

**Urszula Płowiec**

Wyższa Szkoła Ubezpieczeń i Bankowości w Warszawie

## **POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ. JAK UCZYNIĆ CZŁONKOSTWO SUKCESEM**

### **1. Motywy członkostwa Polski w Unii Europejskiej**

U podstaw dążeń Polski do członkostwa w UE leżały głównie dwa motywy – polityczny i cywilizacyjny. Chodziło przede wszystkim o wyjście z orbity bezpośrednich wpływów Rosji oraz o wydobycie się z opóźnienia cywilizacyjnego, w jakim znalazła się Polska (nie tylko ze swojej winy). Dlatego też już w preambule do Układu o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi (podpisanego 16 grudnia 1991 r.)<sup>1</sup> Polska dała wyraz swoim dążeniom do członkostwa we Wspólnotach, chociaż układ ten oznaczał – w gruncie rzeczy – budowę strefy wolnego handlu między Polską a Wspólnotami w zakresie produktów przemysłowych w okresie dziesięciu lat. Zawierał on też bliżej niesprecyzowane cele, jak „ustanowienie odpowiednich ram dialogu politycznego”, a także „popieranie współpracy w dziedzinie kultury”.

Jednym z istotnych powodów takiej zawartości układu o stowarzyszeniu było – jak się wydaje – to, że w momencie jego zawierania nie istniał jeszcze Traktat o Unii Europejskiej (podpisany w lutym 1992 r., wszedł w życie w listopadzie 1993 r.), który rozszerzył jej filar I o postanowienia dotyczące unii gospodarczej i walutowej, oraz wprowadził filar II (wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa) i filar III (współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych) [*Traktat...* 2003].

Motywy członkostwa Polski w UE znajdują pełny wyraz – jakkolwiek może się to wydawać paradoksalne – w jej gotowości do spełnienia warunków członkostwa w Unii, określonych przez Radę Europejską na posiedzeniu w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. Zgodnie z nimi kraj kandydujący do Unii musiał spełnić – a więc zaakcepto-

<sup>1</sup> DzU, załącznik do nr 11, poz. 38 z 27 stycznia 1994 r.

wać i uznać za swoje własne cele – następujące kryteria [*European Council... 1993; Monitor... 2002*]:

- polityczne: stabilne instytucje gwarantujące demokrację, rządy prawa, prawa człowieka i poszanowanie mniejszości,
- gospodarcze: funkcjonowanie gospodarki rynkowej i istnienie potencjału mogącego sprostać konkurencji i siłom rynkowym w Unii,
- wcielenie dorobku prawnego Wspólnot; dzielenie politycznych gospodarczych i monetarnych celów UE.

Kryteria te zostały w pełni zaakceptowane przez władze Polski przed złożeniem wniosku o członkostwo w UE, co nastąpiło w kwietniu 1994 r. Warunkiem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej było spełnienie wymienionych kryteriów. Trzeba też dodać, że od momentu przygotowania przez Komisję Europejską pozytywnej opinii o zdolności Polski do spełnienia tych kryteriów w średnim okresie (a nastąpiło to w lipcu 1997 r.) Komisja opracowywała roczne raporty (*regular reports*) o stanie zaawansowania Polski w ich wykonywaniu. Robiła to na podstawie odpowiednio udokumentowanych opracowań dostarczanych przez Polskę. Tak więc Polska nie tylko zaakceptowała omówione kryteria, lecz je istotnie wykonywała.

Składając wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej, Polska zdecydowała się na zmianę charakteru swojej suwerenności. Zadeklarowała wolę stania się państwem Unii Europejskiej, określanym niekiedy jako państwo postnowoczesne, złożone i wielowymiarowe, o przepuszczalnych granicach między krajami Unii, penetrowane z zewnątrz, włączone w procesy globalizacji i wielopoziomowego zarządzania [Czaputowicz 2004]. Suwerenność realizuje się w tej nowej sytuacji przez udział we wspólnocie o charakterze hybrydowym, w której decyzje podejmowane są w ramach dwóch, niekiedy konfliktowych, procedur.

Pierwsza to przekazanie części kompetencji państw na rzecz instytucji ponadnarodowych, Komisji i Parlamentu Europejskiego, zwłaszcza w zakresie stanowienia norm prawnych oraz współpracy gospodarczej i pieniężnej. Odpowiada to, w pewnej mierze, modelowi państwa narodów. Druga to międzyrządowy scenariusz integracji realizowany głównie za pomocą takich instytucji, jak Rada UE (w której decydujący głos mają rządy), współpraca w ramach II i III filaru oraz jednogłośnie podejmowanie decyzji w wybranych sprawach, co odpowiada raczej kantowskiemu modelowi federacji państw.

Znaczne przyspieszenie implementacji tych kryteriów nastąpiło wraz z rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych (30 marca 1998 r.), prowadzonych w 31 grupach problemowych, dotyczących w przytłaczającej mierze spraw gospodarczych [*Raport... 2003; Traktat... 2003*, s. 67-138]. Negocjacje te miały na celu szczegółowy przegląd szeroko rozumianego prawodawstwa gospodarczego pod kątem ujednoczenia go z prawodawstwem wspólnotowym w zakresie regulowanym przez wspólną politykę oraz zharmonizowanie go ze wspólnotowym w zakresie objętym harmonizacją wspólnotową.

Ważnym celem negocjacji było także ustalenie zasad realizacji w Polsce wspólnej polityki rolnej, partycypacji Polski w budżecie Unii oraz przejściowych okresów realizacji postanowień dotyczących w szczególności ochrony środowiska, infrastruktury transportowej i restrukturyzacji niektórych gałęzi przemysłu (hutnictwo, farmacja).

Jeśli chodzi o tak istotne dla Polski zagadnienie jak bezpieczeństwo kraju, to było one rozważane tylko w jednej spośród 31 grup problemów negocjacyjnych. Była to grupa 27 „Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa”, w której Polska zadeklarowała zbieżność z celami tej polityki, całkowite przygotowanie do uczestnictwa w niej pod względem instytucjonalnym i operacyjnym, a także wyraziła zainteresowanie strategiami unijnymi w stosunku do państw i ugrupowań trzecich (np. Rosja, Ukraina, dialog transatlantycki). Udział Polski we wspólnej europejskiej polityce bezpieczeństwa i obrony nie był przedmiotem negocjacji, ponieważ Polska uczestniczy w tej polityce od 2000 r. i zadeklarowała gotowość uczestnictwa w różnych formacjach szybkiego reagowania (łącznie 1532 żołnierzy).

## 2. Wyniki negocjacji akcesyjnych

Wynik negocjacji akcesyjnych został, w powołanym raporcie MSZ, oceniony pozytywnie („Jako całość wynik jest dla Polski bardzo korzystny”). Wyróżniono w nim:

- znaczne wzmocnienie pozycji politycznej kraju (popartej zwiększonymi perspektywami udziału we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, jak też w europejskiej polityce bezpieczeństwa i obrony),
- wzrost pozycji Polski jako pożądanego partnera we współpracy gospodarczej; przejście zasad regulujących funkcjonowanie jednolitego rynku UE (polityka konkurencyjności, prawo spółek, swoboda przepływu towarów, kapitału, usług) zwiększa atrakcyjność inwestycyjną Polski dzięki wzmocnionej stabilności prawa, przewidywalności warunków działań dla inwestorów i lepszym możliwościom wykorzystania potencjału wzrostu gospodarki, co z kolei stwarza szanse wzrostu zatrudnienia oraz poprawy warunków życia Polaków,
- możliwość bezpośredniego wpływu Polski na kształtowanie wspólnotowej polityki.

Trudno się zgodzić z tymi elementami oceny, ale równocześnie pozostawia ona znaczny niedosyt co do zakresu osiągnięcia zamierzonych celów.

Po pierwsze, tak istotna dla Polski wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa stanowi dotychczas tylko zadeklarowaną część działalności Unii Europejskiej, a faktycznie nie istnieje. Dlatego też Polska ubiegała się i uzyskała członkostwo w NATO (12 marca 1999 r.). Obecność w obu tych strukturach niewątpliwie sprzyja poprawie bezpieczeństwa Polski.

Po drugie, 12-letni już proces równoległe postępującej prorynkowej transformacji gospodarki i dostosowań do wspólnotowych regulacji prawnych miał w dziedzinie gospodarczej zarówno pozytywne, jak i negatywne aspekty.

Wśród pozytywnych należy wymienić w szczególności przyjęcie sprawdzonych instytucji gospodarki rynkowej [Winiecki 2004] (a więc szeroki zakres zmian regulacji prawnych naśladujących rozwiązania istniejące w krajach Unii)<sup>2</sup>, wymuszoną restrukturyzację działalności przemysłu, handlu, wielu rodzajów usług (a w konsekwencji wzrost efektywności gospodarowania), spadek inflacji z 686% w 1990 r. do 0,8% w 2003 r., zwiększenie udziału usług w PKB, zwiększenie udziału wyrobów przemysłowych w eksporcie, wzrost edukacji młodzieży, wzrost długości życia noworodków, zmniejszenie umieralności.

Do negatywnych cech prorynkowej transformacji gospodarki trzeba zaliczyć przede wszystkim wzrost stopy bezrobocia z 6,5% w 1990 r. do 20% w 2003 r. na skutek restrukturyzowania działalności gospodarczej (co stało się podstawowym problemem społecznym), znaczne zróżnicowanie dochodów ludności, stagnację w rolnictwie i brak perspektyw rozwoju dla młodzieży wiejskiej.

Jak już wspomniano, tylko część z przedstawionych efektów transformacji wynikała z dostosowań Polski do Unii. Pozostała część jest wynikiem autonomicznych decyzji władz polskich, a także nieracjonalnego (jak się okazało) oczekiwania na duży napływ środków finansowych z Unii Europejskiej,

Po trzecie, staraniom o członkostwo w Unii towarzyszyły nadmierne oczekiwania, zwłaszcza odnośnie do natychmiastowych korzyści finansowych, co w pewnej mierze osłabiało dążność do restrukturyzowania gospodarki. Przystępując do negocjacji o członkostwo w UE, Polska liczyła na przejściowe wnoszenie niższej składki do budżetu Wspólnot<sup>3</sup>, na uzyskanie dla polskiego rolnictwa pełnych płatności stosowanych we wspólnej polityce rolnej [Stanowiska... 2000, s. 89 i nast.], a także na przyznanie wielu długich okresów przejściowych we wdrażaniu norm i standardów wspólnotowych (zwłaszcza w zakresie ochrony środowiska) [Stanowiska... 2000, s. 309].

Tymczasem rokowania dotyczące problemów finansowych były prowadzone (ze względu na taktykę Komisji) dopiero w ostatnich tygodniach procesu negocjacyjnego, w atmosferze nieprzychylniej Polsce [Paszyński 2002] i w sytuacji stagnacji gospodarczej krajów Unii (w latach 2001-2002 tempo wzrostu PKB wynosiło odpowiednio 1,6 oraz 1,1%). W rezultacie Polska będzie wносить od początku członkostwa pełną składkę do wspólnotowego budżetu, a dopłaty bezpośrednie dla rolników z budżetu Unii będą stanowiły w latach 2004-2006 odpowiednio 25, 30 i 35% poziomu przyznanego rolnikom „piętnastki” (równocześnie Polska w ramach pomocy państwa może z własnych środków dopłacić rolnikom do poziomu odpowiednio 55, 60 i 65%).

<sup>2</sup> W okresie 1998-2003 w Polsce wprowadzono 210 ustaw dostosowujących polskie rozwiązania prawne do prawa unijnego („Rzeczpospolita” z 16 października 2003 r. oraz z 2 stycznia 2004 r.).

<sup>3</sup> Polska ubiegała się o pięcioletni okres przejściowy w dochodzeniu do wpłacania pełnej składki. Redukcja w okresie 2003-2007 miała wynosić odpowiednio: 90, 70, 50, 30 i 10% (por. [Stanowiska... 2000]).

Po czwarte, Polska oczekiwała, że członkostwo w Unii umożliwi migrację zarobkową pracowników do krajów „piętnastki” już od momentu wejścia w życie traktatu akcesyjnego. Tymczasem w zakresie podejmowania pracy w UE zgoda na migrację należy do kompetencji poszczególnych państw i określa ją formuła 2+3+2, co oznacza, że w zależności od uznania poszczególnych państw okres przejściowy może trwać 2, 5, a nawet 7 lat.

Po piąte, kraje „piętnastki” mogą stosować wobec Polski trzy rodzaje klauzul ochronnych: ogólną gospodarczą klauzulę ochronną, klauzulę ochronną rynku wewnętrznego oraz klauzulę ochronną obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W przypadku gdyby Polska nie w pełni przestrzegała *acquis communautaire*, np. w dziedzinie bezpieczeństwa żywności, ochrony środowiska, funkcjonowania służb celnych czy administracji, Komisja może zastosować środki pozbawiające nas praw wynikających z uczestnictwa w integracji w danej dziedzinie. Co więcej, traktat akcesyjny nie limituje okresu stosowania takich środków.

Reasumując, uzyskane warunki członkostwa w Unii stawiają przed Polską wielkie wyzwania gospodarcze i społeczne, zwłaszcza w krótkim okresie. Dlatego też problemem nie do przecenienia jest rozważne i skoordynowane zarządzanie nowymi szansami i zagrożeniami.

Pomimo uzyskania gospodarczych warunków członkostwa w UE znacznie odbiegających od oczekiwań, dokonując oceny całokształtu warunków członkostwa, trzeba jednak wskazać na konieczność uwzględnienia takich istotnych elementów, jak:

- członkostwo w UE jest najkorzystniejszym wariantem wizji przyszłego rozwoju kraju; Polska nie miała i nie ma lepszej alternatywy rozwiązywania swoich problemów politycznych, gospodarczych, społecznych i kulturowych;
- poważną słabością polskiej gospodarki jest za mało rozwojowy (a nawet może antyrozwojowy) charakter wydatków finansów publicznych; składka członkowska do budżetu Unii (ok. 2,5 mld euro rocznie) wprawdzie powoduje zwiększenie deficytu budżetu państwa, ale przyspiesza nieuniknioną reformę finansów publicznych, a ponadto wraca do Polski w postaci środków z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i innych źródeł (por. załącznik); paradoksalnie zwiększy więc prorozwojowy charakter wydatków budżetu; jeśli Polska wykorzysta 48% przewidzianych dla nas środków z UE, będziemy beneficjentem netto, a jeśli więcej, to tym bardziej skorzystamy [*Pieniądze...* 2004];
- w symulacjach rozwoju Polski na średni okres, dokonywanych przy założeniu członkostwa i nieczłonkostwa w Unii, tempo wzrostu PKB w wariantcie członkostwa było wyższe o 0,8% rocznie, a więc w 2014 r. będzie już ok. 8% wyższe, co jest wielkością znaczącą.

### 3. Nowe wyzwania przed Polską

Jako kraj członkowski Unii Europejskiej Polska musi nie tylko spełniać wymogi zawarte w unijnych rozporządzeniach i dyrektywach, wykonywać zobowiązania wynikające z przyznanych nam w trakcie negocjacji akcesyjnych okresów przejściowych, lecz także musi podporządkować się postanowieniom dotyczącym polityki gospodarczej i pieniężnej (Tytuł VII TWE), a ponadto powinna wykonywać postanowienia dotyczące długookresowej strategii rozwoju Unii, tj. strategii lizbońskiej.

Tak więc zakres obowiązków Polski względem Unii ulegnie rozszerzeniu, a nie ograniczeniu. Obowiązki te są przez zwolenników członkostwa Polski w Unii uznawane za konstruktywne, twórcze, służące interesom rozwoju kraju, natomiast przeciwnicy członkostwa uznają je za narzucane nam dalsze ograniczenia.

Zgodnie z art. 99 TWE ust. 1 „Państwa członkowskie uznają swoje polityki gospodarcze za przedmiot wspólnego zainteresowania i koordynują je w ramach Rady, zgodnie z artykułem 98”. Oznacza to, że „działają w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją, sprzyjając efektywnej alokacji zasobów” (art. 98 TWE).

Konsekwentnie kraje członkowskie Unii są objęte procedurami nadzoru budżetowego i koordynacji polityki gospodarczej (art. 104 TWE). Nowe kraje członkowskie będą objęte tymi procedurami już od 2004 r. i zostaną włączone do znowelizowanych szerokich wytycznych polityki gospodarczej dotyczących obecnie okresu średniego, tj. lat 2003-2005. W rezultacie zadania dla poszczególnych nowych krajów członkowskich wejdą do raportu z wykonania szerokich wytycznych polityki gospodarczej w styczniu 2005 r.

Zgodnie z procedurami nadzoru nad budżetem kraje notyfikują stan finansów co pół roku, tj. do 1 marca i do 1 września. Nowe kraje członkowskie powinny złożyć pierwszy program konwergencji do 15 maja 2004 r.

Interesującym – i stymulującym myślenie o rozwoju kraju – przykładem programu konwergencji jest program opracowany przez Wielką Brytanię, kraj pozostający poza obszarem euro. Najnowszy raport tego kraju (z grudnia 2003 r.) [*Convergence... 2004*] to dokument składający się z trzech części, tj. zawierający ramy polityki i jej cele, przegląd gospodarki oraz przegląd finansów publicznych.

Warto więc podkreślić, że problemy finansów publicznych są – zgodnie z preferencjami rządu Wielkiej Brytanii – rozpatrywane na tle gospodarki krajowej. Z analizy jej stanu wynika, że – ze względu na występowanie specyficznych dla Wielkiej Brytanii szoków – gospodarka potrzebuje dużej elastyczności polityki pieniężnej. Dlatego też Wielka Brytania nie jest obecnie przygotowana do członkostwa w obszarze euro. Równocześnie program wykazuje przygotowywanie się kraju do sprostania przyszłym szokom.

Jak już wspomniano, szerokie wytyczne Unii dotyczą obecnie okresu 2003-2005. Program konwergencji rządu Wielkiej Brytanii zawiera natomiast projekcję gospodarki

i finansów publicznych na okres do 2008-2009, a więc horyzont czasu zawartych w nim analiz jest znacznie dłuższy. Co więcej, zawiera on długookresowe scenariusze rozwoju finansów na 50 lat, tj. do 2052 r. z uwzględnieniem takich elementów, jak: długotrwałość życia ludności, płodność kobiet, tempo migracji, tempo wzrostu produktywności i zatrudnienia. W scenariuszach tych uwzględniono także strukturę wydatków budżetu na takie cele, jak: edukacja, emerytury, zdrowie, długotrwała opieka i inne. Warto też podkreślić, że projekcja pierwotnego bilansu finansów publicznych sięgnęła lat 2072-2073. Dokonane projekcje mają wykazać, że finanse Wielkiej Brytanii będą zrównoważone również w długim okresie, a w konsekwencji kraj jest przygotowywany do wyzwań spowodowanych starzeniem się ludności.

Raport o konwergencji – w przypadku Wielkiej Brytanii – jest rozpatrywany i akceptowany przez Parlament, a więc jest dokumentem wysokiej rangi. W zależności od zakresu zawartych w nim problemów i horyzontu czasu jakiego dotyczą, może on być dokumentem strategii danego kraju (a co najmniej ważnym jej elementem).

Wydaje się więc, że coroczne przedkładanie Unii raportu o konwergencji nie musi być uciążliwym obowiązkiem, a może być okazją do przedstawienia osiągnięć w minionym roku i stanu przygotowań do przyszłych szoków specyficznych dla Polski. Prace nad raportami to okazja do aktywnego i autonomicznego kształtowania polityki gospodarczej i społecznej.

Z kolei zgodnie z art. 4 aktu dotyczącego warunków przystąpienia krajów „dziesiątki” do Unii: „Każde z nowych państw członkowskich uczestniczy w unii gospodarczej i walutowej z dniem przystąpienia jako państwo członkowskie objęte derogacją w rozumieniu art. 122 Traktatu WE”. Oznacza to, że państwo objęte derogacją

- powinno dążyć do spełnienia kryteriów członkostwa w unii gospodarczej i walutowej (wysoki stopień stabilności cen, stabilna sytuacja finansów publicznych, poszanowanie zwykłych marginesów wahań kursów przewidzianych mechanizmem ESW przez co najmniej 2 lata, trwały charakter konwergencji osiągnięty przez państwo członkowskie i jego udział w mechanizmie wymiany walut ESW, co odzwierciedla się w poziomach długoterminowych stóp procentowych – art. 121 TWE),
- jest poddane określonej procedurze nadzoru w odniesieniu zarówno do polityki gospodarczej, jak i pieniężnej.

Derogacja uczestnictwa w unii gospodarczej i walutowej (UGW) oznacza, że nowe kraje członkowskie nie spełniły jeszcze kryteriów przyjęcia wspólnej waluty i nie mogą być karane za ich niespełnianie.

Komisja dokonuje przeglądu postępów dokonanych przez państwa członkowskie w wypełnianiu ich zobowiązań w zakresie urzeczywistnienia unii gospodarczej i walutowej przynajmniej co dwa lata lub na żądanie państwa członkowskiego objętego derogacją.

Ponadto, w celu koordynacji polityki gospodarczej w ramach Unii, Komisja oraz kraje członkowskie UE opracowują wiele dokumentów dotyczących określo-

nych dziedzin gospodarowania, np. raport o zatrudnieniu, raport o wykonywaniu strategii rynku wewnętrznego czy raport o wykonywaniu strategii lizbońskiej.

Problemy i wnioski wynikające z tych raportów są przekuwane w szerokie wytyczne dla całej Unii i poszczególnych jej krajów, a ich realizacja jest co roku prezentowana w zbiorczym raporcie Komisji o implementacji szerokich wytycznych w sprawie polityki gospodarczej. Najnowszy taki raport dotyczy wykonania w 2003 r. wytycznych średniookresowych na lata 2003-2005 [*Communication...* 2004]. Zawiera on analizy i postulaty dotyczące wzmocnienia gospodarki Unii Europejskiej, specyficzne wyzwania dla obszaru euro oraz wstępną ocenę wykonania w 2003 r. wytycznych skierowanych do poszczególnych krajów.

Raport ten został opracowany w celu oceny realizowania trzech głównych elementów strategii lizbońskiej, tj.

- polityki makroekonomicznej zorientowanej na wzrost i stabilność,
- reform gospodarczych zmierzających do podniesienia potencjału wzrostu Europy,
- umocnienia równowagi finansów publicznych.

Wnioski wynikające z tego raportu nie dają podstaw do optymizmu. Tempo reform założonych w szerokich wytycznych na 2003 r. nie zostało zrealizowane.

Dlatego też Komisja Europejska przygotowała na wiosenne posiedzenie Rady Europejskiej (26 marca 2004 r.) ocenę dotychczasowego wykonania tej strategii [*Delivering...* 2004] i zaprosiła Radę Europejską do nadania niezbędnego impetu realizacji strategii lizbońskiej, zwłaszcza korzystając z okazji przewidywanego ożywienia gospodarczego i nadchodzącego rozszerzenia Unii.

W tej ocenie Komisja wskazuje na potrzebę energicznej realizacji reform w różnych sferach za pomocą zintegrowanej strategii. Niewystarczająca realizacja postanowień lizbońskich może bowiem spowodować znaczne koszty dla Europy w postaci obniżonego tempa wzrostu, opóźnionej poprawy poziomu zatrudnienia, a także rosnącej luki w zakresie edukacji oraz B&R w stosunku do dużych partnerów przemysłowych. Równocześnie symulacje wykonane przez Komisję wskazują, że dokonanie reform niezbędnych do realizacji strategii lizbońskiej spowoduje wzrost potencjału PKB Unii rzędu 0,5-0,75% w okresie najbliższych 5-10 lat. Ponadto w tej ocenie Komisja podkreśliła, że środki przedsięwzięte na szczeblu europejskim to tylko część działań niezbędnych do właściwej realizacji strategii. Drugą ich część, tj. liczne reformy i inwestycje, powinny podjąć kraje członkowskie. Uwzględnivszy zakres działań, jakie mają być podjęte, kraje członkowskie powinny – w ocenie Komisji – zdecydowanie zobowiązać się do realizowania reform przyjętych w strategii lizbońskiej.

Największe opóźnienia w wykonaniu postanowień strategii lizbońskiej Komisja dostrzegła w trzech dziedzinach mających podstawowe znaczenie dla wzrostu i konsekwentnie zaproponowała Radzie Europejskiej podjęcie niezbędnych decyzji w celu szybkiego uruchomienia działań. Są to następujące priorytetowe obszary:



- zwiększenie inwestycji w wiedzę i sieci przez wykonanie „Inicjatywy dla wzrostu”, tj. priorytetowe traktowanie poziomu i jakości inwestycji na badania, edukację i szkolenia, a także na infrastrukturę transportową,
- wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich dzięki wprowadzeniu regulacji sprzyjających sektorowi przemysłu i przyjęcie propozycji ramowej dyrektywy o usługach oraz propozycji planu akcji o technologiach środowiska,
- promowanie aktywnego starzenia się ludności przez zachęcanie starszych pracowników do kontynuowania pracy, przez zorientowanie systemów edukacji na ustawiczne uczenie się oraz przez modernizację organizacji pracy oraz systemu opieki zdrowotnej.

Te priorytetowe kierunki rozwoju powinny znaleźć wyraz w perspektywie finansowej Unii po 2006 r., a więc będą dotyczyły nowych państw członkowskich. (Trzeba wskazać, że nowe kraje członkowskie zostały już uwzględnione w wykresach ilustrujących realizację działań objętych zestawem wskaźników strukturalnych<sup>4</sup> dołączonym do omawianej oceny za okres 2000-2003.)

Z przedstawionych wyżej informacji dotyczących realizacji strategii lizbońskiej oraz dążeń Komisji do przyspieszenia wykonywania jej postanowień wynika, że Polska będzie musiała szybko zająć stanowisko zarówno co do kierunków swego przyszłego rozwoju, metod ich realizacji, jak i źródeł ich finansowania. Nie ulega bowiem wątpliwości, że kierunki rozdysponowania środków z funduszy strukturalnych (zwłaszcza na okres 2007-2013) będą zgodne ze znowelizowanymi założeniami strategii lizbońskiej.

#### 4. Podsumowanie

1. Dla władz polskich wdrożenie dorobku prawnego Unii i prowadzenie negocjacji akcesyjnych było tak dużym wysiłkiem, że nie poświęciły one wystarczającej uwagi problemom rozwoju kraju, tj. gospodarki i społeczeństwa. Drastycznym przykładem braku myślenia o rozwoju kraju było np. zaniechanie podjęcia jakiegokolwiek polityki rolnej oraz skonsumowanie środków z prywatyzacji gospodarki. Rozwiązania wymagają problemy nierentownych zakładów przemysłu wydobywczego i ciężkiego. Niedokończona jest reforma służby zdrowia, oświaty, pomocy społecznej. Nie rozpoczęto nawet reformy sądownictwa (mającego kluczowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania gospodarki rynkowej). Opóźnienie występuje w budowie autostrad, dróg, w ochronie środowiska, w realizacji reformy PKP. Ciągłe odkładana jest radykalna reforma sektora finansów publicznych (nadmierne wydatki na cele socjalne, a minimalne na cele rozwojowe). Nie stworzono warunków prawno-fiskalno-kredytowych dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw i opornie rozwiązywane są problemy związane z wymaganym przez Unię rozwojem usług.

<sup>4</sup> Jest to zestaw kilkudziesięciu wskaźników, za pomocą których porównuje się poziom wykonania przez poszczególne kraje UE postanowień strategii lizbońskiej. Szerzej na ten temat por. [Płowiec 2002].

Członkostwo w UE jest doskonałą okazją do pilnego opracowania wizji, strategii i polityki rozwiązywania podstawowych problemów gospodarczych i społecznych Polski w warunkach członkostwa w UE, tj. z uwzględnieniem nowych szans i ograniczeń.

2. Cele członkostwa Polski w Unii były wielorakie: polityczno-obronne, gospodarcze, kulturowo-cywilizacyjne. Dotychczas zostały one – z perspektywy początkowego okresu członkostwa – tylko częściowo spełnione. Trzeba więc odpowiedzieć na pytanie, czy pomimo tego członkostwo może być sukcesem. Odpowiedź jest pozytywna, ale uwarunkowana.

Po pierwsze, Polska nie miała i nie ma korzystniejszej alternatywy rozwiązywania swoich problemów politycznych, gospodarczych i cywilizacyjnych niż członkostwo w UE.

Po drugie, Polska przeszła już „drogę przez mękę” szybkiego wdrażania do robku prawnego Unii i otwarcia kraju na konkurencję sił rynku (produktów, usług, kapitału), co stwarza szansę na osiągnięcie dynamicznych efektów integracji (napływ kapitału, nowych technologii, rozwój skali produkcji i wydolności menedżerskiej, kooperacji wewnątrzbranżowej) w przyszłości, i już zaowocowało znaczną modernizacją funkcjonowania gospodarki.

Po trzecie, członkostwo stwarza realną szansę dalszej racjonalizacji funkcjonowania państwa, gospodarki i społeczeństwa; zamyka ono bowiem okres postpeerelewskiego funkcjonowania finansów publicznych i administracji; podstawowa część wydatków publicznych będzie poddana unijnym zasadom wieloletniego programowania, monitorowania i oceny; dzięki koordynacji polityki gospodarczej i walutowej w UE oraz zdecydowaniu Unii co do kierunków jej rozwoju członkostwo wymusi poprawę polityki gospodarczej Polski (zarówno w wymiarze makro, jak i mikro) oraz zdyscyplinuje koordynację procesu identyfikowania interesu narodowego Polski w różnych dziedzinach.

Po czwarte, zarówno w okresie 2004-2006, jak i w latach następnych Polska ma realne szanse być coraz większym beneficjentem netto środków z budżetu UE (szacuje się obecnie, że w latach 2007-2013 fundusze strukturalne przeznaczone dla Polski wyniosą ok. 10 mld euro rocznie) [Bielecki 2004].

3. Polska, jako kraj gospodarczo opóźniony, zainteresowana jest przede wszystkim realizowaniem dwóch celów, tj. przyśpieszeniem tempa rozwoju kraju do co najmniej 5% rocznie i zmniejszeniem poziomu bezrobocia. Warunkiem niezbędnym, chociaż niewystarczającym, zmniejszenia bezrobocia jest przyśpieszenie tempa rozwoju gospodarki. W roku 2003 nastąpiło przyśpieszenie wzrostu PKB do 3,7% (w porównaniu z 1,3% w 2002 r.), ale wzrost inwestycji był zaledwie śladowy (ok. 1,0%), a w latach 2001-2002 wystąpił spadek nakładów inwestycyjnych odpowiednio o 10,0 i 9,5%. Oznacza to, że dotychczas nie ma trwałych podstaw wzrostu gospodarki (nawet gdyby w 2000 r. istniały jakieś wolne moce produkcyjne), bowiem bez trwałego, wysokiego tempa wzrostu nakładów inwestycyjnych nie może nastąpić trwałe, wysokie tempo wzrostu PKB. Mogą one jednak wystąpić

dzięki efektywnemu spożytkowaniu środków z funduszy strukturalnych UE (na rozwój infrastruktury, restrukturyzację rolnictwa, edukację).

4. Ponieważ podstawowym, długofalowym programem działań Unii jest strategia lizbońska (a w jej ramach przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego i wydajności pracy) bardzo istotną sprawą jest przekonanie Unii już teraz, że – ze względu na opóźnienia gospodarcze – rozwój Polski wymaga przede wszystkim inwestycji w środki trwałe [Zienkowski 2003] oraz nakładów na edukację i kształcenie.

5. Z badań dotyczących trudności gospodarczych Polski wynika [Płowiec 2004], że podstawową ich przyczyną jest słabość „miękkich czynników” rozwoju, tj. niewydolność rządu, parlamentu, samorządów i sądów, słabość kapitału społecznego, bylejałość elit politycznych, a także roszczeniowe postawy wielu grup społecznych, korupcja i inne.

Członkostwo w Unii zmusza kraje członkowskie (m.in. poprzez wymóg opracowywania programów konwergencji polityki gospodarczej) do długookresowego myślenia w kategoriach gospodarczych, społecznych, kulturowych, a także do prowadzenia systematycznych badań w tym zakresie. Tym samym stymuluje ono kształtowanie określonych funkcji państwa i wpływa na zachowanie się rynków.

Błędem byłoby jednak mniemanie, że tylko na tych dwóch instytucjach spoczywa obowiązek stymulowania rozwoju. Potrzebna jest także funkcja aktywności gospodarczej mikropodmiotów [Noga 2004], kulturotwórcza funkcja elit intelektualnych i artystycznych, przywrócenie wartości patriotyzmowi, a ponadto elastyczny system edukacyjny, kształtowanie pozytywnych postaw przez media i wiele innych. Wykorzystanie szansy przyspieszenia rozwoju polskiej gospodarki i społeczeństwa w warunkach członkostwa w UE wymaga więc nowego podejścia do problemów rozwijania zdolności konkurencyjnej Polski (gospodarki, społeczeństwa).

## Załącznik

Wpłaty Polski do budżetu UE oraz środki unijne na działania strukturalne (środki na płatności) w latach 2004-2006 w mln euro (ceny z 1999 r.)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2004-2006
1. Transfery do Polski na działania strukturalne	1,150	2,382	2,989	6,521
Rozwój wsi	290	605	882	1778
Fundusze strukturalne	834	1,482	1,578	3,894
Fundusz spójności	26	295	529	849
2. Wpłaty Polski do budżetu UE ogółem	-1,579	-2,454	-2,519	-6,552
3. Relacja środków na działania strukturalne do wpłat Polski (1:2) (w %)	73	97	119	99
Pozycja Polski netto ogółem	1,404	2,614	2,979	6,997

Źródło: [Materiały... 2003, s. 54].

## Literatura

- Bielecki J., *Trudno było oczekiwać więcej*, „Rzeczpospolita” 18 lutego 2004 r.
- Communication from the Commission on the implementation of the 2003-2005 broad economic policy guidelines*, COM (2004) 20 final, Brussels, 26 January 2004.
- Convergence Programme for the United Kingdom – December 2003*, Brussels, 22 January 2004.
- Czaputowicz J., *Suwerenność jako wyzwanie integracji*, „Rzeczpospolita” z 6 stycznia 2004 r.
- Delivering Lisbon. Reforms for the Enlarged Union*, COM (2004) 29, Brussels, 21<sup>st</sup> January 2004.
- Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, załącznik do nr. 11, poz. 38 z 27 stycznia 1994 r.
- European Council In Copenhagen*, 21-22 lipca 1993, Conclusion of the Presidency, SN 180/93, Copenhagen 22 lipca 1993 r.
- Materiały Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, [za:] E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Warunki członkostwa Polski w UE*, raport „Zagraniczna polityka gospodarcza Polski 2002-2003”, IKC HZ 2003.
- Monitor Integracji Europejskiej nr 53, UKIE 2002.
- Noga A., *Instytucjonalne zawodności wyjścia z impasu polskiej transformacji*, „Studia Finansowe Instytutu Finansów WSUiB” 2004 nr 8.
- Paszyński M., *Wyniki szczytu w Laeken. Czy metoda „regat” przybliży nas do Unii Europejskiej?*, raport „Zagraniczna polityka gospodarcza Polski 2001-2002”, IKC HZ 2002.
- Pieniądże będą od marca*, „Rzeczpospolita” z 20 lutego 2004 r.
- Płowiec U., *Lizbońska strategia Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski*, [w:] *Handel zagraniczny i konkurencyjność polskich przedsiębiorstw przed wejściem do Unii Europejskiej*, Polskie Towarzystwo Ekonomicznych, Zarząd Krajowy 2002.
- Płowiec U., *Niektóre problemy rozwoju Polski w warunkach członkostwa w UE*, „Ekonomista” 2004 nr 2.
- Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych – Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, grudzień 2002, Warszawa 2003.
- Stanowisko Polski w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2000.
- Traktat akcesyjny*, wybór dokumentów dokonany przez J. Barcza i A. Michońskiego, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003.
- Winiecki J., *Rak państwa opiekuńczego*, „Rzeczpospolita” z 14 stycznia 2004 r.
- Zienkowski L., *„Gospodarka oparta na wiedzy” – mit czy rzeczywistość?* [w:] *Wiedza a wzrost gospodarczy*, red. L. Zienkowski, SCHOLAR, Warszawa 2003.

## POLAND IN THE EUROPEAN UNION. HOW TO MAKE MEMBERSHIP SUCCESS

### Summary

The motives of Poland's accession to the European Union were numerous (political, economic, cultural) likewise the expectations (especially concerning financial support). The negotiated conditions of membership, although, only partially met them (low agricultural payments, no any reduction of the contribution to the EU budget). The greatest achievement of the whole process of preparing to the membership in the

EU, it appears, was the capability of the adjusting Polish legal system to the *acquis communautaire*, stabilization of this system, as well as the adjustment of Polish companies to the forces of single European market. The fundamental challenges that Poland faces at present are the necessity of a marked and sustainable acceleration of economic growth and the decisive reduction in unemployment. The implementation of those challenges may be easier if Poles better govern the new opportunities and threats. Poland became the EU member being in a final stage of the first wave of economic reforms (liberalization of prices, privatization of banks and enterprises, convertible currency, floating rate of exchange, restructuring of coal and steel industries).

The accession to the EU accelerated the necessity of the implementation the second wave of reforms, more difficult and of larger extent (public finance, judiciary system, education, health services, internal security, public service, administration, creation of entrepreneurial behavior, elimination of corruption).

The membership of EU make easier the rational governing of opportunities and threats because – on the one hand – it enforces the reforms of public finance, development of road infrastructure, modernization of agriculture, regional development, protection of the environment and knowledge based economic growth. On the other hand, it is likely to obtain net, growing financial support under such conditions that enforce the better functioning of Polish central and local administration and – to some extent – the society. In order to make use of these chances the complex, long term development programme of the economy and the society should be elaborated and executed.