

# Mieczysław Poborski, Anna Dybała

---

## Perspektywy integracyjne kandydatów do członkostwa w UE w świecie raportów instytucji międzynarodowych

---

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 2, 59-79

---

1999

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MIECZYŚLAW POBORSKI  
ANNA DYBAŁA

## PERSPEKTYWY INTEGRACYJNE KANDYDATÓW DO CZŁONKOSTWA W UE W ŚWIETLE RAPORTÓW INSTYTUCJI MIĘDZYNARODOWYCH

### 1. PARTNERSTWO NA RZECZ CZŁONKOSTWA - AGENDA 2000

Od zmian w Europie Środkowej i Wschodniej, które rozpoczęły się w roku 1989, zarówno Unia Europejska jak i kraje kandydujące do członkostwa przygotowują się do nowej sytuacji- jej rozszerzenia. Kraje naszej części Starego Kontynentu zgłosiły wnioski o członkostwo, jednakże jedynie pięć z nich( Estonia, Słowenia, Republika Czeska, Węgry i Polska, do grupy tej należy również Cypr) jest gotowych do rozpoczęcia pełnych negocjacji. W dalszej perspektywie Unia ma przyjąć kolejne państwa Litwę, Łotwę, Słowację, Bułgarię, Rumunię. Dnia 17 lutego 1999 Komisja Europejska zaleciła Radzie UE rozpoczęcie negocjacji członkowskich z Maltą z końcem bieżącego roku. Rekomendacja dla Malty zwiększa szanse Litwy, Łotwy i Słowacji na uzyskanie od Rady zgody na rozpoczęcie negocjacji członkowskich również pod koniec roku 1999. Nie jest to perspektywa bardzo zachęcająca dla Unii zważywszy na fakt, że zawsze z wielką starannością podchodziła ona do procesów rozszerzenia. Unia Europejska spodziewa się, że wnioskodawcy w pełni przyjmą „acquis communautaire”- zbiór praw unijnych, który rozrósł się od momentu jej utworzenia, aż do 12000 aktów prawnych. Aby zapewnić wywiązywanie się z obowiązków i efektywne wprowadzanie w życie postanowień „acquis”, Unia Europejska stawia wobec krajów aspirujących wysokie wymagania. Oczekuje się od nich wzmocnienia zdolności administracyjnych jeszcze przed pełną integracją, aby zapewnić państwom członkowskim, że te nowe kraje będą zdolne do efektywnego działania jako pełnoprawni członkowie UE.<sup>1</sup>

16 lipca 1997 roku Komisja Europejska opublikowała zestaw dokumentów zatytułowany „Agenda 2000”. Określono w nich działania, które

---

<sup>1</sup> Christopher Presto „Polska a integracja z Unią Europejską”, Nowe Życie Gospodarcze 1999, nr 1, s 24. Zob. European Commission Report on the Activities of the European Union, Bruxelles- Luxemburg 1998.

Unia powinna podjąć do końca obecnego wieku i na początku przyszłego (w latach 2000-2006) w kontekście stojących przed nią wyzwań, w tym zwłaszcza kolejnego rozszerzenia. „Agenda 2000” przewiduje m. in. zmodyfikowanie finansowania wspólnej polityki rolnej i strukturalnej a wraz z nią również całego budżetu, które umożliwią Unii przyjęcie nowych członków i włączenie ich do wspólnych polityk. Zawiera ona także syntetyczną ocenę przygotowania krajów kandydujących do spełnienia warunków członkostwa we Wspólnocie oraz zapowiada ramy i zasady negocjacji akcesyjnych.

Jakkolwiek „Agenda 2000” nie zawiera wiążących decyzji a jedynie propozycje, to z całą pewnością jest ważnym dokumentem. Staje się bowiem podstawą dyskusji o możliwych kierunkach oraz zakresie zmian finansowo-budżetowych i można spodziewać się, że wiele z jej sugestii zostanie przyjętych przez państwa członkowskie.

Kluczowym elementem „Agendy 2000” są „Opinie”(Avis) Komisji na temat przystosowania krajów kandydujących do przyszłego pełnego członkostwa. Poziom przystosowania tych krajów był oceniany według kryteriów ustalonych na Radzie Europejskiej w Kopenhadze w czerwcu 1993 roku.

Dokument ten stanowi, że aby kraje kandydujące mogły stać się pełnoprawnymi członkami UE, muszą spełnić następujące warunki:

- przystosowania instytucji gwarantujących demokrację,
- istnienia funkcjonującej gospodarki rynkowej, jak również zdolności do współpracy wobec nacisków ze strony konkurencji w Unii Europejskiej,
- zdolności do spełniania obowiązków wynikających z członkostwa.<sup>2</sup>

Wdrożenie wszystkich tych kryteriów w krajach kandydujących zależy od sprawności systemów administracyjnych i zdolności do wprowadzenia w życie wymagań „acquis”. Komisja stwierdza, że Polska spełnia warunki demokracji wraz z jej stabilnymi instytucjami, ma funkcjonującą gospodarkę rynkową i zdolność do spełniania obowiązków wynikających z członkostwa, ale musi intensyfikować prace legislacyjne, szczególnie dotyczące rynku europejskiego.

W celu wykazania słabości, Komisja jak i kraje kandydujące sformułowały dokument- „Accession Partnership”-„Partnerstwo na rzecz członkostwa”, w którym określiły krótko- i średnioterminowe zadania dla rozwiązania tych problemów, jak i środki finansowe niezbędne do ich realizacji. Dokument ten, podpisany w marcu 1998, określa priorytety dostosowawcze tj. zobowiązania państwa kandydującego dotyczące demo-

---

<sup>2</sup> Por. Komentarz do Układu Europejskiego, Biblioteka Europejska, Warszawa 1994, s. 8. Z.M. Doliwa- Klepacki, Encyklopedia Organizacji Międzynarodowych. Warszawa 1997.

kratyzacji życia publicznego, stabilizacji makroekonomicznej oraz wdrażanie systemu prawnego. Cele te osiągnąć mają być poprzez wzmocnienia zdolności administracyjnych w takich dziedzinach jak m. in. dostosowanie instytucji i procedur monitorowania pomocy publicznej do standardów Unii, poprawa pracy służb celnych, poprawa ściągłości podatków. Cele średnioterminowe, które powinny być osiągnięte w ciągu 4-5 lat, określają ponadto dalsze priorytety dotyczące sądownictwa i nadzoru systemu rynkowego. By mogły one zostać spełnione, Unia Europejska zwiększyła środki finansowe dostępne dla krajów kandydujących z programu PHARE dla, jak to sformułowano, „budowania instytucji”.

W odpowiedzi na cele określone w „Accession Partnership”, wszystkie kraje kandydujące stworzyły narodowe programy przygotowujące do członkostwa, w których wyszczególniają przedsięwzięcia, które muszą być podjęte w każdym sektorze gospodarki. „Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w UE” (przyjęty przez rząd polski w marcu 1998 roku) jest kluczowym programem, na podstawie którego Komisja Europejska ocenia postępy kandydata w zakresie spełnienia kryteriów kopenhaskich. Ma on zapewnić lepsze wykorzystanie funduszy pomocowych oraz skuteczniejsze przygotowanie kandydatów do przyszłego członkostwa.

Roczny raport opublikowany przez Komisję Europejską w listopadzie 1998, dosyć jednoznacznie określa postęp, jaki dokonał się w krajach kandydujących od raportu opublikowanego w lipcu 1997.

Podobnie jak w ubiegłym roku na szczycie rankingu znajdują się Węgry realizując każde z kopenhaskich kryteriów-polityczne, ekonomiczne i w dostosowywaniu praw unijnych (acquis). Postawa tego państwa nie pozostawia wątpliwości co do jego możliwości przystąpienia do Unii. Niestety podobnej opinii nie można wydać o Republice Czeskiej i Słowenii, które są wciąż potępiane za ograniczanie adaptacji prawa unijnego oraz za ignorowanie priorytetów wyznaczonych w „Accession Partnership”. Dla Słowenii opinia tak negatywna jest z całą pewnością dużym zaskoczeniem, jako że jest ona najbogatszym krajem Europy Centralnej- PKB per capita stanowi 68% średniej UE i jest tylko jeden punkt procentowy za Grecją. Raport wskazuje, że w przypadku Słowenii porażka w całorocznych przygotowaniach jest za sprawą słabego rządu- składającego się z trójpartyjnej koalicji, a sytuacja w parlamencie również nie ułatwia podejmowania reform zarówno ekonomicznych jak i w dziedzinie prawa. Czeska porażka jest również wynikiem słabości sceny politycznej, która niesie ze sobą dużą niepewność przyszłości.

Raport ostrzega, że w przypadku Republiki Czeskiej jak i Słowenii- pomimo, że są czołowymi kandydatami- dalsze opóźnianie w implementacji praw unijnych może zagrażać perspektywom członkostwa.

Drugim wielkim rozczarowaniem jest Rumunia. Co prawda w ubiegłorocznym rankingu również zajmowała ostatnie miejsca, ale była „światelkiem nadziei”<sup>3</sup> w porównaniu z wstrząsaną kryzysami Bułgarią. W tym roku ocena wystawiona przez EU jest lakoniczna „Rumunia nie dokonała dalszego postępu...i jej sytuacja ekonomiczna daje powody do niepokoju”<sup>4</sup>. Wskazać należy na kilka z podstawowych wskaźników – inflacja wynosi powyżej 50%, i tak już niska produkcja wciąż spada, co z kolei może zaowocować wzrostem deficytu budżetowego, który osiągnął 8% PKB w 1998.

Bułgaria, z drugiej strony dostaje duże poparcie, za podejmowane próby reformowania, lecz wyjście z tak ciężkiej sytuacji gospodarczej, w jakiej znajduje się ten kraj- inflacja w roku 1997 powyżej 1000%, spadek produkcji przemysłowej zarówno w roku 1997 jak i 1998 o 7%- nie jest zadaniem łatwym. W związku z tym wciąż nie ma odpowiedzi dotyczącej członkostwa Bułgarii w przewidywalnej przyszłości.

Największym niespodzianką jest Łotwa. Raport wskazuje na zaawansowanie we wszystkich dziedzinach postanowień kopenhaskich, stanowi również, że do końca 1999, Łotwa będzie zaproszona do otwartych negocjacji „jeżeli zmiany będą kontynuowane” w administracji publicznej i poprawieniu konkurencyjności przemysłu. Jacques Santer, w swojej prezentacji na forum Parlamentu Europejskiego, poszedł nawet dalej, mówiąc, że Łotwa może spełnić kryteria ekonomiczne jeszcze przed berlińskim szczytem w czerwcu bieżącego roku. Niewątpliwie znaczenie w tej decyzji miało uregulowanie praw rosyjskiej mniejszości narodowej( której liczba wynosi 650,000 spośród 2,5mln Łotyszy), która- w związku z istniejącym prawem- w większości nie miała przyznanego obywatelstwa łotewskiego. Te fakty stawiają Łotwę wśród najlepiej przygotowanych państw Europy Środkowo-Wschodniej wyprzedzając, nawet bardziej zaawansowaną w reformach gospodarczych, Słowację. Przypadek Słowacji wskazuje jak istotna jest stabilność polityczna dla kontynuacji przemian gospodarczych ( 1997 roku została wyłączona z grupy liderów przemian w naszej części Europy). Po odsunięciu od władzy premiera Vladimira Meciaru i przejęciu jej przez koalicję czterech partii opozycyjnych zdeterminowanych działaniem na rzecz reform, prezydent Komisji Europejskiej wyraził opinię, że

---

<sup>3</sup> Delia Meth- Cohn „The new bogeymen”Business Central Europe 12.1998/01.1999, s 46.  
Por. W. Molle „Ekonomia integracji europejskiej, Gdańsk 1995.

Słowacja może być włączona do „pierwszej fali rozszerzenia”, wraz z Litwą, ale nie wcześniej niż za rok.

Tabela 1. Ocena stanu przygotowań państw aspirujących do członkostwa w Unii Europejskiej

	<b>Postęp w adaptacji acquis communautaire</b>	<b>Konkurencyjność w średnim okresie</b>	<b>Funkcjonowanie Gospodarki rynkowej</b>	<b>Stan zgodnie z kryteriami kopenhaskimi</b>
1. Węgry	Doskonały-niezbędny jest rozwój struktur regionalnych, uregulowanie praw autorskich, pomocy państwa, publiczne nabywanie.	Gospodarka będzie konkurencyjna ale potrzebna jest kontynuacja programu restrukturyzacji i integracji handlu.	Potrzeba lepszej regulacji w zakresie funkcjonowania monopolii i sektora finansowego.	Polityczny: 1 Ekonomiczny: 1 Prawny: 1
2. Polska	Niepełny-potrzeba regulacji standardów, pomocy państwa, środowiska, rolnictwa, zakresu kompetencji organów wykonawczych	Potrzeba kontynuacji restrukturyzacji przemysłu stalowego, węglowego a przede wszystkim rolnictwa. Konieczny jest większy dostęp do rynku finansowego.	Potrzeba przyspieszenia prywatyzacji.	Polityczny: 2 Ekonomiczny: 1 Prawny: 2
3. Słowenia (w ostatnim raporcie:4)	Niedokonały-potrzeba regulacji dotyczących pomocy państwa, ustawodawstwa w	Bardzo możliwa jeżeli w krótkim okresie nastąpi przyspieszenie realizacji planowanych	Potrzeba uzupełnienia luk prawne, wzmocnienia mechanizmów rynkowych i prywatyzacji.	Polityczny:2 Ekonomiczny:2 Prawny:2

	dziedzinie rynku wewnętrznego.	reform w zakresie restrukturyzacji przedsiębiorstw.		
4. Republika Czeska (w ostatnim raporcie:3)	Ograniczona potrzeba regulacji dotyczących własności intelektualnej, ustawodawstwa antytrustowego i pomocy państwa oraz restrukturyzacji przemysłu i zakresu kompetencji organów wykonawczych.	Możliwa, jeżeli nastąpi Przyspieszenie restrukturyzacji przedsiębiorstw.	Potrzeba poprawy reform strukturalnych.	Polityczny:2 Ekonomiczny:2 Prawny:2
5. Estonia	Dobry-ale potrzeba regulacji w dziedzinie własności intelektualnej, pomocy państwa oraz zakresu kompetencji organów wykonawczych.	Bardzo możliwa jeżeli rozszerzone będą podstawy eksportu.	Potrzeba prywatyzacji gruntów oraz liberalizacja cen.	Polityczny:3 Ekonomiczny:3 Prawny:2
6. Łotwa (w ostatnim raporcie:7)	Doskonała- potrzeba uzupełnienia luk w przepisach dotyczących administracji,	Możliwa, jeżeli stabilność ekonomiczna i postęp w reformach będzie konty-	Istnieje potrzeba uproszczenia regulacji prawnych dotyczących działania przedsiębiorstw	Polityczny:2 Ekonomiczny:4 Prawny:3

	rozwoju Regionalnego i środowiska przyrodniczego .	nuowany.		
7.Słowacja (w ostatnim raporcie:6)	Niedoskonały-potręba regulacji prawnych w dziedzinach dotyczących rynku wewnętrznego, ochrony środowiska, wymiaru sprawiedliwości, wzmocnienia kompetencji organów.	Konkurencyjność w średnim okresie jest bardzo prawdopodobna jeżeli problemy makroekonomiczne i strukturalne będą rozwiązywane.	Zbyt dużo pomocy państwa. Stabilność makroekonomiczna jest zagrożona.	Polityczny:4 Ekonomiczny:3 Prawny:3
8.Litwa	Mieszany-potręba dalszych regulacji rynku wewnętrznego.	Mozliwie, że w średnim okresie gospodarka będzie konkurencyjna, konieczne jest zabezpieczenie stabilności, uzupełnienie harmonogramu reform szczególnie w sektorach: finansowym i energetyki.	Dostrzegalny postęp ale istnieje potrzeba uzupełnienia programu reform i wprowadzenie prawa upadłościowego.	Polityczny:3 Ekonomiczny:4 Prawny:3
9.Bułgaria (w ostatni raporcie:10)	Dobry- lecz więcej regulacji jest potrzebnych	Konkurencyjność w średnim okresie jest	Dokonywany jest postęp, ale w dalszym ciągu nie funk-	Polityczny:3 Ekonomiczny:5 Prawny:4



	w dziedzinie pomocy państwa, państwowego nabywania oraz standardów.	Mało prawdopodobna. Reformy są w niewielkim stopniu zaawansowane, konieczna jest podstawowa restrukturyzacja.	cjonuje gospodarka rynkowa. Próby reform muszą być kontynuowane.	
10. Rumunia (w ostatnim raporcie:9)	Mieszany-potrzeba regulacji w dziedzinie rozwoju regionalnego, rynku wewnętrznego, sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i środowiska przyrodniczego.	Konkurencyjność w średnim okresie jest niemożliwa ponieważ restrukturyzacja utknęła w martwym punkcie. Brak dyscypliny finansowej w sektorze publicznym i niestabilna gospodarka zatrzymała rozwój firm.	Gospodarka rynkowa nie funkcjonuje. Instytucje rynkowe są słabe, nie ma stabilności makroekonomicznej oraz konsensu co do dalszych reform.	Polityczny:3 Ekonomiczny:5 Prawny:4

Źródło: Business Central Europe, na podstawie raportu Komisji Europejskiej 12. 1998/01. 1999, s 46-47

Por. Official Journal of the European Communities, 1997/98.

Na uwagę zasługuje fakt, że tak niewiele uwag w raporcie dotyczy rolnictwa, a z całą pewnością jest to temat niezwykle aktualny szczególnie w świetle ostatnich wystąpień zarówno rolników polskich, jak i unijnych. Rozpoczynające się dnia 22 lutego 1999 rozmowy ministrów rolnictwa Unii mają rozstrzygnąć o podziale rozłożonego na lata 2000-2006 budżetu unijnego (przeszło 600mld euro), a także ustalić bardziej sprawiedliwy system finansowania wspólnotowej kasy. Wynik negocjacji określi kształt

polskiego rolnictwa po przystąpieniu do UE i czy nasz kraj będzie mógł liczyć na blisko 25mld euro dotacji z Brukseli, jak to obiecała w lipcu 1997 roku Komisja Europejska. Negocjacje dotyczące warunków rozszerzenia Unii w dziedzinie rolnictwa, w związku z niebywałą trudnością tematu, prawdopodobnie będą jednym z ostatnich poruszanych obszarów. Rozdrobnione( we wschodnich regionach Polski na 100 ha pracuje 72 osoby), niedokapitalizowane polskie rolnictwo oczekuje pomocy w procesie adaptacji do norm i zasad funkcjonowania w Unii Europejskiej, gdyż samo nie byłoby w stanie sprostać tak ogromnemu zadaniu. Okresy przejściowe o które będą się starać negocjatorzy po obu stronach, stanowią tylko chwilowe wyjście z dylematu; faktem pozostaje, iż po przystąpieniu do Piętnastki polscy czy węgierscy rolnicy staną się rywalami dla gospodarstw innych państw członkowskich w walce nie tylko o rynki zbytu, ale przede wszystkim – o pieniądze.

Napięcia w tej dziedzinie potęguje niepewność co do przyszłego kształtu unijnej polityki w tej dziedzinie. Wspólna Polityka Rolna( CAP-Common Agricultural Policy) <sup>5</sup> Unii została uchwalona jeszcze 1958 roku, w czasie gdy wyżywienie Europy było priorytetem. Osiągnąwszy ten cel. CAP przetrwała bez większych zmian do 1992 roku, kiedy to w kontekście negocjacji Rundy Urugwajskiej GATT irlandzki komisarz MacSharry przeforsował pierwsze reformy. Przewidywały one stopniowe odstąpienie od subwencjonowania produkcji rolnej na rzecz bezpośredniego subsydiowania dochodów rolnych w postaci płatności kompensacyjnych oraz tzw. środków towarzyszących(m. in. wspieranie środowiska przyrodniczego). Ta zmiana kierunku oznacza dla wielu rolników trudną do zaakceptowania „dywersyfikację”- np. prowadzenie hotelu obok, a wkrótce może nawet zamiast, gospodarstwa rolnego.

W bieżącym roku rozpocznie się kolejna runda negocjacji w ramach Światowej Organizacji Handlu. Potęgi rolne takie jak Stany Zjednoczone, Argentyna czy Nowa Zelandia będą domagać się dalszych redukcji lub wręcz zniesienia subwencji i innych pomocy, które ich zdaniem stanowią zaprzeczenie wolnego handlu i konkurencyjnego rolnictwa( udział procentowy dotacji w cenie produktów rolnych np. w Nowej Zelandii to zaledwie 5%, w Stanach Zjednoczonych ok. 18%, w Unii Europejskiej 43%, a w Polsce ok. 23%). Wewnętrzna presja rolniczego lobby, które w państwach takich jak Francja czy Hiszpania( która rokrocznie otrzymuje z budżetu 6mld euro

---

<sup>5</sup> Por. Plan Munholta- autora pierwszego programu CAP. Włochy przewidywały potrzebę rokowania zmian strukturalnych w rolnictwie, w: A. Marszałek, Integracja europejska, Łódź 1997.

więcej niż do niego wpłaca) stanowi prawdziwą potęgę, z pewnością utrudni Unii opracowanie jednolitego stanowiska w rokowaniach z WTO. Podobne trudności pojawią się podczas negocjacji akcesyjnych z krajami z „pierwszej fali” rozszerzenia.

W odniesieniu do polskiego rolnictwa i wsi, „Agenda 2000” zwraca uwagę na cztery najważniejsze zagadnienia:

- konieczność stworzenia spójnej polityki strukturalnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich,
- wdrażanie przepisów dotyczących kontroli weterynaryjnej i fitosanitarnej,
- wzmacnianie struktur administracyjnych niezbędnych do realizacji wspólnej polityki rolnej,
- kontynuowanie restrukturyzacji sektora rolno-spożywczego w celu zwiększania jego zdolności konkurencyjnych.<sup>6</sup>

Włączenie Polski i innych krajów kandydujących do reformy CAP w świetle „Agendy 2000” budzi jednak wiele kontrowersji. Największa z nich dotyczy tego, że propozycje Komisji nie przewidują włączenia nowych członków do systemu płatności kompensacyjnych z tytułu obniżki cen gwarantowanych. Oznaczałoby to, że warunki konkurencji nie są jednakowe, wsparcie otrzymywaliby bowiem jedynie rolnicy z unijni (naruszałyby to zasadę jednolitych warunków konkurencji).<sup>7</sup>

Komisja uzasadniła wyłączenie krajów Europy Środkowej i Wschodniej z mechanizmu płatności kompensacyjnych tym, że w momencie akcesji ceny na artykuły rolne będą w państwach stowarzyszonych niższe niż w Unii i tym samym nie zaistnieje potrzeba kompensowania ich obniżki. Drugi argument – choć ten wydaje się być istotniejszy – jest groźba wzrostu nadwyżek produktów rolnych. Sytuację polskiego rolnictwa pogarsza fakt zatrudnienia w tym sektorze 25,7% siły roboczej. W większości krajów Unii udział w strukturze społeczno-zawodowej nie przekracza 5,5%. Ponad ową normę odbiegają państwa z południowej części kontynentu, dolny pułap wyznacza Wielka Brytania z dwuprocentowym udziałem rolników. Owe 25% rolników wytwarza około 6% PKB (w EU wytwarza 1,8% PKB). Sytuacja Polskiego rolnictwa jest szczególnie dramatyczna, nawet w porównaniu do innych państw Europy Środkowo-Wschodniej.

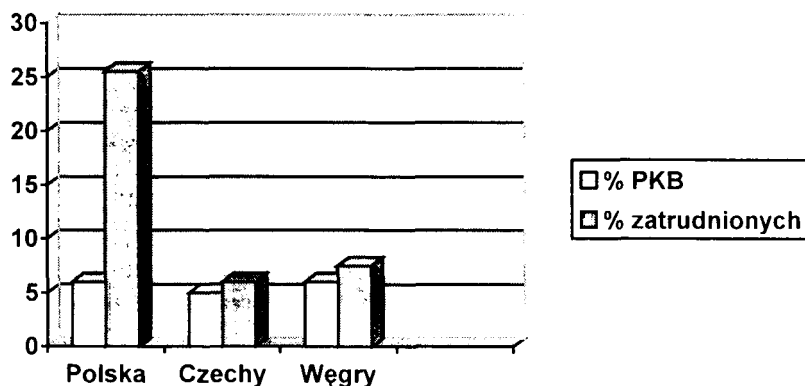
---

<sup>6</sup> Jerzy Wilkin „Rolnictwo polskie w perspektywie integracji europejskiej”, *Gospodarka Narodowa*- numer specjalny 1998, s 88.

<sup>7</sup> Elżbieta Kawecka-Wyrzkowska „Członkostwo Polski w Unii Europejskiej w świetle Agendy 2000”, *Gospodarka Narodowa*- Numer Specjalny 1998, s 44.

Por. E. Kawecka- Wyrzkowska, *Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi*, Warszawa 1993.

Wykres 1. Procentowy udział rolnictwa w PKB i zatrudnieniu



Źródło: Business Central Europe, 02.1999, s 52

Z ostatnich danych wynika, że ministrowie 15 państw członkowskich Unii Europejskiej osiągnęli nieformalny kompromis w sprawie Wspólnej Polityki Rolnej. Reforma polegałaby na obniżeniu cen gwarantowanych, na rzecz dotacji bezpośrednich adresowanych podmiotowo. Zmiany w poziomie dotacji miałyby na celu obniżenie podaży niektórych produktów – głównie zbóż, mięsa wołowego (o 25%) i produktów mlecznych (o 15%). Wdrażanie reformy rozpoczęto by dopiero za trzy lata, bowiem już na szczycie w lutym 1999 r. rozliczono, że fundusze na finansowanie CAP na lata 2000-2006 przekroczone zostałyby o 7mld euro, co przy budżecie przekraczającym 300mld euro nie jest czymś zasadniczo zagrażającym ogólnej równowadze, ale problem tkwi w tym jak zostanie rozdysponowana ta kwota.

Niewątpliwym beneficjentem dotychczasowego układu jest Portugalia i Hiszpania, które oprotestują wszelkie zmiany, ale zastrzeżenia zgłasza też Francja, Holandia, Wielka Brytania według których reforma nie gwarantuje mechanizmów stopniowego zmniejszania środków pomocowych.

Nie można tych zastrzeżeń demonizować, ale niewykluczone, iż wywarły one pewien wpływ na systematyczne wydłużanie perspektywy integracji z Unią, która w wiarygodnych źródłach przesuwana się już nawet na rok 2006.

Pozostając przy analizie raportów dotyczących postępu w reformach gospodarczych, warto przyjrzeć się raportowi za 1998 Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBRD).

Tabela 2. Postęp w zmianach gospodarczych w Europie Środkowo-Wschodniej, 4+ gospodarka zaawansowana.

	Duża prywatyzacja	Mała prywatyzacja	Restrukturyzacja	Liberalizacja cen	Strategia konkurencyjności	Reformy systemu bankowego	Gospodarka finansowa
Węgry	4	4+	3+	3+	3	4	3+
Polska	3+	4+	3	3+	3	3+	3+
Czechy	4	4+	3	3	3	3	3
Estonia	4	4+	3	3	3-	3+	3
Słowacja	4	4+	3-	3	3	3-	2+
Słowenia	3+	4+	3-	3	2	3	3
Łotwa	3	4	3-	3	3-	3-	2+
Litwa	3	4	3-	3	2+	3	2+
Bułgaria	3	3	2+	3	2	3-	2
Rumunia	3-	3+	2	3	2	2+	2

Źródło: Business Central Europe na podstawie raportu EBRD za 1998 rok, 12.1998/01.1999, s 63.

Analiza koncentruje się przede wszystkim na ocenie reform w sektorach: finansów i prawnym. Węgry jak zwykle wychodzą na czoło rankingu, pomimo konieczności dokonywania pracy w dziedzinie polityki konkurencji, restrukturyzacji, liberalizacji cen oraz przepisów finansowych. Rozpatrując „małą” prywatyzację wszyscy kandydaci z pierwszej „fali rozszerzenia” do zjednoczenia z UE wypełniają standardy zaawansowanych krajów uprzemysłowionych. Ale niestety możemy wciąż odnaleźć sygnały niekorzystne nawet w grupie najbardziej zaawansowanych w reformach państw. Przykładem mogą być oceny Polski i Słowenii za przeprowadzenie prywatyzacji dużych przedsiębiorstw. Również Czechy uzy-

skują słabe noty za opóźnienia w dziedzinie przepisów finansowych, a przede wszystkim za powolną restrukturyzację systemu bankowego i zabezpieczenia papierów wartościowych. Wydaje się, że największym błędem skutkującym dziś w postaci słabego przygotowania sektora bankowego, jest źle przeprowadzony program prywatyzacji. Duża część udziałów prywatyzowanych przedsiębiorstw znalazła się w bankowych funduszach inwestycyjnych. Powstał więc konflikt interesów: jako właściciele banki powinny były restrukturyzować zacofane gałęzie gospodarki; jako pożyczkodawcy wołały raczej ukrywać swoje księgi kredytowe. W rezultacie zamiast żądać spłaty starych pożyczek, udzielały nowych. Sytuacja została pogorszona dodatkowo przez rządy nakłaniające duże banki państwowe do finansowania niekorzystnych transakcji prywatyzacyjnych. Czeski bank centralny szacuje, że 28% nie uregulowanych do końca września 1998 kredytów było zagrożonych, a połowa z nich nieściągalna. Obecnie sprawa wyciągnięcia banków z katastrofalnej sytuacji jest traktowana przez rząd priorytetowo. Wobec zagrożenia sektora finansowego decydenci przestali się upierać, że banki powinny pozostawać w państwowych rękach.

Analizując powyższe dane stwierdzić można, że jedynie Węgrom udało się uzyskać ocenę satysfakcjonującą z zakresu reform bankowych, a to przede wszystkim z powodu podjętych na początku lat dziewięćdziesiątych dobrych decyzji. Po pierwsze – prawodawstwu zmuszającemu banki do stawienia czoła nie spłaconym kredytom, po drugie zaś – sprzedaży banków inwestorom zagranicznym, co przyciągnęło nie tylko kapitał, ale i fachową kadrę. Niemalże 62% banków znajduje się w rękach zagranicznych, a ilość nie spłaconych w terminie kredytów spadła z 18% w 1994 do zaledwie 4% w 1997.<sup>8</sup>

Polska przyjęła inny kierunek – w zamian za obligacje restrukturyzacyjne rząd zobowiązał banki do wydzielenia departamentów odpowiedzialnych za ściąganie nie spłaconych kredytów. Z kolei banki pomagały dłużnikom zrestrukturyzować się, ale nie były zmuszane do przejmowania udziałów w ich majątku. Ponadto konkurencja zagraniczna podnosiła standardy krajowe. Jedna dziesiąta wszystkich kredytów jest niepewna, ale większość z nich jest ubezpieczona od ryzyka.

Słowenia natomiast dokonała dużo mniejszego postępu niż pozostałe państwa z czołowej piątki w dziedzinach takich jak restrukturyzacja, polityka konkurencyjności oraz ustawodawstwa w dziedzinie finansów.

---

<sup>8</sup> „Reversal of fortune”, The Economist 18.12.1998, s104.

## 2. PERSPEKTYWA CZŁONKOSTWA A NAPŁYW ZAGRANICZNYCH INWESTYCJI BEZPOŚREDNICH

Stowarzyszenie z Unią i perspektywa członkostwa są głównymi magnesami przyciągającymi do Polski i innych państw Europy Środkowo-Wschodniej inwestorów zagranicznych, a bez tych inwestycji znaczący wzrost konkurencyjności naszych wyrobów jest praktycznie nierealny. A nie chodzi przecież o ten w sumie dość abstrakcyjny parametr, jakim jest konkurencyjność, ale o wzrost stopy życiowej, wzrost liczby miejsc pracy, budowę nowych mieszkań i inne dobra, mierzone wzrostem PKB. Jeśli ktoś uważa, że kilkuprocentowy wzrost PKB jest możliwy bez zagranicznego kapitału i inwestycji bezpośrednich – to głęboko się myli. Zarówno w ocenie praktyków gospodarczych jak i teoretyków, zagraniczne inwestycje bezpośrednie (FDI – foreign direct investment), są niezwykle korzystne dla krajów kontynuujących proces transformacji systemowej.

Kraje te napotykają wiele barier rozwoju a szczególnie brak kapitału, co powoduje tym samym brak możliwości inwestowania. W takiej sytuacji znajduje się obecnie Polska. Zagraniczne inwestycje bezpośrednie będąc źródłem zewnętrznego finansowania gospodarki ułatwiają pokonywanie tych barier nie powodując jednocześnie narastania zadłużenia zagranicznego.

FDI nie można traktować jako jedynie źródła kapitału, gdyż wraz z nim napływają do kraju „goszczącego” także: wiedza technologiczna, menedżerska. Właściwe ich wykorzystanie zwiększa szansę konkurencyjności zarówno wśród krajowych jak i zagranicznych podmiotów gospodarczych, wpływa na wzrost wydajności pracy, zwiększenie eksportu, wzrost efektywności wykorzystania zasobów. Wszystkie efekty FDI są czynnikami umożliwiającymi osiągnięcie i kontynuację wzrostu gospodarczego.<sup>9</sup>

Według danych opublikowanych przez Konferencję Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju (UNCTAD) w World Investment Report (1998), kraje Europy Środkowej i Wschodniej w roku 1997 przyciągnęły więcej niż 19 mld USD (w roku 1996-12,2 mld USD, co stanowiło spadek o prawie 15% w porównaniu z rokiem 1995, kiedy to osiągnęto poziom 14,3 mld USD). Zgodnie ze wspomnianą publikacją, nasza część Europy jest wciąż opóźniona w przyciąganiu FDI w porównaniu z innymi regionami świata. Pomimo, że tę część Europy zamieszkuje 6% całej populacji świata, to FDI stanowią nadal tylko 1,5%. Ta liczba stawia Europę

---

<sup>9</sup> Krystyna Przybylska „Czynniki determinujące przyływy zagranicznych inwestycji bezpośrednich do Polski”, *Ekonomista* 1998, nr 2, s. 330.

Por. T. Hitis, *European Community Economics*, London 1991.

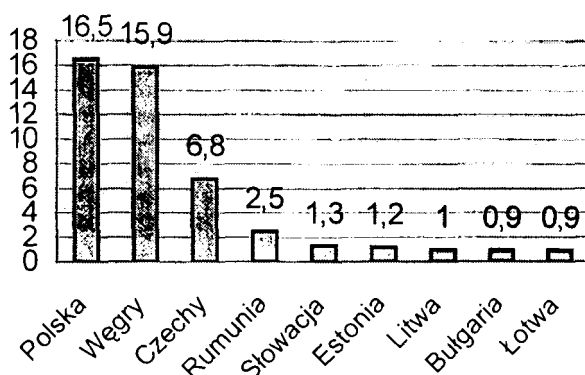
Środkowo-Wschodnią na równi z Ameryką Łacińską z początku lat dziewięćdziesiątych.

Spadek strumienia FDI zanotowały Węgry (z ponad 4,5mld USD w 1995 do 1,9mld USD w 1996). Przyczyny tego zjawiska należy upatrywać w znaczny spowolnieniu procesów prywatyzacyjnych. O ile w 1995 roku udział zagranicznych inwestorów w prywatyzacji wynosił 3mld USD, o tyle rok później zaledwie 0,6mld USD.

Poważny spadek napływu FDI zanotowała również Republika Czeska - z 2,6mld USD w 1995 do 1,2mld w 1996, a więc o prawie 54%. Przyczyny należy doszukiwać się przede wszystkim w kryzysie finansowym. Także w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w Rosji, Estonii, Słowacji w 1996 roku zmniejszył się napływ FDI, przede wszystkim na skutek braku stabilizacji polityczno-ekonomicznej.

Według wspomnianego raportu, w 1997 Polska była największym odbiorcą FDI w naszym regionie Europy - osiągając łączną kwotę 16,5mld USD (pod koniec roku 1998 kwota ta wzrosła do 26,5mld - Business Central Europe 12.1998). Następnym państwem były Węgry przyciągając łącznie inwestycje o wartości 15,9mld \$.

Wykres 2. Zagraniczne Inwestycje Bezpośrednie, 1997, w mld USD



Źródło: UNCTAD World Investment Report, 1998

Próbując wyjaśnić przyczyny takiego rozkładu napływu FDI do krajów Europy Środkowo-Wschodniej należy zauważyć że jednym z najważniejszych czynników jest wielkość rynku i perspektywy jego rozwoju. Biorąc pod uwagę wielkość rynku mierzoną liczbą ludności kraju gosz-



czącego, widać wyraźną przewagę liczebną Polski nad innymi państwami Europy Środkowo-Wschodniej. Polska liczy ponad 39mln potencjalnych klientów i w porównaniu z np. Węgrami(10,2mln) czy Czechami (10,3mln) stanowi olbrzymi rynek zbytu produktów przedsiębiorstw zagranicznych. Można zatem przypuszczać, że FDI w Polsce są zorientowane popytowo. Potwierdza tę tezę struktura branżowa tych inwestycji, które w przeważającej części lokowane są w przemyśle spożywczym.

Tabela 3. Zagraniczne inwestycje bezpośrednie, 1997, % od łącznych inwestycji.

	Republika Czeska	POLSKA	WĘGRY
<b>SEKTOR PIERWSZY</b>	-	2	2
Przemysł wydobywczy	-	2	1
Rolnictwo i leśnictwo	-	-	1
<b>SEKTOR PRZETWÓRCZY</b>	38	61	39
Przemysł spożywczy	16	21	9
Przemysł maszynowy	14	16	12
Przemysł chemiczny	8	5	8
Przemysł papierniczy i drzewny	-	5	3
Przemysł metalurgiczny	-	1	2
Przemysł cementowy	-	6	3
Przemysł tekstylny i spo- żywczy	-	3	2
Inne sektory przemysłu przetwórczego	-	3	-
<b>SEKTOR USŁUG</b>	45	38	59
Transport, łączność, składo- wanie	18	5	8
Sektor finansowy	9	21	9
Handel	9	6	12
Elektryczność	4	-	14

Nieruchomości	3	-	8
Budownictwo	1	5	4
Turystyka	-	-	2
Administracja publiczna, zdrowie	-	-	2
Niewyspecyfikowane	17	-	-

Źródło: UNCTAD World Investment Raport, 1998

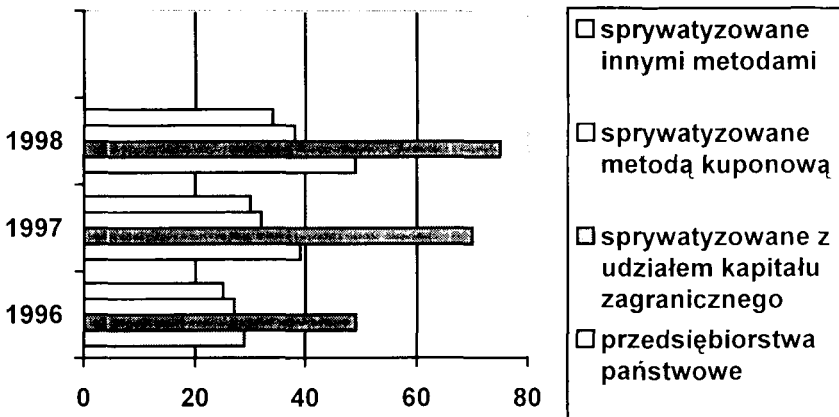
Wybór sektorów przez inwestorów zagranicznych w Europie Środkowej mówi bardzo wiele o polityce prywatyzacyjnej poszczególnych krajów. Na przykładzie Republiki Czeskiej, tradycyjnie dobrze rozwinięty przemysł maszynowy nie przyciągnął największych inwestycji, a powodem jest to, że znaczna część tego sektora pozostaje nie sprywatyzowana. Zamiast w ten sektor inwestorzy skierowali strumień swoich pieniędzy w przemysł samochodowy, spożywczy i łączność.

Programy prywatyzacyjne świadczą o zaangażowaniu władzy w transformację własności. Różnice w formach i terminach ich wykonania wyjaśniają różnice w poziomie napływu FDI. Na Węgrzech preferowana jest bezpośrednia sprzedaż majątku państwowego przez organizowanie przetargu lub składanie ofert; są to podstawowe źródła dochodu rządu. W ograniczonym zakresie stosowano boni prywatyzacyjne, którymi objęte zaledwie 10% populacji. W wyniku takiego programu prywatyzacyjnego relatywnie duża część węgierskiego majątku państwowego przeszła w posiadanie zagranicznych inwestorów. Obecnie około 75% gospodarki znajduje się w rękach prywatnych, w 1999 rząd planuje sprzedać udziały w państwowej firmie telekomunikacyjnej Matav, oraz jedno z największych przedsiębiorstw chemicznych Borsodchem. Lecz kryje się tu także niebezpieczeństwo, z powodu zbliżającego się zakończenia procesów prywatyzacyjnych i bezpośrednio z tym związanym ograniczeniem napływu FDI. Węgierski przemysł przyciągnął najznaczniejsze FDI w infrastrukturę taką jak elektryczność i sektor wodny z prostego powodu szybszej i bardziej zaawansowanej prywatyzacji. Węgrzy będą musieli zatem oprzeć swój wzrost gospodarczy na mniejszych, lokalnych przedsiębiorstwach.

W Czechach zastosowano program bonów prywatyzacyjnych- kuponów, które dawały obywatelom tego kraju prawo do zamiany na akcje przedsiębiorstw. Program powszechnej prywatyzacji rozpoczął się jeszcze w Czechosłowacji w 1991 roku. Wartość ponad 1500 przedsiębiorstw wy-

stawionych na sprzedaż w ramach „kuponowki” w latach 1991-92 oszacowano na niemalże 12mld USD. Do lutego 1992 w programie wzięło udział wzięło około 8mln obywateli. W latach 1993-94 w drugiej fali powszechnej prywatyzacji, w której brali udział już tylko sami Czesi, uczestniczyło ponad 6mln osób. Sprywatyzowano wówczas 861 o szacunkowej wartości 5,25mln USD. „Kuponówkę” zakończono w roku 1994. W ten sposób 62% własności państwowej przeszło do sektora prywatnego, a pozostała część została w sektorze państwowym. Zagraniczni inwestorzy mieli prawo odkupienia akcji od inwestorów krajowych zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem giełdy. Efektem tego sposobu prywatyzacji jest znaczny udział spółek joint-venture. Opublikowany w 1999 studium o wynikach przedsiębiorstw nie daje jednak powodów do zadowolenia z osiągniętych wyników. Według studium przedsiębiorstw sprywatyzowane metodą kuponów prywatyzacyjnych mają zdecydowanie słabsze efekty od pozostałych niemalże pod każdym względem: rentowności, efektywności, uzależnienia od kredytów. Po sześciu latach prywatyzacji sektor państwowy ma nadal wyższą efektywność niż pozostałe. Wyjątkiem są tu przedsiębiorstwa sprywatyzowane z udziałem kapitału zagranicznego.

Wykres 3. Wartość dodana na pracownika w tys. koron według rodzaju prywatyzacji



W Polsce program prywatyzacji zakłada zarówno bezpośrednią jak i pośrednią formę przekształcania własności państwowej w prywatną. Na początku 1990 roku stworzono w Polsce instrumentarium prawne niezbed-

ne do przeprowadzenia prywatyzacji, co zaowocowało przyspieszeniem tego procesu w latach 1991-93. W późniejszych latach prywatyzacja została spowolniona, stając się niejednokrotnie karta przetargową w negocjacjach ugrupowań politycznych. Inwestor zagraniczny może uczestniczyć w prywatyzacji polskich przedsiębiorstw państwowych, wybierając jedną z wielu dróg. W przypadku przedsiębiorstwa znajdującego się w złej sytuacji ekonomicznej może bądź zakupić całe przedsiębiorstwo lub jego część w wyniku przetargu lub negocjacji, bądź założyć spółkę joint-venture, w której majątek prywatyzowanego przedsiębiorstwa stanowi wkład Skarbu Państwa. Inwestor zagraniczny może dokonywać zakupu akcji na giełdzie papierów wartościowych, lecz zakup pakietu akcji powyżej 10% musi być podany do wiadomości publicznej.

Zagraniczni inwestorzy zdecydowanie preferują dwa sektory polskiej gospodarki – przemysł przetwórczy i usługi finansowe, umieszczając w nich aż 82% ogółu nakładów inwestycyjnych. Wartość FDI w przemyśle w omawianym okresie wynosiła ponad 10mld USD( z czego najwięcej w przemyśle spożywczym niemalże 3,5mld USD), w sektorze finansowym niemalże 3,5mld USD. Według danych Państwowej Agencji Inwestycji Zagranicznych w roku 1998 najwięcej firmy zagraniczne zainwestowały w przemysł motoryzacyjny-według wstępnych danych około 2mld USD. Wśród największych inwestorów znalazł się także rosyjski Gazprom z kwotą około 600mln USD przeznaczonych na budowę gazociągu. Powodzeniem cieszą się także specjalne strefy ekonomiczne; od 1994 roku firmy zagraniczne zainwestowały w nich w nich około 5.5mld USD. Istotny podkreślenia jest fakt, że polski przemysł rolny i leśny pozostający wciąż w rękach państwa praktycznie nie przyciągnął żadnych inwestycji zagranicznych (zaledwie 15mln USD).

Wielkość rynku i jego rozwój, uwarunkowany kontynuacją wzrostu gospodarczego, jest czynnikiem wpływającym na FDI w długim okresie, natomiast zaawansowanie procesów prywatyzacyjnych można zaliczyć do działającego w krótkim czasie, gdyż zanika on od momentu zakończenia prywatyzacji. W Polsce, w porównaniu z Węgrami czy Czechami, sprywatyzowano mniej państwowej własności, a więc zagraniczni inwestorzy mają większe szanse udziału w dalszych procesach prywatyzacyjnych.

Doświadczenia państw, które w latach poprzednich starały się o wejście do Unii Europejskiej i obecnie są jej członkami, mogą stać się źródłem wielu cennych wytycznych dla krajów aspirujących obecnie do członkostwa. Wynika z nich podstawowy wniosek - kraj ubiegający się o członkostwo powinien określić warunki przystąpienia oraz wskazać spe-

cyficzne cechy rozwojowe gospodarki (np. rolnictwo lub też uwarunkowania społeczne i kulturowe).

W związku z powyższym niezbędnym wydaje się być fakt starania się o okresy przejściowe w najbardziej newralgicznych dziedzinach, lecz poparte rzetelnym udokumentowaniem rzeczywistych potrzeb oraz harmonogramem dostosowywania się owych dziedzin do standardów wspólnotowych. Pożytecznym wydaje się także przedstawienie rachunku kosztów i korzyści zarówno dla całej gospodarki, jak i poszczególnych jej sektorów. W okresie negocjacji powinno nastąpić przyspieszenie reform strukturalnych- restrukturyzacji, konsolidacji, prywatyzacji- w celu zwiększenia zdolności konkurencyjnych gospodarki na wspólnotowym rynku.

Niezwykle istotne są działania służące pozyskaniu poparcia każdego z krajów unii. Wymaga to więc aktywnej roli dyplomacji na arenie międzynarodowej, szczególnie we wszystkich krajach członkowskich. Nie bez znaczenia jest poparcie społeczeństwa dla integracji.

Tabela 4. Opinie społeczeństwa polskiego o tempie integracji z UE

Kiedy Polska powinna zostać pełnoprawnym członkiem UE?	06.1993	03.1994	06.1994	05.1995	05.1996	08.1997
Już teraz	41	40	33	27	35	34
Za 5 lat	23	23	34	36	37	34
Za 10 lat	6	5	11	11	8	6
Jeszcze później	3	3	3	5	3	3
Nigdy	3	4	2	4	3	2
Trudno powiedzieć	24	25	16	17	14	20

Źródło: Jaanna Kotowicz-Jaworska „Z rozważań” Europa nr 4, 1998 s 16.

W celu utrzymania wysokiego poparcia społecznego dla integracji ze strukturami unijnymi konieczne jest prowadzenie szerokiej akcji edukacyjnej oraz informowanie opinii publicznej o efektach z prowadzonych negocjacji. Jest szczególnie ważne dotarcie do tych grup, które najbardziej obawiają się zjednoczenia. Rządy powinny prowadzić stały dialog ze społeczeństwem wykorzystując w tym celu media.

Jednakże kluczowym zadaniem jest dobre przygotowanie do negocjacji zespołu głównych negocjatorów, którego skład powinien pozostawać

niezmienny przez cały okres trwania negocjacji, bez względu na sytuację polityczną kraju. Praca negocjatorów powinna być wspierana przez grupy eksperckie z różnych dziedzin będących przedmiotem negocjacji. Wskazane jest także zasięganie opinii negocjatorów z krajów które wcześniej przystąpiły do Unii. Zadaniem zespołów negocjacyjnych powinno być wskazanie partnerom ze Wspólnoty, co kraj aspirujący ma do zaoferowania – a więc występowanie nie tylko w roli biednego petenta, ale współ-partnera w budowaniu nowej Europy.

Unia Europejska powstała jako organizm, w którym wrogość udało się zastąpić współpracą, ale także jako organizm, którego sumaryczny potencjał i konkurencyjność miały dorównać, z jednej strony Stanom Zjednoczonym, a z drugiej- dynamicznie rozwijającym się –państwom azjatyckim. I oczywiście prosta alternatywa brzmi: mieć udział w tym organizmie czy pozostawać poza nim. Jeśli wybralibyśmy to drugie rozwiązanie, to nie mielibyśmy możliwości korzystania z bardzo wielu udogodnień, które są udziałem członków, niewiele w zamian uzyskując. Wynika z tego, że dla członkostwa nie ma alternatywy, a problemem pozostają jedynie warunki i terminy a czas w tej perspektywie jest dla nas najistotniejszy.