

Edyta Łyżwa

Integracja Polski z UE : daty i fakty

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 7, 5-30

2001

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Edyta Łyżwa

INTEGRACJA POLSKI Z UE – DATY I FAKTY

Podjmując decyzję o przyjęciu nowych członków, Unia Europejska kieruje się czterema podstawowymi kryteriami: politycznym, ekonomicznym, zdolności do realizacji zobowiązań wynikających z członkostwa oraz zdolności administracji do stosowania prawodawstwa unijnego¹. „Raport Komisji Europejskiej na temat postępów Polski na drodze do członkostwa w UE”² z końca 1999 roku stwierdza, że Polska wypełnia kryteria polityczne. Podkreśla również sprawność funkcjonowania gospodarki rynkowej, która wykazuje dobre wskaźniki makroekonomiczne oraz umiejętność opierania się kryzysom zewnętrznym. W pozostałych dwóch dziedzinach nie odnotowane zostały jednak szczególne postępy, a największy problem stanowi dostosowanie polskiego prawa do *acquis communautaire*³ – zasobu regulacji, które obowiązują w państwach członkowskich. Zgodnie z raportem w Polsce brak jest jasnej strategii restrukturyzacji rolnictwa i sektora stalowego, brak postępu w dziedzinie certyfikacji, pomocy publicznej, polityki regionalnej. Te niedociągnięcia nie zniweczyły jednak ostatecznej oceny, która pozwoliła zaklasyfikować Polskę do państw, które znajdują się w pierwszej grupie nowych członków Unii.

Ostateczne określenie daty przyjęcia Polski do Unii Europejskiej zależy zarówno od sytuacji wewnętrznej w Polsce jak i od ogólnej sytuacji na świecie. Termin rozszerzenia Unii zależy zatem od czynników, które możemy określić jako wewnętrzne oraz zewnętrzne. Czynniki wewnętrzne to takie, na które bezpośredni wpływ ma rząd i społeczeństwo. Najistotniejsze spośród nich to kontrola i prace nad poprawą wskaźników makroekonomicznych,

¹ Por.: E. Markowska, A. Müller: *Ekonomiczne przesłanki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 1996, s. 32 – 34.

² *Regular Report From The Commission On Progress Toward Accession*: <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/poland/rep>.

³ *Acquis communautaire* – dorobek prawny Wspólnot Europejskich, składający się z prawa pierwotnego (m.in. Traktat o Wspólnocie Europejskiej, Jednolity Akt Europejski, Traktat o Unii Europejskiej, Traktat Amsterdamski) oraz prawa wtórnego, które tworzą rozporządzenia, dyrektywy, zalecenia i opinie oraz inne akty organów wspólnotowych, a także orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Ponadto – umowy międzynarodowe zawierane między państwami członkowskimi, WE a innymi podmiotami prawa międzynarodowego oraz zasady prawne, o których istnieniu orzeka Trybunał Sprawiedliwości. Por.: Komitet Integracji Europejskiej, Centrum Informacji Europejskiej: *Unia Europejska. Informator dla przedsiębiorców*, Warszawa 1999, s. 30.

dostosowywanie prawa polskiego do unijnych standardów, przystosowywanie różnych dziedzin gospodarki do funkcjonowania w nowych strukturach, a także promocja kraju. Na czynniki zewnętrzne natomiast składają się: stopień zainteresowania państw piętnastki rozszerzeniem Unii, reformy wewnętrzne UE umożliwiające ten proces oraz wielkość pomocy finansowej, kierowanej do kandydatów, dająca im możliwość zintensyfikowania prac dostosowawczych. O tych elementach decyduje przede wszystkim sama Unia Europejska, choć oczywiście państwa kandydujące w miarę możliwości starają się kontrolować te procesy oraz wpływać na przyspieszenie i właściwy z ich punktu widzenia przebieg prac.

Polski rząd zakłada, że 1 stycznia 2003 roku Polska zostanie przyjęta do UE. Data ta nie pojawiła się przypadkowo i nie jest wyrazem jedynie naszych życzeń. W marcu 1999 roku w Berlinie odbył się nadzwyczajny szczyt przywódców państw piętnastki, na którym przyjęto dokument stanowiący konstytucję finansową UE na lata 2000–2006⁴. Agenda 2000 jest pakietem reform budżetu i polityki rolnej Unii. Jednym z najważniejszych elementów, wpływających na konstrukcję planu wydatków było uznanie końca roku 2002 roku za datę przyjęcia pierwszych kandydatów w poczet członków Unii. W oparciu o te ustalenia w Polsce powstał plan akcesyjny, w którym przewidywano zakończenie rokowań z Unią w 2000 roku. Proces ratyfikacji członkostwa Polski przez parlamenty narodowe przewidziano na dwa lata. Zgodnie z tymi założeniami przyjęcie Polski do Unii Europejskiej w 2003 roku wydawało się realne - i taki termin został założony przez polski rząd jako docelowy. Obecnie w Polsce wszelkie prace nad dostosowaniem różnych dziedzin życia gospodarczego do założeń Unii koncentrują się wokół tej daty.

Dotychczasowy rozwój i stan obecny polskiej gospodarki jest zadawalający. Według prognoz Komisji Europejskiej Polska pozostanie w 2000 roku jednym z najszybciej rozwijających się państw w naszym regionie. Większość podstawowych wskaźników makroekonomicznych potwierdza tą opinię⁵.

⁴ Agenda 2000 – porozumienie umożliwiające rozszerzenie UE, zawarte w oparciu o opinię Komisji Europejskiej z 1997 roku na temat wniosku m.in. Polski o członkostwo w Unii Europejskiej, przyjęte przez Radę Europejską na szczycie w Berlinie w 1999 roku; Por.: Komitet Integracji Europejskiej: *Agenda 2000. Opinia Komisji Europejskiej o wniosku Polski o członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, „Monitor Integracji Europejskiej” 1997, wydanie specjalne, s. 102.

⁵Za: W.W. Charemza, K.Strzala: *Przewidywane zwiększenie eksportu*, „Rzeczpospolita” 2000, nr 15, s. B3.

Wyszczególnienie	Jednostki	Szacunek rok 1999	Prognoza rok 2000	Progno- za rok 2001
PKB	wzrost w proc.	4,1	4,9	4,5
Wartość dodana w przemysle	wzrost w proc.	4,4	5,2	7,0
Wartość dodana w budownictwie	wzrost w proc.	3,9	2,6	3,0
Popyt krajowy	wzrost w proc.	4,9	4,0	4,2
Spożycie indywidualne	wzrost w proc.	4,9	2,8	3,0
Spożycie publiczne	wzrost w proc.	0,6	1,6	1,3
Inwestycje	wzrost w proc.	6,8	8,1	8,6
Inwestycje pozarządowe	wzrost w proc.	7,9	8,6	9,1
Eksport	wzrost w proc.	-7,2	6,2	9,4
Import	wzrost w proc.	-0,4	5,8	7,0
Produkcja sprzedana przemysłu	wzrost w proc.	4,4	6,8	8,1
Wyniki budżetu państwa	proc. PKB	-2,2	-2,5	-2,0
Dochody nominalne ludności	wzrost w proc.	10,7	10,0	9,5
Dochody realne ludności	wzrost w proc.	3,2	1,8	3,1
Wynagrodzenie brutto, nominalne	wzrost w proc.	10,5	10,6	9,7
Wynagrodzenie brutto, realne	wzrost w proc.	3,0	2,4	3,3
Stopa bezrobocia (koniec okresu)	w proc.	12,7	11,9	10,9
Indeks cen towarów i usług konsumpcyjnych	wzrost w proc.	7,3	8,1	6,2
Indeks cen energii	wzrost w proc.	10,1	7,7	5,3
Stopa inwestycji	proc. PKB	26,5	27,3	28,4
Kurs USD (średni)	zł / USD	3,97	4,06	4,15

Źródło: Instytut Badań nad Gospodarką Rynekową

Pozostają jednak dziedziny, z którymi Polska gospodarka musi się uporać. Do najważniejszych należy opanowanie znacznej inflacji oraz wysokiego ujemnego salda obrotów bieżących w bilansie płatniczym.

Droga ropa naftowa na światowych rynkach, rząd godzący się na finansowe ustępstwa np. wobec rolników, Rada Polityki Pieniężnej, która za wcześniej i za mocno obniżyła stopy procentowe oraz sytuacja ZUS, którego zapaść finansową ratowano miliardowymi pożyczkami to elementy, które uznaje się za główne przyczyny wzrostu inflacji rocznej w 1999 roku do poziomu 9,8 proc. Zgodnie z założeniami ustawy budżetowej wskaźnik ten nie powinien przekroczyć w tym okresie poziomu 8,1 proc. Założony w budżecie na 2000 rok poziom inflacji to 5,7 proc. (Rada Polityki Pieniężnej ustaliła cel inflacyjny w przedziale 5,4-6,8 proc.). Realizacja tego planu wydaje się w obecnej sytuacji (dwucyfrowa inflacja w pierwszym kwartale 2000 roku) dużym wyzwaniem. Restrykcyjna polityka NBP, dotycząca stóp procentowych, prywatyzacja, która przyczyni się do większej efektywności gospodarczej, działania polityków ograniczające deficyt budżetowy, to czynniki umożliwiające tłumienie inflacji. Wyznaczony na 2000 rok cel jest zatem nadal realny, mimo że niezwykle ambitny i trudny do zrealizowania. Jeśli do 2003 roku uda się na tyle opanować problem, aby obniżyć inflację poniżej 4 proc., Polska będzie mogła przystąpić do UE.

W celu uniknięcia destabilizacji sytuacji ekonomicznej, Polska musi prowadzić bardzo rozważną politykę pieniężną i budżetową. Zwłaszcza, że szybkiemu wzrostowi gospodarczemu, oprócz inflacji, towarzyszy bardzo wysokie ujemne saldo obrotów bieżących, które od czterech lat wykazuje rosnącą tendencję. Obniżenie deficytu na rachunku bieżącym jest zatem kolejnym ważnym celem. Na koniec roku 1999 wynosił on 7,6 proc. PKB tj. 11,66 mld USD (w 1995 roku wynosił 4,7 proc. PKB na plusie). Stabilność Polski utrzymuje się dzięki napływowi inwestycji zagranicznych, które bilansują powstałe straty⁶.

	1996	1997	1998	1999
Deficyt obrotów bieżących (w proc. PKB)	1,5	3,2	4,3	7,6
Deficyt obrotów bieżących (w mld USD)	1,3	4,3	6,9	11,7
Aktywa zagraniczne netto (w mld USD)	21,67	23,54	27,47	27,42

Źródło: NBP

⁶ Por.: K. Gołata, A. Szoszkiewicz: *Miłośnicy horrorów*, „Wprost” 2000, nr 8, s. 44.

Zdaniem unijnych ekspertów tak duży deficyt budzi obawy co do konkurencyjności polskiej gospodarki i wraz z rosnącą inflacją stanowi zagrożenie dla tempa jej wzrostu. Wynik ten jest skutkiem m.in. narastania ujemnego salda bilansu obrotów towarowych, związanym z wysokim tempem wzrostu popytu krajowego oraz spadkiem sprzedaży na rynki wschodnie w wyniku kryzysu rosyjskiego. Polski deficyt handlowy ma ponadto charakter strukturalny. Eksportujemy głównie artykuły nisko przetworzone, tanie i łatwe do wyparcia przez konkurencję. Wysoko przetworzone artykuły przemysłowe stanowią tylko jedną trzecią naszego eksportu, podczas gdy np. w przypadku Węgier jest to ponad 50 proc. Importujemy natomiast dobra inwestycyjne i konsumpcyjne, stanowiąc dla Unii rynek, gdzie jest lokowana znaczna część ich nadwyżek eksportowych. Ograniczanie deficytu budżetowego, kontrola poziomu stóp procentowych, ożywienie gospodarcze w Unii Europejskiej oraz zwiększenie konkurencyjności towarowej i cenowej polskich wyrobów, dają szanse na poprawę tych wyników. Ustawa budżetowa zakłada, że w 2000 roku eksport towarów zwiększy się o 14 proc. przy przyroście importu o 8,9 proc.

Umiejętna kontrola wszystkich powyższych wskaźników wpłynie na ocenę spełnienia kryteriów ekonomicznych przez Polskę, a także na określenie terminu, kiedy będzie ona gotowa do przystąpienia do UE. Nie stanie się to jednak bez odpowiedniego tempa przystosowań również w innych dziedzinach.

Do dnia 1 stycznia 2003 roku prawo obowiązujące w Polsce musi być całkowicie zgodne z unijnym⁷. Tymczasem przez pierwsze dwa lata kadencji rząd pracował głównie nad czterema reformami i przygotowywał ustawy wprowadzające w życie nową konstytucję. Po uporaniu się z najtrudniejszymi problemami legislacyjnymi przyszedł czas na nadrobienie powstałych zaległości. Około dwustu ustaw wymaga uchwalenia lub znowelizowani.

Aby więc możliwe było dotrzymanie założonego terminu, parlament musiałby uchylać rocznie 60 ustaw. Dotychczas przyjmuje w takim czasie około 130 aktów normatywnych, z których w ubiegłym roku zaledwie 7 podejmowało problem dostosowania. Parlament będzie więc musiał ograni-

⁷ harmonizacja prawa – dostosowywanie, uzgadnianie, zbliżanie, ujednocnianie regulacji prawnych państw członkowskich w stopniu koniecznym dla funkcjonowania Rynku Wewnętrznego Unii Europejskiej. Por.: Urząd Rady Ministrów, Biuro Pełnomocnika Rządu Do Spraw Integracji Europejskiej Oraz Pomocy Zagranicznej: *Biała Księga. Polska – Unia Europejska. Opracowania i analizy. Prawo*. Warszawa 1995, nr 1 – 34.

czyć działania nad projektami nie mającymi takiego charakteru. Planowane jest, że do lipca 2000 roku znajdzie się w nim 50 projektów ustaw związanych z integracją. Wymaga to od wszystkich uczestników procesu legislacyjnego – rządu, Sejmu, komisji sejmowych, Senatu, posłów – olbrzymiej mobilizacji. Sejm podjął uchwałę zobowiązującą rząd do wzmoczenia aktywności i przygotowania na czas, zgodnie z przyjętym programem, niezbędnych projektów. Ustawy te, z wyjątkami uzgodnionymi w negocjacjach, muszą nie tylko zostać dostosowane, ale również wdrożone w życie. Z powodu nagromadzenia projektów, braku doświadczeń w takich dziedzinach jak rolnictwo czy ochrona środowiska, złożoności wielu zjawisk oraz nacisków różnych grup interesu, mogą pojawić się jednak opóźnienia w procesie legislacyjnym. Dodatkową trudność stanowi ciągła modyfikacja prawa unijnego i powstawanie nowych aktów.

Różna jest ranga projektów. Od aktów największej wagi (jak nowe kodeksy i ich nowelizacje), po ustawy o charakterze technicznym. W pierwszym półroczu 2000 roku przewiduje się zakończenie prac w sześciu dziedzinach – prawo spółek, unia celna, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, kontrola finansowa, swobodny przepływ towarów oraz kultura i polityka audiowizualna. W żadnej z tych dziedzin Polska nie wystąpiła o okresy przejściowe (jedynie w przypadku swobodnego przepływu towarów zastrzeżono możliwość zmiany terminu zakończenia procedury rejestracji leków oraz okresu znoszenia kontroli cen leków krajowych). Sejm zajmie się ponadto pracami nad kodeksem handlowym, kodeksem cywilnym, kodeksem karnym (głównie w zakresie prawa antykorupcyjnego i karalności przekupstw zagranicznego funkcjonariusza publicznego), ale będzie to także nowelizacja ustaw związanych z ochroną dóbr intelektualnych, nowelizacja ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, praniu brudnych pieniędzy, o radiofonii i telewizji, grach losowych i zakładach wzajemnych. Rząd wniósł do Sejmu nowe prawo telekomunikacyjne, lotnicze, geologiczne, pocztowe. Zajmie się problemem ochrony środowiska – projekt ustawy o ochronie przyrody, o ocenie oddziaływania na środowisko oraz o odpadach. Problematyki rolniczej dotyczą projekty ustaw o grupach producenckich oraz o nasiennictwie. Zmodyfikowane zostaną: prawo atomowe, w którym dotychczas brakowało procedur postępowania w razie katastrofy radiacyjnej, przepisy dotyczące standaryzacji wyrobów, przepisy ustawy o substancjach chemicznych, a nawet przepisy dotyczące wyścigów konnych.

Polska wystąpiła do Unii Europejskiej łącznie o 30 okresów przejściowych od dostosowania prawa unijnego po przystąpieniu do wspólnoty. Jednak w 20 spośród 29 dziedzin wymagających negocjacji, zamierzamy być w pełni przystosowani do unijnych wymagań już z początkiem 2003 roku. Ujednolicenie nie zawsze będzie jednak proste. Zaczyna się trudny okres w negocjacjach, gdzie rozmowy będą dotyczyć najtrudniejszych i najbardziej drażliwych tematów. „Prawdziwe negocjacje, trwające dzień i noc, gdy siedzi się bez marynarek, dopiero nastąpią”⁸ mówi Jan Kułakowski, pełnomocnik rządu ds. negocjacji o członkostwo RP w UE. Takie negocjacje niewątpliwie będą miały miejsce podczas rozmów dotyczących rolnictwa, środowiska czy swobodnego przepływu kapitału i ludzi.

Jednym z najkosztowniejszych i najbardziej skomplikowanym społecznie problemem jest właśnie rolnictwo. Rozdrobnienie, brak nowoczesnych technologii, mała opłacalność produkcji rolnej, brak inicjatyw, pomyślności, oczekiwania pomocowe wobec państwa, bezrobocie i bardzo niski poziom wykształcenia, to główne problemy dzisiejszej wsi. A jest to dziedzina, którą od samego początku funkcjonowania Unia Europejska traktuje wyjątkowo⁹. Ograniczyła swobodę działania rynku rolnego w państwach członkowskich, kontrolując jego funkcjonowanie poprzez system limitów, subsydiów, dopłat i funduszy. Realizując Wspólną Politykę Rolną dba o wyrównywanie standardów życia mieszkańców wsi i miast.

Powierzchnia przeciętnego gospodarstwa rolnego w Unii Europejskiej jest tylko 2,5 razy wyższa niż w Polsce, a w takich państwach jak Grecja czy Włochy gospodarstwa są nawet mniejsze. Ale to jedyne porównania, które nie szokują. Pozostałe wskaźniki wykazują ogromne różnice pomiędzy jakością rolnictwa w krajach UE i Polsce, np.:

- produktywność (wydajność) pracy w polskim rolnictwie jest średnio około siedem razy niższa niż w rolnictwie Unii Europejskiej (dwadzieścia razy niższa od rolnictwa holenderskiego a około 2,5 razy od portugalskiego czy greckiego);
- produktywność ziemi jest prawie dwa razy niższa niż w rolnictwie unijnym. Na wytworzenie produkcji krańcowej o wartości 1000 euro

⁸ K. Gołata, A. Szoszkiewicz: *Pierwszy etap*, „Wprost” 2000, nr 14, s. 54.

⁹ Por.: Pod red. E.Kawecka-Wyrzykowska, E.Synowiec: *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, Warszawa 1997, s. 171 – 210.; Pod red. A.Marszałek: *Integracja Europejska*, Łódź 1997, s. 256 – 275.

w Polsce trzeba przeznaczyć obszar 1,21 ha¹⁰ a średnio w krajach Unii 0,63 ha (w Holandii 0,12 ha);

- przeciętne stado bydła liczy w Polsce 5,3 sztuk, podczas gdy średnia w krajach UE to 43,9 sztuk; najwyższy wskaźnik zanotowano w Luksemburgu, Wielkiej Brytanii i Holandii, gdzie liczba ta wynosi ponad 80 sztuk;
- średnie stado krów mlecznych w Polsce to 2,6 sztuk, w UE 22,3 sztuk (w Wielkiej Brytanii 72 sztuki);
- stado trzody chlewnej w Polsce to średnio 16,9 sztuk, w UE ponad 90 sztuk (w Wielkiej Brytanii, Danii i Irlandii ponad 500)¹¹.

Udział rolnictwa w polskiej gospodarce nie jest zbyt duży i stanowi tylko około 4 proc PKB. Spośród 2 mln gospodarstw ponad połowa nie produkuje jednak na rynek, tylko na własne potrzeby. Wiąże się to z faktem, że zatrudniony w rolnictwie jest co czwarty Polak¹². Dla porównania¹³:

Państwo	Pracujący w rolnictwie jako odsetek wszystkich zatrudnionych
Polska	25,0
Czech	5,5
Węgry	7,3
Słowacja	8,0
Słowenia	11,5
Rumunia	40,0
Grecja	20,0
Portugalia	11,5
Irlandia	14,0
UE	6,1
USA	2,7

¹⁰ Gdyby rolnicy uzyskiwali w Polsce takie ceny jak rolnicy UE; po uwzględnieniu różnic w cenach obszar ten wynosi 2,02 ha.

¹¹ Por.: E. Szot: *Nie straszyc rolników*, „Rzeczpospolita” 2000, nr 61(5531), s. A11.

¹² 25% zatrudnionych w rolnictwie wydaje się sprawą poważną. Tymczasem Instytut Spraw Publicznych informuje, że tzw. kryterium „rolniczości” wcale nie odzwierciedla rzeczywistości. Osoby całkowicie utrzymujące się z pracy w gospodarstwie stanowią około 7-7,5% a jakieś 6-6,5% uzupełniają swoje dochody z gospodarstwa dochodami z innych źródeł. Za: P. Nowina-Konopka: *Dowód z fikcji*, „Wprost” 2000, nr 9, s. 85.

¹³ Za: *Wioska globalna*, „Wprost” 2000, nr 9, s. 40.

Pracujący tam ludzie są grupą społeczną, która w większości opowiada się przeciw integracji. Co piąty młody mieszkaniec wsi nawet nie słyszał o Unii Europejskiej.¹⁴ A ich obawy związane z integracją dotyczą¹⁵ głównie:

Upadku wielu gospodarstw rolnych	84%
Zalewu polskiego rynku unijną żywnością	80%
Wykupu ziemi przez cudzoziemców	79%
Wzrostu trudności ze zbytem polskich produktów rolnych	73%
Wzrostu bezrobocia na obszarach wiejskich	72%
Ograniczenia wielkości produkcji	66%
Zubożenia wsi	65%*
Oslabienia patriotyzmu Polaków	34%
Spadku religijności Polaków	22%
Inne obawy	9%

*obawy mieszkańców wsi wobec integracji z Unią Europejską. Odpowiedzi „tak” - procent wszystkich udzielonych odpowiedzi na pytanie: Czy obawia się Pan(i)...;

Źródło: Instytut Spraw Publicznych

Zmiana charakteru rolnictwa w Polsce oznacza, że trzeba dla tych ludzi stworzyć miejsca pracy poza sektorem rolniczym. Jest to duże wyzwanie, zwłaszcza, że koszty poprawy sytuacji na wsi i wprowadzenie unijnych rozwiązań w dziedzinie rolnictwa szacuje się na około 26 mld zł. Wygospodarowanie takiej kwoty i dokonanie w tak krótkim czasie zmian będzie niezwykle trudne.

Tymczasem Komisja Europejska chce, aby jednocześnie z wejściem do UE nastąpiło pełne otwarcie handlu rolnego między Polską i innymi państwami - bez ceł, kontroli granicznych towarów, kontyngentów lub licencji importowych. Niechętnie odnosi się także do przejściowego stosowania łagodniejszych norm sanitarnych dla produktów sprzedawanych na krajowym rynku. Możliwość konkurencji polskich rolników z producentami państw piętnastki byłaby w takich warunkach niezwykle trudna.

¹⁴ Z badań Uniwersytetu Toruńskiego, Por.: A. K. Wróblewski: *Z pola na księżyc*, „Polityka” 2000, nr 50 (2223), s. 58.

¹⁵ Tamże.

Pewnym rozwiązaniem mogłyby stać się dopłaty bezpośrednie z UE. Fundusze rolne stanowią połowę całego funduszu Unii. Dwie trzecie tej kwoty to właśnie dopłaty bezpośrednie (około 27 mld euro rocznie). Dla dziesięciu kandydatów przewidziane jest około 11 mld euro, z czego 8 mld euro byłoby wypłacone w formie bezpośrednich dotacji dla rolników (Polska wnioskuje o przyznanie 3 mld euro rocznie).

Polskie stanowisko negocjacyjne nie przewiduje dopuszczenia do sytuacji, w której polskie rolnictwo pozbawione byłoby dotowania na równi z innymi państwami członkowskimi. Zatem już od pierwszego dnia członkostwa domagamy się odpowiednich kwot. Rząd zapewnia, że Polska przyjmie wszystkie obowiązki związane z członkostwem i w ciągu trzech lat polska wieś zbliży się do zachodnioeuropejskich standardów w zakresie czystości obór, standardów rachunkowości, ochrony środowiska, koncentracji ziemi, w zamian za dopłaty do każdej sprzedanej tony zboża, litra mleka, kilograma żywca, zgodnie z zasadami Wspólnej Polityki Rolnej. Negocjatorzy UE proponują jednak, aby stopniowo zwiększać dotacje zaczynając od pułapu niższego niż zakładany przez polski rząd. Gdyby przystać na tę propozycję to dopiero pięć, siedem lat po wstąpieniu do Unii, polscy rolnicy uzyskaliby takie same prawa w tym zakresie jak unijni partnerzy. Stanowisko Unii jest związane z faktem, że w jej budżecie do 2006 roku nie są przewidziane takie dopłaty dla nowo przybyłych członków. Unijni eksperci zapewniają jednak, że nie podważają prawa polskich rolników do dopłat, problemem jest tylko, kiedy mogą je otrzymać. Franz Fischler, komisarz ds. rolnictwa i rybołówstwa Unii Europejskiej mówi: „Wcześniej czy później musimy zapewnić odpowiednie sumy w unijnej kasie. Będziemy o tym rozmawiać przy ustalaniu budżetu, który będzie obowiązywał po roku 2006r.”¹⁶ Przy czym, jeśli Polska znalazłaby się przed rokiem 2006 w Unii, nie jest ona przygotowana na pełną wypłatę bezpośrednich subwencji dla rolników.

W tej sytuacji możliwe wydaje się więc, że UE będzie prowadziła twarde negocjacje, przeciągając rozmowy do bezpiecznego terminu, co oczywiście będzie miało wpływ na datę przyjęcia Polski do UE. Dodatkowym argumentem używanym przez unijnych negocjatorów jest obawa, że tego typu finansowanie działalności może spowodować zbyt szybki wzrost dochodów rolników w stosunku do pracujących w przemyśle i wywołać

¹⁶ *Strategia dla wsi*, „Wprost” 2000, nr 13, s. 46.

niepokoje społeczne. Ponadto rolnicy nie odczuwaliby potrzeby szukania pracy w innych sektorach, a przecież założeniem zmian jest właśnie zmniejszenie zatrudnienia na wsiach. Gdyby dzisiaj doszło do referendum w sprawie członkostwa Polski w UE, taka propozycja nie znalazłaby akceptacji i polscy rolnicy opowiedzieliby się najprawdopodobniej przeciw integracji. Ale rolnicy zdają sobie również z tego sprawę, że integracja jest nieunikniona - daje możliwość unowocześnienia wsi polskiej, szansę dla następnych pokoleń, poprawę pozycji Polaków w Europie. Mieszkańcy wsi odpowiadają na pytanie o ewentualne skutki przystąpienia do UE następująco (odpowiedzi w procentach)¹⁷:

	tak	nie
Wzrost cen ziemi	54%	16%
Poprawa opłacalności produkcji rolnej	35%	32%
Poprawa bezpieczeństwa produkcji rolnej (gwarancje zbytu, umowy)	36%	30%
Dotacje dla polskich rolników, takie jak w Unii (Wspólna Polityka Rolna)	46%	22%
Dostęp do nowoczesnych technologii w rolnictwie	63%	14%
Możliwość znalezienia pracy poza rolnictwem	35%	27%
Dobra przyszłość dla dzieci, kontakty ze światem	51%	15%
Nowe rynki zbytu	46%	23%
Poprawa pozycji Polski i Polaków w Europie	48%	19%
Inne korzyści	10%	39%

Dane: Instytut Spraw Publicznych

Rozwiązanie kłopotów polskiej wsi to nie tylko problem negocjatorów. Stan polskiego rolnictwa zależy również od samych producentów

¹⁷ Za: A.K. Wróblewski, *Z pola na księżyc*, „Polityka” 2000, nr 50 (2223), s. 59.

i tego, czy są w stanie przygotować się do funkcjonowania w nowych warunkach. A z tym bywa różnie. Jakość naszych wyrobów pozostawia wiele do życzenia. Jedynie duże zakłady przetwórcze, które np. skupują trzodę w oparciu o kontrakty mają możliwość stałej kontroli jakościowej. Mniejsi producenci współpracują z hodowcami przypadkowymi, co odbija się na klasie powstałego produktu. Wymogi stawiane przez Unię Europejską spełnia jedynie 19 z 2796 rzeźni, 23 z 2694 przetwórnów oraz 6 z 79 chłodzi¹⁸. Należą one do tzw. klasy A. Pozostałe, do klasy B, czyli takiej, w której produkty mającą szansę osiągnąć poziom unijnych standardów w krótkim czasie, lub klasy B2, których poziom oznacza duże różnice w porównaniu do zakładów unijnych (60 proc. rzeźni). Ze względu na niską jakość, większość produkcji nie będzie więc mogła być sprzedana w krajach UE. Z drugiej strony niestabilny rynek wschodni nie jest pewnym partnerem.

Aby więc polskie przedsiębiorstwa utrzymały się na rynku, ich wyroby muszą trafić do zachodnich konsumentów. Małe i średnie przedsiębiorstwa nie są w stanie przeprowadzić samodzielnie modernizacji zakładów, ze względu na wysoki koszt dostosowania do standardów unijnych. Aby dać im jednak szansę polski rząd zwrócił się o kilkuletni okres przejściowy w tym zakresie. Tymczasem, przedsiębiorstwa, które już spełniły unijne wymogi, nie zawsze są w stanie utrzymać jakość produkcji na odpowiednim poziomie. Na początku 2000 roku eksperci UE skontrolowali pod kątem przestrzegania wymogów cztery z piętnastu zakładów, zajmujących się przerobem dziczyzny. Dwa z nich utraciły prawo do sprzedaży swych wyrobów na rynkach Unii.¹⁹ Co więcej, część producentów ma problemy z utrzymaniem nawet polskich norm. W 1999 roku w samym województwie wielkopolskim (najwyższy wskaźnik) zamknięto 74 przetwórnów i ubojnie, które nie spełniały norm sanitarnych. Podobna sytuacja jest w przetwórstwie mleczarskim. Tu również skierowaliśmy prośbę o kilkuletnie okresy przejściowe, gdyż obecnie tylko kilkanaście mleczarni z ponad czterystu i około 20 proc. produkowanego mleka spełnia unijne normy sanitarne. Taka sytuacja na pewno nie przybliży Polski do członkostwa w UE.

Innym, niezwykle trudnym problemem, z którym Polska musi się uporać jest ekologia²⁰. Proces doganiania Unii podzielono na dwa etapy.

¹⁸ Za: K. Osmólska: *Tucznik na łopatkach*, „Wprost” 2000, nr 9, s.42.

¹⁹ Główny lekarz weterynarii (uprzedzając decyzję inspektorów UE) sam wystąpił o cofnięcie uprawnień dla przedsiębiorstw w Dobrzycy i Gruszczyźnie. Tym samym uniknięto zakazu eksportu dla całej branży.

²⁰ Problem ekologii w UE: Por.: Pod red: E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec: *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, Warszawa 1997, s. 227 – 239.

Pierwszy to adaptacja przepisów prawnych przed 2003 rokiem. Do czasu przystąpienia do Unii niezbędne jest bowiem przyjęcie około 200 dyrektyw UE. Drugi etap, trwający dłużej, polega na wdrożeniu przepisów w życie. Polscy negocjatorzy wystąpili o 14 okresów przejściowych w tym zakresie (od 4 do 13 lat, licząc od roku 2003 jako potencjalnej daty przystąpienia Polski do UE). Więcej czasu będziemy potrzebowali na wdrożenie dyrektyw dotyczących czystości wód, ścieków komunalnych (np. każda miejscowość licząca ponad 2 tys. mieszkańców powinna mieć oczyszczalnię ścieków), zagospodarowania odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych oraz opakowań i odpadów z opakowań przy założeniu 25 proc. ich odzysku. Komisarz ds. ochrony środowiska UE Margot Wallstrom stwierdziła jednak, że „Polska prosi o zbyt wiele”²¹. Instytucje europejskie szacują, że na przystosowania w zakresie ekologii Polska potrzebuje 35-62 mld euro²². Przy obecnym poziomie nakładów (rocznie około 1,7 proc. dochodu narodowego), uwzględniając wzrost gospodarczy, a także pomoc Unii na ten cel pełne wypełnienie warunków członkostwa byłoby możliwe do około 2010-2015 roku.

Zasada polityki ochrony środowiska w UE to: „zanieczyszczający płaci”²³. Polski rząd zaakceptował tę zasadę jako jedną z podstaw swej polityki ekologicznej już w 1990 roku. Jednak jej realizacja nie zawsze bywa udana. 86 proc. polskich zakładów emitujących szczególnie uciążliwe zanieczyszczenia nie ma jakichkolwiek instalacji do oczyszczania gazów. Kary, które otrzymują są na tyle niewielkie, że nie „motywują” do podejmowania działań proekologicznych (opłaty stanowią jedynie około 0,5 proc. kosztów produkcji). Równocześnie brakuje odpowiednich przepisów, które skutecznie określałyby odpowiedzialność producentów. Tańsze więc od odpowiedniego gospodarowania odpadami jest np. odprowadzanie ścieków do rzek. Obrazu dopełnia fakt, że wytwórcy aluminiowych puszek, plastikowych butelek, czy wzmacnianych plastikiem kartonowych opakowań, (które stanowią połowę śmieci na wysypiskach) nie płacą w ogóle za zanieczyszczanie środowiska, produkując rocznie około 20 mln m³ śmieci.

²¹J. Bielecki: *Zawodzą władze centralne*, „Rzeczpospolita” 2000, nr 57 (5527), s. B3

²²Za: E. Mistewicz: *Ekologia pomylek*, „Wprost” 1999, nr 49, s. 59.

²³Zasada ta oznacza, że zanieczyszczający jest odpowiedzialny finansowo za szkody wyrządzone środowisku z tytułu prowadzonej działalności, bez względu na to, czy działa zgodnie z prawem, czy też nie; inne zasady przyjęte w ramach działań środowiskowych to: pomocniczości, prewencji, efektywności ekonomicznej i kosztowej; Por.: H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 1996, s. 300 – 302.

	Polska ²⁴	Niemcy
Ludność (mln)	38,6	81,9
PKB (mld USD)*	247	1727
Emisja SO ₂ (kg na osobę)	67,0	36,5
Emisja SO ₂ (kg na 1000 USD PKB)	10,6	1,73
Emisja NO ₂ (kg na 1000 USD PKB)	4,57	1,28
Emisja CO ₂ (kg na 1000 USD PKB)	1350	512
Odpady wytworzone (kg na osobę)	3430	1550
Odpady wytworzone (kg na 1000 USD PKB)	539	73
Oczyszczalnie ścieków (odsetek objętej ludności)	41,5	89,0

*Z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej

Źródło: „Zielona Alternatywa”, biuletyn Forum Ekologicznego Unii Wolności, nr 3/99

Większość krajów rozwiniętych gospodarczo subwencjonuje ochronę środowiska poprzez dotowanie projektów ekologicznych. Unijne przepisy pozwalają jednak na maksymalnie 30 proc. wsparcie inwestycji ekologicznych z kasy państwa (obecnie Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej stosuje ograniczenie do 50 proc. inwestycji przy pożyczkach, ale jeśli przedsięwzięcie uzyska również bezzwrotną dotację Funduszu kwota ta może sięgnąć nawet 70 proc. inwestycji). Pułap ten może być wyższy, gdy realizacja danych projektów leży we wspólnym europejskim interesie. Tymczasem mieszkańcy Polski wytwarza rocznie ponad 1500kg odpadów. Dla porównania: Hiszpan 353kg, Włoch 653kg, Francuz 874kg, Anglik 971kg, Niemiec 1021kg. 99,5proc. zebranych w naszym kraju odpadów trafia na wysypiska²⁵. Odzyskujemy z tego jedynie np. około 2-3 proc. naczyń szklanych, choć w Europie około 70-80 proc. (w Szwajcarii około 95 proc.). Tak dobre wyniki osiągnięto poprzez wprowadzenie m.in. systemu opłat produktywnych, zachęcających do odzyskiwania. Również objęcie w krajach Unii wyższą stawką Vat odpadów nie posegregowanych, a niższą, a nawet zerową, posegregowanych, to działania przychylnie środowisku. Spożycie napojów w aluminiowych puszkach i odzyskiwanie tych opakowań w roku 1998 w poszczególnych krajach wyglądało następująco²⁶:

²⁴ Dane w tabeli za: E. Mistewicz: *Ziemia na ekobombie*, „Wprost” 2000, nr 9, s. 52.

²⁵ Za: E. Mistewicz: *Bomba w opakowaniu*, „Wprost” 2000, nr 3, s. 52.

²⁶ Za: E. Mistewicz: *Bomba w opakowaniu*, „Wprost” 2000, nr 3, s. 52.

	Napoje w puszkach (w mln sztuk)	Odzyskiwanie (w proc.)
Austria	340	50
Beneluks	350	66
Finlandia	80	84
Hiszpania	1680	21
Niemcy	640	86
Norwegia	350	80
Polska	810 100*	13
Szwecja	850	87
Szwajcaria	115	89
Wielka Brytania	4320	36

*dane z 1999r.

Źródło: Biuletyn Polskiego Klubu Ekologicznego, grudzień 1999r.

W Polsce, spośród 9 tys. firm wytwarzających opakowania, tylko 149 zakładów zajmuje się ich odzyskiem²⁷. Tak znikoma liczba tych przedsiębiorstw jest związana z faktem, że nie ma przepisów promujących tego typu działania. Tymczasem, kraje członkowskie mają obowiązek poddania w 2001 roku odzyskowi 50 proc. opakowań aluminiowych, a do 2006 roku już 75 proc. opakowań w Unii Europejskiej ma być przetworzona, przy czym wyklucza się spalanie odpadów jako formę recyklingu z odzyskaniem energii. To wszystko oznacza, że ogromnie trudno będzie Polsce sprostać wymogom Unii w tym zakresie.

O tym, kiedy Polska stanie się członkiem UE decyduje również stopień przygotowania polskiej administracji, której zadaniem jest realizacja zobowiązań, wynikających z członkostwa i kontrola tych procesów. Zdaniem Komisji Europejskiej Polska osiągnęła w tej dziedzinie pewien postęp choćby poprzez wdrażanie reformy administracyjnej i ustawy o służbie cywilnej. Brakuje jednak spójnej strategii budowy profesjonalnej administracji na szczeblu centralnym, regionalnym, lokalnym. Eksperti unijni zarzucają polskim służbom publicznym zbyt niskie kwalifikacje, słabą znajomość prawa, języków obcych. Ponadto sama rekrutacja i system awansowania pracowników administracji i służb publicznych nie są dostatecznie przejrzyste i otwarte. Powinna poprawić się skuteczność służb egzekwują-

²⁷ Tamże.

cych prawo, w tym policji i Straży Granicznej. Policja boryka się z rotacją kadr, niskimi płacami, nie doinwestowaniem infrastruktury, niedostatecznym wykształceniem, kłopotami z rekrutacją wykwalifikowanych pracowników. Taki stan utrudnia walkę z przestępczością, w tym gospodarczą, niezwykle przecież ważną w realiach wspólnego rynku.

Korupcja i słabe postępy w walce z nią to problem, który godzi w wiarygodność polskiej administracji. Raport Banku Światowego z marca 2000 roku, przygotowany na zlecenie polskiego rządu potwierdził skalę problemu. Najgorzej jest z korupcją na szczytach władzy – w centralnych organach państwa, sądownictwie, organach egzekwowania prawa aż do samorządów lokalnych. Międzynarodowa pozarządowa instytucja do walki z korupcją Transparency International²⁸ każdego roku opiniuje poziom korupcji w kilkudziesięciu krajach. Obejmuje swoimi sondażami m.in. prawników z międzynarodowych firm prawniczych, pracowników międzynarodowych firm konsultingowych i innych, którzy mają styczność z urzędnikami w Polsce. W 1999 roku przeprowadzono badania w 99 krajach. Ankietowani w Polsce przyznali jej 4,2 pkt. na 10 możliwych co umieściło Polskę na 44 miejscu - za Mongolią, Kostaryką i Namibią²⁹.

Utrzymywanie takiego stanu oddala moment integracji Polski ze strukturami Unii. Równocześnie jednak z wprowadzaniem niezbędnych zmian powinien rozwijać się proces promocji Polski, zmieniający obraz kraju w świadomości naszych zachodnich sąsiadów. Społeczeństwa te zdecydują bowiem ostatecznie, czy chcą widzieć Polskę w roli pełnoprawnego członka Unii Europejskiej. Międzynarodowe koła przemysłowe i finansowe wiedzą, że Polska to jeden z najdynamiczniej rozwijających się rynków w Europie. To jednak zbyt mało. Gdyby dziś doszło do głosowania, prawdopodobnie parlamenty państw Unii Europejskiej nie ratyfikowałyby naszego członkostwa w swoich strukturach. Stałoby się tak dlatego, że społeczeństwa państw zachodnich z obawą myślą o rozszerzaniu Unii. W ich świadomości Polska jest krajem biednym, brudnym, pełnym złodziei i niewydolnych urzędów. Utwierdzają się w tym przekonaniu za sprawą mafii kradnących samochody oraz pracujących na czarno w krajach zachodnich Polaków. Rządziej Polska kojarzona jest z papieżem, walką z komunizmem, czy Lechem Wałęsą. Konsekwencją takiego stanu są sondaże, z których wynika, że w ciągu najbliż-

²⁸ Transparency Internationale – organizacja z siedzibą w Berlinie, mająca oddziały w 60 krajach - przewodniczącym polskiego oddziału TI jest prof. Antoni Kamiński;

²⁹ E. Winnicka: *Wylącz ssanie*, „Polityka” 2000, nr 14 (2239), s. 24.

szych pięciu lat Austriacy chcieliby, aby w UE znalazły się przede wszystkim Węgry (36%), Słowacja (26%), Czechy (20%) i dopiero Polska (13%)³⁰.

Aby stało się zatem możliwe przystąpienie Polski do europejskich struktur niezbędna jest dobrze prowadzona promocja Polski, przezwyciężająca istniejące stereotypy i przybliżająca jej pozytywny wizerunek na zachodzie. Szczególnie rok 2000 jest istotny dla promocji Polski. Imprezy takie jak Kraków 2000, Hanower 2000, Frankfurt 2000 są wyjątkową okazją do zaprezentowania atrakcyjnego obrazu. Atrakcyjnego, czyli takiego, który przedstawi Polskę jako kraj, który nie tylko przystępuje do struktur europejskich, ale także jest w stanie wiele do nich wnieść. Dotychczasowe działania w tym zakresie nie przyniosły zbyt wielu korzyści. Zdaniem zachodnich specjalistów dzieje się tak za sprawą niskiego budżetu przeznaczanego na ten cel, małej przejrzystości kompetencji poszczególnych instytucji zajmujących się promocją, niewykorzystania obecności zachodnich koncernów, które mogłyby być pomocne w tych działaniach.

Tymczasem przybliżenie na zachodzie polskich produktów, projektów, ludzi kultury i ich twórczości to droga do sukcesu. Ale to również dbanie o to, aby kręgi decyzyjne dysponowały rzetelnymi informacjami na temat Polski. Zdaniem Jana Truszczyńskiego, ambasadora przy Unii Europejskiej, „Promocja Polski w instytucjach europejskich nie może się sprowadzać do wysłania folderu czy pięknego plakatu. Informacja o kraju to konkretne opracowania, statystyki i liczby, dowodzące gotowości do sprostania wymogom członkostwa w UE. Chodzi przede wszystkim o zbudowanie jednego z najtrudniejszych elementów polityki zagranicznej, jakim jest zaufanie i wiarygodność. Argumenty używane w promowaniu muszą być bardzo solidne, łatwo sprawdzalne i wiarygodne. Od nich zależy bowiem to, czy uznani będziemy za partnera godnego zaufania.”³¹ Do działań promocyjnych włączani są zarówno dyplomaci, przedsiębiorcy jak i władze lokalne w Polsce. Przedstawicielstwa dyplomatyczne zajmują się przede wszystkim obsługą procesu negocjacyjnego. Równocześnie należy do nich utrzymywanie stałych kontaktów z organami Unii, grupami nacisku i informowanie ich o stanowisku Polski w konkretnych sprawach. Docierają do przedstawicielstw branżowych, federacji czy stowarzyszeń z rzetelną informacją na temat naszego kraju. Ich zadaniem jest przeciwdziałanie przyjęciu dla Polski niekorzystnego stanowiska, czy upowszechnianiu niekorzystnych opinii.

³⁰ M. Jarco: *Wizytówki Rzeczypospolitej*, „Wprost” 2000, nr 5, s. 55.

³¹ J. Bochenek: *Warszawa w Brukseli*, „Wprost”, 2000, nr 2, s. 43.

Ułatwiają kontakty polskich producentów z unijnymi partnerami. Dotarcie do zagranicznych inwestorów to również inicjatywy samorządów terytorialnych³², które odgrywają także istotną rolę w kształtowaniu wizerunku kraju. Celem ich działań jest nawiązywanie kontaktów, promowanie współpracy międzyregionalnej, popularyzacja własnego wizerunku, czy przekazywanie opinii społeczności lokalnych.

Wszystkie wymienione prace związane z poprawą stanu polskiej gospodarki, przystosowywaniem prawa, wspomaganie działań administracji, czy wreszcie promocją kraju mają swój nadrzędny cel – przygotowanie do członkostwa Polski w Unii Europejskiej w 2003 roku.

Im bliżej jednak tej daty, tym mniej prawdopodobna wydaje się realizacja planu założonego przez polski rząd. I to wcale nie z powodu niewłaściwego przebiegu tych procesów. Problem tkwi w tym, czy sama Unia będzie już wtedy gotowa przyjąć nowych członków.

Konferencja Międzyrządowa, której prace rozpoczęły się 15 kwietnia 2000 ma na celu przygotowanie krajów piętnastki do funkcjonowania w rozbudowanych strukturach. Aby stworzyć właściwe warunki rozszerzenia Unii należy przeprowadzić reformy jej wewnętrznych instytucji, a w szczególności określić liczebność i skład Komisji Europejskiej, rozkład głosów w Radzie Europejskiej, ograniczyć rolę weta państw członkowskich na rzecz decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością głosów. Zmiany te są konieczne, aby uniknąć paraliżu instytucji unijnych, gdy do organizacji będzie należało coraz więcej państw. Porozumienie co do wewnętrznej przebudowy unijnych instytucji oraz rozszerzenia ma być osiągnięte do końca 2002 roku. Decyzje te będą zapadać niestety bez naszego udziału. Choć np. w sprawie podejmowania decyzji przez Radę UE (w jakich dziedzinach kwalifikowaną większością głosów, a w jakich jednomyślnie) zostaliśmy poproszeni o wyrażenie opinii³³.

Przygotowanie unijnych instytucji do funkcjonowania ze zwiększoną liczbą członków to sprawa najistotniejsza, bez której udział Polski w strukturach UE jest niemożliwy. Na przebieg tych procesów Polska nie ma jednak bezpośredniego wpływu. Tak, jak nie ma wpływu na stopień przygotowania pozostałych krajów kandydujących, które mogą wyprzedzić Polskę na drodze do UE.

³² Lobbying regionów - por. Pod red: K. Kik, S. Westermann: *Europa regionów. Region Świętokrzyski w procesach integracji Polski z Unią Europejską*, Kielce 1999, s. 67 – 78.

³³ Por.: J. Bielecki: *Ile władzy dla Rady*, „Rzeczpospolita” 2000, nr 15 (5485), s. A6.

Polisce zależy, aby znaleźć się w pierwszej grupie nowych członków, niezależnie od tego, kto nam będzie towarzyszył. Pierwsza szóstka kandydatów do Unii to właśnie Polska oraz Czechy, Słowenia, Węgry, Estonia i Cypr. Do grona kandydatów dołączają już jednak Rumunia, Słowacja, Łotwa, Litwa, Bułgaria i Malta. Negocjacje członkowskie obejmą także Turcję, gdy tylko ta spełni kryterium polityczne. Wszystkie te państwa już dzisiaj są dość silnie związane z systemami gospodarczymi Unii, choćby poprzez handel z państwami UE. Eksport i import jako odsetek całości obrotów przedstawia się następująco (1998 rok)³⁴:

	eksport	import
Bułgaria	49,7	45,0
Cypr	50,4	61,9
Czechy	64,2	63,3
Estonia	55,1	60,1
Węgry	72,9	64,1
Malta	52,8	69,3
Polska	68,3	65,9
Rumunia	64,5	57,7
Słowacja	55,8	50,4
Słowenia	65,5	69,4
Turcja	50,0	52,4

Źródło: Pricewaterhouse Coopers

Polska wraz z Węgrami i Czechami są wśród krajów naszego regionu najbardziej zaawansowane w przygotowaniach członkowskich. Sytuacja w tych krajach wygląda następująco³⁵:

Źródło: RCSS

	Polska	Węgry	Czechy	Słowacja
Wzrost PKB	4,1	3,6	-0,5	2,8
Inflacja średnioroczna	7,3	10,0	2,1	10,6
Deficyt na rachunku obrotów bieżących (w proc. PKB)	7,6	5,0	b.d.	5,5-6,1
Stopa bezrobocia	13,0	9,4	9,4	20,1

³⁴ Za: „Wprost” 2000, nr 14, s.42.

³⁵ Wyniki dla wszystkich państw w roku 1999 (w procentach), Za: P. Tarnowski: *Rany się goją*, „Polityka” 2000, nr 8 (2233), s. 59.

Ustępujemy Węgrom w kilku dziedzinach. Mają oni nie tylko dobry stan gospodarki, ale i postępy w dostosowaniu prawa, ochronie własności intelektualnej, certyfikacji. Gorzej (podobnie jak w Polsce) wygląda jednak kontrola granic, stan rolnictwa i ochrony środowiska oraz prawo pracy. Polska oraz Węgry zamknęły dotychczas 10 z 29 rozdziałów obejmujących negocjacje w sprawie przyjęcia do UE. Tymczasem Cypr jest już na półmetku, a Estonia i Słowenia porozumiały się w sprawie 12 rozdziałów. Również Czechom udało się zakończyć dotychczas negocjacje w 11 dziedzinach.

Spółeczeństwa krajów Unii Europejskiej obawiają się zwiększenia liczby krajów członkowskich. Dotyczy to również w ogromnym stopniu Polski, i to nie za sprawą stanu przygotowania gospodarki, prawa czy administracji, ale z powodów dotyczących bezpośrednio „obywateli Unii”. Na przykład, władze Austrii wystąpiły do Komisji Europejskiej o odłożenie nawet o kilkanaście lat po przystąpieniu Polski do UE prawa Polaków do podejmowania pracy w UE (miałoby to dotyczyć tylko niektórych zawodów). Wiąże się to z obawą, że pełne członkostwo Polski w europejskich strukturach doprowadzi do masowej migracji Polaków na zachód w poszukiwaniu lepiej płatnej, legalnej pracy. Obecnie prawie 1 proc. wszystkich zatrudnionych w takich państwach jak Niemcy czy Austria to obywatele krajów naszego regionu. W 1988 roku w Austrii pracowali³⁶:

Polacy	8800
Węgrzy	8600
Rumuni	7800
Słoweńcy	7000
Czesi	4000
Słowacy	3950
Bułgarzy	1100

Tymczasem symulacja przeprowadzona w Belgii, polegająca na proponowaniu pracującym tam „na czarno” obcokrajowcom możliwości zalegalizowania się, wywołała niewielkie zainteresowanie. Z pośród 40 tys. Polaków zatrudnionych nielegalnie tylko 1200 uznało, że legalnie się im opłaca.³⁷ Podobne wnioski znalazły się w raporcie austriackich profesorów

³⁶ Za: *Strach bogatych*: „Wprost” 2000, nr. 17, s. 40.

³⁷ Za: P. Nowina-Konopka: *Dowód z fikcji*, „Wprost” 2000, nr 9, s. 85.

Heinza Fassmanna i Christiane Hintermann, którzy stwierdzili, że postąpiłoby tak niespełna 400 tys. polskich obywateli pracujących w krajach Unii. 37,4 proc. spośród nich wybrałoby pracę w Niemczech, a 17,8 proc. w Austrii.³⁸ Legalizacja pracy oznacza konieczność płacenia podatków, czy składek ubezpieczeniowych. W związku z tym koszty zatrudnienia Polaków i mieszkańców Unii o podobnych kwalifikacjach zrównają się. Zatrudnianie i pracowanie „na czarno” traci tym samym na atrakcyjności. W takiej sytuacji wydaje się, że stanowisko Austrii ma przede wszystkim charakter polityczny. Z jednej bowiem strony Austria jest krajem o jednym z najniższych wskaźników bezrobocia w UE, a z drugiej tylko 17 proc. Austriaków popiera przyjęcie Polski do Unii. Utrzymywanie się w dłuższym okresie czasu takiego stanu, może utrudnić sprawny (i szybki) proces integracji.

Unia przygotowuje kandydatów do członkostwa nie tylko poprzez „ustawianie poprzeczek”, ale również prowadząc rozwinięty system pomocowy, polegający na finansowaniu różnych programów dostosowawczych. Pieniądze pochodzą przede wszystkim z trzech funduszy³⁹. Najstarszym z nich (i najszerszym) jest program PHARE (*Poland Hungary Assistance to Restructuring their Economies*)⁴⁰, wprowadzony w 1989 roku dla Polski i Węgier, przeznaczony na wspieranie transformacji ustrojowej i restrukturyzacji gospodarki w tych państwach. Z czasem został rozszerzony na wszystkie europejskie kraje socjalistyczne (poza Rosją i Ukrainą) a obecnie pieniądze z tego funduszu służą przede wszystkim integracji krajów środkowoeuropejskich z Unią Europejską⁴¹.

Państwo	Przyznane fundusze PHARE 1993-1996 (w mln euro)	Procent całości PHARE	Wartość pomocy na głowę mieszkańca (w euro)
Estonia	120,3	3,9	80,2
Macedonia	100	3,2	50,0
Łotwa	117	3,8	46,8

³⁸ Por.: J. Bielecki: *Tylko Austria i Niemcy przeciw*, „Rzeczpospolita” 2000, nr 20 (5490), s. B1.

³⁹ Por.: Komitet Integracji Europejskiej, Centrum Informacji Europejskiej, *Unia Europejska. Informator dla przedsiębiorców*, Warszawa 1999, s. 33-37.

⁴⁰ Por.: Pod red: E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec: *Unia Europejska...*, Warszawa 1997, s. 446 – 456.

⁴¹ Poniższa tabela za: A.K. Wróblewski: *Pierścionek zaręczynowy*, „Polityka” 2000, nr 4 (2229), s. 56.

Bułgaria	315,7	10,2	37,6
Litwa	159	5,1	41,8
Słowenia	82	2,6	41,0
Węgry	377	12,2	36,6
Bośnia	140	4,5	28,0
Czechy	284	9,2	27,6
Słowacja	171	5,5	24,6
Polska	808,6	26,1	20,8
Rumunia	424,3	13,7	18,7
razem	3099,1	100,00	27,5

Źródło: UKIE

Aktualnie z środków PHARE korzysta 10 państw. Polska otrzymuje największą pomoc spośród wszystkich krajów (choć w przeliczeniu na jednego mieszkańca najmniej). Środki te są przeznaczone na wzrost konkurencyjności gospodarki, rolnictwo, współpracę transgraniczną, przeciwdziałanie bezrobociu strukturalnemu, ochronę środowiska, zatrudnienie i reformy instytucjonalne. W tym roku możemy liczyć na mniej więcej 450 mln euro z tego źródła, z czego około 30 proc. środków ma być przeznaczonych na pomoc techniczną – szkolenia, konsultacje, doradztwo.

Unia Europejska zobowiązała się udzielić Polsce pomocy technicznej i finansowej, tworząc od 2000 roku Fundusze Przedakcesyjne na wzór unijnych Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności⁴². W ramach tych funduszy istnieją dwa programy – SAPARD oraz ISPA.

SAPARD (*Support for Pre-accession Measures for Agricultural and Rural Development*) to program dla rolnictwa w krajach kandydackich, wspomagający zmiany struktury i otoczenia rolnictwa. Od tego roku Polska może otrzymywać w jego ramach ok. 170 mln euro rocznie. Środki te przeznaczone zostaną na inwestycje w gospodarstwach rolnych, poprawę przetwórstwa produktów rolnych i rybołówstwa, doskonalenie struktur jakości nadzoru weterynaryjnego i fitosanitarnego, rozwój działalności

⁴² Celem Funduszy Strukturalnych (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Socjalny, Europejski Fundusz Gwarancji i Orientacji Rolnej, Instrument Finansowy Wspierania Rybołówstwa) jest udzielanie pomocy regionom zacofanym, regionom wiejskim, zagrożonym bezrobociem, aby zmniejszyć dysproporcje w rozwoju na całym terenie Unii; Celem Funduszu Spójności jest zbliżenie warunków życia w najsłabiej rozwiniętych państwach członkowskich do państw rozwiniętych w ramach UE; Por.: E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Unia Europejska..., Warszawa 1997, s.351 – 369.

gospodarczej, w celu tworzenia nowych miejsc pracy i źródeł dochodu, rozwój i doskonalenie infrastruktury na obszarach wiejskich.⁴³

Drugi to ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-accession*), program ochrony środowiska i rozwoju transportu. Jest to fundusz pomocy strukturalnej dla krajów negocjujących członkostwo, przeznaczony na zmniejszenie skutków zanieczyszczenia powietrza i wód, pomocy przy utylizacji odpadów, budowę transeuropejskiej sieci transportowej, połączenie sieci komunikacyjnych z infrastrukturą krajów UE. W tym roku możemy się spodziewać około 350 mln euro z tego źródła (na ochronę środowiska 125 mln euro każdego roku przez siedem lat).

Otrzymanie pieniędzy z wymienionych funduszy odbywa się na podstawie rocznych umów międzyrządowych. Muszą być poprzedzone zatwierdzeniem programów, do których realizacji środki będą wykorzystane. Propozycje muszą być zgodne z priorytetami Komisji Europejskiej, wypełniać jakiś szerszy zmysł strategiczny, służyć spójności tj. wyrównywaniu różnic, łagodzeniu kontrastów bogactwa i biedy. Dobrze, jeśli wspierają zakorzenione prawa unijne. Jest również mile widziane, jeśli zgłaszane programy służą jednocześnie dwóm sąsiadującym krajom.⁴⁴ Coraz częściej wśród przedstawianych propozycji przebijają się inicjatywy terenowe nowych województw. Beneficjentami są głównie te, którym udało się wykorzystać zasadę spójności – kontrastujące biedą z zamożnymi.

Przepływ pieniędzy jest kontrolowany przez pełnomocnika rządu, którym jest jeden z wiceministrów finansów. Każde euro z Brukseli powinno być wsparte drugim euro z budżetu państwa. Od tej zasady stosuje się jednak szereg wyjątków. Np. fundusze dla dotkniętego powodzią Śląska nie były dublowane. Wybrane programy współfinansowane przez PHARE (w mln euro)⁴⁵:

⁴³ Por.: Komitet Integracji Europejskiej, Centrum Informacji Europejskiej, *Unia Europejska. Informator dla rolników*, Warszawa 1999, s. 20-21

⁴⁴ Por.: Pod red: K.Kik, S.Westermann: *Europa regionów. Region Świętokrzyski w procesach integracji Polski z Unią Europejską*, Kielce 1999, s. 173–176, 199 – 206.

⁴⁵ A.K. Wróblewski: *Pierścionek zaręczynowy*, „Polityka” 2000, nr 4 (2229), s. 57

Program	Finansowanie z PHARE	Finansowanie z budżetu	Razem
Rybolówstwo 2 - dostosowanie struktur administracji rybackiej do mechanizmu wspólnej polityki rybolówstwa	2	0,5	2,5
Cło - przygotowanie polskich służb celnych do działań po przystąpieniu do UE	6	2	8
Warmia i Mazury - rozwój infrastruktury lokalnej, modernizacja wylotu z Olsztyna, drogi nr 16	5,88	5,88	11,46
Podlasie - rozwój turystyki – ulepszenie i marketing terenu Kanału Augustowskiego	3	3	5
Śląsk - odnowienie terenów przemysłowych – budowa miejskiego ośrodka rekreacji na terenie hałdy kopalni Łaziska Górne	3,5	1,2	4,7

Źródło: UKIE

Nie zawsze możliwość otrzymania pomocy z funduszy jest właściwie wykorzystywana. Zdaniem Brukseli, przygotowane programy są często niedopracowane, a nawet nie gotowe na czas. Ich wdrażanie pozostawia również wiele do życzenia. Na początku tego roku Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła błędy w realizacji programów pomocowych. Zdecydowanie negatywnie oceniła wykorzystanie pieniędzy przekazanych Polsce przez UE z funduszu PHARE. Kontroli poddano 39 podmiotów, które otrzymywały unijną pomoc i okazało się, że ponad połowa z nich pieniądze te spożytkowała niewłaściwie⁴⁶. Znaczne sumy wydawano np.: na niepotrzebne usługi doradcze – opracowania czy konsultacje. NIK ustaliła również, że w wielu przypadkach programy pomocowe wdrażano

⁴⁶ P. Kudzia, G. Pawelczyk, *Sami sobie*, „Wprost 2000”, nr. 4, s. 31.

„bez rozeznania podstawowych potrzeb potencjalnych beneficjentów”. Bywa jednak również tak, że pieniądze z Funduszy czekają, bo rząd nie ma możliwości, aby dofinansować projekt. Czasami przekazywanie pieniędzy przez samą UE opóźnia się, mimo zakontraktowania sumy. Środki na dokończenie niektórych programów PHARE z 1998 roku dotarły do Polski dopiero w grudniu 1999 roku.

Jak widać ostatnie zdanie należy tak naprawdę do UE, która decyduje, czy przedstawione programy są odpowiednio przygotowane zarówno od strony merytorycznej jak i technicznej, a także jaka suma i w jakim terminie trafi do zainteresowanych. Ale jest o co walczyć. Wraz ze zbliżaniem się terminu przyjęcia Polski do UE, wartość środków pomocowych będzie rosła nawet o kilkaset procent rocznie.

Konkretna data rozszerzenia Unii Europejskiej pozostaje nadal niewiadomą. Jesteśmy w stanie jedynie stwierdzić, jakie czynniki mogą przyspieszyć lub opóźnić ten proces. Wiemy także, że termin przyjęcia Polski do Unii Europejskiej zależy zarówno od nas samych jak i od UE. Polska musi się szybko i w dostateczny sposób przygotować do funkcjonowania w nowych strukturach, tym bardziej, że kraje UE nie zamierzają stosować wobec krajów kandydackich „taryfy ulgowej”. Potwierdzają to słowa szefa Komisji Europejskiej Romano Prodi, który stwierdził, że „Komisja Europejska musi być szczególnie twarda w negocjacjach z Polską.”⁴⁷ Od samej Unii zależy natomiast, czy - i w jakim czasie - będzie ona przygotowana do przyjęcia nowych członków. Komisarz odpowiedzialny za rozszerzenie Unii Europejskiej Gunter Verheugen mówi, że Polska ma nadal szanse stać się członkiem UE z początkiem 2003 roku⁴⁸, a więc w terminie założonym przez polski rząd. Ten sam stwierdza jednak, że „do końca 2002 roku Unia będzie gotowa, by powitać nowych członków, pod warunkiem, że do tego czasu zakończą się negocjacje z najbardziej zaawansowanymi krajami kandydującymi”⁴⁹. Praktycznie oznacza to więc, że uwzględniając proces ratyfikacji, rozszerzenie Unii Europejskiej będzie możliwe dopiero w 2005 roku. Mogłoby to nastąpić nieco wcześniej, gdyby doszło równoległe do ratyfikacji przez kraje piętnastki reform wewnętrznych wspólnoty oraz przyjmowania nowych członków. Z punktu widzenia prawnego i technicznego jest to możliwe, natomiast kwestią polityczną jest, czy kraje Unii będą tego chciały.

⁴⁷ W wywiadzie dla „Financial Times”, za: „Wprost” 2000, nr 11, s. 9.

⁴⁸ Por.: P. Apanowicz: *Członkostwo w 2003 roku nadal realne*, „Rzeczpospolita” 2000, nr 48 (5518), s. B1.

⁴⁹ Por.: B. Mazur: *Warszawa w Brukseli*, „Wprost” 2000, nr 2, s. 44.

UE ma powody żeby nas przyjąć. Wynika to z istoty samej integracji europejskiej i dwóch podstawowych jej celów - politycznego i ekonomicznego⁵⁰. Polityczny ma zapewnić stabilność na naszym kontynencie, czego nie sposób wyobrazić sobie bez udziału Polski, ekonomiczny wynika z faktu, że Europa musi być coraz bardziej konkurencyjna w dobie postępującej globalizacji. Dlatego potrzebny jest jak największy wspólny rynek, co nie będzie w pełni możliwe bez uczestnictwa Polski. UE więc nie tylko chce przystąpienia Polski do swoich struktur, ale także jej potrzebuje. Gunter Verheugen zapewnił, że szczegóły dotyczące daty przyjęcia nowych członków oraz krajów kandydujących, które mają na to szanse, zostaną najprawdopodobniej podane na konferencji międzyrządowej w Nicei, w grudniu tego roku. Stwierdził jednak, że w 2005 roku Polska będzie już na pewno członkiem Unii.⁵¹

⁵⁰ Por.: L.Ciamaga i inni, *Unia Europejska*, Warszawa 1997, s. 17 - 22

⁵¹ Por: P. Apanowicz: *Członkostwo w 2003 roku nadal realne*, „Rzeczpospolita” 2000, nr 48 (5518), s. B1.