

Dr Renata Stawarska
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
Centrum Dokumentacji i Badań Wspólnot Europejskich

Ekspertyza nr 129
(IP-66G)

OPINIA NA TEMAT DOKUMENTU "NARODOWA STRATEGIA INTEGRACJI"

W niniejszej opinii pragnę skupić uwagę na celach NSI - jakie sformułowano w dokumencie i zapowiedziach ich realizacji przedstawionych w kolejnych zapisach. Następnie pragnę poddać ocenie szczególnie zapisy zawarte w części II dotyczącej "Dostosowań gospodarczych" oraz odpowiednio w cz. VI, VII, VIII obejmujących przygotowania kadrowe, działania informacyjne i syntezę opracowania.

Rozdziały związane z dostosowaniem pracy (3 strony?!) działaniami zewnętrznymi, wymiarem sprawiedliwości i sprawami wewnętrznymi pozostawiam do analizy przez specjalistów.

Konfrontacja celów NSI zapisanych we wprowadzeniu i części I z zawartością całego dokumentu pozwala raczej na udzielenie odpowiedzi na pytanie - czym NSI **nie jest**. Na pewno nie jest to mandat negocjacyjny dla negocjowania członkostwa Polski w UE, nie jest to program dostosowawczy przygotowujący do akcesji, nie jest to również strategia w sensie opracowania zawierającego długoterminowe cele (właśnie strategiczne) środki ich realizacji i kalendarz wdrażania oraz koszty i korzyści wdrażania takiego rozwiązania w porównaniu z kosztami alternatywnymi w tym kosztami ewentualnego zaniechania -jak np. w raporcie Cecchiniego "Cost of Non - Europe".

Wprowadzenie (s.1) zapowiada, że NSI zawiera "strategiczne kierunki działania" i "główne cele integracji". Wnikliwa lektura treści NSI tego nie potwierdza, zapowiada się także (s.2), że "NSI obejmuje zadania wynikające z procesu dostosowawczego w okresie poprzedzającym negocjacje ... precyzuje priorytety określa kluczowe elementy procesów dostosowawczych i wyzwań rozwojowych". Treść dokumentu nie spełnia jednak oczekiwań obudzonych tego rodzaju zapowiedziami. NSI jest raczej ogólnym dokumentem rządowym wskazującym na zakres niezbędnych dostosowań państwa kandydującego do członkostwa w Unii Europejskiej. Należy go raczej -wbrew tytułowi - traktować jak program ramowy, który pozwoli uzyskać **consensus** różnych sił politycznych i całego społeczeństwa na temat przyszłej integracji z UE.

Dowodem - nie wprost - jest fakt, że w interesującej nas dziedzinie dostosowań gospodarczych, narodowy program integracji z Unią Europejską zostanie przygotowany w bieżącym roku przez Ministerstwo Gospodarki przy współpracy 29 zespo-

łów eksperckich. Tamże zostaną przygotowane programy restrukturyzacji poszczególnych sektorów gospodarki i dokonany podział na tzw. "przemysły wysokiej szansy" oraz dziedziny "szybkowe". Tego rodzaju opracowania stanowić będą podstawę budowy mandatu negocjacyjnego dla strony polskiej¹.

Wprowadzenie do NSI (s.3) mówi o czterech założeniach, na których zbudowano ten dokument, należą do nich: pełne członkostwo ("we wszystkich obszarach"), gotowość do spełnienia kryteriów konwergencji z Traktatu z Maastricht, a także założenia, że proces integracji przyniesie korzyści obu stronom i że z integracją wiąże się koszty dostosowawcze. Konfrontacja powyższych założeń z treścią NSI skłania do opinii, że są to raczej pobożne życzenia (albo zaklęcia magiczne) nie znajdując bowiem ani rozwinięcia ani uzasadnienia w dalszej części opracowania (oczywiście założyć można wiele ale to może grozić utopią - jak w zapisie o "jak najlepszym wykorzystaniu potencjału intelektualnego kraju poprzez jego udział w stymulowaniu rozwoju gospodarczego" s.2) NSI słusznie wskazuje (s.4) na istotną **rolę Parlamentu** zarówno w nadaniu ostatecznego kształtu temu dokumentowi jak i w jego realizacji (legislacja). Należy podkreślić rolę debaty parlamentarnej nad NSI zarówno dla "uspołecznienia" dyskusji i wyjścia poza gabinety rządowe jak i dla przyszłej debaty nad umową o członkostwie w procesie jej ratyfikacji przez Zgromadzenie Narodowe. Możliwa wtedy będzie konfrontacja dzisiejszych postulatów z uzyskanymi zapisami traktatowymi.

Część II NSI poświęcona dostosowaniom gospodarczym wskazuje na opóźnienie naszego kraju i fakt, że "Polska posiada duże zasoby kapitału ludzkiego, którego nie jest jeszcze w stanie wykorzystać i odpowiednio wynagrodzić". W dylemacie ekonomicznym czy kapitał (a także technologie) ma się przemieszczać do zasobów pracy czy to praca migruje w kierunku kapitału ciągle mamy przykłady tego drugiego wariantu stanowiące element utraty kapitału ludzkiego, czynnika niezwykle istotnego we wszystkich modelach wzrostu. Kładzie się w nich nacisk na jakość czynników produkcji wspomaganych przez systemy zarządzania i organizacji. Lukę technologiczną w tej dziedzinie członkostwo w Unii może zmniejszyć pod warunkiem rzeczywistego a nie tylko deklarowanego wspierania kształcenia, przez B + R przez rząd i jego agendy - co **nie pozostaje w sprzeczności** ze współczesnymi koncepcjami rozwoju.

Autorzy NSI zauważają (s. 12), że osiągnięcie korzyści z integracji ekonomicznej wymaga dostosowania się do nowego podziału pracy zgodnie z posiadanymi - przez Polskę - przewagami komparatywnymi. niestety pozostają na tym wysokim poziomie abstrakcji makroekonomicznej i tej niewątpliwie słusznej konstatacji nie przekładają na język mezo i mikroekonomii.

Passus na temat polityki przemysłowej rządu (s.17) utrzymany jest w konwencji ekonomii liberalnej. Podkreślono znaczenie usprawniania funkcjonowania rynku, wspierania konkurencji i ogólnie sprzyjania przedsiębiorczości. Stwierdzono *explici-*

te, że polityka ta **"nie będzie** polegać na bezpośredniej ingerencji w sytuację konkretnych przedsiębiorstw czy sektorów". Jednocześnie następny paragraf (2.36) mówi o wdrażaniu **programów restrukturyzacyjnych** w sektorach i regionach przeżywających trudności dostosowawcze. Wydaje się to wskazywać na wyraźny **brak spójności** w koncepcji polityki przemysłowej.

Programy restrukturyzacyjne mają stanowić podstawę do wystąpienia do UE o czasową ochronę wspierającą działania restrukturyzacyjne. Dotyczyć to może dwóch sytuacji i horyzontów czasowych:

- na krótką metę możliwe jest wystąpienie o zastosowanie klauzul ochronnych zgodnie z zapisami Układu Europejskiego w stosunku do wybranych dziedzin (przykłady hutnictwa, sektora paliwowego)

- na dłuższą metę możliwe jest wnioskowanie o zastosowanie dłuższych okresów przejściowych wobec wybranych sektorów/dziedzin podczas negocjacji umowy akcesyjnej.

Autorzy cz. II dzielą problemy dostosowawcze zgodnie z kryterium czterech swobód przepływu (towary, usługi, praca, kapitał) w każdym dziale wskazując na najpilniejsze działania dostosowawcze i "zadania integracyjne" zawierające sugestie wprowadzenia np. derogacji, okresów przejściowych.

Dla **przepływów towarowych** proponowane są ew. okres przejściowe dotyczące wprowadzenia szczególnie kosztownych norm technicznych przy założeniu ogólnej harmonizacji standardów technicznych oraz harmonizacji systemu podatków pośrednich.

Wprowadzenie **swobody przepływu usług** między Polską a UE jest w dużej mierze określone zapisami Układu Europejskiego i umowy z OECD. Polska jako członek Jednolitego Rynku - zgodnie z zapisami białej Księgi z Cannes - przestanie chronić sektor finansowy, telekomunikację, transport lotniczy.

Pozostające nam lata należy wykorzystać na wzmocnienie kapitałowe polskich instytucji finansowych, konsolidację banków, demonopolizację telekomunikacji i stopniową prywatyzację w tej dziedzinie.

Może się okazać, że niezbędne będzie ubieganie się o krótkie okresy przejściowe. Nie wolno ich marnotrawić. Przykład sektora finansowego objętego derogacjami Układu Europejskiego świadczy, że chwilowe bezpieczeństwo może uspić polskie jednostki - tym większy będzie szok otwarcia na zewnątrz o czym świadczą doświadczenia krajów o tradycjach protekcjonizmu takich jak Francja czy Włochy.

Swoboda **przepływu kapitału** może rodzić zagrożenia dla równowagi bilansu płatniczego. Wprowadzenie jej związane jest z nowelizacją prawa dewizowego, wprowadzeniem pełnej wymienialności złotego przy jednoczesnym prowadzeniu odpowiedniej polityki monetarnej, kursowej, budżetowej. Istotna jest sekwencja posunięć liberalizacyjnych, wydaje się, że ostatnie posunięcia winny dotyczyć kapitału krótkoterminowego i pełnej swobody nabywania wybranych aktywów. Niezbędne

też będzie - jak słusznie zauważają autorzy NSI doskonalenie systemu monitorowania przepływów kapitałowych.

Swoboda **przepływu pracowników** jest nierozzerwalnie związana z kosztami stopniowego przyjmowania niektórych standardów UE w dziedzinie pracy i polityki socjalnej, z reformą systemu ubezpieczeń społecznych i ewentualną presją na wzrost płac wyprzedzający wzrost wydajności pracy. Problemem może być wzajemne uznawanie dyplomów i kwalifikacji (potrzeba stworzenia polskich agencji ENIC/NARIC) i doprowadzenie do wdrożenia przepisów prawa wspólnotowego w Polsce.

Jest to dziedzina, w której to UE będzie dążyła do uzyskania okresów przejściowych i - jak wskazują Autorzy NSI - należy dążyć do możliwie **dużego zakresu liberalizacji**.

W przypadku prawa związanego z **ochroną konsumenta** Autorzy sugerują wprowadzenie okresów przejściowych dla uregulowań niosących ze sobą istotne skutki ekonomiczne. Wydaje się, że w tej kwestii należy raczej dążyć do jak najszybszego zbliżenia ustawodawstwa Polski i UW.

Kwestie norm **ochrony środowiska** (s. 25) są bardzo delikatnej natury, jest oczywiste, że wprowadzenie standardów UE w momencie uzyskania członkostwa pociągnęłoby za sobą znaczne koszty, które wpłynęłyby na obniżenie konkurencyjności całych branż/dziedzin i ogólnie na spadek tempa wzrostu PKB Polski². Słuszne wydaje się postulowanie okresów przejściowych. Jest kwestią otwartą czy przyjęcie standardów docelowych UE do 2010 roku zostanie potraktowane jako termin do przyjęcia. Można ocenić jako zasadne postulowanie wsparcia Unii dla niektórych inicjatyw (np. wsparcie programu poprawy norm czystości wody).

Rozdziałem niezwykle istotnym samym w sobie jest rozdział poświęcony **polityce strukturalnej i pomocy finansowej**. Doświadczenia np. Hiszpanii czy Portugalii wskazują że fundusze strukturalne stanowią istotne źródło środków przeznaczonych na finansowanie infrastruktury gospodarczej. Będzie to bardzo istotne źródło finansowania dla Polski, którego rozmiary będą uzależnione od kształtu przyszłej polityki regionalnej i budżetu Wspólnot (ustalenia dotyczące budżetu WE po 1999 roku), kształtu przyszłej wspólnej polityki rolnej Unii, a także co nie najmniej ważne zdolność Polski do absorpcji środków pomocowych (id o współfinansowania projektów).

Niezbędne będzie zapewnienie "kompatybilności" między polityką strukturalną Unii a polityką regionalną Polski.

Jest to zadanie, które wymagać będzie stworzenia instytucji na szczeblu regionalnym umożliwiających **decentralizację** finansowania. Wymagać to będzie przygotowania tych instytucji do realizacji programów pomocowych według standardów UE.

Paradoksalnie pomoc strukturalna Wspólnot może stać się ważnym czynnikiem

przyspieszającym określenie **konceptji rozwoju regionalnego kraju**. Będzie to także wymagało dostosowania trybu prac administracji centralnej, regionalnej i lokalnej do wymagań unijnych. Dotyczyć to będzie polityki regionalnej w ogóle a **polityki wobec rolnictwa** w szczególności. Wprowadzenie WPR - nawet w okrojonym kształcie w przypadku jej reformowania - wymaga złożonych procedur administracyjnych, ewidencji produkcji, rachunkowości na poziomie gospodarstwa (stopień wykorzystania kontyngentów) i monitorowanie tych procedur. Wiązać się to będzie zarówno z decentralizacją (poziom regionu, gminy) jak i centralizacją (podstawowe parametry mogą być ustalone przez Komisję Europejską w Brukseli (DG ds. rolnictwa)).

Wydaje się, że powyższe zadania będą najtrudniejsze do wprowadzenia ze względu na odrębność dotychczasowych mechanizmów, konieczność uczenia się nowych procedur a także większą ich przejrzystość. Wiemy już bardzo dużo o Unii widzianej z Brukseli, trudniej będzie się jej uczyć z perspektywy mniejszych miejscowości kiedy nałożą się różnice w mentalności, podziale kompetencji administracji, reformie administracji w Polsce i konieczność jej dostosowania do wymagań Wspólnoty.

Służyć temu mają programy i fundusze strukturalne okresu **przedakcesyjnego**, które - jak się przewiduje zostaną udostępnione Polsce i innym krajom kandydatom³.

NSI w kilku miejscach wskazuje na potrzebę prowadzenia odpowiedniej **polityki makroekonomicznej** w okresie przedakcesyjnym a także na konieczność zmierzania do osiągnięcia przez Polskę kryteriów konwergencji zawartych w Traktacie z Maastricht. Przed mówieniem o wprowadzeniu euro w Polsce (Euro 2006) należałoby najpierw dokonać reformy systemu ubezpieczeń i polityki społecznej i likwidacji systemu w rodzaju ZUS, który jest również nieefektywny, marnotrawny jak i nieprzejrzysty, prowadzi do nadmiernego fiskalizmu hamującego przedsiębiorczość i kreującego zjawiska rodzaju szarej strefy. Zgodnie z teorią **optymalnego obszaru walutowego** jedną walutę można wprowadzić na obszarze charakteryzującym się znaczną swobodą przepływu (towarów, usług i czynników produkcji). W związku z tym nie można mówić o członkostwie Polski w EMU przed jej pełnym przystąpieniem do jednolitego rynku europejskiego, po spełnieniu określonych warunków głównie związanych z dostosowaniem ustawodawstwa. To pełne członkostwo nastąpi po upływie wszelkich derogacji i okresów przejściowych a więc terminu 2006 roku wydaje się hurra optymistyczny. Z drugiej strony i wśród członków UE toczy się debata na temat przystąpienia do EMU już w 1999 roku (pod warunkiem, że nie traktuje się tego głównie jako sprawy prestiżowej). Przy tak znacznej różnicy poziomów PKB *per capita* i różnych reakcjach gospodarki na tzw. szoki zewnętrzne trudne jest dla kraju takiego jak Polska zafiksowanie kursu na poziomie równowagi i zgoda na utratę narzędzia w postaci polityki kursowej - niedostosowania są na to ciągle zbyt duże. Polska winna zmierzać najpierw do członkostwa w Europejskim Systemie Walutowym II i do związania wartości złotego w większej mierze z

ECU/euro. To reformy wewnętrzne mogą zapewnić osiągnięcie parametrów konwergencji nie tylko w dziedzinie fiskalnej (dług, deficyt) ale i w dziedzinie monetarnej (stopy procentowe, inflacja) pozwalając na ustabilizowanie kursu w wyrażeniu realnym.

Ograniczone ramy tego opracowania powodują że pragnę ustosunkować się tylko wrywkowo do kilku kwestii znajdujących się w programie NSI poza częścią dotyczącą dostosowań gospodarczych.

W syntezie (8.6 s.50) mówi się o **drugim** poszerzeniu wymieniając Hiszpanię, Portugalię i Grecję; drugie poszerzenie (1981) objęło tylko Grecję, poszerzenie o państwa półwyspu iberyjskiego nastąpiło w 1986 r. - być może Autorzy mieli na myśli podobną "generację" traktatów akcesyjnych?

Godna podkreślenia jest niezwykle ważna koncepcja powołana do życia Polskiego Instytutu Europejskiego, która to instytucja mogłaby prowadzić badania, przygotowywać ekspertyzy, propagować treści europejskie. Przystąpienie państw EFTA do UE poprzedzone było rozwiniętą kampanią informacyjną w tych krajach. Odpowiednie materiały polskie mogłyby służyć z kolei naszemu "lobbyingowi" w Brukseli.

Kończąc pragnę zwrócić uwagę na fakt, że realizacja NSI sprzyjać będzie nie tylko naszemu zbliżaniu do Unii ale doprowadzić może także do:

- zwiększenia przejrzystości działań administracji szczebla centralnego i szczebli lokalnych,
- uzyskania legitymizacji części zmian i reform,
- przyspieszenia reform (prywatyzacja, demonopolizacja, samorządy, decentralizacja i ogólnie budowa społeczeństwa obywatelskiego),
- wprowadzenia reformy podziału terytorialnego kraju i stworzenia odpowiednich instytucji na szczeblu regionalnym zdolnych do realizacji polityki strukturalnej Unii,
- kształcenia urzędników zdolnych do wcielania w życie zasady subsydiarności na szczeblu lokalnym (znaczny potencjał ludnościowy i terytorialny Polski wymaga działań nie tylko na poziomie centrum i nie tylko przez administrację państwową),
- promowania zdrowych finansów publicznych a przez to przyspieszenie reform wewnętrznych związanych z budżetem państwa (ubezpieczenia, polityka społeczna),
- uwzględnienia środków związanych z integracją w budżecie centralnym (partycypacja w finansowaniu projektów strukturalnych).

Przypisy

1. Z tego *implicite* wynika, że rzeczywista strategia integracji będzie konstruowana "od dołu", a Komitet Integracji Europejskiej zapewni wewnętrzną zgodność celów strategii przez ich koordynację, liberalizację na szczeblu centralnym.

2. Należy podkreślić fakt ścisłego egzekwowania przyjętych norm ochrony środowiska - np. w roku bieżącym na wniosek Komisji Europejskiej (w oparciu o uprawnienia płynące z Traktatu o UE). Trybunał Sprawiedliwości będzie mógł nałożyć wysokie kary za niedostosowanie ustawodawstwa w dziedzinie ochrony środowiska do wymagań Jednolitego Rynku Europejskiego. Proponowane kary

sięgają 40 tys. ECU dziennie dla Niemiec i 290 tys. ECU dziennie dla Włoch.

3. Zdaniem Moniki Wulf-Mathies - komisarza odpowiedzialnego za politykę regionalną i fundusze strukturalne Unii przewiduje się przeznaczenie 50 mld ECU na okres lat 2000-2006, co dawałoby 7 mld ECU rocznie w odróżnieniu od 1 mld ECU przeznaczonego na fundusz PHARE. Por. wystąpienie na posiedzeniu komisji Bundestagu, et. za "Together in Europe" 1 July 1996.