

Bogdan Kawalko



KOSZTY i KORZYŚCI INTEGRACJI POLSKI z UE

1. Procesy integracyjne

Z punktu widzenia ekonomii gospodarcza integracja państw i narodów wydaje się być rzeczą naturalną i od dawna oczekiwaną konsekwencją rozwoju ekonomicznego. Łączenie kapitałów i wspólnych działań w procesie gospodarczym zwiększa efektywność przedsięwzięć, umożliwiając rozwiązywanie coraz większych problemów. Postęp techniczny zwiększający skalę produkcji nasila zjawisko globalnej konkurencji. Słabsze państwa nie mogą się jej przeciwstawić w pojedynkę. Harmonizują więc swoje gospodarki z sąsiadami uzyskując dzięki temu przewagę w relacji do państw trzecich.

Tak jest w przypadku Unii Europejskiej, której państwa członkowskie były zmuszone korzystać po II wojnie światowej z ekonomicznego wsparcia USA. Obecnie, według danych Eurostatu, państwa, które przyjęły wspólną walutę euro potencjałem ekonomicznym dorównują Stanom Zjednoczonym. Proces integracyjny w Europie jest najdalej posunięty na świecie. Za jego początek przyjmuje się deklarację Roberta Schu-

mana z 9 maja 1950 r. Trwa on zatem od ponad pięćdziesięciu lat i w chwili obecnej obejmuje 25 państw.

Innym przykładem działań integracyjnych może być utworzenie 1 stycznia 1994 roku, po długich negocjacjach, największej w świecie strefy wolnego handlu o nazwie NAFTA (North American Free Trade Agreement). Obejmuje ona USA, Kanadę i Meksyk. Kraje Azji Południowo-Wschodniej, takie jak Indonezja, Malezja, Filipiny, Singapur, Tajlandia, skupiają się w ASEAN (Association of South-East Asian Nations). Regionalne porozumienie o handlu i współpracy między krajami Południowego Pacyfiku (SPARTECA) obejmuje dwa duże i wysoko rozwinięte kraje: Australię i Nową Zelandię oraz 10 innych, niekiedy bardzo małych państw: Fidżi, Kribati, Nauru, Niue, Samoa Zachodnie, Tonga, Tuvalu, Vanuatu i Wyspy Samoa. Za naszą wschodnią granicą powstał związek Białorusi i Rosji.

Polska, niezależnie od starań o członkostwo w Unii Europejskiej wraz z Czechami, Słowacją, Słowenią i Węgrami utworzyła strefę wolnego handlu o nazwie CEFTA (Central Eu-

ropean Free Trade Agreement). W 1992 podpisała też porozumienie EFTA (European Free Trade Association), które tworzą: Austria, Dania, Norwegia, Portugalia, Szwecja i wielka Brytania.

Integracja Polski z Unią Europejską może przynieść wielorakie korzyści polskiemu społeczeństwu i gospodarce narodowej. Nie sposób jednak precyzyjnie oddzielić kosztów związanych z dostosowaniem do wymogów UE od kosztów modernizacji państwa. Takich obliczeń nie przeprowadził żaden z krajów, które wcześniej wstępowały do Unii Europejskiej.

Wszystkich skutków członkostwa Polski w UE nie da się określić jednym miernikiem. Nie ma możliwości dokładnej kwantyfikacji tych rezultatów, mając na uwadze wielość i różnorodność czynników wpływających równocześnie na rozwój gospodarczy kraju.

Dodatkowym elementem utrudniającym obecny i spodziewany bilans integracji Polski z Unią Europejską jest to, że na skutki tego procesu nakładają się rezultaty transformacji systemowej. Nie wiadomo też, kiedy Polska przystąpi do Unii. Ma to zasadnicze zna-

czenie dla oceny zarówno kosztów członkostwa związanych chociażby z tym od kiedy Polska zacznie wpłacać składkę do budżetu UE, jak i korzyści, uzależnionych przykładowo od tego, kiedy można liczyć na większe transfery finansowe dla Polski z budżetu UE.

Za syntetyczny miernik korzyści wynikających z integracji można przyjąć tempo wzrostu gospodarczego. Natomiast gdy mowa o częściowych korzyściach możliwych do uzyskania przez sektory, grupy społeczne, pojedyncze firmy itp., to ich mierniki nie są jednoznaczne.

Oczywiste jest, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej przyniesie polskiej gospodarce i społeczeństwu nie tylko korzyści, ale także pewne zagrożenia i koszty dostosowawcze. Należy podkreślić, że skutki członkostwa i ich bilans netto będą zależne nie tylko od wyniku samych rokowań, ale także od stopnia przygotowania Polski do warunków członkostwa, w tym od zdolności adaptacyjnej podmiotów gospodarczych, umiejętności ubiegania się o środki pomocowe UE i później od ich efektywnego wykorzystania itd.

2.

Co nam da Unia Europejska

Za najbardziej syntetyczny miernik spodziewanych korzyści można uznać wzrost gospodarczy (mierzony PKB). Członkostwo stwarza szansę jego przyspieszenia i zmniejszenia luki ekonomicznej i cywilizacyjnej, dzielącej obecnie Polskę od państw UE. Szacunki ekonomistów polskich, jak i zachodnich wskazują na możliwość przyspieszenia tempa wzrostu

o około 0,3 – 1,9 pkt. procentowych średniorocznie. Oznacza to, że po dwudziestu latach poziomu rozwoju gospodarczego Polski mógłby być od 6 do 43 procent wyższy niż w przypadku nie przystąpienia do UE. Rozpiętość wyników jest duża. Jednakże w każdym przypadku skutki członkostwa dla wzrostu gospodarczego rysują się jako jednoznacznie pozytywne.

Polska w roku 1998 uzyskała 38 procent średniego poziomu PKB na jednego mieszkańca w krajach UE. Przyjmując, że tempo wzrostu PKB w Polsce wynosić będzie 6 procent średniorocznie, a w Unii Europejskiej 2,5 procent, to obecny średni poziom UE w tym zakresie możemy osiągnąć już w roku 2015, natomiast zrównamy się z poziomem w UE w roku 2028. Jeśli nasze tempo wzrostu wyniesie 5 procent to osiągnięcie przez Polskę obecnego poziomu „piętnastki” nastąpi w 2018 roku, a zrównanie z krajami UE dopiero około roku 2040.

Konkretne korzyści natury gospodarczej będą wynikały m.in. z włączenia Polski do obszaru swobodnego przepływu towarów, usług, kapitału i pracowników. Obecnie potencjalny rynek zbytu stanowi około 38,5 mln polskich konsumentów, a po przystąpieniu do UE – będzie to rynek prawie 400 mln odbiorców, na którym polskie firmy będą działały na takich samych warunkach jak unijne. Poszerzenie rynków zbytu to szansa na obniżenie kosztów produkcji i wzrost efektywności, a tym samym i na poprawę konkurencyjności towarów oraz usług. Członkostwo i eliminacja istniejących jeszcze barier współpracy będzie skutkować jako samonapędzający się mnożnik, tworząc nowe możliwości zacieśnienia więzi go-

spodarczych między Polską a Unią Europejską.

Kolejną przesłanką spodziewanych korzyści jest zaostrożenie konkurencji. Członkostwo stwarza przymus dostosowań prawnych i realnych, co powinno zaowocować pełnym przyjęciem rozwiązań prawnych odpowiadających wymogom gospodarki rynkowej, a w sferze realnej – zmianami struktury produkcji i eliminacją nieefektywnych rodzajów produkcji.

Członkostwo zwiększy bezpieczeństwo inwestorów krajowych i zagranicznych, stwarzając większe gwarancje stabilności przepisów i polityki gospodarczej. Pozwoli też zmniejszyć ryzyko działań. Realna wizja pełnej obecności Polski w Unii może skłonić nie tylko inwestorów z Unii, ale także spoza UE do podejmowania działalności produkcyjnej w Polsce.

Wymierną korzyścią procesu integracji z UE będą zwiększone transfery ze wspólnotowego budżetu. Wsparcie UE jest udzielane w celu złagodzenia dysproporcji w rozwoju ekonomicznym i społecznym między krajami i regionami, a także w celu zwalczania bezrobocia, rozbudowy infrastruktury itp.

Znaczenia tych środków nie należy przeceniać, ale też nie można ich pomijać. Od 2000 r. Unia zaproponowała (obok PHARE 2, którego wielkość została niemal podwojona w stosunku do lat poprzednich) dwa dodatkowe programy przedakcesyjne:

ISPA i SAPARD. Łącznie w ramach tych trzech programów Polska może liczyć średnio na około 0,9 – 1,0 mln EURO rocznie, a po wejściu do UE – na ok. 8 mld EURO średniorocznie.

Wszystkie województwa w Polsce, które są odpowiednikami regionów w rozumieniu przepisów UE, będą kwalifikowały się do pomocy udzielanej w Unii w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Dochód żadnego z nich bowiem nie przekracza 75 procent średniego wskaźnika PKB na mieszkańca. W stosunku do środków pomocowych otrzymanych w roku 1999, transfery funduszy przedakcesyjnych będą trzy-czterokrotnie większe, a transfery funduszy akcesyjnych 20-30 razy większe. Środki te skierowane zostaną głównie do dziedzin wymagających silnej restrukturyzacji, przebudowy i doinwestowania, takich jak rolnictwo, transport, ochrona środowiska naturalnego, budowa autostrad, kolei, portów lotniczych, wsparcie MSP, tworzenie miejsc pracy, rozbudowa infrastruktury technicznej.

Ocenia się, że kwoty pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w roku 2006 mogą osiągnąć poziom 5-8 mld EURO. Jednakże wykorzystanie tej pomocy uzależnione jest od zbudowania w Polsce sprawnej i profesjonalnej infrastruktury instytucjonalnej, zdolnej do absorpcji środków finansowych. Chodzi nie tylko o wytworzenie zdolności do opracowania planów, programów i projektów umożliwiających aplikację funduszy przeznaczonych dla Polski, ale także o umiejętności zarządzania, monitorowania i kontroli ich wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem.

Unia Europejska w swojej polityce regionalnej postuluje się tak zwanymi celami. Najważniejszy jest cel pierwszy, nakierowany na obszary o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego, a mianowicie takie, w których

PKB brutto na 1 mieszkańca wynosi 75 procent średniej UE. Ten parametr jest identyfikowany na poziomie województw (NUTSZ). Przyjmując dla Polski wskaźnik PKB za 100, to dla województwa mazowieckiego wynosi on 146 procent średniej krajowej, natomiast ostatnią pozycję zajmuje województwo lubelskie – 72,5 procent średniej krajowej.

Jak już wspomniano, aktualnie PKB na mieszkańca Polski wynosi 36 procent średniej unijnej, przy czym wskaźnik ten dla bogatego jak na polskie warunki Mazowsza wynosi ok. 52 procent średniej UE, natomiast dla Lubelszczyzny - niecałe 28 procent.

PKB w trzech podregionach woj. lubelskiego kształtuje się następująco:

- w bialsko-podlaskim 9830 zł na mieszkańca (Polska 14316 zł)
- w podregionie chełmsko-zamojskim 9450 zł (region najbiedniejszy)
- w lubelskim 11000 zł.

Nasuwa się zatem pytanie o działania, które należy podjąć, aby uzyskać wyrównawcze środki europejskie. Nie będzie to możliwe bez odpowiedniego przygotowania regionalnego systemu programowania i prowadzenia przemysłowej

ślanej długotrwałej polityki regionalnej.

Gdyby Polska przystąpiła do UE w 2003 r., może liczyć w latach 2003-2006 na bardzo dużą w sumie kwotę - do ok. 19 mld EURO. Ponadto uzyska pełny dostęp do wspólnotowych programów naukowych i finansujących je środków.

3.

Drażliwe kwestie: rynek pracy i rolnictwo

Bardzo złożony i niezbyt jasny jest spodziewany wpływ członkostwa na sytuację na rynku pracy. Z jednej strony będą działać czynniki zwiększające zatrudnienie, takie jak poszerzenie rynków zbytu, powiększenie zasobu kapitału niezbędnego do finansowania nowych miejsc pracy, przedsięwzięcia infrastrukturalne, swobodny dostęp do rynku pracy UE. Z drugiej – pewne czynniki będą oddziaływać negatywnie na wielkość zatrudnienia, w tym takie, jak wzmożona konkurencja ze strony producentów unijnych, wzrost zastosowania nowych, mniej pracochłonnych technologii, przewidywany



odpływ ludności z sektora rolnego.

Uważam, że wbrew obawom niektórych państw UE nie nastąpi istotny wzrost emigracji zarobkowej z Polski. Stąd też nieuzasadniona jest stawiana przez kraje UE bariera siedmioletniego okresu przejściowego w swobodnym przepływie osób i siły roboczej dla naszego kraju. Bariera ta wydaje się nie tylko wątpliwa, ale może mieć także wpływ na wynik referendum o przystąpieniu Polski do UE.

Najwięcej emocji społecznych związanych z członkostwem budzi rolnictwo. Zmiany w tym sektorze są najtrudniejsze do przewidzenia, uwzględniając ogromne rozbieżności wyjściowych stanowisk negocjacyjnych Polski i UE. Kompleksowy sposób regulacji wspólnej polityki rolnej sprawia, że jej przyjęcie wpłynie w Polsce w różnorodny sposób na warunki i strukturę produkcji rolnej oraz sytuację ekonomiczną całego sektora rolno-spożywczego, m.in. poprzez gwarantowane ceny produktów rolnych, subsydiowanie eksportu i produkcji rolnej, limity ilościowe dla niektórych rodzajów produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz preferencje dla innych, wsparcie dochodów rolniczych itd.

Prawie połowę swojego budżetu UE przeznaczają na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej. Przykładowo w roku 2001 w krajach Unii na 1 ha użytków rolnych przypadło ok. 400 EURO w formie dopłat, subsydiów eksportowych, skupu interwencyjnego itp. W planach budżetu UE do 2006 roku dla krajów nowo przyjmowanych przewiduje się środki z tytułu WPR. Polska jednak ubiega się o włączenie polskiego rolnictwa do Wspólnej Polityki Rolnej od daty przyjęcia. Wówczas rolnicy mieliby szan-

ować się uzyskać dodatkowo wpływy od 0,3 do 0,5 wartości polskiej produkcji rolnej: od 14 do 18 mld zł w skali roku. Przy czym w latach 1999-2004 na dostosowanie polskiego rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego do standardów unijnych należy wydać co najmniej 25 mld zł, w tym z budżetu państwa oraz z zasobów własnych samych producentów. Nasi rolnicy mogą niestety nie otrzymać wszystkich praw i korzyści, jakie otrzymują rolnicy z UE. Należy wyrazić nadzieję, że w trakcie negocjacji uda się uzyskać pełną równoprawność. Rozwiązanie problemów wsi i rolnictwa województwa lubelskiego ze względu na uwarunkowania i charakter gospodarki, będą stanowić w najbliższych kilkunastu latach największe wyzwanie dla władz i społeczeństwa regionu.

W przypadku unii walutowej (wprowadzenie w Polsce EURO) korzystny dla gospodarki byłby spodziewany efekt długofalowy, w tym m. in. obniżenie poziomu inflacji, spadek stóp procentowych, praktyczne wyeliminowanie ryzyka kryzysu walutowego oraz radykalne obniżenie kosztów wymiany walut związanych z ryzykiem kursowym.

Podstawowe korzyści, jakie Polska spodziewa się uzyskać w wyniku przystąpienia do Unii, można ująć najbardziej syntetycznie jako zmniejszenie dystansu cywilizacyjnego, przyspieszenie wzrostu gospodarczego, wzrost wiarygodności Polski.

Należy dodać, że korzyści z członkostwa nie są oczywiście zagwarantowane. Ich uzyskanie zależy w dużej mierze od Polski, tj. od wynegocjowania dobrego traktatu akcesyjnego, uwzględniającego polskie priorytety dostosowawcze, a także od chęci i zdolności wszystkich

podmiotów gospodarczych, administracji państwowej i wszystkich instytucji oraz całego społeczeństwa do wysiłku dostosowawczego.

4.

Koszty integracji

Mówiąc o spodziewanych skutkach przystąpienia Polski do UE, w żaden sposób nie można pominąć kosztów, które się pojawią w wyniku tego procesu. Ze względu na wzrost konkurencji, nieuniknione będzie zmniejszenie produkcji przez część firm, a nawet pojawienie się przypadków bankructw i pewnego wzrostu bezrobocia w tych regionach, w których skoncentrowane są schyłkowe przemysły, oraz tych, w których dotychczasowy rozwój miał nadmiernie monofunkcyjny charakter.

Wymiernym kosztem członkostwa będą także wpłaty do budżetu Unii. Ocenia się, że pełna składka do wspólnotowego budżetu wyniesie około 2,3 do 2,5 mld EURO.

Niejasny jest bilans kosztów i korzyści związanych z decyzją zastąpienia złotego EURO. Wśród kosztów wprowadzenia tej waluty należy wymienić utratę dochodu z emisji pieniądza krajowego, który w Polsce wynosi obecnie ok. 6,5 mld zł, oraz wzrost kosztów obsługi obligacji państwowych denominowanych w złotych o stałym oprocentowaniu. Potencjalnie duże koszty może spowodować utrata możliwości prowadzenia samodzielnej polityki pieniężno-kursowej.

W warunkach członkostwa w UE nieuchronne będzie przekazanie władzom wspólnotowym znacznej części uprawnień narodowych, np. w zakre-

się kształtowania polityki, m.in. handlowej, rolnej, docelowo – monetarnej. Decyzja taka może być trudna do zaakceptowania dla części społeczeństwa. Wyrażane są obawy, że wejście do Unii zagrozi polskim wartościom narodowym. Moim zdaniem obaw takich nie należy w żaden sposób lekceważyć. Włączenie Polski do UE powinno wnieść wiele nowych wartości do życia społecznego i politycznego Europy, ułatwiając jednocześnie przenikanie za granicę polskiej kultury, obyczajów i tradycji.

Członkostwo w tej organizacji jest dla Polski historyczną szansą wydobywania się z zapaści, przewyżnienia peryferyjności oraz znacznego wzmocnienia roli międzynarodowej. Może się to dokonać nie tylko dzięki bezzwrotnym transferom i innym formom wsparcia, które choć ważne, nie wyczerpują najważniejszych korzyści wejścia Polski do Unii Europejskiej.

Jak potwierdza to dotychczasowa praktyka, nikt dotąd na wejściu do Unii nie stracił. Wszyscy zyskali, choć w różnym stopniu, nie od razu i nie w każdej dziedzinie, czego nie należy ukrywać.

Z kolei nieprzystąpienie do Unii może pogorszyć warunki rozwoju gospodarczego Polski, m.in. z uwagi na to, że jej atrakcyjność inwestycyjna zdecydowanie spadłaby w porównaniu z tymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej, które zostałyby członkami UE. Jednocześnie rywale mieliby lepszy od nas dostęp do wspólnotowego rynku dla swych towarów i usług. W wymiarze politycznym odrzucenie członkostwa w UE oznaczałoby, że Polska nie miałaby szans na odegranie znaczącej roli w polityce europejskiej. W wymiarze ekonomicznym pozostanie Polski poza

UE wpłynęłoby hamująco na tempo jej rozwoju gospodarczego, społecznego i cywilizacyjnego.

Członkostwo wywrze wpływ praktycznie na każdą dziedzinę życia w Polsce. Najdalej idący będzie on w rolnictwie, biorąc pod uwagę z jednej strony zapóźnienie tego sektora (technologiczne, jakościowe, wydajnościowe itp.), a z drugiej – niezwykle duży stopień regulacji w tym sektorze w ramach wspólnej polityki rolnej UE. Polscy rolnicy mogą niestety nie otrzymać wszystkich przywilejów, w tym płatności bezpośrednich.

Aktualne rozszerzenie jest trudniejsze niż kiedykolwiek wcześniejsze, zarówno dla kandydatów, jak i dla państw UE. Polska, jako kraj duży, mający jednocześnie znaczący sektor rolny (w sensie potencjału produkcyjnego, co jest naturalną konkurencją dla państw UE w warunkach nadprodukcji rolnej), ma inne interesy niż kraje mniejsze. Jednocześnie jest postrzegana przez państwa członkowskie Unii jako największe potencjalne zagrożenie interesów państw Unii. Dotyczy to zarówno tak wrażliwego sektora, jak rolnictwo, wysokości transferów dla rolnictwa i na potrzeby polityki regionalnej, jak i liczby głosów w instytucjach unijnych, a tym samym silniejszej pozycji Polski w procesach

decyzyjnych itd. Czynniki te czynią z Polski partnera trudniejszego w negocjacjach w porównaniu z innymi kandydatami. Z natury rzeczy Polska jest też postrzegana jako kraj, który będzie relatywnie najwięcej „kosztować” budżet UE.

Bibliografia:

1. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2001.
2. M. Guz-Vetter, Phare 2000 dla Polski Wschodniej i Śląska. Ocena przygotowania administracji, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.
3. Raport okresowy z postępów Polski na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej, [w:] Unia Europejska. Przegląd Prawno-Gospodarczy, Nr 11/2001, Bruksela-Warszawa 2001.
4. M. Ciepielewska, Wspólnotowe fundusze strukturalne w latach 1994-2006, [w:] Wspólnoty Europejskie, Nr 2 (114), Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2001.
5. D. Rosati, Członkostwo Polski w Unii Gospodarczo-Walutowej. Kiedy i dlaczego?, Wykłady Otwarte Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Zamościu, Nr 14, Centrum Badawczo-Szkoleniowe WSZiA, Zamość 2001.
6. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2002-2003. Projekt z dnia 05 stycznia 2002 r., Warszawa, styczeń 2002.
7. Forum. Zeszyt Nr 1. Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji. Członkostwo RP w UE. Krajowe Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Warszawa 2001.
8. J. Szlachta, T. Gorzeński, B. Kawałko, M. Kowerski, Wybrane aspekty oraz uwarunkowania wspierania rozwoju przedsiębiorczości, WSZiA Zamość 2002.
9. M. Olizarowska, Trudne pytania [w:] Integracja Europejska Nr 10, listopad 2001.

