

## Ostatni etap negocjacji Polski z Unią Europejską

### Wprowadzenie

Komisja Europejska zaproponowała poszerzenie Unii Europejskiej w 2004 roku o 10 nowych państw, a w 2007 roku o dwa następne (Mapka 1). W specjalnym „Raporcie” pozytywnie oceniła Polskę i uznała, że będzie spełniać warunki członkostwa od 2004 roku. „Raport” zawiera jednak wiele krytycznych uwag. Z wymienionych w „Raporcie” trzech kryteriów członkostwa w Unii Europejskiej – politycznego, ekonomicznego i dostosowywania do prawa europejskiego – Polska spełnia tylko pierwsze. Komisja zamierza czuwać nad dalszym wdrożeniem unijnych reguł. Kompleksowy „Raport” na ten temat będzie opublikowany na sześć miesięcy przed poszerzeniem Unii Europejskiej (listopad 2003 rok). Natomiast częściowe raporty z wykonania zobowiązań podjętych w czasie negocjacji członkowskich będą publikowane co trzy miesiące.

### 1. Ocena negocjacji Polski z Unią Europejską w Raporcie Komisji Europejskiej z 2002 r.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w Agendzie 2000 Komisja Europejska zobowiązała się do przedstawienia Radzie Europejskiej okresowych raportów o postępach osiągniętych na drodze do członkostwa przez poszczególne państwa Europy Środkowej i Wschodniej kandydujących do UE.

Począwszy od końca 1998 r. Komisja Europejska przygotowała 4 raporty (październik 1998 r., październik 1999 r., listopad 2000 r., listopad 2001 r.) a ostatni (piąty z kolei) w październiku 2002 roku<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Okresowy Raport 2002, Minister Integracji Europejskiej. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002 (tłumaczenie robocze).

Struktura raportów nie uległa zmianie w wymienionych latach, była przeważnie taka sama. Raport z 2002 r., jak poprzednie:

- opisuje stosunki między Unią a Polską;
- analizuje sytuację w Polsce pod kątem warunków politycznych nakreślonych przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 r., a które dotyczą głównie: demokracji, rządów prawa, praw człowieka, ochrony mniejszości;
- dokonuje oceny sytuacji i perspektyw Polski z punktu widzenia warunków ekonomicznych określonych przez Radę Europejską w Kopenhadze (funkcjonowanie gospodarki rynkowej, zdolność sprostania konkurencji i siłom rynkowym Unii);
- omawia zdolność Polski do przyjęcia zobowiązań wynikających z członkostwa tj. *acquis* określonego w traktatach, w prawie wtórnym i w polityce Unii.

Negocjacjami do końca września 2002 r. objęto 27 obszarów, które tymczasowo zamknięto<sup>2</sup>, a w pozostałych toczyły się dalej. We wstępie „Raportu” zwrócono również uwagę na: ostatnie wydarzenia w ramach Układu Europejskiego, z uwzględnieniem dwustronnej wymiany handlowej, plan działania mający na celu wzmocnienie administracji i sądownictwa w Polsce (oceniono, że wdrożenie planu działania postępuje wolno) oraz pomoc wspólnotową (PHARE, SAPARD, ISPA).

Główną część „Raportu” stanowią kryteria członkostwa: kryteria polityczne, kryteria ekonomiczne, zdolność do przyjęcia zobowiązań wynikających z członkostwa (w poszczególnych obszarach negocjacji). W następnej części zamieszczono wnioski wynikające z przebiegu negocjacji Polski z Unią Europejską. W ostatniej części „Raportu” zatytułowanej „Partnerstwo dla członkostwa i plan działania w sprawie wzmocnienia administracji i sądownictwa”, zamieszczono: ocenę ogólną, wskazano na osiągnięcie stopnia realizacji priorytetów „Partnerstwa dla członkostwa” oraz terminowość wykonania zadań zawartych w „Planie działania” (obejmują lata 2002 i 2003). Postęp w osiągnięciu ustalonych priorytetów przedstawiono w trzech częściach: kryteria polityczne, kryteria ekonomiczne, zdolność przyjęcia zobowiązań członkowskich (obejmują 27 obszarów negocjacyjnych).

Zasadnicza część „Raportu” skupia się na najważniejszych osiągnięciach poczynionych od ostatniego raportu okresowego. Pierwszym z nich są kryteria polityczne członkostwa Polski w UE, które Komisja Europejska oceniła pozytywnie. Podkreślono, że Polska uczyniła znaczny postęp w „stabilności instytucji gwarantujących zachowanie demokracji, praworządności, przestrzegania praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości narodowych”<sup>3</sup>. W zakresie administracji publicznej odnotowano postęp we wdrażaniu ustawy o służbie cywilnej z 1999 r. Uznano jednak za konieczne przyspieszenie tempa wdrożenia tej ustawy i zapewnienia, że w momencie przystąpienia Polski do UE będzie działała odpowiednio wyszkolona

---

<sup>2</sup> Ibidem, s. 19.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 20.

służba cywilna. Zwrócono ponownie uwagę na reformowanie sądownictwa i jego niezależność.

Podkreślono, że poczyniono dalsze kroki w zwalczaniu korupcji przez uchwalenie przepisów prawnych (wewnętrznych i konwencji). Następne działania wg Komisji Europejskiej powinny koncentrować się na „zapewnieniu spójnego podejścia do problemu korupcji, wdrażaniu przepisów prawnych oraz na rozwoju kultury administracyjnej i biznesu, która sprostałaby korupcji”<sup>4</sup>.

Dokonano również oceny działalności parlamentu na rzecz zmian wewnętrznych i spowolnienia tempa przyjmowania prawa unijnego. Natomiast władzy wykonawczej zarzucono zawieszenie stosowania konkursu otwartego na wyższych urzędników. Uznano ten fakt za krok wstecz w realizacji ustawy o służbie cywilnej. W poprzednim raporcie (z 2001 roku) również zwracano uwagę na różne braki w działalności służby cywilnej, które zdaniem Komisji istnieją w dalszym ciągu np. czynniki zniechęcające do podejmowania pracy w służbie cywilnej (niski status, wizerunek i wynagrodzenie).

Dostrzeżono, że w 2002 roku kontynuowano reformę systemu wymiaru sprawiedliwości, co przyczyniło się do stałego postępu w tej dziedzinie. Jednak w dalszym ciągu system prawny wymaga większej sprawności, a sądy większej wydajności i troski o wyeliminowanie zjawiska korupcji w wymiarze sprawiedliwości w bliskiej perspektywie akcesji.

Korupcja w Polsce budzi dalsze obawy Komisji Europejskiej pomimo dużego zainteresowania władz i opinii publicznej. Oceniono pozytywnie poczynania władz w tym zakresie: utworzenie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, uchwalenie ramowej ustawy o dostępie do informacji, wzrost wykrywalności spraw korupcyjnych i liczby wyroków, ratyfikacja Cywilnoprawnej Konwencji Rady Europy o korupcji, konwencji w sprawie prania pieniędzy Rady Europy z 1990 roku, podpisanie Konwencji prawno karnej o korupcji z 1999 roku, praca w grupie państw przeciwko korupcji Rady Europy (GRECO) oraz w grupie roboczej ds. zwalczania przestępczości zorganizowanej w regionie bałtyckim<sup>5</sup>.

Polska w zakresie przestrzegania praw człowieka i wolności w całym okresie negocjacyjnym była oceniana pozytywnie. Ratyfikowała większość głównych konwencji dotyczących praw człowieka. Nie ratyfikowała dotychczas Protokołu 7 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w maju 2002 r. podpisała Protokół 13 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka odnoszący się do zniesienia kary śmierci we wszystkich okolicznościach. Występujące jednak naruszanie praw obywatelskich i politycznych wyraża się: w poniżającym traktowaniu obywateli przez policję, nadużywaniu instytucji aresztu, izb wytrzeźwień, niepokojący jest handel ludźmi, w tym przypadku Polska jest państwem docelowym, źródłowym i tranzytowym, dokonała w ostatnim roku postępu legislacyjnego poprzez ratyfikację w 2001 roku

<sup>4</sup> Ibidem, s. 21.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 28.

Konwencji NZ z 2000 roku w sprawie zwalczania przestępczości międzynarodowej i podpisując w 2001 roku Protokół do tej konwencji w sprawie handlu ludźmi.

W systemie więziennictwa zauważono dalsze negatywne zjawiska. Wyrażało się to: w ograniczeniu budżetu i we wzroście liczby osadzonych (z 54 367 w 1999 roku do 81 250 w 2002 roku).

W ramach praw gospodarczych, społecznych i politycznych dostrzeżono wzrost liczby kobiet proponowanych do parlamentu i zajęcie przez nieliczne kobiety stanowisk centralnych i regionalnych. Odnotowano powołanie pełnomocnika rządu ds. równego statusu kobiet i mężczyzn. Dostrzeżono pierwszy rok działania rzecznika praw dziecka. Nie zauważono większych zmian w traktowaniu niepełnosprawnych, dotyczy to również związków zawodowych. Zauważono jednak spadek liczby członków związków zawodowych, co może wiązać się z naruszeniem prawa przynależności do tych organizacji.

W opiniowanym okresie Polska nie zrobiła postępu w stosunku do Europejskiej Karty Społecznej i nie podpisała znowelizowanej Karty. Natomiast podkreślono, że Polska przestrzega Ramową Konwencję Rady Europy w sprawie ochrony mniejszości narodowych, a w lipcu 2002 r. przedstawiła pierwszy raport z jej wdrażania.

W omawianych i ocenianych „Kryteriach członkostwa” istotną rolę spełniają „Kryteria ekonomiczne”.

Ocena funkcjonowania polskiej gospodarki (począwszy od 1997 r) opierała się na kryteriach ustanowionych w Kopenhadze w 1993 r., według których członkostwo w UE wymaga:

- a) istnienia gospodarki wolnorynkowej,
- b) zdolności do sprostania konkurencji i siłom rynkowym wewnątrz Unii.

W latach 1997 – 2002 nastąpiło spowolnienie rozwoju gospodarki wyrażające się w spadku PKB (do 1,1%) i inflacji (do 0,9%) oraz wzrostem bezrobocia (do 18,4%)(Diagram 1). Odnotowano również przyspieszenie prywatyzacji, znaczący udział Skarbu Państwa w spółkach oraz wymieniono sektory wymagające prywatyzacji i restrukturyzacji (sektor węglowy, stalowy, chemiczny i obronny). Pozytywnie oceniono zachodzące zmiany w systemie bankowym<sup>6</sup>.

Ponownie wskazano, że zdolność sprostania konkurencji i siłom rynkowym UE zależy od gospodarki rynkowej i stabilnych ram makroekonomicznych. Zaznaczono również, że niemniej ważne są zasoby ludzkie i kapitałowe wraz z infrastrukturą. Na rozwój gospodarczy wpłynie także stopień integracji ekonomicznej z Unią jeszcze przed przystąpieniem do niej.

Podkreśla się znaczenie edukacji w kształtowaniu siły roboczej dla zmieniającego się rynku pracy. Dostrzega się szeroki zasięg terytorialny i dostęp do systemu edukacji, ale w dalszym ciągu występuje nie zadawalająca jego efektywność. Wciąż odnotowuje się niski udział ludności z wyższym wykształceniem. Występują również

---

<sup>6</sup> Ibidem, s. 34–36.

dysproporcje w dostępie do edukacji i szkolenia zawodowego między regionami rolniczymi i miejskimi.

Nastąpiły korzystne zmiany techniczne i technologiczne w przemyśle i innych sektorach gospodarki. W dalszym ciągu barierą wzrostu gospodarczego stanowi transport i drogi. Uległa poprawie telekomunikacja (jednak niższa niż w UE) i dostępność do Internetu (ograniczona cenami).

Ogólna ocena gospodarki Polski jest pozytywna. Występuje stabilność makroekonomiczna, która została osiągnięta dzięki reformom, a polskie zobowiązania wobec wymagań ekonomicznych członkostwa zostały podtrzymane. Stwierdza się jednoznacznie, że Polska ma gospodarkę rynkową. Kontynuacja reform pozwoli Polsce sprostać konkurencji i siłom rynkowym Unii Europejskiej. Wymaga doskonałości polityka fiskalna (reforma finansów publicznych). Ważna jest restrukturyzacja i prywatyzacja przemysłu ciężkiego, w sektorze finansowym i dystrybucji energii. Zaznacza się, że niezależność banku centralnego musi być zachowana w celu utrzymania stabilności makroekonomicznej i zaufania inwestorów<sup>7</sup>.

W ramach rozważanych i ocenianych kryteriów członkostwa Polski istotne znaczenie ma zdolność do przyjęcia zobowiązań wynikających z członkostwa w poszczególnych obszarach *acquis* (tzn. ram prawnych i instytucjonalnych znanych jako *acquis* – dorobek prawny UE).

W „Raporcie” z 2002 roku oceniono postęp dokonany w okresie jaki minął od publikacji „Raportu” z 2001 roku. Zamieszczono również ocenę osiągnięć Polski od opinii opublikowanej w 1997 roku. Przedstawiono także ocenę poszczególnych obszarów negocjacji akcesyjnych i zobowiązań przejściowych (dotyczy 29 obszarów negocjacyjnych).

W ogólnej ocenie postępu dostosowawczego Polski w obszarach negocjacyjnych – od „Raportu” z 2001 roku – podkreślono, że osiągnięcia były zmienne (wystąpił znaczący postęp w jednych obszarach, a w drugich regres).

W obszarze „Swobodnego przepływu towarów” odnotowano znaczący postęp w zakresie ram prawnych i infrastruktury instytucjonalnej oraz zdolności administracyjnych. Uwzględniono okresy przejściowe głównie dla wyrobów medycznych oraz na ponowną autoryzację rynkową istniejących produktów farmaceutycznych (okres przejściowych do 2008 roku).

Zalecono Polsce wydanie zaległych aktów wykonawczych dotyczących artykułów żywnościowych w zamówień publicznych. Zwrócono również uwagę na konieczność usprawnienia administracji w zakresie nadzoru rynku i bezpieczeństwa żywności.

W następnym obszarze „Swobodny przepływ osób” zaznaczono, że Polska uzyskała postęp w dostosowywaniu ustawodawstwa krajowego do unijnego. Konieczne są dalsze wysiłki w tej dziedzinie. Polska wyraziła zgodę na okresy przejściowe

<sup>7</sup> Ibidem, s. 42–45.

zaproponowane przez UE. Ograniczenia przepływu pracowników z Polski do Unii Europejskiej będą miały zastosowanie przez 2 lata od daty akcesji i mogą obowiązywać przez 7 lat. Dalsze działania Polski powinny koncentrować się na: ustawodawstwie wyborczym, wzajemnym uznawaniu dyplomów i kwalifikacji dentystów, usunięciu braków w programach kształcenia i szkolenia pielęgniarek i położnych oraz systemów zabezpieczenia społecznego.

Nastąpił postęp dostosowawczy w obszarze „swobody świadczenia usług”, ale w dalszym ciągu wiele jeszcze pozostaje do zrobienia w dziedzinie usług finansowych tzn. w prawie bankowym. Od ostatniego „Raportu” nastąpił znaczny postęp: znowelizowano ustawę „prawo bankowe” w 2002 roku, ale Komisja uważa, że należy nadal dostosowywać polskie prawo do prawa unijnego (np. niezależność nadzorczą banków). Przyznano Polsce okres przejściowy (do 2007 r.), w którym Polska ma dostosować do *acquis* swoje przepisy dotyczące banków spółdzielczych.

Zalecono Polsce skoncentrowanie dalszych działań na zakończeniu procesu dostosowania w sektorze ubezpieczeń i papierów wartościowych, ochrony danych i w nierozwiązanych kwestiach w prawie bankowym. Wymaga to uchwalenia jeszcze wielu ustaw (są w opracowaniu) zwłaszcza dotyczących ubezpieczeń.

W obszarze „swobodnego przepływu kapitału” Polska osiąga stały postęp wyrażający się w: dostosowaniu ustawodawstwa i rozwoju niezbędnych struktur administracyjnych. Polsce przyznano w tym obszarze negocjacji okresy przejściowe w kwestii: nabywania drugich domów (na 5 lat po przystąpieniu do UE), nabycia gruntów rolnych i leśnych (na 12 lat po przystąpieniu). Drugi okres przejściowy nie dotyczy rolników z państw UE, którzy dzierżawią ziemię przez trzy lub siedem lat (w zależności od regionów). Polska – zdaniem Komisji – powinna zwrócić szczególną uwagę na eliminację ograniczeń (np. nabywania ziemi) i na usprawnienie zdolności administracyjnych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

Polska poczyniła znaczny postęp w obszarze „prawo spółek” (dotyczy prawa spółek, ochrony praw własności intelektualnej i przemysłowej), który zaznaczył się w przyjmowanym ustawodawstwie, a w mniejszym stopniu we wdrażaniu i egzekwowaniu praw. W dalszym ciągu Polska musi dokonywać zmian w celu dostosowania prawa do *acquis* (np. prawa autorskiego i praw pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym oraz dyrektywy o sprzedaży i zbiorowego zarządzania). Problemem jest piractwo (oprogramowanie 55%, płyty z muzyką 30%). Polska powinna podjąć dalsze wysiłki polegające na wzmocnieniu kontroli granicznej oraz na poprawie koordynacji działań organów: służby celnej, policji i wymiaru sprawiedliwości.

Oceniono pozytywnie działania dostosowawcze Polski w obszarze „polityka konkurencji oraz pomocy publicznej dla przedsiębiorstw”. Dotyczy to prawa antymonopolowego i skutecznego funkcjonowania Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz pomocy publicznej znajdującej się w stadium zaawansowania z zastrzeżeniem obejmującym sektor żelaza i stali (negocjacje w tym zakresie zostały zakończone przyjęciem polskiego programu restrukturyzacji hutnictwa) (Diagram 2).

Najwięcej problemów stwarzały negocjacje i dostosowanie prawa polskiego do unijnego w obszarze „rolnictwa”. W „Raporcie” z 2002 r. podkreślono, że Polska poczyniła „bardzo zróżnicowane postępy w zbliżeniu”<sup>8</sup> do prawa unijnego w dziedzinie rolnictwa. Najbardziej zaawansowane są dostosowania prawne w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej. Konieczne są zdecydowane działania w uruchomieniu zintegrowanego systemu zatrudnienia i kontroli produkcji żywności IACS. Bez tego systemu nie będzie możliwe wykorzystanie unijnych dotacji przeznaczonych dla rolników. Polska opóźnia się w zakresie wdrażania systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz w dostosowywaniu prawnym w dziedzinie weterynaryjnej i fitosanitarnej. Należy również poprawić stan sanitarny w przedsiębiorstwach przetwórstwa spożywczego. Podobnie jest w rybołówstwie, gdzie Polska poczyniła minimalny postęp w egzekwowaniu unijnych przepisów weterynaryjnych i bezpieczeństwa. Najbardziej złożonym problemem jest odkładanie restrukturyzacji rolnictwa. W ostatnich latach zatrudnienie w rolnictwie stanowiło 19,2% zatrudnionych ogółem, a udział w wytwarzanym dochodzie narodowym zmniejszył się znacznie (z 5,5% do 3,4% PKB). Podstawowym zastrzeżeniem – podkreślanym na każdym kroku – wobec Polski jest brak sprawnej administracji.

Następne obszary negocjacyjne dotyczące „polityki transportowej, podatków, unii gospodarczo-walutowej i statystyki” zostały ocenione w sposób wyważony. Uwytkulono korzystne zmiany w transporcie lotniczym i drogowym, w kształtowaniu podatków pośrednich i bezpośrednich oraz sprawnego systemu statystycznego. Zwrócono również uwagę na braki w tych dziedzinach. Zaliczono do nich: konieczność wdrożenia *acquis* dotyczącego transportu lotniczego, restrukturyzacji PKP, bezpieczeństwa morskiego, podatku VAT, akcyzy, słabość w statystyce produkcji zwierząt i bilansu.

Na szczególną uwagę zasługuje obszar „polityka społeczna i zatrudnienie”. „Raport” odnotował postęp w tym obszarze. Rozważania rozpoczęto od prawa pracy i uznano, że wprowadzone zmiany w kodeksie pracy mają na celu dostosowanie prawa polskiego do unijnego. Podobnie potraktowano prawo równego traktowania kobiet i mężczyzn, które zostało także umieszczone w kodeksie pracy oraz ustanowienie pełnomocnika rządu ds. równego statusu kobiet i mężczyzn. Zaznaczono, że w zakresie dialogu społecznego „nastąpił nieznaczny rozwój”<sup>9</sup>. Wymieniono wprowadzoną w życie ustawę o „Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-gospodarczych” i wojewódzkich komisji dialogu społecznego. W dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zdrowia publicznego odnotowano przyjęcie określonego ustawodawstwa np. o chorobach zakaźnych i zakażeniach, tytoniu (nie spełnia wymogów bieżącego *acquis*, system monitorowania zdrowia, przyjęcie przez rząd Narodowego Programu Zdrowia, mający zastąpić 17 regionalnych kas chorych Narodowym Funduszem Zdrowia z 16 regionalnymi oddziałami).

<sup>8</sup> Ibidem, s. 76.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 90.

Komisja Europejska uważa, że kodeks pracy wymaga dalszej nowelizacji w celu pełnego dostosowania w zakresie prawa pracy (np. czas pracy, praca w niepełnym wymiarze godzin, umowa o pracę, zwolnienia zbiorowe, delegowanie pracowników), polityki zatrudnienia, przygotowania do Europejskiego Funduszu Społecznego, ubóstwo i wykluczenie społeczne (badania statystyczne tego zjawiska), niedyskryminacja (również rasowa).

W pozostałych obszarach negocjacyjnych Polska została oceniona w sposób zróżnicowany. Wynikało to ze stanu realizacji ustaleń np. dotyczących działu „Energia”, „Polityka przemysłowa”, „Małe i średnie przedsiębiorstwa”. Poza ogólnym stwierdzeniem o postępie w wymienionych obszarach. Wskazuje się na wiele braków i na konieczność szybkiego ich usunięcia (np. zapewnienia pełnego i terminowego przejęcia i wprowadzenia prawa energetycznego, usprawnienia administracji nowych organów, restrukturyzacji sektora, budowa rezerw paliw, prywatyzacja przemysłu, kształtowanie nowej polityki przemysłowej po zakończeniu negocjacji).

Niemniej liczne negatywne oceny dotyczą obszaru „środowisko”. Stwierdzono brak postępów w stanie jakości powietrza (dokonano tylko klasyfikacji stref jakości powietrza i emisję zanieczyszczeń powietrza w latach 1990 – 3210,0 tys. ton, 1995 r. – 2376,0 tys. ton, 2000 r. – 1511,0 tys. ton<sup>10</sup>), wody, bezpieczeństwa atomowego, ochrony radiologicznej itd. Uznano, że „zdolności Polski w zakresie planowania i programowania w ochronie środowiska są wciąż ograniczone”<sup>11</sup>.

Wymieniono wiele ustaw i aktów wykonawczych, które przybliżają Polskę do prawodawstwa unijnego i rokują pozytywne zmiany w ochronie środowiska. Polska poczyniła w tym obszarze znaczny postęp w administrowaniu i inwestowaniu (nakłady inwestycyjne w Polsce na ochronie środowiska w 2000 r. – 6570,3 mln, 2001 r. – 6168,3 mln, a na gospodarkę wodną w 2000 r. – 1652,7 mln, w 2001 r. – 1315,1 mln<sup>12</sup>). Unia Europejska przyznała Polsce dziesięć okresów przejściowych. Realizacja tych przedsięwzięć wymaga ogromnych nakładów finansowych (40 mld euro).

Najwięcej problemów stwarza obszar „współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych”. Znaczny postęp odnotowano w zakresie: ochrony danych, migracji, azylu i współpracy policyjnej. Minimalnie pozytywne zmiany zauważono w obszarze: polityki wizowej, zwalczania przestępczości zorganizowanej, prania pieniędzy, granice zewnętrzne, zwalczanie terroryzmu, korupcji, narkotyków, współpracy sądowej w sprawach karnych i cywilnych.

Polska powinna skoncentrować swoje działania na dokończeniu procesu dostosowania prawnego (np. w zakresie prania pieniędzy i polityki wizowej), a szczególnie na zbudowaniu sprawnej administracji niezbędnej do wdrażania prawa UE w poszczególnych zagadnieniach wchodzących w zakres omawianego obszaru negocjacyjnego.

<sup>10</sup> Dane GUS-u z 2002 r.

<sup>11</sup> Okresowy Raport, op.cit., s. 114.

<sup>12</sup> Dane GUS-u z 2002 r.



Podsumowując ocenę trzeciego kryterium negocjacji Polski z UE (z 2002 r.) należy wyodrębnić pięć głównych grup problemów:

- 1) administracyjne (konieczne do sprawnego wdrażania *acquis*),
- 2) gospodarcze,
- 3) rolnicze,
- 4) przestępczości i wymiaru sprawiedliwości,
- 5) prawo unijne.

Ukazał się pierwszy częściowy „Raport” dotyczący Polski z wykonania zobowiązań podjętych w czasie negocjacji. Został ogłoszony w pierwszych dniach lutego 2003 r. Wiele wątpliwości – zawartych w tym dokumencie – budzi rolnictwo (bezpieczeństwo żywności, egzekwowanie przepisów dotyczących „szalonych krów”, zakończenia budowy systemu IACS). Inne zastrzeżenia obejmują służby celne. Niedociągnięcia na granicy wschodniej będą miały wpływ na Jednolity Rynek, a w rolnictwie na Wspólną Politykę Rolną w Unii. Niemniej trudnym problemem jest ochrona środowiska. Podkreśla się, że administracji rządowej sprawia wiele kłopotów egzekwowanie takich unijnych regulacji jak: czystość wód, neutralizacja ścieków, warunki składowania odpadów stałych, bezpieczeństwo produktów genetycznie zmodyfikowanych. Niepokój Komisji Europejskiej powoduje również zwłoka w restrukturyzacji dystrybucji gazu, która może opóźnić liberalizację tego sektora przewidzianą na 1 maja 2004 roku (tak ustalono w negocjacjach).

Znaczny postęp odnotowano w polityce konkurencji. Istotne znaczenie posiada rządowy program restrukturyzacji hutnictwa, który umożliwi udzielenie pomocy państwa temu sektorowi (Diagram 2). Zdaniem Komisji Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów właściwie reguluje pomoc państwa innym sektorom gospodarki (jest jeszcze o 1/3 wyższe niż w Unii).

Rozwija się pomyślnie liberalizacja przepływów kapitałowych między Polską a Unią. Jednak w dalszym ciągu pozostają do usunięcia bariery w przejmowaniu przez obcy kapitał polskich spółek działających w niektórych sektorach (emisja programów radiowych i telewizyjnych, gry losowe, usługi prawne).

Komisja Europejska wskazuje na następujące niedociągnięcia: zwłokę w uznawaniu przez polskie władze dyplomów zachodnich szkół wyższych oraz przeszkody stawiane innym przedsiębiorcom w równym dostępie do zamówień rządowych<sup>13</sup>.

Następne terminy publikacji raportów Komisji Europejskiej z wykonania przez Polskę zobowiązań negocjacyjnych wyznaczono na:

- a) 16 kwietnia – początek procesu ratyfikacji Traktatu Akcesyjnego w krajach UE i państwach kandydujących;
- b) maj – specjalny raport o rolnictwie oraz Współpracy Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych;
- c) maj – II ocena kwartalna;

<sup>13</sup> [www.rzeczpospolita.pl/ekonomia](http://www.rzeczpospolita.pl/ekonomia)

- d) lipiec – raport o przygotowaniach do wykorzystania unijnych Funduszy Strukturalnych;
- e) listopad – ostateczny kompleksowy raport z wykonania zobowiązań negocjacyjnych;
- f) grudzień 2003 – kwiecień 2004 głosowania nad ratyfikacją Traktatów Akcesyjnych w większości krajów „15”;
- g) maj 2004 – do UE przystępuje 10 nowych krajów członkowskich<sup>14</sup>.

## **2. Raport Rady Ministrów na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej<sup>15</sup>**

Wieloletnie negocjacje Polski o członkostwo w UE zostały zakończone w grudniu 2002 roku. Realizację tego celu umożliwiło porozumienie różnych polskich ugrupowań ponad politycznymi podziałami i wola polityczna państw członkowskich Unii Europejskiej, które dążyły do likwidacji pojałtańskiego podziału Europy oraz do zapewnienia zintegrowanej Europie miejsca w politycznym i gospodarczym układzie globalnym.

Na przebieg negocjacji miały wpływ czynniki zewnętrzne i wewnętrzne o charakterze pozytywnym i negatywnym.

Do czynników zewnętrznych sprzyjających negocjacom należy zaliczyć:

- przekonanie UE o konieczności rozpoczęcia rozmów z Polską, ustalenie kalendarza i obszarów negocjacji;
- uznanie przez UE, że integracja Polski z Unią będzie dla Wspólnoty korzystna pod względem politycznym i gospodarczym;
- poczynania przedakcesyjne w postaci instrumentów finansowych (PHARE, SAPARD, ISPA), Układ Europejski, uczestnictwo w programach wspólnotowych;
- określenie ram finansowych rozszerzenia, wyznaczenie harmonogramu zamykania poszczególnych obszarów negocjacji, co umożliwiło ich zakończenie w 2002 roku;
- Traktat z Nicei – grudzień 2000 rok, określił ramy instytucjonalne rozszerzonej UE i perspektywę członkostwa w 2004 roku.

Do zewnętrznych czynników negatywnych niesprzyjających negocjacom można zaliczyć:

- obawy członków Unii Europejskiej o szansę zachowania status quo w momencie przyjęcia państw o niższym poziomie rozwoju gospodarczego;

---

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Raport wydany przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów 23.12.2002 r.

- obawa przed rozszerzeniem UE wyrażała się w przewidywaniu zbyt dużych kosztów gospodarczych i społecznych;
- zmienny poziom poparcia rozszerzenia UE przez społeczeństwa Wspólnoty;
- utrudniało negocjacje uczestnictwo 12 państw (mapka 1).

Na przebieg rokowań Polski z UE miały wpływ uwarunkowania wewnętrzne:

- poparcie dla idei integracji Polski z Unią Europejską przez kolejne rządy;
- tworzenie struktur i procedur administracyjnych ułatwiających negocjacje;
- utrzymywanie tempa procesów dostosowawczych, które miały wpływ na przebieg negocjacji<sup>16</sup>.

Proces negocjacji z UE rozpoczął się 31 marca 1998 roku z 6 państwami (Polska, Cypr, Czechy, Słowenia, Estonia, Węgry), a od 1999 roku z 10 państwami (doszła Litwa, Łotwa, Malta i Słowacja)<sup>17</sup>.

W etapie przygotowawczym Polska dokonała przeglądu prawa UE i porównała go z prawem polskim. Ułatwiło to negocjacje w poszczególnych obszarach (m.in. proszono o okresy przejściowe). Polska określiła również motywy ubiegania się o członkostwo w UE oraz uznanie fundamentalnych wartości Unii, a zwłaszcza: zasadę równości, solidarności, praworządności, pomocniczości, demokracji, poszanowania praw człowieka, społeczeństwą opartego na otwartości i pluralizmie oraz gospodarce rynkowej.

W „Raporcie” zaprezentowano wyniki negocjacji w 31 obszarach. Jest to odmiennie ujęcie przebiegu i rezultatów negocjacji niż w „Raporcie” UE. W „Raporcie” polskim przedstawiono nasz punkt widzenia na negocjacje i uwypuklono ich pozytywne rezultaty, a w minimalnym stopniu zwrócono uwagę na polskie braki, które uwzględniono w „Raporcie” UE.

Najwięcej miejsca – w „Raporcie” polskim – poświęcono następującym obszarom negocjacyjnym:

- „Swobodnemu przepływowi towarów” podkreślając, że jest jednym z filarów Jednolitego Rynku UE;
- „Swobodnemu przepływowi osób”, który składa się z następujących grup tematycznych:
  - a) wzajemne uznawanie kwalifikacji zawodowych;
  - b) swobodny przepływ pracowników;
  - c) zachowanie przez pracowników migrujących praw do emerytur dodatkowych;
  - d) systemów zabezpieczeń społecznych;
  - e) prawa pobytu i praw wyborczych;
  - f) ustalono 7 letni okres przejściowy (w formie 2+3+2);
- „Swobodny przepływ kapitału”, gdzie wystąpiła kwestia nabywania nieruchomości, Polska otrzymała dwa okresy przejściowe (pierwszy 5-letni i 12-letni);

<sup>16</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 4.

- „Rolnictwo” jako ważny obszar negocjacyjny zapewnia włączenie polskiego rynku towarów wolno-spożywczych do Jednolitego Rynku Unii oraz objęcia polskiego rolnictwa pełnym zakresem Wspólnej Polityki Rolnej, uzyskanie dopłat bezpośrednich dla nowych państw (przeznaczone w budżecie UE (25% w 2004 r., 30% w 2005 r., 35% w 2006 r., 40% w 2007 r.), Polska uzyskała zgodę na podniesienie wysokości dopłat bezpośrednich (do 55% w 2004 r., do 60% w 2005 r., do 65% w 2006 r.)<sup>18</sup> (Diagram 3 i 4). Uzyskane rezultaty negocjacyjne, w tak trudnym obszarze, stwarzają warunki dla integracji polskiego rolnictwa z Jednolitym Rynkiem UE w ramach Wspólnej Polityki Rolnej;
- „Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych” – zakłada wspieranie rozwoju i redukcjonowania różnic ekonomicznych między regionami łącznie z obszarami wiejskimi, instrumentami finansowymi wspomagającymi te działania są fundusze strukturalne (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Socjalny, Sekcja Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji, Gwarancji Rolnej, Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa oraz Fundusz Spójności<sup>19</sup>) (Diagram 5);
- „środowisko” – obszar ten obejmuje szeroko rozumianą ochronę przyrody, jakość wód i powietrza, zanieczyszczeń przemysłowych, gospodarki odpadami, bezpieczeństwa jądrowego i ochrony przed promieniowaniem, a także chemikaliów i organizmów zmodyfikowanych genetycznie. Obszar ten można zaliczyć do najtrudniejszych w toku negocjacji. Uwarunkowane to było trudnościami w dostosowaniu ustawodawstwa polskiego do unijnego, we wdrażaniu norm zawartych w licznych dyrektywach i aktach prawnych UE. Polska uzyskała 10 okresów przejściowych (trzy rozbudowano)<sup>20</sup>.

Realizacja dyrektyw unijnych wymaga dużych nakładów inwestycyjnych, które wyliczono na 120 mld złotych w perspektywie 10 – 15 lat. Zostaną przeznaczone na budowę ponad 1000 oczyszczalni ścieków, składowisk odpadów, zamknięcia wysłużonych elektrowni, unowocześnienia zakładów przemysłu ciężkiego.

- „Wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych” – obszar ten obejmuje: migrację, azyl, granice zewnętrzne (i regulacje z Schengen), przestępczość zorganizowaną, korupcję, narkotyki, zwalczanie terroryzmu, współpracę policji państw członkowskich, służby celne, wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych i cywilnych. Polska podjęła szereg zobowiązań to umożliwiło zakończenie negocjacji<sup>21</sup>. Negocjacje w tym obszarze również sprawiały wiele trudności (np. problem ochrony wschodniej granicy unijnej).

<sup>18</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 15, 16.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 29, 30, 31.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 33.

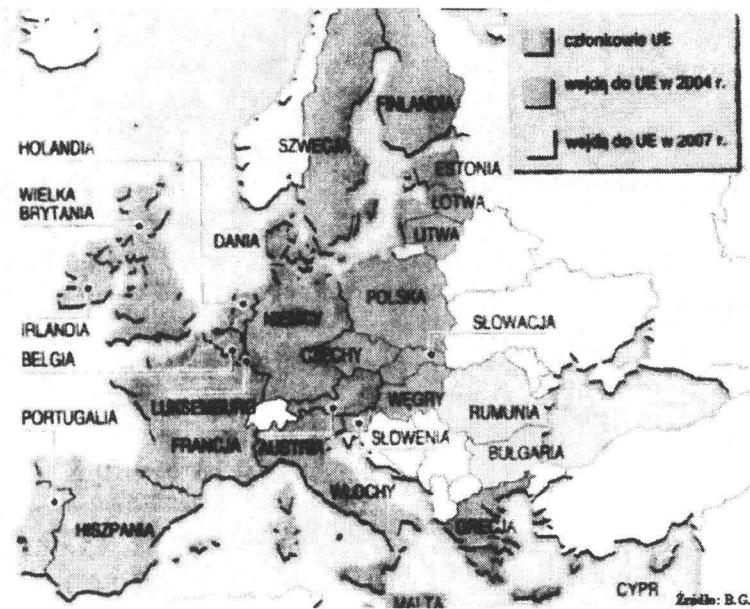
W ogólnej ocenie wyników negocjacji należy podkreślić, że Polska dążyła do integracji z UE od 11 lat. Sprzyjało temu proeuropejskie nastawienie społeczeństwa polskiego i determinacja poszczególnych rządów<sup>22</sup>. (Diagram 6).

Zakończenie rokowań Polski z Unią Europejską przyczyniło się do wzrostu znaczenia Polski jako partnera we współpracy gospodarczej. Wyniki negocjacji oceniane kompleksowo są korzystne dla Polski. Osiągnięto najważniejsze cele nakreślone w momencie przystąpienia Polski do rokowań z UE.

Wynegocjowane okresy przejściowe pozwolą Polsce na stopniowe dostosowanie do wymogów unijnych oraz na wykorzystanie środków finansowych udostępnionych Polsce w ramach funduszy strukturalnych. Osiągnięte rezultaty negocjacyjne zapewniają Polsce wielkie możliwości ekonomiczne, polityczne, społeczne, naukowe, kulturalne itd. oraz rodzą w społeczeństwie polskim (zwłaszcza młodej generacji) nadzieje związane z członkostwem w UE. Wykorzystanie tych możliwości jest najważniejszym zadaniem tego pokolenia.

## Jaka będzie Unia?

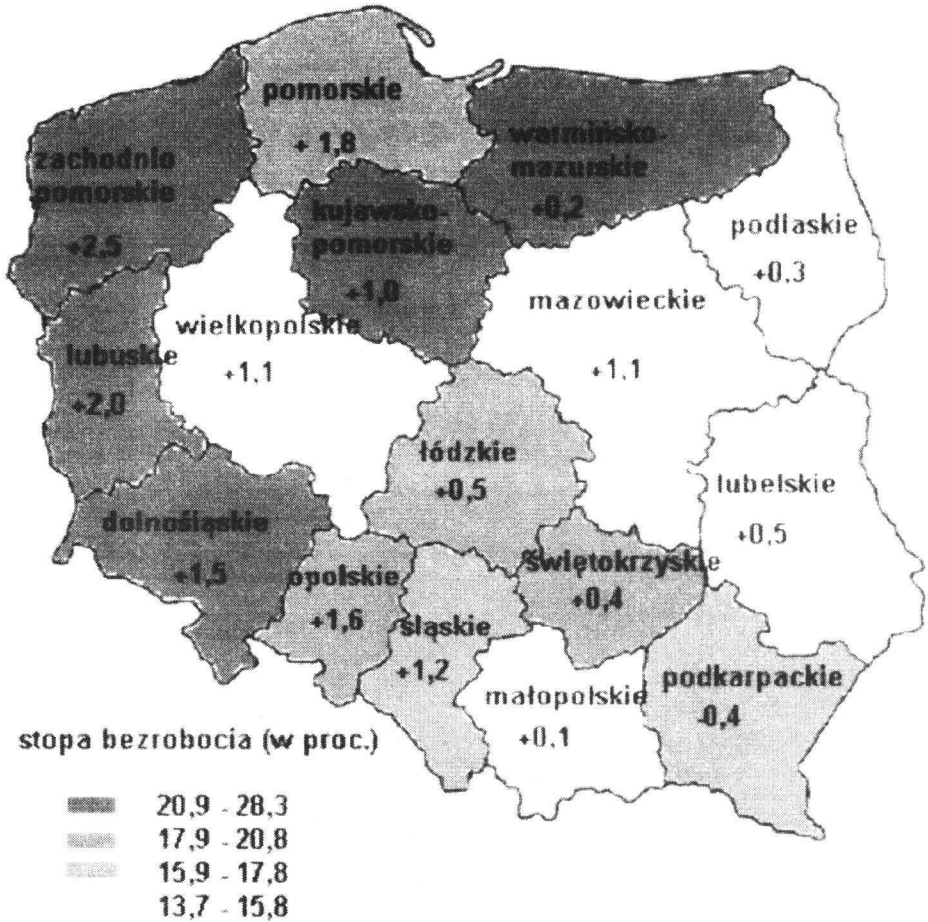
Po zjednoczeniu Unia będzie druga po Stanach Zjednoczonych potęgą gospodarczą świata. Dochód narodowy UE zwiększy się o ponad 5%. Pod względem liczby ludności UE będzie trzecia – po Chinach i Indiach. Ludność wzrośnie o 75 mln osób – do 450 mln.



<sup>22</sup> Por. Urszula Świętochowska, Idea integracji europejskiej w cywilizacji przełomu XX i XXI wieku, Gdańsk 2002, s. 53–107, II rozdział.

Diagram 1.

## JAK ROSŁO BEZROBOCIE MIĘDZY LISTOPADEM 2001 I 2002



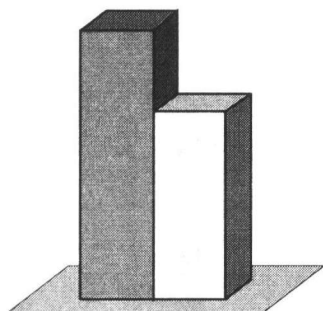
+1,2 wzrost stopy bezrobocia

-1,2 spadek stopy bezrobocia

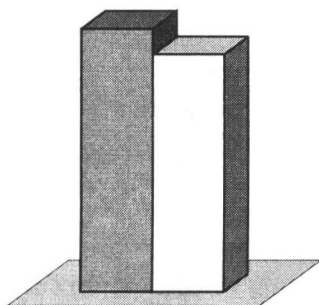
Źródło: GUS

**Diagram 2.** Główne założenia programu restrukturyzacji hutnictwa

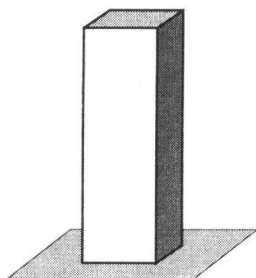
Ograniczenie zatrudnienia  
**z 23 do 16 tys. osób** (30%)



Ograniczenie mocy produkcyjnej  
**z 9 do 8,1 mln ton** (10%)

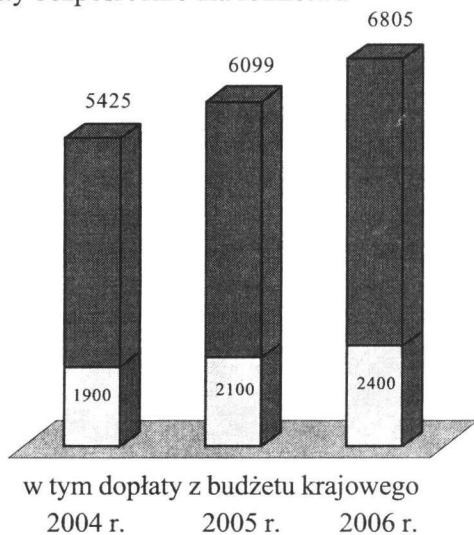


Pomoc państwa  
**3,39 mld zł**

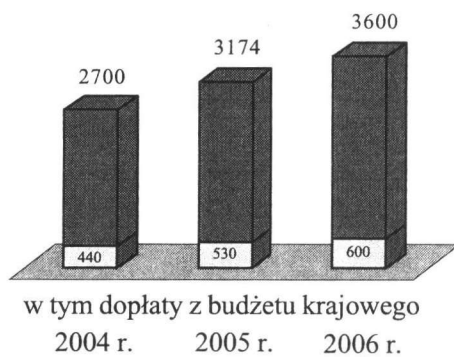


**Diagram 3.** Ile otrzyma z Unii Europejskiej polska wieś (w mln zł)?

Dopłaty bezpośrednie dla rolnictwa



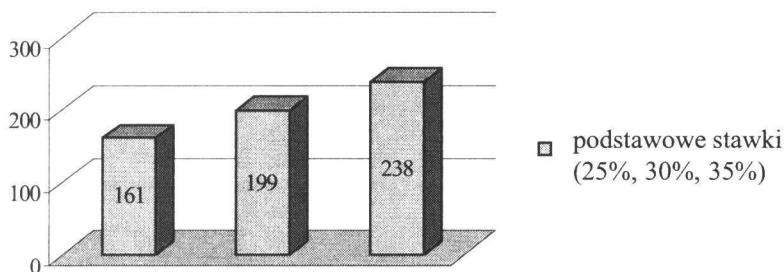
Środki na rozwój wsi





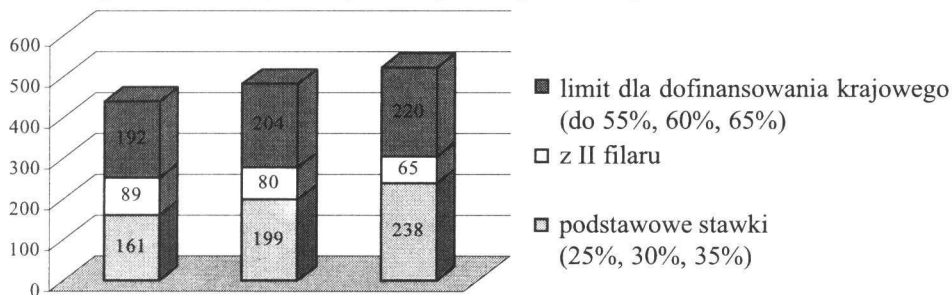
**Diagram 4.** Wstępne szacunki dopłat bezpośrednich

Stawki podstawowych dopłat do wszystkich użytków rolnych (w złotych na 1 ha)



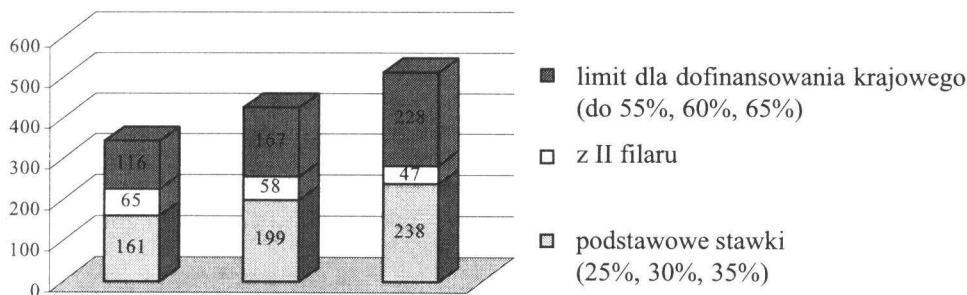
Warunkiem uzyskania dopłaty jest utrzymanie powierzchni w dobrej kulturze rolnej oraz złożenie poprawnego wniosku.

Stawki dopłat dodatkowych w produkcji rolnej\* (w złotych na 1 ha)



\* Dopłaty obejmują produkcję roślinną wspieraną w Unii Europejskiej, a więc takie uprawy jak: zboża, rośliny oleiste, wysokobiałkowe, len, tytoń, chmiel, ziemniaki skrobiowe. Dopłaty z II filaru zawierają obowiązkowe dofinansowanie krajowe w wysokości 20%.

Stawki dopłat dodatkowych w produkcji zwierzęcej\* (w złotych na 1 ha)



\* Dopłaty dodatkowe obejmują: bydło, owce i od 2005 r. mleko, wspierane w Unii Europejskiej dopłatami bezpośrednimi

Diagram 5.

**PODZIAŁ ŚRODKÓW UNIJNYCH W PROGRAMIE  
ROZWOJU REGIONALNEGO**

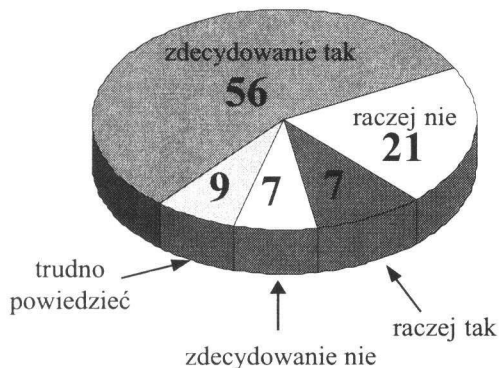
w euro na mieszkańca



Źródło: Narodowy Plan Rozwoju i szacunki własne; do wyliczeń wzięto algorytm przyjęty w programie rozwoju regionalnego do podziału środków unijnych między poszczególne województwa

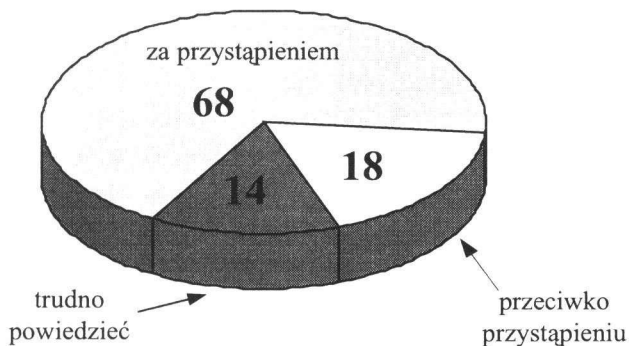
**Diagram 6.**

Czy weźmiesz udział w referendum europejskim (w proc.)?



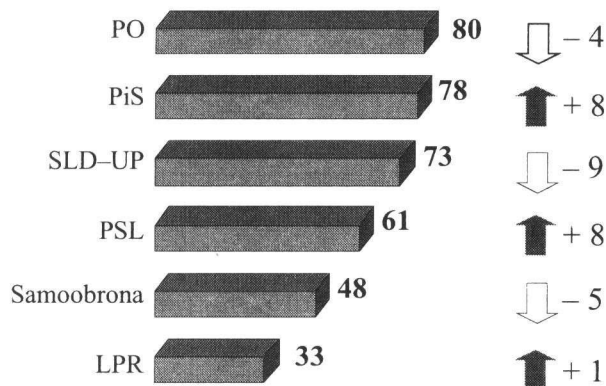
Źródło: „Rzeczpospolita”

Poparcie dla integracji wśród tych, którzy chcą głosować w referendum (w proc.)



Źródło: „Rzeczpospolita”

Poparcie dla Unii wśród wyborców partii politycznych (w proc.)



Źródło: „Rzeczpospolita”