki konwencyjnej (marża preferencji równa się 20%), a w Unii aż 70% i 30% stawki „normalnej” lub nawet zero procent. Jedynie dla małej grupy towarów marża ta jest niska i cło preferencyjne osiąga zaledwie 85% stawki celnej konwencyjnej.

Tak więc, przyjęcie wspólnotowego systemu GSP (przy założeniu oczywiście, że nie ulegnie on zmianie do czasu wejścia Polski do Unii) (a) rozszerzy zakres krajów uprawnionych do preferencyjnego dostępu do polskiego rynku, (b) zwiększy ilość towarów, które będą obciążone niższymi stawkami celnymi, (c) umożliwi skorzystanie z większej marży preferencji (tj. poprawi beneficjentom GSP dostęp do polskiego rynku).

dostępu do rynku, zakres towarów objętych niższymi stawkami celnymi itp.) i mogą je w dowolnym czasie wycofać.

¹⁷ Preferencjami GSP objęte są wszystkie kraje rozwijające się. Część z nich korzysta jednak z preferencji na mocy Konwencji z Lome, która oferuje dalej idące ułatwienia w dostępie do rynku Unii, niż ogólny system GSP.

¹⁸ W Unii jest ona jednak liczona od niższej stawki celnej, co daje niekiedy zblizony poziom obciążenia celnego. Por. szerzej: E. Kawałka-Wyrzykowska, Skutki przyjęcia przez Polskę systemu preferencji celnych Unii Europejskiej, w: Skutki przyjęcia przez Polskę preferencji celnych Unii Europejskiej dla krajów rozwijających się, „Problemy handlu zagranicznego”, nr 19, IKCHZ, Warszawa 1998.

Wszystko to będzie oznaczać pewien wzrost konkurencji na polskim rynku i potrzebę odpowiednich działań dostosowawczych polskich producentów, głównie w postaci poprawy konkurencyjności cenowej ich wyrobów. Skala tego zjawiska nie będzie jednak duża.

Podsumowując, przyjęcie przez Polskę wspólnej taryfy celnej Unii będzie oznaczało poprawę dostępu do naszego rynku praktycznie dla wszystkich partnerów handlowych Polski, z wyjątkiem tych, którzy już mają wolny handel. Skala tej poprawy będzie różna. Relatywnie największa będzie ona dla dostawców z tych krajów, które mają umowy o wolnym handlu z Unią, a w Polsce stosowane są wobec nich stawki KNU. Są to m.in. Turcja, Cypr, Malta. Poprawa dostępu do polskiego rynku będzie mniejsza dla krajów które są obciążone cłami KNU w Polsce i w Unii. Marżę preferencji określa w tym wypadku różnica między stawką KNU w Polsce i w Unii.¹⁹

Skutki dla polskiej gospodarki

Obniżka ciał na wyroby przemysłowe w wyniku przyjęcia wspólnej taryfy celnej Unii spowoduje, jak każde działanie liberalizacyjne, różnorodne skutki dla polskiej gospodarki. Jednym z efektów będzie jej większe otwarcie na konkurencję zagraniczną, a tym samym wzrost presji konkurencyjnej wywieranej na krajowych producentów. Będą oni musieli sprostać nie tylko rywalom z Unii, krajów EFTA i CEFTA, którzy dostarczają swe towary na rynek Polski bez cła, ale także dostawcom ze wszystkich innych krajów, którzy skorzystają z obniżonych ciał 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, a niekiedy zmiany miejsca pracy).

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 swej oferty cenowej i jakościowej. Skorzystają na tym konsumenci.

Członkostwo Polski w Unii spowoduje też zmniejszenie wpływów do budżetu. Zgodnie ze wspólnotowymi zasadami, wpływy te – obok innych transferów – są przekazywane przez państwa członkowskie do budżetu wspólnego Unii (10% tych sum jest zwracane do kraju na pokrycie kosztów funkcjonowania administracji celnej).²⁰ Należy zwrócić uwagę, że środki te „wrócą” do kraju w formie różnych form wsparcia z budżetu Unii w ramach realizacji wspólnej polityki rolnej, regionalnej, badawczej itp.

Skala tych wszystkich skutków będzie o wiele skromniejsza w porównaniu z tym, co miało miejsce w następstwie wcielenia w życie Układu Europejskiego i innych porozumień wolnohandlowych ze względu na mniejszy zakres geograficzny zmian, skromniejszą skalę redukcji ciał, jak też znacznie niższy poziom absolutny stawek celnych, które

¹⁹ Przeciętnie wynosi ona ok. trzy i pół punkta procentowego. Jednakże dla poszczególnych towarów sytuacja może być zupełnie różna.

²⁰ Biorąc pod uwagę, że Polska będzie mieć najdłuższą granicę lądową spośród wszystkich krajów członkowskich Unii, co podraża koszty kontroli celnych (utrzymanie większej ilości punktów odpraw celnych) Polska mogłaby prawdopodobnie postulować w negocjacjach zwrot sumy większej niż 10% wpływów z ciał.

będą przedmiotem redukcji. Ocena ta odnosi się do skutków liberalizacji importu do Polski z krajów spoza Unii. Większość dostosowań do konkurencji ze strony importu z Unii Europejskiej już nastąpiła lub ujawni się w najbliższym czasie, biorąc pod uwagę, że ostatnia redukcja cel na większość wyrobów przemysłowych pochodzących z UE nastąpiła 1 stycznia 1999 r.

Warunki dostępu do rynków krajów trzecich

W wyniku przystąpienia Polski do Unii nie zmieniają się istotnie warunki dostępu dla polskich towarów do krajów trzecich. Towary polskie bowiem, podobnie jak i wspólnotowe, mają w tych krajach najczęściej status towarów korzystających z KNU. Jednakże w kilku przypadkach nastąpi pogorszenie, a w kilku wypadkach poprawa możliwości eksportowych Polski w stosunku do sytuacji obecnej. Pogorszenie nastąpi na rynkach tych krajów, które obecnie udzielają Polsce preferencji GSP. Są to: USA, Kanada, Japonia. Preferencje te zostały wprowadzone wobec polskich towarów w 1990 r. jako forma wsparcia eksportu i procesu przemian rynkowych. Można założyć, że preferencje te będą utrzymane do czasu przystąpienia Polski do Unii.²¹ Natomiast jako członek Unii Polska oczywiście przestanie się kwalifikować do korzystania z takiego wsparcia dla swego eksportu. Skutki tego będą jednak umiarkowane. Z uwagi bowiem na generalnie niskie cła na wyroby przemysłowe w wymienionych krajach oraz strukturę polskiego eksportu marża preferencji jest zazwyczaj niska (w USA wynosi ona dla ważniejszych pozycji eksportu objętych tymi ułatwieniami około trzech punktów procentowych). W przypadku pojedynczych towarów różnice stawek celnych mogą być oczywiście większe, a tym samym i negatywne skutki wycofania preferencji silniejsze. Jednocześnie nie cały eksport do tych krajów korzysta z preferencji, jest to zazwyczaj około połowa wywozu przemysłowego do tych państw).

Na drugim biegunie są kraje, które mają wzajemnie preferencyjne umowy z Unią, a towary z Polski obciążają stawkami KNU. Jest oczywiste, że Polska będąc członkiem Unii zostanie objęta podobnymi udogodnieniami. Do krajów tych należą m.in. kraje Maghrebu i Mashreku, a także Cypr i Malta. Skutki tej poprawy będą jednak niewielkie biorąc pod uwagę, że udział tych krajów w polskim eksporcie przemysłowym wynosił w 1997 r. poniżej 0,5%.

Skutki przyjęcia przez Polskę innych instrumentów polityki handlowej

Polska musi też przyjąć wspólnotowe rozwiązania regulujące stosowanie wszystkich innych instrumentów polityki handlowej (środki antydumpingowe, antysubsydynne, itd.), a także zasady określające warunki handlu z różnymi krajami i grupami krajów, wynikające z umów Unii z tymi partnerami oraz z jednostronnych działań dotyczących tych krajów (preferencji lub dyskryminacji).

²¹ Pewne sygnały wskazują, że może stać się to wcześniej, przynajmniej w USA. Ustawodawstwo amerykańskie daje bowiem prezydentowi prawo wycofania preferencji GSP z kraju, który udziela jakiegos partnerowi preferencji w taki sposób, że naruszają one interesy amerykańskich eksporterów. W końcu 1998 r. administracja USA podjęła działania w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, mające na celu ocenę funkcjonowania tego przepisu.

Po wejściu w życie Porozumień Rundy Urugwajskiej instrumenty i procedury polityki handlowej Polski oraz Unii Europejskiej są w wielu punktach zbieżne lub identyczne. Wynika to z tego, że kraje przystępujące do WTO miały obowiązek dostosowania swych narodowych przepisów do odnosnych porozumień uzgodnionych w ramach Rundy Urugwajskiej. Był to warunek członkostwa w tej organizacji. Jego zrealizowanie zapewniło znaczną jednolitość przepisów handlowych we wszystkich państwach WTO. Do najważniejszych wspólnych elementów narodowych systemów handlowych członków Światowej Organizacji Handlu należą:

- obowiązek wyeliminowania do początku 2005 roku porozumień o ograniczeniach eksportu tekstyliów i odzieży.
- obowiązek wyeliminowania wszelkich porozumień o „dobrowolnych” ograniczeniach eksportu oraz środków o podobnych skutkach w ciągu 4 lat od powstania WTO, tj. do końca 1998 roku. Polska nie stosowała tego typu środków, więc nie musiała wprowadzać żadnych zmian, zaś Unia była zobowiązana do ich wyeliminowania.
- zakaz wprowadzania nowych środków tego typu,
- wspomniany już obowiązek dostosowania wewnętrznych przepisów Polski i Unii regulujących stosowanie środków antydumpingowych, antysubsydynnych, w sprawie klauzul ochronnych i innych do regulacji wielostronnych zawartych w systemie WTO,
- dostosowanie do uzgodnień Rundy innych porozumień mających znaczenie dla wymiany towarowej, tj. porozumienia w sprawie usług, o handlowych aspektach inwestycji i o handlowych aspektach praw własności intelektualnej.

Jednym ze skutków przyjęcia przez Polskę wspólnej polityki handlowej Unii będzie też przekazanie narodowych uprawnień do wykorzystywania środków ochronnych instytucjom wspólnotowym. Może to zwiększyć skuteczność ochrony rynku krajowego przed nadmiernym i/lub nieuczciwym importem. Dotychczas Polska w niewielkim stopniu korzystała z tych środków (w sprawie zarzutu o sprzedaż w Polsce po cenie dumpingowej nie wszczęto ani jednego postępowania wyjaśniającego wobec członków WTO), mimo iż istniało uzasadnione podejrzenie, że import jest dokonywany np. po cenie dumpingowej. Przejęcie kompetencji w tych sprawach przez wykwalifikowanych urzędników Komisji Europejskiej, posiadających wieloletnie doświadczenie, może ułatwić ochronę krajowych producentów w uzasadnionych przypadkach.

Dodajmy, że przyjęcie wspólnej polityki handlowej Unii nie oznacza, że Polska utraci wszelki wpływ na jej kształtowanie, w tym na zawieranie umów z partnerami handlowymi, na stosowanie - w uzasadnionych sytuacjach - środków ochrony krajowych producentów, itp. Wpływ taki polskie władze będą miały nadal poprzez udział polskich przedstawicieli w pracach Rady UE (Rady Ministrów) i w pracach różnych komitetów opiniujących przygotowywane akty prawne. Jednocześnie poszczególne grupy producentów, grupy zawodowe oraz przedstawiciele regionów będą musieli skuteczniej włączyć się w lobbying, który odgrywa istotną rolę w decyzjach podejmowanych w instytucjach wspólnotowych.

3. Skutki włączenia Polski do rynku wewnętrznego Unii Europejskiej

Swobodny przepływ towarów w ramach rynku wewnętrznego

Utworzenie w 1968 r. unii celnej i zniesienie cel oraz innych barier granicznych w przepływie towarów nie oznaczało wprowadzenia całkowitej swobody obrotu towarowego na obszarze Wspólnoty. Nadal istniały różnorodne bariery o charakterze pozataryfowym. Dotyczyły one nie tylko handlu towarami, ale także innych form współpracy gospodarczej. W latach 80. zidentyfikowano trzy typy barier, które mimo utworzenia unii celnej nadal hamowały rozwój wymiany między państwami członkowskimi Wspólnoty:

- (a) Bariery fizyczne. Należały do nich kontrole graniczne oraz zróżnicowane dokumenty wymagane przez poszczególne kraje przy przekraczaniu towaru przez granicę. Służyły one nie tylko celom statystycznym, ale przede wszystkim sprawdzeniu, czy importowane towary spełniają krajowe wymogi dotyczące jakości produktów, zawartości substancji szkodliwych dla zdrowia lub środowiska, bezpieczeństwa użytkowania towarów itd. Istniały też jeszcze narodowe ograniczenia ilościowe na niektóre produkty, licencje w transporcie drogowym wewnątrz Wspólnoty itd.
- (b) Istniały też rozbudowane normy techniczne, wynikające ze zróżnicowanych systemów narodowych dotyczących wymogów bezpieczeństwa, znakowania, jakości itp. Narodowe standardy i specyfikacje techniczne wyrobów były stosowane w celu ochrony porządku publicznego, zapewnienia bezpieczeństwa zdrowia konsumentów artykułów żywnościowych, bezpieczeństwa użytkowania wyrobów (zwłaszcza elektrycznych), redukcji zanieczyszczenia powietrza, racjonalizacji produkcji itp. Problemem nie były narodowe regulacje jak takie; trudno krajom odmówić ich stosowania, jeśli w grę wchodzi wymienione wyżej ważne powody. Problemem były natomiast istotne różnice między standardami w poszczególnych krajach i fakt, że nierzadko odmienne standardy świadomie stosowano w celu ochrony narodowych rynków przed produktami pochodzącymi z innych państw członkowskich, w których obowiązywały odmienne wymagania. To sprawiło, że np. eksporter francuski, który chciał sprzedawać swe leki na rynkach wszystkich państw członkowskich, musiał uzyskać certyfikat z odpowiednich laboratoriów narodowych, dopuszczający lek do sprzedaży w każdym z krajów. Zajmowało to dużo czasu i było także kosztowne.

© Bariery fiskalne. Wiązały się one z odmienną wysokością i strukturą stawek podatków pośrednich (podatek od wartości dodanej VAT oraz podatki akcyzowe).

Wszystkie tego rodzaju bariery zostały zniesione w ramach programu budowy jednolitego rynku europejskiego. Program taki Wspólnota przyjęła w 1985 r. Był on odpowiednią na zahamowanie procesów pogłębiania integracji europejskiej oraz marazm ekonomiczny, widoczny od czasu głębokiej recesji w połowie lat 70., a także na osłabienie konkurencyjności wspólnotowych producentów na rynku światowym.

W Białej Księdze w sprawie realizacji jednolitego rynku europejskiego,²² przedłożonej przez Komisję w 1985 r. zawarta została lista barier uniemożliwiających funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz katalog 282 propozycji aktów prawnych (głównie dyrektyw), przewidujących stopniowe zniesienie wewnętrznych barier o charakterze fizycznym, technicznym i podatkowym. Projekty te - po przyjęciu przez ówczesną Radę Ministrów - musiały być wdrożone do ustawodawstwa państw członkowskich. Efektem tych działań miało być stworzenie do końca 1992 r. w pełni „jednolitego rynku”, na którym będą obowiązywały jednakowe wymagania wobec podmiotów gospodarczych, bez względu na ich przynależność państwową.

Koncepcja jednolitego rynku opierała się na założeniu pobudzenia mechanizmu konkurencji poprzez liberalizację przepływu towarów, usług, kapitału i siły roboczej. Oczekiwano, że zniesienie istniejących jeszcze barier granicznych oraz ujednolicenie warunków działania przedsiębiorstw zwiększy możliwości współpracy produkcyjno-kapitałowej między nimi (korzyści skali), pobudzi konkurencję (wymuszając działania proefektywnościowe), a efektem tego będzie obniżka kosztów produkcji, cen, poprawa konkurencyjności producentów wspólnotowych na rynku światowym oraz przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego.

Stosunkowo najłatwiejsze okazało się zniesienie kontroli granicznych. Wraz z tym zniknęło pojęcie „handlu zagranicznego” w obrotach między państwami Wspólnoty. Nie jest on już rejestrowany przy przekraczaniu towaru przez granicę, bo granic wewnętrznych nie ma. Informacje o obrotach handlowych pochodzą obecnie z deklaracji podatkowych przedsiębiorstw. Zreorganizowano też kontrole weterynaryjne i fitosanitarne. Wszystko to wymagało jednocześnie usprawnienia kontroli na zewnętrznych granicach Wspólnoty.

Większość barier utrudniających sprawne funkcjonowanie jednolitego rynku wiązała się z odmiennymi normami technicznymi. Obejmują one głównie wymogi związane z procesami produkcyjnymi i wprowadzaniem towarów na rynek. Przyjęto różne metody harmonizacji (ujednolicenia) tych wymogów (standardów). Ich wspólnym celem było usunięcie barier w rozwoju handlu poprzez zapewnienie zbieżności krajowej legislacji technicznej. W odniesieniu do norm, które nie różniły się istotnie w poszczególnych państwach (spełniały podobne kryteria), np. opakowań, zastosowano już wcześniej przyjętą zasadę tzw. wzajemnego uznawania. Polegała ona na tym, że towar wprowadzony legalnie do obrotu w jednym państwie członkowskim i spełniający wszystkie wymogi obowiązujące w tym kraju, musiał być dopuszczony na rynek pozostałych krajów. Zasada ta działała poprawnie w przypadku produktów, dla których wymogi techniczne i inne w poszczególnych krajach były zbliżone.

²² Drugim dokumentem, który umożliwił utworzenie jednolitego rynku był Jednolity Akt Europejski. Stanowił on pierwszą od czasu Traktatu Rzymskiego, istotną modyfikację tego traktatu. Najważniejszym nowym elementem Jednolitego Aktu, z punktu widzenia omawianego tu programu, było wprowadzenie zasady głosowania większościowego przy przyjmowaniu przepisów prawnych określających zasady funkcjonowania jednolitego rynku. Bez tej korekty trudno było sobie wyobrazić postęp w pogłębianiu integracji zachodnioeuropejskiej. W ramach procedury głosowania jednomyślnego, faktycznie obowiązującej do tego czasu, trudno było sobie wyobrazić zgodę wszystkich krajów, zwłaszcza słabszych ekonomicznie na zrealizowanie ambitnego programu faktycznej integracji oddzielnych, narodowych rynków.

W przypadku wielu produktów zasada ta nie mogła być zaakceptowana z uwagi na duże różnice w prawodawstwie narodowym. W szczególności standardy techniczne wymagały zastosowania innych metod. Harmonizację techniczną wyrobów przemysłowych realizowano za pomocą dwóch podstawowych metod:

- (a) tzw. harmonizacji sektorowej,
- (b) nowego podejścia.

Jeszcze przed wejściem w życie programu jednolitego rynku ujednolicono standardy techniczne wyrobów poprzez wypracowywanie dyrektyw, które szczegółowo określały na szczeblu Wspólnoty normy obowiązujące we wszystkich krajach dla towarów i ich komponentów (tzw. dyrektywy sektorowe). Normy te musiały być wdrożone do ustawodawstwa krajowego państw członkowskich. Wypracowano je dla towarów, które mogłyby stanowić duże zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa ich użytkowania. W połowie lat 90. obowiązywało kilkanaście dyrektyw tego podejścia, w tym dotyczących leków, niektórych wyrobów chemicznych, pojazdów samochodowych, artykułów spożywczych. Ich przygotowanie zajmowało jednak bardzo dużo czasu z uwagi na potrzebę szczegółowego uzgadniania stanowisk między krajami. W rezultacie tego, postęp w ujednoliceniu norm i standardów był powolny. Podejście to utrzymano więc jedynie dla wyrobów, dla których uznano je za niezbędne ze względu na bezpieczeństwo ludzi, zwierząt i roślin.

Stopniowo Komisja zaczęła stosować tzw. „nowe podejście” do harmonizacji technicznej. W tym przypadku ujednolicane są jedynie podstawowe wymagania techniczne, mające zapewnić bezpieczeństwo, zdrowie i ochronę środowiska. Metodę tę zastosowano m.in. do harmonizacji standardów takich towarów, jak zabawki, materiały budowlane, maszyny, urządzenia telekomunikacyjne. Jeśli w poszczególnych krajach przeważa opinia, że potrzebne są szczegółowe wymagania, to są one określane na zasadzie dobrovolności przez upoważnione instytucje normalizacyjne.²³

Postępująca harmonizacja techniczna oraz wzajemne uznawanie narodowych przepisów w obszarach nie zharmonizowanych na poziomie wspólnotowym sprawiło, że znaczenie narodowych przepisów technicznych jako bariery dla handlu wewnątrz-wspólnotowego jest obecnie niewielkie.

Wzajemne uznawanie narodowych standardów oznacza, że producent z innego państwa członkowskiego nie musi udowadniać, iż jego produkt jest zgodny ze standardami obowiązującymi w kraju importującym. Wzajemne uznawanie musi więc obejmować także techniczne testowanie oraz procedury certyfikacyjne.

Przyjęto też pewne przepisy, które mają zapobiegać powstawaniu nowych barier w handlu. Przewidują one w pierwszej kolejności procedurę wymiany informacji w zakresie nowych standardów i regulacji technicznych. Zapewnia to przejrzystość informacji w zakresie nowo wprowadzanych regulacji technicznych.

W efekcie, podstawowymi instrumentami zapewniającymi swobodny przepływ towarów na obszarze Unii, są zasada wzajemnego uznawania legalnie sprzedawanych

towarów, harmonizacja wymagań technicznych oraz procedura wymiany informacji zapobiegająca powstawaniu nowych barier w handlu.²⁴

Zauważmy, że w celu zapewnienia takiego rodzaju otwarcia rynku potrzebne były nie tylko odpowiednie regulacje na szczeblu Wspólnoty, ale też odpowiednie instytucje do ich efektywnego stosowania i, co ważniejsze, zaufanie do tych instytucji ze strony władz Wspólnoty i partnerów. Bez tego zaufania, zasada wzajemnego zaufania nie mogłaby być stosowana. Brak odpowiedniego zaufania do polskich instytucji certyfikacyjnych, laboratoriów kontrolnych itp. jest jedną z przyczyn, które sprawiają, że przyjęcie przez Polskę zasad jednolitego przepływu towarów napotyka na trudności.

Dostosowania niezbędne w Polsce

Jak już zauważono, główne problemy związane z przystąpieniem do rynku wewnętrznego Unii Europejskiej będą się wiązały z wyeliminowaniem kontroli granicznych oraz przyjęciem wspólnotowych zasad regulujących stosowanie norm i standardów. Wyeliminowanie kontroli granicznych wymaga przede wszystkim wzajemnego zniesienia celi i innych barier handlowych w odniesieniu do całego obrotu towarowego (zarówno do wyrobów przemysłowych, jak i pozostałych). Warunkiem wyeliminowania barier technicznych jest zaś stworzenie podstaw wzajemnego uznawania standardów narodowych oraz harmonizacja przepisów i norm polskich ze wspólnotowymi, a więc osiągnięcie stopnia swobody przepływu towarów, jaki istnieje między krajami członkowskimi UE.

Podobnie jak w wielu innych dziedzinach, Polska podjęła przygotowania do dostosowania się do zasad jednolitego rynku już na etapie przedczłonkowskim. Układ Europejski przewiduje stopniowe dostosowywanie Polski do wspólnotowych zasad w zakresie norm, certyfikatów i przepisów technicznych. Realizacja Układu Europejskiego miała polegać na zmniejszaniu różnic w dziedzinie normalizacji i certyfikacji. Współpraca miała zmierzać do stosowania się do przepisów technicznych i norm Wspólnoty, popierania stosowania przepisów technicznych i norm WE oraz procedur oceny zgodności, zawierania umów o wzajemnym uznaniu. Dostosowania w tych dziedzinach przebiegają jednak powoli.

Głównym problemem w dostosowaniu Polski do zasad UE jest zupełnie odmienna filozofia dotycząca ustalania norm i standardów. W Polsce większość norm ma charakter obowiązkowy. Norm takich jest jeszcze bardzo dużo. Proces ich przekształcania w normy dobrowolne, który miał zakończyć się do początku 1998 r., jest słabo zaawansowany. Ponadto wiele norm różni się pod względem merytorycznym od norm wspólnotowych.

W Unii harmonizacja techniczna jest osiągana poprzez specyfikacje techniczne przygotowywane przez instytucje normalizacyjne w celu uwzględnienia zasadniczych wymagań wspólnotowych dyrektyw. Ich zastosowanie przez producentów nie jest obowiązkowe, zakłada jednak zgodność danego produktu z zasadniczymi wymaganiami dyrektyw. Za produkty szkodliwe lub wadliwe odpowiedzialność ponosi producent. Istota jest więc kontrola towarów *ex post* (gdy towar jest już na rynku), a nie *a priori* (przed jego wprowadzeniem na rynek). Dlatego też, właściwe zastosowanie dyrektyw

²³ Zajmują się tym systematycznie trzy instytucje europejskie: CEN – normy ogólne i CENELEC – normy elektrotechniczne ETSI – normy w sektorze telekomunikacji.

²⁴ Przygotowanie krajów stowarzyszonych. *Europejskiej Środkowej i Wschodniej do integracji z rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej*. Biała Księga. Aneks. Komisja Europejska, Warszawa 1995, s. 19.

wymaga znacznej zgodności systemów prawnych obu stron, w tym powołania odpowiednich instytucji (certyfikacyjnych), nałożenia odpowiedzialności na organy akredytujące i przygotowania zharmonizowanych norm. To ostatnie przebiega, jak już wskazano, wolniej niż oczekiwano.

Ponadto, działający w Polsce organ normalizacyjny (Polski Komitet Normalizacyjny, w skrócie PKN) nie spełnia wymogów wspólnotowych. W celu ułatwienia i przyspieszenia harmonizacji technicznej w Polsce PKN powinien jak najszybciej uzyskać członkostwo w europejskich i międzynarodowych instytucjach normalizacyjnych i certyfikacyjnych (CEN, CENELEC i ETSI). Na przeszkodzie temu stoją czynniki formalne i merytoryczne. Warunkiem członkostwa PKN w tych instytucjach jest wdrożenie co najmniej 50% norm wspólnotowych do prawa krajowego. To z kolei jest uzależnione od zwiększenia kompetencji PKN i zmiany charakteru jego funkcji (w tym zwiększenia jego uprawnień wobec resortów).

Warunkiem przystąpienia Polski do jednolitego rynku dóbr jest też wzajemne uznawanie wyników badań i certyfikatów. W tej dziedzinie również istnieją rozbieżności. Polska instytucja certyfikacyjna (Polskie Centrum Badań i Certyfikacji) ma bardzo duże kompetencje, łącząc funkcje certyfikacji i akredytacji; te ostatnie są zaś podporządkowane kontroli rządowej. PCBC przyznaje więc certyfikaty i jednocześnie udziela akredytacji na ich przyznawanie innym jednostkom. Unia Europejska uznaje certyfikację trzeciej strony za barierę handlową i odeszła od niej. Organizacje europejskie zajmujące się badaniami i certyfikacją są tam jedynie organami kontrolującymi i koordynującymi cały system i taki status musi mieć PCBC, by odpowiadać wymogom obowiązującym w Unii.

Wprowadzeniu nowych zasad musi towarzyszyć ustanowienie odpowiednich instytucji odpowiedzialnych za nadzorowanie rynku i za egzekwowanie zgodności działań wszystkich podmiotów z prawem.²⁵

Potrzebna jest też sprawna procedura wymiany informacji na temat regulacji technicznych. Zakłada to polityczną wolę każdego z państw ujawnienia wszystkich informacji o planowanych regulacjach technicznych, w celu umożliwienia innym krajom zaangażowania się i komentowania ich projektów.²⁶

W ramach pomocy w przygotowaniu do przyjęcia wszystkich zasad rynku wewnętrznego Komisja Europejska negocjuje z krajami stowarzyszonymi Europejskiego Porozumienia w sprawie oceny zgodności.²⁷ Przewidują one stopniową harmonizację prawa narodowego państw stowarzyszonych z legislacją wspólnotową. Techniczne kompetencje jednostek oceniających zgodność, desygnowanych w ramach Porozumienia, są oceniane przez ekspertów wspólnotowych jednostek desygnujących. Porozumienie dotyczy nie tylko certyfikacji prowadzonej przez stronę trzecią, ale też znakowania symbolem „CE” – znakiem bezpieczeństwa, tzn. obowiązku wystawiania deklaracji producenta. Znak CE stanowi istotną część *acquis* i jako taki musi być objęty Porozumieniem. Porozumienie ma umożliwić stopniowe rozszerzanie zasad rynku wewnętrznego na obszar krajów stowarzyszonych. Punktem wyjścia powinno być wdrożenie

²⁵ Na przykład, producent, który produkuje wyroby niezgodnie z warunkami technicznymi gwarantującymi bezpieczeństwo, powinien podlegać sankcji prawnej w kraju, w którym prowadzi działalność.

²⁶ Przygotowanie krajów stowarzyszonych... op. cit. s. 21.

²⁷ Por. szerzej: A. Michański, *Wzajemne uznawanie standardów w krajach kandydujących do członkostwa w UE*, „Wiadomości Europejskie. Biuletyn Informacyjny” nr 9(73) 1997.

legislacji ramowej, odnoszącej się do normalizacji, akredytacji, oceny zgodności, metrologii, odpowiedzialności producenta za wyroby wadliwe oraz o ogólnym bezpieczeństwie wyrobów. W drugim etapie powinny być zharmonizowane przepisy odnoszące się do poszczególnych sektorów. Takie stopniowe, a nie szybkie wdrożenie w Polsce norm wspólnotowych powinno ułatwić polskim producentom dostosowanie się do tych norm i tym samym chronić ich przed nadmierną ekspansją towarów wspólnotowych, spełniających – na zasadzie wzajemności – normy i standardy polskie. Towary wspólnotowe – z reguły bardziej konkurencyjne od polskich – po wyeliminowaniu barier technicznych między Polską a Wspólnotą – mogłyby stosunkowo łatwo wypierać z rynku towary krajowe.

Zauważmy w tym kontekście, że jakkolwiek Polska musi w ostatecznym rachunku przyjąć wszystkie standardy jednolitego rynku, to nie znaczy, że powinna uczynić to jak najszybciej. Z punktu widzenia efektywności negocjacji akcesyjnych byłoby najlepiej, gdyby Polska jak najwcześniej przyjęła rozwiązania wspólnotowe. Takie wydaje się też być stanowisko negocjacyjne Unii. Nie jest to jednak stanowisko, które powinni podzielać polscy negocjatorzy. Zbyt szybko przyjęcie wspólnotowych standardów, zwłaszcza dotyczących ochrony środowiska i norm socjalnych grozi bankructwem polskich producentów wytwarzających towary, których normy te dotyczą. W celu sprostania tym wymogom muszą dostosować swe procesy technologiczne i produkcyjne. To wymaga nakładów kapitałowych. W efekcie koszty produkcji musiałyby wzrosnąć istotnie w krótkim czasie, czyniąc polskie produkty niekonkurencyjnymi na rynku Unii i na polskim rynku (harmonizacja barier technicznych będzie przecież oznaczała nie tylko swobodny dostęp do rynku Unii dla polskich towarów, które spełniają wymogi tego rynku, ale także swobodny dostęp dla towarów wspólnotowych do polskiego rynku). Harmonizacja jest więc nie tylko szansą dla polskich eksporterów, ale i wielkim wyzwaniem dla polskich producentów. Powinna więc być wprowadzana stopniowo.

Dodajmy też, że dostosowanie się do poziomu wspólnotowych wymogów w zakresie bezpieczeństwa użytkowania towarów, poziomu emisji zanieczyszczeń środowiska emitowanych przez produkty, ochrony zdrowia itd. jest w każdym wypadku warunkiem sprzedaży towaru na rynku Unii. Obecnie towary sprzedawane na rynku krajowym nie muszą spełniać takich wymogów. Rozszerzenie tych wymogów na całą produkcję (a to będzie warunek sprostania konkurencji zagranicznej na rynku wewnętrznym) poprawi jakość i bezpieczeństwo produktów wytwarzanych w Polsce. Skorzystają z tego przede wszystkim polscy konsumenci. Z kolei producenci będą mogli odnieść korzyści z tytułu rozszerzenia skali produkcji i możliwości sprzedaży za granicą.

Inaczej mówiąc, członkostwo w Unii wymusi poprawę konkurencyjności polskich produktów, a tym samym możliwości ich sprzedaży na wszystkich rynkach zagranicznych, jakkolwiek w okresie przejściowym niezbędne są nakłady finansowe producentów, jak też zmiany w systemie regulującym stosowanie norm i standardów w Polsce.

Z powyższego wynika też olbrzymia potrzeba skutecznej akcji informacyjnej adresowanej do wszystkich przedsiębiorstw, a zwłaszcza małych, które – z jednej strony są najbardziej elastyczne jeśli chodzi o dostosowywanie się do zmian warunków rynkowych, a z drugiej – mają najmniejsze środki finansowe na niezbędne dostosowania, a także uzyskiwanie potrzebnej informacji. Jest to pole do działania, zarówno dla administracji państwowej, jak i przede wszystkim dla izb gospodarczych i różnych zrzeszeń producentów.

4. Wnioski

Przyjęcie wspólnotowych rozwiązań dotyczących wymiany handlowej będzie łatwiejsze niż w niektórych innych dziedzinach współpracy, np. w rolnictwie. Wynika to przede wszystkim z wdrażania od kilku lat Układu Europejskiego. Utworzenie na mocy tego Układu, jak też porozumień w innymi partnerami (EFTA, CEFTA itd.) stref wolnego handlu wyrobami przemysłowymi oznacza, że producenci polscy już zostali poddani silnej presji konkurencyjnej (import na warunkach bezcłowych stanowił w 1997 r. prawie 75% importu przemysłowego). Również w sferze rozwiązań prawnych już wystąpiły znaczne dostosowania. Częściowo zostały one wymuszone przez zobowiązania nałożone na Polskę w Układzie. Tak było na przykład z przyjęciem Kodeksu Celnego. Stosunkowo znaczny stopień dostosowań prawnych i realnych w handlu wyrobami przemysłowymi sprawił, że Polska zadeklarowała w dniu rozpoczęcia negocjacji (31 marca 1998 r.), iż jest gotowa przyjąć zewnętrzną taryfę celną Unii oraz zasady wspólnej polityki handlowej najpóźniej w dniu akcesji do Unii.

Dostosowania Polski do przyjęcia zasad regulujących wymianę handlową 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 wynikających z Rundy Urugwajskiej. Inaczej mówiąc, tworząc nowe przepisy regulujące wymianę handlową lub zmieniające poprzednio obowiązujące (ustawy o środkach ochronnych) Polska jeszcze przed przystąpieniem do Unii wzoruje się na rozwiązaniach prawnych istniejących w WTO i stosowanych w swym generalnym kształcie przez Unię.

Przyjęcie wspólnotowej taryfy celnej spowoduje pewne obniżenie poziomu ochrony produktów przemysłowych w Polsce. Dla większości towarów zmiany cel będą skromne. W indywidualnych przypadkach spadek cel będzie duży. Dotyczy to np. samochodów, odkurzaczy, wózków dziecięcych itd. Ich producenci korzystają obecnie ze znacznie wyższej ochrony niż producenci podobnych wyrobów w Unii i po wprowadzeniu w Polsce niższych wspólnotowych cel będą narażeni na silną konkurencję z takich krajów, jak USA, Japonia, Kanada, itd. Ten wzrost konkurencji będzie jednak odnosić się tylko do skromnej części całego importu. Stąd też, w przypadku towarów o dużych różnicach w stawkach celnych w Polsce i w Unii może być celowe wcześniejsze rozpoczęcie obniżania cel i rozłożenie tego procesu na kilka etapów.

Przystępując do unii celnej UE Polska będzie musiała też zmodyfikować swój system preferencji celnych. W większości przypadków będzie to rozszerzenie zakresu preferencji na nowe towary i kraje. Skutki tego – generalnie – nie będą duże z uwagi na fakt, że 1/ Unia, podobnie jak i Polska, stosuje wiele wyłączeń z preferencji, 2/ poziom cel konwencyjnych na wyroby przemysłowe – poza pewną grupą wyrobów – jest niski lub umiarkowany; stosunkowo niska jest więc też marża preferencji. Pewien wzrost konkurencji mógłby nastąpić ze strony importu z krajów WNP, gdyby nadal korzystały one z preferencji GSP w momencie, gdy Polska przystąpi do Unii. Trudno w tej chwili przesądzić, czy tak będzie.

Skutkiem przystąpienia do Unii Europejskiej będzie też przekazanie kompetencji w zakresie zmiany cel, jak też stosowania innych instrumentów polityki handlowej,

organom wspólnotowym. Polska nadal jednak będzie miała możliwość oddziaływania na decyzje podejmowane przez te organy, w ramach obowiązującego procesu decyzyjnego.

Członkostwo w Unii ułatwi polskim towarom dostęp do jednolitego rynku. Wzajemne uznawanie standardów i norm sprawi, że z punktu widzenia sprzedawcy wymogi dotyczące jakości, standardu technicznego, opakowania wyrobu itp. będą jednakowe lub też wzajemnie uznawane na całym rynku obejmującym wszystkie państwa członkowskie Unii, w tym Polskę. Zmniejszą się w efekcie koszty handlowe i zwiększy dostęp do rynku. Większe będą korzyści specjalizacji. Jest to szansa, ale i wyzwanie dla krajowych producentów. Na takich samych zasadach dostawcy wspólnotowi będą bowiem działać na rynku polskim.

Skutki dołączenia do jednolitego rynku (zapewnienia swobody przepływu towarów) dla Polski będą zależały przede wszystkim od tempa dostosowywania się do wspólnotowych norm i standardów. Wpływ na nie będzie mieć także polityka makroekonomiczna oraz reakcje przedsiębiorstw (dostosowanie produktów do surowszych norm i standardów, umiejętność poszerzenia wielkości sprzedaży i osiągnięcia korzyści skali, itd.).

Trudno określić skalę tego typu skutków. Ich istota jest taka sama, jak w przypadku liberalizacji dostępu do rynku w postaci zniesienia barier granicznych. W każdym przypadku chodzi o zmniejszenie kosztów transakcyjnych i poprawę konkurencyjności towarów, jak też łatwiejszy dostęp do rynku. Jest jednak oczywiste, że skutki przyjęcia przez Polskę zasad jednolitego rynku będą mniejsze niż skutki zniesienia barier handlowych na początku lat 90. Po pierwsze, stopień protekcji handlowej był w punkcie wyjścia (tj. na początku lat 90.) stosunkowo wysoki, zwłaszcza po stronie Polski. Średnie cło wazone importem z Wspólnoty szacowano wówczas na około 18%. Po drugie, można przyjąć, że te polskie produkty, które już są sprzedawane na rynku Unii, odpowiadają wymogom wspólnego rynku. Mówiąc o skutkach swobody przepływu towarów między Polską a Unią mamy na myśli głównie dodatkowe możliwości rozwoju handlu. Po trzecie, polskie przedsiębiorstwa już odczuwają skutki wzmoczonej konkurencji zagranicznych rywali i przynajmniej niektóre z nich już nabyły umiejętności ciągłego dostosowywania się do nowych warunków działania. Zwiększył się zakres wymiany wewnątrzgałęziowej, która łagodzi koszty dostosowawcze i rodzi dodatkowe korzyści z wymiany.

W każdym wypadku kluczem do zwiększenia korzyści ze współpracy Polski z Unią jest poprawa konkurencyjności polskich wyrobów. To zaś zależy nie tylko od producentów, ale także od otoczenia, które jest kształtowane w dużej mierze przez politykę rządową w jej wymiarze makroekonomicznym, strukturalnym, regionalnym, naukowo-badawczym, podatkowym itp.

Bibliografia

- E. Kawecka-Wyrzykowska, *Polityka handlowa Wspólnoty a zasady WTO*, w: *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, IKCHZ, Warszawa 1997.
- E. Kawecka-Wyrzykowska, *Skutki przyjęcia przez Polskę systemu preferencji celnych GSP obowiązującego w Unii Europejskiej*, w: *Skutki przyjęcia przez Polskę preferencji celnych Unii Europejskiej dla krajów rozwijających się*, „Problemy handlu zagranicznego”, nr 19, IKCHZ, Warszawa 1998.
- A. Michoński, *Wzajemne uznawanie standardów w krajach kandydujących do członkostwa w UE*, „Wspólnoty Europejskie. Biuletyn Informacyjny” nr 9(73)1997.

- W. Orlowski, *Droga do Europy. Makroekonomia wstępowania do Unii Europejskiej*, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998.
- W. Orlowski, red., *Polskie przedsiębiorstwa a jednolity rynek Unii Europejskiej. Korzyści i koszty*. Biblioteka Europejska" nr 14, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1997.
- E. Synowiec, *Ogólne zasady stowarzyszenia Polski ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi*, w: *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, pod red. E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej i E. Synowic, IKCHZ, Warszawa 1997.
- Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony*, Dz.U., Załącznik do nru 11, poz. 38 z dnia 27 stycznia 1994 r.

Karol Lutkowski

INTEGRACJA Z UNIĄ EUROPEJSKĄ JAKO WYZWANIE DLA POLSKIEJ POLITYKI PIENIĘŻNEJ

1. Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa nowym etapem integracji

Minał właśnie historyczny moment formalnego powołania do istnienia Europejskiego Banku Centralnego (EBC). Instytucja ta przygotowuje się obecnie do przejścia przewidzianej dla niej roli najwyższej władzy monetarnej na obszarze Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej (EUGiW) oraz funkcji emitenta wspólnego pieniądza dla tej grupy państw. EBC, wraz z podległymi mu teraz narodowymi bankami centralnymi krajów wchodzących w skład unii walutowej, tworzyć będzie kościec nowej, federalnej struktury bankowości centralnej całego tego zintegrowanego obszaru. Ta struktura przyjmie nazwę Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Świeżo utworzony, ponadnarodowy bank emisyjny musi być w pełni gotowy do wykonywania wszystkich swych statutowych zadań przed dniem pierwszym stycznia 1999 roku. Ma to bowiem być dzień „narodzin” europejskiej, wspólnej waluty (euro). Przypomina to o kluczowym miejscu problematyki monetarnej w zaawansowanym stadium europejskiej integracji. Euro zastąpi w stosunku 1:1 dotychczasową jednostkę ecu, funkcjonującą do tego momentu w Europejskim Systemie Walutowym jako jednostka rozrachunkowa oraz podstawa wyznaczania kursów centralnych walut członkowskich. Jej obecność w centrum mechanizmu monetarnego Unii nie będzie też z początku widoczna „gołym okiem” dla postronnego obserwatora. Jeszcze bowiem przez ponad trzy lata w powszechnym obiegu cyrkulować będą dotychczasowe narodowe znaki pieniężne. Jednak to, co w tym wypadku najważniejsze, jako czynnik przesądzający o stabilności lub niestabilności pieniądza, a mianowicie jego łączna podaż we wszystkich postaciach, kształtowana już będzie przez Europejski Bank Centralny, a nie przez narodowe banki centralne. Wszelkie rozliczenia międzybankowe dokonywane będą od razu w euro, a banki komercyjne prowadzić będą przez pewien czas własne księgi, tak samo jak konta klientów, w dwu walutach - w starej (narodowej) i nowej (wspólnej). Chociaż narodowe znaki pieniężne pozostaną w obiegu prawdopodobnie do połowy roku 2002, funkcjonując równoległe z biletami i monetami euro, to faktycznie nowa waluta międzynarodowa stanowić będzie od początku właściwą treść nowego mechanizmu monetarnego. Ewolucja wartości jednostki euro nie będzie już wyznaczana żadnym „koszykiem” walutowym (jak to było w przypadku ecu), lecz przez popyt na pieniądz i jego podaż - jak w przypadku każdego pełnowartościowego pieniądza pełniącego wszystkie przynależne mu funkcje. Wspólny pieniądz ma stać się zwieńczeniem całego dotychczasowego procesu integracji gospodarczej Europy i równocześnie fundamentem nowej, wyższej fazy tego procesu. Ta faza ma polegać nie tylko na jeszcze ściślejszym niż dotąd wzajemnym zrastaniu się gospodarek członkowskich tego obszaru (co jest istotą projektu wspólnego rynku), ale - jak się

powszechnie przewidywane – na krystalizowaniu się nowych więzi integracyjnych także na płaszczyźnie politycznej. Przesłanki takiej ewolucji są zresztą *explicitie* zawarte w traktacie z Maastricht. Spełnia się w ten sposób znana i często cytowana prognoza jednego z wybitnych ekonomistów francuskich, wypowiedziana blisko czterdzieści lat temu, że do powstania Europy dojdzie za sprawą pieniądza, albo nie dojdzie do tego w ogóle (Jacques Rueff). Znosi się więc na bliskie w czasie wyłonienie się na naszym kontynencie dużego, jednolitego obszaru pieniężnego, o łącznym potencjale ludnościowym i produkcyjnym większym niż Stany Zjednoczone. Naturalnie, wydzwięk tego zdania musi zostać stonowany przez wskazanie na różnorakie historyczne i strukturalne skrupowania, jakie ciążyły i po części nadal ciąży nad rozwojem państw i społeczeństw Europy. Przeszkody te mogą utrudnić, lub uniemożliwić spożytkowanie wszystkich potencjalnych szans, jakie tkwią w tej zarysowującej się dopiero przyszłej ewolucji.

Jednak nie ulega wątpliwości, że jest to początek bezprecedensowego eksperymentu, który – w razie powodzenia – może utworzyć w historii kontynentu europejskiego rozdział na tyle nowy jakościowo, iż odwoływanie się do przeszłości jako podstawy prognoz, może okazać się zawodne. Prawdopodobna jest hipoteza, że ewolucję w kierunku ściślejszej integracji także na płaszczyźnie politycznej napędzać mogą nawet same tarcia wewnątrz nowego mechanizmu monetarnej. System wspólnego pieniądza, przy braku ściślejszej koordynowanej polityki budżetowej, może ujawnić „deficyty” integracji, których skutki będą mogły zostać rozładowane tylko przez pogłębienie procesu jednoczenia się europejskiego bloku państw. Oczywiście, nie da się wykluczyć, że napięcia takie spowodują raczej kryzys integracji, a może nawet (w skrajnej sytuacji) jej rozpad, zamiast dostarczenia bodźca do ściślejszej współpracy. Przynajmniej na razie jednak bieg wydarzeń sprzyja prognozom optymistycznym. Wiadomo przy tym od samego początku procesu integrowania się gospodarek Europy, że wielu jego zwolenników w tym właśnie widzi główny sens i wartość integracji monetarnej, iż ma ona szansę doprowadzić do powstania Europy zintegrowanej w jakiś sposób także politycznie. Same spodziewane korzyści ekonomiczne nie uzasadniałyby w ich oczach trudów i ryzyk związanych z wprowadzaniem systemu wspólnego pieniądza. Gdyby ewolucja w kierunku integracji politycznej rzeczywiście nastąpiła, to niektóre argumenty sceptyków mogłyby powoli tracić na znaczeniu. Dotyczy to zwłaszcza krytyki płynącej od strony niektórych ekspertów amerykańskich. Specjaliści ci wskazują na różnice między warunkami, w jakich niegdyś powstała i funkcjonuje obecnie północno-amerykańska unia walutowa Stanów z jednej strony i warunkami, w jakich ma funkcjonować europejska unia walutowa z drugiej strony. Porównanie wypada wg nich na niekorzyść Europy. Jest tak właśnie dlatego, że nie widzą oni w Europie niezbędnej podstawy, jaką dla unii walutowej jest zwykle unia polityczna ze wszystkim, co się z tym gospodarczo wiąże (chodzi w szczególności o możliwości transferów finansowych *via* budżet federalny na skalę gospodarczo i społecznie znaczącą). Wydaje się, że zacieśnianie więzi integracyjnych na płaszczyźnie politycznej mogłoby z czasem łagodzić tę funkcjonalną słabość. Niemniej, można tymczasem uznać za rzecz niemal pewną, że wspólna polityka monetarna, przy braku wspólnej polityki fiskalnej, nie raz będzie powodem napięć w nowym mechanizmie walutowym Europy. Przynajmniej na razie jednak sukces tej grupy krajów w postaci radykalnego wytłamszenia inflacji i na tej podstawie (przybliżone) spełnienie kryteriów traktatu z Maastricht przez tak dużą liczbę krajów członkowskich, pozwala oczekiwać,

że euro będzie walutą stabilną. Zajmie też zapewne prędko poczesne miejsce w rządzie walut rezerwowych światowego systemu monetarnego, skutecznie rywalizując z dolarem pod tym względem, a także – co prawdopodobne – stając się jednostką kluczową dla pewnego grona krajów spoza Unii Europejskiej. Kraje bliżej związane wymianą z krajami europejskimi zechcą zapewne utworzyć szerszą, nieformalną strefę euro. W ramach takiej strefy pieniądź europejski mógłby być środkiem rozliczeń międzynarodowych (funkcjonować jako waluta transakcyjna), głównym składnikiem oficjalnych i prywatnych rezerw dewizowych oraz ważną jednostką lokacyjną. Za prawdopodobieństwem mocnej pozycji euro przemawiają m.in. instytucjonalne rozwiązania przyjęte w EU-GiW, do których należą: jednoznaczne, priorytetowe zobowiązanie Europejskiego Banku Centralnego (EBC) do zabiegania o stabilny poziom cen (siły nabywczej) na obszarze cyrkulacji euro, pełna autonomia samego EBC, jak też autonomia podległych mu narodowych banków centralnych względem władz Unii Europejskiej oraz władz narodowych, a także tryb powoływania Rady EBC i jego Zarządu z prezesem na czele. Zasady statutowe, struktura organizacyjna, narzędzia działania, nade wszystko zaś sama generalna doktryna polityki pieniężnej, sposób rozumienia jej sensu i zadań, wzorowane były w decydującej mierze na niemieckim Bundesbanku. EBC uchodzi nie bez racji za spadkobiercę doświadczeń i międzynarodowej reputacji niemieckiego banku centralnego. Ma to znaczenie zasadnicze dla szansy gładkiego wejścia waluty europejskiej do międzynarodowego obiegu. Jest bowiem rzeczą powszechnie znaną, że zaufanie do instytucji monetarnej musi być budowane i umacniane w ciągu długiego okresu, a EBC – jako bank całkowicie nowy i nie sprawdzony w działaniu – żadnej własnej, ułatwiającej start renomy na początku nie ma i mieć nie może. Można jednak uznać, że dziedzicząc tradycje Bundesbanku, EBC korzysta ze swoistego kredytu zaufania już dzisiaj, zanim jeszcze zaczął na dobre funkcjonować w przypisanej sobie roli. Wyraża się to w uderzającym braku niepokojów rynkowych, które w zasadzie byłyby czymś normalnym na krótko przed „skokiem w nieznane”. Zgodzić się bowiem trzeba, że czymś takim jest w gruncie rzeczy zamierzone wprowadzenie wspólnego, ponadnarodowego pieniądza na tak wielkim i zróżnicowanym obszarze. Kiedy zatem stawia się pytanie o charakter wyzwań, jakie stoją przed polską polityką monetarną po rozpoczęciu negocjacji o członkostwo Unii Europejskiej (UE), to przede wszystkim podkreślić wypada szczególnie charakter chwili, w jakiej problem ten staje na porządku dziennym. Unia Europejska jest w przededniu głębokiej przemiany jakościowej dokonującej się „za sprawą pieniądza”. Ze względu obiektywnych jak i subiektywnych nadaje to problematyce monetarnej rangę centralną w całokształcie spraw, które absorbują uwagę kół kierowniczych Unii Europejskiej.

2. Charakter i zakres dostosowań do standardów UE w polskim systemie pieniężnym

Jak jednoznacznie wynika z ustaleń szczytu kopenhaskiego i treści Białej Księgi, pomysłne zakończenie zabiegów o członkostwo krajów środkowoeuropejskich (w ich liczbie Polski) uwarunkowane będzie wykazaniem przez te kraje zdolności do przyjęcia na siebie obowiązków płynących z traktatu z Maastricht, w tym zdolności i woli przystąpienia w przyszłości do Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej. Trzeba więc będzie wykazać, że Polska jest zdolna i chce doprowadzić w nieodległym czasie do

ustabilizowania wewnętrznej wartości złotego w takim stopniu, aby przyjęcie przez nią wszystkich praw i obowiązków członka (w tym pełne otwarcie gospodarki na rynek UE) nie wywołało kryzysu bilansu płatniczego kraju i głębokiej recesji, co – w odczuciu drugiej strony – mogłoby być także źródłem poważnych kłopotów dla samej UE. Równocześnie, rozpatrując rzecz w perspektywie długofalowej, w ocenie tej będzie chodzić o ustalenie czy złoty – z punktu widzenia Unii Europejskiej – ma widoki na osiągnięcie w dalszej perspektywie takiego stopnia stabilizacji, że zastąpienie go później przez euro w obiegu wewnętrznym kraju nie będzie stanowiło szkodzącym bezpośrednio samej polskiej gospodarce, a pośrednio również destabilizującym sytuację monetarną wewnątrz „rdzeniowego” obszaru unii walutowej. I chociaż Polsce powinno zależeć na możliwie rychłym, pomyślnym sfinalizowaniu rozmów, to równocześnie jest także w żywotnym interesie polskiej gospodarki docenić wagę tego aspektu strategii integracyjnej i nie odsłaniać się bez właściwego przygotowania na ryzyka tego rodzaju otwarcia. Przygotowanie zaś, o którym tu mowa, polegać musi przede wszystkim na neutralizacji czynników, które – po wejściu do UE – powodować mogą zbyt szybką erozję pozycji konkurencyjnej kraju wewnątrz tego ugrupowania na skutek aprecjonowania się kursu realnego polskiego pieniądza. Fundamentalnego znaczenia nabiera w ten sposób postulat zredukowania tempa inflacji najpierw do niskiego tempa jednocyfrowego, a w dalszej kolejności jej praktycznego (niemal) wygaszenia, tak jak zrobiło to jedenaście krajów przystępujących teraz do EUGiW (choć i tak sprawa wejścia Polski w skład unii walutowej stanie się aktualna znacznie później, po wejściu do UE). Trzeba stale pamiętać, że kraje jedenastki mają już teraz waluty narodowe *de facto* całkowicie stabilne (0+2% inflacji na rok), zaś inflacja w Polsce jest nadal wysoka. W roku 1997 wynosiła 14,5%, liczona na zasadzie grudzień – grudzień, a w ciągu roku 1998 ma dopiero zaledwie szansę zejść do poziomu ok. 10%. Jest przy tym faktem potwierdzonym doświadczeniem historycznym, jak też analizami teoretycznymi, że w obszarze niskich, jednocyfrowych temp proces inflacji jest nadzwyczaj odporny na próby dalszego redukowania jego tempa. Ponadto, jak wiadomo, przystąpienie do UE i tym samym pełne otwarcie polskiej gospodarki na obukierunkowe strumienie finansowe implikuje, że wewnętrzne ustabilizowanie złotego musi się dokonać równocześnie z zaprowadzeniem pełnej wymienialności złotego tak dla rezydentów jak i nierezydentów (pomijając wyjątki od tej zasady, które będą mogły odnosić się tylko do „gorącego pieniądza”, spekulacji, obrotu szczególnymi instrumentami finansowymi typu derywaty oraz wyjątkowych okoliczności kryzysowych). Złoty, spełnia na razie tylko formalne wymogi artykułu ósmego statutu MFW (i to na najniższym poziomie rygorystyki jego wykładni). Nowelizacja polskiego prawa dewizowego w grudniu 1994 i dokonane później modyfikacje tzw. ogólnego zezwolenia dewizowego (w tym ostatnia z takich zmian, dokonana w lutym 1997 roku) nadal daleko odbiegały jednak od akceptowalnego w UE wzorca. W sensie formalnym, wyjście z pewnego impasu w tej dziedzinie przynieść może dopiero posunięcie dostosowawcze o charakterze bardziej radykalnym – uchwalenie całkiem nowego prawa dewizowego, którego projekt został tymczasem sporządzony (będzie o nim mowa na dalszych stronach). Odpowiedź na to wyzwanie jest dobrym przykładem dopingującego wpływu starań Polski o członkostwo UE, jaki daje się zauważyć w obszarze transformacji systemowej. Można skutecznie bronić poglądu, że bez konieczności dostosowawczych w tej dziedzinie, ponieważ wymuszanych z zewnątrz przez wzgląd na cel integracyjny, proces przemian instytucjonalno-systemowych posuwałyby się naprzód prawdziwo-

dobnie bardziej opornie ze względu na odczuwane nadal wpływy biurokratycznej inercji i rutyny. Można też powiedzieć, że tak jak na początku procesu stabilizacji polskiej gospodarki działaniom przekształcającym sprzyjał program dostosowawczy uzgodniony z MFW, pomagając przełamywać różnorakie wewnętrzne opory, tak w końcowej fazie tego procesu mobilizujące działanie objawia w tym zakresie właśnie wzgląd na konieczność dostosowań niezbędnych dla spełnienia warunków członkostwa Unii Europejskiej.

Wkraczając na drogę systemowej transformacji swojego modelu gospodarczego w system gospodarki rynkowej Polska musiała zacząć od zasadniczej przebudowy swojego sektora bankowego. Było to tym bardziej konieczne, że najbliższą potrzebą chwili było wtedy przywrócenie zaufania do krajowego pieniądza. Tę operację trzeba było zacząć od zmiany instytucjonalnych podstaw systemu pieniężnego, w tym powołania do istnienia autentycznego banku centralnego, wyposażonego w minimum autonomii i narzędzia działania rynkowego typu, dwuszczeblowej struktury bankowości, uruchomienia rynku pieniężnego i dopuszczenia do swobodnego kształtowania stopy procentowej przez siły tegoż rynku. Dokonano tego wydzielając z dawnego mono-banku dzieł się samodzielnych, dużych banków komercyjnych (które odąd stanowiły rdzeń sektora bankowości komercyjnej) i uwalniając bank centralny od zadań kredytowania podmiotów gospodarczych. Narodowy Bank Polski (NBP) zyskał znaczny zakres autonomii i względną wolność od nacisków sfery polityki i gospodarki. Postawiono przed nim priorytetowe zadanie: wytlumienie inflacji. Proces stabilizacji pieniądza, który po „szokowym” początku przyjął charakter gradualistycznego sprowadzania w dół tempa wewnętrznej deprecjacji złotego, trwa do tej pory i nadal wygląda na dość daleki od finalizacji. Jego dokończenie jest jednak fundamentalnym warunkiem powodzenia integracyjnych zamiarów kraju. Faktem pozostaje, że – patrząc wstecz – te wcześnie posunięcia były już pierwszymi krokami na drodze wiodącej w prostej linii także do spełnienia wymogów wejścia Polski do UE (choćby traktat stowarzyszeniowy został podpisany dopiero później). Będzie jednak ważną konstatacją stwierdzić, że całe realizowany obecnie pakiet dostosowań do wymogów członkostwa UE, zarówno jeśli idzie o dostosowania instytucjonalno-systemowe jak też działania w zakresie harmonizacji celów i narzędzi, leży dokładnie na przedłużeniu kierunku przemian instytucjonalnych i działań polityczno-gospodarczych wytyczonych już na początku procesu transformacji. Jest to poniekąd ekstrapolacja i konkretyzacja tej samej linii, już na jej bardziej zaawansowanym odcinku. Bez zamiaru integracji należałoby w zasadzie zmierzać generalnie w tym samym kierunku. Harmonogram czasowy zarysowany traktatem europejskim, jak też wola kraju dokonania akcesu do UE są jednak potężnym czynnikiem mobilizującym i organizującym ten wysiłek. Bezpośrednia pomoc materialno-finansowa i doradcza, z możliwością wykorzystywania gotowych standardów ukierunkowujących prace dostosowawcze, są w jednakowym stopniu czynnikami inspirowanymi i ułatwiającymi jak też zobowiązującym i naciskającym w tym kierunku.

Uregulowania odnoszące się do banku centralnego i polityki pieniężnej są dobrą ilustracją tego dopingującego wpływu. Daje się on obserwować także w innych dziedzinach, ale w obrębie sektora monetarnego jest szczególnie wyraźnie odczuwany. Jest tak z racji wagi problematyki monetarnej w gospodarce stabilizującej i otwierającej swój system pieniężny, z racji centralnego miejsca, jakie problematyka pieniężna zajmuje w zestawie warunków strony unijnej pod naszym adresem (czego wyrazem są zapisy

dokumentów wspomnianych we wstępie), ale także z racji tej głębokiej transformacji monetarno-systemowej, jaką przechodzi sama UE. Wpływ tego ostatniego elementu sprowadza się w istocie do podwyższenia „poprzeczki”, jaką kraje Europy środkowej napotkają na ich drodze do Unii. W tym sensie można powiedzieć, że ich wejście zapowiada się jako trudniejsze i bardziej wymagające, niż wejście poprzedniej grupy nowicjuszy, jak Hiszpanii lub Portugalii. Trzeba jednak przyznać zarazem, że znaczenie i wartość samego członkostwa obiektywnie idzie mocno w górę, a to zarówno z racji procesów zachodzących w świecie (przemyśły płynące z globalizacji rynków oraz internacjonalizacji procesów gospodarczych) jak i z racji obiecujących przemian dokonujących się wewnątrz samej Unii Europejskiej.

Prace prowadzone w Polsce nad dostosowaniem sektora monetarnego do wymogów integracji z UE objęły zarówno bankowość komercyjną, jak też – i to w pierwszym rzędzie – bank centralny. Dotyczyło to określenia rangi i miejsca banku centralnego, jego usytuowania w systemie ustrojowym państwa, jego podstawowych funkcji, narzędzi działania, autonomii jego organów władczych (Rada Polityki Pieniężnej, Zarząd, w pewnym sensie także Komitet Nadzoru Bankowego), trybu ich powoływania i odwoływania oraz długości kadencji. Najważniejsze z tych kwestii, o ciężarze gatunkowym charakterystycznym dla zasad ustrojowych, znalazły uregulowanie w uchwale w roku 1997 konstytucji. Zasady te zostały także zapisane, uszczegółowione i rozwinięte w znalezionym prawie bankowym. Uregulowania te, włącznie z naczelnym celem postawionym bankowi centralnemu, jakim jest stabilizacja poziomu cen (zaś wspieranie polityki gospodarczej rządu tylko w zakresie niesprzecznym z poprzednio wymienionym celem naczelnym) oraz prawnoinstytucjonalne gwarancje autonomii można uznać za w pełni już zgodne ze standardami wyznaczonymi przez traktat z Maastricht. Niesprzeczne ze standardami UE, choć z innych powodów dyskusyjne, wydaje się także uregulowanie dotyczące kompetencji w zakresie polityki kursowej (która jest domeną wspólnych rozstrzygnięć rządu i banku centralnego). Istotne umocnienie podstaw polityki pieniężnej, całkowicie w duchu traktatu z Maastricht, wyraża się w konstytucyjnym zakazie finansowania deficytu budżetowego przez NBP oraz w nieprzekraczalnym limicie nałożonym na względny rozmiar długu publicznego (60% PKB). Arsenal środków normalnie stosowanych przez bank centralny dla realizacji ustalonych przez Radę Polityki Pieniężnej założeń polityki pieniężnej obejmuje te same instrumenty regulowania podaży pieniądza w gospodarce, które należą do klasycznego repertuaru banków centralnych w gospodarce rynkowej. Są to przede wszystkim instrumenty pośredniego oddziaływania: operacje otwartego rynku typu *repo*, jak też typu *outright*, wykonywane przy użyciu bonów skarbowych i własnych bonów NBP, a ponadto stopy: lombardowa i dyskontowa. Polski bank centralny stosuje jednak także stopy minimalnych rezerw obowiązkowych od wkładów bieżących, terminowych i wkładów dewizowych, tzn. instrument kontrowersyjny, ale zgodny ze standardami Unii (wszystko wskazuje na to, że będzie on obecny także w arsenale środków EBC, tak jak był dotąd dość powszechnie stosowany przez narodowe banki centralne zachodniej Europy). Stopa minimalnych rezerw nie jest narzędziem popularnym w kołach bankowości komercyjnej, gdyż zamrażając bankom część płynnych środków wywołuje wzrost kosztów ich funkcjonowania. Jest niewątpliwie przejawem słabości mechanizmu sterującego podażą płynności w polskim systemie bankowym, że stopy te muszą w nim być wyjątkowo wysokie. Wy-

daje się jednak, że sporą część winy ponosi za to zbyt usztywniony mechanizm kursu (odrębny temat, o którym szerzej nieco dalej). W każdym razie minimalne rezerwy są narzędziem stosowanym w krajach OECD szeroko, a wstępne zapowiedzi informują, że EBC widzi w nim (tak zresztą jak dotąd Bundesbank) narzędzie przydatne dla stabilizowania nadmiernych wahań w płynności banków handlowych. Można jedynie uznać za niemal pewne, że stopy te będą tam niskie (dolna skala liczb jednocyfrowych), natomiast w Polsce pewnie długo jeszcze pozostaną one na wysokim, dwucyfrowym poziomie.

Dla porównania, warto tu także podać parę podstawowych informacji dotyczących struktury i mechanizmów funkcjonowania bankowości centralnej w EUGiW, bo to jest w tym kontekście właściwa płaszczyzna odniesienia dla oceny stopnia dostosowania osiągniętego przez NBP. Przygotowujący się w tej chwili do działania EBC będzie suwerennie wyznaczał kierunek polityki pieniężnej dla całego „rdzennego” obszaru euro. Natomiast co się tyczy wykonawstwa, to praktycznie realizowana będzie ona za pośrednictwem jego lokalnych „ramion”, jakimi staną się dla EBC narodowe banki centralne. Pozostaną one dość autonomiczne jeżeli chodzi o sposób wykonania otrzymanych wytycznych (zasada subsydiarności). Głównymi narzędziami, jakimi będą się posługiwać te banki (jak też sam ECB, kiedy uzna za stosowne włączyć się do akcji bezpośrednio) będą operacje otwartego rynku, głównie typu *repo*, a więc transakcje kupna-sprzedaży krótkoterminowych papierów określonego typu z obowiązkiem dokonania operacji odwrotnej w przewidzianym czasie. Papierami wykorzystywanymi do tego celu będą głównie dwutygodniowe bony pieniężne ESBC, zbywane albo nabywane na cotygodniowej aukcji. Ten sposób prowadzenia polityki pieniężnej stał się w ostatnich latach praktyką powszechną banków centralnych ze względu na swą elastyczność i skuteczność. Będą jednak czasem w użyciu także trzy inne typy bonów, o dłuższych terminach zwrotu, dla precyzyjniejszego regulowania poziomu płynności (tzw. *fine tuning*), lub – w przypadku papieru o najdłuższym, 3-miesięcznym terminie wykupu – dla skorygowania jakiegś poważniejszej i trwałej dysproporcji w strukturze zagregowanego bilansu sektora bankowego krajów unii. Aukcje tych bonów (czyli tzw. *tenders*) będą czasem przyjmować ilość za wielkość stałą, a stopę procentową za zmienną, a czasem na odwrót. Rynkowa stopa procentowa będzie się jednak poruszać wewnątrz pewnego pasma. Jego górnym krańcem (*ceiling rate*) będzie urzędowo ustalona stopa refinansowa (po której banki będą mogły np. zaciągać kredyt lombardowy – typowa forma refinansowania się banków). Dolny kraniec pasma wyznaczony będzie przez stopę depozytową (*floor rate*), po której banki będą mogły plasować w ESBC swoje czasowo wolne, płynne środki. Operacje otwartego rynku będą służyły do regulowania poziomu stopy rynkowej wewnątrz tych widełek (*standing facilities*). Jak wspomniano, widzi się jednak w ESBC miejsce także dla stopy obowiązkowych rezerw, jako swoistego bufora stabilizującego wahania stopnia płynności banków komercyjnych. Statut EBC dopuszcza również możliwość regulowania płynności systemu bankowego (i równoczesnego wpływania na kurs wymienny euro) drogą operacji *swapowych*. Operacje tego typu, wykonywane już niekiedy w przeszłości przez banki centralne, zmierzają do wyindukowania odpływu albo przyptyku kapitałów lotnych zza granicy przez wytworzenie sztucznego odchylenia kursu forward od jego poziomu równowagi, wyznaczonego zasadą „krytego parytetu stóp procentowych” (*covered interest parity principle*). Jak zatem widać, arsenal środków EBC nie wykracza poza zestaw „klasycznych” narzędzi bankowości centralnej

i rozpatrując rzecz w aspekcie czysto technicznym, można twierdzić śmiało, że repertuar instrumentów NBP jest już od dawna zgodny z tamtym zestawem. Z zewnątrz patrząc, nie widać żadnych zasadniczych przeszkód na drodze do technicznego zharmonizowania w każdej chwili jego działań z polityką realizowaną przez EBC. Wszystko to uwarunkowane jest raczej tylko zaistnieniem niezbędnych do tego fundamentalnych przesłanek makroekonomicznych. Zależy też naturalnie od dokonania odpowiednich rozstrzygnięć natury politycznej.

3. Stabilizacja złotego podstawowym warunkiem pomyślnej integracji Polski z Unią Europejską

Fundamentalną przesłanką wejścia Polski najpierw do Unii Europejskiej, a następnie – w dalszej kolejności – do Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej jest skuteczne dokonanie programu stabilizacji złotego, czyli definitywne uporanie się z problemem inflacji. Jest to ponad wszelką wątpliwość warunek podstawowy, z którym żaden inny warunek gospodarczy nie może się równać pod względem znaczenia. Wynika do przede wszystkim z rygoryzmu, z jakim dzisiejsi członkowie UE odnoszą ten warunek najpierw do siebie samych, przygotowując się do posunięcia o epokowym znaczeniu, jakim będzie utworzenie unii walutowej. Europejska integracja jednoznacznie określiła swoje stanowisko w kwestii znaczenia, jakie ma – w jej rozumieniu – mocny pieniądź we wzroście ekonomicznym poszczególnych gospodarek, jak też ich ugrupowań. Wyrazem tego przekonania jest po prostu całokształt jej programu na najbliższą przyszłość. Długofalowy cel konwergencji tempa polskiej inflacji do normy zachodnio-europejskiej jest w tej sytuacji (i wobec polskich aspiracji integracyjnych) najbardziej zasadniczym wyznacznikiem dla polskiej polityki gospodarczej. Znaczenie tego wyzwania podkreśla z drugiej strony fakt, że postulat wytlumienia inflacji był najpilniejszym zadaniem od początku procesu transformacji systemowej w Polsce, zważywszy okoliczności w jakich proces ten się tutaj rozpoczynał. Cel ten zdeterminował zresztą generalny kształt programu gospodarczego na okres bezpośrednio po przełomie politycznym roku 1989.

Obniżanie inflacji okazało się procesem trudnym i powolnym, przy równoczesnych głębokich przekształceniach strukturalnych polskiej gospodarki. Stabilizowanie poziomu cen trwa do chwili obecnej jako nadal aktualne, priorytetowe zadanie. Chociaż bowiem w ciągu minionych dziewięciu lat (1989÷1998) tempo inflacji zostało obniżone z 600% do blisko 10% (sądząc po wynikach pierwszego półrocza 1998 roku), to jednak zadanie pełnej stabilizacji złotego nie zostało jeszcze dokonane. Niezależnie od nadal mocnego odchylenia w górę tempa polskiej inflacji od wskaźnika średniej inflacji w krajach jedenastki przystępujących do unii monetarnej, żadna wartość polskiego indeksu cen nie zostałaby uznana za przejaw pełnej stabilizacji, jak długo złoty pozostaje pieniądzem nie w pełni wymienialnym. Co do tego trudno mieć jakiegokolwiek złudzenia. Dopiero pełna wymienialność, zgodnie ze standardem przyjętym w UE, może być weryfikatorem autentycznego stabilizacji monetarnej i dopiero wtedy dynamika indeksów cen posiada może swoją właściwą wymowę (bo gdyby dla wprowadzenia wymienialności trzeba było np. zmieniać kurs, to poziom cen nie mógłby pozostać stabilny). Ale bezpieczne wprowadzenie wymienialności zewnętrznej, także w obrotach kapitałowych (i nie tylko dla

cudzoziemców, lecz także dla krajowców) wymaga właśnie¹ mocniejszego wygaszania inflacji. Jako absolutne minimum, należałoby to konieczność utrzymania spadkowego trendu rocznych stóp inflacji i nie dopuszczenia pod żadnym pozorem do jej ponownego wzrostu. Z racji świeżych doświadczeń rozprężenia monetarnego z przełomu dekad i trwających w płytkiej podświadomości społecznej uczuleń na tym punkcie, wszelkie odbicie się wwyż od tego spadkowego trendu byłoby niezmiernie groźne.² Włączyłoby się zapewne przy takim wstrząsie czasowo nieczynnne (ale cały czas zdolne do działania) „eskalatory” spirali inflacyjnej i pod znakiem zapytania stanęłoby rezultat całego dziesięciolecia wysiłków stabilizacyjno - reformatorskich. Jak pokazują doświadczenia wielu krajów, w tym doświadczenia bliskie w czasie i w przestrzeni, szczególnie niebezpiecznym, a zarazem typowym powodem podważenia procesu stabilizacyjnego bywa kryzys dewizowy, do jakiego dochodzi na skutek wzrostu wskaźnika realnego kursu krajowego pieniądza właśnie w powodu inflacji. Wywołane tym narastanie deficytu bilansu obrotów bieżących uruchamia w jakimś momencie spekulacyjne odpływy lotnych funduszy. Rezultatem jest często drenaż rezerw w trakcie bezskutecznej obrony kursu i (wcześniej, albo później) jego głębokie załamanie. Jest to właśnie typowy impuls, który uruchamia wspomniany mechanizm ożywienia inflacji i gospodarczego załamania.

Problem polega na tym, że Polska jest obecnie już na progu jednocyfrowych temp inflacji, ale jest to właśnie ta ich strefa, w której – jak wspomniano – dalsza redukcja napotyka na szczególnie silne opory. I władza monetarna łatwo może tu się znaleźć w pułapce, która polegałaby na tym, że utrzymywanie nie zmienionego kursu groziłoby dalszym jego realnym aprecjonowaniem. Natomiast korekta kursu dla usunięcia zaistniałego przeszacowania (czyli dewaluacja) musiałaby być tak znaczna, że wywołane tym „tąpnięcie” inflacyjne byłoby równoznaczne z niemal pewnym uruchomieniem spirali. Nieopatrzone wejście w ten impas jest tym łatwiejsze, że prawdziwy stan rzeczy objawia się zawsze z bardzo dużym opóźnieniem. Dlatego właśnie jest zwykle już za późno na potrzebne a nie destabilizujące korekty kursowe, kiedy pytanie o ich celowość zaczyna być na serio stawiane. Opory zaś, o których wspomniano powyżej, biorą się właśnie z mechanizmów inflacyjnej inercji, zakorzenionych w oczekiwańach po części sformalizowanych w postaci różnego rodzaju klauzul indeksacyjnych. Czynnikiem inflacyjnej inercji może być też budżet, nadal deficytowy i budowany na bazie prognozy cenowej zakładającej trwanie dość wysokiej inflacji. Należy też nadmienić, że istotnym dodatkowym czynnikiem inflacyjnej inercji, podtrzymującym ruch cen w górę, jest często – tak jak w przypadku Polski – kurs pełzający. Ten mechanizm kursowy, pomocny w obronie pozycji konkurencyjnej i bilansu płatniczego na etapie inflacji galopującej, w fazach późniejszych procesu dezinflacji, kiedy tempo inflacji jest już niższe, w pewien sposób egzekwuje na polityce gospodarczej swoisty haracz, rodzaj ceny do zapłacenia za wyświadczone wcześniej przysługi. Ceną tą jest właśnie wstrząs po uwolnieniu się z jego „uchwyty”. Spowolniająca się inflacja wymaga obniżania tempa pełzania kursu, jeśli nie ma on zacząć działać pro-inflacyjnie. Ale spowolnianie pełzania zwiększa ryzyko realnej aprecjacji kursu. Czyni go bowiem bardziej sztywnym, gdy tymczasem inne czynniki inflacji są nadal aktywne. Zwykle też w takich sytuacjach kumuluje się w kur-

¹ /vide: rozległość formalnej i nieformalnej indeksacji różnych form dochodów, a także skłonność polskiego społeczeństwa do przechodzenia w stanach niepewności na posługiwanie się dewizami.

się realne przeszacowanie, które ostatecznie wyładuje się kiedyś w odpowiednio ostrej dewaluacji ze zwykłym w takich przypadkach efektem inflacyjnym.

Trzeba przy tym dodać, że kilka ostatnich lat ściągnęło uwagę wszystkich obserwatorów międzynarodowej sceny finansowej na jeszcze jedno zjawisko, groźnie potęgujące niebezpieczeństwo kryzysu walutowego w warunkach podobnych do tych opisanych, jako charakterystyczne dla Polski. Zjawisko to wyszło na jaw przy okazji załamania finansowego w Meksyku (1994/5), a potem w krajach Dalekiego wschodu i niektórych krajach Europy środkowo-wschodniej (np. Czechy). Mowa tu o wielkich przypiływach krótkoterminowych kapitałów, poszukujących doradnych zysków natury arbitrażowo-spekulacyjnej, które przychodzą na krótko, przyciągnięte m.in. wysoką stopą procentową (charakterystyczną dla krajów szybko rosnących, ale jeszcze nie w pełni stabilnych monetarnie). Czynniki ten najpierw wzmacnia zawyżenie kursu krajowego pieniądza, a później – przy panicznych odpływach – potęguje drenaż rezerw i dramatyczne załamanie kursu. Spowalnianie pełzania kursu przy stopie procentowej utrzymywanej na wysokim poziomie (jeśli dany kraj stosował kurs pełzający) ma jednak ten niezamierzony skutek uboczny, że czyni lokaty w takim kraju czasowo jeszcze atrakcyjniejszymi. Potęguje to przypływy, a tym samym zaostrza problem panowania nad ilością pieniądza wewnątrz takiego kraju i zwiększa ryzyko załamania. Ostrość problemu łagodzi stosowanie stosunkowo szerokiego pasma swobodnych wahań kursu wobec kursu centralnego. To bowiem zwiększa ryzyko i niepewność spekulantów. Polska, która od roku 1995 utrzymuje taki stosunkowo elastyczny mechanizm kursu, wydaje się dzięki temu, na krótką metę, mniej na takie niebezpieczeństwa narażona (w lutym 1998 roku zwiększono nawet szerokość tego pasma z 7 do 10% w górę i w dół od kursu centralnego, przy spowolnieniu pełzania tego kursu z 1% miesięcznie do 0,8% miesięcznie). Także deficyt bilansu obrotów bieżących okazał się nie taki wielki jak się tego wcześniej obawiano (ściślej, był o połowę mniejszy niż przewidywany – wyniósł 3,2% PKB). Faktem pozostaje jednak, że jest to potencjalny czynnik zagrożenia dla procesu stabilizacji. Neutralizacja tego zagrożenia dla procesu konwergencji ku unijnym standardom stabilizacji, zagrożenia z zewnątrz, bo od strony globalizującego się międzynarodowego rynku finansowego, jest mimo to zagadnieniem poważnym i trudnym wyzwaniem dla polityki pieniężnej. Gdyby bowiem inflacja (jej twardy rdzeń) stawiała opór naciskowi na jej wytłamszenie, a pasmo wahań kursu okazało się za wąskie i nie było poszerzone, to ryzyko „potknięcia się” przez Polskę przed samym progiem UE stałoby się nader poważne. Oczywiście – jak pokazał przykład np. Meksyku – uelastycznienie kursu, ale spóźnione i dokonane dopiero na fali kryzysu, jako korekta mało wiarygodna, także mogłoby się stać detonatorem kryzysu. Źródłem nadziei na uniknięcie tych kłopotów jest to, że – jak wszystko na to wskazuje – istota problemu jest przez polskie kierownictwo gospodarcze widziana i rozumiana. Wszystko zależy więc od woli i zdolności niedopuszczenia do niebezpiecznego nawarstwiania się skutków realnej aprecjacji o inflacyjnym podłożu.

4. Przewidywana strategia monetarna EBC a polityka pieniężna NBP

Mając na uwadze cel integracji z UE, polska polityka pieniężna stoi nie tylko wobec doradzonego zadania energicznego redukowania inflacji, tak by nastąpiła pod tym względem możliwie prędko niezbędna konwergencja ku niskim, jednocyfrowym tempom obserwowanym w zachodniej Europie. Na dłuższą metę chodzi jeszcze o coś więcej. NBP stoi w dalszej perspektywie przed zadaniem znalezienia „wspólnego języka” z EBC i z całym ESBC w znaczeniu stosowania tego samego typu długofalowej strategii polityki pieniężnej. Sam zestaw narzędzi, jakimi NBP rozporządza, można już uznać za w pełni zgodny z instrumentami tam stosowanymi, nawet jeżeli wymaga on jeszcze poszerzenia o inne narzędzia (np. o bardziej zróżnicowany zestaw obligów dla potrzeb operacji otwartego rynku, albo stworzenie możliwości dokonywania niekiedy operacji dewizowych także na rynku terminowym). Jest to już w każdym razie jakościowo ten sam typ narzędzi, które tam się stosuje. Na razie wygląda na to, że znaczenie poszczególnych instrumentów tam i u nas będzie w najbliższym okresie istotnie się różnić, tak samo jak bezpośredni cel i sposób ich stosowania. Jednak wypada przyjąć, że na dalszym etapie NBP stanie wobec konieczności pełniejszego zharmonizowania swego zestawu narzędzi i sposobu ich stosowania z praktyką bankowości centralnej Unii. Najpóźniej z chwilą przystąpienia Polski do UE, a nie wykluczone, że już wcześniej, polski bank centralny wejdzie w system ściślejszej współpracy z EBC i podległymi mu narodowymi bankami centralnymi. Stanie on wobec konieczności koordynowania swoich posunięć z posunięciami EBC. Należy bowiem przyjąć, że wtedy (jeśli już nie wcześniej) Polska znajdzie się w składzie członków Europejskiego Systemu Walutowego (to jest w zewnętrznej strefie euro, do której należeć będą głównie kraje członkowskie UE nie należące jeszcze do EUGiW w sensie ścisłym, (ale przygotowujące się do przystąpienia we właściwym dla nich czasie do tego bloku). Ścisłe współdziałanie z tym zespołem banków centralnych będzie zapewne wymagało w jakimś momencie przyjęcia takiej samej jak oni doktryny i strategii polityki pieniężnej. Według tego co już wiadomo na temat tej przyszłej strategii, jej założeń, celów i generalnego ukierunkowania, byłoby w interesie gospodarek przygotowujących się do członkostwa jednej i drugiej unii wdrożyć u siebie możliwie wcześniej przynajmniej niektóre z jej wiodących elementów.

Ostateczne decyzje co do niektórych szczegółowych kwestii strategii jeszcze formalnie nie zapadły, ale nieoficjalnie kształt tej strategii jest już znany i małe jest prawdopodobieństwo by od tego miał teraz nastąpić odwrót. Zakłada się, że EBC będzie stosował strategię mieszaną, łączącą przyjęcie celu pośredniego (o charakterze agregatu pieniężnego), ustalonego dla nadchodzącego okresu na podstawie programu średniookresowego ze strategią prowadzącą się do bezpośredniego namierzania założonego (jako nieuchronne, ale możliwie niskiego) tempa inflacji. Podejście będzie więc prawdopodobnie dość pragmatyczne w doborze środka, ale pryncypialne co do celu. Istnieje tendencja, mocno popierana przez Bundesbank, do stosowania strategii wypraktykowanej z dobrym rezultatem najpierw przez bank centralny Niemiec, a potem stosowanej przez inne banki. Zgodnie z tym podejściem, ilościowy cel pośredni (np. ilość pieniądza w rozumieniu M3), jako wielkość podana do publicznej wiadomości, a następnie realizowana i mogąca być weryfikowaną pod kątem wiarygodności instytucji odpowiedzialnej za jej osiągnięcie, najlepiej służy stabilizacji poziomu cen w dłuższym okresie. Wielką zaletą takiej

polityki, jeśli się ją konsekwentnie realizuje, jest uspokojenie oczekiwań społecznych w kwestii przyszłej dynamiki poziomu cen. To przyczynia się w sposób istotny do obniżenia kosztów strategii nakierowanej na stabilizację wartości pieniądza. Ceną korzyścią, jaką się wtedy także zyskuje, jest wiarygodność banku centralnego i jego długofalowej linii działania. Dzięki temu dochodzi do pozytywnego sprzężenia między tempem wzrostu gospodarczego i stabilizacją pieniądza w długich, historycznych okresach. Historia gospodarcza samej Republiki Federalnej Niemiec jest w tym kontekście zwykłe przytaczana jako klasyczny przykład skuteczności tej strategii. Z drugiej strony jest jednak rzeczą zrozumiałą, że sensowność strategii opartej na takiej doktrynie zależy w stopniu krytycznym od stałości funkcji popytu na pieniądź (czyli – od innej strony patrząc – od stałości prędkości obiegu pieniądza w gospodarce). Takie zaś założenie trudno przyjmować w gospodarce przechodzącej gwałtowne przemiany strukturalne oraz instytucjonalne. Jednakże dopuszczenie niestabilności funkcji popytu na pieniądź przekreśla celowość tego rodzaju strategii, bo czyni jej skutek po prostu nieprzewidywalnym. W warunkach zmienności szybkości obiegu polityka bardziej elastyczna niż scharakteryzowana tutaj daje przynajmniej szanse wyrównania skutków tej niestabilności. Z takiego powodu niektóre kraje wybrały w polityce pieniężnej drogę odmienną – ogłaszając zamierzone na najbliższy okres maksymalne tempo inflacji, rezygnując z wiązania się sztywnymi wskaźnikami ilościowymi jako celami pośrednimi. Taką strategię stosują ostatnio kraje anglosaskie (tzw. *direct inflation targeting*). Pozwala im to – w odczuciu kierownictwa ich banków centralnych – lepiej radzić sobie z trudnościami regulacyjnymi w sferze pieniężnej, jakie płyną np. z szybkiego rozmnażania się wszelkiego typu rynkowych innowacji finansowych. Główny problem, jaki nastęrcza tego rodzaju strategii, polega na wielkich opóźnieniach czasowych między impulsem monetarnym nadanym przez bank centralny i obserwowalnym skutkiem. Wobec tej trudności polityka pieniężna prowadzona jest wtedy jakby we mgle, tj. z wysokim ryzykiem bezwiednego zejścia z właściwej linii, co może być później bardzo trudne, lub wręcz niemożliwe do skorygowania. Ponieważ tak istotna zmiana strukturalna jak utworzenie unii walutowej i wprowadzenie wspólnego pieniądza jest dużym wstrząsem dla tego obszaru, więc jest możliwe, iż założenie nie zmienionej funkcji popytu nie będzie adekwatne. Kierownictwo EBC jest tego świadome. Dlatego wygląda na to, że – przynajmniej w początku swej działalności EBC będzie pragmatycznie stosował obie te strategię równocześnie. Być może później EBC zechce powrócić do ilościowego celu pośredniego, jeżeli popyt na pieniądź na obszarze unii walutowej okaże się względnie stabilny.

Co się tyczy zasad, jakimi kieruje się dotąd polska polityka pieniężna, to – z punktu widzenia postronnego obserwatora – trudno by było na razie mówić o długofalowej strategii polityki pieniężnej w znaczeniu, jakie termin ten posiada na Zachodzie. NBP wkłada naturalnie wiele troski w opracowanie corocznych Założeń polityki pieniężnej, raportów o inflacji, sprawozdań kwartalnych i rocznych z realizacji przyjętych na dany okres zadań w zakresie wewnętrznej polityki kredytowo-pieniężnej i obrotu płatniczego z zagranicą. Uczestniczy w pracach rządu nad wyprofilowaniem treści dokumentów programowych, także tych o charakterze bardziej perspektywicznym; współdziała z innymi agendami państwa przy wzajemnej koordynacji poszczególnych elementów składowych polityki makroekonomicznej (polityki budżetowej, płacowej, handlu zagranicznego) z polityką pieniężną. Jednak, jak dotychczas, uznawało się, że wciąż wysokie tempo inflacji i trwające nadal przemiany systemowe rodzą jeszcze tyle niepewności,

a przez to zmienności w zakresie podstawowych współzależności gospodarczych (np. niepewność w kwestii przesunięcia popytu na pieniądź i szybkości jego cyrkulacji), że nie jest jeszcze możliwe budowanie średniookresowych programów monetarnych. Doraźne rozbieżności poglądów utrudniały też niekiedy koordynację polityki pieniężnej z polityką budżetową. Polityka budżetowa (fiskalna) ze swej strony także nie przebiła się jeszcze do tego punktu, w którym możliwe by się stało średniookresowe (kilkuletnie) programowanie budżetowe. Jest tak w znacznej części z powodu opóźnień niezmiernie ważnej dla budżetu reformy finansowania sfery zabezpieczenia społecznego i usług społecznych. Wdrożenie wiarygodnej strategii monetarnej o charakterze średniookresowym, jakkolwiek byłby jej charakter, zależy natomiast w decydującej mierze od tego czy jest możliwa wzajemna harmonizacja tych dwu kluczowych dziedzin polityki makroekonomicznej. Dotąd takiej możliwości praktycznie nie było. Niemożność prowadzenia konsekwentnej, średniookresowej strategii monetarnej nie wykluczała natomiast prób ilościowego określania celów polityki pieniężnej w krótkim okresie. I tak, NBP w ciągu minionej dekady regulował w różnych okresach (przynajmniej w perspektywie jednorocznej) agregaty monetarne takie jak: aktywa krajowe netto, pieniądź krajowy, lub pieniądź ogółem. W ostatnich dwu latach NBP wyznaczał sobie także – wzorem niektórych zachodnich banków centralnych – tzw. cel operacyjny, którym była masa pieniądza centralnego („baza monetarna”), zaś w roku 1998 jest nim krótkoterminowa stopa procentowa między-bankowego rynku pieniężnego. Polski bank centralny jest nadal w poszukiwaniu odpowiednich metod regulowania podaży pieniądza. Wciąż jeszcze eksperymentuje. Nadal wysokie tempo inflacji i ewolucja instytucjonalna sektora monetarnego gospodarki, a przez to także niestałość popytu na pieniądź, są w dalszym ciągu poważnym utrudnieniem w przejściu do średnioterminowej strategii polityki pieniężnej. Jak jednak zostało wspomniane wyżej, podobnej natury trudności są także (*mutatis mutandis*) niełatwym problemem do rozstrzygnięcia w przygotowującym się do pełnienia swych zadań EBC. Nie jest bowiem z góry wiadome jak będzie się zachowywał popyt na pieniądź w przyszłym, wielkim a niejednorodnym obszarze cyrkulacji euro. Ważne jest w każdym razie to, że NBP – jak wynika z enuncjacji jego funkcjonariuszy – ma jasną świadomość potrzeby wypracowania koncepcji takiej strategii, nadania jej właściwego (to znaczy kilkuletniego) horyzontu czasowego oraz rozumie potrzebę koordynowania opracowanego w ten sposób programu monetarnego z przewidywanym rozwojem sytuacji w innych obszarach polityki makroekonomicznej, zwłaszcza ze średniookresową strategią polityki budżetowej (bez odstępowania od swego podstawowego celu i bez uszczuplania zakresu własnej autonomii).² Można w związku z tym twierdzić, że przy wszystkich różnicach skali, ról i warunków, w jakich będą w bliskiej przyszłości działać te dwie instytucje (ECB na wielkim terenie zachodniej Europy i NBP na obszarze Polski), kategorie myślenia, sposób pojmowania własnych zadań i arsenał stosowanych narzędzi będą w obu bankach emisyjnych bardzo podobne. Jest to wynikiem dostosowawczej ewolucji, jaka w polskim banku centralnym już się dokonała i nadal dokonuje. Nie bez znaczenia były tu pomoc i doradztwo zachodnich banków centralnych, zwłaszcza w pierwszych latach procesu transformacji polskiej gospodarki.

² Autor ma tu na myśli np. wypowiedzi w tym sensie ze strony przedstawicieli NBP na konferencji naukowej poświęconej strategicznym problemom polityki pieniężnej, odbyłej w Starej Wsi w dniu 15 czerwca 1998 roku.

Zasadny wydaje się pogląd, że z chwilą zbliżenia się tempa polskiej inflacji do poziomu bliskiego tempu inflacji w EUGiW, polski bank centralny nie powinien mieć żadnych szczególnych problemów natury technicznej z włączeniem się do Europejskiego Systemu Banków Centralnych i z funkcjonowaniem w nim jako jego integralny element składowy. Sądzę zresztą, że już wcześniej – jeszcze jako członek Europejskiego Systemu Walutowego przed wejściem do unii walutowej – NBP będzie zdolny bezproblemowo koordynować swoje poczynania z bankowością centralną unii. Oczywiście, u podstaw tych prognoz leży założenie, że proces schodzenia z wysokich temp inflacji będzie bez zakłóceń kontynuowany.

5. Zmiany w polskim prawie dewizowym i kwestia pełnej wymiennalności złotego

Konieczne dostosowania w sferze systemu pieniężnego, jakie narzuca zamierzony proces zintegrowania gospodarki polskiej z Unią Europejską, nie sprowadzają się rzecz jasna tylko do postulatów zdecydowanego obniżenia inflacji oraz osadzenia wewnętrznej stabilności złotego na podstawach systemowo-instytucjonalnych, które byłyby w stanie stabilność tę zagwarantować. Z integracyjnego punktu widzenia można powiedzieć, że spełnienie powyższych postulatów jest podporządkowane i służy (jako warunek konieczny) innemu, niemniej ważnemu wymaganiu: pełnemu otwarciu gospodarki w płaszczyźnie monetarnej na swobodny obrót towarowy, usługowy i kapitałowy. Wymaganie to jest spełnione wtedy, kiedy pieniądź danego kraju staje się w pełni swobodnie wymiennalny wewnętrznie i zewnętrznie, tzn. zarówno dla potrzeb obrotów bieżących oraz kapitałowych rezydentów jak i nierezydentów. Złoty nie jest jeszcze walutą wymiennalną w sensie tak zdefiniowanym, choć posiada już status formalno-prawny pieniądza spełniającego warunki wymiennalności wewnętrznej i zewnętrznej w znaczeniu art. VIII. statutu MFW (co prawda, na najniższym poziomie swobody konwersji, dopuszczonym w tym artykule i w dodatku jeszcze bez faktycznego otwarcia możliwości korzystania z tego prawa za pomocą wydania odpowiednich przepisów wykonawczych). Działania już podjęte dla nadania złotemu charakteru waluty wymiennalnej wystarczyłyby wprowadzić do tego, by spełnić warunki przystąpienia Polski do OECD w roku 1996, ale nie wystarczają do spełnienia bardziej rygorystycznego wymogu pełnej wymiennalności i niczym nie skrepowanej otwartości na przepływy gospodarcze, jakiej żąda Unia Europejska od krajów zabiegających o przyjęcie. Zatem, do najpoważniejszych i najtrudniejszych wyzwań, przed jakimi stoi polska polityka gospodarcza na obecnym etapie pro - integracyjnych dostosowań jest zadanie uczynienia złotego pieniądzem w pełni, a więc nie tylko formalnie, ale także de facto, wymiennalnym. Trudność tego zadania wynika z okoliczności natury wewnętrznej i zewnętrznej. Do utrudnień wewnętrznych należy w pierwszym rzędzie opisane wcześniej zjawisko inflacji, zaś w sferze realnej zapóźnienia w proekspansywnej restrukturyzacji gospodarki. Utrudnieniem zewnętrznym, nie licząc zwykłych fluktuacji koniunkturalnych, jest proces globalizacji rynków finansowych w świecie i obserwowany na tym tle wzrost niestabilności i rozmiarów strumieni kapitałowych (zwłaszcza płynnych funduszy transferowanych z miejsca na miejsce z motywów arbitrażowo - spekulacyjnych). Doraźna komplikacja, jaka pojawiła się w związku z tymi procesami w wielu krajach przechodzących transformację systemową, przyjęła postać gwałtownych niekiedy przypływów lotnych fundu-

szy. Przypływy te stawiają banki centralne wobec swoistej kwadratury koła – jak zachować panowanie nad dynamiką masy pieniężnej z jednej strony, nie dopuścić do zwyżki kursu krajowego pieniądza (grożącej podważeniem pozycji konkurencyjnej w handlu zagranicznym) z drugiej strony, a przy tym nie sięgać po administracyjne środki ograniczania zakresu swobodnej wymiennalności pieniądza. Bez odpowiedzi na to pytanie zachodzi niebezpieczeństwo zablokowania postępu procesu integrowania nowych członków z UE. W skrajnej sytuacji zaistnieć może nawet groźba regresu, gdyby nawiązane już nico współpracy zostały zerwane przez kryzys walutowy oraz nawrót inflacji. Jest to niebezpieczeństwo, które na szczęście w tej chwili nie wydaje się w Polsce bardzo prawdopodobne, ale – jak pokazały wydarzenia w odległych, jak też całkiem bliskich regionach świata – nie jest ono też u nas czymś wykluczonym.

Wydaje się, że kluczem do rozwiązania tej trudności może i powinna być przede wszystkim właściwa polityka kursu walutowego. Kurs bowiem jest tą kłamrą, która spina w jedną całość trzy ważne obszary problemowe: wewnętrzną *politykę pieniężną*, nastawioną na stabilizację poziomu cen, *politykę bilansu płatniczego*, nastawioną na utrzymanie struktury i salda bilansu płatniczego w stanie zgodnym z utrzymaniem na długą metę bezpiecznej pozycji płatniczej kraju (wolności od restrykcji płatniczych) i *strategię integracji* (która na zaawansowanym etapie integracji musi nadać kursowi rolę ogniw integrującego kraj z blokiem wspólnej waluty; wcześniej jednak trzeba uczynić mechanizm kursu zdatnym do pełnienia tej roli). Do problemu właściwego mechanizmu kursowego i polityki kursowej wróć jeszcze na końcu. Przedtem natomiast wskazać, iż dopingujący do liberalizacji obrotu płatniczego wpływ starań o wejście Polski do UE zaowocował właśnie projektem radykalnie nowego prawa dewizowego, które – gdyby zostało uchwalone bez naruszania jego istotnych elementów – byłoby, jak się wydaje, w pełni zdolne spełnić instytucjonalno-prawne wymagania integracji, jeśli chodzi o zapewnienie swobodnej wymiennalności i nieskrepowanego transferu środków pieniężnych w obu kierunkach. Mogłoby ono także dać formalną podstawę dla polityki kursowej wspierającej wewnętrzną stabilizację, neutralizującą zewnętrzne zagrożenia i nakierowanej w długim okresie na pełną integrację polskiego systemu pieniężnego z unią walutową.

Projekt nowej ustawy dewizowej tym się przede wszystkim różni od ustawy obowiązującej dotąd (po wszystkich jej nowelizacjach), że jest zbudowany w całości na podstawie innej „filozofii”. Dotychczasowe prawo nosi bowiem nadal piętno epoki, w której powstało - epoki gospodarki zakazów, nakazów i rozdzielnictwa. Piętna tego nie były w stanie zetrzeć późniejsze nowelizacje, ani zmiany ogólnego zezwolenia dewizowego (OZD), które rozluźniały nieco skrepowania samej ustawy. Rzecz bowiem w tym, że prawo to było skonstruowane na fundamencie generalnego zakazu, od którego ustawa przewidywała następnie wyjątki i tworzyła dodatkowe możliwości dopuszczając dalej idące rozluźnienia na mocy administracyjnych rozporządzeń i pozwoleń indywidualnych. Projekt nowej ustawy zbudowany jest natomiast na zasadzie generalnej swobody (od której są – w zasadzie czasowe – wyjątki). Lista wyjątków od swobody obrotu dewizowego jest wprawdzie na razie obszerna, ale mogą one być znoszone w trybie administracyjnym, kiedy okoliczności na to pozwolą, bez konieczności nowelizowania samej ustawy. Różnica podejścia jest więc zasadnicza. Pomimo zachowanych na razie skreowań jest to dokument przeniknięty innym duchem niż dawne prawo. Można przyjąć, że

jest ono zgodne ze standardami przyjętymi w gospodarce rynkowej, nie koliduje – jak się wydaje – z uregulowaniami MFW, ani WTO, ani OECD, ani też samej UE (najbardziej wymagającej ze wszystkich organizacji).

Ważną innowacją (w stosunku do prawa dotychczasowego) jest zrównanie statusu waluty krajowej z walutami zagranicznymi. Kryterium wyodrębnienia obrotu dewizowego (operacji dewizowej) ma charakter podmiotowy (z kim, a nie w jakim pieniądzu dokonuje się operacji). Obrotem dewizowym są operacje finansowe między rezydentami i nierezydentami. Dzieli się one, najoogólniej ujmując, na operacje bieżące i kapitałowe. Szczegółowy podział obu grup na poszczególne kategorie operacji odpowiada siatce pojęciowej przyjętej w statystyce MFW. Czasowe ograniczenia płatnicze, przewidziane w tym projekcie, odnoszą się do lokat i kredytów krótkoterminowych (do jednego roku) oraz do lokat poza obszarem OECD, z wyłączeniem państw, z którymi zawarto umowy o popieraniu i ochronie inwestycji. Czasowe ograniczenia dotyczyłyby także obrotu instrumentami innowacyjnymi (derywaty), o nie w pełni znanych właściwościach, a wykorzystywanych m.in. do celów spekulacyjnych. Poza tym, w bardzo szczególnych i raczej wyjątkowych sytuacjach zagrożeń dla stabilności finansowej państwa rząd miałby także prawo stosować czasowe ograniczenia. Kontrola zgodności z prawem konkretnych operacji dewizowych byłaby zadaniem scedowanym na banki dewizowe. Przy w zasadzie pełnej swobodzie płatności istniałby jednak obowiązek informowania banku o przeznaczeniu transferowanych środków. Pomimo dyskusyjności niektórych postanowień projektu (debata nad nim winna właśnie się rozpocząć) można wyrazić pogląd, że – generalnie biorąc – projekt ten spełnia zadanie dostosowania polskich zasad do standardów europejskiej integracji w tym zakresie. Można w nim widzieć jeden z istotniejszych przejawów wpływu dążeń integracyjnych Polski na przyspieszenie i liberalizujące pogłębienie jej przemian systemowych.

6. Możliwa ścieżka dojścia Polski do członkostwa w EUGiW

Zadanie, jakie wytycza dla polityki pieniężnej NBP z idei zintegrowania gospodarki polskiej z Unią Europejską, daje się streścić krótko w taki sposób, że jest to zadanie doprowadzenia do pełnego ustabilizowania poziomu cen przy rozszerzeniu swobodnej wymiennalności złotego do jej pełnego zakresu. Winno się to dokonywać drogą stosowania instrumentów rynkowego typu (zasadniczo takich samych, a w każdym razie zgodnych z tymi, które będą stosowane w EUGiW), na gruncie strategii kompatybilnej ze strategią EBC. Przyjąć bowiem wypada, iż Polska zamierza należeć kiedyś do „rdzenia” grupy członków i będzie chciała partycypować w centralnym nurcie dalszego rozwoju europejskiej integracji, włącznie z ostatecznym wprowadzeniem na swoim terytorium wspólnego pieniądza. Stopniowa konwergencja podstawowych wskaźników makroekonomicznych do porównywalnych wskaźników w EUWiG stworzy więc – jak wolno zakładać – w dalszej perspektywie warunki do postawienia na porządku dziennym problemu definitywnego włączenia Polski do EUGiW. Oczywiście, trzeba sobie zdawać sprawę z możliwości nieprzewidywalnych w tym momencie zwrotów w rozwoju wydarzeń, w samym kraju jak i poza jego granicami. Przede wszystkim trzeba pamiętać o tym, że szczęśliwe zakończenie programu stabilizacji pieniężnej nie jest jeszcze w Polsce absolutnie zagwarantowane. Także sukces wielkiego przedsięwzięcia unii

walutowej, wieńczącej dzieło integracji gospodarczej w Europie, bynajmniej nie jest już w tej chwili sprawą przesądzoną, pomimo pomyślnych prognoz wstępnych. Nie gubiąc tych zastrzeżeń z pola uwagi, można w tej chwili opierać się na założeniu, że – tak jak już kiedyś to wstępnie deklarowano – w horyzoncie lat 2006-2008 wejście Polski do systemu wspólnej waluty z przyjęciem wszystkich związanych z tym praw i obowiązków, stanie się realną możliwością.

Szersze uzasadnienie celowości takiego kroku wykracza poza ramy niniejszego artykułu (autor niniejszego miał zresztą niejednokrotnie okazję obszernie się na ten temat wypowiadać na łamach różnych czasopism). W tym miejscu wystarczy zaznaczyć, że istnieją i mają swoją wagę ryzyka związane z rezygnacją z takich instrumentów działania jak własna polityka pieniężna i kurs. Jednak szanse związane z pełnym dostępem do olbrzymiego rynku kapitałowego, dostępem wolnym od ryzyk walutowych i niepewności makroekonomicznych, mają znaczenie tak wielkie, iż względ ten zdecydowanie przeważa nad wagą kontrargumentów, jakie bywają w tym kontekście zgłaszane. Moment wejścia Polski do EUGiW będzie poprzedzony kilkuletnim zapewne przebywaniem gospodarki polskiej (już jako pełnoprawnego członka UE, ale jeszcze nie członka EUGiW) w Europejskim Systemie Walutowym nr 2. Będzie to zmodyfikowana wersja tego mechanizmu stabilnych kursów, który funkcjonuje w UE już od roku 1979. Stanowił on ważny etap, w którym dojrzały warunki i wola tej grupy krajów do podjęcia po raz drugi w historii integracji europejskiej próby wprowadzenia wspólnej waluty (pierwsza bowiem próba, podjęta w trakcie dekady lat siedemdziesiątych zakończyła się niepowodzeniem). W nowej, zmodyfikowanej wersji tego mechanizmu waluty krajów UE nie należących jeszcze do EUGiW będą miały kursy centralny określony względem euro. Ich banki centralne będą zobowiązane stabilizować wahania kursu rynkowego swoich walut w stosunku do pieniądza europejskiego w przyjętym paśmie dopuszczalnych oscylacji. Obowiązek stabilizowania kursu będzie spoczywał na członku ESW, gdyż sam EBC będzie wolny od zobowiązań w tym zakresie. Należy jednak dodać, że dopuszczalne pasmo wahań będzie mogło być szerokie – sięgać nawet do 15% w górę i w dół od kursu centralnego. Wszelkie zmiany w tym mechanizmie, takie jak np. zmiana kursu centralnego, będą musiały być uzgadniane z EBC i z narodowymi bankami centralnymi. Jednak nie będzie od strony EBC nacisku na wczesne usztywnianie kursu walut krajów przebywających w tej strefie zewnętrznej unii walutowej. Wyciągnięto wnioski z negatywnych doświadczeń z tego rodzaju mechanicznym, a często przedwczesnym usztywnianiem. Przeciwnie, członkowie unii nie chcą mieć w swoim gronie krajów, które nie osiągnęły jeszcze potrzebnego stopnia stabilności. EBC będzie miał nawet prawo zalecić w pewnych sytuacjach korektę kursu i jego rekomendacja powinna zostać spełniona. W zamian za to, kraj przebywający jeszcze w tego rodzaju „poczekalni” unii walutowej będzie mógł liczyć na pewną (zresztą mocno ograniczoną) pomoc finansową ze strony EBC. Szczegółowe zasady funkcjonowania tej zewnętrznej strefy, jaką będzie ESW nr 2, nie są jeszcze znane. Trzeba jednak przyjąć, iż od krajów Europy środkowej (jak Polska) oczekiwać się będzie woli wejścia do tego mechanizmu już na samym początku członkostwa UE. Nie będzie to wprawdzie – jak można było powyżej zauważyć – gorset bardzo krępujący. Jednak wymagał będzie on od kraju przebywającego w nim już na początku określonego stopnia stabilności, a potem zwiększającej się samodyscypliny finansowej, potrzebnej dla utrzymania i umacniania tej stabilności. Wejście do właściwej unii

walutowej (EUGiW) następować będzie naturalnie dopiero po spełnieniu znanych warunków kwalifikacyjnych traktatu z Maastricht. Już teraz więc trzeba liczyć się z prawdopodobną koniecznością włączenia się do tego mechanizmu najpóźniej z chwilą przystąpienia do UE. Nie należy jednak wykluczyć, że może to dla gospodarki okazać się celowe nawet wcześniej, zwłaszcza gdyby proces negocjowania warunków wejścia Polski do UE miał się przeciągać w czasie.

Tymczasem rozpoczęła się pierwsza faza negocjacji w sprawie przyjęcia Polski do UE, w której dominują, jak na razie, tematy dotyczące problemów restrukturyzacji rolnictwa, hutnictwa i innych branż. Problematyka walutowo – finansowa czeka na razie na boku, odłożona do późniejszej fazy rozmów. Nie znaczy to jednak, że nie ma w tym obszarze problemów, które polska polityka pieniężna powinna pilnie podjąć już teraz we własnym zakresie, a może nawet postawić je z własnej inicjatywy na porządku dziennym negocjacji.

Tu powrócić trzeba do tematu trwających od roku 1995 trudności, jakie napotyka NBP w jego usiłowaniach panowania nad dynamiką przyrostu masy pieniądza z powodu wzmiankowanych wcześniej przyptywów kapitałowych. Chociaż znakomicie większą ich część to inwestycje o charakterze dłużym terminowym, dobrze służące rozwojowi gospodarki, a tylko stosunkowo mniejsza ich część to „gorący” pieniądź w poszukiwaniu szybkiego zysku, to jednak transfery te mają też pewną niebezpieczną stronę. Zmuszają bank centralny do interwencyjnych zakupów dewiz i powiększania rezerw, a emitowania w zamian gotówki. Grozi to dalszym wzrostem płynności banków komercyjnych oraz wzmocnieniem nacisków inflacyjnych. Istnieje też obawa, że mogą one nadmiernie zawyżać kurs i podkopywać pozycję konkurencyjną kraju w handlu, tworząc równocześnie przesłanki dla możliwych, przyszłych odpływów i niebezpiecznych operacji spekulacyjnych obliczonych na załamanie krajowego pieniądza. NBP już dwukrotnie poszerzał zakres pasma dopuszczalnych wahań kursu, ale mimo to przyptywy trwają, chociaż ze zmiennym natężeniem. Reprezentują sobą z jednej strony jakąś szansę rozwojową, ale także groźbę nagłego odwrócenia kierunku i odpływu po trwałym podważeniu równowagi bilansu obrotów bieżących. Bank pragnąłby - jak nie raz oświadczało jego kierownictwo - obniżyć stopę procentową by osłabić bodźce do nadmiernych napływów. Jednak powstrzymuje go przed tym obawa, że może to pobudzić ekspansję kredytową wysociego płynnego systemu bankowego. Z drugiej strony wzdraga się on również dopuścić do większego ruchu kursu w górę z lęku, że może to być wstępem do późniejszego, tym ostrzejszego wahanicia w dół, kiedy deficyt handlowy i wzrost zadłużenia podważą znowu zaufanie do zdolności płatniczej kraju. Tak oto swoisty impas trwa, niosąc niebezpieczeństwo zaistnienia perturbacji w najmniej odpowiednim do tego momencie. Wydaje się jednak, że w obecnej sytuacji i właśnie w związku z zamiarem integracyjnym Polski zarysowują się także możliwości przełamania wzmiankowanego impasu. Gospodarce polskiej, jak się wydaje, potrzebny byłby na tym etapie kurs zdolny na *krótką metę* wahać się czasem w szerokim zakresie (aby zniechęcać i odstraszać potencjalnych spekulantów) i odzyskać kontrolę nad dynamiką masy pieniężnej, ale równocześnie kurs stabilny w przekroju *długookresowym* dla zachowania wewnętrznej stabilizacji, zewnętrznej wiarygodności oraz wzrostu. Wyrwaniem się z trudności (drogą „ucieczki do przodu”) mogłoby być właśnie możliwe wczesne wejście do szerokiego tunelu wahań kursowych, jakim będzie Europejski System Walutowy; wejście choćby na zasadzie

decyzji jednostronnej (choć najlepiej byłoby oczywiście wejść tam z publiczną aprobatą EBC). To, o co w tym posunięciu by chodziło sprowadza się w istocie do umocnienia wiarygodności NBP, uzyskania przezeń w powszechnej percepcji kół finansowych wizerunku banku mocno i wiarygodnie zorientowanego na stabilizację pieniężną, z daleko sięgającym zamiarem na widoku – konsekwentnego dążenia do znalezienia się w nieodległej przyszłości w składzie Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Zgłaszane niekiedy w tym kontekście obawy, że byłby to krok przedwczesny i ryzykowny, nie znajdują przekonującej podstawy ani w logice, ani w faktach. Polska jest już w pobliżu strefy jednocyfrowej inflacji i chodzi obecnie o „wytracenie” inflacyjnej inercji, która karmi się inflacyjnymi oczekiwaniami. Znalezione się już teraz w systemie choćby nieoficjalnej, ale już powszechnie znanej koordynacji poczyniła z działaniami EBC umocniłoby wiarygodność NBP, ułatwiając proces dalszej dezinflacji. Pasma kursowe ESW jest na tyle szerokie, że – przy prognozowanych na najbliższą przyszłość tempach polskiej inflacji – potrzeba elastyczności naszego kursu byłaby tu aż z nadwyżką akomodowana. Poza tym, nikt nie zamierza wymuszać na polskiej polityce walutowej „duszenia się” w zbyt ciasnym gorsecie nieadekwatnego kursu. Jak to zostało powiedziane wyżej, EBC zrywa z onegdajszą praktyką wymuszania na członkach Europejskiego Systemu Walutowego upartego trwania przy sztywnym kursie i broniienia go jak długo się da (doprowadziło to w latach 1992-93 do napięć w ESW i do ostatecznego przejścia na bardzo szerokie pasmo wahań). Wręcz przeciwnie, można raczej przypuszczać, że to EBC, prawdopodobnie jako pierwszy, zasugerowałby korektę kursu centralnego złotego w przypadku trudności o głębokim podłożu strukturalnym. Oczywiście, trzeba natomiast zaznaczyć, że wejście w ten mechanizm współpracy mogłoby mieć pozytywny sens tylko wtedy, kiedy byłoby pierwszym krokiem na drodze do faktycznego wejścia w rozsądny horyzont czasowy do EUGiW. Implikuje to, naturalnie, rozstrzygnięcie w takim właśnie kierunku wszystkich zasadniczych wątpliwości, jakie jeszcze spowijają tę kwestię.

ZNACZENIE EUROPEJSKICH FUNDUSZY STRUKTURALNYCH I FUNDUSZU SPÓJNOŚCI DLA ROZWOJU REGIONALNEGO POLSKI

1. Założenia polityki strukturalnej Unii Europejskiej w latach 2000–2006

Charakterystyczną cechą Unii Europejskiej jest szeroki zakres interwencji w procesy rozwoju regionalnego, zarówno na poziomie Komisji Europejskiej jak też i poszczególnych państw członkowskich¹. Podstawą tej działalności są zapisy w Traktacie Rzymskim i w Traktatach z Maastricht oraz Amsterdamu, które zakładają wzrost poziomu spójności wewnętrznej w ramach całej organizacji. Wyrazem tego są m.in.: funkcje koordynacyjne Dyrekcji Generalnej XVI ds. Polityki Regionalnej oraz udział środków przeznaczanych na rozwój regionalny w całości wydatków budżetowych Wspólnoty zbliżony obecnie do około 35%. Polityka rozwoju regionalnego planowana jest w okresach wieloletnich, obecny dotyczy lat 1994–1999. Przedmiotem koncentracji zainteresowania i środków polityki regionalnej Unii Europejskiej są obszary problemowe, przede wszystkim celu 1 – czyli charakteryzujące się niskim poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego. Uzupełniające znaczenie mają obszary: celu 2 – stare regiony przemysłowe wymagające restrukturyzacji, celu 5b – wymagające restrukturyzacji rolnictwa tereny wiejskie oraz celu 6 – peryferyjne o niskiej gęstości zaludnienia². Na tych obszarach problemowych funkcjonują obecnie cztery Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej, z których ponad połowę środków koncentruje Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Pozostałe fundusze to: Europejski Fundusz Socjalny, Europejski Fundusz Rolny (Seksja Reorientacji) oraz Finansowy Instrument dotyczący Rybołówstwa. W krajach w których produkt krajowy brutto na mieszkańca wynosi poniżej 90% wielkości przeciętnej rejestrowanej w Unii Europejskiej funkcjonuje Fundusz Spójności (zwany też Funduszem Kohezyjnym) służący realizacji inwestycji w sferze infrastruktury technicznej oraz w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego. Uzupełniające znaczenie jako instrument polityki

¹ Patrz szesnaste wydanie pracy dokumentującej instrumenty polityki rozwoju regionalnego stosowane w poszczególnych krajach Unii Europejskiej i w całej tej organizacji: Yuill D., Bachtler J., Wishdale F., 1996, *European Regional Incentives 1996-1997*, 16-th Edition, The European Policies Research Centre na University of Strathclyde, Bowker-Saur, Londyn-Melbourne-Monachium-New Providence.

² Pozostałe cele, które nie są zorientowane regionalnie to: cel 3 - zwalczanie długookresowego bezrobocia oraz integracji na rynku pracy młodzieży i osób wykluczonych z tego rynku, cel 4 - asystowanie osobom pracującym w adaptacji do zmian w przemyśle i do nowych systemów produkcyjnych poprzez przekwalifikowanie oraz cel 5a - przyspieszenie adaptacji struktur rolnictwa i rybołówstwa. Ponieważ ponad 90% środków przeznaczanych przez Unię Europejską na politykę strukturalną jest zorientowane regionalnie dlatego bardzo często pojęcia te są używane niemal zamiennie, chociaż polityka strukturalna obejmuje także trzy wymienione w tym przypisie cele oraz niektóre Inicjatywy Wspólnoty o aprzestrzonym charakterze.

strukturalnej ma trzynastcie Inicjatyw Wspólnoty służących rozwiązaniu specyficznych problemów rozwoju społeczno-ekonomicznego tej organizacji.

Działalność ta odbywa się na podstawie stosowania wypracowanych w ramach Unii Europejskiej zasad rozwoju regionalnego. Cztery zasady rozwoju regionalnego uznawane w tej organizacji za kluczowe to: koncentracja, programowanie, partnerstwo i dodatkowość³.

Przytoczenie tych informacji służy udokumentowaniu znaczenia polityki rozwoju regionalnego prowadzonej w ramach Unii Europejskiej⁴.

Najważniejszym problemem jest oczywiście przyszłość polityki rozwoju regionalnego tej organizacji. W roku 1997 zostały sformułowane założenia polityki regionalnej Unii Europejskiej po roku 1999⁵. Są one elementem proponowanej reformy Unii Europejskiej, która została przedstawiona w dokumencie przygotowanym przez Komisję Europejską pod tytułem „Agenda 2000”⁶. Jako kolejny okres programowania polityki strukturalnej tej organizacji proponuje się lata 2000-2006 (okres siedmiu lat). Zakłada się ograniczenie listy celów tej polityki do trzech, wszystkich zorientowanych regionalnie, jednego z nich także horyzontalnie.

Podstawowy powinien pozostać w dalszym ciągu cel 1; czyli oddziaływanie na obszarach zacofanych w rozwoju społeczno-ekonomicznym, przy jeszcze bardziej konsekwentnym niż dotąd stosowaniu jako podstawowego kryterium ich identyfikację poziomu produktu krajowego brutto na mieszkańca poniżej 75% w stosunku do średniego poziomu Unii Europejskiej. Regiony tego celu powinny pozostać podstawowym obszarem koncentracji uwagi i środków polityki strukturalnej tej organizacji, skupiając około 2/3 całości nakładów przeznaczanych na tę interwencję w tej sferze. Wynika to z priorytetu dla działań służących umocnieniu spójności (kohezji) wewnętrznej w ramach całej Unii Europejskiej. Dodatkowo przewiduje się zastosowanie w ramach tego celu specyficznych rozwiązań dla obszarów cechujących się wyjątkowo niską gęstością zaludnienia.

W odniesieniu do wszystkich regionów stojących przed wyzwaniem (potrzebami) głębokiej restrukturyzacji społeczno-ekonomicznej zaproponowano „nowy” cel 2. Jego zakres dotyczy obszarów dotkniętych zmianami w sferze przemysłu, usług i rybołówstwa oraz obszarów wiejskich i wysoko zurbanizowanych dotkniętych regresem społeczno-ekonomicznym oraz przeżywających problemy związane z adaptacją do zmieniających warunków. W przypadku tego celu powinna nastąpić koncentracja przestrzenna środków na obszarach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji oraz ograniczenie zasięgu przestrzennego w porównaniu ze „starym” celem 2.

³ *Structural Funds and Cohesion Fund 1994-99. Regulations and commentary*. 1996, European Commission, Bruksela-Luksemburg.

⁴ *Szlachta J.*, 1997, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Studia KPZK PAN, tom CV, Warszawa.

⁵ *Patrz The Structural Funds and the Cohesion Fund from 2000 to 2006*, 1997, Newsletter No 42 Regional Policy and Cohesion, European Commission, Bruksela-Luksemburg.

⁶ *Agenda 2000. For a stronger and wider Union*, 1997, Bulletin of the European Union, Supplement 5/97, European Commission, Bruksela-Luksemburg. Opracowanie to bez załączników jest dostępne także po polsku: *Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza*, 1997, Monitor Integracji Europejskiej, Wydanie specjalne, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa.

Komisja Europejska proponuje kreowanie nowego celu 3, jedyne go zorientowanego także horyzontalnie, służącego wspieraniu działań w regionach nie uwzględnionych w zakresie celu 1 i 2, a dotyczących adaptacji i modernizacji ich systemów edukacyjnych, szkoleniowych oraz zatrudnienia. Oznacza to koncentrację uwagi i środków na problemach modernizacji rynków pracy. Podstawą działań ma być, tak jak na innych obszarach problemowych, wieloletni plan przedsięwzięć podejmowanych w regionie w sferze zatrudnienia. Cel 3 ma promować działalność prowadzoną w czterech sferach dotyczących:

- wspierania pozytywnych dostosowań społeczno-ekonomicznych,
- tworzenia systemów szkolenia i edukacji obejmujących cały okres życia zawodowego,
- rozwijania aktywnych polityk na rynku pracy skierowanych przeciwko wysokiemu bezrobociu,
- ograniczania sytuacji wykluczenia z rynku pracy znaczących grup społeczeństwa oraz dyskryminacji różnych grup ludności.

Na obszarach problemowych celu 1, 2 i 3 mają funkcjonować cztery wymienione wcześniej Fundusze Strukturalne.

Pomimo wcześniejszych stwierdzeń o tymczasowym charakterze Funduszu Spójności (Kohezyjnego) zaproponowano jego dalsze funkcjonowanie po roku 1999 przy zasadniczo tej samej formule, a więc koncentracji na rozwoju transeuropejskich sieci transportowych oraz na ochronie środowiska przyrodniczego. Środki tego Funduszu mają pozostać tak jak dotychczas skoncentrowane w krajach o poziomie produktu krajowego brutto na mieszkańca nie przekraczającym 90% wielkości przeciętnej w całej Unii Europejskiej.

Pewna istotna zmiana jest proponowana w odniesieniu do Inicjatyw Wspólnoty, których ma pozostać tylko trzy. Mają one dotyczyć: współpracy transgranicznej zarówno w aspekcie przygranicznym jak i regionalnym, wielofunkcyjnego rozwoju terenów wiejskich oraz doskonalenia jakości zasobów ludzkich. Środki przeznaczane na Inicjatywy Wspólnoty mają zostać ograniczone z 9% do 5% całego budżetu polityki strukturalnej.

Na podstawie tych informacji należy założyć, że podstawowe zasady i procedury polityki regionalnej tej organizacji w latach 2000-2006 nie będą się zasadniczo różnić od rozwiązań obowiązujących w ramach edycji Funduszy Strukturalnych na lata 1994-1999. Najważniejsze różnice, poza już wymienionymi, mogą polegać m.in. na: ograniczeniu zasięgu przestrzennego obszarów problemowych (proponuje się zmniejszenie udziału ludności zamieszkającej na tych obszarach z 51% w latach 1994-1999 do 35-40% w latach 2000-2006) oraz obniżeniu maksymalnego i przeciętnego poziomu współfinansowania ze strony Unii Europejskiej wspieranych przedsięwzięć. Bardzo ważną zmianą jest wprowadzenie efektywności jako piątej podstawowej zasady polityki regionalnej Unii Europejskiej. Zasada ta ma zostać szczegółowo zoperacjonalizowana w najbliższych miesiącach.

Komisja Europejska przedstawiła już wstępne propozycje dotyczące budżetu organizacji w latach 2000-2006. Przewiduje się dalsze ograniczenie udziału środków przeznaczanych na Wspólną Politykę Rolną (CAP) oraz pewne zwiększenie udziału nakładów przeznaczanych na politykę strukturalną. W okresie tym planuje się wzrost budżetu Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności z 28,6 mld euro średniorocznie w latach 1994-1999

do 39,3 mld euro średniorocznie w latach w latach 2000+2006 (w cenach stałych z 1997 roku), co stanowi wzrost w ujęciu realnym o ponad 37%. Oznacza to dalszy wzrost udziału nakładów na politykę rozwoju regionalnego, do około 0,46% produktu krajowego brutto całej Unii Europejskiej. Wydatki na rzecz polityki strukturalnej będą w związku z tymi zmianami stanowiły około 38% budżetu tej organizacji.

Najważniejsza dla nas wiadomość to informacja, że w ramach tej edycji Funduszy Strukturalnych przewiduje się alokowanie 45 mld euro dla państw Europy Środkowej, z czego 7 mld euro dla dziesięciu krajów Phare jako środki pre-akcesyjne, a 38 mld euro dla nowych krajów członkowskich, które przed rokiem 2006 staną się członkami Unii Europejskiej. Równocześnie stwierdzono, że wsparcie dla starych i nowych krajów członkowskich nie będzie mogło przekraczać poziomu 4% ich produktu krajowego brutto⁷.

2. Zakres niezbędnych dostosowań do standardów polityki regionalnej Unii Europejskiej

Problem dostosowań został w ostatnich kilku latach podjęty zarówno na płaszczyźnie teoretycznej, jak też w sferze kształtowania założeń i instrumentów polityki ekonomicznej państwa. Wyrazem tego zainteresowania były m.in. prace dwu zespołów zadaniowych dotyczących: rozwoju regionalnego w Polsce i polityki strukturalnej w Polsce, które były realizowane jako wspólne przedsięwzięcia Rządu Polski i Komisji Europejskiej⁸. Wynikiem tych działań był m.in. zestaw rekomendacji dotyczących polityki strukturalnej i regionalnej Polski.

Z przytoczonego dorobku badawczego jednoznacznie wynika bardzo szeroki zakres niezbędnych dostosowań do standardów Unii Europejskiej. Mają one jednak w sytuacji tej polityki nieco inny charakter niż w innych sferach, gdzie dostosowanie w zakresie norm prawa i struktur instytucjonalnych (*acquis communautaire*) jest bezdyskusyjnym i nienegocjowalnym warunkiem członkostwa. W tym przypadku wprowadzenie w Polsce rozwiązań zgodnych ze standardami Unii Europejskiej nie stanowi warunku integracji europejskiej, gdyż „karą” jaką poniesie Polska może być co najwyżej niemożność pozyskania opisanych już w poprzednim punkcie środków pomocowych tej organizacji. Równocześnie o znaczeniu dostosowań w sferze polityki regionalnej świadczy fakt, że problem ten jest wymieniany jako jeden z najtrudniejszych w aspekcie integracji europejskiej, bowiem dotyczy znaczących transferów finansowych na rzecz Polski i innych krajów Europy Środkowej.

⁷ W obecnej edycji Funduszy Strukturalnych w niektórych latach transfery na rzecz Irlandii i Portugalii sięgały 7% ich produktu krajowego brutto.

⁸ Patrz m.in.: Pietrzyk I. (red.), 1996, *Polityka regionalna w Polsce w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej. Regionalne i lokalne uwarunkowania i czynniki restrukturyzacji gospodarki Polski*, Friedrich Ebert Stiftung, Kraków; *Rozwój regionalny Polski 1990-1995. Raport diagnostyczny*, 1996, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa; *Zarys strategii rozwoju regionalnego Polski. Raport końcowy*, 1996, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa; *Polityka rozwoju regionalnego Polski z punktu widzenia perspektywy przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport uzupełniający*, 1996, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa oraz *Polityka strukturalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską. Raport końcowy*, 1997, Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce.

Najważniejsze dostosowania dotyczą m.in.:

- *Modelu polityki regionalnej Polski,*

Doświadczenia gospodarki centralnie planowanej okazały się całkowicie nieadekwatne w nowych warunkach ustrojowych. Podstawowe dylematy dotyczą kwestii podziału uprawnień pomiędzy poziomem krajowym i regionalnym. Nowoczesna polityka regionalna musi posiadać obydwa wymiary interregionalny oraz intraregionalny. Polityka prowadzona na poziomie krajowym musi uwzględniać konieczność stworzenia platformy koordynacji poczyniń resortów w sferze rozwoju regionalnego. Z natury rzeczy koordynacja taka wymaga utworzenia instytucji o charakterze ponadresortowym typu komitetu, gdyż tylko wtedy jej rozstrzygnięcia będą miały dla resortów wiążący charakter. Równocześnie niezbędne jest określenie wiodącego w tej sferze podmiotu (ministerstwa), któremu powinna zostać powierzona funkcja obsługi wspomnianego komitetu. Brak rozstrzygnięć w tym zakresie będzie prowadził do sporów kompetencyjnych, dublowania działań i niespójności systemu polityki regionalnej państwa. Rozstrzygnięcia w tym zakresie stworzą sprzyjające ramy dla działalności instytucji spełniających funkcje operacyjne, które obecnie nie mają odpowiednich partnerów w układzie administracji centralnej. Niemniej ważne jest doprowadzenie do upodmiotowienia układu regionalnego, czego wyrazem powinno być kreowanie wybieralnych ciał przedstawicielskich oraz kategorii budżetów wojewódzkich. Reforma ustroju administracyjnego państwa, której elementem jest nowa filozofia zdecentralizowanych finansów publicznych warunkuje możliwość prowadzenia nowoczesnej polityki wewnątrzregionalnej na poziomie województw. Działania te umożliwiają także ukształtowanie podstaw legislacyjnych polityki regionalnej. Ustawa dotycząca tej sfery powinna określać najważniejsze instytucji tej polityki na poziomie krajowym i regionalnym oraz sposoby zasilania rozwoju regionalnego ze środków publicznych. Nadmierne upolitycznienie decyzji dotyczącej organizacji terytorialnej państwa opóźniło proces niezbędnej reformy ustrojowej państwa oraz jak dotąd skutecznie uniemożliwia uporządkowanie sfery rozwoju regionalnego na poziomie krajowym. Z punktu widzenia procesów integracji europejskiej utrudnia to prezentowanie jednolitego stanowiska strony polskiej w kontaktach z Komisją Europejską.

- *Dokumentów planistycznych na poziomie krajowym i regionalnym.*

Problem ten zasługuje na szersze omówienie. W trzech państwach zakwalifikowanych w całości jako obszar celu 1 Unii Europejskiej (Grecji, Irlandii i Portugalii) przygotowywane są zintegrowane wieloletnie plany krajowe rozwoju regionalnego, będące równocześnie strategiami rozwoju społeczno-ekonomicznego, a w wyniku negocjacji z Komisją Europejską powstają jako wspólne akceptowane wieloletnie dokumenty będące podstawą polityki regionalnej tzw. Podstawy Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*). Oznacza to, że już w najbliższych latach należy podjąć w Polsce prace nad wieloletnim planem rozwoju regionalnego, zawierającym równocześnie strategię rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju. Kierując się doświadczeniami tych trzech krajów można sformułować następujące rekomendacje dla Polski dotyczące tego dokumentu:

- a) Powinien on zawierać podstawowe założenia rozwoju regionalnego dla szesnastu nowych województw odpowiadających regionom typu NUTS2 (w wymienionych krajach zidentyfikowano odpowiednio 6, 8 oraz 13 subregionów planistycznych)⁹.
- b) Istnieje potrzeba jednoznacznego określenia wydatków podmiotu w pracach nad tym dokumentem. Doświadczenia wskazują, że w krajach UE istnieje w tym zakresie duża dowolność, najczęściej jednak wiodące funkcje pełni ministerstwo gospodarki lub finansów, a czasami jest to specjalny urząd zajmujący się problemami rozwoju regionalnego.
- c) We wszystkich trzech wymienionych krajach zbudowane zostały wyrafinowane formy i mechanizmy konsultacji społecznej służące budowaniu konsensusu społecznego wokół priorytetów planu. Umiejętność zaangażowania w proces przygotowania planu, a następnie w jego realizację wszystkich istotnych partnerów społecznych jest jedną z podstawowych przesłanek oceny jakości przygotowanych propozycji, a także warunkuje skuteczną realizację planu.
- d) Umiejętność zbudowania zintegrowanej i spójnej strategii rozwoju regionalnego jest uniwersalnym wymogiem w stosunku do przygotowywanych dla obszarów problemowych planów i równocześnie warunkiem uruchomienia finansowania ze strony Unii Europejskiej. Strategia ta była w wymienionych państwach formułowana przez władze centralne danego kraju. Dążąc do możliwie precyzyjnej oceny poszczególnych dokumentów planistycznych Komisja Europejska określiła kryteria które powinny zostać uwzględnione w trakcie oceny poszczególnych planów regionalnych. Są one następujące: ocena sytuacji w zakresie zróżnicowań regionalnych, prezentacja doświadczeń w zakresie programowania rozwoju regionalnego w poprzednich okresach planistycznych, założenia strategii rozwoju regionalnego, kwantyfikacja celów przewidywanych do osiągnięcia w planie, ocena przewidywanych efektów planu dokonana ex ante, analiza sytuacji w zakresie środowiska przyrodniczego, tablica finansowa dotycząca kierunków proponowanych wydatków, propozycja alokacji środków poszczególnych Funduszy Strukturalnych, zewnętrzna spójność z innymi politykami Unii Europejskiej, wewnętrzna spójność z polityką makroekonomiczną państwa, spełnienie warunku dodatkowości, partycypacja społeczna w trakcie całego procesu planistycznego oraz określenie warunków realizacji planu czyli przede wszystkim jego sprawna administracja. Ocena planów rozwoju regionalnego dokonywana jest przez niezależnych ekspertów w następującym układzie: sposób uwzględnienia danego kryterium w planie regionalnym, krytyczna ocena zastosowanego podejścia oraz wnioski i sugestie odnośnie Podstaw Wsparcia Wspólnoty. Plan rozwoju regionalnego kraju, który zostanie przygotowany dla Polski, musi uwzględniać te kryteria oceny jako obowiązujące.

⁹ W związku z szerokim zakresem prowadzonej polityki regionalnej Unia Europejska przyjęła jednolity system regionalny zwany nomenklaturą terytorialnych jednostek dla statystyki (*The Nomenclature of Territorial Units for Statistics* - tzw. NUTS). Wyróżniono w nim trzy poziomy, dla polityki regionalnej istotne są poziomy NUTS2 i NUTS3; patrz: Szlachta J., 1992, *Regionalizacja w krajach EWG*, w: Niewiadomski Z. (red.), *Regionalizacja w Polsce w świetle doświadczeń zachodnioeuropejskich*, Biuletyn KPZK PAN, zeszyt 160, Warszawa.

- *Mechanizmów identyfikacji, a następnie przygotowania projektów inwestycyjnych.*

W ramach wspomnianych programów rozwoju regionalnego identyfikowane są najważniejsze środki (priorytety) ich realizacji (*measures*) oraz określany jest poziom finansowania przez Unię Europejską każdego z nich. W ich ramach środki te są alokowane na realizację konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Aby otrzymać wsparcie ze środków europejskich należy przygotować odpowiednie wnioski inwestycyjne. Bez uruchomienia sprawnych mechanizmów identyfikacji takich wniosków w ramach różnych środków (priorytetów) nie będzie możliwe uruchomienie finansowania rozwoju regionalnego z funduszy europejskich w masowej skali. Niemniej ważne jest doprowadzenie tych projektów do standardów umożliwiających podjęcie ich realizacji. Dlatego niezbędne jest kreowanie potencjału instytucji otoczenia biznesowego wspierających obydwie te procesy na płaszczyźnie informacyjnej i programowej. Instytucje te są niezbędne zarówno na poziomie regionalnym jak i lokalnym¹⁰.

- *Mechanizmów montażu finansowego środków.*

Unia Europejska wymaga współfinansowania ze strony państw członkowskich działań podejmowanych w ramach europejskiej polityki regionalnej. W okresie 1994-1999 w przypadku regionów celu 1 zasadniczo 25% finansowania musiało pochodzić z publicznych środków krajowych. Sposób w jaki odbywa się montaż finansowy tzn. czy obowiązek współfinansowania spoczywa w całości na poziomie krajowym czy też uczestniczy w nim także poziom regionalny i lokalny jest wewnętrzną sprawą kraju członkowskiego. Jednak w każdym przypadku niezbędna jest deklaracja ze strony rządu kraju członkowskiego odnośnie gotowości przeznaczenia obok funduszy Unii Europejskiej także środków danego kraju. Trzeba jasno powiedzieć, że już poziom współfinansowania 25% oznacza bardzo ostre wyzwanie dla naszego kraju. Ewentualne przyjęcie wyższego poziomu prowadziłoby do zakwestionowania możliwości absorpcji tych potencjalnie dostępnych środków przez Polskę. Innym problemem jest ukształtowanie efektywnych mechanizmów montażu środków przeznaczonych na politykę strukturalną. Dzięki decentralizacji systemu finansów publicznych podstawowym partnerem Unii Europejskiej mogą stać się budżety województw, a uzupełniające znaczenie powinien mieć budżet centralny i budżety samorządów lokalnych. W przypadku przedsięwzięć dotyczących małych i średnich przedsiębiorstw istotne jest współfinansowanie ze strony sektora prywatnego.

- *Mechanizmów monitoringu realizacji zadań.*

Unia Europejska przywiązuje wielką wagę do efektywnego i sprawnego wydatkowania ograniczonych środków publicznych przekazanych do jej dyspozycji przez państwa członkowskie. Dlatego jedną z podstawowych kategorii polityki strukturalnej tej organizacji jest monitoring, uprawiany w układzie: ex ante, w trakcie realizacji programów oraz ex post. Umożliwia to standardowy zestaw mierników. W strukturze instytucjonalnej istotne znaczenie mają podmioty typu komitetów, które monitorują realizację poszczególnych programów. Brak odpowiednich rozwiązań prawnych i in-

¹⁰ Szlachta J., 1998, *Terażniejszość i przyszłość agencji rozwoju regionalnego w Polsce*, NARDA, Warszawa.

stytucjonalnych umożliwiających merytoryczną kontrolę realizacji programów strukturalnych na poziomie krajowym i regionalnym może spowodować różnorodne restrykcje ze strony Komisji Europejskiej, w skrajnych przypadkach polegające nawet na wstrzymaniu finansowania.

3. Najważniejsze priorytety polityki regionalnej Polski i zagrożenia wynikające z braku podjęcia niezbędnych działań

W tej sytuacji podstawowe priorytety polityki rozwoju regionalnego w nadchodzących kilku latach są następujące:

A. Zbudowanie potencjału absorpcyjnego środków Unii Europejskiej

Poczynając od roku 2000 w krajach Europy Środkowej obok programu Phare pojawiają się dwa Fundusze Preakcesyjne: Instrument Przekaccesyjny dla Polityki Strukturalnych (*Structural Instrument for Pre-Accession* - ISPA) oraz Przekaccesyjny Instrument Wsparcia Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (*Support for Pre-Accession Measures for Agriculture and Rural Development* - SAPARD). Program ISPA będzie funkcjonował w sposób zbliżony do Funduszu Spójności, natomiast program SAPARD w sposób charakterystyczny dla rozwiązań Europejskiego Funduszu Rolnego. Oznacza to, że te dwa ważne fundusze zostaną wdrożone w zakresie dokumentów programowych i przedsięwzięć inwestycyjnych jeszcze w trakcie stowarzyszenia. Pomimo tego, że właściwe Fundusze Strukturalne staną się osiągalne dopiero w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej, większość działań dostosowawczych musi być zrealizowana jeszcze w warunkach stowarzyszenia Polski z Wspólnotami Europejskimi. Będzie to szczególnie trudne w przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego.

W sumie, jak już stwierdzono wcześniej umożliwi to, po przystąpieniu do Unii Europejskiej, na uzyskanie przez Polskę wsparcia w skali sięgającej nawet 4% produktu krajowego brutto. Fundusze Strukturalne będą więc podstawową pozycją transferów finansowych ze strony Unii Europejskiej na rzecz nowych państw członkowskich. Najważniejsze działania będą polegały na:

- uporządkowaniu układu instytucjonalnego polityki interregionalnej i intraregionalnej oraz wyposażeniu go w niezbędne możliwości działania;
- zbudowaniu możliwości i wykształceniu umiejętności programowania rozwoju regionalnego na poziomie krajowym i nowych województw;
- wykształceniu mechanizmów identyfikacji i przygotowania wniosków inwestycyjnych według standardów UE;
- uruchomieniu montażu finansowego środków Unii Europejskiej nakładami polskimi pochodzącymi z różnych źródeł, przy wiodącej roli budżetów wojewódzkich oraz wykorzystaniu możliwości partnerstwa publiczno-prywatnego.

Ponieważ cała Polska będzie przedmiotem polityki regionalnej UE jako obszar celu 1 (regiony o poziomie produktu narodowego brutto na mieszkańca poniżej 75% średniej całej organizacji) działania te muszą dotyczyć całego kraju, wszystkich poziomów admi-

nistracji publicznej (krajowego, regionalnego oraz lokalnego), a także najważniejszych partnerów społecznych w sferze otoczenia biznesowego. Na obszarach najsłabszych proces budowania umiejętności absorpcji środków Unii Europejskiej musi być szczególnie silnie wspierany przez państwo.

B. Wspieranie wzrostu konkurencyjności regionów Polski

Globalizacja gospodarki światowej i procesy integracji europejskiej oznaczają, że regiony polskie muszą podjąć walkę konkurencyjną z regionami innych krajów świata, w tym także w ramach rozszerzonej Unii Europejskiej¹¹. O przyszłej pozycji regionów Polski będą decydowały przede wszystkim rozwiązania makroekonomiczne i systemowe. Jednak także działania ze sfery rozwoju regionalnego mają istotne znaczenie dla poziomu konkurencyjności układu terytorialnego Polski¹². Jako najważniejsze środki budowania siły konkurencyjnej regionów naszego kraju można wyróżnić:

- dokończenie reformy ustrojowej państwa, co stwarza warunki dla kreowania dużych i silnych regionów, a w połączeniu z decentralizacją systemu finansów publicznych umożliwia osiągnięcie podmiotowości przez układ regionalny;
- wspieranie rozwoju infrastruktury technicznej i otoczenia biznesowego, co pozwala ukształtować w regionach sprzyjające warunki dla działalności gospodarczej. Dotyczy to m.in. transeuropejskich sieci infrastrukturalnych. Konsekwentnie trzeba rozwijać pozytywny obraz regionów Polski w Europie i na świecie poprzez ich promocję. Jest to podstawowym warunkiem przyciągnięcia do regionu kapitału zagranicznego oraz osiągania wyższej efektywności ekonomicznej przez podmioty gospodarcze zlokalizowane w regionie. W najbardziej optymistycznym scenariuszu pozwala to równocześnie na powstawanie regionalnych układów produkcyjno-usługowych (tzw. *clusters*);
- wspieranie w regionach umiejętności generowania innowacji oraz absorbowania innowacji powstałych gdzie indziej poprzez m.in.: tworzenie specjalnych stref ekonomicznych, rozwijanie regionalnych centrów transferu technologii, uruchamianie inkubatorów i centrów wspierania przedsiębiorczości, generowanie powstawania regionalnych planów technologicznych;
- kreowanie specjalnych instrumentów służących budowaniu siły konkurencyjnej regionów dostosowanych do specyfiki różnych typów obszarów kraju. Szczególne znaczenie ma zastosowanie dodatkowych instrumentów w starych regionach przemysłowych wymagających głębokiej restrukturyzacji społeczno-ekonomicznej, co dotyczy przede wszystkim Górnego Śląska.

¹¹ Green Paper on innovation, 1996. Bulletin of the European Union, European Commission, Supplement S/95, Bruksela-Luksemburg

¹² Markowski T.(red.), 1996. Wzrost konkurencyjności regionów. Regionalne i lokalne uwarunkowania i czynniki restrukturyzacji gospodarki Polski, Friedrich Ebert Stiftung, Łódź; Instytucje i instrumenty regionalnej konkurencyjności, Raport uzupełniający, 1996. Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa.

C. Przeciwdziałanie trwałej marginalizacji regionów o kryzysogennych strukturach społeczno-ekonomicznych

Wynikiem transformacji ustrojowej jest narastanie zróżnicowań regionalnych. Są one rejestrowane na płaszczyźnie: ekonomicznej (wzrost rozpiętości produktu krajowego brutto na mieszkańca), społecznej (wzrost zróżnicowań stopy bezrobocia) oraz przestrzennej (utrzymywanie się peryferyjności wynikającej z niekorzystnego położenia geograficznego)¹³. Transformacja ustrojowa jest najbardziej korzystna dla wielofunkcyjnych regionów związanych z dużymi aglomeracjami miejskimi oraz obszarów położonych w zachodniej części kraju. Są to regiony o ekspansywnych strukturach społeczno-ekonomicznych¹⁴. Jednak ze względów politycznych, społecznych, kulturowych i ekonomicznych nie do zaakceptowania jest sytuacja trwałej polaryzacji struktur przestrzennych Polski, czego wyrazem jest istnienie rozległych przestrzennie obszarów niezdolnych nawet do absorpcji innowacji powstałych gdzie indziej. Wymaga to ustalenia bardzo ograniczonego zasięgu obszarów wspieranych instrumentami tej polityki oraz określenia zakresu i zasad dopuszczalnych działań ze względu na kryterium efektywności ekonomicznej i ograniczone środki państwa. Podstawowe instrumenty realizacji tego zadania to:

- określenie ilościowych formuł i zasad transferu środków publicznych na rzecz regionów zacofanych w rozwoju;
- wspieranie rozwoju infrastruktury poprzez przedsięwzięcia w sferze infrastruktury technicznej i otoczenia biznesowego służące wyeliminowaniu syndromu peryferyjności położenia geograficznego tych obszarów;
- szerszy niż na innych obszarach zakres działań zorientowanych na doskonalenie jakości czynnika ludzkiego (wspieranie przedsiębiorczości), co sprzyja kształtowaniu silnego endogenicznego potencjału rozwojowego;
- wspieranie wielofunkcyjnego rozwoju terenów wiejskich, bowiem regiony zacofane w rozwoju społeczno-ekonomicznym to najczęściej obszary koncentracji tradycyjnego rolnictwa;
- stosowanie specjalnych instrumentów pobudzania rozwoju ekonomicznego na obszarach dotkniętych wysokim strukturalnym bezrobociem.

Celem tej polityki nie jest zatem odwrócenie obiektywnych tendencji wzrostu zróżnicowań regionalnych, ale ograniczenie najbardziej niekorzystnych konsekwencji rosnącej polaryzacji przestrzennej.

Sukces proponowanych działań oznaczałby, że układ regionalny gospodarki stałby się istotnym elementem dynamizacji rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski. Zagrożenia wynikające z niepodjęcia odpowiednich działań zidentyfikowanych w tym punkcie rysują się w świetle tego bardzo wyraziście. Są one następujące:

- najpoważniejszym byłby brak możliwości absorpcji potencjalnie dostępnych środków Unii Europejskiej. W skrajnym przypadku mogłoby to prowadzić do tego, że wpłaty

Polski do budżetu Wspólnot byłyby wyższe niż środki otrzymywane w ramach europejskiej polityki strukturalnej i Wspólnej Polityki Rolnej. Niemniej ważne byłoby zaprzestanie możliwości kreowania nowoczesnych mechanizmów rozwoju regionalnego całego kraju i poszczególnych województw.

- elementem budowania nowoczesnej gospodarki Polski jest wzmacnianie siły konkurencyjnej regionów. Globalizacja gospodarki światowej i nowe warunki w jakich znalazła się gospodarka światowa prowadzą do sytuacji konkurencyjności każdego z każdym, także w układzie regionalnym¹⁵. Istotne jest to, aby wszystkie regiony Polski znalazły się wśród tych obszarów które umieją sprawnie absorbować innowacje, a przynajmniej niektóre regiony były także takimi, które tworzą i generują innowacje. Członkostwo Polski w UE zmienia w sposób jakościowy możliwości rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów Polski zarówno w kontekście europejskim, jak też i światowym i dlatego ma to takie znaczenie;
- jak już stwierdzono wcześniej wzrost zróżnicowań regionalnych jest jedną z konsekwencji transformacji ustroju gospodarczego. Znaczący ich wzrost w Polsce byłby w sprzeczności z podstawowym założeniem polityki spójności (kohezji) Unii Europejskiej – ograniczania skali zróżnicowań międzyregionalnych. Nadmierna i szybko postępująca polaryzacja przestrzenna Polski mogłaby stanowić zagrożenie dla procesów integracji europejskiej, kreując rozległe przestrzennie obszary będące pewnego rodzaju „skansenem”, trudnym do zaakceptowania w europejskim kontekście politycznym, ekonomicznym, społecznym oraz kulturowym.

4. Przewidywane efekty korzystania przez Polskę z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej umożliwi Polsce, oczywiście pod warunkiem przeprowadzenia niezbędnych działań dostosowawczych, pełne korzystanie z dobrodziejstw polityki regionalnej Unii Europejskiej. Potencjalne korzyści i niekorzyści można rozpatrywać na różnych płaszczyznach. Właściwe wydaje się wskazanie na podstawowe kierunki wsparcia modernizacji gospodarki Polski ze środków europejskich oraz korzyści jakie mogą odnieść podmioty gospodarcze i samorządy terytorialne.

Dla rozważań na globalnej skali najważniejszy jest fakt, że fundusze polityki strukturalnej będą najważniejszym kanałem transferów środków ze strony Unii Europejskiej na rzecz Polski, znacznie bogatszym niż Wspólna Polityka Rolna (CAP). Skala tych transferów mogącą wynieść jak już wspomniano wcześniej nawet kilka miliardów euro rocznie, w sytuacji gdy cały kraj będzie przedmiotem polityki strukturalnej Unii Europejskiej oznacza możliwość istotnego podwyższenia poziomu konkurencyjności gospodarki Polski na arenie międzynarodowej. Dla przyspieszenia modernizacji kraju za pomocą Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności największe znaczenie mogą mieć następujące działania:

¹³ Łodkowska-Skoneczna A., Pyszkowski A., Ślachta J., 1996, *Rozwój regionalny Polski 1990-1995. Raport diagnostyczny. Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce*.

¹⁴ Klasik A., Ślachta J., Zawadzki S.M., 1993, *Polityka regionalna a integracja z Unią Europejską*, Rada Ministrów, Biała Księga Polska-Unia Europejska, tom 37, Warszawa.

¹⁵ Thurow L., 1996, *The Future of Capitalism. How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World*, Nicholas Brealey Publishing, Londyn.

- *Wsparcie realizacji transeuropejskich sieci infrastrukturalnych;*

Dwie takie osie zostały już obecnie zidentyfikowane przez Unię Europejską na obszarze Polski. Dotyczy to dwu głównych osi komunikacyjnych Polski w układzie wschód-zachód, które przechodzą przez: Frankfurt nad Odrą–Poznań–Warszawę–Terespol oraz Zgorzelec–Wrocław–Katowice–Kraków–Przemyśl¹⁶. Jak dotąd brak jest poważniejszego zainteresowania ze strony Unii Europejskiej przebiegającymi przez Polskę osiami komunikacyjnymi w układzie północ-południe, co dotyczy zarówno Via Baltica jak też osi Gdańsk–Łódź–Katowice. Oznacza to, że przy realizacji przez nasz kraj powizań komunikacyjnych w układzie południkowym, które są niezbędne z punktu widzenia strategicznych interesów Polski (przede wszystkim w ramach współpracy państw Morza Bałtyckiego) i uzupełniają układ równoleżnikowy infrastruktury technicznej nie można będzie liczyć na wsparcie ze strony Unii Europejskiej.

- *Wsparcie przedsięwzięć lokalnej infrastruktury, w tym przede wszystkim dotyczących ochrony środowiska przyrodniczego;*

Kilka dekad gospodarki centralnie planowanej przyczyniło się do dewastacji środowiska przyrodniczego w naszym kraju, co dotyczyło w szczególnym stopniu tzw. obszarów ekologicznego zagrożenia. W wyniku transformacji ustroju gospodarczego następuje systematyczna poprawa stanu czystości wód, powietrza atmosferycznego oraz powierzchni ziemi. Zobowiązania Polski w skali całego kontynentu, oraz procesy integracji europejskiej oznaczają konieczność konsekwentnego oddziaływania na rzecz redukcji poziomu zanieczyszczeń środowiska przyrodniczego oraz stopniowej likwidacji zanieczyszczeń nagromadzonych w latach realnego socjalizmu¹⁷. Działania w tym zakresie są wyjątkowo kosztowne. Szczególnie trudna i wymagająca wielu lat konsekwentnej polityki i realizacji wynikających z niej działań jest sytuacja na obszarze Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego. Efektem zbliżenia standardów ekologicznych w Polsce do poziomu Unii Europejskiej powinno być m.in. przyspieszenie rozwoju regionalnego obszarów „czystych” ekologicznie.

Komentarza wymaga także problem znaczenia rozwoju lokalnej infrastruktury technicznej, co powinno prowadzić do wzrostu walorów lokalizacyjnych wielu miast i gmin Polski. Oznacza to, że ośrodki podejmujące takie przedsięwzięcia inwestycyjne ze środków przeznaczonych na politykę strukturalną poprawiają swoją pozycję konkurencyjną stając się dzięki temu bardziej atrakcyjnymi miejscami dla lokalizacji przedsięwzięć kapitału zagranicznego.

- *Wsparcie zmian struktury wielkościowej podmiotów gospodarczych poprzez rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw;*

Dziedzictwem gospodarki centralnie planowanej były zniekształcenia struktur produkcyjnych, w tym także własnościowych i wielkościowych. Transformacja ustroju gospodarczego i przedsiębiorczość społeczeństwa polskiego prowadziły do bardzo szybkiej ekspansji tego sektora gospodarki w ostatnich kilku latach. Silny sektor ma-

łych i średnich przedsiębiorstw generuje korzystne skutki społeczne, polityczne i ekonomiczne, a równocześnie umożliwia efektywne funkcjonowanie większych podmiotów gospodarczych. W niektórych przypadkach prowadzi to do powstania bardzo efektywnych terytorialnych związków produkcyjnych (*clusters*), które są wyjątkowo korzystne dla stymulowania procesów rozwoju regionalnego¹⁸.

- *Wsparcie procesów restrukturyzacji regionalnej na obszarach problemowych;*

Polityka regionalna Unii Europejskiej zorientowana jest na tego typu obszary m.in.: o niskim poziomie rozwoju, starych regionów przemysłowych, dominacji gospodarki żywnościowej, koncentracji wysokiego strukturalnego bezrobocia, peryferyjnego oraz przygranicznego położenia. Transformacja ustroju gospodarczego Polski doprowadziła do pojawienia się rozległych przestrzennie obszarów problemowych. Na ogół na obszarach tych występuje nałożenie się wszystkich negatywnych syndromów transformacji: wysokiego bezrobocia i niekorzystnych zmian na rynku pracy, powolnego tempa rozwoju sektora prywatnego, niskiego poziomu bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz niedorozwoju środowiska biznesowego¹⁹. W sytuacji występowania niekorzystnych uwarunkowań społeczno-ekonomicznych oraz trudności pobudzenia rozwoju regionalnego bogate doświadczenia Unii Europejskiej mogą okazać się wyjątkowo przydatne.

Istotne znaczenie mają potencjalne korzyści dla podmiotów gospodarczych wynikające z uczestniczenia Polski w europejskiej polityce regionalnej. Możliwość uzyskania tak znaczących środków na przedsięwzięcia inwestycyjne może mieć istotne konsekwencje dla sytuacji podmiotów gospodarczych. Generalnie można sądzić, że środki te będą miały korzystny wpływ na poziom konkurencyjności przedsiębiorstw. Jednak z założeń polityki regionalnej Unii Europejskiej wynika, że podstawowa część tych korzyści będzie miała charakter pośredni, a tylko niewielka część środków europejskich będzie mogła być bezpośrednio absorbowana przez podmioty gospodarcze.

Do najważniejszych elementów polityki regionalnej które będą realizowane w Polsce według standardów Unii Europejskiej, a które mogą mieć istotny wpływ na konkurencyjność podmiotów gospodarczych można zaliczyć:

- *Możliwość wsparcia realizacji transeuropejskich sieci infrastrukturalnych*²⁰.

Dotyczy to obecnie jedynie dwu wspomnianych wcześniej głównych osi komunikacyjnych Polski. Możliwość sfinansowania znaczącej części kosztów związanych z realizacją wzdłuż każdej z tych osi autostrady i szybkiej linii kolejowej oznacza, że ośrodki miejskie położone wzdłuż tych dwu osi komunikacyjnych uzyskają w ciągu kilkunastu lat parametry dostępności właściwe centralnie położonym obszarom Unii Europejskiej. Stworzy to możliwości szczególnie szybkiego rozwoju dla podmiotów

¹⁸ *Territorial Development and Structural Change. A New Perspective on Adjustment and Reform*, 1993, OECD, Paryż.

¹⁹ *Szlachta J., 1995, Regional Development in Poland under Transformation*, 1995, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa.

²⁰ *Transport Infrastructure in Central and Eastern European Countries. Selection Criteria and Funding*, 1995, European Conference of Ministers of Transport, Paryż.

¹⁶ *Europe 2000 Plus. Cooperation for European Territorial Development*, 1994, European Commission, Bruksela-Luksemburg.

¹⁷ *Patrz: Environment for Europe*, 1993, Europejska Konferencja Ministrów Ochrony Środowiska, Lucerna.

gospodarczych znajdujących się w tych ośrodkach. Równocześnie będą one lokalizacjami preferowanymi przez kapitał zagraniczny, co będzie wywoływało dodatkowe impulsy rozwojowe dla biznesu krajowego. Ponieważ w pierwszej kolejności będą realizowane zachodnie odcinki tych osi komunikacyjnych najszybciej poprawią się parametry lokalizacyjne miast położonych wzdłuż tych sieci w zachodniej i środkowej części kraju.

- *Możliwość wsparcia realizacji przedsięwzięć lokalnej infrastruktury.*

Jest oczywiste, że bezpośrednimi beneficjentami tych działań zorientowanych m.in. na przedsięwzięcia: ochrony środowiska przyrodniczego, gospodarki wodnej oraz transportu i łączności będą samorządy lokalne. Jednak suma tych działań będzie poprawiała warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych w danym ośrodku, tym samym sprzyjając osiągnięciu wyższej efektywności ekonomicznej przez zlokalizowane w danym mieście instytucje. Silniejsze podmioty gospodarcze mogą stymulować odpowiednio aktywne zachowania samorządów lokalnych poprzez pomoc w identyfikacji i w przygotowaniu odpowiednich projektów oraz ewentualne podejmowanie współfinansowania konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach montażu finansowego środków.

- *Możliwość wsparcia rozwoju środowiska biznesowego w danym mieście, gminie oraz regionie.*

W początkowym okresie transformacji niedostateczny poziom rozwoju środowiska biznesowego był jedną z barier rozwoju regionalnego. Niezbędne jest rozwinięcie bogatej struktury instytucjonalnej, warunkującej efektywne funkcjonowanie gospodarki rynkowej, na którą składają się m.in.: towarzystwa i izby gospodarcze, agencje rozwoju regionalnego, giełdy, podmioty wspierania inicjatyw lokalnych, instytucje szkolenia i doradztwa w zakresie biznesu, prawa, marketingu, księgowości i managementu, szkół zarządzania i biznesu oraz podmiotów wspierania sektora małych przedsiębiorstw. Środowisko to tworzą także banki i regionalne instytucje oszczędnościowe oraz instytucje udostępniające kapitał podwyższonego ryzyka (*venture capital*). Istnienie bogatej sieci podmiotów tego typu jest podstawowym warunkiem przyciągnięcia inwestorów zagranicznych oraz efektywnego wykorzystania potencjału endogenicznego regionu. Instytucje te, dzięki świadczeniu niezbędnych dla podmiotów gospodarczych usług mają bardzo silny wpływ na efektywność podmiotów gospodarczych.

- *Możliwość wsparcia rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw.*

Ze względów politycznych, ekonomicznych, społecznych oraz kulturowych jest to uznawane za jeden z priorytetów polityki regionalnej Unii Europejskiej. Model współfinansowania tej grupy podmiotów ze strony Unii Europejskiej jest bardzo korzystny dla Polski m.in. ze względu na: szeroko zdefiniowane wsparcie zorientowane zarówno na już istniejące podmioty jak też na nowe przedsiębiorstwa tego sektora, nowoczesne formy finansowania wśród których dominują bezzwrotne dotacje (*granty*), a także bardzo szeroki zakres branżowy przedsięwzięć mogących uzyskać środki pomocowe (praktycznie obejmujący całą gospodarkę z wyłączeniem handlu i turystyki). Oznacza to, że przygotowanie dobrych wniosków inwestycyjnych umożliwia tej gru-

pie podmiotów gospodarczych uzyskanie dostępu do środków pomocowych Unii Europejskiej.

Wynikiem integracji Polski z Unią Europejską będzie zasadnicza zmiana sytuacji podmiotów gospodarczych, które będą działały w warunkach globalnej konkurencji ze strony podmiotów zlokalizowanych w innych krajach tej organizacji. Jak już stwierdzono wcześniej podstawowe znaczenie dla konkurencyjności mają czynniki makroekonomiczne, a czynniki regionalne będą miały jedynie uzupełniające znaczenie dla poziomu ich konkurencyjności. Dotyczyć to będzie także podmiotów działających w lokalnej i regionalnej skali. Najprawdopodobniej wystąpią pewne regionalne prawidłowości oddziaływania integracji europejskiej. W warunkach „miękkiej” granicy z Niemcami i Czechami w jakościowo nowej sytuacji znajdują się przede wszystkim przedsiębiorstwa zlokalizowane w pobliżu tych krajów. Wschodnie obszary przygraniczne położone wzdłuż zewnętrznej granicy rozszerzonej Unii Europejskiej będą mogły wykorzystać rentę położenia geograficznego. Staną się one preferowanymi miejscami lokalizacji kapitału bazującego na rynkach wschodnich, który nie będzie chciał podejmować wyższego ryzyka lokalizacji za naszą wschodnią granicą. Najbardziej korzystna sytuacja będzie występowała w regionach cechujących się bogatymi strukturami otoczenia biznesowego o powiązaniach pomiędzy instytucjami tej sfery mającymi charakter sieciowy, które cechuje intensywność i wszechstronność relacji społeczno-ekonomicznych pomiędzy wieloma i różnego rodzaju organizacjami zajmujących się rozwojem regionalnym²¹. Są to najczęściej regiony powiązane z dużymi i wielofunkcyjnymi aglomeracjami miejskimi. Szczególnie korzystne może być powstanie regionalnych związków produkcyjnych typu *clusters*. W ostatnich latach regiony, w których istnieją tego typu struktury produkcyjno-usługowe, rozwijają się zdecydowanie najszybciej.

Reasumując można stwierdzić, że polityka regionalna Polski wykorzystująca możliwości jakie daje członkostwo w Unii Europejskiej, a równocześnie nastawiona na budowanie siły konkurencyjnej regionów, powinna sprzyjać podmiotom gospodarczym.

Zadania jaki stoją przed miastami i gminami w Polsce przedstawiam na przykładzie doświadczeń niemieckich, pochodzących z ankiety na temat unijnej działalności miast i gmin²². Z ankiety tej wynikają pewne uniwersalne trendy:

- liczba osób bezpośrednio odpowiedzialnych w urzędach za zagadnienia unijne koreluje pozytywnie z wielkością gminy. Jednak dla wielu zatrudnionych tam osób zagadnienia te stanowią tylko fragment ich zakresu obowiązków;
- odpowiedzialność za zagadnienia unijne znajduje się w gestii jednostek (departamentów lub biur): Gospodarki, Rozwoju Miast lub Statystyki względnie bezpośrednio w ramach Urzędu (Gabinetu) Burmistrza czy Prezydenta;

²¹ *Paatz: Hauser J., Kudlacz T., Szlachta J., 1995, Instytucjonalne warunki restrukturyzacji regionalnej Polski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Studia Tom CIII, Warszawa; oraz Hauser J., Kudlacz T., Szlachta J., 1997, Instytucjonalne przesłanki regionalnego rozwoju Polski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Studia Tom CVI, Warszawa.*

²² *EU-Aktivitäten deutscher Städte und Gemeinden. Ergebnisse einer schriftlichen Umfrage, 1997, Deutsches Institut fuer Urbanistik, Berichte No 4, Berlin.*

- informacje dotyczące spraw unijnych są pozyskiwane przede wszystkim z instytucji federalnych i landów, a w drugiej kolejności ze związków komunalnych podstawowych jednostek administracyjnych;
- w przypadku bardzo silnych gmin istotne znaczenie mają także bezpośrednie kontakty z odpowiednimi Dyrekcjami Generalnymi Komisji Europejskiej oraz przedstawicielstwami reprezentującymi ich interesy w Brukseli.

Około 2/3 ankietowanych gmin niemieckich uzyskuje wsparcie z Komisji Europejskiej. Podstawowe znaczenie mają projekty w zakresie dwu sfer: rynku pracy i zatrudnienia oraz infrastruktury. Poziom współfinansowania poszczególnych przedsięwzięć ze środków własnych gmin waha się od 10% do ponad 60%. Miasta mające bardzo pozytywne doświadczenia wskazują na wysoki poziom realizacji podstawowych celów oraz sprawność organizacyjną i dotrzymywanie harmonogramu realizacji projektów unijnych. W miastach o złych doświadczeniach wskazuje się przede wszystkim na problem wysokości kosztów własnych niezbędnych dla pozyskania środków Unii Europejskiej. Gminy korzystające w niewielkim stopniu lub w ogóle nie korzystające z tych środków wskazują na następujące problemy: brak odpowiednich warunków lokalnych dla rozwoju, deficyt informacji, trudność zgromadzenia środków własnych niezbędnych dla montażu finansowego, zbyt małe doświadczenia w zakresie skomplikowanych procedur unijnych oraz trudności znalezienia partnerów zagranicznych dla poszczególnych projektów.

Doświadczenia gmin niemieckich wydają się bardzo interesujące w świetle pogłębiającej się integracji Polski z Unią Europejską. Niezbędne jest kreowanie w układzie administracji samorządowych poszczególnych gmin oraz współpracujących z nimi instytucji niezbędnego dla absorpcji środków Unii Europejskiej potencjału. Niezbędne jest kreowanie sprawnych technik pozyskiwania i wymiany informacji dotyczących europejskiego wymiaru polityki regionalnej, uwzględniając ograniczony potencjał ekonomiczny większości gmin Polski. Przyspieszenia wymagają działania służące wykształceniu sprawnych mechanizmów montażu finansowego środków Unii Europejskiej środkami polskimi, w tym także pochodzącymi z budżetów samorządów lokalnych.

Niewątpliwie najważniejszym skutkiem ubocznym korzystania przez Polskę z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej będzie (być może tylko w początkowym okresie integracji) wzrost poziomu zróżnicowań regionalnych w zakresie rozwoju społeczno-ekonomicznego. Jak już stwierdzono wcześniej najprawdopodobniej cała Polska będzie przedmiotem polityki regionalnej Unii Europejskiej, co leży niewątpliwie w interesie naszego kraju. Jednak konieczność przygotowania programów rozwoju regionalnego i projektów inwestycyjnych oraz uruchomienia środków montażu finansowego okazać się może zbyt wysoką barierą dla regionów słabych ze względu m.in. na: niski poziom ich rozwoju społeczno-ekonomicznego, niską jakość kadr oraz niedorozwój instytucji otoczenia biznesowego czy też peryferyjne położenie geograficzne. Równocześnie duże i silne regiony będą zdolne, w oparciu o wewnętrzny potencjał rozwojowy, do spełnienia wszystkich biurokratycznych warunków Komisji Europejskiej, sprawnego dostosowania szczegółowych rozwiązań do modelu polityki regionalnej Unii Europejskiej, stosowania nowoczesnych instrumentów kształtowania pozytywnego obrazu regionu oraz efektywnego lobbingu regionalnego, także w Brukseli. Paradoksalnie więc polityka zorientowana na spójność regionalną w ramach Unii Europejskiej może prowadzić w początkowym

okresie integracji Polski z Unią Europejską do znaczącego wzrostu zróżnicowań regionalnych wewnątrz naszego państwa. Umożliwienie nie tylko silnym, ale także słabszym regionom Polski sprawnego i efektywnego korzystania z funduszy europejskich wymagać będzie aktywnej polityki ze strony państwa, co zostało już przedstawione w poprzednim punkcie tego opracowania.

Bibliografia

- [1]. *Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza*, 1997, Monitor Integracji Europejskiej, Wydanie specjalne, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa.
- [2]. *Klasik A., Szlachta J., Zawadzki S.M.*, 1993, *Polityka regionalna a integracja z Unią Europejską*, Rada Ministrów, Biała Księga Polska-Unia Europejska, tom 37, Warszawa.
- [3]. *Pietrzyk I.* (red.), 1996, *Polityka regionalna w Polsce w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej. Regionalne i lokalne uwarunkowania i czynniki restrukturyzacji gospodarki Polski*, Friedrich Ebert Stiftung, Kraków.
- [4]. *Polityka strukturalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską*. Raport końcowy, 1997, Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce, Warszawa.
- [5]. *Polityka rozwoju regionalnego Polski z punktu widzenia perspektywy przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej*. Raport uzupełniający, 1996, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa.
- [6]. *Szlachta J.*, 1997, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- [7]. *Zarys strategii rozwoju regionalnego Polski*. Raport końcowy, 1996, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa.

SKUTKI CZŁONKOSTWA DLA POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ¹

1. Integracja gospodarki żywnościowej – uwagi ogólne

Gospodarka żywnościowa jest uważana w kręgach decyzyjnych Unii Europejskiej (w tekście stosuje się skrót UE) za szczególnie „wrażliwy” dział gospodarki. Formułowane są opinie, że jej integracja jest trudna, musi być prowadzona innymi metodami niż integracja przemysłu i usług, a ponadto wymaga więcej czasu. Jest oczywiste, że rolnictwo wyróżnia się pewnymi szczególnymi cechami, utrudniającymi integrację. Jednakże również inne dziedziny produkcji materialnej i usług mają właściwości, które usprawiedliwiałyby taką opinię, a mimo to nie są traktowane w odmienny sposób niż pozostałe. Dlatego też źródło poglądu o konieczności szczególnego traktowania rolnictwa należy szukać przede wszystkim w sytuacji, w której znajduje się rolnictwo państw UE. Charakteryzuje się ono bardzo wysokim poziomem technicznym, o czym świadczą takie wskaźniki jak plony, mleczność krów czy efektywność spasanias. Jednakże równocześnie jest to rolnictwo niesprawne ekonomicznie. Wobec wysokich kosztów produkcji w warunkach pełnej liberalizacji handlu artykułami rolnymi – spożywczymi z zagranicą rolnictwo UE przegrałoby walkę konkurencyjną nie tylko z wielkimi producentami zamorskimi, takimi jak Argentyna, Australia, Kanada czy USA, ale także z wieloma innymi państwami, w tym również z krajami Europy Środkowej i Wschodniej (w tekście stosuje się skrót ESW). Nie jest to sytuacja, która narosła w okresie powojennym. UE, prowadząca od swego powstania² politykę protekcji i interwencji rolnej, jedynie kontynuuje stare tradycje europejskiej polityki gospodarczej. Obszar celny UE został odizolowany od międzynarodowych rynków rolnych przy pomocy bardzo skutecznych i środków ochrony (zmiennych opłat wyrównawczych w miejsce cel ad valorem), i ustanowieniu bardzo wysokiego poziomu ochrony. Tak szczelna ochrona na granicy umożli-

¹ Używane w tym rozdziale pojęcie gospodarka żywnościowa obejmuje: 1. rolnictwo, 2. przemysł rolno – spożywczy i 3. handel artykułami rolno – spożywczymi. Zwykle do gospodarki żywnościowej, utożsamianej z agrobiznesem, zalicza się ponadto 1. przemysły wytwarzające środki produkcji dla rolnictwa i związane z nimi usługi, przemysły, wytwarzające środki produkcji dla przemysłu rolno – spożywczego i związane z nimi usługi, 3. Rybołówstwo, leśnictwo i inne nierolnicze jednostki gospodarcze, wytwarzające surowce dla produkcji żywności i związane z nimi usługi 4. Usługi materialne, świadczone przez inne gałęzie i działy gospodarki narodowej, na rzecz agrobiznesu. Por. A.Waś. Agrobiznes i Gospodarka żywnościowa /w/: Encyklopedia Agrobiznesu. Warszawa. 1998. Ograniczenie ma charakter praktyczny. Z całości gospodarki żywnościowej wybrano te trzy jej najważniejsze segmenty, decydujące o produkcji żywności.

² Nazwa Unia Europejska została wprowadzona dopiero po wejściu w życie Traktatu z Maastricht (1 listopada 1993 roku). Jednakże w tekście stosuje się ją również przy omawianiu okresu wcześniejszego, gdy obowiązywała, wprowadzona Traktatami Rzymskimi (wejście w życie 1 stycznia 1958 roku) nazwa Europejska Wspólnota Gospodarcza.

wiała wspieranie dochodów rolniczych przy pomocy cen wewnętrznych, mniej więcej dwukrotnie wyższych od cen rynków międzynarodowych.

Aczkolwiek w Traktacie Rzymskim wymieniono pięć celów wspólnej polityki rolnej³ (w tekście stosuje się skrót WPR), przy czym nie wyróżniono żadnego z nich jako nadrzędny, to jednak w pierwszym okresie niewątpliwie celem podstawowym był wzrost produkcji rolnej, który miał doprowadzić do samowystarczalności żywnościowej. Najważniejszym środkiem, prowadzącym do tego celu, był wysoki poziom cen wewnętrznych, automatycznie utrzymujący dochody rolnicze na stosunkowo wysokim poziomie. Początkowo polityka ta była finansowana przede wszystkim przez konsumentów, płacących za żywność znacznie wyższe ceny niż kształtujące się na rynkach międzynarodowych. Jednakże, gdy pod koniec lat sześćdziesiątych UE osiągnęła poziom produkcji, w pełni zaspakajający popyt wewnętrzny na większość artykułów rolno – spożywczych strefy klimatu umiarkowanego, dalsze finansowanie tej polityki musieli przejąć podatnicy. Utrzymanie wysokich cen wymagało bowiem zakupów interwencyjnych, a powstałe zapasy likwidowano przede wszystkim przy pomocy subwencjonowanego eksportu.

W kręgach rolniczych obawiano się zatem, że każde kolejne rozszerzenie przyczyni się do zwiększenia na obszarze UE dysproporcji między popytem na żywność a potencjalnymi możliwościami jej produkcji. Każdy nowy członek był zatem postrzegany przede wszystkim jako konkurent przysparzający UE trudności w sferze gospodarki żywnościowej. Rolnicy państw członkowskich obawiali się wzrostu konkurencji na rynkach UE i częściowej utraty rynków, natomiast władze UE i rządy państw członkowskich wzrostu nadwyżek produkcyjnych, których likwidacja będzie wymagała przejęcia budżetu rolnego Wspólnoty. Obawy te były najsilniej wyrażane podczas pierwszego rozszerzenia, gdy do UE przystępowała Wielka Brytania, jeden z największych światowych importerów artykułów rolno – spożywczych oraz – czym niżej – podczas ostatniego, czwartego.

W rezultacie podczas poprzednich rozszerzeń występowała naturalna chęć do nie obejmowania nowych członków WPR choćby przez kilka lat. Do umów o członkostwie wprowadzano zatem postanowienia stanowiące, że w niektórych gałęziach gospodarki żywnościowej nowych członków będą obowiązywały kilkuletnie okresy przejściowe, podczas których gospodarki nowych członków będą się dostosowywać do warunków obowiązujących w UE. Szczególnie długie okresy przejściowe obowiązywały Hiszpanię i Portugalie. Skrajnym przykładem jest branża owocowo – warzywna, która została objęta WPR, dopiero po dziesięciu latach od uzyskania członkostwa przez państwa Półwyspu Iberyjskiego. Tak długiego okresu przejściowego domagali się rolnicy gospodarujący na południu Francji i Włoch, obawiający się konkurencji hiszpańskich i portugalskich pomarańczy, wina i oliwek.

Opinii tej nie zmienia okoliczność, że Austria, Finlandia i Szwecja zostały przyjęte do UE bez okresów przejściowych w gospodarce żywnościowej. Wręcz przeciwnie, jest jej potwierdzeniem. Stosunkowo niewielkie rozmiary produkcji rolnej w tych pań-

³ Celami wspólnej polityki rolnej są (art. 39 ust. 1): 1. Podnoszenie produktywności rolnictwa poprzez wprowadzanie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej i optymalizację stosowanych czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej, 2. Zapewnienie ludności rolnej właściwego poziomu życia, przede wszystkim przez zwiększenie dochodów pracujących w rolnictwie, 3. Stabilizacja rynków, 4. Gwarancja bezpiecznego poziomu zaopatrzenia, 5. Zapewnienie konsumentom produktów rolnych po rozsądnych cenach.

stwach, w dodatku przeważnie prowadzonej w niekorzystnych warunkach naturalnych, powodują, że nie stanowiły one zagrożenia dla rolników UE. Ponadto Austria i Finlandia stwarzały swym rolnikom korzystniejsze warunki produkcji niż istniejące na obszarze UE. Stąd uzyskanie członkostwa w UE oznaczało, że gospodarki żywnościowe tych państw będą funkcjonowały w mniej korzystnych warunkach ekonomicznych.

Postawa podczas negocjacji z kolejnymi kandydatami kontrastuje z działaniami, świadczącymi, że przynajmniej niektóre państwa tworzące UE od początku były przekonane o niemożności skutecznej integracji gospodarek państw członkowskich bez integracji gospodarki żywnościowej. Przekonanie to znajduje swój wyraz w konstrukcji Traktatu Rzymskiego (rolnictwu poświęcono odrębny rozdział) i w szczegółowych jego postanowieniach. Co ważniejsze, pierwsza faza integracji gospodarki żywnościowej, wspólny rynek rolny, została w latach sześćdziesiątych przeprowadzona, mimo poważnych kontrowersji, szybko i sprawnie. Wprawdzie w pierwszym czterolecu istnienia UE ograniczono się wyłącznie do prac koncepcyjnych i przygotowawczych, ale następnie w okresie 1962÷1968, czyli w ciągu sześciu lat, została wprowadzona w życie niemal cała część rynkowa wspólnej polityki rolnej.

2. WPR a aktualna polityka rolna Polski

WPR w ciągu ponad trzydziestopięcioletniego istnienia uległa zasadniczym zmianom⁴, zwłaszcza, gdy analizuje się jej rolę jako regulatora poziomu produkcji rolniczej. Początkowo stanowiła bardzo silny bodziec wzrostu produkcji rolnej. Jej stymulujące działanie było niezwykle skuteczne i już pod koniec lat sześćdziesiątych EWG stała się samowystarczalna a następnie zajęła pozycję wielkiego eksportera netto wielu podstawowych artykułów rolno – spożywczych strefy klimatu umiarkowanego. Od początku lat siedemdziesiątych zaczęto zatem podejmować dość nieśmiało i niezbyt konsekwentne próby reorientacji WPR. Ich celem było m. in. ograniczenie tempa wzrostu produkcji tych artykułów rolnych, których podaż przekraczała możliwości lokowania na rynkach wewnętrznych. Brak konsekwencji wynikał ze zróżnicowanych interesów poszczególnych państw członkowskich oraz z nacisków organizacji rolniczych, bardzo wpływowych w niektórych państwach UE (przede wszystkim we Francji i w Niemczech). W rezultacie lata siedemdziesiąte i osiemdziesiąte są okresem dalszego wzrostu produkcji rolnej, coraz wyższych wydatków związanych ze WPR a także, kontrowersji z innymi wielkimi eksporterami, oskarżającymi UE o destabilizację międzynarodowych rynków rolnych.

Wzrost produkcji rolnej, przy stałych w zasadzie zasobach ziemi rolniczej i systematycznym odpływie części ludności rolniczej do innych zajęć, oznaczał lepsze wykorzystanie potencjału produkcyjnego (ziemi, pracy i kapitału) i spowodował wzrost intensywności gospodarowania. Świadczą o tym wszystkie podstawowe wskaźniki takie jak

⁴ Do najważniejszych prac, ostatnio opublikowanych w języku polskim, analizujących ewolucję wspólnej polityki rolnej, należą m. in. M. Ciepiewska, *Polskie rolnictwo a wspólna polityka rolna Unii Europejskiej* /w./: J. Rowiński /red./, *Stowarzyszenie Polski z Unią Europejską. Niezbędne procesy dostosowawcze polskiej gospodarki żywnościowej*, Wyd. I. IERiGŻ, Warszawa 1996, ss. 41 – 112.; I. Jedzejewski, *Wspólna polityka rolna* /w./: E. Kawecka – Wyrzykowska i E. Synowiec /red./, *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, IKiCHZ, Warszawa 1996, ss. 171 – 212;

Tracy M. *Polityka rolno – żywnościowa w gospodarce rynkowej*, UW, Warszawa, 1997.

plony, zużycie środków plonotwórczych i pasz przemysłowych, mleczność krów a także poziom produkcji i rozmiary zaangażowanego kapitału w przeliczeniu na jednego zatrudnionego i jednostkę powierzchni. W rezultacie w ciągu trzech kolejnych dekad rolnictwo państw EWG, znajdujących się w tej samej strefie klimatycznej co Polska, stało się rolnictwem bardzo intensywnym (aczkolwiek między poszczególnymi państwami EWG pozostały znaczne różnice). Stąd też, gdy w 1992 roku rozpoczęto realizację Programu McSharry'ego stopień wykorzystania potencjału produkcyjnego rolnictwa UE był bardzo wysoki.

Podstawowym celem Programu McSharry'ego było zmniejszenie tempa wzrostu produkcji lub nawet jej stabilizacja w tych gałęziach (zboża, oleiste, strączkowe i wołowina), w których występowały nadwyżki produkcyjne. Równocześnie zainicjowano istotne zmiany w systemie ochrony dochodów rolniczych, będące konsekwencją zbliżenia cen wewnętrznych objętych programem galezi do cen rynków międzynarodowych. Straty, które z tego powodu ponosili rolnicy, wyrównywano z budżetu UE w postaci bezpośrednich subwencji wyrównawczych (w tekście stosuje się skrót BSW). Tym samym nastąpiła częściowa zmiana systemu wtórnej redystrybucji dochodu narodowego: najpopularniejszą dotychczas ścieżką konsument ----- rynek ----- rolnik zastąpiła częściowo ścieżka podatnik ----- budżet ----- rolnik.

Program McSharry'ego, wprowadzany w życie w latach 1992÷1996, został oceniony przez Komisję jako sukces. Dlatego też w „Agendzie 2000” uznano, że w kolejnym okresie budżetowym (lata 2000÷2006) nie tylko powinien być kontynuowany, przy pomocy tych samych ale wzmocnionych środków (dalsze obniżki gwarantowanych cen wewnętrznych, prowadzące do dalszego ich zbliżenia z cenami rynków międzynarodowych przy równoczesnym wyrównywaniu rolnikom utraconych przychodów, rozszerzenie mechanizmów Programu na mleko).

X X

X

Rolnictwo polskie przez cały okres powojenny charakteryzowało się stosunkowo niskim, jak na warunki europejskie, poziomem intensywności gospodarowania. Był on znacznie niższy niż rolnictwa państw UE, położonych w tej samej strefie klimatycznej, o czym świadczą o tym wszystkie wskaźniki cząstkowe. Różnicę tę tylko częściowo można przypisać gorszym warunkom naturalnym (gleby i warunki klimatyczne, w tym temperatury, długość okresu wegetacji i opady). Różnica poziomu intensywności nie zmniejszała się lecz zwiększała. Różnice pogłębiły się zwłaszcza pod koniec lat osiemdziesiątych i na początku dziewięćdziesiątych, gdy nastąpił spadek produkcji rolniczej w Polsce, przede wszystkim w państwowych gospodarstwach rolnych. Wprawdzie w latach dziewięćdziesiątych nastąpił jej wzrost, ale i tak poziom produkcji końcowej jest jeszcze o około 10% niższy niż pod koniec lata osiemdziesiątych.

Podstawowym dokumentem programowym, w którym sformułowano ogólne zasady obecnie prowadzonej polskiej polityki rolnej jest „Średniookresowa strategia rozwoju rolnictwa”, zatwierdzona wiosną 1998 roku przez Rząd. Przyjęto w niej trzy następujące priorytety (czwartym jest przygotowanie do integracji z Unią Europejską w zakresie dostosowań prawno – instytucjonalnych):

1. Modernizacja i restrukturyzacja sektora rolno – spożywczego dla zwiększenia jego konkurencyjności (zastosowanie nowych technologii, unowocześnienie parku maszyn i urządzeń, przyjęcie nowej strategii rynkowej oraz podwyższenie standardów sanitarnych i jakościowych),
2. Poprawa sytuacji dochodowej rolników poprzez zapewnienie wzrostu opłacalności produkcji rolniczej m. in. w drodze zwiększenia efektywności i obniżania kosztów produkcji, stabilizacji rynku rolnego a także stworzenia możliwości pozyskania dochodów z pracy poza gospodarstwem rolnym,
3. Poprawa warunków życia i pracy mieszkańców wsi poprzez rozwój infrastruktury oraz systemowego wspierania podejmowanej działalności gospodarczej na terenach wiejskich.

Wydaje się, że osiągnięcie celów „Strategii przy pomocy obecnie stosowanych środków WPR byłoby bardzo trudne lub wręcz niemożliwe. Jest bowiem oczywiste, że poprawa efektywności i obniżka kosztów produkcji, a także wzrost konkurencyjności, wymagają m. in. poprawy wykorzystania potencjału produkcyjnego, co musi oznaczać wzrost produkcji (chyba, że równocześnie z lepszym wykorzystaniem części potencjału produkcyjnego zaangażowanego w rolnictwie następuje wycofywanie pozostałej jego części z produkcji).

Z uwag powyższych wynika, że dla rolnictwa polskiego, którego zapóźnienie techniczne, a przede wszystkim strukturalne w porównaniu z rolnictwem tych państw UE, które znajdują się w tej samej strefie klimatycznej, szacuje się na 20÷30 lat, najkorzystniejszą jest polityka produkcyjna, pobudzająca do dalszego wzrostu produkcji rolnej. Trudno jest prowadzić inną politykę w państwie znajdującym się na średnim poziomie rozwoju gospodarczego, w którym dochody uzyskiwane z rolnictwa są niskie, udział pracujących w rolnictwie w ogólnej liczbie pracujących wysoki, wydajność pracy w rolnictwie znacznie niższa niż w pozarolniczych działach gospodarki (jedną z przyczyn jest ukryte bezrobocie) a możliwości zatrudnienia pracujących w rolnictwie w innych działach gospodarki ograniczone.

Zastosowanie w tych warunkach środków hamujących wzrost produkcji lub ją ograniczających (takimi właśnie środkami operuje obecna WPR) spowodowałoby utrwalenie zróżnicowania poziomów intensywności produkcji rolniczej w Polsce i w państwach UE. Przy tym różnice te nie wynikałyby ze zróżnicowania naturalnych warunków gospodarowania lecz z przyjęcia rozwiązań niekorzystnych dla polskiej gospodarki żywnościowej.

Drugą częścią polityki rolnej UE jest polityka strukturalna, składająca się z co najmniej pięciu powiązanych ze sobą w logiczną całość segmentów. Pierwszym jest tradycyjna polityka przyspieszania przekształceń strukturalnych, składająca rolników starszych do odchodzenia na wcześniejsze emerytury i przekazywania ziemi na cele poprawy struktury agrarnej. Drugim segmentem jest pomoc udzielana młodym rolnikom, przejmującym zwalnianą ziemię i modernizującym swoje gospodarstwa. Polityka poprawy struktur agrarnych napotyka obecnie na coraz większe trudności, wynikające z faktu, że przejmowanie ziemi i modernizacja gospodarstw nie powinny prowadzić do wzrostu produkcji. Kolejnym segmentem, ściśle związanym z polityką rynkową, są działania, zmierzające do ekstensyfikacji gospodarowania (1. uzależnienie objęcia pro-

gramem BSW gospodarstw prowadzących mięsny chów bydła od liczby przeżuwywaczy w przeliczeniu na jednostkę powierzchni paszowej a dużych gospodarstwach, ubiegających się o subwencje z tytułu uprawy zbóż, oleistych i strączkowych od odłogowania części gruntów, 2. subwencjonowanie tradycyjnych, przyjaznych środowisku, metod gospodarowania). Kolejnym segmentem jest przekazywanie ziemi rolniczej na cele nierolnicze, w zalesianiem włącznie. Ostatni wreszcie segment, rozwój regionów wiejskich, stanowi najważniejszą część strukturalnej polityki rolnej. Wprawdzie jest on finansowany ze środków polityki strukturalnej, ale znaczna ich część, również po reorganizacji funduszy i ograniczeniu liczby programów (zwykle nazywanych w polskiej literaturze dość nieścisłiwie „celami”) do trzech, będzie kierowana do regionów wiejskich (szczegółowo te kwestie omawia J. Szlachta w rozdz. III).

Ogólne założenia strukturalnej polityki rolnej UE, poza niektórymi programami, wyraźnie prowadzącymi do obniżenia poziomu intensywności gospodarowania, są zgodne z celami polskiej polityki rolnej. Większość rozwiązań powinna być zatem możliwie jak najszybciej wprowadzona do polskiej polityki rolnej. Aktywna polityka rozwoju regionów wiejskich stanowi bowiem w polskich warunkach jedyną chyba możliwość stopniowego ograniczania ukrytego bezrobocia w regionach drobnych gospodarstw chłopskich i jawnego bezrobocia w regionach dawnych państwowych gospodarstw rolnych. Niestety, Polska nie ma dostatecznych środków na jej prowadzenie.

Trzecią wreszcie częścią polityki rolnej jest ujednolicanie przepisów „technicznych”. Na problem ten zwraca szczególną uwagę UE w swych kolejnych dokumentach, począwszy od „Białej Księgi” (Cannes, czerwiec 1995) aż po Agendę 2000 (uwagi o konieczności harmonizacji przepisów weterynaryjnych i fitosanitarnych i rzeczywistego wprowadzenia ich w życie). Problem jest zresztą szerszy i dotyczy modernizacji wszystkich ogniw gospodarki żywnościowej. Zakłady przemysłu rolnego – spożywczego i gospodarstwa rolne tylko pod warunkiem spełnienia wszystkich wymogów sanitarnych będą miały prawo sprzedawać swe produkty na rynkach innych państw UE.

W sprawach harmonizacji „technicznej” „Strategia ...” jest mało precyzyjna, uznając za priorytet jedynie dostosowania prawno – instytucjonalne. Tymczasem dostosowania prawno – instytucjonalne są konieczne, ale stanowią jedynie wstęp do właściwego procesu dostosowawczego, polegającego na doprowadzeniu do stanu, w którym przedsiębiorstwa przetwarzające surowce rolne oraz handlujące żywnością i surowcami rolnymi, a także gospodarstwa rolne, działają zgodnie ze standardami UE. Państwo w tej dziedzinie nie może ograniczyć się do wydania przepisów a następnie kontroli, czy są przestrzegane. Za obowiązek administracji państwowej należy również uznać zorganizowanie systemu informacji o koniecznych zmianach a także postawienie do dyspozycji zainteresowanych środków, wspierających sfinansowanie niezbędnych zmian. W obu tych sprawach zrobiono niewiele.

Sprawa dostosowań „technicznych” ma jeszcze inny aspekt, niezależny od członkostwa Polski w UE, a wynikający z powiązań eksportowych polskiej gospodarki żywnościowej z gospodarką żywnościową UE. Zgodnie z ogólnymi zasadami handlu międzynarodowego produkt eksportowany musi być wyprodukowany zgodnie z wymaganiami, obowiązującymi w państwie importującym. Stąd też eksportowane do państw UE artykuły rolne i wyroby przemysłu rolnego – spożywczego zawsze były produkowane w myśl przepisów „zharmonizowanych”, a w niektórych, dziedzinach (przemysł mięsny) zakła-

dy produkujące na eksport do UE były regularnie kontrolowane przez służby państw UE.

Odrębną kwestią jest ochrona środowiska, traktowana w „Strategii...” jedynie jako ważna część programów wielofunkcyjnego rozwoju wsi (wsparcie rozwoju infrastruktury wiejskiej). Tymczasem ochrona środowiska jest również częścią procesu produkcyjnego. W gospodarce żywnościowej, tak samo jak w całej gospodarce, oznacza konieczność stosowania właściwych metod użycia środków i odpadów a także przyjaznych środowisku technik produkcji (m. in. w zakresie uprawy, nawożenia mineralnego, przechowywania i stosowania nawozów organicznych). W szerszym pojęciu, zgodnym z ewolucją WPR ochrona środowiska w sferze gospodarki żywnościowej obejmuje również problemy ochrony wiejskiej przestrzeni oraz doprowadzenie obszarów wiejskich do właściwego stanu sanitarnego. Poprawa poziomu ochrony środowiska jest więc przedsięwzięciem skomplikowanym, kosztownym, a ponadto bardzo trudnym do wprowadzenia, choćby ze względu na liczebność gospodarstw rolnych i drobnych zakładów przetwórczych oraz ogólnie niski stan świadomości ekologicznej.

Ochrona środowiska wiąże się również, na co się rzadko zwraca w Polsce uwagę, z problemem jednolitych warunków konkurencji. Przedsiębiorstwa przemysłu rolnego – spożywczego i gospodarstwa rolne, które stosują się do przepisów o ochronie środowiska, ponoszą dodatkowe koszty i trudno im konkurować cenowo z przedsiębiorstwami, które nie przestrzegają przepisów. Te państwa UE, które dbają o środowisko (Belgia, Dania, Holandia, Niemcy), mogą zatem po uzyskaniu przez Polskę członkostwa, przeciwstawić się w pełni swobodnemu eksportowi polskich artykułów rolnego – spożywczego do innych państw członkowskich, argumentując, że polscy eksporterzy nie przestrzegają przepisów o ochronie środowiska, a zatem nie jest spełnione jednolite warunki konkurencji. Przy programowaniu przedsięwzięć w tej dziedzinie należy zatem uwzględnić również ten aspekt.

3. Możliwe scenariusze integracyjne

Gotowość państwa ubiegającego się o członkostwo w UE do przyjęcia bez zastrzeżeń wszystkich przepisów, wchodzących w skład t. zw. „acquis communautaire” (dorobku prawnego UE; w tekście stosuje się skrót „acquis”) jest warunkiem wstępnym rozpoczęcia rozmów. Przedmiotem negocjacji jest jedynie terminarz przyjmowania „acquis”, co wymaga uprzedniego ustalenia istniejących rozbieżności. Tej właśnie problematyce jest poświęcona pierwsza faza rokowań, t. zw. screening („prześwietlanie”; właściwym określeniem jest „porównanie”). która rozpoczęła się 1 marca 1998 roku.

Wstępny charakter prowadzonych dotychczas rozmów spowodował, że żadna ze stron nie przedstawiła oficjalnie dokumentu, precyzującego jej stanowisko negocjacyjne. UE w dziedzinie gospodarki żywnościowej, nie oznacza jednak, że strona polska nie ma żadnych informacji o stanowisku, które będą przypuszczalnie prezentować negocjatorzy UE. Stanowisko UE powstaje bowiem już od kilku lat. Jego początkami były autorskie opracowania, wykonane na zlecenie Komisji⁵. Po kilku latach prac eksperckich Komisja

⁵ Do najważniejszych należą: R. Baldwin, *Towards an Integrated Europe*, London, 1994; A. Buckwell i in. *Feasibility of an Agricultural Strategy to prepare the Countries of Central and Eastern Europe for EU Accession*, Brussels 1994; L. Mahe i in. *L'agriculture et l'élargissement de l'Union Européenne aux pays d'Europe Centrale et Orientale: transition en vue de l'intégration ou l'intégration pour la transition*, Brus-

opublikowała zestaw dokumentów, znanych jako „Agenda 2000”, lub „Pakiet Santera”. Wprawdzie „Pakiet...”: jest poświęcony przede wszystkim wewnętrznym problemom UE i stanowi opracowany przez Komisję projekt programu działań w latach 2000 – 2006. Jednakże równocześnie omówiono w nim obszerne problemy, związane z kolejnym, piątym rozszerzeniem UE. Zawiera on zatem nie tylko opinie Komisji o wnioskach w sprawie rokowani o członkostwo, złożonych przez dziesięć państw Europy Środkowej i Wschodniej, ale także projekt budżetu UE na lata 2000+2006, opracowany przy założeniu, że niektóre z państw Europy Środkowej i Wschodniej zakończą negocjacje w sprawie członkostwa w takim terminie, że z dniem 1 stycznia 2002 roku będą już członkami UE. W niektórych fragmentach dokumentów problematykę członkostwa państw EŚW omówiono w taki sposób, że robią wrażenie zarysu instrukcji negocjacyjnej⁶.

Wynika z nich, że ogólne warunki rokowani, które najprawdopodobniej negocjatorzy UE sformułowali jako ogólne ramy właściwych rozmów, są zgodne z przypuszczalnym stanowiskiem strony polskiej. Należą do nich bowiem zasady, iż nowi członkowie w momencie uzyskania członkostwa: 1. otrzymują prawa i przyjmują obowiązki, wynikające z *acquis*, a także wprowadzają w życie i rzeczywiście stosują *acquis* oraz, że 2. środki przejściowe wprowadza się jedynie w uzasadnionych przypadkach i na możliwie krótkie okresy. Ze sformułowań tych wynika, że jedyną właściwą sytuacją, w której będzie się wprowadzać okres przejściowy jest brak możliwości wprowadzenia w życie przepisu w momencie uzyskania członkostwa. Wydawałoby się więc, że nowi członkowie zostaną szybko w pełni zintegrowani z UE i że nie będzie członkostwa „drugiej kategorii” (niepełne prawa i obowiązki).

Z innych sformułowań wynika, że również negocjacje w sprawie integrowania gospodarki żywnościowej nie powinny być trudne. W jednym z dokumentów, wchodzących w skład „Pakietu Santera”⁷ sformułowano bowiem, rozpatrując sytuację w Polsce, następujące cztery zalecenia i ogólną konkluzję:

„Szczególnie należy skupić uwagę na kwestiach związanych z:

1. ustanowieniem spójnej polityki strukturalnej oraz polityki rozwoju wsi, której celem będzie rozwiązywanie problemów polskiej struktury rolnej;
2. przyjmowaniem i wdrażaniem wymogów weterynaryjnych i fitosanitarnych oraz poprawą działalności instytucji (weterynaryjnych i fitosanitarnych), aby mogły sprostać standardom UE, co ma szczególne znaczenie dla inspekcji i kontroli, której celem jest ochrona zewnętrznych granic UE;
3. wzmacnianiem struktur administracyjnych, aby miały rzeczywiste możliwości wprowadzania w życie instrumentów wspólnej polityki rolnej;

seks 1994.: H. Nallet, A. Van Stolk, *Relations between the European Union and the Central and Eastern European Countries in Matters concerning Agriculture and Food Production*. Brussels. 1994. S. Tangermann i in. *Pre-accession Agricultural Policies for Central Europe and the European Union*. Brussels. 1994. S. Tarditi i in. *Agricultural Strategies for the Enlargement of the European Union to Central and Eastern European Countries*. Brussels. 1994.

⁶ Znajdują się one w różnych miejscach dwu następujących dokumentów: 1. *Volume I – Communication: For a Stronger and Wider Union (DOC/97/6)* oraz 2. *Volume II – Communication: Reinforcing the Pre – Accession Strategy (DOC/97/7)*, przede wszystkim w części: *The Effects on the Union's Policies of Enlargement to the Applicant Countries of Central and Eastern Europe (Impact Study)*.

⁷ *Commission Opinion on Poland's Application for Membership of the European Union (DOC/97/16)*.

4. dalszą restrukturyzacją sektora rolno – żywnościowego, prowadzącą do poprawy jego konkurencyjności.

Jeżeli powyższe zalecenia zostaną wykonane wprowadzanie w życie wspólnej polityki rolnej nie będzie nastrożać poważnych trudności, chociaż rozwiązanie polskich problemów strukturalnych będzie wymagało działań długookresowych”.

W dokumencie „Partnerstwo dla Członkostwa” cztery cytowane zalecenia zostały uzupełnione piątym, wskazującym na potrzebę uwzględnienia w procesie dostosowywania gospodarki żywnościowej problematyki ochrony środowiska i różnorodności biologicznej.

Wszystkie wymienione zalecenia są słuszne, aczkolwiek nie wyczerpują listy niezbędnych dostosowań. Zwraca również uwagę realistyczna ocena możliwości rozwiązania problemów strukturalnych polskiego rolnictwa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zmiany struktury agrarnej w Polsce muszą trwać dziesięciolecia, a opinie, że mogą być dokonane szybciej, są po prostu wynikiem ignorancji, zwłaszcza jeśli się uwzględni, w jak trudnych warunkach gospodarczych będą prowadzone.

Uwaga Komisji o konieczności prowadzenia kontroli weterynaryjnej i fitosanitarnej na niektórych granicach Polski (chodzi o granice z Rosją, Litwą, Białorusią, Ukrainą i Słowacją) zgodnie ze standardami UE zdaje się wręcz świadczyć o zamiarze szybkiego objęcia Polski WPR. Taki sam wniosek można wyciągnąć z zalecenia o potrzebie zorganizowania administracji rolnej w taki sposób, aby mogła wprowadzić w życie i stosować wszystkie przepisy WPR. Wiadomo bowiem, że wprowadzenie systemu BSW wymaga długich i drobiazgowych przygotowań.

Niestety, uważna lektura wszystkich dokumentów, składających się na „Pakiet Santera” nie potwierdza wniosku, że ta część rokowani, których przedmiotem będzie integracja gospodarek żywnościowych Polski i UE, będzie szybka i łatwa. Komisja uważa bowiem, że w tej dziedzinie konieczne będzie wprowadzenie okresów przejściowych, przy czym podczas ich trwania nowi członkowie nie będą objęci WPR. Uzasadniając takie stanowisko przytacza się następujące m.in. argumenty:

1. Ceny płacone rolnikom w państwach EŚW są obecnie niższe niż w UE i będą na niższym poziomie również w momencie członkostwa. Objęcie państw EŚW WPR oznaczałoby zatem bardzo silne bodźce, skłaniające do wzrostu produkcji również w tych dziedzinach, w których obecnie państwa UE mają obecnie trudności ze zrównoważeniem rynków. Dodatkowe nadwyżki produkcyjne mogłyby doprowadzić do zwiększenia stopnia destabilizacji rynków rolnych UE;
2. Objęcie rolników państw EŚW wspólną polityką rolą w momencie członkostwa spowodowałoby nie tylko szybki wzrost produkcji, ale także silne zróżnicowanie dochodów w nowych państwach członkowskich. Ze względu na wzrost cen otrzymywanych oraz bezpośrednie subwencje wyrównawcze (w tekście stosuje się skrót BSW) dochody rolników byłyby znacznie wyższe niż pozostałych grup społecznych,). Stąd niezadowolone, które mogłyby przyjąć postać destabilizacji społecznej;
3. Niemożliwe jest zwłaszcza objęcie rolników nowych państw członkowskich BSW. Instrument ten wprowadzono dla zrekompensowania rolnikom UE przychodów, utraconych wskutek prowadzenia polityki obniżania cen na rynkach

wewnętrznych. Ponieważ w momencie członkostwa w państwach EŚW nie nastąpi spadek cen płaconych rolnikom (wręcz przeciwnie, jeśli w nowych państwach członkowskich będą obowiązywały w tym momencie wszystkie postanowienia WPR, ceny wzrosną), wprowadzenie BSW byłoby nieuzasadnione; nie ma bowiem żadnego uzasadnienia wyrównywanie „nieistniejących strąt”;

4. Rolnictwa państw EŚW są zbyt słabe i wymagają przejściowej ochrony przed konkurencją rolnictwa obecnych państw członkowskich UE;
5. Poziom przemysłu rolny – spożywczy (siła ekonomiczna, jakość produkcji, warunki sanitarne) jest niższy niż w państwach UE. Integracja gospodarek żywnościowych państw EŚW jest zatem niemożliwa, dopóki przemysł rolny – spożywczy w tych państwach nie osiągnie poziomu, który reprezentuje przemysł rolny – spożywczy obecnych członków UE;
6. Jednorazowe dostosowanie cen – przyjęcie przez państwa EŚW pełnego *acquis* w dziedzinie gospodarki żywnościowej w momencie członkostwa – oznaczałoby m. in. gwałtowną podwyżkę cen surowców dla przemysłów cukrowniczego i mleczarskiego, przy równoczesnej, nieograniczonej konkurencji przemysłów innych państw członkowskich. Spadłby wówczas popyt na cukier i artykuły mleczarskie a zatem automatycznie nastąpiłby wzrost nadwyżek na rynkach tych produktów i to mimo kwot produkcyjnych mleka i buraków cukrowych.

W „Pakiecie Santera” nie precyzuje się, jak długi powinien być okres przejściowy w gospodarce żywnościowej, ani jakie dziedziny produkcji rolnej powinien obejmować. Pośrednio odpowiedź na to pytanie wynika z analizy projektu budżetu UE na lata 2000–2006. Przewidziane w nim środki na finansowanie WPR w nowych państwach członkowskich są znikome nawet w roku 2006 (1,4 mld ECU dla nowych członków, a 47,9 mld ECU dla obecnych). Tym samym, zdaniem Komisji, do końca przyszłego okresu budżetowego nie powinien się rozpocząć proces wdrażania WPR, a okres przejściowy powinien obejmować praktycznie całą gospodarkę żywnościową. Początek rzeczywistej integracji gospodarek żywnościowych nowych członków powinien więc być, zgodnie ze scenariuszem Komisji, przesunięty poza rok 2006. Trudno spodziewać się, aby przy takim stanowisku UE można było proces integracyjny zakończyć około 2010 roku. Bliższą rzetelności datą przy przyjęciu tego scenariusza byłaby data 2015.

Nie jest również znane oficjalne stanowisko negocjacyjne Polski w sprawach gospodarki żywnościowej. Co więcej nie ma nawet opracowań, które prezentowałyby nieformalnie jego zarys. Jest jedynie kilka opracowań autorskich, poruszających problematykę stanowiska negocjacyjnego na marginesie głównego nurtu rozważań⁴.

Polska opinia publiczna jest w tej sprawie podzielona. Część polskich rolników i ludzi związanych z przemysłem i handlem rolno spożywczym jest zaniepokojona zbliżającym się otwarciem polskich rynków artykułów rolnych i żywności w wyniku członkostwa Polski w UE. Obawiają się oni, że rezultatem otwarcia będzie gwałtowny wzrost

⁴ W. Piskorz, J. Plewa. *Scenariusze integracji polskiego rolnictwa z Unią Europejską (wyniki badań symulacyjnych)*. FAPA. Warszawa. 1995. W. Piskorz i in. *Próba rozpoznania wyzwań stojących przed polskim sektorem rolno – żywnościowym w związku z integracją a Unią Europejską. (Raport końcowy projektu PHARE P9312/0507 ocena wpływu Układu Europejskiego na polskie rolnictwo oraz jego integrację z UE w sferze realnej, instytucjonalnej, regulacyjnej i handlowej)*. FAPA. Warszawa. 1996.

importu artykułów rolny – spożywczych z państw UE na rynek polski. Wówczas, zdaniem wyrażających takie obawy, polska gospodarka żywnościowa jako wyraźnie słabsza, utraci znaczną część polskiego rynku. Ponadto przeciwnicy szybkiej integracji polskiej gospodarki żywnościowej z gospodarką żywnościową UE twierdzą, że polskie gospodarstwa rolne, przeciętnie znacznie mniejsze niż w państwach UE i w konsekwencji osiągające mniejsze przychody, nie wytrzymają konkurencji z rolnictwem zachodnioeuropejskim. Warunkiem członkostwa w UE jest zatem zmiana struktury polskiego rolnictwa. Ma ona polegać na radykalnym zmniejszeniu liczby gospodarstw przy równoczesnym zwiększeniu ich siły ekonomicznej.

Stanowisko reprezentantów omówionego poglądu jest zbliżone do zaprezentowanego w poprzednich akapitach stanowiska UE i w skrócie sprowadza się do opinii: Jeżeli Polska ma zostać członkiem UE to równocześnie powinien zostać wynegocjowany długi okres przejściowy, umożliwiający gospodarce żywnościowej skuteczne podjęcie walki konkurencyjnej na rynkach UE po jego zakończeniu.

Jednakże równocześnie w Polsce są wyrażane również opinie, że integracja polskiej gospodarki żywnościowej z gospodarką żywnościową UE powinna nastąpić możliwie jak najszybciej, a rokowania w tej sprawie powinny być prowadzone zgodnie ze sprecyzowanymi w „Pakiecie Santera”, cytowanymi powyżej ogólnymi zasadami negocjacyjnymi. Ich źródłem jest przekonanie, że polska gospodarka żywnościowa, (w tym również polskie rolnictwo) może konkurować obecnie i będzie konkurencyjna również po uzyskaniu członkostwa, jeśli WPR będzie prowadzona według zasad, przyjętych w „Programie McSharry’ego” i jeśli nie nastąpi aprecjacja polskiej waluty⁵. Równocześnie według tych opinii w okresie przejściowym niemożliwe będzie istotne wzmocnienie siły konkurencyjnej polskiej gospodarki żywnościowej, m. in. ze względu na ograniczone zasoby finansowe. Wzmocnienie siły konkurencyjnej może raczej nastąpić w przypadku pełnego wzajemnego otwarcia rynków w warunkach walki konkurencyjnej oraz możliwości korzystania na takich samych warunkach zasadach, jak inne państwa członkowskie z funduszy strukturalnych i środków WPR.

Z przedstawionych uwag wynika, że możliwe scenariusze integracji polskiej gospodarki żywnościowej z gospodarką żywnościową UE zawierają się w granicach wytyczonych z jednej strony przez scenariusz integracji z długim okresem przejściowym, wyłączającym na jego początku z procesu integracyjnego całą gospodarkę żywnościową a z drugiej przez scenariusz integracji bez okresu przejściowego. Te dwa tak odmiennie pod względem skutków scenariusze różnią się między sobą tylko jednym założeniem – terminem przyjęcia *acquis*. W pierwszym przypadku przyjęcie następuje w momencie członkostwa, w drugim w momencie zakończenia okresu przejściowego.

4. Integracja polskiej gospodarki żywnościowej z gospodarką żywnościową UE po uzyskaniu członkostwa

Zawarte w pkt. II „WPR a aktualna polityka rolna Polski” uwagi o celowości prowadzenia niezależnej polityki produkcyjno – rynkowej w dziedzinie gospodarki żywno-

⁵ Poglądy takie są wyrażone m. in. w podsumowaniu badania: Polska. *Analiza konkurencyjności i komplementarności polskiego rolnictwa i gospodarki żywnościowej na tle EWG/EU w okresie 1990 – 1995 oraz prognoza do roku 2002. Projekt PHARE P.9312 – 05 – 07. Raport końcowy*. FAPA. Warszawa. 1997.

ściowej w okresie poprzedzającym członkostwo nie oznaczają, że Polska powinna zachować takie same możliwości po uzyskaniu członkostwa. Aby odpowiedzieć na pytanie, na jakich zasadach powinna przebiegać integracja polskiej gospodarki żywnościowej z gospodarką żywnościową UE po uzyskaniu członkostwa zostaną przeanalizowane dwa scenariusze, zarysowane w cz. III "Możliwe scenariusze integracyjne".

Pierwszy scenariusz (długi okres przejściowy) oznacza możliwość zachowania w momencie członkostwa niezależnej polityki rolnej. Jednakże stopniowo, zgodnie z ustalonym kalendarzem, Polska będzie przyjmowała prawa i obowiązki członka, wprowadzając postanowienia WPR. Stąd coraz większy wpływ na polską politykę będą wywierały władze UE. Obserwując stosunki między Polską a UE w ostatnich kilku latach można zauważyć, iż UE wykazuje tendencję do skrupulatnego egzekwowania zobowiązań, przyjętych przez Polskę w Układzie o Stowarzyszeniu, przy czym często stosuje rozszerzającą interpretację zobowiązań. Podejmowane są również niekiedy graniczące z szantażem naciski, by Polska podejmowała korzystne dla państw członkowskich UE decyzje w sprawach, nie objętych Układem o Stowarzyszeniu (jednym z licznych przykładów jest żądanie zniesienia VAT na owoce cytrusowe). Niewątpliwie po uzyskaniu członkostwa władze UE zyskają jeszcze większe możliwości wpływania na polską politykę rolną. Stąd też możliwości prowadzenia przez Polskę niezależnej polityki rolnej w okresie przejściowym należy uznać za iluzoryczne.

Polscy zwolennicy długiego okresu przejściowego uważają, że jest on niezbędny ze względu na niekonkurencyjność gospodarki żywnościowej. Dlatego też, ich zdaniem, przed przyjęciem pełnego *acquis* w tej dziedzinie, należy dokonać takich przekształceń strukturalnych polskiego rolnictwa i takiego wzmocnienia polskiego przemysłu rolno-spożywczego, aby ich siła ekonomiczna dorównywała sile ekonomicznej gospodarki żywnościowej UE. Zalecenie to nie uwzględnia realiów ekonomicznych. Przekształcenia struktur agrarnych są możliwe jedynie w bardzo długim okresie, a ich rytm często jest bliski rytmowi zmian generacyjnych. Ich przyspieszenie może nastąpić jedynie w sprzyjających warunkach makroekonomicznych, gdy brak pracowników w pozarolniczych działach gospodarki umożliwi migrację ostateczną lub co najmniej wahadłową z rolnictwa. Tymczasem najbliższe dziesięciolecie jest okresem wchodzącego w wiek produkcyjny wyżu demograficznego, a towarzysząca mu restrukturyzacja gospodarki no ogół mniejsza a nie zwiększa liczbę miejsc pracy (przykładem jest górnictwo). Polityka zatrudnienia koncentrować się będzie na zwalczaniu bezrobocia jawnego w miastach i zapewnieniu zatrudnienia odchodzącym z branż restrukturyzowanych. Stąd trudno spodziewać się znacznego odpływu ludzi z rolnictwa w najbliższym dziesięcioleciu.

Z prognoz wykonanych w Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej¹⁰ wynika, że możliwości zmiany struktur polskiego rolnictwa są niewielkie. Przy utrzymaniu dotychczasowego tempa przekształceń wartość kapitału trwałego w przeliczeniu na jedno gospodarstwo wzrośnie w 2020 roku w porównaniu z rokiem 1996 (w cenach stałych) o niespełna 30%, we władaniu gospodarstw powyżej 10 ha będzie niespełna 50% ziemi, a liczba gospodarstw rolnych wynosić będzie ponad 1,6 mln. Prognozy te wykazują, że w roku 2020 struktura rolnictwa polskiego będzie lepsza niż

¹⁰ A. Woś. *Prognoza przekształceń strukturalnych polskiego rolnictwa do roku 2020*. IERIGŻ. Warszawa 1996 oraz tenże. *Strategiczne problemy rozwoju polskiego rolnictwa (synteza)*. IERIGŻ. Warszawa. 1996.

obecnie, ale nadal siła ekonomiczna gospodarstw rolnych będzie mniejsza niż w państwach UE. Sytuacji tej nie zmieniliby dwu a nawet trzykrotne przyspieszenie tempa przekształceń.

Dane przeciętne ukrywają rozbieżne tendencje. W Polsce istnieje bowiem wzrastająca licznie grupa dobrze prowadzonych, zwiększających swój potencjał produkcyjny gospodarstw rolnych, szacowana obecnie na 160 – 170 tys. gospodarstw oraz grupa zdolnych do rozwoju tradycyjnych gospodarstw chłopskich (350 – 400 tys.). Z tych dwu grup wyłonią się stopniowo nowoczesne gospodarstwa rolne. Produkowane przez nie artykuły rolne będą najprawdopodobniej konkurencyjne również po uzyskaniu członkostwa¹¹. Polsce nie grozi zatem upadek rolnictwa.

Równocześnie jednak większość część gospodarstw rolnych, szacowana na 1,5÷1,8 mln, nie ma możliwości dokonania przekształceń o własnych siłach. O słabości wielu z nich świadczy znikome ich powiązanie z rynkiem. Ze spisu rolnego, który przeprowadzono w 1996 roku, wynika bowiem, że około 1 mln objętych spisem gospodarstw nie sprzedaje żadnych produktów lub też minimalnie ich ilości. Trudno je już obecnie traktować jako gospodarstwa rolne. Ich właściciele powinni być ewentualnie objęci pomocą socjalną lub też programami tworzenia miejsc pracy w regionach wiejskich poza rolnictwem.

Transformacja przemysłu rolno – spożywczego w latach dziewięćdziesiątych nie potwierdza opinii o jego słabości. Wręcz przeciwnie, przetwórstwo rolno – spożywcze rozwija się i modernizuje w tempie, którego nikt jeszcze przed kilku laty się nie spodziewał. W proces ten jest zaangażowany poważny kapitał zagraniczny, co świadczy, iż ocenia jako bardzo pomyślne perspektywy rozwoju przemysłu rolno – spożywczego w Polsce. Wprawdzie bezpośrednie inwestycje zagraniczne koncentrują się w kilku branżach, przeważnie „wtórne przetwórstwa” lub peryferyjnych (przemysły napojów bezalkoholowych, piwowarski, cukierniczy, koncentratów spożywczych, tytoniowy), ale również w pozostałych dokonano poważnego postępu. Wprawdzie z procesu tego wyłączone kilka podstawowych przemysłów (młynarski, cukrowniczy i spirytusowy), ale w najbliższym czasie przynajmniej cukrowniczy i spirytusowy zostaną objęte procesem prywatyzacji.

Jest oczywiste, że otwarcie rynków spowoduje zaostrenie konkurencji. Jednakże przemysł rolno – spożywczy już na początku lat dziewięćdziesiątych wygrał walkę z konkurentami zagranicznymi dzięki szybkiemu dostosowaniu się do reguł gospodarki rynkowej. Nie ma powodu, aby ją przegrał po uzyskaniu członkostwa, zwłaszcza, że jeszcze przez kilka lat będzie chroniony cłami i będzie mógł względnie spokojnie prowadzić procesy restrukturyzacji i modernizacji.

Propozycja odłożenia integracji gospodarki żywnościowej do czasu osiągnięcia przez nią siły ekonomicznej gospodarki państw UE jest równoznaczna z propozycją wyłączenia jej z procesów integracyjnych na bardzo długi okres. Obawiać się należy, że polska gospodarka żywnościowa, odizolowana od gospodarki żywnościowej UE nigdy nie osiągnie jej siły ekonomicznej, przy czym swój udział w utrzymywaniu zapóźnienia miałaby również okres przejściowy.

Przed wszystkim w okresie przejściowym gospodarka żywnościowa, (w tym przede

¹¹ *Analiza konkurencyjności ... op. cit.*

wszystkimi rolnictwo) miałyby ograniczony dostęp do budżetu rolnego UE. Rozmiary ograniczeń zależałyby od skali i długości okresu przejściowego (w miarę wprowadzania mechanizmów WPR byłyby bowiem uruchamiane środki finansowe z nią związane). Ograniczony dostęp jest równoznaczny z nie objęciem polskich rolników mechanizmami BSW i - co najmniej częściowo - subwencji eksportowych. W tych warunkach - ponieważ Polska gospodarka wchodzi w momencie członkostwa w system kosztów i cen UE - polskiemu rolnictwu może grozić systemowa nieopłacalność¹², przy czym jedynym sposobem jej uniknięcia byłyby prawdopodobnie rekompensaty z budżetu polskiego.

Sprawa dotyczy poważnych sum. Według rachunków symulacyjnych wykonanych przez W. Piskorza i J. Plewę rolnictwo polskie powinno otrzymywać w postaci BSW 1,6 mld ECU rocznie¹³. Jednakże rachunek ten został wykonany w 1995 roku, a zatem nie uwzględniono w nim ewentualnych zmian WPR i wzrostu BSW, zapowiedzianych „Programem Fischlera”. Po wprowadzeniu korekty wypłacane polskim rolnikom BSW powinny wynosić co najmniej 2,0 mld ECU.

Z Agendy 2000 niedwuznacznie wynika stanowisko Komisji w tej sprawie. Uważa ona że, przynajmniej do końca przyszłego okresu budżetowego nowe państwa członkowskie nie powinny być objęte mechanizmami rynkowymi WPR. W przygotowanym przez Komisję projekcie budżetu na lata 2000÷2006 przewiduje się, że w 2006 roku na prowadzenie rynkowej WPR w nowych państwach członkowskich przeznaczą się (w cenach bieżących) 1,4 mld ECU, natomiast w obecnych państwach członkowskich w tymże roku 47,9 mld ECU (97% środków przeznaczonych na ten cel). Wprawdzie równocześnie przewiduje się, że zakres finansowania t. zw. „środków towarzyszących” będzie w nowych państwach członkowskich większy w obecnych (2,5 mld ECU wobec 2,1 mld ECU). Jednakże takie propozycje budżetu świadczą o dyskryminowaniu nowych członków przez Komisję.

Zwolennicy okresu przejściowego uważają, że jest on niezbędny, ponieważ otwarcie polskich rynków w momencie uzyskania członkostwa spowoduje gwałtowny wzrost importu z państw UE i utratę części rynku przez producentów krajowych. Rzeczywiście surowce rolne i żywność z innych państw członkowskich będą miały w warunkach wspólnego rynku rolnego swobodny dostęp do rynku polskiego. Jednakże sytuacja ta nie musi oznaczać strat dla polskiej gospodarki żywnościowej, gdyż równocześnie zyskałaby pełny dostęp do rynków innych państw członkowskich. Natomiast okres przejściowy, podczas którego dostęp do polskich rynków rolno - spożywczych byłby ograniczony oznacza analogiczne ograniczenia dostępu do rynków UE.

Z postulatem ograniczonego dostępu Polski i innych państw ESW, które uzyskają członkostwo do rynków rolnych UE występuje zarówno Komisja jak i niektóre grupy nacisku w państwach UE. Sądzą oni, że pełne otwarcie rynków rolnych obecnych członków UE grozi destabilizującym rynki rolne UE wzrostem importu. Państwa ESW, w tym także Polska, dysponują bowiem ich zdaniem już obecnie nadwyżkami żywności, a ponadto mają niewykorzystany potencjał produkcyjny. Zostałyby on szybko uruchomiony, ze względu na różnice cen na rynkach UE i rynkach potencjalnych członków,

¹² Przychody rolników w obecnych państwach członkowskich UE składałyby się z cen otrzymywanych powiększonych o BSW (zboża, oleiste, strączkowe, żywica wołowa, mleko) natomiast polskich rolników wyłącznie z cen otrzymywanych.

¹³ W. Piskorz, J. Plewa. *Scenariusze...* op. cit.

jeśli państwa ESW zostały objęte WPR bez okresów przejściowych. Stąd konieczność okresów dostosowawczych, podczas których gospodarki żywnościowe nowych członków dokonywałyby niezbędnych procesów dostosowawczych, zapobiegających destabilizacji rynków. Wprawdzie dotychczas UE nie sprzecywała ich zakresu. Tym niemniej wydaje się oczywiste, że proces dostosowawczy sprowadzałby się do ograniczenia produkcji niektórych podstawowych artykułów rolnych strefy klimatu umiarkowanego. Byłaby to propozycja, którą trudno byłoby Polsce zaakceptować.

Niemożliwe jest obecnie ustalenie, czy wzajemne, pełne otwarcie rynków rolnych Polski i UE przyniosłoby poprawę czy pogorszenie salda obrotów artykułami rolno - spożywczymi z państwami UE. Jednakże niektóre przesłanki przemawiają za tym, że w ostatecznym rozrachunku Polska odniosłaby korzyści. Polska uzyskałaby bowiem swobodny dostęp do rynku około 400 mln konsumentów. Tym tak duży i zróżnicowany rynek stwarza, mimo jego nasycenia, większe możliwości zbytu niż rynek dziesięciokrotnie mniejszy. Ponadto wprawdzie obie strony dokonują pełnego otwarcia rynków, ale nie jest to operacja w pełni symetryczna ze względu na niższy poziom ochrony polskich rynków artykułów rolno - spożywczych. Przy obustronnym zniesieniu ceł ta strona zyskuje więcej, która miała niższy poziom ochrony. Po trzecie ceny artykułów rolno - spożywczych są w Polsce nadal niższe niż w UE. Wprawdzie ceny płacone rolnikom zbliżają się, ale nadal wyraźnie niższe są w Polsce marże przetwórcze i handlowe. Dlatego też przy obustronnym pełnym dostępie Polska będzie mogła konkurować cenowo na rynkach wielu artykułów rolno - spożywczych państw członkowskich UE. Obecnie tych możliwości jest pozbawiona ze względu na utrzymujący się wysoki poziom ochrony celnej.

Scenariusz drugi (brak okresu przejściowego) oznacza, że Polska w momencie członkostwa rezygnuje z samodzielnej polityki rolnej. Jest to niewątpliwie decyzja niosąca ze sobą ryzyko, gdyż niektóre rozwiązania WPR mogą ograniczać rozwój polskiego rolnictwa. Szczególnie niekorzystny wpływ na polską gospodarkę żywnościową może mieć przymusowe i dobrowolne odlogowanie. Nie jest bowiem wykluczone, że BSW skłonią rolników do zmniejszenia produkcji zbóż. Wiadomo również, że kwoty mleczne skomplikują nieuniknioną restrukturyzację mlecznego chowu bydła.

Jednakże znacznie większym ryzykiem jest pozostawienie polskiej gospodarki żywnościowej na peryferiach procesów integracyjnych. Wówczas bowiem jedna z kluczowych dziedzin polskiej gospodarki (udział rolnictwa w PKB wynosi około 6%, w rolnictwie pracuje około 26% pracujących zatrudnionych ogółem, a przemysł rolno - spożywczy jest najważniejszą gałęzią polskiego przemysłu) byłaby na przeciąg około dziesięciu lat przynajmniej częściowo wyłączona z procesów integracyjnych (trudno spodziewać się, że proces przejściowy byłby krótszy niż okresy przejściowe narzucone Hiszpanii i Portugalii). Ponieważ wówczas gospodarka żywnościowa nie mogłaby w pełni korzystać z budżetu WPR ograniczone byłyby jej możliwości rozwojowe. Nie objęcie Polski BSW oznaczałoby znacznie niższy poziom przychodów polskich rolników z tytułu uprawy zbóż, oleistych i strączkowych oraz mięsnego i mlecznego chowu bydła oraz dalsze pogorszenie konkurencyjności chowu trzody chlewnej i drobiu. Sytuacja ta wymagałaby wprowadzenia skomplikowanego systemu opłat wyrównawczych na granicy między Polską a innymi państwami UE i oznaczałaby wyeliminowanie polskich artykułów rolno - spożywczych z wielu rynków UE.

Scenariusz drugi jest znacznie korzystniejszy dla Polski, ale równocześnie trudniejszy w realizacji. Poza tym nie jest wykluczone, że UE nie zgodzi się na integrację gospodarki żywnościowej według tego scenariusza. Jeżeli równocześnie UE domagałaby się ograniczenia swobody podejmowania pracy, ograniczałaby dostęp do funduszy strukturalnych oraz stawiałaby wysokie wymagania w dziedzinie ochrony środowiska nie wspomagając Polski finansowo to wówczas członkostwo Polski miało by charakter „drugiej kategorii” z niemal wszystkimi obowiązkami i brakiem wielu istotnych uprawnień.

Scenariusz drugi ma mankament, polegający na tym, że zawiera znacznie więcej niewiadomych, a zatem jest trudny do zaakceptowania dla zainteresowanych, w tym przede wszystkim rolników. Niepewność, co zrozumiale, budzi na ogół obawy, często przesadne. Scenariusz pierwszy jest z tego punktu widzenia łatwiejszy, gdyż stanowi obronę stanu istniejącego, a zatem sytuacji znanej, choć niewątpliwie niełatwej.

5. Podsumowanie

Członkostwo Polski w UE stwarza dla polskiej gospodarki żywnościowej zagrożenia jak i nowe możliwości rozwoju. Ostateczny rezultat jest trudny do określenia i zależy od umiejętności wykorzystania możliwości oraz minimalizacji zagrożeń.

Nowe możliwości rozwoju będą przede wszystkim wynikać z:

1. dodatkowych środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych i funduszu kohezji. Środki te (szczegóły w rozdziale III „Znaczenie Europejskich Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności dla rozwoju regionalnego Polski”) będą mogły być przeznaczone m. in. na rozwój regionów wiejskich. Ze względu na ograniczone możliwości wzrostu produkcji rolnej napotykanego na coraz silniejsze bariery popytowe na rynkach wewnętrznych i międzynarodowych pozarolnicza działalność staje się jedyną możliwością rozwoju regionów wiejskich. Zainteresowanie inwestorów obszarami wiejskimi będzie możliwe dopiero wówczas, gdy podstawowa infrastruktura na wsi niewiele będzie się różnić od istniejącej w miastach. Stąd konieczność zaangażowania poważnych środków, wśród nich również z UE. Stanowiąc one zresztą będą, zgodnie z ogólnymi zasadami, jedynie uzupełnienie środków z innych źródeł.
2. z omówionego już otwarcia dostępu do rynków UE,
3. zwiększonego dopływu kapitału z państw UE do polskiej gospodarki żywnościowej, w tym przede wszystkim do przemysłu rolnego – spożywczego. Chociaż przemysł rolny – spożywczy należy do tych działów przemysłu, w których kapitał zagraniczny dokonał poważnych inwestycji bezpośrednich, to jednak potrzeby są nadal ogromne, a niewielkie rozmiary kapitału krajowego nie pozwalają na jego szybką modernizację bez udziału kapitału z zewnątrz. Kapitał zagraniczny będzie niewątpliwie Polską bardziej zainteresowany niż obecnie ponieważ zmniejszy się ryzyko inwestycyjne, a warunki inwestowania będą w pełni odpowiadały standardom UE. Ponadto dla wielu przedsiębiorstw zagranicznych Polska jako część rynku UE będzie znacznie atrakcyjniejszym terenem działania niż jako rynek samodzielny.
4. poprawy sytuacji dochodowej rolników. Możliwości takie wynikają z wciąż jeszcze wyższego ogólnego poziomu cen rolnych w państwach UE. Różnice

jednak wyraźnie się zmniejszają w wyniku wprowadzenia w życie „Programu McSharry’ego”, a niektóre ceny po wprowadzeniu „Programu Fischlera” będą najprawdopodobniej niższe. Wówczas po przystąpieniu do UE nie nastąpiłby wzrost dochodów polskich rolników w wyniku wzrostu cen. Natomiast do wzrostu dochodów rolniczych przyczyniać się będzie system BSW.

Z zagrożeń najważniejsze są trzy następujące:

1. obniżenie popytu na polskie artykuły rolnego – spożywczego w wyniku utraty części rynku polskiego. Jak już wskazano uprzednio utrata części rynku polskiego powinna być zrekompensowana z nadwyżką wzrostem eksportu na rynki innych państw UE. Jest jednak oczywiste, że ostateczny rezultat zależeć będzie od umiejętności działań na rynkach innych państw członkowskich oraz od zdolności reagowania polskiego rolnictwa i polskiego przemysłu rolnego – spożywczego na popyt krajowy i zagraniczny.
2. ograniczone możliwości wzrostu produkcji niektórych artykułów, przede wszystkim objętych kwotami produkcyjnymi (mleko), co prowadzić będzie do utrzymywania się niskiego poziomu wykorzystania potencjału produkcyjnego rolnictwa i zahamuje możliwości wzrostu dochodów rolniczych.
3. Nieuchronna aprecjacja polskiej waluty. Obecny stan, którego wyrazem jest utrzymywanie się dużej rozpiętości między nominalną wartością złotówki a jej siłą nabywczą, wyrażaną wskaźnikiem parity purchase power, jest w perspektywie kilkuletniej nie do utrzymania. Jednakże osiągnięcie sytuacji normalnej, polegającej na znacznym zmniejszeniu rozpiętości, oznacza spadek efektywności eksportu i wzrost efektywności importu, co może się odbić zarówno na dochodach rolniczych jak i na saldzie obrotów artykułami rolnego – spożywczymi. Zagrożenie to jest chyba najpoważniejsze z wymienionych, ale właściwie nie jest związane z członkostwem. Polska bowiem dąży do pełnej wymienialności złotówki niezależnie od tego czy będzie członkiem UE czy też pozostanie poza jej strukturami. Natomiast niewątpliwie, choćby ze względu na chęć stosunkowo szybkiego wejścia do Unii Walutowej i Monetarnej, proces uwalniania złotówki może w warunkach członkostwa następować znacznie szybciej.

RYNEK PRACY I POLITYKA SPOŁECZNA NA DRODZE KU INTEGRACJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Wprowadzenie

Problemy, jakie wylaniają się w związku z procesem integrowania się Polski z Unią Europejską mają w wymiarze społecznym wiele aspektów. Te podstawowe można ująć w trzy grupy.

Po pierwsze – najbardziej oczywisty aspekt integracji – to aspekt formalno – prawny. Unia Europejska uchwaliła szereg regulacji, które będą obowiązywać także Polskę, kiedy zostanie pełnoprawnym członkiem wspólnoty. W dziedzinie prawa pracy oraz ubezpieczeń społecznych jest to już kilkadziesiąt dyrektyw oraz rozporządzeń, których przyszłe obowiązywanie będzie wymagało dostosowania w okresie przygotowawczym polskich aktów prawnych do prawa wspólnotowego.

Ten typ integracji nazywany bywa „integracją pozytywną” (Leibfried, Pierson 1997), której celem jest zrealizowanie idei socjalnej Europy.

Po drugie – główny przedmiot integracji – gospodarka – wymaga zarówno spełnienia określonych warunków społecznych, jak i wywołuje określone konsekwencje społeczne. Ich rozpoznanie stanowić będzie w okresie zwanym „przedakcesyjnym” główny temat badań i projektowania działań integracyjnych. Spełnienie tych warunków, jak i zapobieżenie potencjalnie negatywnym konsekwencjom dostosowań gospodarczych oznacza konieczność podejmowania licznych reform, które służyć będą pokonywaniu przeszkód na drodze integracji gospodarczej. Ten rodzaj integracji nazywany jest „integracją negatywną” (op. cit.).

Po trzecie – proces integracji zintensyfikuje kontakty w ramach rozszerzonej społeczności europejskiej. Jakie będą rezultaty tych nowych interakcji? Czy zasoby społeczne Polski pozwalają na równowagę korzyści? Odpowiedzi na te pytania powinny być na tyle rozpoznane, aby mogły zostać podjęte działania służące wyrównywaniu zasadniczych dysproporcji już w okresie przygotowawczym.

1. Kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie polityki rynku pracy i polityki społecznej.

Przez długi okres integrująca się Europa dążyła wyłącznie do wspólnego rynku, nie podejmując integracyjnych działań w dziedzinie polityki społecznej i polityki rynku pracy. Termin polityki społecznej pojawiał się wprawdzie już w Traktacie Rzymskim jako tytuł rozdziału VIII, ale nie pociągnęło to za sobą tej skali działań integracyjnych, jak w sferze gospodarczej. Nie zdefiniowano też, co rozumie się przez politykę społeczną, ale kolejne teksty wskazywały, że pojęcie to wyznacza zakres prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (Balze 1994).

Za przełomową datę zmieniającą dystansowanie się wspólnoty do problemu prowadzenia jakiegokolwiek polityki społecznej uznaje się 1986 r., w którym podpisano zmiany wprowadzone do Traktatu Rzymskiego rozszerzające kompetencje wspólnoty prowadzące do szybszego wprowadzenia wspólnego rynku (datę realizacji planu ustalono na 1992 r.). Zasadniczym instrumentem tego przyspieszenia miało być rozszerzenie zasady kwalifikowanej większości głosów przy rozstrzyganiu podejmowanych inicjatyw (Jednolity Akt Europejski, Luksemburg, luty 1986) w miejsce wymagania pełnej jednogłośności. Ponadto do Traktatu włączono dodatkowe artykuły podejmujące między innymi zagadnienia socjalne w konsekwencji przyspieszenia tworzenia się wspólnego rynku. Dotyczyły one szczególnie zapisów o minimalnych standardach w zakresie bezpiecznego i nie szkodzącego zdrowiu środowiska pracy (art. 118a), przewyższania technicznych barier w produkcji i przepływie towarów w celu ochrony zdrowia i tworzenia bezpiecznej pracy oraz wyrównywania standardów w dziedzinie warunków i stosunków pracy, a także harmonizacja uprawnień pracowniczych (art. 100a). Stały się one podstawą późniejszych dyrektyw i rozporządzeń o istotnym znaczeniu w regulacjach na tym obszarze w poszczególnych krajach członkowskich. W Jednolitym Akcie Europejskim zapisano ponadto, że przy każdym akcie prawnym wypracowanym z niego zostanie określony termin wprowadzenia w życie przez kraje członkowskie.

Powodem zmiany stanowiska w sprawie polityki społecznej wspólnoty było przekonanie państw bogatszych, że tracą na handlu z krajami biedniejszymi, ponieważ te ostatnie mają niższe nie tylko płacowe, ale także pozapłacowe koszty pracy i dzięki temu mogą oferować tańsze towary. Krajem inicjującym zapisy na ten temat w Jednolitym Akcie Europejskim była Dania.

Źródłem niskich pozapłacowych kosztów pracy są między innymi gorsze warunki pracy i niższe standardy higieny oraz bezpieczeństwa na miejscu pracy. To właśnie problem wyrównania warunków pracy oraz ujednolicenia standardów w zakresie bhp był przedmiotem pierwszej wspólnej regulacji na obszarze polityki społecznej (grudzień 1987). Formą tego ujednolicenia miało być ustalenie standardów minimalnych.

Określanie standardów minimalnych towarzyszyła szeroka debata na temat kosztów ich wprowadzenia dla takich krajów, jak Portugalia, Hiszpania i Grecja. Pojawiały się nawet szacunki tych obciążeń. W literaturze z tamtego okresu przytacza się rząd wielkość około 1000 mld DM wydatków rocznie aby wyrównać poziom bhp wszystkich krajów członkowskich do poziomu niemieckiego (Venturini 1989, s.25).

Kolejny dyskutowany problem dotyczył szczególnych obciążeń dla małych i średnich przedsiębiorstw. Rozważano, czy dla małych (do 100 zatrudnionych) oraz średnich (100-500 zatrudnionych) zakładów pracy nie ustanowić standardów niższych niż przeciętnie. Rezultatem tej debaty nie były jednak regulacje specjalne, lecz zgoda na **rozwiązania przejściowe** ustalane na określony okres oraz subwencje w celu pokrycia inwestycji służących poprawie bhp dla regionów, gdzie tego typu problemy występować będą z dużym nasileniem.

Wyrównywanie pozapłacowych kosztów pracy było źródłem dalszych inicjatyw bogatszych krajów członkowskich podejmowanych w celu stworzenia równych warunków konkurencyjności. Inicjatywy te często wywoływały związki zawodowe. Szczególnie aktywne były tu związki niemieckie (DGB).

W 1989 r. podpisana została tzw. **Karta Socjalna Pracowników** (bez Wielkiej Brytanii), która była wyrazem deklaracji wspólnych intencji w zakresie wyrównania pracowniczych uprawnień socjalnych. Karta ta nawiązywała do Karty Socjalnej Rady Europy z 1961 r. (ratyfikowanej przez Polskę w czerwcu 1997 r.) oraz do odpowiednich konwencji ILO. Obejmowała 12 artykułów (rozdziałów), głównie z zakresu prawa pracy. Obok problemów ochrony przed niesprawliwym zwolnieniem z pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony zdrowia, uprawnień pracowniczych do zasiłków chorobowych, do wynagrodzenia za dni świąteczne, do szkolenia zawodowego, zawarto w niej także punkty dotyczące podstawowych wolności pracowniczych: swobody poruszania się, organizowania oraz rokowań zbiorowych. Ponadto w Karcie znalazły się podstawowe zapisy antydyskryminacyjne dotyczące: równego traktowania kobiet i mężczyzn, pracowników niepełnosprawnych oraz będących w starszym wieku. Ważnym rozdziałem Karty jest także rozdział dotyczący ochrony dzieci i młodocianych pracowników.

Zapisy zawarte w Karcie stanowiły miały kierunkowe zalecenia dla krajów członkowskich, bez mocy prawnej. Odpowiedzialność za ich wypełnienie leżała całkowicie po stronie rządów krajów członkowskich oraz partnerów socjalnych.

Następne lata obfitowały w opracowywanie szczegółowych przepisów z zakresu ochrony pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony zdrowia pracowników.

Pierwsza grupa dyrektyw, której źródłem był zarówno art. 118a Jednolitego Aktu Europejskiego jak i inne wcześniejsze zapisy dotyczące ochrony zdrowia pracowników (z 1978 r., 1980 r. i 1984 r., które miały charakter ramowy) dotyczyła organizacji zdrowotnie bezpiecznego miejsca pracy, ograniczeń i zakazów stosowania szkodliwych dla zdrowia i życia materiałów i substancji oraz technologii oraz bezpiecznego wykonywania pracy. Niektóre z dyrektyw dotyczą organizacji bezpiecznego miejsca pracy w dziedzinach wysokiego ryzyka utraty zdrowia i wypadku przy pracy, jak budownictwo, rybołówstwo, przemysł wydobywczy, a także przemysł elektroniczny (produkcja monitorów), wraz z takimi wskazaniem, jak konieczność oznaczenia miejsc niebezpiecznych. Inne odnoszą się bezpośrednio do ochrony przed szkodliwymi materiałami i substancjami (np. azbest). Jeszcze inne adresowane są do pracownika wskazując jego ograniczenia, np. przepisy dotyczące noszenia ciężarów i wytrzymałości na hałas. Specjalny przepis dotyczy ochrony kobiet w ciąży. Dyrektywy te wprowadzono w życie pojedynczo. Przyjmowano też zróżnicowane terminy dla poszczególnych krajów. Na przykład Grecja wyneogowała możliwość wprowadzenia dyrektyw dotyczących organizacji bezpiecznych miejsc pracy dwa lata później, a Portugalia - 3 lata później niż kraje pozostałe.

Druga grupa dyrektyw wypracowana została głównie z zapisów Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r. (art. 118a) obejmujących zagadnienia ochrony pracy w aspekcie ilości i organizacji czasu pracy; maksymalna ilość czasu pracy dziennie i tygodniowo, minimalne obowiązkowe przerwy w pracy, roczny urlop, zasady organizowania pracy zmianowej i ograniczenia pracy nocnej. Dyrektywy z tego zakresu konstruowano jako obowiązujące normy minimalne z zastrzeżeniem, że jeżeli w kraju członkowskim obowiązują standardy wyższe, to dyrektywy europejskie nie stanowią zachęty do obniżania standardów krajowych. Ta grupa dyrektyw, w liczbie 13, po długiej debacie została przyjęta w 1993 r. przy powstrzymaniu się Wielkiej Brytanii i z długą listą wyjątków (z kwestiach szczegółowych, istotnych dla poszczególnych krajów).

Trzecia grupa dyrektyw odnosila się do socjalnej ochrony pracy. Tutaj na uwagę zasługuje przede wszystkim dyrektywa dotycząca ochrony pracy młodocianych, z przepisem o zakazie pracy dzieci.

Kolejna grupa dyrektyw, której źródłem były zapisy ramowe art.100a Jednolitego Aktu Europejskiego dotyczy działań administracyjnych w zakresie klasyfikowania, oznaczania i pakowania maszyn i urządzeń ze względu na bezpieczeństwo ich transportu i użytkowania. Te bardzo techniczne dyrektywy mają ogromny wpływ na koszty producentów, a przejściowo mogą ograniczyć swobodę przepływu towarów poszczególnych krajów. Z tego powodu przyjęto, że okres przejściowy będzie długi oraz, że w tym okresie swoboda przepływu towarów będzie miała wyższą rangę niż przepisy ochronne. Przeciwno temu protestowali Niemcy, ale bezskutecznie (Engel, Bormann 1991).

Karta Socjalna Pracowników była źródłem kolejnej grupy dyrektyw, które odnosily się do socjalnej ochrony pracy w przypadku elastycznych form zatrudnienia. Praca na niepełnym etacie, krótkookresowa, dorywcza – to formy, które w ostatnich latach rozwinęły się szczególnie dynamicznie, ale różne w różnych krajach członkowskich oraz z różnym zabezpieczeniem socjalnym. Aby uniknąć nierównych warunków konkurencji na tym tle, opracowano dyrektywy o zabezpieczeniu socjalnym tych elastycznych form zatrudnienia. Tutaj także Wielka Brytania zgłosiła swój sprzeciw.

W 1991 r. uchwalona została dyrektywa (533) o obowiązku pracodawców zawierania pisemnych umów o pracę, informowania na piśmie o zmianie jej warunków oraz rozwiązywaniu. Dyrektywa zawiera szczegółowy zakres informacji, którą pracownik powinien otrzymać w formie pisemnej, np. zakres czynności, wynagrodzenie, czas pracy, warunki uzyskania prawa do urlopu, wypowiedzenie umowy o pracę. Ta pojedyncza dyrektywa, zwana informacyjną, nie daje się zaklasyfikować do innych. Stąd wymienia się ją w literaturze oddzielnie, poza grupami dyrektyw wyodrębnionymi dziedzinowo lub ze względu na źródło prawa.

Istotnym przedmiotem inicjatyw europejskich było zagadnienie reprezentacji interesów partnerów socjalnych na szczeblu nie tylko krajowym, ale także Wspólnoty oraz problem partycypacji pracowniczej.

W 1992 r. doszło do zasadniczej wymiany zdań i ustalenia dalszych działań w dziedzinie europejskiej polityki społecznej. Dotychczasowy rozwój regulacji wskazał na zróżnicowanie się stanowisk. Z jednej strony Francja i Niemcy forsowały rozwiązania wspólne i na relatywnie wysokim poziomie standardów socjalnych. Ponadto były zdania, że dalsza integracja gospodarcza wyznaczona przez Układ w Maastricht o Unii Gospodarczej i Walutowej nie może się dokonać bez jakiejś integracji w zakresie polityki społecznej. Z drugiej strony Wielka Brytania dystansowała się do inicjatyw w zakresie wspólnej polityki społecznej. Z trzeciej strony kraje biedniejsze podpisywały wprawdzie uchwalane dyrektywy, ale przeciągały terminy ich realizacji na podstawie możliwości stosowania rozwiązań przejściowych. W końcu podpisany został specjalny protokół o polityce społecznej dołączony do Układu w Maastricht, którego Wielka Brytania jednak nadal nie podpisała. Na podstawie tego protokołu powstało Porozumienie (Agreement) o wspólnej polityce społecznej podpisane przez 11 krajów członkowskich zwane **Brukselską Kartą Społeczną**. Ta umowa opierała się przede wszystkim na zapisach Socjalnej Karty Pracowników z 1989 r.

W Karcie Brukselskiej skonsumowano dotychczasowe osiągnięcia w kreowaniu wspólnych standardów socjalnych realizowane przy pomocy licznych, wyżej wspomnianych dyrektyw i jednocześnie zawarto kilka elementów nowych. Do tematów wcześniej już podjętych należy zaliczyć:

- Poprawę sytuacji w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa pracowników w środowisku pracy.
- Warunki pracy.
- Informowanie pracowników i procedury konsultacyjne.
- Równość w przekroju płci na rynku pracy.
- Ochrona pracowników tracących pracę.
- Ochrona pracowników legalnie migrujących.

Jednocześnie podjęte zostały nowe tematy lub istotnie rozszerzono wcześniej skromnie zapisane inicjatywy, do których należy zaliczyć:

- Bezpieczeństwo socjalne i socjalną ochronę pracowników. Zgodnie z zapisem zawartym w art. 51 Umowy temat ten obejmuje całość zabezpieczenia społecznego, a więc: ubezpieczenie społeczne, opiekę zdrowotną, osłonę socjalną bezrobotnych, świadczenia dla matek i rodzin oraz pomoc społeczną.
- Integracja pracowników wykluczonych z rynku pracy. Wprowadzenie tego zadania do Karty Brukselskiej było wynikiem eskalacji trudności na zachodnioeuropejskim rynku pracy. Zajęcie się długotrwale bezrobotnymi oraz bezrobotną młodzieżą zaadresowane zostało nie tylko do rządów i partnerów socjalnych, ale też wskazane zostało jako zadanie UE (przedmiot tzw. programów działań).
- Rozszerzenie partycypacji partnerów socjalnych w rozstrzygnięciach polityki społecznej zarówno na szczeblu europejskim (utworzenie europejskich rad zakładowych), jak i w konsekwencji – krajowym, chociaż w tym ostatnim przypadku jest to raczej wyraz możliwych interpretacji niż precyzyjnego zapisu (Balze 1994, s. 271).

Istotną cechą Umowy w sprawie polityki społecznej było doprecyzowanie zasad podejmowania decyzji na tym obszarze. Co ma zapadać kwalifikowaną większość głosów, a co wymaga jednogłośności – to istotne rozstrzygnięcia Układu w Maastricht i regulacji następujących po nim.

Umowa w sprawie polityki społecznej w wyniku zawarcia Układu Amsterdamskiego (1997) została włączona do Układu o Unii Europejskiej jako jego integralna część (art.117 do art.120). W ten sposób regulacyjne kompetencje Unii w sprawie polityki społecznej w wyznaczonym zakresie zostały istotnie wzmocnione. Na temat zarówno interpretacji tych kompetencji, jak i generalnie uprawnień europejskich do kształtowania wydatków społecznych na poziomie narodowym toczy się wieloletnia debata.

Idea socjalnej Europy wyartykułowana przez J. Delors'a na poziomie ogólnym nie wzbudzała i w zasadzie nie wzbudza większych emocji. Zrozumiałe i akceptowalne były założenia tej idei, a mianowicie doprowadzenie do podobnych standardów socjalnych, co jest warunkiem równości partnerów przy zawieraniu transakcji. Natomiast reakcja państw członkowskich na konkretne regulacje wspólnotowe niejednokrotnie wskazywała na to, że szlachetne cele socjalnej Europy stają w sprzeczności z interesami narodowych gospodarek. Dowodem na to jest systematyczne dystansowanie się Wielkiej Brytanii do socjalnych

dyrektyw Unii (jak wspomiano wyżej) oraz skarga wniesiona do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w 1996 r. w związku z zapisami dyrektywy poświęconej organizacji czasu pracy (dyrektywa Nr 93/104). Chodziło o narzucenie krajom członkowskim zbyt daleko idących rozwiązań między innymi w sprawie czasu pracy, urlopów wypoczynkowych, pracy nocnej, pracy zmianowej, przerw w pracy, itp. W wyniku tej skargi jeden z zapisów wspomnianej dyrektywy został anulowany (Matey – Tyrowicz 1998).

To wskazywałby *de facto* na istnienie sprzeczności między ideą socjalnej Europy a zasadą autonomii państw narodowych w sprawach polityki społecznej. Sprzeczność między zasadą autonomii państw narodowych w sprawach polityki społecznej a konsekwencjami realizacji dyrektyw wspólnotowych szczególnie jest widoczna, gdy analizuje się niektóre przypadki będące przedmiotem orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości. Głównym kryterium rozstrzygnięć jest dobro (interes) składającego skargę interpretowane w duchu odpowiednich przepisów wspólnotowych i jednocześnie w duchu autonomii dla stosowanych instrumentów przez dany kraj. Spełnienie tych dwóch założeń jednocześnie nie zawsze jest możliwe. Interes na przykład krajowego podatnika nie stanowi istotnego argumentu europejskich prawników. Z tego powodu rzadko znajduje się orzeczenia odrzucające, jeśli skarga mieści się w zakresie standardów wyznaczonych przez dyrektywy (Florek 1998).

W gruncie rzeczy nie eliminuje to dylematu, na który coraz częściej zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, że europejskie standardy socjalne ograniczają zarówno suwerenność krajowych podmiotów dotychczas rozstrzygających kwestie w danej dziedzinie, jak i autonomię w sprawach tworzenia własnych, przejściowo korzystnych, standardów socjalnych (Leibfried 1997).

Abram Swaan pisze, że państwa opiekuńcze (*welfare states*) są państwami narodowymi (Swaan 1994, s. 102). Roszczenia z tytułu uprawnień socjalnych mogą być adresowane wyłącznie do władz państw narodowych, a podatki na te cele mogą być ustanawiane tylko w ramach decyzji państw narodowych. Jednak niektóre cele socjalne są określane przez Unię Europejską w formie dyrektyw obowiązujących kraje członkowskie. Realizacja tych celów bez względu na zasadność ich wprowadzenia kosztuje albo finanse publiczne albo pracodawcę bezpośrednio, albo wywołuje koszty alternatywne, co oznacza, że w wyniku realizacji celów unijnych mogą być nie realizowane lub realizowane w mniejszym zakresie priorytety wewnętrznej polityki społecznej.

Ten kosztowny aspekt realizacji celów wspólnej polityki społecznej powoduje, że proces integracyjny na tym obszarze jest wolniejszy niż na innych i w wielu dziedzinach znacznie utrudniony przez wymaganie jednogłośnie, chociaż wiele dyrektyw uchwalano dopuszczalną od 1986 r. większością głosów.

W debacie na temat wspólnej polityki europejskiej silny jest także nurt domagający się szybszej konwergencji rozwiązań socjalnych. Postulowane są działania według dwóch koncepcji: „socjalnej kolejki” (Sozialschlange) i „socjalnego korytarza” (Korridormodell) (Busch 1998). Obie koncepcje są zbliżone. W pierwszej chodzi o wyrównanie wydatków społecznych w krajach członkowskich przez redystrybucję od krajów bogatszych do krajów biedniejszych, które będą musiały podnieść swój standard socjalny, gdy w tym czasie kraje bogatsze będą musiały zatrzymać wzrost wydatków socjalnych. Koncepcja „korytarza socjalnego” zakłada, że wyrównywanie polityki socjalnej będzie dokonywało się bez redystrybucji między krajami, lecz że biedniejsze kraje

członkowskie będą podnosić swe wydatki społeczne stopniowo w miarę wzrostu produktu krajowego. Ta druga koncepcja znajduje w aktualnej debacie więcej zwolenników, bo nie ogranicza dalszej poprawy standardów socjalnych w krajach bogatszych i ogranicza redystrybucję między krajami. Jednocześnie jednak nie wyrównuje standardów socjalnych jako podstawy równych warunków konkurencji.

2. O dostosowaniu polskich regulacji w dziedzinie polityki społecznej oraz rynku pracy do regulacji wspólnotowych

Jakie regulacje wspólnotowe będą nas obowiązywać i w związku z tym, jakie polskie akty prawne będą musiały być zmienione w interesującej nas tutaj dziedzinie, to z jednej strony wynik decyzji Rady Europejskiej w sprawie kryteriów członkostwa, a z drugiej przedmiot badań prawników prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, którzy wiele analiz już wykonali, zarówno na poziomie podstawowych dokumentów, jak i orzecznictwa Trybunału Europejskiego (Florek 1996, 1998 i Matey–Tyrowicz 1993, 1998). Te badania i analizy są niezbędne ze względu na to, że dyrektywy socjalne jako wywołujące koszty wewnątrz krajowe mogą i (powinny być) przedmiotem szczególnej uwagi przy negocjacjach. To zresztą zapowiada Narodowa Strategia Integracyjna (Komitet Integracji Europejskiej 1997, s.32), gdzie wspomina się, że sfera uregulowań socjalnych może być jedną dziedziną, w której Polska może być zainteresowana rozwiązaniami przejściowymi.

Zagadnienia, które stanowią *acquis communautaire* dotyczą:

- **Równego traktowania pracowników migrujących**, co nabiera szczególnego znaczenia wobec jednego z podstawowych celów integracji, jakim jest swoboda przepływu pracowników.

Podstawą regulacji dotyczących równego traktowania pracowników migrujących w obrębie zintegrowanej Europy są rozporządzenia EWG z początku lat siedemdziesiątych (1408/71 i 574/72), których celem jest zagwarantowanie migrantom zarobkowym oraz ich rodzinom zabezpieczenia społecznego na poziomie kraju, w którym migrująca osoba wykonuje pracę. Gwarancje te obejmują takie ryzyka socjalne, jak: wypadki przy pracy i choroby zawodowe, inwalidztwo, starość i śmierć, chorobę i przerwy w pracy spowodowane macierzyństwem, bezrobocie, a ponadto świadczenia rodzinne. Przepisy te raczej nie będą podlegać możliwości stosowania rozwiązań przejściowych (Uścińska 1998). Dla polskich pracowników migrujących będą rozwiązaniem korzystnym, ponieważ świadczenia zabezpieczenia społecznego w krajach potencjalnej emigracji są na relatywnie wysokim poziomie. Natomiast mogą być źródłem dodatkowych kosztów dla Polski. Koordynacja przepisów w odniesieniu do pracowników migrujących pociąga za sobą transfer świadczeń zabezpieczenia społecznego. Z kosztami należy liczyć się przede wszystkim przy świadczeniach emerytalno-rentowych oraz leczniczych. W pierwszym przypadku wynikać to będzie z konieczności przekazania za granicę odpowiednio przeliczonych rent i emerytur polskim emigrantom zarobkowym, którzy byli ubezpieczeni w Polsce. W drugim przypadku jest to problem przekazywania transferów z tytułu kosztów leczenia poniesionych za granicą nie tylko pracownikom, ale także turystom.

- **Równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie prawa do zatrudnienia i wynagrodzenia**, co następnie zostało rozszerzone na kształcenie zawodowe i awans zawodowy, warunki pracy, problem ochrony macierzyństwa oraz problem realizacji tej zasady wśród pracujących na własny rachunek i w rolnictwie.

Zagadnienie równego traktowania pracowników bez względu na płeć było przedmiotem wielu aktów prawnych i bardzo bogatej literatury. Prawo do równego wynagrodzenia zapisano w dyrektywie 75/117, a prawo do równego dostępu do zatrudnienia, kształcenia zawodowego i warunków pracy w dyrektywie 76/207. Następna dyrektywa z tego zakresu dotyczyła rozszerzenia praw na pracujących w rolnictwie i na własny rachunek – 86/613. Istotnym elementem unormowań w tym zakresie jest zobowiązanie państw członkowskich do tego, by zapewniły osobom czującym się dyskryminowanymi dochodzenia swych praw na drodze sądowej. Zdaniem ekspertów polskie prawo pracy posiada słabo rozwinięte procedury przeciwdziałania praktykom dyskryminacyjnym ze strony pracodawcy. W szczególności brak jest możliwości bezpośredniego dochodzenia przez pracownicę jej uprawnień naruszonych w wyniku dyskryminacji (Florek 1998).

- **Ochrony pracowników w związku z restrukturyzacją zakładów pracy**; problem zwolnień grupowych, ochrony w razie niewypłacalności pracodawcy, konieczności informowania o warunkach pracy i płacy i ich zmianach, utrzymania/pożyczania praw w sytuacji prywatyzacji bądź innych przekształceń przedsiębiorstw.

Celem dyrektyw w tej grupie: nr 75/129 i 92/56 o zwolnieniach grupowych, nr 80/987 o ochronie pracowników w razie niewypłacalności pracodawcy, nr 77/187 o prawach pracowników w przypadku przejścia przedsiębiorstw, zakładów lub ich części do innego pracodawcy i nr 91/533 o obowiązku informowania na piśmie o warunkach pracy i płacy oraz o ich zmianie jest nie tylko ochrona pracowników w sytuacji restrukturyzacji przedsiębiorstw, ale także doprowadzenie do wyrównania w ramach Unii potencjalnych kosztów, jakie ponosi pracodawca w sytuacji zwalniania pracowników. Różne regulacje krajowe w tej dziedzinie i w konsekwencji różne koszty realizacji działań osłonowych wobec pracowników były główną przyczyną doprowadzenia do uchwalenia tych dyrektyw (Blanpain, Matej 1993).

W Polsce powstały odpowiednie regulacje wraz z instytucją gwarantującą wypłatę zaległych należności pracowniczych – Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w razie niewypłacalności zakładu pracy. To, co prawdopodobnie wymagać będzie zmiany dotyczy uzupełnienia kodeksu pracy o zapisy dotyczące praw indywidualnych pracowników oraz ich reprezentacji w sytuacji podjęcia procesu prywatyzacji lub innych form przekształceń.

- **Czasu pracy i jego organizacji**; maksymalnego tygodniowego czasu pracy (łącznie z godzinami nadliczbowymi nie może on przekraczać 48 godzin), pracy nocnej, pracy zmianowej, godzin nadliczbowych, przerw w trakcie wykonywania pracy, prawa do nieprzerwanego 11-godzinnego odpoczynku po pracy w ciągu doby, do co najmniej 4 – tygodniowego urlopu wypoczynkowego w ciągu roku oraz równego traktowania pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Dyrektywa w sprawie czasu i organizacji pracy obejmująca także urlopy wypoczynkowe (nr 93/104) była najbardziej dyskusyjną dyrektywą Unii Europejskiej. Jak

wyżej wspomniano, wywołała sprzeciw Wielkiej Brytanii oraz skargę do Trybunału Konstytucyjnego, który wprawdzie zasadnicze zarzuty oddalił, ale fragment jednego z artykułów (art. 5) uległ zmianie, co stanowi rzadki przypadek w prawie wspólnotowym (Matej – Tyrowicz 1998). Problemy na tle zastosowania tej dyrektywy w kraju, który ma rozwiązania mniej korzystne dla pracowników, mogą być okresowo istotnie kosztowne. W Polsce czas pracy wraz z dopuszczalną liczbą godzin nadliczbowych jest dłuższy, a urlopy krótsze. Pojawiły się więc inicjatywy zmiany kodeksu pracy nawiązujące do tej dyrektywy. Konsekwencją proponowanych zmian byłoby skrócenie tygodniowego czasu pracy o 2 godziny bez zmniejszenia wynagrodzenia, wydłużenie rocznego urlopu wypoczynkowego o kilka dni oraz zastosowanie przerw w pracy i zapewnienie co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku w ciągu doby. Szczegółowe postanowienia dyrektywy 93/104 abstrahują od problemu różnicy w wydajności pracy między krajami i zastosowania w związku z tym rozwiązań, które okresowo nie zwiększą kosztów pracy w kraju o niższej wydajności pracy i niższych standardach w dziedzinie prawa pracy. Inicjatywy polskie powinny w związku z tym być znacznie bardziej rozważne i każdą propozycję kosztownej zmiany równoważyć propozycją rozwiązania wyrównującego.

W tej grupie uregulowań przyjęta została ponadto dyrektywa 97/81 nawiązująca do Porozumienia w sprawie wspólnej polityki społecznej z Maastricht a dotycząca równego traktowania pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy w porównaniu z pracownikami pełnozatrudnionymi. W Polsce elastyczne formy zatrudniania nie są jeszcze tak rozwinięte, jak w krajach zachodnich i nie ma też specjalnych przepisów ich dotyczących. Wprowadzenie do kodeksu pracy regulacji na ten temat, co zapewne niebawem nastąpi, powinno być poprzedzone rozpoznaniem przebiegu procesów realnych oraz potrzeb zarówno pracowników, jak i pracodawców, aby nowe uregulowania nie hamowały rozwoju elastycznych form zatrudniania w Polsce.

- **Bezpieczeństwa i higieny pracy**. Zagadnienie bhp w prawie europejskim jest najbardziej rozbudowaną dziedziną regulacji i interwencji. Polska będzie musiała przyjąć 30 dyrektyw, których wpływ na obciążenie jednostkowych kosztów pracy, szczególnie pracodawców z grupy małych i średnich nie jest dostatecznie rozpoznany.

Podstawą dyrektyw z zakresu zdrowia i bezpieczeństwa pracowników są zapisy art. 118 Jednolitego Aktu Europejskiego (patrz wyżej), z których wyprowadzono ramową dyrektywę nr 89/391 o wspieraniu zdrowia i bezpieczeństwa pracowników w środowisku pracy oraz liczne dyrektywy szczegółowe odnoszące się zarówno do osób wymagających specjalnej ochrony (np. dyrektywa 92/85 dotycząca środków zwiększających bezpieczeństwo i ochronę zdrowia pracownic w ciąży, po porodzie i karmiących), do miejsca pracy, do używanych substancji i materiałów i do branż zwiększonego ryzyka. Dyrektywy te nakładają na pracodawców liczne obowiązki i powodują koszty, których spełnienie przez małe i średnie przedsiębiorstwa może istotnie wpłynąć na pogorszenie ich kondycji ekonomicznej. Wydaje się, że dla krajów transformacji jest to szczególnie poważny problem i należałoby rozważyć metody wsparcia tych podmiotów w okresie dostosowawczym oraz przesunięcia niektórych z nich w czasie.

- **Ochrony młodych pracowników.** Dyrektywa nr 94/33 o ochronie młodych pracowników (do 18 lat) nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia zakazu pracy dzieci (do 14 lat) oraz wprowadzenia przepisów zobowiązujących pracodawców do ochrony zdrowia pracującej młodzieży oraz umożliwienia dalszego kształcenia. Polskie przepisy nie odstają w tym zakresie od unijnych. W konstytucji istnieje zapis o zakazie stałej pracy dzieci do lat 16, a w kodeksie pracy do ukończenia lat 15. Pewna rozbieżność widoczna jest w akcentach; polskie prawodawstwo bardziej eksponuje cele edukacji, a unijne zwraca uwagę także na cele zarobkowe, a w tym respektowania przez pracodawców prawa młodocianych do wynagrodzenia.
- **Urlopów rodzicielskich** (możliwych do uzyskania co najmniej przez trzy miesiące aż do ukończenia przez dziecko 8 lat). Dyrektywa o urloпах rodzicielskich (96/34/EC) jest dyrektywą stosunkowo świeżej daty (czerwiec 1996). Ma ona charakter ramowy, co oznacza, że wskazuje jedynie cel, jaki mają osiągnąć kraje członkowskie oraz datę dostosowania prawa krajowego służącego realizacji tego celu. Zasluguje na uwagę, ponieważ proponuje rozwiązania korzystniejsze od tych, które funkcjonują w Polsce. W dyrektywie tej zawarty jest punkt dotyczący prawa do powrotu do pracy na to samo, bądź równorzędne stanowisko. Istotny jest także aspekt wspólnej rodzicielskiej odpowiedzialności za wychowanie dziecka. W Polsce przysługuje trzyletni urlop i dwuletni zasiłek wychowawczy matce dziecka do ukończenia przez nie 4-go roku życia. Przyjęcie dyrektywy europejskiej zmieni więc polskie ustawodawstwo, co może być kłopotliwe w zastosowaniu przez niektórych pracodawców, szczególnie z grupy małych i średnich przedsiębiorstw (Sanetra 1998).
- **Utworzenia Europejskich Rad Zakładowych w trans-wspólnotowych przedsiębiorstwach i koncernach.** Dyrektywa nr 94/45 jest wyjątkowo elastyczna. Jej wprowadzenie w życie nie musi zmieniać istniejących uprawnień w dziedzinie zbiorowego prawa pracy (Wrątny 1998). Aktualnie nie wynikają żadne zobowiązania dla Polski wynikające z tej dyrektywy.

Dylemat zastosowania unijnych rozwiązań w dziedzinie prawa pracy wymaga w Polsce głębszych analiz. Wydaje się, że w tej dziedzinie dominuje przede wszystkim przekonanie o słuszności dostosowania się do unijnych standardów bez pełnej świadomości kosztów tego dostosowania w aspekcie nie tyle w zakresie zaabsorbowania dodatkowych środków publicznych, co przede wszystkim w kontekście ograniczeń dla pracodawców, zmniejszających ich konkurencyjność.

Obok wymagań Unii Europejskiej dotyczących spełnienia wyżej wymienionych standardów, istnieją także oczekiwania ze strony przyszłych państw członkowskich ułatwiające realizację swobód wspólnego rynku, a przede wszystkim swobody przepływu pracowników. Do nich należy przede wszystkim **uznawanie dyplomów oraz prawo do wykonywania zawodu**. Starania w tej dziedzinie stanowią ważny punkt Narodowej Strategii Integracji (Komitet Integracji Europejskiej, s. 32, 1997). Istnieje jednak świadomość problemów związanych z tym oczekiwaniem, szczególnie, że w Unii Europejskiej nie ma entuzjazmu dla przyznania Polsce pełnej swobody przepływu pracowników. Z drugiej strony istnieje też niebezpieczeństwo, że pracownicy o najwyższych kwalifi-

kacjach będą skłonni do podejmowania pracy zagranicą, jeżeli nadal utrzymywać się będą duże różnice płac między Polską a krajami Unii.

3. Warunki i socjalne konsekwencje integracji gospodarczej

Idea wspólnego rynku powstała jako rozszerzanie liberalnych zasad gospodarczych na kraje członkowskie ciągnie za sobą potrzebę symetrycznych rozwiązań w innych dziedzinach, aby podstawowe wolności dotyczące swobody przepływu kapitału, towarów, usług i pracowników mogły być w pełni realizowane. Ten rodzaj dostosowań zwany „integracją negatywną” nie w sensie pejoratywnym, lecz w sensie logicznym (obrona przed jednostronnością decyzji) oznacza często konieczność wprowadzania reform społecznych, strukturalnych dostosowań oraz tworzenia nowych instytucji.

Warunkiem tego rodzaju dostosowań jest dobre rozpoznanie potencjalnych konsekwencji integracji ekonomicznej. Powstało już kilka opracowań na ten temat (Orlowski 1996, Kwiatkowski 1997, Bank Światowy 1998), w których dokonuje się co najmniej próby enumeracji podstawowych problemów i wskazania dróg „integracyjnych” reform.

3.1. Rynek pracy a integracja gospodarcza

Problemy z rynkiem pracy są wspólne. Dotyczą zarówno Unii Europejskiej, jak i Polski. Z jednej strony jest to najpoważniejszy problem gospodarczy i społeczny krajów zachodnioeuropejskich, gdzie przeciętna stopa bezrobocia przekroczyła 10%, i od lat nie zmienia tendencji wzrostowej. Wprawdzie kilka krajów Unii może odnotować istotne sukcesy w polityce rynku pracy; Wielka Brytania, Holandia i Dania, ale przeciętna sytuacja w Unii nie daje podstaw do optymizmu. Z drugiej strony trudna sytuacja na rynku pracy jest wyjątkowo skomplikowanym problemem krajów transformacji, którym bezrobocie towarzyszy jako konsekwencja radykalniejszych przekształceń gospodarczych i jako ich najpoważniejsze zagrożenie.

Unia Europejska w ostatnim okresie problemem rynku pracy zajęła się w sposób wyjątkowo uważny. Układ Amsterdamski zapoczątkował prace, na podstawie których każdy kraj może (i powinien) formułować politykę rynku pracy. W kierunkach tej polityki sformułowali dla 1998r. akcentuje się cztery podstawowe działania (European Commission 1997):

- Poprawę zdolności do zatrudnienia zarówno wchodzących na rynek pracy przez lepsze dostosowywanie kwalifikacji do potrzeb, a także takie formy zatrudnienia i pomocy finansowej, które pozwalają łączyć przez jakiś czas pracę i dokształcanie się, jak i pracowników starszych przez wdrożenie koncepcji „kształcenia przez całe życie”.
- Rozwój przedsiębiorczości przez likwidację barier dla jej rozwoju oraz wspieranie działalności wspomagającej ten rozwój.
- Poprawę stosunków i warunków pracy w przedsiębiorstwach umożliwiających dokonywanie zmian i przekształceń także z korzyścią dla zatrudnionych.
- Umocnienie polityki równych szans na rynku pracy (w przekroju płci, stopnia sprawności organizmu człowieka) i tworzenie warunków dla godzenia życia zawodowego z życiem rodzinnym zarówno przez tworzenie możliwości pracy

niepełnoetatowej, jak i wspieranie usług opiekuńczych oraz warunków umożliwiających powrót do pracy po przerwie na wychowanie dziecka.

Formulując kierunki tych działań Unia Europejska wyraża jednocześnie liczne obawy związane z rozszerzeniem wspólnego rynku pracy. Obawy te są zgłaszane także przez Polskę, chociaż dotyczą innego aspektu wspólnego rynku pracy niż zgłaszane przez kraje Unii. Na czym one polegają?

Po pierwsze – to wielkość zasobów pracy. Przyrost zasobów pracy na przełomie wieków jest w Polsce wyjątkowo duży, jak na warunki demograficzne Europy. W latach 1996÷2005 przyrost zasobów pracy wyniesie 1,7 mln osób. W konsekwencji – udział ludności w wieku produkcyjnym będzie w Polsce najwyższy jeszcze przez całą dekadę następnego wieku. W 2005 r. wskaźnik udziału wyniesie 66%, a w 2010 r. – 65%, gdy w 1990 r. wynosił 62%. W 2010 r. do podobnego poziomu zbliży się Irlandia. Przeciętnie w Unii Europejskiej udział ludności w wieku 15 – 59/64 lat w tym czasie będzie się kształtował na poziomie około 62% (GUS 1997).

Drugi problem, jaki wywołuje obawy, a wynika z pierwszego, to czy polska gospodarka będzie w stanie zabsorbować ten znaczny przyrost zasobów pracy z jego cechami strukturalnymi? Nawet przy założeniu relatywnie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego (np. 6%÷7%) i stosowania technik mieszanych, a nie tylko pracooszczędnych, co będzie w odpowiedniej skali generować przyrost miejsc pracy, po stronie jakości podaży pracy wystąpią ograniczenia, które już dzisiaj ujawniły się z dużą mocą. Związane są one z niskimi i niedostosowanymi do potrzeb rynku pracy kwalifikacjami ludności aktywnej zawodowo oraz z niską ich mobilnością przestrzenną.

Trzeci problem dotyczy niezbędnych przekształceń w strukturze gospodarki, które mogą uruchomić lawinę problemów społecznych, a w konsekwencji – politycznych, jeżeli nie zostaną przygotowane z dostatecznym wyprzedzeniem i wariantami różnych scenariuszy przebiegu procesu zmian.

Problem kwalifikacji

Relatywnie niskie kwalifikacje ludności pracującej w Polsce odzwierciedlają zarówno historyczne opóźnienia w procesie modernizacji polskiego społeczeństwa, jak i jednostronną politykę edukacyjną prowadzoną w okresie PRL oraz niedocenywanie potrzeby reformy edukacji w okresie transformacji.

Rezultatem dziedzictwa historycznego jest brak kwalifikacji w najstarszych generacjach ludności. Ludność wchodząca w wiek szkolny przed drugą wojną światową, w jej trakcie oraz tuż po wojnie w zdecydowanej przewadze ma co najwyżej ukończoną szkołę podstawową (75÷80 % szkolnych roczników przedwojennych i wojennych, a 50÷60 % tuż powojennych: Cichomski 1998). Są to obecnie roczniki w wieku emerytalnym lub przedemerytalnym, korzystające w wyjątkowo dużej skali z przywilejów wcześniejszych emerytur. W sytuacji uruchomienia działań restrukturyzacyjnych w gospodarce i wywołanych nimi gwałtownych zmian na rynku pracy zastosowanie wobec tej grupy ludności innej polityki społecznej niż złagodzenie uprawnień emerytalnych nie przyniosłoby społecznie efektywnych rezultatów. Możliwości zastosowania aktywnych instrumentów rynku pracy z powszechnie skutecznymi szkoleniami i przeszkoleniami są tu bardzo ograniczone. W konsekwencji koszt świadczeń emerytalnych w Polsce bardzo

się zwiększył znacznie przekraczając udział w PKB charakterystyczny dla starszych się krajów europejskich (w Polsce 15% PKB, a przeciętnie w Zachodniej Europie – 10%: Golinowska 1997).

Dziedzictwem polityki edukacyjnej okresu PRL jest dominacja wykształcenia zasadniczego zawodowego. Przyspieszona industrializacja kraju trwająca trzy dekady (1949÷1978), z wyjątkowo intensywną fazą pierwszej połowy lat pięćdziesiątych, wymagała masowego przyrostu robotników wykwalifikowanych. Koncepcja zasadniczej szkoły zawodowej i następnie jej masowy rozwój był odpowiedzią na to zapotrzebowanie. Dzisiaj mamy więc wśród ludności pracującej średniego pokolenia dominację osób posiadających tylko wykształcenie zasadnicze zawodowe (ponad 50% – Cichomski op. cit.). Ta grupa ludności ma duże trudności na rynku pracy. Wąskoprofilowe wykształcenie zawodowe i często w specjalnościach obecnie przestarzałych utrudnia utrzymanie i znalezienie pracy, mimo że zakłady pracy ciągle poszukują robotników wykwalifikowanych. Problem polega na niedostosowaniu podaży i popytu na pracę robotnika wykwalifikowanego pod względem specjalności i jakości uzyskanych kwalifikacji (Kabaj 1997, Kałaska, Witkowski 1998).

Polityka edukacyjna państwa nie wkroczyła na ten obszar z klarowną koncepcją przyczyniając się tym samym do przedłużenia dużej skali trudności, przy czym polityka kształcenia zawodowego ma do rozwiązania dwa problemy. Jeden dotyczy modernizacji szkolnictwa zawodowego, wraz z podniesieniem jego poziomu do pełnej szkoły średniej. Drugi dotyczy przeszkolenia pracujących, posiadających ukończoną tradycyjną szkołę zasadniczą zawodową. Ten problem jest szczególnie trudny wobec nacisków związków zawodowych aby także w stosunku do generacji w średnim wieku stosować możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, gdy pojawiają się masowe zwolnienia z pracy. Akceptacja dla zmiany, czy uzupełniania kwalifikacji jest także w średnim, a nie tylko w starszym pokoleniu relatywnie mała. Jednocześnie polityka edukacji wyraźnie tego zagadnienia nie docenia. Koncepcja „edukacji przez całe życie” (edukacji ustawicznej), jednego z ważniejszych postulatów Układu Amsterdamskiego, nie znajduje jeszcze przełożenia na powszechne i wspierane przez państwo programy kształcenia. Kontekst integracji Polski z Unią Europejską problem ten czyni szczególnie pilnym.

Okres transformacji w dziedzinie kształcenia przyniósł masową komercjalizację szkolnictwa, przede wszystkim na poziomie wyższym, przy ujawnieniu się dużego wzrostu aspiracji edukacyjnych i efektywnego, bo popartego gotowością do ponoszenia opłat, popytu na kształcenie. Liczba studentów w ciągu zaledwie kilku lat podwoiła się. Jednocześnie wydatki państwa na kształcenie obniżyły się. W 1996r. były realnie o 10 punktów niższe niż w 1989r. W latach 1997÷1998 a przede wszystkim w planie budżetu na 1999 r. widać już oznaki pozytywnej zmiany w podejściu do problemu nakładów państwa *human capital*. Do tego czasu najbardziej obniżono wydatki w szkolnictwie wyższym – o ponad 20 punktów w porównaniu z początkiem okresu transformacji (Golinowska 1998). Wzrost kształcenia na poziomie wyższym dokonuje się więc całkowicie na koszt indywidualnych dochodów ludności oraz kosztem pogorszenia warunków kształcenia w uczelniach publicznych, gdzie relacja liczby studentów przypadających na jednego nauczyciela akademickiego przeciętnie wzrosła trzykrotnie, a na niektórych kierunkach ponad dziesięciokrotnie, np. na kierunkach ekonomicznych (Dietl 1997).

Ten ujawniony pęd do kształcenia jest zjawiskiem wielce pozytywnym. Dotyczy jednak tylko części społeczeństwa, głównie młodzieży pochodzącej ze środowisk tzw. ludności pracowniczej oraz pracującej na rachunek własny i zamieszkającej w miastach (UNDP, CASE 1998). Młodzież zamieszkała na wsi i pochodząca z rodzin utrzymujących się z rolnictwa nie ujawniła tego zwiększonego popytu na kształcenie. Przeciwnie. Na skutek pogorszonej samooceny możliwości materialnych ograniczyła swe aspiracje edukacyjne. W konsekwencji dziecko chłopskie ma obecnie dziesięciokrotnie mniejsze szanse zostać studentem niż w latach osiemdziesiątych (Kaleta 1998).

Komerccjalizacja kształcenia ogranicza równy dostęp do edukacji i sprzyja tworzeniu oraz utrwalaniu nierówności społecznych. Jest to nie tylko problem etyczny, lecz także rozwojowy. Bez masowego podniesienia kwalifikacji młodej populacji w rolnictwie nie dokona się w nim korzystnej restrukturyzacji. Komerccjalizacja ponadto ogranicza merytokratyczną selekcję i w systemie szkolnym można gubić talenty, a w złej jakościowo części systemu szkolnego znamotrawi się kapitał ludzki.

Debatą nad tym problemem, którą rozpoczęto przy formułowaniu zapisów do nowej konstytucji w sprawie odpłatności za edukację, nie doprowadziła do jednoznacznych wniosków. Zapis w konstytucji wprawdzie mówi o tym, że nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna, lecz zaraz w następnym zdaniu dodaje się, że niektóre usługi edukacyjne mogą być odpłatne. Zostawienie takiej „furtki” utrwalą prawdopodobnie obecne tendencje. Powstaje w związku z tym pytanie, jak w różniącym się coraz bardziej społeczeństwie pokonamy dystans edukacyjny do krajów Unii Europejskiej? Kraje te upowszechniły edukację podstawową kilkadziesiąt lat wcześniej, a wskaźnik ludności z wyższym wykształceniem jest tam trzykrotnie wyższy (w Polsce 7%, a w Europie Zachodniej – 21% - Eurostat 1997). Czy wystarczającą metodą na to przezwyciężenie może być pomoc dla studentów w formie kredytów na naukę?

Przezwyciężenie tych ograniczeń wymagałoby znacznie bardziej kompleksowej reformy systemu edukacji niż proponuje się obecnie oraz z większym zaangażowaniem środków publicznych.

3.1.1. Problem struktury gospodarki

Jednym z najpoważniejszych problemów społecznych polskiej integracji gospodarczej z Unią Europejską jest ryzyko wzrostu bezrobocia w związku z restrukturyzacją gospodarki w rolnictwie i przemyśle ciężkim..

Największy problem pod względem skali dotyczy rolnictwa. Mamy tu jawne i ukryte bezrobocie oraz znaczny przyrost nowych zasobów pracy. Zatrudnienie w rolnictwie jest w Polsce relatywnie bardzo duże (29% ludności utrzymującej się z rolnictwa – GUS 1997 – gdy przeciętnie w Europie Zachodniej wskaźnik ten wynosi kilka procent). Gdyby Polska wyznaczyła sobie za cel osiągnięcie modelu rolnictwa Europy Zachodniej, to zatrudnienie w rolnictwie musiałoby się obniżyć o około 2-3 miliony osób (Kwiatkowski 1997).

Problem restrukturyzacji rolnictwa nie sprowadza się jednak tylko do określenia, w jakim horyzoncie czasu jest możliwa tak znaczna redukcja zatrudnienia. To także problem przyszłego modelu produkcji rolnej. Coraz częściej formułowane są wnioski, że przemysłowy model produkcji rolnej nie jest właściwy. Obecnie docenia się zdrowsze i ekologicznie korzystniejsze sposoby produkcji rolnej (Kaleta 1998). Polska ma szanse

szybszego dostosowania się do nowych tendencji pod warunkiem osiągnięcia wyższego wykształcenia ludności utrzymującej się z rolnictwa. Redukcja zatrudnienia nie musi więc być tak duża. Rolnicy nie musieliby porzucać swoich gospodarstw, lecz je modernizować stosując metody oparte na osiągnięciach biotechnologii. Znaczny ich odsetek znalazłby pracę w usługach i przetwórstwie rolnym i to na miejscu, na wsi. Konsekwencją stosowania nowych metod produkcji rolnej jest bowiem mniej masowy, a bardziej wyselekcjonowany skup i przetwórstwo.

Barierą szybkiego przyswojenia nowych metod w rolnictwie jest bardzo niski poziom wykształcenia ludności rolniczej i upadek sieci ośrodków kształcenia i wzorcowego ich wdrażania (ośrodki postępu rolniczego). Pomoc rolnictwu nie powinna ograniczać się do wymuszonego politycznie reagowania na rozpaczliwe domaganie się interwencji państwa nie ukierunkowującej potrzebnych przekształceń. Rolnictwo wymaga programu przekształceń, podobnie jak inne przemysłowe działy gospodarki – górnictwo i hutnictwo.

Przekształcenia w górnictwie i hutnictwie stanowią wprawdzie mniejszy problem pod względem skali niż rolnictwo, ale znacznie bardziej napięty ze względu na czas i potrzebne środki.

Zakłada się, że z górnictwa odejdzie około 100 tysięcy osób w ciągu 4-5 lat (do 2002r.). Na podstawie programu zwanego „Górnicyz Pakiet Społeczny” tylko 20-30 % z tej grupy podejmie nowy zawód po zdobyciu niezbędnych kwalifikacji (Karbownik, Pawełczyk 1998). Zdecydowana większość skorzysta z oferowanych programów socjalnych: wcześniejsze emerytury, zasiłki przedemerytalne, urlopy górnicze (przydzielane na okres 5-ciu lat). Jednak po pewnym czasie także ta grupa ludności wejdzie na rynek pracy.

Program przekształceń w hutnictwie trwa od 1993r. i znaczna część redukcji zatrudnienia już nastąpiła. Do 2002r. odejdzie z hutnictwa jeszcze około 40 tysięcy osób. Jest to skala znacznie mniejsza w porównaniu z górnictwem. Jednak naciski Unii Europejskiej na liberalizację rozwiązań są w tej dziedzinie wyjątkowo duże i należy liczyć się z koncentracją zwolnień w krótszym okresie, co oznacza dodatkowe trudności na rynku pracy.

Napięcia na rynku pracy, jakie pojawiają się zarówno na tle wysokich przyrostów zasobów pracy, jak i przekształceń strukturalnych w gospodarce będą znacznie łagodniejsze w warunkach wysokiego wzrostu gospodarczego, ale wzrostu tworzącego miejsca pracy, a nie wzrostu typu „jobless”. Dominacja pracooszczędnych typów postępu technicznego charakterystyczna dla wysoko rozwiniętych gospodarek sprzyja wzrostowi gospodarczemu z minimalnymi efektami zatrudnienia. W swych planach i działaniach modernizacyjnych Polska powinna wspierać mieszane strategie postępu technicznego.

3.1.2. Tworzenie nowych miejsc pracy

Wzrost gospodarczy, jaki notuje się począwszy od połowy 1992r., nie generuje tej skali przyrostu miejsc pracy, która pozwoliłaby wchłonąć zarówno narosłe na starcie transformacji bezrobocie, jak i przyrost nowych roczników absolwentów szkół. Ponadto nowe miejsca pracy potrzebne są także dla pracowników opuszczających przekształcane działy gospodarki.

Założenie, że krajowy popyt na pracę będzie dostateczny, gdy tylko gospodarka nie straci dotychczasowej dynamiki wzrostu, może okazać się złudne. Wzrost ten dokonuje się przy innej, nowocześniejszej strukturze ekonomicznej i technologicznej zatrudnienia,



znacznie mniej pracochłonnej (patrz wyżej). Obawy o to, czy przyrost miejsc pracy nie będzie zbyt mały mimo wzrostu gospodarczego, stanowią najpoważniejsze wyzwanie ekonomiczne dla Polski. Prowadzona przez Polskę polityka gospodarcza najbliższych kilku lat będzie rozstrzygająca dla przezwyciężenia problemu zagrożenia wzrostem bezrobocia, którego stopa w latach 1994+1998 obniżyła się z około 17% do prawie 10%.

Programy, jakie są tu potrzebne to nie tylko programy przygotowywane w ramach kompetencji Ministra Pracy dotyczące aktywnej polityki przeciwdziałania bezrobociu w rodzaju prac interwencyjnych, kredytowania nowych pracodawców w rejonach szczególnego zagrożenia bezrobociem, czy szkoleń i przeszkoleń, chociaż ich skala jest niedostateczna, ale to przede wszystkim programy realizowane w ramach kompetencji Ministra Gospodarki oraz Ministra Finansów. Można je ująć dwupłaszczyznowo: programy adresowane do podmiotów gospodarczych i programy adresowane do środowisk lokalnych i regionalnych sprzyjające aktywizacji gospodarczej ludności.

Małe i średnie przedsiębiorstwa

W pierwszej grupie mamy przede wszystkim programy dotyczące małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), gdzie przeciętne zatrudnienie wynosi już ponad 50% całości zatrudnienia w gospodarce (w 1996r. – 53,2% – Ministerstwo Gospodarki 1998). W latach 1993+1996 zatrudnienie w sektorze MSP wzrosło o około 16%, a w grupie dużych podmiotów gospodarczych zmalało o 7%. Nic więc dziwnego, że rozwój małych i średnich przedsiębiorstw stanowi przedmiot szczególnej uwagi z punktu widzenia możliwości poprawy sytuacji na rynku pracy.

W latach 1994+1995 nastąpiło zahamowanie dynamiki wzrostu liczby podmiotów i zatrudnienia w tym sektorze. Potrzebny był program likwidacji podstawowych barier w rozwoju MSP. Program tego typu został opracowany i przyjęty przez rząd w 1995r. Chodziło w nim głównie o przezwyciężenie barier regulacyjnych utrudniających ich powstawanie i rozwój. W 1996r. tendencja hamowania została wprawdzie przezwyciężona, ale pojawiły się sygnały innego rodzaju trudności: pogłębienia się braków kapitałowych oraz dużych obciążeń biurokratycznych i fiskalnych, a w tym podatkowych i składowych. W 1998r. przygotowano więc programy działań prowadzące zarówno do zmniejszania biurokracji, jak i zmniejszenia obciążeń fiskalnych. Nie znalazły one dostatecznego wsparcia politycznego, aby mogły być szybko realizowane. Wreszcie pracodawcy z sektora MSP wystąpili sami w swoim interesie, a mianowicie przedstawili Sejmowi inicjatywę ustawodawczą w sprawie zmian kodeksu pracy, który został ich zdaniem sformułowany bardziej na podstawie wizji gospodarki z przewagą dużych zakładów pracy niż z uwzględnieniem dokonujących się zmian w strukturze podmiotów gospodarczych. Małe i średnie przedsiębiorstwa mają ciągle mniejszy udział w porównaniu z zatrudnieniem w nakładach inwestycyjnych (37,4% w 1996r.), w eksporcie (20%) oraz w sprzedaży (46,2%). Szacuje się, że wytwarzają 40% PKB.

Wśród postulowanych strategii wspierających rozwój MSP zwraca się szczególną uwagę na lepszy dostęp do zasobów pracy oraz większą elastyczność w kształtowaniu kosztów pracy. Chodzi tu głównie o możliwość odpłacania osób o niskich kwalifikacjach poniżej standardów wyznaczonych przez mechanizm centralnych negocjacji wzrostu płac oraz zbiorowych układów pracy, a także przez negocjacje w sprawie płacy mini-

malnej. (OECD 1998). Koszty pracy muszą być powiązane z mikroekonomiczną produktywnością czynników produkcji w sektorze MSP, aby mógł się on nadal rozwijać.

Zwraca się ponadto uwagę na taki rozwój indywidualnego prawa pracy, aby wyrównać pozycję pracodawcy i pracownika. Ze względu na przewagę pozycji pracownika w polskim kodeksie pracy sprzyjającą nadużywaniu uprawnień (szczególnie poprzez system świadczeń chorobowych) mali prywatni pracodawcy „bronią się” metodą zatrudniania „na czarno”. Organizacje pracodawców stały się z tego powodu głównym aktorem nacisku na nowelizację kodeksu pracy.

Efektowniejszy rozwój sektora MSP jest warunkiem trwałości pozytywnych tendencji w dziedzinie zatrudnienia oraz osiągnięcia niezbędnego wzrostu jego konkurencyjności w konfrontacji z krajami Unii Europejskiej. Przy tym należy zauważyć, że wśród wspierających programów unijnych sektor ten zajmuje szczególnie preferowane miejsce. MSP mają więc duże szanse rozwoju w zintegrowanej Europie, ale dla podtrzymania ich rozwoju potrzebny jest szerszy program. Program nie tylko likwidacji uciążliwych barier, ale także efektywnego wsparcia.

Kapitał społeczny

W drugiej grupie programów adresatem są środowiska lokalne i regionalne. Ekonomiczna aktywizacja tych środowisk obejmuje także promocję tworzenia nowych podmiotów gospodarczych, ale ponadto działania na rzecz rozwoju infrastruktury technicznej w terenie, czy też instytucji sprzyjających przyciąganiu kapitału krajowego i zagranicznego. Duże znaczenie mają regulacje i korzystny dla tworzenia organizacji społecznych klimat polityczny. Na tej podstawie może rozwinąć się współdziałanie ludzi w rozwiązywaniu problemów lokalnych. Samorządność w terenie jest wielką szansą rozwoju wielu ośrodków lokalnych i całych regionów. Jest jednocześnie zagrożeniem tam, gdzie nie ma lokalnych liderów oraz społecznych instytucji gwarantujących współdziałanie w rozwiązywaniu własnych problemów.

W socjologii funkcjonuje pojęcie kapitału społecznego, które oznacza instytucjonalizację związków i stosunków między ludźmi, wzmacniających korzyści z ich powstania i oddziaływania. Kapitał społeczny tworzy się zarówno dzięki przynależności do ekskluzywnego klubu, który nobilituje jego członka i otwiera mu drzwi do innych instytucji, jak i dzięki zorganizowaniu się w sieć miłośników danego regionu, czy utworzeniu towarzystwa regulacji i oczyszczania gwałtownej rzeki w regionie. Tworzenie się kapitału społecznego uwarunkowane jest posiadaniem minimum „obiektywnej” jednorodności celów oraz z nimi identyfikacją (Bourdieu 1983). Aby środowisko lokalne doświadczyło efektów działania kapitału społecznego, muszą w nim istnieć organizacje społeczne zawiązujące się na bazie wspólnych celów i potrzeb. Samorządność daje znacznie większe efekty wszędzie tam, gdzie sieć takich organizacji jest tradycyjnie ugruntowana.

W Polsce mieliśmy długi okres przerw w oddolnym procesie instytucjonalizacji potrzeb i interesów. Między rodziną, a symboliczną wspólnotą narodową była próżnia społeczna (Nowak 1978). Już w latach osiemdziesiątych sytuacja zaczęła ulegać zmianie. Oddolne instytucje zaczęły się tworzyć zarówno jako opozycja wobec komunistycznej władzy, jak i w ramach sieci wzajemnej pomocy w sytuacji uciążliwej gospodarki niedoboru.

Okres transformacji przyniósł erupcję społecznych inicjatyw w tej dziedzinie. Nie są one jednak równomiernie w kraju rozłożone.

Problem kapitału społecznego oraz rozwoju regionów i ośrodków lokalnych ma szczególne znaczenie w kontekście procesu integracji z UE. Polityka unijna w tej dziedzinie jest jednoznacznie wyartykułowana i konsekwentnie realizowana. Jej ważnym celem jest osiągnięcie gospodarczej i społecznej spójności (kohezji) w drodze wyrównywania standardów poziomu życia, tworzenia wyrównanych szans rozwoju gospodarczego i redukowanie wysokiego poziomu bezrobocia nie tylko przeciętnie między krajami, ale przede wszystkim między regionami (Jednolity Akt Europejski, rozdz. V). W 1997r. na nowo sformułowane zostały cele i założenia polityki regionalnej, które obowiązywać będą w najbliższej przyszłości (patrz rozdział J. Szlachty oraz European Commission 1997). Nowe akcenty polegają na uwzględnieniu w polityce wspierania przez Unię nie tylko regionów zacofanych według stosowanego kryterium PKB *per capita* (poniżej 75% przeciętnej unijnej), aczkolwiek na to przeznaczac się będzie gros środków (2/3), lecz także regionów, które mogą się tu nie mieścić, ale podlegają restrukturyzacji gospodarczej oraz dotknięte zostały głębokim kryzysem na tle dokonujących się zmian. Z punktu widzenia problemów rynku pracy istotne znaczenie ma wprowadzenie do polityki regionalnej celów związanych z realizacją programów przeciwdziałania bezrobociu i marginalizacji przez poprawę edukacji zawodowej, a w tym – rozwijanie programów kształcenia przez całe życie (ustawicznego).

Regiony zacofane mają szanse na wsparcie Unii Europejskiej, gdy wcześniej zarówno w ramach polityki narodowej, jak i w drodze inicjatyw samorządowych przygotowują własne programy z realnymi szansami ich realizacji ze względu na społeczną akceptację i współuczestnictwo. Na te własne programy można uzyskać dodatkowe środki z Unii. Jest to więc współfinansowanie (montaż finansowy), którego skala w regionie zacofanym może być znaczna w przypadku programów, które obejmują priorytetowe cele Unii (np. restrukturyzacja starych gałęzi przemysłu w regionach, zmiany struktury rolnictwa, inwestycje tworzące nowe miejsca pracy, rozwój infrastruktury będącej zapleczem dla gospodarki) i dochodzić do poziomu 70%+75%. Dojście do uzyskania tych środków wymaga skomplikowanych przygotowań i pokonania licznych procedur administracyjnych (Hoenekopp 1996), ale punktem wyjścia jest regionalny program rozwoju. Program nie narzucony przez wąską grupę, z którą społeczność się nie identyfikuje, czy przywołany w teście z „centrali”, lecz program własny, powstały w drodze współpracy wielu regionalnych aktorów. W programie tym muszą być wskazane i opracowane projekty inwestycyjne.

Dokumenty programowe jako dokumenty społecznie uzgodnione powstają szybciej i skuteczniej są realizowane wszędzie tam, gdzie istnieją liderzy, liczne organizacje społeczne i widoczna aktywność gospodarcza jednostek. Badania źródeł aktywności społecznej w regionach (IAB, IPISS, VUPSV 1998) wykazują znaczną korelację z istnieniem centrów edukacyjnych (przynajmniej jednej wyższej uczelni), które są kuznią lokalnych kadr i lokalnych liderów.

Są w Polsce ośrodki, które nie mają swoich kadr i do których trudno przyciągnąć innych, bo są to miejsca nieatrakcyjne i biedne. Nie powstają w nich uczelnie i nie zawiązują się organizacje miłośników tych ośrodków, które skutecznie zabiegałyby o fundusze inwestycyjne oraz inne korzyści. Takim ośrodkom nie pomoże się przez dodanie z zewnątrz do tego, co same już mają, bo same nie będą miały. Tutaj inicjatywa niejednokrotnie musi przyjść z zewnątrz. Niezwykle ważną i pilną sprawą staje się działalność

zrządu, który znając unijne zasady i procedury wspierania regionów i zaniedbanych ośrodków lokalnych musi przygotować je do możliwości przyjęcia unijnej pomocy. Przykładem podejścia do rozwiązywania problemu jest wprawdzie skromna, ale kierunkowo bardzo pożądana, działalność Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych realizowana w ramach projektu „Absolwenci uczelni dla inicjatyw lokalnych” (FISE 1996) polegająca na materialnym wsparciu kształcących się osób z prowincjonalnych ośrodków zarówno w okresie edukacji, jak i później – po podjęciu pracy w samorządzie swojej rodzinnej gminy.

Działania państwa w okresie transformacji ukierunkowane na przeciwdziałanie powiększaniu się międzyregionalnych różnic sprowadzały się do wspomagania pracodawców pochodzących z gmin wysokiego bezrobocia strukturalnego (w 1997r. było tych gmin ponad 400) metodą głównie ulg podatkowych, możliwości przyspieszania odpisów amortyzacyjnych oraz gwarancji kredytowych. Metody te nie dały spodziewanych efektów z powodu zbyt małej liczby pracodawców, którym można byłoby udzielić wsparcia. Z tego powodu obecnie wprowadzane programy nastawione są na wspomaganie tworzenia zakładów pracy w ośrodkach wiejskich i zaniedbanych drogą bardzo korzystnego wsparcia kapitałowego nie tylko dla miejscowych potencjalnych pracodawców, ale także dla tych, którzy przeniosą się do tych ośrodków.

3.1.3. Mobilność ludności

Istotnym elementem polityki gospodarczej ukierunkowanej na wzrost gospodarczy generujący nowe miejsca pracy jest polityka elastycznego rynku pracy. Elastyczny rynek pracy wymaga mobilności siły roboczej w sensie mobilności przestrzennej i kwalifikacyjno-zawodowej.

Migracje wewnętrzne

Mobilność przestrzenna w okresie transformacji uległa znacznej redukcji. Spadek jest tym większy, że przez ponad 30 lat przyspieszonej industrializacji w okresie powojennym dokonywał się w Polsce proces migracji wewnętrznych na masową skalę. Ostatnia wielka fala migracyjna miała miejsce w dekadzie lat siedemdziesiątych, kiedy to prawie 9 mln osób zmieniło na stałe miejsce zamieszkania. W latach osiemdziesiątych fala migracyjna zaczęła opadać i w latach dziewięćdziesiątych przybrała rozmiary niewielkie, znacznie poniżej standardów krajów postindustrialnych (Bank Światowy 1998). Zmieniły się kierunki migracji. Atrakcyjne regiony przemysłowe: Górny i Dolny Śląsk (województwo katowickie i walbrzyskie oraz legnickie) stały się terenem odpływu ludności, w pierwszym okresie przede wszystkim zamieszkałej okresowo. Opuszczała te tereny także ludność dwuzawodowa – chłopo-robotnicy. W połowie lat dziewięćdziesiątych na 49 województw tylko 9 miało dodatnie saldo migracji. Atrakcyjne migracyjnie są tylko województwa aglomeracyjne o zróżnicowanej strukturze gospodarki, wielofunkcyjne: warszawskie, krakowskie, poznańskie, wrocławskie, gdańskie, a także łódzkie, mimo znacznych kłopotów w pierwszym okresie transformacji (Komornicki, Jaskulska, Golinowska 1996). W województwach tych funkcjonuje też jakiś rynek mieszkaniowy i nie zamarło budownictwo mieszkaniowe.

Nowe grupy migrantów mają obecnie wyższy status pod względem kwalifikacji niż to było w poprzednich okresach. Z tego powodu z głównych obszarów odpływowych, np. północno-wschodnich terenów Mazowsza i białostockiego, trudniej obecnie znaleźć stałą pracę w stolicy niż dorywczą (nie wymagającą kwalifikacji) za granicą. Stąd obserwuje się tam więcej wyjazdów zarobkowych do miast Europy Zachodniej (preferowana Bruksela) niż do miast w Polsce (Golinowska, Marek, Rajkiewicz 1998).

Obok migracji na stałe oraz okresowych zmniejszyła się też inna forma mobilności przestrzennej, a mianowicie codzienne dojazdy do pracy. Nie mamy tu pełnego obrazu, jako że statystyka i prace badawcze nie obejmują obecnie tych procesów. Jednak z pewnym przybliżeniem możemy stwierdzić wielokrotnie spadek dojazdów. W ślad za tym nastąpiła likwidacja lokalnej infrastruktury transportowej i komunikacyjnej utrudniając obecnie odbudowę procesów mobilności.

Zmiana trendów w zakresie mobilności ludności uwarunkowana jest z jednej strony poprawą infrastruktury komunikacyjnej i transportowej a z drugiej – rozwojem budownictwa mieszkaniowego i poszerzaniem stosunków rynkowych w tej dziedzinie. Na szczególną uwagę zasługuje problem odwrócenia negatywnych tendencji w dziedzinie mieszkalnictwa.

Problem mieszkaniowy

Kryzys mieszkaniowy – to nie tylko problem bardzo małego przyrostu nowych mieszkań, chociaż skala obniżenia budownictwa mieszkaniowego zaczyna być jedną z poważniejszych barier rozwoju społecznego. W okresie transformacji oddaje się do użytku połowę liczby mieszkań w porównaniu z depresyjną dekadą lat osiemdziesiątych i 25% w porównaniu z rekordowym pod tym względem okresem lat siedemdziesiątych. Dodać przy tym należy, że ten niski przyrost nowych mieszkań idzie w parze z dużymi potrzebami demograficznymi. W okresie 1995+2005 liczba ludności w wieku 20–29 lat, dominującego przy zakładaniu rodziny, wzrośnie o 1,2 mln osób, a już obecnie młode rodziny w większości (63%) nie mieszkają samodzielnie.

Kryzys mieszkaniowy – to także dekapitalizacja istniejących zasobów mieszkaniowych. Budynków nie remontuje się nawet w połowie w stosunku do potrzeb. Szczególnie zła sytuacja ma miejsce w domach komunalnych, które w okresie 1971+1995 były poddane remontom kapitalnym tylko w skali kilkunastu procent. (Kulesza 1998).

Barierą rozwoju budownictwa mieszkaniowego są relatywnie małe możliwości dochodowe polskiego społeczeństwa limitujące skalę rynkowej drogi nabycia lokum. Ta droga jest dostępna dla około 10–15% miejskich gospodarstw domowych. Dodatkowo około 20–25% może nabyć mieszkanie w wyniku wieloletniego oszczędzania (Kulesza op. cit.). Jednak mieszkaniowe aspiracje nie są w Polsce duże, na co złożyła się bardzo trudna historia masowo pozbawiająca Polaków rodzinnych zasobów materialnych. Kształtowanie potrzeby posiadania mieszkania o przyzwoitym standardzie, które determinuje wieloletni reżim oszczędzania jest procesem długim, co najmniej pokoleniowym i uwarunkowanym systematycznym wzrostem dochodów. Istotny wzrost dochodów ludności miał miejsce w Polsce w latach siedemdziesiątych i zaczął się ponownie w połowie lat dziewięćdziesiątych. Jest to więc początek drogi wzrostu zamożności społeczeństwa, wzrostu coraz bardziej zróżnicowanego dla różnych grup ludności. Czy

w tych warunkach słuszne jest pozostawienie rozwoju budownictwa mieszkaniowego całkowicie poza zakresem programów społecznych państwa albo programów nastawionych głównie na rozwój budownictwa luksusowego (takie znaczenie mają odliczenia podatkowe z tytułu inwestycji na mieszkanie)? I to wtedy, gdy wzrost podaży mieszkań jest warunkiem wzrostu mobilności przestrzennej warunkującej uelastycznienie rynku pracy oraz aktywność gospodarczą licznych ośrodków lokalnych?

Oczywiście wydawałoby się odpowiedzi w kierunku postulowania i tworzenia programów budownictwa mieszkań na wynajem i o regulowanych czynszach, czyli dla większości społeczeństwa, nie znalazły dotychczas dostatecznego zrozumienia, mimo podejmowanych prób i akcji (konceptja programu „Nowy Ład Mieszkaniowy”, czy program wspierania Towarzystw Budownictwa Społecznego), a zastosowane instrumenty finansowe, np. kredyty budowlane i mieszkaniowe bardziej odstraszały potencjalnych inwestorów niż zachęcały (np. stopa procentowa kredytu mieszkaniowego w bankach komercyjnych wynosi wraz z prowizją około 30%, czyli dwukrotnie powyżej stopy inflacji). Kraje Unii Europejskiej mogą być w dziedzinie programów budownictwa mieszkaniowego wzorem dla rozwiązań masowych i skutecznych. W okresie pokonywania deficytów mieszkaniowych w większości z nich stosowano programy wspierające bezpośrednio inwestorów budownictwa czynszowego (Oxley, Smith 1996).

Migracje zagraniczne

Mobilność ludności obejmuje także zagraniczne wyjazdy zarobkowe. W tej dziedzinie Polska należy do krajów o dużej tradycji okresowych wyjazdów indywidualnych, a w ostatnim ćwierćwieczu także zorganizowanych wyjazdów grupowych. W okresie PRL wyjazdy grupowe obejmowały głównie prace wykonywane w krajach RWPG oraz krajach arabskich. W okresie transformacji ukierunkowane zostały przede wszystkim na Niemcy, z którymi zawarto umowy o zatrudnieniu (trzy formy: oddelegowanie pracowników polskich przedsiębiorstw do realizacji umów o dzieło, praca sezonowa i praca o statusie pracownika-gościa) już w 1990r. W 1994r. zapisana została deklaracja w art. 41 IV Układu Europejskiego o ułatwieniach dla pracowników polskich w wejściu na rynki pracy krajów unijnych w ramach umów dwustronnych. Deklaracja nie znalazła potwierdzenia poprzez zawarcie nowych umów dwustronnych, a umowy dotychczasowe, głównie z Niemcami, obwarowane zostały licznymi ograniczeniami.

Szacuje się, że w ramach istniejących regulacji do pracy okresowej za granicę wyjeżdża około 300 tysięcy osób (szacunek IPiSS). W dokumencie rządowym podaje się liczbę 220 tysięcy (Urząd Komitetu Integracji Europejskiej 1998). Jest to dla rynku pracy skala nie bez znaczenia. Jednak dwustronna regulacja tych wyjazdów, przede wszystkim z RFN, stanowi przedmiot coraz większych problemów. Głównym ich źródłem jest coroczne określanie kontyngentów wyjeżdżających i zmiany warunków, następnie administrowanie procesami wyjazdów: wydawanie pozwoleń, kontrolowanie realizacji ustaleń i regulaminów, negocjowanie zmian.

Znaczenie racjonalniejsze byłoby podejście liberalne. Liberalizacja wyjazdów zarobkowych z Polski wydaje się, w opinii polityków krajów Unii Europejskiej, jeszcze niemożliwa, ponieważ popyt na tańszą, a jakościowo nie gorszą pracę Polaków na kilku segmentach rynku pracy (rolnictwo, ogrodnictwo, przetwórstwo żywności, usługi budowlane i inne) jest ze strony zachodnich pracodawców tak duży, że może zagrażać interesom miej-

scowych pracowników. Należy przy tym zauważyć, że recesyjne tendencje, jakie ujawniły się w ostatnim okresie w gospodarce niemieckiej wpłynęły na bardzo pesymistyczny obraz rozwoju zatrudnienia wśród niemieckich pracodawców (Bellmann, Lahner 1998). Z kolei ocena podaży polskiej siły roboczej wydaje się przesadnie wysoka ze względu na nie tyle na prognozowane znaczne przyrosty zasobów pracy na przełomie stuleci, co ze względu na wyższą opłacalność pracy za granicą w porównaniu z pracą w kraju.

Z tego powodu niemieckie związki zawodowe silnie popierały regulację częściowo wyrównującą warunki płacowe robotników migrujących i miejscowych. Jej źródłem była dyrektywa 96/71 dotycząca pracowników delegowanych, która obowiązuje RFN i została wprowadzona do warunków realizacji umowy z Polską w sprawie zatrudnienia. To oraz podnoszone systematycznie przez stronę niemiecką koszty transakcyjne znacznie zmniejszyły opłacalność polskich firm realizujących kontrakty w Niemczech. Ich obecność na niemieckim rynku pracy zaczęła systematycznie zmniejszać się.

Powstała więc sytuacja patowa: z jednej strony - niechęć do przedłużania dotychczasowych form regulacji pracy zarobkowej Polaków w Niemczech, przede wszystkim w ramach tzw. umów o dzieło z polskimi firmami budowlanymi, a z drugiej - zapowiedź ograniczenia wobec Polski stosowania zasady swobody przepływu pracowników.

Rozwiązania unijne nie powinny stanowić dla Polaków przykładu niezgodnego z oczekiwanym kierunkiem rozwiązań rynkowych. Dostęp do zachodnich rynków pracy jest dla warunkiem podnoszenia kwalifikacji, zdobywania niezbędnych doświadczeń oraz nabywania umiejętności współdziałania z cudzoziemskimi partnerami. Dotychczasowy przebieg procesów regulowanej migracji zarobkowej wskazuje, że osoby wyjeżdżające z Polski na ogół nie są bezrobotne. Są to raczej osoby o wyższych aspiracjach dochodowych, których początkowe cele konsumpcyjne przekształcają się w starania zdobycia środków i doświadczeń dla stworzenia własnego warsztatu pracy w Polsce (IAB, IPISS, VUPSV 1997 i 1998). Jak podkreśla się w dokumencie rządowym swobodny dostęp do zachodnich rynków pracy, nie jest i nie ma być środkiem zaradczym na rozwiązywanie problemów krajowego bezrobocia (Urząd - op. cit). Wzrost gospodarczy w Polsce i systematyczne reformowanie oraz modernizowanie gospodarki stanowią podstawową drogę rozwiązywania także problemów społecznych.

Ruchliwość i mobilność społeczna

Istotnym elementem mobilności ludności jest ruchliwość społeczna, która oznacza wzrost społecznej pozycji dzieci w stosunku do pozycji ich rodziców. Społeczeństwo otwarte cechuje duża ruchliwość społeczna, która jest źródłem jego awansu cywilizacyjnego. W Polsce, po okresie rewolucyjnych zmian, jakie dokonywały się w dekadach powojennych, można zaobserwować procesy różnikierunkowe. Z jednej strony proces zamykania się społeczeństwa, który charakteryzuje się wzrostem odsetka osób imobilnych, czyli nie zmieniających swej pozycji społecznej w stosunku do pozycji rodziców, jeśli ta pozycja była nie wysoka (Cichomski 1998). Najnowsze badania wskazują nawet na marginalizację niektórych grup (Frieske 1998).

Z drugiej strony widoczna jest także ruchliwość wymienna charakteryzująca się wzrostem pozycji dzieci mierzonej wykształceniem w stosunku do pozycji rodziców, realizowana w drodze indywidualnych motywacji i środków. Te różnikierunkowe procesy dotyczą generacji najmłodszej spośród badanych, kończącej szkołę podstawową

w latach osiemdziesiątych (Cichomski op. cit.). Jeżeli z satysfakcją przyjmuje się wzrost ruchliwości społecznej znacznej części młodej populacji, to z większym niepokojem - jej brak w części pozostałej. Tego nie powinno się pozostawić żywiołowemu kształtowaniu. Potrzebne są programy wzrostu dostępu do edukacji oraz programy wspierania uczących się.

Programy te nie znalazły jeszcze wsparcia w polityce edukacyjnej, której reforma pojawiła się na szarym końcu długiej listy reform w sferze społecznej. Reforma ta powinna objąć także kształcenie dorosłych, którzy w ten sposób nie będą skazywani na marginalizację przy pierwszych trudnościach na rynku pracy.

Równy dostęp do edukacji, wspieranie uczącej się młodzieży ze środowisk biedniejszych i zaniedbanych oraz upowszechnianie różnego rodzaju szkoleń dla dorosłych stanowi podstawowy warunek wzrostu mobilności społecznej (ruchliwości) ludności.

3.2. Polityka społeczna. Wymiar finansowy

Poza rynkiem pracy jako zasadniczym obszarem bezpośrednich konsekwencji integracji gospodarczej, istnieje trudny blok zagadnień związanych z polityką w dziedzinie finansów publicznych. Strategia fiskalna w tej dziedzinie wymagana ze względu na wypełnienie w przyszłości warunków unii gospodarczej i monetarnej (kryteria z Maastricht) jest w Polsce wyjątkowo trudna do zrealizowania w zakresie wydatków społecznych.

Skała wydatków społecznych jest wprawdzie wyjątkowo duża - 30 % PKB - sytuację nas w rzędzie najbardziej socjalnych państw Europy Zachodniej: Szwecji, Danii, Belgii, Holandii, Francji i Niemiec, co sugerowałoby, że istnieją możliwości fiskalnych oszczędności, ale struktura tych wydatków utrudnia szanse szybkich dostosowań. Połowę wydatków społecznych w Polsce stanowią wydatki na renty i emerytury, czyli wydatki tworzące długookresowe zobowiązania państwa (tzw. wydatki sztywne). W konsekwencji takiej struktury inne sfery społeczne są nie dofinansowane, a szczególnie edukacja, opieka zdrowotna i wsparcie dla rodzin. Tutaj nie należy oczekiwać oszczędności. Przeciwnie - zapowiadane reformy wskazują na potrzebę niezbędnego wzrostu wydatków.

Ponadto działania w dziedzinie restrukturyzacji zatrudnienia w konsekwencji podejmowanych przekształceń gospodarczych dodatkowo zwiększą wydatki społeczne. Koszt programów socjalnych oferowanych zwalnianym z pracy górnikom szacowany jest na prawie 5 mld zł. (ceny 1998r. - Karbownik, Pawelczyk op.cit.), co zaspokoiłoby potrzeby kompleksowych reform na przykład w edukacji i pomocy społecznej.

Także reforma systemu emerytalno-rentowego nie przyniesie szybko oszczędności. Utworzenie kapitałowego segmentu systemu metodą podziału dotychczasowej składki spowoduje deficyt ZUS, dla którego pokrycia przewidziano wprawdzie środki z prywatyzacji wytypowanych przedsiębiorstw, lecz proces prywatyzacji może przebiegać w tempie zbyt wolnym, jak na potrzeby pokrywania deficytu. To może spowodować wzrost długu publicznego, czyli osiągnięcie efektu sprzecznego z celami związanymi ze sprostaniem kryteriom z Maastricht. Oszczędności w systemie ubezpieczeń społecznych mogą pojawić się wówczas, gdy zostanie istotnie zredukowany pierwszy filar systemu. Aktualnie kończy się debata sejmowa nad projektem reformy tego filaru. Jest to politycznie bardzo trudny etap reformy. Nie należy się spodziewać akceptacji dla całości rozwiązań przedstawionych w projekcie, a więc i znacznego efektu oszczędnościowego

w systemie ubezpieczeń społecznych posiadającego znaczenie dla stabilizacji finansów publicznych na niższym poziomie wydatków społecznych.

Elementem dodatkowych kosztów mogą być także programy socjalne wynikające z dostosowania polskiego prawa pracy i ubezpieczeń społecznych do unijnych dyrektyw (patrz wyżej), jeśli podejście do procesu integracji nie będzie w tym zakresie ostrożne, a rządzące partie raczej będą ulegać populistycznym żądaniom swego elektoratu.

Sytuacja w dziedzinie wydatków publicznych wydaje się tym bardziej trudna, że sprzeczanie innym wyzwaniom, a przede wszystkim związanym ze wzrostem poziomu edukacji i łagodzeniem trudności na rynku pracy, wymaga znacznych nakładów państwa. Jeżeli wzrost wydatków publicznych będzie ograniczony, pozostaje droga ich restrukturyzacji, czyli wzrost jednej grupy wydatków, kosztem zmniejszenia innej. Ta droga jest politycznie bardzo trudna, ponieważ każde odbieranie socjalnych korzyści obarczone jest zagrożeniem konfliktami. Wyjście z tej trudnej sytuacji jest możliwe w warunkach utrzymywania się wzrostu gospodarczego, generującego także wzrost przychodów budżetowych, i nie dopuszczanie do wzrostu udziału wydatków najwyższych (na ubezpieczenia społeczne) na korzyść bardzo pożądaných (na edukację i aktywne działania na rynku pracy oraz wspierające rozwój przedsiębiorczości). To wymaga poważnej debaty na temat priorytetów polityki społecznej w obecnej fazie transformacji oraz monitorowania ponoszonych nakładów w każdej z dziedzin wydatków publicznych.

Integracja „negatywna”, wbrew nazwie, może mieć korzystne znaczenie dla rozwoju, jeżeli stanowić będzie dostatecznie mocny bodziec do podjęcia reform o jednoznacznych, klarownych kierunkach. Chodzi o kompatybilność do rynkowych reform gospodarczych, realokację środków w finansach publicznych (większy udział nakładów na cele rozwojowe) oraz rozwój elastycznego rynku pracy.

4. Pokonywanie cywilizacyjnego dystansu Polski

Trzeci wymiar integracji – to działania krajowe wynikające z własnej polityki dostosowywania się do standardów Unii Europejskiej w dziedzinie szeroko rozumianych warunków życia. Przy czym nie chodzi tylko o materialny ich wymiar, a może nawet nie tyle materialny, co społeczny, uwzględniający jakość życia społecznego. Podstawą takich działań jest diagnoza dystansu Polski do krajów członkowskich w różnych, społecznie ważnych dziedzinach życia. Diagnozy takie sporządzane są na ogół oddzielnie dla różnych sfer, a całościowe ujęcia jeśli się zdarzają, to raczej z punktu widzenia wybranych, autorskich, kryteriów.

Przykładem interesującej diagnozy tego typu jest opracowanie Mirosława Marody (Marody 1998), w którym autorka analizuje zasoby społeczne Polski na progu integracji z punktu widzenia zdolności do współżycia, możliwości ekspansji oraz dyskursu społecznego.

Diagnozy tego typu dają wyobrażenie o realnych możliwościach integracji w wymiarze życia społecznego. To jakie miejsce zajmujemy my – Polacy – w zintegrowanej Europie będzie mniej zależało od tego czy w takiej, a nie innej dyrektywie, zbliżymy się do Unii całkowicie, czy tylko częściowo, a bardziej od tego, jak będziemy wykształceni, czy będziemy posługiwać się językami obcymi i potrafili dobrze korzystać z informacji życia codziennego, czy będziemy posiadali umiejętność współdziałania i kreowania

bezpiecznych warunków życia, potrafili wydajnie i w dobrze zorganizowany sposób pracować, umiejętnie posługiwać się współczesną techniką, tworzyć sprawne i przyjazne obywatelom instytucje, czy będziemy szanowali środowisko i tworzyli wokół siebie ład oraz dbali o estetykę.

Dla zdobycia tych cech zasadnicze znaczenie ma edukacja i kultura oraz inwestycje infrastrukturalne.

Jeżeli ponownie wracamy do problemu edukacji, to w innym jej aspekcie niż tylko kwalifikacje do pracy. W tym przypadku chodzi o ten wymiar edukacji dzięki któremu człowiek twórczo i z poszanowaniem wartości etycznych dostosowuje się do zmieniających się warunków, zwiększa się jego percepcja otaczającego świata, wrażliwość na doznania kulturalne i umiejętność współdziałania z innymi.

Dla realizacji tego wymiaru edukacji mamy jeszcze więcej zaniedbań niż dla wymiaru kwalifikacyjnego. Edukację rozpoczyna się zbyt późno, bo w wieku 7 lat, gdy w krajach OECD już coraz częściej w wieku 5 lat (albo w obowiązkowym systemie szkolnym, albo w powszechnym systemie przedszkolnym – UNDP, CASE 1998), kształcą się niewielki odsetek ludności (15% gdy w innych krajach – 40%), nasze programy edukacyjne nie nastawione są na zdobycie umiejętności i zrozumienie otaczającego świata, lecz na zdobycie pewnego zakresu wiedzy. W rezultacie w porównawczych badaniach OECD nad analfabetyzmem funkcjonalnym Polacy wypadają marnie, bo nie potrafią w dostatecznej skali korzystać z informacji potrzebnej współczesnemu człowiekowi do normalnego życia (Bialecki 1996). Jednocześnie podtrzymujemy mit o dobrym wykształceniu polskiego społeczeństwa i boimy się słabych nauczycieli, którzy w swej masie także są źle wykształceni, bo również źle motywowani, chociaż wskaźniki statystyczne wskazywałyby na obraz nieco lepszy (Nałaskowski 1997).

W ostatnich latach lekceważymy rozwój edukacji kulturalnej i upowszechniania kultury w naszym społeczeństwie, wspomagając przede wszystkim niektóre dziedziny kultury artystycznej. Znaczenie kultury w naszej drodze do Europy – to nie tylko problem wniesienia polskiego dziedzictwa kulturalnego i przyswojenia go w Europie, na co zwracają uwagę niektórzy politycy, ale to przede wszystkim problem wzrostu wartości kulturalnych w codziennym życiu społeczeństwa. Tego nie dokona się poza powszechnym systemem edukacji, ponieważ kultura stanie się dobrem elitarnym. Debata nad projektem reformy edukacji przedstawionym przez Ministerstwo Edukacji powinna wydobyc problem upowszechnienia edukacji kulturalnej i jej znaczenia dla obrazu oraz traktowania polskiego społeczeństwa w Europie.

Istotnym elementem w pokonywaniu dystansu cywilizacyjnego do krajów Europy Zachodniej jest rozwój infrastruktury technicznej i społecznej. Zapóźnienia Polski stają się tu wyjątkowo uciążliwe. To nie tylko kwestia braku autostrad i dróg, że funkcjonujących koleji, prześięć granicznych oraz telefonów, to także zbyt mała sieć kanalizacji, brak oczyszczalni ścieków, zorganizowanych i rekultywowanych wysypisk odpadów oraz niedostatek urządzeń higienicznych i niedbałość w ich utrzymywaniu. Dużą rolę w tej dziedzinie do spełnienia będą miały samorządy lokalne i regionalne, ale wiadomo już po kilku latach doświadczeń w funkcjonowaniu gmin, że potrzebują one odpowiedzi programowych, wskazania instrumentów realizacji oraz w wielu przypadkach – finansowego wsparcia.

Unia Europejska przykłada dużą wagę do tych spraw w kontekście wpływu na stan środowiska naturalnego i zdrowie. Jeden z raportów ostatniego okresu na temat społecz-

nego wymiaru rozszerzania Unii Europejskiej przygotowany przez Parlament Europejski oraz niemieckie Stowarzyszenie Upowszechniania Wiedzy o Ubezpieczeniach Społecznych zwraca uwagę nie tylko na socjalne koszty integrowania się niezbędne do poniesienia ze względu na procesy restrukturyzacyjne w gospodarce, ale także infrastrukturalne wynikające z konieczności przestrzegania standardów higienicznych i środowiskowych. Wydaje się, że w tej sprawie zainteresowanie władz i ekspertów w Polsce jest za małe.

Słowo końcowe

Integracja Polski z krajami Unii Europejskiej stała się jednym z najpoważniejszych tematów debaty intelektualnej i społecznej w Polsce. W miarę jak zbliża się i urealnia jej termin, większe akcenty przykładają się do strony formalno-prawnej niż projektowania rozwiązań pozwalających zająć Polsce godne miejsce wśród krajów starego kontynentu. Z kolei przy dostosowywaniu strony formalno-prawnej zbyt mało uwagi zwraca się na koszty dostosowań prawnych, jakie musi ponieść nasz kraj i na tym tle potrzeby poszukiwania rozwiązań przejściowych.

Na dostosowania formalno – prawne w dziedzinie prawa pracy i ubezpieczeń społecznych należy spojrzeć także z punktu widzenia potrzeb okresu transformacji. Polska transformacja, mimo że znacznie bardziej zaawansowana niż w wielu innych krajach regionu, nie jest skończona. Ciągłe istotne są działania wspierające przekształcenia rynkowe, w tym rozwój przedsiębiorczości. Regulacje wynikające z dostosowawczych dyrektyw unijnych nie powinny tego procesu hamować, bo zniszczy się podstawy polskiego wzrostu gospodarczego połowy lat dziewięćdziesiątych. Na ten aspekt zagadnienia zwracają nam uwagę ekonomiści zajmujący się zagadnieniami transformacji (Bell, Mickiewicz 1999). Ponadto jeżeli za szybko dostosujemy swe standardy socjalne do standardów Unii, to nie tylko szybciej stracimy przewagę komparatywną na tle niższych kosztów pracy, ale wywołamy tendencję do przyspieszenia procesów rozwojowych z niższym udziałem czynnika pracy, co w Polsce w krótkim i średniookresowym horyzoncie czasu wywołałoby duże trudności w zagospodarowaniu zasobów pracy i mogłoby spowodować masowe bezrobocie.

Zmiana priorytetów naszej polityki w okresie przygotowawczym, większa uwaga poświęcona kosztom i realnym dystansom oraz sposobom ich przewyżczania, a także specyficzny problemom i potrzebom okresu transformacji – to główny postulat przedstawionego opracowania.

Mimo ogromu zadań i problemów, jakie wywołuje i wywoływać będzie proces integracji, jego niezaprzeczalną wartością jest mobilizacja, a nawet przymus podjęcia tych zadań. Dzięki temu Polska ma szansę w czasie dostępnym wyobrazić jednego pokolenia pokonać cywilizacyjny dystans do krajów zachodnich. Byłoby idealnie, gdyby przy tym mogła uniknąć błędów i negatywnych konsekwencji rozwoju świata zachodniego. Czy można jednak zakładać, że jest to do uniknięcia?

Literatura

Balze W. (1994) – *Die sozialpolitischen Kompetenzen der Europaischen Union*. Nomos Verlag. Baden-Baden

- Bell J., Mickiewicz T. (1999) – *EU accession and labour markets in the Visegrad countries*, w: Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union, ed. Hendersen K. UCL Press London
- Bellmann L., Lahner M. (1998) – *Betriebliche Erwartungen zur Ausbildungs- und Beschäftigungsentwicklung in West- und Ostdeutschland.*, w: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 31. Jg., Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart Berlin Koeln Mainz
- Bialecki I. (1996) – *Analfabetyzm funkcjonalny*, Res Publica Nowa, No 6(93)
- Blanpain R., Matey M. (1993) – *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*. Scholar, Warszawa
- Busch K. (1998) – *Das Korridolmodell zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik*, Internationale Politik und Gesellschaft No 2, Friedrich-Ebert-Stiftung
- Cichomski B. (1998) – *Nierówność szans edukacyjnych w Polsce 1992-1997 w świetle danych PGSS*. Materiał niepublikowany. UW. Warszawa
- European Comission (1997) – *The Employment Guidelines Council Resolution of 15 December 1997*, Employment and Social Affairs, Luxembourg
- Florek L. (red.) (1996) – *Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*. IPISS. Warszawa
- Florek L. (1998) – *Indywidualne prawo pracy ze szczególnym uwzględnieniem problemu dyskryminacji w zatrudnieniu a wymagania integracji europejskiej*, w: Polityka społeczna w procesie przebudowy ustroju i systemu społeczno-gospodarczego. PBZ realizowany w IPISS pod kierunkiem S. Golinowskiej. Warszawa
- Frieske K. W., Polawski P., Zalewski D. (1998) – *Marginalność i procesy marginalizacji społecznej*, w: Polityka społeczna państwa w procesie przebudowy ustroju i systemu społeczno-gospodarczego. PBZ realizowany w IPISS pod kierunkiem S. Golinowskiej. Warszawa
- Fundacja Inicjatyw Społeczno Ekonomicznych (1996) – *Absolwenci; szansa czy problem?* Warszawa
- IAB, IPISS, VUPSV (1998) – *Economic/Labour Market Development and International Migration – Czech Republic, Poland, Germany*, (ed. Hoenekopp E., Golinowska S. Horalek M.) Final Report to the European Commission. Nuremberg.
- Golinowska S., Marek E., Rajkiewicz A. (1998) – *Procesy migracyjne w Polsce w latach 1990-1995*. Białystok
- GUS (1997) – *Powszechny Spis Rolny 1996. Aktywność ekonomiczna ludności związanej z rolnictwem*. Cz. II. Warszawa
- Kaleta A. (1998), *Społeczno-kulturowe problemy wsi w aspekcie procesów integracyjnych z Europą Zachodnią*, referat na konferencję „Wieś polska – wyzwania XXI wieku”, 8 kwiecień, SGGW, Warszawa
- Karbownik A., Pawelczyk E. (1998) – *Aktualne problemy restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w Polsce*. Referat na konferencję „Tworzenie nowych miejsc pracy i restrukturyzacja ekonomiczna w Polsce”, październik, CASE. Warszawa
- Komitet Integracji Europejskiej (1997) – *Narodowa Strategia Integracji*. Wydanie specjalne. Warszawa

- Komornicki T., Jaskulska M., Golinowska S. (1996) – *Migracje wewnętrzne w latach 1988-1994*, IAB, IPISS, VUPSV, Nuremberg
- Kulesza H. (1998) – *Kryzys mieszkaniowy w Polsce i możliwości jego przezwyciężenia*. Ekspertyza dla RSSG, Warszawa
- Kwiatkowski E. (1997) – *Wejście do Unii Gospodarczej a wzrost gospodarczy i tłumienie bezrobocia*, w: Rada Strategii Społeczno- Gospodarczej. Raport Nr 23. Warszawa
- Leibfried S., Pierson P. (1997) – *Standort Europa: Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und europäischer Integration*. Suhrkamp. Frankfurt
- Marody M. (1998) – *Szanse i hamulce przemian społecznych*, w: Przystąpienie czy integracja? Polska droga do Unii Europejskiej. Friedrich- Ebert- Stiftung Przedstawicielstwo w Polsce. Warszawa.
- Matyć-Tyrowicz M. (1998) – *Zakres potrzeb dostosowania polskiego prawa pracy do prawa wspólnotowego*, materiał na posiedzenie Komisji ds. Reformy Prawa Pracy, czerwiec Warszawa.
- Michalak J., Żukowski M. (1991) – *Integracja a polityka społeczna*. Poznańskie studia porównawcze. Akademos. Poznań.
- Ministerstwo Gospodarki (1998) – *Syntezytyczna informacja o stanie małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w 1996r. na tle lat 1991÷1995*. Warszawa
- OECD (1998) – *Economic Outlook*. Poland 1998. Paris
- Orłowski W. M. (1996) – *Droga do Europy. Makroekonomia wstępowa do Unii Europejskiej*. ZBSE GUS. Warszawa
- Oxley M., Smith J. (1996) – *Housing Policy and Rented Housing in Europe*, E.F.N. Spon, UK
- Sanetra W. (1998) – *Urlop rodzicielski w prawie europejskim*, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych nr 9
- Swaan A. de (1994) – *Perspectives for Transnational Social Policy in Europe: Social Transfers from West to East*, w: Social Policy beyond Borders. The Social Policy Question in Transnational Perspective. Amsterdam University Press, Amsterdam
- Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (1998) – *Raport z działań dostosowujących postać gospodarkę i system prawny do wymagań układu europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej według stanu na koniec 1997r.* Warszawa
- Uścińska G. (1998) – *Problematyka dostosowania prawa zabezpieczenia społecznego do wymagań Unii Europejskiej*, w: Polityka społeczna w procesie przebudowy ustroju i systemu społeczno gospodarczego. PBZ realizowany w IPISS pod kierunkiem S. Golinowskiej. Warszawa
- Venturini P. (1989) – *Ein europäischen Sozialraum fuer 1992*. Luxemburg
- Wratny J. (1998) – *Zbirowe prawo pracy a wymagania integracji europejskiej*, w: Polityka społeczna w procesie przebudowy ustroju i systemu społeczno gospodarczego. PBZ realizowany w IPISS pod kierunkiem S. Golinowskiej. Warszawa
- World Bank (1997) – *Poland Country Economic Memorandum: Reform and Growth on the Road to the EU*. Raport No 16858 – Pol.
- UNDP/CASE (1998) – *Dostęp do edukacji*. Raport o rozwoju społecznym. Polska 1998. Warszawa.

Witold Sartorius

SKUTKI PRZYSZŁEGO UDZIAŁU POLSKI W INSTYTUCJACH UNII EUROPEJSKIEJ

1. Instytucje Unii Europejskiej i ich rola przy kształtowaniu poszczególnych aspektów polityki wspólnotowej ze szczególnym uwzględnieniem konsekwencji rozszerzenia Unii na wschód

a) Parlament Europejski (PE)

Pierwsze podstawy dla stworzenia wspólnej reprezentacji parlamentarnej w integrującej się Europie zostały stworzone 10 września 1952 roku, kiedy to powołano tzw. „Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne” Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Członkami Zgromadzenia liczącego 78 osób zostali przedstawiciele parlamentów sześciu państw tworzących wspólnotę (Belgii, Francji, Włoch, Rep. Fed. Niemiec, Luksemburga i Holandii). W marcu 1958 roku „Zgromadzenie” przekształciło się w liczący 142 członków „Parlament Europejski”, w którym zasiadli przedstawiciele parlamentów (tych samych sześciu) państw tworzących wtedy trzy Wspólnoty Europejskie: Węgla i Stali, Gospodarczą i Atomową. Od roku 1979, odbywają się co 5 lat wybory bezpośrednie do Parlamentu Europejskiego, w którym dziś zasiada 626 parlamentarzystów. Organizowane są one poprzez państwa członkowskie na swoim terenie, a każdy kraj Unii Europejskiej otrzymuje, w zależności od ilości ludności, odpowiednią liczbę miejsc w Parlamencie. Ze wszystkich krajów członkowskich największa grupa posłów reprezentuje Niemcy (99), Francję i Wielką Brytanię (po 87 posłów) a najmniej posłów pochodzi z Luksemburga (6).

Funkcje i uprawnienia Parlamentu Europejskiego były rozszerzane krok po kroku zbliżając go do roli europejskiej reprezentacji parlamentarnej, w wielu aspektach podobnej do roli jaką parlamenty narodowe pełnią w państwach członkowskich. Przede wszystkim są to funkcje kontrolne i arbitrażowe. Każda osoba fizyczna i każda osoba prawna z krajów członkowskich UE może złożyć zażalenie w związku z funkcjonowaniem innych organów UE (z wyjątkiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości). Ważne umowy międzynarodowe i traktaty muszą być zatwierdzone przez parlament, np. umowy stowarzyszeniowe lub przyjęcie nowych członków do UE. Procedura zatwierdzania przez Parlament Europejski obejmuje także cele Funduszy Strukturalnych a także Statut Europejskiego Banku Centralnego. Budżet Unii Europejskiej, który wdraża Komisja Europejska, wymaga także zatwierdzenia przez Parlament, który ocenia wykonanie budżetu i udziela (lub nie) absolutorium Komisji Europejskiej. Parlament Europejski udowodnił ostatnio, że jego funkcja kontrolna w stosunku do Komisji Europejskiej (KE) nie jest pustym zapisem. Aktualna dyskusja wokół zarzutów korupcji w stosunku do Komisji i groźba nie udzielenia przez Parlament absolutorium za wykonanie budżetu

1996 wyraźnie wskazuje na jego zwiększającą się rolę jako organu demokratycznej kontroli egzekutywy na poziomie europejskim

Traktat o Unii Europejskiej (Maastricht, 7.2.1992) dalej rozszerzył uprawnienia PE. Od tego czasu Parlament ma prawo odrzucenia niektórych europejskich aktów prawnych, nawet jeżeli są one popierane przez Radę Ministrów (UE). Dotyczy to decyzji w sprawach transeuropejskich sieci infrastrukturalnych, zdrowia, kultury i ochrony konsumenta. Reforma instytucji europejskich rozpoczęta poprzez Traktat Amsterdamski (18.6.1996), przewiduje dalsze rozszerzenie uprawnień PE w sprawach związanych z zatrudnieniem i bezrobociem, tworzeniem nowych możliwości rozwoju obszarów strukturalnie słabych, badań naukowych, ochrony środowiska naturalnego i dalsze rozszerzenie kompetencji w sferze polityki transportowej i ochrony zdrowia. Chociaż siedziba PE jest w Strassburgu, nie bez znaczenia jest fakt, że Sekretariat Generalny i komisje parlamentarne są umiejscowione w Brukseli. Zapewnia to bezpośredni kontakt i przełożenie na działalność innych gremiów UE, w szczególności KE.

Parlament Europejski jest jedną z instytucji które tylko formalnie odczuwają konsekwencje rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód. Jeżeli nie dojdzie do dalszych reform instytucjonalnych w najbliższym czasie, to po przystąpieniu nowych krajów drastycznie zwiększy się liczba członków Parlamentu, co znacznie utrudni jego pracę. Trudne do przewidzenia są także konsekwencje polityczne. Członkowie Parlamentu Europejskiego pochodzą z ponad 100 partii. Dla politycznej pracy parlamentarnej zorganizowali się oni w 8 frakcji ponadnarodowych¹ (32 parlamentaryzistów nie przynależą do żadnej frakcji) i praktyka parlamentarna pokazuje że funkcjonuje on w sposób ponadnarodowy. Tworzenie koalicji interesów i głosowania rzadko przebiegają wzdłuż podziałów narodowych.

Parlament Europejski jest najbardziej reprezentatywną instytucją Unii dzięki temu, że zapewnia obywatelom poszczególnych państw członkowskich reprezentację proporcjonalną do ich ludności. Polska jest często porównywana do Hiszpanii, która jest krajem członkowskim UE najbardziej do nas zbliżonym obszarem, ilością i strukturą ludności oraz strukturą gospodarki. Trzeba założyć, że Polska w przyszłym Parlamencie Europejskim będzie reprezentowana przez taką samą liczbę parlamentarzystów jak Hiszpania. Na dziś na obszarze Hiszpanii wybieranych jest 64 parlamentarzystów europejskich.

b) Rada Europejska²

Konferencja, wtedy 9, szefów (rządów) państw członkowskich UE i przewodniczącego KE została zwołana w 1974³ roku, a od 1987 jest to *de facto* najwyższe polityczne gremium Wspólnot Europejskich (od 1993 Unii Europejskiej). Posiedzenia Rady Europejskiej odbywają się z reguły dwa razy w roku pod przewodnictwem szefa (rządu) państwa, który aktualnie przewodniczy Unii Europejskiej. Rada Europejska wyznacza polityczne kierunki działań Unii Europejskiej. Jej silna pozycja wynika bezpośrednio z siły

¹ Frakcje: SPE (Socialdemokratyczna Partia Europy), EVP-CD (Europejska Partia Obywatelska), UFE (Unia dla Europy), LIB (Liberalna i Demokratyczna Partia Europy), VEL (Związek Zjednoczonej Lewicy), GR (Zieloni w Parlamencie Europejskim), REA (Radykalny Związek Europejski), UeDn (Europa Narodów).

² Rada Europejska jest czasem nazywana Szczytem Europejskim

³ Pierwsze spotkanie przywódców państw Wspólnot Europejskich odbyło się w roku 1961 i dlatego czasem ta data podawana jest jako początek systematycznej europejskiej współpracy politycznej na najwyższym szczeblu.

władzy, którą posiadają szefowie (rządów) państw członkowskich UE jako najważniejsi decydenci. Przez to jest ona organem UE znacznie mniej sformalizowanym i zbiorokracycznym niż inne instytucje Unii. Rada Europejska jest najważniejszym politycznym forum państw członkowskich do kreowania wspólnej europejskiej polityki i rozstrzygania najważniejszych kwestii i problemów.

Rozszerzenie Unii na wschód z pewnością nie zmieni sposobu funkcjonowania Rady Europejskiej. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, polski premier stanie się automatycznie pełnoprawnym członkiem tego gremium i będzie na równych prawach współdecydował o kierunkach polityki europejskiej.

Współdecydowanie będzie skuteczne, jeżeli Polska zdoła wypracować sobie silną pozycję w Radzie poprzez doskonałe przygotowanie merytoryczne i polityczne swoich stanowisk i propozycji. Już dziś powinno rozpocząć się tworzenie odpowiedniego zaplecza instytucjonalnego i merytorycznego, które pomoże politykom reprezentującym Polskę w UE w osiągnięciu uznania Polski jako silnego i dobrego partnera.

c) Rada Unii Europejskiej (Rada Ministerialna UE) - RM

Rada Ministerialna Unii Europejskiej jest organem legislacyjnym i decyzyjnym Unii. Składa się ona z członków rządów krajów Unii, po jednym z każdego z 15 państw. Działania, które Komisja Europejska może podjąć bez zgody Rady Ministerialnej (RM) są ograniczone. W przyszłości RM będzie także odpowiedzialna za formułowanie wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa europejskiego. Rada jest ważną częścią faktycznej władzy w Unii Europejskiej i jej funkcje znajdują się w bezpośredniej konkurencji z funkcją Parlamentu Europejskiego. Przyszłe zwiększenie roli i uprawnień Parlamentu w Unii Europejskiej, postulowane od długiego czasu jako wyraz postępującej demokratyzacji organów UE, będzie wymagało ograniczenia roli Rady Ministerialnej.

Ważnym argumentem w dyskusji o potrzebie wewnętrznej reformy instytucji Unii Europejskiej jest nieproporcjonalny rozkład głosów w Radzie, nie odpowiadający ilości obywateli Unii Europejskiej reprezentowanych przez poszczególne państwa. I tak Niemcy, kraj z ok. 80 milionami mieszkańców posiada w Radzie 10 głosów, podobnie jak Francja z 58 milionami czy Włochy z 57 milionami, a Luksemburg 2 głosy reprezentujące 0,4 miliona obywateli. Hiszpania, kraj po wieloma względami porównywalny z Polską posiada 8 głosów. Ten podział wpływu i władzy pomiędzy państwami członkowskimi Unii jest o tyle istotny, że począwszy od Traktatu z Maastricht coraz więcej decyzji, rozporządzeń i wytycznych w Radzie zapada większością głosów bez możliwości weta ze strony poszczególnych krajów. Jednym z głównych powodów żądań przeprowadzenia reformy instytucjonalnej w Unii Europejskiej jest właśnie aktualny podział wpływów (tzn. głosów) w Radzie. Istnieje także bezpośredni związek narastającej presji na rozpoczęcie reformy UE i przygotowaniach do rozszerzenia Unii na wschód. Przystąpienie krajów Europy Środkowej i Wschodniej drastycznie zwiększyłoby, przy niezmienionych regułach, liczbę głosów w Radzie i stworzyło realne możliwości przegłosowania dużych państw przez koalicje mniejszych. Pojawianie się takich sytuacji może doprowadzić do poważnego kryzysu politycznego w Unii i byłoby to z pewnością scenariuszem bardzo niepożądanym. Rada Ministerialna jest bardzo silnym organem władczym w Unii Europejskiej. Instytucja ta nadaje propozycjom Komisji Europejskiej dotyczącym rozporzą-

dezeń, dyrektyw i decyzji obowiązującą moc prawną. Potrzeba efektywnego funkcjonowania organów UE w powiązaniu z planowanym zwiększeniem liczby państw członkowskich wymusi reformę organizacji i funkcjonowania Rady.

Rada Ministerialna lub Rada Unii Europejskiej, jest najważniejszym instrumentem krajów członkowskich do kontroli i sterowania działań Komisji Europejskiej. Na co dzień jednak, koordynacja relacji pomiędzy krajami członkowskimi UE i Komisją odbywa się w ramach prac (cotygodniowych spotkań) Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER). W jego skład wchodzi szefowie przedstawicielstw krajów Unii przy Komisji Europejskiej, w randze ambasadora. Ich zadaniem jest przygotowanie decyzji Rady Ministerialnej oraz koordynacja jej posiedzeń. Komitet stanowi ważne ogniwo w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej i w dużej mierze wpływa na stosunki między Komisją i krajami członkowskimi.

Na dziś jest w Radzie do dyspozycji 87 głosów, a większość kwalifikowana, stosowana przy podejmowaniu wszystkich decyzji z wyjątkiem tych, gdzie wymagana jest większość zwykła, lub decyzja jednogłośnie, wynosi 62 głosów. Do odrzucenia decyzji Rady przez mniejszość w formie weta, wymagana jest liczba co najmniej 26 głosów.

Przewodnictwo w Radzie Ministerialnej zmienia się co pół roku⁴, i jest zorganizowane w taki sposób, że państwo aktualnie przewodniczące Radzie jest bezpośrednio wspierane przez poprzedniego i przez przyszłego przewodniczącego. Przewodnictwo umożliwia podjęcie nowych inicjatyw przez państwo przewodniczące, wykreowanie nowego kierunku lub tematu w polityce europejskiej oraz nadanie większej lub mniejszej dynamiki w różnych kwestiach rozpoczętych wcześniej. Dla przyszłego członkostwa Polski w UE sprawa uczestnictwa w Radzie, rozkład głosów, a także wykorzystanie roli przewodniczącego dla podjęcia kwestii ważnych z polskiego punktu widzenia, są niezmierznie istotne. Rozporządzenia i decyzje Rady są wiążące dla państw członkowskich UE, a także podmiotów gospodarczych i mogą bezpośrednio dotyczyć wielu dziedzin życia dotychczas w Polsce regulowanych przez narodowe parlamenty i rządy. Dlatego po przystąpieniu do Unii Polska powinna bardzo intensywnie, konsekwentnie i kompetentnie uczestniczyć w pracach Rady, co wymaga odpowiednich przygotowań.

d) Komisja Europejska (KE)

Komisja Europejska jest organem wykonawczym Unii Europejskiej. Jej zadania i funkcje mają bardzo szeroki zakres i obejmują kreowanie i przygotowanie nowych inicjatyw legislacyjnych do decyzji Rady Ministerialnej, wykonanie rozporządzeń i zaleceń Rady oraz czuwanie nad tworzeniem i wdrażaniem prawa europejskiego. Komisja wydaje także rozporządzenia precyzujące i interpretujące decyzje Rady, zarządza i administruje funduszami strukturalnymi Unii Europejskiej, a także tworzy i wdraża inne programy, np. badawcze. Do zadań KE należy także przedstawienie propozycji budżetu Unii oraz wykonanie budżetu zatwierdzonego przez Radę Ministerialną i Parlament Europejski.

⁴ Decyzję o kolejności przewodnictwa Rady Ministerialnej UE podejmuje Rada Europejska (Szczeci Europejski). Do końca roku 2000 decyzja o przewodnictwie jest znana i obejmuje:

w pierwszej połowie 1999 przewodniczą Niemcy, wspierane przez poprzedniego (Austria) oraz przyszłego (Finlandia) przewodniczącego Rady Ministerialnej. Później przewodnictwo przejdzie na Finlandię, Portugalię i Francję.

Komisja posiada także mandat reprezentowania Unii Europejskiej na zewnątrz łącznie z prawem negocjowania umów i traktatów międzynarodowych z krajami trzecimi.

W przypadku złamania umów lub traktatów KE jest odpowiedzialna za podjęcie odpowiednich kroków i działań w celu ochrony interesów Unii i jej krajów członkowskich. Członkowie Komisji (Komisarze) są niezależni od rządów krajów członkowskich, nie wolno im przyjmować wskazówek lub prosić o instrukcje od jakiegokolwiek rządu lub innej instytucji.

Komisja Europejska jest ciałem kolegialnym i podejmuje decyzje zwykłą większością głosów. Składa się ona z 20 członków delegowanych przez państwa członkowskie na 5 lat. Duże kraje Unii, takie jak Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy czy Hiszpania mają prawo do wskazania po dwóch komisarzy, każdy inny kraj Unii deleguje po jednym przedstawicielu. Skład Komisji wymaga zatwierdzenia przez Parlament Europejski, a jej przewodniczący (prezydent) jest wybierany przez Radę Europejską i jest jednocześnie jej członkiem.

Wpływ Komisji Europejskiej na kształtowanie działań Unii jest bardzo duży, także na przebieg negocjacji o członkostwo krajów Europy Środkowej czy przygotowanie reformy instytucjonalnej Unii. Oficjalnie Komisja występuje jako jednolita struktura w stosunku do rządów państw członkowskich, Rady Ministerialnej i innych organów UE wedle ustalonych procedur. Faktem jednak jest, że istnieją różne mechanizmy wpływania na decyzje i działania podejmowane przez aparat KE w wielu szczegółowych sprawach. Powiązania narodowe pracowników Komisji często umożliwiają skuteczne oddziaływanie na rzecz rozwiązań korzystnych dla poszczególnego kraju. Dlatego też każdy z krajów członkowskich UE jest zainteresowany, aby przy obsadzie stanowisk wszystkich szczebli w Komisji możliwie duża liczba obywateli własnego państwa została uwzględniona.

Jeżeli dotychczasowy system instytucjonalny zostałby utrzymany w istniejącej formie to w przyszłości Polsce, podobnie jak Hiszpanii, przysługiwałby w Komisji „kontyngent” ok. 800 urzędniczych stanowisk (łącznie z dwoma Komisarzami). Oczywiście głównym kryterium oceny kandydatów na urzędników UE są ich profesjonalne kwalifikacje, co oznacza że w każdym przypadku muszą oni wygrać konkurs na dane stanowisko. Z tego powodu wymieniona liczba przyszłych urzędników UE pochodzących z Polski jest wielkością docelową, a ilość faktycznie przyjętych do pracy w Komisji Polaków będzie zależała od ich kwalifikacji i merytorycznej jak i osobistej siły przebiecia. W interesie Polski powinno być rozpoczęcie systematycznych przygotowań kadry urzędniczej na potrzeby Komisji. Także od takich spraw będzie zależał wpływ Polski na instytucje Unii Europejskiej i ich decyzje.

Komisja już dziś posiada istotny wpływ na treść niektórych decyzji podejmowanych przez władze polskie. Przykładem tutaj mogą być dostosowania polskiego prawa do uregulowań unijnych, które to zmiany są inicjowane i nadzorowane przez Komisję. Systematyczne zwiększanie środków pomocy bezzwrotnej przekazywanych Polsce przez UE za pośrednictwem i pod nadzorem Komisji, które to środki są obwarowane regulami sformułowanymi przez KE, jest także instrumentem zachęcającym władze polskie do podejmowania decyzji pomagających w spełnieniu warunków członkostwa. Po osiągnięciu przez Polskę członkostwa w UE i pełnym dostępie do funduszy, struktur i instytucji unijnych ich wpływ na funkcjonowanie władzy publicznej w Polsce będzie bardzo duży.

Trzeba też zwrócić uwagę na fakt, że sposób a przede wszystkim kryteria dystrybucji środków przez Komisję Europejską wzbudzają szereg wątpliwości w niektórych krajach członkowskich. Niemcy, na przykład, są jednym z głównych krytyków sposobu podziału środków przez KE w ramach Funduszy Strukturalnych. Zarzucają oni Komisji, że nie respektuje ona zasady subsydiarności (pomocniczości)⁵ i przy uruchamianiu własnych programów nie bierze pod uwagę priorytetów rozwojowych sformułowanych przez państwa członkowskie. Stanowisko Niemiec jest tu o tyle istotne, że kraj ten jest największym płatnikiem netto w Unii. Biorąc pod uwagę te doświadczenia, Polska powinna zawczasu prowadzić z Komisją rozmowy o priorytetach polskiej polityki regionalnej, aby uniknąć późniejszych problemów przy wdrażaniu projektów finansowanych przez UE.

e) Europejski Trybunał Sprawiedliwości

Od początku procesu integracji europejskiej, tzn. od powstania w 1952 roku Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, tworzenie prawa europejskiego jest głównym i bardzo efektywnym instrumentem pogłębiania integracji. Europejski Trybunał Sprawiedliwości powstał już w roku 1953 i jest od tego czasu niezmiernie ważny dla zapewnienia rządów prawa przy interpretacji i stosowaniu Traktatów Europejskich (Rzym, Maastricht, Amsterdam). Trybunał jest organem ponadnarodowym i niezależnym od interesów państw członkowskich. Jest on niezmiernie ważną instytucją Unii w zakresie rozwoju prawa europejskiego.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości dopuszcza sześć różnych trybów postępowania przy sprawach wymagających orzeczenia:

- Postępowanie zainicjowane przez Komisję Europejską z powodu naruszenia Traktatu przez kraj członkowski UE,
- Pozew jednego kraju członkowskiego przeciwko drugiemu z powodu naruszenia Traktatu,
- Pozew z powodu niepodjęcia niezbędnych działań przez Parlament Europejski, Radę Ministrów UE lub Komisję Europejską,
- Pozew przeciw organowi UE w celu cofnięcia nieprawnych działań,
- Wykładnia i stwierdzenie ważności prawa europejskiego (w odpowiedzi na zapytania sądów z krajów członkowskich UE),
- Pozew przeciw organom UE lub ich pracownikom w celu otrzymania zadośćuczynienia.

Trybunał rozstrzyga w poszczególnych przypadkach czy naruszone lub złamane zostało prawo europejskie. Jest on najwyższą instancją prawną i jego orzeczenia są ostateczne, a prawo poszczególnych krajów Unii Europejskiej musi się im podporządkować.

Kraje członkowskie UE mianują 15 sędziów i 9 prokuratorów generalnych na sześcioletnią kadencję. Są oni podporządkowani tylko prawu europejskiemu.

⁵ Zasada pomocniczości oznacza, że to co może być zrealizowane na niższym poziomie decyzyjnym, administracyjnym czy operacyjnym powinno leżeć w odpowiedzialności tych szczebli. Wyższe szczeble władzy powinny ograniczyć się do kwestii, które są poza zasięgiem możliwości skutecznego i efektywnego działania szczebli niższych.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości jest bardzo silnym organem Unii Europejskiej. Jego orzeczenia odnoszą się i obowiązują nie tylko rządy krajów członkowskich, lecz także wszystkich obywateli i firmy tych krajów. Funkcjonowanie Trybunału jest przykładem w jaki sposób przystąpienie do Unii oznacza zrzeczenie się części suwerenności przez nowe państwo członkowskie. Najwyższa instancja sądowa nie znajduje się wtedy na poziomie narodowym lecz na poziomie Unii. Nie jest raczej wyobrażalne, że przy rozszerzeniu Unii każde nowo przystępujące państwo będzie mianować dodatkowych sędziów i prokuratorów generalnych do Trybunału. Reforma instytucjonalna Unii z pewnością musi objąć także Europejski Trybunał Sprawiedliwości, aby nie dopuścić do jego sparaliżowania poprzez zbytnią rozbudowę struktury i biurokratyzację. Z punktu widzenia interesów Polski nie jest sprawą priorytetową czy polscy sędziowie będą w nim zasiadać. Ważne jest, aby europejski system sądownictwa był sprawny i wspomagał dalszy rozwój prawa europejskiego.

W celu odciążenia Trybunału i umożliwienia mu skoncentrowania się na sprawach najważniejszych został stworzony w 1988 roku Sąd Pierwszej Instancji (dodatkowe kompetencje uzyskał w roku 1993), który rozstrzyga sprawy prawne w sferze gospodarki (konkurencja, wolny rynek), pozwy w sprawach zatrudnienia we wszelkich organach Unii Europejskiej oraz przyjmuje i rozstrzyga wszelkie zarzuty i pozwy obywateli krajów członkowskich przeciw organom UE.

f) Europejska Izba Kontroli⁶

Została stworzona jako organ służący kontroli prawidłowości wydatkowania środków budżetowych Unii Europejskiej w 1975 roku, a rozpoczęła działalność w 1977. Do jej zadań należy także badanie efektywności wydatkowania europejskich środków publicznych. Kontrola wydatkowania budżetu może odbywać się także w krajach trzecich, nie będących członkami UE, które otrzymują środki z UE, np. w formie programów pomocowych lub inwestycji finansowanych przez Europejski Bank Inwestycyjny. Izba przedkłada Parlamentowi i Radzie Ministerialnej coroczny raport pokontrolny, który jest najważniejszym instrumentem wewnętrznej kontroli finansowej UE. System ten umożliwia Unii Europejskiej podjęcie kroków przeciwko przestępczości gospodarczej dotyczącej w szczególności wyłudzenia subwencji lub innych oszustw związanych z pomocą finansową tej organizacji.

Europejska Izba Kontroli regularnie publikuje zarzuty w stosunku do niektórych działań Komisji Europejskiej i częstych nieprawidłowości zarzucanych krajom członkowskim przy wydatkowaniu środków pochodzących z budżetu Unii. Przykładowo, w roku 1995, w przypadku 5,9% wydatków budżetu UE (ok. 5 miliardów ECU) Izba zakwestionowała ich zasadność i prawidłowość. Większość tego typu problemów związanych jest z wydatkami w zakresie rolnictwa i funduszy strukturalnych. Nagminnie jest, na

⁶ Oryginalna nazwa „Court of Auditors” jest tłumaczona na język polski w różny sposób. Często stosuje się nazwy Trybunał Obrachunkowy lub Trybunał Rewidentów Księgowych. W opinii autora nie jest jednak istotne dosłowne tłumaczenie nazwy lecz przybliżenie funkcji tej instytucji polskimiemu czytelnikowi. Tutaj najbliższą polską instytucją jest Najwyższa Izba Kontroli i dlatego, dla lepszego zrozumienia, autor proponuje aby w stosunku do placzeczki europejskiej mówić o Europejskiej Izbie Kontroli.

przykład, pozyskiwanie dotacji na produkcję rolną na nieistniejących obszarach pól uprawnych. Często są także oszustwa przy fikcyjnym (dotowanym) eksporcie produktów rolniczych poza granice UE. W wypadku Funduszy Strukturalnych często przytaczane są przykłady korupcji oraz bardzo nieefektownego wykorzystania środków UE w projektach dotyczących infrastruktury technicznej na południu Włoch i w Grecji. Raporty Izby odbijają się często dużym echem w prasie europejskiej i przyczyniają się do upublicznienia problemów z prawidłowym wykorzystaniem środków. Jest to często skuteczniejszy środek nacisku na kraje członkowskie winne nieprawidłowości, niż z reguły ostrożne poruszanie drażliwych spraw tego typu na forach międzyrządowych. Istnienie skutecznego mechanizmu kontroli wydatkowania funduszy unijnych poprzez organy UE jest ważnym argumentem w dyskusjach dotyczących przyszłego członkostwa Polski w Unii i jej udziału, także finansowego, w strukturach europejskich. Taki system kontroli finansowej oznacza np., że Izba może poprosić o wgląd w wewnętrzną dokumentację polskiego Ministerstwa Finansów, które poprzez niedawno utworzony tam Narodowy Fundusz i Rządowego Pełnomocnika⁷ będzie zarządzać wydatkowaniem środków budżetowych UE przeznaczonych dla Polski.

Na dziś Europejska Izba Kontroli posiada 15 członków, po jednym z każdego kraju członkowskiego UE, którzy wybierani są przez Radę Ministerialną UE na okres 6 lat. Kadencja jej Przewodniczącego trwa 3 lata. Można oczekiwać, że Europejska Izba Kontroli będzie, w ramach oczekiwanej reformy instytucjonalnej UE, jednym z tych organów, które już na początku przestaną być obsadzone według parytetu narodowościowego. Oznacza to prawdopodobnie, że w przyszłości ilość jej członków nie będzie zwiększona i nie każdy kraj członkowski UE będzie miał tam przedstawiciela. Przy wyborze decydujące będą kwestie merytoryczne, a nie narodowościowe. Polska powinna starać się o utrzymanie silnej pozycji Izby, a jednocześnie wykazać się dobrym własnym systemem kontroli wydatkowania środków publicznych. Bardzo pozytywne byłoby nawiązanie wczesnych kontaktów i współpracy polskiej Najwyższej Izby Kontroli z jej europejskim odpowiednikiem. Z punktu widzenia zapewnienia sobie istotnego wpływu na decyzje podejmowane przez struktury i organy Unii, intensywne zabieganie o polskiego członka Europejskiej Izby Kontroli jest ważne choć nie jest priorytetem. Polski wysiłek dyplomatyczny i negocjacyjny powinien koncentrować się na innych, politycznie istotnych elementach systemu Unii.

g) Komitet Społeczno-Gospodarczy Unii Europejskiej

Komitet jest organem reprezentacji interesów kręgów gospodarczych i grup społecznych z krajów członkowskich Unii Europejskiej. Ma on funkcję doradczą w stosunku do Rady UE oraz Komisji Europejskiej, które są zobowiązane do zasięgania jego opinii przy podejmowaniu decyzji we wszystkich sprawach związanych z sytuacją społeczną obywateli, łącznie ze sferą kształcenia i szkolnictwa oraz zdrowiem i bezpieczeństwem w miejscu pracy. Ponadto, Komitet opiniuje wszelkie kwestie związane z rozwojem wspólnego rynku. Jest on organem który w ciągu 40 lat istnienia (został on powołany w roku 1958, na podstawie Traktatu Rzymskiego) zdołał wypracować sobie wpływową pozycję w stosunku do organów władzy Unii Europejskiej. W skład Komitetu wchodzi

⁷ Pełnomocnik Rządu ds. Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej.

222 przedstawicieli z krajów członkowskich UE reprezentujących: związki zawodowe, organizacje pracodawców, zrzeszenia wolnych zawodów, organizacje producentów rolnych oraz organizacje konsumentów. Ilość reprezentantów delegowanych przez każdy kraj jest dokładnie określona. Hiszpania, jako kraj porównywalny z Polską, deleguje 21 przedstawicieli, Niemcy, Francja, Włochy i Wielka Brytania po 24 a np. Belgia 12. Jednocześnie mianowana jest taka sama liczba zastępców, którzy mogą w przypadku nieobecności członka, zastępować go w pracach Komitetu.

Komitet Społeczno-Gospodarczy Unii Europejskiej wykonuje większą część swoich zadań poprzez wyspecjalizowane komisje. Na dziś pracuje 9 komisji⁸, a już w roku 1952, a więc jeszcze przed stworzeniem Komitetu powołano strukturę doradczą w formie Komisji do spraw związanych z restrukturyzacją górnictwa i hutnictwa, która została później podporządkowana Komitetowi.

W odróżnieniu od innych organów Unii Europejskiej można oczekiwać, że Komitet Społeczno-Gospodarczy pozostanie strukturą, w której dominować będzie zasada możliwie szerokiej reprezentacji państw i społeczeństw wchodzących w skład UE. Rozszerzenie Unii prawdopodobnie spowoduje proporcjonalne zwiększenie liczby członków Komitetu. Ponieważ Komitet nie posiada realnej władzy a większość spraw którymi się zajmuje ma z definicji charakter ponadnarodowy, nie jest tak istotne dopasowanie ilości członków delegowanych przez dane państwo do Komitetu do ilości mieszkańców danego kraju. Tutaj Komitet Społeczno-Gospodarczy istotnie różni się np. od Parlamentu Europejskiego.

Dla Polski Komitet Społeczno-Gospodarczy UE jest instytucją bardzo ważną. Tworzy on bardzo dobre forum do prezentacji i weryfikacji własnych stanowisk, a także zdobywania wiarygodności oraz demonstracji profesjonalizmu i dojrzałości politycznej. Unia Europejska jest tworem, który funkcjonuje poprzez ciągłe wypracowywanie stanowisk i osiąganie konsensusu lub kompromisu w prawie każdej dużej, czy małej kwestii. Powodzenie takiego systemu zależy w dużej mierze od dobrego funkcjonowania instytucji o charakterze katalizatora i organizatora przepływu informacji. Taką właśnie instytucją jest Komitet. Polska powinna bardzo wcześniej rozwijać intensywne kontakty z tym gremium i korzystać z jego możliwości, nawet długo przed przystąpieniem Unii i możliwością oddelegowania swoich przedstawicieli.

h) Komitet Regionów

W porównaniu z Komitetem Społeczno-Gospodarczym, Komitet Regionów jest instytucją nową z relatywnie małym potencjałem instytucjonalnym. Idea stworzenia reprezentacji regionów, idąca nawet tak daleko jak powołanie drugiej („regionalnej”) izby Parlamentu Europejskiego, ma swoje źródła w poczuciu deficytu demokracji w Unii Europejskiej. Postępująca integracja Europy i idąca w parze powolna lecz systematyczna koncentracja władzy przez organy Unii Europejskiej wywołują coraz większą potrzebę bezpośredniej demokratycznej kontroli tej władzy. Najważniejszą formą demokratyzacji Unii Europejskiej jest systematyczne zwiększanie zakresu kompetencji Parlamentu Europejskiego. Dodatkowym sposobem wydawało się zwiększenie roli reprezentacji regio-

⁸ Obejmują one następujące sfery: rolnictwo, sprawy gospodarcze i finansowe, energia, środowisko i zdrowie, sprawy zagraniczne, przemysł, rozwój regionalny, sprawy socjalne i transport.

nów jako formy kontroli postępowania i decyzji podejmowanych przez rządy centralne na forum europejskim. Opór niektórych państw spowodowany obawą przed niekontrolowanymi następstwami politycznymi tak daleko idącego zwiększenia roli regionów okazał się jednak skuteczny. Wynikiem rozmów i negocjacji było więc zapisanie w Traktacie z Maastricht ważnej roli regionów w przyszłej zjednoczonej Europie i jednocześnie redukcja ich aspiracji do roli doradczej i opiniotwórczej. Taką rolę pełni właśnie Komitet Regionów.

Niezależna od rządów krajów członkowskich Unii reprezentacja regionów europejskich w zorganizowanej, a wręcz zinstytucjonalizowanej formie, wzbudza od początku jej powstania wiele wątpliwości i obaw. Opór niektórych państw członkowskich i krytyka potrzeby europejskiej reprezentacji regionów jest ściśle związana z istniejącymi lub potencjalnymi problemami narodowościowymi w niektórych krajach Unii. Na pytanie: na ile społeczności regionalne zabiegające o większą autonomię, nie mówiąc o tych które walczą o niepodległość lub przynależność do innego państwa, próbują wykorzystać strukturę europejskiej reprezentacji regionów do swoich celów politycznych, nie ma do końca jednoznacznej odpowiedzi. Kryzys jugosłowiański pokazał, że pytanie na ile wzmocnienie polityczne regionów europejskich może oznaczać otwarcie puszek Pandory, o nieobliczalnych wręcz konsekwencjach, nie jest bezasadne. Biorąc pod uwagę konsekwencje rozszerzenia Unii Europejskiej trzeba wziąć pod uwagę, że wiele z państw środkowoeuropejskich aspirujących do członkostwa ma w obrębie swoich granic, często regionalnie skoncentrowane, mniejszości narodowe. Trudno przewidzieć jak duży jest potencjał przyszłych konfliktów na tym tle. Można być pewnym, że samo członkostwo w Unii i z tym związane pozytywne efekty gospodarcze, nie rozwiązują tego problemu, jak dowodzą przykłady kraju Basków, Korsyki czy Północnej Irlandii.

Unia Europejska zrzesza państwa, a zasada pomocniczości (subsidiarności) obowiązuje organy Unii przede wszystkim w stosunku do państw członkowskich. Unia nie ingeruje i nie narzuca poszczególnym krajom żadnego szczególnego systemu administracji czy podziału administracyjnego. Wśród krajów Unii są państwa federalne o mocno zdecentralizowanej strukturze władzy obok państw o tradycji centralistycznej. Każdy kraj sam reguluje relacje między centrum, poziomem regionalnym i lokalnym a reguły korzystania z Funduszy Strukturalnych nie uzależniają otrzymania dotacji od istnienia samorządności regionalnej⁹ w danym państwie członkowskim. Poparcie lub opór dla politycznie silnej roli regionów w strukturach europejskich zależy także od pozytywnego lub negatywnego nastawienia do integracji politycznej Europy. Model europejskiego państwa federalnego, prowadzący do osłabienia krajów członkowskich jako suwerennych pomiotów politycznych i prawnych, prawdopodobnie wymagałby przeciwwagi w formie silnych politycznie regionów. Model Unii Europejskiej jako związku państw przy daleko idącej integracji gospodarczej i jednocześnie ograniczonej integracji politycznej nie pozwala w tym kontekście na zbytne rozszerzenie roli regionów.

Wszystkie te kwestie są bardzo istotne w związku z przyszłym członkostwem Polski w Unii. Intensywna, a czasem wręcz agresywna debata o kształt reformy administracyj-

nej kraju pokazała, że kwestie tożsamości regionalnej obciążone są dużym bagażem emocji. Także opinia o przyszłej roli nowych polskich województw w Unii Europejskiej nie jest jednoznaczna. Kto będzie na przykład reprezentował polskie województwa w Komitecie Regionów: wojewodowie czy samorządy regionalne? Wydaje się, że powinny to być samorządy ale jednocześnie można być pewnym różnych i kontrowersyjnych opinii na ten temat.

Komitet Regionów jest organem doradczym i opiniotwórczym i przez to jego funkcja jest porównywalna do funkcji Komitetu Społeczno-Gospodarczego. Oba komitety są też instytucjonalnie powiązane poprzez wspólną siedzibę i wspólny sekretariat. Komitet Regionów liczy także 222 członków, których mianują kraje członkowskie Unii. Reguły powoływania są w obu komitetach takie same. Komisja i Rada Ministerialna muszą poddać opiniowaniu wszelkie kwestie które mają wymiar regionalny. Dotyczy to spraw związanych z wykształceniem, kulturą, opieką zdrowotną, transeuropejskimi sieciami infrastrukturalnymi, a także działań podejmowanych w ramach Funduszu Spójności i części Funduszy Strukturalnych. Komitet Regionów ma prawo podejmowania własnych inicjatyw i wyrażania opinii także w sprawach, które nie zostały mu przedłożone przez Komisję czy Radę Ministerialną, a są zgodne z jego mandatem. Członkowie Komitetu są niezależni i sami wybierają przewodniczącego oraz prezydium, w którym zasiada 12 wiceprzewodniczących. Komitet wypełnia swoje zadania poprzez 9 wyspecjalizowanych komisji¹⁰.

i) Europejski Bank Inwestycyjny (EBI).

Jest on niezależną europejską instytucją finansową na obszarze Unii Europejskiej, która operuje środkami publicznymi tzn. kapitałem przekazanym jej przez rządy krajów członkowskich Unii. Bank ten powstał w 1958 roku jako jeden z efektów powołania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Zadaniem EBI jest promocja równomiernego rozwoju obszaru Unii poprzez finansowanie takich inwestycji, które w szczególności przyczyniają się do rozwoju gospodarczego zacofanych lub objętych recesją obszarów UE. Finansuje on na większą skalę następujące projekty:

- rozbudowy infrastruktury drogowej lub telekomunikacyjnej mające znaczenie europejskie,
- ochrony środowiska przyrodniczego,

¹⁰ Są one następujące:

- 1) Komisja ds. Rozwoju Regionalnego, Rozwoju Gospodarczego, Finansów Lokalnych i Regionalnych (w ramach tej Komisji jest jeszcze Podkomisja Finansów Lokalnych i Regionalnych)
- 2) Komisja ds. Planowania Przestrzennego, Rolnictwa, Rybołówstwa, Leśnictwa, Środowiska Morskiego i Terenów Podgórskich (ta Komisja ma jeszcze Podkomisję ds. Turystyki i Terenów Wiejskich)
- 3) Komisja ds. Transportu i Sieci Komunikacyjnej (tu: Podkomisja ds. Telekomunikacji)
- 4) Komisja ds. Polityki dla Miast
- 5) Komisja ds. Zagospodarowania Przestrzennego, Środowiska i Energii
- 6) Komisja ds. Edukacji
- 7) Komisja ds. Obywatelstwa Europejskiego, Badań, Kultury, Młodzieży i Konsumentów (tu: Podkomisja ds. Sportu i Młodzieży)
- 8) Komisja ds. Społecznej i Ekonomicznej Spójności, Polityki Społecznej, Zdrowia Publicznego
- 9) Komisja Specjalna do Spraw Instytucjonalnych - powołana do przygotowania stanowiska Komitetu w sprawie reform polityki i instytucji Unii Europejskiej.

⁹ W tym miejscu należy zwrócić uwagę na fakt, że to Rada Europy a nie Unia Europejska podejmuje inicjatywy zmierzające ku decentralizacji i demokratyzacji w Europie poprzez promowanie idei samorządności lokalnej i regionalnej. Karta Samorządności Lokalnej oraz Projekt Karty Samorządności Regionalnej powstały właśnie z inicjatywy Rady Europy.

- rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich,
- realizujące politykę energetyczną Unii,
- promujące międzynarodową konkurencyjność gospodarki krajów UE,
- zwiększając rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.

Od 1993 roku Europejski Bank Inwestycyjny jest także instytucją, która udziela kredytów krajom rozwijającym się oraz krajom przechodzącym transformację systemową, jako jeden z instrumentów europejskiej pomocy i kooperacji z tymi krajami. Z formalnego punktu widzenia Bank ten jest własnością 15 krajów członkowskich UE, które w różnej wysokości gwarantują jego kapitał (łącznie do 62 miliardów euro). Największe udziały posiadają duże państwa Unii tzn. Francja, Niemcy, Wielka Brytania i Włochy. Kraje członkowskie delegują 24 członków Rady Administracyjnej Banku a jednego przedstawiciela mianuje Komisja Europejska.

Bezpośredni wpływ na politykę EBI Polska może osiągnąć tylko poprzez znaczący wkład finansowy i wiążące się z tym uczestnictwo w gremiach kierowniczych banku. Polska musi skoncentrować się w ciągu najbliższych lat na nadrobieniu dystansu w rozwoju ekonomicznym i społecznym dzielącego ją od dzisiejszych krajów członkowskich UE. Nie można więc oczekiwać znacznego finansowego zaangażowania w zwiększenie kapitału Banku. Waga tej instytucji finansowej dla Polski polega raczej na tym, że stanowi ona źródło kapitału, który jest dostępny tak dla polskich podmiotów gospodarczych, jak i instytucji publicznych dla sfinansowania, a raczej dla współfinansowania projektów ważnych dla rozwoju gospodarki i infrastruktury w Polsce. Europejski Bank Inwestycyjny jest już obecny w Europie Środkowej i Wschodniej (także w Polsce) poprzez swój udział w finansowaniu różnego rodzaju ważnych przedsięwzięć infrastrukturalnych (np. autostrady) lub prywatyzacyjnych. Prawie 90% kapitału banku jest zaangażowane w przedsięwzięcia ulokowane na obszarze UE. Dla Polski, po przystąpieniu do UE, środki Europejskiego Banku Inwestycyjnego będą łatwiej dostępne. W ciągu 40 lat swojego istnienia Bank ten pozyczył prywatnym i publicznym inwestorom ok. 250 miliardów ECU. Kredyt tego typu może pokryć tylko do 50% kosztów inwestycji. W praktyce, z analizy wszystkich projektów inwestycyjnych przeprowadzonych z udziałem Banku wynika, że jego zaangażowanie wynosi średnio tylko 30% kosztów projektu. Pozycja EIB na międzynarodowym rynku międzybankowym jest silna i posiada on dostęp do korzystnych możliwości refinansowania. Przez to kredyty Europejskiego Banku Inwestycyjnego są tanie i dla polskich podmiotów atrakcyjne.

j) Europejski Fundusz Inwestycyjny

Fundusz powstał jako jedna z nowych instytucji Unii Europejskiej, po podpisaniu traktatu z Maastricht, w celu wspierania wspólnej polityki gospodarczej Unii. Jako instytucja gwarantująca kredyty w ramach programów wspierających rozwój (inwestycje) małych i średnich przedsiębiorstw, a także dużych inwestycji infrastrukturalnych ważnych dla tworzenia ich transeuropejskich sieci. Założycielami i właścicielami Funduszu są Komisja Europejska, Europejski Bank Inwestycyjny, a także ponad 75 prywatnych i publicznych banków z krajów członkowskich UE. Choć Fundusz ma własną osobowość prawną, własne gremia zarządzające (radę nadzorczą, ciało zarządzające tzw. komitet finan-

sowy), ma on siedzibę w Europejskim Banku Inwestycyjnym, a jego funkcjonowanie jest ściśle związane z działalnością EBI i innych banków będących jego akcjonariuszami. Jego kapitał wynosi obecnie 2 miliardy ECU.

Dla Polski znaczenie Funduszu jest bardzo podobne do znaczenia EBI. Jego działalność jest przede wszystkim związana z promocją gospodarek krajów członkowskich, a wpływ strony polskiej na decyzje Funduszu będzie jeszcze przez wiele lat znikomy. Jest to, podobnie jak w przypadku EBI, instrument finansowy zwiększający możliwości pozyskiwania kapitału dla projektów realizowanych w Polsce.

k) Europejski Bank Centralny (EBC)

Najważniejszą konsekwencją instytucjonalną decyzji państw członkowskich o stworzeniu unii gospodarczej i walutowej jest powołanie Europejskiego Banku Centralnego z siedzibą we Frankfurcie nad Menem. Jest on nieodzownym instrumentem nowej, gospodarki zintegrowanej Unii Europejskiej, instytucją niezależną od rządów krajów członkowskich i innych organów Unii. Jako zarządca i strażnik wspólnej europejskiej waluty euro, bank ten dysponuje olbrzymią władzą i możliwościami oddziaływania nie tylko na gospodarkę krajów członkowskich UE, lecz także na gospodarkę światową. Szacuje się, że przy powodzeniu unii walutowej, Euro może znacząco osłabić rolę dolara USA, jako najważniejszej waluty świata i przejąć jego funkcje w handlu międzynarodowym w około 40 % wszystkich transakcji.

Dla Polski jest bardzo istotne, jak będzie funkcjonować unia walutowa i czy euro będzie walutą stabilną, ponieważ około 3/4 polskiego handlu międzynarodowego odbywa się ze strefą euro. Choć Unia Europejska zapewnia, że kraje stowarzyszone będą nadal wolne w swojej polityce kursowej w stosunku do waluty europejskiej, można założyć, że miarę postępującej unii walutowej i gospodarczej, zwiększać się będą także różne formy nacisku na kraje aspirujące do członkostwa, aby ukierunkowały swoją politykę gospodarczą na osiągnięcie kryteriów unii walutowej oraz zapewniły stabilność swoich walut w stosunku do euro¹¹. Jednym z instrumentów nacisku stanie się z pewnością Europejski Bank Centralny.

Od 1 stycznia 1999 11 z 15 krajów bierze udział w Unii Walutowej i wprowadziło nową walutę euro zgodnie z planem. Tylko Grecja nie spełnia kryteriów ekonomicznych wymaganych do członkostwa w „klubie” euro¹². Trzy inne kraje: Wielka Brytania, Dania i Szwecja, zdecydowały o późniejszym przystąpieniu do unii walutowej. Wielka Brytania i Dania po trudnych negocjacjach międzyrządowych podjętych z powodu wewnętrznych trudności politycznych w tych krajach otrzymały na to zgodę innych państw

¹¹ Aspekty te można już znaleźć w kryteriach z Kopenhagi.

¹² Kryteria udziału w Unii Walutowej to:

- inflacja nie może przekroczyć 1,5 punktu procentowego powyżej przeciętnej inflacji trzech krajów (członków unii walutowej) z najniższą stopą wzrostu cen.
- Zadłużenie publiczne nie może przekroczyć 60%, a deficyt budżetowy 3% PKB
- Utrzymanie wartości narodowej waluty w stosunku do innych walut w Europejskim Systemie Walutowym, bez większych problemów w ciągu ostatnich 2 lat (tzn. od 1996 roku)
- Oprocentowanie długoterminowe nie przekracza 2 punktów procentowych powyżej przeciętnej długofalowych stóp procentowych trzech krajów (członków Unii Walutowej) z najniższymi stopami wzrostu cen.

członkowskich Unii Europejskiej. Świadomą decyzją polityczną Szwecji było nie spełnienie wszystkich niezbędnych kryteriów i w ten sposób kraj ten uniknął zastąpienia korony przez euro bez negocjowania z innymi członkami UE.

Europejski Bank Centralny został powołany, zgodnie z kalendarzem tworzenia unii walutowej, z dniem 1 lipca 1998 roku. Pierwszy szef Banku, który zgodnie ze statutem powinien zostać powołany przez Radę Europejską na pełną ośmioletnią kadencję, otrzymał swoją funkcję w atmosferze politycznego skandalu.

Wim Duisenberg, którego kwalifikacje i autorytet nie budzą żadnych wątpliwości, został jednak pod naciskiem Francji zmuszony do deklaracji „dobrowolnego” ograniczenia swojej kadencji do 4 lat. Chociaż statut Banku przewiduje jego prawie całkowitą niezależność (na wzór niemieckiego Bundesbanku), należy oczekiwać także w przyszłości nacisków wynikających z chęci dopasowania jego działań do doraźnych celów politycznych. Niezależność Banku jest szczególnie trudna do zaakceptowania dla krajów, w których rządy tradycyjnie ingerowały w działalność narodowych banków centralnych (np. Francji, Włoch czy Wielkiej Brytanii).

Z polskiego punktu widzenia ważny jest fakt, że Europejski Bank Centralny jest systemem bankowym obejmującym wszystkie kraje uczestniczące w unii walutowej. Od stycznia 1999 roku, narodowe banki centralne przekształcają się w tych krajach w załazki filii, lub delegatury Europejskiego Banku Centralnego, które do czasu współistnienia walut narodowych i euro pełnią nadal, choć zanikającą, rolę banków centralnych. Po ostatecznym zlikwidowaniu walut narodowych ich rola zostanie ograniczona do roli przedstawicielstw EBC. Narodowy Bank Polski spotka taki sam los po przystąpieniu Polski do unii walutowej, co może nastąpić około roku 2006. Ale już znacznie wcześniej okaże się prawdopodobnie, że Polska nieformalnie lub nawet formalnie zwiąże złotego z euro. Wtedy rola NBP w kształtowaniu polityki pieniężnej znacznie się zmniejszy. a Europejski Bank Centralny znacznie, pośrednio, egzekwować swoją politykę także w obszarze „złotowym”.

Aby skorzystać z oczekiwanej stabilności euro Polska musi prowadzić skuteczną politykę gospodarczą i pieniężną zorientowaną na szybkie osiągnięcie kryteriów z Maastricht i ich przestrzeganie.

1) Europejska Agencja Ochrony Środowiska

Ta instytucja Unii Europejskiej podjęła pracę dopiero w 1995 roku¹³ i jest o tyle ciekawa, że jej założycielami i członkami jest nie tylko grupa państw członkowskich UE lecz także Islandia, Lichtenstein i Norwegia.

Taki skład członków Agencji pokazuje uznanie faktu, że problemy ekologiczne nie znają granic. Znamiennym jest fakt uczestnictwa Norwegii, której społeczeństwo już dwukrotnie w referendum sprzeciwiło się członkostwu swojego kraju w Unii Europejskiej. Do Rady Wykonawczej Agencji każdy z krajów deleguje jednego przedstawiciela a Komisja Europejska i Parlament Europejski po dwóch. Budżet Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska wynosi ok. 15 milionów ECU rocznie, jest więc nieporównywalnie mały w stosunku do wszystkich innych organów Unii Europejskiej. Zadania Agencji

ograniczają się więc przede wszystkim do analizy danych o środowisku przyrodniczym Europy, jako bazy dla podejmowania kompetentnych decyzji politycznych w sferze ochrony środowiska. Zajmuje się ona także propagowaniem ochrony środowiska oraz współpracy europejskiej w tym zakresie.

Polska powinna przeanalizować możliwość wczesnego przystąpienia do Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska. Poza efektami merytorycznymi, taki krok, połączony z odpowiednim przygotowaniem w mediach publicznych, miałby z pewnością pozytywny wydział polityczny i wzmocnił polską pozycję negocjacyjną oraz polski lobbying w sprawach europejskich.

2. Przyszła rola instytucji europejskich w kształtowaniu decyzji i działań władzy publicznej w Polsce

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej spowoduje wiele konkretnych zmian w funkcjonowaniu państwa i polskich instytucji publicznych. Ogólnie oznacza to, częściowo znaczne, ograniczenie ich kompetencji i potrzebę podporządkowania różnorakich, dotychczas suwerennych decyzji, potrzebom Wspólnoty. Pierwsze oznaki wpływu Unii na postępowanie polskich instytucji widać już dziś:

a) w sferze politycznej

W kontekście politycznym wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej są równoprawne, podobnie jak uznaje się całkowitą suwerenność krajów aplikujących o możliwość przystąpienia do Unii. Członkostwo wymaga jednak od kandydatów całkowitego zaakceptowania reguł gry ustanowionych przez dotychczasowych członków. Nawet przy oczekiwanych zmianach instytucjonalnych w Unii Europejskiej oraz reguł jej funkcjonowania, możliwości udziału przyszłych członków w podejmowaniu takich decyzji są minimalne. Wynika z tego oczywiście asymetria politycznej siły przebiecia i wpływu na przyszły kształt Unii Europejskiej.

Nie jest pewne, jak daleko pójdzie planowana reforma Unii Europejskiej. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że niezmiennie trudne jest odstąpienie od dotychczasowych reguł funkcjonowania instytucji UE. Unia Europejska nadal jest związkiem państw i postęp w kierunku „europejskiej państwowości” jest powolny¹⁴. Przykładem może być pierwsza znacząca próba reformy instytucjonalnej podjęta w Traktacie z Maastricht. Poprzez stworzenie możliwości podejmowania niektórych decyzji w Radzie Ministerialnej większość głosów oraz poprzez zwiększenie zakresu kompetencji Parlamentu Europejskiego po raz pierwszy odstąpiono od dotychczas bezwzględnie obowiązującej zasady jednomyślności¹⁵. Ten znaczący postęp w kierunku zwiększenia efektywności funkcjonowania Unii został jednak znacznie ograniczony poprzez nieformalne ustalenia mówiące o tym (tzw. Protokół Luksemburski), że kraje członkowskie dołożą starań aby osiągnąć konsensus we wszystkich naprawdę ważnych kwestiach. W ten sposób postęp osiągnięty w uregulowaniach prawnych, został osłabiony poprzez działania w sferze

¹³ Formalnie Europejska Agencja Ochrony Środowiska powstała już w maju 1990 roku.

¹⁴ Z wyjątkiem oczywiście spektakularnego sukcesu wprowadzenia wspólnego pieniądza euro

¹⁵ Formalnie pierwsze zapisy o zniesieniu zasady jednomyślności wprowadzono w Jednolitym Akcie Europejskim z roku 1987, w praktyce odstąpienia od tej zasady były bardzo rzadkie.

politycznej. W praktyce prawie wszystkie ważne decyzje nadal podejmowane są jednogłośnie¹⁶.

Można założyć, że wpływ Unii Europejskiej na decyzje polityczne, dotyczące kierunku polskiej polityki zagranicznej, polityki gospodarczej, bezpieczeństwa publicznego czy innych decyzji władz polskich (np. przy decyzjach o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych) będzie znaczący. Zastosowanie znajdują jednak raczej „miękkie” instrumenty politycznego oddziaływania, tzn. wzajemne konsultacje i udział Polski w różnego rodzaju gremiach koordynacyjnych i doradczych. Nadal trudno sobie wyobrazić próbę politycznego zmuszenia któregoś z państw (także Polski) do przyjęcia decyzji, choćby większościowych, które wywołują jego mocny sprzeciw. Z drugiej strony, państwa członkowskie UE unikają stawianie spraw na ostrzu noża, ponieważ osłabia to ich polityczną pozycję we Wspólnocie. Przypadki Grecji (w sprawie Cypru) czy Wielkiej Brytanii (ograniczenia w handlu wołowiną z powodu choroby „wściekłych krów”) nie są wyjątkami od reguły, ponieważ pozycja tak Grecji jak i Wielkiej Brytanii uległa osłabieniu w związku z wyżej wymienionymi konfliktami. Cały system i kultura polityczna w Unii Europejskiej jest dużym wyzwaniem dla polskich instytucji. Potrzebne jest szybkie i dogłębne opanowanie sztuki poruszania się w Unii i wśród jej wielu gremiów.

Należy odróżnić jednak wyraźnie sferę stosunków między państwami członkowskimi Unii od relacji kraj członkowski-Komisja Europejska. Tutaj toczą się z reguły częste dyskusje i spory o konkretne rozwiązania dotyczące sfery gospodarczej, a rozwiązania osiąga się nierzadko środkami nacisku (a czasem wręcz szantazu) politycznego lub rozstrzygnięć sądowych Trybunału Sprawiedliwości.

b) w sferze prawnej

Prawo wspólnotowe obowiązuje wszystkich członków, a instytucje europejskie są strażnikami tego prawa i mają zadanie jego egzekwowania. Poza niektórymi regulacjami przejściowymi, każdy kraj musi nie tylko stosować prawo UE na swoim terytorium lecz także dostosować swój system prawny tak, aby nie był on sprzeczny z literą i duchem prawa unijnego. Jest to sfera „twardego” oddziaływania Unii Europejskiej na Polskę. Zmiany w tej sferze obejmują Polskę już dziś, na długo przed osiągnięciem członkostwa. Instytucje europejskie mają bardzo silną pozycję przy egzekwowaniu regulacji w zastosowaniu do podmiotów w krajach członkowskich UE. Regularnie nagłaśniane są w prasie międzynarodowej przypadki bezwzględego egzekwowania zasad i regulacji antymonopolowych lub przy udzielaniu pomocy publicznej. Ostatnio głośne było zablokowanie przez Komisję Europejską fuzji firm w sektorze mediów, zmuszenie linii lotniczych do odstąpienia konkurencji znacznej liczby pozwoleń na lądowanie lub sprawa subwencji udzielanych przez rząd krajowy Saksonii. Można oczekiwać, że Komisja Europejska, tak jak i Europejski Trybunał Sprawiedliwości, będą bezwzględnie wymagać wdrożenia i realizacji prawa Unii. Pozycja Komisji jest w tej sferze już obecnie bardzo silna w stosunku do krajów kandydatów w Europie Środkowej i Wschodniej.

¹⁶ Decyzje o przegłosowaniu spornych spraw przeciwko jednemu z krajów członkowskich, jak na przykład głośna sprawa zakazu importu brytyjskiej wołowiny podejrzanej o zakażenie tzw. „chorobą wściekłych krów” do innych państw członkowskich UE, zawsze powodują wybuch ostrego kryzysu politycznego politycznie osłabiającego UE.

c) w sferze gospodarczej

Głównym motorem w, postępującym od powstania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, procesie jednoczenia Europy są kwestie gospodarcze. W tej sferze więc, najbardziej rozbudowane jest instrumentarium oddziaływania instytucji Unii Europejskiej na rządy, firmy i obywateli krajów członkowskich. Uregulowania prawne różnego rodzaju oraz orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości, są obowiązujące. Szczególnie ostro zwalczane są w UE tendencje i działania, które są ukierunkowane na ograniczenie wolnej konkurencji na poziomie europejskim. Jest to sfera, w której Polska będzie musiała podporządkować się obowiązującym w Unii zasadom wolnego rynku. Oczywiście możliwe będzie korzystanie z instrumentów pomocy publicznej, dla regionów czy branż szczególnie zagrożonych. Ale będą to przypadki o relatywnie niedużym znaczeniu w porównaniu ze skalą korzyści dla Polski wynikających z przystąpienia do wspólnego rynku. Aby sprostać wymogom uczestnictwa we wspólnym rynku, potrzebna jest długoletnia dobra polityka gospodarcza, dalsza stabilizacja finansów publicznych oraz wysoki wzrost gospodarczy. Polskie instytucje państwowe (np. sądy) otrzymają, po przystąpieniu Polski do Unii, zadanie egzekwowania regulacji, praw i zasad unijnych i muszą się do tego przygotować.

d) w sferze społecznej

Pomimo wielokrotnych nacisków Francji, i wprowadzeniu tzw. Protokołu Socjalnego do Traktatu Amsterdamskiego, polityka społeczna jest słabym ogniwem w działalności instytucji UE¹⁷. Oprócz Funduszu Socjalnego, który jest pewnym instrumentem w ramach Funduszy Strukturalnych, Unia Europejska nie posiada konkretnych możliwości bezpośredniego oddziaływania na poprawę sytuacji społecznej w jej krajach członkowskich.

Do dziś Traktat Amsterdamski nie obowiązuje np. przy tworzeniu programów przez Komisję Europejską chociaż można oczekiwać, że zmieni się to po ratyfikacji tego Traktatu przez wszystkie kraje członkowskie UE.

Nawet w Traktacie Amsterdamskim, polityka rynku pracy pozostaje sferze odpowiedzialności poszczególnych krajów. Instytucjom Unii pozostają tylko miękkie instrumenty oddziaływania, koordynacja działań, monitoring sytuacji społecznej i sporządzanie odpowiednich raportów. Rada Ministerialna może większością głosów występować jako inicjator działań w sferze np. rynku pracy, lecz nie ma możliwości uruchomienia na takie cele dodatkowych środków finansowych. Można oczekiwać, że polityka społeczna i działania na rynku pracy także w przyszłości pozostaną w gestii narodowej. W formułowaniu przyszłej polityki socjalnej, przygotowując się do członkostwa w UE Polska powinna uwzględnić te fakty.

¹⁷ Traktat Amsterdamski stanowi dotychczas ostatni, i najdalej idący krok w pogłębianiu Unii Europejskiej. Jego przyjęcie przez Kraje Członkowskie oznacza zgodę na przeprowadzenie dalszych reform Unii. Traktat został podpisany w październiku 1997 roku, po odbyciu Konferencji Międzyrządowej rozpoczętej w Turynie, w marcu 1996 roku. Celem Traktatu było podjęcie przez UE wyzwań związanych z jej przyszłym rozszerzeniem na wschód. I odpowiednio zreformowanie struktur i instytucji samej Unii. W porównaniu z wcześniej postawionymi celami i zadaniami reformy, tekst Traktatu nie wzbudza zbytniego entuzjazmu. Reformy tam zawarte są z pewnością niewystarczające i mogą być tylko pierwszym krokiem w prawidłowym kierunku.

3. Przyszła rola Polski, członka UE w Europie Środkowej i Wschodniej

Powstanie i rozwój instytucji Unii Europejskiej wyraźnie wskazuje, że integracja europejska od jej początków nie była tylko projektem politycznej współpracy w celu zapobieżenia przyszłemu konfliktom zbrojnym na Starym Kontynencie. Postawiono konkretne cele, które postanowiono osiągnąć, a to wymagało instrumentów i struktury instytucjonalnej. Tworzenie Unii Europejskiej jest procesem dynamicznym i nietypowym, ponieważ nie było w historii ludzkości jeszcze przypadku dobrowolnej, tak głęboko idącej i tak wiele krajów obejmującej integracji. Unia Europejska oscyluje pomiędzy koncepcją federalnego państwa europejskiego a luźnym związkiem suwerennych krajów. Ta niejednoznaczna i trudna do przewidzenia ostateczna forma Unii Europejskiej jest odzwierciedlona w strukturze jej instytucji i sposobie ich funkcjonowania. Z jednej strony instytucje unijne pełnią funkcje „państwowe”, kiedy struktury i polityki państw członkowskich są podporządkowane decyzjom Unii (np. Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny, Rada Unii Europejskiej). Z drugiej jednak strony nie istnieje specjalna administracja europejska poza urzędnikami Komisji i wszelkie decyzje Unii są wdrażane, zgodnie z zasadą pomocniczości (subsidiarności) przez narodowe instytucje państw członkowskich. Parlament Europejski ma nadal dość ograniczone kompetencje i najważniejszym gremium decyzyjnym Unii Europejskiej jest spotkanie szefów państw członkowskich w ramach posiedzeń Rady Unii Europejskiej, a to wyraźnie podkreśla strukturę UE jako związku niezależnych państw.

Stając się członkiem Unii Europejskiej Polska przekaże część swoich suwerennych funkcji i uprawnień na poziom europejski. W zamian jednak zyska wpływ na decyzje dotyczące całego kontynentu europejskiego, jego obszaru gospodarczego i politycznego. Po osiągnięciu pełnego członkostwa stanie się to przede wszystkim poprzez pełnoprawny udział w instytucjach Unii Europejskiej. Polska jako duży kraj europejski będzie miała prawo do odpowiednio dużego udziału w procesie decyzyjnym Unii. Jej wpływ, biorąc pod uwagę obszar i ludność, będzie porównywalny z możliwościami osiąganymi przez Hiszpanię. Czy przyszły wpływ Polski będzie większy czy mniejszy będzie zależał w dużej mierze od przygotowania polskich polityków, kadry urzędniczych i gotowości społeczeństwa polskiego do aktywnego uczestnictwa w procesie integracji europejskiej (mierzonego np. frekwencją wyborczą przy wyborach do Parlamentu Europejskiego).

Polska będzie jako członek Unii Europejskiej odpowiedzialna za utrzymanie i zabezpieczenie najsilniejszej i najtrudniejszej granicy zewnętrznej UE. Sukces tego przedsięwzięcia wzmocni pozycję Polski wśród krajów członkowskich.

W kontekście udziału w instytucjach UE i kształtowaniu decyzji wspólnotowych należy zastanowić się nad konsekwencjami nieprzystąpienia Polski do Unii Europejskiej, lub osiągnięcia członkostwa nie w pierwszej turze rozszerzania Unii, lecz w czasie późniejszym, bliżej nieokreślonym. W takim wypadku Polska pozbawiłaby się możliwości aktywnego kształtowania własnej przyszłości politycznej w Europie powracając do samotnego bytu politycznego i gospodarczego ściętego pomiędzy dwoma potęgami politycznymi i gospodarczymi. Członkostwo Polski w NATO nie wydaje się być zagrożone, dlatego nieprawdopodobne jest zagrożenie militarne. W sprawach gospodarczych, natomiast, czy też przy kształtowaniu polityki społecznej pozostając poza Unią Polska

będzie odczuwać wszelkie konsekwencje decyzji organów i instytucji europejskich bez realnej możliwości wpływania na ich treść i sposób ich wdrażania.

Przekonanie o tym, że UE nie ma innego wyjścia niż przyjąć Polskę (jako najważniejszy kraj Europy Środkowej i Wschodniej) w pierwszej kolejności (np. z powodów politycznych) jest z pewnością błędne. Polska musi spełnić warunki, ponieważ w innym wypadku nie znajdzie się w pierwszej piątce krajów przyjmowanych do UE.

Z drugiej strony jednak, Polska jako największy i najważniejszy kraj posiadający realną szansę na członkostwo w Unii Europejskiej, w niedługim czasie może osiągnąć status lidera Europy Środkowej i Wschodniej. Możliwość przejęcia takiej roli przez Polskę wiąże się na razie bardziej z jej funkcją w rozszerzonym NATO. Nadal trwający sukces reform gospodarczych i systemowych umacnia jednak jej pozycję niekwestionowanego lidera gospodarczego i politycznego w regionie. Już dziś rola poszczególnych polskich polityków w ważnych gremiach międzynarodowych, czy coraz częstsze wykorzystywanie polskich doświadczeń i polskich ekspertów w innych krajach przechodzących transformację, pokazuje, że międzynarodowa rola kraju szybko wzrasta. Wyraźnie odnotowany zostanie fakt, że Polska w bieżącym roku budżetowym wypełni swoje zobowiązania jako członek OECD w udzielaniu pomocy zagranicznej krajom rozwijającym się. Ten fakt, choć środki przeznaczone na ten cel są nieduże, został z dużym i pozytywnym zainteresowaniem przyjęty także przez Unię Europejską. Podobną rolę odegra także powołanie państwowej Fundacji „Polish Know-How-Fund”, której zadaniem będzie rozwój współpracy i pomoc krajom sąsiadującym z Polską, które chcą skorzystać z doświadczeń polskiej transformacji.

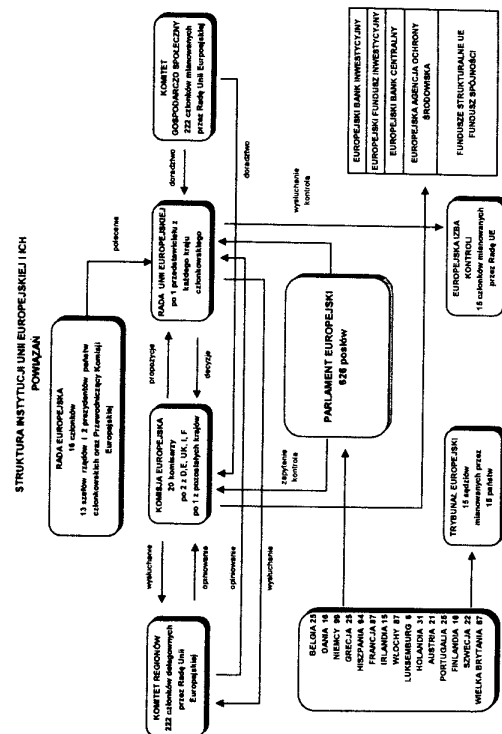
Tego typu działania tworzą pozytywny klimat dla Polski jako kraju z sukcesem podejmującego duży wysiłek dla osiągnięcia w niedługim czasie członkostwa w Unii Europejskiej, gotowego przyjąć nie tylko korzyści z tego członkostwa, lecz także i obowiązki z niego wynikające.

Polskie instytucje powinny jak najszybciej rozpocząć systematyczną naukę funkcjonowania systemu politycznego i administracyjnego UE, aby były możliwie dobrze przygotowane, kiedy trzeba się będzie sprawdzić przy próbie skutecznej reprezentacji interesów Polski na płaszczyźnie europejskiej.

Bibliografia

- Avery G. Cameron F., *The Enlargement of the European Union*. Sheffield Academic Press, Sheffield, 1998.
- Barata von M. (Hrsg.), *Der Fischer Weltalmanach 1998*, Fischer Taschenbuchverlag, Frankfurt am Main, 1997.
- Bernatowicz G., *Reform of European Union Institutions*. [w:] The Polish Quarterly on International Affairs. Warszawa, 1997.
- Bertelsmann Stiftung, *Forschungsgruppe Europa, Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung fuer die Europaeische Union*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gutersloh, 1998.
- Ciamaga L., Latoszek E., Michalowska-Gorywoda K., Oręziak L., Teichmann E., *Unia Europejska*. PWN. Warszawa, 1997.

- Dauderstaedt M.**, *Die EU und ihre armen Nachbarn: Vom Foerderlichen Umgang der Zentren mit ihrer Peripherie*, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, 1997.
- Eichengreen B., Frieden J.**, *Forging an Integrated Europe*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1998.
- European Commission**, *The impact of the development of the countries of Central and Eastern Europe on the Community territory*. Regional Policy and Cohesion. Luxembourg, 1996.
- Friedrich Ebert Stiftung**, *The costs of Eastern enlargement of the EU are exaggerated*, Friedrich Ebert Stiftung, Brussels, 1996.
- Fries, F.**, *Spór o Europę*, PWN, Warszawa, 1998.
- Hanf, K.; Soetendorp, B (Ed.)**, *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*. Addison Wengley Longman, New York, 1998.
- Hausner J.; Marody M., Wilkin J., Wojtyła A., Zirk-Sadowski M.**, *Przystąpienie czy integracja? Polska droga do Unii Europejskiej*. Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa, 1998.
- Komitet Integracji Europejskiej**, *Agenda 2000. Unia Europejska Rozszerzona i Silniejsza*. Monitor Integracji Europejskiej. Wydanie Specjalne, Warszawa, 1997.
- Ludlow P.**, *Preparing Europe for the 21st Century: The Amsterdam Council and Beyond*, Center for European Policy Studies, Brussels, 1997.
- Martin R.**, *Regional Policy in the European Union*. Economic Foundations and Reality. Center for European Policy Studies. Brussels, 1998.
- Ruszkowski J.; Górniewicz**, *Leksykon integracji europejskiej*, PWN, Warszawa, 1998.
- Rządowe Centrum Studiów Strategicznych**, *Analiza i ocena wpływu integracji Polski z Unią Europejską w sferze społeczno-ekonomicznej, Synteza*. Raport podzespołu nr 29 powołanego przez Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa, 1998.
- Schendelen van M.P.C.M (Ed.)**, *EU Committees as Influential Policymakers*. European Centre for Public Affairs. Ashgate Publishing Ltd. Hampshire, 1998.
- Szkoła Główna Handlowa**, *Stan Przygotowań Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej* SGH Instytut Stosunków Gospodarczych. Raport z Konferencji, Warszawa, 1997.
- Weidenfeld, W (Hrsg.)**, *Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gutersloh, 1996.
- Westlake M.**, *The European Union beyond Amsterdam*. New Concepts of European Integration. Routledge. New York, 1998.
- Zarka J-C.**, *Les Institutions de l'Union Européenne*. 2 edition. Gualino editeur, Paris, 1998.



Zakończenie

Brak jest jednoznacznych przesłanek pozwalających stwierdzić kiedy Polska stanie się członkiem Unii Europejskiej. Komisja Europejska w dokumencie „Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza”, przedstawionym w lipcu 1997 r., przewiduje możliwość alokowania środków dla nowych krajów członkowskich poczynając od roku 2002. Polski rząd przyjął założenie o gotowości do członkostwa w Unii na koniec roku 2002. W 1998 roku nastąpiło wyraźne pogorszenie klimatu w państwach członkowskich UE dla szybkiej integracji krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Z punktu widzenia Polski zdecydowanie silniejsze są przesłanki przemawiające na rzecz szybkiej integracji Polski z Unią Europejską. Spowolnienie tego procesu grozi zniesieniem polskiego społeczeństwa trudnymi reformami i osłabieniem wsparcia dla czekających jeszcze zmian. Szybkie członkostwo jest pożądane także z uwagi na spodziewaną reformę mechanizmu politycznego oraz instytucjonalnego obowiązującego w ramach Unii Europejskiej (zmiana liczby komisarzy, członków Parlamentu Europejskiego, systemu ważenia głosów w Radzie UE itp.). Będąc już w Unii Polska miałaby możliwość oddziaływania na kształt tego mechanizmu, jak też na kierunki rozwoju Unii w przyszłości.

Na podstawie analiz zaprezentowanych w tej pracy można zidentyfikować najważniejsze konsekwencje członkostwa Polski w Unii Europejskiej w sześciu ważnych dziedzinach funkcjonowania Unii.

Pierwszy zestaw wniosków dotyczy obrotu towarowego. Wymiana handlowa z Unią Europejską stanowi dominującą część obrotów handlu zagranicznego Polski (ok. 65% w 1998 r.). Dlatego wszystko, co dzieje się w handlu z Unią ma istotne znaczenie dla całości wymiany handlowej, a także dla sfery produkcyjnej (eksport towarów stanowił w 1997 r. około 21% PKB, a import – około 33% PKB Polski). W momencie przystępowania do Unii Europejskiej handel wyrobami przemysłowymi z tym ugrupowaniem będzie się odbywał na warunkach wolnego handlu. Jest to efekt wdrożenia części handlowej Układu Europejskiego. Ułatwi to przyjęcie wszystkich innych zobowiązań dotyczących swobodnego przepływu towarów przemysłowych. Inaczej jest w handlu rolnym, w którym liberalizacja była bardzo skromna.

Członkostwo w UE będzie oznaczało w sferze obrotu handlowego przede wszystkim przyjęcie zasad wspólnej polityki handlowej (odnoszących się do handlu z krajami trzecimi) oraz zasad rynku wewnętrznego (dotyczących handlu Polski z krajami Unii). Polska zadeklarowała gotowość przyjęcia warunków członkostwa w tej dziedzinie handlu najpóźniej z dniem akcesji, nie wnioskując o żadne okresy przejściowe. Wydaje się to uzasadnione, biorąc pod uwagę już osiągnięty znaczny stopień liberalizacji wzajemnego obrotu wyrobami przemysłowymi oraz zbliżenia polskich przepisów regulujących handel towarami z przepisami wspólnotowymi.

Przyjmując wspólną politykę handlową UE Polska dostosuje swe cła importowe do poziomu cel wspólnej taryfy Unii, a także wprowadzi jednolite regulacje handlowe obowiązujące w Unii, w tym dotyczące procedur celnych, środków antydumpingowych i antysubsydyjnych, itp.

Przyjęcie wspólnotowej taryfy celnej spowoduje obniżenie poziomu stawek celnych na większość wyrobów przemysłowych importowanych przez Polskę. Średnie cło – ważne importem z krajów objętych statusem KNU i uwzględniające redukcje cel wy-negocjowane w Rundzie Urugwajskiej – obniży się z 6,2% do 2,6%.

Skutki ekonomiczne redukcji cel będą zazwyczaj skromne, głównie z uwagi na dwa fakty: 1/ będą dotyczyć tylko około 25% importu przemysłowego, ponieważ pozostały import już korzysta lub w najbliższym czasie korzysta z bezcłowego dostępu do polskiego rynku (import z krajów UE, CEFTA, EFTA, Litwy, Łotwy i Estonii, 2/ obniżki cel będą na większość towarów umiarkowane.

Na niewielką ilość towarów przemysłowych nastąpi wzrost stawki celnej. Wzrost ten będzie nieduży.

W wyniku przystąpienia do Unii Europejskiej Polska straci możliwość autonomicznej zmiany poziomu cel: jako członek UE Polska będzie stosować wspólną taryfę celną, która może być zmieniona jedynie wspólnie z partnerami – w ramach obowiązującego systemu głosowania. Należy jednak dodać, że Polska już obecnie ma bardzo małe możliwości wzrostu stawek celnych z uwagi na różne zobowiązania podjęte w ramach WTO, jak też w umowach z państwami i grupami państw.

Efektem przystąpienia do UE będzie też obniżenie wpływów budżetowych. Zgodnie z zasadami obowiązującymi w Unii Polska będzie przekazywać swe dochody z tytułu cel importowych do budżetu wspólnego. 10% tej sumy jest zwracane państwom członkowskim na pokrycie kosztów administracji celnej. Jak kraj o najdłuższej granicy lądowej wśród członków Unii i tym samym większych zadaniach w zakresie kontroli granicy Polska powinna zaproponować w negocjacjach zwiększenie tych zwrotów.

Polska będzie też musiała przyjąć wszystkie zasady funkcjonowania rynku wewnętrznego UE w zakresie przepływu towarów. Będzie to oznaczać wyeliminowanie kontroli granicznych, jak też usunięcie barier technicznych, będących następstwem odmiennych norm i standardów jakościowych, bezpieczeństwa użytkowania wyrobów, weterynaryjnych itp.

Najtrudniejsze będzie dostosowanie się polskich producentów do unijnych norm i standardów. W Polsce obowiązuje bowiem całkowicie odmienna filozofia w tym względzie. Normy i standardy mają charakter obowiązkowy. W celu dopuszczenia towaru do obrotu producenci muszą uzyskać potwierdzenie, że ich towar spełnia obowiązujące normy. W Unii obowiązuje zasada nieobligatoryjności norm i standardów (z wyjątkiem norm bezpieczeństwa). Produkty nie są więc kontrolowane przed wprowadzeniem na rynek. Jednakże pełną odpowiedzialność za wytwarzanie produktu zgodnie z obowiązującymi wymogami ponosi producent. Istnieje sprawny system egzekwowania od producenta odpowiedniej jakości i bezpieczeństwa wyrobów.

Warunkiem wyeliminowania barier technicznych jest stworzenie podstaw wzajemnego uznawania standardów narodowych oraz harmonizacja przepisów i norm polskich ze wspólnotowymi. Jest to więc zadanie dla rządu, parlamentu oraz odpowiednich instytucji zajmujących się w Polsce normalizacją i certyfikacją.

Nie mniej ważne są dostosowania producentów. W Polsce niska jest świadomość potrzeby dobrowolnego sprostania normom Unii, zwłaszcza wśród małych przedsiębiorstw. Istnieje niebezpieczeństwo, że część firm będzie produkowała z pominięciem

norm, co praktycznie wyeliminuje możliwość sprzedawania przez nich towarów na rynku wewnętrznym UE, jak też ograniczy szanse sprzedaży na rynku polskim.

Przyjęcie obowiązujących w UE zasad wzajemnego uznawania standardów i norm oraz ich harmonizacji ułatwi wymianę między Polską a UE i zmniejszy koszty handlowe obrotu. Większe będą korzyści specjalizacji. Jest to szansa, ale i wyzwanie dla polskich producentów.

Członkostwo Polski w UE stwarza dla polskiego rolnictwa i gospodarki żywnościowej zagrożenia, jak i nowe możliwości rozwoju. Ostateczny rezultat jest trudny do określenia i zależy od umiejętności wykorzystania możliwości oraz minimalizacji zagrożeń.

Nowe możliwości rozwoju będą przede wszystkim wynikać z:

1. Dodatkowych środków finansowych pochodzących z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (Kohezi). Środki te będą mogły być przeznaczone m. in. na rozwój regionów wiejskich. Ze względu na ograniczone możliwości wzrostu produkcji rolnej, wynikające z coraz większej bariery popytowej na rynkach wewnętrznych i międzynarodowych, pozarolnicza działalność staje się jedyną możliwością rozwoju regionów wiejskich. Inwestorzy będą zainteresowani obszarami wiejskimi dopiero wówczas, gdy podstawowa infrastruktura na wsi niewiele będzie się różnić od istniejącej w miastach. Stąd konieczność zaangażowania poważnych środków, wśród nich również z UE. Stanowić one zresztą będą, zgodnie z ogólnymi zasadami, jedynie uzupełnienie środków z innych źródeł, w tym także lokalnych.
2. Pełnego dostępu do rynków rolnych UE. Obecne, częściowe otwarcie na podstawie postanowień Układu Europejskiego, polegające na ograniczonej liberalizacji, kontrolowanej najczęściej przy pomocy kontyngentów preferencyjnych a niekiedy (niektóre owoce) - cen wejścia, nie doprowadziło do wzrostu polskiego eksportu rolnego – spożywczego na rynki państw UE m.in. ze względu na zbyt wysoki poziom ochrony. Przy ograniczonych możliwościach wzrostu spożycia żywności w Polsce otwarcie pełne otwarcie rynków rolnych UE stworzyłoby polskiemu rolnictwu szansę rozwoju niektórych gałęzi produkcji, w tym przede wszystkim produkcji owoców i warzyw.
3. Zwiększonego dopływu kapitału z państw UE do polskiej gospodarki żywnościowej, w tym przede wszystkim do przemysłu rolno-spożywczego. Chociaż przemysł ten należy do tych działów przemysłu, w których kapitał zagraniczny już dokonał poważnych inwestycji bezpośrednich, to jednak potrzeby są nadal ogromne, a niewielkie rozmiary kapitału krajowego nie pozwalają na jego szybką modernizację bez udziału kapitału z zewnątrz. W wyniku przystąpienia do Unii kapitał zagraniczny będzie niewątpliwie bardziej zainteresowany Polską niż obecnie, ponieważ zmniejszy się ryzyko inwestycyjne, a warunki inwestowania będą w pełni odpowiadały standardom UE. Ponadto dla wielu przedsiębiorstw zagranicznych Polska, jako część rynku UE, stanie się znacznie atrakcyjniejszym terenem działania, niż jako rynek samodzielny.
4. Poprawy sytuacji dochodowej rolników. Możliwości takie wynikają z wciąż jeszcze wyższego ogólnego poziomu cen rolnych w państwach UE. Różnice jednak wyraźnie się zmniejszają w wyniku wprowadzenia w życie „Programu Mac

Sharry'ego", a niektóre ceny po wprowadzeniu „Programu Fischlera” będą prawdopodobnie niższe. Wówczas po przystąpieniu do UE nie nastąpiłby wzrost dochodów polskich rolników w wyniku wzrostu cen, natomiast źródłem wzrostu dochodów mógłby być system bezpośrednich dopłat wyrównawczych.

Wszystkie wymienione możliwości będzie można jedynie wówczas w pełni wyzyskać, jeżeli w okresie przedczłonkowskim Polska wprowadzi w życie *acquis* w dziedzinie gospodarki żywnościowej lub - co najmniej - w dniu członkostwa niektóre systemy znajdować się będą w stanie gotowości operacyjnej. Objęcie systemem bezpośrednich dopłat wyrównawczych wymaga bowiem, m.in., stworzenia Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli, składającego się z podsystemów ewidencji gospodarstw, pól i roślin na nich uprawianych (ewidencja gruntów musi obejmować zarówno grunty orne jak i użytki zielone), a także podsystemów ewidencji, identyfikacji i kontroli przemieszczania zwierząt gospodarskich. Z kolei otwarcie granicy między Polską a Unią Europejską jest uzależnione od przystosowania do standardów UE tych punktów kontroli na granicach, które będą w przyszłości celną granicą UE. Otwarcie granic wymaga również zorganizowania systemu monitorowania transportu zwierząt, zarówno wwożonych na obszar Polski, przewożonych w jej granicach, jak i eksportowanych. Wykorzystanie możliwości eksportowych jest uzależnione od przestrzegania przepisów sanitarnych przez zakłady przemysłu rolnego - spożywczego i gospodarstwa rolne (w niektórych gałęziach, w tym w mleczarstwie). Wreszcie korzystanie z funduszy strukturalnych UE wymaga utworzenia struktury instytucjonalnej, umożliwiającej programowanie, wykonawstwo i kontrolę programów, korzystających ze wsparcia UE.

Wprawdzie w omówionych dziedzinach prowadzone są prace dostosowawcze, ale czasu jest niewiele, jeśli za dzień gotowości do członkostwa przyjmuje się 31 grudnia 2002 roku. Skala niezbędnych działań jest bardzo poważna. Wydaje się więc, że w ciągu najbliższych kilku lat wewnętrzne procesy dostosowawcze będą co najmniej równie ważnym obszarem działań integracyjnych, jak negocjacje o członkostwo. Nie można bowiem dopuścić do sytuacji, w której niemożliwe będzie wprowadzenie w życie postanowień Układu o członkostwie ze względu na techniczne nieprzygotowanie Polski. Jest to obecnie, jak się wydaje, najważniejsze zagrożenie.

Z pozostałych zagrożeń najważniejsze są trzy następujące:

1. obniżenie popytu na polskie artykuły rolno-spożywcze w wyniku utraty części rynku polskiego. Towarzyszyć temu będzie wzrost eksportu na rynki innych państw UE. Jest jednak oczywiste, że ostateczny rezultat zależy będzie od umiejętności działań na rynkach innych państw członkowskich oraz od zdolności reagowania polskiego rolnictwa i polskiego przemysłu rolnego - spożywczego na popyt krajowy i zagraniczny.
2. Ograniczone możliwości wzrostu produkcji niektórych artykułów. Produkcja artykułów, objętych kwotami produkcyjnymi - mleko, cukier - nie będzie mogła wzrastać ponad pułap kwot. Do ograniczenia produkcji, zarówno zwierzęcej jak i roślinnej, będą również skłaniały w niektórych sytuacjach bezpośrednie dopłaty wyrównawcze. Wspólna polityka rolna będzie prowadzić do utrzymywania się niskiego poziomu wykorzystania potencjału produkcyjnego rolnictwa, co będzie hamowało możliwości wzrostu dochodów rolniczych.

3. Nieuchronna aprecjacja polskiej waluty. Obecny stan, którego wyrazem jest utrzymywanie się znacznej rozpiętości między nominalną wartością złotówki a jej siłą nabywczą, wyrażaną wskaźnikiem *parity purchasing power*, jest w wieloletniej perspektywie nie do utrzymania. Jednakże osiągnięcie sytuacji normalnej, polegającej na znacznym zmniejszeniu rozpiętości, oznacza spadek efektywności eksportu i wzrost efektywności importu, co może się odbić zarówno na dochodach rolniczych, jak i na saldzie obrotów artykułami rolnymi - spożywczymi. Zagrożenie to jest istotne, ale nie jest związane z członkostwem. Polska bowiem dąży do pełnej wymiennalności złotówki niezależnie od tego czy będzie członkiem UE, czy też pozostanie poza jej strukturami. Natomiast niewątpliwie, choćby ze względu na chęć stosunkowo szybkiego wejścia do Unii Gospodarczej i Walutowej, proces dochodzenia do pełnej wymiennalności złotówki musi być zakończony jeszcze w okresie przedczłonkowskim.

Skutki członkostwa Polski w Unii Europejskiej dla **polityki regionalnej** będą, generalnie rzecz ujmując, pozytywne. Dzięki przystąpieniu do Unii Polska zyska możliwość pozyskania znacznych środków przeznaczanych przez tę organizację na rzecz wspierania spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej rozumianej jako zmniejszanie różnicowań regionalnych w poziomie rozwoju. Z dotychczasowych propozycji Komisji Europejskiej wynika, że skala możliwych transferów na rzecz Polski może sięgać w skali rocznej nawet 4% produktu krajowego brutto. Wsparcie ze środków europejskich będzie najniższe w możliwościach, wynosząc 25% w przypadku Funduszy Strukturalnych i 15% w przypadku Funduszu Spójności. Istotną spodziewaną korzyścią jest także możliwość zastosowania w Polsce nowoczesnego modelu wspierania rozwoju regionalnego funkcjonującego w warunkach rozwiniętej gospodarki rynkowej od kilkunastu już lat. Będzie to w sumie najpoważniejsza pozycja transferów finansowych ze strony Unii Europejskiej na rzecz Polski.

Dzięki transferom Unii Europejskiej możliwe będzie wsparcie dotyczące: rozwoju transeuropejskich sieci infrastrukturalnych (przede wszystkim w układzie wschód-zachód), poprawy stanu środowiska przyrodniczego, przedsięwzięć lokalnej infrastruktury, sektora małych i średnich przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesowego, jakości czynnika ludzkiego i ograniczania bezrobocia, przełamania syndromu peryferyjności obszarów przygranicznych. Przedsięwzięcia te powinny sprzyjać wzrostowi konkurencyjności regionów Polski wpływając pozytywnie na konkurencyjność podmiotów gospodarczych.

Niewątpliwie podstawowym problemem będzie wykształcenie w Polsce niezbędnej zdolności absorpcyjnej środków z budżetu UE, co oznacza między innymi: konieczność przygotowania niezbędnych dokumentów programowych, zidentyfikowanie i przygotowanie dobrych projektów inwestycyjnych oraz zgromadzenie niezbędnych środków krajowych (głównie publicznych), co jest warunkiem uzyskania wsparcia finansowego z UE. Brak działań, podjętych z odpowiednim wyprzedzeniem na wszystkich poziomach administracji publicznej (centralnym, regionalnym i lokalnym) oraz wśród najważniejszych partnerów społecznych może prowadzić do braku umiejętności wykorzystania możliwości, jakie stworzy udział Polski w polityce regionalnej Unii Europejskiej.

Istotne jest zidentyfikowanie najważniejszych zagrożeń w zakresie sprawnej absorpcji środków Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce. Są one następujące:

1. Niechęć ze strony krajów Unii Europejskiej do alokowania znacznie większych niż dotąd środków w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Wyrazem tego są dążenia ze strony krajów płatników netto do zmniejszenia poziomu ich wpłat do budżetu wspólnego UE, a z drugiej strony działań krajów będących największymi beneficjentami tych środków na rzecz opóźnienia procesu akcesji krajów Europy Środkowej i Wschodniej.
2. Trudności wynikające z wyjątkowo niekorzystnego rozkładu możliwych do uzyskania środków w czasie. Wszystko wskazuje na to, że środki w okresie przedakcesyjnym będą dużo mniejsze niż po uzyskaniu członkostwa.
3. Bariera absorpcji, która sprawi, że nie będziemy w stanie wykorzystać racjonalnie wszystkich zaferowanych środków.
4. Brak uporządkowania systemu uprawiania polityki regionalnej na poziomie krajowym. Dotyczy to co najmniej dwu aspektów: wiodącego w zakresie polityki regionalnej podmiotu oraz systemu koordynacji międzyresortowej działań wszystkich aktywnych w tej sferze resortów.
5. Nieukształtowanie nowoczesnego systemu polityki regionalnej na poziomie województw, pomimo możliwości jakie potencjalnie stwarza reforma ustrojowa państwa. Wymaga to stworzenia odpowiedniej struktury instytucjonalnej w poszczególnych regionach Polski oraz uruchomienia odpowiednich działań szkoleniowych zorientowanych na poziom województw, powiatów, miast oraz gmin.
6. Trudności opanowania nowoczesnych technik i metod programowania rozwoju regionalnego. Niezbędnymi partnerami w tym procesie są aktorzy regionalni i lokalni, których wiedza na temat zasad i procedur Unii Europejskiej w zakresie rozwoju regionalnego może być bardzo ograniczona.
7. Niewypracowanie sprawnych mechanizmów montażu finansowego środków Unii Europejskiej w wieloletnim horyzoncie czasowym. Dla otrzymania środków europejskich niezbędne jest przeznaczenie na rozwój regionalny znaczących środków polskich oraz zaplanowanie ich alokacji z kilkuletnim wyprzedzeniem czasowym, co może być problemem w sytuacji rysujących się ostrych ograniczeń budżetowych.
8. Niedostosowanie instrumentów polityki rozwoju regionalnego Unii Europejskiej do sytuacji naszego kraju. System polityki regionalnej Unii Europejskiej rozwijał się w sposób ewolucyjny będąc systematycznie dostosowywany do warunków rozwiniętej gospodarki rynkowej. Dlatego niektóre problemy rozwoju regionalnego Polski będzie bardzo trudno podjąć stosując rozwiązania dostępne w ramach Unii Europejskiej (przykładem mogą być obszary post-PGR-owskie).
9. Wzrost skali zróżnicowań regionalnych wskutek zastosowania w Polsce modelu polityki regionalnej Unii Europejskiej. Liderzy transformacji (obszary związane z największymi aglomeracjami miejskimi oraz zachodnia część kraju) znajdują się w najlepszej sytuacji ze względu na możliwości i umiejętności wykorzystania środków z budżetów europejskich.

Skuteczne podjęcie tych problemów jest niezbędne jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej.

Wnioski dotyczące **polityki pieniężnej** i perspektyw przystąpienia Polski do unii walutowej i gospodarczej UE można ująć następująco. Integracja z Unią Europejską jest globalnym wyzwaniem dla polskiej polityki pieniężnej. Decydująca faza negocjacji Polski w sprawie członkostwa w Unii Europejskiej (UE) zbiega się w czasie z okresem, w którym sama UE przechodzi radykalną przemianę wewnętrzną. Zachodnioeuropejskie ugrupowanie integracyjne ustanawia na swym terytorium najściślejszy z możliwych typ więzi monetarnych – unię walutową (Unię Gospodarczą i Walutową – UGiW). Podjął już przygotowawczą działalność utworzony w połowie 1998 roku Europejski Bank Centralny (EBC), najwyższa władza monetarna unii oraz instytucja powołana do emitowania wspólnego pieniądza euro, w jaki przemienia się dotychczasowa, umowna, europejska jednostka walutowa ecu. Wraz z podległymi mu narodowymi bankami centralnymi, które pełnią rolę jego „ramion”, instytucja ta – jako ich władza zwierzchnia – tworzy Europejski System Banków Centralnych. Doktrynalna tradycja, jaką dziedziczy po swych poprzednikach (zwłaszcza po niemieckim Bundesbanku) oraz statutowe zapisy i instytucjonalne rozwiązania sprawiają, iż euro ma szansę być walutą stabilną i mocną. Jest też prawdopodobne, że stanie się ona – obok dolara – drugim filarem nośnym międzynarodowego systemu walutowego. Wymagające warunki, jakie musiały być spełnione by UGiW mogła zaistnieć i będą musiały być spełnione żeby mogła ona dalej funkcjonować gładko, stawiają przed Polską jako przyszłym członkiem UE trudne wyzwanie dostosowawcze. Należy bowiem przyjąć, że Polska nie może kontentować się długo statusem kraju peryferyjnego, lecz raczej postawi sobie cel stania się w realistycznym, ale nie nadmiernie odległym terminie, pełnoprawnym członkiem także samej unii walutowej. Niebezpieczeństwa, jakie unia walutowa niesie ze sobą, a płynące z pozbawienia się wraz z wejściem do tej ekskluzywnej grupy krajów możliwości samodzielnego użycia instrumentów polityki pieniężnej i kursowej dla osiągnięcia ważnych dla siebie celów, będą najprawdopodobniej z nadwyżką kompensowane przez korzyści związane z unią. Należy do nich przede wszystkim wyłączenie ryzyka kursowego i możliwość korzystania z olbrzymiego i obfitego rynku kapitałowego. Zresztą, tak czy inaczej, już samo wejście do UE, zgodnie z uzgodnionymi zasadami, będzie zależało od wykazania przez Polskę woli i zdolności do realizacji celów unii walutowej. Podstawowym wymogiem, jaki się z tym wiąże, będzie ustabilizowanie złotego przez wygaszenie inflacji do poziomu porównywalnego ze standardami UE oraz uczynienie złotego walutą w pełni wymienialną.

Aczkolwiek trudności dogaszania inflacji i równoczesnego, monetarnego otwierania się na kraje partnerskie przez radykalną liberalizację obrotu płatniczego z zagranicą będą operacjami trudnymi i nie pozabawionymi niebezpieczeństw, zwłaszcza w warunkach globalizacji i równoczesnej destabilizacji rynków finansowych w świecie, to jednak można twierdzić, że ostateczne wejście do tego ugrupowania jest również najskuteczniejszym sposobem stawienia czoła zagrożeniom związanym z globalizacją. Umożliwia ona też najskuteczniejsze wykorzystanie szans, jakie zjawisko to także niesie ze sobą.

Wymagania i cele, jakie nakładać będzie przyszłe członkostwo UGiW, są w pełni kompatybilne z tymi wymogami i celami, jakie Polska i tak by sobie stawiała na zaawansowanym etapie transformacji. Realizowanie tych celów w charakterze formalnego

członka bloku stabilizacji pieniężnej oraz ścisła koordynacja działań w wielu ważnych dziedzinach może niepomiaralnie ułatwiać ich osiąganie. Dokonany już wysiłek transformacyjny w zakresie reorganizacji polskiego systemu pieniężnego, bankowości centralnej i zasad oraz mechanizmu działania polityki pieniężnej pozwala twierdzić, że od strony technicznej przygotowano już w stopniu wysoce zaawansowanym przesłanki naszego wejścia do UE, nawet jeżeli samo przystąpienie do unii walutowej musi być kwestią odleglejszej przyszłości. Pozostaje ono jednak wyzwaniem i środkiem katalizującym potrzebne Polsce przemiany instytucjonalne.

Moment szerokiego otwarcia na przepływ kapitałowy w warunkach globalizującego się i poddanego niepokojom rynku finansowego świata, wymagany dla pełnej integracji, można byłoby prawdopodobnie przeżyć łatwiej, przy mniejszych wstrząsach, gdyby polskie władze gospodarcze zechciały głębiej rozważyć celowość wczesnego wejścia Polski do nowego mechanizmu kursowego (tzw. *Exchange Rate Mechanism II*), przy zapewnieniu złotemu na początku szerokiego marginesu wahań. W odróżnieniu od członkostwa w UGiW, przynależność do ERM w jego obecnej, zmodyfikowanej postaci, nie byłaby przyjęciem przez polską gospodarkę zbyt cięskiego jak na dany etap „gorsetu,” jak to się czasem twierdzi, lecz raczej przeciwnie – mocnym uwiarygodnieniem zamiaru doprowadzenia do pełnej stabilizacji złotego, a przez to także znaczącym obniżeniem społecznego kosztu tej operacji przy równoczesnej neutralizacji niebezpieczeństw związanych z zachodzącymi w świecie procesami globalizacji.

Integracja Polski z UE stanowi historyczną szansę pokonania dystansu cywilizacyjnego do świata Europy Zachodniej. Jednocześnie jest sposobem na pełne pokonanie kilkudziesięcioletniej politycznej i gospodarczej zależności od Rosji oraz kulturowej orientacji na jej tradycje i wartości. Jest to więc decyzja polityczna, której znaczenia dla polityki społecznej i rynku pracy nie da się przecenić.

Polska jako kandydat do UE jest krajem mniej nowoczesnym, niż dotychczasowi członkowie. Ma zafałszowaną strukturę gospodarczą, opóźniony jest proces transformacji demograficznej i ogromne potrzeby infrastrukturalne. Jednocześnie produkt krajowy brutto w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest kilkakrotnie niższy niż przeciętnie w Unii.

Członkostwo w UE jest szansą na przyspieszenie modernizacyjne, ale społeczne koszty tego przyspieszenia poniesiemy sami, i to w ciągu życia obecnej generacji osób aktywnych zawodowo. Koszty te polegać będą na potencjalnie większym zagrożeniu bezrobociem w związku z restrukturyzacją tradycyjnych gałęzi przemysłu oraz rolnictwa. Przygotowanie się do tej sytuacji, zarówno od strony popytu na pracę, jak i poprawienia jakości zasobów (podaży) pracy (w pierwszym rzędzie przez kwalifikację) to ogromne wyzwanie, przed jakim stanął nasz kraj. To wyzwanie, tak czy inaczej należałoby podjąć, ale integracja wymusza większą determinację i mobilizację do działania.

Istnieje szansa uzyskania pomocy ze strony UE na pokrycie kosztów zadaniowych przedsięwzięć modernizacyjnych, ale przygotowanie się do umiejętnego i efektywnego zaabsorbowania tych środków wymaga dużego wysiłku zarówno na szczeblu ogólnokrajowym, jak i samorządowym. Przy tym środki UE są zawsze dodatkiem do środków własnych, mniejszym lub większym, ale własne środki trzeba mieć i w projektowane przedsięwzięcia zaangażować.

Integracja gospodarcza stanie się bolesnym wyzwaniem dla polskich przedsiębiorstw, które dla sprostania konkurencji z firmami zagranicznymi będą musiały podjąć

ogromny wysiłek. W tym także wyrównać standardy socjalne i standardy w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, czego wymaga UE. To dla załóg polskich zakładów pracy, szczególnie w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, duża zdobycz. Jednak bezwzględne domaganie się sprostania dyrektywom UE w tym zakresie może ponad miarę zwiększyć wysiłek firm i ograniczyć ich zdolności rozwojowe, a w tym – do tworzenia produktywnych miejsc pracy. W tej dziedzinie potrzebna jest mądra strategia, wymagająca negocjacji dotyczących okresów przejściowych nie tylko z UE, ale przede wszystkim z partnerami socjalnymi w Polsce.

Trudno jest z obecnej perspektywy ocenić skutki przyszłego udziału Polski w instytucjach Unii Europejskiej. Powstanie i rozwój instytucji Unii Europejskiej wyraźnie wskazuje, że integracja europejska od jej początku nie była tylko projektem politycznej współpracy w celu zapobieżenia przyszłym konfliktom zbrojnym na starym kontynencie. Postawiono konkretne cele, które postanowiono osiągnąć, a to wymagało instrumentów i struktury instytucjonalnej. Tworzenie Unii Europejskiej jest procesem dynamicznym i nietypowym, ponieważ nie było w historii ludzkości jeszcze przypadku dobrowolnej integracji, tak głęboko idącej i obejmującej tak wiele krajów. Unia Europejska oscyluje pomiędzy koncepcją federalnego państwa europejskiego a luźnym związkiem suwerennych krajów. Taka właśnie niejednoznaczna i trudna do przewidzenia ostateczna forma Unii Europejskiej jest odzwierciedlona w strukturze jej instytucji i sposobie ich funkcjonowania. Z jednej strony instytucje unijne pełnią funkcje „państwowe”, kiedy struktury i polityka państw członkowskich są podporządkowane decyzjom Unii (np. Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny, Rada Unii Europejskiej). Z drugiej jednak strony nie istnieje specjalna administracja europejska poza urzędnikami Komisji Europejskiej i wszelkie decyzje Unii są wdrażane, zgodnie z zasadą pomocniczości (subsidiarity) przez narodowe instytucje państw członkowskich. Parlament Europejski ma nadal dość ograniczone kompetencje i najważniejszym organem decyzyjnym Unii Europejskiej jest Rada Unii Europejskiej, a to wyraźnie podkreśla strukturę UE jako związku niezależnych państw.

Stając się członkiem Unii Europejskiej Polska przekaze część swoich suwerennych funkcji i uprawnień na poziom europejski. W zamian jednak uzyska wpływ na decyzje dotyczące całego kontynentu europejskiego, jego obszaru gospodarczego i politycznego. Po osiągnięciu pełnego członkostwa stanie się to przede wszystkim poprzez pełnoprawny udział w instytucjach Unii Europejskiej. Polska jako duży kraj europejski będzie miała prawo do odpowiednio dużego udziału w procesie decyzyjnym Unii. Jej wpływ, biorąc pod uwagę obszar i ludność, będzie porównywalny z możliwościami osiąganymi przez Hiszpanię. Czy przyszły wpływ Polski będzie większy czy mniejszy będzie zależał w dużej mierze od przygotowania polskich polityków, kadr urzędniczych i gotowości społeczeństwa polskiego do aktywnego uczestnictwa w procesie integracji europejskiej (mierzonego np. frekwencją wyborczą przy wyborach do Parlamentu Europejskiego). Polska będzie jako członek Unii Europejskiej także odpowiedzialna za utrzymanie i zabezpieczenie najdłuższej i najtrudniejszej granicy zewnętrznej UE. Sukces tego przedsięwzięcia wzmocni pozycję Polski wśród krajów członkowskich, zaś trudności w wypełnieniu tego dla całej Unii bardzo istotnego zadania znacznie osłabią tę pozycję.

W kontekście udziału w instytucjach UE i kształtowaniu decyzji wspólnotowych należy zastanowić się nad konsekwencjami nieprzystąpienia Polski do Unii Europejskiej,

lub osiągnięcie członkostwa nie w pierwszej turze rozszerzania Unii, lecz w czasie późniejszym, bliżej nieokreślonym. W takim wypadku Polska pozbawiłaby się możliwości aktywnego kształtowania własnej przyszłości politycznej w Europie, powracając do samotnego bytu państwowego, suwerennego wprawdzie, lecz znowu ścieranego pomiędzy dwoma potęgami. Członkostwo Polski w NATO nie wydaje się być zagrożone, dlatego nieprawdopodobne jest zagrożenie militarne. W sprawach gospodarczych, natomiast, czy też przy kształtowaniu polityki społecznej, pozostając poza Unią, Polska odczuwałaby wszelkie konsekwencje decyzji organów i instytucji europejskich bez realnej możliwości wpływania na ich treść i sposób ich wdrażania. Realne byłoby także niebezpieczeństwo ponownego wpadnięcia w orbitę wpływów Rosji, co nie jest korzystnym scenariuszem.

Przekonanie o tym, że UE nie ma innego wyjścia niż przyjąć Polskę (jako najważniejszy kraj Europy Środkowej) w pierwszej kolejności (np. z powodów politycznych) jest z pewnością błędne. Polska musi spełnić określone warunki, ponieważ w innym wypadku nie znajdzie się w pierwszej piątce krajów przyjmowanych do UE.

Polskie instytucje powinny jak najszybciej rozpocząć systematyczną naukę funkcjonowania systemu politycznego i administracyjnego UE, aby być możliwie dobrze przygotowane, kiedy trzeba się będzie sprawdzić przy próbie skutecznej reprezentacji interesów Polski na płaszczyźnie europejskiej.

Zarysowane w tej książce wątki stanowią głos w dyskusji o możliwych konsekwencjach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Powinny one być przedmiotem dalszych systematycznych badań, które pozwoliłyby na zaprojektowanie polityki dostosowawczej Polski do rozwiązań Unii Europejskiej we wszystkich kluczowych dziedzinach funkcjonowania tej organizacji. Przyczyniłoby się to, z jednej strony do lepszego spożytkowania korzyści wynikających z przyszłego członkostwa, a z drugiej strony – zminimalizowania rysujących się zagrożeń.