

Prof, dr hab. Marian Paszyński  
Centrum Badań Europejskich w Warszawie  
Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego

Ekspertyza nr 127  
(IP-66G)

## **OPINIA I UWAGI DOTYCZĄCE RZĄDOWEGO DOKUMENTU "NARODOWA STRATEGIA INTEGRACJI (NSI)"**

Dokument o charakterze strategicznym powinien dotyczyć głównych kierunków działania obliczonych na uzyskanie celu jakim jest integracja ekonomiczna z Unią Europejską. W tym sensie dokument sformułowany jest prawidłowo, nie wchodząc w nadmierne szczegóły. Jak na dokument strategiczny jest on być może nawet zbyt obszerny i niełatwy w percepcji. Natomiast przymiotnik "narodowa" wskazuje, że podmiotem realizacji strategii nie powinien być tylko rząd (por. s. 3), do czego jeszcze powrócę.

### **Punkt wyjściowy strategii**

Punktem wyjściowym strategii powinien być sumaryczny bilans określający miejsce w jakim znajdujemy się na drodze dostosowań (prawnych, instytucjonalnych i strukturalnych) i jaka część zadań w tym zakresie stoi jeszcze przed nami, którego w NSI nie znajdujemy, choć zawarty jest w "białych księgach". Bez skrótowego choćby określenia stanu wyjściowego trudno wytyczyć w przejrzysty sposób dalsze zadania. Jest to tym bardziej celowe, że NSI odwołuje się niejednokrotnie, ale w sposób wyrywkowy, do zakresu spraw jeszcze nie zrealizowanych (np. inwentarz norm i standardów - p. 2.26, normy ekologiczne - p. 2.82; zapowiedzi, iż rząd coś przygotuje - p. 2.70, 2.74; twierdzeń, iż coś może się okazać konieczne - p. 2.53, 3.16). Pożądane jest to również z tego względu, iż NSI zawiera częste stwierdzenia, iż rząd będzie coś kontynuował - p. 2.75, 2.94).

Bilans ten powinien ujawnić zakres zadań, jakie jeszcze stoją przed nami w sferze dostosowań, obszar, w którym nie będziemy w stanie tego zrobić i co powinno być wyłączone z negocjacji (np. na wzór brytyjski - social chapter - p. 2.69) oraz obszary gdzie będziemy musieli uzyskać wydłużenie okresu dostosowań.

NSI powinna też jasno formułować pewne, nawet drażliwe, problemy i unikać ambiwalencji w ich określaniu. Dotyczy to np. spraw zakupu nieruchomości przez

cudzoziemców (p. 2.110), co zresztą podkreśla rolę parlamentu w procesie integracji, do czego powrócę. Powinna także unikać niejasności (np. czy dostosowania do norm ekologicznych UE do 2000 r. wykracza poza program rządowy określony do 2010 r. lub przyspiesza jego realizację - p. 2.82). Podobnie jest z kwestią przyjęcia rozwiązań wspólnej polityki rolnej UE (CAP), do czego jeszcze powrócę.

### Podstawowe założenia NSI

Założeniem strategii powinien być fakt, iż jej cel - tj. integracja z UE - został już w środowiskach politycznych i parlamentarnych akceptowany. W związku z tym NSI nie powinna skupiać się na przekonywaniu co do słuszności osiągnięcia tego celu, lub dowodzeniu, że korzyści z integracji przeważają nad jej kosztami. To zresztą pozwoliłoby wyeliminować znaczne partie tekstu i uczynić dokument bardziej zwięzłym i czytelnym. NSI może jedynie powtórzyć sygnał co do istnienia woli politycznej integrowania się z UE i potwierdzić tę wolę w sposób solenny przez parlament.

W tej sytuacji celem NSI powinno być zapewnienie instytucjonalno-prawnych ram i mechanizmów dostosowań oraz sformułowanie sposobu i harmonogramu działań w tym kierunku, a także określenie nakładów, jakie w związku z tym musimy ponieść. Realizacja tego celu obejmuje działania na szczeblu państwa. W tym kontekście cały podrozdział o strategii przedsiębiorstw (pp. 2.31-2.33) jest zbędny. Państwo powinno stwarzać takie warunki ich operacji (por. p. 2.35-2.36), aby mogły one dostosowywać się do wymogów działania na rynkach UE, bądź sprostać konkurencji firm z UE. Strategia przedsiębiorstw pozostanie ich suwerenną domeną.

W konsekwencji - koncepcja NSI powinna być zbliżona do założeń krajowych raportów dotyczących przyłączenia się Polski do NATO. Tak jak tam koszt modernizacji sił zbrojnych uznano za zadanie niezależne od przystąpienia do NATO i liczone jedynie koszty bezpośrednie tej operacji, tak w przypadku NSI pożądane byłoby pominięcie szerokiego omówienia kierunków, zakresu i kosztów transformacji ekonomicznej jakiej - w świetle rosnącej współzależności państw w wyniku globalizacji i internacjonalizacji gospodarki światowej - i tak dokonać musimy. Należy więc przyjąć (odwrotnie niż w p.1.8, który zresztą pozostaje w sprzeczności z p. 1.11), iż koszt dostosowań gospodarki polskiej do wymogu funkcjonowania w globalizującej się gospodarce światowej jest niezależny od wstąpienia do UE i **nie może być traktowany jako koszt integracji**. Z tego punktu widzenia niezmiernie słuszne są tezy 1.11, 2.12, 2.13 i 2.40 NSI o szkodliwości zapobiegania dostosowaniom przez wprowadzenie wysokiego progu osłony gospodarki.

Za koszt integracji uznać należy nakłady na dostosowania prawno-instytucjonalne, wkład do budżetu UE, koszt kształtowania opinii publicznej, kształcenia kadr i promocji zagranicznej kraju w kontekście integracyjnym. Tego rodzaju koszt NSI po-

winna **bezwzględnie** oszacować i przedstawić.

Konieczne jest również rozwinięcie problemu politycznych i gospodarczych kosztów zaniechania integracji z UE (por. p. 2.16) i pomocnej roli jaką integracja z UE spełnia w i tak niezbędnym procesie przeobrażeń ustrojowych i strukturalnych, których dokonać musimy chcąc efektywnie i sprawnie funkcjonować w gospodarce światowej. To ostatnie - włączając techniczną i finansową pomoc dla procesu transformacji - jest jedną z głównych korzyści z integrowania się z UE.

W związku z tym pominąć można w dokumencie liczne partie dotyczące zadań w zakresie transformacji *per se* (np. p. 2.30) a zostawić w nim lub rozwinąć tylko to co wykracza poza i tak niezbędne przeobrażenia ekonomiczne i dotyczy dostosowań do wymogów Unii Europejskiej (np. konsekwencji wprowadzenia wspólnej zewnętrznej taryfy celnej, czego zresztą brak). Pozwoliłoby to również na skrócenie tekstu i uzyskanie jego większej przejrzystości.

### **Adresat i instytucjonalne umocowanie NSI**

Dokument przedstawiony przez rząd nie ma wyraźnego adresata i dlatego jest nadmiernie rozbudowany i wielowątkowy. Wydaje się, że adresatem NSI powinien być przede wszystkim parlament, a perspektywicznie - siły polityczne, które zapewnić mogą ciągłość polityki państwa w zakresie integracji z UE. Ograniczenie podmiotów realizacji NSI głównie do rządu (s. 3/4) i przypisanie parlamentowi jedynie "istotnej roli" w tym względzie jest podejściem zbyt wąskim, tym bardziej, że jej głównym celem jest uzyskanie akceptacji dla tworzenia instytucjonalno-prawnego środowiska dostosowań i mechanizmu ich kształtowania oraz nakładów budżetowych na ten cel. Decyduje o tym przede wszystkim parlament. Zadania rządu są tylko pochodną określenia tego środowiska i sprowadzają się do inicjatyw prawodawczych i zadań realizacyjnych.

*Nota bene* wyliczenie instytucji rządowych odpowiedzialnych za realizację NSI spycha na dalszy plan resorty gospodarcze (MG i CSS), które przecież formułują średnio i długofalową strategię ekonomiczną i tworzą ramy regulacyjne dla funkcjonowania gospodarki.

Jedynie takie podejście spełnia wymóg postulowanej przez NSI zgodności tworzenia prawa w całym procesie legislacyjnym (tj. włącznie z poprawkami do projektów ustaw) z wymogami integracji.

W tym celu należałoby stworzyć mechanizm zapewniający tę zgodność, tj. (a) albo przez **formalne zobowiązanie się parlamentu** do nieuchwalania prawa niezgodnego z wymogami integracji z UE, albo (b) **zobowiązanie Prezydenta do zastosowania prawa weta** względem ustaw, które tego warunku nie spełniają. W tym celu przy urzędzie Prezydenta należałoby utworzyć kompetentny organ prawny,

który opiniowałby z tego punktu widzenia akty uchwalane przez parlament i przedkładał stanowisko w tym zakresie Sejmowi lub Prezydentowi.

Parlament też powinien wyposażyć Prezesa Rady Ministrów w upoważnienie do nadania KIE większych prerogatyw niż koordynacja działań na szczeblu strategicznym (s. 4). KIE musi być w stanie narzucać resortom rozwiązania zgodne z mechanizmem dostosowań integracyjnych także na szczeblu operacyjnym i roboczym.

## Ścieżka działania

NSI, formułując w sposób nie usystematyzowany i rozproszony zadania dla poszczególnych etapów procesu integracyjnego, nie rozgranicza jasno działań w poszczególnych etapach poprzez grupowanie ich na zadania: (a) okresu prenegocjacyjnego, (b) negocjacyjnego, (c) pełnego członkostwa w UE. Kwestie te są rozrzucone w różnych miejscach dokumentu. W związku z tym inwentarz i kalendarz podejmowanych działań dostosowawczych nie jest w pełni usystematyzowany i klarowny,

sam dokument staje się mniej przejrzysty, a zadania poszczególnych instytucji w procesie dostosowań nie są jasno określone w czasie. Cała struktura dokumentu powinna zostać podporządkowana tej sekwencji etapów dochodzenia do członkostwa Unii.

*Nota bene* NSI nie może być tylko jednym z głównych elementów przygotowań Polski do negocjacji z UE (s. 6), ale - jako dokument o charakterze strategicznym - powinien stać się podstawową wytyczną dla tych negocjacji.

W każdym z wymienionych okresów NSI musi określać cele i priorytety oraz sposób i harmonogram działań.

## Warunki realizacji NSI

### A. Warunki wewnętrzne

NSI powinna określić **minimum** warunków wewnętrznych, jakie muszą być spełnione, aby osiągnąć cele określone w dokumencie. Powinno to przykładowo obejmować wyliczenie: (a) praw jakie należy uchwalić lub zmodyfikować, (b) instytucji, jakie należy stworzyć, (c) nakładów finansowych koniecznych do realizacji celów NSI na wszystkich etapach, z bardziej precyzyjną ich kwantyfikacją dla dwóch pierwszych (prenegocjacyjnego i rokowań), oszacowanie potrzeb kadrowych (w tym dla celów translatorskich) i bardziej precyzyjne określenie dróg ich zaspokojenia. **Niespełnienie tych warunków przesądzałoby o niemożności realizacji całej**

strategii.

## B. Warunki zewnętrzne

Dokument powinien także przeanalizować zewnętrzne warunki realizacji NSI. Po pierwsze, bardziej realistycznie ocenić szanse skorzystania z funduszy preakcesyjnych i strukturalnych UE (por. p. 1.9 i 1.12), zwłaszcza w warunkach coraz bardziej restrykcyjnej polityki fiskalnej państw członkowskich, która odbija się na budżecie Unii. W tej kwestii NSI prezentuje niekiedy zbyt duży optymizm (p.2.29). Ze strategii nie wynika jasno (p. 2.8), czy w tych okolicznościach uzyskanie środków z wymienionych funduszy będzie lub powinno być warunkiem *sine qua non* wdrażania procesu negocjacji i integracji (por. p. 2.118).

Dokument ocenić też powinien bardziej wyczerpująco spodziewane zmiany jakie zachodzić będą w Unii Europejskiej w rezultacie prac konferencji międzyrządowej (por. p. 1.14). Dotyczy to zwłaszcza reformy wspólnej polityki rolnej, zmian systemu decyzyjnego, wprowadzenia zasady "elastyczności" (czy "Europy nierównych prędkości") w dalszym procesie integracyjnym, implikacji wprowadzenia unii monetarnej, oraz zmian w budżecie UE (por. p. 2.89). NSI powinna też odpowiedzieć na pytanie jakie implikacje będzie miała reforma Unii na naszą integrację z UE i czy możemy uzyskać wpływ na przebieg konferencji i jej wyniki, a jeśli tak - to co w tym kierunku należy uczynić.

## Dostosowania sektorowe

NSI ogranicza problem dostosowań sektorowych w zasadzie tylko do rolnictwa (p. 2.111 i dalsze). Należałoby poddać ocenie także potrzeby i szanse dostosowań w innych ważnych sektorach zarówno produkcji, jak i usług.

Jeśli idzie o dostosowania w sektorze rolnym i gospodarki żywnościowej niedostatecznie przeanalizowany jest punkt wyjścia (luka wobec UE). *Nota bene*, teza o niższej ochronie celnej rolnictwa (p. 2.103 i 2.107) powinna zostać skonfrontowana z oszacowaniem wspomnianej luki, bo implikuje pozornie wyższą wydajność w rolnictwie polskim.

Mało skonkretyzowane są działania dostosowawcze, jakie rząd zamierza inspirować w omawianej sferze, np. rozwoju infrastruktury wiejskiej (p. 2.108).

Dokument nie podejmuje też wyraźnie podstawowej sprawy w sferze dostosowań wsi i polityki rolnej, tj. przejęcia zasad wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej i konsekwencji tego na dziś (wzrost cen produktów rolnych) i w przyszłości (dopłaty z budżetu do dochodów rolników - p. 2.112).

Dokument nie wyjaśnia, co oznacza teza dotycząca selektywnej integracji w sektorze rolnym (p. 2.113). Teza ta pozostaje zresztą także w sprzeczności z wymienionym na s. 3 generalnym celem strategii, tj. integracją z UE we wszystkich obszarach. Na tym tle enigmatycznie brzmi sformułowanie (p. 2.117), iż wprowadzenie wielu instrumentów CAP jest dla nas nie do przyjęcia. W tym kontekście niejasnym się staje na czym w istocie ma polegać integracja w sektorze rolnym.

### **Dostosowania w sferze prawnej**

Za dostosowania w sferze prawnej, jak już poprzednio podkreślono, nie może odpowiadać tylko rząd (p. 3.8). Rząd ma tylko inicjatywę ustawodawczą natomiast prawo stanowi parlament i on jest odpowiedzialny za te dostosowania.

Powinniśmy już wiedzieć jakie akty prawne UE nie mogą być u nas zastosowane (p. 3.16) - to powinno być przedmiotem bilansu otwarcia, o którym mowa była na wstępie.

### **Działania zewnętrzne**

Cała ta część NSI (cz. IV) nie jest jasno dopracowana pod względem celów działań. Skupia się ona bardziej na ich obszarach. Wynikać to może z faktu, że oba "filary" układu z Maastricht (polityka zagraniczna i bezpieczeństwo wewnętrzne) są jeszcze przedmiotem rozważań konferencji międzyrządowej. Być może lepiej byłoby ograniczyć się tu do zadań promocji zewnętrznej Polski, co jest przedmiotem jednego z podrozdziałów rozdziału IV i odpowiada nawet bardziej jego tytułowi.

### **Kształtowanie opinii publicznej**

#### **A. Działania w kraju**

NSI (rozdz. VII) słusznie kładzie duży nacisk na potrzebę takiego kształtowania opinii publicznej (w tym kręgów opiniotwórczych i sił politycznych), aby była przychylna dla integracji z UE. Jest to zwłaszcza konieczne w kontekście prawdopodobieństwa podjęcia decyzji o przyłączeniu się do UE poprzez referendum lub -jeśli decydować będzie o tym parlament - określenie jego składu w procesie wyborczym.

Nie dość precyzyjnie zarysowany jest natomiast mechanizm działania w tym zakresie. Skoncentrowanie tych działań w KIE (por. p. 7.11) nie jest realistyczne z uwagi na zakres zadań i zasób kadrowy biura Komitetu. Celowe więc byłoby "roz-

pisanie programu akcji w tym względzie na głosy", przypisując KIE tylko zadanie stworzenia systemu oddziaływania na ten mechanizm. Potrzebny jest również szczegółowy harmonogram podejmowanych w tym celu kroków.

Z drugiej strony - uważam postulat konsultowania NSI ze społeczeństwem (s. 3) za mało realny i niepotrzebny. Materia jest tu zbyt specjalistyczna, aby można było prowadzić tak szerokie konsultacje. Podobnie jak w przypadku Konstytucji, społeczeństwo mogłoby się wypowiedzieć co do ostatecznego rezultatu wykonania NSI, tj. przystąpienia do Unii Europejskiej. Zasadna zaś jest teza, że proces realizacji NSI powinien być przejrzysty (p. 1.16).

Należy natomiast ustanowić mechanizm konsultacji z kołami przedsiębiorców (poprzez organizacje reprezentujące ich interesy) w toku przygotowań do i w trakcie negocjacji umowy o przystąpieniu do Unii. Konsultacje te dotyczyć też mogą reprezentacji interesów towarowych producentów ze wsi. Zapewnić one powinny w miarę możliwości i zasadności uwzględnienie tych interesów w ostatecznym kształcie porozumienia.

## **B. Działania zewnętrzne**

Zakres działań zewnętrznych (cz. IV) w zakresie promocji idei integracji Polski z UE został sformułowany zbyt ogólnikowo. Należałoby ocenić jakie są newralgiczne punkty w tym zakresie (korzyści polityczne dla UE, problem zawyżania kosztów integracji ponoszonych przez UE, zidentyfikowane, także wybiórczo, korzyści ekonomiczne). Na tym tle trzeba określić najbardziej celowe sfery i najskuteczniejsze kanały oddziaływania w poszczególnych dziedzinach, ośrodki, które powinny je realizować, sposoby i kalendarz podejmowanych działań oraz opracować bazę argumentacji.

Dla akcji lobbingowej należałoby wykorzystać (lub nawet tworzyć) stowarzyszenia pracodawców, organizacje biznesu, związki zawodowe i organizacje społeczne oraz inne organizacje pozarządowe. Konieczne jest też propagowanie postulowanych (s. 3) i potrzebnych w tym celu kontaktów międzyludzkich (np. młodzieży).