

Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej

SYNTEZA RAPORTU



Centrum Europejskie Natolin
Warszawa • 2003

Opracowanie i redakcja

Katarzyna Gurbiel-Chołdzyńska, Michał Sokolnicki, Grzegorz Tkaczyk na podstawie raportu „Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej” autorstwa: Cezary Banasiński, Teresa Bińczycka-Majewska, Adam B. Czyżewski, Anna Fornalczyk, Andrzej S. Grzelakowski, Andrzej Harasimowicz, Leszek Jesień, Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska, Marek W. Kozak, Walentyna Kwiatkowska, Sławomir Mandes, Mirosława Marody, Jarosław Neneman, Ewa Okoń-Horodyńska, Witold M. Orłowski, Iwona Piórko, Aleksandra Rogut, Janusz Rowiński, Paweł Samecki, Monika Sie Dian Ho, Marcin Sowa, Beata Szczepaniak, Maciej Szpunar, Rafał Trzaskowski, Janina Witkowska, Zofia Wysokińska, Leszek Zienkowski, Tadeusz Żółtowski, Przemysław Żurawski vel Grajewski, Tomasz Żylicz.

Koordinacja projektu

Paweł Samecki, Marek W. Kozak,
Wioletta Szarzyńska, Joanna Kocięba

Wydawca

Centrum Europejskie Natolin
02-797 Warszawa, ul. Nowoursynowska 84
tel. 5459800 fax: 6491299
<http://www.natolin.edu.pl>

Projekt graficzny

Jan St. Baran

Skład i druk

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

ISBN 83-910358-9-1

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

Warszawa 2003

Spis treści

Adam B. Czyżewski, Witold M. Orłowski, Leszek Zienkowski <i>Makroekonomiczne koszty i korzyści członkostwa Polski w UE</i>	9
Paweł Samecki <i>Przepływy finansowe między Unią Europejską a Polską w latach 2004–2013</i>	15
Zofia Wysokińska, Janina Witkowska <i>Analiza i ocena kosztów i korzyści przystąpienia Polski do UE w obszarze „mikroekonomia”</i>	20
Marek W. Kozak <i>Skutki integracji z UE dla polskich regionów</i>	25
Maciej Szpunar <i>Polski system prawny w perspektywie członkostwa w UE</i>	31
Janusz Rowiński <i>Korzyści osiągnięte i koszty ponoszone przez gospodarstwa rolne</i>	34
Walentyna Kwiatkowska, Teresa Bińczycka-Majewska, Aleksandra Rogut <i>Polityka społeczna</i>	40
Tomasz Żylicz <i>Ochrona środowiska</i>	42
Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska <i>Polityka handlowa Polski – członka UE</i>	45
Cezary Banasiński, Anna Fornalczyk Współpraca: Jarosław Neneman, Marcin Sowa, Beata Szczepaniak <i>Polityka konkurencji i członkostwo Polski w UE</i>	48
Tadeusz Żółtowski <i>Uczestnictwo Polski w programach badawczych</i>	50
Andrzej S. Grzelakowski <i>Polityka transportowa</i>	52
Ewa Okoń-Horodyńska, Tadeusz Żółtowski <i>Edukacja i zasoby ludzkie</i>	56
Andrzej Harasimowicz, Przemysław Żurawski vel Grajewski <i>Korzyści i koszty przystąpienia Polski do UE na odcinku Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony</i>	58
Iwona Piórko, Monika Sie Dian Ho <i>Koszty i korzyści przystąpienia Polski do UE w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych</i>	61

Rafał Trzaskowski współpraca: Leszek Jesień <i>Instytucjonalno-polityczne korzyści i koszty wejścia Polski do UE</i>	65
Mirosława Marody, Sławomir Mandes <i>Poparcie dla integracji Polski z UE</i>	69

Szanowni Państwo,

proces integracji europejskiej zbliża się do przełomu, który powinien przekreślić podział Starego Kontynentu. W przededniu referendum w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej warto dokonać rachunku korzyści i kosztów wynikających ze stojącego przed nami wyboru.

Centrum Europejskie Natolin prowadzi, na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, projekt badawczy, który w swoich założeniach miał odpowiedzieć na podstawowe pytania związane z przystąpieniem Polski do UE oraz monitorowaniem procesu akcesji. Zespół autorów dokonał wielu obliczeń, szacunków i symulacji, próbując ocenić zarówno skutki członkostwa, jak i konsekwencje pozostania poza Unią Europejską, które można by nazwać kosztami „nie-członkostwa”. W wyniku tych prac powstał obszerny raport dotyczący tych dziedzin, na które proces integracji europejskiej ma i będzie miał największy wpływ.

Chcemy przekazać Państwu obszerne omówienie „Raportu Natolińskiego”, którego pełny tekst publikujemy zarówno w formie książkowej, jak i na stronach internetowych CEN (www.natolin.edu.pl). Przeanalizowaliśmy koszty i korzyści w najważniejszych obszarach integracji i politykach wspólnotowych. Badaniem objęto każdy z trzech filarów Unii Europejskiej.

Polacy stoją dziś przed wielkim wyzwaniem i suwerennym wyborem. W interesie wszystkich obywateli i państwa polskiego powinniśmy dokonać tego wyboru w oparciu nie o emocje, lecz o rzetelną wiedzę ludzi, których doświadczenie pozwoli właściwie ocenić argumenty „za” i „przeciw”. Jesteśmy przekonani, że lektura tej publikacji pomoże w racjonalnej ocenie szans i ryzyka, jakie niesie ze sobą członkostwo w Unii Europejskiej.

Jacek Saryusz-Wolski
Przewodniczący
Komitetu Sterującego

Paweł Samecki
Koordynator projektu

Makroekonomiczne koszty i korzyści członkostwa Polski w UE

Przed przystąpieniem do UE (doświadczenia państw kandydujących)

Kiedy Grecja i Irlandia przystępowały do UE, ich PKB liczony na głowę mieszkańca (per capita) wynosił odpowiednio 63% i 58% w stosunku do średniej 15 krajów tworzących obecnie Unię Europejską. W przypadku Hiszpanii i Portugalii, które przystąpiły do UE w roku 1986, PKB wynosił 70% i 53% średniej.

Polska ma obecnie PKB na poziomie około 40% średniego poziomu UE, a więc na znacznie niższym poziomie niż porównywane państwa. Jednak w przypadku Portugalii i Irlandii różnice w stosunku do średniego poziomu Unii Europejskiej były na tyle znaczące, że można polską drogę do UE porównać do doświadczeń tych krajów. Po przystąpieniu do UE różnica w poziomie PKB w tych krajach stopniowo zanikła. Stało się tak dlatego, że gospodarka słabo rozwinięta ma zdolność do szybszego rozwoju (inwestycje w regionach uboższych są relatywnie tańsze i szybciej się zwracają, m. in. ze względu na niski poziom kosztów związanych z zatrudnieniem). W Unii Europejskiej procesy te zachodzą szybciej, ponieważ mają dodatkowy bodziec w postaci wspólnej polityki regionalnej, która stymuluje np. rozbudowę infrastruktury i rozwój kapitału ludzkiego.

Dla Portugalii, Irlandii, Hiszpanii i Grecji członkostwo w UE oznaczało zwiększony napływ kapitału zagranicznego, zarówno w postaci środków z budżetu Unii Europejskiej (wówczas EWG), jak i inwestycji prywatnych. Efektem tego zjawiska było wzmocnienie krajowej waluty, zwiększenie importu i popytu krajowego. Znaczny wzrost inwestycji zagranicznych umożliwił rozbudowę infrastruktury, a także przyspieszył modernizację i rozwój nowoczesnych technologii. Jednak warto pamiętać, że te pozytywne zjawiska były wynikiem nie tylko samego faktu członkostwa i napływu zagranicznego kapitału, lecz zależały także od polityki gospodarczej państwa, co łatwo zaobserwować na przykładzie znakomitych osiągnięć gospodarczych Irlandii i znacznie słabszych Grecji.

W Grecji negatywną rolę odegrały zwłaszcza zdestabilizowane finanse publiczne (deficyt budżetowy przez długi czas utrzymywał się na poziomie 18%, gdy w Irlandii rząd sprowadził go szybko niemal do zera).

Wpływ na pozytywne (w Irlandii) konsekwencje transferu środków z budżetu unijnego miał również poziom wydatków rządowych (w relacji do PKB) i udział przedsiębiorstw sektora publicznego w PKB. W Irlandii jeszcze przed rozpoczęciem prywatyzacji sięgał on zaledwie 10%, w Grecji poziom ten wzrósł w połowie lat 80. do 23%. Grecja była jedynym państwem UE, w którym nastąpiła wtedy renacjonalizacja, spowodowana głównie realizacją populistycznych obietnic polityków. Wysoki udział inwestycji publicznych bądź realizowanych przez firmy państwowe doprowadził do silnego spadku ich efektywności. Nie bez znaczenia była również słabość greckiej administracji, niezdolnej do skutecznego wykorzystania środków pochodzących z unijnych funduszy.

Konsekwencje członkostwa Polski w Unii Europejskiej w latach 2004–2013

W latach 2004–2013 nie można spodziewać się radykalnych zmian w produktywności polskiej gospodarki. Jednak okres ten będzie dla polskiej gospodarki okresem wejścia na ścieżkę szybkoego wzrostu:

- zwiększy się skala i udział inwestycji publicznych i prywatnych w PKB,
- nastąpi przyspieszenie procesów modernizacji i przejmowania nowych technologii, zarówno poprzez zwiększenie importu, jak też zwiększenie nakładów na edukację, krajowe badania i rozwój,
- wzrośnie zaufanie ze strony rynków światowych i w konsekwencji napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ),
- zwiększone nakłady inwestycyjne zostaną sfinansowane w bezpieczny sposób (z oszczędności krajowych i zagranicznych, w tym z funduszy unijnych).

Scenariusz członkostwa

W przypadku przystąpienia Polski do UE wzmocniona konkurencja na rynku krajowym wymusi szybsze dostosowanie polskich firm i ich restrukturyzację, która jednak dopiero w latach 2010–2014 pozwoli na szybki rozwój polskiego eksportu.

Zgodnie z wynikami symulacji, w latach 2005–07 polska gospodarka może osiągnąć wzrost około 5%, przy spożyciu rosnącym w tempie około 4% i inwestycjach rosnących w tempie 12% rocznie. Przyspieszenie wzrostu gospodarczego w tym okresie będzie związane nie tylko z pozytywnymi skutkami członkostwa w UE, lecz również ze spodziewaną poprawą wyników gospodarczych państw zachodnioeuropejskich. Jest więc szansa na kilkuletni boom inwestycyjny i konsumpcyjny w Polsce po roku 2005.

W następnych latach (2008–2010) nastąpi przejściowy spadek wzrostu gospodarczego, poziomu konsumpcji i inwestycji, spowodowany stopniowym zanikaniem wzrostu popytu krajowego. Do tego dołączy się presja konkurencyjna ze strony europejskich przedsiębiorstw. W konsekwencji może dojść w tym czasie do rozczarowania skutkami członkostwa w UE.

Okres wyraźnego obniżenia się głównych wskaźników gospodarczych nie będzie trwał długo. Od roku 2011 Polska powinna znaleźć się na nowej ścieżce wzrostu, spowodowanego tym razem poważną zmianą konkurencyjności polskich przedsiębiorstw, wzrostem jakości towarów i usług oraz wielkości ich majątku produkcyjnego.

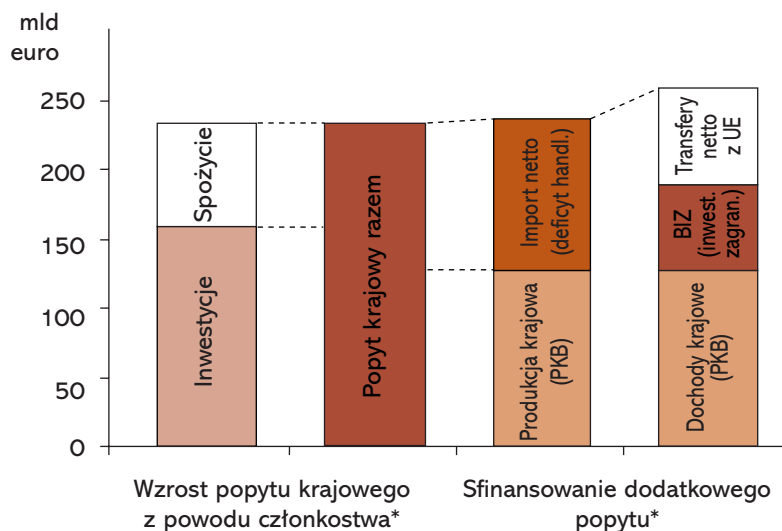
Pozytywnym zjawiskom w polskiej gospodarce towarzyszyć będzie rosnąca stabilizacja makroekonomiczna. Po przystąpieniu do UE Polska włączy się do mechanizmu kursowego ERM2, stabilizując kurs złotego wobec euro. W roku 2008 Polska przystąpi do strefy euro, nieodwracalnie stabilizując kurs walutowy i wymieniając złotego na euro. Inflacja w całym okresie kształtować się będzie na stosunkowo niskim poziomie 3–4%.

Scenariusz izolacji

Scenariusz izolacji zakłada, że Polska nie przystępuje do Unii Europejskiej, ale nadal prowadzi rozsądną politykę gospodarczą. W przypadku rezygnacji z członkostwa – przy jednoczesnym przystąpieniu do Unii pozostałych krajów kandydackich – Polska musi liczyć się nie tylko z wygaśnięciem unijnych transferów, ale również z relatywnym spadkiem zaufania inwestycyjnego, który spowoduje spadek napływu inwestycji bezpośrednich do Polski. Inwestycje te będą raczej lokowane w krajach środkowoeuropejskich będących członkami Unii. Powolniejsza modernizacja gospodarki oznaczać będzie niższe tempo wzrostu PKB, nie więcej niż 4% rocznie. Do roku 2014 Polska powinna osiągnąć poziom PKB równy 20% średniego w UE-15 w tym okresie (według bieżących kursów walutowych) i poniżej 50% według PPP.

Pozostawanie poza Unią Europejską nie zwolni polskiego rządu i polskich przedsiębiorstw od konieczności podjęcia działań na rzecz wzrostu efektywności produkcji, będzie on jednak znacznie wolniejszy niż w przypadku członkostwa, m.in. ze względu na ograniczenie środków przeznaczonych na modernizację gospodarki.

Wydajność pracy w scenariuszu izolacji wzrasta średnio w latach 2004–2014 w tempie 3,1% natomiast w scenariuszu członkostwa w tempie 3,6%. W scenariuszu izolacji nie nastąpi silny wzrost inwestycji (w relacji do PKB) obserwowany w scenariuszu członkostwa. Przyszłe członkostwo Polski w UE najłatwiej ocenić, patrząc na wszystkie prognozy dotyczące wskaźników makroekonomicznych, popytu i produkcji w latach 2004–2014 (rys. 1).

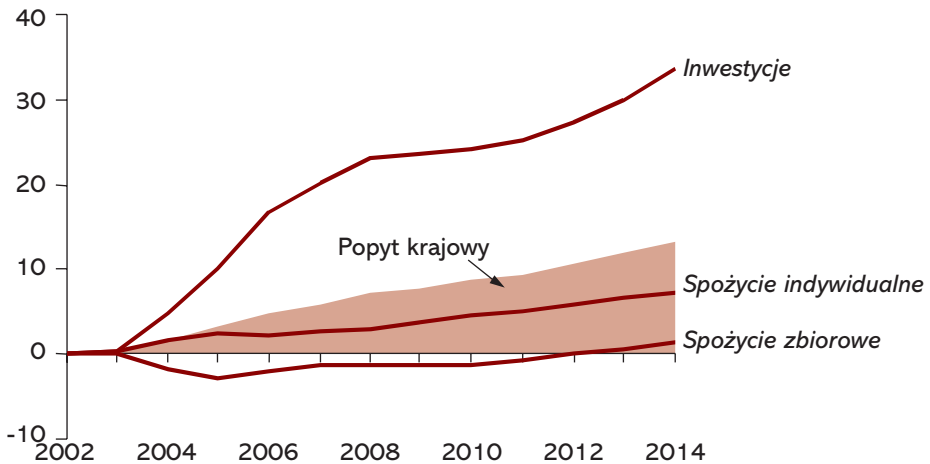


*Skumulowane różnice wyników scenariusza członkostwa w stosunku do izolacji (lata 2004–2014, mld euro, ceny stałe 2002)

Rys. 1. Schematyczne przedstawienie efektów członkostwa 2004–2014

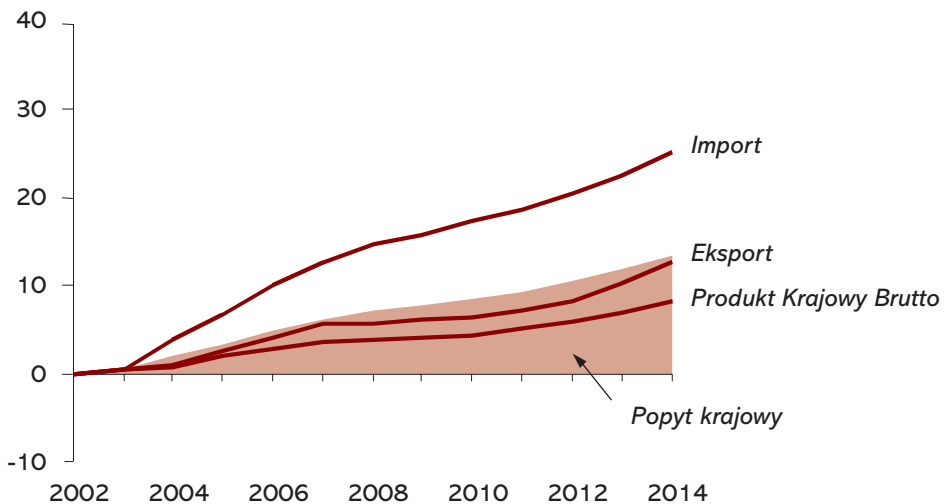
W porównaniu do scenariusza izolacji, w scenariuszu członkostwa w całym okresie 2004–14 skumulowane inwestycje są wyższe o 160 mld euro, a spożycie o 70 mld euro. Tak więc w porównaniu ze scenariuszem izolacji skumulowane inwestycje są wyższe o 23%, a spożycie o 3%.

Rysunki 2 i 3 pokazują różnice procentowe podstawowych wielkości makroekonomicznych pomiędzy scenariuszem członkostwa i izolacji. Jak widać, w okresie 2004–14 efektem członkostwa jest silny wzrost inwestycji i importu. Efekty wzrostowe są słabsze w odniesieniu do eksportu, łącznego popytu krajowego i PKB, a najslabsze w stosunku do spożycia.



*Odchylenie wyników scenariusza członkostwa jako procent wartości scenariusza izolacji

Rys. 2. Efekty członkostwa w Unii (1): różnice wyników scenariuszy w%



*Odchylenie wyników scenariusza członkostwa jako procent wartości scenariusza izolacji

Rys. 3. Efekty członkostwa w Unii (2): różnice wyników scenariuszy w%

Rynek pracy

W scenariuszu członkostwa szybki wzrost PKB spowoduje wzrost popytu na pracę. Liczba pracujących w gospodarce wzrośnie w porównaniu do scenariusza izolacji w latach 2005–2006 o 100 tys. osób, w latach 2007–2011 o 200 tys. osób i w latach następnych zwiększy się co roku o dodatkowe 100 tys. osób. Liczba pracujących w scenariuszu członkostwa jest wyższa o blisko pół miliona osób w roku 2014 w porównaniu ze scenariuszem izolacji.

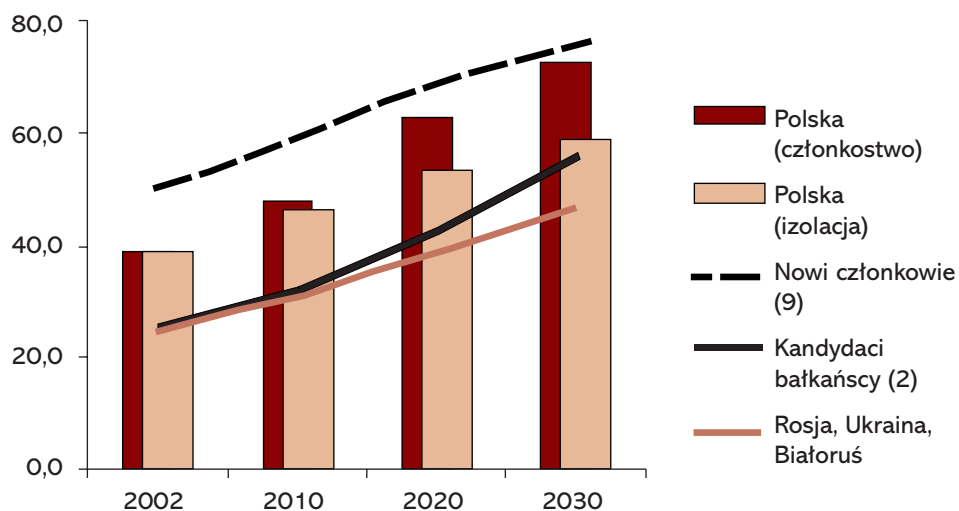
W obu scenariuszach stopa bezrobocia maleje (liczba osób czynnych zawodowo po 2010 roku maleje z przyczyn demograficznych), jednak w scenariuszu członkostwa maleje szybciej do poziomu 8% w 2014 roku, podczas gdy w scenariuszu izolacji stopa bezrobocia pozostaje na poziomie około 11%.

W latach 2004–2013 polskie członkostwo w UE przyniesie napływ prywatnego kapitału, w najbardziej korzystnej formie inwestycji bezpośrednich. Większa otwartość i konkurencyjność polskiej gospodarki spowoduje zwiększenie wymiany handlowej i jej wartości. W wyniku członkostwa zwiększy się liczba pracujących i, po przejściowym niewielkim wzroście, zmaleje stopa bezrobocia.

Konsekwencje członkostwa Polski w UE w okresie 2004–2030 (czyli po 25 latach od przystąpienia)

Członkostwo Polski w UE spowoduje, że Polska znajdzie się na ścieżce przyspieszonego wzrostu, pozwalającego na zmniejszenie różnic rozwojowych w stosunku do krajów Europy Zachodniej. Jeśli polska gospodarka będzie się rozwijać po przystąpieniu do UE w tempie podobnym do tego, które miało miejsce w Hiszpanii i Portugalii, a nieco wolniejszym niż w Irlandii, to w roku 2030 wielkość PKB na głowę mieszkańca, według bieżących kursów walutowych, wzrośnie z 20% średniego PKB w UE-15 do 55% (według parytetu siły nabywczej z 40% do 75%).

W tym samym czasie, w przypadku scenariusza izolacji, rozwój gospodarczy byłby znacznie wolniejszy. PKB na głowę mieszkańca Polski według bieżących kursów walutowych wzrosłby jedynie do niecałych 26% średniego PKB w UE-15, a według parytetu siły nabywczej do 57%. Oznacza to, że realny poziom PKB byłby w roku 2030 niższy w scenariuszu izolacji od poziomu ze scenariusza członkostwa o 32%. Nie należy zapominać, że w pozostałych krajach Europy Środkowo-Wschodniej przystępujących do Unii następowałby poważny postęp. Polska uczestniczyłaby w nim, w scenariuszu członkostwa, do roku 2030 doganiając pod względem rozwoju pozostałe 9 krajów przystępujących do Unii w roku 2004 (Rys. nr 4.).



Rys. 4. Długookresowe konsekwencje członkostwa: PKB na mieszkańca wg. PPP (UE-15=100)

W przypadku, gdyby Polska wybrała jednak scenariusz izolacji, zjawisko to nie wystąpiłoby, a sama Polska zostałaby dogoniona w rozwoju przez obecnie znacznie uboższe kraje kandydackie, takie jak Bułgaria i Rumunia.

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

Przepływy finansowe między Unią Europejską a Polską w latach 2004–2013

Wprowadzenie

Od wielu lat polska opinia publiczna postrzega korzyści płynące z integracji Polski z Unią Europejską przez pryzmat pomocy finansowej. Jest to efektem przyjęcia dwóch założeń. Po pierwsze, że w rachunku korzyści i kosztów przystąpienia Polski do UE najbardziej istotne jest to, co jest ewidentnie policzalne, a więc przepływy finansowe. Po drugie, że napływ środków z budżetu UE do Polski przewyższy wszelkie wpłaty wynikające z członkostwa i jednocześnie będzie większy niż przed przystąpieniem Polski do UE. Weryfikacja prawdziwości drugiego założenia jest zadaniem niniejszego opracowania.

Cały raport jest analizą kosztów i pożytków z członkostwa w UE, wśród których te bezpośrednio policzalne – a więc pieniądze dla Polski z budżetu UE – są tylko jednymi z wielu. Nie można jednak tracić z oczu innych – być może większych, choć o wiele mniej wymiernych – korzyści: lepszych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej czy poprawy i stabilizacji prawa. Dzięki udziałowi w instytucjach europejskich Polska będzie miała także wpływ na przyszłość Europy.

Opracowanie obejmuje lata 2004–2013, przy założeniu, iż akcesja nastąpi 1 maja 2004 r., zaś następna perspektywa finansowa obejmie lata 2007–2013. Wyniki negocjacji wskazują na skalę przepływów finansowych w obu kierunkach w okresie 2004–2006 ze stosunkowo dużym prawdopodobieństwem. Natomiast w odniesieniu do lat 2007–2013 prognoza jest dużo trudniejsza do określenia. Wynika to z braku możliwości przewidzenia zarówno przyszłych zasad funkcjonowania budżetu UE, jak i rozwoju sytuacji ekonomicznej Polski w tak odległym okresie.

Polska składka do budżetu UE

Najbardziej prawdopodobnym szacunkiem wysokości składki są obliczenia wykonane przez Komisję Europejską. Według nich, polska składka do budżetu Unii Europejskiej będzie wyglądała w kolejnych latach następująco:

- 2004 r. – 1 mld 579 mln euro (za 8 miesięcy członkostwa po wejściu do UE w dniu 1 maja 2004 r.),
- 2005 r. – 2 mld 454 mln euro,
- 2006 r. – 2 mld 519 mln euro.

Określenie wysokości składki Polski w latach 2007–2013 jest zależne od wymienionych wyżej czynników – kształtu budżetu UE oraz stanu polskiej gospodarki – które znane będą najwcześniej w 2005 r. Z tego powodu przybliżone szacunki opierają się na założeniu, że wysokość zobowiązań Unii Europejskiej wobec Polski oraz zasady obliczania naszej składki nie ulegną zasadniczej zmianie.

Oprócz składki do budżetu wspólnotowego Polska wnieśli inne wpłaty na rzecz niektórych instytucji Unii: Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Funduszu Węgla i Stali oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju.

Szacunki transferów

Z przyjętych założeń i szacunków wynika, że płatności na rzecz Polski rosną systematycznie do końca całego okresu, jednak jako odsetek Produktu Krajowego Brutto osiągają maksimum w końcowych latach bieżącej dekady (4,7% PKB) z lekką tendencją spadkową w kolejnych latach. Płatności z funduszy strukturalnych sięgają w szczytowym roku 2009 wysokości 3,5% PKB, a w następnych latach utrzymują się na poziomie ponad 3%. Przekroczą one 10 mld euro w 2009 r., a na koniec okresu mogą sięgnąć niemal 14 mld euro.

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

W ujęciu sektorowym największym beneficjentem łącznie w okresie 2004–2013 będzie rolnictwo (31%), infrastruktura transportowa (23%), a następnie inna infrastruktura, głównie w ochronie środowiska (15%). Na rozwój zasobów ludzkich przeznaczone będzie tylko ok. 16% całości wsparcia z UE, co świadczy o tym, że w założeniach Narodowego Planu Rozwoju (przyjętego przez rząd 14 stycznia 2003 r.) ten obszar nie jest traktowany jako naprawdę priorytetowy.

Bilans transferów

Szacunki przepływów finansowych między Polską a UE wskazują, iż wsparcie z unijnego budżetu będzie większe od płaconej składki. Owa „korzyść netto” (czyli przewaga wpływów nad wydatkami z tytułu członkostwa) będzie dla Polski również większa w porównaniu z okresem poprzedzającym przystąpienie do UE.

Już pierwszy rok powinien przynieść prawie dwukrotny wzrost transferów netto; rosnąć one od 1,4 mld euro w 2004 r. do 3,3 mld euro w 2006. Założenia dotyczące budżetu UE w okresie 2007–2013 i warunków udziału w nim Polski sprawiają, że w następnej perspektywie finansowej korzyści netto gospodarki polskiej jako całości wyraźnie rosnać. Dojście do pełnej wysokości dopłat bezpośrednich oraz zwiększone przepływy finansowe z funduszy strukturalnych dają szansę na osiągnięcie płatności netto rządu 11–12 mld euro pod koniec bieżącej dekady oraz prawie 15 mld euro w 2013 r.

Bilans korzyści jest jednak różnie rozłożony pomiędzy poszczególnych beneficjentów. Na przykład w drugim i trzecim roku członkostwa szeroko rozumiany sektor publiczny (budżet państwa, instytucje administracji rządowej oraz samorządy terytorialne) wykazywać będzie bilans netto bliski zera. Dopiero w nowej perspektywie finansowej korzyści netto będą szybko rosnać, osiągając 3,1 mld euro pod koniec tej dekady i 4,2 mld euro w 2013 r.

Patrząc jednak na sam budżet państwa (rozumiany jako zbiorowość instytucji administracji rządowej), będzie on jedynym beneficjentem, który nie będzie osiągał korzyści. Budżet państwa będzie netto płatnikiem do budżetu UE, tzn. więcej do unijnej kasy wpłaci niż z niej otrzyma. Sektor prywatny, osoby i organizacje korzystające z wsparcia UE na rzecz rozwoju zasobów ludzkich oraz samorządy będą beneficjentami netto od początku członkostwa po koniec badanego okresu.

W sumie, członkostwo w UE oznaczać będzie „poświęcenie się” budżetu państwa po to, by samorządy, firmy produkcyjne i usługowe, gospodarstwa rolne, osoby i organizacje korzystające z wsparcia UE na rzecz rozwoju zasobów ludzkich mogły osiągać korzyści finansowe niemożliwe do osiągnięcia poza Unią Europejską.

Główne uwarunkowania wykorzystania transferów finansowych z UE

Trzeba podkreślić, że wysokie korzyści netto, które Polska może osiągać w średnim i długim okresie, nie są zagwarantowane traktatowo. Są to korzyści potencjalne, możliwe do uzyskania w pełnym wymiarze pod jednym warunkiem: jest nim konieczność wykazania się wysokim stopniem sprawności w wykorzystywaniu możliwości zarówno przez polską administrację, jak i ostatecznych beneficjentów (firmy, gospodarstwa rolne itd.).

Wskazać można trzy czynniki ryzyka ewentualnego słabego wykorzystania środków:

- zapewnienie własnych środków – w odpowiedniej wysokości – niezbędnych do współfinansowania projektów i programów realizowanych w ramach zasilania finansowego z UE,
- poziom przygotowania instytucjonalnego i organizacyjnego administracji publicznej do działania zgodnie z zasadami przyjętymi w UE,
- zdolność do przygotowania odpowiednio dużej liczby projektów i propozycji przedsięwzięć do sfinansowania przez środki z UE.

Dotychczasowa praktyka w zakresie współfinansowania programów przedakcesyjnych (szczególnie programu Phare) nie stanowi dobrej prognozy na przyszłość. Z analizy Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej wynika, że ministerstwa wydały zaledwie 40% deklarowanego współfinansowania. Dochodzą także sygnały wskazujące na trudności, jakie w tej dziedzinie mają niektóre samorządy. Pytając o związek obecnych trudności z przyszłą sytuacją po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, trzeba uwzględnić dodatkowo trzy elementy:

- tempo wzrostu gospodarczego (aby wydatnie powiększyć możliwości współfinansowania potrzebne jest wejście na poziom wzrostu rządu 5%; od osiągnięcia takiego wyniku znacznie trudniejsze będzie utrzymanie trwałego charakteru wzrostu do końca dekady),
- dysponowanie środkami możliwymi do zagospodarowania zgodnie z unijnymi regulacjami i procedurami (chodzi bowiem nie tyle o „wytworzenie” czy „znalezienie” zupełnie

nowych środków – choć to jest też oczywiście możliwe poprzez np. zadłużenie – lecz raczej elastyczne zorganizowanie wydatków publicznych i prywatnych),

- nierównomierny rozkład ryzyka w stosunku do poszczególnych funduszy strukturalnych (od zupełnego braku ryzyka w przypadku płatności bezpośrednich, poprzez niskie ryzyko przy współfinansowaniu dużych inwestycji transportowych z Funduszu Spójności [rozbudowa sieci autostrad będzie priorytetem zapewne dla każdego kolejnego rządu niezależnie od jego orientacji politycznej], aż do lokalnych przedsięwzięć infrastrukturalnych, finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, kiedy to uboższa i słabiej zorganizowana część samorządów może mieć trudności z mobilizacją środków na czas i w wystarczającej wysokości).

Poziom ogólnego przygotowania administracji do udziału w wykorzystywaniu środków z Funduszy Strukturalnych jest jeszcze daleki od pożądanego. Przygotowania takie są kosztowne – konieczne jest zatrudnienie, przeszkolenie i wyposażenie techniczne kilkuset osób dodatkowego personelu w urzędach marszałkowskich, gminnych, wojewódzkich oraz w ministerstwach. Dodatkowo, liczba zatrudnionych przy realizacji Wspólnej Polityki Rolnej może w Polsce mieścić się w przedziale 4–6 tysięcy osób. Zatem, aby osiągnąć odpowiedni poziom przygotowań kadrowo-instytucjonalnych do przyjęcia i wykorzystania środków Unii z wszystkich źródeł, trzeba „zainwestować” uprzednio kwoty rzędu kilkuset milionów złotych rocznie.

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

Niestety za uzasadnioną można uznać wątpliwość, czy poziom zdolności administracji rządowej, firm, samorządów i gospodarstw rolnych do poruszania się w skomplikowanych procedurach, zmobilizowania współfinansowania lokalnego, dobrego planowania inwestycji jest wysoki. Trudności mogą się w szczególności pojawić w pierwszych latach członkostwa, w okresie „uczenia się” korzystania z środków.

Polskie doświadczenia z pomocą przedakcesyjną nie muszą być dobrym odniesieniem, gdyż tempo jej wykorzystania do pewnego stopnia wiązać można z bardziej skomplikowanymi procedurami oraz ściślejszymi rygorami w systemie kontroli ze strony Komisji Europejskiej. Jednak znamienne jest to, że nawet w przypadku bardziej dojrzałych niż polska administracji skandynawskich (Finlandia i Szwecja) proces wykorzystywania unijnych pieniędzy był opóźniony w stosunku do planowanego. Dlatego pierwsze płatności dla ostatecznych beneficjentów zostały dokonane w Szwecji dopiero po półtora roku od momentu wejścia do UE.

Scenariusz pozostania Polski poza UE

Scenariusz pozostania Polski poza Unią Europejską byłby, w sensie finansowym, dosłowną odwrotnością scenariusza wejścia do UE. Nieuzyskane środki finansowe z budżetu UE byłyby wyższe od nieodprowadzonej „składki” – Polska realnie straciłaby finansowo na takiej decyzji.

Straty te byłyby różne dla różnych sektorów. Największe – 49 mld euro w latach 2004–2013 – dotknęłyby przedsiębiorstwa przemysłowe i usługowe, gospodarstwa rolne i firmy przetwórstwa rolno-spożywczego. Najwięcej korzyści, w gronie powyższych potencjalnych beneficjentów, utraciłyby małe i średnie przedsiębiorstwa produkcyjne i usługowe, dla których pozostanie poza Unią Europejską będzie oznaczać brak możliwości uzyskania zasilania kapitałowego (dotacji inwestycyjnych) z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, jak i innych form wsparcia (doradztwo, szkolenia kadr zarządzających i personelu).

Drugą kategorią potencjalnych beneficjentów, dla których scenariusz pozostania poza UE nie sie wiele niespełnionych korzyści, jest samorząd terytorialny. Scenariusz ten oznaczałby brak możliwości finansowania wielu inwestycji modernizujących infrastrukturę publiczną, szczególnie w zakresie ochrony środowiska (oczyszczanie ścieków, zagospodarowanie odpadów stałych). Brak dostępu do funduszy strukturalnych prowadziłby do spowolnienia modernizacji infrastruktury, gdyż Polska nie uzyskaby w tym okresie łącznie 26 mld euro możliwych do użycia na budowę wodociągów, uzdatnianie wody pitnej, poprawę lokalnego transportu drogowego lub modernizację infrastruktury energetycznej. Pośrednim skutkiem pozostania poza UE byłoby także zapewne to, że przemiany, o których mowa, zachodziłyby wolniej – i to nie tylko dlatego, że brak byłoby owych dodatkowych środków finansowych, lecz także dlatego, że bez wymogu wprowadzania standardów UE w zakresie ochrony środowiska samorządy mogłyby zwolnić tempo własnych inwestycji.

W sektorze publicznym jedynym swego rodzaju beneficjentem pozostania Polski poza UE byłaby – paradoksalnie – administracja rządowa: budżet państwa nie ponosiłby bowiem kosztu różnego rodzaju składek. W takim wariantcie każdego roku budżet państwa dysponowałby środkami wyższymi o kilka miliardów złotych. Podobnie, jak w przypadku samorządu terytorialnego, tak i dla administracji rządowej i budżetu państwa rezygnacja z wejścia do UE oznaczać będzie możliwość np. zwolnienia tempa inwestycji „autonomicznych”. Rząd nie byłby postawiony wobec konieczności poprawy stanu infrastruktury publicznej oraz modernizacji wielu służb samej administracji.

Rozwój wypadków w razie pozostania Polski poza UE zależałby od tego, czy byłaby to sytuacja ostatecznie określona, czy też tylko chwilowa. Pierwszy przypadek to scenariusz, w którym społeczeństwo odrzuca ideę integracji i władze deklarują odstąpienie od członkostwa w UE jako swojego celu. W tym przypadku wydaje się prawdopodobne przypuszczenie, iż Unia Europejska wycofałaby się z udzielania Polsce pomocy przedakcesyjnej, jako nie mającej racji bytu. Warto przypomnieć, że w latach 2003–2004 jej roczna wartość sięgać będzie ok. 900 mln euro. Drugi przypadek miałby miejsce np. gdyby niewiążący wynik referendum władze uznały za brak zgody na członkostwo w najbliższym czasie. W przypadku „przejściowego odroczenia” członkostwa należy liczyć się z utrzymaniem pomocy przez UE, aczkolwiek jest możliwe, że przez pewien czas jej skala uległaby zmniejszeniu.

Zakończenie

W przededniu pełnej integracji z Unią Europejską Polska ma korzystną sytuację wyjściową – istnienie przedakcesyjnych programów sprawia, że płatności z nich jeszcze w okresie przedakcesyjnym mają wynieść ok. 0,4–0,5% PKB. Tyle uzyskiwała, będąca częstym punktem odniesienia, Hiszpania – i to po sześciu latach członkostwa (w latach 1991–1992). Już w drugim roku członkostwa korzyść netto w przepływach finansowych między UE i Polską powinna przekroczyć poziom 1% PKB. W przypadku Hiszpanii stało się to dopiero w dziewiątym roku członkostwa (1995). Realizacja przedstawionego wyżej scenariusza oznaczałaby, że od 2008 r. Polska uzyskiwałaby wskaźnik korzyści netto liczonych jako procent PKB (między 3 a 4%) porównywalny z wskaźnikiem Portugalii w latach 1992–1998.

Podsumowując, z punktu widzenia finansowego wejście Polski do Unii Europejskiej jest scenariuszem pozytywnym. Daje ono dodatkowe możliwości finansowego wsparcia dla sektora prywatnego i samorządów. Inaczej mówiąc, budżet państwa, „dopłacając” do polskiego członkostwa, tworzyć będzie warunki sprzyjające rozwojowi samorządów i sektora prywatnego – warunki, które nie zaistniałyby bez członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Natomiast scenariusz zaniechania wejścia do Unii Europejskiej jest per saldo dla Polski niekorzystny. Jego negatywne skutki najmocniej odczułyby sektory prywatny i samorządowy.

Analiza i ocena kosztów i korzyści przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w obszarze „mikroekonomia”

Wstęp

Ocena mikroekonomicznych efektów integracji europejskiej sprowadza się do badania wpływu poszczególnych etapów tego procesu na zachowania firm. Analizowany jest stopień ich reakcji na zmniejszanie zakresu regulacji narodowych i ujawnianie się nowego – regulacji ponadnarodowych. Należą do nich m.in. wspólny poziom ochrony zintegrowanego rynku, wspólne zasady umożliwiania dostępu do wspólnego rynku firmom z krajów trzecich, wspólne normy i standardy techniczne, ekologiczne, jakościowe, weterynaryjne, sanitarne, bezpieczeństwa towarów oraz wspólne zasady uznawania towarów na jednolitym rynku, wspólne reguły konkurencji, w tym jednolite możliwości korzystania ze środków finansowych i funduszy wspierających działania firm (zwłaszcza małych i średnich) w zakresie ich działalności inwestycyjnej. Szczególną rolę pełnią tu inwestycje ważne z punktu widzenia interesu całej Unii Europejskiej, jak np. inwestycje proekologiczne lub inwestycje w rozwój sfery naukowo-badawczej, sprzyjające poprawie innowacyjności firm i gospodarki całej Wspólnoty.

W teorii integracji wymienia się wewnętrzne i zewnętrzne korzyści z integracji dla firm krajów członkowskich. Do pierwszej grupy zalicza się wzrost wielkości przedsiębiorstw i możliwości ich ekspansji, prowadzące do lepszej pozycji negocjacyjnej, łatwiejszego i bardziej korzystnego

dostępu do kapitału, bardziej oszczędnego wykorzystania siły roboczej oraz uzyskania lepszej pozycji na rynku krajowym i zagranicznym.

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

Mikroekonomiczne efekty wspólnego rynku ujawniają się poprzez zmniejszenie kosztów działalności przedsiębiorstw. Jest to założenie, na którym opierał się program budowy jednolitego rynku wewnętrznego. To uruchamia różnorodne, wzajemnie powiązane dostosowania w działalności przedsiębiorstw.

Po pierwsze, zmniejszenie kosztów prowadzi w warunkach konkurencji do obniżki cen. Po drugie, zmniejszenie kosztów w wyniku usunięcia barier pozataryfowych przekłada się bezpośrednio na zwiększenie marży zysku – jest to podstawowy efekt odczuwany przez przedsiębiorstwa. Po trzecie, presja konkurencyjna uruchamia procesy restrukturyzacji przedsiębiorstw poprzez innowacje i postęp techniczny.

Sytuacja polskich przedsiębiorstw przed integracją

W przededniu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej niekorzystnym zjawiskiem w gospodarce jest – charakterystyczny dla całego okresu transformacji – niski poziom rentowności przedsiębiorstw. Obniżył się on drastycznie od roku 1998. Pozytywnym trendem strukturalnym w gospodarce jest natomiast zwiększenie udziału inwestycji dużych firm w telekomunikację, usługi bankowe, motoryzację. Są to sektory, w których duże firmy dominują również na jednolitym rynku europejskim.

Firmy z udziałem obcego kapitału mają duży udział w polskim handlu zagranicznym. Jednak nawet i one – najlepiej przygotowane do włączenia do jednolitego rynku – nie będą w stanie w krótkim okresie obniżyć kosztów i cen. W dalszej jednak perspektywie można oczekiwać, że przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego będą stanowić rozwojowy segment polskiej gospodarki, zdolny do sprostania narastającej konkurencji na rynku wewnętrznym.

Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) stanowiły w roku 2000 ponad 99,8% ogólnej liczby przedsiębiorstw w gospodarce i ich udział na przestrzeni ostatnich 10 lat systematycznie wzrastał. W końcu lat 90. wyraźnie pogorszyła się pozycja finansowa MŚP eksportujących głównie do UE w porównaniu z firmami wysyłającymi swoje produkty do krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Przyczynił się do tego wysoki udział kosztów pracy w przychodach przedsiębiorstw eksportujących do krajów UE – świadczy to o wciąż wysokim udziale towarów pracochłonnych w eksporcie na rynek Unii Europejskiej.

Przedstawione wyżej fakty rodzą obawy, czy małe i średnie przedsiębiorstwa poradzą sobie na jednolitym europejskim rynku. Po wejściu do UE część firm, zwłaszcza zagrożonych importem gotowych wyrobów z krajów trzecich, będzie zmuszona do przeprowadzenia restrukturyzacji dla sprostania ostrzejszej konkurencji. Zmiany te będą także niezbędne dla obniżenia kosztów produkcji i jej unowocześnienia oraz dostosowania się do norm i standardów europejskich i międzynarodowych (ISO). Firmy, które sprostają wymogom standardów europejskich będą mogły zwiększyć zakres sprzedaży do krajów europejskich i utrzymać się na polskim rynku wewnętrznym, który stanie się częścią jednolitego rynku europejskiego. Przedsiębiorstwa, które tych wymagań nie spełnią, mogą ulec likwidacji.

Perspektywy dla różnych sektorów gospodarki

Przystąpienie Polski do Unii oznacza dostęp firm przemysłowych do rynku wolnego od cel i kontyngentów. Przedsiębiorstwa, które wypełnią europejskie normy i standardy – jakościowe, ekologiczne (weterynaryjne i sanitarne w przypadku produktów rolno-spożywczych) czy bezpieczeństwa produktów – uzyskają pełny dostęp do jednolitego rynku europejskiego liczącego ok. 420 mln konsumentów (15 „starych” państw członkowskich UE oraz 10 „nowych”). Firmy, które tych warunków nie wypełnią, nie tylko, jak obecnie, nie będą mogły eksportować swoich produktów do UE, ale nie będą ich mogły sprzedawać na polskim rynku wewnętrznym, który stanie się częścią jednolitego rynku europejskiego.

Dla sektora bankowego wejście Polski do UE nie powinno nieść ze sobą poważnych wstrząsów. Nadal postępować będzie konsolidacja tego sektora i nasilanie się konkurencji, dostosowanie zakresu i jakości usług do potrzeb klientów oraz wymuszone obniżanie stopy procentowej. Tak potrzebne w bankowości stabilność i zaufanie nie powinny ulec zachwianiu. Dostępność kredytów inwestycyjnych, obecnie utrudniona, może ulec poprawie.

Rynek ubezpieczeniowy powinien po przystąpieniu do UE ustabilizować się, a w dłuższym okresie ma szansę rozwinąć się w miarę postępowania wzrostu gospodarczego i zwiększania się zamożności konsumentów. Można spodziewać się dalszych inwestycji zagranicznych i nasilenia się konkurencji, dostosowania produktów do wymagań konsumentów.

Rynek papierów wartościowych, szczególnie wrażliwy na wszelkie zmiany, powinien pozytywnie odczuć zmniejszenie niepewności co do kształtowania się polityki gospodarczej. Zachowania inwestorów są wprawdzie zależne od wielu czynników, ale można oczekiwać z ich strony pewnego optymizmu.

Szanse i wyzwania

Działanie w warunkach zaostrej konkurencji zarówno przyniesie polskim przedsiębiorstwom bezpośrednie korzyści, jak i postawi przed nimi liczne wyzwania.

Efektom pozytywnym będzie przede wszystkim ograniczenie ryzyka kursowego w związku z rozliczeniami w euro oraz przeprowadzaniem kalkulacji w oparciu o jedną walutę. Dla przedsiębiorstw przewidywane w przyszłości przyjęcie euro przez Polskę przyczyni się do obniżenia kosztów produkcji oraz kosztów prowadzenia biznesu.

Przedsiębiorstwa poszukujące kapitału uzyskają szerszy dostęp do kredytów finansowych; poza tym będą one po prostu tańsze. Z kolei polscy inwestorzy będą mieć ułatwione zawieranie transakcji oraz zapewnione zostaną im większe możliwości inwestowania.

Wyzwania, które istotne będą szczególnie w okresie przed wejściem Polski do strefy euro, uwidoczną się w kilku obszarach. Wraz z pojawieniem się euro wzrośnie znaczenie warunków, w jakich przyjdzie funkcjonować przedsiębiorstwom. Przy podejmowaniu wszelkiego rodzaju decyzji ekonomicznych coraz bardziej liczyć się będą koszty pracy i transportu oraz obciążenia podatkowe. W związku z tym następować będzie stopniowa weryfikacja dostawców.

Wzrost konkurencji wymusi na przedsiębiorstwach zmniejszanie kosztów działalności. Prowadzić to będzie do dalszego rozwoju międzynarodowych fuzji przedsiębiorstw, co dla wielu firm oznaczać będzie ich przejście lub konieczność ograniczenia działalności do nisz rynkowych. Na firmy handlujące z krajami tworzącymi unię gospodarczą i walutową będzie stopniowo wywierana coraz większa presja na przechodzenie do rozliczeń i płaćenia w euro. Jako waluta powszech-

nie używana w transakcjach handlu zagranicznego pozwala bowiem eksporterom i importerom strefy euro na przenoszenie ryzyka kursowego na partnerów z krajów trzecich,

Polskie przedsiębiorstwa eksportujące na rynek krajów tworzących unię gospodarczą i walutową muszą zatem uwzględnić warunki wzmożonej konkurencji oraz nowych warunków funkcjonowania. Prowadzić to może do spadku marż polskich eksporterów, a tym samym negatywnego wpływu na ich wyniki finansowe. Dodatkowo, w przypadku nagłych międzynarodowych kryzysów finansowych, możliwości rozwiązania problemów polskiej gospodarki są ograniczone ze względu na brak tradycyjnych narzędzi krajowej polityki gospodarczej, takich jak kurs walutowy.

Koszt dostosowania do zewnętrznych czynników gospodarczych zależeć będzie od instytucjonalnej i społecznej elastyczności całej gospodarki. A to może w dalszej konsekwencji powodować wzrost kosztów społecznych w postaci wzrostu bezrobocia.

Polska poza UE

Nieprzystąpienie Polski do UE nie spowoduje istotnych skutków dla handlu towarami przemysłowymi. Realizacja scenariusza pozostania poza Unią Europejską oznaczałaby brak konieczności dostosowania się przez firmy do norm i standardów europejskich, co zmniejszyłoby ich wysiłki i starania o poprawę konkurencyjności. To zaś z kolei wpłynie na stopniowe obniżanie się jej zarówno na rynkach zagranicznych, jak i na rynku krajowym.

Jeżeli Polska nie przystąpiłaby do UE, to prawne warunki inwestowania w Polsce nie powinny ulec zmianie. Polska konsekwentnie wdraża zasadę narodowego traktowania inwestorów zagranicznych, wymaganą w związku z jej członkostwem w OECD, i nie należy oczekiwać, aby wycofała się z polityki liberalizacji przepływów kapitałowych w stosunkach z krajami wysoko rozwiniętymi.

Pogorszeniu natomiast uległby tzw. klimat inwestycyjny dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Rezygnacja z integracji lub jej odsunięcie na kilka lat wprowadziłoby element niepewności, co do przyszłego kształtowania się polityki gospodarczej Polski. Ciągłość polityki gospodarczej, umożliwiająca przewidywanie rozwoju w dłuższym okresie, jest jednym z ważnych elementów dobrego klimatu inwestycyjnego i inwestorzy przypisują temu dużą wagę. Wprawdzie w badaniach ankietowych inwestorzy nie wiążą bezpośrednio swoich decyzji o inwestowaniu w Polsce z jej uczestnictwem w procesach integracyjnych, ale wskazują jednak wyraźnie, że podjęcie przez Polskę Układu Europejskiego i przygotowania do członkostwa w UE miały pozytywny wpływ na ich decyzje inwestycyjne. Oznaczało to bowiem, że Polska stała się dla nich krajem przewidywalnym. Ryzyko polityczne i ekonomiczne wiążące się z inwestycją za granicą zostało ograniczone dzięki procesom integracyjnym. W związku z takim postrzeganiem kwestii integracyjnych przez inwestorów można spodziewać się – w przypadku pozostania Polski poza UE – ich powściągliwości w podejmowaniu nowych decyzji inwestycyjnych. Podstawowym kosztem ekonomicznym i społecznym takiej sytuacji byłoby zahamowanie przyrostu miejsc pracy.

Jeżeli członkostwo w UE zostanie odrzucone lub przesunięte na czas nieokreślony, trudniej będzie usuwać bariery administracyjne, techniczne czy fiskalne – brak będzie dostatecznego uzasadnienia do ponoszenia dodatkowych kosztów z tym związanych. Dla zagranicznych firm poszukujących atrakcyjnych miejsc do prowadzenia działalności Polska może stracić swoje dotychczasowe atuty.

Pozostanie poza UE oznacza również rezygnację, na bliżej nieokreślony czas, z wejścia do unii ekonomicznej i monetarnej. Dla bezpośrednich inwestorów już działających w Polsce oraz dla tych, którzy taką możliwość rozpatrują oznacza to konieczność ponoszenia ryzyka kursowego i wyższych kosztów transakcji finansowych. Do tego dochodzi dodatkowo niepewność co do

konsekwencji odrzucenia członkostwa dla polityki makroekonomicznej, tj. stopnia determinacji rządu i NBP w realizacji postanowień Traktatu z Maastricht (kontrolowanie stopy inflacji, obniżanie stopy procentowej).

Konsolidacja sektora bankowego w Polsce z udziałem kapitału zagranicznego rozpoczęła się w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych i nie była bezpośrednio związana z procesami integracyjnymi, ale z procesem liberalizacji w ramach OECD. Zjawisko koncentracji kapitału w tym sektorze będzie kontynuowane, jak można się spodziewać, niezależnie od decyzji w sprawie akcesji Polski do UE. Zahamowaniu natomiast mógłby ulec proces konsolidacji sektora banków spółdzielczych; związany jest on z koniecznością spełnienia unijnego wymogu posiadania określonego minimum kapitału własnego. Odrębną kwestią jest dostosowanie zasad funkcjonowania sektora bankowego jako całości i poszczególnych banków jako podmiotów do reguł obowiązujących w ramach jednolitego rynku wewnętrznego. Dotyczy to warunków uzyskania licencji bankowej, kontroli przepływu własności akcji, funduszy własnych banku, rezerw bankowych czy nadzoru bankowego. Wydaje się, że zatrzymanie tego procesu nie jest możliwe ze względu na ryzyko podważenia zaufania do instytucji bankowych.

Rezygnacja z wejścia do UE może mieć natomiast negatywny wpływ na sektor ubezpieczeniowy. Mniejszy może być napływ inwestycji zagranicznych, których rosnące zaangażowanie można było dotychczas obserwować. Sytuacja na rynku ubezpieczeniowym zależna jest od rozwoju sytuacji makroekonomicznej i bieżącej koniunktury. Jeżeli odłożenie integracji w czasie lub jej odrzucenie wpłynie negatywnie na procesy makroekonomiczne i zagrozi ożywieniu koniunktury, to sytuacja na rynku ubezpieczeniowym pogorszy się w stosunku do obserwowanej obecnie sytuacji.

W najsilniejszy sposób skutki odrzucenia lub odsunięcia w czasie członkostwa Polski w UE odczuje giełdowy segment rynku kapitałowo-finansowego. Podobnie jak w przypadku innych form przepływu kapitału pomiędzy Polską a krajami wysoko rozwiniętymi, nie należy przewidywać ograniczenia swobody w dokonywaniu takich transakcji. Decyzje inwestorów portfelowych są jednak zależne od czynników „wrażliwych” na proces integracji, np. rozwoju sytuacji makroekonomicznej i jej wpływu na działalność inwestorów zagranicznych.

Już sama niepewność co do przebiegu zdarzeń gospodarczych może powodować wycofywanie się z rynku inwestorów portfelowych. Do tego dochodzą konsekwencje rezygnacji z wejścia do UE w sferze polityki pieniężnej. Perspektywa wejścia Polski do unii gospodarczej i walutowej jest ważnym, długookresowym elementem strategii inwestowania na rynku polskim i innych krajów kandydujących do członkostwa w UE. Powoduje to większą stabilność zaangażowania zagranicznych inwestorów.

Skutki integracji z Unią Europejską dla polskich regionów

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, jak z wyzwaniem integracyjnym będą sobie radzić w najbliższym czasie polskie regiony. Jest to problem ważny nie tylko z tego względu, że polskie regiony znacznie różnią się pod względem struktur gospodarczych i przewag konkurencyjnych, ale też z powodu społecznych oczekiwań.

Sięgając po doświadczenia Unii Europejskiej, trzeba pamiętać, że przy ogólnym pozytywnym wpływie integracji na rozwój biedniejszych państw członkowskich obserwowano też położone w nich regiony, które pomimo znacznej pomocy strukturalnej nie weszły na ścieżkę rozwoju i przechodzą relatywny regres (np. część regionów greckich). Czy polskie regiony będą gotowe, by wykorzystać szansę w postaci dostępu do środków zewnętrznych? Czy gotowe będą władze i społeczności lokalne i regionalne?

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

Potencjał i zróżnicowania gospodarek regionalnych

Polskie województwa różnią się pod wieloma względami, poczynając od aktywności gospodarczej. W województwie mazowieckim, śląskim, dolnośląskim i pomorskim koncentruje się 54,5% wszystkich podmiotów gospodarczych kraju, 63,3% spółek handlowych oraz 68,8% spółek z udziałem kapitału zagranicznego.

W 2001 roku prawie połowa produkcji sprzedanej przemysłu koncentrowała się w województwie mazowieckim (20,5%), śląskim (16,8%) i wielkopolskim (10,3%). Z kolei województwa lubuskie, świętokrzyskie i podlaskie razem miały 6,2% udziału w sprzedaży. Podobnie rzecz się ma w przypadku sprzedaży budownictwa, nakładów inwestycyjnych ogółem, nakładów na innowacje i działalność badawczo-rozwojową, wartości dodanej. Dotyczy to także udziału województw w eksporcie.

Ogólnie rzecz biorąc, najmniej korzystną strukturę gospodarczą (o najwyższym udziale rolnictwa w zatrudnieniu) mają województwa Polski wschodniej: lubelskie, świętokrzyskie, podkarpackie i podlaskie. Najwyższym udziałem usług odznaczają się – obok mazowieckiego – województwa Polski zachodniej: zachodniopomorskie, pomorskie, dolnośląskie, lubuskie.

Sektor prywatny w gospodarce

Dzisiejsze znaczenie sektora prywatnego w gospodarce ma swe źródła zarówno w prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, jak i tzw. prywatyzacji oddolnej, tworzeniu nowych firm przez nowych przedsiębiorców. W roku 2001 sektor prywatny dawał blisko 3/4 wszystkich miejsc pracy poza rolnictwem i ponosił niemal 70% wszystkich nakładów inwestycyjnych. Prywatnych było 96,7% podmiotów gospodarczych (zarejestrowanych w REGON). W układzie wojewódzkim przeszło jedna trzecia podmiotów była ulokowana w województwach mazowieckim (15,8%), śląskim (11,8%) i wielkopolskim (9,2%). W zbliżonym stopniu w województwach tych skoncentrowane było zatrudnienie. Najmniej firm przypada na opolskie (2,4%), lubuskie (2,7%), świętokrzyskie (2,8%) oraz podlaskie (3,2%).

Dominujący element sektora prywatnego to małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP). Najwięcej ich (spośród ogółu w Polsce) prowadzi działalność w woj. mazowieckim i śląskim (odpowiednio 16,2 i 12,6%), podczas gdy najmniej w podlaskim i opolskim (po 2,4%).

Prywatyzacja

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

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne

Od roku 1989 wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych wyniosła w Polsce 62 mld USD, z tego 68% z państw Unii Europejskiej. Większość inwestorów wybrała województwo mazowieckie (696; często w Warszawie mieszczą się tylko zarządy firm), śląskie (315), wielkopolskie (244) i dolnośląskie (200), gdzie w sumie trafiło 59% inwestycji. Inwestorzy, podejmując decyzje lokalizacyjne, wybierali wielkie aglomeracje o nowoczesnej strukturze gospodarczej, dobrej komunikacji międzynarodowej, telekomunikacji i dysponujące zapleczem edukacyjnym i naukowym oraz regiony położone w zachodniej i południowo-zachodniej części kraju.

Infrastruktura techniczna

Z punktu widzenia atrakcyjności inwestycyjnej regionów i kraju jako całości, w zakresie infrastruktury znaczenie mają przede wszystkim dogodne połączenia drogowe autostradowe, a w ich braku – drogi dwujezdniowe. W sumie w 2001 roku Polska dysponowała 2715 km takich dróg (w tym mniej niż 400 km autostrad). Przy średniej gęstości 0,9 km na 100 km², w najgorszej sytuacji są województwa: warmińsko-mazurskie (0,1), podlaskie (0,2), lubelskie (0,3) i podkarpackie (0,3) – praktycznie oznacza to ich komunikacyjną izolację od centrum gospodarki europejskiej i przyczynia się do niskiej atrakcyjności inwestycyjnej Polski wschodniej.

Nie inaczej jest w przypadku kolei. Najwyższe nasycenie kolejami normalnotorowymi na 100 km² mają województwa śląskie (15,3 km), dolnośląskie (9,3) i opolskie (8,8). Najniższe: słabo zaludnione i relatywnie nisko zurbanizowane województwa wschodnie, tj. podlaskie (3,9 km), lubelskie (4,2) i mazowieckie (4,8). Najpoważniejszym „kolejowym” problemem, z punktu widzenia konkurencyjności województw i całego kraju, jest niedobór szybkich połączeń między głównymi aglomeracjami oraz niezakończona modernizacja linii transeuropejskich.

Pod względem rozwoju sieci telekomunikacyjnej Polska – mimo wielkiego postępu ostatnich lat – znacznie odstaje od państw wysokorozwiniętych, szczególnie w przypadku telefonii komórkowej oraz przesyłu danych Internetem. Zarówno nasycenie telefonami stacjonarnymi, jak też przenośnymi jest najlepsze przede wszystkim w aglomeracjach, po drugie zaś w województwach zachodnich. Poważnym problemem jest niedorozwój sieci szkieletowej (zwłaszcza szerokopasmowej, łączącej województwa i kraj jako całość z siecią światową), co utrudnia wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjnych.

Instytucje otoczenia biznesu

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

Zasoby ludzkie i rynek pracy

Wykształcenie jest uważane za coraz ważniejszy (jeśli nie najważniejszy) wskaźnik jakości zasobów ludzkich, determinujący szanse rozwojowe państw i regionów, przy czym za wskaźnik nowoczesności przyjmuje się głównie wykształcenie wyższe. Z tego punktu widzenia Polska ze wskaźnikiem 12% nie ustępuje wprawdzie Czechom, Portugalii czy Włochom (9–11%), ale pozostaje daleko za Finlandią, Szwecją, Wielką Brytanią i Estonią (25–35%). W połowie lat dziewięćdziesiątych odsetek osób z wyższym wykształceniem wśród mieszkańców wsi wynosił ok. 2%, podczas gdy w miastach pięciokrotnie więcej, to jest 10%.

O ile wykształcenie jest ważnym zasobem regionalnym, to bezrobocie jest świadectwem głębokości restrukturyzacji i szczególnym problemem towarzyszącym transformacji gospodarczej po

1989 roku. We wrześniu 2002 r. stopa bezrobocia sięgnęła 17,6%. Najwyższą stopą bezrobocia odznaczały się województwa warmińsko-mazurskie (28,1%), zachodniopomorskie (25,4%) oraz lubuskie (25,3%). Najniższe bezrobocie występowało w województwach mazowieckim (13,6%), małopolskim (13,5%) i podlaskim (14,8%).

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

Sprawność instytucjonalna w regionach

Samorząd terytorialny

Analizy na poziomie gminnym ukazały nie tylko generalnie niższą aktywność (gospodarczą i społeczną) gmin Polski wschodniej, ale też niższą innowacyjność tamtejszych władz we wspieraniu procesów rozwojowych. Wyższą sprawność zaobserwowano w gminach położonych w Wielkopolsce i w pozostałych obszarach zachodniej części kraju.

W grupie czterech najsprawniejszych instytucjonalnie województw znalazły się opolskie, lubuskie, śląskie i zachodniopomorskie. Dodajmy, że wszystkie województwa zachodnie znalazły się w pierwszej dziesiątce, w której znalazło się tylko jedno województwo z innych części kraju, tzn. małopolskie. Na przeciwnym biegunie znalazły się województwa: warmińsko-mazurskie, lubelskie i podlaskie.

Instytucje państwowe w regionach

Częstkowym wskaźnikiem jakości instytucjonalnej jest prawidłowość decyzji podejmowanych przez rządową administrację terenową. Dane Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) dowodzą, że w ogóle jakość ta jest niska. Co trzecia decyzja polskiej administracji terenowej zaskarżona do NSA jest przezeń uznawana za nieprawidłową (34,2%). Na podstawie danych NSA najniższą jakość można przypisać działaniu rządowej administracji terenowej w województwach łódzkim (42,7% decyzji zakwestionowanych przez NSA), małopolskim (39,9%), mazowieckim (38,8%), pomorskim (37,2%) i warmińsko-mazurskim (36,1%). Zdecydowanie najlepiej wypadły województwa lubuskie i wielkopolskie (21,2 i 28,6%). Jeszcze większe – choć bez wyraźnego wzoru regionalnego – są różnice w jakości pracy administracji samorządowej.

Organizacje pozarządowe

Aktywność organizacji pozarządowych uważa się za ważny wskaźnik aktywności obywatelskiej w ogóle, a zatem – jak wspomniano wcześniej – istotny czynnik wpływający na sprawność instytucji publicznych. Zdecydowanie najwięcej organizacji pozarządowych zarejestrowano w województwach mazowieckim, śląskim, małopolskim i wielkopolskim. Należy podkreślić, że 49% organizacji zarejestrowanych w rejestrze REGON ma siedzibę w dużych miastach (byłych i teraźniejszych wojewódzkich, w tym zwłaszcza w Warszawie).

Konkurencyjność polskiej przestrzeni

W ostatnich latach przeprowadzono gruntowne analizy zróżnicowań polskich regionów, oceniając ich strukturę społeczno-ekonomiczną, potencjał rozwojowy i konkurencyjność. W gruncie rzeczy są one zgodne, wskazując na istotne zróżnicowania rozwoju na osi zachód-wschód oraz negatywne skutki obciążenia gospodarki województw wschodnich słabym rolnictwem.

W tym być może należy poszukiwać głównego problemu zróżnicowań w korzyściach płynących dla polskich regionów z integracji europejskiej, jest to bowiem kwestia wymagająca długoletnich nakładów i starań. W przypadku województw wschodnich nie skompensują ich ani inwestycje własne (brak kapitału), ani inwestycje zagraniczne (niska atrakcyjność), ani transfery budżetowe i pomoc Unii Europejskiej, jeśli będą bardziej zorientowane na poziom życia niż inwestycje w rozwój. Droga tych województw do rozwoju zależy od sprawności instytucjonalnej w wykorzystaniu zasobów własnych i zmobilizowaniu wsparcia zewnętrznego dla dobrze opracowanej, innowacyjnej strategii rozwojowej. Można powiedzieć, że szansa przyspieszenia ich rozwoju tkwi w podniesieniu jakości zasobów ludzkich, lepszym zarządzaniu rozwojem i otwarciu (nie tylko komunikacyjnym) na świat.

Podaż środków strukturalnych w ujęciu regionalnym

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

Analiza wstępnego podziału środków z roku 2002 na poszczególne priorytety w województwach wykazuje bardzo niewielkie zróżnicowanie terytorialne. Niezależnie od poziomu rozwoju województwa, jego struktury społecznej i gospodarczej, położenia geograficznego, wszystkie zdają się widzieć klucz do rozwoju w budowie infrastruktury (55–60%, tylko zachodniopomorskie i pomorskie 50%), rozwoju lokalnym, w tym także rozbudowie infrastruktury (10–15%) i na końcu w rozwoju bazy ekonomicznej (15–20%) i zasobów ludzkich (8–15%). W priorytecie „infrastruktura” mieszczą się także środki na rozwój społeczeństwa informacyjnego. Tylko kujawsko-pomorskie zaplanowało aż 20% na ten cel, inne 5–10%, lubuskie i łódzkie po 2%, dolnośląskie 1%, a podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie 0%. Po części jest to pochodną ogólnego podziału, po części wszakże jest wyrazem woli społeczności regionalnych.

W ramach środków Funduszu Spójności po 1,9 mld euro (plus 0,33 mld środków krajowych) przeznaczają się na wielkie projekty ochrony środowiska oraz na sektor transportowy. Z racji wymogów niezbędnego poziomu dofinansowania, głównymi beneficjentami nakładów na ochronę środowiska będą największe polskie aglomeracje. W przypadku rozbudowy i modernizacji systemów transportowych w pierwszej kolejności dobroczynne skutki budowy autostrad i modernizacji dróg krajowych oraz linii kolejowych odczują województwa zachodnie oraz aglomeracje środkowej i zachodniej Polski.

W ramach środków Wspólnej Polityki Rolnej na rozwój wsi i rolnictwa na płatności bezpośrednio przeznaczono 1,23 mld euro. Od 25 do 35% tych środków może zostać przeznaczona na płatności zależne wyłącznie od wielkości gospodarstwa (dla wszystkich rolników), co gwarantuje ich pełne wykorzystanie, ale posłuży raczej konsumpcji niż restrukturyzacji gospodarstw. Nakła-

dy na rozwój obszarów wiejskich (2,54 mld euro) z racji swego charakteru (dopłaty wyrównawcze, renty strukturalne, programy rolno-środowiskowe, zalesianie) będą miały niewielki efekt rozwojowy, zwłaszcza jeśli – jak można się spodziewać – 20% tych nakładów zostanie przekazane na płatności bezpośrednie.

Wnioski

Biorąc pod uwagę wszystkie czynniki mogące istotnie wpływać na skutki integracji Polski z UE, nie będzie przesadą stwierdzenie, że z akcesji do 2013 roku skorzystają przede wszystkim aglomeracje i regiony zachodnie (zatem obszary o najbardziej zaawansowanej transformacji), aczkolwiek pierwsze widome korzyści pojawią się dopiero w średniej perspektywie. Ani w krótkiej, ani w średniej perspektywie nie nastąpi znaczące przyspieszenie rozwoju regionów wschodnich, które czeka restrukturyzacja gospodarcza i społeczna. Wejście do UE pozwoli bardzo poważnie obniżyć jej koszty i przeciwdziałać najdotkliwszym objawom (bezrobocie, marginalizacja społeczna), nie uruchomi jednak wewnętrznych mechanizmów wzrostu, co najwyżej wesprze ich budowę.

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

Przystąpienie do Unii tylko wtedy będzie korzystne, gdy Polska dokona niezbędnych reform instytucjonalnych. Doświadczenia biednych krajów Unii wyraźnie dowodzą, że ich wejście na ścieżkę wzrostu nastąpiło nie od chwili akcesji, lecz później, od wprowadzenia reform instytucjonalnych. Nadzieja, że integracja bez naszych wysiłków mogłaby rozwiązać problemy rozwojowe Polski jest myśleniem magicznym. I nie wolno zapominać, że o ile na razie będąc krajem faktycznie zupełnie zintegrowanym gospodarczo z Unią, nie mamy żadnego wpływu na jej decyzje gospodarcze, to dopiero przystąpienie do UE pozwoli nam je współkształtować z należyтым uwzględnieniem interesów narodowych.

Polski system prawny w perspektywie członkostwa w UE

Po przystąpieniu Polski do UE powstanie sytuacja, w której obok określonego w Konstytucji RP porządku prawnego obowiązywać będzie system prawny UE, oparty na traktatach założycielskich oraz na – tworzonym przez instytucje UE – prawie pochodnym. Wydarzenie to będzie miało rewolucyjny wpływ na źródła prawa obowiązującego w Polsce.

Jednym z fundamentów integracji europejskiej jest pierwszeństwo prawa wspólnotowego nad prawem krajowym, czyli tzw. **zasada supremacji**. Nie ulega wątpliwości, że Polska – jako przyszły członek UE – będzie musiała w pełni zasadę tę stosować. Oznacza to, że w przypadku konfliktu pomiędzy treścią krajowej normy prawnej a przepisem prawa wspólnotowego, polski sąd lub organ administracji będzie musiał zastosować prawo wspólnotowe.

Oprócz zasady supremacji w polskim systemie prawnym pojawi się **zasada bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego**, która oznacza, że normy tego systemu prawnego są w stanie wprost określać sytuację prawną wszystkich obywateli Wspólnoty Europejskiej. Dzięki tej zasadzie wszyscy obywatele państw członkowskich UE będą mogli powoływać się na przepisy prawa wspólnotowego przed sądami krajowymi.

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

Konsekwencje nieprzystąpienia Polski do UE

W chwili obecnej polski system prawny jest już w znacznym stopniu dostosowany do prawa europejskiego. Decyzja o nieprzystąpieniu do UE będzie miała zatem jedynie ten skutek, że Polska nie będzie zobowiązana do dostosowania się do aktów prawa wspólnotowego, które zaczęły obowiązywać w przyszłości. Wydaje się również, że dotychczasowe osiągnięcia legislacyjne, zgodne z prawodawstwem europejskim, nie zostaną uchylone, a polski system prawny pozostanie – szczególnie w zakresie prawa gospodarczego – systemem nowoczesnym.

Odrzucenie członkostwa w UE nie powinno też zablokować reformy polskiego systemu prawnego. Polska unikałaby jedynie stosowania tych regulacji prawnych, które ograniczają możliwość wspierania własnej gospodarki. Chodzi tu przede wszystkim o prawo konkurencji, pomoc państwa dla przedsiębiorstw, prawo celne czy subsydiowanie produkcji rolnej. Trzeba jednak pamiętać, że działania takie spowodowałyby reakcję drugiej strony (nałożenie opłat antydumpingowych czy ilościowe ograniczenie wymiany handlowej), co znacznie utrudniłoby eksport polskich towarów i usług, a w konsekwencji wpłynęłoby negatywnie na naszą gospodarkę.

Polskie sądy i organy administracji w perspektywie członkostwa w UE

Po przystąpieniu do UE polskie sądy i organy administracji, stosując prawo wspólnotowe, będą opierać się na polskich przepisach proceduralnych. Zastosowanie polskich procedur będzie mogło zostać wyłączone, jeżeli będą one miały charakter dyskryminujący (w porównaniu do podobnych roszczeń w prawie krajowym) lub jeżeli spowodują, że dochodzenie roszczeń wynikających z prawa wspólnotowego stanie się „praktycznie niemożliwe” lub „nadmiernie utrudnione” (**zasada efektywności**).

Prawo wspólnotowe będzie stosowane z urzędu, a na organach krajowych spoczywać będzie obowiązek dokonywania takiej wykładni przepisów prawa polskiego, aby jej rezultat był jak najbliższy prawu wspólnotowemu (**zasada prowspólnotowej wykładni prawa**).

Polskie organy sądowe (lecz nie organy administracji) będą mogły zwracać się do Trybunału Sprawiedliwości UE o wydawanie orzeczeń wstępnych, których przedmiotem jest wykładnia lub ocena ważności przepisów prawa wspólnotowego.

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

Istotne komplikacje wynikać będą z utrudnionego dostępu do źródeł prawa wspólnotowego. Odczuwalny będzie przede wszystkim brak oficjalnych i powszechnie dostępnych tekstów aktów prawnych. Należy się spodziewać, że przygotowywanie polskiej wersji językowej Dziennika Urzędowego Wspólnot Europejskich przebiegać będzie powoli, a i tak nie jest pewne, czy obejmować ona będzie wszystkie obowiązujące akty prawne.

Polska poza UE

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

Z drugiej jednak strony, pozostawanie poza UE może spowodować, że dotychczasowe negatywne zjawiska obecne w sądownictwie i administracji zaczną się utrzymywać. Należy się również spodziewać, że europejskie standardy funkcjonowania sądów i administracji będą przenikać do Polski znacznie wolniej.

Bilans strat i korzyści członkostwa w UE przy ocenie funkcjonowania sądów i organów administracji jest mniej oczywisty aniżeli w przypadku systemu prawnego. Konieczność orzekania z uwzględnieniem prawa wspólnotowego z pewnością wywrze negatywny wpływ na sprawność sądownictwa i administracji w początkowym okresie członkostwa. Problemy te będą miały jednak charakter przejściowy, a polski wymiar sprawiedliwości i administracja staną się po tym okresie bardziej sprawne i lepiej dostosowane do potrzeb współczesnego świata.

Korzyści osiągnane i koszty ponoszone przez gospodarstwa rolne

Dopłaty bezpośrednie

Problem dopłat bezpośrednich był jedną z najważniejszych kwestii negocjacji o członkostwo Polski w UE. Podczas szczytu w Kopenhadze uzgodniono, że w kolejnych latach, w okresie 2004–2006, rolnicy polscy będą otrzymywać płatności bezpośrednie w wysokości 36%, 39% i 42% pełnych płatności, a zatem wyższe niż uprzednio proponowane przez Komisję Europejską. Źródłem dodatkowych środków na dopłaty bezpośrednie będą przewidziane dla Polski fundusze strukturalne, co oznacza, że zostaną one zmniejszone o taką kwotę, o jaką zostanie zwiększona kwota przewidziana na dopłaty bezpośrednie. W roku 2007 budżet UE będzie pokrywał 40% płatności. Następnie w latach 2007–2013 będą one wzrastać o 10% rocznie, by osiągnąć pełną wysokość w roku 2013.

Równocześnie UE zgodziła się, aby Polska miała prawo uzupełniania płatności z budżetu krajowego do 55% w roku 2004, do 60% w roku 2005 i do 65% pełnej ich wysokości w roku 2006. Również w następnych latach Polska może je uzupełniać. Jeśli Polska skorzysta z tej możliwości, to wówczas polscy rolnicy otrzymaliby pełne dopłaty w 2010 roku.

Niepełne dopłaty bezpośrednie, a w konsekwencji brak jednolitych warunków konkurencji spowodują, że na obszarze rozszerzonej UE będą funkcjonować dwie odrębne polityki rolne, jedna obejmująca obecnych członków Unii i druga, obowiązująca w nowych państwach członkowskich, w tym w Polsce.

Niezależnie jednak od tego, jak się będą kształtowały proporcje między dopłatami bezpośrednimi otrzymywanymi przez polskich rolników i rolników innych państwach członkowskich oraz jakie będzie ich źródło (budżet UE czy też budżet polski), stanowiąc one będą strumień pieniędzy wpływający do polskiego rolnictwa, czyli będą korzyściami.

Wyraźna poprawa sytuacji ekonomicznej polskiego rolnictwa już od pierwszego roku członkostwa nastąpi, jeśli Polska zdecyduje się na uzupełnianie dopłat bezpośrednich z budżetu UE

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

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

dopłatami wypłacanymi z budżetu polskiego. Bez wsparcia ze środków krajowych polskie rolnictwo czeka jeszcze kilka trudnych lat, ale łatwiejszych niż obecne.

System standardowy a system uproszczony dopłat bezpośrednich

W obecnych państwach członkowskich obowiązuje system nazywany standardowym. Jego istotą jest ściśle powiązanie płatności bezpośrednich z gałęziami produkcji. Dopłaty otrzymują więc w ustalonej uprzednio wysokości wyłącznie gospodarstwa uprawiające zboża, rośliny oleiste, strączkowe pastewne, len na ziarno i na włókno, tytoń, chmiel, ziemniaki skrobiowe, a także gospodarstwa prowadzące mięsny chów bydła i owiec. Po roku 2005/06 systemem dopłat będzie objęty również mleczny chów bydła.

Standardowy system dopłat bezpośrednich może być wprowadzony w życie jedynie wówczas, jeśli państwo członkowskie dysponuje specjalnym systemem ewidencji gruntów i zwierząt. Polska obecnie prowadzi prace, które mają umożliwić jego uruchomienie w dniu członkostwa. Jednak Komisja Europejska zasugerowała stronie polskiej wprowadzenie tzw. uproszczonego systemu dopłat, opartego nie na wielkości produkcji, lecz na wielkości obszaru użytkowanego rolniczo, a Polska zdecydowała się na jego stosowanie.

System uproszczony jest znacznie prostszy. Dopłaty bezpośrednie będzie otrzymywał każdy rolnik, który ma działki rolne o powierzchni o co najmniej 0,3 ha i szerokości 20 metrów, a ich łączna powierzchnia wynosi co najmniej 1 ha. Niezbędne będzie tylko złożenie prostego wniosku w urzędzie gminy.

Wsparcie rozwoju polskiego rolnictwa i regionów wiejskich środkami strukturalnymi

Dopłaty bezpośrednie nie są jedynymi środkami budżetowymi UE, które po uzyskaniu członkostwa będą wspierać dochody polskich rolników i rozwój polskiego rolnictwa. Drugą grupę środków stanowić będą fundusze strukturalne. Unia Europejska będzie współfinansowała rozwój regionów wiejskich w Polsce m.in. poprzez wspieranie produkcji rolnej zgodnej z wymaganiami ochrony środowiska i zachowania przestrzeni w stanie naturalnym, zalesianie ziemi rolniczej, oraz udzielała pomocy rolnikom mającym gospodarstwa w regionach o niekorzystnych warunkach naturalnych (grunty niskich klas oraz t.zw. strefy górskie) oraz w regionach, w których istnieją ograniczenia wynikające z konieczności szczególnej ochrony środowiska. Ze środków unijnych będą również wspierane zespoły producentów, inwestycje w gospodarstwach rolnych oraz młodzi rolnicy obejmujący gospodarstwa. Poważne środki będą także przeznaczone na finansowanie budowy dróg, wodociągów, kanalizacji, oczyszczalni ścieków, składowisk odpadów i innych inwestycji służących społecznościom wiejskim.

Ceny płacone rolnikom

Ceny płacone polskim rolnikom za podstawowe surowce rolne kształtują się na ogół na poziomie cen płaconych rolnikom w państwach UE. Najważniejszymi wyjątkami są mleko, wołowina i buraki cukrowe. Za produkty te polscy rolnicy otrzymują znacznie niższe ceny i tutaj można spodziewać się znacznego wzrostu cen. Według szacunków roczny wzrost przychodów z produkcji rolniczej wynikający ze wzrostu cen wyniesie blisko 3,7 mld PLN rocznie, czyli około 970 mln EUR.

Są jednak takie towary rolne, których ceny po uzyskaniu członkostwa w UE mogą być niższe. Należą do nich pszenica, rzepak, mięso drobiowe. Jeśli więc po uzyskaniu członkostwa przychody z tytułu uprawy pszenicy i roślin oleistych nie byłyby uzupełniane dopłatami bezpośrednimi, sytuacja ekonomiczna rolników uprawiających te rośliny może się pogorszyć.

Niższe mogą być także ceny płacone za trzodę chlewną i mięso drobiu, ale wobec niższych cen pasz w obu tych gałęziach hodowli sytuacja dochodowa nie będzie gorsza.

Handel artykułami rolno-spożywczymi po uzyskaniu członkostwa

Polska z dniem członkostwa zostanie włączona w obszar Jednolitego Rynku. Polskie artykuły rolno-spożywcze będą mogły być bez ograniczeń eksportowane na rynki pozostałych państw członkowskich. Przed Polską utworzy się zatem nie tylko rynek państw Piętnastki, lecz również rynki tych dziewięciu państw kandydujących, które najprawdopodobniej zostaną członkami UE równocześnie z Polską. Otwierając rynek niespełna 40 mln konsumentów, w dodatku o stosunkowo niewielkiej sile nabywczej, Polska uzyskuje swobodny dostęp do rynku około 420 mln konsumentów, w tym 380 mln w obecnych państwach członkowskich, w których siła nabywcza jest przeciętnie znacznie wyższa niż w Polsce. Warunkiem uzyskania dostępu jest spełnienie przez polskich rolników i producentów sanitarnych, weterynaryjnych i fitosanitarnych standardów UE, a także standardów właściwego traktowania zwierząt i ochrony środowiska.

Wzajemne pełne otwarcie rynków oznacza nie tylko możliwości wzrostu eksportu polskich artykułów rolno-spożywczych na rynki innych państw członkowskich, ale także wzrostu eksportu artykułów produkowanych w pozostałych państwach członkowskich na rynek polski. Na polskim rynku będzie zatem więcej żywności importowanej. Mimo to polskie rolnictwo powinno zyskać na wzajemnym otwarciu, gdyż analizy wykazują, że wzrost eksportu rolno-spożywczego powinien być większy niż importu.

Korzyści osiągnięte i koszty ponoszone przez niektóre branże przemysłu rolno-spożywczego

Podstawową korzyścią będzie swobodny dostęp do rynków innych państw członkowskich. Jej wykorzystanie (wzrost sprzedaży na rynkach innych państw członkowskich) oraz zapobieganie potencjalnym stratom (utrata części rynku krajowego) zależeć będzie w znacznej mierze od przygotowania do członkostwa w UE.

Przemysł mleczarski

Dostosowanie przemysłu mleczarskiego jest szczególnie trudne i kosztowne, ponieważ polega nie tylko na modernizacji mleczarni oraz budowie urządzeń chroniących środowisko. Modernizacji musi również ulec system skupu i transportu mleka oraz chów bydła mlecznego. Przy niewielkiej skali produkcji nakłady na poprawę warunków chowu w gospodarstwach rolnych są nieopłacalne.

Dlatego już obecnie następuje bardzo szybki spadek liczby rolników sprzedających mleko mleczarniom. Tendencja ta utrzyma się jeszcze przez kilka lat, zwłaszcza że mleczarnie będą zmuszone do rezygnacji z zakupów od tych dostawców, którzy nie będą dostarczali mleka klasy ekstra.

Ogólne koszty dostosowania gospodarstw rolnych, prowadzących mleczny chów bydła i zakładów mleczarskich do standardów UE zostały oszacowane na 12,5 mld PLN. Z kwoty tej 10 mld PLN przypada na gospodarstwa rolne a 2,5 mld na przemysł mleczarski.

Przemysł mięsny

Obecnie znikoma liczba zakładów mięsnych odpowiada standardom UE. Około 1400 zakładów, w tym ponad 400 o przemysłowej skali produkcji, nie ma możliwości osiągnięcia standardów UE. Z dniem członkostwa zakłady te najprawdopodobniej zbankrutują. Koszty związane z ich upadkiem powinny być relatywnie niewielkie, bo zakłady te, choć liczne, to jednak nie dysponują zbyt dużym potencjałem wytwórczym.

Koszty modernizacji przemysłu mięsnego zostały oszacowane na ponad 4 mld PLN. Rzeczywiste koszty będą jednak najprawdopodobniej niższe, gdyż producenci ograniczają się do wykonania prac niezbędnych.

Przemysł drobiarski

Przemysł drobiarski jest znacznie lepiej niż mleczarski i mięsny dostosowany do standardów UE. Wymogi unijne w połowie 2002 roku spełniało 36 przedsiębiorstw zajmujących się ubojem i przetwórstwem mięsa drobiowego. Są to na ogół przedsiębiorstwa największe, których udział w produkcji mięsa drobiowego wynosił w 2001 roku około 55%. Pozostałe 30% produkcji pochodziło z przedsiębiorstw, które bądź zakończą procesy dostosowawcze przed datą członkostwa, bądź też w okresie członkowskim.

Wprowadzenie przepisów unijnych zobowiąże rolników do stworzenia ptakom odpowiednich warunków bytowych, regulując warunki chowu niosek w klatkach (konstrukcja klatek, minimalna powierzchnia dla jednego ptaka).

Przemysł utylizacyjny

Przemysł utylizacyjny przetwarza odpady pochodzenia zwierzęcego powstające podczas uboju, rozbioru i przetwórstwa mięsa oraz zwierzęta padłe. Produktami przemysłu utylizacyjnego są mączki mięsno-kostne stosowane jako składniki pasz treściwych, tłuszcze techniczne oraz preparaty, wyprodukowane z odpadów zaliczanych do grup wysokiego i szczególnego ryzyka, które nie mogą być stosowane w żywieniu zwierząt.

Obecnie istniejące zakłady utylizacyjne nie spełniają standardów UE. Ocenia się, że z 67 jedynie 25 znajduje się na poziomie, który umożliwi ich osiągnięcie. Po rozbudowie ich potencjał produkcyjny zapewni utylizację wszystkich odpadów zwierzęcych. Jednakże zakres niezbędnych prac jest tak duży, że powstają wątpliwości, czy jest możliwe ich zakończenie w okresie poprzedzającym członkostwo. Nakłady inwestycyjne na restrukturyzację i modernizację zakładów utylizacyjnych oszacowano na 370 mln PLN.

Pozostaje problem „kosztów” o charakterze socjalnym. Likwidacja wielu lokalnych przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego (przede wszystkim mięsnych), które nie spełniają standardów UE, oznacza w skali państwa utratę kilkudziesięciu tysięcy miejsc pracy.

Podobne „koszty” socjalne już spowodowała trwająca restrukturyzacja przemysłu mleczarskiego, a przede wszystkim wprowadzenie norm mleka surowego zgodnych z normami UE. Na początku lat dziewięćdziesiątych mleczarnie kupowały mleko od ponad miliona rolników, w roku 2001 liczba ta spadła do 400 tys. Przewiduje się, że do 2005 roku liczba dostawców zmniejszy się do 200 tys., przy czym przeciętny skup mleka od jednego rolnika wyniesie ponad 100 litrów mleka dziennie, co spowoduje, że instalacja urządzeń zapewniających produkcję mleka zgodną z normami UE stanie się opłacalna.

Korzyści wynikające z członkostwa w UE

1. Polskie rolnictwo zostanie objęte Wspólną Polityką Rolną, która jest przyjazna rolnictwu i skutecznie chroni dochody rolników. Ponadto jest znana z kilkuletnim wyprzedzeniem, co umożliwia odpowiednio wczesne przeprowadzenie koniecznych zmian w programie produkcyjnym gospodarstwa.
2. Z wykonanych analiz wynika, że po wstąpieniu Polski do UE do rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego dopłyną znacznie większe kwoty, niż wyniosą koszty dostosowania do standardów UE. Koszty te polska gospodarka żywnościowa musiałaby zresztą ponieść również, jeśli nie byłaby członkiem UE, gdyż obejmują one przede wszystkim wprowadzenie standardów sanitarnych, weterynaryjnych i fitosanitarnych UE, a także przepisów o właściwym traktowaniu zwierząt i ochronie środowiska. Wprowadzenie właściwych standardów w przypadku członkostwa będzie łatwiejsze, gdyż część kosztów pokryje budżet UE.
3. Równocześnie do regionów wiejskich skierowane zostaną znaczne środki UE (m.in. na budowę dróg, kanalizacji, wodociągów, oczyszczalni ścieków i składowiska odpadów). W ciągu kilku, a najdalej kilkunastu lat nastąpi znaczna poprawa warunków życia w regionach wiejskich. Gminne i powiatowe władze samorządowe doskonale zdają sobie sprawę z tych możliwości, o czym świadczy ich udział w programach przedakcesyjnych dysponujących znacznie mniejszymi środkami.
4. W ciągu czterech pierwszych lat po uzyskaniu członkostwa poprawa sytuacji ekonomicznej polskiego rolnictwa będzie niewielka, jeśli dopłaty bezpośrednie będą pochodziły wyłącznie z budżetu UE. Zmianę natychmiastową spowodowałaby decyzja uzupełnienia dopłat bezpośrednich z budżetu krajowego. Bez niej wyraźną zmianę polskie rolnictwo odczuje dopiero od 2008 roku. W kolejnych latach sytuacja ekonomiczna polskiego rolnictwa powinna się systematycznie poprawiać.

Polityka społeczna

Polityka równouprawnienia płci

Prawo wspólnotowe dotyczące równości kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu zostało w zasadniczej części wprowadzone do polskiego ustawodawstwa. Jednak pomimo formalnej równości szans kobiet i mężczyzn, kobiety należą do grupy szczególnie zagrożonej na rynku pracy. Poziom zatrudnienia kobiet w Polsce był zdecydowanie niższy w ostatnich kilku latach od poziomu zatrudnienia mężczyzn i ta tendencja utrzymuje się wraz z osłabieniem wzrostu gospodarczego w Polsce. Wprawdzie w Unii Europejskiej poziom zatrudnienia kobiet jest także niższy od poziomu dla mężczyzn, jednak jego stopniowy wzrost świadczy o skuteczności unijnych narzędzi wyrównywania szans mężczyzn i kobiet na rynku pracy.

Bezrobotnych kobiet jest w Polsce więcej niż bezrobotnych mężczyzn, mimo że są one lepiej wykształcone. Kobiety przeważają także wśród młodych bezrobotnych w wieku 15–24 lata. Pełne członkostwo w UE daje nadzieję na zastosowanie i wzmocnienie działań gwarantujących realizację w praktyce zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet na rynku pracy, choć trudno oszacować koszty jej egzekwowania.

Warunki zatrudnienia

Główne zmiany, jakie po przystąpieniu do UE zostaną wprowadzone w polskim prawie pracy w dziedzinie warunków zatrudnienia, będą dotyczyć długości czasu pracy i urlopów. Wiąże się to z wprowadzeniem 48-godzinnego (razem z godzinami nadliczbowymi) tygodnia pracy, przy czym liczba godzin nadliczbowych nie będzie mogła być wyższa niż 150 w ciągu roku kalendarzowego. W Polsce urlop wypoczynkowy dla pracowników po roku pracy wynosi 18 dni, w państwach członkowskich UE – 20 dni. W Polsce przysługuje trzyletni urlop (w tym dwuletni zasiłek wychowawczy) do 4 roku życia dziecka, w UE urlop może trwać od 3 miesięcy aż do uzyskania przez dziecko 8 lat. Kolejną korzystną zmianą będzie możliwość dodatkowego urlopu dla pracownic w ciąży, po porodzie i karmiących. Wprowadzenie powyższych zmian wiązać się będzie z dodatkowymi kosztami dla pracodawców, szczególnie odczuwalnymi przez właścicieli małych i średnich przedsiębiorstw. Koszty te, przynajmniej w części, będzie musiało ponieść państwo, gdyż inaczej przedsiębiorstwa mogłyby unikać zatrudniania kobiet.

Polskie prawo w zakresie zwolnień grupowych i łagodzenia ich skutków zostało już dostosowane do prawa wspólnotowego, podobnie jak ochrona pracowników w razie niewypłacalności pracodawcy poprzez Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Zgodnie z Europejską Strategią Zatrudnienia dużą rolę w zwiększaniu zatrudnienia odgrywają elastyczne formy

czasu pracy. Korzystne zmiany w tej dziedzinie dotyczą swobody podejmowania przez pracowników pracy w niepełnym wymiarze oraz zakazu stosowania praktyk dyskryminacyjnych przy ustalaniu warunków ich zatrudnienia. Wejście Polski do Unii i przyswojenie unijnych norm może pomóc w zwiększeniu elastyczności rynku pracy.

Bezpieczeństwo i higiena pracy

Wprowadzenie norm unijnych w tej dziedzinie będzie wiązać się z poważnymi inwestycjami na rzecz unowocześnienia przestarzałych urządzeń, a tym samym poprawy warunków zdrowia i bezpieczeństwa pracy. Największe problemy mogą mieć małe przedsiębiorstwa, dla których wymiana urządzeń na bardziej nowoczesne będzie dużym obciążeniem. Polska wystąpiła z postulatem okresu przejściowego do 31 grudnia 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań bezpieczeństwa użytkowania sprzętu przez pracowników i higieny pracy. Korzyści modernizacji to przede wszystkim spadek liczby wypadków przy pracy i zmniejszenie nieobecności pracowników. W długim okresie korzyści z tytułu poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy na pewno przekroczą koszty.

Dialog społeczny

Polska prowadzi dialog społeczny, którego stronami są organizacje pracowników, organizacje pracodawców i strona rządowa. Nie jest on jednakże tak rozbudowany, jak w krajach unijnych. Przyczyny nie leżą w braku przepisów, lecz raczej niestosowania ich w praktyce. Wdrożenie pozostałych jeszcze przepisów dotyczących prawa pracowników do informacji i konsultacji w przedsiębiorstwie raczej nie będzie pociągać za sobą znaczącego wzrostu wydatków. W przedsiębiorstwach lub zakładach, w których nie działają związki zawodowe, konieczne będzie ustanowienie przedstawicielstwa pracowniczego uprawnionego do konsultacji w sprawach objętych dialogiem społecznym.

Wpływ przystąpienia Polski do UE na wielkość migracji siły roboczej

Większość prognoz dotyczących przepływu siły roboczej w związku z kolejnym rozszerzeniem UE nie przewiduje wielkiej fali migracyjnej oraz negatywnego wpływu na rynek pracy w krajach Unii. W wyniku starzenia się społeczeństw w obecnych krajach UE stabilizacja rynku pracy wymagać będzie napływu około pół miliona osób rocznie w latach 2005–2010, a w latach 2010–2015 nawet 1,6 mln osób rocznie. Napływ do Polski znacznego kapitału spowoduje migrację pewnych grup pracowników z krajów Unii do Polski, zaś tworzenie przez przedsiębiorstwa z UE nowych miejsc pracy w Polsce zatrzyma w kraju znaczną część potencjalnych migrantów. Członkostwo w Unii spowoduje przyspieszenie tempa wzrostu PKB w Polsce, co w dłuższym okresie osłabi chęć migracji. Polacy, którzy zdecydują się podjąć pracę w krajach UE, będą mieli zabezpieczenia społeczne na poziomie kraju, w którym pracują, czyli najczęściej znacznie wyższe niż w Polsce. Polska będzie wprawdzie ponosić koszty z tytułu świadczeń dla pracowników z obecnych krajów członkowskich, ocenia się jednak, że w związku ze stosunkowo niewielką liczbą pracujących obcokrajowców w Polsce koszty te nie będą duże.

Ochrona środowiska

Polskie ustawodawstwo regulujące zagadnienia związane z ochroną środowiska zmieniało się w okresie ostatnich 10 lat w związku z oczekiwanym przystąpieniem do Unii Europejskiej. Dlatego trudno w 100% określić, jaka byłaby polska polityka ekologiczna bez perspektywy członkostwa w Unii Europejskiej. Można jednak przyjąć, że niezależnie od wyników referendum w sprawie członkostwa w UE polityka ta nie zmieni się w swoich zasadniczych założeniach i będzie kontynuowana przez kolejne polskie rządy.

Wymagania ekologiczne Unii Europejskiej

Prawo UE pozostawia krajom członkowskim swobodę w kształtowaniu instytucji ochrony środowiska. Nie należy się więc spodziewać zasadniczych zmian w strukturze polskiej administracji odpowiedzialnej za kwestie ochrony środowiska po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Natomiast polskie przedsiębiorstwa, które będą chciały skutecznie konkurować na europejskim rynku muszą się liczyć z koniecznością dobrowolnego przyjęcia zasad postępowania lub kodeksów czy norm, takich jak np. ISO 14000 (czyli normy „ekologicznej poprawności zarządzania”).

Znaczna część polskich norm jest zbieżna z przepisami UE. Dotyczy to zwłaszcza stężeń zanieczyszczeń emitowanych z instalacji energetycznych oraz stężeń zanieczyszczeń w ściekach komunalnych. Dostosowania wymagają natomiast normy dotyczące ścieków zawierających substancje niebezpieczne, normy zawartości siarki w niektórych paliwach czy np. normy określające poziom hałasu emitowanego przez zmechanizowany sprzęt domowy.

Ochrona środowiska w państwach członkowskich UE nie zawsze prowadzi do zadowalających efektów dla ochrony zdrowia obywateli, jakości wody czy powietrza, choć przedsiębiorstwa w UE spełniają wszystkie unijne normy. Dzieje się tak dlatego, że prawodawstwo Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska opiera się na pojęciu tzw. najlepszej dostępnej technologii. W uproszczeniu – jeśli przedsiębiorca udowodni, że wykorzystuje w produkcji najlepszą (najbardziej „ekologiczną”) technologię, to w praktyce może nie zastanawiać się nad faktycznym poziomem emitowanych zanieczyszczeń.

W Polsce ochrona środowiska opiera się na zestawie standardów określających dopuszczalne stężenia zanieczyszczeń w powietrzu i w wodzie, na ogół ostrzejszych niż porównywalne normy w UE. Nie oznacza to, że wszędzie w Polsce powietrze i woda spełniają te standardy, ale nie oznacza to również, że w momencie przystąpienia do UE konieczna będzie ich natychmiastowa liberalizacja.

Prawo UE nie zawsze jest jednoznaczne i często wymaga wykładni, czyli doprecyzowania poprzez postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości w Strasburgu. Przykładem takich właśnie niejasnych przepisów, które mogą być interpretowane ze szkodą dla polskich podmiotów gospodarczych, są dyrektywy dotyczące emisji z „dużych obiektów spalania paliw kopalnych”, czyli np.

z elektrociepłowni pracujących w oparciu o węgiel (kamienny lub brunatny). Niekorzystna interpretacja Komisji Europejskiej może spowodować nieuzasadnione dodatkowymi korzyściami ekologicznymi koszty modernizacji instalacji energetycznych i obniżyć konkurencyjność polskich przedsiębiorstw.

Równie niejasne są przepisy dotyczące pomocy publicznej dla podmiotów gospodarczych w kwestiach dotyczących ochrony środowiska. W Polsce po roku 1989 funkcjonuje rozbudowany system funduszy ekologicznych zarządzających publicznymi pieniędzmi, dzięki którym dokonano olbrzymiego postępu w ochronie środowiska. Po przystąpieniu Polski do UE działalność tego typu funduszy będzie musiała być znacznie ograniczona.

Polska poza UE (scenariusz)

Scenariusz, w którym Polska pozostaje poza Unią Europejską, to przede wszystkim niższy wzrost gospodarczy, co dla środowiska oznacza niższe zużycie energii, niższą emisję zanieczyszczeń, w tym gazów cieplarnianych, wolniejsze tempo motoryzacji (mniej spalin), ale też mniejsze inwestycje, np. w oczyszczalnie ścieków lub nowoczesne instalacje odsiarczające czy przechwytyjące szkodliwe związki azotu.

Pozytywne skutki pozostawania poza Unią Europejską dla środowiska przyrodniczego widać również na przykładzie gospodarki rolnej. Bardziej rozwinięte i wyspecjalizowane rolnictwo europejskie prowadzi do szybszej degradacji środowiska niż tradycyjny sposób uprawy ziemi i hodowli, przeważający w Polsce.

Członkostwo w UE będzie miało olbrzymie znaczenie dla kosztów ochrony zasobów wodnych. Obowiązek kanalizacji nawet najmniejszych osiedli będzie miał niewielkie znaczenie dla czystości wód powierzchniowych, chociaż z pewnością wyeliminuje większość szamb, ale cena tej operacji będzie bardzo wysoka, zwłaszcza przy dotychczasowym braku skutecznego planowania przestrzennego i rozproszonej zabudowie. Dodatkowo polski rząd przyjął wyjątkowo zaostrzone przepisy dotyczące oczyszczania ścieków komunalnych, bardziej rygorystyczne niż w większości państw członkowskich UE. Pozostawanie poza Unią pozwoliłoby podporządkować ochronę wód kryteriom efektywności, co być może pogorszyłoby lokalne wskaźniki ekologiczne, ale pozwoliłoby wspierać najbardziej potrzebne inwestycje w dziedzinie ochrony środowiska.

Polska jest sygnatariuszem Protokołu z Kioto i zobowiązała się do ograniczenia emisji dwutlenku węgla (CO₂). Paradoksalnie, pozostając poza Unią, Polska miałaby większą motywację do ograniczania emisji tego gazu, niż będąc członkiem UE, ponieważ mogłaby swobodnie spieniężyć wolną kwotę niewykorzystanego limitu zanieczyszczeń (jeśli jakieś państwo nie wykorzystuje swojego limitu zanieczyszczeń, może go odsprzedać innemu państwu, które te limity przekracza). Tymczasem prawo Unii Europejskiej będzie nakładało na jej członków liczne ograniczenia w dysponowaniu tymi nadwyżkami.

Zasadnicze koszty członkostwa

Ogólne koszty przyjęcia przez Polskę dorobku prawnego Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska szacuje się na 30 mld euro. Suma to olbrzymia, ale z przeprowadzonych analiz wynika, że nie wszystkie nakłady będą nieuchronne, a te, które będą niezbędne, mogą znaleźć pokrycie w funduszach krajowych i unijnych pod warunkiem rozłożenia kosztów w długim okresie dostosowawczym.

Według niektórych badań mogą wzrosnąć również bezpośrednie obciążenia gospodarstw domowych, zwłaszcza ze względu na konieczność trzystopniowego oczyszczania ścieków komunalnych (ceny niektórych usług wodno-ściekowych mogą wzrosnąć nawet o ponad 200%).

Zasadnicze korzyści z tytułu członkostwa w UE

Spodziewane korzyści z tytułu członkostwa Polski w UE to przede wszystkim lepsza ochrona ludzi przed tymi rodzajami zanieczyszczeń, które nie były do tej pory dostatecznie kontrolowane. Istotne nie jest tu jedynie przyjęcie unijnych standardów ilościowych (te bywają bardziej liberalne niż polskie), lecz raczej procedur administracyjnych i prawnych zapewniających ich przestrzeganie. Największe znaczenie dla wszystkich obywateli będzie miała zwiększona ochrona przed zanieczyszczeniem pyłami i spalinami samochodowymi oraz poprawa jakości wody pitnej.

Kolejną korzyścią z przyjęcia prawa UE dotyczącego ochrony środowiska będzie wzmocnienie konkurencyjności gospodarki dzięki standaryzacji procesów i produktów oraz poprawie efektywności gospodarowania. W przypadkach, gdy ochrona środowiska wymagać będzie zwiększenia kosztów, ten dodatkowy ciężar, jaki gospodarka polska musiałaby ponieść, nie będzie większy niż w innych krajach UE. Nie przekreśla to zatem możliwości konkurowania z dostawcami z tych krajów i pozwoli na uniknięcie zarzutu „eko-dumpingu” (potania produkcji kosztem strat ekologicznych), o co oskarża się teraz niektóre polskie towary eksportowe, np. wyroby hutnicze.

Dodatkową korzyścią z tytułu członkostwa w UE jest możliwość uzyskania wsparcia z funduszy pomocowych, z których wiele przeznaczonych jest dla sektora rolnego i terenów wiejskich.

Według wyceny Komisji Europejskiej, która nie uwzględnia jednak dotychczasowych polskich działań na rzecz ochrony środowiska, największe korzyści z członkostwa w UE przypadają na poprawę jakości powietrza (od ponad 2 do ponad 15 mld euro rocznie) oraz poprawy jakości wody (od 1,4 do 3,2 mld euro rocznie). Do 2020 roku kwoty te osiągnęłyby łączną wysokość od 50 do ponad 200 mld euro. Ta olbrzymia rozpiętość wynika z przyjętego systemu wyceny korzyści (np. trudności w statystycznej wycenie spadku umieralności i zachorowań).

Polityka handlowa Polski – członka UE

Unia Europejska prowadzi wspólną politykę handlową (WPH) w stosunku do państw spoza UE. Oznacza to, że poszczególne państwa członkowskie nie mają autonomii w zakresie zawierania umów handlowych z partnerami spoza Unii oraz zmian w ochronie rynku wewnętrznego. Oznacza to również, że w stosunkach między krajami członkowskimi rząd Polski – członka UE nie będzie miał żadnej możliwości wpływania na warunki sprzedaży towarów i usług poza procedurami wspólnotowymi.

Polska w Unii Europejskiej (scenariusz akcesji)

Wymiana handlowa między Polską a Unią Europejską została już znacznie zliberalizowana na mocy Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między obu partnerami. Z wyjątkiem artykułów rolnych, wszystkie ograniczenia handlowe (w tym cła) między Polską a Unią Europejską zostały całkowicie zniesione.

Po wejściu do UE przestaną obowiązywać też w relacjach handlowych z państwami członkowskimi tzw. pozataryfowe środki ochrony rynku wewnętrznego, takie jak klauzule ochronne, postępowania antydumpingowe i antysubsydyjne. Środki te będą jednak nadal obowiązywały w przypadku wymiany towarowej z państwami trzecimi. Polscy producenci zyskają tym samym większą ochronę przed nieuczciwym, konkurencyjnym importem.

Skuteczność Komisji Europejskiej w postępowaniach antydumpingowych będzie miała duże znaczenie prewencyjne w przypadku zewnętrznej wymiany towarowej. Zdecydowanie większe doświadczenie unijnych urzędników stwarza prawdopodobieństwo, że ewentualne polskie wnioski o objęcie ochroną antydumpingową zostaną rozpatrzone szybko i sprawnie, ponieważ zadcycduje o tym wspólny, unijny interes.

Przystępując do UE, Polska przyjmie wspólną taryfę celną (WTC), która jest najbardziej powszechnym sposobem ochrony producentów europejskich. Na większość towarów zaliczanych do grupy nierolnych nastąpi obniżka stawki celnej (cła w Polsce na te towary są wyższe niż w UE). Towary nierolnicze z Unii Europejskiej, a także z innych obszarów objętych porozumieniami o strefach wolnego handlu (takich jak Bułgaria, Rumunia, Izrael, Turcja czy Chorwacja) będą mogły napływać do naszego kraju bez ograniczeń. Analogicznie, polscy eksporterzy już mają lub uzyskają w momencie członkostwa w pełni swobodny dostęp do rynków wyrobów przemysłowych w krajach UE i CEFTA.

Dla towarów rolniczych przyjęcie Wspólnej Taryfy Celnej będzie oznaczało obniżenie lub podwyższenie stawek celnych w zależności od produktu. Duża obniżka ceł będzie dotyczyć np. alkoholi i wyrobów tytoniowych. Wzrost ceł obejmie takie towary, jak niektóre gatunki ryb, zboża i artykuły mleczarskie.

Liberalizacja handlu artykułami rolnymi ułatwi polskim producentom dostęp do rynku państw członkowskich rozszerzonej Unii Europejskiej. Równocześnie należy się spodziewać silniejszej konkurencji na rynku polskim ze strony zagranicznych producentów.

Przyjęcie wspólnotowego systemu preferencji celnych (GSP) rozszerzy liczbę państw uprawnionych do preferencji na polskim rynku (np. o kraje Wspólnoty Niepodległych Państw) i zwiększy liczbę towarów o obniżonych stawkach celnych.

Jednym ze skutków przyjęcia wspólnej taryfy celnej będzie większe otwarcie gospodarki na konkurencję zagraniczną. Ta dodatkowa liberalizacja wymusi dalszą restrukturyzację produkcji, prowadząc do poprawy jej efektywności, ale spowoduje również zmiany na rynku pracy, konieczność przekwalifikowania się części pracowników i zmiany miejsca zatrudnienia. Może wzrosnąć przejściowo stopa bezrobocia.

Obniżka stawek celnych spowoduje redukcję poziomu cen na rynku wewnętrznym. Dotyczyć to będzie zarówno towarów importowanych, jak i krajowych substytutów.

Przystąpienie Polski do UE zwiększy wymianę towarów i usług z państwami członkowskimi UE nie tylko ze względu na przyjęcie Wspólnej Polityki Handlowej i zniesienie ograniczeń celnych, lecz również ze względu na faktyczne zniesienie granicy w obrocie między polskimi przedsiębiorstwami a ich partnerami z Unii Europejskiej. Eliminacja fizycznych barier doprowadzi do skrócenia czasu oczekiwania na granicy, obniży koszty transportu i przechowywania towarów, ograniczy też koszty administracyjne.

Innym ważnym skutkiem procesu integracji będzie wyeliminowanie barier technicznych poprzez ujednoczenie wymogów bezpieczeństwa technicznego towarów w Polsce z tymi, które obowiązują w Unii Europejskiej.

Stopień dostosowania polskich przepisów handlowych do prawodawstwa europejskiego jest już teraz relatywnie bardzo wysoki (w porównaniu z innymi dziedzinami wspólnotowego prawa). Skutkiem przystąpienia Polski do UE będzie przekazanie unijnym organom kompetencji w zakresie negocjowania z partnerami handlowymi warunków wymiany towarów i usług. Polska będzie miała nadal możliwość oddziaływania na decyzje podejmowane przez te organy, ale w ramach obowiązujących procedur wspólnotowych. Kluczowe znaczenie będzie miała umiejętność tworzenia koalicji z innymi członkami Unii we wspólnych sprawach. Efekty takich działań będą zależały od stopnia zorganizowania poszczególnych grup interesu i ich zdolności do uczestniczenia w systemie lobbyingu.

Istotną korzyścią członkostwa w UE będzie zwiększenie siły przetargowej Polski w stosunkach z partnerami zewnętrznymi – wchodząc do największego ugrupowania ekonomicznego na świecie, Polska będzie mogła wykorzystać jego siłę do realizacji swoich interesów handlowych.

Z chwilą przystąpienia do UE Polska przestanie być samodzielnym członkiem Światowej Organizacji Handlu (WTO), ponieważ Wspólnota Europejska występuje w niemal wszystkich procedurach rozstrzygania sporów w ramach tej organizacji jako jeden podmiot. Negatywnym skutkiem integracji jest możliwość uwikłania Polski w konflikty na forum WTO, zwłaszcza w stosunkach handlowych ze Stanami Zjednoczonymi. Będąc w UE, Polska będzie musiała zrewidować

swoją politykę handlową np. w sprawach związanych z tzw. minimalnymi standardami pracy lub ochroną środowiska.

Skutki wejścia Polski do UE będą inne dla członkostwa w OECD niż w WTO. Komisja Europejska może co prawda uczestniczyć w pracach OECD, nie ma jednak prawa głosu (każde państwo ma na forum OECD jeden głos). Polska zachowa dużą niezależność interesów w OECD, choć liczyć się należy z potrzebą koordynacji stanowiska w wielu sprawach.

Polska poza UE (scenariusz izolacji)

Dla polskiej gospodarki nieprzystąpienie do Unii Europejskiej oznaczałoby utrzymanie istniejącego poziomu ochrony krajowych producentów. Nie byłoby uzasadnienia dla dalszego obniżania poziomu stawek celnych aż do czasu zakończenia Nowej Rundy WTO, która rozpoczęła się w listopadzie 2001 r. Najbardziej poszkodowaną grupą w przypadku pozostania poza strukturami europejskimi byłiby konsumenci. Utrzymanie wyższej ochrony przed konkurencją zagranicznych towarów i usług pozwoliłoby krajowym producentom na zachowanie wyższych cen.

Dla rynku artykułów rolnych scenariusz izolacji nie jest dobrą perspektywą. Polski eksport produktów rolnych już teraz trafia na poważne bariery w państwach członkowskich UE. Ograniczenia związane z Wspólną Taryfą Celną i subsydiowanie unijnego producenta w ramach Wspólnej Polityki Rolnej sprawiają, że utrzymałaby się dysproporcja w handlu produktami rolnymi. Na przyspieszenie wzrostu polskiego eksportu rolnego nie byłoby szans, również eksportu na rynki wschodnie. W przypadku niewejścia do Unii utrzymałoby się zagrożenie postępowaniami antydumpinowymi, przy dużo słabszej możliwości stosowania podobnych środków przez polski rząd.

Polityka konkurencji i członkostwo Polski w Unii Europejskiej

Konkurencja jest jednym z filarów gospodarki rynkowej. We wszystkich rozwiniętych gospodarkach polityka ochrony konkurencji nabiera coraz większego znaczenia. Obejmuje ona nie tylko pasywne działania w dziedzinie prawa (np. przepisy o koncentracji), ale aktywne działania państwa wspierające konkurencję (np. restrukturyzacja i liberalizacja poszczególnych rynków) realizowane przez wszystkie agendy rządowe. W Polsce polityka konkurencji pojawiła się wraz z przemianami gospodarczymi lat 90. i jest jednym z najważniejszych wyznaczników dokonanych przeobrażeń.

Zasady konkurencji obowiązujące w Unii Europejskiej zostały już częściowo uregulowane w Traktacie o Utworzeniu UE (zwanym też Traktatem Wspólnoty Europejskiej – TWE), a później w tzw. prawie pochodnym (wtórnym) tworzonym przez instytucje Unii Europejskiej, przede wszystkim przez Komisję Europejską. W ostatnich latach coraz większego znaczenia nabiera kwestia wzrostu konkurencyjności UE, tak by mogła ona sprostać wyzwaniom ze strony niezwykle konkurencyjnej NAFTA-y (w tym szczególnie gospodarki amerykańskiej). Podniesieniu konkurencyjności gospodarki europejskiej służyć ma między innymi ograniczanie i lepsze ukierunkowanie pomocy gospodarczej oraz liberalizacja (szczególnie monopoli handlowych i sieciowych).

Tworzone od podstaw polskie regulacje prawne dotyczące ochrony i promowania konkurencji były w dużej mierze zgodne z rozwiązaniami przyjętymi w UE. Dokonane w końcowej fazie negocjacji zmiany w polskim prawie miały generalnie na celu wzmocnienie znaczenia polityki konkurencji. Obecnie polski system ochrony konkurencji, na który składają się: *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji* oraz *Ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców*, jest w pełni zgodny z rozwiązaniami UE.

Polska członkiem Unii Europejskiej (scenariusz)

Polskie regulacje dotyczące konkurencji są zgodne z regułami UE i dlatego przystąpienie do UE nie zmieni zasadniczo warunków działania przedsiębiorstw ani praw konsumentów. Należy jednak oczekiwać istotnego przyspieszenia faktycznego (a nie pozornego, jak to miało miejsce np. w przypadku telekomunikacji) procesu demonopolizacji, deregulacji i liberalizacji. Najistot-

niejsze zmiany nastąpią na rynku telekomunikacji, energii i transportu. Faktyczny rozwój konkurencji na rynku telekomunikacji doprowadzi do istotnego spadku cen połączeń, tak jak miało to miejsce w krajach UE, które zakończyły już proces demonopolizacji tej gałęzi.

Liberalizacja rynku energii elektrycznej doprowadzi do spadku cen energii, szczególnie dla dużych odbiorców przemysłowych. Zwiększy to konkurencyjność energochłonnych gałęzi przemysłu, które na skutek wysokich cen energii obecnie przegrywają konkurencję na rynkach światowych. Redukcja kosztów produkcji energii elektrycznej wymagać będzie istotnych zmian w górnictwie węgla kamiennego, które obecnie dotowane jest pośrednio przez energetykę kupującą węgiel energetyczny po zawyżonych cenach.

Liberalizacja przewozów kolejowych doprowadzi w długim okresie do spadku taryf i wzrostu jakości usług. Będzie to jednak proces długotrwały, wymagający kosztowych zmian w Polskich Kolejach Państwowych. Liberalizacja komunikacji lotniczej spowoduje znaczny spadek cen biletów, wzrost przewozów i rozwój regionalnych portów lotniczych. Będzie ona jednak poważnym wyzwaniem dla PLL LOT, które stracą swą monopolistyczną pozycję.

Przystąpienie Polski do UE powinno spowodować zwiększenie efektywności pomocy publicznej. Obecnie znakomita większość pomocy publicznej kierowana jest do dużych, trwale nierentownych przedsiębiorstw państwowych, takich jak np. Spółki Węglowe, PKP czy huty. Zasady udzielania pomocy publicznej w UE uniemożliwiają ciągle wspieranie trwale nierentownych przedsiębiorstw. Pomoc dla takich przedsiębiorstw może być udzielona pod warunkiem opracowania realnych programów restrukturyzacji i, co ważniejsze, pomoc taka może być udzielona w zasadzie tylko raz. Warto przy okazji podkreślić, że Polska odniesie duże korzyści z takich regulacji, gdyż przede wszystkim oznaczają one, że w bogatych krajach Europy Zachodniej pomoc publiczna jest poddana kontroli, co jest szczególnie ważne dla przedsiębiorstw z krajów wchodzących do UE, które z powodu ograniczeń w budżecie państwa nie mogą liczyć na taką samą pomoc.

Ponadto Polska będzie musiała zmniejszyć udział pomocy publicznej w Produkcie Krajowym Brutto oraz więcej środków kierować na pomoc horyzontalną, np. na badania i rozwój, ochronę środowiska czy małe i średnie przedsiębiorstwa. Wynikać to będzie między innymi z większej przejrzystości w udzielaniu pomocy publicznej, co ograniczy nadużycia wynikające np. z nacisków politycznych.

Polska poza Unią Europejską (scenariusz)

Pozostanie poza strukturami UE zdecydowanie spowolni proces liberalizacji, restrukturyzacji i modernizacji gospodarki, co zmniejszy i tak już niską konkurencyjność polskiej gospodarki. Ceny energii, usług telekomunikacyjnych czy transportowych pozostaną na niezmiennym poziomie lub też ich spadek będzie o wiele niższy niż w scenariuszu akcesji.

W Polsce pozostającej poza strukturami UE nie zaniecha się ochrony konkurencji, lecz najprawdopodobniej zmieni się praktyka stosowania prawa. Rząd łatwiej ulegać będzie naciskom politycznym – nie będzie już „argumentu” o konieczności przestrzegania regulacji prawnych UE. System udzielania pomocy publicznej, choć zgodny nominalnie z regułami UE, pozostanie w dużej mierze nieczytelny i nieprzejrzysty, a pomoc przyznawana będzie w dużym stopniu pod presją polityczną i kierowana będzie raczej na łagodzenie konfliktów, a nie na ich trwałe rozwiązanie. Środki kierowane na badania i rozwój, małe i średnie przedsiębiorstwa czy ochronę środowiska pozostaną nadal na zbyt niskim poziomie.

Uczestnictwo Polski w programach badawczych

Po przystąpieniu do UE przed Polską stoją zadania wynikające z uczestnictwa w Europejskim Obszarze Badawczym, tworzonym w celu poprawy koordynacji badań naukowych i podniesienia innowacyjności gospodarek krajów członkowskich UE na rzecz zwiększenia konkurencyjności wobec zewnętrznych rywali. Po przyłączeniu dziesięciu nowych państw, w tym Polski, w interesie UE leży doskonalenie polityki innowacyjnej, silniejsze powiązanie nauki z gospodarką, a szczególnie wsparcie zainteresowania przedsiębiorstw współpracą z sektorem nauki.

Po przystąpieniu do UE Polska będzie musiała respektować postulat zwiększenia średnich wydatków na badania do 3% PKB. W tym celu jednak będą do wykorzystania środki 6. Programu Ramowego oraz środki z Funduszy Strukturalnych. Przystąpienie Polski do UE automatycznie umożliwi dostęp i pełne uczestniczenie w tworzeniu strategii i procesie decyzyjnym w ramach Europejskiego Obszaru Badawczego. Polska będzie uczestniczyć w realizacji wspólnotowej polityki naukowej i postępu technologicznego, choć konieczny będzie również kompromis między zobowiązaniami wspólnotowymi a zabezpieczeniem własnych badań naukowych, szczególnie tych podnoszących konkurencyjność polskiej gospodarki. Pozostanie Polski poza UE prowadzi do konfrontacji z intensywnymi działaniami UE na rzecz podniesienia konkurencyjności.

Uczestnictwo Polski, już jako kraju członkowskiego UE, w 6. i 7. Programie Ramowym oraz w programach Funduszy Strukturalnych zwiększy liczbę firm technologicznych nakierowanych na innowacyjne produkty, usługi oraz wdrażających nowe technologie, jak również wzmocni rolę instytucji pośredniczących w procesach innowacyjnych. W 6. Programie Ramowym polskie instytucje badawcze, MŚP i naukowcy będą mieli dostęp do ponad 17 mld EUR. Narodowy Plan Rozwoju przygotowywany przez polski rząd przewiduje, że znaczna część funduszy strukturalnych kierowanych do Polski po przystąpieniu do UE zostanie przeznaczona na rozwój badań naukowych. Pozostając poza UE, Polska nie będzie objęta wsparciem w ramach Funduszy Strukturalnych i będzie korzystała jedynie ze środków Programów Ramowych, co odbije się na stanie infrastruktury badawczej i informatycznej, opóźniając proces unowocześniania polskiej gospodarki.

Innowacyjność szansą dla polskich przedsiębiorstw

Polska ma potencjalnie dobre warunki do wykorzystania własnej myśli naukowo-technicznej dla zwiększenia konkurencyjności przemysłu. Bolączką stanowi brak powiązań między zapleczem naukowo-technicznym a przemysłem. W celu efektywnego uczestniczenia we wspólnotowym systemie innowacyjnym po przystąpieniu Polski do UE konieczne będzie szybkie opracowanie spójnej polityki innowacyjnej. Założenia polskiej „Reformy systemu organizacji i finansowania nauki” odnoszą się do rekomendacji szczytu UE w Lizbonie, wskazujących innowację jako szybki i efektywny sposób wykorzystania wiedzy naukowej i technologicznej oraz klucz do wzrostu ekonomicznego w ramach zrównoważonego rozwoju. Pozostając poza UE, Polska będzie pozbawiona silnej motywacji do zwiększania wydatków na dziedzinę nauki i postępu w postaci spójnej polityki naukowej i innowacyjnej UE oraz wyzwań wynikających z realizacji postanowień szczytu UE w Lizbonie. Polska już nawet jako kraj członkowski UE będzie borykać się przez pewien czas z problemami sektora nauki. Konieczne będzie wyznaczenie kierunków specjalizacji naszej gospodarki i dostosowanie do nich polskiego sektora naukowo-badawczego. Jednak pozostając poza UE, Polska będzie również poddana presji konkurencji wszystkich bloków ekonomicznych na świecie i tym samym zmuszona do wypracowania polityki naukowej i postępu technologicznego. Czynić to będzie jednak musiała bez możliwości korzystania ze wspólnotowej polityki w tej dziedzinie i wsparcia finansowego UE.

Przystąpienie Polski do UE wymusza konieczność szybkiego przystosowania polskich przedsiębiorstw do konkurowania na rynku wewnętrznym, w tym szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Priorytetem rządu jest rozwój infrastruktury niezbędnej dla podnoszenia innowacyjności MŚP. Zgodnie z wymaganiami Europejskiego Systemu Innowacyjnego i Europejskiego Obszaru Badawczego Polska będzie budować Krajowy i Regionalne Systemy Innowacyjne, wprowadzając w życie zasady „gospodarki opartej na wiedzy”. Polskie przedsiębiorstwa będą musiały nauczyć się skutecznego wykorzystywania tej wiedzy oraz przystosować się do funkcjonowania w ramach regionalnych lub branżowo wyspecjalizowanych grup.

Przystąpienie Polski do UE wymaga dostosowania we wszystkich dziedzinach, tym samym dotyczy badań i rozwoju technologii. Pozostanie Polski poza UE nie oznacza jednak uniknięcia nieuchronnych kosztów dostosowania do środowiska zewnętrznego w wyniku procesów globalizacyjnych. Polska ponosiłaby je jednak pozbawiona wsparcia systemowego i finansowego UE.

Polityka transportowa

Infrastruktura transportowa

Przystąpienie Polski do UE oznacza konieczność rozbudowy infrastruktury związanej z transportem, zgodnie z układem TINA, przewidującym m.in. modernizację polskiej sieci drogowej i dostosowanie jej do ruchu pojazdów o dużej nośności. Na ten cel Unia Europejska przeznaczy w latach 2004–2006 ponad 3,5 mld euro, a w latach 2007–2013 ponad 9 mld euro.

Transfery pieniężne z budżetu Unii Europejskiej na inwestycje w infrastrukturę transportową to bezpośrednia korzyść z przystąpienia Polski do UE. Trzeba jednak zaznaczyć, że znaczną część środków na rozbudowę i modernizację infrastruktury komunikacyjnej będzie musiał przeznaczyć również polski rząd, m. in. dlatego, że środki z funduszy UE będą niewystarczające. Szacuje się, że na samą tylko modernizację sieci drogowej potrzeba w latach 2007–2013 ponad 7 mld euro, a na rozbudowę sieci kolejowej, terminali lotniczych i morskich minimum 4–5 mld euro. Wydatki te będą najpoważniejszą inwestycją w przyszłość polskiego sektora transportu. Mają one ponadto ogromne znaczenie dla polskiej gospodarki, gdyż dzięki nim nastąpi:

- pobudzenie wzrostu gospodarczego poprzez silny wzrost popytu krajowego,
- wzrost atrakcyjności kraju i większości regionów dla kapitału zagranicznego,
- zwiększenie dostępności transportowej uboższych regionów,
- tworzenie nowych miejsc pracy, szczególnie na etapie realizacji programu budowy autostrad i dróg szybkiego ruchu, ale również ich eksploatacji,
- wzrost mobilności społecznej, warunkującej utrzymanie na wyższym poziomie elastyczności rynku pracy,
- podniesienie standardu życia społeczeństwa i wzrost dobrobytu społecznego,
- zmniejszenie negatywnego oddziaływania transportu – szczególnie drogowego – na środowisko naturalne i tym samym redukcja kosztów zewnętrznych transportu.

Inaczej kształtują się koszty i korzyści w sektorze transportu, jeśli Polska nie przystąpi do UE. Polska byłaby pozbawiona dostępu do funduszy spójności oraz funduszy strukturalnych, przeznaczonych między innymi na rozwój transportu. Proces budowy i modernizacji sieci komunikacyjnych byłby realizowany w tempie wolniejszym niż obecne i zdecydowanie wolniejszym niż w przypadku członkostwa w UE. Nasiliłoby się też zjawisko niszczenia nawierzchni dróg i postępującej degradacji całej infrastruktury transportu, co z kolei wpływałoby na podwyższenie kosztów transportu w cenach zbytu towarów i usług, wzmagając presję na wzrost inflacji.

Rozmiary kosztów, wynikające tylko z braku dostępu do unijnych funduszy służących wspieraniu rozwoju infrastruktury transportu, to:

- brak w perspektywie do 2014 r. około 15 mld. euro, które Polska mogłaby uzyskać w latach 2004–13 na sfinansowanie rozbudowy infrastruktury transportowej,
- poważne, bezpośrednie i pośrednie następstwa o charakterze ekonomicznym, społecznym i ekologicznym, wynikające z braku możliwości realizacji polityki zrównoważonego rozwoju transportu; tego typu koszty ocenić można w perspektywie do 2014 r. na minimum 20 mld euro.

Transport drogowy

Dla sektora transportu drogowego przystąpienie Polski do UE oznacza:

- w krótkim 2–3 letnim okresie – względną równowagę kosztów i korzyści,
- w średnim, po 2007 r., a tym bardziej długim okresie, znaczną nadwyżkę korzyści nad kosztami, która doprowadzi do stabilnego rozwoju tego sektora.

Zgodnie z wynegocjowanymi warunkami polskiego członkostwa w UE, większość kosztów i korzyści w ramach tego sektora transportu dotyczyć będzie przedsiębiorstw transportu drogowego, zarówno tych, które zajmują się przewozem towarów, jak i tych, które obsługują ruch pasażerski. Obecne, zwiększone nakłady na dostosowanie pojazdów do zasad i warunków prowadzenia działalności przewozowej w UE spowodują znaczny wzrost kosztów eksploatacji i spadek rentowności tych przedsiębiorstw. Pojawią się, i to na dużą skalę, upadłości firm przewozowych, szczególnie tych operujących na rynku wewnętrznym.

Z drugiej strony wyższe nakłady, wiążące się z wdrożeniem *acquis communautaire* (dorobku prawnego UE) oraz dostosowaniem do wymogów europejskiego rynku, zaowocują w ciągu kilku lat wymiernymi korzyściami finansowymi wynikającymi z ułatwionego dostępu do rynku – głównie w przewozach międzynarodowych. Będzie to jednak możliwe dopiero po zniesieniu zakazu wykonywania tzw. kabotażu wewnętrznego, czyli obsługiwania przewozów na krajowych trasach w państwach członkowskich Unii, np. w Hiszpanii czy w Niemczech. Sukces polskich przewoźników zależeć też będzie od utrzymania różnicy kosztów pomiędzy polskimi i obcymi przewoźnikami, w tym głównie z krajów UE.

Scenariusz pozostania poza strukturą UE to stopniowa, ale nieunikniona degradacja polskich przedsiębiorstw transportowych. Nastąpiłoby ich dalsze rozdrobnienie, wzrost kosztów eksploatacji, szczególnie w obszarze przewozów krajowych, a następnie fala bankructw. Koszty ekonomiczne i społeczne byłyby w tym przypadku bardzo wysokie.

Transport kolejowy

Dzięki wynegocjowanym okresom przejściowym dotyczącym transportu kolejowego, polski monopolista zachowa dominującą pozycję na polskim, nie w pełni jednak jeszcze wykształconym po stronie podaży, rynku kolejowych przewozów towarowych i osobowych, przynajmniej w okresie kilku lat po przystąpieniu Polski do UE.

Koszty takiego rozwoju sytuacji na rynku transportu kolejowego poniosą przede wszystkim klienci PKP S A i spółek od niej zależnych. Brak dalszej, pogłębionej restrukturyzacji tego sektora i zmniejszająca się jego efektywność nie uchroni klientów przed stałym podnoszeniem stawek przewozowych, przy jednoczesnym braku poprawy jakości usług.

Można w tej sytuacji dostrzec pewne korzyści dla polskiej gospodarki (np. redukcję wydatków budżetowych na cele restrukturyzacji PKP czy zapewnienie lepszego podziału zadań przewo-

wych pomiędzy transport drogowy, kolejowy i wodny śródlądowy), ale mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia i bariery społeczne, są to korzyści raczej iluzoryczne. Z kolei szybka i pełna liberalizacja polskiego rynku przewozów kolejowych – rynku nie w pełni rozwiniętego i przygotowanego na konkurencję, oznaczałaby w istocie zastąpienie jednej formy monopolu inną silniejszą formą, gdzie pozycja polskiego klienta byłaby niewątpliwie jeszcze słabsza.

Scenariusz nie akcesji oznacza dla transportu kolejowego przede wszystkim utratę środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, które można by przeznaczyć na modernizację krajowej sieci kolejowej oraz wysokie koszty realizacji przewozów wynikające z utrzymania monopolu w tej dziedzinie, ze wszystkimi skutkami wynikającymi stąd dla klientów i gospodarki narodowej.

Transport lotniczy

Polska, negocjując z UE warunki akcesji w obszarze transportu lotniczego, analogicznie do transportu kolejowego, stosowała strategię ochrony polskiego przewoźnika, tj. PLL LOT S A – monopolisty, znajdującego się jednak w stadium restrukturyzacji i prywatyzacji. Utrzymanie uprzywilejowanej pozycji LOT-u (na okres 3 lat) zostało osiągnięte kosztem możliwych do uzyskania korzyści, jakie mogły powstać w wyniku stworzenia realnej konkurencji na rynku przewozów lotniczych.

Pełne przyjęcie prawodawstwa UE w tej dziedzinie (po upływie okresu ochronnego), co jest równoznaczne z przystąpieniem do umowy o Wspólnym Europejskim Obszarze Lotniczym WEOL, umożliwi:

- zwiększenie przewozów lotniczych i stworzenie realnych, długookresowych podstaw do rozwoju tego transportu w Polsce (może on przejąć w połączeniach krajowych do 20% pasażerskiego rynku kolejowego),
- zwiększenie ruchu pasażerskiego i towarowego oraz przychodów portów regionalnych – według szacunków o 10–12 mln USD rocznie,
- obniżkę cen biletów (średnio o około 15–20%),
- podwyższenie standardów bezpieczeństwa lotów oraz bezpieczeństwa ekonomicznego polskiego przewoźnika.

W scenariuszu pozostania poza strukturą UE, Polska w roku 2004 nie musiałaby formalnie, po ratyfikacji umowy WEOL przez kraje członkowskie Wspólnoty, podejmować szybkich działań na rzecz przystąpienia do tego porozumienia, korzystając z członkostwa i współpracy w ramach EUROCONTROL, Star Alliance czy JAA. Jednak przewaga korzyści w przypadku scenariuszu członkostwa w UE – tak dla samego przewoźnika, jak i jego potencjalnych klientów, jest nieporównywalna ze scenariuszem pozostania poza UE.

Transport morski

Podobnie jak w przypadku transportu drogowego, znaczna część kosztów związanych z przygotowaniem tego sektora do członkostwa w UE została już poniesiona. Dlatego scenariusz nieprzystąpienia do UE jest dla tego sektora szczególnie nieatrakcyjny, zwłaszcza że wymogi konkurencyjności na rynku globalnym (a takim jest rynek transportu morskiego) zmuszają Polskę do poszukiwania międzynarodowych partnerów i inwestowania znacznych środków w rozbudowę in-

frastruktury. W przypadku przystąpienia do UE koszty rozwoju tego sektora nie będą duże, natomiast korzyści mogą być ogromne, zarówno dla transportu morskiego, jak i całej gospodarki.

Rozwój polskiego transportu morskiego w warunkach pozostania Polski poza Unią obarczony jest ogromnym ryzykiem. Nie byłby on objęty zasadami pomocy publicznej, jakie dopuszcza w tym zakresie Unia, oraz nie korzystałby ze wsparcia Funduszy Strukturalnych. Polska utraciłaby zapewne w całości flotę pływającą pod banderą narodową. Nastąpiłaby też w krótkim okresie dalsza degradacja małych portów i spadek ich znaczenia w stymulowaniu rozwoju regionalnego i lokalnego. Zauważalny byłby także regres w rozwoju turystyki morskiej i jachtingu. W regionach nadmorskich wzrosłyby wydatnie poziom bezrobocia oraz nastąpiłaby niewątpliwie stagnacja ich rozwoju i postępująca peryferyzacja.

Transport wodny śródlądowy

Żegluga śródlądowa, której udział w realizacji przewozów towarów w Polsce jest najmniejszy wśród wszystkich gałęzi transportu, jest jednak najlepiej przygotowana do przystąpienia do UE, przynajmniej w dziedzinie regulacji prawnych. Przystąpienie Polski do UE stwarza dla polskiej żeglugi śródlądowej niepowtarzalną szansę nie tylko wyrwania się z kryzysu występującego od lat na rynku krajowym, lecz również wzmocnienia pozycji na rynku żeglugowym Unii Europejskiej (np. w ramach przewozów kabotażowych).

Pozostanie poza UE to dla żeglugi śródlądowej scenariusz przyspieszonego regresu.

Edukacja i zasoby ludzkie

Główne cele polskiej polityki edukacji i kształcenia odpowiadają priorytetom UE w tej dziedzinie. Wyrównywanie szans w dostępie do kształcenia, rozwijanie zdolności adaptacyjnych i przedsiębiorczości, wykorzystywanie potencjału informatyki i technologii komunikacyjnych w kształceniu i szkoleniu zawodowym – to dzisiaj zadania dla wszystkich społeczeństw europejskich. Udział we wspólnotowej polityce edukacyjnej i kształcenia do tej pory przynosi Polsce wyłącznie korzyści. Po przystąpieniu do UE Polska będzie uczestniczyć w rozwoju tej polityki w znacznie szerszym zakresie, zaś koszt jej wdrażania w znaczącym stopniu może być ponoszony z Funduszy Strukturalnych. Funkcjonowanie Polski we wspólnotowym systemie edukacyjnym w przypadku pozostania poza UE wiąże się z bezpośrednim obciążeniem budżetu państwa.

Po przystąpieniu Polski do UE, dostęp do ujednoczonego systemu stypendialnego w ramach programów wspólnotowych, programów i praktyk studenckich za granicą oraz zdobywania międzynarodowych dyplomów ukończenia studiów otworzy europejski rynek pracy dla polskiej młodzieży. W ciągu dziesięciu lat od wejścia Polski do UE i wygasaniu okresów przejściowych związanych ze swobodą przemieszczania się osób, Polacy będą w pełni korzystali z dobrodziejstw unijnej polityki oświatowej. Dzięki temu wzrośnie konkurencja między polskimi uczelniami, wymuszając racjonalizację wydatków, dostosowania programowe i kadrowe. Upowszechni się możliwość zatrudniania europejskich wykładowców w polskich uczelniach, co przyniesie konkurowanie o miejsce pracy i być może zmianę postawy polskiego środowiska akademickiego z zachowawczej na aktywną i innowacyjną. Pozostanie Polski poza UE oznacza korzystanie z zagranicznych możliwości finansowania polskiej edukacji i badań na dotychczasowych warunkach, co nie może wywołać pozytywnych zmian ani w systemie wyższej edukacji w Polsce, ani w systemie finansowania badań.

Przekształcenie rynku pracy

Po rozszerzeniu Unii Europejskiej nastąpi głębokie przekształcenie rynku pracy wynikające z realizacji wspólnotowej polityki zatrudnienia oraz zasilenia pracownikami z nowo przyjętych krajów, w tym Polski. Połączenie technologii, kapitału i umiejętności zarządzania reprezentowanych przez kraje Zachodu z tańszymi, ale dobrze wykwalifikowanymi pracownikami z Europy Środkowej i Wschodniej, znacząco zwiększy konkurencyjność na kontynencie, mimo początkowego „szoku poszerzenia”. Prawo wspólnotowe w zakresie polityki społecznej i zatrudnienia doprowadzi w Polsce do podniesienia standardów prawa pracy, wyrównania prawa kobiet na rynku

pracy, co wzmocni dialog społeczny i podejmowanie skutecznych działań na rzecz walki z bezrobociem i racjonalnego zatrudnienia. Bardzo ważne dla rozwoju edukacji i kształcenia w Polsce, jak też zagospodarowania Polaków na rynku pracy UE, jest stopniowe znoszenie barier między Polską a UE w zakresie swobody przemieszczania się pracowników. Polacy o wysokich kwalifikacjach już teraz stosunkowo łatwo uzyskują pozwolenie na pracę i są poszukiwanymi pracownikami w krajach UE. Prognozy rynku pracy UE wskazują dalszy wzrost zapotrzebowania na zawody wymagające specjalistycznych kwalifikacji.

Pozostając poza UE, Polska nie może pominąć konieczności wprowadzenia nowoczesnych rozwiązań w polityce społecznej i zatrudnienia, bo wymuszać je będzie otoczenie globalne. Nie będzie jednak mogła korzystać z narzędzi wspierania rynku pracy oferowanych przez UE, jak chociażby programów z Funduszy Strukturalnych. Powodować to będzie utrwalenie negatywnych zjawisk związanych z rozwojem zasobów ludzkich w Polsce. Podjęcie zdecydowanych kroków na rzecz walki z utrzymującym się wysokim bezrobociem będzie obciążone ogromnym kosztem, a Polska pozbawiona zostanie silnego wsparcia politycznego dla przeprowadzenia niezbędnych reform na rynku pracy.

Bez udoskonalenia systemu edukacji i kształcenia nie da się wprowadzić do przedsiębiorstw zasad funkcjonowania gospodarki opartej na wiedzy. W polskim modelu edukacji szczególnie brakuje połączenia szkolnego i pozaszkolnego systemu zdobywania kwalifikacji z systemem wstępnego i ustawicznego kształcenia zawodowego oraz funkcjonowania w gospodarce. Przystąpienie Polski do UE oznacza oparcie wzrostu gospodarczego na nowoczesnych czynnikach – zwiększeniu inwestycji w edukację, kształcenie i kapitał ludzki oraz inwestycji w technologie informacyjne i komunikacyjne. Polska jest zdolna do przyspieszonych zmian w dziedzinie edukacji i zasobów ludzkich oraz dysponuje wieloma poszukiwanymi w Europie grupami zawodowymi. Pozostając poza UE, Polska nie będzie realizować priorytetów UE w zakresie budowania gospodarki opartej na wiedzy, co spowoduje izolację dziedziny edukacji oraz spowolnienie rozwoju zasobów ludzkich i budowy społeczeństwa informacyjnego. Polska będzie musiała ponosić koszty dostosowania się do środowiska zewnętrznego, wynikające z procesów globalizacyjnych, lecz pozostając poza UE, pozbawiona będzie środków pomocowych i wsparcia polityki wspólnotowej.

Korzyści i koszty przystąpienia Polski do UE na odcinku Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

Czym jest Wspólna Polityka Zagraniczna, Bezpieczeństwa i Obrony UE?

Integracja europejska była od początku planem politycznym mającym zapewnić pokój i umocnić demokrację w Europie Zachodniej. Zbliżenie ekonomiczne oraz wspólne prawa i instytucje stworzyły wspólnotę interesów, okazały się sukcesem gospodarczym i organizacyjnym, zyskując poparcie społeczne. Jednak przemiany, jakie dokonały się na świecie w ostatnich kilkunastu latach, postawiły Wspólnotę przed nowymi wyzwaniami w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W Traktacie z Maastricht (1992) do dotychczasowych pól współpracy państw

członkowskich dołączono zatem jeszcze jeden tzw. II filar – Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB). Nie zawsze dobre doświadczenia z realizacji tej polityki zaowocowały utworzeniem (1999) tzw. wymiaru wojskowego UE: Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obronności (EPBiO).

Główne cele unijnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony określił Traktat z Amsterdamu (1999). Są to:

- ochrona wspólnych wartości, interesów, suwerenności i integralności UE,
- umacnianie bezpieczeństwa UE,
- zachowanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego,
- popieranie współpracy międzynarodowej,
- rozwijanie i wzmacnianie demokracji i praworządności, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.

Cele polityki zagranicznej Polski a UE

Wskazane wyżej cele polityki Unii Europejskiej są w pełni zgodne z interesami Polski – jest ona zainteresowana silną UE, gdyż daje to jej szansę odgrywania znaczącej roli w polityce międzynarodowej. Jako największy z kandydatów, Polska otrzyma 27 głosów w Radzie UE (ponad 8% całości), co daje szansę wpływania na istotne decyzje. Wpływ faktyczny zależeć będzie jednak od wkładu do wspólnego bezpieczeństwa oraz od zdolności klasy politycznej do zabiegania o realizację polskich interesów w Unii.

Polscy politycy wielokrotnie deklarowali, że rozwój EPBiO nie powinien osłabiać więzi transatlantycznych. Polska opowiada się za koordynacją działań i wspólnym systemem planowania obejmującym wszystkie 23 państwa NATO i Unii Europejskiej. Polska chce także uczestniczyć w procesie konsolidacji europejskiego przemysłu zbrojeniowego i powiązanych z nim programów badawczych.

Obecnie WPZiB jest kształtowana bez udziału kandydatów, ale to zmieni się wkrótce po wejściu do UE – problemy ich granic, warunków handlu, bezpieczeństwa energetycznego i środowiskowego staną się wewnętrznymi problemami Unii. W naturalny sposób wzrośnie waga polityki wschodniej UE i Polska winna być przygotowana do włączenia swych interesów w wymiar wschodni całej Unii.

Interesy bezpieczeństwa Polski a UE

Strategiczne interesy bezpieczeństwa Rzeczypospolitej obejmują dwa zasadnicze priorytety: zachowanie silnych więzów transatlantycznych na linii UE–USA oraz wsparcie dla niepodległości i prozachodniego kursu polityki naszych wschodnich sąsiadów. Polska, granicząc od zachodu ze stabilnym obszarem Unii Europejskiej i NATO, swoje interesy bezpieczeństwa skupione ma na wschodzie – w państwach bałtyckich i krajach Wspólnoty Niepodległych Państw. Podstawowym elementem stabilności w naszym regionie jest – z polskiej perspektywy – niepodległość Ukrainy. Z tego punktu widzenia, istotniejsze od wymiaru wojskowego jest polityczno-ekonomiczne oddziaływanie UE na bezpieczeństwo w regionie. Polska nie dysponuje potencjałem gospodarczym, aby samodzielnie przeprowadzić skutecznie tego typu działania. Realizacja interesów bezpieczeństwa Polski (stabilizacja ekonomiczno-społeczna i utrwalenie rządów prawa u wschodnich sąsiadów) będzie więc albo przeprowadzona jako część polityki wschodniej UE, albo też nie będzie

przeprowadzona wcale. W interesie Rzeczypospolitej leży zatem proatlantycki kurs polityki zagranicznej Unii z jednej strony oraz intensyfikacja działań UE na kierunku wschodnim z drugiej.

Istotnym problemem jest też bezpieczeństwo energetyczne kraju. Interesy Polski i UE w sprawie tzw. dywersyfikacji dostaw nie zawsze się pokrywają. Uzależnienie od dostaw rosyjskich surowców energetycznych krajów kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej może stać się problemem samej Unii zaraz po rozszerzeniu. Tranzytowe położenie Polski ma istotne znaczenie i należy to wykorzystać dla podniesienia jej bezpieczeństwa energetycznego.

Polska w UE

Podstawową korzyścią z przystąpienia do polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony UE jest wzrost bezpieczeństwa, siły i znaczenia na arenie międzynarodowej – Polska zyskuje pozycję podmiotową i równoprawny wpływ na ważne decyzje. Dalsze korzyści wynikają z dostępu do unijnych zasobów materialnych, logistycznych, administracyjnych, analitycznych i szkoleniowych.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej przyczynić się może również do umocnienia współpracy euroatlantyckiej. Aktywnie uczestnicząc w realizacji unijnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, Polska zyskuje możliwość wspierania zgodności działań UE z polityką Stanów Zjednoczonych i NATO.

Kolejną szansą, z jakiej może Polska skorzystać po wejściu do Unii, jest możliwość kształtowania polityki wschodniej i innych kierunków polityki zagranicznej UE. Związany jest z tym także wpływ na podział funduszy unijnych w ramach zewnętrznych działań UE.

Wymierną korzyścią dla polskiej armii i przemysłu zbrojeniowego jest udział w wojskowych programach badawczych i we współpracy europejskich przemysłów obronnych.

Kosztom uczestnictwa w unijnej polityce zagranicznej i obronnej będą wydatki na udział przedstawicieli Polski w gremiach decyzyjnych i konsultacyjnych WPZiB, konieczność rozbudowy służby dyplomatyczno-konsularnej i wyposażenia technicznego administracji centralnej. Finansowanie udziału w tworzeniu sił interwencyjnych UE nie jest wprost zależne od członkostwa w UE – wynika z już podjętych zobowiązań w ramach NATO.

Polska poza UE

Nie sposób wykazać zysków wynikających z nieobecności w gremiach decyzyjnych UE. Oszczędności administracyjne nie mogą być rozpatrywane jako argument na rzecz rezygnacji ze wskazanych wyżej korzyści. Nie można nawet wskazać na zachowanie niezależności polskiej polityki zagranicznej, gdyż system decyzyjny WPZiB rządzi się zasadą jednomyślności i żadnego państwa UE nie można zmusić do uczestniczenia i finansowania akcji podejmowanych w ramach II filaru UE.

Można za to wiele powiedzieć o kosztach pozostania poza Unią Europejską. Nieobecność Polski w gremiach decyzyjnych UE musi skutkować nieuchronnym spadkiem bezpieczeństwa i znaczenia oraz siły gospodarczej i wojskowej Polski w regionie i w relacjach międzynarodowych. Oznacza bowiem m.in. brak wpływu na decyzje i formy działania WPZiB/ EPBiO oraz na prowadzoną przez UE politykę wschodnią i atlantycką, niemożność wykorzystania potencjału UE dla realizacji celów polskiej polityki zagranicznej czy wreszcie marginalizację politycznego znaczenia Polski i jej przesunięcie do roli przedmiotu rozgrywek pomiędzy UE (Niemcami) a Rosją.

Koszty i korzyści przystąpienia Polski do UE w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych

Wstęp

Chociaż współpraca pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej w zakresie kontroli granic, wiz, imigracji, azylu czy prawa karnego została nawiązana stosunkowo niedawno, to szybko stała się jednym z priorytetów UE. Współpraca w zakresie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (WSiSW) obejmuje kwestie o dużym znaczeniu politycznym dla państw członkowskich UE, jak również dla państw kandydujących do UE – nielegalnej imigracji czy zwalczania przestępczości zorganizowanej.

Państwa kandydujące musiały wprowadzić zaostrzony reżim wizowy oraz uszczelnić granice zewnętrzne w okresie poprzedzającym przystąpienie do UE. Chciałyby one jak najszybciej stać się częścią obszaru bez granic wewnętrznych. Pomimo że współpraca w tym zakresie jest niezwykle trudna i delikatna, obie strony mogą wiele zyskać: zniesienie barier dotyczących swobodnego przepływu osób, zwiększenie bezpieczeństwa oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Korzyści integracji

Potrzeba spełnienia wymogów Unii Europejskiej zaowocowała tworzeniem nowoczesnych i sprawnych instytucji, a wprowadzanie jednolitych norm i zasad funkcjonowania administracji zmniejszyło poziom niepewności oraz arbitralności procesów decyzyjnych. Takie rezultaty zostały osiągnięte w wielu podobszarach polityki Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych.

Daleko idące zmiany wprowadzono w systemie ochrony granic, dostosowując go do kluczowych wymogów UE (wyrównanie stopnia kontroli na granicach zewnętrznych przeprowadzanej zgodnie z jednolitymi zasadami, przyjęcie systemu kontroli decyzji podejmowanych przez funkcjonariuszy straży granicznej). Wzmocniono sieć misji dyplomatycznych oraz konsulatów w celu wprowadzenia polityki wizowej UE. Ustawa o cudzoziemcach wprowadziła ramy prawne w zakresie imigracji oraz polityki azylowej i doprowadziła do stworzenia Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców. Standardy UE wspierają także rozwój profesjonalnych struktur policji i administracji celnej. Zwalczanie przestępczości zorganizowanej, przestępstw narkotykowych, oszustw i korupcji również stało się skuteczniejsze dzięki stworzeniu odpowiednich instytucji w ramach procesu przedakcesyjnego.

Drugim korzystnym skutkiem przystąpienia do UE jest poprawa rekrutacji, szkolenia i wyposażenia kadr. Efektem tego jest skuteczniejsza ochrona granic, bardziej efektywne zwalczanie przestępczości zorganizowanej, przestępstw narkotykowych, oszustw, korupcji i terroryzmu.

Za istotną korzyść uznać należy lepszą współpracę oraz wymianę informacji pomiędzy instytucjami administracji państwowej, co przyczynia się do zwiększania ich skuteczności i wydajności. Przystąpienie do UE wymaga dwustronnej i międzynarodowej współpracy granicznej (np. w zakresie readmisji) i konsularnej, współdziałania służb celnych, policji, prokuratury i wymiaru sprawiedliwości.

Kolejną korzyścią przystąpienia do UE jest powstanie i rozwój spójnych strategii w zakresie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, który po zmianie ustroju wymagał gruntownej przebudowy. Przygotowania do integracji z UE spowodowały m.in. stworzenie Strategii Zintegrowanego Zarządzania Granicą, Strategii Antykorupcyjnej i innych. Przystąpienie do UE uczyni Polskę państwem atrakcyjniejszym dla imigrantów. Jednakże, aby zapewnić korzyści płynące z imigracji, należy stworzyć spójne strategie imigracyjne i integracyjne.

Jednak największe korzyści mogą wynikać z faktu, że przystąpienie do UE spowoduje włączenie Polski do Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, instytucji unijnych i stałych systemów monitorowania. Jako obywatele Unii Europejskiej, Polacy będą korzystać z większego bezpieczeństwa wewnętrznego, lepszego dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz, w przyszłości, ze swobodnego przepływu osób. Polska uzyska również pełne prawa decyzyjne po przystąpieniu do UE. Członkostwo w UE wzmocni też pozycję Polski w regionie, a jej wschodni sąsiedzi będą mieć świadomość, że Polska będzie mogła wpływać na unijną politykę WSiSW, np. w kwestiach wiz.

Koszty przystąpienia

Zgodność z wymogami członkostwa w UE w zakresie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych będzie wiązać się z kosztami finansowymi, społeczno-ekonomicznymi i społeczno-politycznymi. Należy pamiętać, że nie wszystkie z nich wynikają wyłącznie z procesu integracji z UE. Np. reforma wymiaru sprawiedliwości wymagana przez UE i tak musiałaby zostać przez Polskę przeprowadzona dla usprawnienia jego funkcjonowania.

Koszty finansowe przystąpienia są konsekwencją wysokich kosztów wdrażania dorobku prawnego UE w zakresie WSiSW. Wyraźnym przykładem jest spełnienie wymogów UE w zakresie kontroli granic. W wyniku przystąpienia Polski do UE jej granica z Rosją (Kaliningrad), Białorusią i Ukrainą stanie się zewnętrzną granicą UE. Będzie to jeden z najdłuższych odcinków zewnętrznej granicy lądowej strzeżonej przez jedno państwo członkowskie. Spełnienie wymogów UE w zakresie kontroli granic wiąże się ze znaczącymi inwestycjami w kadry i sprzęt techniczny.

Kolejną sferą wymagającą znaczących środków finansowych jest polityka wizowa. Wprowadzenie wymogu wizowego spowoduje zwiększenie liczby wydawanych przez Polskę wiz z ok.

230 tys. do 3,5 mln rocznie. Obecnie dokonywane są znaczne inwestycje mające na celu wzmocnienie polskich placówek konsularnych w zakresie organizacji i logistyki, kadr i wyposażenia. Dalsze wydatki obejmować będą koszty w zakresie polityki azylowej (np. ośrodki dla uchodźców), nielegalnej imigracji (np. koszty deportacji) oraz współpracy policyjnej i sądowej (np. szkolenie personelu sądowego, sędziów i prokuratorów).

Obok finansowych, pojawią się również koszty społeczno-ekonomiczne. Będą one głównie konsekwencją wprowadzenia wiz dla obywateli trzynastu państw (m.in. Ukrainy, Rosji i Białorusi). Wypowiedzenie porozumienia o uproszczonym trybie przekraczania granicy przez obywateli zamieszkałych w miejscowościach przygranicznych może utrudnić podróżowanie np. osobom odwołującym rodzinę mieszkającą po drugiej stronie granicy. Koszty ekonomiczne związane będą natomiast z ograniczeniem przygranicznego, nierejestrowanego handlu ze wschodnimi sąsiadami.

Przystąpienie do UE niesie ze sobą również koszty społeczno-polityczne. Wynikają one przede wszystkim z ograniczenia autonomii w podejmowaniu niektórych decyzji. Obowiązek przyjmowania i wdrażania całego dorobku prawnego Unii Europejskiej oznacza, że Polska musi dokonać wyboru priorytetów zarówno między poszczególnymi obszarami (np. znaczne inwestowanie w obszarze WSiSW zamiast w innych obszarach), jak i w ramach samego WSiSW (np. koncentrowanie się na kwestiach bezpieczeństwa). Reżim wizowy UE jest przykładem dziedziny, gdzie koszty polityczne wspomnianej utraty autonomii są odczuwalne. Wprowadzenie wiz może zaburzyć relacje i więzi historyczne z sąsiednimi państwami, a także z polskimi mniejszościami w tych państwach.

Polska poza UE

Przeprowadzenie oceny konsekwencji pozostania Polski poza Unią Europejską jest trudne ze względu na niepewność co do ewentualnej polityki Polski i UE. Wybór przyszłego modelu współpracy decydowałby bowiem o następstwach takiej decyzji.

Scenariusz norweski

Jeśli Polska nie przyłączy się do UE, wciąż może zabiegać o znaczny poziom współpracy z UE – także w zakresie WSiSW i układu z Schengen – bez uzyskania członkostwa. Przykładem jest tu Norwegia, która po negatywnym wyniku referendum wynegocjowała umowę z UE, na mocy której przyjęła dorobek prawny Schengen. Jest jednak mało prawdopodobne, aby Polska zdołała uzyskać te same warunki stowarzyszenia co Norwegia. Jako że Norwegia była, od 1957 roku, częścią Nordyckiej Unii Paszportowej, reszta jej krajów członkowskich, które przyłączyły się do UE (Finlandia i Szwecja), walczyła o stowarzyszenie Norwegii oraz Islandii z Schengen, w celu zapewnienia dalszego swobodnego przepływu osób pomiędzy krajami skandynawskimi. W przypadku nieprzystąpienia Polski do UE, państwa członkowskie preferowałyby raczej formę współpracy bez pełnego stowarzyszenia z Schengen. Ominęłyby zatem Polskę – lub byłyby znacznie ograniczone – wynikające z tego korzyści.

Scenariusz konserwatywny

Jeśli Polska zdecyduje się na scenariusz konserwatywny, ani dalsza współpraca, ani stowarzyszenie z UE nie będą prawdopodobnie realizowane. Polska może wręcz zdecydować się na odzucenie części przygotowań poczynionych w ramach procesu przedakcesyjnego. Według tego scenariusza, polscy obywatele zostaliby pozbawieni korzyści wynikających z przynależności do

Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (np. swobodnego przepływu osób, większego bezpieczeństwa oraz lepszego dostępu do wymiaru sprawiedliwości). Rząd polski zmuszony byłby do wzmocnienia instytucji, zwiększenia kadr i wyposażenia ich oraz do usprawnienia współpracy pomiędzy instytucjami bez zewnętrznej pomocy, także finansowej, oraz wymiany ekspertów, które są związane z członkostwem w UE. Polska byłaby zmuszona do zwalczania przestępczości zorganizowanej bez dostępu do europejskich baz danych i bez współpracy z Europolem. Wyniki tego scenariusza naturalnie zależałyby od zdolności Polski do samodzielnego wykonania wspomnianych zadań. Co więcej, Polska miałaby niewielki wpływ na politykę UE w zakresie WSiSW, nie będąc partnerem w procesie decyzyjnym.

Instytucjonalno- -polityczne korzyści i koszty wejścia Polski do UE

Wstęp

Jedną z najistotniejszych korzyści, jaka płynie z wejścia Polski do Unii Europejskiej, jest możliwość wpływania na proces jej reformowania i dostosowywania do wyzwań, jakie przed Europą stawia rzeczywistość. W tym kontekście najważniejsze jest pytanie o formułę integracji europejskiej, która w największym stopniu służyłaby interesom Polski.

Debata o przyszłości UE

Od końca lat pięćdziesiątych aż do Traktatu z Nicei (2000) – poza wprowadzeniem głosowania większościowego do Rady Unii Europejskiej oraz wzmocnieniem roli Parlamentu Europejskiego w procesie podejmowania decyzji – unijny system instytucjonalny w zasadzie nie podlegał istotnym zmianom. Jednak perspektywa rozszerzenia o kraje Europy Środkowej i Wschodniej, skłoniła UE do podjęcia debaty o sposobie jej przyszłego działania. „Piętnastka” zaplanowała na rok 2004 zwołanie Konferencji Międzyrządowej, której zadaniem będzie przeprowadzenie zmian o charakterze konstytucyjnym.

Przygotowanie obrad Konferencji powierzono Konwentowi, w którym poza państwami członkowskimi i kandydującymi reprezentowane są również unijne instytucje oraz parlamenty narodowe. Ostateczny kształt podejmowanych reform będzie odbiciem nastrojów panujących wśród członków UE – czy Unia powinna wzmocniać swój ponadnarodowy charakter, czy może czynnik narodowy?

Równoprawny udział w procesie reformowania Unii Europejskiej stanowi jedną z najważniejszych korzyści naszego wejścia do Unii. Ostateczny kształt UE będzie więc także wynikiem na-

szych poglądów i aspiracji, naszego wyobrażenia o miejscu i roli Polski w Europie. Jeżeli uważamy się za państwo silne oraz dynamiczne, mogące być równorzędnym partnerem dla Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch czy Hiszpanii, to możemy udzielić wsparcia jakiejś formie dyktatoriatu największych państw europejskich. Jeżeli natomiast świadomi jesteśmy swojej relatywnej słabości gospodarczej i pośrednio politycznej, rozważyć można wsparcie metody wspólnotowej, która zawsze była najmocniejszym gwarantem interesów państw średnich oraz małych.

Udział Polski w instytucjach UE

Największą korzyścią polityczną płynącą z wejścia do Unii Europejskiej jest uzyskanie pełnoprawnego udziału w procesie podejmowania decyzji, a szczególnie bezpośredniego wpływu na tworzenie wspólnotowego prawa i kształt unijnych polityk oraz ustalanie budżetu UE. Obecnie Polska, jako członek stowarzyszony, którego handel w blisko 70 procentach uzależniony jest od unijnych rynków, musi wypełniać większość standardów UE, nie mając żadnej możliwości wpływu na ich kształt.

Jednak możliwość decydowania o unijnym budżecie na lata 2007–2013 zapewnić może Polsce wejście do UE w roku 2004 – rok później bowiem rozpoczną się negocjacje w tej dziedzinie i brak polskiego głosu groziłby całkowitym nieuwzględnieniem naszych potrzeb.

Rada Unii Europejskiej

W Unii Europejskiej główną instancją decyzyjną jest Rada Unii Europejskiej, zwana także Radą Ministrów, w której wszelkie postanowienia podejmowane są przez ministrów ze wszystkich państw członkowskich. W zależności od dyskutowanych kwestii, są to ministrowie spraw zagranicznych, finansów, rolnictwa, ochrony środowiska itd.

Po wejściu w życie Traktatu Nicejskiego formalna pozycja Polski w Radzie Unii Europejskiej będzie bardzo silna. Pod względem liczby głosów (27) zrównała się z Hiszpanią; więcej głosów (po 29) mają tylko Niemcy, Francja, Włochy i Wielka Brytania.

Polska będzie zatem pożądanym członkiem wielu koalicji tworzonych w Radzie UE. Wspólnie z dwoma dużymi państwami członkowskimi potrzebować będzie tylko jednego średniego państwa (posiadającego minimum 6 głosów) do blokowania niekorzystnych dla siebie decyzji. Ewentualna koalicja państw Europy Środkowej i Wschodniej, posiadająca w sumie 101 głosów, będzie w stanie blokować wszelkie niekorzystne dla siebie decyzje.

Komisja Europejska

Komisja jest w założeniu niezależna od państw członkowskich. Zadaniem każdego z komisarzy jest reprezentowanie wspólnego interesu europejskiego, a nie interesów narodowych, dlatego też członkowie kolegium powinni być wybierani wyłącznie w oparciu o swoje kompetencje. Każde państwo członkowskie ma prawo nominowania jednego komisarza.

Dla Polski kwestia posiadania prawa do desygnowania członka Komisji będzie miała znaczenie pierwszoplanowe. Fakt, iż rozwiązanie to przyczyni się do lepszego zrozumienia przez tę instytucję naszej narodowej specyfiki, jest dla nas znacznie ważniejszy niż dla państw, które w Komisji były reprezentowane od lat.

Parlament Europejski

Jedną z niewielu zmian bezpośrednio wywołanych perspektywą poszerzenia UE było ustalenie liczby parlamentarzystów. Spośród 732 miejsc Polsce przypadnie 50 – tyle samo, ile Hiszpanii. Podobnie jak w przypadku Rady UE, więcej głosów niż Polska będą miały tylko Niemcy, Francja, Włochy i Wielka Brytania. Obywatele polscy będą mieli prawo udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w każdym państwie członkowskim UE, pod warunkiem zameldowania na jego terytorium.

Rola, jaką poszczególni deputowani odgrywają w Parlamencie, w dużej mierze zależy od ich doświadczenia oraz znajomości tematyki europejskiej. W związku z tym szczególnie istotne będą kompetencje kandydatów, startujących w Polsce w wyborach do Parlamentu. Czym więcej doświadczonych osób o znacznej wiedzy z zakresu integracji europejskiej wejdzie do Parlamentu Europejskiego, tym większy wpływ będą mogli oni wywierać na prace tej instytucji, zabiegając o polskie interesy.

Pozostałe instytucje UE

Jako członek UE, Polska będzie miała także prawo do nominowania jednego sędziego do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz co najmniej jednego sędziego do Trybunału Pierwszej Instancji. Najistotniejszą korzyścią w tym obszarze będzie uwzględnienie specyfiki naszego systemu prawnego i naszych tradycji przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Polska nabyte także prawo do reprezentacji w Trybunale Obrachunkowym, którego zadaniem jest kontrola unijnego budżetu.

Po wejściu do UE, Prezes Narodowego Banku Polskiego stanie się członkiem Rady Ogólnej Europejskiego Banku Centralnego, a po przystąpieniu Polski do strefy euro – Rady Zarządzającej Banku. Polska uzyska również status akcjonariusza Europejskiego Banku Inwestycyjnego i będzie miała prawo wyznaczenia jednego przedstawiciela do Rady Gubernatorów oraz Rady Dyrektorów EBI. Dzięki tym nominacjom Polska uzyska wpływ na politykę banku, którego jednym z najważniejszych zadań jest wspieranie projektów inwestycyjnych w najsłabiej rozwiniętych regionach Unii Europejskiej.

Obywatelstwo unijne

Unijne obywatelstwo zagwarantuje każdemu polskiemu obywatelowi możliwość głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego w miejscu zameldowania, nawet jeżeli znajduje się ono poza terytorium Polski. Polacy będą mogli także wysłać petycje do Parlamentu Europejskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz każdej unijnej instytucji oraz organu. Co ważne, cała korespondencja będzie się mogła odbywać po polsku, gdyż język polski uzyska status jednego z oficjalnych unijnych języków.

Co jednak najważniejsze, po wygaśnięciu okresów przejściowych Polacy będą mogli bez przeszkód nie tylko poruszać się po całym terytorium Unii, ale również podejmować pracę w każdym z państw UE.

Wnioski

Gdyby Polska miała odrzucić możliwość włączenia się w nurt integracji europejskiej, tym samym zrezygnowałaby z uzyskania większego wpływu na swój los zarówno w wymiarze gospodarczym, jak i politycznym. To prawda, że nasza formalna suwerenność byłaby większa. Jednak suwerenność faktyczna – a więc zdolność realnego wpływania na otaczającą nas rzeczywistość – zostałaby znacznie ograniczona. Polska nie miałaby wpływu na większość międzynarodowych decyzji dotyczących funkcjonowania polskich firm i życia obywateli.

Jeżeli polscy przedsiębiorcy chcieliby sprzedawać swoje produkty do Unii, musieliby przestrzegać standardów ustanawianych przez państwa członkowskie. Jeżeli Polacy chcieliby być do Unii wpuszczani, musielibyśmy podporządkowywać się unijnym przepisom. Na kształt tych standardów i przepisów nie mielibyśmy jednak praktycznie żadnego wpływu.

Alternatywą członkostwa w Unii nie jest stan neutralnej izolacji. Należy zdawać sobie sprawę z tego, że negatywna decyzja co do przystąpienia do Unii Europejskiej pozostawiłaby Polskę poza głównym nurtem politycznego i ekonomicznego rozwoju Europy.

Poparcie dla integracji Polski z UE

Zakończenie 13 grudnia 2002 r. na szczycie w Kopenhadze negocjacji akcesyjnych stanowi zamknięcie bardzo ważnego etapu na drodze do realizacji tego celu, jednakże nie przesądza o jego osiągnięciu. O przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej zadecyduje bowiem w referendum społeczeństwo. Badania opinii społecznej pokazują, że poparcie dla integracji Polski z Unią Europejską maleje systematycznie od roku 1996, gdy osiągnęło najwyższy poziom (80% zwolenników), by w grudniu 2002 r. spaść do 59%. Jednocześnie odsetek badanych deklarujących, że na pewno wzięliby udział w referendum akcesyjnym wynosił 58%. Biorąc pod uwagę, że deklaracje uczestnictwa nie przekładają się wprost na rzeczywisty udział w referendum, oraz że dla uprawomocnienia jego wyników wymagana jest frekwencja 50%, rodzi to uzasadnione obawy o powodzenie głosowania.

Informowanie społeczeństwa

Analiza działań informacyjnych w ramach Programu Informowania Społeczeństwa (PIS), przyjętego przez rząd polski w 1999 r., wykazała, że poczucie poinformowania Polaków o Unii Europejskiej jest bardzo niskie, zwłaszcza wśród mieszkańców wsi i małych miast, osób z niższym wykształceniem oraz gorzej sytuowanych. Towarzyszy temu powszechna nieznanomość dostępnych źródeł informacji, zaś skłonność ludzi do poszukiwania informacji jest znikoma. Mimo nasilenia w ostatnim okresie rządowej kampanii informacyjnej na rzecz integracji Polski z UE, jej efekty wydają się znikome. Informacje dostarczane w ramach kampanii „Unia bez tajemnic”, która ruszyła w maju 2002 r., wyraźnie rozmijały się z zapotrzebowaniem. Według badań CBOS, po pół roku trwania kampanii tylko 1/3 badanych uznała, że odpowiada ona na najważniejsze pytania związane z przystąpieniem Polski do Unii oraz podaje źródła bardziej szczegółowych informacji o integracji. Jedynie 12% badanych Polaków czuje się dobrze poinformowanych, zaś blisko jedna trzecia respondentów nie jest w ogóle lub jest słabo zainteresowana zdobywaniem wiedzy na temat procesu integracji.

Uderzający jest bardzo niski poziom wiedzy władz lokalnych i liderów opinii w małych miejscowościach, mimo że była to jedna z najważniejszych grup docelowych w kampanii. Ten stan rzeczy szczególnie nie dziwi, ponieważ większość rządowych programów informacyjnych ma charakter bardzo ogólny, podczas gdy – jak wynika z badań – ludzi interesuje przede wszystkim konkretna informacja o życiu i doświadczeniach mieszkańców UE. Język używany w materiałach informacyjnych jest oceniany jako mało przystępny i niezbyt zrozumiały. Dominującą formą rządowej

działalności informacyjnej jest wydawanie broszur, ulotek oraz organizowanie szkoleń, tymczasem podstawowym źródłem informacji na temat Unii Europejskiej oraz procesu integracji jest dla Polaków telewizja, prasa i radio.

Wprawdzie mass media zostały szerzej wykorzystane w trakcie ostatniej kampanii informacyjnej, jednakże większość programów miała nadal charakter „uniijnego abecadła”. Paradoksalnie, niska efektywność rządowego programu informowania społeczeństwa nie ma większego znaczenia. Jak wynika z badań, wbrew przyjętym w PIS założeniom, poparcie dla integracji z UE jest słabo powiązane z poczuciem poinformowania. Postawy wobec integracji z Unią Europejską są nie tyle kształtowane przez wiedzę, a tym bardziej nie przez racjonalną analizę kosztów i zysków, ale przyswajane są emocjonalnie na podstawie słabo uzasadnionych nadziei i niepokojów związanych z procesem integracji.

Postawy wobec Unii Europejskiej

Spoleczna ocena negocjacji ukazuje ogrom lęków i obaw związanych z procesem integracji zarówno przez jej zwolenników, jak i przeciwników. Wynikają one z dość realistycznego postrzegania Polski jako kraju biednego, który długo jeszcze nie będzie równorzędnym partnerem dla rozwiniętych krajów UE. Różnica między przeciwnikami i zwolennikami integracji Polski z Unią Europejską sprowadza się do wyciągania z tego faktu odmiennych wniosków. Dla zwolenników integracji jest ona nieuchronna ze względu na procesy globalizacyjne oraz brak alternatywnych dróg rozwoju. Postawie tej towarzyszą nadzieje na przyspieszenie rozwoju ekonomiczno-cywilizacyjnego Polski, zmniejszenie bezrobocia, poprawę materialnych warunków życia. Przeciwnicy integracji obawiają się następstw niekorzystnego dystansu ekonomicznego między Polską a krajami UE, utraty suwerenności państwowej, zagrożenia dla polskiego rolnictwa, dyskryminacji. Osoby niezdecydowane są bardziej zbliżone do przeciwników niż zwolenników wstąpienia Polski do Unii. Warto podkreślić, że wykorzystywane przez zwolenników i przeciwników integracji argumenty stanowią w znacznej mierze powtórzenie argumentów pojawiających się w mediach oraz debatach sejmowych. Widać to szczególnie wyraźnie na przykładzie negatywnych ocen negocjacji akcesyjnych, dominujących w wystąpieniach posłów i artykułach prasowych. Znajdują one odzwierciedlenie w opinii 64% badanych, że interesy Polski nie zostały dobrze zabezpieczone w negocjacjach.

Wspólnym elementem w wypowiedziach zwolenników i przeciwników integracji, obecnym także w prasie i wystąpieniach sejmowych, jest specyficzna mieszanina dumy i upokorzenia. Poczucie upokorzenia bierze się ze świadomości, iż przy wszystkich swych pretensjach do „mocarstwowości” Polska jest po prostu biednym, zapóźnionym cywilizacyjnie krajem. Z kolei duma wyraża się przede wszystkim poprzez wypowiedzi typu „musimy im się postawić”, „zmusić ich, żeby się z nami liczyli”. Kompleks ten należy uznać za szczególnie niebezpieczny w obliczu referendum akcesyjnego, uniemożliwia on bowiem racjonalną dyskusję oraz kryje w sobie element nieobliczalności i irracjonalnego buntu, które mogą dać znać o sobie w najbardziej nieodpowiednim momencie.