

Dr hab. Maria Karasińska-Fendler
Instytut Europejski w Łodzi

Ekspertyza nr 128
(IP-66G)

OPINIA DO RZĄDOWEGO DOKUMENTU "NARODOWA STRATEGIA INTEGRACJI"

Uwagi ogólne

Ze wszech miar pozytywnie należy ocenić fakt powstania dokumentu, wywołanego przez Uchwałę sejmu RP z 14 marca 1996 roku oraz jasne potwierdzenie potrzeby continuum w integracyjnej działalności Rządu RP wraz z deklaracją iż omawiany dokument uwzględnia już istniejące harmonogramy działań dostosowawczych. Szeroko został zapowiedziany zakres opracowania obejmujący aspekty polityczne i bezpieczeństwa, gospodarcze i społeczne, kulturowe i cywilizacyjne.

Integracja Polski ze strukturami europejskimi oznacza dla Polski konieczność wzmocnienia wysiłków w zakresie dostosowań do wymagań wspólnotowych w sferze gospodarczej, prawnej, politycznej, społecznej i instytucjonalnej. Proces dostosowań polskiej gospodarki i systemu prawnego do wymagań wspólnotowych należy rozpatrywać wielopłaszczyznowo, obejmuje on bowiem dostosowania w niemal każdej dziedzinie życia gospodarczego. Aby Polska mogła stać się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej w perspektywie kilku najbliższych lat niezbędne staje się wzmocnienie działań nakierowanych przede wszystkim na restrukturyzację i modernizację polskiej gospodarki w celu podniesienia jej konkurencyjności w taki sposób aby polskie podmioty gospodarcze mogły sprostać konkurencji na rynku europejskim.

Proces integracji Polski z UE jest procesem, który dokonuje się w każdej dziedzinie życia gospodarczego i społecznego i którego konsekwencje dotyczyć będą bezpośrednio bądź pośrednio całego społeczeństwa i całej gospodarki. Z tego powodu proces ten musi być traktowany z należyłą starannością i powagą.

Jednocześnie należy pamiętać, iż Unia Europejska jest organizmem tworzonym sukcesywnie od 40 lat i legitymuje się ogromnym dorobkiem prawnym (tj. *acquis communautaire*) wraz z wypracowanym bez udziału Polski mechanizmem podejmowania decyzji i określonym kształtem polityk wspólnotowych w ramach Jednolitego Rynku i tworzoną Unią Ekonomiczno-Monetarną

Narodowa Strategia Integracji, jak wynika z Wprowadzenia, jest dokumentem rządowym, zarysującym strategiczne kierunki działania, który ma stanowić wytyczne zarówno dla działań administracji centralnej, jak również wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie integracji. Ma również określać główne cele integracji

oraz sposób koordynowania ich realizacji przez administrację rządową tak aby zoptymalizować przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej.

W Dokumencie określone zostały główne priorytety procesu integracyjnego, uwzględniające główne założenia długookresowego rozwoju kraju.

Adresatami NSI są (s.3 ak.2): "organy administracji rządowej, Prezydent i Parlament, inne instytucje, takie jak: partie polityczne i organizacje społeczne, przedsiębiorstwa i organizacje pracodawców, związki zawodowe oraz wszyscy obywatele". Uzasadnieniem tego szerokiego forum adresatów jest zapowiedź szerokich konsultacji z organizacjami reprezentującymi wszystkie grupy społeczne.

Formułowanie opinii na temat dokumentu wymaga założenia pewnych kryteriów oceny. W niniejszej opinii podjęto próbę analizy NSI z kilku perspektyw, wynikających z założeń samego dokumentu:

- 1) przydatności dla celów szerokiej konsultacji społecznej,
- 2) spójności wewnętrznej (założenia, cele strategiczne, metody i środki realizacji),
- 3) zgodności z wymogami przedczłonkowskimi i adhezyjnymi,
- 4) proponowanej sekwencji czasowej pod kątem wykonalności w ramach określonych założeń terminowych
- 5) potencjalnych zagrożeń realizacyjnych.

Rozległy zakres tematyczny dokumentu oraz założony limit czasowy uniemożliwia niestety głębszą analizę szczegółowych problemów sektorowych. Z tych samych względów analiza niniejsza uwzględnia tylko pobieżnie i wrywkowo finansowy aspekt dostosowań ekonomicznych i prawnych, które wymagają (i - jak na wiadomo - są przedmiotem takowych) pogłębionych i szerokich badań specjalistycznych.

1. Przydatność Strategii dla celów szerokiej konsultacji społecznej

Brak wprawdzie w dokumencie jasnego stwierdzenia, iż Strategia w swym integralnym tekście trafi do szerokiego forum podmiotów gospodarczych, instytucji oraz organizacji społecznych, ale z założeń wynika, iż taki jest zamiar Rządu. Wypada zatem postawić pytania:

- czy dokument jest czytelny dla grup społecznych, organizacji i obywateli, w szczególności tych, którzy zawodowo nie są obeznani ze szczególną terminologią integracyjną?

- czy dokument w sposób dostatecznie jasny precyzuje cele integracji i informuje o potencjalnych korzyściach i zagrożeniach?

- czy zakładając konsultację i partycypację społeczną w procesie realizacji Strategii proponuje się niezbędny zakres wsparcia instytucjonalnego i finansowego?

Najważniejszą w tym zakresie tematycznym wydaje się być sprawa przejrzystego uzasadnienia motywacji procesu integracji Polski ze strukturami europejskimi.

Dokument przytacza kilka argumentów nie wskazując wyraźnie, iż polską racją stanu jest równoprawne i pełne członkostwo w strukturach europejskich, którego

głównym atrybutem jest umocnienie procesów: demokratyzacji życia społecznego, wprowadzenia Polski do systemu umiędzynarodowionych gospodarek rynkowych opartych na zasadach uczciwej konkurencji i stabilnych systemach prawnych i poszanowaniem praw obywatelskich i dziedzictwa kulturowego oraz dbałością o środowisko.

Dokument operuje pojęciem dostosowań nie wprowadzając rozróżnienia pomiędzy procesami dostosowań gospodarki i systemu prawnego Polski do wymogów gospodarki rynkowej, wynikających z procesu demokratyzacji i urynkowania systemu społeczno-ekonomicznego, a dostosowaniami do członkostwa, co z punktu widzenia czytelnika Dokumentu może rodzić błędne przekonanie iż całość procesu transformacji systemowej wynika z procesu integracji Polski ze strukturami europejskimi. Wprawdzie są to dostosowania zbliżone w kierunkach oraz części zakresów ale z pewnością nie można ich określić jako jednoznaczne czy też tożsame.

Dokument nie wprowadza również tego rozróżnienia w aspekcie kosztów transformacji systemowej (które i tak Polska musi ponieść niezależnie od procesów integracji instytucjonalnej) od kosztów bezpośrednich wynikających z samego procesu integracji (choć i tu część kosztów do poniesienia w pewien sposób wynika z autarkii politycznej i ekonomicznej poprzednich okresów), może zatem utwierdzać przekonanie, iż całość kosztów transformacji należy przypisywać procesowi integracji, co w sposób bezpośredni może wpływać na kształtowanie postaw społecznych przeciwnych integracji.

Rozróżnienie kosztów transformacji i integracji przysparza sporo trudności metodologicznych ale wymaga głębszej refleksji, co potwierdzają doświadczenia krajów wstępujących do Wspólnot i Unii przed Polską. Dla przykładu można podać kwestię kosztów przekładu na język polski dorobku wspólnotowego ("*acquis communautaire*"), która z jednej strony wydaje się wynikać wprost z procesu integracji Polski ze strukturami europejskimi ale z drugiej strony jest rezultatem długoletnich zaniedbań w zakresie językowego kształcenia prawników polskich (dla przykładu można podać sposób poradzenia sobie z kwestią absorpcji obowiązujących wspólnotowych przepisów prawnych w przypadku Finlandii, w której nie było potrzeby tłumaczeń na język fiński, gdyż prawnicy krajowi byli w stanie w sposób płynny i w oparciu o teksty oryginalne opublikowane w językach oficjalnych Wspólnot adaptować je do narodowego systemu prawnego, włącznie ze sferą egzekucji prawa w kraju (podobne podejście mogło być zastosowane w przypadku Portugalii jedynie w sposób częściowy z uwagi na ograniczoną znajomość języków oficjalnych Wspólnot)).

O ile Dokument ma być szeroko konsultowany, należałoby w nim również zamieścić uzasadnienie założonego przez Rząd kalendarza działań zmierzających do członkostwa Polski w strukturach europejskich, a w szczególności podać argumenty przemawiające za szybkim bądź spowolnionym procesem integracji.

Dla czytelnika tekstu istotne jest określenie zakresu możliwości wyboru. Naturalnym wydaje się nałożenie perspektywy czasowej: szybsze członkostwo - większe

koszty, spowolnione tempo - koszty rozłożone na dłuższy okres czasu, co może oznaczać niższe średnie koszty roczne na głowę mieszkańca. Takie rozumowanie wydaje się być nieuzasadnione. Paradoksalnie bowiem, na podstawie doświadczeń krajów - najmłodszych członków Unii, bardziej uzasadniona okazuje się teza o niższych kosztach dostosowawczych w przypadku relatywnie krótkich okresów dostosowawczych (pełne uzasadnienie tej tezy znacznie przekracza ramy niniejszego opracowania).

Kolejnym naturalnym pytaniem, uzasadnionym z punktu widzenia czytelnika tekstu, wydaje się być pytanie o istotę cezury czasowej członkostwa.

Z tego punktu widzenia istotnym argumentem na rzecz szybkiego przystąpienia Polski do Unii, pominiętym w Dokumencie, jest możliwość współuczestnictwa w procesie tworzenia prawa wspólnotowego, znalezienie się w gronie krajów decydujących o literze i wymowie a także terminie aplikacji nowych przepisów prawnych oraz uczestnictwo w szeroko rozumianym procesie tworzenia środowiska ekonomiczno-prawno-społecznego obszaru europejskiego.

W opracowaniu pominięte zostały również kwestie współzależności gospodarczej stanowiące istotny element konstytuujący polską rację stanu. Czytelnik winien być poinformowany o dominującej w naszych stosunkach gospodarczych z zagranicą roli obszaru Unii i wynikającej z tej kwestii potrzebie uregulowania w formie prawnej tej dominującej pozycji oraz ewentualnych korzyściach i zagrożeniach dalszej liberalizacji wymiany gospodarczej w tym obszarze.

Z tego punktu widzenia wydaje się, iż w kwestiach zasadniczych, istotnych dla każdego obywatela Polski nie dość jasno wyłożone zostały kwestie uzasadnienia polskiej racji stanu, choć docenić należy podjęte w tym celu istotne kroki, w tym - między innymi - jasno przedstawiony zamiar włączenia szerokich kręgów społeczeństwa w dyskusję na temat sposobów realizacji wytyczonych celów.

Podejmując próbę odpowiedzi na postawione powyżej pytania wynikające z nałożonej perspektywy możemy stwierdzić, iż Dokument może być trudno czytelny dla szeroko przywołanych grup społecznych z uwagi na specyficzną terminologię, brak jasnego i klarownego uzasadnienia dla proponowanej przez Rząd ścieżki dochodzenia do członkostwa oraz założonego harmonogramu tego procesu. Wydaje się natomiast, iż - dostosowane do potrzeb zróżnicowanych środowisk i zaadaptowane do ich percepcji - elementy Dokumentu mogą stanowić dobrą podstawę do mobilizacji środowisk zawodowych i społecznych na rzecz realizacji Strategii.

Kwestia niezbędnego zakresu upodmiotowienia organizacji i instytucji zaangażowanych - zgodnie z deklaracją Dokumentu - w proces realizacji Strategii zostanie podjęta w sposób bardziej szczegółowy w dalszej części opinii.

2. Wewnętrzna spójność Strategii

Narodowa Strategia Integracji opiera się na czterech podstawowych założeniach:

- pełnego uczestnictwa Polski we wszystkich obszarach integracji,
- dążeniu do maksymalizacji tempa wzrostu przy jednoczesnym zbliżaniu się do wypełniania kryteriów Unii Ekonomicznej i Monetarnej,
- dwustronnych korzyści płynących z procesu integracji,
- konieczności poniesienia kosztów dostosowawczych.

W Dokumencie znajdujemy jednocześnie deklarację woli Rządu podjęcia negocjacji na początku 1998 roku i zakończenia ich do roku 2000.

Zamiarem Rządu jest koordynacja procesu dochodzenia do członkostwa poprzez rozwiniętą strukturę administracji rządowej centralnego i lokalnego szczebla z zakładaną pomocą i poparciem podmiotów gospodarczych, organizacji i instytucji zrzeszających pracodawców i pracobiorców, grup zawodowych i społecznych oraz utrzymaniem wysokiego poparcia opinii publicznej dla członkostwa.

Jednocześnie Dokument - rozwijając szerzej kwestię strategicznych działań sektorowych - w stosunkowo szerokim zakresie informuje o zamiarach negocjowania warunków szczególnych i okresów przejściowych (w niektórych sektorach produkcji (2.14), w sektorze usług (2.53), w zakresie liberalizacji przepływu kapitału (2.60), uregulowań socjalnych (2.69), polityki konkurencji (2.79), ochrony środowiska (2.86), dostosowań prawnych (3.16). Kwestią dyskusyjną jest nie tylko brak konsekwencji w tekście Dokumentu, który z jednej strony deklaruje ograniczenie zakresu rozwiązań przejściowych a z drugiej ekstensywnie wymienia wrażliwe z punktu widzenia negocjacji dziedziny objęte zamiarem dążenia do uregulowań przejściowych, lecz także - a może nawet w sposób szczególny - należy podjąć dyskusję na temat priorytetów w zakresie uregulowań przejściowych, gdyż te właśnie kwestie staną się najbardziej drażliwą z kwestii w negocjacjach. Jednocześnie należy zdawać sobie sprawę, iż w procesie negocjacyjnym każdy postulat uregulowań przejściowych może pociągać za sobą chęć wprowadzenia równoważnych ograniczeń z drugiej strony (w szczególności w zakresie dostępu do rynku, ograniczenia dostępności funduszy strukturalnych, ograniczenia dostępu do wspierających narzędzi Wspólnej Polityki Rolnej bądź też ograniczenia wyłączeń wynikających z klauzul restrukturyzacyjnych). Z tego punktu widzenia należałoby poddać szczególnej rozwadze enumerację tych priorytetów, gdyby Dokument miał podlegać szerszej (uwzględniającej podmioty zagraniczne) dystrybucji, jako że przedwczesne odkrywanie dziedzin wrażliwych może osłabić polską pozycję wyjściową w negocjacjach.

Jednym z wymienionych w Dokumencie celów strategicznych jest zapewnienie polskim obywatelom możliwości korzystania ze swobody przepływu osób. Strategia podkreśla ten aspekt i znajdujemy w tekście zapewnienie, iż "w interesie Polski leży, by swoboda przepływu osób nie została wyeliminowana z ogólnego procesu liberalizacji przepływów" (2.63). Brak natomiast w tekście Dokumentu informacji o tym, jak nasz kraj powinien i może przystosować się do napływu osób w wyniku tej liberalizacji a także, jakie działania zamierza podjąć Rząd w celu uniknięcia odpływu wysoko kwalifikowanych kadr w wypadku osiągnięcia pełnej liberalizacji tych przepływów.

Pewien brak konsekwencji Dokumentu odnotować można również w kwestiach finansowych. Wprawdzie w końcowej części Strategii mówi się, iż finansowanie procesu dostosowawczego odbywać się będzie z różnych źródeł, w tym ze środków przedakcesyjnych przydzielonych w ramach budżetu Unii oraz krajowych środków budżetowych, jednak nie wspomniano w tekście, iż wydatkowanie środków wspólnotowych wymaga zaangażowania odpowiednich i procentowo określonych środków własnych. Dotychczasowa praktyka wykazała, iż budżet Państwa nie mógł sprostać wymogom współfinansowania w ramach programu PHARE, tym bardziej budzi niepokój brak konkretnej informacji o zapleczu finansowym procesu integracyjnego. Zbyt optymistyczne wydaje się być liczenie na masywne wsparcie finansowe procesów restrukturyzacji przemysłu i rolnictwa oraz polityki regionalnej, gdyż po pierwsze - wpływ netto środków wspólnotowych w krajach integrujących się ze Wspólnotami z reguły w najlepszym wypadku nie przekracza 2% PKB a po drugie - dostępność tych środków wiąże się z zapewnieniem partycypacji finansów krajowych (od 10 do 40% wkładu w zależności od formuły projektu). Zatem, aby móc liczyć na określone wsparcie finansowe, należałoby odpowiednio wcześniej wprowadzić do planu budżetowego odpowiadające kwoty, będące podstawą do negocjacji na temat wysokości i form wykorzystania funduszy strukturalnych.

Kolejną kwestią związaną ze stroną finansową procesu jest spójność pomiędzy oczekiwaniami Rządu w stosunku do uczelni, pracowników nauki, środowisk prawniczych, organizacji pozarządowych, którym Strategia przydziela istotne zadania realizacyjne, a oferowanym zapleczem realizacyjnym w jego wymiarze organizacyjnym, kompetencyjnym i finansowym. Dla przykładu można podać sytuację Centrów Dokumentacji Europejskiej (o zróżnicowanym zakresie), utworzonych przy istniejących szkołach wyższych oraz Podyplomowych Studiach Europejskich, które mogą ze względów merytorycznych i powinny odgrywać istotną rolę w realizacji procesu przygotowań kadrowych do członkostwa. Wydaje się jednak, iż wykorzystanie tego potencjału - bez znaczącego wzmocnienia roli tych centrów i systemu zachęt dla uczelni mogących ze względu na posiadane zaplecze wypełnić wyznaczaną im w Dokumentcie rolę - może okazać się niemożliwe bądź w znaczny sposób ograniczone. Centra Dokumentacji Europejskiej, mimo posiadanej dokumentacji nie mogą rozwijać swej roli informacyjnej (np. w postaci centrów informacji dla biznesu lub centrów wspierających proces doskonalenia nauczycieli) gdyż tylko w niewielkim zakresie wspierane są ze środków statutowych macierzystych uczelni, co pociąga za sobą daleko idące oszczędności kadrowe. Podyplomowe Studia Europejskie finansowane są z wpływ studentów i z tego względu nabory coroczne są liczebnie ograniczone (Ustawa wprawdzie dopuszcza możliwość finansowania studiów podyplomowych ze środków statutowych i pozostawia w tej kwestii decyzję władzom rektorskim, to jednak - w warunkach ogólnego niedoboru środków - skłania uczelnie do pozostawienia tych studiów w formule samofinansowania, a zatem pełnej odpłatności).

W Dokumentcie można znaleźć zapowiedź "wydzielenia niezbędnych środków fi-

nansowych" (s. 4 ak. 6) jednak w dalszej części tekstu brak wyraźnych stwierdzeń na temat konkretnych propozycji budżetowych.

W art. 1.10 znajdujemy stwierdzenie: "oczywistym celem Rządu będzie maksymalizacja korzyści i minimalizacja kosztów". W stwierdzeniu tym dopatrzyć się można istotnej niekonsekwencji logicznej. Poszukiwanie optymalnych sposobów działania powinno bądź precyzyjnie określać cel i wtedy można minimalizować nakłady potrzebne do jego osiągnięcia bądź też zasadzać się na jasno określonym poziomie nakładów możliwych do poniesienia, co umożliwi optymalizację wyniku w postaci maksymalizacji stopnia wypełnienia funkcji celu. W kategorii kosztów można rozpatrywać nie tylko finansowe ale i społeczne aspekty procesu. Z całości tekstu Strategii wnosić można, iż funkcja celu została określona jako pełne członkostwo w strukturach integracyjnych w bliskim horyzoncie czasowym. Brak natomiast jasności co do zakresu minimalizacji kosztów tego procesu, co może wywoływać wątpliwości co do natury tych oszczędności, a w szczególności co do kwestii: czy minimalizacja kosztów dotyczyć będzie głównie nakładów budżetowych czy też będzie obejmować również kwestie minimalizacji kosztów społecznych (np. ograniczania siły rynkowych mechanizmów restrukturyzacji, ograniczania procesów nadmiernego różnicowania rozwoju regionalnego itd.).

W zakresie polityki makroekonomicznej (2.98) stwierdza się zamiar prowadzenia polityki antyinflacyjnej przy zachowaniu wysokiej dynamiki wzrostu w celu stabilizacji trwałej równowagi gospodarczej. Z ekonomicznego punktu widzenia taka koncepcja z definicji zawiera w sobie konieczność dokonywania stałych wyborów pomiędzy przyspieszaniem wzrostu a obniżaniem stopy inflacji. Sytuację komplikuje dodatkowo stopniowa eliminacja niektórych narzędzi polityki finansowej konieczna z uwagi na dochodzenie do Unii Ekonomicznej i Monetarnej. Stałą troską Rządu powinno być podejmowanie tych wyborów w oparciu o ciągłą analizę sytuacji zatrudnienia, rynku aktywów, bilansu płatniczego itd. Może się rodzić pytanie czy krajowy system statystyki na poziomie makro i mikro, bez odpowiedniego przystosowania, będzie mógł stanowić dostateczne zaplecze dla tego procesu. Prawdą jest bowiem, iż z pewnością aktualnie nie jest możliwe dokonywanie analiz wpływu procesu liberalizacji handlu międzynarodowego na sytuację w regionach (rozumianych jako województwa), co znakomicie utrudnia działania osłonowe mieszczące się w ramach koncepcji równoważenia wzrostu.

Podsumowując rozważania dotyczące spójności wewnętrznej Dokumentu można stwierdzić, iż z pewnością dokonany został znaczny postęp w identyfikacji zakresu i głębokości procesu dostosowawczego do członkostwa, podjęty został temat szerokiego uczestnictwa podmiotów gospodarczych i społecznych w tym procesie. Wymagają natomiast dalszej rozważania kwestie dotyczące sposobów jej realizacji, hierarchizacji celów pośrednich, sposobów osiągania kompromisów międzywektorowych, określenia narodowych priorytetów uwzględniających drażliwe kwestie społeczne zaś

szczegółnej uwagi wymaga analiza potencjału środków finansowych, które powinny zostać wyodrębnione aby zadania strategiczne mogły być wypełnione.

3. Zgodność Strategii z wymogami przedczłonkowskimi i adhezyjnymi

W Preambule Układu Europejskiego Polska wyraziła swą wolę realizacji strategicznego celu członkostwa we Wspólnotach Europejskich widząc w Stowarzyszeniu środek jego realizacji. W Memorandum Grupy Wyszehradzkiej w 1992 roku przygotowanym na szczyt w Edynburgu podjęliśmy zobowiązanie do zaakceptowania takiego kształtu Unii jaki wyłoni się do czasu naszego członkostwa, co zobowiązuje nas do dostosowywania się nie tylko do aktualnych wymogów ale i bieżącej adaptacji do kierunków ewolucji Unii w celu stopniowego zmniejszania dystansu. Powinno to również oznaczać stopniową krystalizację poglądów na naszą rolę, jaką chcielibyśmy odgrywać w tym ugrupowaniu integracyjnym. Wprawdzie z negocjacyjnego punktu widzenia nie byłoby korzystne ujawnianie naszych poglądów na temat osłabienia czy też wzmocnienia podmiotów decyzyjnych czy też na ewentualny rozkład sił pomiędzy krajami członkowskimi, w którym mielibyśmy mniejsze lub większe kompetencje decyzyjne, jednak należałoby podkreślić strategiczne znaczenie budowania narodowego stanowiska wobec reformy instytucjonalnej oraz zdobywania dla niego poparcia u obecnych i przyszłych członków ugrupowania.

Zgodność Strategii z wymogami członkowskimi stawianymi ze strony Unii należy prześledzić analizując kolejne dokumenty Szczytów od kopenhaskiego poprzez Essen aż do Cannes. Analiza ta daleko wykracza poza skromne ramy niniejszego opracowania, a wypełniony przez Rząd Kwestionariusz w sposób szczegółowy miał służyć pogłębionej analizie stanu zbieżności z określonymi w ww. dokumentach kryteriami. Dlatego też podniesiona zostanie jedynie kwestia zgodności priorytetów Strategii z zadeklarowanymi priorytetami unijnymi.

O ile nie budzi wątpliwości pełna zbieżność w zakresie wymagań i woli umacniania systemu demokratycznego i gospodarki rynkowej z poszanowaniem środowiska naturalnego oraz uznaniem zasady wolnej konkurencji jako siły napędowej gospodarki o tyle można zastanawiać się, na ile - podniesiona w Strategii - kwestia poddania uregulowaniom przejściowym pewnych instrumentów pomocy państwa nie stanie się podłożem dla kwestionowania gotowości Polski do członkostwa, zwłaszcza, iż kwestia ta w sposób konsekwentny pojawia się w dokumentach strony wspólnotowej jako zasadnicza. Nie mając zamiaru wchodzić w dyskurs na temat zasadności stosowania narzędzi specyficznych w okresie głębokiej transformacji systemowej należy jedynie zwrócić uwagę na konieczność wypracowania stanowiska negocjacyjnego w tej kwestii z uwzględnieniem nacisku na zaprezentowanie szczególnego dorobku w innych dziedzinach dostosowań.

4. Wykonalność proponowanych założeń terminowych

Zasadnicze pytanie w tym zakresie dotyczy - w okresie przygotowania do negocjacji - zdolności wyodrębnienia, odpowiedniego przygotowania ekipy bezpośrednich negocjatorów oraz ich zaplecza merytorycznego, gotowego do szybkiego reagowania a także efektywności procesu koordynacji międzyresortowej. Brak bardziej szczegółowej informacji na temat sposobu realizacji przygotowań do negocjacji uniemożliwia rzetelne ustosunkowanie się do realności Strategii w tym zakresie.

Bardziej perspektywiczna kwestia osiągnięcia zdolności do członkostwa pod koniec okresu negocjacyjnego, a więc w horyzoncie roku 2000, w dużej mierze zależy od zakładanego tempa intensyfikacji prac legislacyjnych, które z kolei jest uwarunkowane wzmocnieniem potencjału kadrowego tego procesu a także jest funkcją nakładów finansowych, jakie Rząd może ponieść zarówno ze źródeł krajowych jak i zagranicznych. Również w tym wypadku, z uwagi na brak informacji o przewidywanym zakresie dostępności środków finansowych trudno wnioskować o wykonalności założonych zadań. Z pewnością można jednak stwierdzić, iż przy utrzymaniu dotychczasowych ram kadrowych, proceduralnych i finansowych realizacja Strategii w horyzoncie roku 2000 jest zbyt optymistyczna.

W tej perspektywie należałoby podnieść jeszcze jedną kwestię, pominiętą w Dokumencie, a mianowicie zadanie osiągnięcia gotowości podmiotów gospodarczych do konkurencji w warunkach pełnego ugrupowania integracyjnego. W tym zakresie generalną wątpliwość budzi realność założonego horyzontu członkostwa bez wzmocnienia wysiłków na rzecz szerokiej informacji na temat integracji w środowiskach gospodarczych, należy pamiętać, iż obecna gospodarka polska w dużej mierze opiera się na małych i średnich przedsiębiorstwach (co dotyczy również gospodarstw rolnych) o stosunkowo niskim stopniu zorganizowania. Dotarcie do tych podmiotów z określoną informacją i ofertą wsparcia promocyjnego może stanowić istotny warunek gotowości do członkostwa, o ile ma ono w generalnym bilansie przynieść wymierne korzyści mikro i makroekonomiczne.

5. Potencjalne zagrożenia realizacji Strategii

Istotnym warunkiem realizacji Strategii jest - wyrażone w Dokumencie - pozyskanie i włączenie wszystkich niezbędnych podmiotów gospodarczych, instytucjonalnych i społecznych do procesu jej realizacji. Koniecznym warunkiem do osiągnięcia takiego stopnia zaangażowania jest upodmiotowienie aktów procesu integracji, jasne sformułowanie zadań i określenie warunków realizacji, co ma szczególne znaczenie z uwagi na konieczność operacjonalizacji Strategii. W swym obecnym kształcie Dokument zatrzymuje się w sferze deklaratywnej, nie precyzując narzędzi jakie mogą i powinny być wykorzystane. Należy oczekiwać głębszego rozwinięcia intencji Rządu

w tym zakresie.

Pozytywnie należy ocenić podjętą w Dokumencie kwestię informacji i jej roli w realizacji strategii członkowskiej. Jedyną wątpliwość w tym zakresie budzi utożsamianie informacji z wpływaniem na opinię społeczną. Nie można nie doceniać roli informacji technicznej, która, poprzez przygotowanie informacyjne do procesu włączenia operatorów ekonomicznych do współpracy w ramach ugrupowania integracyjnego, może w dłuższym okresie - przynosząc wymierne korzyści ekonomiczne - w sposób znaczący i oparty na merytorycznych przesłankach bardziej niż na emocjach, wzmocnić poparcie społeczne dla procesu integracyjnego. Płytką informacja, przekazywana w celu pozyskania opinii dla celów referendum, może doprowadzić do odrzucenia procesu w okresie późniejszym i skutecznie ograniczyć potencjalne korzyści ekonomiczne.

Istotnym zagrożeniem realizacji Strategii są co podnoszono już wcześniej w opinii, nieznane warunki finansowe procesu dostosowawczego. Wprawdzie możemy liczyć na wsparcie w ramach Programu PHARE a później ewentualnych środków wydzielonych w ramach nowego budżetu Unii, jednak bez wydzielenia środków krajowych może okazać się, iż kwoty te nie będą mogły zostać skonsumowane. Konieczne jest także wypracowanie własnych priorytetów zadań kluczowych, wymagających wsparcia zewnętrznego i budżetowego. Brak skutecznej reformy krajowych finansów publicznych wydaje się być w tym zakresie istotną barierą przywołaną w tekście Dokumentu.