

CZŁONKOSTWO UNII EUROPEJSKIEJ

Anna Doliwa-Klepcka
Zbigniew M. Doliwa-Klepcki



Członkostwo
Unii Europejskiej

Anna Doliwa-Klepcka

Zbigniew M. Doliwa-Klepcki

Członkostwo Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem Polski



Temida2
Białystok 2008

Rada programowa Wydawnictwa Temida 2:

Leonard Etel, Marian Grzybowski, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski,
Cezary Kosikowski, Adam Lityński, Emil Pływaczewski, Stanisław
Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Halina Świączkowska,
Bogdan Wierzbicki

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana
w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mecha-
niczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 978-83-89620-30-9

BIBLIOTEKA UNIWERSYTECKA
im. Jerzego Giedroycia w Białymstoku



FUW0259041

Recenzent: Ryszard Czarny

Opracowanie graficzne i typograficzne:

Jerzy Banasiuk

Projekt okładki:

Redakcja techniczna:

Jerzy Banasiuk

Korekta:

Bogumiła Mancewicz

Wydawca: Temida 2

Przy wsparciu finansowym Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju Wyższej
Szkoły Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim

5/304/07p

Spis treści

Od Autorów 11

UWAGI OGÓLNE

Członkostwo zwyczajne a członkostwo stowarzyszone 12

CZĘŚĆ I

CZŁONKOSTWO ZWYCZAJNE

1. Zakres podmiotowy	17
2. Zakres terytorialny	19
3. Warunki jakie musi spełniać państwo, aby mogło przystąpić do Unii Europejskiej	22
4. Negocjacje w sprawie przystąpienia	24
5. Prawa i obowiązki państw członkowskich	27
a. Uwagi ogólne	27
b. Prawa	30
Branie udziału w procesie decyzyjnym w UE	30
Posiadanie przedstawicieli rządów lub narodów, lub grup interesów we wszystkich stosownych organach UE	32
Korzystanie ze środków finansowych funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i innych funduszy UE	33
Obowiązek ochrony interesów poszczególnych państw członkowskich przez instytucje i organy UE w stosunkach z państwami trzecimi	34
Ochrona zwiększonych praw obywateli państw członkowskich w ramach UE i na terytorium państw trzecich	34
Dodatkowe uprawnienia czasowe	35

c. Obowiązki	36
Przestrzeganie zasad, na których jest ustanowiona UE	36
Wykonywanie zobowiązań wynikających z członkostwa UE..	36
Powstrzymanie się od podejmowania wszelkich kroków, które mogłyby utrudniać bądź uniemożliwiać realizację celów UE	37
6. Wystąpienie z Unii Europejskiej	37
7. Zawieszenie w prawach członkowskich	38
8. Wykluczenie członka z Unii Europejskiej	39
9. Perspektywa poszerzenia się Unii Europejskiej o nowych członków	40

CZĘŚĆ II
POLSKA A UNIA EUROPEJSKA

Rozdział I: Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi ... 44

1. Geneza stowarzyszenia	44
2. Zasady stowarzyszenia.....	46
a. Cele i okres przejściowy	46
Cele	46
Okres przejściowy	47
b. Dialog i współpraca polityczna	47
c. Przepływ towarów	48
Zasady ogólne.....	48
Produkty przemysłowe	50
Produkty rolne	51
Produkty rybołówstwa.....	52
d. Przepływ siły roboczej	52
e. Podejmowanie działalności gospodarczej	53

f. Świadczenie usług	54
g. Płatności i przepływ kapitału.....	55
h. Zasady konkurencji.....	56
i. Zbliżanie ustawodawstwa	57
j. Współpraca gospodarcza	57
k. Współpraca kulturalna	58
l. Współpraca finansowa.....	58
ł. Organy stowarzyszenia.....	59
3. Ocena założeń i zasad stowarzyszenia Polski ze Wspólnotami Europejskimi	60
4. Funkcjonowanie stowarzyszenia w praktyce.....	68
a. Przedsięwzięcia prawno-instytucjonalne w Polsce na rzecz realizacji postanowień Układu Europejskiego	68
b. Realizacja postanowień Układu Europejskiego w dziedzinie gospodarki	74
5. Pozytywne i negatywne aspekty stowarzyszenia Polski ze Wspólnotami Europejskimi dla polskiej gospodarki i społeczeństwa	77
a. Uwagi ogólne	77
b. Wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych	78
c. Pomoc finansowa UE dla Polski	80
d. Napływ do Polski najnowszych technologii i know-how, konieczności wprowadzenia do polskiej gospodarki najnowszych systemów zarządzania i przepływu informacji ..	82
e. Gwałtowny wzrost ujemnego bilansu handlowego Polski z UE	84
f. Poważny wzrost bezrobocia	88
g. Zubożenie małych i średnich gospodarstw rolnych	91
h. Inne negatywne uboczne skutki	92

Rozdział II: Polska w Unii Europejskiej	93
1. Przedsięwzięcia na rzecz przystąpienia Polski do Unii Europejskiej	93
2. Negocjacje w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej ..	96
3. Stosunek społeczeństwa polskiego do kwestii wejścia Polski do Unii Europejskiej	104
4. Dokumenty akcesyjne	108
a. Traktat w sprawie przystąpienia	109
b. Akt o warunkach przystąpienia	109
c. Dokumenty dołączone do Aktu	109
Załączniki	109
Protokoły	109
Deklaracje	109
5. Zasady, na jakich Polska weszła do Unii Europejskiej	110
a. Swobodny przepływ towarów	110
b. Swobodny przepływ kapitału	112
c. Swobodny przepływ osób	113
d. Swoboda świadczenia usług	115
e. Prawo konkurencji	115
f. Rolnictwo	118
g. Rybołówstwo	125
h. Środowisko	126
i. Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych	128
j. Energia	130
k. Telekomunikacja i technologie informacyjne	131
l. Ochrona konsumentów i zdrowia	131

l. Polityka transportowa	132
m. Podatki	134
n. Statystyka	135
o. Małe i średnie przedsiębiorstwa	135
p. Nauka i badania	135
r. Polityka społeczna i zatrudnienia	136
s. Prawo spółek	136
t. Kontrola finansowa	137
u. Polityka przemysłowa	137
v. Unia celna	137
w. Kultura i polityka audiowizualna	138
x. Edukacja, kształcenie i młodzież	138
y. Unia gospodarcza i walutowa	138
z. Wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych	139
z ¹ . Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa	141
z ² . Stosunki zewnętrzne	142
z ³ . Finanse i budżet	142
z ⁴ . Instytucje	144
z ⁵ Inne	145
z ⁶ .Deklaracje	146
6. Ocena Traktatu w sprawie wejścia Polski do Unii Europejskiej ..	147
a. Uwagi wstępne	147
b. Ocena konkretnych postanowień	150
c. Uwagi końcowe	160
7. Ocena pierwszych trzech lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej (1.05.2004 r. – 30.04.2007 r.)	167

a. Uwagi ogólne	167
b. Obrót towarowy	168
c. Przepływ siły roboczej	170
d. Rolnictwo	174
e. Kwestia wykupu ziemi w Polsce przez obcokrajowców	178
f. Rybołówstwo	179
g. Ceny i inflacja.....	180
h. Podatki dochodowe	182
i. Edukacja i kształcenie	182
j. Budżet i przepływy finansowe	184
8. Pozycja Polski w Unii Europejskiej	187
Literatura.....	191

Od Autorów

Niniejsza praca poświęcona jest członkostwu w Unii Europejskiej, określanemu w doktrynie jako członkostwo zwyczajne. Nie jest w niej omówione natomiast członkostwo stowarzyszone UE, gdyż w ostatnich kilkunastu latach nastąpiło faktyczne zatarcie różnicy między członkostwem stowarzyszonym UE a kilkoma innymi formami współpracy UE z państwami trzecimi, co zostało omówione w Uwagach ogólnych.

W pierwszej części pracy omówione są wszystkie główne problemy członkostwa w Unii Europejskiej, a więc warunki przystąpienia, zasady negocjacji, prawa i obowiązki członków, możliwości wystąpienia, zawieszenia i wykluczenia członka z Unii Europejskiej.

W części drugiej pracy przedstawione są zasady, na których Polska była stowarzyszona ze Wspólnotami Europejskimi, jak też dokonana jest ocena korzyści i strat dla Polski, wynikających z tego stowarzyszenia. Następnie przedstawione są zasady, na jakich Polska weszła do Unii Europejskiej, jak też podjęta jest próbna ocena korzyści i strat dla Polski, wynikających z pierwszych trzech lat jej uczestnictwa w Unii Europejskiej.

Przy omawianiu zasad stowarzyszenia i zasad wejścia Polski do Unii Europejskiej wykorzystano materiały opublikowane w pracy Zbigniewa M. Doliwa–Klepackiego, poświęconej stosunkom Polski z Unią Europejską.¹

Praca przeznaczona jest przede wszystkim dla studentów europeistyki oraz studentów innych wydziałów, na których wykładana jest problematyka integracji europejskiej, jak też tych wszystkich, którzy interesują się powyższą problematyką.

Maj 2007 r.

*Anna Doliwa–Klepacka
Zbigniew M. Doliwa–Klepacki*

¹ Z.M. Doliwa–Klepacki: Unia Europejska – Polska. Od członkostwa stowarzyszonego do członkostwa zwyczajnego. Ostrowiec Świętokrzyski 2003.

Członkostwo zwyczajne a członkostwo stowarzyszone

W Unii Europejskiej (cyt. dalej jako UE) występują dwa rodzaje członkostwa. Pierwsze określane jest w doktrynie jako członkostwo zwyczajne. Status członka zwyczajnego jedne państwa uzyskiwały przez fakt, iż utworzyły Wspólnoty Europejskie (cyt. dalej jako WE), inne na podstawie umowy zawartej z dotychczasowymi członkami WE w sprawie ich przystąpienia do WE, a z chwilą powstania UE – w sprawie przystąpienia do UE.

Specyfiką tego członkostwa jest to, że wszyscy członkowie UE mają prawo i obowiązek (choć nie zawsze równe) brania udziału w pracach i realizacji jej celów, w tym w procesie podejmowania uchwał, jak również prawo do korzystania z różnego typu jej świadczeń. Całość procesu decyzyjnego w UE odbywa się w jej ramach.

Natomiast członkostwa stowarzyszone w UE występuje jedynie w odniesieniu do WE. Można wyłonić dwa podstawowe rodzaje członków stowarzyszonych z WE: obszary i terytoria niesamodzielne, zależne od jednego z członków zwyczajnych UE oraz państwa niepodległe.

Obszary i terytoria zależne uzyskują członkostwo stowarzyszone w oparciu o postanowienia Traktatu Wspólnoty Europejskiej,¹ na podstawie jednostronnej decyzji jej państw członkowskich. Zawierają one ogólne zasady tego stowarzyszenia oraz wyliczają obszary i terytoria, które są stowarzyszone z WE.² W oparciu o postanowienia pierwotnie państwa WE, a następnie państwa UE zawierają konwencje wykonawcze, w których precyzują oraz uaktualniają cele i zasady funkcjonowa-

nia tego typu stowarzyszenia. Realizacja celów stowarzyszenia pierwotnie była nadzorowana przez stosowne organy WE.

Celem pierwszego typu stowarzyszenia było ustanowienie wolnego, poza pewnymi wyjątkami, handlu artykułami przemysłowymi między państwami WE i obszarami stowarzyszonymi, jak też udzielanie im przez WE pomocy technicznej i finansowej na rzecz przyspieszenia ich rozwoju gospodarczego i społecznego.³

Na podstawie decyzji Rady UE nr 2001/882 z 27 XI 2001 r.,⁴ podjętej w wyniku ustaleń konferencji międzyrządowej w Amsterdamie w 1997 r.,⁵ rozszerzone zostały cele stowarzyszenia obszarów i terytoriów zależnych od państw WE. Obok celów dotychczasowych dodano ponadto m.in.: udzielanie pomocy przez Wspólnotę Europejską, która do 1993 r. nosiła nazwę Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG), tym obszarom w zakresie rozwoju w nich oświaty, ochrony zdrowia, rozbudowy infrastruktury drogowej i budownictwa mieszkaniowego; wspieranie przez UE współpracy i integracji obszarów stowarzyszonych z państwami sąsiednimi w dziedzinie gospodarki, swobodnego przepływu osób, usług, towarów, technologii, liberalizacji płatności, ochrony środowiska; wspieranie przez Wspólnotę rozwoju kulturalnego i społecznego tych obszarów, przy zachowaniu ich różnorodności.

Wprowadzono też pewne novum w zakresie nadzorowania realizacji powyższych celów. Mianowicie, wypracowywanie konkretnych przedsięwzięć w zakresie omówionych wyżej celów, jak i nadzorowanie ich realizacji, dokonywane jest przez Forum Dialogu WE i Terytoriów Zamorskich, w skład którego wchodzi przedstawiciele Komisji UE, państw członkowskich posiadających obszary zależne oraz przedstawiciele obszarów zależnych.

W przypadku zaś państw niepodległych członkostwo stowarzyszone uzyskują one na podstawie umowy zawieranej między WE i ich państwami członkowskimi a państwem–kandydatem. W zależności od

1 Część IV Traktatu WE (art. 182–188).

2 Załącznik nr 2 do Traktatu WE.

3 Szerzej zob. Z.M. Doliwa–Klepacki: Integracja europejska, łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy. Białystok 2005, s. 240–242.

4 „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2001, L 314. Zob. też 2001, L 324.

5 Deklaracja nr 36 załączona do Traktatu Amsterdamskiego – „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”. Załącznik nr 2 do nr 90, poz. 864 z 30.04.2004 r. Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej. T. II, s. 603.

ustaleń w umowie stowarzyszeniowej, poszczególne państwa lub ich grupy mają różne prawa i obowiązki. Ogólnie można stwierdzić, że członkowie stowarzyszeni mają zawsze o wiele mniejsze prawa i obowiązki niż członkowie zwyczajni.

W przypadku stowarzyszenia z WE państw niepodległych z punktu widzenia jego celów można odróżnić dwie jego odmiany. Celem pierwszej jest zawsze liberalizacja obrotów handlowych między WE a państwami stowarzyszonymi, przy czym ma ona zawsze charakter asymetryczny, tj. WE dokonują większych ustępstw i zazwyczaj szybciej wobec państwa lub grupy państw stowarzyszonych niż one wobec tych Wspólnot. Jednocześnie udzielają im jednostronnej pomocy finansowej i technicznej.⁶

W stowarzyszeniach, zawieranych z WE w ostatnich kilkunastu latach, ich cele są dodatkowo rozszerzone na podejmowanie wspólnych działań WE i państw stowarzyszonych na rzecz pokoju i utrzymania stabilizacji w ich regionie, walkę z terroryzmem i handlem narkotykami, pomoc WE państwom stowarzyszonym na rzecz przestrzegania w nich praw człowieka, podstawowych zasad demokracji i wolności.⁷

Status członków tego typu stowarzyszenia z WE posiadali lub posiadają prawie wyłącznie kraje rozwijające się. We wczesnych latach funkcjonowania WE taki status członkostwa przyznano również niektórym słabiej rozwiniętym krajom europejskim.⁸ Jego istota sprowadzała się do stworzenia między WE a tymi państwami Unii celnej lub strefy wolnego handlu.

6 Szerzej patrz – A.A. Ambroziak: Traktatowe stosunki handlowe Wspólnoty Europejskiej z państwami trzecimi (w:) Unia Europejska pod red. E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej, E. Synowiec. Warszawa 2004, T. II, s. 223–230; T. Bartoszewicz: Zewnętrzna polityka gospodarcza EWG. Warszawa 1977, s. 143–196; Z.M. Doliwa-Klepacki: *op. cit.*, s. 242–251; B. Mucha-Leszko: Rozwój współpracy Unii Europejskiej z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku. „Biuletyn Europejski”. UMCS. Lublin 1998; E. Piontek: EWG. Instrumenty prawne zewnętrznej polityki gospodarczej. Warszawa 1979, s. 25–31; R. Zięba: Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych. Warszawa 2003, s. 206–210.

7 Np. w przypadku stowarzyszeń państw śródziemnomorskich z WE. Szerzej patrz – P. Borkowski: Partnerstwo Eurośródziemnomorskie. Warszawa 2005; S. Majkowska: Partnerstwo euro-śródziemnomorskie szansą na pokój, stabilność polityczną i bezpieczeństwo (w:) Pozycja Unii Europejskiej w świecie. Aspekty prawne i polityczne. Pod red. C. Mika. Toruń 2005, s. 190–204; M. Nowak: Polityka zagraniczna Unii Europejskiej wobec krajów basenu Morza Śródziemnego. „Sprawy Międzynarodowe” nr 4, 2003; J. Zając: Partnerstwo Eurośródziemnomorskie. „Stosunki Międzynarodowe” nr 3–4, 2001.

8 Cyprowi, Malcie i Andorze.

W przypadku drugiej odmiany powyższego typu stowarzyszenia, celem jego jest doprowadzenie państwa stowarzyszonego do uzyskania w przyszłości członkostwa zwyczajnego w UE. Z racji założeń Traktatu UE i traktatów Wspólnot Europejskich, iż może do nich przystąpić jedynie państwo europejskie, jest rzeczą oczywistą, że status powyższej odmiany członka stowarzyszonego może uzyskać jedynie państwo europejskie.

Do tego typu należały stowarzyszenia Grecji, Turcji, Czech, Polski, Litwy, Łotwy, Estonii, Węgier, Słowacji, Słowenii z WE.⁹

Wszelkie decyzje dotyczące realizacji celów stowarzyszenia, którego członkami są państwa, podejmowane są na zewnątrz stowarzyszenia. W tym celu tworzone są specjalne organy, w których występują dwie strony – państwa UE i państwo lub grupa państw stowarzyszonych. Dla podjęcia stosownych uchwał musi być zawsze zgoda dwóch stron.

W miarę rozwijania się stosunków zewnętrznych Wspólnot Europejskich z państwami trzecimi, w praktyce uległa zatarciu różnica między instytucją stowarzyszenia a niektórymi innymi formami współpracy między tymi Wspólnotami a państwami trzecimi.

Z jednej strony nastąpiło to poprzez odstąpienie przez Wspólnoty i państwa z nimi współpracujące od nazywania ich współpracy stowarzyszeniem, mimo jej kontynuowania. Taka sytuacja wystąpiła w 1975 r. w przypadku zastąpienia konwencji w Jaunde o stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi kilkudziesięciu krajów rozwijających się¹⁰ konwencjami z Lomé, a w 2000 r. – konwencją z Kotonu.¹¹

Z drugiej strony nastąpiło to w wyniku zawierania przez UE od połowy lat dziewięćdziesiątych XX w. nowej generacji umów o współpracy z państwami trzecimi, nazywanymi umowami o partnerstwie i współpracy lub umowami w sprawie dialogu politycznego i współpracy. Cele i zasady współpracy między UE a państwami trzecimi na podstawie tych umów są prawie takie same, jak cele i zasady współpracy między WE a państwami trzecimi, ustanowionymi przez umowy

9 Z.M. Doliwa-Klepacki: *op. cit.*, s. 268–299 i 252–255.

10 Grupa tych krajów od 1975 r. nazywana jest krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (ACP).

11 Z.M. Doliwa-Klepacki: *op. cit.*, s. 246–252; S. Dearden, M.C. Salama: The New EU-ACP Partnership Agreement. „Journal of International Development” nr 2, 2002; J. Mackie: Partnership and Political Dialogue under Cotonou Agreement. „The Courier” September–October 2003.

nowej generacji o stowarzyszeniu, zawierane przez WE z państwami trzecimi od początku lat dziewięćdziesiątych XX w.¹²

Do takich umów należą na przykład: porozumienie w sprawie dialogu politycznego i współpracy, zawarte przez UE ze Wspólnotą Andyjską z 30 VI 1996 r.;¹³ porozumienie o współpracy między UE a Wspólnym Rynkiem Południa (MERCOSUR) z 15 XII 1995 r.;¹⁴ umowa o partnerstwie i współpracy z Rosją, zawarta 24 VII 1994 r.¹⁵ i z Ukrainą, zawarta 14 VI 1994 r.¹⁶

Na zakończenie trzeba stwierdzić, że o ile członkostwo zwyczajne występuje oczywiście we wszystkich organizacjach międzynarodowych, o tyle członkostwo stowarzyszone występuje w nielicznych organizacjach międzynarodowych. Instytucja członkostwa stowarzyszonego występowała szczególnie w pierwszych 20 latach po zakończeniu II wojny światowej, przede wszystkim w szeregu organizacjach wyspecjalizowanych systemu Narodów Zjednoczonych, i to głównie w odniesieniu do obszarów niesamodzielnych, jak też w kilku innych organizacjach międzynarodowych, np. Europejskim Stowarzyszeniu Wolnego Handlu (EFTA) i Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OECE).¹⁷

12 Zob. przypis 7.

13 M. Garlicki: Unia Europejska – Ameryka Łacińska i Karaiby. Trudne partnerstwo dwóch regionów. Warszawa 2004, s. 220–231; C. Mik: Unia Europejska a regionalne organizacje integracji państw. Prawno–traktatowe aspekty stosunków międzynarodowych (w:) Pozycja Unii Europejskiej w świecie..., s. 359–370.

14 Szerzej patrz – M. Garlicki: *op. cit.*, s. 185–212, Th.M. Leonard: Unia Europejska a MERCOSUR: perspektywy współpracy. „Studia Europejskie” nr 1, 2001; Unia Europejska a regionalne organizacje państw. Prawno–traktatowe aspekty stosunków międzynarodowych (w:) Pozycja Unii Europejskiej w świecie..., s. 377–382; S. Parzymies: Dialog między Unią Europejską a MERCOSUR (w:) Historia – Stosunki Międzynarodowe – Amerykanistyka. Księga Jubileuszowa na 65-lecie Wiesława Dobrzyckiego. Warszawa 2001; A. Zięba: Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych. Warszawa 2003, s. 233–235.

15 M. Bodio: Między Unią Europejską a Federacją Rosyjską. Stan i perspektywy rozwoju. Warszawa 2005, s. 31–37; Ch. Hillion: Partnership and Cooperation Agreements between the EU and the New Independent States of the Ex-Soviet Union. „European Foreign Affairs Review” nr 3, 1998; J. Starzyk: Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Warszawa 2001, s. 197–202; A. Zięba: *op. cit.*, s. 157–160.

16 Szerzej patrz – J. Starzyk: *op. cit.*, s. 202–209; T. Turczyński: Polityka Unii Europejskiej wobec Ukrainy. „Sprawy Międzynarodowe” nr 2, 2005.

17 Zob. Z.M. Doliwa–Klepacki: Encyklopedia organizacji międzynarodowych. T. I. Warszawa 1999, s. 105–108; P. Hollenweger: Die Assoziation von Staaten mit der internationalen Organisationen. Zürich 1967; T. Nowińska–Rosati: Członkostwo stowarzyszone w organizacjach systemu ONZ. „Sprawy Międzynarodowe” nr 10, 1974; H.G. Schermers: International Institutional Law. T. I, Leiden 1972, s. 69–70.

CZŁONKOSTWO ZWYCZAJNE

1. Zakres podmiotowy

Członkami zwyczajnymi Unii Europejskiej (cyt. dalej jako UE) są:

- Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, RFN i Włochy jako państwa założycielskie, tj. od 1 I 1958 r., na podstawie Traktatów Rzymskich, podpisanych 25 III 1957 r.;¹
- Dania, Irlandia i Wielka Brytania od 1 I 1973 r. Dania i Wielka Brytania już w 1961 r. a Irlandia w 1962 r. rozpoczęły starania o przystąpienie do Wspólnot Europejskich na prawach członków zwyczajnych. Na skutek veta gen. Ch. de Gaulle’a w styczniu 1963 r. zostały przerwane rokowania w powyższej sprawie między Wielką Brytanią a Wspólnotami, co spowodowało zawieszenie rokowań z pozostałymi dwoma państwami. Wznowiono je w 1967 r. Po pięcioletnich rokowaniach, 22 I 1972 r. powyższe kraje podpisały ze Wspólnotami traktat w sprawie ich przystąpienia do Wspólnot;²
- Grecja od 1 I 1981 r. Grecja była członkiem stowarzyszonego Wspólnot Europejskich od 1962 r.³ Starania o przyję-

1 Tekst Traktatów – Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej – „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” (cytowany dalej jako Dz. U. RP). Załącznik nr 2 do nru 90, poz. 864 z dnia 30 kwietnia 2004. T. I, s. 10–110; w wersji skonsolidowanej (stan na 1.11.2004 r.) – Dokumenty europejskie. Opr. A. Przyborowska–Klimczak i E. Skrzydło–Tefelska. Lublin 2004, s. 95–370.

2 Traktat w szeregu dziedzinach przewidywał okresy przejściowe (w zależności od dziedziny – maksimum do pięciu lat), w trakcie których Dania, Irlandia i Wielka Brytania miały przyjąć na siebie wszystkie obowiązki wynikające z faktu przystąpienia do Wspólnot Europejskich. Tekst Traktatu oraz innych dokumentów akcesyjnych – Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej..., s. 155–249.

3 Z.M. Doliwa–Klepacki: Integracja europejska, łącznie z uczestnictwem Polski w Unii Europejskiej i Konstytucją dla Europy. Białystok 2005, s. 252–253.



cie do Wspólnot na prawach członka zwyczajnego rozpoczęła w 1975 r. Traktat o przystąpieniu do Wspólnot zawarła z nimi 28 V 1979 r.;⁴

- Hiszpania i Portugalia od 1 I 1986 r. Traktat w sprawie wejścia Hiszpanii do Wspólnot Europejskich został podpisany 12 VI 1985 r.;⁵
- Austria, Finlandia i Szwecja od 1 I 1995 r. Traktat w sprawie ich wejścia do Unii Europejskiej został podpisany 24 VI 1994 r.;⁶
- Cypr⁷, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry od 1 V 2004 r. Traktat w sprawie ich wejścia do Unii Europejskiej został podpisany 16 IV 2003 r.;⁸
- Bułgaria i Rumunia od 1 I 2007 r. Traktat w sprawie przystąpienia tych państw do Unii Europejskiej został podpisany 25 IV 2005 r.⁹

Należy nadmienić, iż Norwegia jednocześnie z Danią, Irlandią i Wielką Brytanią w 1972 r. podpisała traktat w sprawie przystąpienia do Wspólnot Europejskich, a po raz drugi analogiczny traktat podpisała w 1993 r. Nie stała się ona jednak członkiem UE, ponieważ jej społeczeństwo dwukrotnie w referendum opowiedziało się przeciwko przystąpieniu do Wspólnot.¹⁰

4 Również ten Traktat przewidywał dla Grecji w szeregu dziedzinach okresy przejściowe, maksymalnie do pięciu lat. Tekst Traktatu oraz innych dokumentów akcesyjnych – Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej..., T. I, s. 250–396.

5 W przypadku tych państw okresy przejściowe w odniesieniu do szeregu dziedzin wynosiły maksymalnie do siedmiu lat. Tekst Traktatu – Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej..., T. II, s. 8–279. Zob. też – „Dokumentacja Akcesyjna” t. 2. Pod red. J. Plaňavova–Lastanowicz. Centrum Europejskie UW. Warszawa 1998.

6 W przypadku tych państw okresy przejściowe w odniesieniu do niektórych dziedzin wynosiły maksymalnie do pięciu lat. Tekst Traktatu oraz innych dokumentów akcesyjnych – Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej... T. II, s. 280–491. Zob. też – „Dokumentacja Akcesyjna”, t. 3. Pod red. J. Plaňavova–Lastanowicz. Centrum Europejskie UW. Warszawa 1998.

7 W praktyce prawu unijnemu podlega tylko „grecka” część Cypru.

8 W przypadku tych państw okresy przejściowe w odniesieniu do niektórych dziedzin były istotnie zróżnicowane i wahały się od 5 do 12 lat. Tekst Traktatu oraz innych dokumentów akcesyjnych. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” (cyt. dalej jako Dz.U. UE) 2003, L 236; Dz.U. RP nr 90, poz. 864 z 30 kwietnia 2004, załącznik nr 1 do tegoż numeru, t. 1–2.

9 W przypadku tych państw okresy przejściowe w odniesieniu do szeregu dziedzin wynoszą do 12 lat. Tekst Traktatu oraz innych dokumentów akcesyjnych – Dz.U. UE 2005, L 157.

10 E. Kuźelewska: Norweskie referendum akcesyjne. „Przegląd Europejski” nr 1, 2003.

Do chwili utworzenia Unii Europejskiej nie można było przystąpić do jednej tylko, a jedynie jednocześnie do wszystkich Wspólnot Europejskich. Z chwilą utworzenia Unii Europejskiej problem ten zniknął, gdyż przystępując do tej organizacji, automatycznie jest się także we Wspólnotach Europejskich, które są częścią składową Unii.

2. Zakres terytorialny

Postanowienia umów założycielskich Wspólnot Europejskich oraz Unii Europejskiej, jak też ich prawa wtórne, rozciągają się w zasadzie na całe terytoria wszystkich państw członkowskich,¹¹ przy czym pod tym pojęciem rozumie się ich terytoria lądowe, wody śródlądowe, morskie wody terytorialne oraz przestrzeń powietrzną nad tymi terytoriami. Są jednak pewne wyjątki od tej zasady. I tak w przypadku:

- Danii – nie odnoszą się one do Wysp Owczych¹² i Grenlandii¹³;
- Cypru – nie odnoszą się one do brytyjskich stref militarnych, które znajdują się na tej wyspie;¹⁴
- Francji, w przypadku jej departamentów zamorskich (Martynika, Gwadelupa, Reunion i Gujana), stosują się jedynie postanowienia Traktatu Wspólnoty Europejskiej i prawa wtórne, podejmowanego w jego ramach, dotyczące: swobodnego obrotu towarów; rolnictwa, (z wyjątkiem postanowień w sprawie działalności funduszy rolnych); zasad konkurencji; zasad w zakresie usług; środków ochronnych mających na celu zapobieganie trudnościami w bilansie płatniczym państw członkowskich; instytucji. Do 1962 r. postanowienia powyższe stosowały się także w odniesieniu do Algierii, która w czasie podpisywania umów założycielskich Wspólnot Europejskich była częścią składową Francji;

11 Art. 299 ust. 1 Traktatu Wspólnoty Europejskiej.

12 Art. 299 ust. 6a Traktatu.

13 Pierwotnie Grenlandia była objęta całokształtem prawa wspólnotowego. W wyniku jednak referendum, przeprowadzonego wśród jej ludności w lutym 1982 r., przestało ono całkowicie obowiązywać na terytorium Grenlandii od 1.02.1985 r. W miejsce tego jest ona objęta polityką Wspólnoty Europejskiej prowadzoną na podstawie postanowień części IV Traktatu. Zob. Z.M. Doliwa–Klepacki: *op. cit.*, s. 240–242.

14 Art. 233 ust. 5 Traktatu.

- Finlandii – w przypadku wysp Alandzkich prawo wspólnotowe nie stosuje się w odniesieniu do praw osób fizycznych nieposiadających obywatelstwa regionalnego tych Wysp oraz osób prawnych nieposiadających siedzib na ich terytorium, do nabywania nieruchomości oraz zakładania przedsiębiorstw i świadczenia usług, jak też w zakresie polityki podatkowej UE;¹⁵
- Hiszpanii w przypadku Ceuty, Melilli i Wysp Kanaryjskich stosują się wprawdzie wszystkie postanowienia Traktatu Wspólnoty Europejskiej, jednak Rada Unii Europejskiej na podstawie postanowień art. 299 ust. 2 podjęła szczególne środki w sprawie preferencyjnego stosowania prawa wspólnotowego w odniesieniu do tych terytoriów. Dotyczy to przede wszystkim takich dziedzin, jak: polityka handlowa, polityka fiskalna, polityka rolna i rybołówstwa, pomoc państwa, zaopatrzenie w surowce i podstawowe towary konsumpcyjne, dostęp do funduszy strukturalnych i horyzontalnych programów WE. Wreszcie Wyspy Ceuta i Melillia nie wchodzi w skład obszaru celnego WE;¹⁶
- Portugalii – w odniesieniu do Azorów i Madery na podstawie art. 299 Traktatu Wspólnoty Europejskiej zostały zastosowane podobne rozwiązania, jak w odniesieniu do hiszpańskich Wysp Kanaryjskich, Ceuty i Melilli. Wchodzi one jednak w skład wspólnotowego obszaru celnego;
- RFN – wyspa Helgoland i terytorium Büsingen nie są objęte wspólnotowym obszarem celnym;¹⁷
- Wielkiej Brytanii, w odniesieniu do Wysp Normandzkich i Isle of Man, prawo wspólnotowe stosowane jest tylko w stopniu niezbędnym do zapewnienia realizacji uzgodnień odnoszących się do tych wysp w Traktacie o przystąpieniu Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich. Dotyczy to przede wszystkim unii celnej. Natomiast w przypadku Gibraltaru, terytorium zależnego od Wielkiej Brytanii, stosowana jest większość prawa wspólnotowego. Nie wchodzi on jednak w skład obszaru celnego WE;

15 Na podstawie protokołu nr 2 w sprawie Wysp Alandzkich, stanowiącego załącznik do Traktatu w sprawie przystąpienia Austrii, Finlandii i Szwecji do Unii Europejskiej.
 16 Art. 3 par. 1 Wspólnotowego Kodeksu Celnego.
 17 *Op. cit.*

- Włoch – miasto Livigno i Campione d'Italia oraz krajowe wody jeziora Lugano, znajdujące się pomiędzy nadbrzeżem a granicą obszaru pomiędzy Ponte Teresa i porto Ceresio, nie są objęte wspólnotowym obszarem celnym.¹⁸

Ponadto stosowanie prawa wspólnotowego było i jest limitowane w krajach i terytoriach zamorskich, czyli w obszarach zależnych od niektórych państw członkowskich, stowarzyszonych ze Wspólnotami Europejskimi na podstawie IV części Traktatu Wspólnoty Europejskiej. Prawo to nie miało i nie ma zastosowania wobec tych obszarów w większości podstawowych polityk WE, w tym w odniesieniu do wspólnej polityki rolnej, rybołówstwa, polityki podatkowej, swobodnego przepływu osób.

Niektóre elementy prawa unijnego obowiązują także w odniesieniu do tzw. europejskich minipaństw, które nie są członkami UE, z racji ich historycznych, politycznych lub gospodarczych powiązań z sąsiadującymi z nimi państwami członkowskimi UE. I tak, w przypadku Monako – stanowi ono integralną część unii celnej WE, tj. nie ma barier w obrocie towarami przemysłowymi między nim a pozostałymi państwami WE. Stosowana jest też w tym państwie polityka UE w zakresie VAT. Od 23 VI 1998 r. Monako stanowi część integralną Obszaru Schengenkiego.¹⁹

W grudniu 2001 r. Monako zawarło umowę z Francją, działającą w imieniu UE, na podstawie której zostało włączone do strefy euro. Umowa weszła w życie 26 XII 2002 r.²⁰

Wreszcie, na podstawie porozumienia między UE i Monako z 7 XII 2004 r., to ostatnie przyjęło politykę podatkową UE w odniesieniu do dochodów od środków finansowych ulokowanych w bankach.²¹

W przypadku San Marino, zawarło ono 16 XII 1991 r. z WE umowę o współpracy i unii celnej. Weszła ona w życie w maju 2002 r.²² Na jej podstawie państwo to wchodzi w skład unii celnej WE.

18 *Op. cit.*
 19 http://europa.eu.int/comm/external_relations/monaco/intro/index.htm
 20 Dz.U. UE 2002, L 142.
 21 Dz.U. UE 2005, L 019.
 22 Dz.U. UE 2002, L 84.

20 XI 2000 r. San Marino zawarło umowę z Włochami, działającymi w imieniu UE, na podstawie której weszło w skład strefy euro.²³

W przypadku Andory, na podstawie umowy zawartej z WE w 1990 r., od 1 I 1991 r. funkcjonuje między nimi unia celna, obejmująca artykuły przemysłowe i niektóre artykuły rolne.

W Andorze od 2003 r. euro znajdowało się w obiegu, mimo braku stosownego porozumienia z UE. 15 VII 2003 r. Andora zwróciła się do UE z prośbą o zawarcie stosownego układu monetarnego. Na tej podstawie Rada, decyzją nr 2004/548 z 11 V 2004 r., upoważniła Komisję do podjęcia negocjacji z Andorą w tej sprawie.²⁴

Na podstawie porozumienia między Włochami, działającymi w imieniu Watykanu, a UE z dnia 7 X 2001 r., w skład strefy euro wszedł także Watykan.²⁵

Mimo że Czarnogóra i Kosowo nie zawarły z UE stosownych porozumień, *de facto* na ich terytorium również używane jest euro.

3. Warunki, jakie musi spełniać państwo, aby mogło przystąpić do Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 49 Traktatu UE, każde państwo europejskie²⁶ może ubiegać się o status członka zwyczajnego, o ile system funkcjonowania tego państwa oparty jest na zasadach wolności, demokracji, praworządności, poszanowaniu praw człowieka i fundamentalnych swobód, w tym podstawowych praw zagwarantowanych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. oraz praw wynikających z tradycji konstytucyjnych, wspólnych dla państw członkowskich.

Rada Europejska w deklaracji przyjętej podczas posiedzenia w Kopenhadze w dniach 21–22 VI 1993 r., sformułowała dodatkowe kryteria (tzw. kryteria kopenhaskie), jakie winno spełniać państwo, by przy-

stąpić do UE. Kryteria te były wprawdzie sformułowane pod adresem państw Europy środkowej i wschodniej, które zamierzały rozpocząć negocjacje w sprawie ich przystąpienia do UE. Jest jednak rzeczą oczywistą, iż będą one stosowane także w odniesieniu do innych państw, które w przyszłości chciałyby przystąpić do UE. Są to następujące kryteria:

- istnienie w państwie stabilności instytucji demokratycznych, systemu prawnego, poszanowania praw człowieka i mniejszości narodowych;
- istnienie w nim sprawnej gospodarki rynkowej;
- posiadanie przez państwo zdolności do wywiązywania się z zobowiązań, jakie wynikają z członkostwa w UE, w tym z uczestnictwa w unii politycznej i ekonomiczno-walutowej;
- posiadania przez niego zdolności do sprostania konkurencji i wymogom rynkowym, jakie istnieją w UE.²⁷

Rada Europejska na posiedzeniu w Luksemburgu w dniach 12–13 XII 1997 r. dodała jeszcze dwa kryteria, które były istotne z punktu widzenia przystąpienia do UE państw nadbałtyckich, tj. Litwy, Łotwy i Estonii, a mianowicie:

- utrzymanie przez nie wysokiego poziomu bezpieczeństwa atomowego i ochrony środowiska;
- uregulowanie sporów granicznych zgodnie z procedurami ustalonymi przez Kartę Narodów Zjednoczonych.²⁸

Wydaje się, że i w tym przypadku powyższe kryteria będą stosowane w rokowaniach w przyszłości z innymi państwami, chcącymi przystąpić do UE.

Państwo, przystępując do UE musi przyjąć całość jej dorobku prawnego (*acquis communautaire*). Może ono wprawdzie uzyskać zgodę UE na okresy przejściowe w przyjmowaniu tego prawa, ale nie mogą być one bezterminowe i generalne, a winny odnosić się do konkretnych dziedzin lub problemów.

23 Dz.U. UE 2001, C 209. http://europa.eu.int/comm/external_relations/sanmarino/intro/index.htm

24 Dz.U. UE 2004, L 244.

25 Dz.U. UE 2001, C 299.

26 W praktyce pod tym pojęciem rozumie się państwo, którego przynajmniej część terytorium znajduje się w Europie.

27 Conclusions of the Presidency. European Council in Copenhagen, 21–22 June 1993. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/73842.pdf

28 Presidency Conclusions. Luxembourg European Council, 12–13 December 1997. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0008.htm

4. Negocjacje w sprawie przystąpienia

Teoretycznie, zainteresowane państwo może w dowolnej chwili złożyć wniosek o przyjęcie go do UE w charakterze członka zwyczajnego. W praktyce czyni to dopiero wówczas, gdy otrzyma polityczny impuls od Rady Europejskiej. W innym przypadku bowiem nie ma żadnych szans, by stosowne organy Unii rozpoczęły rozpatrywanie jego wniosku.

Wniosek o przyjęcie do UE jest składany do Rady UE. Rada, zanim podejmie decyzję o wszczęciu negocjacji w tej sprawie z państwem-kandydatem, musi uprzednio uzyskać pozytywną opinię Komisji. Komisja wydaje opinię (tzw. *avis*) przede wszystkim na podstawie odpowiedzi państwa na wysłany do niego obszerny kwestionariusz, który dotyczy stanu jego gospodarki, systemu prawnego, systemu politycznego i polityki zagranicznej. Mają one umożliwić jej ustalenie zdolności państwa-kandydata do przyjęcia praw i obowiązków wynikających z członkostwa w UE.

W przypadku uzyskania od Komisji pozytywnej opinii, Rada upoważnia Komisję do przeprowadzenia negocjacji z tym państwem po uprzednim zatwierdzeniu stanowiska negocjacyjnego UE przez wszystkie państwa członkowskie.

Negocjacje odbywają się w ramach tzw. Międzyrządowej Konferencji Akcesyjnej. Stronami są państwa członkowskie UE, reprezentowane przez swoich ministrów spraw zagranicznych, a na szczeblu roboczym przez przedstawicieli państw na szczeblu ambasadorów oraz państwo kandydujące do UE, reprezentowane przez głównego negocjatora oraz negocjatorów, którzy mają do pomocy ekspertów, przy współdziałaniu Komisji UE. W praktyce robocze negocjacje prowadzone są z upoważnienia Rady UE przez przedstawicieli Komisji, którymi jest grupa ekspertów kierowana przez jednego z komisarzy Komisji, specjalnie w tym celu wyznaczonego oraz przedstawicieli państwa kandydującego.

Celem negocjacji roboczych jest wynegocjowanie wspólnego stanowiska, które jest następnie przedstawiane przedstawicielom państw członkowskich UE do zatwierdzenia. W przypadku odrzucenia go przez te państwa i przedstawienia kontrproponycji, przedstawiciele

Komisji renegocjują z państwami członkowskimi ewentualną zmianę ich stanowiska w danej kwestii. Następnie stanowisko państw członkowskich jest przedstawiane przez Komisję państwu kandydującemu. W przypadku braku zgody na to stanowisko państwa kandydującego i wysunięcia kontrproponycji, Komisja negocjuje z państwami członkowskimi ewentualną zmianę ich stanowiska. Procedura powyższa powtarza się w odniesieniu do niektórych problemów nieraz wielokrotnie, aż wreszcie obydwie strony ustalają wspólne stanowisko.

Negocjatorzy w trakcie negocjacji są wspomagani przez wspólny sekretariat, utworzony przez Sekretariat Generalny Rady UE i państwo negocjujące.

W trakcie negocjacji Parlament Europejski winien być informowany na bieżąco o ich przebiegu.

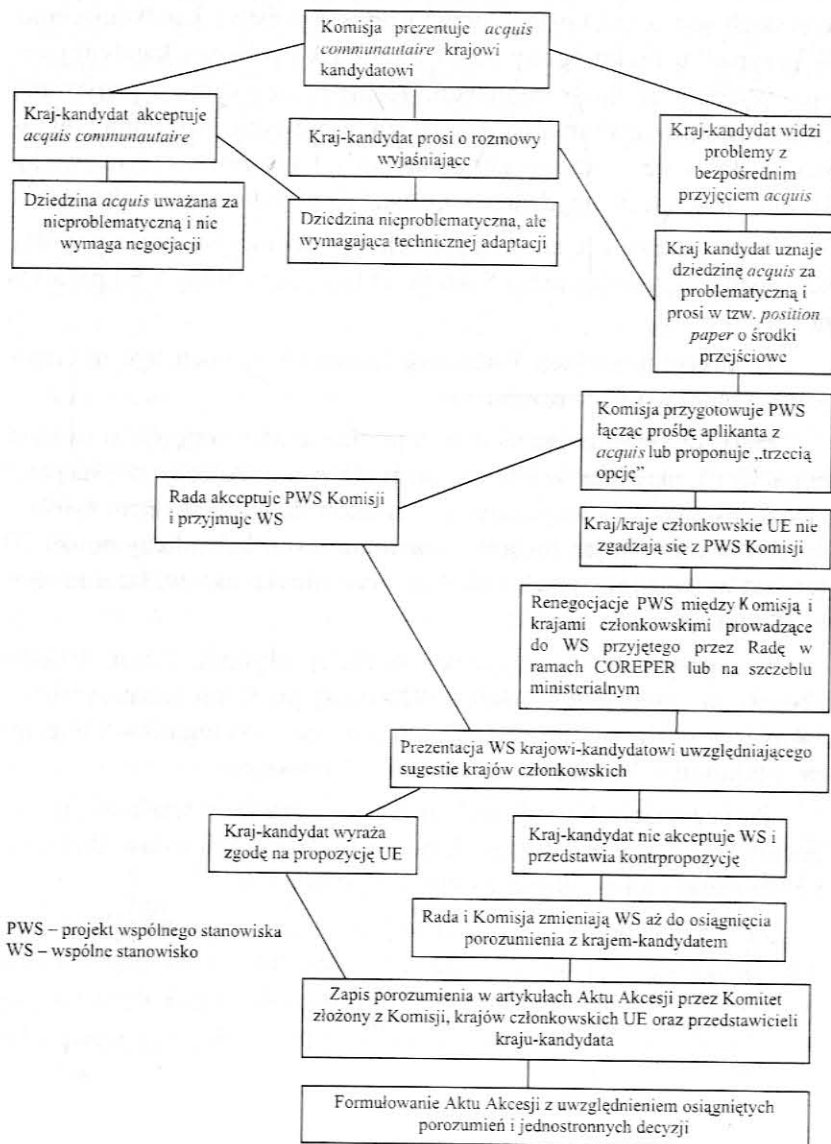
Pierwszy etap negocjacji to tzw. negocjacje wstępne (otwarcie negocjacji), określane w UE terminem *screening*. Polegają one na przeglądzie ustawodawstwa państw-kandydatów do UE pod kątem zgodności z prawem unijnym (*acquis communautaire*), które liczy ponad 20 tys. aktów podstawowych i około 18 tys. innych aktów, łącznie około 120 tys. stron.

Dla przykładu, w przypadku Wielkiej Brytanii, Danii, Irlandii i Norwegii wstępne negocjacje z UE trwały po 33 miesiące, Austrii – 18 miesięcy, Grecji i Szwecji – po 6 miesięcy, Portugalii – 5 miesięcy, Finlandii – 3 miesiące, Hiszpanii – 2 miesiące.

Po negocjacjach wstępnych następują negocjacje właściwe, tj. negocjowanie terminów i warunków dostosowywania ustawodawstwa i gospodarki państw-kandydatów do systemu UE.

Po ich zakończeniu Komisja wypracowuje projekt wspólnego stanowiska i przekłada Radzie. Rada akceptuje lub modyfikuje wspólne stanowisko. W ostatnim przypadku Komisja podejmuje kolejne rozmowy z państwem-kandydatem (szczegółowy proces negocjacji przedstawia powyższy wykres).

PROCES NEGOCJACJI W SPRAWIE CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ



Na zakończenie negocjacji wypracowuje się projekt umowy w sprawie przystąpienia danego państwa do UE (traktat akcesyjny). Formuluje go komitet złożony z przedstawicieli Komisji, państw członkowskich i państwa-kandydata. Po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego na przyjęcie państwa-kandydata, projekt umowy jest podpisywany przez wyznaczonych pełnomocników państw członkowskich i państwa-kandydata.

Traktat akcesyjny wchodzi w życie po ratyfikowaniu go przez państwa członkowskie oraz państwo-kandydata. W praktyce, najczęściej przed ratyfikowaniem go przez państwo-kandydata, przeprowadzane jest w nim powszechne referendum.²⁹

W dotychczasowej praktyce powyższe dwa etapy (negocjacje właściwe i proces ratyfikacyjny) w przypadku Portugalii trwały 80 miesięcy, Hiszpanii – 76 miesięcy, Grecji – 34 miesiące, Wielkiej Brytanii, Danii, Irlandii i Norwegii – po 19 miesięcy, Austrii, Finlandii i Szwecji – po 13 miesięcy.

5. Prawa i obowiązki państw członkowskich

a. Uwagi ogólne

Z istoty państwa wynika, że w stosunkach międzynarodowych jest ono równe wobec prawa i w stosunku do innych państw, ma prawo do czci i poważania, samo decyduje o przyjmowaniu na siebie zobowiązań, nie podlega żadnym zewnętrznym ograniczeniom, z wyjątkiem tych, które samo przyjęło.³⁰

29 Szerzej na temat negocjacji akcesyjnych patrz: J. Barcz: Prawne aspekty procesu rozszerzenia Unii Europejskiej, Traktat Akcesyjny (w:) Prawo Unii Europejskiej. Pod red. J. Barcza. Warszawa 2004, s. 456–469; K. Michałowska-Gorywoda: Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej. Warszawa 2002, s. 183–185; A. Michoński: Aspekty proceduralne negocjacji akcesyjnych (w:) Prawo Unii..., s. 1163–1173; V.M. Reyes: Reguły gry, czyli o negocjacjach akcesyjnych i łączeniu się Europy. Warszawa 2000.

30 Zasady powyższe wykształciły się w praktyce na przestrzeni ostatnich 200 lat, a nie na podstawie aktów prawa międzynarodowego i po dzień dzisiejszy nie są precyzyjnie określone w żadnym akcie tegoż prawa. Są natomiast szeroko omawiane w doktrynach międzynarodowego prawa publicznego. Zob. np. L. Ehrlich: Prawo międzynarodowe. Wyd. 4. Warszawa 1958 s. 136–141; W. Góralczyk: Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie. Wyd. 6. Warszawa 1998, s. 137–138; hasło Państwo w Encyklopedii Prawa. Warszawa 1999, s. 459–460. Niektóre z powyższych zasad są też ujęte w prawie pierwotnym szeregu organizacji między-

Źródło: F. Granell, *The European Union's Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden*: „*Jurnal of Common Market Studies*” vol. 33, No 1, March 1995.

W praktyce stosunków międzynarodowych już pod koniec XIX wieku w szeregu organizacjach międzynarodowych państwa zaczęły godzić się na zróżnicowanie ich praw i obowiązków w imię efektywności realizacji celów tych organizacji. Wystąpiło to przede wszystkim w organizacjach technicznych. W okresie międzywojennym XX wieku zjawisko to zaczęło występować w tzw. organizacjach surowcowych, niekiedy gospodarczych. Po II wojnie światowej zjawisko to zaczęło występować w prawie wszystkich organizacjach finansowych, większości organizacji technicznych, a niekiedy też w organizacjach uniwersalnych.

Zróżnicowanie praw poszczególnych państw w organizacjach międzynarodowych sprowadziło się do wyrażenia zgody na wprowadzenie do procesu podejmowania w nich decyzji zasady tzw. głosowania ważonego. Oznaczało to rezygnację z zasady „jedno państwo – jeden głos”, a przyjęcia zasady posiadania przez poszczególne państwa różnej liczby głosów³¹.

Z drugiej strony oznaczało to procentowe zróżnicowanie wysokości składek lub innych o podobnym skutku opłat finansowych do budżetu organizacji, względnie też zróżnicowanie innego rodzaju świadczeń na rzecz organizacji międzynarodowych.

W praktyce oznaczało to, że średnie – a szczególnie małe państwa, przede wszystkim te słabsze ekonomicznie – godziły się na posiadanie w wielu organizacjach międzynarodowych mniejszej liczby głosów w podstawowych ich organach, jednocześnie uzyskując prawo do płacenia niższych procentowo niż większe państwa członkowskie składek członkowskich, jak też zazwyczaj prawo do uzyskiwania większych świadczeń ze strony organizacji niż wynikałoby to z ich finansowego wkładu do budżetu organizacji³².

narodowych. Np. art. 2 ust. 1 Karty Narodów Zjednoczonych stanowi, że organizacja ta opiera się na „zasadzie suwerennej równości wszystkich członków”.

31 Szerzej zob. Z.M. Doliwa–Klepacki: *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*. T. I. Warszawa 1997, s. 217–222; Z.M. Klepacki: *Proces podejmowania decyzji w organizacjach międzynarodowych*. Warszawa 1979, s. 156–182; J. Kranz: *Głosowanie ważne w organizacjach międzynarodowych*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1982.

32 Z.M. Doliwa–Klepacki: *Encyklopedia...*, s. 274–279; C.A. Colliard: *Les principes budgetaires dans les organisations internationales*. „Revue des Sciences Financieres” 1958, s. 437–460.

Jednocześnie większe państwa uzyskiwały w wielu organizacjach międzynarodowych większą liczbę głosów w podstawowych ich organach, co automatycznie istotnie zwiększało ich rolę w procesie podejmowania decyzji w tych organizacjach, a w niektórych przypadkach uzyskiwały nawet prawo weta w tym procesie³³. W zamian godziły się na większy procentowo wkład finansowy do budżetu organizacji w porównaniu do większości średnich, a szczególnie małych państw, a niekiedy na różnego typu dodatkowe świadczenia na rzecz tych organizacji.

Od końca XIX wieku państwa zaczęły także rezygnować z zasady jednomyślności przy podejmowaniu uchwał w wielu organizacjach międzynarodowych o charakterze technicznym. W okresie międzywojennym XX wieku zasada ta została wprowadzona do większości powyższego typu organizacji, jak też do wielu organizacji finansowych oraz niektórych gospodarczych. Po II wojnie światowej zasada podejmowania uchwał w drodze różnego typu większości głosów została wprowadzona do zdecydowanej większości wszystkich organizacji międzynarodowych, chociaż utrzymywany jest niekiedy wymóg jednomyślności w odniesieniu do najważniejszych spraw. Zasada powyższa z reguły nie występuje w przypadku organizacji wojskowych i większości organizacji o charakterze politycznym. W wielu organizacjach, w których zrezygnowano z zasady jednomyślności wszystkich członków, uchwały podjęte na zasadzie większości głosów wiążą wszystkie państwa, a nie tylko te, które głosowały za określonym rozwiązaniem³⁴.

W przypadku niektórych organizacji międzynarodowych o charakterze integracyjnym po II wojnie światowej ich państwa członkowskie zaczęły się godzić również na ograniczenie części swych praw suwerennych na rzecz kompetencji tych organizacji. Zjawisko to wystąpiło szczególnie w przypadku Wspólnot Europejskich.³⁵

33 Np. w Radzie Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych.

34 Z.M. Doliwa–Klepacki: *op. cit.*, s. 208 – 214.

35 E. Gała, D. Wacinkiewicz: *Przyczynek do rozważań na temat europejskich relacji prawnych w kontekście współczesnego rozumienia suwerenności (w:) Koncepcje suwerenności*. Zbiór studiów. Pod red. I. Gawłowicz i I. Wierchowickiej. Warszawa 2005; G. Jaenicke: *Der über-nationale Charakter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*. „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht”, t. 19, 1958; J. Kukułka: *Wymuszone samoograniczenie suwerenności Polski w Układzie Europejskim (w:) Suwerenność i państwa narodowe*

b. Prawa

Państwa członkowskie UE mają w tej organizacji następujące prawa:

Branie udziału w procesie decyzyjnym w UE. Składa się na to prawo do: zgłaszania inicjatyw uchwałodawczych, brania udziału w dyskusji nad projektami uchwał, wreszcie decydowania lub współdecydowania o ich uchwaleniu.

– *Zgłaszanie inicjatyw legislacyjnych.* W przypadku filaru I prawo inicjatywy legislacyjnej należy przede wszystkim do Komisji³⁶. W kilku sytuacjach poszczególne państwa mają także prawo zgłoszenia takiej inicjatywy.³⁷

W przypadku filaru II inicjatywę legislacyjną może zgłosić – obok Rady i Komisji – także państwo członkowskie³⁸. Również w przypadku filaru III taką inicjatywę mogą zgłaszać – obok Komisji – także państwa członkowskie³⁹.

w integrującej się Europie – przeżytek czy przyszłość. Pod red. J. Fiszera i Cz. Mojsiewicz. Poznań–Warszawa 1995; P. Resputinsky: Sovereignty, neutrality and the EC/EU membership (w:) Suwerenność państwa we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Pod red. Z. Leszczyńskiego i S. Sadowskiego. Warszawa 2005; R. Sadurska: Państwa członkowskie a Wspólnota w prawie i praktyce. Warszawa – Wrocław – Kraków – Gdańsk 1981; P. Saganek: Podział kompetencji państw pomiędzy Wspólnotę Europejską a państwa członkowskie. Warszawa 2002; G. Schwarzenberger: Federalism and Supranationalism in the European Communities. London 1963; R. Sonnenfeld: Ograniczenia kompetencji państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Warszawa 1973; D. Vignes: Suwerenność państwowa, integracja europejska: Unia Europejska. Suwerenność państw członkowskich i uprawnień („kompetencje”) instytucji w Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich) (w:) Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne. CE UW. „Monografie i Studia”. Warszawa 1999; A. Wasilkowski: Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa. „Państwo i Prawo” nr 4–5, 1996.

36 Inicjatywy legislacyjnej Komisji nie wymagają uchwały Rady UE w sprawie anulowania niektórych uchwał Komisji (np. unieważnienie uchwały Komisji, w której wyraża ona zgodę na zastosowanie przez dane państwo środków ochrony w przypadku, gdy swobodny przepływ środków lub kapitału powoduje poważne zakłócenia na rynku WE). Ponadto Rada UE posiada prawo pośredniej inicjatywy legislacyjnej na podstawie art. 208 Traktatu WE. Może zająć od Komisji przedstawienia propozycji w zakresie osiągnięcia przez WE tych lub innych celów, na podstawie których może Rada podejmować stosowne uchwały.

37 Np. w sprawie ustalania stawek i warunków stosowanych w przewozach towarów (art. 76 Traktat Wspólnoty Europejskiej), w sprawie udzielania pomocy publicznej przez państwa niezgodnie z postanowieniami (art. 88 Traktatu Wspólnoty Europejskiej).

38 W sprawie wspólnej polityki i bezpieczeństwa (art. 22 Traktatu UE).

39 W sprawie podejmowania środków na rzecz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (art. 34 ust. 2 Traktatu UE).

W niektórych sprawach inicjatywę legislacyjną może zgłosić jedynie kilka państw łącznie.⁴⁰

Są jednak sytuacje, w których niektóre państwa członkowskie nie mają prawa inicjatywy legislacyjnej. Są to państwa, którym – na podstawie art. 7 Traktatu UE – zawieszono prawa członkowskie, z drugiej zaś strony państwa, które na podstawie stosownych aktów nie biorą udziału w procesach integracyjnych w niektórych dziedzinach realizowanych przez państwa członkowskie lub na podstawie wzmocnionej współpracy⁴¹.

– *Branie udziału w dyskusji nad projektami uchwał.* Wszystkie państwa członkowskie mają prawo brać udział w dyskusji w stosownych organach międzynarodowych UE. Nie mają takiego prawa jedynie państwa, które nie posiadają prawa inicjatywy uchwałodawczej.

– *Decydowanie lub współdecydowanie w uchwaleniu projektów uchwał.* Wszystkie państwa członkowskie mają prawo brania udziału w decydowaniu lub współdecydowaniu o uchwaleniu projektów uchwał⁴². W UE nie ma bowiem organów międzynarodowych o limitowanym składzie członkowskim. Wyjątek od zasady powszechności stanowią państwa, o czym napisano wyżej, które mają zawieszono prawa członkowskie lub nie biorą udziału w procesach integracyjnych w niektórych dziedzinach.

Od początku istnienia Wspólnot Europejskich, a następnie UE, państwa zgodziły się na zróżnicowanie liczby posiadanych przez nich głosów. Rozdział głosów dla poszczególnych państw został dokonany przy zastosowaniu szeregu kryteriów, a mianowicie: liczby ludności, wielkości terytorium, a przede wszystkim potencjału gospodar-

40 W przypadku podjęcia uchwały w sprawie stwierdzenia poważnego i stałego naruszenia przez państwo członkowskie zasad, na których oparta jest UE, jak też zawieszenia w wyniku tego państwa w prawach członkowskich, wymagany jest wniosek co najmniej jednej trzeciej wszystkich państw członkowskich (art. 7 Traktatu UE), zaś propozycji w sprawie podjęcia integracji na zasadzie wzmocnionej współpracy wymagany jest wniosek co najmniej 8 państw (art. 43 ust. g Traktat WE, art. 43 Traktatu UE).

41 Np. w Unii Walutowej (Dania, Szwecja i Wielka Brytania) w odniesieniu do części przepisów układów z Schengen, które na podstawie Traktatu Amsterdamskiego zostały przeniesione z filaru III do filaru I (Dania, Irlandia, a częściowo także Wielka Brytania).

42 W przypadkach podejmowaniu uchwał na zasadzie procedury konsultacji i współpracy państwa same je podejmują, natomiast na zasadzie procedury współdecydowania do podjęcia uchwał wymagana jest zgoda organu międzyrządowego i organu parlamentarnego. Szerzej patrz Z.M. Doliwa–Klepacki: Integracja europejska..., s. 125–130, K. Michałowska–Gorywoda: *op. cit.*, s. 114–122.

czego. W trakcie funkcjonowania Wspólnot Europejskich i UE, liczba posiadanych głosów przez poszczególne państwa członkowskie kilkakrotnie uległa zmianie⁴³. W 2007 r. poszczególne państwa członkowskie posiadały w Radzie UE następującą liczbę głosów: Francja, RFN, Wielka Brytania i Włochy po 29, Hiszpania i Polska po 27, Rumunia – 14, Holandia – 13, Belgia, Czechy, Grecja, Portugalia i Węgry po 12, Austria, Bułgaria i Szwecja po 10, Dania, Irlandia, Finlandia, Litwa i Słowacja po 7, Cypr, Estonia, Luksemburg, Łotwa i Słowenia po 4, Malta – 3.

Pierwotne akty prawne WE stanowiły, że uchwały w jej ramach będą w zdecydowanej większości spraw podejmowane na zasadzie jednomyślności. W latach późniejszych kolejne akty prawne systematycznie zwiększały liczbę spraw, w odniesieniu do których uchwały mogły być podejmowane kwalifikowaną większością głosów państw członkowskich. Tak podjęte uchwały wiążą wszystkie państwa, niezależnie od tego, czy głosowały za lub przeciw projektowi uchwały⁴⁴.

Posiadanie przedstawicieli rządów lub narodów lub grup interesów we wszystkich stosownych organach UE. W organach międzyrządowych każde państwo posiada po 1 przedstawicieli. W Parlamencie Europejskim, wybieranym przez ludność państw członkowskich, w 2007 r. poszczególne państwa posiadają następującą ilość miejsc: RFN – 99, Francja, Wielka Brytania, Włochy po 78, Hiszpania i Polska po 54, Rumunia – 33, Holandia – 25, Belgia, Czechy, Grecja, Portugalia i Węgry po – 24, Szwecja – 19, Bułgaria i Austria po 18, Dania, Finlandia i Słowacja po 14, Irlandia i Litwa po 13, Łotwa – 9, Słowenia – 7, Cypr, Estonia i Luksemburg po 6, Malta – 5. W przypadku tego organu liczba miejsc w nim posiadanych przez poszczególne państwa członkowskie na przestrzeni funkcjonowania Wspólnot Europejskich i UE kilkakrotnie uległa zmianie⁴⁵.

43 Szerzej patrz – Z.M. Doliwa–Klepacki: *Integracja europejska...*, s. 386–389; M. de l'Ecotais: *La ponderation des voix au Conseil de Ministres de la Communauté Européenne*. „Revue du Marche Commun et de l' UE”, cz. I, nr 398, maj 1996, cz. I nr 408, maj 1997; K. Michałowska–Gorywoda: *op. cit.*, s. 115–127; R. Trzaskowski: *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 94–106.

44 W praktyce w Unii Europejskiej unika się podejmowania uchwał kwalifikowanych wielkością głosów na rzecz ich podejmowania w drodze *consensusu*.

45 Zob. Z.M. Doliwa–Klepacki: *op. cit.*, s. 397–399; K. Michałowska–Gorywoda: *op. cit.*, s. 90–195.

Również w organizacjach, reprezentujących różnego typu grupy interesów, poszczególne państwa posiadają zróżnicowaną liczbę miejsc. I tak na przykład, w Komitecie Ekonomiczno–Społecznym Francja, RFN, Wielka Brytania i Włochy posiadają po 24 miejsca, Hiszpania i Polska po 21, Rumunia – 15, Austria, Belgia, Bułgaria, Czechy, Grecja, Holandia, Portugalia, Szwecja i Węgry po 12, Dania, Finlandia, Irlandia, Litwa, Słowacja po 9, Estonia, Łotwa i Węgry po 7, Cypr i Luksemburg po 6, Malta – 5.

Wnoszenie wniosków o interpretację aktów prawa unijnego i spraw do rozstrzygnięcia przez Trybunał Sprawiedliwości. Każde państwo członkowskie może zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości o interpretację przepisów zawartych w Tytule IV Traktatu Wspólnoty Europejskiej oraz aktów wydanych przez instytucje Wspólnoty.⁴⁶ Również każde państwo członkowskie ma prawo skierować do Trybunału Sprawiedliwości: wniosek o zbadanie zgodności z prawem unijnym nowych aktów prawnych⁴⁷; skargę, iż dane państwo członkowskie nie przestrzega prawa unijnego⁴⁸; skargę na Parlament Europejski, Radę i Komisję, gdy uważa, że nie podjęły one – wbrew postanowieniom Traktatu – stosownej uchwały⁴⁹; spór z innym państwem w zakresie spraw regulowanych Traktatem WE⁵⁰.

*Korzystanie ze środków finansowych funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i innych funduszy UE zgodnie z aktami prawnymi, regulującymi ich funkcjonowanie*⁵¹. I w tym przypadku, mimo formalnie równych praw poszczególnych państw członkowskich, państwa najsłabsze gospodarczo otrzymują proporcjonalnie zazwyczaj kilkanaście razy więcej środków finansowych w porównaniu z większością najbogatszych krajów UE.

46 Art. 68 ust. 3 Traktatu Wspólnoty Europejskiej. Tytuł IV Traktatu WE dotyczy polityki wizowej, azylowej, imigracyjnej oraz innych polityk dotyczących swobodnego przepływu osób.

47 Art. 230 ust. 2 Traktatu Wspólnoty Europejskiej.

48 Art. 227 ust. 1.

49 Art. 232 ust. 1 Traktatu Wspólnoty Europejskiej.

50 Art. 68 ust. 3, art. 239 Traktatu Wspólnoty Europejskiej.

51 J. Babiak: *Polityka strukturalna jako czynnik wyrównywania dysproporcji rozwojowych krajów Unii Europejskiej (w:) Fundusze Unii Europejskiej, doświadczenia i perspektywy*. Pod red. J. Babiaka. Warszawa 2006, s. 15–30; A. Jankowska, T. Kierzkowski (red.), R. Knopik: *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 13–238.

Obowiązek ochrony interesów poszczególnych państw członkowskich przez instytucje i organy UE w stosunkach z państwami trzecimi. Wynika to z ogólnych zasad, na których opiera się funkcjonowanie UE.

Ochrona zwiększonych praw obywateli państw członkowskich w ramach UE i na terytorium państw trzecich. Wynika to z faktu istnienia instytucji obywatelstwa UE. Obywatele państw członkowskich z faktu posiadania obywatelstwa UE posiadają dodatkowe prawa na terytorium innego państwa członkowskiego, a w szczególnej sytuacji także na terytorium państw trzecich. Z jednej strony mają prawo do swobodnego przemieszczania się i osiedlania oraz podejmowania pracy w innym państwie członkowskim UE na tych samych warunkach co jego obywatele, jak też prawo do zakładania przedsiębiorstw na terytorium tych państw.⁵² Z drugiej strony mają bierne i czynne prawo wyborcze do organów samorządowych, jak też do Parlamentu Europejskiego z ramienia państwa, w którym się osiedlili.

Będąc natomiast na terytorium państwa trzeciego, w którym nie ma placówki dyplomatycznej lub konsularnej państwa, którego są obywatelami, mogą zwracać się o pomoc do dowolnej tego typu placówki innego państwa UE, która ma ich traktować tak samo jak własnych obywateli⁵³.

Prawo do uzyskiwania od instytucji UE informacji i innych materiałów analitycznych na temat funkcjonowania UE

Prawo to wynika wprost z art. 255 Traktatu WE, gwarantującego obywatelom Unii oraz każdej osobie fizycznej i prawnej, mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim, prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Zasady

52 Istnieje jednak szereg wyjątków od powyższej zasady, np. w zakresie prawa do podejmowania pracy w administracji publicznej, siłach zbrojnych, policji, sądownictwie, dyplomacji, organach podatkowych. A. Cieśliński: *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 119–123; L. Mitrus: *Swoboda przemieszczania się pracowników po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 239–249, 337–346.

53 A. Łazowski: *Obywatelstwo Unii Europejskiej – uwagi teoretyczne i praktyczne w dziesięć lat po wejściu w życie Traktatu z Maastricht (w:) Szkice z prawa Unii Europejskiej*, T. I. *Prawo instytucjonalne*, Pod red. E. Piontka i A. Zawidzkiej, Kraków 2003, s. 129–198; B. Mielnik: *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2002; S. O'Leary: *The Evolving Concept of Community Citizenship. From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, The Hague–London–Boston 1996; W. Stachurski: *Obywatelstwo europejskie*, „*Studia Europejskie*” nr 4, 2005.

dostępu do dokumentów zostały sprecyzowane w Rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji.⁵⁴

Każda z instytucji jest zobowiązana do zapewnienia publicznego dostępu do wszelkich przechowywanych przez nią dokumentów, tj. sporządzanych lub otrzymywanych przez nią i pozostających w jej posiadaniu, we wszystkich obszarach działalności UE. Ułatwić to ma publiczny dostęp do rejestru dokumentów każdej instytucji, zawierającego m.in. numer referencyjny, przedmiot i krótki opis treści dokumentu. Organy mają też obowiązek informowania opinii publicznej o wchodzących w życie nowych aktach prawnych oraz udostępniania pełnego ich rejestru. Wyjątek dot. tzw. „dokumentów sensytywnych” (tajnych lub poufnych w obszarze bezpieczeństwa publicznego, obrony i spraw wojskowych) – mogą być one ujawnione wyłącznie za zgodą instytucji, która je stworzyła.⁵⁵

Prawo do dodatkowych czasowych uprawnień

Niektóre państwa przystępując do WE, a następnie do UE uzyskiwały dodatkowe czasowe uprawnienia, np. wynegocjowały podczas przystąpienia do UE tzw. okresy przejściowe. Oznaczało to, że nie były zobowiązane do wprowadzenia u siebie prawa unijnego we wszystkich dziedzinach z chwilą stania się członkiem zwyczajnym UE, a uzyskały zgodę UE na wprowadzanie tego prawa w odniesieniu do szeregu dziedzin ich gospodarki przez kilka następnych lat (od 5 do 12) po przystąpieniu do tej organizacji⁵⁶. Niektóre z nich uzyskiwały też prawo do płacenia przez pewien czas nie pełnego, lecz zaniżonego wkładu do budżetu UE lub organizacja ta przyznawała państwu przez kilka lat re-

54 Dz.U. L 145 z 31.5.2001.

55 Wnioski o udostępnienie dokumentu (poza jawnym dostępem w internetowych bazach danych, np. EUR-Lex) mogą być składane w formie pisemnej lub elektronicznej w jednym z języków urzędowych UE. Wnioski takie z zasady powinny zostać rozpatrzone w ciągu 15 dni roboczych. Podstawę odmowy dostępu do dokumentu, zgodnie z postanowieniami wspomnianego rozporządzenia, mogą stanowić względy ochrony: interesu publicznego (np. bezpieczeństwa publicznego, obronności i spraw wojskowych), prywatności osoby fizycznej, interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, postępowania sądowego, czy też np. zastrzeżenie poufności dokumentów przekazanych przez państwa członkowskie.

56 Zob. przypisy 5, 6, 7 i 8.

kompensaty finansowe z tytułu wpłacania pełnego wkładu do tegoż budżetu⁵⁷.

c. Obowiązki

Państwa członkowskie UE z racji uczestnictwa w tej organizacji mają szereg obowiązków. Należą do nich przede wszystkim:

Przestrzeganie zasad, na których jest ustanowiona UE, a wymienionych w art. 6 Traktatu UE, tj. wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i fundamentalnych swobód oraz praworządności, a ponadto innych zasad wymienionych w pkt. 3 niniejszego rozdziału.

Wykonywanie zobowiązań wynikających z członkostwa w UE. Jak stwierdza art. 10 Traktatu UE, państwa członkowskie będą podejmować wszelkie „właściwe środki o charakterze ogólnym i specjalnym w celu realizacji zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu albo działań podejmowanych przez instytucje wspólnoty”. Ponadto mają obowiązek „ułatwiać Wspólnocie osiągnięcie jej celów”. Mają one działać przede wszystkim na rzecz realizacji wspólnych polityk, jak też wpłacać do budżetu UE stosowne środki finansowe. Nie mogą przeto usprawiedliwiać się, że nie w pełni wypełniają obowiązki wynikające z członkostwa w UE, ze względu na ich trudności wewnętrzne, spowodowane problemami finansowymi lub organizacyjnymi, jak też ze względu na szczególny interes państwa.

Wreszcie obowiązkiem państwa członkowskiego UE jest poddanie się obligatoryjnej jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości⁵⁸ oraz kompetencjom Komisji UE w zakresie monitorowania przestrzegania prawa unijnego⁵⁹ oraz kontroli Europejskiego Banku Centralnego w zakresie przestrzegania przez nie zobowiązań wynikających z jego statutu.⁶⁰

57 Np. w przypadku Polski UE przyznała jej na lata 2004–2006 środki finansowe w wysokości 1, 443 mld euro w celu zniwelowania negatywnych skutków dla polskiego budżetu wynikających z niedopasowania czasowego i strukturalnego przepływu środków kasowych między budżetem Polski a budżetem UE.

58 Art. 227 i 228 Traktatu Wspólnoty Europejskiej. T.T. Kancewicz: Do czego zobowiązuje członkostwo w Unii Europejskiej. „Rzeczpospolita” sekcja C z 5.04.2007 r.

59 Art. 211 i 226 Traktatu Wspólnoty Europejskiej. Z.M. Doliwa–Klepacki: Integracja europejska..., s. 203–208; M. Górka: Kontrola przestrzegania prawa wspólnotowego przez państwa i podmioty prywatne w Unii Europejskiej. Toruń 1999 r., s. 147–204.

60 Art. 237 ust. 1 Traktatu Wspólnoty Europejskiej. M. Górka: *op. cit.*, s. 198–199.

W praktyce, w niektórych aspektach obowiązki państw członkowskich nie są równe. Dotyczy to np. obowiązku wpłacania środków finansowych do budżetu UE. W tym przypadku wysokość wpłat poszczególnych państw członkowskich nie jest sobie równa w liczbach bezwzględnych, a procentowo w stosunku do ich produktu krajowego brutto. W praktyce sytuacja w tym względzie jest jeszcze bardziej zróżnicowana. Mianowicie Hiszpania, Grecja, Irlandia i Portugalia oraz 10 nowych państw UE przyjętych do niej 1 maja 2004 roku, uzyskują więcej środków finansowych z różnych funduszy UE, niż wpłacają ich do budżetu UE⁶¹.

Powstrzymywanie się od podejmowania wszelkich kroków, które mogłyby utrudniać bądź uniemożliwiać realizację celów UE.⁶² Chodzi tu przede wszystkim o powstrzymanie się od tworzenia aktów prawa krajowego, które kolidowałyby z wprowadzeniem w życie unijnego.

6. Wystąpienie z Unii Europejskiej

Traktaty Wspólnot Europejskich, Traktat UE, jak też Traktat Amsterdamski i Nicejski milczą na temat możliwości wystąpienia państwa członkowskiego z tych organizacji.

W tej sytuacji problem ten należy rozpatrywać w świetle ogólnych zasad prawa międzynarodowego, zawartych w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 V 1969 r. Jej art. 56 ust. 1 stanowi, że „traktat, który nie zawiera postanowienia dotyczącego jego wygaśnięcia i nie przewiduje wypowiedzenia ani wycofania się z niego, nie podlega wypowiedzeniu ani wycofaniu się z niego, chyba że:

- ustalono, że strony miały zamiar dopuścić możliwość wypowiedzenia lub wycofania się bądź
- prawa do wypowiedzenia lub wycofania się można domniemywać z charakteru traktatu.”

Natomiast art. 54 tej Konwencji stanowi, że „wygaśnięcie traktatu lub wycofanie się strony z niego może mieć miejsce:

- zgodnie z postanowieniami traktatu lub

61 Z.M. Doliwa–Klepacki: Integracja europejska..., s. 701–702.
62 Art. 10 Traktatu Wspólnoty Europejskiej.

b) w każdym czasie za zgodą wszystkich stron po konsultacji z pozostałymi umawiającymi się stronami.”

Wydaje się, że w przypadku powyższych traktatów nie zachodzą warunki wymienione w art. 56 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej i w związku z tym w świetle powyższych przepisów można stwierdzić, iż wystąpienie państwa z UE może nastąpić jedynie za zgodą wszystkich państw członkowskich.

Oczywiście, wystąpienie z UE nie może nastąpić w drodze natychmiastowej, lecz po uprzednim notyfikowaniu pozostałym państwom członkowskim tego zamiaru i przeprowadzeniu stosownych negocjacji, o ile na to pozwolą te państwa, celem rozliczenia się UE i wycofującego się państwa ze wzajemnych zobowiązań gospodarczo-finansowych.⁶³

W doktrynie dotyczącej UE zazwyczaj uważa się, że państwo członkowskie nie może wystąpić z UE, powołując się na klauzulę *rebus sic standibus* ze względu na to, że prawo unijne nie jest bardzo sztywne, gdyż zawiera wiele różnego typu klauzul wyjątkowych i dostosowawczych.⁶⁴

Problem ustanowienia w prawie pierwotnym UE możliwości wystąpienia państwa członkowskiego z tej organizacji po raz pierwszy oficjalnie został podniesiony podczas prac nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy. W ich rezultacie art. I – 59 projektu tegoż Traktatu przewidywał możliwość wystąpienia państwa z UE.

7. Zawieszenie w prawach członkowskich

Zgodnie z art. 7 Traktatu UE, Rada w składzie szefów państw lub rządów, na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich lub Komisji,

63 Szerzej na temat możliwości wystąpienia z UE patrz – M.S. Grochalski: Zawieszenie, rezygnacja, wykluczenie państwa członka Unii Europejskiej (w:) Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku. Pod red. M. Stolarczyka. Toruń 2006, s. 256–259; Ch. Zacker, S. Wernicke: Prawo europejskie w pytaniach i odpowiedziach. Warszawa 2000, s. 35–36. Zob. też – W. Morawiecki: Prawo państwa – członka do wystąpienia z organizacji międzynarodowej. „Państwo i Prawo” – nr 7, 1965; H. Okularczyk: Członkostwo organizacji wyspecjalizowanych ONZ. Warszawa 1970, s. 166–192; N. Singh: Termination of Membership of International Organisations. London 1958, s. 26–112; H.G. Schermers: International Institutiona Law. T.I. Leiden 1972, s. 46–53.

64 Stanowisko takie zajmuje np. R. Streinz: Prawo europejskie. Warszawa 2002, s. 39.

po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego oraz po poproszeniu danego państwa o zajęcie stanowiska, może większością $\frac{4}{5}$ jej członków stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie zasad wymienionych w art. 6 ust. 1 Traktatu, tj. działania na zasadach wolności, demokracji, praworządności oraz poszanowania praw człowieka i fundamentalnych swobód, jak też udzielić temu państwu stosownych zaleceń.

Rada, przy zastosowaniu tej samej procedury, może następnie stwierdzić poważne i trwałe naruszenie przez takie państwo członkowskie powyższych zasad. W przypadku stwierdzenia przez Radę powyższego faktu, może następnie kwalifikowaną większością zawiesić niektóre prawa członkowskie, wynikające z Traktatu UE, w tym prawo do głosowania danego państwa w Radzie.

Następnie może kwalifikowaną większością głosów postanowić o zmianie lub odstąpieniu od środków, jeżeli stwierdzi, że państwo poczęło częściowo lub całkowicie przestrzegać powyższe zasady.

8. Wykluczenie członka z Unii Europejskiej

Traktat UE ani traktaty Wspólnot Europejskich nie mówią nic na temat możliwości wykluczenia państwa członkowskiego z UE. Po odrzuceniu Traktatu Nicejskiego przez Duńczyków, w pierwszym referendum w marcu 2001 r. oraz w związku z niebezpieczeństwem odrzucenia przez nich tego Traktatu w drugim referendum w październiku 2002 r., pojawiły się głosy o potrzebie wprowadzenia do Traktatu UE tzw. *klauzuli wykluczenia*, potocznie nazywanej *klauzulą rozwodową*. Istota jej sprowadzałaby się do możliwości wykluczenia danego państwa członkowskiego z UE w przypadkach, gdyby nie ratyfikowało ono poprawek do prawa pierwotnego lub uniemożliwiło uchwalenie ważnej uchwały w ramach UE, za którymi opowiedziały się wszystkie pozostałe państwa. Ideę tą lansował min. G. Amato, wiceprzewodniczący Konwentu UE, w szeregu wypowiedziach prasowych w sierpniu 2002 r.⁶⁵

65 Szerzej patrz – M.S. Grochalski: *op. cit.*, s. 260–261. Szerzej na temat instytucji wykluczenia państwa z organizacji międzynarodowej zob. W. Morawiecki: Międzynarodowe organizacje gospodarcze. System organizacji międzynarodowej, T. 1, Warszawa 1987, s. 172–175.

Wydaje się mało prawdopodobne, by w najbliższych latach wprowadzono do prawa pierwotnego UE możliwość wykluczenia państwa członkowskiego za uniemożliwianie podjęcia przez organy Unii ważnych uchwał. Bardziej prawdopodobne, szczególnie w przypadku nasilania się zjawiska blokowania przez poszczególne państwa procesu decyzyjnego w UE, wymagającego jedności wszystkich członków, może być szybsze zmniejszanie liczby spraw wymagających uchwał na zasadzie jedności aż do całkowitego zlikwidowania tego wymogu. W przypadku częstego blokowania podejmowania uchwał przez niektóre państwa, należy liczyć się też z możliwością rozwinięcia się praktyki integracji na zasadzie *wzmocnionej współpracy*.

Mało prawdopodobne jest również, by do prawa pierwotnego UE wprowadzono możliwość wykluczenia państwa z Unii za nieratyfikowanie poprawek do traktatów założycielskich. Nie należy natomiast wykluczać wprowadzenia do niego rozwiązania, które umożliwiłoby – szczególnie przy znacznym rozszerzeniu UE – wchodzenie w życie tych poprawek, mimo braku zgody jednego, a nawet niewielkiej grupy państw.

9. Perspektywa poszerzenia się Unii Europejskiej o nowych członków

W kwietniu 1987 r. Turcja, a w maju 1992 r. Szwajcaria, złożyły oficjalne wnioski o ich przyjęcie do UE w charakterze członka zwykłego.

W przypadku Turcji, w 1991 r. uzyskała ona negatywną opinię (*avis*) Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie jej wniosku. Uznano bowiem, że jest jeszcze za wcześnie, by wszczynać negocjacje w sprawie przystąpienia jej do UE ze względu na złą sytuację polityczną (szczególnie nieprzestrzeganie praw człowieka i mniejszości narodowych), jak też gospodarczą (wysokie bezrobocie, niski wzrost gospodarczy) w tym państwie, mimo że jest ona stowarzyszona ze Wspólnotami Europejskimi od 1963 r.

Dopiero 17 XII 2004 r. na sesji w Brukseli Rada Europejska postanowiła – mimo niewielkich zmian na lepsze w dziedzinie sytuacji politycznej i gospodarczej w Turcji – rozpocząć na początku 2005 r.

negocjacje w sprawie jej przystąpienia do UE. Była to decyzja bardziej polityczna niż merytoryczna, podyktowana silną presją Turcji na UE w tej sprawie, a szczególnie rozwojem fundamentalizmu islamskiego na Bliskim Wschodzie, sytuacją w Iraku, Afganistanie i Iranie. Rokowania takie rozpoczęły się 3 X 2005 r. Przewiduje się, że potrwać one co najmniej 10–15 lat. Zakłada się, że w przypadku ewentualnego wejścia Turcji do UE, przez co najmniej kilkanaście lat nie obejmie jej zasada swobodnego przepływu osób i wspólna polityka rolno.⁶⁶

Należy nadmienić, iż szereg rządów państw UE niechętnie widzi Turcję w UE, szczególnie ze względu na negatywne stanowisko większości ich społeczeństw w tej sprawie.

11 grudnia 2006 r. UE zawiesiła negocjacje z Turcją w 8 z 35 rozdziałów jako sankcję za to, iż Turcja – mimo złożonych w 2004 r. obietnic – nie otworzyła swych portów morskich i lotnisk dla Cypru, jak też odmawia negocjacji z władzami z Nikozji w sprawie jedności Cypru.

W przypadku Szwajcarii, jej wniosek stracił na wiele lat na aktualności, kiedy w grudniu 1992 r. jej ludność w referendum wypowiedziała się przeciwko przystąpieniu tego państwa do mniej ambitnej w zakresie celów organizacji, a mianowicie Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Po raz drugi ludność Szwajcarii w referendum 4 III 2001 r. odrzuciła inicjatywę rządu w sprawie przystąpienia do UE.

Rada Europejska na sesji w Lizbonie w lipcu 2000 r., omawiając perspektywy współpracy UE z państwami Europy południowo-wschodniej, stwierdziła jednocześnie, że jeśli państwa tego regionu spełnią wymogi polityczne i gospodarcze stawiane przez UE, to w przyszłości mogą przystąpić do UE.

W marcu 2003 r. Komisja UE przyjęła stanowisko, iż w przypadku Albanii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Czarnogóry i Serbii, wskazanym byłoby wszcząć procedurę badawczą w sprawie ich przystąpienia w przyszłości do UE.

66 J. Wódka: Perspektywy członkostwa Turcji w Unii Europejskiej i stosunki polsko-tureckie (w:) Polska polityka integracyjna po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Pod red. J. Fiszera. Warszawa 2006, s. 264–282; F. Gołembski: Droga Turcji do Unii Europejskiej – stan i perspektywy. PISM. „Studia i Materiały” maj 1994.

21 II 2003 r. Chorwacja złożyła wniosek o członkostwo zwyczajne w UE. Podczas sesji Rady Europejskiej w grudniu 2004 r. w Brukseli postanowiono, że w 2005 r. UE podejmie z Chorwacją negocjacje w tej sprawie. Rozpoczęły się one 3 X 2005 r.

W pierwszych latach XXI w. również Ukraina deklarowała chęć przystąpienia do UE. 7 X 2003 r. L. Kuczma – ówczesny prezydent tego państwa – oświadczył, iż chciałby, aby Ukraina w 2011 r. podjęła negocjacje w sprawie przystąpienia do UE, a w lutym 2005 r. nowo wybrany prezydent W. Juszczenko zaproponował, żeby takie negocjacje rozpoczęły się w 2007 r. Wybór W. Jakunowycza na premiera Ukrainy w 2006 r. – prowadzącego prorosyjską politykę – spowodował, iż parcie Ukrainy do UE zmniejszyło się.⁶⁷

Trudności gospodarcze, jakie przeżywa UE, niechętny stosunek społeczeństw wielu krajów UE w odniesieniu do dalszego rozszerzenia tej organizacji, jak też niespełnianie przez powyższe państwa wielu politycznych i gospodarczych kryteriów, stawianych kandydatom do UE spowodowało, iż pod koniec 2006 r. postanowiono, że w najbliższych latach nie będzie poszerzania UE. Oznacza to w praktyce, iż prawdopodobnie w ciągu najbliższych 5 lat nie będą podjęte negocjacje w sprawie przystąpienia do UE powyższych państw, a ewentualne przyszłe negocjacje będą długotrwałe.

W miejsce członkostwa zwyczajnego UE oferuje powyższym państwom różnego typu szczególną współpracę, w której są traktowane na preferencyjnych warunkach, jak też prowadzony jest dialog polityczny.

Państwa kandydujące do członkostwa zwyczajnego UE otrzymują od niej różne odmiany pomocy, której celem jest dostosowanie ich gospodarek, systemów prawnych, jak i administracji do wymogów UE. I tak na przykład, w przypadku 10 państw, które przystąpiły do UE 1 V 2004 r., na podstawie uchwały Rady Europejskiej z 15 XII 1997 r. były one objęte programami pod nazwą Partnerstwo dla Członkostwa. Zawierały one programy działania określające dla poszczególnych państw obszary priorytetowe, wymagające dalszych dostosowań do

gospodarki UE, definiujące warunki wsparcia finansowego dla tych państw. UE ustanowiła też fundusze przedakcesyjne, z których państwa kandydujące uzyskiwały środki finansowe na realizację powyższych założeń.

67 Podczas dwóch wizyt W. Jakunowycza w Brukseli we wrześniu 2006 r. oświadczył on, że Ukraina czasowo rezygnuje ze starania o członkostwo w NATO, ale nadal będzie dążyć, by przystąpić do UE. W. Portnikow: Ukraina nie marzy o NATO. „Dziennik” z 26.09.2006 r.; Z. Parafianowicz: Janukowycz kokietuje Unię, „Dziennik” z 22.09.2006 r.

POLSKA A UNIA EUROPEJSKA

ROZDZIAŁ PIERWSZY

STOWARZYSZENIE POLSKI ZE WSPÓLNOTAMI EUROPEJSKIMI

1. Geneza

W wyniku rozpoczęcia gruntowych przeobrażeń politycznych, społecznych i gospodarczych w Polsce już pod koniec 1989 r. w kręgach jej elit politycznych pojawiła się idea stowarzyszenia się Polski ze Wspólnotami Europejskimi (czyt. dalej jako WE). U podstawy tej idei leżały tradycyjne powiązania gospodarcze i handlowe Polski z państwami WE, załamanie się polskiego eksportu na rynki Europy wschodniej, świadomość, że powiązanie Polski ze WE ułatwi w istotnym stopniu dostęp polskich towarów do rynku ich państw członkowskich, a przede wszystkim stworzy możliwość uzyskania dostępu do nowoczesnej technologii oraz nowoczesnych systemów organizacji i zarządzania, zwiększy możliwość uzyskiwania pomocy finansowej oraz inwestycji kapitału prywatnego w Polsce, a tym samym ułatwi i będzie stymulowało przebudowę polskiej gospodarki i przyspieszenie rozwoju gospodarczego.

Były one w swej większości ogólnie chyba świadome, że powiązanie Polski z WE nie odbędzie się bezboleśnie i automatycznie, że trzeba będzie ponieść poważne koszty gospodarcze i społeczne a w przyszłości zgodzić się także na pewne ograniczenie suwerenności państwa. Wydaje się jednak, że nie zawsze w pełni zdawały sobie sprawę z wielkości tych kosztów, szczególnie jeśli Polska chciałaby się szybko zbliżyć, a następnie wejść do WE. Nieświadomość taka, w przypadku większości członków ówczesnych rządzących elit politycznych, wynikała prawdopodobnie przede wszystkim z braku doświadczenia

w zakresie stosunków międzynarodowych. Sprowadzało się to między innymi do nieodróżniania deklaracji dobrych intencji składanych pod adresem Polski – zazwyczaj z przyczyn politycznych – przez polityków zachodnich w zakresie polityki na rzecz zbliżenia Polski do państw zachodnich, od zimnej kalkulacji ekspertów ekonomicznych tych państw, kiedy przychodzi do konkretyzowania tej polityki w postaci konkretnych przedsięwzięć czy aktów prawnych regulujących współpracę gospodarczą.

19 IX 1989 r. Polska zawarła z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG), która następnie zmieniła nazwę na Wspólnotę Europejską, umowę o handlu i współpracy gospodarczej. Umowa ta m.in. zniósła ograniczenia ilościowe stosowane przez EWG wobec importu z Polski, jak też ustanowiono pewne preferencje w handlu artykułami rolnymi.¹

W październiku 1989 r. polska delegacja przyjechała do Brukseli na nieoficjalne rozmowy w sprawie podjęcia rokowań na temat stowarzyszenia się Polski ze Wspólnotami Europejskimi. Wspólnoty zajęły wówczas stanowisko, że nie będą negocjowały oddzielnie z Polską, a tylko równocześnie także z Czecho–Słowacją i Węgrami. Stosowne stanowisko w sprawie podjęcia rokowań ze Wspólnotami Czecho–Słowacja i Węgry zajęły dopiero wiosną 1990 r.

Oficjalne rokowania tych trzech państw z WE rozpoczęły się 22 XI 1990 r. Trwały niecały rok, a ich rezultatem były oddzielne układy dla każdego państwa w sprawie stowarzyszenia się ze Wspólnotami Europejskimi, tj. Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG), Europejską Wspólnotą Węgla i Stali (CECA) i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej (EURATOMem). Jak na dotychczasową praktykę Wspólnot w powyższej sprawie, należy uznać ten okres za wyjątkowo krótki.

16 XII 1991 r. Polska, a Rada w imieniu WE, podpisały Układ Europejski w sprawie stowarzyszenia się Polski z Wspólnotami.²

1 Szerzej zob. E. Kawecka–Wyrzykowska: Stosunki Polski ze Wspólnotami Europejskimi od 1989 roku, Warszawa 1997, s. 16.

2 Tekst Układu – „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” (cyt. dalej jako Dz.U. RP) z 27.01.1991 r., nr 11, poz. 38. Układ był następnie modyfikowany 17.06.1994 r. (Dz.U. RP 1995, nr 63, poz. 326), 1.07.1994 r. (Dz.U. RP 1995, nr 63, poz. 324), 1.09.1996r. (Monitor Polski 1997, nr 10, poz. 74), 1.07.1997 r. (Dz.U. RP 1997, nr 104, poz. 662), 1.01.1999 r. (Dz.U. RP 1999, nr 30, poz. 288), 10.07.1999r. (Dz.U. RP 1999, nr 30, poz. 288), 1.01.2000 r. (Dz.U. RP 2000, nr 21, poz. 263), 1.01.2001 r. (Dz.U. RP 2001, nr 64, poz. 645). Zob. też – Komentarz do Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską

Układ został zawarty na czas nieokreślony. Każda jego strona mogła wypowiedzieć Układ w drodze notyfikacji drugiej stronie. Traciłby on wówczas moc po upływie sześciu miesięcy od dnia takiej notyfikacji.

Układ Europejski miał wejść w życie w pierwszym dniu miesiąca po miesiącu, w którym strony układu notyfikują sobie wzajemnie, że przyjęły Układ zgodnie z ich procedurami wewnętrznymi. Zakładano, że Układ wejdzie najpóźniej w życie 1 I 1993 r.

Nastąpiło jednak istotne opóźnienie w jego ratyfikacji. Do końca maja 1993 r. ratyfikowało go zaledwie 6 państw Wspólnot Europejskich (Dania, Irlandia, Hiszpania, Luksemburg, Grecja i Wielka Brytania) oraz Parlament Europejski. W lipcu 1992 r. Sejm i Senat RP wyraziły zgodę na ratyfikowanie go przez Prezydenta RP. Opóźnienie w ratyfikacji Układu wynikało z jednej strony z różnego typu kryzysów polityczno-gospodarczych, jakie przeżywały w tym czasie państwa Wspólnot, z drugiej zaś z kontrowersji na tle ratyfikacji Traktatu z Maastricht. Ostatecznie Układ Europejski wszedł w życie 1 II 1994 r.

Jednocześnie z Układem Europejskim została zawarta umowa przejściowa, która weszła w życie 1 II 1992 r.³ Uruchomiła ona realizację niektórych postanowień Układu, przede wszystkim dotyczących handlu i spraw związanych z handlem, do czasu wejścia w życie Układu. Miała obowiązywać najpóźniej do 31 XII 1992 r. W praktyce została przedłużona do 1993 r.

2. Zasady stowarzyszenia

a. Cele i okres przejściowy

Cele

Zgodnie z art. 1 Układu, celem stowarzyszenia było:

- stopniowa integracja Polski z WE, przy czym w preambule Układu stwierdzało się, że końcowym celem stowarzysze-

nia ma być doprowadzenie do pełnego członkostwa Polski we Wspólnotach;

- ustanowienie odpowiednich ram dla dialogu politycznego między Polską a WE i jej państwami członkowskimi, który miał umożliwiać rozwój bliskich stosunków politycznych między nimi;
- rozwój handlu i harmonijnych stosunków gospodarczych między nimi, sprzyjających dalszemu dynamicznemu rozwojowi gospodarczemu i dobrobytowi w Polsce;
- stworzenie podstawy dla pomocy finansowej i technicznej Wspólnot dla Polski;
- rozwój współpracy w dziedzinie kultury.⁴

Okres przejściowy

Okres przejściowy stowarzyszenia miał trwać maksymalnie do 10 lat. Jego cele miały być realizowane w dwóch etapach; każdy ma obejmować w zasadzie 5 lat. W ciągu 12 miesięcy, poprzedzających zakończenie pierwszego etapu, Rada Stowarzyszenia miała podjąć decyzję w sprawie przejścia do drugiego etapu, jak również o jakichkolwiek możliwych zmianach, jakie ewentualnie należałoby wprowadzić do postanowień dotyczących realizacji drugiego okresu przejściowego stowarzyszenia.

b. Dialog i współpraca polityczna

Układ przewidywał, co było *novum* w dotychczasowych umowach o stowarzyszeniu z WE, regularny dialog i współpracę polityczną między Polską i Wspólnotami. Miał on: stopniowo zbliżać Polskę do WE, przyczyniać się do większej zbieżności politycznej między nimi, lepszego wzajemnego zrozumienia i zapewnienia zgodności stanowisk w sprawach międzynarodowych, umożliwiać każdej ze stron stowarzyszenia rozważenie stanowiska i interesów drugiej strony we wzajem-

³ a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami członkowskimi. URM. Warszawa 1994; Układ Europejski z komentarzem. Opr. Z. Brodecki i E. Gromnicka. Warszawa 2002. Dz.U. RP. Załącznik do nru 17, poz. 69 z 28.02.1992 r.

⁴ J. Menkes: Układ o ustanowieniu stowarzyszenia Polski ze Wspólnotami Europejskimi (cele i aspekty systemowe). „Państwo i Prawo” nr 9, 1994.

nych procesach decyzyjnych, przyczyniać się do umocnienia bezpieczeństwa i stabilności w całej Europie.

Dialog i współpraca miały polegać na:

- przeprowadzeniu konsultacji między przewodniczącym Rady Europejskiej i przewodniczącym Komisji Wspólnot Europejskich a prezydentem Polski;
- przeprowadzaniu konsultacji na szczeblu ministerialnym w ramach Rady Stowarzyszenia;
- odbywaniu spotkań na wyższym szczeblu dyplomatycznym (dyrektorzy polityczni) przedstawicieli Polski z jednej strony i Prezydium Rady Ministrów oraz Komisji z drugiej strony;
- wykorzystywaniu kanałów dyplomatycznych oraz odbywaniu konsultacji przy okazji międzynarodowych spotkań i kontaktów między ich przedstawicielami dyplomatycznymi w państwach trzecich;
- zapewnieniu Polsce regularnej informacji o działalności Europejskiej Współpracy Politycznej, odpowiednio na prawach wzajemności.⁵

Dialog ten miał być prowadzony też na szczeblu parlamentarnym w ramach Komitetu Parlamentarnego Stowarzyszenia.

c. Przepływ towarów

Zasady ogólne

Układ przewidywał dla poszczególnych grup towarowych, o czym szerzej niżej, stopniowe, całkowite lub częściowe znoszenie ceł i ograniczeń ilościowych w obrotach między Polską a WE, przy czym przedsięwzięcia te miały być realizowane w różnych terminach i różnym tempie w odniesieniu dla poszczególnych grup.

Dla każdego towaru podstawową stawką celną, w odniesieniu do której stosowane miały być kolejne obniżki zgodnie z postanowieniami Układu, miała być stawka obowiązująca *erga omnes* w dniu poprzedzającym datę wejścia w życie Układu. Jeżeli po wejściu w życie Układu

wprowadzona byłaby jakakolwiek obniżka stawek celnych na zasadzie *erga omnes*, a szczególnie wynikająca z uzgodnień taryfowych dokonanych w ramach rundy Urugwajskiej GATT, takie obniżone stawki, od momentu ich wprowadzenia, miały być uznane za podstawowe.

Klasyfikacja poszczególnych towarów była przeprowadzona według Nomenklatury Scalonej.

Z dniem wejścia w życie Układu w handlu między WE a Polską, nie mogły być wprowadzane żadne nowe cła importowe lub eksportowe lub inne opłaty o podobnych skutkach, jak też żadne nowe ograniczenia ilościowe importu lub eksportu oraz inne środki o podobnych skutkach, a już stosowane cła nie będą podwyższone, zaś istniejące ograniczenia nie staną się bardziej restrykcyjne.

Układ nie wykluczał utrzymania lub tworzenia unii celnych stref wolnego handlu lub porozumień w sprawie handlu przygranicznego, jeżeli nie zmieniałyby one zasad handlu przewidzianego przez niego.

Strony Układu zobowiązały się do powstrzymania od stosowania jakichkolwiek środków lub praktyk o wewnętrznym charakterze fiskalnym, powodujących pośrednio lub bezpośrednio dyskryminacje, między produktami jednej strony a podobnymi produktami pochodzącymi z terytorium drugiej strony. Produkty eksportowane na terytorium jednej z dwóch stron nie mogły korzystać ze zwrotu podatków wewnętrznych w wielkościach przekraczających podatki bezpośrednie i pośrednie na nie nakładane.

Układ zawierał też szereg innych generalnych postanowień, których celem było zapewnienie zasad wolnego handlu i przeciwdziałanie praktykom dyskryminacyjnym.

Polska i WE mogły ograniczać import towarów od drugiej strony, gdy dany towar byłby importowany w tak zwiększonej ilości lub przy zastosowaniu dumpingu względnie subsydiowania eksportu, że powodowałoby to lub groziło spowodowaniem poważnych zakłóceń w jakimkolwiek sektorze gospodarki lub trudności, mogących wywołać poważne pogorszenie sytuacji gospodarczej regionu. W przypadku importu towarów przemysłowych, o tego typu skutkach, jego ograniczenia mogły być dokonywane za pomocą ceł, w przypadku zaś importu produktów rolnych – za pomocą ceł i ograniczeń ilościowych.

⁵ Art. 2,3 i 4.

Polska mogła ponadto w ograniczonym czasie stosować środki wyjątkowe w postaci podwyższonych stawek celnych, jeśli import z WE stanowiłby zagrożenie dla nowo powstających przemysłów, niektórych sektorów podlegających restrukturyzacji lub napotykających na poważne trudności, a szczególnie wtedy, gdy trudności takie stwarzałyby poważne problemy społeczne.⁶

Cła importowe zastosowane przez Polskę w powyższym trybie wobec towarów pochodzących z WE, nie mogły przekraczać 25% *ad valorem* i powinny utrzymać element preferencyjny dla towarów pochodzących ze Wspólnoty. Ogólna wartość importu towarów, poddanych działaniu tych środków, nie mogła przekraczać 15% ogółu importu towarów przemysłowych z WE w ostatnim roku, dla którego były dostępne dane statystyczne.

Środki te mogły być stosowane przez Polskę przez okres nie przekraczający 5 lat, chyba że Rada Stowarzyszenia wyraziłaby zgodę na okres dłuższy. Ich stosowanie winno się zakończyć nie później niż z wygaśnięciem okresu przejściowego. Nie mogły one jednak być zastosowane w odniesieniu do danego towaru, jeśli upłynęły 3 lata od zniesienia wszystkich ceł i ograniczeń ilościowych, opłat lub innych środków o podobnych skutkach dotyczących tego towaru.

Zamiar wprowadzenia środków ochronnych, ograniczających import z drugiej strony, miał być przedstawiany wraz z uzasadnieniem Radzie Stowarzyszenia. Miał on być wprowadzany w życie dopiero wtedy, gdy Rada w określonym czasie nie podejmęłaby decyzji o innym rozwiązaniu. W przypadku wyjątkowym winna przedstawić Radzie Stowarzyszenia także program eliminacji przewidywanych środków wyjątkowych.

Produkty przemysłowe

Finalnym celem stowarzyszenia, w przypadku obrotów towarami przemysłowymi, miało być ustanowienie strefy wolnego handlu między WE i Polską. Realizacja tego celu miała być osiągnięta w drodze asymetrycznej redukcji ceł na te towary w handlu między WE i Polską.

Z chwilą wejścia w życie Układu Europejskiego, WE obniżyła średnie cła na import tych towarów z Polski do 20% stawki bazowej z 1991 r., pozostałe obniżyła do końca 1997 r. Z kolei Polska z powyższą chwilą zniósła cła na 27% towarów przemysłowych importowanych z WE, a cła na pozostałe towary były znoszone sukcesywnie od 1995 r. do końca 1998 r., zgodnie z harmonogramem ustalonym w załącznikach IVa i IVb do Układu.

Produkty rolne

W przypadku produktów rolnych Układ Europejski nie przewidywał utworzenia w okresie przejściowym stowarzyszenia strefy wolnego handlu między WE i Polską, a jedynie liberalizację handlu między nimi. W odniesieniu do polskiego eksportu rolnego do WE liberalizacja miała sprowadzać się do stopniowego obniżania przez WE wysokości opłat wyrównawczych nakładanych na poszczególne grupy towarowe (wszystkie produkty rolne zostały podzielone na 6 grup towarowych) oraz zwiększania limitu ilościowego importowanych produktów. Obniżka opłat wyrównawczych i zwiększenie limitu importowego w przypadku poszczególnych grup towarowych była zróżnicowana. Wielkość i tempo obniżania opłat wyrównawczych i zwiększania limitów importowych regulowały załączniki VIIa i VIIb do Układu.⁷

Z kolei Polska z chwilą wejścia w życie Układu obniżyła cła o 10% na niektóre produkty rolne z WE, stanowiące około 15% jej importu rolnego ze Wspólnoty. Jednocześnie zobowiązała się znieść w ciągu 5 lat ograniczenia ilościowe (kontyngenty) na import produktów rolnych z WE.⁸

7 Powyższą zasadą nie został objęty import do Polski samochodów z WE. Polskie cła na samochody zostały ustalone na poziomie 35% wartości samochodu. Następnie, zgodnie z Układem, miały być stopniowo znoszone, by 1.01.2002 r. osiągnąć 0% stawki celnej. Jednocześnie ustanowiono bezcłowy limit na import do Polski z WE 25 tys. samochodów osobowych, który miał rocznie rosnać o 10%. Ustanowiony został także bezcłowy limit eksportu z Polski do WE samochodów, którego roczna wartość nie mogła przekraczać 150 mln ECU (europejskich jednostek rozliczeniowych, które później zostały zastąpione euro). Szerzej na temat znoszenia ceł na obrót produktami przemysłowymi między WE a Polską patrz – L. Ciamaga: Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotą – szanse i zagrożenia (w:) L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichmann: Unia Europejska. Warszawa 1997, s. 436–438; Wspólnoty Europejskie. Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi. Pod red. E. Kaweckiej Wyrzykowskiej i E. Synowic. Warszawa 1993, s. 215–232.

8 Szerzej zob. Wspólnoty Europejskie..., s. 232–239.

6 Art. 28.

Produkty rybołówstwa

Artykuł 23 Układu zobowiązywał jego strony do szybkiego wynegocjowania porozumienia w sprawie handlu między nimi produktami rybołówstwa. Od tego momentu, odpowiednie postanowienia Układu odnoszące się do handlu między nimi produktami rolnymi miały być stosowane także do produktów rybołówstwa.

d. Przepływ siły roboczej

Układ nie mówił nic o ustanowieniu ani nawet o możliwości rozważenia ustanowienia w przyszłości swobodnego przepływu siły roboczej między jego stronami, lecz jedynie o uregulowaniu sytuacji prawnej w zakresie podejmowania i wykonywania pracy w przypadku obywateli jednej ze stron, którzy mieli prawo stałego pobytu na terytorium drugiej strony i legalnie uzyskali pracę oraz ich najbliższej rodziny. Przewidywał natomiast możliwość pewnego zliberalizowania przepisów w sprawie przepływu siły roboczej między WE i Polską w przyszłości.

Mianowicie – pracownicy każdej ze stron, zatrudnieni legalnie na terytorium drugiej strony, mieli być traktowani tak samo jak jej obywatele w zakresie warunków pracy, wynagrodzenia i zwalniania z pracy. Legalnie przebywający małżonkowie i dzieci pracowników obywateli jednej ze stron legalnie zatrudnionych na terytorium drugiej strony, z wyjątkiem pracowników sezonowych oraz zatrudnionych na podstawie umów dwustronnych, o ile powyższe umowy nie stanowiły inaczej, uzyskiwali prawo do pracy i zasiłku rodzinnego w okresie trwania legalnego zatrudnienia tego pracownika.

Na prawach wzajemności miały być zaliczane okresy legalnie przepracowane na terytorium drugiej strony przy obliczaniu wysokości świadczeń socjalnych.

Państwa członkowskie WE zobowiązały się rozpatrzyć możliwość przyznania pozwolenia na pracę obywatelom polskim, posiadającym już pozwolenie na pobyt stały w danym państwie, z wyłączeniem jednak tych obywateli polskich, którzy przybyli w celach turystycznych lub z wizą.

Podczas trwania drugiego etapu stowarzyszenia lub wcześniej, jeśli zostałyby to uzgodnione, Rada Stowarzyszenia winna była rozpatrzyć dalsze sposoby przepływu siły roboczej, biorąc między innymi pod uwagę sytuację społeczno-gospodarczą Polski i jej potrzeby oraz sytuację w zakresie zatrudnienia we Wspólnocie. Była też zobowiązana do wydania zalecenia w tym celu.⁹

e. Podejmowanie działalności gospodarczej

Państwa WE zobowiązały się zapewnić polskim obywatelom i podmiotom gospodarczym takie same możliwości zakładania przedsiębiorstw na swoim terytorium, jakich udzielały własnym obywatelom i podmiotom gospodarczym, z chwilą wejścia w życie Układu.

Natomiast Polska zobowiązała się uczynić to samo w odniesieniu do obywateli i podmiotów gospodarczych państw WE, chcących zakładać przedsiębiorstwa na jej terytorium w trzech etapach:

- z chwilą wejścia w życie Układu w przypadku budownictwa i większości dziedzin przemysłu przetwórczego;
- stopniowo, ale nie później niż do końca pierwszego etapu okresu przejściowego – w przypadku większości dziedzin życia gospodarczego;
- stopniowo, ale nie później niż do końca okresu przejściowego – w przypadku przede wszystkim sfery usług finansowych (bankowych i ubezpieczeniowych).

Polska w przypadku niektórych działów gospodarki, wymienionych w Układzie, w pierwszym etapie okresu przejściowego, a w przypadku niektórych innych podczas całego okresu przejściowego, mogła w ustalonym trybie ograniczyć obywatelom i podmiotom gospodarczym ze Wspólnoty ułatwienia w zakładaniu przedsiębiorstw na jej terytorium, jeśli dziedziny te:

- były w trakcie restrukturyzacji;
- stały wobec poważnych trudności, szczególnie takich, które pociągały za sobą poważne problemy społeczne w Polsce;

⁹ Art. 37–47. Wspólnoty Europejskie..., s. 259–263.

- stały wobec groźby wyeliminowania lub drastycznego zmniejszenia udziału na polskim rynku polskich przedsiębiorstw lub obywateli w danym dziale gospodarki lub danej dziedzinie przemysłu;
- były nowo powstałymi dziedzinami przemysłu w Polsce.

Po wejściu w życie Układu, przedsiębiorstwa ze Wspólnoty założone na terytorium Polski, uzyskały prawo nabywania, używania, wynajmowania i sprzedaży nieruchomości, a prawo dzierżawy w odniesieniu do zasobów naturalnych, ziemi uprawnej i lasów na jej terytorium, jeśli będzie to konieczne dla prowadzenia działalności, dla której zostały założone.

W przedsiębiorstwach, założonych przez obywateli lub podmioty gospodarcze jednej strony na terytorium drugiej strony, mogli być zatrudnieni obywatele pierwszej strony, jednak tylko na stanowiskach kierowniczych lub innych wymagających wysokich kwalifikacji. Prawo pobytu i pracy na terytorium drugiej strony mieli posiadać tylko przez okres zatrudnienia przez powyższego typu przedsiębiorstwo.¹⁰

f. Świadczenie usług

WE i Polska zobowiązały się podjąć niezbędne kroki w celu umożliwiania stopniowego świadczenia usług przez przedsiębiorstwa Wspólnoty lub Polski, względnie ich obywateli, utworzone na terytorium innej strony niż ta, dla obywateli której przeznaczone były usługi, przy uwzględnianiu rozwoju działu usług w stronach Układu.

Zobowiązały się też zezwolić na czasowy przepływ osób fizycznych świadczących usługi lub osób, które miały być zatrudnione przez firmę usługową jako personel kierowniczy, włączając w to osoby będące przedstawicielami przedsiębiorstwa lub WE, lub Polski i starające się o prawo czasowego pobytu w celu uzgodnienia warunków sprzedaży usługi firmy usługowej. Spod powyższych postanowień wyłączone zostały osoby, prowadzące bezpośrednią sprzedaż towarów dla ogółu obywateli lub bezpośrednio świadczące usługi.

¹⁰ Art. 44–54.

WE i Polska zobowiązały się dążyć do daleko idących wzajemnych ułatwień w transporcie lądowym, morskim i lotniczym. W okresie przejściowym Polska miała stopniowo dostosować swoje ustawodawstwo w dziedzinie transportu lądowego i lotniczego, łącznie z uregulowaniami administracyjnymi i technicznymi, do aktualnie obowiązującego ustawodawstwa Wspólnot, aby służyło to liberalizacji i wzajemnemu dostępowi do rynków stron lub ułatwiło ruch pasażerski i towarowy.¹¹

g. Płatności i przepływ kapitału

Polska i WE zobowiązały się akceptować w swobodnie wymienialnej walucie wszelkie płatności na rachunki bieżące bilansu płatniczego w zakresie, w jakim transakcje stanowiące podstawę płatności dotyczyły zliberalizowanego, zgodnie z postanowieniami Układu, przepływu towarów, usług oraz osób między stronami.

Do końca pierwszego etapu okresu przejściowego miały zapewnić swobodny przepływ kapitału, związanego z bezpośrednimi inwestycjami i zakładaniem przedsiębiorstw, likwidacją lub repatriacją tych inwestycji, a także swobodny przepływ zysków z tego wynikających. Strony miały wzajemnie konsultować się ze sobą w celu ułatwienia przepływu kapitału między nimi, mając na względzie popieranie celów Układu o stowarzyszeniu.

Do czasu wprowadzenia pełnej wymienialności waluty polskiej, Polska mogła – w wyjątkowych sytuacjach – stosować ograniczenia w obrocie dewizowym dotyczące udzielania lub zaciągania krótko- i średnioterminowych kredytów, w zakresie, w jakim były narzucone Polsce w odniesieniu do udzielania takich kredytów i w jakim były dozwolone w związku ze statusem Polski w Międzynarodowym Funduszu Walutowym. Ograniczenia takie nie mogły być stosowane w sposób dyskryminujący.¹²

¹¹ Art. 55–58. Zob. Wspólnoty Europejskie..., s. 264–272.

¹² Art. 59–62.

h. Zasady konkurencji

Za niezgodne z zasadami Układu o stowarzyszeniu miały być uznawane, o ile mogło to mieć negatywny wpływ na handel między WE i Polską, następujące postępowania:

- wszelkie porozumienia, decyzje zrzeczeń przedsiębiorstw oraz uzgodnione praktyki między przedsiębiorstwami, których celem lub skutkiem było zapobieganie, ograniczanie lub zniekształcanie konkurencji;
- nadużywanie przez jedno lub więcej przedsiębiorstw dominacji pozycji na terytorium Wspólnoty lub Polski jako całości lub na ich znacznej części;
- wszelka pomoc publiczna, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji poprzez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów.

W ciągu trzech lat Rada Stowarzyszenia ustaliła zasady stosowania pierwszych dwóch postanowień.

Strony zobowiązały się unikać stosowania środków restrykcyjnych ze względu na sytuację w ich bilansie płatniczym. W przypadku jednak zaistnienia poważnych trudności w tym bilansie, strony mogły wprowadzać czasowo takie restrykcje, zgodnie z postanowieniami Układu Ogólnego w sprawie Taryf i Handlu (GATT). Celem tych działań mogło być wyłącznie poprawienie sytuacji w bilansie płatniczym strony, które je zastosowała.

Polska zobowiązała się poprawić kontrolę ochrony własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej. Pod koniec pięcioletniego okresu, od chwili wejścia Układu w życie, miała ona doprowadzić w tej dziedzinie do zbliżonej sytuacji, jaka istniała we Wspólnocie. W tym celu winna była m.in. w powyższym okresie przystąpić do Monachijskiej Konwencji w sprawie Przyznawania Patentów Europejskich z 1973 r. oraz innych wielostronnych konwencji, regulujących prawa własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej, wymienionych w załączniku XIII pkt. 1 Układu o stowarzyszeniu.

W czasie nie dłuższym niż do końca okresu przejściowego, przedsiębiorstwa ze Wspólnoty winny były uzyskać dostęp do przetargów na

obszarze Polski na warunkach nie gorszych niż przedsiębiorstwa z Polski.

Natomiast polskie przedsiębiorstwa uzyskały analogiczne prawa na terenie Wspólnot z dniem wejścia w życie Układu o stowarzyszeniu.¹³

i. Zbliżanie ustawodawstwa

Za istotny warunek integracji gospodarczej Polski z WE uznano zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa już istniejącego we Wspólnotach. Polska zobowiązała się podjąć niezbędne kroki w celu zapewnienia zgodności jej ustawodawstwa z ustawodawstwem WE, szczególnie w następujących dziedzinach: prawo celne, prawo o spółkach, prawo bankowe, rachunkowość i podatki przedsiębiorstw, własność intelektualna, ochrona pracownika w miejscu pracy, usługi finansowe, zasady konkurencji, ochrona zdrowia i życia ludzi, ochrona sanitarna zwierząt i roślin, ochrona konsumenta, pośredni system opodatkowania, przepisy techniczne i normy, transport i środowisko naturalne.

W celu realizacji powyższych zadań, WE zobowiązały się udzielić Polsce pomocy technicznej, obejmującej między innymi: wymianę ekspertów, dostarczanie informacji, organizację seminariów, szkolenia, pomoc w tłumaczeniu ustawodawstwa WE.

j. Współpraca gospodarcza

WE zobowiązała się wspierać Polskę na rzecz jej rozwoju oraz zacieśniać istniejące więzi gospodarcze na możliwie najszerszej płaszczyźnie, z korzyścią dla obydwu stron.

Układ wymieniał 23 dziedziny współpracy, wyszczególnia kierunki i formy współpracy WE i Polski w tych dziedzinach. Miała ona polegać przede wszystkim na unifikacji przepisów prawnych, szkoleniu specjalistów, wymianie informacji, udziale Polski w mechanizmach i systemach współpracy wielostronnej wypracowanych w ramach

¹³ Art. 63–67. T. Skoczny: Zakres i dostosowywanie polskiego prawa antymonopolowego do europejskich reguł konkurencji. Fundacja im. Friedricha Eberta. Warszawa 1993.

Wspólnoty, szczególnie w postaci wyspecjalizowanych organizacji, seminariach i konferencjach, przejmowaniu przez Polskę systemów organizacji i zarządzania, istniejących we Wspólnocie.

Współpraca między WE i Polską miała odbywać się w następujących dziedzinach: współpraca przemysłowa, promocja i ochrona inwestycji, normy i atesty przemysłowe oraz rolnicze, współpraca w dziedzinie nauki i techniki, edukacja i szkolenie, rolnictwo i sektor rolno-spożywczy, energetyka, atomistyka, ochrona środowiska, transport, telekomunikacja, bankowość, ubezpieczenia i inne usługi finansowe, polityka monetarna, przeciwdziałanie praktykom „prania brudnych pieniędzy”, rozwój regionalny, polityka socjalna, turystyka, małe i średnie przedsiębiorstwa, informacja i media audiowizualne, cła, statystyka, ekonomia, przeciwdziałanie rozpowszechnianiu narkotyków.¹⁴

k. Współpraca kulturalna

Układ przewidywał możliwość rozciągania programów współpracy kulturalnej EWG lub jednego, względnie kilku jej państw członkowskich na Polskę, a także podejmowanie dodatkowych przedsięwzięć interesujących obydwie strony.

Współpraca powyższa mogła obejmować w szczególności: tłumaczenie dzieł literackich, konserwację i budowę pomników oraz zabytków a ponadto miejsc o znaczeniu historycznym i kulturalnym, szkolenie osób pracujących w sferze kultury, organizację imprez kulturalnych o charakterze europejskim.¹⁵

l. Współpraca finansowa

Dla realizacji celów Układu o stowarzyszeniu, Polska mogła korzystać z czasowej pomocy finansowej ze strony WE w formie subwencji i kredytów, przeznaczonych na przyspieszenie przemian gospodarczych i społecznych skutków przekształceń strukturalnych.

Do końca 1992 r. pomoc miała być realizowana poprzez kredyty udzielane przez Europejski Bank Inwestycyjny i środki uzyskiwane

14 Art. 71–94. Wspólnoty Europejskie ..., s. 278–282.

15 Art. 95.

w ramach programu PHARE. Po tym okresie pomoc miała być uzyskiwana z powyższych źródeł w ramach wieloletniego programu finansowego, ustanowionego przez WE po konsultacjach z Polską.

Cele i dziedziny pomocy finansowej ze strony WE miały być określone w programie indykatywnym, uzgodniony między obydwoma stronami.

Niniejsza pomoc finansowa uwarunkowana była przedstawieniem przez Polskę do akceptacji programów, mających poparcie Międzynarodowego Funduszu Walutowego w ramach grupy G–24 i mających na celu doprowadzenie do wymienialności złotego, a także dalszą realizację przez Polskę tych programów, jak również szybkie przejście do finansowania ze źródeł prywatnych.¹⁶

1. Organy stowarzyszenia

Rada Stowarzyszenia

Nadzorowała ona realizację postanowień Układu o stowarzyszeniu Polski z WE. Składała się z członków Rady WE i Komisji WE z jednej strony, z drugiej zaś członków rządu Polski. Rada winna była zbierać się na szczepku ministrów raz w roku oraz gdy wymagać tego będą okoliczności. Przewodniczą jej kolejno członek Rady UE oraz członek rządu Polski.

Rada mogła rozpatrywać wszelkie kwestie, wynikające z realizacji Układu o stowarzyszeniu oraz wszelkie inne problemy dwustronne lub międzynarodowe, stanowiące przedmiot wzajemnego zainteresowania.

Mogła ona podejmować decyzje i udzielać zaleceń za zgodą obydwu stron. Jej decyzje były wiążące dla stron, zalecenia zaś miały charakter niewiążący.¹⁷ Ponadto mogła rozstrzygać spory powstałe na tle realizacji Układu o stowarzyszeniu, przy czym jej decyzje w tej kwestii były wiążące. W przypadku, gdyby Rada nie była w stanie rozstrzygnąć sporu, wówczas każda ze stron wyznaczałaby jednego arbitra, a Ra-

16 Art. 96–101.

17 J. Banasiński, M. Górka, T. Pajor: Charakter prawny decyzji Rady Stowarzyszenia. „Unia Europejska” nr 2–3, 1996.

da Stowarzyszenia powoływałyby trzeciego arbitra, których zadaniem było rozstrzygnięcie sporu. Decyzje zespołu arbitrów miały zapadać większością głosów.

Rada Stowarzyszenia mogła powołać do życia inne specjalne komitety i organy, w celu wspomagania jej wykonywaniu nałożonych na nią obowiązków.

Komitet Stowarzyszenia

W swej działalności Rada Stowarzyszenia była wspomagana przez *Komitet Stowarzyszenia*, złożony z przedstawicieli członków Rady WE oraz przedstawicieli rządu Polski, zazwyczaj na szczeblu wyższych urzędników. Zadaniem Komitetu było między innymi przygotowanie posiedzeń Rady. Może ona przekazać Komitetowi jakkolwiek ze swych kompetencji.

Komitet Parlamentarny Stowarzyszenia

Stanowił forum wymiany poglądów członków polskiego Parlamentu i Parlamentu Europejskiego. Składał się z członków obydwu Parlamentów. Zbierał się w terminach, które sam określał. Przewodniczył mu na przemian przedstawiciel parlamentu polskiego i Parlamentu Europejskiego. Komitet Parlamentarny mógł udzielać zaleceń Radzie Stowarzyszenia. Rada Stowarzyszenia była zobowiązana udostępniać Komitetowi Parlamentarnemu wszelkie informacje, dotyczące realizacji Układu o stowarzyszeniu, jeśli zwrócił się on do niej o takie informacje.¹⁸

3. Ocena założeń i zasad stowarzyszenia Polski ze Wspólnotami Europejskimi

Nie podlega raczej dyskusji, iż sam fakt zawarcia przez Polskę Układu Europejskiego i stowarzyszenia ze Wspólnotami Europejskimi należy uznać za jej sukces, a kierunek działań ówczesnych rządzących polskich elit za prawidłowy. Międzynarodowa integracja gospodarcza jest bowiem zjawiskiem obiektywnym, aktualnie najbardziej efektywnym sposobem przyspieszenia rozwoju gospodarczego wysoko

18 Art. 102-110.

rozwiniętych państw danego regionu. Rozpoczęcie przez Polskę integrowania się ze Wspólnotami było najważniejszym – ze względu na załamanie się na wiele lat gospodarki państw Europy wschodniej, wyjątkowo protekcyjną politykę handlową USA i Japonii oraz duży udział kosztów transportu w polskim handlu z nimi – a zarazem najbardziej efektywnym zewnętrznym czynnikiem ułatwiającym, a być może w ogóle umożliwiającym, szybką przebudowę polskiej gospodarki.

Rozpoczęcie integracji ze Wspólnotami Europejskimi zaczęło ułatwiać dostęp polskich towarów do wyjątkowo chłonnego rynku państw Wspólnot, umożliwiać napływ technologii, nowych systemów organizacji i zarządzania, a przede wszystkim napływ kapitału inwestycyjnego. Bez rozpoczęcia tego procesu, a w perspektywie przystąpienia do Unii Europejskiej, Polska z góry byłaby skazana na izolacjonizm, separatyzm, pozbawienie się w istotnym stopniu powyższych korzyści, co w praktyce oznaczałoby zepchnięcie jej w Europie do roli zacofanej prowincji.

Zawarcie Układu Europejskiego to był niewątpliwie sukces Polski, gdyż państwa WE nie były entuzjastami stowarzyszenia się z nimi nowych krajów, a szczególnie z Europy środkowo-wschodniej. Stowarzyszenie się Polski, a także Czecho-Słowacji i Węgier z WE to przecież dla ich państw członkowskich oznaczało dodatkowe komplikacje i kłopoty gospodarcze, których i bez tego miały bez liku. Na szczęście, na korzyść państw starających się o stowarzyszenie przeważały w WE racje polityczne, a nie ekonomiczne, szczególnie po puczu moskiewskim w sierpniu 1991 r.

Dyskusyjne są natomiast zasady i warunki, na jakich Polska zgodziła się stowarzyszyć z WE. Większość powyższych zasad i warunków nie była – delikatnie mówiąc – najdogodniejsza dla Polski, a w niektórych przypadkach były one wręcz fatalne.

A oto główne zarzuty stawiane pod adresem Układu Europejskiego:

– połowa polskiego eksportu artykułów przemysłowych do WE zbyt wolno uzyskiwała (w okresie od 4 do 6 lat) bezcłowy dostęp do ich rynku, przy jednoczesnym zbyt szybkim znoszeniu barier przez Polskę wobec importu artykułów przemysłowych ze Wspólnot (w ciągu od 3

do 7 lat). Mocne zatem eksponowanie korzyści wynikających z asymetrii tak w preambule Układu, jak i przez polityków zachodnioeuropejskich oraz przez szereg polskich polityków, było niestety swego rodzaju iluzją lub zabieganiem propagandowym. W niektórych przypadkach asymetria służyła bardziej interesom mniej wydajnych dziedzin gospodarki państw Wspólnot niż gospodarce Polski;

– Polska zobowiązała się zbyt szybko znieść cła na artykuły przemysłowe z WE, gdyż najpóźniej w ciągu 7 lat. Tymczasem w przypadku Grecji, znosiła ona przez kilka lat część ceł wobec importu ze Wspólnot w ramach stowarzyszenia z nimi, a resztę w ciągu 5 lat już jako członek zwyczajny Wspólnot. W przypadku zaś Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii, znosiły one cła na artykuły przemysłowe po wejściu do Wspólnot Europejskich w ciągu aż 8 lat, zaś w przypadku Hiszpanii i Portugalii – w ciągu 7 lat;

– zbyt wcześnie, gdyż w ciągu 5 lat, Polska zgodziła się znieść kwoty importowe na artykuły rolne z WE. Przecież Polskie rolnictwo było przestarzałe i w niewielkim stopniu subsydiowane, gdy tymczasem rolnictwo państw WE jest o wiele bardziej efektywne, a jednocześnie subsydiowane w wysokości od 40 do 60%. W przypadku Grecji państwo częściowo liberalizowało swój handel artykułami rolnymi ze Wspólnotami w okresie stowarzyszenia z WE. Całkowicie zliberalizowało ten handel w kilka lat po wejściu do Wspólnot, podobnie jak Hiszpania i Portugalia. W tym czasie otrzymywały one bardzo poważne sumy z Funduszu Ukierunkowania i Gwarancji Rolnictwa (FEOGA) na restrukturyzację rolnictwa, co w istotnym stopniu przyczyniło się do podniesienia konkurencyjności ich towarów rolnych.

Postanowienia Układu w sprawie liberalizacji handlu produktami przemysłowymi i rolnymi między Polską a EWG były przeto bardzo niekorzystne dla polskiego handlu zagranicznego.¹⁹ Jak pokazała praktyka – o czym szerzej niżej – spowodowały one *de facto* załamanie się na prawie że 10 lat polskiego eksportu do EWG i wysoki ujemny bilans handlowy Polski z EWG;

19 E. Kawecka–Wyrzykowska, E. Kończyk, K. Marczewski, W. Mroczek: Skutki stowarzyszenia Polski ze Wspólnotami Europejskimi dla handlu. IKiC HZ. Warszawa 1992.

– przyjęcie przez Polskę warunku zapewnienia 60% wkładu lokalnego w polskich towarach eksportowych do Wspólnot zniechęcał inwestorów zagranicznych do inwestowania w Polsce;

– Układ zawiera jedynie ogólną deklarację pomocy finansowej dla Polski, bez określenia konkretnej sumy na najbliższe lata, jak to WE czyniły w pięcioletnich protokołach finansowych w odniesieniu do państw Morza Śródziemnego, jak też czyniła to wobec Jugosławii i to jeszcze w 1991 r. Wyjątek stanowiła deklaracja ograniczająca się do funduszy w ramach PHARE. Układ nie ustanawiał też mechanizmów udzielania tej pomocy, a w dodatku w szeregu przypadkach uzależniał akceptację przez EWG programów pomocy dla Polski od uprzedniego poparcia ich przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Jednocześnie pomoc finansowa dla Polski miała być ściśle koordynowana z otrzymywaniem przez nią środków finansowych z innych źródeł, a mianowicie Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju;

– w Układzie nie przewidywało się żadnej liberalizacji w zakresie przepływu siły roboczej i usług z Polski do Wspólnot, co przewidywały na przykład układy Grecji i Turcji o stowarzyszeniu z nimi. Polskim negocjatorom nie udało się nawet zalegalizować pracy polskich obywateli na terytorium państw członkowskich WE, którzy od dawna pracowali tam nielegalnie;

– w Układzie pominięto w ogóle problem współpracy między Polską a WE w zakresie bezpieczeństwa. Mówiło się jedynie ogólnie, że dialog polityczny między nimi ma zapewnić „zgodność stanowisk w sprawach międzynarodowych, a zwłaszcza w sprawach, które mogą mieć istotne skutki dla jednej lub drugiej strony” i że przyczyni się on do „umocnienia bezpieczeństwa i stabilności w Europie”;²⁰

– podjęcie przez Polskę zobowiązań w zakresie ochrony własności intelektualnej zwiększyło istotnie dla niej koszty dostępu do osiągnięć państw WE w zakresie nauki, techniki i kultury;

– wreszcie sformułowania w Układzie w zakresie pomocy technicznej, naukowej i zawodowej dla Polski miały bardzo ogólnikowy

20 S. Parzymies: Problematyka dialogu politycznego w Układzie o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi. „Sprawy Międzynarodowe” nr 4–6, 1992.

charakter, praktycznie nie stanowią żadnych konkretnych zobowiązań w tym względzie pod adresem państw członkowskich Wspólnot Europejskich.

Układ Europejski miał oczywiście szereg, ale – niestety – zdecydowanie zbyt mało korzystnych dla Polski postanowień. Do najważniejszych należały:

– wprowadzenie do preambuły Układu zapisu, że finalnym celem stowarzyszenia Polski z WE jest doprowadzenie do pełnego członkostwa Polski w tych Wspólnotach. Nie oznaczało to wprawdzie automatycznego przyjęcia Polski do WE po zakończeniu okresu stowarzyszenia, ale stanowiło istotny, kolejny krok w kierunku wejścia Polski do tych Wspólnot, jako że ich państwa członkowskie zgodziły się – przynajmniej oficjalnie – że Polska winna kiedyś przystąpić do Wspólnot i że należy wspólnie działać na rzecz realizacji tej idei. Wytyczyło to też niejako na wiele lat kierunki działalności Polski w Europie. Na podkreślenie zasługuje fakt, że właśnie polskim, a nie czecho-słowackim czy węgierskim negocjatorom udało się przełamać opór psychiczny polityków większości państw Wspólnot w sprawie wprowadzenia do preambuły układów o stowarzyszeniu powyższego sformułowania;

– niezgodzenie się przez stronę polską, chociaż było to krytykowane przez zachodnich biznesmenów, na zapis w Układzie o możliwości zakupywania – a jedynie przyznanie prawa użytkowania – w Polsce przez osoby fizyczne i prawne z państw WE zasobów naturalnych i gruntów, jeśli jest to niezbędne dla prowadzenia działalności gospodarczej. Było oczywiste, że w przyszłości, po wejściu Polski do Unii Europejskiej, osoby te muszą uzyskać prawo zakupu ziemi i zasobów naturalnych. Na początku lat dziewięćdziesiątych, biorąc pod uwagę stan i zasobność polskich przedsiębiorstw i polskiego kapitału, przyznanie takiego prawa powyższym osobom ze WE oznaczałoby w praktyce jednostronne wykupywanie w Polsce ziemi i zasobów naturalnych przez te osoby ze Wspólnot. Rozwiązanie powyższe utrudniało jednak podejmowania przez osoby fizyczne i prawne ze Wspólnot działalności gospodarczej w Polsce;

– przyznanie polskim obywatelom i polskim podmiotom gospodarczym z chwilą wejścia w życie Układu takich samych praw, jakie posiadali obywatele i podmioty gospodarcze państw WE, w zakresie

podejmowania działalności gospodarczej i świadczenia usług na terenie tych państw. Było bowiem tajemnicą poliszynela, że negocjatorzy ze strony WE chcieli spod tego równouprawnienia wyłączyć dziedziny, w przypadku których Polska była szczególnie zainteresowana, tj. usługi w dziedzinie budownictwa i transportu. Jednocześnie polskim negocjatorom udało się przesunąć do końca okresu przejściowego stowarzyszenia – mimo odmiennego stanowiska państw Wspólnot, nalegających na ustanowienie wcześniejszego terminu – zliberalizowanie przez Polskę dostępu przedsiębiorstw Wspólnot do sfery usług finansowych (bankowość i ubezpieczenia) w Polsce;

– umieszczenie w Układzie zapisu o możliwości wprowadzenia przez Polskę stosowania środków ochronnych (podwyższonych ceł), jeśli import z EWG stanowiłby zagrożenie dla nowo powstających przemysłów, niektórych sektorów podlegających restrukturyzacji lub napotykających na poważne trudności, szczególnie wtedy, gdyby takie trudności stwarzały poważne problemy społeczne.

Nasuwa się pytanie, dlaczego zawarto Układ o stowarzyszeniu na takich, a nie innych warunkach? Odpowiedź nie jest taka prosta, gdyż wynikało to z szeregu różnorodnych przyczyn.

Pierwsza z nich to fakt, że Polska negocjowała z wielokrotnie silniejszym gospodarczo partnerem, a w dodatku to nie jemu, a jej zależało na stowarzyszeniu się ze Wspólnotami. To już z góry skazywało ją na słabszą pozycję negocjacyjną i konieczność pewnych ustępstw jako cenę za zgodę Wspólnot na zawarcie takiego Układu.

Kolejna z nich, to przystąpienie Polski do rokowań bez uprzedniego przygotowania odpowiedniego zaplecza prawnego, organizacyjnego i kadrowego. Polska w latach 1990–1991 miała jeden z najbardziej liberalnych systemów celnych na świecie. Przeciętnie polskie cło wynosiło około 4% *ad valorem*. System ten składał się z wyjątkowo małej liczby barier taryfowych, parataryfowych i pozataryfowych, których łącznie było kilkaset. Tymczasem Wspólnoty Europejskie stosowały około 3000 tego typu barier.

Zanim zatem Polska przystąpiła do rokowań ze WE, trzeba było uprzednio, czego niestety nie zrobiono, zmienić polską politykę celną, a przynajmniej podnieść cła i zmniejszyć kontyngenty, jak zrobiły to

w tym celu Czecho-Słowacja i Węgry, co umożliwiłoby polskim negocjatorom dokonywanie ustępstw na rzecz Wspólnot bez uszczerbku dla polskiej gospodarki. Bez zastosowania powyższego zabiegu pole manewru polskich negocjatorów było bardzo ograniczone.

W wyniku braku bowiem tego typu możliwości, w szeregu przypadkach po podpisaniu Układu o stowarzyszeniu nastąpiła sytuacja odwrotna do zamierzonej. Wspólnoty, zamiast zliberalizować w niektórych dziedzinach handel z Polską, utrudniły go. Polska do czasu zawarcia Układu korzystała w handlu z państwami WE z generalnego systemu preferencji celnych na artykuły przemysłowe, stworzonego w ramach Konferencji Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju (UNCTAD), a następnie zaaprobowanego przez Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu (GATT). Po wejściu umowy przejściowej WE wprowadziły restrykcje na około 44% towarów importowanych z Polski. Nie może tu być pocieszeniem, że restrykcje Wspólnot dotknęły też aż 58% towarów importowanych z Węgier i około 43% towarów importowanych z Czech i Słowacji.

Trzecią przyczyną było niepełne wykorzystanie istniejących w Polsce kadr ekspertów do rokowań ze WE. Jak podaje J. Mulewicz, główny polski negocjator Układu, ze strony polskiej rokowało stale najwyżej kilkanaście osób, „a przez zespół negocjacyjny przewinęło się prawie 100 osób”.²¹ Wszystko to było za mało, by utrzymać stałe kontakty z olbrzymim aparatem wykonawczym WE, a także z delegacjami ich państw członkowskich. Jednocześnie ujawnia on, że wiele osób uczestniczących w tych rokowaniach nie było kompetentnych lub właściwie przygotowanych.²²

Stwierdzenie to budzi duże zdziwienie, gdyż właśnie Polska w przypadku stosunków międzynarodowych miała wyjątkowo bogatą i wysoko kwalifikowaną kadrę, szczególnie w zakresie Organizacji Narodów Zjednoczonych i Wspólnot Europejskich, która była z pewnością najlepsza i największa w porównaniu z innymi krajami Europy środkowej i wschodniej. Wynika to z tego, że i w tym przypadku po-

21 J. Mulewicz: Doświadczenia Polski w negocjacjach w sprawie Układu o stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi. PISM, „Studia i Materiały”, nr 36, 1992, s. 24.

22 „Któregoś dnia przyjechało na negocjacje 38 osób, 20 z nich było niepotrzebnych”. Następnie stwierdza, że niektóre z tych osób nie znały nawet właściwego języka. J. Mulewicz: *op. cit.*, s. 24.

wtórzono błąd z „minionej epoki”, opierając się przy doborze ekspertów nie na kryteriach merytorycznych, a politycznych.

Nie sprzyjało odniesieniu sukcesu przez polskich negocjatorów w tym rokowaniach słabe zaplecze techniczne, jakim dysponowali. O ile aparat wykonawczy WE i ich państw członkowskich dysponował potężną dokumentacją oraz nieograniczonymi wprost możliwościami opracowania i przetwarzania informacji, nie mówiąc już o tak oczywistej rzeczy, jak posiadanie doświadczenia w tego typu rokowaniach, o tyle w przypadku strony polskiej zaplecze techniczne było tak słabe, a jednokrotnie tak mało operatywne, że było mało przydatne w rokowaniach. Tenże J. Mulewicz stwierdza: „Niekiedy przesyłanie dokumentów do Warszawy (do oceny przez stronę polską – dopis. A. i Z. M.D-K.) było niemożliwe, gdyż niektóre aneksy czy propozycje otrzymaliśmy tuż przed zakończeniem negocjacji. Sprawdzaliśmy wówczas jedynie najważniejsze pozycje towarowe, nie byliśmy natomiast w stanie dokładnie ocenić, jaki efekt w dłuższym okresie może mieć zaakceptowanie tego czy innego rozwiązania”.²³

Wydaje się jednak, że główną przyczyną, iż Układ wynegocjonowano na takich, a nie innych zasadach, było zbytne pragnienie ówczesnego rządu polskiego – chylącego się już ku upadkowi – szybkiego wynegocjonowania Układu. Prawdopodobnie ówczesny rząd chciał podbudować swoją pozycję między innymi sukcesem w rokowaniach z WE. Za tą tezą przemawia choćby fakt, że Układ powyższy został wynegocjowany w rekordowym czasie – niecałym roku, gdy tym czasem rokowania o stowarzyszeniu czy utworzeniu unii celnej z EWG takich państw jak: Grecja, Turcja, Malta i Cypr trwały 3–5 lat, zaś rokowania w sprawie członkostwa zwyczajnego bardziej rozwiniętych gospodarczo i posiadających lepsze od Polski zaplecze lecznicze i kadrowe państw, jak Danii, Irlandii czy Wielkiej Brytanii trwały ponad 5 lat.

Na zakończenie należy nadmienić, iż zbliżoną ocenę Układu Europejskiego o stowarzyszeniu się Polski z WE, którą jeden z Autorów zaprezentował już wiosną 1992 r.,²⁴ w tym samym czasie repre-

23 *Op. cit.*, s. 10.

24 Zob. Europejska Wspólnota Gospodarcza. Założenia, realia, perspektywy. Białystok 1992, rozdz. IX.

zentowało niewielu polskich ekspertów.²⁵ W zasadzie nie było wśród nich ekspertów rządowych. Ich liczba zwiększyła się w 1993 r., kiedy Polska zaczęła odczuwać – obok pozytywnych – także negatywne skutki zbliżania się do Wspólnot.

W tej sytuacji trzeba wyrazić się z uznaniem o obiektywizmie tych polityków czy ekspertów z państw WE, którzy już w połowie 1992 r. zwracali uwagę na ogólnie niekorzystny charakter układów o stowarzyszeniu Polski, Czecho–Słowacji i Węgier z WE. Należał do nich między innymi J. Attali, ówczesny prezes Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, który stwierdził: „Kraje wyszehradzkie nie otrzymały nawet takich korzyści, jakie wcześniej dano kandydującym do Wspólnoty Portugalii i Grecji”, postulując usunięcie z układów o stowarzyszeniu Polski, Czecho–Słowacji i Węgier restrykcji w handlu takimi towarami jak chemikalia, tekstylia, węgiel i stal. Następnie stwierdził: „nie chciałbym, aby historycy orzekli, że intencją układów o stowarzyszeniu była raczej pomoc Wspólnotom niż krajom postkomunistycznym”.²⁶

4. Funkcjonowanie stowarzyszenia w praktyce

a. *Przedsięwzięcia prawo–instytucjonalne w Polsce na rzecz realizacji postanowień Układu Europejskiego*

Już na początku rokowań ze Wspólnotami Europejskimi w sprawie stowarzyszenia się Polski z nimi, bo już 26 I 1991 r., Rada Ministrów RP powołała do życia instytucję Pełnomocnika Rządu do spraw Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej, a do jego głównych zadań należało: harmonizowanie, koordynowanie i kontrolowanie procesów integracyjnych Polski z WE; kształtowanie warunków służących tej integracji; koordynowanie wykorzystania pomocy zagranicznej. Pełnomocnik był zobowiązany przedkładać Radzie Ministrów corocznie sprawozdanie z realizacji powyższych celów.

25 Zob. np. S. Softysiński: Układ o stowarzyszeniu między Polską a Wspólnotami Europejskimi. Problematyka prawna i ekonomiczna. „Państwo i Prawo” nr 6, 1992.

26 „Polityka” z 7 XI 1992.

Z kolei Pełnomocnik do życia powołał w grudniu 1994 r. Międzyresortowy Zespół do spraw Układu Europejskiego, który stał się podstawowym forum koordynowania prac ministrów i centralnych urzędów w zakresie dostosowywania polskiej gospodarki i ustawodawstwa do wymagań Układu Europejskiego.

W 1992 r. w Sejmie RP została utworzona Komisja do spraw Układu Europejskiego, której celem był: nadzór nad realizacją postanowień Układu Europejskiego i programów dostosowawczych, formułowanie zaleceń dla polskiego rządu w zakresie stosunków z Unią Europejską.

W grudniu 1992 r. w odniesieniu do części dotyczącej gospodarki, a w styczniu 1993 r. w odniesieniu do części dotyczącej prawa, Rada Ministrów RP przyjęła *Program działań dostosowujących gospodarkę polską i polski system prawny do wymagań Układu Europejskiego*. 29 III 1993 r. podjęła kolejną uchwałę uszczegółowiającą wymogi postępowania z rządowymi projektami normatywnych aktów prawnych ze względu na konieczność spełniania kryteriów z prawem wspólnotowym (unijnym).

W 1996 r. rząd i Sejm przyjęły raport, określany jako polska Biała Księga, poświęcony dystansowi oraz możliwościom dojścia Polski do członkostwa w UE oraz środków, jakie w tym celu należy podjąć.

16 X 1996 r. Pełnomocnik Rządu do spraw Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej został zastąpiony Komitetem Integracji Europejskiej, który uzyskał status naczelnego organu administracji rządowej. Na czele Komitetu stanął premier, a do obsługi Komitetu powołano Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Cele Komitetu są następujące: programowanie i koordynowanie polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską oraz działań dostosowawczych Polski do standardów UE, jak również koordynowanie działań administracji państwowej w zakresie otrzymywania pomocy zagranicznej. Ponadto Komitet jest zobowiązany do przedstawienia Radzie Ministrów założeń programów dostosowawczych oraz integracyjnych z UE, projektów aktów prawnych dotyczących działań dostosowawczych oraz sprawozdań z przebiegu realizacji programów dostosowawczych i działań integracyjnych.

W styczniu 1997 r. Rada Ministrów RP przyjęła dokument pod nazwą *Narodowa Strategia Integracji*²⁷, a 3 VI tego roku harmonogram działań implementacyjnych tej Strategii. 25 II 1997 r. uchwaliła swój regulamin pracy, w którym nałożono na organy rządowe obowiązek badania pod względem zgodności z prawem wspólnotowym (unijnym) w toku postępowania uzgodnieniowego projektów aktów normatywnych i innych aktów prawnych.

4 IX 1997 r. Sejm RP uchwalił zmiany w swym regulaminie, w którym nałożono obowiązek – w odniesieniu do projektów ustaw wnoszonych przez Senat, Prezydenta, Radę Ministrów i komisje sejmowe – przedstawiania uzasadnienia o zgodności projektu ustawy z prawem wspólnotowym (unijnym) albo oświadczenia o stopniu i powodach niezgodności z tym prawem.²⁸

W 1998 r. został przyjęty *Narodowy proces przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej*.²⁹ Polska od połowy lat dziewięćdziesiątych prowadziła intensywne działania na rzecz dostosowywania polskiego prawa do *acquis communautaire*. W tym celu polski Sejm wydał lub znowelizował kilkaset ustaw. Niemniej jednak działania Polski w tym zakresie były zbyt powolne.³⁰

Według raportu Komisji UE z początku marca 2003 r., Polska miała największe zaległości w powyższym zakresie, spośród 10 państw kandydujących do UE, przy czym jej opóźnienie poważnie różniło się

27 Narodowa Strategia Integracji. Dochodzenie Polski do członkostwa w Unii Europejskiej. KIE. Warszawa 1997.

28 J. Jaskiernia: Tryb postępowania w Sejmie w zakresie dostosowywania polskiego prawa do prawa Unii Europejskiej. „Państwo i Prawo” nr 10, 2000.

29 Narodowy program przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej. URM. Warszawa 1998. Zestaw przedsięwzięć podejmowanych przez Polskę w celu dostosowania się do warunków przystąpienia do UE zawiera opracowanie pt. Dokumentacja akcesyjna. Przygotowanie Polski do członkostwa w Unii Europejskiej. Pod red. J. Borkowskiego. CE UW. Warszawa 2000.

30 Szerzej na temat dostosowania polskiego systemu prawnego do wymagań Układu Europejskiego patrz – Raport z działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej, według stanu na koniec 1997 r., przyjętej przez Komitet Integracji Europejskiej 29 czerwca 1998 r. UKDE 1998; Raport z realizacji Narodowego Programu Przygotowania do członkostwa w UE w 2000 roku, przyjęty przez Radę Ministrów 20 kwietnia 2001 r. UKTE. Warszawa 2001; E. Synowiec: Ramy organizacyjno-prawne dostosowań do wymogów integracji Polski z UE (w:) Unia Europejska. Przygotowanie Polski do członkostwa. Pod red. E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej i E. Synowic. Warszawa 2001, s. 695–707; J.A. Wojciechowski: Dostosowanie polskiego prawa do prawa europejskiego – proces bez końca. „Przegląd Prawa Europejskiego” nr 1, 1996.

od opóźnień pozostałych państw. I tak, Polska zalegała w wypełnianiu swych zobowiązań w zakresie dostosowywania jej prawa do prawa unijnego aż w 9 dziedzinach, gdy tymczasem dwa kolejne państwa zalegały w 5 dziedzinach, pozostałe tylko w jednej, a Słowenia wykonała swoje zobowiązania w 100%.

Należy nadmienić, że raport Komisji nie obejmował realizacji zobowiązań państw kandydujących do UE w zakresie rolnictwa i spraw wewnętrznych, w sprawie których ukazał się odrębny raport w maju 2003 r.

W marcu 2003 r. Polska zalegała z dostosowaniem polskiego prawa do *acquis communautaire* w następujących dziedzinach: swoboda przepływu towarów, swoboda przepływu usług, rybołówstwo, polityka społeczna, unia celna, prawo audiowizualne, polityka przemysłowa, polityka konkurencji, kontrola finansowa. Między innymi Polska miała poważne opóźnienie w:

- komputeryzacji służb celnych, co może opóźnić zniesienie kontroli przepływu towarów między Polską a UE;
- egzekwowaniu norm sanitarnych w zakresie obrotu rybami;
- wdrażaniu unijnych norm w zakresie ochrony środowiska;
- zmianie przepisów co do specjalnych stref ekonomicznych;
- zmianie systemu VAT wobec importowanych produktów;
- liberalizacji usług telekomunikacji;
- dostosowaniu norm, w tym podatkowych, regulujących działalność spedytorów drogowych;
- znoszeniu restrykcji dla unijnego kapitału w przejmowaniu spółek zajmujących się nadawaniem programów radiowych i telewizyjnych, grammi losowymi i usługami detektywistycznymi;
- otrzymywaniu przez obywateli UE emerytury w Polsce;
- podejmowaniu pracy przez obywateli UE w polskim sektorze państwowym;
- prawie w zakresie czasu pracy i zwolnień grupowych, równouprawnienia mężczyzn i kobiet;

- dostosowywaniu norm jakości wody, przerobu odpadów stałych, znakowania towarów genetycznie zmodyfikowanych;
- nowelizacji statusu NBP w Polsce.

Z raportu Komisji UE przekazanego Polsce tuż po referendum w czerwcu 2003 r. wynikało, że przystosowanie polskiego prawa oraz mechanizmów do norm obowiązujących w UE w szeregu dziedzinach było bardzo opóźnione, a w niektórych miało charakter katastrofalny. Najgorzej było w dziedzinie rolnictwa i rybołówstwa. W przypadku rolnictwa budowa Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS) była w powijakach. W ciągu czterech lat przygotowano jedenaście planów budowy IACS. Nie zbudowano centralnej bazy danych w rolnictwie, słaba była współpraca między Agencją Rynku Rolnego, Agencją Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa i służbami weterynaryjnymi.

Były istotne opóźnienia w dostosowywaniu mleczarni i zakładów mięsnych do wymogów norm sanitarnych UE.

W przypadku rybołówstwa Polska nie dostosowała polskiego prawa do zasad połowów oraz norm sanitarnych w rybołówstwie obowiązujących w UE.

Nie stworzono struktur administracyjnych, które winny zajmować się dopłatami do eksportu, jak też wydawania licencji eksportowych i kontroli przestrzegania norm sanitarnych żywności przez eksporterów.

Kolejne opóźnienie występowało w zakresie projektów wykorzystywania przez Polskę środków finansowych z funduszy strukturalnych.

Zdaniem Komisji UE, jedną z podstawowych przyczyn takiego stanu był brak w Polsce ekspertów, którzy byliby w stanie opracowywać takie projekty. Było ich wówczas w Polsce około tysiąca, a winno być trzy tysiące. Najbardziej brakowało ich we władzach samorządowych. Zagrożenie dla wykorzystania środków pomocowych z funduszy wynikało także z trudności ze znalezieniem stosownych środków w budżecie państwa i budżetach samorządowych na współfinansowanie stosownych projektów.

Istotne opóźnienia występowały też w komputeryzacji polskich służb celnych. Nie stworzono NCTS (New Computerized Transit Sys-

tém), czyli podstawowego systemu komputerowego celników. Nie działał w pełni system CELINA, tj. system jednolitych procedur deklaracji celnych. Nie został też stworzony system rejestrowania ilości importowanej żywności. Komisja UE nie zgłaszała natomiast zastrzeżeń co do ilości posiadanych przez Polskę celników, ich kwalifikacji.

Komisja uważała, że Polska miała poważne opóźnienia we wdrażaniu unijnych norm towarowych, znoszeniu restrykcji w nabywaniu przez kapitał z państw UE udziałów w spółkach radiowo–telewizyjnych, dostosowywaniu polskiego prawa do obowiązujących w UE systemów kontroli wykorzystywania unijnych środków finansowych oraz w zakresie socjalnych regulacji zatrudnienia.

Opóźnienie we wdrażaniu przez Polskę prawa unijnego utrzymało się także po jej wejściu do Unii Europejskiej, chociaż w wielu przypadkach – szczególnie na kilka miesięcy przed przystąpieniem i po wejściu do UE – nastąpiło gwałtowne przyspieszenie w tej kwestii. Według raportu Komisji UE z grudnia 2004 r. Polska w zakresie funkcjonowania samego wspólnego rynku nie wprowadziła w życie w całości lub częściowo tylko 41 na 2518 obowiązujących dyrektyw. O wiele gorzej przedstawiała się sytuacja w zakresie obowiązujących norm towarowych. Tu Polska przyjęła zaledwie 4 tys. na 12 tys. norm.

Należy nadmienić, że Polska w tym względzie nie była wyjątkiem, gdyż żadne z nowych i starych państw UE nie wprowadziło u siebie wszystkich dyrektyw, regulujących funkcjonowanie wspólnego rynku. Polska jednak zajmowała w tym względzie przedostatnie miejsce, co obrazuje poniższa tabela:

Ilość dyrektyw nie wprowadzonych w życie przez poszczególne państwa (stan na koniec grudnia 2004 r.)

Malta	248	Portugalia	60
Czechy	193	Austria	58
Słowacja	157	Irlandia	56
Estonia	130	Węgry	54
Łotwa	114	Holandia	49
Grecja	97	Belgia	45

Luksemburg	88	Dania	45
Cypr	86	W. Brytania	43
Włochy	83	Polska	41
Słowenia	77	Finlandia	37
Francja	70	Hiszpania	26
Niemcy	62	Litwa	17
Szwecja	61		

Wg „Rzeczpospolita” z 23 XII 2004 r.

W latach 1997–2004 Sejm RP uchwalił ponad 280 ustaw dostosowujących polskie prawo do *acquis communautaire*.

b. Realizacja postanowień Układu Europejskiego w dziedzinie gospodarki

Znoszenie ceł i kontyngentów importowych w obrocie artykułami przemysłowymi i liberalizacja obrotu artykułami rolnymi między Polską a WE przebiegały w zasadzie zgodnie z harmonogramem ustalonym przez Układ Europejski. W rezultacie od 1 I 1999 r. zostały w zasadzie całkowicie zniesione cła na artykuły przemysłowe w obrocie między Polską a państwami WE. Było oczywiście szereg wyjątków: dotyczyły one wyrobów hutniczych i paliw płynnych (w zakresie znoszenia ceł przez Polskę).

Już w 1992 r. WE zniosły całkowicie cła na poważną grupę towarów importowanych z Polski, które w 1990 r. stanowiły aż 55,8% eksportu Polski do WE. Wśród nich znajdował się węgiel, chociaż w przypadku Hiszpanii i RFN cła na węgiel z Polski zostały zniesione całkowicie w 1995 r.

Cła na produkty mineralne i surowce chemiczne, określane w Układzie jako grupa A, w 1992 r. zostały obniżone o 50%, a w 1993 r. całkowicie zniesione.

W przypadku metali nieżelaznych (tzw. grupa B) WE w 1992 r. obniżyły cła o 20%, tak więc w 1996 r. cła zostały całkowicie zlikwidowane.

Z kolei cła na stal i żelazo były znoszone: w 1992, 1993, 1994 i 1995 r. po 20%, natomiast w 1996 i 1997 r. były znoszone po 10%.

Grupa towarowa C obejmowała między innymi: wiele wyrobów chemicznych, cement, opony, skórę i wyroby skórzane, buty, kazeinę, samochody, odbiorniki radiowe i telewizyjne, szereg wyrobów z miedzi. Stanowiły one w 1991 r. aż 22,9% polskiego eksportu do WE. Większość z powyższych towarów stanowiła dla państw WE tzw. towary wrażliwe, tzn. zagrożenie dla zbytu ich własnych towarów i w związku z tym niechętnie są widziane na ich rynku. W tym przypadku Układ ustanowił ilościowe kontyngenty, które już w 1992 r. zostały zwolnione z opłat celnych przy imporcie do WE. Co roku pułapy te były zwiększane o 20%. Import z Polski, który przekroczy powyższe pułapy, był clony. W 1992, 1993, 1994, 1995 i 1996 r. cła na te towary były każdorazowo obniżane o 15%, a w 1997 r. o 25%.

Jednocześnie WE w dniu wejścia w życie Układu zniosły wszelkie ograniczenia ilościowe (kontyngenty) na import towarów przemysłowych z Polski, z wyjątkiem artykułów tekstylnych i odzieży. W ich przypadku w 1992 r. zniesione zostały tylko niektóre kontyngenty importowe, pozostałe zaś zostały zwiększone o 50%. W 1992 r. została zawarta między Polską i WE umowa w sprawie terminarza stopniowego (corocznego) redukcji pozostałych kontyngentów.

W przypadku eksportu przemysłowego WE do Polski zniosły one cło w dniu wejścia w życie Układu na towary, które stanowiły około 27% całości jej importu z WE. Od 1 I 1995 r. Polska rozpoczęła obniżanie w pięciu równych ratach opłat celnych na pozostałe towary przemysłowe importowane z WE, tak więc zostały one całkowicie zniesione 1 I 1999 r. W ciągu pięciu lat Polska zniosła jednocześnie ograniczenia (kontyngenty) na import do niej towarów przemysłowych z WE.

Pod koniec 1997 r. rząd polski odmówił obniżenia z dniem 1 I 1998 r. ceł na wyroby stalowe do 3% (wynosiły wówczas 9%),

nie chciał też całkowitego ich zniesienia z dniem 1 I 1999 r. Ponadto Polska starała się o przedłużenie na kolejne 5 lat prawa subsydiowania tego przemysłu z budżetu państwa. Wynikało to z faktu, iż polski przemysł hutniczy był przestarzały. Program restrukturyzacji dwóch największych polskich hut – Katowice i Sędzimiria okazał się błędny i tylko częściowo był realizowany. W rezultacie w połowie lat dziewięćdziesiątych przemysł ten nie był w stanie konkurować efektywnie na rynku europejskim.

Ostatecznie ustalono, że Polska utrzyma cła na wyroby stalowe w 1998 r. w wysokości 6%, a kolejne znoszenie cef na te wyroby miało być negocjowane pod koniec 1998 r. Polska chciała utrzymać cła na te wyroby do końca 2000 r., UE domagała się z kolei, by zostały one zniesione całkowicie z dniem 1 I 1999 r. Jednocześnie Komisja UE zgodziła się, by polskie huty były subsydiowane przez kolejne 3 lata, po upływie których przeprowadzone zostaną negocjacje w sprawie ewentualnego przedłużenia tego okresu na kolejne 2 lata.

Komisja UE zgodziła się też na przedłużenie okresu ochrony polskiego rynku paliw płynnych do 2001 r.

W przypadku artykułów rolnych importowanych z Polski, UE z pewnymi wyjątkami przeprowadziła obniżkę opłat wyrównawczych lub cef na nie zgodnie z postanowieniami Układu. Również Polska zgodnie z jego postanowieniami w ciągu 5 lat zniósła kontyngenty na powyższe artykuły importowane z UE.

Jednak już 29 IX 2000 r. Polska podpisała z UE umowę w sprawie dalszej liberalizacji handlu artykułami rolnymi między nimi. Objęła ona wszystkie podstawowe produkty rolne, w tym: zboże, mięso wieprzowe, wołowe i drobiowe, warzywa, artykuły mleczarskie.

Umowa, która weszła w życie 1 I 2001 r., przewidywała zniesienie wszelkich barier oraz subsydiowania artykułów nie należących do grupy towarów wrażliwych, w obrocie handlowym między Polska a UE. Należały do nich m.in.: owoce, warzywa, mięso końskie. Obejmowała ona ponad 75% polskiego handlu produktami rolnymi z UE.

W przypadku grupy towarów wrażliwych (m.in. mięso wieprzowe, wołowe, drobiowe, zboża) ustanowione zostały roczne asymetryczne (na

korzyść Polski) bezcłowe kontyngenty, które również nie mogły być subsydiowane. Kontyngenty te były rokrocznie zwiększane o 10%. I tak na przykład w przypadku wieprzowiny bezcłowy kontyngent eksportowy dla Polski został ustanowiony w wysokości 46 tys. ton, zaś dla UE – 31 tys. ton; z kolei w przypadku zbóż dla każdej ze stron ustalono jednakowy bezcłowy kontyngent – 400 tys. ton; w przypadku mięsa drobiowego polski kontyngent wynosi 36 tys. ton, zaś serów – 9 tys. ton.

1 I 2002 r. w życie weszła umowa między Polską a UE w sprawie całkowitej liberalizacji handlu między nimi w zakresie ryb i ich przetworów. Na jej podstawie 1/3 cef na te produkty została zniesiona 1 I 2002 r., kolejna 1/3 – 1 I 2003 r. a ostatnia 1/3 – 1 I 2004 r.³¹

5. Pozytywne i negatywne aspekty realizacji postanowień Układu Europejskiego dla polskiej gospodarki i społeczeństwa

a. Uwagi ogólne

Realizacja postanowień Układu Europejskiego przyniosła polskiej gospodarce i społeczeństwu szereg korzyści, ale też i strat. W niniejszym punkcie zostaną omówione jedynie najważniejsze z nich.

Do najważniejszych pozytywnych aspektów realizacji postanowień Układu Europejskiego dla polskiej gospodarki i społeczeństwa należały: duży napływ zagranicznych kapitałów inwestycyjnych do Polski, a w związku z tym – ale nie tylko – restrukturyzacja i unowocześnienie wielu dziedzin gospodarki, napływ nowoczesnej technologii i *know-how* oraz wiedzy, pobudzenie inicjatyw gospodarczych wśród polskiego społeczeństwa w wyniku konkurencji ze strony przedsiębiorstw z państwami UE; duży napływ środków finansowych w ramach pomocy przedakcesyjnej UE dla Polski; istotne podniesienie się jakości usług; pośrednio – ustanowienie ruchu bezwizowego z państwami UE;

31 Szerzej na temat realizacji przez Polskę postanowień Układu Europejskiego w dziedzinie gospodarki patrz – Raport z działań dostosowujących polską gospodarkę...; Ocena stopnia realizacji Układu europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi. Pod red. E. Kawackiej-Wyrzykowskiej. UKiE. „Biblioteka Europejska” zeszyt 17, 1998.

Z kolei do negatywnych aspektów realizacji postanowień Układu Europejskiego należy zaliczyć przede wszystkim: gwałtowny wzrost ujemnego bilansu handlowego Polski z UE, przy jednoczesnym pogłębieniu niekorzystnej struktury polskiego handlu z UE, gwałtowny wzrost bezrobocia w wyniku konieczności restrukturyzacji polskiej gospodarki; wreszcie poważne zubożenie wielu polskich małych i średnich gospodarstw rolnych w wyniku zniesienia przez Polskę ograniczeń ilościowych na import towarów rolno-spożywczych z UE.

b. Wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych

Najbardziej spektakularnym, w sensie pozytywnym, rezultatem stowarzyszenia się Polski ze Wspólnotami Europejskimi był gwałtowny napływ do Polski kapitału inwestycyjnego z państw zachodnich, w tym głównie z UE. W latach 1995–1998 ponad 77% tego kapitału pochodziło właśnie z państw UE. Należy jednak dodać, iż na taką sytuację wpłynął ponadto – a może głównie – fakt przebudowy ustroju polityczno – społecznego i gospodarczego w Polsce.

W latach 1989–1992 napływ zagranicznego kapitału inwestycyjnego do Polski nie był wielki. W 1990 r. wielkość zainwestowanego zagranicznego kapitału wynosiła nieco ponad 100 mln dol., w 1991 r. – 291 mln dol., w 1992 r. – 924 mln dol. Przeciętne udziały kapitału zagranicznego w przedsięwzięciach typu *joint-ventures* wynosiły zaledwie niecałe 60 tys. dol.

W tym samym czasie do Węgier, które są trzykrotnie ludnościowo i terytorialnie mniejsze od Polski, napłynęło prawie że trzykrotnie więcej kapitału zagranicznego.

Wynikało to z sytuacji w Polsce. Mnogość partii politycznych, powodujących niestabilność polityczną, częste zmiany rządów, brak stabilności w zakresie ustawodawstwa, szczególnie w dziedzinie opodatkowania i odprowadzania zysków za granicę, stałe niepokoje społeczne, pretendowanie związków zawodowych do współdecydowania w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem, a nawet o ich polityce inwestycyjnej powodowało, że Polska miała niewysoki wskaźnik wiarygodności inwestycyjnej. Powstrzymywało to wszystko inwestorów zagranicznych od inwestowania w Polsce.

Opadnięcie emocji politycznych w latach następnych, wypalenie się w pewnym stopniu tzw. walki na górze, posiadanie zdecydowanej większości głosów w Sejmie przez koalicję rządową od jesieni 1993 r., pozytywne rezultaty podjętych wcześniej reform gospodarczych, systematyczne wprowadzanie w życie postanowień Układu Europejskiego spowodowało, że gwałtownie zaczęła rosnać wielkość inwestycji zagranicznych w Polsce. Rokrocznie raporty Konferencji Narodów Zjednoczonych do Spraw Handlu i Rozwoju (UNCTAD) oraz dokumenty Narodowego Banku Polskiego na temat powyższych inwestycji różnią się istotnie od siebie. Według pierwszych w Polsce w 1993 r. inwestycje zagraniczne wynosiły 1,55 mld dol., według drugich – 1,03 mld dol., w 1995 r. odpowiednio 2,45 i 1,13, w 1996 r. – 3,95 i 2,76 w 1997 r. – 4,9 i 3,07, w 1998 r. – 6,4 i 5,13, w 1999 r. – 7,3 i 6,47, w 2000 r. – 9,3 i 8,29, w 2001 r. 8,8 i 6,99. Łącznie – w zależności od metody obliczania – do Polski w latach 1990 – 2001 napłynął kapitał inwestycyjny w wysokości 43 – 49 mld dol. Około 50% inwestycji zagranicznych były inwestycjami typu tzw. *greenfield*, tj. tworzone od podstaw.

Udział inwestycji zagranicznych w globalnych nakładach inwestycyjnych w Polsce wzrósł z 2,2% w 1990 r. do około 18% w 2000 r. Wszystko to spowodowało, że już w 1995 r. Polska została zaliczona do 10 nowych rynków inwestycyjnych o najwyższej wiarygodności.

Najwięcej kapitał zagraniczny zainwestował w przemysł motoryzacyjny, elektromaszynowy, banki, budownictwo, przemysł spożywczy, przetwórczy, farmaceutyczny, w narodowe fundusze inwestycyjne, najmniej w rolnictwo, ubezpieczenia, infrastrukturę.³²

Napływ kapitału zagranicznego oznaczał restrukturyzację powyższych dziedzin, unowocześnienie technologiczne i organizacyjne, znaczne podniesienie konkurencyjności ich produktów.³³

Niekiedy jednak napływ zagranicznych kapitałów inwestycyjnych do Polski miał też swoje negatywne strony. Znanych jest szereg

32 Szerzej na temat zagranicznych inwestycji w Polsce patrz – M. Weresa: Rola zagranicznych inwestycji bezpośrednich w kształtowaniu struktury w konkurencyjności gospodarki (w:) *Wizje i perspektywy Unii Europejskiej a polska polityka integracyjna*. Pod red. J.M. Fiszer. Warszawa 2003, s. 386–418.

33 *Op. cit.*, s. 386–418.

przykładów, kiedy kapitał zachodni wykupywał polskie przedsiębiorstwa nie w celu ich unowocześnienia czy rozbudowy, a w celu ograniczenia ich działalności lub wręcz likwidacji. W ten sposób producenci z Zachodu analogicznych towarów produkowanych przez likwidowane polskie przedsiębiorstwa wchodzili swymi towarami w ich miejsce na polski rynek. Mieli oni w tym względzie poparcie (w tym finansowe) rządów i związków zawodowych w swych państwach, gdyż nie tylko nie limitowali swej produkcji, ale mogli ją zwiększać, a tym samym zmniejszać w swym kraju bezrobocie.

Winę za tego typu przypadki (niestety zbyt liczne) ponosiły polskie stosowne organy, które nie zawsze potrafiły wynegocjować i zawrzeć odpowiednie umowy z zagranicznymi inwestorami przy sprzedaży części lub całości niektórych polskich przedsiębiorstw.

W niektórych przypadkach nadmierna koncentracja zagranicznych inwestycji w szeregu dziedzinach stworzyła poważne zagrożenie dla inwestorów Polski. Chodzi tu przede wszystkim o opanowanie w większości województw zachodnich od 65% do 90% dzienników i czasopism przez kapitał zachodni, szczególnie niemiecki. W rezultacie w tych województwach prawie że nie ma prasy polskiej, lecz jest jedynie prasa polskojęzyczna. W tej sytuacji powstało poważne niebezpieczeństwo kształtowania nowej tożsamości społeczeństwa polskiego w duchu i interesie kapitału zachodniego a nie państwa polskiego.

c. Pomoc finansowa UE dla Polski

W latach 1990–2004 Polska uzyskała poważne środki finansowe od UE na realizację różnego typu przedsięwzięć. Z jednej strony pochodziły one z funduszy przedakcesyjnych UE. Były one przeznaczone na dostosowywanie polskiej gospodarki do wymogów UE, jak też na przebudowę jej systemu prawnego, politycznego i społecznego. Środki te pokrywały – w zależności od funduszu – od 50% do 70% kosztów realizacji przedsięwzięć służących poważnym celom. Rozliczenia z realizacji tych przedsięwzięć, a więc też płatności z tych funduszy, były dokonywane do końca 2006 r.³⁴

34 Wspólnotowe akty prawne dotyczące pomocy przedakcesyjnej, funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Fundacja Współpracy. Warszawa 2000.

I tak w przypadku Programu Pomocy na rzecz Restrukturyzacji Gospodarki (PHARE), najstarszego programu, utworzonego w 1989 r., w latach 1990–2003 Polsce przyznano pomoc w wysokości około 3,9 mld euro na pokrycie zazwyczaj 50% kosztów realizacji projektów służących realizacji powyższych celów. W pierwszych 9 latach środki te były wykorzystywane zazwyczaj w 97% a nawet 98%, w latach następnych wysokość wykorzystywania przyznanych środków systematycznie spadała, głównie w wyniku pojawienia się jeszcze dwóch nowych funduszy przedakcesyjnych, i wahała się od 50% do niecałych nawet 20%.³⁵

Z kolei w przypadku Przedakcesyjnego Programu Pomocy Strukturalnej (ISPA), utworzonego w 1999 r., Polsce przyznano na lata 2000–2006 ponad 2,4 mld euro na pokrycie do 75% a w drodze wyjątku do 85% kosztów realizacji projektów w dziedzinie ochrony środowiska i transportu, głównie w zakresie zapobiegania i usuwania zanieczyszczenia wód i powietrza, budowy zakładów utylizacji odpadów, budowy dróg i kolei. Do końca 2004 r. Polska wykorzystwała około 15% przyznanych jej środków.³⁶

Wreszcie w przypadku Przedakcesyjnego Programu Wsparcia Rolnictwa i Obszarów Wiejskich /SAPARD/, utworzonego w 1999 r., Polsce przyznano na lata 2000–2006 ponad 1,218 mld euro na pokrycie do 75% kosztów realizacji projektów, realizowanych przez beneficjentów niekomercyjnych, i do 50% w przypadku beneficjentów komercyjnych, w dziedzinie rolnictwa i obszarów wiejskich. Projekty mogły dotyczyć: poprawy jakości gospodarki rolnej, rozbudowy infrastruktury wiejskiej, organizacji odbioru produktów rolnych od rolników, kontroli ich jakości, budowy zakładów przetwarzania tych produktów, ich marketingu, doskonalenia nadzoru weterynaryjnego, scalania gruntów, podnoszenia kwalifikacji zawodowych rolników, tworzenia grup producenckich, wspierania inicjatyw lokalnych na wsi, tworzenia dodat-

35 Szerzej zob. Raport o stanie realizacji programów pomocy przedakcesyjnej. UKIE. Warszawa maj 2003; Z.M. Doliwa–Klepacki: Integracja europejska, łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy. Białystok 2005, s. 675–679; J. Ruskowski, E. Górnicz, M. Żurek: Leksykon integracji europejskiej. Warszawa 2004, s. 265–270.

36 Raport o stanie realizacji programów pomocy przedakcesyjnej...; Z.M. Doliwa–Klepacki: *op. cit.*, s. 679–682; S. Indra: Program ISPA. Centrum Informacji Europejskiej. UKIE 2000, <http://www.cie.gov.fundusze.ispa/info>; J. Ruskowski, E. Górnicz, M. Żurek: *op. cit.*, s. 147–150.

kowych źródeł dochodu w gospodarstwach wiejskich, ochronę dziedzictwa kulturowego wsi. Do kwietnia 2006 r. Polska wykorzystwała prawie że 85% z przyznanych jej środków finansowych z SAPARD.³⁷

Z drugiej strony pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX w., a głównie na początku XXI w., Polska uzyskała możliwość udziału w kilku różnego typu programach Wspólnotach. Do chwili wejścia do UE Polska uzyskała łącznie ponad 400 mln euro na pokrycie kosztów polskich instytucji i organizacji w programach: badań naukowych i rozwoju technologicznego; edukacji młodzieży; energetyki; praw człowieka.

I tak od 1999 r. polskie ośrodki naukowo-badawcze i wyższe uczelnie poczęły brać udział w realizacji V, a następnie VI Ramowego Programu Badań, Rozwoju Technologicznego i Prezentacji.

d. Napływ do Polski najnowszej technologii i know-how, konieczność wprowadzania do polskiej gospodarki najnowszych systemów zarządzania i przepływu informacji

Napływ kapitału inwestycyjnego do Polski, konkurencja ze strony przedsiębiorstw państw UE, zniesienie barier w imporcie do Polski technologii z Zachodu, a w eksporcie przemysłowym do państw UE oraz oczywiście powstanie w Polsce wolnego rynku spowodowało z jednej strony restrukturyzację wielu dziedzin polskiej gospodarki, wprowadzanie do polskich przedsiębiorstw najnowszej technologii i *know-how*, likwidację przedsiębiorstw nierentownych. Klasycznym przykładem w tym zakresie był przemysł elektroniczny, motoryzacyjny, stoczniowy, hutniczy i węglowy. Z drugiej strony spowodowało to, a zazwyczaj wymusiło, gwałtowne podniesienie jakości usług w Polsce.

37 Informacja rządu na temat..., s. 17; Raport o stanie realizacji programów pomocy przedakcesyjnej...; Z.M. Doliwa-Klepcka: *op. cit.*, s. 682–686; Program SAPARD, <http://www.minral.pl/>; J. Ruskowski, E. Górnicz, M. Żurek: *op. cit.*, s. 367–369. Szerzej na temat pomocy finansowej udzielonej Polsce przez wszystkie fundusze przedakcesyjne patrz – H. Jahns: Pomoc przedakcesyjna UE dla Polski (w:) Polska w Unii Europejskiej. T. II. Warszawa 2004, s. 37–51; Raport o stanie realizacji programów pomocy przedakcesyjnej..., K. Zukrowska: Pomoc finansowa Wspólnot Europejskich dla Polski w latach 1995–1999. „Wspólnoty Europejskie” nr 5, 1999.

Wszystko to z kolei wymusiło na menadżerach i pracownikach opanowywanie najnowszej wiedzy w zakresie ekonomii, zarządzania, informatyki, bankowości i innych dziedzin nauki, związanych z funkcjonowaniem gospodarki, którą na szczęście tym razem można było czerpać bez żadnych ograniczeń z Zachodu. Jednocześnie spowodowało to konieczność zmiany koncepcji, zakresu i kierunków nauczania w polskim szkolnictwie, szczególnie wyższym, dopasowywania się do wymogów nowoczesnej gospodarki.

Od 2002 r. Polska bierze udział w programie ALTERNER II, uzyskując środki finansowe na promowanie i zachęcanie do inwestycji, których celem jest wspieranie wytwarzania oraz umożliwianie korzystania z energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych.

Od początku XXI w. Polska poczęła korzystać ze środków finansowych kilku programów poświęconych edukacji i młodzieży. Na pierwszym miejscu trzeba chyba wymienić program SOCRATES II, składający się z kilku komponentów: ERASMUS (współpraca międzyuczelniana), MINERWA (promowanie kształcenia otwartego i na odległość), COMENIUS (współpraca ośrodków edukacyjnych – przedszkola, szkolnictwo podstawowe i średnie), LINGWA (promowanie nauczania języków obcych), EURYDICE (wymiana informacji o systemach edukacyjnych), GRUNDTVIG (promowanie doskonalenia materiałów i usług edukacyjnych w zakresie kształcenia zawodowego), NARIC (rozpowszechnianie informacji o równoważności dokumentów o wykształceniu, wydawanych w różnych państwach).

Drugim takim programem był i jest po dzień dzisiejszy program LEONARDO DA VINCI, z którego funduszy udzielana jest pomoc finansowa międzynarodowym projektom w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego. Z pomocy tej skorzystało wiele polskich instytucji szkoleniowych, instytucji badawczych, a także organizacji lokalnych i regionalnych, organizacji pozarządowych oraz szkół zawodowych.

W mniejszym stopniu odpowiednie polskie instytucje (głównie organizacje pozarządowe i grupy młodzieżowe) korzystały ze środków finansowych programu MŁODZIEŻ, składającemu się także z szeregu komponentów (Młodzież dla Europy, Wolontariat Europejski. Inicjatywy Młodzieżowe, Wspólne Działania, Działania Wspierające). Środki z tego programu były i są przeznaczane na promowanie i uła-

twianie integracji społecznej młodzieży, poznawanie kultury państw europejskich jak też zwalczanie dyskryminacji i promowanie równości wśród ludzi.³⁸

e. Gwałtowny wzrost ujemnego bilansu handlowego Polski z UE

Szybkie całkowite zniesienie przez Polskę ceł na artykuły przemysłowe i kontyngentów importowych na artykuły rolne z UE spowodowało gwałtowny wzrost ujemnego bilansu handlowego Polski z UE. Było to największe chyba zaskoczenie dla wielu polskich polityków. Przewidywano wprawdzie, że Polska będzie mieć pewien ujemny bilans handlowy w obrocie artykułami przemysłowymi UE, ale zakładano, że będzie on równoważony obrotem artykułami rolno-spożywczymi.

Realizacja postanowień powyższego Układu w zakresie handlu między Polską a UE pozwoliła wyjść Polsce z załamania się jej eksportu w latach 1988–1992 w wyniku faktycznego utracenia w tym okresie rynków wschodnich. Już bowiem w 1996 r. eksport do UE wynosił ponad 70% całego polskiego eksportu, zaś import z UE – aż 64,7% całego polskiego importu, przy czym największy udział w polskim eksporcie i imporcie miała RFN (odpowiednio 51,8% i 59,6%). Zbliżona sytuacja utrzymywała się także w latach następnych. I tak na przykład w 1999 r. eksport do UE wynosił 70,5% (19,3 mld dol.) całego polskiego eksportu, zaś import z UE stanowił 65% (29,8 mld dol.) całego polskiego importu. Nadal największy udział w polskim eksporcie i imporcie miała RFN.

W latach 1991–2000 eksport Polski do UE zwiększył się trzykrotnie, zaś import czterokrotnie. W rezultacie wzrosła pozycja Polski w handlu UE. Zajmowała ona udział w eksporcie UE 9 miejsce. Z kolei w imporcie UE zajmowała ona w 1991 r. – 11 miejsce, w 1994 r. – 10 miejsce a w 2000 r. – 4 miejsce.

38 J. Anusz, D. Kotlewski: Programy Pomocowe Unii Europejskiej. INGO. 2004, s. 153–157.

Wprawdzie polski eksport i import³⁹ stale wzrastał, ale niestety o wiele szybciej wzrastał import niż eksport (np. w 1996 r. odpowiednio 6,3% i 3,1%), w rezultacie czego w tym handlu występował stale ujemny bilans, tak w przypadku obrotom artykułami przemysłowymi, jak i rolnymi. I tak w 1992 r. wynosiło ono 814 mln dol., w 1995 r. – 2,74 mld, 1996 r. – 7,54 mld, 1997 r. – 10,47 mld, 1998 r. – 11,75 mld. Wynikało z tego, że w powyższych latach ujemny bilans handlowy Polski z UE zwiększył się aż dwunastokrotnie. W latach następnych deficyt handlowy zaczął się zmniejszać. I tak w 1999 r. wynosił on 10,49 mld dol, w 2000 r. – 7,8 mld dol, a w 2001 r. – 5,87 mld dol.⁴⁰

Nie przypadkiem wielu ekonomistów akcentowało, że dzięki takiej sytuacji w UE stworzono lub uchroniono przed likwidacją od 800 tys. do 1 mln stanowisk pracy, a mniej więcej tyle samo osób w Polsce straciło pracę.

Analogiczna sytuacja występowała w przypadku globalnego polskiego handlu zagranicznego. Jeszcze w 1990 r. Polska miała dodatnie saldo w swym handlu zagranicznym w wysokości 812,8 mln dol., ale już w 1991 r. było ono według NBP ujemne i wynosiło 1,55 mld, w 1992 r. – 950 mln, 1993 r. – 2,41 mld, 1994 r. – 1,15 mld, 1995 r. – 6,15 mld, 1996 r. – 8,1 mld, 1997 r. – 16,5 mld, 1998 r. – 18,8 mld, 1999 r. – 18,5 mld, 2000 r. – 13,1 mld, 2001 r. – 11,68 mld, 2002 r. – 10,294 mld, zaś według GUS w 2000 r. wynosiło ono 17,288 mld dol, zaś w 2001 r. – 14,182 mld dol.⁴¹

Od 1997 r. spadał też globalny polski eksport artykułów rolnych. Rósł natomiast udział eksportu tych produktów do UE w globalnym polskim ich eksporcie (np. w 1997 r. o 38,8%, 1998 r. – 42,9%, 1999 r. – 47,9% przy dalszym spadku eksportu tych produktów do krajów

39 W tym samym czasie udział Polski w imporcie UE wynosił 0,6%, a w eksporcie 0,7%.

40 Szerzej patrz. – W. Mroczek: Unia Europejska jako partner gospodarczy Polski (w) Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa. Pod red. E. Kawackiej-Wyrzykowskiej i E. Synowiec. Warszawa 2001, s. 593–596, 611–616; Ocena realizacji Umowy wejściowej dotyczącej handlu i spraw związanych z handlem między Polską a Europejską Wspólnotą Gospodarczą i Europejską Wspólnotą Węgla i Stali. Pod red. E. Synowiec. EIE. „Biblioteka Europejska” zeszyt 12, 1996.

41 Należy nadmienić, że dane w tej kwestii publikowane przez GUS i NBP różnią się od siebie istotnie w wyniku stosowania innego sposobu obliczania bilansu handlowego. GUS oblicza go według dokumentów celnych SAD, które świadczą, że towar przekroczył granicę, natomiast NBP oblicza na podstawie informacji o transferach płatniczych, otrzymanych od innych banków. Dane GUS o deficycie w handlu są zawsze wyższe niż dane NBP.

b. ZSRR (w 1997 r. – 44,2% w globalnym eksporcie, 1998 r. – 36,4%, 1999 r. – 24,8%).

W rezultacie zamiast powstania poważnej nadwyżki polskiego eksportu rolnego do UE nad importem z UE, który miał rekompensować ujemne saldo ogólnych obrotów towarowych Polski z UE i tu występował ujemny deficyt handlowy. W 1996 r. wynosił on 0,48 mld dol., w 1997 r. – 0,47 mld, 1998 r. – 0,74 mld, 1999 r. – 0,70 mld, 2000 r. – 0,33 mld, 2001 r. – 0,32 mld.⁴²

Według rządzących wówczas polskich zwolenników polityki liberalnej, którzy – wbrew ostrzeżeniom poważnych ekonomistów – ustanowili jedną z najbardziej liberalnych taryf celnych na świecie, miało być przecież odwrotnie. „Zapomnieli” oni, że eksport rolny UE był subsydiowany, a polskie produkty rolne były mało konkurencyjne w wyniku zacofania gospodarczego polskiego rolnictwa.

Sytuacja taka zmusiła rząd Polski do podniesienia w 1999 r. ceł na tzw. wrażliwe produkty rolne importowane z UE.

Była też przyczyną, że Polska jako ostatnia z 10 kandydujących państw do UE (Malta i Cypr utworzyły bowiem już kilka lat wcześniej z UE unię celną), podpisała 29 IX 2000 r. z UE umowę w sprawie liberalizacji handlu między nimi produktami rolnymi.

Sytuacja w powyższym względzie zaczęła się zmieniać, szczególnie w przypadku obrotów handlowych Polski z UE, pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Następował szybszy wzrost polskiego eksportu niż importu. I tak wg NBP globalny polski eksport w 2002 r. zwiększył się o 9%, zaś import o 3,2%, natomiast polski eksport do UE w 2001 r. wzrósł o 7% zaś import o 1%. Swego rodzaju ewenementem w tym zakresie były obroty handlowe Polski z RFN, w przypadku których od końca lat dziewięćdziesiątych rósł szybciej polski eksport niż import z RFN, w rezultacie czego w 2001 r. osiągnęły one prawie że zerowe saldo. Było to szczególnie istotne dla Polski, gdyż na kraj ten przypadało aż 35% polskiego eksportu i 24% importu.

⁴² Wg danych GUS. W skład eksportu rolnego wliczono, obok produktów rolnych, łowiectwa i leśnictwa, także produkty spożywcze, napoje i wyroby tytoniowe. Zob. W. Mroczek: *op. cit.*, s. 614–616.

Na powstanie i utrzymywanie się tak wysokiego ujemnego salda w polskim handlu zagranicznym złożyło się wiele przyczyn. Pierwotnie wynikało to przede wszystkim z istotnego ograniczenia – w wyniku decyzji politycznych ówczesnych polskich ekip rządzących – polskiego eksportu do Rosji, w rezultacie czego eksport ten spadł z rocznej przeciętnej 65–75% ogółu eksportu do 15%–20%, wejścia w miejsce Polski eksportu głównie z RFN, jak też załamania się gospodarki rosyjskiej i niskiej konkurencyjności polskich produktów.

W latach następnych doszły dodatkowe czynniki. W 1998 r. po reformie walutowej Rosja – w wyniku negatywnego stanowiska polskich ekip politycznych wobec handlu z Rosją – przeorientowała swą zagraniczną politykę handlową, w której przyznano Polsce rolę marginalną. Na sytuację taką wpływał także fakt, że w Polsce główny udział w produkcji miały małe kilkudziesięcioosobowe przedsiębiorstwa, tymczasem w Rosji nadal utrzymywały się przedsiębiorstwa – giganty. W rezultacie udział Rosji w globalnym polskim eksporcie spadł poniżej 10%.

Powyższe negatywne dla Polski zjawisko w handlu zagranicznym było przez pewien czas poważnie łagodzone zyskami z tzw. handlu przygranicznego, z RFN oraz polskimi wschodnimi sąsiadami, w rezultacie czego polski bilans płatniczy był dodatni. Apogeum tych zysków przypadło na 1996 r. i wynosiło 7,7 mld dol. W latach następnych zyski te poczęły niestety spadać z powodu wyrównania się cen między Polską a RFN, z drugiej zaś strony z powodu wprowadzenia przez polskie władze pewnych obostrzeń (wizy, opłaty) dla obywateli Białorusi i Rosji przy wjeździe do Polski. W rezultacie o ile jeszcze w 1995 r. Polska miała dodatni bilans płatniczy w wysokości 5,4 mld dol., to już w 1996 r. był on ujemny i wynosił 1,3 mld dol., przy jednoczesnym – jak już wyżej stwierdzono – wzroście ujemnego bilansu handlowego.

Jednocześnie zmieniała się na niekorzyść Polski struktura towarowa w handlu z UE. W polskim eksporcie do państw UE poczęły dominować towary o mniejszym udziale wartości dodatniej, w tym przede wszystkim zwierzęta żywe, artykuły warzywnicze, produkty mineralne, produkty tekstylne, wyroby przemysłu przetwórczego, produkty hutnicze, węgiel, koks i drewno. Odmienna sytuacja występowała natomiast w polskim imporcie z UE, w przypadku którego dominowały

maszyny i urządzenia elektroniczne, produkty chemiczne, wyroby plastikowe, urządzenia optyczne, samochody i samoloty.⁴³

Jednak od 1997 r. obserwuje się pewien wzrost w polskim eksporcie udziału towarów przetworzonych. I tak w 1992 r. udział maszyn i urządzeń dla przemysłu w polskim eksporcie do UE wynosił 17,5% ogółu eksportu, a już w 2000 r. udział ten wynosił aż 37,4%.⁴⁴

Polska, a także WE w okresie stowarzyszenia kilkakrotnie stosowały klauzule antydumpingowe.⁴⁵

f. Poważny wzrost bezrobocia

Kolejnym negatywnym skutkiem realizacji postanowień Układu Europejskiego (w kontekście przestrzegania zakazu dofinansowywania przedsiębiorstw i znoszenia ceł na importowane towary), ale też wymogów nowoczesnego wolnego rynku, były uboczne skutki restrukturyzacji przede wszystkim wielkich przedsiębiorstw lub całych dziedzin gospodarki, szczególnie przemysłu ciężkiego.

Przeprowadzając prawidłowe – z ekonomicznego punktu widzenia – przedsięwzięcia, których celem była modernizacja przedsiębiorstw, zwiększenie efektywności ich funkcjonowania, zapewnienia im konkurencyjności na rynkach międzynarodowych, lub nawet likwidacja wielu nierentownych przedsiębiorstw, spowodowano, iż dziesiątki tysięcy osób w poszczególnych dziedzinach gospodarki utraciło pracę, poszło na tzw. zasiłek przedemerytalny lub na przedwczesną emeryturę. Szczególnie boleśnie zjawisko to wystąpiło lub występuje aktualnie w przemyśle stoczniowym, górniczym, hutniczym, elektronicznym oraz w miastach, w których większość ludności pracowało w jednym dużym zakładzie pracy (np. w Mielcu, Stalowej Woli, Starachowicach, Ostrowcu Św.).

43 L. Ciamaga: *op. cit.*, s. 456.

44 W. Mroczek: *op. cit.*, s. 603–611.

45 WE stosując powyższą klauzulę argumentowały, że polskie produkty były sprzedawane po cenie niższej niż rynkowej w Polsce. Niekiedy jednak stosowały one zabiegi nieuczciwe, np. w związku z przyszczyką w niektórych regionach Polski wprowadziły one całkowity zakaz eksportu z niej mięsa i żywych zwierząt. Zob. E. Kaliszuk: Postępowanie antydumpingowe wobec polskich towarów w roku 1994r. (w:) Polska polityka handlu zagranicznego 1944–1995. IKIC HZ. Warszawa 1995; s. 146–151; E. Kawecka–Wyrzykowska, E. Synowicz: Układ europejski i ocena jego funkcjonowania (w:) Unia Europejska..., s. 642–645.

I tak np. w przypadku górnictwa według założeń reformy górnictwa kamiennego w Polsce w latach 1998–2002 miano zlikwidować 24 z ponad 60 istniejących kopalni, ograniczyć wydobycie węgla z 137 mln do 112 mln ton, zwolnić z pracy 106 tys. górników na 144 tys. osób zatrudnionych. Zwalniani górnicy, którzy pracowali pod ziemią: mniej niż 5 lat mogli otrzymać jedynie sześciomiesięczną odprawę; powyżej 5 lat – mogli uzyskać dwuletni urlop socjalny, w trakcie którego otrzymywali 65% wynagrodzenia. Zwalniani górnicy, którym brakowało do emerytury nie więcej niż trzy lata, mogli przejść na urlop górniczy pobierając w tym czasie 75% zasadniczego wynagrodzenia. Górnicy, którzy sami natychmiast odeszli z kopalń, uzyskali odprawę w wysokości 44,5 tys. zł.

Niestety cała restrukturyzacja polskiego górnictwa odbywała się na koszt podatnika, gdyż całe górnictwo jako dziedzina gospodarki było deficytowe. Oblicza się, że koszty reformy górnictwa wyniosły w powyższych latach aż 15 mld zł, w tym dotacje dla górnictwa – 7,2 mld zł, a jego oddłużenie – 7,9 mld zł.

Zakładano, że restrukturyzacja górnictwa miała doprowadzić do tego, że w 2002 r. wydajność w nim wzrośnie o 41%, koszty wydobycia zaś zmniejszą się o 22%, w rezultacie czego miało stać się ono rentowne.

Założenia powyższej reformy nie zostały w pełni zrealizowane. Przez cały ten okres eksport węgla był nieopłacalny, chociaż nie zawsze w pełni z winy kopalń. Duży wpływ na tą sytuację miały koszty transportu węgla na polskim terytorium, jak też różnego typu dodatkowe opłaty. Poprawiła się natomiast płynność finansowa spółek węglowych.

W grudniu 2002 r. rząd opracował kolejny program restrukturyzacji górnictwa na lata 2003 – 2006. Przewidywał on zgrupowanie 24 kopalni z pięciu spółek węglowych – mających problemy z rentownością – w jedną spółkę, a następnie likwidację 7 najstarszych kopalni. Oznaczałoby to zwolnienie z pracy około 35 tys. górników. Z drugiej strony państwo udzieliłoby górnictwu pomocy w wysokości 8,5 mld zł.

Jednocześnie przewidywał on odejście od modelu wypłaty każdemu górnikowi specjalnej odprawy, a dotacje państwa miały być przeznaczone na aktywizację przedsiębiorstw, które stworzą stanowiska pracy dla zwalnianych górników.

Program ten spotkał się z gwałtownym sprzeciwem górniczych związków zawodowych, w rezultacie czego nie poczęto go realizować, a rząd podjął rokowania z tymi związkami na temat jego modyfikacji.

W przypadku hutnictwa restrukturyzacja miała być przeprowadzona w latach 1998–2005. Według założeń pierwotnego programu z 1998 r. zatrudnienie miało zmniejszyć się z 90 tys. w 1997 r. do 45 tys. w 2005 r., z czego tylko połowa zwalnianych z pracy hutników będzie mogła znaleźć zatrudnienia na bazie majątku pozostawionego przez huty. Produkcja stali w analogicznym okresie miała zwiększyć się z 11,2 mln ton do jedynie 13,3 mln ton, mimo przewidywanego wzrostu gospodarczego w Polsce. Jednocześnie z budżetu państwa, czyli z kieszeni podatników, planowano przeznaczyć w ciągu tego okresu 8,4 mld zł na inwestycje w przemyśle hutniczym, 2,5 mld zł na jego dokapitalizowanie, 1 mld na osłony socjalne dla zwalnianych hutników, 300 mln zł na ochronę środowiska w świetle działalności hut.

W czerwcu 2001 r. rząd Polski, ponad naciskiem Komisji UE, zgodził się na korektę dotychczasowego planu restrukturyzacji polskiego hutnictwa. Istota jej miała polegać na zapewnieniu, że ówczesny poziom produkcji stali surowej (10 mln ton) i wyrobów gotowych (7,5 mln ton) nie będą zwiększone nawet jeśli gospodarka polska rozwijałaby się dynamicznie. Jednocześnie zmniejszone miały być inwestycje z 9 do 2 mld zł, które miały być przeznaczone przede wszystkim na zwiększenie jakości produkcji i zwiększenie w niej udziału tzw. wyrobów płaskich.

Pracę w hutach miało utracić do 2003 r. 10 tys. hutników, z 45 tys. zatrudnionych w nich.

Jednocześnie rząd zobowiązał się do przejęcia części długów hut, tj. do wysokości 10 mld zł. W tym celu Agencja Rozwoju Przemysłu miała wyemitować obligacje. Ponadto państwo polskie zobowiązało się udzielać pomocy zwalnianym z pracy hutnikom oraz przekazać hutom stosowne środki na rzecz ochrony środowiska.

Działania te miały być podjęte wobec hut Sendzimira, Katowice, Floriana i Cedlera, które miały utworzyć koncern pod nazwą Polskie Huty Stali. Miało to doprowadzić, by w 2005 r. odzyskały one rentowność.

W wyniku ustaleń podjętych w trakcie negocjacji Polski z UE w obszarze polityki konkurencji, rząd polski zmodyfikował powyższe założenia. 10 I 2003r. został przyjęty ostateczny program dla polskich hut. Przewidywał on m.in. zmniejszenie zdolności produkcyjnych hut o 991 tys. ton wyrobów gotowych, w tym w ramach holdingu Polskie Huty Stali – o 786 tys. t. Od 1997 r. do 2006 r. łączna redukcja mocy wyniesie ponad 1,3 mln t.

Dla hut przewidziano też pomoc publiczną w wysokości 2,7 mld zł do końca 2003 r. W sumie od 1997 r. do 2003 r. łączna pomoc publiczna dla hut wyniosła prawie 3,4 mld zł, w tym dla PHS – 3,1 mld zł. Po zakończeniu realizacji programu miało nie być już pomocy publicznej dla hut.

Pomoc publiczna nie objęła sześciu hut (Ferrum, Jedność, Kościuszko, Łaziska, Szczecin i Zawiercie), trzy inne Częstochowa, Małapanew i Ostrowiec objęte zostały procedurami upadłościowymi.

Program zakładał także zmniejszenie zatrudnienia w hutnictwie z obecnych ponad 23 tys. do 16 tys. pracowników.

Jeszcze tragiczniejsze skutki, w porównaniu do przemysłów ciężkich, miało prawie że całkowite zniesienie ceł na artykuły przemysłowe w obrocie między Polską a UE dla wielu małych przedsiębiorstw prywatnych i państwowych oraz rzemiosła. Z niekompletnych danych wynika, że w latach 1991–1998 kilka tysięcy tych przedsiębiorstw po prostu zbankrutowało nie mogąc sprostać konkurencji z przedsiębiorstwami z UE.

g. Zubożenie wielu małych i średnich gospodarstw rolnych

Siła robocza na polskiej wsi w tym czasie była wprawdzie tania, ale jej wydajność była niska, produkowane przez nią artykuły były zazwyczaj zdrowe, ale często nie odpowiadały europejskim standardom w zakresie czystości i opakowania (były zbyt mało efektowne). Z kolei

artykuły rolne z UE w Polsce były zazwyczaj tanie, gdyż były subsydiowane przez UE, odpowiadały europejskim normom czystości, miały atrakcyjne opakowania, były należycie reklamowane.

Sytuacja powyższa w wyniku zniesienia przez Polskę ograniczeń ilościowych na eksport towarów rolno-spożywczych z UE poczęła powodować spadek sprzedaży polskich produktów rolnych i spożywczych na rynku polskim, przy niewielkim jedynie wzroście eksportu na rynek UE, przy jednoczesnym zalewie polskiego rynku przez artykuły z UE. Przyczyniło się to do poważnej pauperyzacji znacznej części polskiej wsi, zwiększenia się na wsi ukrytego bezrobocia, zaostrenia się protestów chłopów, czego wyrazem były spektakularne wystąpienia chłopów w czerwcu, lipcu i sierpniu 1998 r. w postaci blokowania dróg, linii kolejowych, wysypywania zboża importowanego do Polski na tory kolejowe, kilkudziesięciotysięczna „gorąca” demonstracja w Warszawie.

h. Inne negatywne uboczne skutki

Pośrednim ubocznym negatywnym efektem zbliżania się Polski do UE było zbyt szerokie przejmowanie przez tzw. kulturę masową z UE wzorców tzw. subkultury zachodniej. Zjawiska te i tak występowałyby w Polsce w wyniku zmiany w niej ustroju polityczno-społecznego, gdyż część społeczeństwa z powodu wielu czynników, w tym dalekiej ingerencji państwa przez kilka dziesięcioleci w życie obywatela, jego indoktrynacji przez państwo, nie było w pełni przygotowane do tak otwartej konfrontacji z modelem i stylem życia oraz kulturą państw zachodnich. Zbliżenie się jednak Polski do UE tendencje powyższe znacznie nasiliły.

1. Przedsięwzięcia na rzecz przystąpienia Polski do Unii Europejskiej

Zawierając w 1991 r. Układ Europejski o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi, obydwie strony zakładały, że jest to dopiero początek integracji Polski z tymi Wspólnotami, którego realizacja ma w przyszłości doprowadzić do pełnego jej członkostwa we Wspólnotach. W preambule Układu stwierdzono to jasno w ostatnim akapicie: „końcowym celem Polski jest członkostwo we Wspólnotach, a Stowarzyszenie, zdaniem stron, pomoże Polsce osiągnąć ten cel”.

Realizacja zatem postanowień Układu Europejskiego zbliżała Polskę do pełnego członkostwa we Wspólnotach Europejskich, a po powstaniu Unii Europejskiej – w tej Unii. Jednocześnie Polska po podpisaniu Układu, nie czekając na jego wejście w życie, poczęła podejmować przedsięwzięcia wykraczające poza te, które winna była podejmować w kontekście realizacji jego postanowień, a które były związane z perspektywą uzyskania pełnego członkostwa w Unii Europejskiej (cyt. dalej jako UE). Natomiast już od połowy lat dziewięćdziesiątych, Polska poczęła wypracowywać i realizować programy, których celem było przede wszystkim przygotowanie polskiej gospodarki i ustawodawstwa do wejścia do UE.¹

Z drugiej strony, organy UE podejmowały stosowne uchwały wskazujące Polsce i innym państwom, zainteresowanym wejściem do UE, co trzeba zrobić, by sprostać wymaganiom stawianym przy wchodzeniu do UE.

We wrześniu 1992 r. Polska, wspólnie z innymi krajami Grupy Wyszehradzkiej, przedłożyły Komisji Wspólnot Europejskich w Brukseli oraz przewodniczącemu Rady Europejskiej Wspólnot w Londynie

¹ Działalność ta została omówiona w pkt. 4a i b części I pracy.

tw. memorandum wyszehradzkie na szczyt Wspólnot Europejskich w Edynburgu. Poświęcone ono było wzmocnieniu procesu integracji tych państw ze Wspólnotami Europejskimi oraz kwestii przystąpienia ich do Wspólnot.

Z kolei Rada Europejska na sesji w Kopenhadze 23 VI 1993 r. po raz pierwszy potwierdziła możliwość przystąpienia do UE krajów z nią stowarzyszonych, o ile spełnią one ustalone przez nią kryteria.

9 IV 1994 r. Polska złożyła wniosek w sprawie jej przystąpienia do UE. Wniosek w zasadzie składał się z jednego zdania: Polska aplikuje o członkostwo UE i jest gotowa rozpocząć negocjacje w tej sprawie w stosownym czasie. Do wniosku było załączone dziesięciostronicowe memorandum, w którym rząd polski stwierdził, iż istnieją wszystkie elementy wyjściowe pozwalające na stwierdzenie, że Polska w wystarczającym stopniu spełnia kryteria członkostwa, ustalone przez Radę Europejską w czerwcu 1993 r. w Kopenhadze, żeby móc rozpocząć negocjacje w sprawie przystąpienia do UE.

2 VIII 1994 r. rząd RP przedstawił Radzie UE dokument w sprawie przyspieszenia integracji z UE. Przedstawiono w nim oczekiwania strony polskiej w zakresie przedsięwzięć, jakie jej zdaniem winny być podjęte przez UE jeszcze przed rozpoczęciem się konferencji międzyrządowej w sprawie reformy UE, która miała się rozpocząć na początku 1996 r. Przedsięwzięcia te miałyby umożliwić Polsce wejście do UE już w 2000 r.

Podczas kolejnej sesji Rady Europejskiej w Essen 10 XII 1994 r. zatwierdzono strategię przyjmowania w przyszłości do UE 10 państw Europy środkowo-wschodniej. Miała ona sprawdzić się do stopniowego politycznego i gospodarczego związywania tych państw z UE.

Ważnym wydarzeniem dla państw starających się o przyjęcie do UE było zaaprobowanie przez Radę Europejską na sesji w Cannes 27 VI 1995 r. tzw. Białej Księgi. Była ona swego rodzaju przewodnikiem po rozwiązaniach legislacyjnych obowiązujących w UE, szczególnie w zakresie wspólnego rynku i miała pomóc tym państwom w dostosowywaniu ich ustawodawstwa do *acquis communautaire* (dobra wspólnotowego).

14 XI 1995 r. Rada Ministrów RP podjęła uchwałę w sprawie podjęcia prac nad wdrażaniem zaleceń Białej Księgi.

18 XII 1995 r. Rada Europejska na sesji w Madrycie zleciła Komisji UE rozpoczęcie przygotowania opinii (avis) na temat wniosków złożonych przez państwa stowarzyszone w sprawie przystąpienia do UE w postaci opracowania i wysłania do nich stosownego kwestionariusza.

5 III 1996 r. Rada Ministrów RP zobowiązała Pełnomocnika Rządu do spraw Integracji Europejskiej do ustalenia i koordynacji prac związanych z przygotowaniem odpowiedzi na kwestionariusz Komisji UE, w tym zbierania informacji stanowiących odpowiedzi poszczególnych ministerstw i urzędów centralnych oraz przekazania ich do tej Komisji przy jednoczesnym przedstawieniu Radzie Ministrów RP informacji na ten temat. Jednocześnie Sejm RP 14 III 1996 r. podjął uchwałę w sprawie przygotowania Polski do członkostwa w UE, w której zwrócono się do Rady Ministrów o zintensyfikowanie działań prawnych i gospodarczych zmierzających do dostosowania Polski do czekającego ją członkostwa w UE oraz do opracowania narodowej strategii dochodzenia Polski do członkostwa w UE i przedstawienia jej Sejmowi do rozpatrzenia.

26 IV 1996 r. Komisja UE przekazała rządowi stowarzyszonych państw kwestionariusz zawierający pytania dotyczące 23 różnorodnych dziedzin życia politycznego, gospodarczego i administracyjnego w Polsce. Kwestionariusz był zawarty na 170 stronach. Na podstawie odpowiedzi Komisja UE miała przygotować opinię o wniosku Polski w sprawie uzyskania członkostwa w UE.

26 VII 1996 r. Polska złożyła odpowiedź na kwestionariusz Komisji UE. Zawarta była ona w 26 tomach, łącznie 2664 strony. We wrześniu Polska otrzymała dodatkowy zestaw pytań do kwestionariusza Komisji UE.

20 V 1997 r. Rada Ministrów RP przyjęła raport z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa w UE w latach 1992–96.

W dwa dni później Sejm RP uchwalił *Narodową Strategię Integracji*², a 3 czerwca tegoż roku Rada Ministrów RP uchwaliła *Harmonogram działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji*. *Narodowa Strategia Integracji* stanowiła swego rodzaju zbiór przedsięwzięć, które winny być podjęte w Polsce, by spełnić warunki niezbędne dla uzyskania pełnego członkostwa w UE. Zawierała ona jednak bardzo powierzchowne informacje na temat realnych możliwości ich realizacji, ich kosztów – tak finansowych, jak i społecznych.

16 VII 1997 r. przewodniczący Komisji UE przedstawił opinie (*avis*) na temat wniosków złożonych przez kraje stowarzyszone o członkostwo w UE³. Na ich podstawie 15 XII 1997 r. na sesji Rady Europejskiej podjęto decyzje o rozpoczęciu na przełomie marca i kwietnia 1998 r. negocjacji z sześcioma państwami, w tym z Polską, w sprawie członkostwa w UE.

W 1998 r. Rada Ministrów RP przyjęła Narodowy Program przygotowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej.⁴ W latach 1998–1999 rząd RP sukcesywnie przekazywał UE polskie stanowiska negocjacyjne w odniesieniu do poszczególnych dziedzin.⁵

13 VII 2000 r. Sejm RP powołał Komisję Prawa Europejskiego, której zadaniem było rozpatrywanie projektów ustaw dostosowawczych do prawa unijnego.

2. Negocjacje w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej

26 I 1998 r. Rada UE w składzie ministrów spraw zagranicznych podjęła uchwałę o rozpoczęciu z dniem 30 III tegoż roku „procesu poszerzania Unii z udziałem 11 kandydujących państw”.⁶ Po inaugura-

2 Narodowa Strategia Integracji. Dochodzenie Polski do członkostwa w Unii Europejskiej. KIE. Warszawa 1997.

3 Agenda 2000. Opinia Komisji Europejskiej o wniosku Polski o członkostwo w Unii Europejskiej. „Monitor Integracji Europejskiej”. Wydanie specjalne KIE. Warszawa 1997.

4 Narodowy Program przygotowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej. URM. Warszawa 1998

5 Stanowiska Polski w odniesieniu do wszystkich dziedzin, będących przedmiotem negocjacji z UE zawiera publikacja pt. Stanowiska Polski w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Wyd. przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej. Warszawa 2000 r.

6 Negocjacje z Cyprzem rozpoczęły się później, tj. w roku 2000.

cyjnym posiedzeniu Rady UE i przedstawicieli Komisji UE z jednej strony, a przedstawicieli 12 państw z drugiej strony, następnego dnia 6 państw – w tym Polska – rozpoczęły I etap oficjalnych negocjacji (tzw. *screening*) w sprawie przystąpienia do UE.⁷ Polegały one na przeglądzie prawa narodowego tych państw pod kątem zgodności z prawem wspólnotowym (unijnym) (*acquis communautaire*).

W celu skrócenia okresu negocjacji Polska i pozostałe państwa negocjujące z UE poczęły nalegać w maju i w czerwcu 1998 r. na UE o rozpoczęcie merytorycznych negocjacji już jesienią 1998 r., nie czekając na zakończenie tzw. *screeningu* w pozostałych 24 obszarach negocjacyjnych. Zakładano, że może to skrócić negocjacje o ponad 1 rok. W październiku 1998 r. UE zgodziła się na powyższe propozycje.

W rezultacie 29 X 1998 r. Polska rozpoczęła negocjacje merytoryczne w pierwszych siedmiu obszarach negocjacyjnych. Jednocześnie kontynuowany był przegląd polskiego prawa w kontekście zgodności ze wspólnotowym dorobkiem prawnym. Przegląd ten został zakończony w listopadzie 1999 r.

Wyjściową podstawą do negocjacji były stanowiska negocjacyjne Polski w odniesieniu do poszczególnych obszarów, przekazywane sukcesywnie UE przez rząd Polski od początku września 1998 r. do końca grudnia 1999 r.⁸

Negocjacje prowadzone były w następujących 31 obszarach: swobodny przepływ towarów, swobodny przepływ osób, swobodny przepływ usług, swobodny przepływ kapitału, prawo spółek, prawo konkurencji, rolnictwo, rybołówstwo, polityka transportowa, podatki, unia gospodarcza i walutowa, statystyka, polityka społeczna i zatrudnienie, energia, polityka przemysłowa, małe i średnie przedsiębiorstwa, nauka i badania, edukacja, kształcenie i młodzież, telekomunikacja i technologie informacyjne, kultura i polityka audiowizualna, polityka regionalna i koordynacyjna instrumentów strukturalnych, środowisko, ochrona konsumentów i zdrowia, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne,

7 Negocjacje były prowadzone w dwóch grupach: tzw. Grupie Luksemburskiej: Polska, Czechy, Węgry, Estonia, Słowenia, do których dołączył Cypr i tzw. Grupie Helsińskiej: Bułgaria, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Malta.

8 Negocjacje członkowskie. Polska na drodze Unii Europejskiej. Wyd. Pełnomocnika rządu do Spraw Negocjacji o członkostwo RP w Unii Europejskiej. Warszawa 1999.

unia celna, stosunki zewnętrzne, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwo, kontrola finansowa, finanse i budżet, instytucje, inne.

Negocjacje Polski z UE zostały ostatecznie zakończone 13 XII 2002 r. podczas sesji Rady Europejskiej w Kopenhadze, kiedy to zamknięto negocjacje w odniesieniu do ostatnich obszarów, tj. rolnictwa oraz finansów i budżetu.⁹

W zależności od skali trudności oraz działań Polski podjętych przed i w trakcie negocjacji na rzecz dostosowania polskiego prawa do *acquis communautaire*, negocjacje w niektórych obszarach trwały 1 dzień (np. w obszarze statystyka, edukacja, kształcenie i młodzież, ochrona konsumentów i zdrowia, instytucje), w innych – niecały rok (np. w obszarze telekomunikacja i technologie informacyjne, polityka przemysłowa, stosunki zewnętrzne, kontrola finansowa), w kolejnych – ponad rok (np. w obszarze polityka społeczna i zatrudnienie, kultura i polityka audiowizualna, energia, swobodny przepływ osób, swobodny przepływ usług, unia celna) i wreszcie w przypadku niektórych (np. w zakresie polityki konkurencji, rolnictwa, rybołówstwa, polityki transportowej, swobodnego przepływu kapitału, prawo spółek, podatki, środowisko, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne) od otwarcia do zakończenia negocjacji upłynęły dwa, a nawet trzy lata (np. w obszarze polityka konkurencji, unia gospodarcza i walutowa, kultura i polityka audiowizualna).

Negocjacje Polski z UE były bardzo trudne przede wszystkim ze względu na to, że:

- Polska negocjowała z kilkunastokrotnie silniejszym od niej partnerem gospodarczym;
- poziom rozwoju niektórych dziedzin gospodarki Polski i UE istotnie różnił się od siebie;
- Polsce bardziej niż państwom UE zależało na wejściu do UE;
- w szeregu państw UE wysoki procent społeczeństwa był przeciwny, a przynajmniej obawiał się przyjęcia Polski do UE ze względu na duży potencjał polskiego rolnictwa i duże bezrobo-

⁹ Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej przedstawiony przez Radę Ministrów w grudniu 2002 r. Warszawa 2002.

cie w Polsce, a zatem w ostatnim przypadku ze względu na potencjalne niebezpieczeństwo istotnego przepływu bezrobotnych z Polski do UE;

- w czasie negocjacji gospodarka większości państw UE była ogarnięta stagnacją, a niektórych nawet recesją.

Z punktu widzenia UE, najbardziej drażliwym problemem było przyznanie polskim obywatelom prawa osiedlania się i podejmowania pracy w UE. Szereg państw UE obawiało się, że przyznanie tego prawa polskim obywatelom zwiększy i tak wysokie już bezrobocie w UE (10,5% ogółu osób zdolnych do pracy w 2000 r.), jako że polska siła robocza była znacznie tańsza niż większości państw UE. I tak np. Austria stała na stanowisku, że należy w tym względzie ustanowić okres przejściowy od 8 do 15 lat, w którym polscy obywatele nie mieliby prawa osiedlania się i podejmowania pracy w dotychczasowych państwach UE. Pod koniec 2000 r. również rząd RFN zgłosił postulat ustanowienia 8-letniego okresu przejściowego.

Drugim drażliwym tematem dla UE było włączenie polskiego rolnictwa do wspólnej polityki rolnej UE. Z jednej strony większość państw członkowskich UE oraz jej Komisja i Parlament Europejski uważały, że polscy rolnicy przynajmniej przez najbliższych 5–7 lat nie powinni otrzymywać od UE tzw. dopłat bezpośrednich, wypłacanych niezależnie od wielkości ich produkcji. Były one wówczas wypłacane rolnikom z UE za straty poniesione w wyniku zmniejszenia ochrony wspólnego rynku na skutek porozumienia z USA i innymi państwami – producentami artykułów rolnych. Dopłaty te w skali roku wynosiły przeciętnie 23 mld ECU.¹⁰

Z drugiej strony UE była gotowa dopłacać polskim rolnikom jedynie do z góry określonej wielkości ich produkcji, jak też do określonej wielkości ich eksportu. Dotychczas wielkość produkcji w tego typu negocjacjach była ustalana na podstawie jej wielkości w danym państwie w ostatnich trzech latach. W przypadku Polski problem polegał na tym, iż w latach 1996–1998 polska produkcja rolna była o wiele niższa na początku lat dziewięćdziesiątych, niż wynikałoby to z potencja-

¹⁰ ECU była specjalną jednostką rozrachunkową, stosowaną w rozliczeniach finansowych we Wspólnotach Europejskich, która następnie została zastąpiona euro.

lu polskiego rolnictwa i w związku z tym Polska chciałaby w najbliższych latach zwiększyć tę produkcję, np. w przypadku zbóż z 25 mln do 29 mln ton rocznie, rzepaku – z 600 tys. do 1,5 mln ton rocznie. Przyjęcie jednak polskiej propozycji przez UE istotnie przekroczyłoby dotacje dla polskiego rolnictwa przewidywane przez Komisję UE, tj. na 1,4 mld ECU rocznie przez pierwszych kilka lat członkostwa Polski w UE.

Budziło to oczywiście silny opór rolników z UE, którzy uważali, że straciliby wówczas około 10% subwencji otrzymywanych od UE, tj. 7–8 mld ECU rocznie, co – przy jednoczesnym wejściu polskich produktów na wspólny rynek – obniżyłoby ich dochody o 20% do 30%, obawiali się też konkurencji ze strony polskiego rolnictwa.

W rezultacie w marcu 1999 r. Rada Europejska postanowiła, że w ciągu pierwszych 5 lat członkostwa Polski w UE polskie rolnictwo otrzyma zaledwie 6,5 mld euro, w tym w poszczególnych latach: 0,9; 1,1; 1,3; 1,5; 1,7 mld euro. Nie otrzymywałoby ono natomiast środków z tzw. systemu dopłat bezpośrednich (w innym przypadku otrzymywałoby rocznie od 3,3 do 4,5 mld euro).

W związku z powyższym, różnego rodzaju siły polityczne i grupy nacisku postulowały stopniowe „wpuszczanie” polskiego rolnictwa do UE. I tak np. Parlament Europejski 28 VI 1998 r. zajął stanowisko, iż okres wchodzenia polskiego rolnictwa do UE winien trwać do końca 2010 r.

Kolejnym ważkim dla UE problemem był udział Polski w finansowaniu budżetu UE. UE chciała, by Polska wpłacała składki w wysokości 100% od chwili przystąpienia. Polska natomiast chciała dochodzić do pełnej wysokości w ciągu kilku lat, obawiając się, że w innym przypadku może być płatnikiem netto.

W dalszej kolejności był problem wpuszczenia kutrów rybackich z państw UE na polskie łowiska na Bałtyku oraz wpuszczenia do Polski ciężarówek z państw UE o nacisku 11,5 tony na oś z chwilą wejścia Polski do UE.

Wreszcie wrażliwymi dla UE były problemy przestrzegania norm sanitarnych w odniesieniu do przedsiębiorstw, produkujących wyroby spożywcze, jak i do samych tych produktów, w przypadku ich eksportu

do UE, jak też sprzedaż ziemi w Polsce dla obcokrajowców oraz udzielanie pomocy publicznej dla polskiego hutnictwa i przedsiębiorstw znajdujących się w specjalnych strefach ekonomicznych.

Z punktu widzenia Polski, najbardziej drażliwym w negocjacjach był obszar rolnictwa. Wynikało to z jednej strony z obawy większości polskich rolników, iż w związku z zacofaniem polskiego rolnictwa utracą możliwości zbytu artykułów rolnych nie tylko w UE, ale w poważnym stopniu także w Polsce, a wiele polskich gospodarstw rolnych upadnie, z drugiej zaś z faktu, iż w Polsce z rolnictwem związana jest 1/5 ludności.

W Polsce w 2001 r. było: 2,030 mln indywidualnych gospodarstw rolnych, 2,5 tys. spółdzielni produkcji rolniczej, 1,5 tys. państwowych gospodarstw rolnych. Średnia powierzchnia indywidualnych gospodarstw rolnych w 2000 r. wynosiła 8,7 ha, jednak aż 55,2% wszystkich gospodarstw rolnych miało powierzchnię do 5 ha, w tym 22,6% do 2 ha, gospodarstwa o powierzchni 30–50 ha stanowiły zaledwie 1% wszystkich gospodarstw, o powierzchni 50–100 ha – 0,3%, a powyżej 100 ha – 0,13%. Tymczasem średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w UE wynosiła 32,1 ha.

W 2002 r. indywidualnych gospodarstw rolnych było już tylko 1,952 mln, a w 2004 r. do ewidencji producentów było wpisanych tylko 1,852 mln gospodarstw.

W Polsce w zależności od produkcji poszczególnych artykułów rolnych wydajność była do 50%–300%, a w niektórych grupach towarowych nawet do 600% mniejsza niż w analogicznych grupach towarowych w UE. W rezultacie około 5,2 mln polskich rolników produkowało żywność za 8,7 mld ECU, zaś około 8 mln rolników z UE za 117,5 mld ECU.¹¹

Ponad 50% polskich gospodarstw produkuje towary wyłącznie na własne potrzeby.

Na polskiej wsi było zarejestrowanych około 1 mln bezrobotnych, zaś tzw. ukryte bezrobocie obejmowało około 700 tys. osób.

11 Z. Krzyżanowska: Miejsce rolnictwa w gospodarce narodowej w Polsce i w Unii Europejskiej. Warszawa 1998.

Biorąc pod uwagę, że na początku XXI w. z rolnictwem w Polsce było związanych aż 11,6 mln osób, tj. 29% ogółu ludności, z czego dla 33,7% (3,8 mln osób) praca na roli była jedynym źródłem utrzymania, dla 28,8% (3,4 mln) – dodatkowym źródłem utrzymania, zaś 37,5% utrzymywało się z emerytury rolnej, rząd polski w tym względzie był pod silnym naciskiem lobby rolniczego i szczególnie w tym obszarze musiał zabiegać o możliwie najpełniejsze zabezpieczenie interesów polskiego rolnictwa. Chodziło o uzyskanie jak największego plonu referencyjnego dla poszczególnych upraw, kwot produkcyjnych, odpowiedniego odniesienia do produkcji w ostatniej dekadzie. Szczególnie trudnym problemem była kwestia dopłat bezpośrednich, których UE pierwotnie w ogóle nie przewidywała, następnie sugerowała dochodzenie do nich w ciągu kilku lat. Polska zaś optowała za ich przyznaniem w pełnej wysokości już z chwilą przystąpienia do UE. Polska zabiegała też o długie okresy przejściowe w zakresie dostosowania się przedsiębiorstw, produkujących produkty spożywcze, do norm sanitarnych i fitosanitarnych UE.

Drugim drażliwym dla Polski problemem był swobodny przepływ siły roboczej, w przypadku którego Polska chciała, by nastąpił on już z chwilą wejścia do UE. Napływ do Polski pieniędzy od polskiej siły roboczej zatrudnionej w UE miał w pewnym stopniu zrekompensować koszty, jakie miała ona ponieść w związku z realizacją zobowiązań w innych obszarach negocjacyjnych. Jednocześnie wyjazd z Polski na pewien czas do pracy w państwach UE powodowałby w pewnym stopniu łagodzenie napięć społecznych, występujących z powodu bezrobocia.

Kolejnym problemem trudnym dla Polski była sprawa budżetu. Jak już wyżej zasygnalizowano, Polska chciała, by z chwilą wejścia do UE nie płacić od razu całej wysokości składki do budżetu UE, ale by dochodzić do tej wysokości stopniowo w ciągu kilku lat. Chodziło o to, by Polska – w związku z przewidywanymi trudnościami w okresie wstępnym w zakresie zdolności wykorzystania środków finansowych UE z różnych źródeł – nie stała się płatnikiem netto.

Do trudnych obszarów negocjacyjnych należały też problemy środowiska. W związku z istotnym zacofaniem Polski w zakresie ochrony środowiska i przewidywanymi dużymi nakładami na wprowadzenie

w życie prawa unijnego w tej dziedzinie, Polska chciała uzyskać jak najwięcej i jak najdłuższych okresów przejściowych na realizację tego celu.

Trudne negocjacje były też w dziedzinie konkurencji, w przypadku których Polska chciała utrzymać możliwość udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorstw, działających w specjalnych strefach ekonomicznych, jak też dla polskich hut.

Istotne trudności negocjacyjne wystąpiły także w obszarze „przepływ kapitału” (chodziło o okresy przejściowe na sprzedaż nieruchomości w Polsce dla cudzoziemców), „rybołówstwo” (problem wpuszczania na polskie łowiska na Bałtyku wielkich kutrów z państw UE) i „transport” (kwestia wpuszczania na obszar Polski dużych ciężarówek z państw UE o nacisku 11,5 tony na oś).¹²

Interesująca była ewolucja polskich elit politycznych w odniesieniu do zabiegania przez Polskę o okresy przejściowe. Pierwotnie, tj. przed podjęciem przez Polskę negocjacji z UE i na ich początku, prawie wszyscy politycy, z wyjątkiem skrajnej prawicy i lewicy, uważali, że winna ona wejść do UE bez żadnych okresów przejściowych, tzn. uważali, że Polska winna przejąć pełnię praw i obowiązków członkowskich już z chwilą wejścia do UE. Argumentowali, że oznaczać to będzie dla Polski gwałtowny napływ ogromnej ilości pieniędzy z funduszy strukturalnych UE, w tym na przebudowę rolnictwa, przemysłów ciężkich, rozbudowę infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, jak też środków na rozwój rolnictwa w ramach wspólnej polityki rolnej UE. Wszakże już w latach 2000–2006 Polska, zgodnie z dokumentem Komisji UE pod nazwą „Agenda 2000” miała otrzymać od UE na ten cel aż 25 mld ECU.

W miarę zbliżania się terminu podjęcia negocjacji z UE i już w trakcie głosowania w powyższych sprawach, do głosu zaczęli dochodzić w Polsce pragmatycy. Zaczęto lansować idee wynegocjowania z UE dla Polski okresów przejściowych, po uzyskaniu statusu członka zwyczajnego, w trakcie których dostosowywanoby w szeregu dziedzi-

12 A. Biegaj: *Negocjacje członkowskie. Polska na drodze do Unii Europejskiej*. Warszawa 2002; A. Maghew: *Rozszerzenie Unii Europejskiej: analiza negocjacji akcesyjnych z państwami z Europy Środkowej i Wschodniej*. UKiE. Warszawa 2002.

nach rozwiązania dotychczas stosowane w Polsce do rozwiązań stosowanych w UE.

Ostatecznie Polska wystąpiła o okresy przejściowe w 11 obszarach negocjacyjnych, przy czym najwięcej w obszarach środowiska (14), rolnictwo (10) i podatki (7).

3. Stosunek społeczeństwa polskiego do kwestii wejścia Polski do Unii Europejskiej

W październiku 2000 r., według sondażu OBOP tylko 47% Polaków opowiadało się za przystąpieniem Polski do UE, przeciwko było 17%, zaś 36% nie miało zdania. Za przystąpieniem do UE opowiadało się aż 75% mieszkańców wielkich miast. Przeciwników integracji najwięcej było wśród zwolenników PSL oraz osób o orientacji centroprawicowej, jak też mieszkańców Polski wschodniej.¹³

W styczniu 2003 r., według badań sopockiej Pracowni Badań Społecznych, 65% Polaków opowiadało się za wejściem Polski do UE, 22% było przeciwnych, a 13% nie miało zdania. Jeśli chodzi o orientacje polityczne, to najwięcej zwolenników było wśród członków Platformy Obywatelskiej (85%), następnie Prawa i Sprawiedliwości (83%), SLD-UP (82%), PSL (71%), Samoobrony (57%) i Ligi Polskich Rodzin (45%).¹⁴

W przypadku kryterium geograficznego, najwięcej zwolenników wejścia Polski do Unii Europejskiej było w województwie pomorskim (79%), dolnośląskim (76%), lubuskim (74%), warmińsko-mazurskim (73%), zachodniopomorskim (70%), najmniej zaś w województwie wielkopolskim (62%), kujawsko-pomorskim (61%), łódzkim (58%), podkarpackim (56%) i podlaskim (38%).

W dniach 7 i 8 VI 2003 r. odbyło się w Polsce referendum w sprawie wejścia do UE. Za wejściem Polski do UE opowiedziało się 77,45%

13 Stosunek polskiego społeczeństwa wobec problemu wejścia Polski do Unii w latach wcześniejszych omawia A. Malinowski: Polska u progu Unii Europejskiej – postawy społeczeństwa (w:) Traktat z Amsterdamu a Polskie aspiracje prointegracyjne. Pod red. K. Kika. Kielce 1998.

14 Szerzej na temat stosunku poszczególnych polskich partii politycznych do UE patrz – Eurowybory 2004. Pod red. I. Składkowskiej i M. Dołbakowskiej. We współpracy J.M. Fiszer. PAN. Warszawa 2005.

głosujących, a przeciwko 22,55% głosujących, przy frekwencji 58,85% uprawnionych do głosowania.

Najwięcej osób biorących udział w referendum opowiedziało się za przystąpieniem Polski do UE w następujących województwach: opolskim – 84,9%, zachodniopomorskim i śląskim – po 84,5%, lubuskim – 84%, dolnośląskim – 83,7%, warmińsko-mazurskim – 81,7% i pomorskim – 80,2%; najmniej w województwach: lubelskim – 63,3%, podlaskim – 68,6%, podkarpackim – 70,1%, łódzkim – 71,3% i mazowieckim – 74,2%.

Według kryterium wieku za przystąpieniem Polski do UE głosowało: osoby w wieku 18–24 lat – 64%, 25–39 lat – 61%, 40–59 lat – 64%, powyżej 60 lat – 44%.

Głosowało 59% mężczyzn oraz 58% kobiet uprawnionych do głosowania. Wśród głosujących, 82% kobiet oraz 81% mężczyzn opowiedziało się za przystąpieniem Polski do UE.

Frekwencja według województw – najwyższa była w: woj. pomorskim – 62,8%, śląskim – 61,4%, dolnośląskim – 60,1%, wielkopolskim – 60,1%, mazowieckim i małopolskim – po 59,9%, zachodniopomorskim – 58,5%, lubuskim 58,2%; najniższa w: świętokrzyskim 52,1%, podlaskim – 52,7%, opolskim – 54,6%, warmińsko-mazurskim – 54,7% i lubelskim – 55,7%.

W miastach powyżej 200 tys. mieszkańców 69% osób głosowało za przystąpieniem Polski do UE, w miastach od 50 do 200 tys. – za głosowało 63%, w miastach do 50 tys. – 60%, na wsiach – 50,06% głosujących.

Jak z powyższego wynika, społeczeństwo polskie było istotnie podzielone w zakresie celowości przystąpienia Polski do UE, korzyści i zagrożeń wynikających dla Polski z tego przystąpienia. Prawie 4/5 obywateli opowiedziało się jednak za wejściem Polski do UE. Zwolennicy wejścia do UE, w tym oczywiście aktualne elity rządzące i ich środki propagandowe, oceniając na kilka – kilkanaście miesięcy przed wejściem Polski do UE korzyści, jakie dla niej z tego wynikają, szczególnie akcentowali, iż z chwilą wejścia do tej organizacji:

– polscy producenci uzyskają niczym nieskrępowany dostęp do 380 milionowego rynku Unii Europejskiej, której ludność ma dużą siłę

nabywcą, a jedynym kryterium zbywalności polskich produktów będzie ich konkurencyjność, tak pod względem jakościowym, jak i cenowym;

- polscy przedsiębiorcy będą mogli nieskrępowanie świadczyć usługi na rynku UE;

- polskie rolnictwo i rybołówstwo każdego roku będzie otrzymywać ze środków UE poważne fundusze na ich restrukturyzację;

- polscy przedsiębiorcy, rolnicy, samorządy lokalne oraz organy administracji publicznej będą mogły uzyskiwać każdego roku miliardowe środki finansowe na dokonywanie inwestycji z unijnych funduszy strukturalnych i Funduszy Spójności UE;

- członkostwo Polski w UE uwiarygodni jej gospodarkę, a tym samym nadal będą dokonywane zagraniczne inwestycje bezpośrednie, bez których trudno sobie wyobrazić utrzymywanie przez polską gospodarkę konkurencyjności w skali międzynarodowej;

- przyspieszony będzie rozwój gospodarczy Polski, od 0,6 do 1,7%;

- polska gospodarka będzie musiała dostosować się do zasad obowiązujących w UE, co wpłynie na jej unowocześnienie i wzrost konkurencyjności, przyspieszenie procesu restrukturyzacji polskiej wsi;

- powstanie możliwość – dzięki pomocy z funduszy UE – zmniejszenia różnic w rozwoju gospodarczym między jej poszczególnymi regionami;

- nastąpi przyspieszenie – również dzięki powyższym funduszom strukturalnym UE – modernizacji i rozbudowy infrastruktury drogowej w Polsce;

- nastąpi zwiększenie stopnia zapobiegania i zwalczania naruszania w Polsce prawa ochrony środowiska, także dzięki środkom finansowym uzyskiwanym z powyższych funduszy;

- obywatele polscy będą mogli podejmować pracę w pozostałych państwach UE, a tym samym zmniejszy się bezrobocie w Polsce, chociaż możliwość ta pojawi się z pewnym opóźnieniem po wej-

ściu Polski do UE (w zależności od poszczególnych państw nastąpi to w okresie od 2 do 7 lat);

- polska młodzież nie będzie miała przeszkód formalno-prawnych, by kształcić się w innych państwach UE;

- przyjęcie przez Polskę *aquis communautaire* wymusi na niej usprawnienie funkcjonowania administracji publicznej i samorządowej;

- wzmocni się bezpieczeństwo i nienaruszalność terytorium Polski w związku z jej udziałem w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa UE;

- nastąpi większe „uszczelnienie” polskiej granicy wschodniej, jak też zwiększy się efektywność funkcjonowania polskiej policji i wymiaru sprawiedliwości w walce z handlem narkotykami i „żywym towarem”, „praniem brudnych pieniędzy”, a przede wszystkim w walce z przestępczością zorganizowaną.

Z kolei przeciwnicy wejścia Polski do UE akcentowali, że z chwilą przystąpienia Polski do UE:

- będzie ona stopniowo tracić suwerenność na rzecz UE, jak też o jej losie będzie decydować grupa największych państw w UE;

- będzie powoli tracić tożsamość narodową i kulturową;

- zostaną zniszczone resztki funkcjonujących jeszcze polskich przedsiębiorstw;

- upadnie dużo polskich gospodarstw rolnych;

- poważna część polskiej ziemi będzie wykupiona przez kapitał zachodni, gdyż ziemia w Polsce jest 3 razy tańsza niż ziemia w b. NRD, a 23 tańsza niż ziemia w Bawarii;

- Polska stanie się zapleczem surowcowym i siły roboczej dla najbogatszych państw UE, jak też rynkiem zbytu dla ich towarów;

- gwałtownie wzrosną ceny w Polsce, szczególnie żywności;

- w Polsce wystąpi tzw. szok akcesyjny, głównie w postaci niedostosowania się polskich przedsiębiorstw do wymogów normalizacyjnych i certyfikacyjnych w obrocie gospodarczym w ramach UE;

– zwiększy się komercjalizacja życia społecznego, przez co pogorszy się sytuacja ludzi o niższy statusie materialnym.¹⁵

Jest jeszcze zbyt wiele niewiadomych, by z pewnością stwierdzić, że to, co uzyskała Polska w poszczególnych obszarach negocjacyjnych to było maksimum, co można było osiągnąć podczas negocjacji, czy ewentualnie można było wynegocjować lepsze warunki dla Polski. Te same uwagi dotyczą ustępstw, które Polska poczyniła na rzecz UE. Podstawowymi kryteriami oceny korzyści i zagrożeń wypływających dla Polski z uczestnictwa w UE winny być:

– możliwości uzyskania podczas negocjacji takich zabezpieczeń od drugiej strony, która – jak stwierdzono w poprzednim punkcie – była wielokrotnie silniejsza gospodarczo od Polski, a dodatkowo przeżywała recesję;

– zabezpieczenie w nim co najmniej w minimalnym stopniu interesów polskich przedsiębiorstw i Polski jako kraju;

– wyważenia, co byłoby dla Polski bardziej niekorzystne – przyjęcie do pewnego stopnia niekorzystnych dla niej zasad i warunków wejścia do UE, czy odłożenie na pewien czas wejścia do UE.

4. Dokumenty akcesyjne

Dokumenty akcesyjne w sprawie przystąpienia Czech, Cypru, Estonii, Litwy Łotwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier składają się z następujących aktów prawnych:

15 Szerzej na temat różnorodnych stanowisk na temat korzyści, kosztów i zagrożeń dla polskiej gospodarki i społeczeństwa w związku z ewentualnym jej wejściem do UE, przedstawionych na przestrzeni szeregu lat patrz m.in. – J. Barski, K. Lipkowski: Unia Europejska jest zgubą dla Polski. Warszawa 1996; Integracja europejska. Implikacje dla Polski. Kraków 1999; Kontrowersje wokół korzyści, kosztów integracji z Unią Europejską. Pod red. Z. Dach. Chrzanów 1999; Korzyści i zagrożenia związane z przewidywanym członkostwem krajów CEFTA w Unii Europejskiej. Pod red. P. Bożyka. SGH. Warszawa 2000; Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. T. 1–2, pod red. J. Kotyńskiego. Wyd. IKIC HZ. Warszawa 2000; A. Nowak, K. Ryc, J. Zyzyński: Stabilizujące i destabilizujące skutki integracji polskiej z Unią Europejską – ujęcie monetarne. CE UW, „Studia Europejskie”, nr 4, 1997; W. Piskorz, W. Guba i inni: Konsekwencje wspólnej polityki rolnej dla polskiego rolnictwa. Wyniki analizy symulacyjnej. Warszawa 1998; Polska na progu integracji z Unią Europejską – oczekiwania i wyzwania. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Instytut im. J. Śliśza. SGGW. Warszawa 1997; Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, zagrożenia. Pod red. C. Mika. Toruń 1997; Skutki integracji Polski z Unią Europejską. Cz. I. Skutki ekonomiczne. Pod red. R. Rybińskiego. Toruń 2000; Społeczne skutki integracji Polski z Unią Europejską. Pod. red. K. Głąbickiej. Warszawa 1999.

a. *Traktatu w sprawie przystąpienia* powyższych państw do UE. Jest to zatem dokument wspólny dla tych państw. Składa się zaledwie z trzech artykułów, które mówią o tym, że państwa te stają się członkami UE, określają termin wejścia w życie Traktatu oraz języki, w jakich został sporządzony;

b. *Aktu o przystąpieniu* powyższych państw do UE. Jest również wspólnym dla nich dokumentem. Składa się z 62 artykułów. W akcie określone są warunki, na jakich 10 państw przystępuje do UE;

c. *Dokumentów dołączonych do Aktu w sprawie warunków przystąpienia*, a mianowicie: *załączników*, łącznie 18, dotyczących mandatów przedstawicieli nowo przyjętych państw w organach UE, korzystania ze środków finansowych funduszy UE oraz środków przedsięwziętych w ramach UE; *protokołów*, łącznie 10, z których jeden jest wspólny dla wszystkich państw członkowskich (dotyczy zmian w statucie Europejskiego Banku Inwestycyjnego), pozostałe zaś dotyczą niektórych problemów poszczególnych nowo przystępujących państw (w przypadku Polski stosowny protokół dotyczy restrukturyzacji polskiego hutnictwa żelaza i stali); *deklaracji*, łącznie 46, w tym dwie wspólne dla wszystkich państw (w sprawie Trybunału Sprawiedliwości i tzw. Jednej Europy), pozostałe – poszczególnych lub kilku przyjętych państw.

Dokumenty akcesyjne zostały podpisane 16 IV 2003 r. w Atenach, a weszły w życie 1 V 2005 r.¹⁶ W przypadku 10 powyższych państw odstąpiono od dotychczas praktykowanej zasady, iż nowo przyjęte państwa stawały się członkami Wspólnot Europejskich, a następnie UE zawsze od 1 stycznia jakiegoś roku. Złamanie tej zasady wynikało z faktu, iż intencją polityków UE było, by ludność nowo przyjętych państw mogła wziąć udział w wyborach powszechnych do Parlamentu Europejskiego, które miały się odbyć w czerwcu 2004 r. Przyjęcie powyższych państw do UE z dniem 1 I 2004 r. było natomiast niemożliwe z uwagi na zbyt krótki okres na procedurę ratyfikacyjną dokumentów akcesyjnych.

16 Tekst Traktatu oraz innych dokumentów akcesyjnych patrz – „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” (cyt. dalej jako Dz.U. UE) 2003, L 236; „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” (cyt. dalej jako Dz.U. RP) nr 90, poz. 864 z 30 kwietnia 2004 r. oraz załącznik do tegoż numeru, t. 1–2.

5. Zasady, na jakich Polska weszła do Unii Europejskiej

W poszczególnych obszarach negocjacyjnych ustalono następujące zasady przyjmowania przez Polskę reguł obowiązujących w gospodarce UE.¹⁷

a. Swobodny przepływ towarów

Polska zgodziła się na przyjęcie z dniem wejścia do UE *acquis communautaire* w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów w ramach UE, w tym dotyczącego uregulowań o charakterze horyzontalnym w odniesieniu do oceny systemu bezpieczeństwa towarów, normalizacji i nadzoru rynku, zasad niedyskryminacji i znoszenia barier w handlu, jak też zamówień publicznych.

Na jej wniosek uzyskała okres przejściowy do 31 XII 2008 r. na zharmonizowanie polskiego prawa z *acquis communautaire* procedury rejestracyjnej produktów farmaceutycznych, przy jednoczesnym zgodzeniu się na:

- dopuszczenie do obrotu wszystkich produktów farmaceutycznych na rynek polski z dniem 31 XII 2008 r. zgodnie z wymogami *acquis communautaire* oraz wycofanie z niego produktów niespełniających tego warunku;
- niedopuszczenie do obrotu na rynku UE polskich produktów farmaceutycznych do chwili dopuszczenia ich do obrotu w oparciu o procedurę ustanowioną w *acquis communautaire*;
- zniesienie z chwilą przystąpienia do UE przepisów ustanawiających obowiązek uzyskania zgody na dopuszczenie produktów farmaceutycznych, wobec których nie stosuje się takiego obowiązku w UE;
- stosowanie w pełni scentralizowanej procedury dopuszczania do obrotu oraz wzajemnego uznawania dla produktów farmaceutycznych

¹⁷ Punkt ten został opracowany przede wszystkim na podstawie publikacji wymienionej w przypisie 5 oraz Raportu na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, przedstawiony przez Radę Ministrów RP w grudniu 2002 r. Warszawa 2002 r.

nych, dostępnych na rynkach krajów UE, od dnia członkostwa Polski w UE;

- zapewnienie utrzymania dotychczas obowiązującego w Polsce okresu ochrony danych.

Problem uzyskania okresu na utrzymanie dotychczasowej procedury rejestracji produktów farmaceutycznych w Polsce był niezwykle ważny dla polskiego przemysłu farmaceutycznego. Bez niego polski przemysł farmaceutyczny straciłby z chwilą wejścia do UE prawo produkowania tanich leków generycznych, tj. produkowanych na podstawie receptur, na które wygasła ochrona patentowa, a które stanowią ponad połowę polskiej produkcji leków. Trzeba byłoby je zastępować importowanymi lekami, których cena jest wielokrotnie wyższa od leków generycznych.

Po wejściu do UE z 3 tys. leków produkowanych w Polsce, aż 2 tys. winno być rejestrowanych według procedury UE. W praktyce rejestracji takich było około 1 tys. Pozostałe nie zostały zarejestrowane, gdyż produkowane są przez małe firmy, których nie będzie stać na opłaty rejestracyjne, które wynoszą od 100 tys. do 150 tys. dol.

Z drugiej strony, z chwilą wejścia Polski do UE polscy importerzy i importerzy towarów z krajów UE nie muszą już wypełniać deklaracji SAD wraz z załącznikami, które zazwyczaj wynoszą kilkadziesiąt stron, a jedynie jednostronicową deklarację przywozu lub wywozu do tych krajów. Zamiast bowiem systemu SAD w powyższym obrocie funkcjonuje system INTRASTAT. Przedsiębiorca eksportujący lub importujący z krajów UE zobowiązany jest raz w miesiącu informować polski Główny Urząd Statystyczny o eksporcie i imporcie do tych krajów, który obsługuje powyższy system. Z obowiązku tego są zwolnieni przedsiębiorcy, którzy zwolnieni są ze składania okresowych deklaracji podatkowych, osoby fizyczne i przedsiębiorstwa, które handlują towarami będącymi przedmiotem tranzytu, nie trzeba będzie zgłaszać towarów, które będą w składach celnych lub które czasowo dopuszczono do obrotu (np. na targi lub wystawy).

Nadal oczywiście obowiązuje dokumentacja SAD w obrocie towarowym z państwami, które nie należą do UE.

b. Swobodny przepływ kapitału

Już na wstępie negocjacji Polska zadeklarowała gotowość zaakceptowania *acquis communautaire* z dniem jej wejścia do UE, z wyjątkiem przepisów dotyczących nabywania nieruchomości przez obywateli UE oraz inwestycji w dziedzinie transportu lotniczego. Ostatni problem w trakcie negocjacji został przesunięty do obszaru negocjacyjnego pod nazwą „polityka transportowa”.

Negocjacje dotyczące zasad zakupu przez obywateli UE nieruchomości w Polsce były wyjątkowo trudne. Wynikało to z dużego przywiązania Polaków do ziemi, a przede wszystkim ze względu na ogromne różnice cen ziemi występujących w Polsce i państwach członkowskich UE, które – w przypadku poszczególnych państw, a szczególnie niektórych regionów – są od kilku do kilkunastu razy wyższe niż w Polsce. Przyjęcie niekorzystnych dla Polski rozwiązań mogłoby oznaczać gwałtowny wzrost cen nieruchomości w Polsce, handel spekulacyjny nieruchomościami, a także niebezpieczeństwo wykupu poważnego arealu ziemi polskiej przez obywateli UE.

Stąd też Polska wystąpiła o 18-letni okres przejściowy na nabywanie w niej przez obywateli UE nieruchomości rolnych i leśnych oraz 5-letni okres przejściowy na zakup tzw. drugich domów i nieruchomości na cele inwestycyjne.

UE nie zgadzała się na ustanowienie okresu przejściowego na nabywanie w Polsce przez obywateli innych państw UE nieruchomości na cele inwestycyjne, godziła się natomiast na ustanowienie 5-letniego okresu przejściowego w odniesieniu do prawa nabywania tzw. drugiego domu, jak też na 7-letni okres przejściowy na nabywanie nieruchomości rolnych i leśnych.

Zgoda ta była jednak uzależniona od wyłączenia spod tych okresów rolników indywidualnych z UE, którzy osiedlą się i będą prowadzić działalność rolniczą na zasadzie samozatrudnienia w Polsce.

Ostatecznie Polska zrezygnowała ze starań o okres przejściowy na zakup przez obywateli UE nieruchomości w Polsce na cele inwestycyjne. Uzyskała natomiast 5-letni okres przejściowy (do końca 2008 r.) na stosowanie wobec obywateli UE polskiej ustawy o nabywaniu nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców w odniesieniu do tzw. drugich

domów (działek rekreacyjnych), co w praktyce oznacza konieczność uzyskiwania przez nich zgody polskiego ministra spraw wewnętrznych i administracji na taki zakup.

Spod tej kategorii nieruchomości zostały wyłączone nieruchomości o charakterze rekreacyjnym, nabywane w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Przepisy powyższej ustawy nie dotyczą także osób, które zamieszkiwały w Polsce przez cztery lata przed nabyciem nieruchomości.

Jednocześnie Polska uzyskała 12-letni okres przejściowy (do końca 2015 r.) na stosowanie powyższej polskiej ustawy w odniesieniu do nabywania nieruchomości rolnych i leśnych przez obywateli UE. Nie dotyczy ona jednak rolników indywidualnych z UE, osiedlających się i prowadzących działalność rolniczą w Polsce na zasadach samozatrudnienia przez okres 7 lat w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, opolskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim, a w pozostałych województwach przez okres trzech lat przed nabyciem nieruchomości.

W związku z powyższym, Polska zobowiązała się wprowadzić przejrzyste i obiektywne kryteria nabywania nieruchomości przez obywateli UE na czas obowiązywania powyższych okresów przejściowych.

W trzecim roku po przystąpieniu Polski do UE Komisja UE winna opracować raport na temat sytuacji w Polsce na rynku nieruchomości. Na jego podstawie Rada UE będzie mogła podjąć uchwałę w sprawie ewentualnego skrócenia okresu przejściowego na nabywanie nieruchomości w Polsce przez obywateli UE, ale na zasadzie jednomyślności, a więc także za zgodą Polski.

c. Swobodny przepływ osób

Rozpoczynając negocjacje w tym obszarze, Polska zgodziła się na zaakceptowanie *acquis communautaire* w zakresie swobodnego przepływu osób już z dniem wejścia do UE, na zasadzie wzajemności. W trakcie negocjacji największą trudnością sprawiało uzyskanie *consensusu* co do podejmowania pracy przez polskich obywateli w UE oraz ustalenie statusu zawodowego polskich pielęgniarek nieposiadających

wyższych studiów, które wymagane są w UE do wykonywania powyższego zawodu.

UE – na skutek sprzeciwu przede wszystkim RFN i Austrii – nie zgadzała się na przyznanie obywatelom polskim prawa do podejmowania pracy w państwach członkowskich UE w powyższym terminie, obawiając się destabilizacji swojego rynku pracy. W wyniku negocjacji w tym zakresie przyjęto siedmioletni okres przejściowy dla dotychczasowych państw UE przy zastosowaniu formuły 2 + 3 + 2.

Formuła ta oznacza, że podczas pierwszych dwóch lat wszystkie państwa mogły stosować powyższy okres przejściowy, chociaż mogły znosić poszczególne lub wszystkie ograniczenia w powyższym zakresie. Dania, Irlandia, Grecja, Szwecja i Wielka Brytania zadeklarowały gotowość do liberalizacji na swym rynku pracy z chwilą przystąpienia Polski do UE, zaś Francja i Włochy – po dwóch latach od jej przystąpienia do UE.¹⁸

Przed upływem powyższych dwóch lat poszczególne „stare” państwa członkowskie mogły postanowić, informując o tym Komisję UE, o przedłużeniu powyższego okresu przejściowego o kolejne trzy lata. Jeśli ich zdaniem, w ciągu tego okresu nie zaniknie niebezpieczeństwo zagrożenia ich rynku pracy, będą mogły wystąpić do Komisji o przedłużenie okresu przejściowego o kolejne dwa lata.

Polska uzyskała klauzulę wzajemności na stosowanie analogicznych środków wobec obywateli państw UE, które będą stosować wobec obywateli Polski powyższe okresy przejściowe.

Istotny problem stanowił problem pracy w UE polskich pielęgniarek, w przypadku których zdecydowana większość ma ukończone pięcioletnie medyczne lub dwuletnie studium pomaturalne. W tym przypadku państwa UE zgodziły się na zatrudnianie ich na swym terytorium, ale pod warunkiem legitymowania się przez nie 5-letnią praktyką pielęgniarską w ciągu siedmiu lat od wydania przez Polskę specjalnego certyfikatu, stwierdzającego posiadanie dyplomu.

18 W praktyce liberalizacja dostępu do rynku pracy państw UE wyglądała nieco inaczej – szczególnie patrz pkt 7c rozdz. II.

W zakresie praw, wynikających z obywatelstwa UE, Polska zobowiązała się do wdrożenia odpowiednich regulacji prawnych w zakresie prawa wyborczego najpóźniej do 31 XII 2002 r.

d. Swoboda świadczenia usług

Polska od chwili rozpoczęcia negocjacji godziła się na wdrożenie *acquis communautaire* w zakresie swobody świadczenia usług z dniem wejścia do UE, z wyjątkiem dotyczącego minimalnej wysokości kapitału własnego banku spółdzielczego oraz zabezpieczenia ochrony inwestorów na rynku kapitałowym.

W pierwszym przypadku Polska wynegocjowała okres przejściowy do 31 XII 2007 r. dla wdrożenia dyrektywy 2000/12/EC, która ustala minimalną wysokość kapitału własnego banków spółdzielczych na 1 mln euro. Banki te miały osiągnąć wymaganą wysokość w trzech etapach: do 31 XII 2000 r. – 300 tys. euro, do 31 XII 2005 r. – 500 tys. euro i do 31 XII 2007 r. – 1 mln euro. Jednocześnie Polska zobowiązała się, że wysokość własnego kapitału banków spółdzielczych nie będzie niższa od najwyższego poziomu osiągniętego przed wstąpieniem do UE.

Polska wynegocjowała rozszerzenie listy instytucji wymienionych w art. 2 dyrektywy 2000/12/EC, na spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe i Bank Gospodarstwa Krajowego, które zostały wyłączone spod działania tej dyrektywy. Jednocześnie wynegocjowano wyłączenie Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych spod obowiązywania art. 2 dyrektywy 73/239/EC ze względu na charakter jej działalności.

Wreszcie Polska uzyskała okres przejściowy do 31 XII 2007 r. na wdrożenie dyrektywy 97/9/EC dotyczącej ochrony inwestorów na rynku kapitałowym.

e. Prawo konkurencji

Polska od początku negocjacji w zakresie konkurencji w stosunkach między przedsiębiorstwami oraz między nimi a konsumentami, tj. dotyczących porozumień kartelowych, nadmiernej koncentracji i nad-

używania pozycji dominującej, godziła się na całkowite przyjęcie *acquis communautaire* z dniem przystąpienia do UE.

Natomiast w zakresie *acquis communautaire* dotyczącego ochrony konkurencji w stosunkach między przedsiębiorstwami a państwem, Polska deklarowała przyjęcie większości przepisów regulujących to zagadnienie, występując jednocześnie o szereg okresów przejściowych.

Dotyczyło to przede wszystkim utrzymania pomocy publicznej w Polsce dla przedsiębiorstw w specjalnych strefach ekonomicznych do 2017 r. W strefach tych w 2003 r. było 678 przedsiębiorstw, z tego 449 to małe i średnie, które uzyskały przed 1 I 2001 r. zgodę na prowadzenie działalności. Polska postulowała mianowicie utrzymanie dotychczasowych zasad finansowania w powyższych strefach przedsiębiorstw, które zostały utworzone przed 1 I 2001 r. Negocjatorzy ze strony UE stali natomiast na stanowisku, że zasady pomocy publicznej w Polsce winny być dostosowane do *acquis communautaire* z dniem jej wejścia do UE.

W trakcie negocjacji Polska zmieniła swe stanowisko, pragnąc utrzymania obowiązujących wówczas zasad udzielania pomocy publicznej (sprowadzającej się przede wszystkim do udzielania ulg podatkowych) dla małych i średnich przedsiębiorstw, które otrzymały zgodę na działalność w powyższych strefach przed 1 I 2001 r., do 31 I 2011 r. Negocjatorzy UE zgadzali się, by wysokość ulg podatkowych wynosiła 75% kosztów inwestycyjnych (ówczesny limit wynosił 50% dla przedsiębiorstw dużych i 65% dla małych i średnich) w regionach, w których poziom rozwoju gospodarczego jest niższy niż 60% średniej w Polsce. Nie było zgodności stron co do tego, jakie przedsiębiorstwa zostaną pozbawione ulg większych niż przyjęte w UE. Komisja chciała, by zaliczyć do nich przedsiębiorstwa zatrudniające więcej niż 50 osób i osiągające ponad 5 mln euro obrotów rocznie, Polska chciała zaliczyć do nich jedynie 120 największych przedsiębiorstw.

W połowie października 2002 r. Komisja UE zaproponowała, aby przedsiębiorstwa działające w specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce, które zatrudniały do 250 pracowników i osiągały roczne obroty nie większe niż 50 mln euro oraz podjęły działalność najpóźniej w 1999 r., mogły utrzymać posiadane przywileje do 2011 r.

W przypadku zaś dużych przedsiębiorstw, Komisja UE stała na stanowisku, że miałyby one prawo do ulg podatkowych do 75% ich inwestycji w przypadku przedsiębiorstw, które podjęły działalność najpóźniej w 1999 r., zaś do 50% – w przypadku przedsiębiorstw, które podjęły działalność w 2000 r. Przedsiębiorstwom, które podjęły działalność później, nie przysługiwałyby żadne ulgi podatkowe.

Ostatecznie Polska uzyskała okres przejściowy do 2011 r. dla udzielania pomocy publicznej w powyższych strefach dla przedsiębiorstw małych i do 2010 r. – dla przedsiębiorstw średnich. UE zgodziła się na udzielanie pomocy publicznej do wysokości 75% kosztów inwestycji dużych przedsiębiorstw w powyższych strefach, które to przedsiębiorstwa uzyskały zezwolenie na działalność w strefach do końca 1999 r., a 50% dla przedsiębiorstw, które uzyskały takie zezwolenie w 2000 r. Pomoc miała być naliczana od 1 I 2001 r. Wreszcie ustalono wysokość pomocy dla przedsiębiorstw motoryzacyjnych w tych strefach na poziomie 30% kosztów inwestycji.

Polska zgodziła się na redukcję mocy produkcyjnych w polskim hutnictwie o 330 tys. ton do 2001 r., a o 901 tys. ton do 2006 r. oraz na ograniczenie pomocy publicznej dla hutnictwa do 3,387 mld zł (836 mln euro) do 2003 r. Jednocześnie w polskim hutnictwie winna być przeprowadzona redukcja zatrudnienia i zwiększenie wydajności pracy oraz podjęte inne przedsięwzięcia celem obniżenia kosztów produkcyjnych, aby polskie huty osiągnęły rentowność w 2006 r. i były konkurencyjne w odniesieniu do hut z innych państw UE.

Wreszcie Polska uzyskała zgodę na udzielenie pomocy publicznej w zakresie inwestycji mających na celu ochronę środowiska w okresach przejściowych, wynegocjowanych w obszarze negocjacyjnym „środowisko”. Mogła ona być udzielana:

- na inwestycje związane ze zwalczaniem zanieczyszczenia powodowanego przez niektóre niebezpieczne substancje odprowadzane do środowiska wodnego w wysokości pułapów pomocy regionalnej, która w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw mogła być podwyższona o 15%;

- dla istniejących instalacji, które są zgodne z systemem Zintegrowanego Zapobiegania Zanieczyszczeniom i Kontroli – w wysokości

30% kosztów inwestycji do 31 XII 2010 r., a dla inwestycji nieobjętych okresami przejściowymi, wynegocjowanymi w obszarze „środowisko” – w podobnej wysokości, ale jedynie do 31 X 2007 r.;

- dla dużych obiektów spalania – pomoc odpowiednia do okresu przejściowego, wynegocjowanego w obszarze „środowisko”.

f. Rolnictwo

Negocjacje w obszarze „rolnictwo” były jednymi z najtrudniejszych w odniesieniu do innych obszarów negocjacyjnych. Wynikało to z faktu występowania istotnych różnic w poziomie rozwoju polskiego rolnictwa i rolnictwa większości państw UE.

Polska dążyła do znalezienia rozwiązań, które pozwalałyby na objęcie jej rolnictwa i obszarów wiejskich wszystkimi środkami stosowanymi w ramach wspólnej polityki rolnej, natomiast państwa UE w obawie przed konkurencyjnością polskiego rolnictwa dążyły, by te środki limitować.

I tak w zakresie dopłat bezpośrednich 30 I 2002 r. Komisja zaproponowała, zaaprobowany dopiero 24 X 2002 r. przez państwa UE, 9-letni okres przejściowy (do końca 2012 r.) na dochodzenie do 100% dopłat bezpośrednich, poczynając od 25% wysokości pełnego poziomu w 2004 r., 30% w 2005 r., 35% w 2006 r., 40% w 2007 r., a w latach kolejnych po 10%. Był to z pewnością duży sukces Komisji, gdyż w ramach finansowych ustalonych w Berlinie w 1999 r., państwa UE w ogóle nie przewidywały przyznania negocjującym państwom dopłat bezpośrednich.

9 X 2002 r. Polska zaproponowała, aby w celu zwiększenia konkurencyjności polskiego rolnictwa w chwili przystąpienia do UE dopłaty bezpośrednie wynosiły 30–40%, sugerując przeznaczenie na dopłaty 25% środków finansowych UE, przewidzianych na rozwój wsi i obszarów wiejskich, na które UE przeznaczyłaby 800 mln euro rocznie, a reszta miałaby być uzupełniona z polskiego budżetu. W latach następnych dopłaty byłyby rokrocznie zwiększane o 10%, by w 2012 r. osiągnąć wysokość 100%.

Jednocześnie Polska proponowała, aby podstawą wypłaty była średnia funduszy na rozwój obszarów wiejskich na lata 2004–2006, a nie sumy wypłacane w kolejnych latach. Spełnienie tego warunku pozwoliłoby Polsce na wypłacanie rolnikom przez pierwsze trzy lata po 42,2% dopłat bezpośrednich.

Ostatecznie w trakcie negocjacji postanowiono, że na dopłaty bezpośrednie zostanie skierowanych do 20% środków przeznaczonych na rozwój wsi i obszarów wiejskich w latach 2004–2006, które w poszczególnych latach miały być wypłacane następująco: w 2004 r. – 25%, 2005 r. – 20%, 2006 r. – 15%. W rezultacie w 2004 r. wysokość dopłat bezpośrednich miała wynosić 55% poziomu dopłat obowiązujących w UE, w 2005 r. – 60%, 2006 r. – 65%, a 100% dopiero w 2013 r. Ponieważ środków z UE nie wystarczy na osiągnięcie powyższej wysokości, będą one uzupełniane z polskiego budżetu.

W styczniu 2003 r. pojawiły się kontrowersje między UE a rządem polskim w zakresie interpretacji zasad przyznawania dopłat bezpośrednich. Rząd polski stał na stanowisku, że całość dopłat bezpośrednich winna być przekazywana polskim rolnikom w ramach tzw. uproszczonego systemu dotowania. System ten jest o wiele prostszy niż system standardowy stosowany w UE. Sprowadza się on do przyznawania rolnikom środków finansowych w zależności od liczby posiadanych przez nich hektarów ziemi, a nie od wielkości produkcji rolnej. W istocie stanowi swego rodzaju pomoc socjalną, a nie stymulowanie rozwoju produkcji przemysłowej. Byłby on bardzo wygodny dla rządu polskiego, pomógłby bowiem uspokoić napiętą sytuację społeczną na polskiej wsi.

Wreszcie gwarantował faktyczne otrzymanie przez polskiego rolnika powyższych dopłat, co nie było takie pewne przy przyjęciu drugiego systemu w związku z opóźnieniem przez Polskę budowy systemu IACS.

Tymczasem UE stała na stanowisku, że środki w ramach uproszczonego systemu dotacji winny wynosić w 2004 r. – 25% całości dopłat stosowanych w UE, tj. 550 mln euro, w 2005 r. – 30%, tj. 660 mln euro, w 2006 r. – 35%, tj. 770 mln euro. Pozostałe uzgodnione dopłaty z funduszu rozwoju wsi i obszarów wiejskich do wysokości 40% w la-

tach 2004–2006, tj. odpowiednio 330, 220 i 110 mln euro oraz dopłaty z budżetu polskiego w 2004 r. do 55%, tj. 330 mln euro, w 2005 r. – do 60% tj. 440 mln euro, w 2006 r. do 65% tj. 550 mln euro, miały być przeznaczone na dopłaty dla rolników, którzy produkują żywność dotowaną w UE, tj. m.in. zboża, rośliny oleiste, tytoń, chmiel, len, konopie, kukurydzę, rośliny wysokobiałkowe (np. groch), rośliny strączkowe (np. soczewica), ziemniaki w celu przerobienia na skrobię, być może też rośliny paszowe (np. koniczyna, lucerna, buraki pastewne), mleko lub dla hodowców bydła i owiec. Nie została objęta natomiast tym finansowaniem hodowla świń, uprawa ziemniaków (około 800 tys. ha) i buraków (około 300 tys. ha), produkcja warzyw i owoców.

Ostatecznie zwyciężyła wersja UE nazywana potocznie „uproszczonym systemem mieszanym”. System ten miał być stosowany w Polsce przez maksimum 5 lat (system uproszczony oznacza, że obowiązuje uproszczona procedura uzyskiwania środków finansowych – wystarczy wniosek z oświadczeniem, że posiada się jakąś ilość hektarów, utrzymywanych w należytej kulturze, a w przypadku hodowli zwierzęcej zależy to nie od ilości hodowanego bydła, a od liczby posiadanych łąk i pastwisk).

System mieszany oznacza, że w jego ramach występują dwa systemy dotowania rolnictwa. Z jednej strony rolnik otrzymuje dotacje za posiadane hektary ziemi, z drugiej zaś za produkcję roślinną lub zwierzęcą. Z dopłat są wyłączone działki o powierzchni do 1 ha, których w Polsce jest około 1 mln i które zajmują około 500 – 600 tys. ha.

W 2004 r. dopłata podstawowa, tj. za każdy posiadany hektar gruntów wynosiła 210,53 zł. Dodatkowa opłata za uprawę zbóż, roślin oleistych i wysokobiałkowych, lnu, konopi włóknistych, wyki, roślin przeznaczonych na nasiona wynosiła 292,78 zł do hektara oraz dodatkowo za każdy posiadany hektar łąki i pastwiska, dopłata za uprawę chmielu wynosiła 1013,81 zł za hektar. Na podstawie decyzji dyrektora oddziału terenowego Agencji Rozwoju Rynku Rolnego, można było uzyskać też dopłatę do produkcji ziemniaków przeznaczonych na skrobię (250,82 zł za tonę skrobi) i tytoniu (5 zł za kg). Ponadto można było uzyskać dodatkowe dopłaty za uprawę gruntów znajdujących się w strefach nizinnych i górzystych.

W przypadku dopłat dla gospodarstw niskotowarowych, tj. które aktualnie nie produkowały na rynek, ale zamierzały to uczynić w ciągu pięciu lat, pierwotnie Komisja proponowała dopłaty w wysokości 750 euro rocznie. W wyniku zdecydowanego stanowiska Polski suma ta w październiku 2002 r. została podniesiona do 1000 euro, by ostatecznie osiągnąć wysokość 1200 euro.

W przypadku powierzchni bazowej dla Polski, UE proponowała uznanie za nią 9 217 667 ha. Ostatecznie ustalono, że będzie wynosić 9 454 277 ha. Natomiast w przypadku łąk i pastwisk przyjęto, że powierzchnia ta wynosi 3,514 ha.

Duża batalia toczyła się wokół wielkości plonu referencyjnego upraw polowych, który służy do szacowania wielkości dopłat bezpośrednich. UE pierwotnie proponowała 2,96 t/ha, gdy tymczasem Polska zabiegała o 3,61 t/ha, następnie już tylko 3,14 t/ha. Ostatecznie jego wielkość została ustalona na poziomie 3 t/ha.

Wyjątkowo duże trudności sprawiało wynegocjowanie limitów produkcyjnych żywności, w wyniku nieustępliwego stanowiska UE, braku dobrej woli, a wręcz wyrachowania ekonomicznego, wbrew wcześniejszym obietnicom politycznym. I tak, w przypadku produkcji mleka Polska zabiegała o przyznanie jej limitu pierwotnie w wysokości 11,85 mln ton w 2004 r. i 13,74 mln ton w latach kolejnych, następnie już tylko o 11,4 mln ton w 2004 r. W Polsce bowiem wzrasta trend spożycia mleka. W 1995 r. wynosiło 276 l na osobę, a w 1999 r. już 300 l. UE pierwotnie proponowała dla Polski wysokość 8,875 mln ton, ostatecznie zgodziła się na 8,964 mln ton. Tymczasem Polska już w 1999 r. produkowała 12,27 mln ton, z tego 6,68 było dostarczone do mleczarni, 2,14 mln ton było sprzedawane bezpośrednio, a 3,45 zużyto na własne potrzeby. Jednocześnie polscy negocjatorzy wywalczyli zbyt niską jakość produkowanego mleka, tj. 39 gr tłuszczu na kg mleka, gdyż średnia jakość polskiego mleka wynosi 39,2 gr tłuszczu na 1 kg. W rezultacie im tłustsze jest mleko, tym mniej można sprzedać go do mleczarni. UE przy ustalaniu limitu produkcyjnego dla Polski nie uwzględniała produkcji na własne potrzeby. Ponadto Polska wynegocjowała dodatkową kwotę produkcyjną w wysokości 416 tys. ton jako rezerwę produkcyjną. Wreszcie UE zgodziła się na przesunięcie 1,5 mln ton kwoty mleka do sprzedaży hurtowej.

W przypadku premii dla hodowli krów matek miało nimi zostać objętych 325,5 tys. sztuk, owiec maciorek – 335,8 tys. sztuk, premii wołowej – 926 tys. sztuk. W przypadku produkcji cukru Polska uzyskała kwotę w wysokości 1,671 tys. t, w tym 1,580 tys. ton w kwocie A i 91,9 tys. ton w kwocie B; pomidorów do przetwórstwa – 194,6 tys. t; tytoniu – 37,9 tys. t. We wszystkich tych przypadkach przyznane wielkości istotnie odbiegały od polskich propozycji. Polsce udało się natomiast wywalczyć podniesienie wielkości produkcji skrobi ziemniaczanej, a mianowicie z pierwotnie proponowanych przez UE 90,5 tys. ton do 144,98 tys. ton.

Szczególny sukces odniesiono w zakresie produkcji lnu i konopi na włókno oraz suszu paszowego, w przypadku których UE w ogóle nie zgadzała się na przyznanie Polsce jakiegokolwiek wielkości produkcyjnej, a ostatecznie zgodziła się na produkcję w wysokości 13,5 tys. ton.

Polska wynegocjowała wiele okresów przejściowych w zakresie rolnictwa, a mianowicie w odniesieniu do:

- ustalania indywidualnych kwot dla producentów mleka – 1 rok;
- przestrzegania mechanizmów zarządzania kwotą mleczną w tym niestosowania kar wobec producentów przekraczających przyznane kwoty mleczne – do 31 III 2005 r.;
- określenia minimalnej partii towaru podlegającego skupowi interwencyjnemu – na 5 lat;
- kwalifikowania ras mających prawo do premii dla krów matek – na 3 lata;
- spełnienie wymogów uznania grup producentów – 5 lat.

Polska wynegocjowała, wbrew pierwotnemu stanowisku UE, prawo do produkowania wina z importowanego soku gronowego i moszczu pod nazwą „Polskie wino/Polish Wine”, jak też wywalczyła ochronę prawną nazw dla kilku gatunków wódek wytwarzanych w Polsce.

Wreszcie na wniosek Polski wprowadzono trzyletnią klauzulę ochronną w obrocie artykułami rolnymi między Polską a UE, na podstawie której obydwie strony będą miały prawo ustanowienia barier

ochronnych w przypadku, gdyby nadmierny import tych produktów z jednej strony szkodził rozwojowi rolnictwa drugiej strony.

W zakresie spraw weterynaryjnych i fitosanitarnych Polska już w wyjściowym stanowisku negocjacyjnym zobowiązała się do zapewnienia zgodności polskiego prawa z *acquis communautaire* z dniem jej przystąpienia do UE w odniesieniu do:

- systemu kontroli weterynaryjnej i fitosanitarnej na polskiej granicy z państwami niebędącymi członkami UE oraz na granicy morskiej i w portach lotniczych;
- systemu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności dopuszczalnej do obrotu;
- systemu rejestracji i identyfikacji zwierząt;
- weterynaryjnych i fitosanitarnych standardów produktów żywnościowych;
- sanitarnych, higienicznych oraz technicznych warunków w zakładach przetwórstwa i produktów żywnościowych;
- zakładów utylizacji odpadów zwierzęcych.

W tym celu 25 VII 2001 r. została uchwalona tzw. ustawa weterynaryjna, która znowelizowała ustawę z 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o inspekcji sanitarnej, jak też ustawę z 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarskich, znowelizowano ustawę z 1 V 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia i ustawę z 23 VIII 2001 r. o środkach żywienia zwierząt.

Przepisy powyższych ustaw z jednej strony dostosowały do przepisów *acquis communautaire* istniejące dotychczas polskie prawodawstwo w odniesieniu do powyższych problemów, w innych przypadkach stworzyły rozwiązania prawne i instytucjonalne, które dotychczas w Polsce nie istniały, jak na przykład system identyfikacji i rejestracji zwierząt.

W zakresie dostosowania strukturalnego zakładów przetwórstwa, Polska uzyskała następujące okresy przejściowe:

- dla 113 zakładów przetwórstwa mleka do 31 XII 2006 r. W tym okresie mogły one produkować swe wyroby, ale tylko na rynek krajowy

wy, bez prawa do dotacji unijnych i prawa do cen gwarantowanych. Jeśli nie sprostają stawianym im wymaganiom będą musiały po tym okresie zaprzestać produkcji.

Polska zobowiązała się, że 216 zakładów dostosuje się do norm unijnych, a tym samym będzie posiadać prawo eksportu do UE do końca 2003 r. Wreszcie 76 mleczarni nie będzie w stanie dostosować się do powyższych norm i w związku z tym już z końcem 2003 r. będą one musiały zaprzestać produkcji;

– dla 332 zakładów mięsnych do końca 31 XII 2006 r. W okresie tym będą mogły produkować jedynie na rynek krajowy, ale bez prawa do dotacji i cen gwarantowanych. Jeśli w tym czasie nie dostosowałyby się do norm unijnych, winny zaprzestać produkcji z końcem 2006 r. Polska zobowiązała się, że 1953 zakłady mięsne dostosują się do norm unijnych do końca 2003 r. Wreszcie, ponad 1500 zakładów miało zaprzestać produkcji z końcem 2003 r., gdyż nie były w stanie nawet w okresie przejściowym dostosować się do wymogów norm unijnych;

– dla 40 zakładów rybnych do 31 XX 2006 r., w trakcie którego miały prawo do sprzedawania ryb świeżych jedynie w ich okolicy. Jeśli nie dostosowałyby się do wymogów unijnych, po tym okresie winny zaprzestać produkcji. W przypadku natomiast 150 zakładów Polska zobowiązała się, że dostosują się do norm unijnych do końca 2003 r. Pozostałe zakłady rybne winny, gdyż nie były w stanie dostosować się do norm unijnych, zaprzestać działalności z końcem 2003 r.;

– dla ferm drobiowych do 31 XII 2008 r., w trakcie którego winny dostosować wielkości klatek dla drobiu do wielkości ustalonych w przepisach unijnych.

Polska wynegocjowała okres przejściowy do końca 2006 r. na dostosowanie się strukturalne gospodarstw produkujących mleko.

W zakresie dostosowania do norm unijnych jakości mleka surowego pod względem zawartości bakterii i komórek somatycznych kierowanego do przerobu, Polska uzyskała okres przejściowy do końca 2006 r. W okresie tym mleko, które nie spełnia standardów unijnych, będzie mogło być przetwarzane nie tylko w zakładach objętych okresem przejściowym na dostosowanie, ale także w 56 zakładach, które dostosowały się lub dostosują się do standardów unijnych najpóźniej

w dniu przystąpienia Polski do UE. Mleko to będzie dopuszczone do obrotu jedynie na polskim rynku.

Polska wynegocjowała okres przejściowy do końca 2009 r. w zakresie dostosowania do norm unijnych parametrów bakterii dla kur-niosek.

Wreszcie Polska uzyskała dwa okresy przejściowe w zakresie problematyki fitosanitarnej, a mianowicie na:

– dostosowanie dokumentacji rejestrowej czterech substancji używanych do produkcji środków ochrony roślin produkowanych w Polsce 2, 4 – D, MCPA, Carbendazymy i Mecropropu – do 31 XII 2006 r.;

– uprawę w Polsce wyłącznie odmian ziemniaka odpornych na raka ziemniaczanego – do końca 2014 r.

g. Rybołówstwo

Już we wstępnym stanowisku Polska zaakceptowała zasady wspólnej polityki rybołówstwa w zakresie dostępu do zasobów biologicznych, a w tym także reguły względnej stabilności, które bazują na kwotach połowowych przyznawanych w ramach tej polityki poszczególnym państwom UE z dniem przystąpienia do UE. Chciała jedynie uzyskać 5-letni okres przejściowy, w trakcie którego jednostki połowowe z państw UE o długości większej niż 30 m i mocy silnika większej niż 611 KM nie miałyby prawa poławiać w polskiej strefie wyłącznego rybołówstwa na Bałtyku. W trakcie negocjacji Polska zrezygnowała jednak ze swego postulatu.

W rezultacie od chwili przystąpienia Polski do UE łowiska polskie na Bałtyku miały zostać otwarte dla kutrów rybackich UE, a 200-milowa strefa wyłącznego rybołówstwa – otwarta dla polskich kutrów rybackich w ramach ustalonych limitów połowowych. Kwoty połowowe, jakie Polska uzyskała na podstawie umów międzynarodowych, miały zostać włączone do zasobów połowowych UE. Polska zachowała natomiast kwoty połowowe przyznane jej na podstawie międzynarodowych umów dwustronnych z państwami trzecimi.

Na wniosek Polski UE zgodziła się na włączenie szprota bałtyckiego do systemu interwencji rynkowej.

Polska zobowiązała się przyjąć do końca 2003 r. normy unijne w zakresie przechowywania i przetwarzania ryb, a także zamontowania na polskich kutrach satelitarnych systemów kontroli wielkości połowów.

Rybak, likwidując swój warsztat pracy w postaci kutra, ma szansę na odszkodowanie z Finansowego Instrumentu Ukierunkowania Rybołówstwem w wysokości od 50 tys. do 300 tys. euro, a przekwalifikowując się na inny zawód – dodatkowo o 50 tys. euro. Członkowie załogi likwidowanych kutrów rybackich mogą otrzymać z powyższego Instrumentu do 10 tys. euro odszkodowania.

Modernizując swój kuter lub kupując nowy, polski rybak może liczyć na dotacje finansowe z funduszy strukturalnych UE. Tylko w latach 2004–2006 UE przeznaczyła na ten cel dla polskich rybaków 180 mln euro. Produkty rybne zostały objęte systemem interwencjonizmu rynkowego UE. Jednocześnie uczestnictwo Polski w UE zapewnia większą kontrolę, by wodne akweny Bałtyku nie były „przełowione”. Na mocy postanowień traktatu akcesyjnego kutry, winny być wyposażone w radarowe systemy kontroli połowów, a ponadto już od 1 II 2003 r. także w Polsce obowiązuje kontrola wyładunku „pierwszej sprzedaży”, w wyniku której informacje sprawdzającego weryfikowane są przez kontrole kupujących.

h. Środowisko

Ze względu na bardzo wysokie koszty wdrożenia *acquis communautaire* w zakresie obszaru „środowisko”, Polska zobowiązała się do wcielenia w życie z dniem przystąpienia do UE zaledwie części tego dorobku. Aż w przypadku 17 dyrektyw UE Polska wystąpiła o przyznanie okresów przejściowych. Po prawie dwuletnich trudnych negocjacjach uzyskała 9 okresów przejściowych, liczonych od dnia wejścia do UE lub od dnia obowiązywania norm, ustalonych w dyrektywach. W związku z wejściem w życie dyrektywy regulującej emisję zanieczyszczeń przez elektrownie i elektrociepłownie (nr 2001/80/WE) po zakończeniu rokowań w powyższym obszarze, Polska wystąpiła

o przyznanie i uzyskała okres przejściowy na wdrażanie postanowień tej dyrektywy.

W przypadku każdej z trzech dyrektyw dotyczących: oczyszczania ścieków komunalnych, emisji zanieczyszczenia przez elektrownie i elektrociepłownie oraz kontroli emisji lotnych związków organicznych powstających wskutek magazynowania paliw i ich dystrybucji do stacji obsługi, Polska uzyskała od 2 do 4 okresów przejściowych na wprowadzenie w życie poszczególnych artykułów.

Okresy przejściowe dotyczą:

- oczyszczania ścieków komunalnych, regulowanego przez dyrektywę nr 91/272/EWG. W stosunku do: systemów kanalizacji zbiorczej dla aglomeracji powyżej 10 tys., tzw. równoważnej liczby mieszkańców, okres przejściowy trwa do 31 XII 2008 r. a od 2 tys. do 10 tys. – do 31 XII 2015 r.; zrzutu ścieków z aglomeracji od 15 tys. równoważnej liczby mieszkańców – do 31 XII 2015 r.; oczyszczalni ścieków w zakładach sektora rolno-spożywczego – do 31 XII 2010 r.;

- opakowań i odpadów opakowaniowych, regulowanych dyrektywą nr 99/31/WE, dla 65 polskich zakładów przemysłowych zanieczyszczających powietrze i wody powierzchniowe i/lub gruntowe – do 31 XII 2007 r.;

- składowisk odpadów, regulowanych dyrektywą nr 99/31/WE – do 1 VII 2012 r.;

- nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie UE i poza nią, regulowanych rozporządzeniem nr EWG/259/93 – do 31 XII 2007 r.;

- zanieczyszczeń powodowanych przez niektóre substancje doprowadzane do środowiska wodnego, regulowanych przez dyrektywę nr 76/46/EWG i tzw. dyrektywy „córki” – 31 XII 2007 r.;

- redukcji zawartości siarki w paliwach płynnych, regulowanej dyrektywą 99/32/WE – do 31 XII 2006 r.;

- kontrolowania emisji lotnych związków organicznych, powstających przy magazynowaniu benzyn i ich substancji z terminali do stacji obsługi, regulowanego dyrektywą nr 94/63/WE. W odniesieniu do instalacji do magazynowania benzyn, niezależnie od rocznej przepustowości bazy magazynowej, jak też instalacji do załadunku i rozładunku

ku cystern na istniejących terminalach, wreszcie do instalacji do załadunku zbiorników istniejących stacji paliw – do 31 XII 2005 r.; w odniesieniu zaś do zasad i warunków instalacji do rozładunku i załadunku cystern na istniejących już terminalach o rocznej przepustowości powyżej 150 tys. ton benzyn – do 31 XII 2004 r.;

– ochrony przed promieniowaniem jonizującym ze źródeł medycznych, regulowanej dyrektywą nr 97/43 Euratom – do 31 XII 2006 r.;

– ograniczania emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania, regulowanego dyrektywą nr 2001/80/WE. W odniesieniu do postanowień tej dyrektywy dotyczących: emisji dwutlenku siarki – okres przejściowy trwa od 1 I 2008 r. do 31 XII 2015 r.; emisji pyłów od 1 I 2008 r. do 31 XII 2017 r.; emisji tlenu azotu przez wszystkie polskie elektrownie i elektrociepłownie, wymienione w ilości załączonej do polskiego stanowiska negocjacyjnego – od 1 I 2016 r. do 31 XII 2017 r.

i. Polityka regionalna i koordynacyjna instrumentów strukturalnych

Polska zgodziła się na wdrożenie *acquis communautaire* w zakresie obszaru „polityka regionalna i koordynacyjna instrumentów strukturalnych” z dniem wejścia jej do UE. Nie występowała o przyznanie jej w tym obszarze okresów przejściowych.

Najwięcej trudności sprawiało wynegocjowanie ogólnej puli środków, jakie Polska uzyskała w latach 2004–2006 w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, a także indykatywnych alokacji w ramach poszczególnych funduszy i inicjatyw wspólnotowych dla Polski. Ostatecznie postanowiono, że Polska w latach 2004–2006 uzyska 7,635 mld euro wyrażonych jako środki na zobowiązania w ramach funduszy strukturalnych oraz 3,733 mld euro wyrażonych jako środki na zobowiązania w ramach Funduszu Spójności. Finansowy udział polskiej strony w realizacji projektów finansowanych z tych funduszy ma wynosić około 15%. Z powyższych środków w 2004 r. Polsce zostało przyznane 3,7 mld euro, w 2005 r. – 4,4 mld euro, w 2006 r. – 5,7 mld euro.

Polsce przyznano aż 57,6% środków z funduszy strukturalnych, przeznaczonych dla 10 nowych państw członkowskich UE; 45,8 – 52,8% środków z Funduszu Spójności (na duże projekty inwestycyjne w dziedzinie transportu i środowiska) przeznaczonych dla powyższych państw; 48,7% środków z inicjatywy wspólnotowej INTERREG (współpraca transgraniczna, transnarodowa i międzyregionalna) przeznaczonych dla tych państw; 53,1% środków z inicjatywy wspólnotowej EQUAL (eliminowanie czynników prowadzących do nierówności i dyskryminacji na rynku pracy) przeznaczonych dla tych państw.

Akcje innowacyjne oraz przedsięwzięcia w ramach inicjatywy wspólnotowej URBAN (wspieranie innowacyjnych strategii na rzecz terenów miejskich) oraz LEADER (wspieranie inicjatyw lokalnych na rzecz zrównoważenia rozwoju obszarów wiejskich) będą realizowane w ramach programów operacyjnych do Narodowego Planu Rozwoju.

1/3 powyższych środków miała być przeznaczona na finansowanie dużych projektów w dziedzinie transportu i środowiska, zaś 2/3 na zapobieganie i zwalczanie bezrobocia, rozwój obszarów wiejskich, restrukturyzację rybołówstwa, rozwój regionalny, zapewnienie konkurencyjności przedsiębiorstw, ochronę środowiska, rozwój infrastruktury.

W przypadku Polski Ministerstwo Gospodarki zostało odpowiedzialne za wypłacanie środków przyznanych konkretnym inwestycji i nadzorowanie prawidłowego ich wykorzystania. W tym celu Polska zobowiązała się zwiększyć z jednego do trzech tysięcy liczbę urzędników, zajmujących się tą problematyką. Ministerstwo Finansów zostało zobowiązane do opracowania kompleksowego programu kontroli przestrzegania przepisów unijnych w zakresie zasad księgowości, związanej z wykorzystaniem przyznanej pomocy finansowej.

W trakcie negocjacji Polska dążyła, by całe jej terytorium było objęte celem 1 funduszy strukturalnych, na który przeznaczona jest zdecydowana większość środków finansowych tych funduszy. Innymi słowy chodziło o to, by zasada przyznawania środków z celu 1 funduszy strukturalnych, była stosowana w dotychczasowej formie, tj. że przyznaje się środki tylko na te regiony, w których wielkość PKB na jednego mieszkańca nie przekracza 75% średniej unijnej, została rozciąg-

nięta także na Polskę. W Polsce bowiem wielkość PKB na jednego mieszkańca w 2000 r. nie przekraczała 39% średniej w UE. Ostatecznie wniosek Polski został zaakceptowany.

Wreszcie uzgodniono zasady podziału Polski na jednostki statystyczne NUTS, które sprowadzają się do następującego systemu: nr 1 poziomu NUTS – cały kraj, nr 2 – województwa, nr 3 – podregiony (45), nr 4 powiaty i miasta na prawach powiatu – 315+65; nr 5 – gminy – 2489.

Z inicjatywy UE postanowiono, że do 2006 r. w Polsce będzie funkcjonować bardziej scentralizowany niż w UE system koordynowania i nadzorowania korzystania z powyższych funduszy. W większe uprawnienia zostanie wyposażone Ministerstwo Gospodarki niż analogiczne organy w państwach UE, niewielkie zaś posiadać będą samorządy lokalne. W związku z tym Polska zobowiązała się potroić do 2004 r. liczbę urzędników (z 993 do 3071), zajmujących się przygotowaniem i nadzorowaniem realizacji projektów pomocowych.

Jednocześnie Polska zobowiązała się do podjęcia szeregu innych kroków, celem stworzenia bardziej pełnego i efektywnego systemu, umożliwiającego zainteresowanym wykorzystywanie tych funduszy. Między innymi miał być zmieniony system ustalania budżetu państwowego. Mianowicie wydatki z niego winny być planowane na kilka lat naprzód, co ma zapewnić środki z budżetu na współfinansowanie projektów unijnych. Do końca 2003 r. Ministerstwo Finansów miało stworzyć komputerowy program, zapewniający respektowanie przepisów unijnych w zakresie wydawania środków finansowych pochodzących z powyższych funduszy.

j. Energia

Polska zgodziła się na przyjęcie *acquis communautaire*, odnoszącego się do obszaru „energia”, z dniem wejścia do UE. W trakcie negocjacji zabiegała o uzyskanie dwóch okresów przejściowych w stosunku do tzw. dyrektywy gazowej (nr 98/30/EWG) i dyrektywy w sprawie obowiązku utrzymywania zapasów ropy naftowej i/lub paliw ciekłych (nr 68/414/EWG), zaktualizowanej następnie dyrektywą nr 72/425/EWG.

Polska ostatecznie zrezygnowała z uzyskania okresu przejściowego na wdrażanie dyrektywy gazowej, a w przypadku dyrektywy w sprawie zapasów ropy naftowej uzyskała sześciolletni okres przejściowy na wprowadzenie jej w życie, tj. do 31 XII 2008 r. (Polska postulowała ośmioletni okres przejściowy).

k. Telekomunikacja i technologie informacyjne

Polska zobowiązała się wdrożyć *acquis communautaire* w obszarze „telekomunikacja i technologie informacyjne” z dniem wejścia do UE. Oznaczało to, że Polska powinna do tego czasu m.in. zliberalizować rynek usług telekomunikacyjnych, telefonicznych i telegraficznych oraz instalowania i użytkowania międzynarodowej sieci telekomunikacyjnej, udostępniania częstotliwości operatorom cywilnym, jak też znieść ograniczenie dostępu do tego rynku przedsiębiorstw z UE.

Ponieważ po zakończeniu negocjacji Polski z UE weszła w życie tzw. dyrektywa pocztowa (nr 2002/39/WE), Polska wystąpiła o przyznanie jej okresu przejściowego w zakresie wdrażania tej dyrektywy. Uzyskała okres przejściowy na wprowadzenie obniżonego do 100 g limitu wagowego obszaru zastrzeżonych usług pocztowych do 31 XII 2005 r., jednak dalsza liberalizacja w tym zakresie poprzez obniżenie limitu do 50 g miała nastąpić do 31 XII 2006 r., podobnie jak w przypadku wszystkich państw UE.

l. Ochrona konsumentów i zdrowia

Polska zobowiązała się do wdrożenia *acquis communautaire* w obszarze „ochrona konsumenta i zdrowia” z dniem przystąpienia do UE. Nie występowała o przyznanie jej okresów przejściowych w tym obszarze.

Aby wypełnić swoje zobowiązania, Polska – przed przystąpieniem do UE – musiała wydać szereg aktów prawnych regulujących problematykę w zakresie ochrony konsumentów i zdrowia, rozszerzających katalog środków ochrony konsumentów oraz ustanawiających dodatkowe sankcje za czyny nieuczciwej konkurencji, w tym: określających normy i inne wymagania, by produkt był uznany za bezpieczny; two-

rzących system kontroli zapewniający takie bezpieczeństwo; eliminujących z rynku produkty i usługi niskiej jakości; regulujących odpowiedzialność za nieuczciwą reklamę; stwarzających możliwość stosowania – pod pewnymi warunkami – reklamy porównawczej; określających niedozwolone klauzule umowne; ograniczających trudności w odniesieniu do roszczeń konsumentów wobec producentów.

1. Polityka transportowa

W przypadku transportu lotniczego Polska występowała o przyznanie jej okresu przejściowego do 2005 r. w zakresie wprowadzenia w życie dwóch rozporządzeń (nr 2408/92 i 2407/92), dotyczących koncesjonowania usług przewozowych w ramach UE oraz uzyskiwania automatycznego prawa do świadczenia usług w ramach jednego państwa UE z chwilą uzyskania koncesji na przewozy lotnicze w ramach UE. Wniosek Polski nie został jednak zaakceptowany przez UE.

Ostatecznie postanowiono, że od 1 I 2004 r. zostaną zniesione wszelkie ograniczenia w transporcie lotniczym między UE i Polską. Oznacza to, że przewoźnicy obydwu stron będą mogli świadczyć usługi nie tylko między UE i Polską, ale także w ich ramach.

W wyniku tych postanowień w lutym 2003 r. Polska podpisała umowę o wspólnym obszarze lotniczym, której stronami są także „stare” kraje UE, 7 państw spośród 10, które miały wejść do UE w 2004 r. oraz Bułgaria, Islandia i Norwegia.

W przypadku transportu kolejowego polscy kolejni przewoźnicy towarowi uzyskali dostęp do sieci kolejowej UE z dniem przystąpienia do UE. Polska uzyskała natomiast okres przejściowy do 31 XII 2006 r. na wprowadzenie w pełni w życie dyrektywy nr 91/400 zmienionej dyrektywą 2001/12. W okresie tym przewoźnicy kolejni z UE będą mieli dostęp do jej terytorium do 20% ogólnej zdolności przepustowej.

Jednocześnie Polska zgodziła się na udzielenie dostępu do polskiej sieci kolejowej przewoźnikom z UE, wykonującym tzw. przewozy kombinowane, w celu wykonywania przewozów międzynarodowych i tranzytowych.

W przypadku transportu drogowego Polska zobowiązała się, że z chwilą wejścia do UE udostępni uzgodnione w trakcie negocjacji odcinki sieci dróg TINA dla międzynarodowego transportu drogowego (A1, A2, A4, A6, A18, 1, 2, 3, 4, 6, 8, 50). W przypadku ciężarówek o nacisku 11,5 t na oś wjazd na powyższe drogi jest możliwy po uzyskaniu pozwolenia administracyjnego, na inne – po wniesieniu stosownej opłaty. W miarę dostosowywania polskiej sieci drogowej stopniowo będzie następować otwieranie się tej sieci dla maksymalnych wspólnotowych obciążeń w transporcie międzynarodowym.

Od chwili wejścia do UE dozwolony został przejazd po niedostosowanej części drogowej o znaczeniu drugorzędym w przypadku załadunku i wyładunku.

Polska zabiegała o 15-letni okres przejściowy na wpuszczenie na jej terytorium najcięższych ciężarówek, tj. o ciężarze 44 t lub większym i nacisku 11,5 t lub więcej na poszczególną oś. UE nie przychyliła się do polskiego wniosku. Ostatecznie uzgodniono, że Polska z chwilą wejścia do UE będzie wpuszczała na swoje terytorium powyższego typu ciężarówki w ramach międzynarodowego transportu kombinowanego. W przypadku jednak ciężarówek cięższych niż 44 t i nacisku na oś większym niż 11,5 t będą pobierane za przejazd specjalne opłaty, w przypadku przejazdu przez główne drogi międzynarodowe – do 2008 r., w przypadku przejazdu przez inne drogi – do 2010 r.

Natomiast polscy przewoźnicy drogowi uzyskali pełny dostęp do międzynarodowych przewozów towarowych na terenie UE już z chwilą wejścia Polski do UE.

W wyniku zdecydowanego stanowiska szeregu krajów UE, w tym głównie RFN i Austrii, został ustanowiony 3-letni okres przejściowy, z możliwością przedłużenia go na kolejne dwa lata w zakresie usług kabotażowych (przewozów wewnętrznych wewnątrz danego kraju) dla polskich przewoźników w innych państwach UE i przewoźników z państw UE na terytorium Polski. Państwa te obawiały się konkurencji polskich przewoźników, których usługi transportowe są tańsze od kosztów usług świadczonych przez przewoźników z państw UE.

Rynek kabotażowy jest bardzo ważny dla przewoźników z państw UE, stanowi około 75% ogólnego unijnego rynku transportowego, a ogólna wartość przychodu z tych usług wynosi około 400 mld euro.

Jednocześnie Polska wypracowała i przedłożyła w trakcie negocjacji plan modernizacji dróg tranzytowych w okresie przejściowym, który zobowiązała się w całości zrealizować. Koszt modernizacji 22 tys. km dróg tranzytowych, na których mają pojawić się ciężarówki o naciśku na oś przekraczającym 10 ton, ma kosztować Polskę około 20 mld euro, z czego UE gotowa jest sfinansować 1/3 kosztów.

m. Podatki

Na wstępie negocjacji Polska zadeklarowała, że przyjmuje *acquis communautaire* w zakresie podatków z dniem przystąpienia do UE, zgłaszając jednocześnie postulat przyznania jej okresów przejściowych na stawki podatku VAT i akcyzy na towary we wrażliwych segmentach rynku, które jej zdaniem wymagają czasowej ochrony. W wyniku negocjacji Polska uzyskała okresy przejściowe do:

– 31 XII 2007 r. na stosowanie obniżonej stawki VAT, w budownictwie mieszkaniowym, usługach budowlanych i remontowych, a także na sprzedaż mieszkań (pierwotnie w wysokości 22%, a po powtórnych negocjacjach, podjętych na wniosek Polski tuż przed zamknięciem wszystkich negocjacji, w wysokości 7%);

– 31 XII 2007 r. na stosowanie stawki VAT w wysokości 3% na środki i usługi w zakresie produkcji rolnej oraz produkty rolne. Polska zabiegała o zerową stawkę na środki produkcji rolnej oraz o 3% stawkę na nieprzetworzone produkty rolne;

– 31 XII 2007 r. na stosowanie stawki VAT w wysokości 7% na usługi gastronomiczne;

– 31 XII 2007 r. na stosowanie stawki VAT w wysokości 0% na czasopisma i książki specjalistyczne;

– 31 XII 2008 r. na stopniowe podnoszenie podatku akcyzowego na papierosy, tak by z dniem 1 I 2009 r. osiągnąć minimalny poziom podatku akcyzowego, obowiązujący w UE. W związku z tym, do tego

czasu Polacy, podróżując do innych państw UE będą mogli wwozić do nich bezcłowo tylko 200 sztuk papierosów;

– 31 XII 2005 r. na stosowanie obniżek w podatku akcyzowym na paliwa ekologiczne.

Ponadto Polska uzyskała zgodę na bezterminowe stosowanie stawki VAT w wysokości 0% na międzynarodowe przewozy pasażerskie oraz ustalono na jej wniosek limit obrotów w wysokości 10 tys. euro, uprawniający do korzystania ze zwolnień podmiotowych w zakresie podatku VAT.

n. Statystyka

Polska zobowiązała się wprowadzić u siebie standardy statystyki publicznej (zasady gromadzenia, przetwarzania i upowszechniania danych obowiązujących w UE) najpóźniej z chwilą wejścia do UE. Nie występowała w tym obszarze o ustanowienie dla niej okresów przejściowych.

o. Małe i średnie przedsiębiorstwa

Polska zobowiązała się do zaakceptowania *acquis communautaire* w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw, który jest niewielki, gdyż polityka wobec tych przedsiębiorstw stanowi dotychczas domenę poszczególnych państw członkowskich, z dniem jej wejścia do UE. Nie zabiegała w tym obszarze o ustanowienie okresów przejściowych.

p. Nauka i badania

Polska zobowiązała się do przyjęcia *acquis communautaire* w odniesieniu do obszaru „nauka i badania” z dniem wejścia do UE. Nie zgłaszała postulatów na temat ustanowienia okresów przejściowych w tym obszarze.

Powyższy *acquis*, podobnie jak w obszarze „małe i średnie przedsiębiorstwa” jest niewielki, a obejmuje działania na rzecz wdrażania programów badawczych w ramach kilkuletnich programów ramo-

wych, w drodze współpracy między przedsiębiorstwami, wyższymi uczelniami i instytucjami naukowo-badawczymi z państw UE. Polska od 1999 r. uczestniczy – na podstawie stosownych umów o stowarzyszeniu – w realizacji V, a następnie VI Ramowego Programu Badań.

r. Polityka społeczna i zatrudnienie

Polska zgodziła się na przyjęcie *acquis communautaire* w zakresie obszaru „polityka społeczna i zatrudnienie” z dniem wejścia do UE. Na jej wniosek uzyskała okres przejściowy do końca 2005 r. w sprawie obowiązywania wobec niej dyrektywy 89/655/EWG w sprawie minimalnych wymagań bezpieczeństwa i higieny użytkowania maszyn i sprzętu przez pracowników. Obowiązywanie powyższej dyrektywy od chwili wejścia Polski do UE byłoby bowiem zbyt dużym obciążeniem finansowym dla polskich małych i średnich przedsiębiorstw. Koszty wymiany maszyn i innego sprzętu nieodpowiadających unijnym wymogom bezpieczeństwa szacowano na 110 mln euro.

s. Prawo spółek

Polska zgodziła się na przyjęcie z dniem przystąpienia do UE *acquis communautaire* w zakresie prawa spółek, na które składa się obowiązek harmonizowania prawa spółek państw członkowskich, ujednoczenie rachunkowości spółek, przyjęcie zasad ochrony własności intelektualnej, w tym ochrony własności przemysłowej oraz konwencji brukselskiej i konwencji z Lugano o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych, jak też konwencji rzymskiej o prawie właściwym dla umownych stosunków zobowiązaniowych. Ponadto zobowiązała się do: wprowadzenia świadectwa ochronnego na leki i środki ochrony roślin poprzez nowelizację ustawy Prawo własności przemysłowej oraz przyznawania prawa ochronnego dla produktów, które z chwilą przystąpienia Polski do UE będą chronione ważnym patentem, a w stosunku do których pierwsze pozwolenia na wprowadzenie do obrotu zostało wydane po 1 I 2000 r.; dostosowania polskiego prawa do *acquis communautaire* w zakresie prowadzenia badań podczas obowiązywania ochrony patentowej.

Polska nie zabiegała o przyznanie jej okresu przejściowego w zakresie prawa spółek.

t. Kontrola finansowa

Polska zobowiązała się do wdrożenia *acquis communautaire* w zakresie obszaru „kontrola finansowa” z chwilą przystąpienia do UE. Nie występowała o przyznanie okresów przejściowych w tym obszarze.

Aby wypełnić powyższe zobowiązania Polska musiała przed tym terminem wydać lub zmodyfikować szereg aktów normatywnych pod kątem ich zgodności z tym dorobkiem. W tym celu wydano ustawę o kontroli wewnętrznej wydatkowania środków publicznych oraz zmodyfikowano ustawy o: finansach publicznych, działach administracji rządowej, służbie cywilnej, organizacji i trybie pracy Rady Ministrów.

u. Polityka przemysłowa

Polska zgodziła się na przyjęcie *acquis communautaire* w zakresie obszaru negocjacyjnego „polityka przemysłowa” z chwilą wejścia do UE. Nie występowała o żadne okresy przejściowe.

Na marginesie trzeba dodać, że powyższy dorobek wspólnotowy nie wymaga implementacji do krajowego porządku prawnego, gdyż stanowi on jedynie zestaw ogólnych wytycznych dotyczących kierunków rozwoju przemysłu. Wyjątek stanowią akty wydane w ramach CECA. Również w tym przypadku Polska zobowiązała się do wprowadzenia ich w życie (dot. m.in. przeciwdziałania praktykom monopolistycznym, wzmocnienia konkurencyjności przemysłu), o ile będą one nadal obowiązywać po jej przystąpieniu do UE.

v. Unia celna

Polska zgodziła się na dostosowanie prawa polskiego do *acquis communautaire* z dniem przystąpienia do UE. Nie występowała o okresy przejściowe, gdyż polskie prawo w zakresie administracji celnej było zbieżne z dorobkiem wspólnotowym.

w. *Kultura i polityka audiowizualna*

Polska zobowiązała się do wdrożenia *acquis communautaire* w obszarze „kultura i polityka audiowizualna” z chwilą przystąpienia do UE. Nie występowała o okresy przejściowe w tym obszarze.

Na jego podstawie programy radia i telewizji w Polsce winny być co najmniej w połowie wypełnione programami i audycjami przygotowanymi w Europie, w tym w Polsce. Jednocześnie od 1 I 2004 r. winny były zniknąć w Polsce ograniczenia w przejmowaniu przez kapitał unijny spółek nadających programy radiowe i telewizyjne.

x. *Edukacja, kształcenie i młodzież*

Polska zobowiązała się do wdrożenia *acquis communautaire* w obszarze „edukacja, kształcenie i młodzież” z dniem przystąpienia do UE. Nie występowała o przyznanie jej okresów przejściowych w tym obszarze.

W trakcie negocjacji Polska zobowiązała się do zapewnienia dzieciom pracowników migrujących, które podlegają obowiązkowi szkolnemu, a nie znają, albo słabo znają język polski, dodatkowej, bezpłatnej nauki języka polskiego. Ponadto zobowiązała się do zapewnienia cudzoziemcom możliwości odbywania studiów wyższych w Polsce.

W tym celu z jednej strony została uchwalona ustawa o systemie oświaty w dniu 21 XII 2000 r. Z drugiej zaś dokonano nowelizacji ustawy o szkolnictwie wyższym, w wyniku której dostosowano polskie prawo do *acquis communautaire* w zakresie podejmowania i odbywania studiów przez cudzoziemców oraz ich udziału w badaniach naukowych i szkoleniu w Polsce.

y. *Unia gospodarcza i walutowa*

Polska zobowiązała się dostosować polskie prawo do *acquis communautaire* w zakresie unii gospodarczej i walutowej (tj. koordynacji polityki gospodarczej, polityki fiskalnej, polityki monetarnej i polityki kursu walutowego) z chwilą wejścia do UE. Nie zgłaszała w tym względzie wniosków o okresy przejściowe. Większość bowiem przed-

sięwzięć, niezbędnych do dostosowania polskiego prawa do *acquis communautaire* w tym obszarze, została podjęta jeszcze przed rozpoczęciem negocjacji.

Jednocześnie Polska zobowiązała się do stopniowego wypełniania kryteriów konwergencji, które pozwolą na przyjęcie wspólnej waluty euro. W trakcie negocjacji nie ustalono, kiedy to ma nastąpić.

z. *Wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*

Do czasu podjęcia negocjacji i w ich trakcie, Polska podjęła szereg działań, których celem było dostosowanie polskiego prawa do *acquis communautaire* w obszarze „wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych”. Do najważniejszych należało:

- zharmonizowanie prawa polskiego z *acquis communautaire* w zakresie udzielania azylu oraz zwalczania nielegalnej migracji. W ramach tych działań został utworzony Urząd do spraw Repatriacji i Cudzoziemców;

- postanowienie o wprowadzeniu wiz dla obywateli Białorusi, Rosji i Ukrainy z dniem 1 VII 2003 r.;

- podjęcie działań na rzecz opracowania strategii i planów ochrony oraz zarządzania wschodnią granicą Polski jako zewnętrznej granicy Unii. Granica ta będzie najdłuższą zewnętrzną granicą UE. Wynosi ponad 1100 km, a rokrocznie przekracza ją około 15 mln osób. 6 VI 2000 r. Rada uchwaliła „Strategię zintegrowanego zarządzania granicą”, zaś w sierpniu 2001 r. przyjęto *Plan działania w zakresie wdrażania dorobku prawnego Schengen w Polsce*. Jednocześnie Sejm RP znowelizował ustawę o Straży Granicznej, której istotą było przygotowanie tej formacji do ochrony zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. W latach 2003–2006 ze Straży Granicznej mieli być wycofani tzw. funkcjonariusze służby kandydackiej (tj. żołnierze z poboru), a w ich miejsce będzie wchodzić 1325 funkcjonariuszy zawodowych. Od 2006 r. w Straży Granicznej będą wyłącznie funkcjonariusze zawodowi, a ich liczba wyniesie 18 tys. osób.

Polska w trakcie negocjacji zgodziła się na akceptację *acquis communautaire*, w tym wraz z dorobkiem prawnym Schengen, z chwilą

wejścia do UE. Nie występowała w tym obszarze o żadne okresy przejściowe. Nie ustalono jednak precyzyjnie, kiedy Polska wejdzie do obszaru Schengen. Założono, że ma to nastąpić w najbliższym czasie. Polska zadeklarowała, że nastąpi to w latach 2006–2008.

W trakcie negocjacji Polska zobowiązała się do podjęcia przed jej przystąpieniem do UE następujących działań:

- znowelizowania ustawy o policji, jak też nawiązania współpracy z EUROPOLEM (nastąpiło to 3 X 2001 r.);

- podjęcia działań na rzecz przygotowania Polski do uczestnictwa w Schengielskim Systemie Informacyjnym;

- dostosowania polskiego prawa do *acquis communautaire* w zakresie „prania brudnych pieniędzy”. Od 1 I 2004 r. w Polsce winien zacząć funkcjonować system walki z „praniem brudnych pieniędzy”. Banki i inne instytucje finansowe zostały zobowiązane do informowania Głównego Inspektora Informacji Finansowej o każdej transakcji powyżej 15 tys. euro. Do 1 VII 2004 r. w Polsce miał powstać ogólnokrajowy system komputerowy do walki z „praniem brudnych pieniędzy”, łączący Ministerstwo Finansów z bankami i innymi instytucjami finansowymi. Jednocześnie w Polsce miała zacząć działać filia OLAF (biura UE do walki z korupcją pod kątem defraudacji środków unijnych przyznanych Polsce);

- dostosowania przed wejściem do UE polskiego prawa karnego w zakresie oszustw, korupcji i karania osób prawnych. Polska zgodziła się na prowadzenie na jej terytorium działań operacyjnych przez służby celne i policję z państw UE w ramach ścigania międzynarodowych grup przestępczych;

- wdrażania zaktualizowanego Planu Działania Schengen, w tym zapewnienia pełnej dostępności środków finansowych na realizację tego Planu oraz Strategii Zintegrowanego Zarządzania Granicą, poczynając od 2002 r.;

- uchwalenia i wdrożenia Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2002–2004;

- uchwalenia i wprowadzenia w życie przed wejściem Polski do UE przepisów wykonawczych w zakresie walki z nielegalną migracją i zatrudnieniem;

- ratyfikowania konwencji z Neapolu w sprawie współpracy służb celnych państw UE;

- dokonania do czasu przystąpienia Polski do UE szeregu zmian, służących usprawnieniu systemu bezpieczeństwa granic, w tym posiadanie 54 strażnic, co oznaczało, że do 2006 r. winna była zbudować 21 nowych strażnic;

- opracowania i przyjęcia planu poprawy funkcjonowania polskiego sądownictwa i przygotowania polskiej administracji do egzekwowania prawa unijnego. UE zobowiązała się udzielić Polsce stosownej pomocy w tym względzie poprzez utworzenie specjalnego funduszu pomocowego.

z'. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

Polska zobowiązała się do przyjęcia całego dorobku prawnego UE w obszarze „polityka zagraniczna i bezpieczeństwo” z chwilą przystąpienia do UE. Nie występowała w tym obszarze o żadne okresy przejściowe.

Przyjęcie powyższych zobowiązań nie nastroczało Polsce większych trudności. Od 1994 r. prowadzi ona bowiem dialog polityczny z UE na podstawie przede wszystkim Układu Europejskiego o stowarzyszeniu z UE, traktując to jako drogę do przyjęcia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Polska polityka zagraniczna była i jest zbieżna z powyższą wspólną polityką, polscy przedstawiciele aktywnie uczestniczą w grupach roboczych II filaru, w rezultacie czego Polska zazwyczaj przyłączała się do uchwał podejmowanych w jego ramach.

Nie był natomiast przedmiotem negocjacji udział Polski we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony UE. Na podstawie uchwały Rady Europejskiej w Feira, podjętej w czerwcu 2000 r., Polska uczestniczy w dialogu na temat rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w wariantcie 15+6 (państwa członkowskie UE oraz europejscy członkowie NATO nienależący do UE) oraz 15+15 (państwa członkowskie UE oraz 12 państw kandydujących do UE, a ponadto Islandia, Norwegia i Turcja).

z². Stosunki zewnętrzne

Polska zobowiązała się do wdrożenia *acquis communautaire* w obszarze „stosunki zewnętrzne” z dniem przystąpienia do UE. Nie występowała o przyznanie jej okresów przejściowych w tym obszarze. Oznaczało to z jednej strony obowiązek Polski przyjęcia przez nią legislacji UE dotyczącej umów UE z państwami trzecimi, w tym przede wszystkim umów handlowych, porozumienia UE z krajami ACP, układu w sprawie utworzenia Europejskiego Obszaru Gospodarczego, układów europejskich o stowarzyszeniu niektórych państw europejskich z UE, 7 umów między UE i Szwajcarią w sprawie liberalizacji i wymiany gospodarczej, układów o partnerstwie i stabilizacji, układów o partnerstwie i współpracy, układów preferencyjnych, systemu Powszechnych Preferencji Celnych. Jednocześnie z dniem wejścia do UE miała ona stosować wspólną taryfę celną UE.

Z drugiej strony oznaczało to dla Polski obowiązek wypowiedzenia dwu- i wielostronnych umów gospodarczych, handlowych, transportowych, fitosanitarnych i weterynaryjnych, które są sprzeczne z prawem wspólnotowym lub dotyczą problemów, które leżą w gestii UE.

Oznaczało to też konieczność renegotjowania niektórych umów pod kątem ich zgodności z prawem UE, których jednostronne wypowiedzenie odbiłoby się negatywnie na zagranicznych obrotach gospodarczych Polski. Należały do nich przede wszystkim: Traktat o stosunkach handlowych i gospodarczych z USA oraz umowy o handlu i żegludze z Japonią.

z³. Finanse i budżet

Głównym założeniem Polski w niniejszym obszarze negocjacyjnym było niedopuszczenie, by Polska w pierwszych latach po jej wejściu do UE była płatnikiem netto do budżetu UE. W związku z powyższym, Polska pierwotnie proponowała, by w pierwszym roku członkostwa wpłacała do UE 20% jej pełnej składki członkowskiej, w 2005 r. – 40%, w 2007 r. – 60%, a dopiero od czwartego roku płaciłaby pełną wysokość składki. Jej stanowisko nie było czymś oryginalnym. Zbliżone rozwiązanie zostało zastosowane w przypadku Hiszpanii, która sześć lat „dochodziła” do płacenia pełnej składki, a ba-

zając wyjściową w pierwszym roku jej członkostwa w UE było 13% pełnej składki.

Komisja stała natomiast na stanowisku, zajęтым 8 XI 2002 r., że już z chwilą wejścia Polski do UE winna ona płacić 100% przypadającej na nią składki, uważając, że i tak Polska weźmie więcej środków finansowych od UE z różnych funduszy niż wpłaci do budżetu unijnego. Tak więc Polska musiałaby już w 2004 r. wpłacić do budżetu 2,429 mld euro, a formalnie miałyby szansę uzyskania od UE 3,299 mld euro, w 2005 r. odpowiednio 2,470 mld euro i 4,140 mld euro, w 2006 r. odpowiednio 2,560 mld euro i 5,248 mld euro. W związku z tym, że Polska miała wejść ostatecznie do UE 1 V 2004 r. składka byłaby mniejsza o 800 mln euro, a wysokość środków finansowych dla Polski z UE na ten rok nie uległaby zmianie.

W rezultacie, zdaniem UE, Polska w latach 2004–2006 uzyskałaby od niej 5,227 mld euro netto. To było jednak czysto teoretyczne założenie, bowiem Polska miałaby tylko szansę na wykorzystanie tych funduszy, co nie oznaczałoby, że w praktyce w pełni je wykorzysta.

W związku z odrzuceniem polskiej propozycji przez negocjatorów z UE Polska proponowała przyznawanie jej rokrocznie przez trzy lata rekompensat w wysokości różnicy między jej pełną składką a składką, jaką sugerowała na pierwsze trzy lata, tj. 2,07 mld euro w 2004 r., 1,63 mld w 2005 r. i 1,14 mld w 2006 r. Również i w tym przypadku Polska propozycja nie była czymś nowym. Zbliżone rozwiązania były stosowane przez UE wobec Austrii, Finlandii i Szwecji w pierwszych latach ich członkostwa w tej organizacji.

Przyjęcie bowiem propozycji UE oznaczać mogło poważne perturbacje w polskim budżecie podczas pierwszych lat jej członkostwa w UE. W Polsce występował wysoki deficyt budżetowy, a jednocześnie na te lata miało przypadać spłacenie najwyższych rat zadłużenia wobec rządów i banków państw zachodnich, wreszcie po przystąpieniu Polski do UE miały spaść dochody uzyskiwane dotychczas z ceł o około 35%, tj. o około 1,5 mld euro.

Z kolei Rada Europejska na sesji w dniach 24–25 XI 2002 r. zajęła stanowisko, że rekompensaty ze strony UE mogą być przyznane tylko tym państwom, które po wejściu do UE otrzymają mniejsze środ-

ki finansowe niż dotacje finansowe UE dla nich w ostatnim roku przed przystąpieniem.

Ostatecznie Polska zgodziła się na płaconie pełnej składki do budżetu UE już z chwilą wejścia do tej organizacji. Jednocześnie UE przyznała Polsce na lata 2004–2006 środki finansowe w wysokości 1,443 mld euro w celu niwelowania negatywnych skutków dla polskiego budżetu, związanych z niedopasowaniem czasowym i strukturalnym przepływów środków kasowych między budżetem Polski i budżetem UE. 443 mln euro miało pochodzić ze specjalnego instrumentu – ryczałtu na zniwelowanie problemu luki kasowej, a 1 mld euro z przesunięcia około 12% środków finansowych należnych Polsce, z tego 550 mln euro w 2005 r., zaś 450 mln euro w 2006 r.

Ponadto UE przyznała Polsce 280 mln euro na lata 2004–2006 na pokrywanie kosztów dostosowania polskiej wschodniej granicy, która stała się po jej wejściu do UE zewnętrzną granicą UE oraz na dostosowanie polskich lotnisk międzynarodowych do wymogów aktów prawnych z Schengen.

Wreszcie UE zgodziła się na wypłacenie Polsce zaliczek na poczet środków należnych jej z funduszy strukturalnych UE za lata 2004–2005 w wysokości 16%, w tym w 2004 r. – 10% i w 2005 r. – 6%.

z⁴. Instytucje

Na podstawie Traktatu Nicejskiego uzgodniono, że Polska po wejściu do Unii Europejskiej uzyska w poszczególnych organach Unii Europejskiej następujące uprawnienia, w:

- Radzie – 27 głosów;
- Parlamencie Europejskim – 54 miejsc;
- Komisji Europejskiej – prawo zgłoszenia do niej kandydatury 1 swego obywatela;
- Trybunale Sprawiedliwości – 1 miejsce;
- Sądzie Pierwszej Instancji – co najmniej 1 miejsce;
- Trybunale Obrachunkowym – 1 miejsce;

- Komitecie Ekonomiczno–Społecznym i Komitecie Regionów – po 21 miejsc;
- Europejskim Banku Centralnym – 1 miejsce w jego Radzie Ogólnej; po wejściu zaś Polski do unii gospodarczej i walutowej – 1 miejsce w Radzie Zarządzającej EBC;
- Europejskim Banku Inwestycyjnym – 1 miejsce w Zarządzie i stosowną liczbę miejsc wśród personelu kierowniczego;
- Komitecie Naukowo–Technicznym Euratomu – nie ustalono liczby miejsc dla Polski, stwierdzając jedynie, że aktualna liczba członków tego Komitetu ulegnie zwiększeniu;
- innych organach (komitetach i 13 agencjach) – liczba miejsc dla Polski miała zostać ustalona po jej wejściu do Unii. Do tej chwili Polska może uczestniczyć w pracach agencji na podstawie stosownych umów.

Do chwili wejścia Polski do UE miała ona posiadać status „aktywnego obserwatora”. Z tej racji przedstawiciele Polski mogli uczestniczyć w pracach Rady, Komitetu Stałych Przedstawicieli, grupach roboczych Rady i Komisji Europejskiej, jak też być informowani o pracach organów UE.

Wreszcie postanowiono, że język polski będzie jednym z języków urzędowych UE.

z⁵. Inne

W obszarze negocjacyjnym „inne” uzgodniono wysokość wkładów finansowych Polski do Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Funduszu Rozwoju i Funduszu Badawczego Węgla i Stali. W przypadku dwóch pierwszych instytucji wkład Polski miał wynosić 5% ich kapitału.

Z inicjatywy Polski wynegocjowano klauzule ochronne, w tym dotyczące obrotów artykułami rolnymi, na podstawie których w Polsce, jak i UE mogły być wprowadzane w ciągu trzech lat bariery celne i inne, w przypadku gdyby import jednej strony istotnie szkodził rozwojowi niektórych dziedzin gospodarki drugiej strony.

Ustalono zasady korzystania przez Polskę ze środków przedakcesyjnych do 2006 r.

Wreszcie ustalono procedurę wymiany informacji między UE a Polską.

z⁶. Deklaracje

Na początku lutego 2003 r. Polska złożyła trzy deklaracje, które – jej zdaniem – winny być dołączone do traktatu akcesyjnego.

Pierwsza, złożona wspólnie z Czechami, Estonią, Litwą, Słowacją, Słowenią i Węgrami, dotyczyła klauzul ochronnych, preferowanych do traktatu akcesyjnego przez UE. Pozwalały one na pozbawienie, bez określania terminu jego trwania, korzyści płynących z członkostwa nowych członków UE, gdyby one nie w pełni respektowały *acquis communautaire* np. w zakresie pomocy państwa dla przedsiębiorstw lub nieprzestrzegania unijnych norm sanitarnych. Powyższego typu postanowienie mogła podjąć Komisja UE na wniosek „starego” państwa członkowskiego.

W deklaracji zaapelowano, by w przypadku zaistnienia takich sytuacji decyzje o pozbawieniu korzyści z członkostwa podejmował Trybunał Sprawiedliwości UE.

Druga deklaracja dotyczyła możliwości zapewnienia przez Polskę środków ochronnych, na podstawie ogólnej klauzuli ochronnej, w przypadku, gdy stosowanie w Polsce wspólnej taryfy celnej UE miałyby natychmiastowy negatywny wpływ dla konkurencyjności polskich produktów owoców miękkich, wiśni i jabłek.

Trzecia deklaracja dotyczyła zapewnienia wyłączności polskich władz w decydowaniu o sprawach mających znaczenie moralne i dotyczących ochrony życia (tzw. deklaracja dotycząca moralności publicznej).

Wreszcie czwarta deklaracja dotyczyła możliwości wprowadzenia na rynek polski produktów farmaceutycznych, załączonych w wykazie.

Z kolei UE załączyła do traktatu akcesyjnego kilkanaście deklaracji, z których część dotyczy wyłącznie lub między innymi także Polski.

W jednej z nich stwierdza się, że oświadczenia państw kandydujących do UE w żaden sposób nie mogą zwalniać ich od wypełniania obowiązków wynikających z uczestnictwa UE.

Druga deklaracja UE dotyczyła swobodnego przepływu siły roboczej z Polski. W deklaracji tej UE podkreślała „różnicowanie podejścia i elastyczności przepływu pracowników. Państwa członkowskie podejmą wysiłek przyznania obywatelom polskim większego dostępu do swych rynków pracy w ramach własnych przepisów krajowych, mając na uwadze przyspieszenie zbliżania ich do dorobku wspólnotowego. W konsekwencji możliwości zatrudnienia obywateli polskich w UE powinny ulec znacznej poprawie w momencie przystąpienia Polski. Ponadto Państwa Członkowskie UE jak najlepiej wykorzystają proponowane uzgodnienia, aby jak najszybciej osiągnąć pełne stosowanie dorobku wspólnotowego w obszarze swobodnego przepływu pracowników”.

Trzecią deklarację w odniesieniu do Polski, ale także do 7 innych państw kandydujących, zgłosiły RFN i Austria. Mówi ona, że pojęcie „niektóre regiony”, w odniesieniu do których mogą być stosowane środki przejściowe w zakresie swobodnego przepływu pracowników, może obejmować także całe terytorium kraju.

6. Ocena Traktatu w sprawie wejścia Polski do Unii Europejskiej

a. Uwagi wstępne

Wydaje się, że wynegocjowane zasady wchodzenia Polski do UE są dla polskich interesów bardziej korzystne niż zasady stowarzyszenia Polski z Unią. Niestety, wbrew ówczesnej propagandzie rządowej, nie można uznać wynegocjowanych zasad i warunków wchodzenia Polski do UE za dobre, a co najwyżej za dostateczne, ale chyba na tyle dostateczne, że korzystniejsze dla Polski było ich zaakceptowanie, niż odłożenie negocjacji na okres późniejszy.

Czy można byłoby wynegocjować lepsze warunki wchodzenia Polski do UE? Wydaje się, że tak, chociaż byłoby to bardzo trudne ze

względu na dyskryminacyjne, a nie równoprawne traktowanie Polski przez wiele państw UE. Jaskrawym tego odbiciem mogą być narzucone Polsce wyjątkowo niekorzystne rozwiązania w zakresie plonów referencyjnych, stopniowego – a nie uzyskania 100-procentowych dopłat bezpośrednio po wejściu do UE – dochodzenia do pełnych dopłat w rolnictwie, niektóre rozwiązania w transporcie i rybołówstwie.¹⁹

Takie, a nie inne rezultaty negocjacji Polski z UE wynikały także z winy samej Polski. Wydaje się, że w pierwszej połowie negocjacji polscy negocjatorzy byli mało ofensywni i zbyt uступliwi. Usztywnienie ich stanowisk pod koniec negocjacji nastąpiło chyba zbyt późno, a mimo to przyniosło pewne pozytywne dla strony polskiej rezultaty. Klasycznym przykładem mogą być działania w odniesieniu do wysokości stawek VAT w Polsce. Rząd polski podczas negocjacji w tej sprawie wystąpił z bardzo ograniczoną listą towarów, które mogłyby być objęte zredukowaną stawką VAT. Niezależni eksperci są zgodni, że można było wystąpić z wielokrotnie bogatszą listą towarów, wobec których trzeba było postulować zastosowanie powyższej stawki.

Drugi przykład. W pierwszej fazie rokowań rząd polski zgodził się na stawkę w wysokości 22% VAT na budownictwo mieszkaniowe, a następnie w wyniku ponownych zabiegów UE zgodziła się na obniżenie tej stawki do wysokości 7%.

W rezultacie w wyniku takiego, a nie innego stanowiska polskiego rządu, występują istotne dysproporcje między Polską a szeregiem krajów UE w stosowaniu stawek VAT w przypadku np. usług hotelarskich i restauracyjnych, przewozu pasażerów, ubrań, bielizny dziecięcej.

Gwoli sprawiedliwości trzeba przyznać, że Polsce udało się wynegocjować preferencyjne stawki podatkowe VAT (5% – 7%) na prawie że wszystkie towary wymienione w załączniku H kolejnych dyrektyw Rady w sprawie VAT, w tym np. wobec niektórych produktów żywnościowych, leków, sprzętu medycznego, usług stomatologicznych,

środków do produkcji rolnej, zbiórki śmieci, dostaw wody, mieszkań socjalnych, usług przewozowych.

Autorzy nie zgadzają się ze stanowiskiem eurosceptyków, iż w związku z dosyć nieustępliwym stanowiskiem państw UE podczas negocjacji trzeba było je zawiesić na pewien czas, czy nawet zerwać. Byłoby to za duże ryzyko dla Polski.

Z drugiej jednak strony Autorzy nie zgadzają się ze stanowiskiem euroentuzjastów, że nie można było przedłużyć o kilka miesięcy tych negocjacji w imię wynegocjowania lepszych warunków, bo to groziłoby odłożeniem terminu wejścia Polski do UE na 7 lat. Polska to nie Estonia czy Słowacja, leżące na skraju rozszerzonej UE, by UE mogłyby pozwolić sobie na tak długie przetrzymanie jej poza granicami tej organizacji.

Jak wykazuje dotychczasowa praktyka w UE, w przypadku istotnego konfliktu między danym państwem a UE (np. w kontekście stosunku Danii do ratyfikacji Traktatu z Maastricht czy Irlandii w stosunku do Traktatu Nicejskiego), ta ostatnia nie karze „knaźnego” państwa, a raczej stara się pozyskiwać jego przychylność poprzez różnego typu ustępstwa finansowe.

Z pewnością euroentuzjaści przy ocenie wyników negocjacji Polski z UE grubo przesadzali ze stwierdzeniami, że Polska odniosła w tych negocjacjach duży sukces, a korzyści z uczestnictwa Polski w UE będą ogromne. Zbyt ujęto bowiem akcentowano formalnoprawne szanse, jakie płynęły z tego uczestnictwa dla Polski. Pomijane były natomiast całkowitym milczeniem realne szanse, jakie w niektórych przypadkach są małe albo nikłe. Dotyczyło to szczególnie teoretycznych korzyści dla polskiej gospodarki, płynących ze zniesienia barier w dostępie do olbrzymiego rynku UE, którego społeczeństwo ma dużą siłę nabywczą. „Zapominano” tylko o najważniejszym, że aby tam wejść z towarami czy usługami, muszą być one konkurencyjne, co w przypadku Polski nie zawsze mogło nastąpić w ciągu kilku lat.

Analogiczne krytyczne uwagi odnoszą się do możliwości kształcenia się młodych Polaków w innych państwach UE. „Zapominano” bowiem, że w większości państw UE nauka jest zazwyczaj płatna, a w dodatku trzeba znać dobrze języki obce. Jest to zatem szansa, ale

¹⁹ Na marginesie można stwierdzić, że to dyskryminacyjne traktowanie Polski przez UE objawiało się także nie tylko w trakcie negocjacji. Skandalicznym przykładem może być wywieranie od połowy 2002 r. presji przez Komisję UE na Polskę, by polskie władze darowały unijnym koncernom 1,5 mln zł grzywny za zawyżanie cen importowanych leków do Polski, w wyniku czego polski przemysł farmaceutyczny poniósł olbrzymie straty finansowe.

dla niewielkiej grupki młodzieży, i to przede wszystkim z bogatych domów.

b. Ocena konkretnych postanowień

Niewątpliwie do jednych z największych korzyści, jakie Polska uzyskała z uczestnictwa w UE, są kilkumiliardowe kwoty euro, jakie może uzyskiwać rokrocznie z funduszy strukturalnych i innych funduszy UE. Stworzyło to dla Polski dużą szansę na przyspieszenie rozwoju gospodarki, przebudowę wielu jej dziedzin, które pilnie tego wymagają, jak np. infrastruktura transportowa, rolnictwo, rybołówstwo, ochrona środowiska, wyrównywanie różnic w rozwoju poszczególnych regionów Polski. Z pewnością pomoc UE w istotnym stopniu sprawi, że przebudowa ta będzie odbywać się szybciej i mniej boleśnie, niż gdyby dokonywano jej bez tej pomocy.

Polskie ekipy rządzące oraz prorządowe środki masowego przekazu nadmiernie wyeksponowały jednak teoretyczne możliwości uzyskiwania od UE olbrzymich sum pomocowych z funduszy strukturalnych UE, starannie przemilczając realne możliwości uzyskania przez organy państwowe, samorządowe i polskich przedsiębiorców, wielkości tych sum, jak i terminy ich uzyskania. Przyznanie bowiem Polsce 13,8 mld euro na lata 2004–2006 w ogóle nie oznaczało, że Polska taką sumę otrzyma. Uzależnione było to bowiem od tego, czy stosowne podmioty złożą we właściwym czasie odpowiednie wnioski na dofinansowanie z tych funduszy konkretnych projektów inwestycyjnych. Niezłożenie we właściwym czasie takich wniosków oznacza, że po upływie jeszcze dodatkowego czasu, środki na dany rok przepadają. Nie zrealizowanie zaś projektów oznacza, że przyznane przez UE środki finansowe inwestor będzie musiał UE zwrócić.

To samo dotyczy terminów uzyskania środków finansowych z powyższych funduszy. Inwestorzy, na których projekty UE zgodziła się wyłożyć stosowne środki finansowe, w drodze wyjątku mogą uzyskać część tych środków w trakcie realizacji projektu. Zazwyczaj jednak w większości przypadków środki te są pozyskiwane po zrealizowaniu przez inwestora danego projektu, a więc w praktyce po upływie 3–5 lat od rozpoczęcia ich realizacji.

Uzyskiwanie środków z funduszy UE przez polskich inwestorów jest utrudnione również przez fakt, że winni oni posiadać część własnych środków finansowych, potrzebnych dla realizacji inwestycji. W praktyce zaś zazwyczaj nie posiadają takich środków, a pozyskanie kredytów jest zazwyczaj bardzo trudne i są one zazwyczaj udzielane na wysoki procent.

Biorąc pod uwagę brak w Polsce efektywnego systemu doradczego i koordynacyjnego w zakresie uzyskiwania środków finansowych z funduszy strukturalnych UE, jak i brak środków polskich przedsiębiorców, rolników oraz organów samorządowych na wstępne finansowanie projektów inwestycyjnych, Komisja UE w swej prognozie stwierdziła, że Polska w latach 2004–2006 wykorzysta zaledwie 5,7 mld euro z przyznanych jej 13,8 mld euro, przy czym w 2004 r. wykorzysta zaledwie 1,6 mld euro z funduszy strukturalnych i w symbolicznym stopniu z Funduszu Spójności.

Zdaniem zaś Autorów, większość z tych 5,7 mld euro polskie podmioty otrzymają faktycznie w formie zwrotu od poczynionych inwestycji, dopiero w latach 2006–2010.

Wynegocjowane zasady zakupu nieruchomości w Polsce przez osoby fizyczne i prawne z innych państw UE są najlepsze spośród osiągniętych przez pozostałe 9 krajów negocjujących o przystąpienie do UE, i być może było to maksimum, co polscy negocjatorzy mogli uzyskać od UE.

Zastrzeżenie Autorów budzi w zasadzie jedynie zbyt krótki okres przejściowy za zakup przez osoby fizyczne i prawne z UE tzw. drugich domów w Polsce (na przykład Austria swego czasu wynegocjowała o wiele lepsze rozwiązania). Zdaniem Autorów, winien on wynosić co najmniej 7 lat. Biorąc pod uwagę olbrzymią różnicę cen ziemi w Polsce i większości „starych” państw UE, a także zdecydowanie większą siłę nabywczą obywateli tych państw w porównaniu z siłą nabywczą polskich obywateli, jak też sentyment niektórych środowisk niemieckich do Warmii i Mazur oraz miejscowości górskich na Dolnym Śląsku, które niegdyś należały do Niemiec, nie należy wykluczać, że pod koniec tej dekady nastąpi wzmożony wykup działek rekreacyjnych na tych te-

renach, jak też w innych bardziej atrakcyjnych turystycznie i krajoobrazowo regionach Polski.

Wątpliwym jest natomiast niebezpieczeństwo wykupywania polskiej ziemi na masową skalę, być może z wyjątkiem województwa warmińsko-mazurskiego, przez obywateli innych państw UE nawet w skróconym wariantcie, tj. osiedlania się na zasadzie samozatrudnienia.

Stwierdzenie powyższe Autorzy opierają na analizie wykupu ziemi na obszarze b. NRD przez przedsiębiorstwa i obywateli „starej” RFN i innych państw UE, który był dotychczas niewielki, mimo że cena ziemi w porównaniu do ceny ziemi w „starej” RFN jest przeciętnie niższa aż do dziewięciu razy.

Polska uzyskała najdłuższy okres przejściowy w zakresie wprowadzenia w życie prawa farmaceutycznego UE spośród wszystkich krajów negocjujących warunki przystąpienia do UE. Umożliwia to utrzymanie na polskim rynku dużej liczby produkowanych w Polsce tzw. leków generycznych, a tym samym nie ulegnie gwałtownie pogorszeniu sytuacja finansowa polskich przedsiębiorstw farmaceutycznych, nie ulegną zbyt szybko zwiększeniu wydatki ponoszone przez polskich konsumentów na zakup produktów farmaceutycznych ani koszty polskiego budżetu na cele refundacji zakupu leków.

Mimo to uzyskany okres przejściowy jest zbyt krótki, by polski przemysł farmaceutyczny dostosował się do wymogów unijnych już w 2009 r.

WyNEGOCJOWANE przez Polskę zasady dopuszczalności pomocy publicznej dla przedsiębiorstw funkcjonujących w ramach specjalnych stref ekonomicznych są dosyć korzystne z punktu widzenia polskich interesów, a najbardziej korzystne z punktu widzenia udzielania pomocy publicznej w całej UE.

Trudno uznać za sukces wysokość dopłat bezpośrednich wyNEGOCJOWANYCH dla polskich rolników, wysokość dla Polski planu referen-

cyjnego upraw polowych, wysokość kwot produkcyjnych, szczególnie w odniesieniu do mleka. I tak np. w przypadku planu referencyjnego jego wysokość dla Polski została ustalona zaledwie na poziomie 3t/ha, gdy tymczasem wysokość tego planu dla Finlandii i Hiszpanii została ustalona na 3,6t/ha a dla Austrii – 4,5t/ha, a przecież mają one gorsze warunki dla rolnictwa (tak co do gleby, jak i klimatu), niż Polska. Z kolei w przypadku mleka wyNEGOCJOWANO dla Polski limit rocznej produkcji w wysokości 8,964 mln t, gdy tymczasem limit tej produkcji dla RFN wynosi aż 27,7 mln t, mimo że w tym kraju obszar łąk jest zbliżony do poziomu polskiego, w przypadku Francji wynosi on 23,8 mln t, Wielkiej Brytanii – 14,3 mln t, Holandii – 10,9 mln t, Włoch – 10 mln t. Dyskryminacyjne potraktowanie Polski w tym obszarze jeszcze bardziej uwidacznia przeliczenie limitu produkcji mleka na 1 mieszkańca. W przypadku Irlandii wynosi on 1392 l mleka, Danii 892 l, Holandii – 689 l, Litwy – 458 l, RFN – 33 l, Austrii – 338 l a Polski – 232 l.

Być może w obydwu przypadkach w trakcie negocjacji nie można było więcej uzyskać, ale trzeba wyraźnie stwierdzić, że polscy rolnicy w stosunku do rolników z dotychczasowych państw UE, na mocy postanowień Traktatu akcesyjnego są wyjątkowo dyskryminowani. Trzeba przy tym pamiętać, że „stare” państwa UE po 40 latach wspólnej polityki rolnej kończą restrukturyzację ich rolnictwa, a polskie rolnictwo stoi dopiero przed długą, wieloletnią drogą restrukturyzacyjną.

Polska zobowiązała się do przeprowadzenia w zbyt szybkim tempie bardzo kosztownych przedsięwzięć w szeregu dziedzinach, a szczególnie w dziedzinie ochrony środowiska, energetyki i transportu drogowego. Ich realizacja jest raczej nierealna na przyjętych zasadach lub w przypadku podjęcia próby ich realizacji wpłynie bardzo negatywnie na kondycję gospodarczo-społeczną aktualnej generacji Polaków, a dobrodziejstwa wejścia Polski do UE odczują dopiero następne pokolenia.

Według pobieżnych obliczeń, koszty realizacji zobowiązań podjętych przez Polskę w trakcie negocjacji z UE wyniosą w ciągu najbliższych 10 lat aż około 65 mld euro, w tym około 40 mld w dziedzinie

ochrony środowiska, 20 mld w dziedzinie modernizacji infrastruktury drogowej, reszta to inwestycje w dziedzinie energii, polityki społecznej, „uszczelniania” granicy wschodniej, dotacji z budżetu krajowego dopłat bezpośrednich w rolnictwie. Jest to astronomiczna suma jak na Polskę, zakładając nawet, że około 1/3 tych wydatków będzie pokrytych z funduszy strukturalnych.

W cytowanym wyżej raporcie Rady Ministrów RP z grudnia 2002 r. akcentuje się, że „zobowiązania podjęte przez Polskę stanowią istotny czynnik wpływający na przyspieszenie pozytywnych zmian na rzecz liberalizacji rynku energii”, w innym zaś miejscu mówi się, że zobowiązanie się Polski do utrzymania obowiązkowych zapasów paliw płynnych oraz dyferencjacja w zakresie źródeł zaopatrzenia w gaz, przyczynią się do podwyższenia bezpieczeństwa energetycznego kraju.

To wszystko jest prawdą. Niestety, całkowitym milczeniem pomija się koszty ekonomiczne i społeczne, jakie Polska i jej społeczeństwo będzie musiało ponieść w tak krótkim okresie, by wywiązać się z podjętych zobowiązań.

Wprowadzenie bowiem w życie dyrektywy w sprawie gazu już w chwili wejścia Polski do UE oznaczało likwidację subsydiowania w Polsce cen gazu sprzedawanego odbiorcom prywatnym i małym przedsiębiorcom w postaci niepobierania niższych opłat niż ceny rynkowe za przesyłanie do nich gazu.

Z kolei wprowadzenie w życie w ciągu niecałych pięciu lat od wejścia Polski do UE dyrektywy w sprawie obowiązku utrzymywania zapasów ropy naftowej na 90 dni jej konsumpcji, oznacza dla Polski wydatek w trakcie tak krótkiego okresu w wysokości 1,5–2 mld euro. Zgodnie z powyższą dyrektywą, Polska winna bowiem utrzymywać zapasy ropy naftowej w wysokości 4,9 mln ton, gdy tymczasem jej zapasy w 2001 r. wynosiły zaledwie 900 tys. ton. Ponadto winna zbudować brakujące magazyny na około 4 mln ton.

Zagrożeniem dla polskiego handlu może być stosowanie przez UE w pierwszych latach członkostwa Polski tzw. klauzul ochronnych.

W przypadku, gdyby Polska nie w pełni przestrzegąca *acquis communautaire* w dziedzinie np. bezpieczeństwa żywności, ochrony środowiska, funkcjonowania służb celnych, spraw wewnętrznych czy funkcjonowania administracji, Komisja z własnej inicjatywy lub na wnioski państwa członkowskiego może zastosować wobec Polski środki ochronne, które pozbawią ją praw wynikających z uczestnictwa w integracji w danej dziedzinie (np. w postaci ustanowienia kontroli handlu między Polską a UE, zakazu eksportu do UE danych towarów). W Traktacie akcesyjnym nie limituje się okresów stosowania takich środków. UE zadeklarowała, że rzadko będzie korzystać z takiej formy i środki ochronne podjęte przez UE będą proporcjonalne do takich uchybień. Procedura taka jest dla Polski mniej korzystna w odróżnieniu do procedury stosowanej dotychczas w UE, tj. rozpatrywania zaistniałej sytuacji przez Trybunał Sprawiedliwości UE.

Ustalenia w zakresie rybołówstwa mają dla polskiego sektora istotne zalety, ale też i poważne wady. Łowiska na Bałtyku są „przełowione”. W praktyce małe, często przestarzałe polskie kutry rybackie nie miały gdzie łowić więcej ryb, chociaż w Polsce istnieje na nie duże zapotrzebowanie. Rokrocznie z polskich łowisk pochodzi zaledwie około 120–130 tys. t ryb, a około 250 tys. t jest importowanych. Kutry te bowiem nie miały prawa połowu w 200-milowej strefie wyłącznego rybołówstwa UE, a były zbyt małe, by łowić ryby na Atlantyku. Przystąpienie Polski do UE otworzyło polskim rybakom możliwość połowu właśnie w powyższej strefie wyłącznego rybołówstwa.

W kontekście przestarzałości polskich kutrów rybackich w ciągu kilku najbliższych lat około 40% aktualnego stanu kutrów winno być złomowane, a reszta gruntownie zmodernizowana lub zastąpiona nowoczesnymi kutrami. Pomoc finansowa z UE na ten cel, możliwa w związku z uczestnictwem Polski w UE, pozwala na mniej bolesne przeprowadzenie tej operacji.

Z drugiej jednak strony zrezygnowanie przez Polskę z okresu przejściowego na dopuszczenie wielkich jednostek rybackich z państw UE, których wydajność połowowa jest zazwyczaj 4–5 krotnie większa niż polskich kutrów, do polskich łowisk na Bałtyku oznacza w prak-

tyce bankructwo wielu polskich rybaków, niebezpieczeństwo powstania bezrobocia strukturalnego. Środki finansowe na pomaganie rybakom w modernizacji ich kutrów z Finansowego Instrumentu Ukierunkowania Rybołówstwa są bowiem bardzo ograniczone, trudno też będzie w krótkim okresie stworzyć dla zbankrutowanych polskich rybaków inne miejsca pracy.

Wynegocjowane zasady wdrażania *acquis communautaire* w zakresie „środowiska” również nie są korzystne dla Polski. Mimo poważnych ustępstw w tym względzie UE wobec Polski, jest rzeczą raczej wątpliwą, by Polska ze względów organizacyjnych i technologicznych, a przede wszystkim ze względu na olbrzymie koszty finansowe, była w stanie zrealizować w terminie podjęte zobowiązania. Szczególnie dotyczy to realizacji postanowień dyrektyw regulujących oczyszczanie ścieków komunalnych, emisję zanieczyszczeń przez elektrownie i elektrociepłownie, jak też inne wielkie zakłady produkcyjne, gospodarowanie odpadami.

Wymagać to bowiem będzie m.in. wybudowania ponad tysiąca nowych oczyszczalni ścieków; zamknięcia szeregu przestarzałych elektrowni i elektrociepłowni; przeprowadzenia gruntownej modernizacji prawie wszystkich pozostałych polskich elektrowni i elektrociepłowni, jak też większości wielkich zakładów w przemyśle ciężkim pod kątem drastycznej redukcji emitowanych przez nie zanieczyszczeń; zbudowania kilka nowych elektrowni; modernizacji większości dotychczasowych i zbudowania wielu nowych składowisk odpadów; przeprowadzenia prawdziwej rewolucji w polskiej gospodarce odpadami, tak by odzyskiwać z odpadów opakowaniowych co najmniej 50% masy i poddawać recyklingowi 100% odpadów z opakowań.

Oblicza się, że by zrealizować w terminie podjęte przez Polskę zobowiązania w zakresie ochrony środowiska, trzeba byłoby wydatkować około 120–160 mld zł w okresie 10–15 lat. Wydaje się, że przekracza to zdecydowanie możliwości finansowe Polski, nawet biorąc pod uwagę, że realizacja inwestycji z tym związanych będzie następować przy wydanej pomocy UE. Trzeba bowiem pamiętać, że już od kilku

lat wydatki Polski na ochronę środowiska z punktu widzenia ich udziału w budżecie państw są jednymi z najwyższych ma świecie, wynoszą bowiem przeciętnie od 1,6 do 1,8% PKB rocznie.

Podjęte zobowiązania do działań w zakresie ochrony środowiska są jak najbardziej prawidłowe. Wcześniej czy później i tak trzeba będzie je podjąć. Okres, w trakcie którego mają być realizowane, jest – zdaniem Autorów z wymienionych wyżej powodów – zdecydowanie zbyt krótki, a tym samym nierealny.

Chwilami odnosi się wrażenie, że polscy negocjatorzy w obszarze „środowisko” zastosowali – a może i słusznie – francuską filozofię działania, stosowaną tak często również wobec Polski. Upraszczając sprowadza się ona do tego, że w stosunkach międzyludzkich, jak też międzynarodowych, trzeba obiecywać wszystko to, co oczekuje druga strona. A że większość zobowiązań nie zostanie dotrzymane, bo były nierealne, to już jest kłopot drugiej strony, że uwierzyła w nierealne obietnice. Być może polscy negocjatorzy mieli rację zakładając, o ile to w ich przypadku wchodziło w rachubę, że najważniejszym celem jest wejście Polski do UE, a terminy podjętych zobowiązań można będzie renegocjować, ale będąc już w UE.

Niekorzystna dla Polski była też zgoda polskich negocjatorów na zbyt krótkie okresy uzyskiwania przez polskie przedsiębiorstwa tzw. zintegrowanych pozwoleń (IPPC), aby mogły dalej prowadzić działalność gospodarczą. Wymaga to wprowadzenia w nich technologii, które najmniej szkodzą środowisku, co pociągnie za sobą konieczność zainwestowania minimum 9 mld euro, chociaż niektórzy eksperci mówią nawet o 20 mld euro.

Łącznie, pozwolenia takie winno uzyskać do 2006 r. aż 2559 przedsiębiorstw, w tym w dziedzinie: gospodarki odpadami – 690, przemysłu chemicznego – 302, przemysłu mineralnego – 258, energetyki – 307, przemysłu hutniczego i metalurgicznego – 240, zaś do końca 2004 r. – 179 ferm trzody chlewnej i 25 przedsiębiorstw produkujących wapno i cement.

W praktyce, do końca 2004 r. zaledwie 123 przedsiębiorstwa uzyskały takie pozwolenie.

W przeciwieństwie do opinii, wyrażanych przez polskich ekspertów rządowych i elity rządzące, Autorzy negatywnie oceniają zobowiązania Polski w zakresie restrukturyzacji polskiego hutnictwa. Jest rzeczą oczywistą, że polskie hutnictwo wymagało restrukturyzacji, ale wydaje się, że strona polska poszła wstępstwach zbyt daleko. Dotyczy to zbyt daleko posuniętych zobowiązań w zakresie redukcji mocy produkcyjnych polskich hut, a szczególnie w zakresie wielkości redukcji pomocy publicznej dla nich, jak i krótkiego okresu przeprowadzenia tych redukcji. Należy pamiętać, że restrukturyzacja przemysłu hutniczego państw założycielskich – przeprowadzana w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali – trwała prawie 40 lat, a huty w tym zakresie otrzymały od państw i CECA dotacje w wysokości około 45 mld dol.

Restrukturyzacja polskiego hutnictwa w tak krótkim okresie oznacza niewątpliwie duże obciążenie polskiego podatnika, z drugiej zaś strony zwiększenie bezrobocia w Polsce. Wynegocjowany okres był bowiem zbyt krótki, by stworzyć dla zwalnianych z pracy hutników nowe miejsca pracy.

W przypadku transportu drogowego bardzo szkodliwym dla polskich dróg i środowiska jest zgodzenie się na wjazd na terytorium Polski ciężarówek cięższych niż 44 tony już z chwilą wejścia do UE. W praktyce oznacza to dalszą dewastację dróg, które nie są przygotowane do takiego typu pojazdów. Możliwość pobierania za przejazd przez polskie terytorium tak ciężkich ciężarówek przez pierwsze kilka lat, nie tylko nie wspomogł istotnie finansowo budowy nowych dróg, ale nawet nie pokryje szkód powodowanych przez tego typu pojazdy.

Autorom nie wiadomo też nic, czy w trakcie negocjacji z UE polscy negocjatorzy próbowali – wzorem Szwajcarii – wynegocjować chociażby, aby część tego typu pojazdów, zmierzających przez Polskę trasą Wschód–Zachód przerzucić na palety kolejowe.

Z kolei zobowiązanie się Polski do zniesienia wszelkich ograniczeń w transporcie lotniczym między UE a Polską z chwilą jej wejścia do tej organizacji, trzeba chyba uznać za pozytywne. Przyczyniło się to

szybko do zwiększenia waloru połączeń lotniczych i obniżenia cen biletów lotniczych, gdyż umożliwiło pojawienie się w Polsce tzw. tanich przewoźników.

Nie przemawia do Autorów argument eurosceptyków, że wejście Polski do UE oznacza utratę przez nią części suwerenności. Jest prawdą, że wchodząc do UE, poszczególne państwa wyrażają zgodę, by niektóre ich suwerenne prawa wykonywane były przez organy UE. Ale po pierwsze czynią to wszystkie, a nie tylko Polska, a po drugie, Polska lub jej obywatele będą brać udział w procesie decyzyjnym UE, gdzie będą mogli artykułować interesy Polski lub pilnować, by organy UE nie faworyzowały interesów grupy tylko wybranych krajów.

Nie należy wykluczać, że po przystąpieniu Polski do UE nastąpi przyspieszony proces swego rodzaju „westernizacji” polskiej kultury i tożsamości narodowej. Ale czy to będzie następowało, zależy od samych Polaków. Nikt przecież z UE nie będzie przymuszał Polaków do zaśmiecania języka polskiego wyrazami obcojęzycznymi, oglądania filmów i słuchania muzyki tylko z państw UE, czy przyjmowania wzorców obyczajowych i moralnych z UE.

Ustalenia w zakresie wkładu Polski do budżetu UE są gorsze niż w przypadku szeregu innych państw, które wcześniej przystępowały do UE. Polsce nie udało się bowiem uzyskać zgody UE na tzw. stopniowe dochodzenie do płacenia jej wkładu do tegoż budżetu w pełnej wysokości.

Trudno także uznać za sukces polskich negocjatorów, że wynegocjowali od UE swego rodzaju rekompensatę finansową na lata 2004–2006 w wysokości prawie 1,5 mld euro za płacenie pełnego wkładu do budżetu UE już z chwilą przystąpienia do tej organizacji. Przecież 1 mld euro z powyższej sumy pochodzi ze środków funduszy strukturalnych należnych i tak Polsce.

Jednocześnie Autorzy nie zgadzają się z tymi, którzy stwierdzali, że na takim rozwiązaniu Polska nic nie zyskała. Z góry było bowiem wiadomo, że polscy przedsiębiorcy, rolnicy i różnego typu insty-

tucje z powodu niskiego poziomu systemu organizacyjno–doradczego w Polsce, działającego na rzecz wykorzystania środków z funduszy UE, wysokiego oprocentowania kredytów i braku tradycji w zakresie wykorzystywania tych środków, nie będą w stanie w pełni wykorzystać przyznanych Polsce środków. Rozwiązanie powyższe oznaczało, że Polska wykorzysta o około 12% więcej środków z funduszy UE, niż byłaby w stanie wykorzystać bez jego istnienia.

W kilkunastu dziedzinach Polska dostosowała swoje prawo do prawa unijnego jeszcze w okresie stowarzyszenia (np. w dziedzinie: statystyka, kontrola finansowa, nauka i badania, unia celna, unia gospodarcza i walutowa, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa) albo jej zobowiązania są niewielkie, gdyż w tych dziedzinach ich regulowanie należy do domeny poszczególnych państw członkowskich (np. w dziedzinie: małe i średnie przedsiębiorstwa, polityka przemysłowa, edukacja, kształcenie i młodzież).

c. Uwagi końcowe

Przystąpienie Polski do UE z pewnością uwiarygodniło polską gospodarkę, a tym samym przyczyniło się do utrzymania dotychczasowego napływu inwestycji zagranicznych do Polski. To z kolei przyczyniło się do napływu do niej nowej technologii, zwiększając konkurencyjność jej produktów.

Wymusza ono też na polskiej gospodarce przyspieszenie i restrukturyzację, przy istotnej pomocy ze strony UE, większości dziedzin przemysłu, rolnictwa, rybołówstwa, energetyki, modernizację infrastruktury drogowej, podniesienie stopnia ochrony środowiska, zwiększenie efektywności działania administracji publicznej i samorządowej.

Wpłyne też na zwiększenie efektywności polskiego wymiaru sprawiedliwości i policji w zakresie zwalczania wszelkiego typu przestępczości, szczególnie przestępczości zorganizowanej i z udziałem elementu zagranicznego.

Z pewnością przyczyni się też do zwiększenia bezpieczeństwa i nienaruszalności granic Polski.

Z chwilą przystąpienia Polski do UE zwiększyła się też komercjalizacja życia społecznego w naszym kraju. Wynikała ona jednak nie z faktu narzucania jej Polsce przez organy UE, a pośrednio przez prawa wolnego rynku. Od tego są jednak organy państwowe, by zapobiegać takim zjawiskom.

Zwiększy się też istotnie niebezpieczeństwo stania się przez Polskę zapleczem surowcowym i siły roboczej dla bogatszych państw UE. Trzeba jednak pamiętać, że Polska nie była i nie jest w pełni konkurencyjnym partnerem gospodarczym dla tych państw, a polska gospodarka tak pod względem jakości, jak i wydajności, istotnie ustępuje większości dotychczasowych państw UE. Wykazano już wyżej, że udział Polski w UE umożliwi roczne uzyskiwanie środków finansowych z funduszy strukturalnych UE, co ułatwi restrukturyzację gospodarki.

Ranking konkurencyjności gospodarek wybranych państw w 2004 r.

Kraj	miejsce
USA	1
Singapur	2
Kanada	3
Australia	4
Islandia	5
Honkong	6
Dania	7
Finlandia	8
Luksemburg	9
Irlandia	10
Słowacja	40
Węgry	42
Czechy	43
Słowenia	45
Polska	57

Należy nadmienić, iż pozycja Polski w rankingu konkurencyjności gospodarek poszczególnych państw systematycznie obniża się. W 2002 r. Polska zajmowała w tym rankingu 40, w 2002 r. – 45, 2003 r. – 55, w 2004 r. – 57, a w 2005 r. – 54 miejsce.

Polacy pracują wprawdzie bardzo długo w skali jednego roku, ale mało wydajnie. Spośród państw UE właśnie w Polsce pracuje się

najdłużej, bo aż 1984 godziny rocznie. W przypadku jednak zastosowania kryterium wydajności pracy, Polacy znajdują się w UE dopiero na 22 miejscu. Za nimi są tylko Estończycy, Litwini i Łotysze, przy czym w ostatnich latach ich wydajność rośnie szybciej niż w Polsce. Gwoli sprawiedliwości trzeba dodać, że wydajność pracy w Polsce rośnie szybciej niż w RFN, Francji czy Włoszech (w 2004 r. wzrost ten wyniósł w Polsce 4,1%, a w skali całej „starej” UE – 1,6%).

Roczny czas pracy (w godzinach rocznie, pracownicy najemni, 2003 r.)		Wydajność pracy (w proc., średnia dla UE „15” = 100, 2003 r.)	
Korea Płd	2390	Luksemburg	131,9
Polska	1984	USA	128,5
Meksyk	1908	Irlandia	118,6
Czechy	1882	Francja	115,1
Japonia	1828	W. Brytania	96,1
Grecja	1811	Niemcy	95,6
Węgry	1777	Grecja	90,8
USA	1777	Węgry	63,6
Słowacja	1770	Czechy	60,8
Portugalia	1675	Słowacja	54,8
W. Brytania	1652	Polska	50,2
Finlandia	1596	Estonia	45,8
Irlandia	1541	Litwa	45,1
Austria	1481	Łotwa	43,4
Francja	1393		
Niemcy	1362		
Holandia	1323		

Źródło: OECD Employment Outlook 2004

Na powyższą niską konkurencyjność polskiej gospodarki składa się dodatkowo kilka innych przyczyn. Wśród nich można wymienić: złą organizację pracy, posiadanie nie zawsze najbardziej nowoczesnych środków produkcji, trudności wyzbycia się starych nawyków w pracy u dużej części pracowników, sprowadzających się do „bycia w pracy”, a nie „pracy”.

Wykorzystywanie szansy w zakresie zwiększania konkurencyjności polskiej gospodarki, jaką daje Polsce przystąpienie do UE, zależy od bardzo wielu elementów, w tym przede wszystkim od:

- dalszego napływu do Polski bezpośrednich inwestycji zagranicznych, a to wymaga stworzenia w niej warunków, zachęcających do takich inwestycji, co z kolei pociągnie za sobą napływ nowoczesnej technologii;
- zdecydowanego zwiększenia nakładów na badania technologiczne i innowacyjne;
- zapewnienia stabilności prawa w zakresie gospodarki, przede wszystkim w zakresie podatków;
- zmniejszenia obciążeń finansowych związanych z obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi pracowników;
- zwiększenia wydajności pracy;
- dalszego pozbywania się przez przedsiębiorstwa, szczególnie państwowe, dodatkowych kosztów pracy;
- wprowadzania do gospodarki nowoczesnych rozwiązań w organizacji pracy;
- zwalczania nadmiernej biurokracji w organach państwowych i samorządowych, nadmiernej jej ingerencji w działalność przedsiębiorstw, nie zawsze sprzyjaniu przez te organy rozwojowi przedsiębiorczości;
- podniesienia poziomu wykształcenia młodych Polaków, odejście od kultu dyplomu na rzecz prawdziwej wiedzy oraz znajomości co najmniej dwóch języków obcych. Natomiast sytuacja w Polsce w zakresie samego wykształcenia i kształcenia się nie jest – w porównaniu do innych państw OECD – taka zła. Wprawdzie w Polsce w 2002 r. zaledwie 12% jej mieszkańców w wieku 25–60 lat miało wyższe wykształcenie, zaś w innych krajach OECD aż 23%. Jednocześnie jednak w 2002 r. aż 96% Polaków kształciło się w wieku 15–19 lat, 54% w wieku 20–24, 15% w wieku 25–29 lat, gdy tymczasem w innych krajach OECD powyższe wskaźniki wynosiły odpowiednio 82%, 38% i 13%. Jednocześnie winno się zdecydowanie zwiększyć środki finansowe na rozwój i podniesienie jakości szkolnictwa na wszystkich szczeblach;

– zmiany postawy poszczególnych obywateli w życiu gospodarczym i politycznym. Trudno będzie przyspieszyć rozwój gospodarczy Polski tak długo, jak większość społeczeństwa będzie hołdować np. zwyczajom super długich weekendów, co jest ewenementem w skali światowej, niesłowności czy niepunktualności;

– przeprowadzenia przeglądu prawidłowości dokonanej dotychczas prywatyzacji gospodarki narodowej, na której Naród stracił według niektórych ekonomistów od 200 do 220 miliardów złotych.

Jeśli chodzi o możliwość wystąpienia w Polsce tzw. szoku akcesyjnego, to nie należy tego wykluczyć głównie w przypadku ludzi starszych, szczególnie w przypadku emerytów i rencistów, w związku z rezygnacją przez Polskę z prawa do produkcji tzw. leków generycznych już w 2009 r.²⁰ W praktyce bowiem oznaczać to będzie wzrost cen większości lekarstw od kilku do kilkunastu razy, w rezultacie czego powyższa, wyjątkowo liczna w Polsce grupa osób, nie będzie w stanie faktycznie kupić niezbędnych dla siebie leków. Autorzy nie wierzą bowiem, by w aktualnej trudnej sytuacji gospodarczej Polski w jej budżecie znalazły się tak poważne środki finansowe, aby refundować tym osobom wydatki poniesione na zakup leków.

Może też wystąpić szok psychologiczny. Większość polskiego społeczeństwa reprezentuje bowiem postawę zachowawczą i nie jest przygotowana z psychicznego punktu widzenia na przyjęcie zachodnich standardów w zakresie moralności i obyczajowości.

Reasumując, można stwierdzić, iż przede wszystkim od nas samych w poważnym stopniu zależy, czy koszty dla Polski wynikające z jej uczestnictwa w UE będą duże, małe, czy w pełni lub tylko częściowo wykorzystane zostaną szanse z tego uczestnictwa.

Na zakończenie trzeba jeszcze zastanowić się, co utraciłaby Polska gdyby nie weszła do UE? Z jednej strony, przede wszystkim w samych tylko latach 2004–2006 utraciłaby wspomniane dotacje dla rolnictwa

20 1 XI 2005 r. weszło w życie nowe prawo farmaceutyczne UE. Polska mimo 18 miesięcznego terminu na implementację (zostało uchwalone w kwietniu 2004 r.), nie wprowadziła w życie tego prawa, które m.in. wydłuża okres wyłączności danych dla leków oryginalnych, jak i rejestracji leków odtwórczych. Okres ten jest zbyt krótki ze względu na demontaż polskiego systemu dopuszczania leków do obrotu, dokonanego w latach 2001–2005. W. Zieliński: System rejestracji leków trzeba uzdrowić „Rzeczpospolita” z 9 11 2005 r.

oraz na projekty inwestycyjne z zakresu infrastruktury, rozwoju regionalnego, ochrony środowiska, rolnictwa, energetyki z funduszy strukturalnych – w wysokości około 10 mld euro. Jednocześnie Polska utraciłaby wiele innych korzyści, omówionych szerzej wyżej. Z drugiej strony, nie utrzymałby się na dotychczasowym poziomie dotychczasowy dopływ zagranicznego kapitału do Polski. Element ten jest często lekceważony w rozważaniach na temat, co Polsce da wejście do UE, a w rzeczywistości jest jednym z najważniejszych, który warunkuje przyszły rozwój gospodarczy Polski.

W wyniku bowiem nieudolnej polityki gospodarczej kolejnych ekip rządzących polska gospodarka była i jest poważnie uzależniona od bieżącego i inwestycyjnego dopływu kapitału zagranicznego. Jej rozwój w istotnym stopniu zależy od tego, jak oceniane jest bezpieczeństwo lokowania środków w Polsce.

Na koniec trzeciego kwartału 2003 r. Polska była zadłużona na około 150 mld dolarów, w tym: zadłużenie zewnętrzne 93,2 (na koniec 2003 r. wzrosło do 103,8 mld dol.), w tym zadłużenie publiczne – 38,5 mld, przedsiębiorstw – 45,2 mld, banków – 9,5 mld; zadłużenie wewnętrzne – 57 mld dol.

Zadłużenie zewnętrzne Polski w przeliczeniu na jednego mieszkańca we wrześniu 2003 r. było trzykrotnie większe niż w 1980 r., zaś dwukrotnie większe niż w 1996 r., i wynosiło ponad 2,4 tys. dol.

Najbardziej niepokojący jest ciągły wzrost zewnętrznego zadłużenia przedsiębiorstw, który powoduje, iż każdego roku muszą one wypłacać około 4,5 mld dol. odsetek od zaciągniętych pożyczek. Główna przyczyna takiego stanu rzeczy wynika ze zbyt wysokiej – w porównaniu do innych państw UE – stopy kredytowej forsowanej przez Radę Polityki Pieniężnej, jak i ciągle utrzymującego się trendu przewagi importu nad eksportem.²¹

Członkostwo Polski w UE uwiarygodnia jej gospodarkę, ułatwia zaciąganie pożyczek na obsługę długu, jak też napływ kapitału inwestycyjnego.

21 Por. uwagi na ten temat W. Szymańskiego: Jaki był koszt alternatywny z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej? (w:) Polska na progu integracji z Unią europejską – oczekiwania i wyzwania. SGGW. Warszawa 2003; W. Bień: W pętli długu. „Przegląd” z 18.04.2004 r

Bez udziału Polski w UE nie nastąpiłby w niej szybszy wzrost gospodarczy. Dotychczasowy (w latach 1995–2000 kształtujący się na poziomie przeciętnie 1,5% – 2%), nie powodował bowiem wzrostu miejsc pracy, a przecież na rynek pracy wchodzi wyż demograficzny. Z pewnością powodowałoby to wzrost bezrobocia w Polsce w ciągu tej dekady nawet do 4 mln osób. Jednocześnie sama nie mogła rozwiązać problemów niezbędnego wzrostu wydajności pracy, który jest w ramach postępującej globalizacji warunkiem podstawowym zdrowego funkcjonowania narodowej gospodarki. Funkcjonowanie polskiej gospodarki w ramach UE łatwiej pozwoli jej funkcjonować wobec globalnej konkurencji.

Zadłużenie zagraniczne Polski w latach 1996–2003 w mld dol.

Koniec roku	Ogólna suma	Z tego zadłużenie:				
		a	b	c	d	e
1996	47,4	45,3	2,1	36,3	2,6	8,5
1997	49,6	44,5	5,1	34,4	4,5	10,8
1998	59,1	50,7	8,4	34,1	6,0	19,0
1999	65,4	54,2	11,2	32,1	8,5	24,8
2000	69,4	59,9	9,5	33,0	6,5	29,9
2001	71,9	60,8	11,1	29,3	7,1	35,5
2002	84,3	70,7	13,6	35,8	7,6	40,9
2003*	93,2	76,8	16,4	38,5	9,5	45,2

* stan na koniec III kwartału

a – długoterminowe, b – krótkoterminowe, c – sektora publicznego, d – sektora bankowego, e – sektora przedsiębiorstw.

Reasumując, można stwierdzić, że Polska weszła do UE na dosyć twardych, często niedogodnych warunkach, że społeczeństwo za to wejście będzie musiało zdobyć się na wiele wyrzeczeń, a państwa UE przyjmując Polskę do tej organizacji kierowały się wyłącznie zimną kalkulacją ekonomiczną i własnym interesem gospodarczym.²² Koszty bowiem przyjęcia 10 nowych państw do UE obciążają dotychczasowe

22 Np. w latach 2004–2006 Hiszpania otrzymała z UE trzy razy więcej środków finansowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca niż Polska, mimo że hiszpański PKB jest prawie że dwukrotnie wyższy niż polski PKB.

państwa UE zaledwie w wysokości 0,15% ich rocznego PKB, co stanowi dziesięciokrotnie mniej (w cenach realnych) niż amerykańska pomoc gospodarcza pod nazwą Planu Marshalla, udzielona Europie zachodniej po II wojnie światowej.

Wejście Polski do UE stworzyło jej szansę w przyszłości na wydobycie się z istniejącego kryzysu gospodarczego, a w kolejnych latach stopniowe dorównanie przynajmniej słabszym ekonomicznie państwom „starej” UE.

7. Ocena pierwszych trzech lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej (1.05.2004 r. – 30.04.2007 r.)

a. Uwagi ogólne

Jest niezwykle trudno szczegółowo ocenić korzyści i koszty, jakie przyniosło Polsce członkostwo przez pierwsze trzy lata w Unii Europejskiej. Przekracza to możliwości dwóch badaczy. Przeprowadzenie precyzyjnej oceny powyższego problemu w odniesieniu do poszczególnych dziedzin życia gospodarczego i społecznego w Polsce wymagałoby zaangażowania całego zespołu różnego typu specjalistów. Autorom znane są zaledwie dwa opracowania, względnie kompleksowo analizujące korzyści i straty Polski wynikające z jej dotychczasowego funkcjonowania w UE.²³ Kilka innych zawiera bardzo krótkie i ogólne jedynie uwagi na ten temat.²⁴

W niniejszym opracowaniu Autorzy przedstawiają ogólną ocenę korzyści i strat Polski, jak też przeanalizują ten problem w odniesieniu do ważniejszych dziedzin polskiego życia gospodarczego i społecznego.

Ogólnie można bardzo pozytywnie ocenić przystąpienie Polski do UE. Funkcjonowanie w UE w ciągu trzech lat w istotnym stopniu przyczyniło się do poważnego wzrostu gospodarczego. W tym czasie do Polski napłynęło z różnego typu funduszy UE prawie 8 mld euro, co

23 Polska w Unii Europejskiej, doświadczenia pierwszego roku członkostwa. UKIE. Warszawa 2005; Informacja Rządu na temat bilansu kosztów i korzyści związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej od 1 maja 2004 r. do 1 maja 2006 r. URM. Warszawa 2006.

24 Np.: Trzy lata w Unii. Stanowisko Konfederacji Pracodawców Polskich. „Prawo Europejskie w Praktyce”, nr 5, 2007.

nakreśliło inwestycje w polskim przemyśle i rolnictwie. W rezultacie, na koniec 2006 r. stopa wzrostu gospodarczego w Polsce wynosiła 5,8%, przy czym prognozy wskazują, że w 2007 r. będzie jeszcze wyższa (około 6,7%). Istotnie wzrósł polski eksport do UE. Zmniejszyło się bezrobocie z prawie 19% w 2003 r. do 17,2% w 2005 r. i do 14,4% na koniec 2006 r.,²⁵ zaś w kwietniu 2007 r. wynosiło 13,7% (wg metodologii GUS), a 11,4% (wg metodologii Eurostatu). Wg Komisji UE, pod koniec 2007 r. bezrobocie w Polsce może spaść do 11%.²⁶

b. Obrót towarowy

Przystąpienie Polski do UE przyczyniło się do istotnego wzrostu jej obrotów handlowych z państwami UE, jak też z państwami trzecimi. Wynikało to ze wzrostu konkurencyjności większości polskich towarów w związku z napływem nowoczesnej technologii, głównie z UE, jak też z lepszej organizacji produkcji, marketingu i reklamy, a w odniesieniu do UE ponadto z faktu zniesienia ograniczeń w handlu artykułami rolno-spożywczymi między Polską a państwami UE.

I tak w 2004 r. Polska miała ujemny bilans handlowy z państwami UE w wysokości 6,67 mld zł (ponad 1,7 mld euro), w 2005 r. bilans tych obrotów był już dodatni i wynosił 7,72 mld zł (ponad 2 mld euro),²⁷ a w pierwszym kwartale 2006 r. nadwyżka polskiego eksportu nad importem wynosiła 1,3 mld euro.²⁸

W obrotach z państwami UE obserwuje się istotny wzrost polskiego eksportu nad importem. I tak na przykład od maja do grudnia 2004 r. polski eksport do UE wzrósł o 35% (w ujęciu dolarowym), a import o 24,8% (w ujęciu dolarowym). W przypadku eksportu do UE największy wzrost nastąpił w zakresie materiałów budowlanych i produktów przemysłu elektrotechnicznego, z drugiej strony artykułów rolno-spożywczych (przede wszystkim wołowiny i drobiu, ziemniaków, owoców i warzyw oraz ich mrozonek, soków owocowych i mleka w proszku). Po raz trzeci (pierwszy raz w 2003 r.) w ciągu ostatnich

25 Wg Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

26 I. Morawski, I. Trusewicz: Koniec ery bezrobocia. „Rzeczpospolita” sekcja B, z 2.05.2007 r.

27 Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2006. Warszawa 1006, s. 548.

28 Obliczenia własne na podstawie Rocznika Statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej, 2005 i 2006.

15 lat polski eksport artykułów rolno-spożywczych rósł szybciej niż ich import. W 2003 r. wzrósł on ponad 30%, zaś w latach 2004–2005 o prawie 40%, w tym w 2005 r. eksport napojów alkoholowych i bezalkoholowych oraz wyrobów tytoniowych o około 98%, mięsa i wyrobów mięsnych o 61%, a produktów mleczarskich o 57%.

W rezultacie wartość polskiego eksportu artykułów rolno-spożywczych do państw UE w 2003 r. wynosiła 2,042 mld euro, a import z UE – 1,855 mld euro, w 2004 r. odpowiednio – 2,349 mld i 1,885 mld, zaś w 2005 r. odpowiednio – 4,1 mld i 2,9 mld.

Rósł też polski eksport artykułów rolno-spożywczych do krajów trzecich. W rezultacie Polska miała już w 2003 r. dodatnie saldo w globalnym handlu tymi artykułami w wysokości 0,5 mld euro, w 2004 r. – 0,94 mld, a w 2005 r. 1,7 mld.²⁹

Wejście Polski do UE nie tylko nie wpłynęło negatywnie – na obroty handlowe Polski z państwami trzecimi, a wręcz odwrotnie spowodowało ich wzrost, przy jednoczesnym zahamowaniu zwiększania się ujemnego bilansu handlowego z nimi. I tak na przykład ujemny bilans obrotów handlowych z państwami trzecimi w 2003 r. wynosił 37,76 mld zł (około 9,4 mld euro), w 2004 r. wynosił 16,84 mld zł (około 11,7 mld euro), w 2005 r. – 47,13 mld zł (około 11,2 mld euro).³⁰

W ciągu powyższego okresu UE w zasadzie nie korzystała z wprowadzania w życie klauzul ochronnych w obrocie z Polską w związku z przestrzeganiem przez nią zasad funkcjonowania w UE, ustalonych w traktacie akcesyjnym.³¹

Nie wystąpił też szok atestowy, o którym szerzej pisano wcześniej, w obrocie towarowym Polski z UE. Obawiano się tego bardzo, gdyż Polska nie była przygotowana organizacyjnie do badań i wystawiania

29 Szerzej na temat obrotów handlowych Polski w ujęciu globalnym i z UE patrz – E. Kaliszuk (kierownik projektu): Analiza konsekwencji członkostwa dla wymiany handlowej (w:) Polska w Unii Europejskiej..., s. 201–272; Informacja Rządu na temat..., s. 5–7.

30 Obliczenia własne na podstawie Rocznika Statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej, 2005 i 2006.

31 W maju 2004 r. Komisja ustanowiła jednak restrykcje na wzrost polskiego eksportu do UE w ciągu kolejnych trzech lat. Wzrost ten nie mógł przekraczać rocznie 10%. Restrykcje objęły około 300 produktów, a celem ich było zapobieżenie spekulacjom nadmiernie zgromadzonymi zapasami.

stosownych atestów na eksportowane towary. W praktyce jednak okazało się, że w obrocie towarowym w UE nie przestrzega się rygorystycznie wymogu posiadania stosownych atestów.

c. Przepływ siły roboczej

Z chwilą wejścia Polski do UE okazało się, że ze „starych” państw tylko Irlandia, Szwecja i Wielka Brytania, a z „nowych” państw – z wyjątkiem Malty – wszystkie zgodziły się nie wprowadzać restrykcji przy podejmowaniu w nich pracy przez obywateli z „nowych” państw UE.

W przypadku Włoch został ustanowiony limit 20 tys. osób z „nowych” państw UE, z wyjątkiem Cypru i Malty, których obywatele nie musieli starać się o pozwolenie na pracę w tym kraju. Limit ten nie obejmował m.in. pielęgniarek, tłumaczy, menedżerów, profesorów wyższych uczelni. W 2005 r. limit ten został podwyższony do 79,5 tys., a w 2006 r. do 170 tys. osób. Od 1 lipca 2006 r. Włochy całkowicie otworzyły swój rynek pracy.

W przypadku Francji uprościła ona procedurę związaną z zatrudnianiem w niektórych zawodach (62 – w 2006 r.), w tym pracowników budownictwa, handlu, hotelarstwa, gastronomii, przemysłu maszynowego, pośrednictwa w obrocie nieruchomościami, kierowców samochodowych. Przewiduje się, że Francja otworzy w pełni swój rynek pracy w 2009 r.

Zbliżona sytuacja występuje w Belgii, która otworzyła swój rynek pracy m.in. dla elektryków, spawaczy, inżynierów i robotników budowlanych.

Natomiast rządy Danii, Norwegii (ta ostatnia jako członek Europejskiego Obszaru Gospodarczego) postanowiły wprowadzić, że obywatele z 10 „nowych” państw muszą uzyskiwać pozwolenie na pracę, jednak ustanowiły uproszczoną procedurę uzyskiwania takiego zezwolenia. I tak np. w Danii wprowadzono 1 VII 2006 r. tzw. porozumienie wschodnie. Na jego podstawie koncesjonowane biura pracy mogą zatrudniać obywateli z 10 „nowych” państw UE bez konieczności uzyskiwania zgody na podejmowanie przez nich pracy, zgłaszając taki fakt jedynie do stosownego duńskiego organu. W pełni Dania otworzy swój rynek pracy prawdopodobnie w 2011 r.

Z dniem 1 V 2006 r. Hiszpania, Grecja, Finlandia i Portugalia, a także Islandia (jako członek Europejskiego Obszaru Gospodarczego), od 1 lipca 2006 r. – Włochy, zaś z dniem 1 V 2007 r. Holandia otworzyły swe rynki pracy dla obywateli 10 „nowych” państw UE.

Z kolei Austria nie tylko podtrzymała zakaz podejmowania pracy na jej terytorium przez Polaków w charakterze pracowników najemnych, ale ponadto wprowadziła zakaz świadczenia przez nich usług budowlanych, dekorowania wnętrz i sprzątanania, usług ogrodniczych, ochroniarskich i kamieniarskich. Wszystko wskazuje na to, że Austria i RFN zniosą zakaz podejmowania pracy na ich terytorium dla Polaków i obywateli pozostałych 9 „nowych” państw UE dopiero w 2011 r.

Nie ma dokładnych danych na temat, ilu Polaków podjęło pracę na terytorium innych państw UE w latach 2004–2007. Dane podawane przez różnego typu instytucje oscylują między 800 tys. a 1,5 mln osób.³² Wśród tych osób nie rozróżnia się tych, którzy podjęli pracę na stałe (powyżej 3 miesięcy), a tych którzy wyjechali tam w celu podjęcia pracy sezonowej (zbiór truskawek, szparagów, winogron, pomidorów, ogórków itp.), która trwa od 2 tygodni do 2 miesięcy, a jej podjęcie nie wymaga specjalnego zezwolenia. W latach 1998–2005 z Polski wyjeżdżało rocznie do pracy sezonowej w państwach UE od 400 tys. do 500 tys., z czego 2/3 zatrudnionych było legalnie.³³

Wydaje się, że liczba około 1 mln lub nieco więcej osób z Polski, które podjęły w krajach UE pracę na stałe, jest bardziej prawdopodobna niż 1,5 mln osób.³⁴ Wśród wspomnianych 1 mln osób w: Wielkiej Brytanii podjęło pracę około 280–330 tys., Irlandii – 170–220 tys., Włoszech – 85 tys., Szwecji – 60–80 tys., Holandii – 70 tys., Francji i Hiszpanii po około 60 tys., Norwegii – 40 tys., Islandii – 15 tys.³⁵ W przypadku liczby 1,5 mln osób, które wyemigrowały w poszukiwa-

32 „Gazeta Wyborcza” w artykule pt. Polska mniejsza o 2 mln? z 12.06.2006 r. podała nawet liczbę 2 mln osób, które wyjechały z Polski do innych państw UE w poszukiwaniu pracy.

33 Według doniesień prasowych, liczba chętnych na wyjazd do pracy sezonowej na wiosnę 2007 r. gwałtownie spadła w wyniku istotnej poprawy koniunktury gospodarczej w Polsce. Zob. np. I. Morawski, I. Trusewicz: *op. cit.*

34 Zob. W. Kuczyński: Bzdura o dwóch milionach emigrantów. „Rzeczpospolita” z 26.06.2006 r.

35 Obliczenia własne na podstawie różnorodnych danych podawanych przez polską i zagraniczną prasę.

niu pracy wlicza się zazwyczaj około 400–500 tys. Polaków, którzy nieformalnie przebywają w RFN i zazwyczaj tam pracują.

Najłatwiej jest znaleźć pracę w powyższych państwach UE: elektrykom, lekarzom, pielęgniarkom, hydraulikom, spawaczom, robotnikom budowlanym, pracownikom w gastronomii i hotelarstwie, opiekunkom do dzieci i pomocom domowym.

W pierwszym roku członkostwa Polski w UE do pracy w pozostałych państwach UE wyjechało 130–150 tys. osób. Były to przede wszystkim osoby bardzo młode, mające 18–24 lata, zazwyczaj bez konkretnego zawodu, słabo wykształcone, bez znajomości żadnego języka obcego, jak też bez wiedzy, jak i gdzie szukać pracy. W rezultacie zdecydowana większość z tych osób pracy nie znalazła i wróciła do Polski, względnie prowadzi żywot koczowniczy i utrzymuje się z pracy dorywczej w państwie, do którego wyemigrowała.

W kolejnych dwóch latach wyjechało z Polski w poszukiwaniu stałej pracy około 700–800 tys. osób. Około 43% z nich to były osoby w wieku 18–24 lata, 40% w wieku 25–34 lata, 11% – 35–44 lata, 6% – powyżej 44 roku życia³⁶. Zdecydowana większość z nich jest dobrze wykształcona lub ma dobre przygotowanie zawodowe, mniej lub bardziej zna język obcy, głównie angielski. Większość z nich przed wyjazdem z Polski wiedziała już, gdzie i jak szukać pracy w wybranym przez nich kraju, a nawet miała już wstępny kontakt ze stosownymi instytucjami oferującymi lub pośredniczącymi w poszukiwaniu pracy. W rezultacie niewielka tylko część z nich nie znalazła pracy lub wróciła do Polski.

Tak duża emigracja z Polski do innych państw UE i to zaledwie w ciągu trzech lat, ma swoje plusy i minusy. Do plusów należą:

- znalezienie przez poważną grupę bezrobotnych osób w Polsce pracy za granicą;
- istotne zmniejszenie się przez to w Polsce stopy bezrobocia, z ponad 17,2% w 2004 r. do 14,4% pod koniec 2006 r.;
- możliwość podnoszenia kwalifikacji przez osoby, które wyemigrowały z Polski, o ile znalazły pracę w swoim zawodzie;

36 *Op. cit.*

– napływ do Polski rokrocznie poważnych środków finansowych w postaci podatków płaconych przez Polaków zatrudnionych za granicą do polskiego budżetu oraz pieniędzy nadsyłanych przez tych Polaków ich najbliższym. Brak dokładnych danych na ten temat. Można przyjąć szacunkowo, że rokrocznie wynosi to co najmniej 3, a może nawet 6 mld euro.

Do minusów należą:

– wyjazd z Polski poważnej grupy Polaków, z których większość jest bardzo prężna zawodowo i życiowo, dobrze wykształcona.³⁷ W rezultacie swą pracą wzbogacają państwo pobytu, zamiast czynić to w Polsce;

– wyjazd z Polski osób, które zostały wykształcone na koszt polskiego podatnika. W ten sposób pośrednio polski podatnik wspomaga rozwój gospodarczy innego państwa UE;

– wyjazd z Polski tak dużej grupy osób spowodował niedobór pracowników w niektórych dziedzinach polskiej gospodarki, szczególnie w budownictwie i lecznictwie. I tak na przykład z Polski do marca 2007 r. wyjechało do pracy za granicą ponad 6,5 tys. pielęgniarek oraz wyjechało lub wystąpiło do izb lekarskich o zaświadczenia uprawniające do pracy poza krajem prawie 6 tys. lekarzy, w tym 17% wszystkich anestezjologów i 13% chirurgów klatki piersiowej. Tak poważny odpływ wykwalifikowanej kadry stwarza bardzo poważne trudności w normalnym funkcjonowaniu szeregu dziedzin polskiej gospodarki;³⁸

– ponad 40% osób, które wyjechały z Polski do pracy w innych państwach UE, posiada małe dzieci lub założyły właśnie, lub wkrótce założą rodziny. Ich dzieci już chodzą lub będą chodzić do szkół państw, w których pracują ich rodzice, będą wychowywały się i rosły wśród społeczeństw tych państw. W praktyce oznacza to, co wynika z doświadczeń wcześniejszych emigracji, że co najmniej 2/3 z tego typu osób, szczególnie dzieci emigrantów, nie wróci już na stałe do Polski. Poważna część dorosłych aktualnie emigrantów z pewnością

37 Wg danych Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”.

38 M. Janczewska: Medycy wyjeżdżają, czeka nas katastrofa. „Dziennik” z 14.03.2007 r. Zob. też – Polska traci lekarzy. „Rzeczpospolita” sekcja B z 20.06.2006 r.

wróci na stałe do Polski, ale zazwyczaj dopiero wówczas, kiedy przejdą na emeryturę;

– zaledwie około 5% osób z wyższym wykształceniem, zaś około 20% pozostałych osób, które wyjechały z Polski do pracy za granicą, pracuje w swoim zawodzie. Pozostali wykonują zazwyczaj prostą pracę fizyczną. W ich przypadku oznacza to, że po kilku latach wykonywania tego typu pracy staną się oni wtórnymi analfabetami zawodowymi.³⁹

d. Rolnictwo

Polskie rolnictwo najwięcej chyba skorzystało na wejściu do UE. Z jednej strony każdego roku około 85% rolników (tj. ponad 1,4 mln), a dokładniej osób posiadających działki rolne powyżej 1 ha, występowało i uzyskiwało dopłaty bezpośrednie.⁴⁰ Łącznie uzyskali oni ponad 17,7 mld zł, w tym ponad 3 mld w 2004 r., około 6,8 mld w 2005 r. i około 7,8 mld w 2006 r. W 2007 r. uzyskują dopłaty w wysokości około 8,5 mld zł. Z tego 40% ogółu dopłat pobrało 6% polskich rolników, właścicieli wielkich gospodarstw.⁴¹

Niestety, wypłata dopłat następowała z reguły z poważnym opóźnieniem (np. w 2005 r. nawet z kilkumiesięcznym). Wynikało to jednak nie z winy UE, a z niskiej efektywności działania aparatu urzędniczego polskiej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.⁴²

Z dniem 1 VIII 2004 r. został uruchomiony mechanizm rolniczych rent strukturalnych. Mianowicie, jeśli polski rolnik przekaze w całości swoje gospodarstwo jednemu ze swych dzieci lub innemu spadkobier-

cy, a więc tylko jednej osobie lub sprzeda je w całości, względnie wdzierzawi na co najmniej 10 lat, to może starać się o rentę strukturalną. Rolnik taki musi jednak mieć ukończone 55 lat, przez co najmniej 10 lat prowadził gospodarstwo rolne, a ponadto co najmniej przez 5 lat podlegał ubezpieczeniu społecznemu. Rentę strukturalną może otrzymać tylko jeden ze współmałżonków.⁴³

UE przekazała Polsce na renty strukturalne 640 mln euro na lata 2004–2006. Założono, że wystarczy to na około 100 tys. rent strukturalnych, czyli mogło objąć około 8% wszystkich rolników.

W pierwszym roku funkcjonowania Polski w UE, polscy rolnicy specjalnie nie zabiegali o uzyskanie rent strukturalnych. Z kolei w kolejnych latach ruszyła lawina wniosków. W rezultacie, do końca maja 2006 r. ponad 46 tys. rolników uzyskało powyższe renty. Następnie przyjmowanie wniosków zostało wstrzymane z powodu wyczerpania się stosownych środków finansowych i nie uruchomione do końca kwietnia 2007 r. Przygotowywana przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi reforma ma istotnie zmienić zasady i warunki przyznawania rent strukturalnych.⁴⁴

Ponadto w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2004–2006 na rozwój polskiej wsi wydano prawie 3,6 mld euro, z czego prawie 2,8 mld euro pochodziło z UE, a ponad 700 mln euro z budżetu polskiego. Przedsięwzięcia realizowane w ramach tego Programu nie wymagały wkładu własnego rolników.

Wreszcie w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój

39 M. Janczewska: Zawodowa klęska emigracji. „Dziennik” z 5.03.2007 r.

40 W 2006 r. dopłata do 1 ha ziemi wynosiła 505 zł. W przypadku, gdy ziemia leżała na terenach niekorzystnych warunków dla uprawy, wówczas można było uzyskać dodatkową dopłatę w wysokości 179 zł (dla ziem leżących w tzw. I strefie trudności) lub 264 zł (w II strefie).

41 M. Kozmana: Polskie latyfundia równe unijnym. „Rzeczpospolita” sekcja B z 20.03.2007 r. W Polsce nadal obserwujemy stały, chociaż powolny proces zmniejszania się liczby gospodarstw rolnych oraz zwiększania się powierzchni pozostałych gospodarstw. I tak w 2004 r. w Polsce było 1,852 mln gospodarstw, zaś w 2005 r. – 1,782 mln gospodarstw. Udział gospodarstw o powierzchni od 20 do 50 ha zwiększył się z 5,1% do 5,5% ogólnej liczby gospodarstw, a gospodarstw o powierzchni powyżej 50 ha z 1,0% w 2004 r. do 1,1% w 2005 r. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, 2006. Warszawa 2006, s. 462.

42 I. Trysiewicz: Dopłaty bezpośrednie utknęły w biurkach. „Rzeczpospolita” sekcja B z 14.04.2006 r.

43 Minimalna renta strukturalna wynosi 210% najniższej emerytury pracowniczej, tj. 1180 zł (w 2005 r.). 80% tej kwoty pokrywa UE a 20% budżet państwa. Może być zwiększona o 60% najniższej emerytury czyli o 337 zł, o ile małżonek oddającego gospodarstwo nie posiada własnych źródeł dochodu ani prawa do emerytury, a posiadane gospodarstwo stanowi jedyne źródło utrzymania ich obojga. Może być zwiększona jeszcze o 50% najniższej emerytury, tj. o 280 zł, jeśli przekazane gospodarstwo będzie wynosić co najmniej 3 ha. Wreszcie może wzrosnąć o 3% za każdy przekazany hektar powyżej 3 ha i dodatkowo, jeśli zostanie przekazana następcy w wieku poniżej 40 lat. Łącznie najwyższa renta strukturalna nie może być wyższa niż 440% najniższej renty pracowniczej, tj. nie może przekroczyć 2475 zł.

44 Z jednej strony ma być istotnie obniżona wysokość renty strukturalnej, tj. do 150% najniższej emerytury. Będzie mogła być podwyższona o 100% najniższej emerytury, o ile rolnik starający się o rentę pozostaje w związku małżeńskim i przekazywane gospodarstwo stanowi jedyne źródło utrzymania dla obojga małżonków. Z drugiej zaś strony o rentę będą mogli starać się jedynie ci rolnicy, którzy przekażą gospodarstwo o powierzchni powyżej 3 ha, a w 4 województwach o terenach górskich – powyżej 1 ha.

obszarów wiejskich” na realizację przedsięwzięć w latach 2004–2006 wydano prawie 1,8 mld euro, z tego 1,19 mld pochodziło od UE, a 0,59 mld z polskiego budżetu.

Łącznie w 2005 r. na polskie rolnictwo i rozwój wsi z budżetu UE uzyskano 7,4 mld zł, które zostały uzupełnione współfinansowaniem z budżetu państwa w wysokości 3,8 mld zł. W 2006 r. na powyższy cel miało być przeznaczonych 9,8 mld zł, uzupełnionych współfinansowaniem z budżetu państwa w wysokości około 5 mld zł.⁴⁵

W wyniku wynegocjowania przez polskich negocjatorów zdecydowanie zbyt niskiej kwoty limitu produkcji mleka, już do listopada 2005 r. polscy rolnicy wykorzystali aż 73% limitu produkcji mleka, ustalonego to na rok kwotowy 2005/2006. Ostatecznie produkcja mleka przez polskich rolników na powyższy rok została przekroczona o ponad 290 tys. ton. W rezultacie rolnicy płacili kary w wysokości 39 gr za każdy kilogram mleka wyprodukowanego ponad przyznany limit, łącznie zapłacili 64 mln euro.⁴⁶

W 2006 r. UE uruchomiła dla Polski na rok kwotowy 2006/2007 tzw. rezerwę restrukturyzacyjną w wysokości 416 tys. ton mleka. Mogą z niej skorzystać jednak tylko ci rolnicy, którzy produkują do 800 ton mleka rocznie. Będzie ona obowiązywała do 2013 r. Oznacza to, że prawdopodobnie w latach następnych w Polsce nie wystąpi zjawisko nadprodukcji mleka w świetle do ustaleń zawartych w Traktacie akcesyjnym.

Do końca 2006 r. 290 tys. rolników zgłosiło gotowość dostosowania się do norm unijnych, warunkującą możliwość sprzedawania mleka po cenie hurtowej. Nie dostosowało się do tych norm około 15–20 tys. rolników, mających zazwyczaj po zaledwie kilka krów.⁴⁷

45 Informacja rządu na temat..., s. 12.

46 W pierwotnych obliczeniach Komisji UE winni byli oni zapłacić kary o łącznej wysokości 91 mln euro. Obniżka wysokości kary nastąpiła w wyniku tego, iż Komisja zgodziła się na dokonanie przesunięć między dwoma kwotami sprzedaży mleka, a mianowicie na przesunięcie 88 tys. ton mleka z kwoty sprzedawanej bezpośrednio producentom do kwoty mleka sprzedawanego do mleczarni. Najwyższą karę za nadprodukcję mleka zapłacili Włochy w wysokości 189 mln euro, na drugim miejscu była Polska, na trzecim RFN (62 mln euro).

47 D. Drewnowska: Wymogi Brukseli nie zniechęciły polskich mleczarni. „Rzeczpospolita” sekcja B z 30.12.2006 r.

Z drugiej strony, w wyniku reformy rynku cukru w UE, podjętej w 2006 r., która ma być zakończona w 2009 r., prawdopodobnie około 80 tys. plantatorów buraków cukrowych w Polsce będzie musiało zaprzestać uprawy tej rośliny. Wyniknie to z faktu, iż w Polsce w tym czasie musi zostać zlikwidowanych 5 cukrowni, a tym samym bardzo poważnie zwiększy się odległość do cukrowni. Jednocześnie istotnie ulegnie obniżeniu cena zakupu buraków cukrowych. W zakresie reformy rynku cukru cena gwarantowana cukru będzie niższa aż o 36% od dotychczasowej, a następnie cena ta w ogóle zostanie zlikwidowana.

Wreszcie, w wyniku poważnego wzrostu polskiego eksportu do UE, w tym głównie rolnego, o czym szerzej niżej, wzrósł zakup artykułów rolnych od rolników, a jednocześnie wzrosły ceny w Polsce na szereg artykułów spożywczych.

W rezultacie powyższych zjawisk istotnie wzrosły w pierwszych dwóch latach członkostwa Polski w UE dochody polskich gospodarstw wiejskich.⁴⁸

Wg założeń Komisji ze stycznia 2003 r., dochody polskich rolników w 2006 r. miały wynosić o 24% więcej w stosunku do poziomu dochodów z 2003 r., o 25% w 2007 r. a o 30% w 2009 r. Biorąc pod uwagę dodatkowe dotacje z funduszu obszarów wiejskich, dochody te miały wzrosnąć dodatkowo o 6% do 10%.

Prognoza Komisji w tym względzie sprawdziła się jedynie w odniesieniu do 2004 r. Oprócz omówionych wyżej czynników (wzrost eksportu polskich produktów rolno-spożywczych do UE, pewien wzrost cen na te produkty w Polsce oraz dotacje dla rolników) na poważny wpływ na wzrost dochodów polskich rolników miały rekordowe zbiory ziemiopłodów w tym roku.

W roku 2005 faktycznie nie było wzrostu dochodów polskich rolników, a w 2006 r. nastąpił spadek tych dochodów o kilka procent. Wynikało to z wielu przyczyn, m.in. ze spadku cen artykułów rolnych, embarga Rosji na import polskiego mięsa, „normalnych”, a nie

48 Szerzej na powyższy temat – W. Poczta, T. Hardt: Skutki integracji Polski z UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich – próba oceny (w.): Polska w Unii Europejskiej..., s. 115–146.

rekordowych zbiorów, aprecjacji polskiej waluty, a przede wszystkim z istotnego wzrostu w Polsce cen środków produkcji.⁴⁹

Wzrost, a następnie spadek dochodów nie był oczywiście równomierny w odniesieniu do wszystkich polskich rolników. Najwięcej zyskali, a potem najmniej tracili rolnicy posiadający duże i średnie wyspecjalizowane gospodarstwa. Było ich około 220–250 tys. i w 2005 r. dostarczyły na rynek około 2/3 produkcji rolnej. Najwięcej traciły małe gospodarstwa, przy czym wzrosła liczba gospodarstw (z około 52% w 2003 r. do ponad 60%), które produkują płody rolne jedynie na własne potrzeby.⁵⁰

Z drugiej strony wzrost dochodów, a następnie pewien ich spadek w przypadku gospodarstw dużych i średnich też nie był równomierny. Zależało to od tego, co produkują. Najbardziej zaczęły tracić dochody gospodarstwa nastawione na produkcję roślinną oraz produkcję wieprzowiny. I tak na przykład w 2006 r. dochód netto z produkcji pszenicy ozimej spadł około 45%, buraków cukrowych o około 61%, a produkcja ziemniaków skrobiowych i żywca wieprzowego była deficytowa.⁵¹

e. Kwestia wykupu ziemi w Polsce przez obcokrajowców

Jak już wyżej stwierdzono, wśród dużej części polskiego społeczeństwa istniała obawa, że po wejściu Polski do UE nastąpi gwałtowny wykup ziemi przez obcokrajowców. Obawy te nie potwierdziły się. W ciągu pierwszego roku członkostwa Polski w UE zawarto 1232 umowy w sprawie sprzedaży ziemi i działek rekreacyjnych, co stanowiło wzrost o 21% w stosunku do analogicznych umów z 2003 r. Faktycznie jednak w okresie tym sprzedano mniej ziemi, gdyż zaledwie 2,68 tys. ha, niż w 2003 r., kiedy to sprzedano 3,18 tys. ha. W praktyce były to głównie działki rekreacyjne, a nie ziemia uprawna, przede wszystkim

49 Wzrost cen zakupu produktów rolnych do wzrostu cen środków produkcji rolnej wynosił w 2004 r. – 102%, w 2005 r. obniżył się do około 92%, a w 2006 r. – do około 80%. W I półroczu 2006 r. ceny maszyn rolniczych były o 41% wyższe niż w 2004 r., ceny nośników energii – 25% a nawozów mineralnych o 22% w porównaniu z 2004 r.

50 Obliczenia własne. Zob. też Raport Rządu na temat, s. 14–15.

51 Szacunki uwzględniają dopłaty unijne do upraw i produkcji bez stawki podstawowej dopłat do hektara, czyli około 330 zł. M. Kozniana: Zyski rolników maleją. „Rzeczpospolita” sekcja B z 4-5.11.2006 r.

na Mazowszu, Wielkopolsce, Śląsku, Pomorzu Zachodnim, Warmii i Mazurach. Od 1996 r. w Polsce sprzedano 55,3 tys. ha, co stanowiło 0,177% ogółu powierzchni Polski.⁵²

f. Rybołówstwo

W 2004 r. Komisja UE przyznała polskim rybakom na tzw. rok połowowy 2004/2005 kwotę połowu dorszy w wysokości 15,8 tys. ton, zaś na kolejny rok kwota ta została zmniejszona do 13,2 tys. ton. Było to trzykrotnie mniej od dotychczasowych tradycyjnych połowów. Jednocześnie przyznała im kwotę połowu szprota na 2004 r. w wysokości 110,88 tys. ton, a śledzia – w wysokości 28,78 tys. ton, zaś na rok 2005 r. kwotę połowu szprota w wysokości 141,27 tys. ton, a śledzia – 33,84 tys. ton.

Powyższe decyzje Komisji UE poważnie godziły w interesy polskich rybaków, gdyż aż 80% ich dochodów pochodziło z połowu dorszy. Zwiększenie limitu połowu szprota nie rekompensowało ich strat, gdyż z wielu przyczyn nie mógł on być wykorzystany, zaś zwiększenie limitu połowu śledzia było zbyt niskie. W tym samym czasie Komisja zwiększyła limit połowu śledzia dla rybaków niemieckich aż o 300%.

Spowodowało to liczne protesty polskich rybaków. Z drugiej strony powstała szara strefa połowu, przede wszystkim dorsza. Z kontroli Komisji w zakresie połowu ryb wynika, że polscy rybacy najbardziej fałszowali wielkość swych połowów.⁵³

W polskich rybaków istotnie uderzył też brak rozwiązań w zakresie rekompensaty za niedokonywanie połowów dorsza w okresie ochronnym. Bałtyk podzielony jest na dwie strefy ochronne: zachodnią, w której obowiązuje dwumiesięczny okres ochrony oraz wschodnią, obejmującą większość polskiego wybrzeża, w której obowiązuje 4,5 miesięczny okres ochrony.

52 A. Stefańska: Więcej transakcji a mniej hektarów. „Rzeczpospolita” z 3.06.2005 r.

53 W 2005 r. z Polski wyeksportowano aż 52 tys. ton przetworów z dorsza, co oznacza, że w tym roku złowiono około 80–100 tys. ton dorsza. Z kontroli przeprowadzonej przez Komisję UE na przełomie 2006/2007 r. wynika, że polscy rybacy zaniżali dane co do wielkości złowionych ryb aż o 48%. Szerzej na ten temat patrz – K. Niklewicz: Polscy rybacy oszukują Unię. „Gazeta Wyborcza” z 15.02.2007 r.; M. Sandecki: Wielkie dorszowe oszustwo. „Gazeta Wyborcza” z 5.05.2006 r.

W Europie zachodniej rybacy otrzymują rekompensatę finansową od samorządów lub grup producenckich za przestój w okresie ochronnym w zakresie połowu ryb. W Polsce nie otrzymywali oni takich rekompensat. W wyniku ich protestów Ministerstwo Rolnictwa w drugiej połowie 2006 r. zapowiedziało rozpatrzenie możliwości wypłacenia rekompensat za przestój, ale tylko za 2,5 miesiąca.

W tej sytuacji wielu polskich rybaków zaczęło rezygnować z uprawiania tego zawodu. Liczna grupa rybaków skorzystała z możliwości uzyskania odszkodowania za złomowanie posiadanych kutrów. Chętnych było więcej niż pula finansowa, przyznana na ten cel Polsce. W rezultacie w marcu 2006 r. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa przerwała przyjmowania wniosków o odszkodowania. W okresie od 1 IX 2004 r. do 1 III 2006 r. wpłynęło do Agencji 428 wniosków w sprawie odszkodowania za złomowanie kutrów. W powyższym okresie odszkodowanie takie otrzymało 278 rybaków (od 60 tys. do 1,2 mln zł za kuter), łącznie w wysokości 265 mln zł. W rezultacie flota rybacka zmniejszyła się o 40%, ale zdolność połowowa jedynie o 17%.⁵⁴

Rybaczy korzystali też, chociaż w mniejszym stopniu, z dotacji na modernizację kutrów. UE przyznała Polsce na lata 2007–2013 ponad 600 mln euro na modernizację kutrów rybackich. Wymiana silników na tych kutrach może być finansowana jedynie w odniesieniu do kutrów nie dłuższych niż 12 m.

W ramach programu „Utrata miejsc na statku rybackim” z pomocy ostonowej skorzystały w okresie od 1 IX 2004 r. do 1 III 2006 r. 1142 osoby, łącznie w wysokości 47 mln zł, zaś z powodu trwałego zaprzestania wykonywania zawodu rybaka – 75 osób.⁵⁵

g. Ceny i inflacja

Z chwilą wejścia Polski do UE nastąpił pewien wzrost cen, średnio o 8%, przy czym nastąpiło to na o wiele więcej towarów niż pierwotnie zakładano. Wzrosły ceny m.in. na: cukier o 67%, ryż – 25%, wołowinę

– 39,7%, wieprzowinę – 20,2%, artykuły budowlane (w tym cement, płytki ceramiczne, kleje) przeciętnie o 15%, nawozy sztuczne 12%, większość odzieży i innych materiałów dziecięcych (wózki dziecięce, smoczki, kosmetyki niemowlęce) przeciętnie o 15%, część sprzętu domowego (np. kuchenki gazowe) od 13% do 20%, przybory szkolne (zeszyty, kredki, ołówki, farby) o około 15%, masło – 13%, wyroby tytoniowe – 7,5%.

Nastąpiło to z wielu przyczyn. Z jednej strony wzrost cen wynikał z wykorzystania przez producentów i importerów nastrojów w polskim społeczeństwie, wśród którego panowała swego rodzaju psychoza, że wejście Polski do UE spowoduje wzrost cen na polskim rynku. Wynikała ona głównie z faktu, iż ceny detaliczne w Polsce były w tym czasie o około 50% niższe niż w UE.⁵⁶

Z drugiej strony, wzrost cen nastąpił w wyniku obowiązku Polski podniesienia stawek VAT z 7% do 22%, wzrostu cen na wiele towarów (np. benzyny, stali) na rynku światowym.

Wreszcie wzrost cen wynikał z faktu istotnego wzrostu polskiego eksportu, głównie artykułów rolnych do UE (w przypadku cukru i wyrobów cukierniczych o około 55%, wołowiny i drobiu o około 20–25%, innego mięsa i wędlin od 10% do 20%, tłuszczów i nabiału o około 15%) lub decyzji stosownych władz polskich w sprawie podniesienia opłat na niektóre produkty (np. w stosunku do sprowadzanych z UE samochodów przeciętnie o 15%).

Wbrew oczekiwaniom, obniżka cen objęła mniej towarów i była mniejsza, niż oczekiwano. Pod koniec 2004 r. i na początku 2005 r. ceny na wiele artykułów wprawdzie spadły, przeciętnie były jednak wyższe o 4% w stosunku do cen z przełomu 2003/2004 r. Wyjątek stanowiły oczywiście ceny artykułów, które najbardziej podniosły się w 2004 r., ale i w ich przypadku można było obserwować spadek o kilka procent w stosunku do roku ubiegłego. Największy spadek cen, nawet o kilkanaście procent, odnotowano w przypadku sprzętu telekomu-

54 M. Stankiewicz: Rybacy bez dostępu do kasy. „Rzeczpospolita” sekcja B z 23.03.2006 r.
55 Op. cit.

56 Z opublikowanej 5.05.2002 r. przez Komisję analizy wynika, że ceny detaliczne towarów i usług w Polsce były – w zależności od rodzajów towarów i usług – od 40% do 60% niższe niż w UE, w tym np. owoców o 60%, chleba i przetworów zbożowych – 57%, mleka – 58%, wazelin – 54%, mięsa – 48%.

nikacyjnego, sprzętu RTV, niektórych elementów wyposażenia domu (lodówki, pralki), biletów lotniczych, obuwia, mocnych alkoholi.

Wobec nadal istniejącej poważnej różnicy cen na większość produktów w Polsce w porównaniu z cenami w innych państwach UE, jest rzeczą oczywistą, że w ciągu najbliższych kilku, może kilkunastu lat ceny na te produkty w Polsce będą powoli, ale systematycznie rosły, aż do zbliżenia do cen w innych państwach UE.

Wzrost cen spowodował wzrost inflacji w Polsce w drugiej połowie 2004 r. I tak, w marcu 2004 r. wynosiła ona 1,7%, w maju – 3,4%, sierpniu – 4,7%, październiku – 4,9%. W 2005 r. zaczęła spadać – w maju wynosiła 2,5%, lipcu – 1,4%, by w październiku 2006 r. wynosić 1,2%.⁵⁷

h. Podatki dochodowe

W przypadku 10 „starych” państw UE pobierane są podatki od zysków przedsiębiorstw w wysokości od 30% do 38%, zaś w pozostałych 4 państwach od 20% do 30%. Tymczasem w większości nowo przyjętych państw do UE oraz w Irlandii, pobierane są powyższego typu podatki w wysokości od 10% do 19% (w Polsce 19%). W związku z trudnościami gospodarczymi, szereg „starych” państw UE, od połowy 2004 r. na czele z RFN, Włochami, Hiszpanią i Francją, podjęło działania na rzecz wprowadzenia w państwach, w których ten podatek jest relatywnie niski, wyższego podatku. Na razie działania te są bezskuteczne. Gdyby jednak w przyszłości udało się powyższym krajom zmusić pozostałe do wprowadzenia w nich wyższego podatku od zysków przedsiębiorstw, oznaczałoby to m.in. dla Polski pogorszenie zdolności konkurencyjnej ich przedsiębiorstw.

i. Edukacja i kształcenie

Wraz z przystąpieniem Polski do UE istotnie zwiększył się udział różnego typu szkół i placówek szkolenia dorosłych, jak też organizacji młodzieżowych we wspólnotowych programach oświatowych

⁵⁷ W wyniku przymrozków w kwietniu i maju 2007 r., a co za tym idzie istotnego wzrostu cen na warzywa i owoce, inflacja w Polsce w czerwcu przekroczyła 2,5%.

i szkoleniowych. I tak na przykład, w ramach programu SOCRATES-ERASMUS w roku akademickim 2004/2005 z tzw. wyjazdów studyjnych (od 3 do 12 miesięcy) skorzystało prawie 10 tys. młodzieży, gdy tymczasem w roku poprzednim – około 6,2 tys. osób. Z kolei w ramach programu LEONARDO DA VINCI z wyjazdów skorzystało ponad 4,6 tys. osób, gdy tymczasem w roku poprzednim około 1,9 tys. osób.

W powyższych latach o ponad 50% zwiększyła się liczba staży i praktyk dla absolwentów polskich szkół wyższych oraz pracowników w dziedzinie badań i rozwoju.

Powstała możliwość uzyskiwania pomocy finansowej dla uczniów szkół średnich i studentów ze środków UE. Pomoc ta, niestety, nie jest zbyt wysoka. W roku akademickim 2004/2005 około 15 tys. studentów i 123 tys. uczniów chciało z niej skorzystać. Formalnie uczniowie mieli możliwość uzyskania stypendium w wysokości 250 zł, a studenci 350 zł miesięcznie. W praktyce stypendia ze środków UE uzyskało o wiele mniej młodzieży niż zakładano, wysokość zaś stypendiów obniżono do 175 zł miesięcznie, a w przypadku niektórych województw do jeszcze niższej kwoty.

Z chwilą wejścia Polski do UE, znikły ograniczenia formalno-prawne dla podejmowania studiów w państwach UE, a czesne jest takie same jak dla studentów z innych państw UE, a więc niższe niż dla studentów z państw trzecich. Mimo tego powstały bariery finansowe dla większości polskiej młodzieży, która chciałaby studiować w innych państwach UE. W rezultacie możliwości podejmowania studiów poza granicami Polski są niewielkie, wbrew temu, co sugerowała ówczesna propaganda rządowa. Odbiciem tego jest fakt, że w roku akademickim 2004/2005 około 2 tys. osób z Polski więcej niż w poprzednim roku akademickim, podjęło studia za granicą. Sytuacja w tym względzie zmieniła się niewiele w następnym roku akademickim.

Powstało natomiast nowe zjawisko, określane w środkach masowego przekazu jako tzw. polskie studia weekendowe. Polega ono na tym, iż pewna część polskiej młodzieży, która podjęła pracę w innych państwach UE, podejmuje lub kontynuuje studia zaoczne w Polsce.

Niektórzy badacze oceniając korzyści dla polskiej nauki i oświaty stwierdzają, że z racji członkostwa Polski w UE wiele polskich ośrodków badawczych korzysta istotnie z faktu uczestniczenia w kolejnych ramowych programach badań naukowych i technologicznych. Należy jednak nadmienić, iż biorą one udział w realizacji założeń tych programów nie z chwilą przystąpienia Polski do UE, a już od 1999 r.

j. Budżet i przepływy finansowe

W latach 2004–2006 Polska nie była płatnikiem netto do budżetu UE. Wszystko wskazuje na to, iż sytuacja taka będzie również w latach 2007–2013. Złożyło się i złoży na to szereg przyczyn:

- niski kurs złotego w stosunku do euro w grudniu 2003 r., kiedy ustalano wartość polskiego dochodu narodowego i należności z VAT, które decydują o wysokości składki (wkładu) danego państwa do budżetu UE;
- masowe (około 85%) występowanie polskich rolników o dopłaty bezpośrednie;
- aktywne występowanie przede wszystkim polskich samorządów, ale także i przedsiębiorców o środki finansowe z funduszy strukturalnych UE;
- duże zainteresowanie polskich rolników rentami strukturalnymi;
- wysoki udział Polski (81,248 mld euro) w podziale środków finansowych funduszy strukturalnych i innych UE, na lata 2007–2013.⁵⁸

W 2004 r. Polska wpłaciła w postaci tzw. wpłat bezpośrednich, które są uzależnione od wysokości PKB, do budżetu UE 1,239 mld euro, w 2005 r – 1,475 mld, zaś w kolejnych dwóch latach miała wpłacić 1,544 mld i 1,786 mld. Ponadto w okresie od 1 V 2004 r. do 30 IV

58 67,284 mld euro z udziału „Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia” UE support for Cohesion 2009–2013 http://ec.europa.eu/budget/library/documents/multiannual_framework/2007_2013/tab_cohesion_2007-2013_en.pdf; 13,230 mld euro z działu „Rozwoju wiejskiego” http://ec.europa.eu/budget/library/documents/multiannual_framework/2007_2013/tab_rural_devet_2007-2013_en.pdf; 73 mld euro z działu „Wsparcie Sektora Rybołówstwa” http://ec.europa.eu/budget/library/documents/multiannual_framework/2007_2013/tab_fosheries_2007-2013_en.pdf; Należy nadmienić, iż w tym samym czasie Polska będzie musiała wpłacić do budżetu UE prawie 15 mld euro.

2006 r. wpłaciła dodatkowo 1,940 mld euro z tytułu dochodów z VAT, ceł i opłat cukrowych. Łącznie Polska w powyższym okresie wpłaciła do budżetu UE ponad 4,65 mld euro.⁵⁹

W tym samym okresie Polska otrzymała od UE 7,53 mld euro, z tego z: funduszy przedakcesyjnych i Funduszu Spójności ponad 1,914 mld euro, funduszy strukturalnych – 1,815 mld, Instrumentu Płynności – 1,316 mld, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – 948 mln, w postaci dopłat bezpośrednich – 902 mln.⁶⁰

Dotychczas Polska najbardziej efektywnie wykorzystywała fundusze UE przeznaczone na rolnictwo, a więc pochodzące z Europejskiego Funduszu Ukierunkowania i Gwarancji Rolnictwa (FEOGA). Natomiast zbyt wolno korzystała ze środków funduszy strukturalnych, przyznanych przez UE, których wysokość na lata 2004–2006 wynosiła 8,6 mld euro. W ciągu 20 miesięcy bycia w UE, tj. do końca 2005 r., inwestorzy z Polski uzyskali zaledwie 0,4% przyznanych jej powyższych środków, ponadto przyznano im na projekty 12,9% całej sumy, zaś podpisali oni umowy na projekty o wartości 40,3% powyższej sumy. Całość powyższych środków finansowych winna być wykorzystana przez polskich inwestorów do 2008 r., w przeciwnym razie środki te przepadną.

Tak powolne dotychczasowe wykorzystywanie przez polskich inwestorów środków unijnych wynika z jednej strony z długotrwałego procesu, przez który każdy inwestor musi przejść, by uzyskać te środki. Najpierw projekt bowiem musi być opracowany, potem oceniony i wybrany, następnie musi być zawarta z nim umowa, później inwestycja musi być dokonana, a dopiero po jej zakończeniu inwestor otrzymuje środki unijne.

Z drugiej strony, stan powyższy wynika ze zbyt skomplikowanych procedur, z których większość nie jest wymagana przez UE, a które zostały stworzone przez polską biurokrację.

Główne przeszkody, które powodują istotne wydłużanie się procesu uzyskiwania przez polskich inwestorów środków unijnych to:

59 Dz.U. UE 2007, L 077, t. 50 z 16.03.2007 r.

60 Informacja Rządu na temat..., s. 24.

– zbyt duża liczba polskich instytucji biorących udział w powyższym procesie (projekt inwestycyjny musi być zatwierdzony przez aż trzech ministrów: finansów, gospodarki i ochrony środowiska);

– zbyt duża liczba załączników, które trzeba załączyć do wniosku;

– skomplikowane formularze;

– zbyt długie oczekiwanie na ocenę wniosku;

– zbyt wysoki próg posiadania wkładu własnego (25%);

– zbyt duża liczba programów sektorowych (13), co utrudnia przedsiębiorcom znalezienie właściwego programu;

– zbyt niskie kryterium wartości projektu, który winien być prowadzony zgodnie z prawem zamówień publicznych (6 tys. euro);

– zbyt wysokie koszty, które musi ponieść inwestor przy przygotowywaniu wniosku o dotacje unijne;

– wysokie koszty związane z wymogiem konieczności uzyskania gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganych w przypadku projektów o wartości powyżej 4 mln zł, a mianowicie do 7–8% wartości kwoty, na którą są wystawiane;

– zbyt wiele dokumentów, wymaganych przy rozliczaniu inwestycji;

– nadzorowanie realizacji inwestycji przez dwie, a nie jedną instytucję, a mianowicie Ministerstwo Ochrony Środowiska i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska;

– podatek VAT nie może być wliczany do kosztów ponoszonych przez przedsiębiorcę;

– niejasne kryteria przyznawania inwestorom środków unijnych.

W wyniku tego bardzo dużo wniosków polskich przedsiębiorstw o środki unijne było źle przygotowanych. Na 38 tys. wniosków złożonych do końca 2005 r. aż 27 tys. nie zostało pozytywnie rozpatrzone.

Do końca 2005 r. Polska wykorzystwała najwięcej funduszy na rozwój rybołówstwa (18,7 % przyznanych środków), modernizację rolnictwa (8,7%), walkę z bezrobociem (33%), najmniej na rozwój regional-

ny (2,2%), konkurencyjność firm (1,44%), infrastrukturę transportową (0%).

Z racji członkostwa Polski w Europejskim Obszarze Gospodarczym, które nabyła z chwilą wejścia do tego Obszaru, Polska początkowo korzystała ze środków finansowych Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Do 2009 r. może uzyskać z pierwszego funduszu 280,8 mln euro, a z drugiego – 277,83 mln euro, łącznie aż 48% wszystkich środków finansowych tych funduszy.

Ponadto Polska od 2007 r. będzie mogła korzystać ze środków finansowych Szwajcarskiego Mechanizmu Finansowego do wysokości 311,5 mln euro, co będzie stanowić 49% ogółu środków tego Funduszu.⁶¹

Wreszcie, w przypadku bezpośrednich inwestycji zagranicznych: w 2003 r. dokonano ich w Polsce w wysokości 4,59 mld dol., w 2004 r. – 12,89 mld, 2005 r. – 9,60 mld.⁶² Zwiększył się też napływ inwestycji typu portfelowego z około 11 mld dol. w 2004 r. do 15 mld dol. w 2005 r. Ponad 80% powyższych inwestycji w Polsce pochodziło z państw UE.

Jednocześnie zwiększyła się wysokość polskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych, która w 2004 r. wynosiła około 800 mln dol., zaś w 2005 r. – prawie 1,5 mld dol.

8. Pozycja Polski w Unii Europejskiej

Polska należy do sześciu największych państw członkowskich UE, zajmując *ex aequo* z Hiszpanią 5–6 miejsce. Ma zbliżony do Hiszpanii obszar i ludność, jedynie w zakresie dochodu narodowego Hiszpania ma prawie dwukrotnie większy dochód niż Polska.

61 *Op. cit.*, s. 24. Nieco inne dane podają M. Antczak, R. Antczak: Krótkookresowe skutki integracji dla polityki fiskalnej – bilans kraju, budżet państwa i sektora finansów publicznych (w:) Polska w Unii Europejskiej..., s. 305.

62 Według danych Narodowego Banku Polskiego. Dane podawane przez Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych są zawsze nieco niższe, gdyż do kwietnia 2006 r. rejestrowała ona inwestycje jedynie powyżej 1 mln dol. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005 i 2006, s. odpowiednio 603 i 601.

Polska i Hiszpania mają w Radzie UE tę samą liczbę głosów, tj. po 27, która w niewielkim tylko stopniu ustępuje pozostałej „wielkiej czwórce” UE, a mianowicie zaledwie o 2 głosy. Polska i Hiszpania mają po 54 miejsca w Parlamencie Europejskim, co stanowi niecałe 70% miejsc posiadanych przez Francję, Wielką Brytanię lub Włochy.

Wszystko przeto przemawia za tym, iż Polska winna odgrywać w UE czołową rolę – podobnie jak pozostałych 5 wielkich państw. Okazuje się, że w praktyce jest w tym względzie inaczej. Wynika to z wielu różnorodnych przyczyn.

Z jednej strony wynika to z faktu, iż „stare” kraje UE mają więcej doświadczenia w „rozgrywaniu” swych interesów na forum UE. Istnieją między nimi od dziesięcioleci liczne powiązania gospodarcze i osobowe. Bardzo często są one silniejsze niż solidarność z pozostałymi państwami UE. Wykorzystują przy tym swoją przewagę gospodarczą w UE i w rezultacie często faktycznie narzucają pozostałym państwom UE swoje koncepcje integracji. Odbiciem tego może być na przykład przyznanie Polsce wyjątkowo niskich płonów referencyjnych, wielkości produkcji mleka, budowanie rurociągu gazowego z Rosji do RFN z pominięciem Polski.

Z drugiej strony, wina za niezbyt silną pozycję Polski w stosunku do jej liczby ludności, terytorium i potencjału gospodarczego, leży po polskiej stronie. Wynika to również z wielu przyczyn. Wśród nich należy wymienić brak doświadczenia w funkcjonowaniu w ramach UE, częściowo z powodu braku doświadczonej i wysoko wykwalifikowanej kadry dla kontaktów z UE w wyniku odsunięcia części „starej” kadry z udziału w stosunkach międzynarodowych z powodów politycznych. To głównie spowodowało, iż obywatele polskich na stanowiskach funkcjonariuszy UE jest o wiele mniej, niż wynikałoby to z jej pozycji wśród innych państw UE. Do końca I kwartału 2007 r. Polska obsadziła zaledwie około 30% „należnej” jej kwoty stanowisk w organach administracyjnych UE.⁶³ Jednocześnie obywatele Polski zajmowali o wiele mniej ważne stanowiska w tych organach na tle innych państw UE. I tak na przykład pod koniec 2006 r. w UE było zatrudnionych nie-

63 Unia: drepczemy w miejscu. Wywiad I. Janke z J. Saryusz-Wolskim. „Rzeczpospolita” z 17-18.03.2007 r.

co ponad 500 polskich obywateli, z czego 1 na stanowisku komisarza (wszystkie państwa „mają” po 1 komisarzu), 1 na stanowisku zastępcy dyrektora generalnego (a było ich 23) i 2 na stanowisku dyrektorów (a było ich około 100) dyrekcji generalnych Komisji UE. Zaledwie 245 Polaków było zatrudnionych na stanowiskach merytorycznych i miało status funkcjonariuszy międzynarodowych, pozostali zatrudnieni byli zazwyczaj na stanowiskach administracyjno technicznych. W wyniku tej sytuacji możliwość pośredniego „oddziaływania” poprzez polskich obywateli zatrudnionych w aparacie UE na wstępną fazę procesu podejmowania uchwał w ramach UE była raczej niewielka.

Sytuacja powyższa wynikała też z faktycznego braku stabilności w polskiej polityce zagranicznej. W praktyce bowiem z chwilą powoływania nowego rządu zazwyczaj istotnie zmieniają się priorytety w polskiej polityce zagranicznej. Jednym z elementów, który w istotnym stopniu zapewniałby efektywność polskiej polityki zagranicznej, winno być stałe podejście do niektórych państw lub problemów, niezależnie która partia lub koalicja aktualnie tę politykę określa. Innymi słowy, priorytetowe kierunki i koncepcje polskiej polityki zagranicznej winny być stałe, ponad podziałami partyjnymi. Do nich należałoby zaliczyć stosunek Polski do UE, USA, Rosji, RFN i Francji; z drugiej zaś strony do bezpieczeństwa Polski, kwestii energetyki, Polonii i Polaków pracujących za granicą.

Trzeba też bardziej precyzyjnie i finezyjnie dokonywać rachunku zysków i kosztów popierania przez Polskę jednej ze stron z przypadku zaistnienia konfliktu stanowisk (interesów) między USA a głównymi państwami UE (szczególnie RFN i Francją).

Wreszcie, w polskiej polityce zagranicznej winna być wykazywana większa niż dotychczas elastyczność w montowaniu kolacji na forum UE, uprawianie tzw. polityki zmiennych sojuszy, a nie bezwzględne upieranie się przy swoim stanowisku, czy wręcz nawet groźenie stosowaniem weta, jak to było w przypadku problemu zapisu o chrześcijańskich korzeniach Europy, projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, bezpieczeństwa energetycznego w Europie czy renegocjacji umowy o współpracy z Rosją, a aktualnie wobec problemu nowego rozdziału głosów w Radzie UE.

Odnosi się wrażenie, że polscy politycy na forum UE, słusznie walcząc o interesy Polski, nie zawsze „wyczuwają”, w którym momencie należy zrezygnować ze swego stanowiska, najlepiej na zasadzie „coś za coś”. W rezultacie, na przestrzeni ostatnich 16 lat kontaktów oraz uczestniczenia w UE zbyt często w końcowej fazie różnego typu negocjacji Polska zostaje sama, co przysparza jej opinii kraju swarliwego, utrudniającego rozwój integracji w ramach UE.

Niekiedy wprowadzenie takie podejście w trakcie negocjacji przynosi Polsce nawet sukcesy. Stosowane powinno być jednak wyjątkowo rzadko i w odniesieniu do szczególnie ważnych problemów. W innym przypadku wytwarza ono u innych państw UE swego rodzaju zadę psychologiczną, która istotnie może utrudniać Polsce zabezpieczenie jej interesów w decyzjach podejmowanych na forum UE w odniesieniu do innych problemów integracji.

Literatura

- Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi. „Dziennik Ustaw RP” nr 11, poz. 38 z 27.I. 1994 r.
- Traktat w sprawie przystąpienia Czech, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji do Unii Europejskiej. „Dziennik Ustaw RP” nr 90, poz. 864 z 30 IV 2004.
- Akt dotyczący warunków przystąpienia Czech, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej. „Dziennik Ustaw” RP nr 90, poz. 864 z 30 IV 2004r.
- Załączniki I – XVIII, dodatki oraz protokoły 1–10 do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych państw. T. I–II „Dziennik Ustaw RP” załącznik nr 1 do nr 90, poz. 864 z 30 IV 2004 r.
- Stanowisko Polski w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Opr. Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej. Warszawa 2000.
- ***
- Agenda 2000. Opinia Komisji Europejskiej o wniosku Polski o członkostwo w Unii Europejskiej „Monitor Integracji Europejskiej”, wydanie specjalne KIE. Warszawa 1997.
- Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. UKIE. Warszawa 2003.
- Dokumentacja akcesyjna. Przygotowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej. Pod red. J. Borkowskiego. CIE UW. Warszawa 2000.
- Informacja Rządu na temat bilansu kosztów i korzyści związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej od 1 maja 2004 r. do 1 maja 2006 r. URM. Warszawa 2006.
- Narodowa Strategia Integracji. Dochodzenie Polski do członkostwa w Unii Europejskiej. KIE. Warszawa 1997.
- Narodowy program przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej. URM. Warszawa 1998.

- Negocjacje członkowskie. Polska na drodze Unii Europejskiej. Wyd. Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej. Warszawa 1999.
- Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej przedstawiony przez Radę Ministrów w grudniu 2002 r. Warszawa 2002.
- Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską. Opr. Rada Ministrów RP. Warszawa 2000.
- Raport z realizacji Narodowego Programu Przygotowania do członkostwa w UE w 200 roku, przyjęty przez Radę Ministrów 20 kwietnia 2001 r. UKIE. Warszawa 2001.
- Raport z działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej, według stanu na koniec 1997, przyjęty przez Komitet Integracji Europejskiej 29 czerwca 1998 r. UKIE. Warszawa 1998.
- Raport o stanie realizacji programów pomocy przedakcesyjnej. UKIE. Warszawa maj 2003.
- Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód. „Dokumentacja akcesyjna” Pod red. B. Góralczyka. CE UW. Warszawa 1999.
- * * *
- Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Pod red. H. Zięby – Załuckiej i M. Kijowskiego. UR. Rzeszów 2002.
- J. Anusz, D. Kotlewski: Programy Pomocowe Unii Europejskiej INGO 2004.
- D. Bachorz: Droga Polski do Unii Europejskiej. Warszawa 1998.
- J. Banasiński, M. Górka, T. Pajor: Charakter prawny decyzji Rady Stowarzyszenia. „Unia Europejska” nr 2–3, 1996.
- J. Barcz: Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich (w:) Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym. Pod red. M. Kruka. Warszawa 1997.
- J. Barski, K. Lipkowski: Unia Europejska jest zgubą dla Polski. Warszawa 1996.
- A. Biegaj: Negocjacje członkowskie. Polska na drodze do Unii Europejskiej. Warszawa 2002.

- Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. UKIE. Warszawa 2003.
- B. Brzeziński, J. Gołuchowski, C. Kosikowski: Harmonizacja prawa podatkowego Unii Europejskiej i Polski. Warszawa 1998.
- P. Buras: Polska polityka wobec Unii. Dyplomacja czy szantaż? „Rzeczpospolita” nr 77 z 25.02.2004.
- B. Burchard–Dziubińska: Integracja Polski z Unią Europejską w dziedzinie ochrony środowiska – problemy, korzyści i zagrożenia. T. I. Łódź 2000.
- P. Czechowski: Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do Prawa Unii Europejskiej. Warszawa 2001.
- Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo–konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Pod red. J. Barcza. Warszawa 2002.
- Z.M. Doliwa–Klepacki: Unia Europejska – Polska. Od członkostwa stowarzyszonego do członkostwa zwyczajnego. Ostrowiec Świętokrzyski 2003.
- D. Drewnowska: Wymogi Brukseli nie zniechęciły polskich mleczarni. „Rzeczpospolita” z 30.12.2006.
- Efektywność prawa wspólnotowego w Polsce. Wybrane problemy. Pod red. J. Barcza 2005.
- Eurowybory. Ze wstępem J. Fiszera. Pod red. I. Skłodkowskiej i M. Dołbakowskiej. Warszawa 2005.
- J. M. Fiszer: Unia Europejska Polska. Dziś i jutro. Toruń 2002.
- Fundusze Unii Europejskiej a rozwój gospodarczy Polski. Warszawa 2003.
- J. Galster: Konstytucyjnoprawne aspekty przystąpienia RP do unii Europejskiej (w:) Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Toruń 1998.
- W. Guba, W. Piskorz: Implikacje reformy wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej dla Polski. Warszawa 2002.
- S. Hamburga: Hamulec integracji europejskiej: „Rzeczpospolita” nr 150 z 29.06.2004 r.
- S. Hamburga: Unia Europejska. Prawo wspólnotowe przed ustawą zasadniczą. Wyjście jest tylko jedno: zmiana konstytucji. „Rzeczpospolita” nr 123 z 27.05.2004.
- Integracja europejska. Implikacje dla Polski. Kraków 1999.

- Integracja polskiej wsi i rolnictwa z UE – Wspólna Polityka Rolna, Fundusze Strukturalne. Warszawa 1998.
- M. Janczewska: Medycy wyjeżdżają, czeka nas katastrofa. „Dziennik” z 14.03.2007.
- M. Janczewska: Zawodowa klęska emigracji. „Dziennik” z 5.03.2007.
- A. Jankowska, T. Kierzkowski: (red.) R. Knopik: Fundusze strukturalne Unii Europejskiej. Warszawa 2005.
- J. Jaskiernia: Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji Konstytucji RP. Warszawa 2004.
- J. Jaskiernia: Działalność parlamentu polskiego a proces integracji europejskiej (w:) Traktat z Amsterdamu a polskie aspiracje prointegracyjne. Pod red. K. Kika. Kielce 1998.
- J. Jaskiernia: Tryb postępowania w Sejmie w zakresie dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej. „Państwo i Prawo” nr 10, 2000.
- E. Kaliszuk: Postępowanie antydumpingowe wobec polskich towarów w 1994 (w) Polska polityka handlu zagranicznego 1994–1995. IKiC HZ. Warszawa 1995.
- E. Kawecka–Wyrzykowska: Elementy programu adaptacji polskiej gospodarki do stowarzyszenia się ze Wspólnotami Europejskimi. IKiC HZ „Studia i materiały”, nr 35, 1992.
- E. Kawecka–Wyrzykowska: Stosunki Polski ze Wspólnotami Europejskimi od 1989 roku. Warszawa 1997.
- E. Kawecka – Wyrzykowska: Polska w drodze do UE. Warszawa 1999.
- E. Kawecka–Wyrzykowska: Znaczenie pakietu finansowego, uzgodnionego w rokowaniach akcesyjnych z Unią Europejską dla rozwoju gospodarczego Polski (w:) Fundusze Unii Europejskiej a rozwój gospodarczy Polski. Warszawa 2003.
- E. Kawecka–Wyrzykowska, E. Kończyk, K. Marczewski, W. Mroczek: Skutki stowarzyszenia Polski ze Wspólnotami Europejskimi dla handlu. IKiC HZ. Warszawa 1992.
- Komentarz do Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami z drugiej strony. Pod red. C. Banasińskiego i J. A. Wojciechowskiego. Warszawa 1995.
- M. Kozmana: Polskie latyfundia równe unijnym. „Rzeczpospolita” z 20.03.2007.

- M. Kozmana: Zyski rolników maleją. „Rzeczpospolita” z 4–5.11.2006.
- Z. Krzyżanowska: Miejsce rolnictwa w gospodarce narodowej w Polsce i w Unii Europejskiej. Warszawa 1998.
- W. Kuczyński: Bzdura o dwóch milionach emigrantów. „Rzeczpospolita” z 26.06.2006.
- J. Kuśpit: Współpraca Unii Europejskiej z krajami Europy Środkowej i Wschodniej. UMCS. Lublin „Biuletyn Europejski” 1997.
- A. Malinowski: Polska u progu Unii Europejskiej – postawy społeczeństwa (w) Traktat z Amsterdamu a Polskie aspiracje prointegracyjne. Pod red. K. Kika. Kielce 1998.
- W. Maruchin: VAT – harmonizacja polskiego prawa podatkowego z prawem Unii Europejskiej.
- Materiały „Rzeczpospolita Polska – Wspólnoty Europejskiej”. Biuro Studiów i Analiz przy URM. Warszawa 1993.
- A. Mayhew: Rozszerzenie Unii Europejskiej: analiza negocjacji akcesyjnych z państwami kandydującymi z Europy Środkowej i Wschodniej. UKIE. Warszawa 2002.
- J. Menkens: Układ o ustanowieniu stowarzyszenia Polski ze Wspólnotami Europejskimi (cele i aspekty systemowe. „Państwo i Prawo” nr 9, 1994.
- C. Mik: Problemy dostosowania polskiego systemu prawnego dla europejskiego prawa wspólnotowego (w kontekście przyszłego członkostwa Unii Europejskiej) „Przegląd legislacyjny” nr 1, 1998.
- C. Mik: Zasady ustrojowe europejskiego prawa wspólnotowego a polski porządek konstytucyjny. „Państwo i Prawo” nr 1, 1998.
- S. Miklaszewski: Polska droga do Unii Europejskiej. Doświadczenia i wyzwania. Kraków 1999.
- S. Misala, E. Pluciński: Handel wewnątrzgałęziowy między Polską a Unią Europejską – teoria i praktyka. Warszawa 2000.
- R. Mojak: Konstytucyjne podstawy integracji Polski z Unią Europejską – zarys problematyki (w) Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa prof. Wiesława Skrzydły. Lublin 2002.
- J. Mulewicz: Doświadczenia Polski w negocjacjach w sprawie Układu o Stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi. PISM „Studia i Materiały”, nr 7–8, 1978.

- W. Morawiecki: Międzynarodowe Organizacje Gospodarcze, T. I. System organizacji międzynarodowej, Warszawa 1987.
- Niektóre ekonomiczne bariery wejścia Polski do Wspólnot Europejskich. Pod red. M. Smejdy. Katowice 1997.
- K. Niklewicz: Polscy rybacy oszukują Unię. „Gazeta Wyborcza” z 12.02.2007.
- A. Nowak: Integracja Europejska. Szansa dla Polski? PTE. Warszawa 2002.
- A. Nowak–Far: Droga Polski do Unii Europejskiej (w:) Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Pod red. J. Barcza. Warszawa 2004.
- A. Nowak, K. Ryc, J. Żyżyński: Stabilizujące i destabilizujące skutki integracji gospodarki Polskiej z Unią Europejską – ujęcie monetarne. „Studia Europejskie” CE UW, nr 4, 1997.
- M. Olszewski: Polska a system regionalnej polityki strukturalnej. UE. Warszawa 2001.
- Ocena realizacji Umowy przejściowej dotyczącej handlu i spraw związanych z handlem między Polską a Europejską Wspólnotą Gospodarczą i Europejską Wspólnotą Węgla i Stali. Pod. red. E. Synowiec. KIE. „Biblioteka Europejska”, zeszyt 12, 1996.
- Ocena stopnia realizacji Układu europejskiego ustanawiającego stowarzyszenia między Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi. Pod red. E. Kawecka–Wyrzykowskiej. UKIE. „Biblioteka Europejska” zeszyt 17. 1998.
- S. Parzymies: Problematyka dialogu politycznego w Układzie o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi. „Sprawy Międzynarodowe” nr 4–6, 1992.
- S. Parzymies: Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Kwestie konstytucyjne (w:) Konstytucja RP. Oczekiwania i nadzieje. Pod red. T. Bidio i W. Jakubowskiego. Warszawa 1997.
- S. Parzymies: Unia Europejska – Polska : przesłanki procesu integracji. PISM. „Studia i Materiały” nr 55, 1993.
- J. Pietras: Polska w przededniu negocjacji w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej (w) Traktat z Amsterdamem a polskie aspiracje prointegracyjne. Pod red. K. Kika. Kielce 1998.
- W. Piskorz, W. Guba i inni: Konsekwencje wspólnej polityki rolnej UE dla polskiego rolnictwa. Wyniki analizy symulacyjnej. Warszawa 1998.
- Polska lokalna wobec integracji europejskiej. Pod red. Z. Macha i D. Niedźwiedzkiego. Kraków 2001.

- Polska i Unia Europejska. Stan obecny i wyzwania na przyszłość. Pod red. U. Płowiec. Warszawa 2000.
- Polska na progu integracji z Unią Europejską – oczekiwania i wyzwania. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Instytut im. J. Śliśza. SGGW. Warszawa 2003.
- Polska w Europie na przełomie wieków. Pod red. J. Stefanowicza. ISP PAN. Warszawa 1997.
- Polska w Unii Europejskiej – doświadczenia pierwszego roku członkostwa. UKIE. Warszawa 2005.
- Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia. Pod red. C. Mika. Toruń 1997.
- Polska w Unii Europejskiej. Pod red. E. Kaweckiej–Wyrzykowskiej i E. Synowiec. T. I–II. Warszawa 2004.
- Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej. Pod red. T.G. Grosse. Warszawa 2002.
- Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód. Pod red. B. Góralczyka. CE UW. Warszawa 1999.
- M. Sandecki: Wielkie dorszowe oszustwo. „Gazeta Wyborcza” z 5.05.2006.
- K. Semka: Nowa Unia, czyli demokracja bezalternatywna „Rzeczpospolita” nr 147 z 25 VI 2004.
- T. Skoczny: Zakres i dostosowywanie polskiego prawa antymonopolowego do europejskich reguł konkurencji. Fundacja im. Friedricha Elberta. Warszawa 1993.
- E. Skotnicka–Illasiewicz : W poszukiwaniu europejskiej tożsamości Polaków. CE UW „Studia Europejskie”, nr 2, 1997.
- E. Skotnicka–Illasiewicz: Droga do członkostwa Polski w Unii Europejskiej i NATO – nadzieje i obawy w świetle badań społecznych. CE UW „Studia Europejskie”, nr 4, 1997.
- Skutki integracji Polski z Unią Europejską. Cz. I. Skutki ekonomiczne. Pod red. R. Rybińskiego. Toruń 2000.
- S. Sołtyński: Układ o stowarzyszeniu między Polską a Wspólnotami Europejskimi. Problematyka prawna i ekonomiczna. „Państwo i Prawo” nr 6, 1992.
- Społeczne skutki integracji Polski z Unią Europejską. Pod red. K. Głąbickiej. Warszawa 1999.

- M. Stankiewicz: Rybacy bez dostępu do kasy. „Rzeczpospolita” z 23.03.2006.
- A. Stefańska: Więcej transakcji a mniej hektarów. „Rzeczpospolita” z 3.06.2005
- Stosunki Polski z Unią Europejską. Pod red. E. Kaweckiej. Warszawa 2002.
- Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności w Polsce na lata 2004–2005 Warszawa. 2003.
- J. Szczygielski: Restrukturyzacja gospodarki polskiej a proces integracji z Unią Europejską. Wrocław 1999.
- Traktat z Amsterdamu a polskie aspiracje prointegracyjne. Pod red. K. Kika. Kielce 1998.
- Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski. Pod red. J. Barcza, R. Kuźniara, H. Machińskiej i M. Poporskiego. Warszawa 2001.
- I. Trysiewicz: Dopłaty bezpośrednie utknęły w biurkach. „Rzeczpospolita” z 14.04.2006.
- Unia: Drepczemy w miejscu. Wywiad I. Janke z J. Saryusz–Wolskim. „Rzeczpospolita” z 17–18.03.2007.
- Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską. Pod red. E. Kaweckiej–Wyrzykowskiej i E. Synowiec. IKiC HZ. Warszawa 1996.
- Unia Europejska wobec procesów integracyjnych – wyzwania dla Polski. Warszawa 2000.
- M. Weres: Rola zagranicznych inwestycji bezpośrednich w kształtowaniu struktury i konkurencyjności polskiej gospodarki. (w:) Wizje i perspektywy Unii Europejskiej a polska polityka integracyjna. Pod red. J. Fiszera. Warszawa 2003.
- J.A. Wojciechowski: Dostosowanie prawa polskiego do prawa europejskiego – proces bez końca. „Przegląd Prawa Europejskiego” nr 1, 1996.
- K. Wójtowicz: Konstytucja RP z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej (w) Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Pod red. J. Barcza. Warszawa 2002.
- Wspólnoty Europejskie. Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi. Pod red. E. Kaweckiej–Wyrzykowskiej i E. Synowiec. IKiC HZ. Warszawa 1993.
- Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w prawie polskim. UKiE. Warszawa 2003.

W. Zieliński: System rejestracji leków trzeba uzdrowić. „Rzeczpospolita” z 9.11.2005.

Znaczenie funduszy pomocowych Unii Europejskiej dla Polski. SGH. Warszawa 2002.

K. Żukrowska: Pomoc finansowa Wspólnot Europejskich dla Polski w latach 1995–1999. „Wspólnoty Europejskie” nr 5, 1999.

K. Żukrowska: Przygotowanie Polski do Unii Gospodarczo–Walutowej (w:) Polska w organizacjach międzynarodowych. Pod red. S. Parzymiesa i I. Papiuk–Rysińskiej. Warszawa 1998.

Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości

w Ostrowcu Świętokrzyskim



27-400 Ostrowiec Świętokrzyski, ul. Akademicka 12
tel. (041) 2666973; 2664994; tel./fax (0-41) 2632110
www.wsbip.edu.pl; e-mail: info@wsbip.edu.pl

Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Św. (WSBiP) została utworzona na podstawie decyzji Ministra Edukacji Narodowej nr DNS-3-0145-51/AM/96 z dnia 19.03.1996 r. Jest wpisana do rejestru wyższych uczelni niepaństwowych pod numerem 82.

KIERUNKI STUDIÓW

Ekonomia

Specjalności/Profile kształcenia: zarządzanie i marketing, bankowość i ubezpieczenia, międzynarodowe stosunki ekonomiczne, hotelarstwo, gospodarka nieruchomościami, agrobiznes, doradztwo podatkowe, publicystyka ekonomiczna.

Fizjoterapia

Studia na kierunku fizjoterapia zapewniają zdobycie odpowiedniej wiedzy teoretycznej oraz umiejętności praktycznych niezbędnych do wykonywania zawodu fizjoterapeuty. Po skończeniu studiów absolwenci mają możliwość zatrudnienia w szpitalach, przychodniach specjalistycznych, poradniach i gabinetach rehabilitacyjnych oraz ośrodkach i sanatoriach rehabilitacyjnych.

Geodezja i Kartografia

Na kierunku geodezja i kartografia studenci kształceni są w ramach kierunku, zdobywając ogólną wiedzę inżynierską, wystarczającą do wykonywania zawodu. Student dodatkowo uzyskuje praktyczną i teoretyczną wiedzę specjalizacyjną z następujących zakresów: pomiary szczegółowe, inwentaryzacyjne i realizacyjne, algorytmy i technologie informatyczne w obliczeniach geodezyjnych, geodezja inżynierska, obsługa geodezyjna gospodarki nieruchomościami, podstawowe problemy geodezji wyższej i GPS, elementy fotogrametrii i teledetekcji, zagadnienia geodezyjno-prawne gospodarki nieruchomościami.

Informatyka

Specjalności/Profile kształcenia: technologie internetowe, projektowanie i administracja systemów informatycznych.

Pedagogika

Specjalności/Profile kształcenia: nauczyciel edukacji wczesnoszkolnej i przedszkolnej z językiem angielskim, nauczyciel-wychowawca w świetlicy dla dzieci i młodzieży, pedagog w zakresie opieki i wychowania, pracownik opieki socjalnej, pedagog w zakresie resocjalizacji i terapii uzależnień, pedagog w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej, pedagog opieki nad ludźmi starszymi.

Pielęgniarstwo

Absolwent, po uzyskaniu prawa wykonywania zawodu pielęgniarki, może być zatrudniony w publicznych i niepublicznych zakładach opieki zdrowotnej w tym: w szpitalach, zakładach podstawowej opieki zdrowotnej, placówkach nauczania i wychowania, ośrodkach służby medycyny, zakładach pielęgnacyjno-opiekuńczych i opiekuńczo-leczniczych, ośrodkach opieki paliatywno-hospicyjnej, jednostkach systemu ratownictwa medycznego, sanatoriach, a także w zakładach nauczania i wychowania, w szkołach wyższych i ośrodkach naukowo-badawczych.

Politologia

Specjalności/Profile kształcenia: samorząd terytorialny, integracja europejska, lokalna polityka bezpieczeństwa, polityka informacyjna i dziennikarstwo prasowe.

Socjologia

Specjalności/Profile kształcenia: socjologia gospodarki i badań rynku, socjologia organizacji i zarządzania, praca socjalna.

Wychowanie Fizyczne

Specjalizacja nauczycielska ze specjalnością wiedza o społeczeństwie.

Zdrowie Publiczne

Specjalności/Profile kształcenia: organizacja ubezpieczeń i opieki zdrowotnej, organizacja profilaktyki i leczenia sanatoryjno-uźdrowiskowego, organizacja pomocy sanitarnej i ochrony sanitarnej środowiska, administracja w służbie zdrowia.

KADRA

Obok własnej kadry w WSBiP zajęcia prowadzą wykładowcy m.in. z: Uniwersytetu Jagiellońskiego, Akademii Górniczo-Hutniczej, Politechniki Radomskiej, SGGW w Warszawie, UMCS w Lublinie, Akademii Świętokrzyskiej w Kielcach, Akademii Wychowania Fizycznego w Krakowie, Uniwersytetu Rzeszowskiego, Akademii Medycznej w Lublinie, Akademii Pedagogicznej w Krakowie.

WSPÓŁPRACA ZAGRANICZNA

WSBiP dąży do rozwoju na różnych płaszczyznach, m.in. kontaktów międzynarodowych, ukierunkowanych na wymianę studentów, a docelowo utworzenia wspólnych programów dydaktycznych. Umowy o współpracy zawarto np. z uniwersytetem w Holandii i dwoma uniwersytetami z Ukrainy. Pierwsze z ww. porozumień umożliwia najlepszym ab-

solwentom WSBiP roczną edukację w Dronten w Holandii oraz uzyskanie holenderskiego tytułu inżyniera. Dwa kolejne porozumienia dotyczą opracowywania wspólnych programów nauczania, przeprowadzania wykładów monograficznych oraz praktyk zawodowych.

W 2005 roku władze WSBiP podpisały dwie kolejne umowy o współpracy. Pierwsza z nich to umowa z Kaunas College, Kowno – Litwa. Druga umowa została podpisana z Abant İzzet Baysal University w Bolu – Turcja. W 2006 r. zostały również podpisane kolejne umowy z Sting Academy, Brno – Czechy, Eötvös József College, Baja – Węgry oraz Università G. D'Annunzio, Chieti-Pescara – Włochy.

INFRASTRUKTURA

WSBiP dysponuje bardzo dobrą bazą naukowo-dydaktyczną (5 budynków o łącznej kubaturze 15 700 m, w których znajdują się: 1 aula na 300 osób, 1 aula na 250 miejsc, 4 aule po 220 miejsc, 3 aule po 120 miejsc, 37 sal ćwiczeniowych, 5 laboratoriów komputerowych /100 komputerów, stałe łącze internetowe/ i 10 laboratoriów językowych), akademikiem z możliwością dostępu do internetu (na łączną liczbę 500 osób), 2 klubami studenckimi, kawiarenką internetową.

Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Św. posiada dobrze wyposażoną bibliotekę, liczącą ponad 50 tys. woluminów oraz dwie czytelnie – łącznie na 150 miejsc.

300271

