

*Projekt finansowany w ramach umowy
857/P–DUN/2016
ze środków Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego
przeznaczonych na działalność
upowszechniającą naukę.*

Nazwa zadania:
digitalizacja publikacji i monografii naukowych
w celu zapewnienia i utrzymania otwartego dostępu do nich przez sieć Internet



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

UNIA EUROPEJSKA GOSPODARKA POLSKI NA DRODZE DO UNII EUROPEJSKIEJ

Pod redakcją naukową
Renaty Stawarskiej

Nr 15 rok 2002

ZESZYTY NAUKOWE
Wyższej Szkoły Bankowej
w Poznaniu



Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

Projekt okładki
Jan Ślusarski

Recenzenci
dr hab. Józef Komorowski, dr hab. Maciej Żukowski

Rada Naukowa
prof. dr hab. Stefan Abt, *dr Wanda Antczak-Piotr, prof. dr hab. Lucyna Frąckiewicz,
prof. dr hab. Jerzy Handschke, prof. dr hab. Jan Sikora, prof. dr hab. Henryk Sobolewski,
prof. dr hab. Jan Szambelańczyk, prof. dr hab. Wacław Wilczyński (przewodniczący),
prof. dr hab. Stanisław Wykretowicz*

Redaktor naukowy
dr Renata Stawarska

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu 2002

ISSN 1426-9724

WYDAWNICTWO
WYŻSZEJ SZKOŁY BANKOWEJ

Siedziba:
al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań

Adres Wydawnictwa:
ul. Poznańska 49, 60-852 Poznań
tel. (0-61) 847 17 57, te1./fax (0-61) 848 00 31
e-mail: wydawwsb@poooh.wsb.poznan.pl
<http://www.wsb.poznan.pl/wydawnictwo>

Druk i oprawa: Zakład Poligraficzno-Wydawniczy M-Druk
Wągrowiec, ul. M. Konopnickiej tel. (0-67) 268 57 37, 268 57 38

Spis treści

Od Redakcji.....	5
Unia Europejska. Gospodarka Polski na drodze do Unii Europejskiej	
Małgorzata Słodowa-Helpa	
Tworzenie zdolności absorpcyjnych polskich regionów do korzystania z transferów rozwojowych Unii Europejskiej.....	7
Magdalena Śliwińska	
Konsekwencje ekonomiczno-społeczne integracji z Unią Europejską w świetle doświadczeń najbliższych jej uczestników	37
Aleksander Roch Dietrich	
Socjalna Europa w obliczu nowych wyzwań i otwarta koordynacja polityki społecznej	65
Krzysztof Kolodziejczyk	
Główne etapy rozwoju obligatoryjnych systemów emerytalnych w Europie.....	79
Romana Fiut	
Polityka wsparcia rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw w krajach Unii Europejskiej i w Polsce.....	89
Ewa Merklinger	
Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Unii Europejskiej i krajów Unii poza jej granicami	113

Maciej Cieślukowski

- Znaczenie perspektywy finansowej w systemie budżetowym
Wspólnot Europejskich..... 129

Grzegorz Paluszak

- Podstawy instytucjonalne i proceduralne prowadzenia stabilnej polityki
budżetowej przez państwa członkowskie Unii Europejskiej 151

Adam Samborski

- Stan i perspektywy rozwoju rynku papierów wartościowych w krajach
strefy euro 165

Eric Ambukita, Killion Munyama

- Euro – skutki wprowadzenia i miejsce w gospodarce światowej 177

Kamilla Marchewka-Bartkowiak

- Przygotowania Irlandii do członkostwa w Unii Gospodarczo-Walutowej
(lata 1991-1998) 195

Zdzisław Krajewski

- Wyzwania rozwojowe dla polskiego sektora budowlanego w kontekście
integracji z Unią Europejską 207

Recenzje

- Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, red. E. Kawecka-
-Wyrzykowska i E. Synowiec, Instytut Koniunktur i Cen Handlu
Zagranicznego, Warszawa 2001 (rec. Renata Stawarska) 221

- System gospodarczy Unii Europejskiej a pozaeuropejskie modele
gospodarcze*, red. S. Swadźba, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej
w Katowicach, Katowice 2002 (rec. Andrzej Małecki) 224

Od Redakcji

Oddajemy do rąk naszych Czytelników nowy zeszyt naukowy WSB, zatytułowany „Unia Europejska. Gospodarka Polski na drodze do Unii Europejskiej”.

Artykuły zawarte w tej publikacji prezentują szerokie spektrum tematyki badawczej Autorów, którymi są wykładowcy specjalności Europeistyka, absolwenci tej specjalności oraz naukowcy pośrednio ze specjalnością związani poprzez krąg zainteresowań badawczych.

Zeszyt otwiera niezwykle interesujący artykuł, dotyczący kluczowej dla sukcesu naszego procesu integracyjnego kwestii, jaką jest zdolność polskich regionów do absorpcji środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Pewnym rozwinięciem problemów stawianych w tym artykule jest kolejne opracowanie na temat dotychczasowych doświadczeń związanych z procesem integracji, będących udziałem najsłabszych ekonomicznie państw członkowskich. Wnioski płynące z tych artykułów są niewątpliwie bardzo istotne dla Polski w perspektywie jej członkostwa w Unii Europejskiej i stopniowego wdrażania *acquis communautaire*.

Integracja Polski z Unią Europejską rodzi pewne konsekwencje w zakresie szeroko rozumianej polityki społecznej i jej koordynacji w skali unijnej, a także w dziedzinie systemów emerytalnych w warunkach starzejących się społeczeństw i związanych z tym rosnących obciążeń budżetowych. Zagadnienia te są analizowane w dwóch opracowaniach niniejszego zeszytu.

Zainteresowanie kręgów naukowo-badawczych i dydaktycznych WSB wzbudzi z całą pewnością blok artykułów poświęconych integracji walutowej, wprowadzeniu euro, ograniczeniom dla polityki fiskalnej państw członkowskich płynącym z Paktu Stabilizacji i Wzrostu oraz perspektywom rozwoju rynku papierów wartościowych strefy euro. Są to zagadnienia o dużej wadze i aktualności dla Polski w świetle zapowiedzi NBP o dążeniu do jak najszybszego wprowadzenia naszego kraju do strefy wspólnego pieniądza.

Powyższe zapowiedzi nie wyczerpują bogatej listy zagadnień będących przedmiotem analiz Autorów prezentowanego zeszytu naukowego. Można w nim znaleźć również na przykład opracowanie dotyczące bezpośrednich inwestycji zagranicz-

nych w Unii Europejskiej i krajów Unii poza jej granicami, na temat systemu budżetowego Wspólnot Europejskich czy na temat polityki wobec sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Unii Europejskiej i w Polsce.

Zachęcamy do lektury, wyrażając jednocześnie nadzieję, że zeszyt ten może stać się interesującym źródłem informacji, a może również stanowić będzie źródło inspiracji i punkt wyjścia dla dalszych badań nad „wspólną Europą”, do której drogę wyznacza nam – podpisany w Atenach – Traktat Akcesyjny.

*Renata Stawarska
Andrzej Malecki*

Małgorzata Słodowa-Helpa

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
Katedra Historii Gospodarczej

Tworzenie zdolności absorpcyjnych polskich regionów do korzystania z transferów rozwojowych Unii Europejskiej

Streszczenie. *W niniejszym opracowaniu zaprezentowane zostały główne czynniki decydujące o zdolnościach absorpcyjnych polskich regionów i wspólnot lokalnych do korzystania z transferów finansowych Unii Europejskiej. Na tle zasad i priorytetów europejskiej polityki regionalnej, procedury przyznawania pomocy finansowej, dylematów i niedostatków polskiej polityki rozwoju regionalnego, doświadczeń wyniesionych z realizacji wcześniejszych programów pomocowych UE, skali i charakteru przewidywanego wsparcia finansowego, podjęta została próba oceny zróżnicowanych przestrzennie barier, utrudniających pozyskanie i efektywne wykorzystanie tych znaczących środków oraz próba odpowiedzi na pytanie co zrobić, aby skuteczniej przetrwać obecne trudności.*

1. Uwagi wstępne

Im bliższa jest perspektywa integracji, tym częściej w dyskusjach naukowych i publicystycznych przewijają się nie tylko pytania dotyczące skali i charakteru możliwej pomocy finansowej, stanowiącej przecież dla polskich samorządów niepowtarzalną szansą na zmniejszenie dystansu rozwojowego, lecz także uzasadnione obawy czy uda się w pełni z tej pomocy skorzystać, czy czasem polski wkład do wspólnej unijnej kasy nie okaże się większy niż pula otrzymanych środków. Dlatego nie dziwi fakt, że zdolności absorpcyjne stały się przedmiotem tak ożywionej

dyskusji, że coraz częściej pojawiają się opracowania i doniesienia prasowe opatrzone między innymi tytułami: *Przybywa pieniędzy i kłopotów*, *Unijna pomoc, polska niemoc*¹.

Obecne trudności z zagospodarowaniem środków przedakcesyjnych nie mogą bowiem napawać optymizmem. Niebawem zaś pula funduszy strukturalnych możliwych do wykorzystania będzie kilkakrotnie większa. Istnieje zatem realne niebezpieczeństwo zderzenia olbrzymich środków europejskich z niedostatecznym potencjałem absorpcyjnym. W tych warunkach niezwykle ważne pozostaje ciągle poszukiwanie odpowiedzi na zasadnicze pytanie: jak zwiększyć te zdolności absorpcyjne?

Nie chodzi zatem o roztaczanie katastroficznych wizji płatnika netto, lecz o zainspirowanie przedstawicieli środowiska samorządowego i naukowego do szerszej dyskusji nad zintensyfikowaniem działań na rzecz efektywnego wykorzystania oferowanej przez UE pomocy finansowej, do szukania, tam gdzie to jest możliwe, sposobów na pogłębienie wiedzy i umiejętności, usprawnienie procedury tworzenia i wdrażania strategii, zarządzania projektami. Taki jest cel tego opracowania.

Niniejszy tekst stanowi kontynuację problematyki planowania i zarządzania strategicznego podjętej już wcześniej w Zeszytach Naukowych WSB². Wprawdzie od czasu opublikowania poprzedniego opracowania odnotować można w naszym kraju postęp w zakresie planowania i zarządzania strategicznego, niemniej w skali kraju doświadczenia na tym polu są nadal niezadowalające, a jakość opracowanych strategii, najogólniej rzecz biorąc, różna.

Paradoksem jest, że mimo iż w ostatnich latach coraz większa liczba gmin i powiatów „dorobiła się” już dokumentów opatrzonych takim tytułem, nadal ich wielką udręką pozostają procedury ubiegania się o pomoc finansową, poprawne przygotowanie odpowiednich wniosków o dofinansowanie realizowanych przedsięwzięć. Wiadomo zaś, że zadeklarowana pomoc nie ma charakteru automatycznego. System przyznawania środków jest zbiurokratyzowany, obwarowany różnymi warunkami. Aby otrzymać pomoc, trzeba bowiem spełnić określone wymagania Komisji Europejskiej, wynikające w dużej mierze z pozytywnych i negatywnych doświadczeń Wspólnoty. Przekroczenie obowiązujących terminów oraz niedociągnięcia merytoryczne i formalne spowodować mogą ograniczenie lub zawieszenie pomocy. Unia stoi bowiem przed wiecznym dylematem: więcej kontroli, by zapobiec nadużyciom, czy mniej kontroli, by ograniczyć biurokrację.

¹ J. Bielecki, A. Myczkowska, P. Apanowicz, A. Burak, M. Piskorski, *Przybywa pieniędzy i kłopotów*, „Rzeczpospolita” 2002, nr 151, s. A2; M. Guz-Vetter, *Unijna pomoc, polska niemoc*, „Gazeta Wyborcza” 2002, nr 268, s. 38.

² M. Słodowa-Helpa, *Strategie zintegrowanego rozwoju – zbędny balast, moda czy warunek sukcesu wspólnot lokalnych i regionalnych?*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 1998, nr 2-3 (9-10), s. 25-44. W opublikowanym wówczas opracowaniu podjęta została próba odpowiedzi na pytania dotyczące przesłanek determinujących zintensyfikowanie prac nad strategiami regionalnymi, barier utrudniających te prace, zasad warunkujących skuteczne tworzenie i wdrażanie strategii, błędów i pułapek, jakich należy unikać.

Skoro nowe wyzwania stawiają przed wspólnotami regionalnymi tak trudne zadania, zgodzić należy się z tym, że im lepiej zostaną one rozpoznane i uwzględnione już dziś, tym efektywniej będzie można funkcjonować w przyszłości.

2. Główne zasady, cele i priorytety europejskiej polityki regionalnej

Istotnym wyzwaniem dla Polski jest zatem przyjęcie takiego modelu polityki regionalnej, który byłby zgodny ze standardami UE. Punktem odniesienia powinny być przede wszystkim podstawowe zasady leżące u podstaw wspólnotowej polityki regionalnej, stanowiące w dużej mierze wynik doświadczeń zdobytych przez Komisję Europejską w zakresie koordynowania i finansowego wspierania polityk regionalnych krajów członkowskich.

Nie ma potrzeby szerszej interpretacji tych zasad, ponieważ od dawna charakteryzowane są w wielu opracowaniach. W tym miejscu należy jedynie podkreślić, że od ich egzekwowania zależy w dużej mierze efektywność i skuteczność wspólnotowych działań na rzecz spójności społeczno-gospodarczej, dlatego też w praktyce przyznawania pomocy finansowej są ciągle doskonalone. Zasady subsydiarności, koordynacji i elastyczności określają rolę i sposób funkcjonowania Komisji Europejskiej w dziedzinie polityki regionalnej oraz wyrażają istotę wspólnotowej polityki korygowania przestrzennych dysproporcji rozwojowych³.

Kolejne cztery zasady: programowania, partnerstwa, kompatybilności, spójności, dotyczą wprawdzie organizacji polityki regionalnej, niemniej są silnie sprzężone zarówno z pierwszą grupą zasad, jak i z podstawowymi zasadami finansowania polityki rozwoju regionalnego (koncentracji, dodawalności, komplementarności).

Ściśle określone są również zasady monitorowania, ewaluacji i kontroli.

Kluczową zasadę europejskiej polityki regionalnej stanowi programowanie, mające zapewnić wieloletnią stabilność jej celów i środków realizacji, skłaniać do pogłębionej analizy problemów wymagających rozwiązania oraz zachęcać do koordynacji i dialogu poszczególne podmioty, tradycyjnie działające w oderwaniu od siebie. Doświadczenia europejskiej polityki regionalnej dowodzą najlepiej, że wprowadzenie i egzekwowanie zasady programowania miało bardzo duże znaczenie dla zmiany relacji między podmiotami zaangażowanymi w działania na rzecz rozwoju regionalnego i przyczyniło się do zastąpienia stosunków hierarchicznych między poszczególnymi poziomami władz publicznych procedurami negocjacji oraz do włączenia w te procedury przedstawicieli sektora prywatnego⁴.

Aktualne reformy i wynikające z nich zmiany założeń polityki strukturalnej, zwłaszcza redukcja liczby celów z sześciu do trzech, świadczą o położeniu jeszcze większego niż wcześniej nacisku na wzmocnienie zasady koncentracji środków.

³ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 153-166.

⁴ Ibidem, s. 172.

Ma to prowadzić do wzrostu efektywności ich wydatkowania⁵. Zaostrzenie wymogu efektywności i zapowiedź jego dalszego szczegółowego zoperacjonalizowania stanowi bardzo ważną zmianę w stosunku do wcześniejszych regul⁶.

W latach 2000-2006 programowanie pomocy jest realizowane w ramach trzech następujących celów polityki strukturalnej:

Cel 1 (regionalny): Promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych regionów opóźnionych w rozwoju oraz terenów peryferyjnych najniżej zaludnionych.

Cel 2 (regionalny): Wsparcie przekształceń ekonomicznych i społecznych regionów stojących w obliczu trudności strukturalnych (zarówno dotkniętych upadkiem przemysłu, jak i kryzysem obszarów wiejskich, miejskich i rybołówstwa), obejmujących obecnie 18% populacji UE (5% stanowi społeczność wiejska).

Cel 3 (horyzontalny, obejmujący obszary nie podlegające pomocy w ramach celu 1 i 2): Zmniejszenie bezrobocia, rozwój „zasobów ludzkich” poprzez modernizację systemów kształcenia, szkolenia oraz odpowiednią politykę zatrudnienia⁷.

Wieloletnie strategie uwzględniać też muszą zasadnicze priorytety tematyczne Unii. Są nimi:

- wzrost konkurencyjności lokalnej gospodarki w celu tworzenia stałych miejsc pracy,
- wzrost zatrudnienia i spójności gospodarczej, głównie poprzez podnoszenie kwalifikacji zasobów ludzkich,
- rozwój obszarów miejskich i wiejskich w kontekście zrównoważonego rozwoju terytorium europejskiego.

Zgodnie z Traktatem Amsterdamskim u podstaw polityki strukturalnej leżą dwie zasady horyzontalne: zrównoważonego rozwoju oraz równości szans mężczyzn i kobiet. Kompleksowe podejście do kształtowania równych szans (*equal opportunities*) ma charakter obligatoryjny, musi zatem zostać wprowadzone i preferowane we wszystkich instrumentach finansowych i programach.

Sprostanie przez Polskę wymogom europejskiej polityki regionalnej ma istotne znaczenie nie tylko dla absorpcji konkretnych środków pomocowych, ale dla

⁵ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Dylematy europejskie*, w: *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, red. P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 30-31.

⁶ Przykład Grecji przytaczany jest bowiem najczęściej jako argument przeciwko marnotrawieniu funduszy i „niezdrowemu” uzależnieniu od pomocy unijnej. Brak jednoznacznie ustalonych priorytetów rozwojowych, rozproszenie zasobów finansowych na dużą liczbę mało znaczących projektów, niewystarczający budżet dla ich realizacji, niski stopień spójności i synergii w obrębie programów operacyjnych sprawiły bowiem, że nie osiągnięto tam oczekiwanych efektów mnożnikowych. Por. G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Dylematy europejskie...*, s. 30; J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, „Studia” tom CV, Warszawa 1997.

⁷ Do regionów opóźnionych w rozwoju zaliczane są te, w których PKB na 1 mieszkańca w ciągu ostatnich trzech lat był mniejszy niż 75% średniej UE, zaś do peryferyjnych tereny, na których gęstość zaludnienia była niższa niż 8 osób na 1 km². M. Kozak, *Reforma funduszy strukturalnych w Unii Europejskiej*, w: *Od programu PHARE do zreformowanych Funduszy Strukturalnych*, red. R. Szewczyk, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 1999, s.43.

wpracowania zdrowych, sprawdzonych już na innych terenach, zasad planowania i zarządzania strategicznego, warunkujących skuteczne stymulowanie rozwoju. Właśnie doświadczenia zachodnie wskazują najlepiej, że sukcesów osiągniętych przy współudziale pomocy z Funduszy Strukturalnych nie można mierzyć jedynie w kategoriach finansowych.

3. Ogólne procedury i warunki otrzymania unijnej pomocy

Obowiązująca w latach 2000-2006, zmodyfikowana w nowym regulaminie ogólnym funduszy strukturalnych, procedura programowania obejmuje cztery etapy.

1. Zasadniczym warunkiem uzyskania pomocy jest opracowanie wieloletnich planów działania (spełniających formalne i merytoryczne warunki UE). Kraje członkowskie, przy przeważającym wkładzie władz regionalnych, przygotowują więc plany rozwojowe obejmujące cały kraj lub wybrane regiony (w przypadku celu 1 i 2) albo tzw. ramy odniesienia dla celu 3⁸.

2. Opracowane plany stanowią płaszczyznę negocjacji między Komisją Europejską a krajem członkowskim i wykładnię do przygotowania Podstaw Wsparcia Wspólnoty (CSF)⁹, czyli dokumentu, który po zatwierdzeniu przez Komisję staje się rodzajem kontraktu wiążącego partnerów, zawierającego działania zgodne z priorytetami Unii¹⁰. Podany jest w nim wkład funduszy strukturalnych do polityki regionalnej danego kraju przy jednoczesnym wskazaniu zadań tego kraju¹¹, formy interwencji oraz tzw. wskaźnikowy plan finansowy. Jedną z podstawowych zasad wsparcia stanowi bowiem, wspomniana już, zasada dodawalności, której znaczenie bardzo podkreślone jest w Wytycznych dla Wsparcia. Oznacza to, że finansowy współudział UE musi prowadzić do rozszerzenia wsparcia, prowadzonego dotychczas na poziomie państwa.

⁸ We wszystkich przypadkach plany takie obejmują m.in.:

- opis bieżącej sytuacji w regionie,
- środki dotychczas podjęte i najważniejsze rezultaty osiągnięte w poprzednim okresie planistycznym,
- cele wyznaczone do osiągnięcia,
- skutki proponowanych przedsięwzięć, m.in. dla środowiska naturalnego.

⁹ Dokument ten zamiennie nazywany jest: Wspólnotowe Ramy Wsparcia lub Ramowy Plan Wsparcia.

¹⁰ W artykule 9 regulaminu ogólnego CSF określany jest jako dokument zawierający strategię oraz priorytety działań funduszy strukturalnych i państwa członkowskiego, ich cele, udział funduszy strukturalnych i innych źródeł finansowania, zredagowany w przekroju priorytetów strategicznych i realizowany poprzez programy operacyjne I. Pietrzyk, op.cit., s. 168.

¹¹ Podstawy Wsparcia Wspólnotowego obejmują: wymierne cele, priorytety i typy wsparcia, wskaźnikowy plan finansowy (wielkość i źródła wsparcia), skutki środowiskowe, długość okresu wsparcia, informacje o środkach niezbędnych do przygotowania i wdrożenia przedsięwzięć, procedury monitorowania, oceny, weryfikacji finansowania z budżetu UE. Por. K. Romanowska, *Polityka regionalna i fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, w: *Integracja polskiej wsi i rolnictwa z Unią Europejską. Wspólna polityka rolna. Fundusze strukturalne*, FAPA, Warszawa 1998, s. 95-96.

3. Realizacja przedsięwzięć włączonych do Podstaw Wsparcia Wspólnoty odbywa się na podstawie Programów Operacyjnych (OP), obejmujących wieloletnie przedsięwzięcia finansowe z wielu różnych funduszy i zawierających precyzyjny zestaw celów, jakie zamierza się osiągnąć, listy poszczególnych projektów oraz wszelkich innych inicjatyw służących tym celom¹².

Uruchamianie Programów Operacyjnych leży w gestii krajów członkowskich. Uzyskanie środków wymaga przedłożenia przez władze państwa członkowskiego wniosku o wsparcie finansowe. Komisja w ciągu 6 miesięcy decyduje, czy na sfinansowanie wniosku uruchomione zostaną środki z odpowiedniego funduszu¹³.

4. W wyniku reformy funduszy strukturalnych do procedury i systemu programowania wprowadzony został jeszcze nowy dokument, tzw. Uzupełnienie Programu (*complement de programmation*), stanowiący załącznik zawierający szczegółowe informacje dotyczące ostatecznych beneficjentów pomocy wspólnotowej, alokacji środków finansowych, oceny *ex ante*, wskaźników służących monitorowaniu programu. Konsekwencją tej zmiany stanowi fakt, że odpowiedzialność za ustanowienie zawartości programu na poziomie środków, jak i określenia związanych z nim celów, została przeniesiona na państwo członkowskie.

Ważnym wymogiem jest wymierność i współmierność celów oraz środków. Każdy poziom programowania podlega tej samej kategoryzacji celów. Weryfikację spójności poszczególnych poziomów programowania ma zapewnić ewaluacja. W przypadku każdego programu ewaluacja realizowana jest w trzech formach: *ex ante*, w połowie okresu, *ex post*. W ewaluacji należy uwzględnić trafność, efektywność, skuteczność, użyteczność i trwałość przedsięwzięcia¹⁴.

¹² W świetle regulaminu ogólnego funduszy strukturalnych regionalne programy operacyjne powinny zawierać informacje dotyczące:

- osi priorytetowych i ich zbieżności ze Wspólnotowymi Ramami Wsparcia oraz – w miarę możliwości – skwantyfikowane cele szczegółowe i ich spodziewane efekty,
- przewidywanych środków realizacji osi priorytetowych i ich zgodności z zamieszczonymi w Traktacie Rzymskim (art. 87) zasadami pomocy wspólnotowej,
- indykatywnego planu finansowania każdej osi priorytetowej ze wskazaniem kwot pochodzących z poszczególnych źródeł (funduszy strukturalnych, EBI, środków publicznych i prywatnych w państwach członkowskich i innych),
- organu zarządzającego programem operacyjnym i sposobu zarządzania nim, systemu monitoringu i oceny, procedur przepływu środków finansowych oraz kontroli realizacji programu.

¹³ W celu przyspieszenia i uproszczenia procedur programowania w 1993 r. zdecydowano, że państwa członkowskie, które mają większe doświadczenie w korzystaniu ze środków strukturalnych, mogą dostarczać Jednolity Dokument Programowania (SDP), posiadający strukturę mniej złożoną. Składa się on z elementów zawartych zarówno w Podstawach Wsparcia Wspólnoty, jak i w Programie Operacyjnym i przedkładany jest wraz z wnioskiem o dofinansowanie. W takich przypadkach Komisja jedną decyzją zatwierdza zarówno elementy CSF, jak i OP. Nowy regulamin ogólny upowszechnia stosowanie tego rozwiązania w odniesieniu do celu 2 i 3, natomiast w przypadku celu 1 dopuszcza jego wykorzystanie tylko wówczas, gdy pomoc wspólnotowa nie przekracza 1 mld euro. I. Pietrzyk, op. cit., s. 169.

¹⁴ Podejmować zatem należy próbę odpowiedzi nie tylko na pytania: jak trafne są cele programu w odniesieniu do potrzeb i priorytetów na poziomie krajowym i UE?, w jakim stopniu zasoby zostaną przetworzone na produkty i rezultaty, a program przyczyni się do osiągnięcia globalnych i szczegóło-

Szczegółowy opis środków wraz z kwantyfikacją związanych z nimi celów operacyjnych powinien być zawarty właśnie w Uzupełnieniu Programu, które, jak już sygnalizowano, tworzone jest na poziomie państwa członkowskiego.

Monitorowanie wdrażania programów oraz ocena ich wykonania w odniesieniu do wcześniej określonych celów wymaga stosowania wskaźników, które muszą być ustalone przed lub we wczesnej fazie wdrażania projektu. W ostatnich latach Komitety Monitorujące pogłębiły doświadczenie zarówno w kwantyfikowaniu założeń oraz celów, jak i w wykonywaniu ewaluacji średniookresowych. Nowe regulacje przewidują jednak odejście od monitoringu czysto finansowego i takie jego rozszerzenie oraz udoskonalenie, aby zagwarantował bardziej skuteczne wykorzystanie funduszy¹⁵.

Wśród wymaganych wskaźników znajdują się:

- zasoby lub wskaźniki wkładu (finansowe), wykorzystywane przy monitorowaniu postępu w odniesieniu do zobowiązań i płatności z funduszy dostępnych dla każdej operacji, działania lub programu w odniesieniu do jego kosztów,
- wskaźniki produktu odnoszące się do działalności i liczone w jednostkach materialnych lub monetarnych (np. długość zbudowanej drogi, liczba firm korzystających z pomocy),
- wskaźniki rezultatu dotyczące bezpośrednich i natychmiastowych efektów programu dla beneficjentów i prezentowane w formie wskaźników materialnych lub finansowych,
- wskaźniki oddziaływania wykazujące konsekwencje programu wykraczające poza natychmiastowe efekty dla bezpośrednich beneficjentów i obejmujące zarówno:
 - oddziaływanie szczegółowe, czyli efekty, które pojawią się po pewnym czasie, niemniej są bezpośrednio powiązane z podjętym działaniem,
 - oddziaływanie globalne, czyli efekty długookresowe dotyczące szerszej populacji, których pomiar jest skomplikowany, a jasne relacje przyczynowe trudne do ustalenia¹⁶.

Wskaźniki efektywności i skuteczności powinny być stosowane dla każdego etapu programu lub środka, np. w stosunku do produktu, rezultatu i oddziaływania. W przypadku oceny skuteczności umożliwiają porównanie tego co zostało osiągnięte, z tym co było zaplanowane, w przypadku efektywności produktu, rezultatu lub oddziaływania z wkładem, głównie nakładami finansowymi. O ile monitoring wdrożeń finansowych jest już stosunkowo dobrze rozwinięty, monitoring materialnych produktów, rezultatów i oddziaływań nadal wymaga wielu ulepszeń.

wych celów?, lecz także w jakim stopniu można spodziewać się, że wywołane w wyniku programu zmiany i korzyści będą utrzymywać się po jego zakończeniu?

¹⁵ *Nowy okres programowania na lata 2000-2006*, Metodyczne zeszyty robocze, Zeszyt roboczy nr 3, *Wskaźniki dla procedur monitoringu i ewaluacji. Założenia metodyczne*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna XVI, Polityka Regionalna i Kohezja, materiały przetłumaczone na zlecenie Departamentu Rozwoju Regionalnego Ministerstwa Gospodarki, s. 3-4.

¹⁶ *Ibidem*, s. 9-10.

W celu wsparcia zarządzających programami w przygotowaniu odpowiednich dokumentów Komisja przedstawiła zbiór wskaźników zidentyfikowanych dla głównych obszarów pomocy ułatwiających porównania między programami i w ich obrębie oraz wskaźników źródłowych w odniesieniu do podstawowych priorytetów Unii (m.in. rozwoju zatrudnienia, przedsiębiorczości lokalnej, kształtowania się społeczeństwa informacyjnego).

Kontrola nad prawidłowym przebiegiem wsparcia sprawowana jest na różnych poziomach. W trakcie pomocy wieloletniej istnieje obowiązek dostarczenia Komisji Europejskiej przez określone władze zarządzające kraju członkowskiego, w terminie 6 miesięcy od zakończenia każdego pełnego roku kalendarzowego, rocznych raportów wdrożeniowych przedstawiających postęp we wdrażaniu pomocy.

Dużą wagę posiadają średniookresowe raporty ewaluacyjne, na podstawie których (w świetle ewaluacji *ex ante*) Komitety Monitorujące oceniają wstępne rezultaty pomocy, trafność celów i zakres, w jakim zostały osiągnięte. Ponadto w obecnym okresie planistycznym, zgodnie z tzw. planem rezerwowym, każde państwo członkowskie, w ścisłej współpracy z Komisją Europejską, zobowiązane zostało do oszacowania, w terminie nie dłuższym niż do 31 grudnia 2003 r., w stosunku do każdego celu wskaźników wykonania Programu Operacyjnego lub Jednolitego Dokumentu Programującego.

Ze względu na różnice w konstrukcji struktur administracyjnych poszczególnych państw członkowskich niemożliwe jest odgórne przyjęcie jednolitego schematu dotyczącego rozdysponowania zakresu zadań i obowiązków pomiędzy jednostki administracji i inne organizacje. Dlatego więc zadaniem państwa jest skonstruowanie takiego systemu monitoringu, który zapewni optymalny przebieg procesu zarówno na płaszczyźnie merytorycznej, jak i technicznej. Przedkładając Komisji odpowiednie plany państwa członkowskie wskazują równocześnie władze lub organizacje na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym odpowiedzialne za ich realizację.

Krajowe, regionalne i europejskie organy administracyjne tworzą warunki ramowe dla wsparcia strukturalnego i rozdzielają środki finansowe. Konkretnie projekty są realizowane przez podmioty lokalne i ponadlokalne, a zatwierdzanie wniosków następuje na szczeblu regionalnym.

4. Czynniki determinujące zdolności absorpcyjne

Zdolności absorpcyjne, czyli możliwości efektywnego wykorzystania środków finansowych zaoferowanych przez UE, są funkcją szeregu wzajemnie powiązanych czynników. Najogólniej rzecz biorąc zależą one od: warunków, na jakich środki te są udostępnione, poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i instytucjonalnego oraz od umiejętności efektywnego pozyskiwania przyznanych funduszy.

Możliwości absorpcji środków UE ujmuje się więc w kategoriach:

- finansowych (zdolność do wymaganego współfinansowania projektów),
- organizacyjnych i administracyjnych (zdolność do efektywnego programowania, zarządzania, monitorowania i ewaluacji),
- makroekonomicznych (zdolność do zachowania równowagi makroekonomicznej)¹⁷.

O zdolnościach absorpcyjnych decydują w dużej mierze następujące czynniki:

- właściwe przygotowanie odpowiednich dokumentów planistycznych na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym oraz respektowanie wymogu ich spójności,
- uruchomienie sprawnych mechanizmów identyfikacji potencjalnych projektów, ich przygotowania w formie odpowiadającej standardom UE,
- odpowiedni montaż środków finansowych zapewniających niezbędny wkład własny,
- utworzenie i sprawne funkcjonowanie odpowiednich struktur instytucjonalnych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, określenie ich uprawnień, zadań i wzajemnych powiązań,
- właściwe przygotowanie administracji rządowej i samorządowej oraz wszystkich potencjalnych beneficjentów tej pomocy¹⁸.

Czynniki determinujące w największym stopniu możliwości pozyskania środków unijnych zostały już dostrzeżone we *Wstępnym Narodowym Planie Rozwoju*, zakreślającym najważniejsze priorytety w dziedzinie spójności społeczno-ekonomicznej w okresie przedakcesyjnym, zgodne z celem I aktualnej polityki strukturalnej UE oraz z ogólną perspektywą finansową działań o charakterze strukturalnym współfinansowanych przy udziale środków przedakcesyjnych. Znalazł się tam zapis, że główne zagrożenia dla realizacji tego planu mogą wynikać zarówno z niemożności wygenerowania odpowiednich krajowych środków publicznych na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem funduszy unijnych, jak i ze zbyt powolnej budowy systemu programowania, monitorowania oraz kontroli finansowej operacji strukturalnych w Polsce.

W wielu opracowaniach wyraźnie akcentowano też, że w ciągu najbliższych lat środki dostępne na realizację polityki spójności będą więc zależne od kilku powiązanych ze sobą procesów:

- zwiększania środków przeznaczonych na finansowanie inwestycji publicznych i prywatnych związanych z realizacją programu rozwoju kraju zgodnie z zapisami opracowanych strategii,
- efektywnie przeprowadzonej reorientacji wydatków z działań o charakterze socjalnym i sektorowym na działania ukierunkowane regionalnie, pozwalającej na

¹⁷ *Polityka spójności Unii Europejskiej w latach 2007-2013 – Głos polskich regionów*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2002.

¹⁸ J. Szlachta, *Europejskie mechanizmy polityki regionalnej*, w: *Podstawy polityki regionalnej*, Zeszyt „Reforma Administracji Publicznej” nr 21, Departament Reform Ustrojowych Państwa KPRM, Warszawa 1999.

zapewnienie znacznej części wymaganego współfinansowania programów pomocowych UE z budżetu państwa,

- stopniowego zwiększania udziału samorządów w strukturze dochodów i wydatków publicznych, umożliwiającego wzrost ilości środków przeznaczonych na samodzielną lub realizowaną w powiązaniu ze środkami krajowymi i środkami UE politykę spójności,

- zwiększenia umiejętności administracji publicznej w zakresie programowania, zarządzania, monitorowania i kontroli środków przeznaczonych na realizację polityki spójności.

Niestety w ostatnich latach te czynniki w niedostatecznym stopniu były respektowane i nie zostały podjęte istotne działania, które w zasadniczy sposób przyczyniłyby się do poprawy sytuacji. Co gorsze, nie widać też szybkich i klarownych perspektyw uruchomienia takich działań. W tych warunkach nie powinny zaskakiwać trudności z efektywnym wykorzystaniem środków przedakcesyjnych i uzyskaniem przy ich wsparciu zdolności do absorpcji funduszy strukturalnych¹⁹.

5. Główne dokumenty planistyczne wymagane przez UE

Wymogi Unii zdeterminowały strukturę i harmonogram przygotowanych w naszym kraju średniookresowych dokumentów planistycznych na poziomie centralnym i regionalnym.

Ze względu na korzystanie z pomocy przedakcesyjnej konieczne było szybkie opracowanie, wspomnianego już, *Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju (WNPR)*, będącego dokumentem programowym w odniesieniu do działań, współfinansowanych w latach 2000-2002 ze środków przedakcesyjnych²⁰. Główne osie rozwoju Polski zostały w nim wyodrębnione zgodnie z zasadami programowania strategii rozwoju dla regionów objętych celem 1 polityki strukturalnej UE. W układzie funkcjonalnym jest to sześć osi, z których pięć podzielonych jest na wyłonione priorytety, czyli kierunki działań wdrażane za pomocą programów sektorowych i przewidziane do współfinansowania z zasobów programu ISPA, SAPARD oraz wzmocnienia instytucjonalnego i wsparcia na rzecz osiągnięcia standardów unijnych Programu PHARE. Ostatnia, szósta oś, *Wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów*, której priorytety odpowiadają strukturze *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (NSRR)*, jest współfinansowana z programu spójności ekonomicznej i społecznej, wzmocnienia

¹⁹ *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej?*, EU-monitoring IV, red. J. Hausner i M. Marody, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE w Krakowie, Kraków 2000, s. 110-114 i 157.

²⁰ Zapisy WNPR są rozwinięciem dokumentu *Partnerstwo dla członkostwa. Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w UE* oraz zaakceptowanych w 1999 r. przez rząd dokumentów planistycznych wyznaczających kierunki polityki społeczno-gospodarczej państwa na najbliższe lata. Por. *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 1999.

instytucjonalnego PHARE oraz Programu Współpracy Przygranicznej PHARE-Crossborder.

Plan ten stanowi podstawę do uzgodnienia z Komisją Europejską *Podstaw Wsparcia Wspólnoty* oraz horyzontalnych i regionalnych programów operacyjnych. Jego treść bazuje w dużym stopniu na sześciu opracowywanych zgodnie z oczekiwaniami UE strategiach cząstkowych (odpowiadających charakterowi 4 Funduszy Strukturalnych oraz dwóch najważniejszych sfer Funduszu Spójności):

- Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego,
- Narodowej Strategii Zatrudnienia i Zasobów Ludzkich,
- Narodowej Strategii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- Narodowej Strategii Ochrony Środowiska Przyrodniczego,
- Narodowej Strategii Rozwoju Transportu,
- Narodowej Strategii Rybołówstwa.

Dla każdej strategii w odpowiednich resortach opracowywany jest program operacyjny w perspektywie średniookresowej, obejmujący informacje dotyczące zasięgu pomocy, rodzajów finansowanych przedsięwzięć, jednostek odpowiedzialnych za wdrażanie programu. Kluczową sprawą jest właściwe skoordynowanie wszystkich tych opracowań²¹.

Podstawą aplikacji regionów o środki rządowe i pomocowe oraz zawierania kontraktów rząd-region jest zgodność celów strategii rozwoju województw z celami *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, uchwalonej przez Radę Ministrów dnia 28 grudnia 2000 r. Wyeksponowane w niej zostały następujące priorytety:

1. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów (w tym: sieci transportowo-logistycznych, telekomunikacyjnych i informatycznych, infrastruktury ochrony środowiska, rozwój funkcji metropolitalnych największych miast i zespołów miejskich).
2. Restrukturyzacja i dywersyfikacja bazy ekonomicznej regionów (w tym: rozwój małych i średnich miast w regionach o dominacji rolnictwa, tworzenie i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej regionów, rozwój sektora turystyki).
3. Rozwój zasobów ludzkich (w tym potencjału edukacyjnego szkolnictwa średniego i wyższego, rozwój szkolenia zawodowego i kształcenia ustawicznego, mobilizacja potencjału przedsiębiorczości, szkolenie kadr administracji publicznej; zwiększenie mobilności zawodowej, sektorowej i przestrzennej zasobów pracy).
4. Wsparcie obszarów wymagających aktywizacji i zagrożonych marginalizacją (w tym: obszarów wiejskich, zwłaszcza popegeerowskich, miast dotkniętych upadkiem przemysłu, ludności na obszarach wielkomiejskich zagrożonych marginalizacją).

²¹ Zwłaszcza że ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego tylko w nikłym stopniu poprawia koordynację polityki regionalnej. J. Reguński, *Zasady subsydiarności i partnerstwa w funkcjonowaniu polityki rozwoju regionalnego państwa*, w: *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, red. J. Szlachta, Biuletyn KPZK PAN, z. 191, s. 353-360.

5. Rozwój międzynarodowej współpracy regionów (w tym: transgranicznej, bezpośredniej współpracy województw z regionami różnych krajów, kształtowanie zasobów umożliwiających polskim regionom partnerską i efektywną współpracę międzynarodową)²².

W układzie przedmiotowym instrumenty realizacji *NSRR* dzielą się na następujące grupy:

- programowanie rozwoju regionalnego,
- wsparcie rozbudowy i modernizacji infrastruktury,
- wspieranie przedsiębiorczości,
- wspieranie rozwoju zasobów ludzkich,
- wzmocnienie instytucjonalne układu prowadzenia polityki regionalnej²³.

Zgodnie z zapisem *WNPR* podział środków na poszczególne priorytety realizowane w ramach wojewódzkich programów operacyjnych rozwoju regionalnego wynika z realizowanej strategii rozwoju województwa. Biorąc jednak pod uwagę skalę problemów strukturalnych oraz zdefiniowane w *NSRR* preferowane kierunki wsparcia polityki regionalnej państwa, przyjęty został indykatywny podział na poszczególne priorytety²⁴. Stanowi on wskazówkę do konstruowania wojewódzkich programów operacyjnych rozwoju regionalnego (*WPORR*), które wraz z fiskalami projektowymi i odpowiednimi załącznikami stanowią, obok *WNPR*, podstawowe dokumenty niezbędne do uruchomienia środków z programu PHARE oraz innych programów przedakcesyjnych. Te programy (*WPORR*), przygotowane przez samorządy wojewódzkie, powinny być zgodne z zapisami *WNPR*, wyznaczającego ich ramy oraz mieć zintegrowany charakter, czyli odnosić się do kilku wzajemnie powiązanych priorytetów. Realizacja jednego priorytetu wzmocniać powinna oddziaływanie innego i łącznie efektywniej przyczynić się do zmiany aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej regionu.

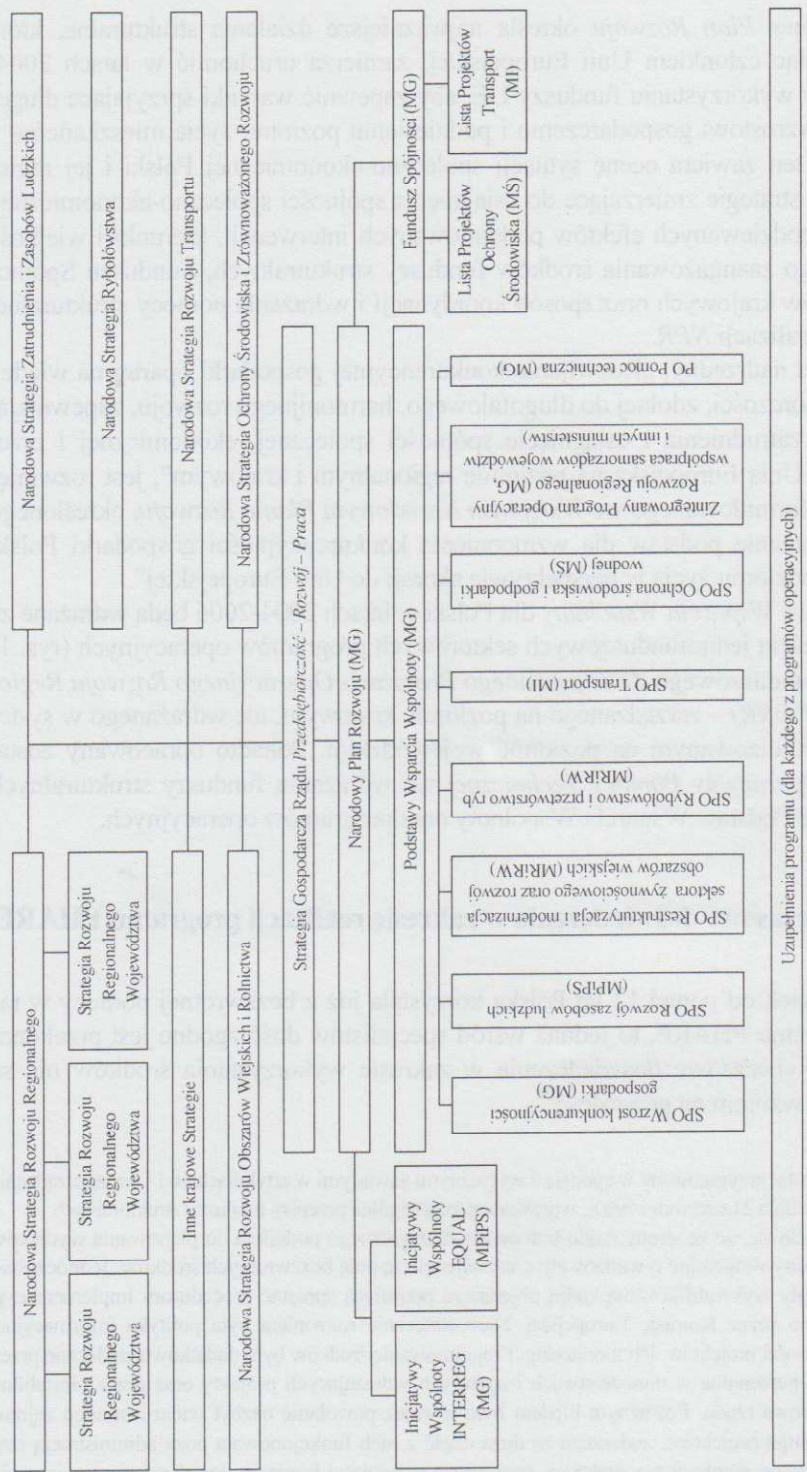
Na podstawie wojewódzkich programów operacyjnych zarządy województw dokonują wyboru projektów przewidzianych do współfinansowania ze środków PHARE oraz innych instrumentów przedakcesyjnych. Ich wykaz przekazywany jest do odpowiedniego resortu.

²² *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2000-2006*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 1999, s. 17-24.

²³ Wybór instrumentów przewidzianych do realizacji celów *NSRR* został dokonany przy uwzględnieniu następujących kryteriów:

- spójność z zasadą zintegrowanego podejścia do rozwoju regionalnego,
- doświadczenie w stosowaniu instrumentów oraz pozytywna ocena ich efektywności,
- ocena niezbędnych zasobów instytucjonalnych i kadrowych w regionach, jak i na poziomie centralnym,
- prosta konstrukcja i łatwość stosowania,
- finansowe możliwości użycia danych instrumentów w horyzoncie realizowanej strategii,
- zgodność z zasadami konkurencji i przepisami regulującymi pomoc publiczną w Unii Europejskiej i w Polsce.

²⁴ Największa część środków (35%) przeznaczona została na rozbudowę i modernizację infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów. Na kolejne cztery priorytety przewidziano odpowiednio: 18%, 15%, 13% i 19% środków wspólnotowych.



Rys. 1. Główne programy wymagane w procesie przydziału funduszy Unii Europejskiej
 Źródło: Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 (projekt z 26 czerwca 2002), Ministerstwo Gospodarki, Departament Programowania Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2002.

Narodowy Plan Rozwoju określa najważniejsze działania strukturalne, które Polska, będąc członkiem Unii Europejskiej, zamierza uruchomić w latach 2004-2006, przy wykorzystaniu funduszy UE, aby zapewnić warunki sprzyjające długotrwałemu wzrostowi gospodarczemu i podniesieniu poziomu życia mieszkańców²⁵. Dokument ten zawiera ocenę sytuacji społeczno-ekonomicznej Polski i jej regionów, cele i strategie zmierzające do osiągnięcia spójności społeczno-ekonomicznej, szacunki spodziewanych efektów podejmowanych interwencji, kierunki i wielkość planowanego zaangażowania środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i środków krajowych oraz sposób koordynacji i wdrażania pomocy strukturalnej w okresie realizacji *NPR*.

Jego cel nadrzędny: „Rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia i osiągnięcie spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym”, jest rozwinięciem celu sformułowanego we *Wstępnym Narodowym Planie Rozwoju*, określonego jako: „Tworzenie podstaw dla wzmocnienia konkurencyjności gospodarki Polski i poprawy poziomu życia w perspektywie akcesji do Unii Europejskiej”.

Podstawy Wsparcia Wspólnoty dla Polski w latach 2004-2006 będą wdrażane za pomocą sześciu jednofunduszowych sektorowych programów operacyjnych (rys. 1) oraz wielofunduszowego *Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)* – zarządzanego na poziomie krajowym, ale wdrażanego w systemie zdecentralizowanym na poziomie wojewódzkim. Ponadto opracowany został *Program Operacyjny Pomocy Technicznej* we wdrażaniu funduszy strukturalnych na poziomie Podstaw Wsparcia Wspólnoty oraz programów operacyjnych.

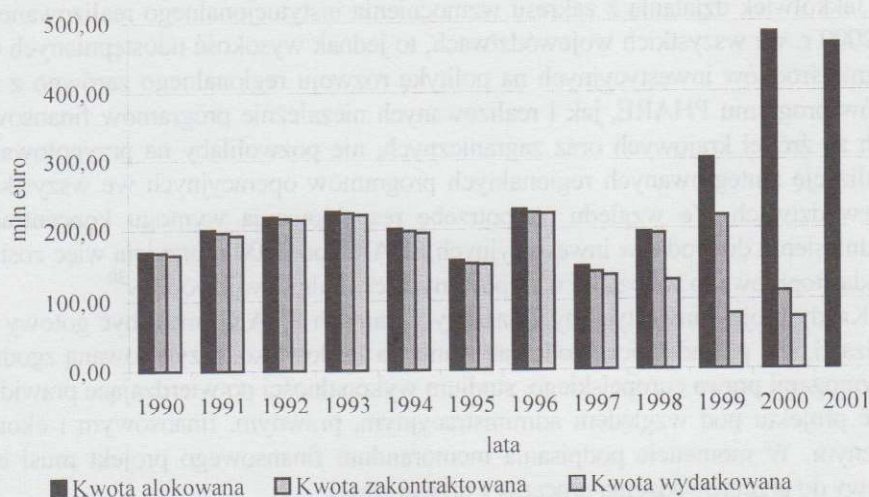
6. Dotychczasowe doświadczenia w zakresie realizacji programu PHARE

Jakkolwiek od ponad 12 lat Polska korzystała już z bezzwrotnej pomocy w ramach programu PHARE, to jednak wśród specjalistów dość zgodne jest przekonanie, że dotychczasowe doświadczenia w zakresie wykorzystania środków nie są najlepszym wzorem na przyszłość²⁶.

²⁵ *NPR* został przygotowany w zgodzie z wytycznymi zawartymi w artykułach 16 i 18 rozporządzenia Rady nr 1260 z dnia 21 czerwca 1999 r., wprowadzającego ogólne przepisy funduszy strukturalnych.

²⁶ Podkreśla się, że ze strony rządu brakowało strategicznego podejścia do planowania wydatków PHARE, a resorty wzajemnie rywalizowały o jak największą pulę bezzwrotnych środków. Jednocześnie nie dysponowały wykwalifikowaną kadrą urzędniczą potrafiącą sprostać procedurom implementacyjnym stawianym przez Komisję Europejską. Niedostatecznie rozwinięta była polityka informacyjna, ocena efektywności projektów, ich monitoring. Programowanie środków było dodatkowo zakłócone przez częste zmiany personalne w ministerstwach i agencjach wdrażających projekty oraz przez niestabilną politykę sektorową rządu. Poważnym błędem było również powołanie nazbyt wielu instytucji zajmujących się obsługą projektów, zwłaszcza że duża część z nich funkcjonowała poza administracją rządową. Za wyraźnie patologiczną praktykę, sprzyjającą rozwojowi korupcji, uznać należy powierzenie

Tezę o niedostatecznych zdolnościach absorpcyjnych i rosnących trudnościach na tym polu najlepiej potwierdza rysunek 2 obrazujący dotychczasowe wykorzystanie funduszy PHARE.



Rys. 2. Wykorzystanie środków z programu PHARE w latach 1990-2001

Źródło: J. Bielecki, A. Myczkowska, P. Apanowicz, A. Burak, M. Piskorski, *Przybywa pieniędzy i kłopotów*, „Rzeczpospolita” 2002, nr 151, s. A2.

Pod tym względem można wyróżnić przynajmniej dwa okresy. Do 1997 r., gdy strumień środków był relatywnie niski, stopień ich zakontraktowania nigdy nie spadł poniżej 97%, a kwoty wypłacanych środków były niewiele mniejsze. Od 1998 r. program uległ znacznym zmianom zarówno w zakresie treści, jak i mechanizmów wdrażania wprowadzonych Nową Orientacją PHARE²⁷. W latach 1998-2000, gdy UE przyznała Polsce w ramach PHARE 980 mln euro, nastąpiło już wyraźne pogorszenie sytuacji. W tym okresie zakontraktowano 610, a wypłacono 315 mln euro.

Największe trudności zaczęły się jednak w 2000 r., kiedy z roku na rok Fundusz PHARE urósł z 250 do prawie 500 mln euro, a łączna kwota uzgodnionych z Komisją Europejską projektów była największa spośród wcześniejszych alokacji dla

przez MSWiA obsługi najbardziej kosztownego, realizowanego w ciągu ośmiu lat, programu Crossborder zagranicznym spółkom prawa handlowego, których roczne dochody z tego tytułu dochodziły do 8-10 mln euro. T.G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Instytut Studiów Publicznych, Warszawa 2000, s.110-112.

²⁷ Analizując rozwój programu PHARE można zauważyć, że w miarę postępów restrukturyzacji gospodarki państw Europy Środkowo-Wschodniej odchodziło się w nim od dostarczania *know-how* na rzecz inwestycji wspierających rozwój struktur społecznych i gospodarczych niezbędnych do spełnienia warunków integracji. Ponadto od 2000 r. cele inwestycyjne programu rozszerzone zostały o inwestycje w spójność społeczno-gospodarczą, co umożliwiło włączenie projektów wspierających rozwój wybranych regionów kraju.

Polski²⁸. Zmieniły się także reguły gry. Odpowiedzialność za wykorzystanie funduszy PHARE Komisja Europejska przekazała władzom polskim. Z przyznanej w 2000 r. kwoty 484 mln euro do listopada 2002 r. zakontraktowano jedynie 30%, a wypłacono 16% środków²⁹.

Jakkolwiek działania z zakresu wzmocnienia instytucjonalnego realizowane są od 2000 r. we wszystkich województwach, to jednak wysokość udostępnianych corocznie środków inwestycyjnych na politykę rozwoju regionalnego zarówno z zasobów programu PHARE, jak i realizowanych niezależnie programów finansowanych ze źródeł krajowych oraz zagranicznych, nie pozwoliłaby na przygotowanie i realizację zintegrowanych regionalnych programów operacyjnych we wszystkich województwach. Ze względu na potrzebę respektowania wymogu koncentracji, w odniesieniu do środków inwestycyjnych PHARE od 2000 r. przyjęta więc została zasada stopniowego włączania wytypowanych centralnie województw³⁰.

Każdy projekt inwestycyjny zgłaszany w ramach PHARE musi być gotowy do realizacji, tzn. posiadać ocenę oddziaływania na środowisko, przygotowaną zgodnie z wymogami prawa europejskiego, studium wykonalności potwierdzające prawidłowość projektu pod względem administracyjnym, prawnym, finansowym i ekonomicznym. W momencie podpisania memorandum finansowego projekt musi być gotowy do przeprowadzenia procedury przetargowej.

²⁸ W ramach tej kwoty 130 mln euro przeznaczonych zostało na inwestycje w spójność społeczno-gospodarczą.

²⁹ Od chwili zatwierdzenia projektów Polska ma 2 lata na wykorzystanie środków, później przyznane kwoty przepadają. Z raportu UKIE wynika, że nieumiejętne gospodarowanie może prowadzić do utraty części z nich. Premier zobowiązał nawet minister D. Hübner do opracowania planu bardziej efektywnego wykorzystywania funduszy.

³⁰ W PHARE 2000 Spójność społeczno-gospodarcza uczestniczyło pięć województw. W PHARE 2001 lista beneficjentów tej pomocy została poszerzona o kolejne trzy województwa. Partycypacja w środkach PHARE, przeznaczonych na współfinansowanie regionalnych inwestycji, trzeciej grupy polskich województw (w tym wielkopolskiego) przewidziana była od 2002 r. Przy ustalaniu kolejności województw brano by pod uwagę cztery następujące czynniki: niski poziom rozwoju mierzony PKB na 1 mieszkańca, skala problemów społeczno-gospodarczych wynikających z przeprowadzonych programów restrukturyzacji sektorowej, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego mierzony wskaźnikiem bezrobocia, ocena faktycznej zdolności poszczególnych województw do programowania, monitorowania i realizacji programów rozwoju regionalnego. Indykatywna kalkulacja alokacji środków na poszczególne województwa została obliczona za pomocą wskaźnika syntetycznego uwzględniającego liczbę ludności oraz poziom PKB na 1 mieszkańca. Jednocześnie założono, że niezależnie od czynników strukturalnych i demograficznych, każde województwo otrzymuje pewną taką samą kwotę środków. W konstrukcji wskaźnika syntetycznego przyjęte zostały następujące wagi składowych: 40% podstawa bazowa, niezależnie od czynników strukturalnych i demograficznych, 50% liczba ludności, 10% PKB na 1 mieszkańca. Taka konstrukcja wskaźnika zapewnia zwiększone alokacje dla województw mniejszych i relatywnie uboższych. Stały współczynnik dla województw wynosi 6,25 (powstał z podzielenia 100 przez 16). Uznano, że oznacza to respektowanie wymogu koncentracji środków na obszarach problemowych, a równocześnie nie pozbawia pozostałych województw możliwości realizacji generalnego celu polityki regionalnej odnoszącego się do zwiększenia ich potencjału endogenicznego, podnoszenia konkurencyjności oraz zmniejszenia różnic rozwojowych w stosunku do regionów UE. *Projekt zakresu merytorycznego zawartości programu PHARE w 2001 r.*, Posiedzenie Komitetu Integracji Europejskiej w dniu 24 lipca 2000 r. (materiały powielone).

Tabela 1. Przewidywana alokacja funduszy strukturalnych przeznaczonych na rozwój regionalny w Polsce w latach 2004-2006 na tle kwot przeznaczonych w latach 2000-2003 na działania z zakresu spójności społeczno-gospodarczej

Lp.	Województwo	Fundusze strukturalne w latach 2004-2006			PHARE w latach 2000-2003		
		w mln euro	w %	na 1 mieszk. Polska = 100	PHARE ogółem w mln euro	w %	PHARE ogółem na 1 mieszk. w euro
1	Dolnośląskie	227,30	8,1	105,4	67,1	7,7	22,6
2	Kujawsko-Pomorskie	144,44	5,1	94,7	35,6	4,1	17,0
3	Lubelskie	204,25	7,3	126,2	128,2	14,7	57,4
4	Lubuskie	83,93	3,0	112,8	70,8	8,1	69,1
5	Łódzkie	159,59	5,7	83,4	43,2	5,0	16,3
6	Małopolskie	188,24	6,7	80,0	40,1	4,6	12,4
7	Mazowieckie	304,76	10,9	82,7	19,2	2,2	3,8
8	Opolskie	78,00	2,8	99,3	20,9	2,4	19,2
9	Podkarpackie	195,18	6,9	126,2	78,3	9,0	36,8
10	Podlaskie	111,79	4,0	126,2	82,5	9,5	67,5
11	Pomorskie	162,24	5,8	101,4	24,9	2,9	11,3
12	Śląskie	284,33	10,1	81,0	79,3	9,1	16,4
13	Świętokrzyskie	135,32	4,8	141,1	30,9	3,6	23,4
14	Warmińsko-Mazurskie	185,07	6,6	173,5	59,4	6,8	40,4
15	Wielkopolskie	199,12	7,1	81,5	12,4	1,4	3,7
16	Zachodniopomorskie	142,30	5,1	113,0	76,4	8,8	44,1
	Polska	2805,85	100,0	100,0	869,0	100,0	22,5

Uwaga: PHARE ogółem obejmuje: ESC – środki na realizację programu spójności społeczno-gospodarczej, CBC – środki na realizację programu współpracy przygranicznej, PHARE Crossborder oraz zintegrowanego programu granica wschodnia.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego 2004-2006*, Projekt, Wersja Robocza Nr 4.1, Warszawa, wrzesień 2002.

PHARE finansuje do 75% kosztów projektów, których beneficjentami są jednostki sektora publicznego. W przypadku projektów, których beneficjentami są podmioty sektora prywatnego ze środków publicznych pokrywanych jest 25% kosztów, przy czym udział PHARE wynosi do 75% środków publicznych. Beneficjenci ponoszą pełne koszty właściwego przygotowania projektu.

Każdy projekt musi być dofinansowany ze środków publicznych. Maksymalna wielkość dofinansowania z rezerwy celowej budżetu państwa nie może jednak przekraczać 12,5% jego wartości. Preferowane są przy tym projekty o innym źródle dofinansowania niż rezerwa celowa budżetu państwa (np. budżety jednostek samorządu terytorialnego, fundusze celowe) oraz projekty zakładające niższy niż maksymalny udział dofinansowania z programu. Ważne jest równocześnie zapewnienie komplementarności między regionalnym komponentem PHARE a pozostałymi instrumentami przedakcesyjnymi.

Za wcześnie jeszcze na pełną ocenę transferu funduszy PHARE, kwot zaabsorbowanych przez poszczególne województwa, przyczyn trudności, tabela 1 obrazuje jednak najlepiej, jak dalece w latach 2000-2003 zróżnicowany jest w skali kraju poziom oferowanej pomocy. Wystarczy porównać jej wartość przypadającą na 1 mieszkańca w województwach lubuskim czy podlaskim z kwotami w województwach mazowieckim i wielkopolskim. Przy średniej krajowej 22,5 euro na 1 mieszkańca, poziom możliwych do wykorzystania funduszy PHARE waha się w województwach od 70 do niespełna 4 euro. Największymi beneficjentami Programu PHARE w latach 2000-2003 są województwa: lubelskie, lubuskie, podkarpackie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie, najmniejszymi zaś wielkopolskie i mazowieckie. W tych ostatnich doświadczenia wspólnot lokalnych w zakresie korzystania z funduszy UE są więc siłą rzeczy znacznie mniejsze i tym samym z większym trudem sięgają po środki, niż „zaprawione już w bojach” województwa.

7. Przewidywana alokacja funduszy strukturalnych w latach 2004-2006

Wiadomo, że Polska uznawana jest za jednego z największych potencjalnych beneficjentów UE. Aktualny poziom PKB na 1 mieszkańca (ok. 40% średniego poziomu krajów UE) sprawia, że od momentu integracji cały kraj zaliczony będzie do obszarów objętych zasięgiem oddziaływania celu 1 wspólnotowej polityki spójności społeczno-gospodarczej, na realizację którego przeznaczonych jest najwięcej środków. Z tego względu wszystkie województwa będą proporcjonalnie partycypowały w środkach.

Na podstawie postanowień Agendy 2000 szacowano, że w ramach pomocy z funduszy strukturalnych i funduszu spójności kraj nasz może więc otrzymać od 3,6 mld euro w 2003 r. do 7,4 mld euro w 2006 r.³¹ Mimo że w stosunku do ustaleń

³¹ Komisja Europejska przedstawiła 30 stycznia 2002 r. propozycję skorygowania tych założeń. Nastąpiło ograniczenie kwot przewidywanych w trakcie szczytu w Berlinie, wynikające z: ograniczenia

szczytu w Berlinie kwota zobowiązań UE na lata 2004-2006 została ostatnio nieco zmniejszona (z 13,8 do 12,3 mld euro), skala spodziewanych transferów finansowych z zasobów funduszy strukturalnych jest bardzo duża.

Kwoty i wskaźniki zamieszczone w tabeli 1 ukazują, z jak wielkim wyzwaniem, w stosunku do dotychczasowej skali pomocy UE, przyjdzie już niebawem zmierzyć się regionom. Dla grupy województw, które najwcześniej uprawnione zostały do korzystania z PHARE, zmiany nie będą zbyt wielkie. W niektórych przypadkach łączna pula funduszy będzie nawet mniejsza niż dotychczas. Z kolei w części województw „skok” w stosunku do obecnie udostępnionych środków PHARE będzie kilkunastokrotny (np. mazowieckie z 19,2 do 304,76 mln euro, wielkopolskie z 12,4 do 199,12 mln euro).

Efektywne wykorzystanie tych kilkakrotnie, a w niektórych przypadkach nawet kilkunastokrotnie większych niż dotychczas kwot w dodatku w krótszym okresie (3 lata) z pewnością będzie niełatwym sprawdzianem doświadczeń i aktywności na tym polu wielu podmiotów, w tym władz samorządowych. Beneficjenci muszą respektować obowiązujące procedury przyznawania tych środków, a priorytety rozwoju regionalnego muszą być realizowane w sposób zgodny z zasadami i celami polityki strukturalnej UE³². Działania mające na celu zwiększenie zdolności absorpcyjnych powinny zatem objąć wszystkie województwa i wszystkie poziomy administracji publicznej, a także najważniejszych partnerów społecznych. Niezwykle pomocna i pożądana byłaby też wymiana doświadczeń na tym polu i współpraca, tym bardziej, że przecież wyznaczone ogólnie limity kwot przewidzianych na województwa sprawiają, że nie ma podstaw do obaw o rywalizację w przejściu części zaplanowanych kwot.

wydatków planowanych pierwotnie na lata 2002-2003, uwzględnienia płatności bezpośrednich w rolnictwie przesuniętych ze środków pierwotnie przewidywanych na fundusze strukturalne i Fundusz Spójności. J. Szlachta: *Strategiczne uwarunkowania rozwoju regionalnego obszarów wiejskich w kontekście polityki regionalnej Unii Europejskiej*, w: *Rolnicza Polska wobec wyzwań współczesności*, red. T. Hunek, Wydawnictwo „Wieś Jutra”, Warszawa 2002, s. 135-136; *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006*, Projekt, op. cit.

³² Doświadczenia wprowadzania w życie Agendy 2000 wyraźnie pokazują, iż nie w pełni osiągnięto zamierzone w niej cele w zakresie uproszczenia procedur, zwiększenia ich przejrzystości. Dyskusja nad przyszłością polityki regionalnej i spójności UE uwidacznia istniejącą od lat rozbieżność poglądów między beneficjentami polityki strukturalnej a urzędnikami i instytucjami europejskimi. Pierwsi dostrzegają konieczność zdecydowanego uproszczenia procedur biurokratycznych, aby możliwe było zwiększenie efektywności interwencji strukturalnych, między innymi właśnie przez zmniejszenie kosztów szeroko rozumianej administracji. Komisja Europejska oraz inne instytucje europejskie, biorąc pod uwagę nadużycia w poprzednich okresach, zwracają uwagę na konieczność zwiększenia efektywności kontroli wydatkowania publicznych środków. Por. *Polityka spójności Unii Europejskiej w latach 2007-2013...*, s. 12.

8. Skala regionalnego zróżnicowania potencjalnych zdolności absorpcyjnych

Pozycję regionów w zakresie potencjalnych możliwości do przyjęcia pomocy europejskiej ukazuje zaprezentowany w tabeli 2 ranking województw sporządzony na podstawie tzw. czynników obiektywnych, wpływających w największym stopniu na zdolności absorpcyjne. Województwa uszeregowane zostały według każdej z pięciu następujących grup czynników:

- A – jakość struktury gospodarki,
- B – jakość zasobów ludzkich,
- C – rozwój sfery instytucjonalnej (administracji i okołobiznesowej),
- D – polityka władz lokalnych i regionalnych (proinwestycyjna lub konsumpcyjna),
- E – czynniki niezależne (tj. renta lokalizacyjna, szczególne zasoby).

Tabela 2. Ranking województw według czynników wpływających na zdolność do przyjęcia pomocy UE

Województwa	A	B	C	D	E	Średnia rang	Lokata w kraju
Dolnośląskie	5	4	7	2	1	3,8	2
Kujawsko-Pomorskie	9	14	8	11	11	10,6	10
Lubelskie	15	6	12	15	14	12,4	13
Lubuskie	7	12	1	6	8	6,8	8
Łódzkie	12	10	11	10	12	11	11
Małopolskie	8	2	8	7	2	5,4	7
Mazowieckie	2	1	8	1	6	3,6	1
Opolskie	10	16	3	7	10	9,2	9
Podkarpackie	13	12	12	13	13	12,6	14
Podlaskie	14	8	14	14	16	13,2	15
Pomorskie	1	2	6	5	7	4,2	3
Śląskie	3	8	5	4	5	5,0	6
Świętokrzyskie	15	15	10	12	15	13,4	16
Warmińsko-Mazurskie	11	11	14	16	9	12,2	12
Wielkopolskie	5	7	4	3	3	4,4	4
Zachodniopomorskie	3	5	2	9	4	4,6	5

Uwaga: Porównanie to nie uwzględnia jednak zróżnicowanej liczby ludności w województwach, nie jest więc klasycznym rankingiem. Wyróżnione wyżej grupy czynników opisane zostały przez następujące wskaźniki:

A – PKB *per capita*, liczba aktywnych MSP na 1000 mieszk., zatrudnienie w usługach rynkowych, liczba przedsiębiorstw państwowych na 10 tys. ludności (tu wyjątkowo im mniej, tym wyższa ranga).

B – odsetek osób z wyższym wykształceniem,

C – sprawność samorządów gminnych, firmy otoczenia biznesu,

D – nakłady na inwestycje,

E – renta lokalizacyjna (dostępność rynku UE), atrakcyjność turystyczna.

Źródło: M. Kozak, „Zdolność absorpcyjna” województw, „Wspólnota” 2001, nr 49, s. 30.

W tym rankingu najniżej zostało zaszeregowane województwo świętokrzyskie, które mimo słabego potencjału nie znalazło się jednak w grupie pięciu województw wytypowanych do korzystania z PHARE 2000. Potencjalnie największe możliwości korzystania z transferów UE ma województwo mazowieckie. Wysoką pozycję zajmują też województwa: dolnośląskie, pomorskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie. Województwami mogącymi sprawnie wchłaniać środki pomocowe są zatem te, które uznaje się za najbardziej rozwinięte w skali kraju. Trzeba jednak w tym miejscu podkreślić, że głównie ze względu na przyjętą zasadę stopniowego włączania wytypowanych centralnie terenów, dotychczasowe doświadczenia tych województw w zakresie korzystania z unijnej pomocy są znacznie skromniejsze niż województw znajdujących się na końcu zaprezentowanego rankingu, zwłaszcza podkarpackiego i warmińsko-mazurskiego.

9. Główne bariery utrudniające polskim samorządom absorpcję środków UE

Liczne są różnej natury przyczyny słabego wykorzystania funduszy UE. Ich pozyskanie i efektywne wykorzystanie wymaga sprawnego programowania, finansowania i monitorowania. Nie bez podstaw podkreśla się, że obecnie widoczny jest deficyt w każdej z tych trzech sfer.

Nie można jednak samorządów obarczać wyłączną odpowiedzialnością za kłopoty z zagospodarowaniem oferowanej pomocy UE. Podłoże tych trudności jest znacznie szersze. Ocena dotychczasowych doświadczeń samorządów wzbogacona wynikami wielu badań monograficznych stanowi podstawę konkluzji, że narzędzia realizacji zadań lokalnej polityki są niespójne, niekompletne i niedostosowane do warunków i możliwości samorządów lokalnych, zwłaszcza powiatów. Dotyczy to w równym stopniu zasad i poziomu finansowania, niespójności norm prawnych, niejasno określonych kompetencji, braku odpowiednio przygotowanych kadr, jak i braku pogłębionej diagnozy oraz koncepcji rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych.

Zdolności absorpcyjne zależą więc w dużej mierze od odpowiednich działań państwa. Na nim spoczywa bowiem nie tylko odpowiedzialność za przygotowanie i przedłożenie Komisji Europejskiej odpowiednich dokumentów planistycznych, za realizację programów, ale także za zapewnienie wymaganego wkładu finansowego do realizowanych projektów. Ono decyduje nie tylko o mapie regionów wspomaganych oraz środkach dla nich przeznaczanych, ale także czuwać powinno nad spójnością wszystkich planów, nad ich kompatybilnością z politykami wspólnotowymi.

O możliwościach wykorzystania funduszy UE decyduje splot różnych czynników. Większość autorów jest jednak zdania, że największy wpływ mają trzy bariery:

- finansowa,

- organizacyjno-kwalifikacyjna,
- systemowa, wynikająca z założeń polityki rozwoju regionalnego.

Wprawdzie nie miejsce tu na szeroką analizę tej ostatniej bariery, zwłaszcza że pewne kwestie zostały już zasygnalizowane, ze względu jednak na jej silny wpływ na finansowe i organizacyjne możliwości absorpcyjne samorządów lokalnych i regionalnych zasadne wydawało się jej wyeksponowanie i rozwinięcie wybranych aspektów tej problematyki.

Wprowadzenie do organizacji terytorialnej nowych struktur samorządu terytorialnego miało na celu zmianę warunków realizacji polityki regionalnej oraz dotychczasowego rozkładu władzy. Jest bowiem oczywiste, że rozwój regionalny powinien być integralnie związany z decentralizacją. Przeprowadzona w 1998 r. reforma administracyjna ani jednak nie przełamała znaczącego centralizmu polskiej administracji, ani też nie skoordynowała należycie prac rządowych na rzecz polityki rozwoju regionalnego. W toczących się dyskusjach nie bez podstaw więc podkreśla się, że w naszym kraju mamy do czynienia z decentralizacją na krótkim sznurku, a problematyka wspierania rozwoju regionalnego staje się obecnie probierzem rzeczywistych intencji elit politycznych, gdy chodzi o decentralizację państwa³³. Coraz częściej w publikacjach pojawia się nawet teza o „zmięczeniu decentralizacji”. Wykazuje się narastające tendencje administracji rządowej do swego rodzaju recentralizacji, polegającej na wzmocnieniu sektorowo pojmowanej polityki regionalnej prowadzonej ze szczybla ogólnokrajowego³⁴. Recentralizacja polityki regionalnej i nieadekwatność systemu finansów publicznych do założeń reformy zagrażają jej najbardziej.

Aktualnie wszystko wskazuje na to, że model polskiej polityki rozwoju regionalnego będzie oparty na silnej pozycji rządu i słabej roli władz samorządowych. Potwierdza to wyraźnie nie tylko logika systemu finansowania samorządów terytorialnych i programowania wydatków ze środków pomocowych UE, lecz przede wszystkim zapis ustawy o zasadach wspierania polityki regionalnej, która została skonstruowana tak, że zamiast ograniczać się jedynie do stworzenia systemu montażu finansowego zadań obejmuje bardzo szeroki zakres, próbuje koordynować „wszystko ze wszystkim”³⁵. Powszechnie krytykowana jest jej wewnętrzna niespójność. Podkreśla się, że może wręcz mieć skutek paraliżujący dla działań podejmowanych

³³ M. Kulesza, *Imperium kontratakuje*, „Wspólnota” 2000, nr 46, s. 11.

³⁴ Mogą one sprzyjać stabilizowaniu „regul gry”, stabilizując równocześnie podział praw i obowiązków podmiotów władzy publicznej w zakresie stymulowania rozwoju regionalnego. Szerszą ocenę o dotychczasowych rozwiązaniach prawnych i propozycje niezbędnych zmian w tym zakresie zaprezentowała Z. Gilowska: *Projektowanie i osiąganie celów polityki regionalnej*, w: *Polityka regionalna państwa wśród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych*, red. J. Szomberg, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001, s. 198-209.

³⁵ J. Warda, *Bariery w wykorzystaniu funduszy pomocowych*, „Rozwój Regionalny” 2001, nr 9, s. 21-28; *Analiza procesu wdrażania i skutków reformy terytorialnej organizacji kraju. Raport końcowy*, red. G. Gorzelak, B. Jałowicki, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000-2001, s. 11.

w regionach i zmniejszyć efektywność wykorzystania środków UE. Zamiast więc przekazywać samorządom przewidywane reformą uprawnienia, ustawa ta jeszcze bardziej je ograniczyła naruszając zasadę subsydiarności³⁶.

W obliczu niedostatku środków własnych, samorząd województwa jest skazany na uzyskiwanie relatywnie znacznych środków na działania inwestycyjne, a nawet bieżące, w ramach kontraktu, który w tych warunkach musi obejmować wiele, nawet niewielkich zadań i przedsięwzięć. Znacznie lepszym rozwiązaniem byłoby organicznie kontraktów wojewódzkich do spraw o znaczeniu ogólnokrajowym, znajdujących się jednocześnie w obrębie zainteresowania rządu, województwa lub zespołu województw.

Chociaż w części określającej najważniejsze uwarunkowania rozwoju kraju oraz wyzwania, jakie przed nim stoją, *NSRR* – stanowiąca podstawę aplikacji regionów o środki rządowe i pomocowe oraz zawierania kontraktów regionalnych – jest dokumentem progresywnym, nowoczesnym, wskazującym na konieczność modernizacji gospodarki, podniesienia jej konkurencyjności, to w części precyzującej kierunki realnych działań (wyznaczone przez sposób rozdziału środków na poszczególne zadania) kieruje się w stronę tradycyjnie rozumianej polityki regionalnej, dążącej do wyrównywania różnic, wspierania regionów najsłabszych. Z tego też względu uznaje się, że wymaga udoskonalenia i w obecnej postaci nie jest wystarczająco precyzyjną wskazówką dla polityki rozwoju regionalnego państwa.

Obecnie rząd polski we współpracy z Komisją Europejską tworzy system dla obsługi funduszy strukturalnych. Z uwagi na skalę środków finansowych będzie to najważniejszy instrument rozwoju regionów.

Z projektu *Narodowego Planu Rozwoju* wynika, że główną instytucją zarządzającą Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego będzie Ministerstwo Gospodarki³⁷. Oznacza to, że system zarządzania komponentem regionalnym funduszy strukturalnych będzie wysoce scentralizowany³⁸. Takie scentralizowane podejście we wdrażaniu polityki spójności społeczno-gospodarczej, wyraźnie koncentrujące odpowiedzialność, usprawni z pewnością Komisji Europejskiej zarządzanie środkami strukturalnymi i w pierwszych latach zwiększyć nawet może możliwości absorpcyjne Polski, ale niewątpliwie ułatwi też zapędy resortowe.

³⁶ W. Surańska, *Komu fundusze strukturalne*, „Rzeczpospolita” 1999, nr 231, s. A8.

³⁷ Będzie ono ponadto odpowiedzialne za wyznaczanie podstawowych kierunków działań w zakresie rozwoju w województwach, a także głównych kryteriów merytorycznych wyboru projektów w regionach. Resort ten pełni dodatkowo trzy kluczowe dla funduszy strukturalnych funkcje: zarządzającą w zakresie Podstaw Wsparcia Wspólnoty, koordynacji sektorowej programu operacyjnego dla sektora produkcyjnego oraz koordynacji krajowego Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego. Rodzą się zatem obawy, że zadania w zakresie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, będącego najbogatszym funduszem strukturalnym i w latach 2004-2006 dysponującego ponad 5 mld euro (uruchamianych w ramach pięciu różnych programów) mogą być traktowane drugoplanowo. T. G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej...*, s. 108.

³⁸ Decydująca dla centralizacji omawianego systemu była decyzja o powstaniu jednego zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego, zarządzanego centralnie, a nie 16 wojewódzkich – jak zakładano wcześniej.

Podkreśla się, że przygotowywany obecnie system obsługi funduszy strukturalnych może więc mieć decydujący wpływ na ustrojową pozycję samorządu województwa, ukształtowanie się stosunków politycznych w regionach, a także relacje między województwami a centrum³⁹. Z dokumentów dotyczących systemu zarządzania komponentem regionalnym przyszłych funduszy strukturalnych wynika bowiem, że rola samorządów zostanie praktycznie ograniczona, że mogą być pozbawione nie tylko własnych funduszy, ale także decydującego głosu w zakresie wyboru projektów.

Należy przy tym zwrócić uwagę na poważne wzmocnienie roli wojewody w polityce rozwoju regionalnego. Będzie on w imieniu ministra gospodarki wypełniał główne funkcje zarządzające programem na poziomie województwa, w tym przede wszystkim będzie koordynował wdrażanie poszczególnych komponentów ZPORR. Będzie sprawował kontrolę nad procesem realizacji poszczególnych działań, uczestniczył w przekazywaniu funduszy finansowych pochodzących z UE i z budżetu państwa do samorządów lokalnych oraz brał udział w pracach programowych prowadzonych przez samorządy województw. Ze względu na jego rolę w zarządzaniu programem regionalnym, należy przypuszczać, że będzie miał istotny wpływ na decyzje podejmowane przez komitety sterujące, a więc na wybór projektów zgłaszanych przez beneficjentów. Jako przedstawiciel administracji rządowej nie tylko będzie podpisywał umowy finansowe, ale także weryfikował i zatwierdzał wszystkie projekty zgłaszane przez samorządy. Tym samym kompetencje wojewody będą znacznie większe niż w obecnym systemie zarządzania regionalnym funduszem PHARE, gdzie ostatnie słowo przy wyborze projektów należy jednak do marszałka⁴⁰.

Dlatego władze polskich regionów, przedstawiając swoją opinię w debacie nad przyszłością polityki regionalnej i spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej, mimo iż wyraziły zrozumienie wobec praktyczności wprowadzenia scentralizowanego modelu polityki regionalnej w pierwszym okresie członkostwa, stanowczo podkreśliły, że w przyszłym okresie budżetowym należy w Polsce bezwzględnie odejść od scentralizowanego modelu wdrażania tej polityki. Uzasadniły, że celem nadrzędnym polityki regionalnej UE, obok wymiernego efektu w postaci zwiększenia konkurencyjności biedniejszych regionów i krajów, musi być wzmocnienie lokalnego i regionalnego poczucia odpowiedzialności za własny los, ponieważ tylko wtedy możliwy jest długookresowy zrównoważony rozwój. Bez zaangażowana społeczności lokalnych w proces określania i realizowania swoich strategii rozwoju pomoc strukturalna może mieć charakter „zaleczania” skutków zapóźnienia rozwojowego, a nie trwałego usuwania ich przyczyn. Władze samorządowe polskich województw, doceniając znaczenie tej polityki dla przyszłego rozwoju regionów i realnej

³⁹ *Polityka spójności Unii Europejskiej w latach 2007-2013...*

⁴⁰ M. Guz-Vetter, op.cit., s. 38; T. G. Grosse, *Wybory samorządowe 2002 w perspektywie wykorzystania przez Polskę funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002, s. 4.

konwergencji Polski z UE, wyraziły jednocześnie głębokie przekonanie, że najważniejszą determinantą szybkiego rozwoju jest właściwa polityka wewnętrzna, na szczeblu krajowym i regionalnym. Dlatego środki strukturalne UE powinny być traktowane jako niezwykle ważny, ale dodatkowy impuls rozwojowy.

Poważną barierę absorpcji środków stanowi nadal brak odpowiedniej koordynacji, zamęt kompetencyjny na linii rząd-wojewoda-marszałek województwa, a nade wszystko brak harmonii pomiędzy kompetencjami merytorycznymi a źródłami finansowania. Interdyscyplinarny charakter polityki rozwoju regionalnego wymaga sprawnych mechanizmów koordynacji międzyresortowej. Zagrożeniem jest brak przejrzystej struktury dotyczącej odpowiedzialności za poszczególne fundusze, zwłaszcza w sytuacji koalicyjnego lub mniejszościowego charakteru rządów, nakładania się obszarów kompetencji i działań poszczególnych ministerstw oraz upolitycznienia dokonywanych wyborów. Może to bowiem generować pojawianie się różnych nieregularności i nieprawidłowości w uruchamianiu środków europejskich.

Przeszkodę w administracyjnej absorpcji funduszy UE stanowi też niska sprawność administracji, zdeterminowana zarówno zbyt wolnym przepływem informacji między różnymi szczeblami, jak i częstymi zmianami organizacyjnymi i kadrowymi⁴¹. Z pewnością duży wpływ na taki stan rzeczy oraz na poziom wiedzy i umiejętności urzędników wywiera ich częsta rotacja wynikająca z reorganizacji urzędów, nadmiernego upolitycznienia samorządów. Te niedostatki profesjonalnej, doświadczonej, apolitycznej i stabilnej administracji zaangażowanej w procesy przystosowawcze, jej niewielkie umiejętności programowania operacyjnego dostrzega Komisja Europejska i uznaje je za jedną z największych barier przyszłej absorpcji. Zespoły zarządzające programami nie muszą być liczne, ale powinny być nade wszystko stabilne, kompetentne, dobrze wyposażone i motywowane.

Problem jest tym większy, że samorządy wojewódzkie, ustawowo upoważnione i zobowiązane do samodzielnego określania strategii rozwojowych, nie zostały jednak wyposażone w odpowiednie środki dla realizacji powierzonych im zadań⁴². Niezwykle skromne są też zasoby powiatów samorządowych. Nadal nie zostały sfinalizowane prace nad ustawą o dochodach samorządów, która przecież w założeniach reformy miała mieć tylko tymczasowy charakter. W rezultacie źródła finansowania powiatów i województw są ciągle bardzo płytkie i znajdują się pod ścisłą kontrolą rządu, co jest sprzeczne zarówno z pozycją prawną i statusem nowych samorządów, jak i z zakresem przydzielanych im obowiązków. W tym kontekście wielu krytyków reformy nazywa ją decentralizacją kłopotów. Jedynie więc konsolidacja finansów publicznych i ich dalsza decentralizacja umożliwiłaby samorządom decydowanie o sposobach wykorzystania środków na rozwój regionalny. Za takim rozwiązaniem

⁴¹ J. Warda, op. cit., s. 12-13.

⁴² Stan faktyczny dalece zatem odbiega od zaleceń Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (art. 9 ust. 3) oraz od systemu finansowania i możliwości w tym zakresie regionów zachodnich. A. Bury, *Dochody powiatów i województw w świetle postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 21-29.

przemawiają wieloletnie doświadczenia krajów UE, z których wynika, że wykorzystanie Funduszy Strukturalnych jest zazwyczaj bardziej efektywne i racjonalne, jeżeli o podziale tych środków decydują władze w regionie, a nie instytucje centralne. Nieprzypadkowo bowiem podkreśla się, że główny warunek sukcesu stanowi umiejętność sporządzenia „ubrania na miarę”, czyli jak najlepszego doboru i wykorzystania wypracowanych reguł i zasad oraz otrzymanych środków do konkretnych przedsięwzięć.

Zgodnie z zasadą dodawalności, współdziałanie finansowe UE w realizacji projektów warunkowane jest rozszerzeniem wsparcia prowadzonego dotychczas na poziomie państwa. Musi ono zagwarantować odpowiedni wkład finansowy. Dotychczasowe niezwykle skromne nakłady na rozwój regionalny, obecne trudności budżetowe oraz opóźnienia w realizacji transferów finansowych wynikających z kontraktów regionalnych nie mogą napawać optymizmem⁴³.

W tym miejscu jeszcze jeden aspekt wymaga choćby zasygnalizowania. Jest nim wpływ kondycji finansowej gmin na możliwość zapewnienia wkładu własnego. Wystarczy przytoczyć, że w 2001 r. różnica między dochodami budżetowymi przypadającymi na 1 mieszkańca w najuboższej i najzamożniejszej gminie była aż 44-krotna. Tylko 10% ogółu polskich gmin dysponowało ponad 50% dochodów. W tym stanie rzeczy istnieją uzasadnione obawy, że właśnie najbardziej potrzebujące gminy nie znajdą środków na niezbędny 25% wkład własny, zwłaszcza że do tego należy dodać koszty przygotowania dokumentacji projektowej, koszty podatku VAT oraz rezerwę na zachowanie płynności realizacji projektu. Przedstawiciele części samorządów lokalnych podkreślają równocześnie, że decyzja o poniesieniu relatywnie wysokich kosztów na przygotowanie niezbędnej dokumentacji obciążona jest dużym ryzykiem, ponieważ w przypadku nieotrzymania pomocy UE gmina nie jest w stanie samodzielnie realizować przedsięwzięcia. Trudno się dziwić, skoro w większości przypadków środki, które może samorząd przeznaczyć na inwestycje, są zbyt małe w stosunku do potrzeb zaniedbanej przez lata infrastruktury technicznej i społecznej. Sytuacja, w której z kolei znaczące środki byłyby absorbowane przez gminy zamożne, współfinansujące oraz realizujące wiele projektów, może doprowadzić do wieloletniej marginalizacji społeczno-ekonomicznej obszarów słabszych. Wówczas zamiast zmniejszania dystansu dzielącego wspólnoty lokalne może nastąpić nawet jego pogłębienie⁴⁴.

⁴³ Skala potencjalnie dostępnych funduszy europejskich w warunkach członkostwa i zasada montażu finansowego na poziomie 25% oznacza, że Polska będzie musiała przeznaczyć na potrzeby rozwoju regionalnego znacznie więcej środków niż dotąd było uruchamiane. Relacje te są obecnie wyjątkowo niekorzystne. Dlatego w latach 2004-2006 może stać się niezbędne przeznaczenie nawet 10-12% całości wydatków budżetowych państwa na przedsięwzięcia związane z rozwojem regionalnym (w latach 1997-1999 było to odpowiednio: 1,44%, 2,12% i 1,44%).

⁴⁴ Istnieją też uzasadnione obawy, że w polskich warunkach reformowania ustroju terytorialnego oraz poszukiwania autonomii regionalnej i lokalnej na różnych poziomach samorządu terytorialnego mogą występować silne tendencje do tworzenia sprzecznych hierarchicznie systemów mogących działać bardziej restrykcyjnie niż pobudzająco.

Chociaż w Polsce planowanie strategiczne na poziomie lokalnym nadal nie jest obligatoryjne, respektowanie zasady programowania rozwoju obowiązuje wszystkich beneficjentów funduszy europejskich. Niewystarczające jest jednak spełnienie formalnego warunku pozyskania funduszy UE, jakim jest spójność realizowanego przedsięwzięcia z opracowaną strategią.

Jakkolwiek nie zamierzam, bo i nie sposób, szczegółowo oceniać strategii lokalnych, zidentyfikowanych tam warunków i czynników rozwojowych, w niektórych przypadkach niezwykle oryginalnych i rokujących nadzieję na sukces pomysłów na lokalne i regionalne produkty, to jednak nie można tu pominąć milczeniem powtarzających się dość często niedostatków tych dokumentów, rzutujących na trudności absorpcyjne⁴⁵. Niemala ich część ogranicza się bowiem do nakreślenia dość ogólnych, lepiej lub gorzej zdiagnozowanych, wizji przyszłości, celów i kierunków rozwoju. Na ogół brakuje zaś sposobów ich osiągnięcia, harmonogramów zadań, zasad ich finansowania i monitorowania, organizacji wdrażania, programów i projektów, zatem brak prób odpowiedzi na zasadnicze pytanie: jak wspólnota lokalna zamierza dojść do zamierzonego celu, zrealizować wyartykułowane w tych dokumentach zmiany, przewyciężyć bariery, ograniczyć ryzyko związane z planowanymi zamierzeniami. Tymczasem wiadomo, że niezwykle pożądana racjonalizacja działań jest możliwa tylko wtedy, gdy strategii rozwoju posiadają odpowiednią programową strukturę przekładalną na konkretne działania i mechanizmy finansowania, gdy znajdują w nich miejsce nie tylko próby odpowiedzi dokąd zmierzać, ale jak osiągnąć nakreśloną wizję. To drugie pytanie jest bowiem znacznie trudniejsze. W tym zakresie doświadczenia samorządów regionalnych i lokalnych są skromniejsze i dlatego właśnie obecnie niebywale trudne okazuje się przygotowanie programów operacyjnych, projektów, wymaganych przez UE w procesie przydziału środków.

W świetle aplikacji o pozyskanie środków poważny problem stanowi już wymóg wymierności celów. Niewłaściwe formułowanie celów, zbyt duża lub zbyt mała ich liczba, mylenie narzędzi działania z celami, którym powinny one służyć, poprzestawanie na formułowaniu celów i tworzenie zbioru „pobożnych życzeń” jest jedną z grup przyczyn późniejszej „strategicznej drogi przez mękę”. Nierzadko podkreśla się więc, że prawidłowe zdefiniowanie i sformułowanie celów jest „ZMORA” dla zespołu planującego⁴⁶. Czasem są one formułowane w języku poetyckim, niekiedy gubią się w wydumanych zabiegach formalnych: polach, domenach, ogólnikowych hasłach i piętrowych klasyfikacjach. W powodzi pobożnych życzeń

⁴⁵ Ta niezwykle ważna problematyka wymaga znacznie szerszego spojrzenia i z powodzeniem może stanowić przedmiot osobnego opracowania.

⁴⁶ Cele powinny być: jasno sformułowane, realne, ambitne, mierzalne, akceptowane społecznie, czyli:

- zamierzone (precyzyjnie określone, wynikające z problemów),
- mierzalne (dające się skwantyfikować, wyrazić ilościowo),
- osiągalne (możliwe do zrealizowania przy przyjętych założeniach),
- realne (możliwe do osiągnięcia),
- akceptowane (przez uczestników planowania projektu i strony zaangażowane w jego realizację).

giną ważne, a jednocześnie możliwe do realizacji postulaty. Nawet niektóre strategie wojewódzkie sprawiają wrażenie populistycznych programów wyborczych⁴⁷.

W większości strategii lokalnych brak jest odniesień do polskich dokumentów planistycznych, np. *NSRR*, do strategii wojewódzkich, nie mówiąc już o opracowaniach Komisji Europejskiej i priorytetach polityki regionalnej UE. Tymczasem, w myśl zapisu zamieszczonego w *Partnerstwie dla Członkostwa*, przedakcesyjną pomocą finansową są objęte tylko projekty zgodne ze wskazanymi priorytetami. Z perspektywy aplikacji o pozyskanie środków finansowych ważne jest zatem „wpisanie się” w te priorytety, wykazanie zgodności z nimi.

Nade wszystko w wielu gminach brakuje planów operacyjnych, które jeśli nie są integralną częścią dokumentu strategicznego, to powinny powstać zaraz po jego uchwaleniu. Obszar dodatkowych umiejętności i doświadczeń, które powinny jak najszybciej osiąść samorządy lokalne i regionalne stanowi tworzenie projektów oraz odpowiednich struktur organizacyjnych kierujących nimi. Zarządzanie projektami, stanowiące niezwykle znaczący, lecz równocześnie trudny element procesu skutecznego planowania i zarządzania strategicznego, ma niewątpliwie kluczowy wpływ na tak bardzo pożądaną wzrost efektywności gospodarowania zasobami publicznymi, przynosi wymierne efekty w postaci sprawnej realizacji zamierzonych przedsięwzięć oraz istotnych oszczędności pochodzących z efektywnego gospodarowania finansami⁴⁸. Wymaga to jednak nie tylko zaangażowania lokalnych liderów, lecz profesjonalizmu pracowników urzędów, aprobaty i aktywności lokalnej społeczności, pogłębienia wiedzy, umiejętności oraz kształtowania odpowiednich postaw. Skuteczne stosowanie nowoczesnych metod i technik zarządzania strategicznego, wzrost umiejętności zarządzania projektami, ułatwia tworzenie na tej podstawie wieloletnich planów inwestycyjnych i przechodzenie do budżetów zadaniowych. Z kolei zignorowanie konieczności komunikacji społecznej oraz działań edukacyjnych od samego początku prac nad strategią daje o sobie znać w postaci braku wiedzy i odpowiednich umiejętności.

Nawet najlepiej zredagowana strategia uchwalona przez samorząd nie ma i nie może mieć magicznej siły. Tymczasem nierzadkie bywają przypadki, że ma miejsce zaniechanie realizacji strategii niemal bezpośrednio po jej uchwaleniu⁴⁹, że nie jest ona wdrażana ani kontrolowana. Tylko część strategii wojewódzkich, a jeszcze mniej lokalnych, zawiera mniej lub bardziej konkretne propozycje monitorowania.

Efektywna realizacja strategii wymaga kontrolowania skuteczności wdrażania przedsięwzięć. Działania mające na celu monitorowanie strategii rozwoju powinny opierać się na założeniu, iż uchwalenie planów rozwojowych gminy stanowi etap inicjujący właściwe poczynania strategiczne, nie zaś koniec prac. Stworzenie dokumentu opatrzonego tytułem „Strategia rozwoju” jest zatem początkiem działalności

⁴⁷ G. Gorzelak, B. Jałowicki, *Strategie rozwoju regionalnego województw: próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 1 (5), s. 42-55.

⁴⁸ J. Supernat, *Zarządzanie strategiczne. Pojęcie i koncepcje*, Kolonia, Wrocław 1998.

⁴⁹ A. Szańdo, *Wdrażanie strategii rozwoju gmin i powiatów*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu”, nr 936, Wrocław 2002, s. 147-155.

na okres wyznaczony horyzontem czasowym opracowania. Monitoring strategii powinien więc być stałym i ciągłym procesem obserwacji zmian ilościowych i jakościowych (wybranych mierników), mającym na celu zapewnienie informacji o słuszności i skuteczności podejmowanych działań oraz wprowadzenie zmian w przypadku rozbieżności pomiędzy założeniami a rezultatami.

Trudno byłoby nie zgodzić się z faktem, że większość wymogów stawianych przez Komisję Europejską w procesie przydziału środków⁵⁰, stanowi podstawowe zasady „zdrowego”, skutecznego planowania strategicznego. Ich respektowanie wraz z wykorzystaniem doświadczeń UE oraz oferowanej pomocy edukacyjnej w budowaniu struktur instytucjonalnych sterujących rozwojem powinno umożliwić przezwycięzenie lub zmniejszenie szeregu barier na tym polu.

10. Zakończenie

Coraz większa wiedza o wymogach UE, warunkach, trybie i harmonogramie uzyskania pomocy finansowej stanowią swego rodzaju „doping” dla polskich wspólnot lokalnych i regionalnych, znaczący czynnik mobilizujący do zintensyfikowania planowania i zarządzania strategicznego oraz do podejmowania wspólnych przedsięwzięć ponadlokalnych. Doświadczenia zachodnie wskazują najlepiej, że sukcesów osiągniętych przy współdziałaniu pomocy z funduszy strukturalnych nie można mierzyć jedynie w kategoriach finansowych. Nie tylko te doświadczenia, lecz i pozytywne przykłady inicjatyw podejmowanych już przez wspólnoty samorządowe w naszym kraju, stanowią przesłanki uzasadniające tezę o tym, że już sama perspektywa otrzymania wsparcia finansowego przy spełnieniu wymaganych warunków, w ściśle określonym horyzoncie czasowym, stanowi skuteczny czynnik mobilizujący, uświadamia, że czas nagli, „zgoda buduje”, a scenariuszy rozwojowych nie da się skopiować⁵¹.

Sprostanie przez Polskę wymogom europejskiej polityki regionalnej ma zatem istotne znaczenie nie tylko dla absorpcji konkretnych środków pomocowych, ale dla wypracowania zdrowych, sprawdzonych już na innych terenach, zasad planowania

⁵⁰ M.in. potrzeba:

- wyboru priorytetów rozwojowych,
- wariantowego budowania scenariuszy rozwojowych,
- wewnętrznej spójności programów,
- współdziałania, czyli partnerstwa w ich wyznaczaniu i wdrażaniu,
- współfinansowania projektów,
- wymierności ich cząstkowych i całkowitych efektów,
- widzenia już na wstępie wymiernych wyników projektowanych i wdrażanych przedsięwzięć.

⁵¹ Szerzej: M. Słodowa-Helpa, *Wpływ zadeklarowanej pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej na aktywizację społeczno-gospodarczą wspólnot lokalnych i regionalnych*, w: *Rolnictwo polskie w obliczu integracji z Unią Europejską*, red. M. Walkowski, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Poznań 1999, s. 87-108.

i zarządzania strategicznego, dla skutecznego stymulowania rozwoju. Trzeba bowiem podkreślić, że nie chodzi o jakiegokolwiek zagospodarowanie tych środków, lecz o takie ich wykorzystanie, które uruchomi pożądanym mechanizm mnożnikowy. Nierzadko bowiem przytacza się przykłady zachodnie wskazujące jednoznacznie, że jeżeli środki UE nie trafiały na podatny grunt lokalny i regionalny, to z reguły były zmarnotrawione. Podkreśla się też, jak niebezpieczny może być syndrom uzależnienia od takiego wsparcia, zwłaszcza gdy poszukiwanie środków finansowych staje się głównym celem strategicznym i nie idzie w parze z rozwijaniem własnego potencjału społeczno-gospodarczego.

Jest niemal regułą, że im więcej błędów popełnionych zostało w trakcie tworzenia strategii, tym większe trudności następcza poprawne przygotowanie i monitorowanie projektu. Z kolei im więcej potu pochłonęło właściwe tworzenie strategii, tym mniej na ogół wylewa się go w trakcie redakcji wniosków o dofinansowanie. Umiejętność przygotowania poprawnych wniosków, skuteczność pozyskiwania na ich podstawie zewnętrznych źródeł zasilania stanowi najlepszą weryfikację jakości tych dokumentów oraz procedury ich tworzenia i wdrażania. Nie może być tak, że nierzadko projekty utożsamiane są jedynie z wnioskami o dofinansowanie, że nie funkcjonuje cały zestaw działań składających się na zarządzanie nimi. Wówczas najzdolniejszy nawet zespół nie jest w stanie przygotować poprawnie wniosku.

Nie trzeba szeroko uzasadniać, jak niezwykle pomocna i pożądana byłaby współpraca i wymiana doświadczeń na tym polu, zwłaszcza że przecież nie wszystkie województwa, powiaty i gminy w równym stopniu uczestniczyły w dotychczasowych formach pomocy, ich doświadczenia na tym polu są zatem bardzo różne. Nadal niemała jest liczba gmin, które nie tylko nie korzystały z pomocy UE, ale nawet o nią nie zabiegały. Odgórnie przewidziane limity dla województw nie powinny rodzić obaw o rywalizację w przejęciu części kwot.

Od zdrowej konkurencji tylko niewielki jest jednak krok do jej negatywnych skutków. Niektóre formy bezpośredniego konkurowania gmin czy regionów oraz immanentnie z nimi związaną politykę bezpośredniej konkurencji władz publicznych, rozumianą jako rywalizowanie upodmiotowionych jednostek terytorialnych zabiegających o różnego typu korzyści, np. dostęp do środków finansowych, trudno jest dziś oceniać w pełni pozytywnie. Coraz częściej też wskazuje się na potencjalne negatywne skutki konkurencji między gminami wewnątrz regionu oraz na potrzebę takiej polityki, która będzie skierowana na kreowanie współpracy regionalnej i eliminowanie niezdrowej konkurencji o charakterze dywersyjnym. Konieczne jest zatem:

- współdziałanie wszystkich wokół wielozadaniowych programów,
- wspieranie ich (wewnętrzne i zewnętrzne) przez władze,
- „wmontowanie” umiejętnej własnej wizji w wizję wielopodmiotowej wspólnoty ponadlokalnej.

Działania mające na celu zwiększenie zdolności absorpcyjnej powinny więc objąć wszystkie województwa i wszystkie poziomy administracji publicznej, a także najważniejszych partnerów społecznych.

Magdalena Śliwińska

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
Katedra Europeistyki

Konsekwencje ekonomiczno-społeczne integracji z Unią Europejską w świetle doświadczeń najsłabszych jej uczestników

Streszczenie. *Analiza korzyści i kosztów integracji gospodarczej z Unią Europejską jest zadaniem bardzo trudnym, ponieważ proces ten wywiera wpływ praktycznie na wszystkie dziedziny życia społecznego, a jego konsekwencje są zarówno krótko-, jak i długoterminowe. W przypadku państw Europy Środkowej i Wschodniej nie da się ponadto jednoznacznie oddzielić konsekwencji integracji gospodarczej z Unią od skutków przeprowadzanej od kilkunastu lat transformacji gospodarczej. Na podstawie doświadczeń najbardziej słabych obecnych członków UE – Grecji, Portugalii, Hiszpanii i Irlandii – można stwierdzić, iż integracja z Unią stwarza dla słabiej rozwiniętych gospodarek zarówno wiele szans, jak i zagrożeń, a ich sukces na Jednolitym Rynku zależy z jednej strony od polityki UE, a z drugiej – od struktury gospodarki oraz polityki gospodarczej państwa członkowskiego.*

1. Wprowadzenie

Układy Stowarzyszeniowe zapoczątkowały proces integracji gospodarczej państw Europy Środkowo-Wschodniej z Unią Europejską. Ponieważ jedną z najbardziej rozbudowanych części tych umów były ustalenia dotyczące utworzenia strefy wolnego handlu, wpłynęły one w sposób zasadniczy na wzrost wymiany handlowej między państwami stowarzyszonymi a UE i rozwój współpracy gospodarczej. Tym pozytywnym zjawiskom towarzyszyły jednak inne, budzące często niepokój, cho-

ciężby wzrastający deficyt w handlu po stronie państw Europy Środkowej i Wschodniej, czy coraz bardziej widoczna konieczność przemian strukturalnych tych gospodarek. Zastanawiano się nad słusnością nie tylko utrzymywanego tempa liberalizacji handlu z UE, lecz nawet całego procesu integracji.

Z powyższych względów, rozpatrując konsekwencje ekonomiczno-społeczne integracji z Unią, warto bliżej przyjrzeć się dwóm zjawiskom. Warto analizy są po pierwsze doświadczenia najbiedniejszych obecnych członków EU, którzy borykali się z bardzo podobnymi problemami do tych, jakie muszą dziś przezwyciężyć gospodarki wschodnioeuropejskie, a po drugie – na przykładzie Polski – dynamika wymiany handlowej między państwami stowarzyszonymi a Wspólnotami Europejskimi w latach dziewięćdziesiątych. Wiele bowiem obaw dotyczących liberalizacji handlu z UE wynika z faktu, iż państwa stowarzyszone są znacznie słabiej rozwinięte gospodarczo, co się wiąże z niskim poziomem dochodów i określoną strukturą gospodarki.

2. Gospodarki Hiszpanii, Grecji, Portugalii i Irlandii w okresie przystępowania do UE

2.1. Uwagi ogólne

Grecja, Portugalia, Hiszpania i Irlandia należą do najslabiej rozwiniętych państw Unii Europejskiej i dlatego, analizując proces integracji państw Europy Środkowej i Wschodniej z UE, warto bliżej przyjrzeć się ich sytuacji gospodarczej w okresie przystępowania do WE¹ i doświadczeniom związanym z ich integracją gospodarczą z tym ugrupowaniem.

Mimo pewnych różnic w poziomie rozwoju gospodarczego oraz strukturze gospodarek, tzw. *cohesion countries*² charakteryzowały się pewnymi cechami wspólnymi. Przede wszystkim w okresie przystępowania do EWG i w pierwszych latach członkostwa były one gospodarkami w dużym stopniu rolniczymi³. Wysokie zatrudnienie w tym sektorze, w obliczu rozwoju gospodarczego kraju i konieczności podnoszenia efektywności rolnictwa, stwarzało potrzebę przekwalifikowania siły

¹ WE – Wspólnota Europejska. Dopiero w Traktacie z Maastricht oficjalnie zatwierdzono nazwę Unia Europejska. Dla ułatwienia nazwy: EWG, WE i EU są często stosowane wymiennie.

² Grecja, Portugalia, Hiszpania i Irlandia określane są potocznie mianem *cohesion countries*, gdyż są to kraje dofinansowywane w ramach Cohesion Fund – funduszu, mającego na celu zmniejszenie dysproporcji w dochodach i poziomie rozwoju gospodarczego państw członkowskich UE.

³ W początku lat dziewięćdziesiątych greckie rolnictwo zatrudniało 22,2% ogółu zatrudnionych, portugalskie – 17,4%, irlandzkie – 14,0%, a hiszpańskie – 10,9%. *The Single Market Review – The cases of Greece, Spain, Ireland and Portugal*, European Commission, Office for Official Publications of European Communities, Luxemburg 1997, s. 11. Warto w tym momencie przypomnieć, iż polskie rolnictwo zatrudnia obecnie 27% ogółu zatrudnionych. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2000, tab. 153, s. 132.

roboczej w celu uniknięcia problemu ukrytego bezrobocia. Państwa te charakteryzowały się ponadto stosunkowo niskim poziomem rozwoju infrastruktury i usług. Dotyczyło to zarówno takich dziedzin jak transport i komunikacja czy szkolenia i edukacja, jak również rynków finansowych. Jak wiadomo, rozwój infrastruktury stanowi podstawową przesłankę rozwoju gospodarczego kraju i braki w tej dziedzinie stanowią duże utrudnienie dla przedsiębiorstw działających w danym regionie. Dla *cohesion countries* charakterystyczna była również wysoka stopa bezrobocia, czy ukryte bezrobocie. Hiszpania i Irlandia charakteryzowały się znacznie wyższą stopą bezrobocia od średniej UE, natomiast Grecja i Portugalia – niższą. Duży udział zatrudnienia w sektorze rolniczym i jego słaba wydajność oraz niezbyt rozwinięty system ubezpieczeń społecznych świadczyły jednak o znacznym ukrytym bezrobociu w dwóch ostatnich państwach⁴.

Inną cechą łączącą najsłabiej rozwinięte państwa UE był stosunkowo duży udział zatrudnienia w usługach konsumenckich, do których należą m.in. dystrybucja, hotele, catering czy usługi socjalne i osobiste, w porównaniu z bogatszymi gospodarkami UE, w których znacznie ważniejszą rolę odgrywają usługi produkcyjne, rozumiane głównie jako transport i komunikacja oraz usługi bankowe i finansowe. Ponadto kraje te charakteryzowały się podobnym rozmiarem oraz strukturą przedsiębiorstw oraz relatywnym ograniczeniem segmentów o wzrastających korzyściach skali w produkcji przemysłowej⁵.

Wprowadzenie Jednolitego Rynku, które w przypadku Hiszpanii i Portugalii, a częściowo również i Grecji, pokryło się w praktyce z integracją tych państw z UE, wywarło różny wpływ na poszczególne gospodarki najbiedniejszych jej członków. Było to przede wszystkim związane z pewnymi różnicami w strukturach tych gospodarek przed rokiem 1987, szczególnie w sektorze produkcji i usług, oraz różnym udziałem w produkcji i zatrudnieniu sektorów najbardziej narażonych na wpływ Jednolitego Rynku. Ponadto nie bez znaczenia dla ogólnego efektu liberalizacji handlu był stopień otwarcia poszczególnych gospodarek przed rokiem 1987. Przykładowo Irlandia, która najwcześniej stała się członkiem UE, była najbardziej otwartą z czterech analizowanych gospodarek, a Hiszpania – najmniej⁶. Analiza wpływu liberalizacji handlu z Europą Zachodnią na najbiedniejsze gospodarki UE jest utrudniona zarówno z powodu różnic w ich strukturze i poziomie rozwoju, jak i różnic w okresach, w jakich ta integracja następowała. Irlandia przystąpiła do EWG w 1973 r., kiedy organizacja ta stanowiła jeszcze tylko unię celną, podczas gdy

⁴ W 1993 r. stopa bezrobocia w Irlandii wyniosła 18,4%, w Hiszpanii – 21,2%, a w Grecji i Portugalii odpowiednio 7,8% i 5,2%, podczas gdy średnia UE wynosiła 10,4%. *The Single Market Review...*, s. 12.

⁵ *Ibidem*, s. 9, 13-14.

⁶ *Economic Evaluation of the Internal Market*, „European Economy” 1996, No. 4, European Commission, Directorate-General for Economic Affairs, s. 200-201. Znacznego zamknięcia gospodarki Hiszpanii nie można tłumaczyć większym terytorium i wielkością gospodarki Hiszpanii. Brak kontaktów z pozostałymi gospodarkami Europy Zachodniej spowodowany był bowiem polityką ówczesnych rządów Hiszpanii.

Grecja, Hiszpania i Portugalia – w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych, przez co proces wzajemnego otwierania się rynków pokrył się w praktyce z utworzeniem Jednolitego Rynku. Mimo to, ze względu na wyraźną analogię w poziomie rozwoju gospodarczego i strukturze gospodarek *cohesion countries* w porównaniu z UE i aktualnymi kandydatami z Europy Środkowej i Wschodniej, warto bliżej przyjrzeć się sytuacji poszczególnych państw Europy Południowej i Irlandii.

2.2. Irlandia

Irlandia jest od kilku lat najszybciej rozwijającą się gospodarką w Unii Europejskiej. Na jej dostosowanie się i skorzystanie z sytuacji, jaka powstała przez utworzenie Jednolitego Rynku w Europie Zachodniej wpłynęły niewątpliwie dwie cechy, odróżniające gospodarkę Irlandii od pozostałych najbiedniejszych państw UE: wieloletnie, dłuższe niż z resztą państw członkowskich, i bliskie stosunki handlowe ze Zjednoczonym Królestwem oraz duży i stale rosnący udział w gospodarce międzynarodowych korporacji⁷.

Irlandia, przystępując w 1973 r. do EWG, była najbiedniejszym krajem członkowskim. Jej dochód stanowił zaledwie 58,7% średniego dochodu państw UE⁸. W ciągu dwóch następnych dekad Irlandia z powodzeniem zaczęła doganiać gospodarki zachodnioeuropejskie, tak że w roku 1994 jej dochód wyniósł już 81,9% średniego dochodu UE. Szybki wzrost gospodarczy i doganianie pozostałych gospodarek UE nie nastąpił jednak od razu. Praktycznie do połowy lat osiemdziesiątych osiągnięcia gospodarcze Irlandii były raczej skromne, a sytuacja ta była głównie spowodowana słabością gospodarki Zjednoczonego Królestwa, z którą Irlandia była ściśle powiązana, oraz niezbyt udaną polityką gospodarczą Irlandii⁹.

W drugiej połowie lat osiemdziesiątych Irlandia doświadczyła znacznego przyspieszenia wzrostu gospodarczego, co m.in. objawiło się wzrostem dochodu o ok. 4 punkty procentowe wyższym od średniej UE¹⁰. Było to możliwe głównie dzięki sprzyjającej ekspansji irlandzkiego eksportu na rynkach światowych. Z kolei ekspansja eksportu była głównym motorem wzrostu gospodarczego Irlandii, która jako mała i otwarta gospodarka, w dużym stopniu zależy od handlu zagranicznego¹¹. Irlandia wyciągnęła ponadto wnioski z nieudanej polityki fiskalnej lat siedemdziesiątych.

⁷ *Economic Evaluation of the Internal Market...*, s. 201.

⁸ Dochód rozumiany jest tutaj jako PKB na mieszkańca, natomiast średnia UE – jako średnie PKB na mieszkańca dwunastu państw UE. *The Economic and Financial Situation in Ireland. Ireland in the Transition to EMU*, „European Economy” 1996, No. 1, European Commission, Directorate-General for Economic Affairs, s. 11.

⁹ *Ibidem*, s. 59-60.

¹⁰ *Ireland*, „Country Studies” 1991, No. 6, European Commission, Directorate-General for Economic Affairs, 1991, s. 43-44.

¹¹ *The Economic and Financial Situation in Ireland...*, s. 62. Warto w tym momencie zauważyć, iż odbiorcą dwóch trzecich całości eksportu Irlandii były państwa UE.

siątych, co w połączeniu z dyscypliną monetarną dało efekt w postaci bardziej konsekwentnej polityki gospodarczej, zgodnej z wymaganiami małej i otwartej gospodarki.

Ogromna rola eksportu, generowanego głównie przez oddziały międzynarodowych korporacji, stanowi ważną cechę gospodarki Irlandii. Sprowadzenie zagranicznego kapitału i wiedzy było celem polityki gospodarczej kraju, którego przemysł był słaby i niekonkurencyjny. Irlandii udało się sprowadzić wielu zagranicznych inwestorów, jednak nie udało się jej wzmocnić przemysłu krajowego¹². Ekspansja eksportu oraz specjalizacja wewnątrzgałęziowa następowały głównie w branżach zdominowanych przez korporacje międzynarodowe, a nie w tradycyjnym i pracochłonnym przemyśle krajowym¹³.

Imponujący wzrost gospodarczy Irlandii w ostatnich latach spowodował, że kraj ten znajduje się w czołówce UE pod względem wypełnienia kryteriów konwergencji. Gospodarka Irlandii posiada jednak i słabe strony, a jednym z poważniejszych problemów jest wysoka stopa bezrobocia, która częściowo wynika z faktu, iż dynamicznie rozwijające się sektory są raczej kapitałochłonne i ich rozwój nie wpływa w większym stopniu na wzrost zatrudnienia. Niepokojący może być również, niższy od średniej UE, poziom inwestycji i niska konkurencyjność przemysłu krajowego Irlandii, gdyż intensywność zatrudnienia jest w nim znacznie wyższa niż w sektorach zdominowanych przez korporacje międzynarodowe¹⁴.

Stworzenie bilansu korzyści i kosztów integracji z UE jest więc zadaniem bardzo trudnym. Irlandia niewątpliwie uzyskała ogromne korzyści dzięki Jednolitemu Rynkowi i Wspólnej Polityce Rolnej. Mówiąc jednak o sukcesie Irlandii w przyciągnięciu zagranicznych inwestorów i dynamicznym wzroście gospodarczym od połowy lat osiemdziesiątych, wywołanym głównie ekspansją eksportu, nie można nie wspomnieć o kosztach tego procesu, polegających m.in. na zmianie struktury produkcji przemysłowej w Irlandii – zastąpieniu dotychczasowego szerokiego wachlarza produkcji przemysłu krajowego wąską specjalizacją korporacji międzynarodowych, co spowodowało zasadnicze zmiany w strukturze krajowej produkcji przemysłowej oraz wyeliminowanie relatywnie dużych krajowych eksporterów, nie będących w stanie w początkowym okresie integracji Irlandii z EWG sprostać zagranicznej konkurencji¹⁵.

¹² 55% produkcji przemysłowej Irlandii generowana jest bowiem przez firmy zagraniczne. Ibidem, s. 62-63.

¹³ Wystąpiło tylko kilka wyjątków ekspansji eksportu w sektorach zdominowanych przez przemysł krajowy. *Economic Evaluation of the Internal Market...*, s. 202.

¹⁴ *The Economic and Financial Situation in Ireland...*, s. 18-19.

¹⁵ *Ireland and EC Membership Evaluated*, red. P. Keatinge, Pinter Publishers i St. Martin's Press, New York 1991, s. 279-281. Również w rolnictwie można odnotować pewne koszty członkostwa w UE. Wspólnej Polityce Rolnej nie udało się bowiem rozwiązać dwóch fundamentalnych problemów rolnictwa Irlandii: utrzymywania się w dużym segmencie tego sektora niskich dochodów oraz słabego rozwoju przemysłu spożywczego.

2.3. Grecja

W chwili obecnej Grecja jest najsłabiej rozwiniętym gospodarczo członkiem UE. Od początku procesu integracji gospodarczej z Europą Zachodnią kraj ten miał poważne problemy makroekonomiczne, jego rozwój gospodarczy nie był stabilny, a tempo doganiania poziomu rozwoju gospodarczego pozostałych członków UE – niezadawalające.

Przyczyn zaistniałej sytuacji można się dopatrywać zarówno w polityce gospodarczej państwa, jak i strukturze jego gospodarki. Grecja posiadała bowiem słabą bazę produkcji przemysłowej, z której ponad połowa koncentrowała się w zaledwie kilku sektorach o niskim lub średnim wroście oraz o niskim poziomie zaawansowania technologicznego¹⁶. Ponadto 3/4 produkcji przemysłowej skoncentrowane było tylko w trzech z jedenastu regionów tego kraju. Handel wewnątrzgałęziowy był na bardzo niskim poziomie, a grecki eksport charakteryzował się raczej statycznymi przewagami komparatywnymi, takimi jak tania siła robocza i obecność zasobów naturalnych¹⁷.

W tej sytuacji dostosowanie się do nowych warunków, powstałych wskutek integracji z UE, a w szczególności utworzenia Jednolitego Rynku, było dla gospodarki greckiej bardzo trudne. Wzrastał deficyt w bilansie handlowym, który w 1990 r. osiągnął 5,4% PKB oraz rósł deficyt budżetowy i zadłużenie. Generalnie można powiedzieć, iż niepowodzenia Grecji w latach osiemdziesiątych były spowodowane ekspansją fiskalną państwa oraz upadkiem potencjału produkcyjnego gospodarki¹⁸. Mimo znacznych transferów finansowych z UE osiągnięcia gospodarcze tego kraju były słabe w porównaniu z pozostałymi państwami członkowskimi.

Otwarcie rynku greckiego sprawiło, iż większa część gospodarki po raz pierwszy została wystawiona na międzynarodową konkurencję. Znaczny wzrost importu spowodował, iż wiele gałęzi greckiego przemysłu traciło udział w rynku krajowym, nie kompensując tego jednocześnie ekspansją eksportu¹⁹. Wprowadzenie zachodnio-europejskiej konkurencji wpłynęło na poprawę produktywności i konkurencyjności greckiego przemysłu poprzez racjonalizację produkcji, innowacje, podniesienie jakości itp. Słabsze przedsiębiorstwa, często całe gałęzie przemysłu nie były jednak w stanie sprostać zagranicznej konkurencji, co spowodowało ograniczenia w produkcji i zamykanie firm. Są to naturalne efekty przemian strukturalnych gospodarki na

¹⁶ Były to głównie produkcja żywnościowa, produkcja tekstyliów i wydobywanie surowców mineralnych.

¹⁷ *Economic Evaluation of the Internal Market*, op. cit., s. 203. Struktura handlu zagranicznego Grecji świadczy o jej słabym poziomie rozwoju gospodarczego. Podczas gdy kraj ten specjalizuje się w eksporcie tradycyjnym, importuje on towary wysoko zaawansowane technologicznie. *Greece*, „Country Studies” 1992, No. 9, European Commission, Directorate-General for Economic Affairs, s. 49.

¹⁸ *Ibidem*, s. 1.

¹⁹ Warto w tym momencie wspomnieć, iż w okresie przedakcesyjnym, mimo stopniowego znoszenia ceł, integracja rynków miała znacznie łagodniejszy przebieg niż po roku 1981, kiedy to warunki funkcjonowania gospodarki Grecji zmieniły się fundamentalnie. *Greece and EC Membership Evaluated*, red. P. Kazakos i P.C. Ioakimidis, Pinter Publishers i St. Martin's Press, New York 1994, s. 51.

poziomie mikro. W przypadku Grecji dotyczyło to jednak większej części gospodarki, przez co dało się zauważyć tendencje do dezindustrializacji i zastojów struktur produkcyjnych.

Na sytuację greckiej gospodarki nie wpłynął tylko fakt jej integracji z wysoko rozwiniętymi państwami Europy Zachodniej oraz brak adekwatnej polityki UE rozwiązującej efektywnie problemy gospodarek peryferyjnych²⁰. Bardzo ważnym czynnikiem były słabe osiągnięcia w dziedzinie inwestycji w latach osiemdziesiątych, co było głównie spowodowane złą alokacją środków w ramach sektora publicznego. Krajowe inwestycje sektora prywatnego nie były w stanie przyspieszyć modernizacji gospodarki, a zagraniczne inwestycje bezpośrednie były nieliczne. Powyższe czynniki, jak również regulacje i interwencje rządowe, zmniejszyły potencjał innowacyjny kraju oraz umocniły tradycyjny model specjalizacji. Ponadto można przypuszczać, iż grecki system edukacji oraz techniczne kwalifikacje siły roboczej nie spełniają wymagań stale zmieniającej się gospodarki światowej. Sytuacja ta zaczęła się wprawdzie w ostatnich latach poprawiać, jednak Grecję czeka nadal wiele trudnych zadań w celu dogonienia gospodarek zachodnioeuropejskich oraz uniezależnienia się od transferów finansowych Unii²¹.

2.4. Portugalia

Przystępując do UE Portugalia miała poważne problemy makroekonomiczne, zakłócenia na rynku produktów oraz czynników produkcji, a struktura jej przemysłu wymagała szybkiej modernizacji. Gospodarka charakteryzowała się m.in. wysoką inflacją i bezrobociem, rozległą obecnością i ingerencją państwa, znaczną ochroną nieefektywnego sektora produkcji i nierozwiniętym rynkiem finansowym i rynkiem pracy.

Sytuacja ta niewątpliwie zmieniła się od czasu przystąpienia Portugalii do UE. Kraj ten zaczął szybko doganiać pozostałe gospodarki państw członkowskich, co było wynikiem zarówno integracji gospodarczej z UE i jej finansowym wsparciem, jak i generalnie odpowiednio sformułowanej i wprowadzonej w życie polityki makroekonomicznej i reform strukturalnych. W ciągu dziesięciu lat PKB na głowę, liczony według parytetu siły nabywczej, wzrósł z 50% średniej UE w 1985 r. do ok. 70% w roku 1996²².

Mimo iż Portugalia była powiązana z państwami UE umowami o wolnym handlu już od roku 1972, przystąpienie do UE spowodowało znaczny wzrost portugalskiego eksportu, który w latach 1986-1990 wynosił średnio 10% rocznie.

²⁰ Ibidem, s. 299. *Cohesion countries* nazywa się również gospodarkami peryferyjnymi.

²¹ Ibidem, s. 52-53. Raport Komisji dodaje również, iż w przypadku gdy trend z lat osiemdziesiątych się nie zmieni, specjalizacja Grecji w jej tradycyjnych przewagach komparatywnych może doprowadzić do jej marginalizacji w ramach Unii Europejskiej. Więcej szczegółów na ten temat można znaleźć w *Greece...*, s. 54-60.

²² *The Economic and Financial Situation in Portugal. Portugal in the Transition to EMU*, „European Economy” 1997, No. 1, European Commission, Directorate-General for Economic Affairs, s. 1.

Było to szczególnie związane z dynamicznym rozwojem współpracy handlowej z Hiszpanią, której waga jako rynku zbytu dla portugalskiego wywozu znacznie się zwiększyła²³. Ważną konsekwencją integracji z UE był znaczny wzrost otwartości gospodarki Portugalii. Między rokiem 1985 i 1996 zwiększyła się ona z 27% do 49%²⁴.

Innym ważnym zjawiskiem była zmiana struktury importu Portugalii. Nastąpił znaczny wzrost udziału towarów konsumpcyjnych, w szczególności produktów żywnościowych, oraz dóbr kapitałowych, na niekorzyść m.in. paliw, co ukazało brak konkurencyjności przemysłów nastawionych na rynek krajowy. Od momentu przystąpienia Portugalii do EWG odnotowywano stale rosnący deficyt handlowy. Nie spowodował on jednak większych zakłóceń w gospodarce, dzięki m.in. korzystnemu rozwojowi *terms of trade*²⁵.

W przypadku Portugalii bilans korzyści i kosztów z integracji z UE oceniany jest raczej jako pozytywny. Dzięki większemu otwarciu gospodarki oraz przeprowadzeniu koniecznych reform, kraj ten w znacznym stopniu zaczął doganiać rozwinięte gospodarki Europy Zachodniej. Mimo znacznego postępu, Portugalię czeka jednak jeszcze wiele wyzwań. Przykładowo dochód realny na głowę, liczony według parytetu siły nabywczej, stanowi nadal zaledwie 2/3 średniej UE, poziom wydajności i konkurencyjności sektora produkcyjnego, zarówno na krajowym, jak i zagranicznym rynku, odstaje od standardów europejskich, a proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie został jeszcze zakończony. Podjęcie czy kontynuacja wielu działań jest zatem konieczna, by Portugalia mogła w przyszłości w pełni korzystać z dobrodziejstw Jednolitego Rynku jako równorzędny partner.

2.5. Hiszpania

W przeciwieństwie do Portugalii i pozostałych członków UE, dla których członkostwo w tej organizacji stanowiło jeden z kolejnych etapów rozwijania międzynarodowej współpracy gospodarczej, przystąpienie Hiszpanii do Unii Europejskiej stanowiło w jej historii moment przełomowy. Spowodowało bowiem zakończenie izolacji kraju nie uczestniczącego praktycznie w jakichkolwiek formach międzynarodowej kooperacji i stanowiło ważny etap w jego rozwoju przemysłowym²⁶.

²³ W 1985 r. udział Hiszpanii w całości eksportu Portugalii wynosił 4,1%, natomiast w 1992 – 14,7%. *Portugal and EC Membership Evaluated*, red. J. da Silva Lopes, Pinter Publishers i St. Martin's Press, New York 1994, s. 114. Wynikało to głównie z wyjścia Hiszpanii z międzynarodowej izolacji i otwarcia jej rynków.

²⁴ Otwartość gospodarki jest tu zdefiniowana jako stosunek sumy eksportu i importu towarów i usług podzielonych przez 2 do PKB. *The Economic and Financial Situation in Portugal...*, s. 23.

²⁵ Ceny eksportowe rosły szybciej niż ceny importu. *Ibidem*, s. 27.

²⁶ *Spain and EC Membership Evaluated*, red. A. Almarcha Barbado, Pinter Publishers i St. Martin's Press, New York 1993, s. 1-2.

Hiszpania tradycyjnie prowadziła protekcyjną politykę handlową, a poziom otwarcia jej gospodarki był stosunkowo niski²⁷. Z tego też względu, mimo podjętych kroków w kierunku liberalizacji handlu z EWG w latach siedemdziesiątych, przystąpienie do UE, praktycznie w momencie tworzenia Jednolitego Rynku, było dla Hiszpanii prawdziwym wyzwaniem. Zobowiązana została bowiem do zniesienia w ciągu kilku lat wszelkich barier ograniczających handel wewnątrz UE i do dostosowania się do Wspólnej Polityki Handlowej²⁸.

Rozwój gospodarczy Hiszpanii po roku 1986 był raczej stabilny; kraj ten osiągał wyższą od średniej UE stopę wzrostu gospodarczego, jednak postęp w doganianiu reszty członków UE był raczej niewielki²⁹. Podczas gdy w 1980 r. PKB na mieszkańca, liczony według parytetu siły nabywczej, wynosił w Hiszpanii 74% średniej dwunastu państw EWG, podobny współczynnik w roku 1985 wynosił 71%, w 1990 – 75%, a w 1993 – 76%³⁰.

Oczekiwania dotyczące wpływu udziału w Jednolitym Rynku na gospodarkę Hiszpanii były raczej umiarkowane, ponieważ kraj ten, jako największa gospodarka peryferii UE, miał strukturę produkcji o dużym stopniu dywersyfikacji sektorowej. Handel wewnątrzgałęziowy zintensyfikował się szczególnie w produktach o średniej i niskiej jakości i w sektorach o wysokiej lub średniej dynamice popytu UE³¹. Istnieją badania wykazujące, iż Hiszpania z powodzeniem wykorzystuje swoją przewagę komparatywną (tania siła robocza) w gałęziach wymagających wysokiego nakładu pracy (przemysł ceramiczny, obuwniczy, tekstylny, stoczniowy, winiarski czy spożywczy) oraz w niektórych sektorach o wysokich nakładach kapitałowych, lecz niskim poziomie zaawansowania technologicznego. Gospodarka Hiszpanii wykazuje jednocześnie niską konkurencyjność w innych sektorach, szczególnie tych o wysokim poziomie zaawansowania technologicznego³².

Z pewnością można stwierdzić, iż przystąpienie Hiszpanii do UE radykalnie zmieniło możliwości jej rozwoju gospodarczego³³. W państwie tym dokonał się ogromny postęp gospodarczy, a największe bolączki ostatnich lat, między innymi wysokie bezrobocie, dług publiczny i inflacja, zostały w dużej mierze przezwyciężone w związku z przystąpieniem Hiszpanii do strefy EURO³⁴. Oczywiście jest jednak, iż

²⁷ Stopień otwarcia gospodarki, obliczany jako stosunek sumy importu i eksportu do PKB, wynosił 43.5%, podczas gdy średnia 11 państw EWG wynosiła wówczas 61,6%. *The Economic and Financial Situation in Spain*, „European Economy” 1994, No. 7, European Commission, Directorate-General for Economic Affairs, 1994, s. 3.

²⁸ *Ibidem*, s. 3.

²⁹ *Economic Evaluation of the Internal Market...*, s. 204.

³⁰ *The Single Market Review...*, s. 10.

³¹ *Economic Evaluation of the Internal Market...*, s. 204.

³² *Spain and EC Membership Evaluated...*, s. 28.

³³ Szerzej o wysiłkach adaptacyjnych Hiszpanii, a w szczególności o przekształcaniu struktur gospodarczych przed rokiem 1986, patrz K. Szymkiewicz, *Droga Hiszpanii do E.W.G.: Przykład do naśladowania?*, „Zeszyty Centrum im. A.Smitha” 1999, nr 10, s. 1-16.

³⁴ *Economic portrait of the European Union 1999*, Eurostat, European Communities 2000, s. 132-133, 144-145; *Eurostatistik – Daten zur konjunkturanaalyse*, Eurostat, European Communities 2000, s. 57.

kraj ten w celu utrzymania stabilnego wzrostu gospodarczego i przyspieszenia procesu doganiania gospodarek UE musi utrzymać te pozytywne tendencje i stale podnosić zewnętrzną konkurencyjność swojej gospodarki.

2.6. Skutki integracji gospodarczej z EWG dla najsłabiej rozwiniętych państw członkowskich

Irlandia, Grecja, Hiszpania i Portugalia w momencie przystępowania do EWG były krajami znacznie słabiej rozwiniętymi gospodarczo od pozostałych członków tego ugrupowania. Borykając się z wewnętrznymi problemami gospodarczymi zdecydowały się na jednoczesną integrację gospodarczą z pozostałymi państwami Europy Zachodniej, licząc na przyspieszenie rozwoju gospodarczego. Państwa te obawiały się jednak jednocześnie konkurencji ze strony silnych sąsiadów. Szczególnie w momencie wprowadzania Jednolitego Rynku bały się, że ich słabszy, dużo bardziej pracochłonny tradycyjny przemysł nie będzie w stanie podjąć zagranicznej konkurencji. Świadomość znacznego zacofania technologicznego powodowała niepokój, iż włączenie się w struktury Jednolitego Rynku może na zasadzie domina doprowadzić do upadku całej gospodarki. Powyższe obawy okazały się jednak niesłuszne.

Generalnie można powiedzieć, iż *cohesion countries* skorzystały z faktu utworzenia Jednolitego Rynku i że udało im się zmniejszyć dystans w poziomie rozwoju gospodarczego dzielący je od pozostałych państw UE³⁵, ponieważ po wprowadzeniu Jednolitego Rynku odnotowały szybszy wzrost gospodarczy od bogatszych państw UE (patrz tab. 1)³⁶.

Szczególnie dynamiczna ekspansja Irlandii ma swoje przyczyny zarówno w historii gospodarczej państwa i jego strukturze gospodarki, jak i w polityce gospodarczej rządu. Dzięki swym bliskim stosunkom handlowym ze Zjednoczonym Królestwem, Irlandia, już w momencie przystępowania do EWG w roku 1973, była stosunkowo otwartą gospodarką. Ponadto, w latach siedemdziesiątych, Irlandii udało się przyciągnąć zagranicznych inwestorów, głównie wielkie międzynarodowe korporacje, które w znacznym stopniu przyczyniły się do ekspansji irlandzkiego eksportu. Hiszpania i Portugalia odnotowały również znaczny przyrost inwestycji zagranicznych. Nastąpiło to jednak później, ponieważ państwa te przystąpiły do UE dopiero w 1986 r. Fakt, iż wpływ inwestycji zagranicznych na postęp techniczny i wzmocnienie pozycji konkurencyjnej całej gospodarki nie jest natychmiastowy, może tłumaczyć nieco niższy wzrost gospodarczy w tych właśnie krajach w porównaniu z Irlandią.

³⁵ *De Interne markt en het Europa van morgen*, red. M. Monti, Bureau voor Officiele Publicaties der Europese Gemeenschappen, Sdu Uitgevers, Den Haag 1997, s. 128.

³⁶ Warto w tym momencie zwrócić uwagę, że rozpatrując dane w tabeli 1, mówimy o stosunku PKB na mieszkańca w stosunku do średniej w UE. Ponieważ EWG w ostatnich kilkudziesięciu latach wykazywała się dynamicznym wzrostem gospodarczym, realny wzrost PKB na głowę jest w *cohesion countries* odpowiednio większy.

Ograniczony i bardzo nierównomiernie rozłożony pod względem terytorialnym wzrost gospodarczy Grecji może być częściowo wytłumaczony bardzo niewielkimi inwestycjami zagranicznymi. Najważniejszym jednak czynnikiem wpływającym na tę sytuację, obok polityki gospodarczej państwa, była struktura jego gospodarki oraz skupienie większości produkcji przemysłowej w trzech spośród jedenastu regionów Grecji³⁷.

Tabela 1. Relatywny PKB na mieszkańca w aktualnych cenach rynkowych, liczony według parytetu siły nabywczej (UE(15) = 100)

	1960	1973	1980	1985	1990	1993	1996	1998
Irlandia	60,9	59,0	63,9	65,3	71,8	82,2	92,7	101,8
Hiszpania	57,2	75,1	70,6	69,7	74,4	77,7	77,1	78,6
Grecja	42,7	62,7	64,1	62,4	58,4	64,4	67,3	68,3
Portugalia	39,9	57,9	55,4	52,9	59,3	67,0	66,9	68,4

Źródło: *European Economy – Convergence Report 1998*, European Commission, Directorate-General For Economic and Financial Affairs, No 65, 1998, s. 234-235.

Różnice w strukturze poszczególnych gospodarek mogą więc mieć zasadniczy wpływ na efekt liberalizacji handlu między nimi. Z tych względów postępująca liberalizacja handlu w Europie Zachodniej może mieć niekorzystny wpływ na gospodarki państw peryferyjnych, podczas gdy restrukturyzacja poszczególnych sektorów bogatszych państw UE, mających podobny poziom wyposażenia w czynniki produkcji, może się najprawdopodobniej odbyć poprzez rozwój nisz rynkowych, a nie poprzez upadek istniejących już sektorów gospodarki. Grecja i Portugalia odnotowują bowiem niższy poziom handlu wewnątrzgałęziowego niż pozostałe państwa UE; Irlandia, Hiszpania i Włochy są pod tym względem na średnim poziomie, natomiast Niemcy, Francja, Holandia, Zjednoczone Królestwo i Belgia charakteryzują się intensywnym handlem wewnątrzgałęziowym³⁸. Z tych również względów wprowadzenie Jednolitego Rynku okazało się w dużo większym stopniu korzystne dla wielkich międzynarodowych korporacji, dysponujących strukturami umożliwiającymi eksploatację nowych rynków, niż dla średnich i mniejszych przedsiębiorstw³⁹.

Analiza sytuacji gospodarczej i skutków liberalizacji handlu między Irlandią, Grecją, Hiszpanią i Portugalią z jednej strony, a UE z drugiej, może w dużym stopniu uświadomić obecnym kandydatom z Europy Środkowej i Wschodniej stojące przed nimi szanse i zagrożenia. Różnice pomiędzy poszczególnymi najbiedniej-

³⁷ Warto w tym momencie dodać, iż Grecja nie jest jedynym państwem, które od momentu wprowadzenia Jednolitego Rynku zaczęło osiągać słabsze wyniki gospodarcze. Przykład stanowić mogą Włochy, których południowa część osiągała znacznie gorsze wyniki od Włoch Północnych oraz od średnich wyników *cohesion countries*. *De Interne markt en het Europa van morgen...*, s. 131.

³⁸ *The Single Market Review...*, s. 12. Bezpośrednio z upadkiem tradycyjnych gałęzi przemysłu związany jest problem narastającego bezrobocia, które stanowi dodatkowe obciążenie dla i tak osłabionej gospodarki.

³⁹ *De Interne markt en het Europa van morgen...*, s. 3.

szymi państwami UE oraz między nimi a obecnymi kandydatami nie zmieniają bowiem faktu, iż wszystkie te kraje stanęły wobec tego samego problemu – integracji gospodarczej z ugrupowaniem państw znacznie bardziej rozwiniętych gospodarczo. Ogólne przyspieszenie wzrostu gospodarczego po przystąpieniu do UE nastąpiło w prawie wszystkich biedniejszych państwach, mimo różnej sytuacji gospodarczej, obranych przez nie różnych polityk gospodarczych i różnych strategii rozwoju. Bliższa analiza poszczególnych przypadków pozwoliłaby jednak z pewnością obecnym kandydatom na wyciągnięcie wniosków z doświadczeń poprzedników i próbe niepowtórzenia popełnionych przez nich błędów. Nie wolno w tym momencie jednak zapomnieć o jednej zasadniczej różnicy, powodującej znaczną odmienną sytuację obecnych kandydatów od Irlandii, Grecji, Hiszpanii i Portugalii, a mianowicie o fakcie, iż negatywne skutki integracji z Jednolitym Rynkiem mogły być w przypadku jej obecnych najbiedniejszych państw łagodzone natychmiastowym uczestnictwem w różnych funduszach Unijnych⁴⁰. Układy Stowarzyszeniowe z państwami Europy Środkowej i Wschodniej nie przewidują tego typu instrumentów⁴¹. Znając jednak doświadczenia Grecji oraz wyniki badań skuteczności i efektywności Funduszy Regionalnych i Strukturalnych UE należy zdawać sobie sprawę, iż nie są one jedynym czynnikiem determinującym szanse rozwoju gospodarczego słabiej rozwiniętych państw integrujących się z Unią Europejską.

3. Konsekwencje integracji gospodarczej Polski z Unią Europejską

3.1. Uwagi ogólne

Upadek socjalizmu w roku 1989 zapoczątkował w Polsce okres fundamentalnych przemian politycznych i gospodarczych. Przed Polską stało wówczas potrójne zadanie: ukształtowanie demokracji, gospodarki rynkowej oraz zapewnienie państwu bezpieczeństwa zewnętrznego. Te równoległe zachodzące procesy, łącznie z otwarciem granicy zachodniej i nawiązaniem współpracy z UE, wpłynęły na diametralną zmianę warunków funkcjonowania całej gospodarki. Z jednej strony nastąpił bowiem rozpad systemu wymiany handlowej między państwami RWPG i otwarcie gospodarek państw Europy Środkowej i Wschodniej na konkurencję z Europy Zachodniej, a z drugiej – zmiana zasad funkcjonowania całej gospodarki: z systemu

⁴⁰ Dla łagodzenia trudności najsłabiej rozwiniętych gospodarek EWG, związanych z intensyfikacją integracji gospodarczej poprzez utworzenie Jednolitego Rynku, powstał Fundusz Spójności. Miał on przeciwdziałać niekorzystnym skutkom JR w Hiszpanii, Portugalii, Grecji i Irlandii.

⁴¹ A. Inotai, *Foreign trade Deficit of Countries of East-Central Europe*, w: „Acta Economica”, Vol. 49, Akademiai Kiado, Budapeszt 1997, s. 44. Należy w tym momencie również dodać, iż propozycje finansowania poszerzenia UE na Wschód zawarte w Agendzie 2000 przewidują transfery środków finansowych do nowych państw członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej (zarówno przed, jak i po przystąpieniu do UE) znacznie niższe od tych, jakie były i są nadal przekazywane obecnym, najbiedniejszym państwom Unii.

centralnie zarządzanego w gospodarce rynkową. W zasadniczy sposób zmieniły się więc zasady i warunki funkcjonowania przedsiębiorstw.

Szczególnie pierwszy okres transformacji był dla Polski bardzo trudny. Konfrontacja gospodarki centralnie zarządzanej z rzeczywistością rynkową wykazała bardzo niską konkurencyjność polskiej produkcji na rynkach zachodnich, a ponieważ wiele przedsiębiorstw państwowych utraciło dawne, wschodnie rynki zbytu, gwałtownie rosło bezrobocie i spadał dochód realny społeczeństwa. Przyczyniała się do tego również w ogromnym stopniu hiperinflacja, która w roku 1989 wynosiła ponad 700%⁴². Sytuację pogarszało dodatkowo ogromne zadłużenie zewnętrzne państwa i konieczność szybkiego przeprowadzenia bolesnych dla społeczeństwa reform gospodarczych.

W tych niełatwych warunkach rozpoczął się pierwszy etap integracji Polski z Unią Europejską. Proces integracji gospodarczej z UE odbywał się bowiem w przypadku Polski w bardzo trudnym dla niej okresie – równoległe z transformacją polityczną i gospodarczą.

Mimo wielu problemów Polska i inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej utworzyły w ciągu ostatnich lat dobrze funkcjonujące gospodarki rynkowe. Proces doganiania gospodarek Europy Zachodniej będzie jednak trwał jeszcze wiele lat. Świadczy o tym chociażby fakt, iż przykładowo, mimo wyjątkowo wysokiego wzrostu gospodarczego Polski w ostatnich latach, jej PKB liczony według parytetu siły nabywczej stanowi zaledwie 40% średniego PKB Unii Europejskiej⁴³. Znaczne różnice w rozwoju gospodarczym państw kandydujących i UE nie muszą jednak stanowić przeszkody uniemożliwiającej ich członkostwo w tej organizacji i korzystanie z dobrodziejstw Jednolitego Rynku, o czym świadczy przykład państw Europy Południowej oraz Irlandii, które na drodze integracji z UE borykały się z wieloma problemami gospodarczymi, bardzo podobnymi do tych, jakie pokonać muszą dzisiejsi kandydaci.

3.2. Dynamika i struktura wymiany handlowej między Polską i UE w latach dziewięćdziesiątych

Od roku 1990 Unia Europejska jest najważniejszym partnerem handlowym Polski. Po upadku systemu socjalistycznego systematycznie rosła jej rola w polskim handlu zagranicznym, tak że w 1995 r. eksport do UE stanowił 70% całości polskiego eksportu⁴⁴. Szczególnie szybki wzrost znaczenia Unii w początkowej fazie

⁴² W. Wilczyński, *Ekonomia i polityka gospodarcza okresu transformacji. Wybór prac z lat 1991-1995*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1996, s. 59.

⁴³ Wzrost gospodarczy Polski wynosił w roku 1994 – 5,2%, 1995 – 7,0%, 1996 – 6,0%, 1997 – 6,8%, a w roku 1998, mimo ogólnoswiatowego spadku koniunktury, osiągnął wartość bliską 5,0%. *Enlargement – Poland, Commission Report 98*, European Commission, Directorate-General for External relations, 1998, s. 15.

⁴⁴ B. Kamiński, *Poland's Transition from the perspective of Performance in EU Markets*, w: „Communist Economies & Economic Transformation”, Vol. 10, 1998, No. 2, Centre for Research into Post-Communist Economies, s. 220.

transformacji był spowodowany z jednej strony liberalizacją handlu zagranicznego w Polsce, z drugiej natomiast jego reorientacją geograficzną⁴⁵. Podczas gdy w latach 1990-1994 udział UE w polskim eksporcie się więcej niż podwoił, eksport do byłego Związku Radzieckiego i państw byłego RWPG spadał dramatycznie⁴⁶.

Stosunki handlowe Polski z UE charakteryzują się ogromną asymetrią. Przykładowo w roku 1995 na kraje UE przypadało 2/3 polskiego handlu zagranicznego, natomiast Polska w handlu zagranicznym UE stanowiła niecałe 2,5%. Warto jednak podkreślić, iż zarówno w imporcie, jak i eksporcie zewnętrznym UE udział Polski w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych się więcej niż podwoił; w imporcie wzrósł z 1,1% do 2,2%, natomiast w eksporcie – z 1,1% do 2,6%⁴⁷.

W latach dziewięćdziesiątych, równoległe z reorientacją geograficzną polskiego handlu zagranicznego oraz zasadniczym wzrostem jego wartości, nastąpiły znaczne zmiany w strukturze towarowej handlu Polski z Unią. Są one widoczne zarówno w eksporcie, jak i w imporcie; udział towarów przemysłowych zwiększył się, a artykułów rolnych – zmniejszył (patrz tab. 2 i tab. 3).

Tabela 2. Eksport Polski do Unii Europejskiej (12) w latach dziewięćdziesiątych

Grupy towarów	Wartość (mln ECU)			Struktura (%)		
	1990	1994	1995	1990	1994	1995
Artykuły rolne	1107	869	939	21,5	9,5	8,5
Produkty mineralne	626	965	823	12,1	10,6	7,4
Wyroby przemysłowe	3295	7145	9073	63,9	78,5	81,7
Ogółem	5157	9106	11098	100,0	100,0	100,0

Źródło: *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska i E. Synowiec, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1997, s. 396.

W roku 1990 60% polskiego eksportu stanowiły takie grupy towarowe, jak: tekstylia, produkty hutnictwa, sprzęt transportowy, produkty mineralne, maszyny i urządzenia, różnorodne wyroby przemysłowe oraz wyroby z drewna. Pięć lat później udział tych samych grup towarowych w polskim eksporcie do UE wynosił prawie 75%⁴⁸. Znacznie powyżej średniej wzrósł eksport środków transportu, mebli oraz wyrobów włókienniczych (przede wszystkim ze względu na wzrost znaczenia obrotu uszlachetniającego). Za „lokomotywę” polskiego eksportu do UE w pierw-

⁴⁵ *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska i E. Synowiec, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1997, s. 395.

⁴⁶ B. Kamiński, op. cit., s. 219. Więcej o reorientacji geograficznej handlu państw Europy Środkowej i Wschodniej patrz N. Sheets i S. Boata, *Eastern European Export Performance During The Transition*, „Contemporary Economic Policy” Vol. 16, 1998, Western Economic Association International, s. 211-215. Warto w tym momencie przypomnieć, iż system handlowy w ramach RWPG charakteryzował się aprobatą dla handlu wewnątrz RWPG i jednoczesną dezaprobatą dla stosunków handlowych z krajami nie należącymi do tego ugrupowania. Z systemu planów wynikał również brak zachęty do konkurencji między poszczególnymi socjalistycznymi eksporterami.

⁴⁷ *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską...*, s. 395.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 396-397.

szej połowie lat dziewięćdziesiątych można uznać tekstylia, mimo iż tempo wzrostu ich eksportu było z biegiem lat coraz mniejsze. Z kolei tempo wzrostu wywozu poniżej średniej charakteryzowało eksport produktów hutnictwa i produktów mineralnych⁴⁹.

Jak wyżej wspomniano, udział artykułów rolnych w handlu z UE znacznie zmalał. Przez pierwsze pięć lat transformacji udział sektora rolniczego w eksporcie do UE spadł o ponad połowę, co było spowodowane zarówno zwiększeniem eksportu na rynki wschodnie⁵⁰, jak i protekcyjną polityką rolną UE⁵¹. Zmianom wartości eksportu artykułów rolnych towarzyszyły istotne zmiany w jego strukturze towarowej. Przed wejściem w życie Umowy Przejściowej w polskim eksporcie do UE dominowały żywe zwierzęta, produkty pochodzenia zwierzęcego i ryby. W połowie lat dziewięćdziesiątych znacznie zwiększył się natomiast udział produktów pochodzenia roślinnego, głównie owoców, warzyw i ich przetworów (mrożonki, koncentraty, soki). Generalnie można powiedzieć, iż głównym źródłem dochodu polskich eksporterów artykułów rolnych jest wywóz surowców rolnych oraz produktów wstępnie przetworzonych⁵². Nie trzeba w tym miejscu dodawać, iż wyższy stopień przetworzenia produktów eksportowanych wiąże się z większymi korzyściami dla gospodarki i większymi dochodami.

Tabela 3. Import Polski z Unii Europejskiej (12) w latach dziewięćdziesiątych

Grupy towarów	Wartość (mln ECU)			Struktura (%)		
	1990	1994	1995	1990	1994	1995
Artykuły rolne	616	1 100	1 181	14,0	10,2	8,8
Produkty mineralne	142	229	158	3,2	2,1	1,2
Wyroby przemysłowe	3454	9 191	11 777	78,6	84,9	87,4
Ogółem	4393	10 828	13 471	100,0	100,0	100,0

Źródło: *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską...*, s. 399.

W imporcie Polski z UE można zaobserwować jeszcze większą dynamikę wzrostu niż w eksporcie. W latach 1990-1995 wartość polskiego importu z UE wzrosła trzykrotnie. Podobnie jak w eksporcie, równoległe ze wzrostem wartości importu i jego reorientacją geograficzną, nastąpiły zmiany w jego strukturze towarowej. Zmniejszył się udział artykułów rolnych na rzecz wyrobów przemysłowych, jednak zmiany te były znacznie mniejsze w porównaniu z eksportem.

Udział importu towarów przemysłowych w całości polskiego importu z UE wzrósł z blisko 79% do 87%. Najważniejszą rolę odgrywały wyroby przemysłu elektromaszynowego, wyroby włókiennicze, produkty przemysłu chemicznego,

⁴⁹ Więcej szczegółowych informacji na temat struktury polskiego eksportu podaje B. Kamiński, op. cit., s. 223-227.

⁵⁰ *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską...*, s. 398.

⁵¹ R. Goodhue, J. McCluskey, G. Rausser, *Central European Agricultural Policy and EU Accession*, w: „Current Politics and Economics of Europe”, Vol. 7, 1997, No. 1, Nova Science Publishers, s. 39.

⁵² *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską...*, s. 399.

tworzywa sztuczne, środki transportu i produkty metalurgiczne. Towary te stanowiły w 1995 r. blisko 75% wartości polskiego importu z UE. Największy, bo prawie 6-krotny, wzrost udziału w strukturze przywozu odnotowano w przypadku tworzyw sztucznych. Również wartość importu pojazdów wzrosła bardzo znacznie, bo 5,5-krotnie. W strukturze importu zmniejszył się natomiast udział maszyn i urządzeń.

Mniejszy wzrost wartości importu artykułów rolnych z UE był spowodowany m.in. zwiększeniem przywozu, głównie owoców tropikalnych, kawy i herbaty bezpośrednio z krajów tropikalnych, a nie, jak wcześniej, za pośrednictwem państw Europy Zachodniej. Równoległe ze zmniejszeniem udziału artykułów rolnych w polskim imporcie, nastąpiła zmiana w jego strukturze. Zmniejszył się import wyrobów gotowych na rzecz produktów przeznaczonych do przetwórstwa, co było spowodowane zmniejszeniem się krajowej podaży oraz strukturą konsumpcji polskiego społeczeństwa⁵³.

3.3. Komentarz

W latach dziewięćdziesiątych w handlu zagranicznym Polski nastąpiła zarówno reorientacja geograficzna – upadek wymiany handlowej w ramach państw byłej RWPG na rzecz handlu z UE – jak i zmiana struktury towarowej. Zarówno eksport, jak i import Polski z UE wzrósł w tym okresie bardzo gwałtownie. Należy jednak zwrócić uwagę na przewagę wzrostu importu nad eksportem i związany z tym znaczny deficyt Polski w handlu z UE (patrz tab. 4). Podczas gdy eksport UE do Polski wzrósł w okresie 1994-1997 blisko dwukrotnie, eksport Polski do UE wzrósł zaledwie o połowę⁵⁴. Od 1992 r. Polska odnotowuje ujemne saldo bilansu handlowego z Unią. Było to łatwym do przewidzenia wynikiem odziedziczonej po poprzednim systemie niskiej konkurencyjności polskiej produkcji przemysłowej. Deficyt Polski w handlu z UE zwiększył się bowiem z 6,7 mld PLN w roku 1995 do 39,6 mld PLN w roku 1998 i 41,8 mld PLN w roku 1999⁵⁵. Podobna sytuacja ma miejsce w pozostałych państwach Europy Środkowej i Wschodniej⁵⁶. Niektórzy

⁵³ Ibidem, s. 400-401.

⁵⁴ Mimo ogromnej dysproporcji w znaczeniu we wzajemnej wymianie handlowej Polski i UE, warto zauważyć, iż w przypadku wielu wyrobów Polska jest bardzo ważnym partnerem handlowym Unii. Przykładowo w dziedzinie importu żywych zwierząt, mebli, cynku, wyrobów z żeliwa i stali, miedzi i siarki oraz nawozów i odzieży Polska stanowi jednego z najważniejszych dostawców zewnętrznych UE. Polska jest również ogromnie ważnym rynkiem zbytu dla UE, szczególnie dla piór i puchu, dzianin, pasz i odpadów przemysłu spożywczego, owoców, bawełny i włókien chemicznych. W przypadku żywych zwierząt import z Polski stanowi ponad 25% importu zewnętrznego UE, mebli – 16%, cynku, wyrobów z żeliwa i stali, miedzi i siarki – 10%. Ibidem, s. 401.

⁵⁵ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000...*, tab. 473, s. 421.

⁵⁶ Warto również w tym momencie przypomnieć, że cztery najbiedniejsze państwa UE – Grecja, Portugalia, Hiszpania i Irlandia – w początkowym okresie integracji swoich rynków z rynkiem Wspólnot Europejskich odnotowywały również rosnący deficyt w handlu z UE. A. Inotai, op. cit., s. 36.

ekonomiści uważają, iż brak w Układach Europejskich powiązania pomiędzy rosnącym deficytem w handlu, wynikającym z uwolnienia handlu przez kraje słabiej rozwinięte gospodarczo, z jednoczesnymi transferami finansowymi, może przeszkodzić procesowi transformacji i modernizacji tych gospodarek⁵⁷. Na uwagę zasługuje tutaj również fakt, iż już sama konstrukcja Układów Europejskich ograniczała import do UE towarów, w których Polska miała swe przewagi komparatywne (produktów rolniczych oraz tekstyliów, odzieży, obuwia czy węgla i stali) i które stanowiły zasadniczą część polskiego eksportu do tego regionu. Polska natomiast importowała z UE produkty o wysokim stopniu przetworzenia – kapitałochłonne, w których produkcji UE miała zasadniczą przewagę w porównaniu ze słabiej rozwiniętymi krajami Europy Wschodniej⁵⁸.

Tabela 4. Polski handel zagraniczny w latach 1994-1997 (w mln USD)

	Import				Eksport			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
UE	12 403	18 781	23 738	24 442	10 805	16 036	16 196	15 707
Europa Środkowo-Wschodnia	3 063	4 476	5 776	5 673	2 499	3 954	5 009	5 608
Kraje rozwijające się	2 294	2 979	4 035	4 354	1 749	1 752	1 895	1 568
Ogółem	21 569	29 050	37 137	38 185	17 240	22 895	24 440	24 037

Źródło: *EU Country Report – Poland*, The Economist Intelligence Unit Limited, London 1998, s. 28.

Niektórzy analitycy uważają, iż wzrost deficytu w handlu jest spowodowany importem dóbr kapitałowych, co w następnym okresie spowoduje wzrost eksportu, i dlatego można powiedzieć, iż deficyt ten ma charakter przejściowy. Dotychczasowe doświadczenia sugerują jednak, iż import ten ma bardziej charakter konsumpcyjny niż inwestycyjny. Z tych względów można przypuszczać, iż przyczyn rosnącego deficytu należy szukać w polityce gospodarczej poszczególnych państw stowarzyszonych. Państwa Europy Środkowej i Wschodniej nie wprowadziły instrumentów ochraniających ich rynek w momencie, gdy zaczęły tracić udział w rynkach krajowych i zagranicznych, mimo iż wskazywały na to zdrowy rozsądek nawet w przypadku państw bardziej rozwiniętych gospodarczo⁵⁹. Brak protekcjonizmu kompensowała częściowo polityka walutowa. Gwałtowna dewaluacja powodowała bowiem wzrost atrakcyjności towarów państw wschodnioeuropejskich. Chwilowa przewaga cenowa powodowała jednak, iż eksporterzy nie mieli zachęty do modernizacji aparatu wytwórczego i technologii, co nie mogło się nie odbić na ich konkurencyjności w dłuższym okresie.

⁵⁷ Ibidem, s. 35.

⁵⁸ *Coming to Terms with Accession – Forum Report of the Economic Policy Initiative no. 2*, red. L. Ambrus-Lakatos i M. Schaffer, Institute for EastWest Studies, CEPR, London 1996, s. 86 oraz *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską...*, s. 456.

⁵⁹ A. Inotai, op. cit., s. 39.

Od roku 1992 UE realizuje coraz większą nadwyżkę w handlu z państwami Europy Środkowo-Wschodniej. Dzięki wymianie handlowej z pięcioma krajami CE-FTA, z których import stanowi dla UE 6,7% całości importu, Unia osiąga 32,5% całości swej nadwyżki handlowej. Warto w tym momencie przypomnieć, że to właśnie ze względu na trudy transformacji gospodarczej i zrozumienie konieczności łagodniejszego traktowania nowych partnerów handlowych z Europy Środkowej i Wschodniej, UE zgodziła się na asymetrię w liberalizacji handlu w ramach Układów Stowarzyszeniowych. Jest bowiem ogólnie wiadomo, iż z liberalizacji handlu między krajami o różnym stopniu rozwoju gospodarczego korzystają bardziej państwa wyżej rozwinięte i bardziej konkurencyjne⁶⁰.

Układy Stowarzyszeniowe wprowadziły w ciągu dziesięciu lat strefę wolnego handlu towarami przemysłowymi między państwami o zupełnie różnym poziomie rozwoju gospodarczego i konkurencyjności, bez jednoczesnego stworzenia instytucjonalnych możliwości rozwiązywania problemów wynikających z wprowadzenia wolnego handlu u słabiej rozwiniętych partnerów⁶¹. Można zadać w tym momencie pytanie, czy państwa te powinny tolerować aż tak silną presję na import z UE⁶², jednak w obliczu ich dążenia do jak najszybszego uzyskania jej członkostwa oraz zdecydowanie słabszej pozycji negocjacyjnej, odpowiedź wydaje się oczywista.

3.4. Korzyści i koszty integracji Polski z UE

3.4.1. Uwagi ogólne

Sporządzenie ogólnego bilansu korzyści i kosztów przystąpienia do UE jest zadaniem bardzo trudnym nawet dla *cohesion countries*, które są już członkami tej organizacji od kilkunastu lat. Jest to spowodowane faktem, iż integracja z Unią wywiera wpływ na praktycznie wszystkie dziedziny życia społecznego i gospo-

⁶⁰ Ibidem, s. 41.

⁶¹ Pewne możliwości stwarzały takie instytucje, jak Rada i Komitet Stowarzyszenia, jednak strona unijna korzysta z nich zdecydowanie skuteczniej niż Polska. Sytuacja ta jest spowodowana głównie większym doświadczeniem Unii Europejskiej w tego typu działalności oraz posiadaniem wyspecjalizowanych urzędników. Warto w tym momencie również podkreślić, iż państwa Unii Europejskiej przeznaczają ogromne środki finansowe na promocję eksportu i bezpośrednie wspomaganie eksporterów, na co państw z Europy Środkowo-Wschodniej w chwili obecnej po prostu nie stać. Nie wolno jednak nie doceniać również pozytywnego wpływu rozwoju wymiany handlowej państw stowarzyszonych z UE na ich rozwijające się gospodarki, a przede wszystkim na ich modernizację i podnoszenie ogólnej konkurencyjności.

⁶² Zdania na ten temat są wśród ekonomistów podzielone. Zwolennicy wolnego rynku optują za jak najszybszą liberalizacją handlu, z kolei interwencjoniści uważają, iż w pewnych sytuacjach zastosowanie protekcjonizmu może przynieść w dłuższym okresie znacznie lepsze efekty. Inną kwestię stanowi fakt, iż przy obecnych zasadach funkcjonowania Jednolitego Rynku oraz strukturze gospodarek państw członkowskich otwarcie granic poprzez zniesienie cel i ograniczeń ilościowych bynajmniej nie stwarza równych szans wzajemnej ekspansji dla producentów z Europy Środkowo-Wschodniej i z UE.

darczego, jest więc zjawiskiem niezwykle kompleksowym, a jej konsekwencje są zarówno krótko-, jak i długookresowe. Dlatego nawet w przypadku tych państw w niektórych dziedzinach jednoznaczna ocena nie jest jeszcze możliwa. Ponadto ważną rolę odgrywa kwestia relatywizmu oceny, czy dane zjawisko należy uznać za koszt, czy korzyść integracji z UE, czy też może po prostu za normalny i nieunikniony etap rozwoju gospodarczego kraju.

Rozpatrując gospodarcze efekty integracji Irlandii i państw Europy Południowej z UE, można bez wątplenia stwierdzić, iż w procesie tym skorzystać mogą obie strony: zarówno wysoko rozwinięte państwa będące już członkami UE, jak i nowi członkowie o znacznie niższym poziomie rozwoju gospodarczego. Również dotychczasowe doświadczenia Unii Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej zdają się potwierdzać tę tezę. Integracja gospodarcza Europy Wschodniej i Zachodniej ułatwia bowiem przyspieszenie wzrostu gospodarczego byłym państwom socjalistycznym, umożliwiając jednocześnie ekspansję gospodarczą Unii Europejskiej i poprawienie jej pozycji konkurencyjnej w rywalizacji ze Stanami Zjednoczonymi oraz Japonią⁶³. Ponadto integracja z Europą Środkową i Wschodnią jest jednym z podstawowych warunków utrzymania pokoju i podnoszenia dobrobytu na całym kontynencie. Dlatego też koszty, przede wszystkim budżetowe, jakie musi ponieść Unia poszerzając swój zasięg na wschód, wydają się wyjątkowo niskie w porównaniu z historyczną naturą wyzwania, jakim jest jednoczenie Europy Wschodniej i Zachodniej⁶⁴.

Analizując korzyści i koszty dla Polski, należy przede wszystkim rozróżnić skutki integracji gospodarczej Polski z UE oraz skutki przystąpienia do UE⁶⁵. Proces integracji gospodarczej z Unią rozpoczął się bowiem kilkanaście lat temu, w momencie rozpoczęcia wzajemnego znoszenia barier handlowych, w związku z czym na podstawie dziesięcioletnich doświadczeń i obserwacji oraz analizy sytuacji biedniejszych członków UE, można próbować dokonać wstępnych analiz i szacunków korzyści i kosztów tego procesu. O korzyściach i kosztach członkostwa Polski w UE trudno natomiast, z wielu względów, w obecnej chwili mówić konkretnie.

Polska wybrała drogę rozwoju poprzez integrację gospodarczą z Unią, licząc na korzyści płynące ze zbliżenia z tym ugrupowaniem. Przede wszystkim uczestnictwo

⁶³ B. Gaziński, *Unia Europejska wczoraj – dziś – jutro*, Fundacja im. M. Oczapowskiego, Olsztyn 1998, s. 115.

⁶⁴ R. Baldwin, J. Francois, R. Portes, *The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe*, w: „Economic Policy”, April 1997, CEPR, CES, MSH, s. 168. Autorzy tego raportu szacują koszty netto pierwszego rozszerzenia na wschód na 8 mld ECU, co stanowi zaledwie 0,01% PKB obecnej UE. Autorzy raportu uznają to za wyjątkowo „dobry interes” dla obecnych członków UE i przypominają, iż w latach osiemdziesiątych Unia dałaby wiele, by móc zapłacić 8 mld ECU w celu wycofania wojsk radzieckich z tego regionu. Ponadto UE nie robiła podobnych bilansów kosztów budżetowych w przypadku Luksemburga i Danii, które otrzymują ogromne subsydia w przeliczeniu na mieszkańca, niewspółmierne do wielkości ich gospodarek.

⁶⁵ L. Jasiński, *Perspektywy integracji. Polska a Unia Europejska*, Warszawa Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 1998, s. 132 oraz L. Jasiński, *Analiza integracji. Przygotowania do członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, ZIGGUART, Warszawa 1998, s. 137.

w procesie integracji europejskiej było uważane za szansę dogonienia państw Europy Zachodniej⁶⁶. Liczono, iż korzyści płynące z dostępu do rynku zachodnioeuropejskiego czy przyciągnięcia zachodnioeuropejskich inwestorów oraz transfery finansowe Unii przyczynią się do przyspieszenia wzrostu gospodarczego państwa⁶⁷. Równie ważne były jednak względy polityczne i kwestia bezpieczeństwa zewnętrznego. Państwa Europy Środkowo-Wschodniej liczyły bowiem na wsparcie politycznych przemian, tworzenia demokracji i gospodarek rynkowych⁶⁸.

Warto w tym momencie zauważyć, że obrana przez Polskę droga wiąże się również z pewnymi kosztami utraconych korzyści. Polska, wybrawszy drogę integracji z UE, nie mogła bowiem skorzystać z doświadczenia Japonii i niektórych „azjatyckich tygrysów”, które w wykreowaniu swych przewag konkurencyjnych wykorzystaly instrument, jakim była tymczasowa ochrona danego sektora gospodarki przed importem z wysoko rozwiniętych państw Zachodu. Japonia, a później naśladowujące ją „tygrysy”, wybrała w początkowym okresie odbudowy swej gospodarki po drugiej wojnie światowej sektory, w których zamierzała być konkurencyjna – produkcję stali, maszyn przemysłowych i elektronikę – i w tym kierunku zaczęła się rozwijać. Sektory te wymagały wysokiego zatrudnienia kapitału i technologii, co bynajmniej nie było zgodne z jej ówczesnymi przewagami komparatywnymi (tania siła robocza)⁶⁹. Kraj ten zdawał sobie bowiem sprawę, iż jeżeli nie będzie w stanie konkurować z wysoko rozwiniętymi gospodarkami Zachodu produktami o wysokim stopniu zaawansowania technologicznego i w sektorach kapitałochłonnych, dogonienie tych gospodarek może stać się po prostu niemożliwe⁷⁰. Dlatego też zrobiono wszystko, by poprzez umiejętne przyciąganie inwestycji zagranicznych⁷¹ przejąć wiedzę i technologię zdobytą wówczas już przez gospodarki zachodnie, a poprzez silny protekcyjizm, w okresie początkowym, umożliwić rozwój zupełnie nowych przemysłów. Jak dzisiaj wiadomo, właśnie dzięki tym sektorom Japonia, a później

⁶⁶ R. Freudenstein, *Poland, Germany and the EU*, w: „International Affairs”, Vol. 74, 1998, No 1, s. 49.

⁶⁷ Warto w tym momencie przypomnieć, że klasyczna teoria integracji rozróżnia tzw. statyczne i dynamiczne efekty integracji. Do pierwszych należy głównie efekt kreacji handlu (wzrost wzajemnego handlu krajów usuwających utrudniające go bariery) oraz efekt przesunięcia handlu (wypchnięcie krajów trzecich). Do efektów dynamicznych zaliczyć natomiast można wzrost korzyści ze skali produkcji, intensyfikację konkurencji, rozwój handlu wewnątrzgałęziowego czy rozwój inwestycji.

⁶⁸ Więcej o motywach państw Europy Środkowej i Wschodniej dążenia do członkostwa w UE patrz *Coming to Terms with Accession...*, s. 85.

⁶⁹ R. Wade, *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*, Princeton University Press, New Jersey 1990.

⁷⁰ Więcej na ten temat patrz: ibidem oraz Shin Jang-Sup, *The economics of the latecomers: catching-up, technology transfer, and institutions in Germany, Japan, and South Korea*, Routledge, London 1996.

⁷¹ Przykładowo dbano o to, by w inwestycjach zagranicznych zawsze brały udział firmy lokalne, co dawało im szansę poznania zachodnich technologii. Było to regulowane ogólnie na przykład za pomocą przepisu, iż obcy kapitał może inwestować tylko w formie *joint venture* z partnerem lokalnym, przy czym udział obu firm w tego typu przedsięwzięciach był również ściśle określony.

i Korea Południowa oraz Tajwan osiągnęły ogromny sukces gospodarczy⁷². Azjatycki sposób na „doganianie” jest oczywiście w warunkach integracji europejskiej niemożliwy do przeprowadzenia. Warto jednak nie zapominać o dwóch podstawowych przesłankach, jakie nim kierowały, mianowicie konieczności takiej restrukturyzacji gospodarki, by mogła ona w przyszłości konkurować z wysoko rozwiniętymi gospodarkami Zachodu na arenie międzynarodowej oraz umiejętnym wykorzystaniu inwestycji zagranicznych w celu modernizacji przemysłu krajowego. Patrząc na przykład Grecji, której struktura gospodarki uniemożliwiła korzystanie z dobrodziejstw Jednolitego Rynku, oraz na przykład Irlandii, w której napływ inwestycji zagranicznych nie przyczynił się do modernizacji i podniesienia konkurencyjności jej przemysłu krajowego, można uznać, iż dwie wyżej wymienione przesłanki są jak najbardziej aktualne w przypadku państw Europy Wschodniej integrującej się obecnie z UE.

W przypadku Polski bardzo trudno w praktyce odróżnić efekty integracji ze Wspólnotą Europejską od skutków transformacji gospodarczej i znalezienia się polskiej gospodarki w realiach rynkowych. Można jednak z pewnością stwierdzić, iż perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej stanowiła niewątpliwie motywację dla szybszego przeprowadzania nieraz trudnych, ale niezbędnych reform, co już samo w sobie można uznać za pewną korzyść procesu integracji Polski z UE.

Dodatkowym czynnikiem utrudniającym sporządzenie konkretnego bilansu korzyści i strat związanych z integracją z UE jest pewien stopień relatywizmu w uznaniu, co jest korzyścią, a co kosztem. Przykładowo, zjawisko odczuwane jako koszt integracji w krótkim okresie, może być ocenione jako niezbędny warunek osiągnięcia korzyści w długim okresie. Wprowadzenie Wspólnej Taryfy Celnej może np. zostać uznane jako koszt przystąpienia do UE z dwóch powodów. Po pierwsze, wpływy z cel w Unii Europejskiej są odprowadzane do budżetu UE, a stanowią one w Polsce 6% przychodów budżetowych. Po drugie, Wspólna Taryfa Celna będzie generalnie niższa od cel stosowanych przez Polskę w stosunku do krajów trzecich, szczególnie państw byłego ZSRR⁷³. Z pewnością pojawią się więc skrajnie różne opinie, iż stanowić to będzie albo zagrożenie dla niektórych polskich producentów, albo iż będzie to bodziec dla podniesienia ich konkurencyjności. Podobne rozbieżności opinii pojawiać się będą w wielu dziedzinach, również pozaekonomicznych, chociażby odnośnie przekazania pewnych kompetencji rządu krajowego na rzecz organów na szczeblu europejskim. Szanse i zagrożenia związane z integracją z UE pojawiają się więc w najróżniejszych dziedzinach życia społecznego, a ponieważ sytuacja społeczno-gospodarcza kraju zależy w dużej mierze od poziomu rozwoju gospodarczego danego państwa, warto pokrótce przyrzeć się związanym z integracją z UE możliwym korzyściom i kosztom dla polskiego przemysłu i rolnictwa.

⁷² Mówiąc o sukcesie Japonii i „azjatyckich tygrysów” należy wyraźnie podkreślić, iż mowa jest tutaj o ich sposobie na dogonienie gospodarek wysoko rozwiniętych. Abstrahuje się tutaj natomiast od przyczyn niedawnego kryzysu w Azji, który nie był spowodowany obraną drogą doganiania, lecz sposobem funkcjonowania gospodarek już rozwiniętych, w okresie znacznie późniejszym.

⁷³ L. Jasiński, *Analiza integracji...*, s. 133-134.

3.4.2. Szanse i zagrożenia dla przemysłu

W celu osiągnięcia pełnych korzyści z integracji z Jednolitym Rynkiem konieczne jest dostosowanie struktury wytwórczej polskiej gospodarki do struktury krajów Unii Europejskiej⁷⁴. Wielu osiągnięciom pierwszych lat transformacji nie towarzyszyło jednak unowocześnianie struktury naszej gospodarki. Nastąpił nawet znaczny spadek inwestycji przemysłowych, a udział badań i rozwoju w PKB spadł do katastrofalnych rozmiarów, kilkukrotnie niższych od porównywalnych krajów zachodnioeuropejskich⁷⁵. W tej sytuacji niekorzystne zmiany strukturalne w połączeniu z liberalizacją handlu z rozwiniętymi gospodarkami Europy Zachodniej doprowadziły w latach 1990-1995 do uwstecznienia struktury polskiego eksportu. Nastąpiło załamanie i wyeliminowanie niektórych gałęzi technologicznie zaawansowanych ze względu na wzmogoną konkurencję importu lepszych i tańszych wyrobów z UE o wysokich i najwyższych wskaźnikach przetworzenia oraz utratę rynków wschodnich. W związku z tym Polska zmuszona jest eksportować produkty, wprawdzie zgodne z zasadą komparatywnych korzyści, jednak w sektorach pozbawionych korzyści strukturalnych i dlatego realizuje niższą sumę korzyści globalnych w porównaniu ze swoimi partnerami z UE⁷⁶. Warto w tym momencie dodać, iż na tę niekorzystną sytuację wpływa nie tylko obecna struktura polskiego przemysłu, ale również polityka handlowa UE. W ramach produktów o wyższych wskaźnikach przetworzenia w polskim eksporcie do UE mają bowiem duże znaczenie tzw. sektory wrażliwe, które podlegają unijnej ochronie. Z kolei 3/4 polskiego wywozu do UE stanowią produkty o najniższych i niskich wskaźnikach przetworzenia, co ogranicza możliwość przyspieszenia dynamiki eksportu i zwiększenia korzyści kompa-

⁷⁴ M. Syrek, *Przeobrażenia struktury wytwórczej polskiej gospodarki jako podstawowa przesłanka jej zintegrowania z Unią Europejską*, w: *Niektóre ekonomiczne bariery wejścia Polski do Wspólnot Europejskich*, red. M. Smejda, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1997, s. 11.

⁷⁵ *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską...*, s. 455. Warto w tym momencie zwrócić uwagę, że podczas gdy w Polsce udział nakładów na działalność badawczą i rozwojową wynosiła w 1998 r. 0,72% PKB, inwestycje w wiedzę w krajach członkowskich UE dochodziły do 3,7% PKB. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000...*, tab. 606, s. 636. Ze względu na fakt, iż PKB państw członkowskich jest na ogół znacznie wyższe od PKB Polski, oraz że Polska jest krajem, który dopiero dogania gospodarki wysoko rozwinięte, oczywiste jest, że nakłady te powinny być znacznie wyższe, jeżeli celem naszego kraju jest rzeczywiste dogonienie gospodarek Europy Zachodniej.

⁷⁶ *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską...*, s. 456 i 453. Korzyści strukturalne pojawiają się w miarę wprowadzania innowacji, różnicowania i doskonalenia produkcji na podstawie nauki jako samodzielnej siły wytwórczej. Są one wynikiem wzrastającego udziału wyrobów o wysokich i najwyższych wskaźnikach przetworzenia w strukturze eksportowej kraju, co prowadzi do eskalacji korzyści komparatywnych. Autorzy rozróżniają przy tym korzyści absolutne, będące wynikiem międzygałęziowego podziału pracy oraz komparatywne, osiągane głównie na podstawie wewnątrzgałęziowego podziału pracy i specjalizacji międzynarodowej, oraz podkreślają, że w zdecydowanie korzystniejszej sytuacji jest kraj, którego korzyści komparatywne przechodzą w strukturalne, niż ten, który osiąga korzyści absolutne przechodzące w komparatywne. Dlatego też tak istotna jest odpowiednia restrukturyzacja polskiego przemysłu i całej gospodarki. Od niej bowiem, w dużej mierze, będzie zależało tempo doganiania przez polską gospodarkę gospodarek wysoko rozwiniętych.

ratywnych z tytułu wyższego udziału wyrobów wysoko przetworzonych, a więc i droższych.

Do zwiększenia modernizacji polskiego przemysłu, szczególnie dóbr eksportowych, przyczynia się z pewnością w pewnym stopniu import z UE, w którym przeważają wyroby o wysokich i najwyższych wskaźnikach przetworzenia. Należy jednak w tym momencie zwrócić uwagę na fakt, iż jedynie 13% towarów importowanych stanowią dobra inwestycyjne, a znaczny udział w imporcie z UE mają wyroby o wysokich i najwyższych wskaźnikach przetworzenia⁷⁷, które przyczyniły się do wyeliminowania wielu ważnych dziedzin produkcji niezbędnych do modernizacji polskiego aparatu wytwórczego.

Z powyższych względów opinie i oczekiwania związane z podpisaniem przez Polskę Układu Stowarzyszeniowego są często krańcowo zróżnicowane. Optymiści liczą na sukces, pomoc UE oraz siły tkwiące w wolnym rynku i obrotność Polaków. Pesymiści z kolei obawiają się regresu rozwoju polskiej nauki i techniki oraz przejścia rynku i przemysłu przez zagranicznych inwestorów. Z pewnością godny naśladowania jest przykład Irlandii w przyciąganiu inwestycji zagranicznych, przyczyniających się do ekspansji eksportu i do dynamicznego wzrostu gospodarczego państwa, jednak należy zdawać sobie również sprawę z faktu, iż nie zawsze prowadzić one będą do modernizacji przemysłu krajowego. Wpływ wielkich korporacji międzynarodowych, będących właścicielem większej części aparatu wytwórczego oraz przejmujących krajowe rynki wielu produktów, a od których nie przejmuje się umiejętnie wiedzy i technologii, nie musi być bowiem w dłuższym okresie tylko pozytywny⁷⁸. Zdając sobie sprawę z szans i zagrożeń wynikających z obecnych tendencji rozwoju polskiego przemysłu i wymiany handlowej z zagranicą z jednej strony, oraz tendencji globalizacyjnych panujących na rynku światowym i pozycji Polski, zarówno na rynkach światowych, jak i w negocjacjach z Unią, należy poza dążeniem do wynegocjowania jak najlepszych warunków członkostwa Polski w UE dążyć do modernizacji struktury produkcyjnej polskiej gospodarki. Szanse Polski na odniesienie korzyści z integracji z UE zależą bowiem przede wszystkim od wielkości i tempa inwestycji w kapitał rzeczowy, specjalistyczną wiedzę, rozwój i transfer

⁷⁷ Ibidem, s. 459. Do tych wyrobów należały m.in. układy scalone, tranzystory, rezystory, obrabiarki numerycznie sterowane, maszyny do plastycznej obróbki metali, wyspecjalizowane tokarki czy urządzenia dźwigowo-transportowe.

⁷⁸ Wielkie korporacje międzynarodowe są wyspecjalizowane w transferze zysków za granicę, gdzie np. opodatkowanie jest niższe. W przypadku gdy będą one stanowiły większą część gospodarki, może to doprowadzić do znacznego uszczuplenia budżetu państwa. Przejęcie produkcji przemysłowej i rynku krajowego przez zagranicznych inwestorów może w dłuższym okresie wpływać również na dziedziny pozagospodarcze, zmieniając chociażby tradycje lokalne, sposób życia czy nawet ogół uznawanych przez społeczeństwo wartości. Warto w tym momencie jednak dodać, iż w UE duże znaczenie nadal odgrywiają średnie i małe przedsiębiorstwa, co zdaniem G. Petrakosa świadczy o tym, iż wydajność nie wynika tylko i wyłącznie z korzyści skali, i że konkurencja zmienia się z konkurencji cenowej w jakościową, a rynki są bardzo zróżnicowane. G. Petrakos, *Industrial Structure and Change in the European Union – Comparative Analysis and Implications for Transition Economies*, w: „Eastern European Economics”, Vol. 35, 1997, No. 2, s. 60-61.

technologii i *know-how*, intensywności inwestowania w kapitał ludzki czy od specjalistycznego kształcenia menedżerskiego⁷⁹.

3.4.3. Szanse i zagrożenia dla rolnictwa

Rolnictwo jest dla Polski bardzo ważnym sektorem gospodarki i w obliczu integracji z Unią Europejską zasługuje na szczególną uwagę. Sektor ten zatrudniał w 1999 r. aż 27,1 % pracujących Polaków, jednak jego udział w PKB (w cenach bieżących) wynosi tylko 3,4%⁸⁰. Wskazuje to na nienajlepszą kondycję polskiego rolnictwa oraz na przyszły problem zatrudnienia w tym sektorze, którego aktualna niska wydajność wynika głównie z zacofania technologicznego polskiej wsi oraz znacznego rozdrobnienia gospodarstw.

Sytuację tę dodatkowo pogarsza, prowadzona w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, ochrona rynku rolnego UE, która jest jednym z głównych odbiorców polskiego eksportu rolnego. W przeciwieństwie do przemysłu, Układ Europejski nie przewidywał utworzenia strefy wolnego handlu artykułami rolnymi i mimo niewątpliwego postępu we współpracy w tej dziedzinie, powszechna jest opinia, iż tempo liberalizacji handlu rolnego z UE jest znacznie mniejsze, niż wymagają tego interesy polskiej gospodarki⁸¹.

Poważny problem, mimo zawartych w Układzie Europejskim klauzul zabezpieczających polskie interesy, stanowi obecnie dla polskiego rolnictwa rujnująca je konkurencja wysoko dotowanych przez Wspólnotę artykułów rolnych. W latach 1990-1992 nastąpiło trzykrotne zwiększenie eksportu rolno-spożywczego z krajów UE do Polski, co świadczy o występowaniu asymetrii w drugą stronę. Oznacza to, że rzeczywiste otwarcie rynku polskiego na te towary z UE było w tym okresie znacznie większe niż otwarcie rynków UE na polskie produkty żywnościowe⁸². Sytuacja ta stanowiła więc dodatkowy czynnik negatywnie wpływający na stan polskiego rolnictwa⁸³.

Mimo tych wielu poważnych problemów integracja Polski z UE może stanowić również szansę dla polskiego rolnictwa, głównie ze względu na jego ogromny potencjał. W momencie podniesienia wydajności produkcji rolnej, Polska może bowiem stać się poważnym konkurentem dla europejskich rolników. Warto pamiętać o walorach polskiego rolnictwa: wysokiej jakości produktów rolniczych, wynikającej

⁷⁹ *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską...*, s. 453.

⁸⁰ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000...*, tab. 153, s. 132, tab. 547, s. 531.

⁸¹ *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską...*, s. 460.

⁸² *Ibidem*, s. 464.

⁸³ Zdając sobie sprawę z niekorzystnego wpływu tej sytuacji na gospodarkę kandydatów, Komisja Europejska, na zalecenie szczytu w Essen, zleciła niezależnym konsultantom opracowanie raportu na temat poszukiwania sposobów na poprawienie bilansu handlowego między tymi krajami a UE w zakresie produktów rolnych. *Ibidem*. W pokonywaniu bariery w rozwoju handlu rolnego między Polską i UE (subsydiowanie produkcji rolnej UE w ramach Wspólnej Polityki Rolnej powoduje opór strony polskiej w znoszeniu cel na produkty pochodzące z UE) miała pomóc tzw. „Umowa o podwójnym zerze”.

ze znacznie mniejszej chemizacji rolnictwa, niższych kosztów wytwarzania oraz rozpowszechnienia metod wytwarzania bardziej przyjaznych dla środowiska przyrodniczego⁸⁴.

Ponadto samo wstąpienie do UE może się wiązać ze znacznymi korzyściami dla polskiego rolnictwa. Granice Unii przesunęłyby się wówczas na wschód i dotychczasowy eksport do Polski przestałby być eksportem, zatem przestałby być dotowany. Dopłaty eksportowe uzyskiwać by natomiast zaczęły polskie produkty rolne eksportowane, przykładowo, na rynki wschodnie⁸⁵. Warto również zwrócić uwagę, iż zakres ochrony polskiego rolnictwa jest stosunkowo niewielki w porównaniu ze Wspólnotami Europejskimi, co może wpłynąć na jego przyszłą konkurencyjność w warunkach Jednolitego Rynku.

Ważnym aspektem przystąpienia Polski do UE będzie stanowił fakt, iż Polska stanie się beneficjentem netto budżetu UE i mimo reformy Wspólnej Polityki Rolnej będzie najprawdopodobniej uzyskiwać z budżetu Wspólnoty więcej środków na rozwój wsi i rolnictwa, aniżeli jest w stanie wydawać obecnie na ten cel z państwowego budżetu. Przystąpienie do UE może więc znacznie przyspieszyć modernizację polskiego rolnictwa i ułatwić awans cywilizacyjny wsi. Ponadto wymusi ono bardziej energiczne działanie w zakresie rozwoju infrastruktury rynkowej, wypracowania polityki regionalnej czy poprawy jakości produktów rolniczych tam, gdzie nie jest ona ciągle wystarczająca⁸⁶. Pozostawanie poza strukturami europejskimi nie uwalnia bowiem Polski od reformy rolnictwa i nie gwarantuje przetrwania drobnych i nieefektywnych gospodarstw. Ponadto nieuczestniczenie w procesie integracji europejskiej nie uchroniłoby polskiego rolnictwa od wpływu rynku międzynarodowego, zmierzającego do coraz większego otwarcia. Dlatego też mimo dotkliwych i poważnych problemów dotyczących obecnie polskie rolnictwo, przystąpienie do Unii, przy mądrej i konsekwentnej polityce gospodarczej rządu⁸⁷, może stanowić dla niego szansę i sprawić, iż stanie się ono silną stroną polskiej gospodarki.

⁸⁴ B. Gaziński, op. cit., s. 114.

⁸⁵ Zależy to jednak od warunków, na jakich Polska przystąpi do UE i czy Wspólna Polityka Rolna obejmie Polskę od razu, czy po kilkuletnim okresie przejściowym. Ponadto nie należy zapominać, iż zmienia się obecnie znacznie kształt WPR ze względu na jej wysokie koszty oraz zobowiązania EU w stosunku do WTO.

⁸⁶ B. Gaziński, op. cit., s. 114-115.

⁸⁷ Mądra polityka rządu powinna polegać na takiej modernizacji polskiego rolnictwa i wsi, by wyeksponowała ona już istniejące jego zalety. Znając doświadczenia państw UE i obecne trendy tego sektora nie powinno się przykładowo dopuścić do podnoszenia jego wydajności za każdą cenę, np. za cenę niezdrowej chemizacji produktów rolnych. Przykład niekoniecznie do naśladowania może stanowić w tym momencie Holandia, w której doszło do produkcji na skalę masową w halach fabrycznych trzody chlewnej. Popyt na pochodzące z takiej hodowli mięso – ze względu na częste choroby oraz wysoki stopień jego chemizacji – drastycznie zmalał. Aktualne problemy rolnictwa UE z tak groźnymi chorobami, jak BSE i pryszczycza, tylko potwierdzają fakt, iż intensyfikacja produkcji rolnej i podnoszenie jej wydajności powinny odbywać się w sposób niezwykle ostrożny.

4. Podsumowanie

Jak wynika z powyższych rozważań, analiza korzyści i kosztów procesu integracji jest zadaniem bardzo kompleksowym i trudnym. Proces integracji europejskiej rozpoczęty po drugiej wojnie światowej miał na celu zawiązanie i umocnienie współpracy gospodarczej między państwami Europy Zachodniej, co miało umożliwić podniesienie ogólnego dobrobytu i bezpieczeństwa na całym kontynencie. Cele te w dużym stopniu zostały osiągnięte, o czym świadczy chociażby fakt, iż o członkostwo w UE ubiegały się w przeszłości i nadal ubiegają liczne państwa. Generalnie można powiedzieć, iż korzyści z integracji odnosiły zarówno państwa bogatsze, przyjmujące do swego grona nowych członków lub stające się nowymi członkami tego ugrupowania, jak i biedniejsze państwa przystępujące do UE. Dla wszystkich obecność w Unii wiązała się jednak również, w mniejszym lub większym stopniu, z pewnymi kosztami.

W podobnej sytuacji znajdują się obecnie państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Wprawdzie nie są one jeszcze członkami UE, jednak od kilkunastu lat ich gospodarki integrują się intensywnie z gospodarkami zachodnioeuropejskimi, czego niektóre efekty widoczne są już dzisiaj. Analiza korzyści i kosztów tego procesu jest jednak dodatkowo utrudniona faktem, iż równoległe z procesem integracji z UE w krajach tych przeprowadzana jest transformacja gospodarki z centralnie zarządzanej do rynkowej, co się wiąże z fundamentalnymi zmianami zasad jej funkcjonowania. Z pewnością można jednak stwierdzić, iż sama perspektywa członkostwa stanowiła silną motywację do przeprowadzania trudnych i bolesnych dla społeczeństwa, aczkolwiek nieuniknionych, reform gospodarczych. Nie wolno również pominąć korzyści politycznych i społecznych wynikających ze zbliżenia z Unią.

W dziedzinie handlu, rozpad systemu wymiany handlowej w ramach RWPG oraz podpisanie Układu Stowarzyszeniowego spowodowały w przypadku Polski i pozostałych państw Europy Środkowej i Wschodniej znaczny wzrost znaczenia Unii w handlu zagranicznym. Wzrosła również znacznie jego ogólna wartość. Zauważyć jednak można znacznie mniej korzystne zjawiska, takie jak deficyt na rachunku bieżącym, spadek udziału sektora rolniczego w całości eksportu do UE czy uwstecznienie struktury eksportu dóbr przemysłowych. Te niekorzystne tendencje wynikały z jednej strony ze znacznie niższego poziomu rozwoju polskiej gospodarki i niemożności przeprowadzenia natychmiastowych przemian w jej strukturze, a z drugiej – z treści Układu Europejskiego oraz protekcyjnej Wspólnej Polityki Rolnej UE.

Mimo wielu różnic, analiza porównawcza sytuacji obecnej państw Europy Środkowej i Wschodniej z sytuacją gospodarczą najbiedniejszych członków UE w momencie ich przystępowania do Unii może być bardzo przydatna. Państwa te różniły się bowiem również znacznie poziomem rozwoju gospodarczego i dochodów oraz strukturą gospodarki od ówczesnej WE, a cechy te w dużym stopniu wpłynęły na skutki integracji gospodarczej dla obu stron. Różny poziom rozwoju gospo-

darczego oraz obecny stan gospodarek Irlandii, Grecji, Hiszpanii i Portugalii wskazują wyraźnie na fakt, iż sukces gospodarki na Wspólnym Rynku zależy nie tylko od wcześniejszej struktury gospodarek i polityki UE, ale również w ogromnym stopniu od mądrej i konsekwentnej polityki gospodarczej rządów poszczególnych państw członkowskich.

Aleksander Roch Dietrich

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Katedra Europeistyki

Socjalna Europa w obliczu nowych wyzwań i otwarta koordynacja polityki społecznej

Streszczenie. *Nowe wyzwania, przed którymi stoją europejskie welfare states, wywołały konieczność zmiany podejścia do polityki społecznej, do tej pory absorbującej raczej niewiele uwagi organów wspólnotowych. Choć główne kompetencje w zakresie prowadzenia tej polityki pozostawiono nadal w gestii państw członkowskich, to odmienne podejście wiąże się z deklaracją przyjętą na szczycie w Lizbonie w marcu 2000 r., zgodnie z którą politykę społeczną będzie się prowadzić metodą otwartej koordynacji. Nowa metoda stanowi próbę pogodzenia instytucjonalnego zróżnicowania welfare states w krajach Wspólnoty z potrzebą osiągania celów społecznych uznanych za przedmiot wspólnej troski. Metoda otwartej koordynacji z jednej strony stwarza szansę na uczenie się od krajów osiągających najlepsze wyniki w realizacji wspólnie określonych celów, z drugiej strony brak przymusu uczestnictwa w procesie koordynacji i nieistnienie jakichkolwiek sankcji wobec krajów nie wywiązujących się z przyjętych zobowiązań może powodować, że nowa metoda będzie stanowiła raczej pozorny aniżeli rzeczywisty środek rozwiązywania podstawowych problemów.*

1. Europa socjalna: droga, której nie obrano

Choć polityka społeczna jest „wynalazkiem europejskim”, jak to określono w jednym z pierwszych polskich opracowań książkowych dotyczących europejskiej

polityki społecznej¹, to w pierwszych latach funkcjonowania Wspólnot Europejskich polityka społeczna absorbowwała niewiele uwagi, zaś organy wspólnotowe nie posiadały istotnych kompetencji na tym obszarze. Przez długi czas politykę społeczną traktowano w dużej części jako środek służący osiągnięciu innych celów².

W okresie poprzedzającym powstanie EWG dyskutowano nad kwestią społecznego wymiaru tworzonego ugrupowania integracyjnego. Problem ten analizowała grupa ekspertów powołana przez Międzynarodową Organizację Pracy. W przygotowanym raporcie³ zawarto wniosek, że aktywna (interwencjonistyczna) polityka społeczna nie jest niezbędnym elementem realizacji planowej integracji ekonomicznej. Kompetencje tworzonego ugrupowania w dziedzinie polityki społecznej miały ograniczać się do: zapobiegania występowania „nieuczciwej konkurencji” wynikającej z niższych płac i świadczeń społecznych, zastosowania międzynarodowych standardów dotyczących warunków pracy, utworzenia funduszu dla wspierania krajów będących w gorszej sytuacji w takich dziedzinach jak kształcenie. EWG przyjęła takie „minimalistyczne podejście” do polityki społecznej, bardzo zbliżone do wspomnianych zaleceń grupy ekspertów.

To oczywiście już historia, jednak można się zastanowić, co by było, gdyby w negocjacjach prowadzących do podpisania Traktatów Rzymskich francuski premier Guy Mollet przeforsował swoje stanowisko? Mollet, wspierany przez przemysł francuski, przekonywał, że harmonizacja regulacji socjalnych i obciążeń fiskalnych powinna stanowić warunek wstępny integracji gospodarczej⁴. Czy jednak jego zamysły mogły być wówczas urzeczywistnione, innymi słowy, czy podejście do polityki społecznej w krajach założycielskich EWG było na tyle podobne, żeby można było mówić o harmonizacji uregulowań w sferze socjalnej? W pewnym sensie „ujednoczenie” rozwiązań byłoby wówczas dużo łatwiejsze aniżeli dziś, zważywszy, że sześć krajów tworzących początkowo Wspólnotę – Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Niemcy i Włochy – rozwijało się w podobny sposób i miało zbliżone systemy zabezpieczenia społecznego swoich obywateli, nazywane w tamtym okresie modelem kontynentalnym⁵. Stosunkowo niewielkie zróżnicowanie ówczesnych *welfare states* wynikało też z tego, że w drugiej połowie lat pięćdziesiątych znajdowały się one jeszcze raczej w początkowej fazie rozwoju. Kulminacja tego rozwoju przypadła na lata sześćdziesiąte i siedemdziesiąte, kiedy to następowało

¹ Mowa tu o: J. Michałak, M. Żukowski, *Integracja a polityka społeczna w: Europejska polityka społeczna. Poznańskie studia porównawcze*, Academos, Poznań 1991, s. 5.

² T. Atkinson, *Social inclusion and the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, nr 4, s. 627.

³ *Social aspects of European economic cooperation: report by a group of experts*, ILO „Studies and Reports”, New Series No 46, ILO, Geneva 1956, za: J. Michałak, M. Żukowski, op. cit., s. 43-44.

⁴ F.W. Scharpf, *The European social model: coping with the challenges of diversity*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, nr 4, s. 645-646.

⁵ K. Głębicka, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001, s. 113.

rozszerzanie uprawnień socjalnych, rozrost instytucji *welfare state* i w rezultacie wzrost wydatków na cele społeczne⁶.

Odpowiadając na postawione pytanie, harmonizacja uregulowań socjalnych na początku funkcjonowania EWG była możliwa do wprowadzenia, aczkolwiek zupełnie zmieniłaby obraz całego procesu integracji. Z jednej strony wspólnie wypracowane i przyjęte uprawnienia socjalne stanowiłyby silne spoiwo dla powstałego ugrupowania, a dalsze rozszerzanie tych uprawnień wzmacniałoby poczucie identyfikacji obywateli ze Wspólnotą, z drugiej zaś – pod znakiem zapytania stanąłby sam proces rozszerzenia Wspólnoty o dalsze kraje, w których istniały przecież zróżnicowane tradycje polityki społecznej⁷.

Wracając do rzeczywistości, choć według niektórych badaczy przyjęcie nowych członków do EWG w 1973 r. – Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii oraz w latach osiemdziesiątych Grecji, Hiszpanii i Portugalii – zaprzepaściło szansę na szybką harmonizację systemów socjalnych, gdyż w nowo przyjętych państwach funkcjonowały odrębne modele polityki społecznej⁸, to owa odmienność tradycji w krajach członkowskich nie przeszkodziła politykom mówić o wspólnej europejskiej polityce społecznej, jako jednym z celów integrującej się Europy. Jacques Delors, przewodniczący Komisji od roku 1984, wysunął koncepcję Europejskiej przestrzeni socjalnej (*l'espace sociale*)⁹. Owa przestrzeń socjalna polegałaby w praktyce na pewnym zrównoważeniu standardów socjalnych wewnątrz Wspólnoty, co jest warunkiem równości partnerów przy zawieraniu transakcji. Podobne standardy socjalne miałyby zapobiec sytuacji, gdy państwa o niższym poziomie płac i świadczeń społecznych znajdują się w bardziej uprzywilejowanej pozycji na zliberalizowanym rynku aniżeli państwa o wyższych standardach socjalnych. Delors zakładał także ożywienie dialogu między partnerami socjalnymi, tj. pracodawcami i związkami zawodowymi i oparcie w dużej części na tym dialogu ustawodawstwa socjalnego Wspólnoty.

Idea socjalnej Europy sformułowana przez J. Delorsa na poziomie ogólnym nie wzbudzała i w zasadzie nie wzbudza większych emocji¹⁰. Jednak, choć zrozumiałe i akceptowalne były założenia tej idei, to reakcja państw członkowskich na konkretne regulacje wspólnotowe niejednokrotnie wskazywała na to, że szlachetne cele socjalnej Europy są sprzeczne z interesami narodowych gospodarek. Dowodem na to jest choćby systematyczne dystansowanie się Wielkiej Brytanii wobec socjalnych dyrektyw Unii. To wskazywałoby *de facto* na istnienie sprzeczności między ideą socjalnej Europy a zasadą autonomii państw narodowych w sprawach polityki społecznej.

⁶ G. Therborn, *Drogi do nowoczesnej Europy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 1998, s. 145-147.

⁷ F.W. Scharpf, op. cit., s. 646-647.

⁸ Por. m.in. K. Głębicka, op. cit., s. 113; F.W. Scharpf, op. cit., s. 646-647.

⁹ J. Michalak, M. Żukowski, op. cit., s. 49.

¹⁰ S. Golinowska, *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*, Poltext, Warszawa, 2000, s. 147.

2. Zróźnicowane modele polityki społecznej w krajach UE

Biorąc pod uwagę, że polityka społeczna każdego z krajów ukształtowała się w konkretnych politycznych i społecznych realiach, można powiedzieć, że różnice w sposobie jej prowadzenia w krajach Unii Europejskiej mają swoje korzenie historyczne. Trzy modele *welfare state*, które się ukształtowały w Europie¹¹, mimo pewnych tendencji do konwergencji, ciągle się utrzymują¹². I tak, wyróżnia się modele¹³:

a) krajów Europy Północnej (krajów nordyckich), które w swej polityce społecznej utrzymały trzy charakterystyczne cechy: stosowanie uniwersalnych zasad w przyznawaniu licznych świadczeń pieniężnych, powszechność i wysoki poziom usług opiekuńczych oraz edukacyjnych dla dzieci, rozwinięte świadczenia pieniężne oraz usługi dla osób starszych oraz niepełnosprawnych;

b) anglosaski, charakterystyczny dla Wielkiej Brytanii oraz Irlandii, gdzie wydatki społeczne są relatywnie niższe, a świadczenia społeczne mają na ogół charakter niezróźnicowanych obywatelskich świadczeń pieniężnych, chociaż reformy ostatnich lat wiele tu zmieniły, wprowadzając także świadczenia związane z uczestnictwem na rynku pracy i opłacaniem składki;

c) Europy kontynentalnej, w której podstawowe świadczenia związane są z partycypacją na rynku pracy, dzięki której zyskuje się prawo do ubezpieczenia społecznego. Świadczenia te są jednak coraz częściej uzupełniane różnego typu zasiłkami przyznawanymi według innych zasad (*means-testing, needs-testing*). W Europie kontynentalnej ciągle jednak najbardziej hojne są świadczenia emerytalno-rentowe, które silnie determinują relatywnie wysokie koszty pracy. Poza pracą pozostaje większa grupa populacji niż, na przykład, w krajach nordyckich czy w Wielkiej Brytanii. Pracujący są za to bardziej wydajni.

Jak widać, rozwiązania funkcjonujące w krajach UE nie są jednolite. Warto jednak zaakcentować, że nie tylko zróźnicowanie „samo w sobie” jest powodem problemów z wprowadzeniem wspólnych uregulowań, kluczowych dla funkcjonowania *welfare state*. W końcu państwa pozostają „opiekuńcze”, a struktura instytucji i zasady ich działania pozostają stabilne przede wszystkim dlatego, że wynegocjowany porządek jest w nich utrzymywany dzięki równowadze sił i interesów poli-

¹¹ Dla potrzeb niniejszego opracowania pokazano tylko jedną (najbardziej chyba znaną) z wielu istniejących typologii, co jak się wydaje jest wystarczające dla pokazania zróźnicowania modeli *welfare state* w UE. Więcej na temat różnych ujęć modeli polityki społecznej w UE można znaleźć w: K. Głębicka, op. cit., s. 113-125.

¹² G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, J. Myles, *A New Welfare Architecture for Europe?*, Report submitted to the Belgian Presidency of the EU, 2001, za: S. Golinowska, *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11-12, s. 5.

¹³ S. Golinowska, op. cit., s. 5.

tycznych, które w tej debacie brały udział w przeszłości, i które liczą się na scenie politycznej obecnie¹⁴. Wydaje się, że właśnie stabilizacja konfliktu interesów w ramach porządku instytucjonalnego oraz przywiązanie do starych rozwiązań są jednym z głównych powodów trudności w transformacji instytucji *welfare state* we współczesnej Europie.

Tabela 1. Publiczne wydatki społeczne w latach 1980, 1997 i 1998
(jako % PKB)

Regiony świata i kraje	1980	1997	1998
Unia Europejska*	22,1	26,2	27,7
Dania	29,1	30,8	30,0
Finlandia	18,5	28,7	27,2
Szwecja	29,8	33,3	33,3
Austria	22,6	25,4	28,4
Belgia	24,3	27,2	27,5
Francja	22,9	29,4	30,5
Niemcy	23,4	26,6	29,3
Grecja	11,5	22,2	24,5
Włochy	18,4	26,9	25,2
Luksemburg	24,2	23,9	24,1
Holandia	28,5	25,1	28,5
Portugalia	11,3	18,7	23,4
Hiszpania	16,3	20,9	21,6
Irlandia	17,6	17,9	16,1
Wielka Brytania	18,5	21,1	26,8
OECD	19,3	23,5	
Kanada	13,3	16,6	
USA	13,5	16,0	
Australia	11,3	17,4	
Japonia	10,4	14,4	
Ameryka Łacińska		12,5	13,1
Argentyna		19,8	20,5
Boliwia		14,6	16,1
Brazylia		19,7	21,0
Chile		14,4	16,0
Meksyk	1,9 (1985)	8,5	9,1
Peru		6,1	6,8

* Bez Portugalii, Hiszpanii oraz Luksemburga.

Źródło: R. Arjona, M. Ladaique and M. Pearson *Growth, Inequality and Social Protection*, OECD, „Labour Market and Social Policy Occasional Papers” No 51, Paris 2001; *Social Panorama of Latin America*, United Nations, ECLAC, Santiago de Chile 2002, za: S. Golinowska, op. cit., s. 5.

¹⁴ P. Polawski, *Wspólny model polityki socjalnej? Międzynarodowa konferencja w Warszawie*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11-12, s. 55.

Mimo przedstawionej różnorodności w sensie instytucjonalnym, w literaturze wskazuje się na cechy wspólne, odróżniające socjalną Europę od innych regionów świata. Twierdzi się mianowicie, że Europę wyróżniają¹⁵:

- rozległy zakres zabezpieczenia społecznego obejmującego wszystkich obywateli;
- partycypacja wielu grup społecznych w podejmowaniu decyzji (dialog społeczny) i koordynacja negocjacji płacowych;
- stosunkowo bardziej, aniżeli w innych regionach świata, egalitarny podział dochodów¹⁶.

Choć wobec wielości modelowych rozwiązań funkcjonujących w UE twierdzi się, że wymienione elementy mają charakter raczej ogólnych zasad aniżeli reguł ściśle opisujących rzeczywistość¹⁷, to jednak „socjalna Europa” niewątpliwie znajduje swoje odbicie w wysokich wydatkach na cele społeczne, przewyższających wydatki na te cele w innych regionach świata (tab. 1).

Ten wysoki poziom wydatków to w pewnym sensie cena, jaką płacą obywatele krajów członkowskich UE za wysoki poziom bezpieczeństwa socjalnego. Warto chyba zwrócić uwagę na strukturę tych wydatków. Otóż przeciętnie niemal połowę wszystkich wydatków socjalnych krajów Wspólnoty pochłaniają emerytury i renty, trzecią część przeznaczają na świadczenia rzeczowe (przede wszystkim na opiekę zdrowotną, ale także domy opieki dla osób starszych i niepełnosprawnych, przedszkola i in.), reszta zaś związana jest z finansowaniem świadczeń pieniężnych innych niż emerytury i renty (zasiłki rodzinne, zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia chorobowe i in.)¹⁸. Czy państwa członkowskie będą w stanie utrzymać tak wysoki poziom wydatków socjalnych w obliczu nowych wyzwań społeczno-ekonomicznych, przed jakimi stoją?

3. Wyzwania dla *welfare state* w UE

Już samo utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa socjalnego w warunkach spowolnionego wzrostu gospodarczego i rosnącego bezrobocia z pewnością nie należy do łatwych zadań. Dodatkowo jednak społeczeństwa europejskie muszą sprostać nowym wyzwaniom, diametralnie zmieniającym warunki działania polityki społecznej, a mianowicie¹⁹:

¹⁵ B. Kittel, *EMU, EU enlargement, and the European Social Model: trends, challenges, and questions*, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, Working Paper 02/1, s. 3. (<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp02-1/wp02-1.html>).

¹⁶ Choć analiza przeprowadzona przez S. Golinowską wskazuje, że współczynniki Giniego (pokazujące nierówności dochodowe w społeczeństwie) dla krajów Unii Europejskiej w latach dziewięćdziesiątych charakteryzowała lekka tendencja wzrostowa, co świadczy o niewielkim co prawda, ale wzroście nierówności dochodowych w tych krajach. Por. S. Golinowska, op. cit., s. 4.

¹⁷ B. Kittel, op. cit., s. 3.

¹⁸ Eurostat, *Statistics in focus, Population and social conditions*, „Theme” 2002 nr 3-6, s. 1-2.

¹⁹ S. Golinowska, op. cit., s. 7.

- radykalnie zmienia się rynek pracy, wymagając od pracowników coraz to nowych kwalifikacji i stałego dostosowywania do zmieniających się form pracy;
- dramatycznym zmianom podlega też rodzina, co powoduje, że kurczą się jej tradycyjne funkcje socjalne i coraz więcej spraw opiekuńczych przejmują instytucje wobec niej zewnętrzne, które wymagają wykwalifikowanego personelu oraz znacznych środków;
- wreszcie starzeją się społeczeństwa europejskie i wzrasta znaczenie potrzeb ludzi starszych związanych z zabezpieczeniem dochodów, opieką zdrowotną oraz pielęgnacyjną.

Jak się można domyślać, przedstawione tendencje są (albo w najbliższej przyszłości będą) przyczyną zwiększenia presji na wzrost wydatków z systemu zabezpieczenia społecznego. Jednak „balon wydatków socjalnych” nadymany przez opisywane zjawiska będzie musiał spotkać na ograniczenia, i to niekoniecznie wynikające z tego, że wolno rozwijające się gospodarki europejskie mogą po prostu nie być w stanie udźwignąć nowego ciężaru wydatków socjalnych. Ważniejszym i dużo bliższym ograniczeniem są „surowe” warunki funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej wyznaczające pole działania decydentów w krajach należących do strefy euro.

Unia gospodarcza i walutowa w dwojaki sposób oddziałuje na funkcjonowanie *welfare state*²⁰. Po pierwsze, utrata możliwości samodzielnego kształtowania polityki pieniężnej i kursowej, a co za tym idzie ograniczenie możliwości oddziaływania rządów na krajową konkurencyjność za pomocą kursu walutowego, może sprzyjać poszukiwaniu alternatywnych mechanizmów dostosowawczych, takich jak zapewnienie mobilności siły roboczej, redukcja świadczeń socjalnych czy uelastycznienie płac²¹. Dodatkowo zwiększająca się konkurencja między krajami członkowskimi o napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich powoduje, że rządy są skłonne przyjąć strategię obniżania podatków od dochodów przedsiębiorstw, co jednak może (choć oczywiście, zgodnie z krzywą Laffera, wcale nie musi) zmniejszyć wpływy do budżetu i tym samym zwiększyć napięcie finansów publicznych, to zaś z kolei bezpośrednio przekłada się na zmniejszone możliwości finansowania świadczeń socjalnych²². Podobnie rzecz się ma z obniżaniem bardzo wysokich w wielu krajach członkowskich pozapłacowych kosztów pracy. Oczywiście, gros wydatków socjalnych jest przecież dość sztywna (np. wydatki na emerytury), stąd trudno mówić o dowolnym manipulowaniu ich wielkością. Z drugiej strony, skoro nawet związki zawodowe w obawie przed rosnącym bezrobociem coraz częściej są gotowe poświęcić część uprawnień pracowniczych „na ołtarzu efektywności”²³, to być może

²⁰ Por. B. Kittel, op. cit., s. 4.

²¹ R. Woreta, *Pierwsze makroekonomiczne efekty unii gospodarczej i walutowej*, w: *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska i E. Synowiec, Instytut Konjunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2001, s. 445.

²² B. Kittel, op. cit., s. 4.

²³ Na marginesie wypada podkreślić, że teza, iż zaangażowanie państwa w realizację zadań z zakresu zabezpieczenia społecznego oznacza poświęcenie efektywności na rzecz celów z zakresu spr-

prawdopodobieństwo znacznego obniżenia standardów socjalnych w celu zwiększenia konkurencyjności jest większe aniżeli się wydaje, to zaś, zdaniem niektórych autorów, byłoby dobrym argumentem na rzecz unifikacji polityki społecznej, dzięki której warunki prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze UE mogłyby być w miarę zbliżone²⁴.

Po drugie, choć wprowadzenie unii gospodarczej i walutowej nie wiązało się z przeniesieniem polityki fiskalnej na szczebel ponadnarodowy, to jednak kryteria zbieżności określone przez Traktat o Unii Europejskiej (TUE) wyraźnie ograniczyły możliwości manewrowania rządów krajów członkowskich w tej dziedzinie. Przyjęto m. in. regulę, że wielkość deficytu budżetowego nie powinna przekraczać 3% PKB, zaś wysokość długu publicznego nie powinna przekraczać 60 % PKB. Dodatkowo, według zasad zawartych w Pakcie Stabilności i Wzrostu, dla państw, które weszły już do strefy euro, a które nie stosują się do kryterium deficytu budżetowego, przewidziano (z pewnymi ograniczeniami) sankcje finansowe, co ma dodatkowo dyscyplinować rządy do przestrzegania ustalonych reguł²⁵.

Choć wprowadzenie powyższych reguł miało na celu wyeliminowanie ryzyka prowadzenia przez poszczególne państwa takiej polityki budżetowej, która mogłaby stworzyć presję inflacyjną i konieczność prowadzenia przez EBC restrykcyjnej polityki pieniężnej, to jednak można spotkać pogląd, że stosowanie Paktu Stabilności i Wzrostu może powodować poważne problemy²⁶. W warunkach unii gospodarczej i walutowej wszelkie asymetryczne szoki gospodarcze (a więc dotyczące poszczególne kraje w niejednakowy sposób) odbijają się na rynku pracy, zaś brak innych instrumentów w dyspozycji rządów narodowych powoduje, że to właśnie polityka fiskalna pozostaje właściwie jedynym sposobem reagowania na gwałtowny spadek aktywności gospodarczej i wzrost bezrobocia.

Reguła ograniczająca elastyczność polityki fiskalnej, jakkolwiek dobra z punktu widzenia utrzymania stabilnego poziomu cen, ogranicza oczywiście też możliwości realizacji celów przez politykę społeczną, pochłaniającą przecież lwią część wydatków publicznych. Z jednej strony na krajach UE wymusza się tym samym konieczność reformowania systemów zabezpieczenia społecznego, w szczególności systemów emerytalnych, których dalsze funkcjonowanie w pierwotnym kształcie stanowiłoby w długim okresie zagrożenie dla finansów publicznych. Z drugiej strony, politycy mogą stanąć przed niepopularną wizją doraźnego cięcia wydatków na zabezpieczenie społeczne w warunkach wysokiego bezrobocia i zagrożenia marginalizacją społeczną coraz to nowych grup, a więc w momencie, w którym z punktu

wiedliwości społecznej jest równie popularna, co nieprawdziwa. Wiele aspektów interwencji państwa w tym obszarze wynika wyłącznie z niesprawności rynku i służy właśnie poprawie efektywności. Dowodzi tego m.in. N. Barr w pracy *Ekonomika polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1993, s. 87-143.

²⁴ P. Poławski, op. cit., s. 55.

²⁵ R. Woreta, J. Zombirt, *Proces dochodzenia do unii gospodarczej i walutowej*, w: *Unia Europejska*, ed. cit., s. 423-427.

²⁶ L. Oręziak, *Euro, Nowy pieniądz*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 66.

widzenia osób cierpiących z powodu realizacji danego ryzyka socjalnego wydatki te są jak najbardziej uzasadnione. Odwoływanie się wtedy do wymogów Wspólnoty może nadwątlić i tak już słabnące zaufanie obywateli krajów członkowskich do unijnych instytucji i poparcie dla prowadzonej przez nie polityki²⁷. Fakt, iż w ostatnich latach zaufanie to osłabło, spowodowany jest między innymi mało adekwatną reakcją na pojawienie się barier strukturalnych spowalniających wzrost gospodarczy oraz na rosnące bezrobocie²⁸.

Z tych powodów rośnie przekonanie polityków w poszczególnych państwach członkowskich, że efektywna polityka gospodarcza powinna iść w parze z odpowiednio dostosowaną polityką społeczną, to jest taką, która dba o socjalne uprawnienia obywateli. Sposobem na pozyskanie wsparcia mają być z kolei nie tylko faktycznie prowadzone reformy unijnych instytucji, ograniczanie bezrobocia czy poprawa efektywności i konkurencyjności wspólnego rynku przez liberalizację i wspieranie innowacyjności i przedsiębiorczości, ale także zadbanie o stabilność społeczną i ukształtowanie nowego modelu państwa socjalnego. Inaczej mówiąc, coraz częściej twierdzi się, że UE może liczyć na sukces tylko wtedy, kiedy polityka społeczna będzie w odpowiedni sposób zintegrowana z polityką gospodarczą, a wszystkie zainteresowane strony, także przedsiębiorcy i pracownicy, będą przekonani o korzyściach płynących z dbałości zarówno o efektywność, jak i o sprawiedliwość społeczną. Przyjmuje się wreszcie stanowisko, że stworzenie wspólnoty mającej na celu ściśłą współpracę i integrację gospodarczą pociąga za sobą także konieczność wspólnej odpowiedzialności za sferę socjalną, której odpowiednia organizacja nie tylko gwarantuje społeczną stabilność, ale wydaje się też warunkiem gospodarczego rozwoju i współpracy²⁹.

Pytanie jednak, czy – przyjmując ogólną dyrektywę poprawy bezpieczeństwa socjalnego i jednoczesnego dążenia do wzrostu konkurencyjności – możliwe jest wprowadzenie w Europie jednolitych rozwiązań w tym zakresie, a jeżeli tak, to na jakich zasadach powinny się one opierać. Co więcej, jak rozwiązać instytucjonalny dylemat, na który się trafia mówiąc o bezpieczeństwie socjalnym w kontekście europejskim, a którego źródłem jest rozbieżność między wspólnym poczuciem odpowiedzialności („solidarnością”) a dążeniem do zachowania suwerenności państw członkowskich i przywiązaniem do ich tradycji³⁰. Odpowiedzią na te wyzwania wydaje się otwarta koordynacja polityki społecznej.

²⁷ Abstrahuje się tu od problemu powoływania się przez polityków na wymogi, które w ogóle nie istnieją. Ma to miejsce nie tylko w Polsce – przykładowo w Finlandii, kiedy wystąpiła konieczność dokonywania cięć w wydatkach socjalnych w związku z recesją w latach dziewięćdziesiątych, politycy fińscy tłumaczyli to „przygotowywaniem się kraju do wejścia do Unii Gospodarczej i Walutowej” – Por. V. Timonen, *A threat to social security? The impact of EU membership on the Finnish Welfare State*, „Journal of European Social Policy” 1999, Vol 9 (3), s. 253-254.

²⁸ P. Poławski, op. cit., s. 55.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem, s. 55-56.

4. Metoda otwartej koordynacji polityki społecznej

Tę nową metodę zarządzania wprowadzono – *avant la lettre* – w Traktacie z Maastricht dla koordynacji narodowych polityk gospodarczych, a następnie w Traktacie Amsterdamskim w celu rozwoju europejskiej strategii zatrudnienia. Następnie, nie wprowadzając zmian traktatowych, na szczycie Unii Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000 r. zarysowano ogólne zasady tej metody i postanowiono zastosować ją do koordynacji polityk dotyczących zabezpieczenia społecznego (*social protection*) i integracji społecznej (*social inclusion*)³¹.

Metoda otwartej koordynacji polega na³²:

1. Wspólnym wyznaczaniu celów europejskiej polityki społecznej na konkretne okresy.

2. Wskazywaniu i/lub konstruowaniu wskaźników społecznych, które cele te będą określać w sposób wymierny, oraz wskazywaniu odniesień, które pozwolą na wskazanie, do czego należy dążyć.

3. Przenoszeniu ustaleń europejskich na szczebel krajowy i dostosowaniu ich do polityki narodowej oraz regionalnej.

4. Systematycznym obserwowaniu oraz wspólnej ocenie realizacji ustalonych celów.

Charakterystyczne dla nowej metody jest to, że choć kwestie dotyczące wyborów w zakresie prowadzonej polityki pozostają na szczeblu narodowym i wyraźnie wyklucza się tu regulacje na szczeblu Wspólnotowym, to jednak politykę na szczeblu narodowym definiuje się jednocześnie jako przedmiot wspólnej troski, dąży się więc do osiągnięcia zgody co do podstawowych celów i podstawowych wskaźników ich osiągnięcia³³. Co więcej, od rządów oczekuje się przedstawiania programów działania w określonej dziedzinie oraz przedstawienia osiągniętych tam wyników. Niemniej jednak, koordynacja zależy wyłącznie od dobrowolnej współpracy i nie przewiduje się żadnych formalnych sankcji wobec tych krajów członkowskich, których wyniki nie odpowiadają uzgodnionym standardom.

Jak podkreśla S. Golinowska, przyjęcie takiego rozwiązania, w którym nie są przewidywane ani specjalne motywacje (środki) dla efektywnych realizatorów, ani żadne sankcje za nierealizowanie wyznaczonych celów oznacza, że otwarta koordynacja przejawia się wyłącznie w pewnej wspólnej pracy intelektualnej, statystycznej oraz politycznej³⁴. To politycy będą bowiem przenosić ustalone wspólnie cele społeczne na szczebel państw narodowych. To oni będą promować europejskie idee socjalne i proponować dla nich odpowiednie rozwiązania legislacyjne oraz finansowe.

³¹ Por. m.in. S. Golinowska, op. cit., s. 12; F.W. Scharpf, op. cit., s. 652; M. Żukowski, *Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej – nowy etap europejskiej polityki społecznej?*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11-12, s. 44.

³² S. Golinowska, op. cit., s. 12.

³³ F.W. Scharpf, op. cit., s. 652.

³⁴ S. Golinowska, op. cit., s. 12.

Metoda otwartej koordynacji stanowi rodzaj zarządzania przez cele. Oczekuje się od niej, że polityka społeczna krajów członkowskich przekształcać się będzie samodzielnie w pożądanym ogólnoeuropejskim kierunku.

Jak nadmieniono, genezy metody otwartej koordynacji upatruje się w procesie integracji walutowej. Znaczenie, jakie przy wprowadzeniu unii walutowej odegrały ilościowo określone wskaźniki i cele makroekonomiczne, stało się argumentem dla opracowania i wykorzystania odpowiedniego zestawu takich wskaźników w sferze społecznej³⁵. W otwartej koordynacji wskaźniki społeczne stanowią kluczowe narzędzie – definiują polityczne cele w kategoriach pozwalających na ich mierzenie oraz wyznaczanie etapów ich osiągnięcia w wyznaczonych obszarach wspólnego działania³⁶.

W metodzie otwartej koordynacji istotną rolę odgrywają odniesienia (*benchmarks*) dla definiowanych celów, wartości konstruowanych wskaźników czy sposobów realizacji celów. *Benchmarking* jest metodą wywodzącą się z zarządzania, polegającą na porównaniu danej firmy z innymi w poszukiwaniu najlepszych rozwiązań, czyli „uczeniu się od najlepszych”³⁷. Przykładowo, w polityce zatrudnienia *benchmarking* definiowany jest przez Komisję Europejską jako „sformalizowany proces wzajemnego porównywania zjawisk zatrudnieniowych w różnych krajach, w celu wyłonienia najlepszego kraju i ustanowienia globalnych celów postępu w dziedzinie zatrudnienia w długim i średnim okresie i zidentyfikowania najefektywniejszych polityk podnoszących poziom działań”³⁸.

Jednak choć *benchmarking* jest z jednej strony niezwykle pożyteczny, ponieważ ułatwia realizację celu dzięki ukazaniu dobrego przykładu podejścia do jego wykonania, to z drugiej strony wskazuje się, że przenoszenie tej metody z poziomu przedsiębiorstwa na poziom społeczeństwa może rodzić pewne problemy, wynikające z kłopotów z porównywalnością dużych systemów społecznych. Podkreśla się w szczególności, że może ona sprzyjać automatycznemu powieleniu wzorów, które w konkretnej rzeczywistości wymagać będą na przykład długiego okresu przygotowania kosztownych warunków, zmniejszając w końcu efektywność ich stosowania. Tak więc posiadanie odniesienia w postaci przykładu dobrej praktyki nie powinno zwalniać od twórczego myślenia i analizy krajowych uwarunkowań³⁹.

Inną istotną kwestią w prowadzeniu polityki społecznej metodą otwartej koordynacji jest sposób tworzenia konkretnych programów na szczeblach krajowych – tzw. Narodowych Planów Działania (*National Action Plans – NAPs*). To, czy w Narodowych Planach Działania zostaną uwzględnione (a następnie zrealizowane) unijne wytyczne, tworzone na podstawie rozpoznanych przykładów dobrej praktyki,

³⁵ T. Atkinson, op. cit., s. 627.

³⁶ S. Golinowska, op. cit., s. 12.

³⁷ Ibidem, s. 13.

³⁸ European Commission, *Joint Employment Report 1997*, DG V, Brussels 1997, za: Z. Wiśniewski, *Strategia zatrudnienia w Unii Europejskiej. Podstawy, cele publicznych służb zatrudnienia i benchmarking*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 11-12, s. 28.

³⁹ S. Golinowska, op. cit., s. 13.

zależy od akceptacji planu przez wszystkich „aktorów”, którzy później będą brali udział w jego wdrażaniu. Stąd przyjmuje się, że przy konstruowaniu konkretnych już programów niezbędna jest partycypacja partnerów społecznych, samorządów terytorialnych i kompetentnych organizacji pozarządowych. Choć niewątpliwie utrudnia to i wydłuża prace, to jednak jest niezbędnym warunkiem akceptacji planu i wspólnej odpowiedzialności za jego realizację⁴⁰.

Zastosowanie metody otwartej koordynacji w polityce społecznej wzbudza szereg kontrowersji. Wskazuje się zarówno na jej mocne strony, jak i na problemy, z którymi się może wiązać (tab. 2).

Tabela 2. Argumenty za i przeciw europejskiej polityce społecznej i metodzie otwartej koordynacji

Argumenty popierające	Opinie sceptyczne
<ul style="list-style-type: none"> • Sposób na stawianie w polu zainteresowania polityków najistotniejszych problemów społecznych • Konkretność i wymierne wyznaczenie celów do osiągnięcia w określonym okresie • Uruchomienie procesu uczenia się polityków, partnerów społecznych i zaangażowanych urzędników o nowych (czasami alternatywnych) możliwościach rozwiązywania podstawowych problemów społecznych w szerokim europejskim kontekście • Rozpoznanie na szczeblu unijnym problemów specyficznych dla poszczególnych krajów i na skutek tego możliwość rewizji unijnych wytycznych (<i>guidelines</i>) • Przewycięzanie cyklu politycznego w pracach nad rozwiązywaniem podstawowych problemów społecznych na szczeblu krajowym • Ograniczanie kosztownej metody uczenia się na własnych błędach na rzecz rozszerzania metody uczenia się od innych • Szerokie uspołecznianie decyzji w sprawach społecznych w wyniku włączania wielu aktorów w tworzenie Narodowych Planów Działania • Rozwój statystyki społecznej • Rozwój zorientowanych badań społecznych w dziedzinach będących przedmiotem otwartej koordynacji 	<ul style="list-style-type: none"> • Możliwość istotnych rozbieżności priorytetów unijnych i krajowych, i trudności w przyjęciu unijnych wytycznych (<i>guidelines</i>) oraz wskaźników • W krajach postsocjalistycznych istnieją skojarzenia z centralnym planowaniem • Otwarta koordynacja bez mocnych regulacji oraz sankcji może bardziej stanowić fasadę niż być realnym narzędziem rozwiązywania podstawowych problemów społecznych • Potrzebne twarde regulacje prawne w niektórych sprawach społecznych mogą być odkładane, a usprawiedliwieniem może być zajmowanie się nimi na szczeblu europejskim metodą otwartej koordynacji • Otwarta koordynacja może w dłuższej perspektywie prowadzić do „urawniłowki” systemów w poszczególnych sferach polityki społecznej

Źródło: S. Golinowska, op.cit., s. 13.

⁴⁰ Ibidem, s. 13.

Poza zaletami uwypuklonymi przez S. Golinowską można jeszcze znaleźć inne, które wydają się równie ważne w kontekście prowadzonych rozważań. W szczególności w dyskusjach na temat otwartej koordynacji systemów emerytalnych silnie akcentuje się, iż nowa metoda odbiega od dotychczas dominującego standardu porównań rozwiązań prawnych, na rzecz porównywania raczej efektów systemów emerytalnych, w tym głównie efektów ekonomicznych. Ekonomiczny aspekt funkcjonowania systemów emerytalnych znalazł odbicie aż w 5 z 11 wspólnie uzgodnionych celów systemów emerytalnych⁴¹. Nie powinno to zresztą dziwić, skoro główną przesłanką koordynacji w tej dziedzinie było zagrożenie niewypłacalnością systemów emerytalnych. Co jednak istotne, we wszystkich dokumentach dotyczących koordynacji tej dziedziny deklarowane jest pełne respektowanie odmiennych tradycji zabezpieczenia emerytalnego państw członkowskich.

5. Zakończenie

Czy rzeczywiście metoda otwartej koordynacji polityki społecznej, „godząc” różnorodność z realizacją wspólnych celów, pozwoli stawić czoło nowym wyzwaniom, przed jakimi stoją społeczeństwa europejskie? Z całą pewnością istnieje szansa, że dzięki nowej metodzie ważne problemy społeczne staną w końcu w polu zainteresowania polityków oraz to, że nie wyłącznie terminy wyborów będą decydowały o przeprowadzeniu ważnych reform społecznych. Choć jednak w dyskusjach mówi się o przewadze zalet wprowadzenia otwartej koordynacji, to jednak wydaje się, że do czasu pojawienia się pierwszych jej wyników (i nie chodzi tu wyłącznie o pojawienie się interesującego materiału do badań porównawczych) należy pozostać sceptycznym. Na przeszkodzie włączeniu się w proces koordynacji paradoksalnie mogą stać ograniczenia budżetowe państw członkowskich, które choć z jednej strony wymuszają reformy w sferze polityki społecznej, to z drugiej strony, ze względu na duże koszty tych reform, stanowią silny hamulec zmian. Ponadto, w końcu pozostaje prawdą, że oczekiwane korzyści ze stosowania nowej metody zależą przede wszystkim od woli decydentów z krajów członkowskich do uczestniczenia w procesie europejskiej koordynacji. Jeżeli taka wola istnieje, rekomendacja Unii może stać się silnym argumentem w dyskusjach o sposobie prowadzenia polityki na szczeblu krajowym; w przypadku braku chęci decydentów przyłączenia się do procesu koordynacji Narodowe Plany Działania będą po prostu odzwierciedlały programy polityki na szczeblu krajowym, zaś niezliczone rundy spotkań w Brukseli będą służyły edukacji ich uczestników, którzy jednak we własnym kraju nie będą mieli wpływu na rodzaje dokonywanych tam wyborów.

⁴¹ M. Żukowski, op. cit., s. 45-46.

Krzysztof Kołodziejczyk

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Katedra Ekonomii

Główne etapy rozwoju obligatoryjnych systemów emerytalnych w Europie*

Streszczenie. *Przymus uczestnictwa w zarządzanych przez państwo systemach emerytalnych sięga końca XIX wieku. Przez wiele dziesięcioleci można było mówić o swoistym monopolu władz publicznych na tak rozumianą obligatoryjność zabezpieczenia emerytalnego. Szybki rozwój gospodarki europejskiej po II wojnie światowej zmusił rządzących do rozbudowy części systemów emerytalnych, określanych jako zaopatrzeniowe, w związku z potrzebą powiązania wysokości świadczeń z wysokością zarobków pracowników. Ta rozbudowa przewidywała często wykorzystanie systemów emerytalnych tworzonych przez pracodawców. Ogólnoswiatowy kryzys ekonomiczny lat siedemdziesiątych uświadomił rządzącym ryzyko płynące z nadmiernie rozwiniętych państwowych systemów emerytalnych. Poza Wielką Brytanią, idea zdecydowanej prywatyzacji systemu emerytalnego nie zdobyła jak na razie uznania w Europie Zachodniej. Jako swoistą alternatywę dla ograniczenia systemów państwowych traktuje się nowatorski model NDC, który znajduje się już w fazie wprowadzania w Szwecji i we Włoszech.*

1. Interwencja państwa i przymus uczestnictwa w zabezpieczeniu emerytalnym

Istotnym obszarem zainteresowania współczesnego państwa dobrobytu jest sfera zabezpieczenia dochodów na okres starości. Można bez ryzyka popelnienia

* W opracowaniu wzięto pod uwagę kraje określane potocznie mianem Europy Zachodniej.

błędu zakładać, iż problematyka emerytalna będzie także w następnych latach – a nawet dekadach – zyskiwać na znaczeniu w związku z obserwowanym i prognozowanym przebiegiem procesów demograficznych, których rezultatem jest postępujące starzenie się populacji. To zjawisko niepokoi zwłaszcza kraje zaliczane do grupy wysoko rozwiniętych, w tym europejskie, w których proces starzenia jawi się jako szczególnie dynamiczny¹.

W świetle powyższego nie powinien dziwić fakt, że realizowany w omawianym obszarze polityki społecznej interwencjonizm państwowy przyjmuje zróżnicowane formy, z których najszerszy zasięg przypisuje się regulacji². Obecnie trudno byłoby więc nawet wskazać taki system emerytalny, w którym podstawowe reguły obejmujące: zakres podmiotowy, warunki nabywania uprawnień czy sposoby waloryzowania świadczeń nie miałyby przynajmniej jakiegoś „punktu zaczepienia” w regulacji państwowej. Z teże wynikać może również obowiązek uczestnictwa w zróżnicowanych pod względem instytucjonalnym systemach emerytalnych. O ile dawniej ów przymus był domeną tzw. systemów państwowych (zwanych także publicznymi czy społecznymi), czyli organizowanych i zarządzanych przez państwo, o tyle począwszy od lat siedemdziesiątych obligatoryjne zaczęły stawać się często systemy tworzone i/lub zarządzane przez pracodawców (zakładowe, branżowe) czy też prywatne instytucje finansowe (systemy indywidualne). Fakt, iż państwo pozbawia jednostki prawa wyboru w omawianym zakresie, uznaje się za kontrowersyjny w obliczu ryzyka, na które naraża jednostkę uczestnictwo w dowolnym systemie emerytalnym. Trzeba jednak zaznaczyć, że istnieje stosunkowo bogata literatura uzasadniająca przymusowy charakter instytucji ubezpieczenia społecznego, w tym państwowego zabezpieczenia emerytalnego. Tymczasem w odniesieniu do tzw. systemów prywatnych (zakładowe, branżowe + indywidualne) można znaleźć znacznie mniej źródeł przekonujących o potrzebie ich przymusowości.

2. Etap 1: Monopol państwowych systemów emerytalnych

W niektórych krajach europejskich już w okresie feudalnym powstawały uregulowania państwowe przyznające emerytury urzędnikom państwowym. Zakres tych rozwiązań był z natury rzeczy bardzo wąski, a świadczenia stanowiły jedynie

¹ Jeszcze w 1960 r. publiczne wydatki za zabezpieczenie emerytalne w Unii Europejskiej wynosiły 6% PKB, w 2000 r. wzrosły do 12% PKB, a w 2050 r. mogą już być równe 20% PKB. Por. K. Mc Morrow, W. Roeger, *EU Pension Reform. An Overview of the Debate and an Empirical Assessment of the Main Policy Reform Options*, European Commission Economic Papers nr 162, January 2002, s. 12. Tamże zob. obszernie porównanie wpływu różnych czynników na wzrost wydatków publicznych na zabezpieczenie emerytalne.

² Szerzej o formach interwencjonizmu państwowego zob. N. Barr, *The Economics of the Welfare State*, 3. ed. Oxford University Press, Oxford 1998, s. 77-78.

rodzaj przywileju dla wybranych³. Tymczasem podstawową rolę w zabezpieczeniu starości pełniła rodzina. Na niej spoczywał – wynikający z wielowiekowej tradycji – obowiązek zapewnienia pomocy i opieki ludziom starym. Odwrót od tej sprawnie działającej instytucji rozpoczęła dopiero rewolucja przemysłowa i towarzyszące jej procesy społeczne i kulturowe. Wraz z postępującym wzrostem znaczenia pracy najemnej, rozpoczął się bowiem rozpad rodziny wielopokoleniowej, a tym samym wiele osób starych utraciło możliwość zapewnienia sobie adekwatnych środków utrzymania. Problem ludzi starych stawał się z czasem ważką kwestią socjalną. Wprawdzie dość licznie zaczęły się pojawiać dobrowolne instytucje prywatne, które oferowały pomoc potrzebującym, ale ich starania nie były w stanie zapobiec dramatycznej pauperyzacji wśród ludzi starych. Na dłuższą metę państwo nie mogło pozostać bierne – coraz mocniej uświadamiano sobie potrzebę tworzenia przez władze publiczne systemów emerytalnych o charakterze powszechnym lub przynajmniej obejmujących robotników, a więc warstwę społeczną o szybko rosnącym znaczeniu społecznym i politycznym. Pierwsze systemy tego typu powoływano w Europie, a działo się to pod koniec XIX w.

Tabela 1. Dychotomia w rozwoju państwowego zabezpieczenia emerytalnego w Europie (w okresie monopolu państwa na przymus)

Model ubezpieczeniowy	Model zaopatrzeniowy
Niemcy (1889 r.)	Dania (1891 r.)
Austria	Finlandia
Belgia	Holandia
Francja	Irlandia
Hiszpania	Norwegia
Portugalia	Szwecja
Włochy	Wielka Brytania

Uwaga: według cytowanego źródła Komisji Europejskiej, państwowe systemy emerytalne zapewniające mało zróżnicowane świadczenia mają do dziś jedynie cztery kraje europejskie (spośród członków Unii Europejskiej), a mianowicie: Dania, Irlandia, Holandia i Wielka Brytania. Zestawienie to nie obejmuje więc krajów nordyckich – Finlandii i Szwecji. W obu przypadkach wynika to z reform przeprowadzonych w obu krajach (zob. dalszą część niniejszego opracowania).

Źródło: opracowanie własne na podstawie przede wszystkim Economic Policy Committee. *Annual Report on Structural Reforms 2002*, European Commission Economic Papers nr 167, March 2002, s. 27.

Od początku rozwój instytucji państwowego zabezpieczenia emerytalnego charakteryzowała dychotomia (zob. tab. 1). Część krajów europejskich zdecydowała się na wprowadzenie koncepcji ubezpieczenia emerytalnego, której prekursorem okazał się kanclerz niemiecki Otto von Bismarck. Kluczowym elementem tego modelu była zasada ekwiwalentności, czyli powiązania zarówno składki, jak i świadczenia

³ S. Golinowska, *Ewolucja i kierunki reform bazowych systemów emerytalno-rentowych w świecie*, w: *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, red. S. Golinowska, „Studia i Materiały” nr 16/389, tom I, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1993, s. 17.

z zarobkami. W ten sposób uzależniono świadczenia na starość od wcześniejszych dochodów z pracy, a wysokość tych świadczeń miała stanowić rekompensatę utraconych dochodów z powodu starości ograniczającej zdolności zarobkowania. Inne kraje zdecydowały się na wprowadzenie modelu zaopatrzeniowego, w którym państwowy system emerytalny gwarantuje ludziom starym stosunkowo niewysokie świadczenia, z reguły równe dla wszystkich lub co najwyżej nieznacznie zróżnicowane. Pionierem tego podejścia była Dania, a później dołączyły do niej między innymi kolejne kraje nordyckie.

Z perspektywy rozwoju instytucji obligacyjnych systemów emerytalnych, wspomniana dwudzielność w rozwoju państwowego zabezpieczenia emerytalnego wydaje się mieć istotne znaczenie. O ile model ubezpieczeniowy gwarantując relatywnie wysoki poziom świadczeń z systemu państwowego zredukował tym samym „przestrzeń” dla rozwoju prywatnych systemów emerytalnych, o tyle model zaopatrzeniowy, oferując stosunkowo niewiele świadczeniobiorcom, skłaniał ich do indywidualnej przeczności i uczestnictwa w dobrowolnych instytucjach emerytalnych. Ponadto, co potwierdzają dotychczasowe doświadczenia, dobrze rozwinięta „infrastruktura” prywatnych systemów emerytalnych ułatwiła później rozszerzenie przymusu uczestnictwa na systemy inne niż państwowe, a tym samym częściową prywatyzację, zdominowanej przez wiele dziesięcioleci przez państwo, obligacyjnej części systemu zabezpieczenia emerytalnego.

Wracając do okresu znacznie wyprzedzającego trendy prywatyzacyjne w omawianej sferze, proces tworzenia państwowych systemów emerytalnych wykazywał znaczne zróżnicowanie czasowe. Choć wiele spośród systemów europejskich utworzono jeszcze przed wybuchem II wojny światowej, to jednak pełny ich rozwój – widoczny na przykład w poszerzaniu zakresu zarówno podmiotowego, jak i przedmiotowego – miał miejsce dopiero po wojnie. Wręcz ekspansji w tym okresie sprzyjała niesłychanie korzystna sytuacja ekonomiczna w okresie powojennej odbudowy.

3. Etap 2: Rozwój systemów uzupełniających

Jak już wspomniano, zanim doszło do rozwoju państwowych systemów emerytalnych, kwestią zabezpieczenia emerytalnego zajęły się różnego rodzaju dobrowolne instytucje prywatne. Wśród nich były także instytucje emerytalne inicjowane przez pracodawców. Pierwsze zakładowe systemy emerytalne pojawiły się już u zarania XIX w. Późniejsze wejście państwa w sferę emerytalną nie powstrzymało rozwoju systemów tworzonych przez pracodawców, choć głównie tam, gdzie systemy państwowe ograniczały się do zapewnienia świadczeń na względnie niskim poziomie. Mimo że systemy zakładowe wciąż powstawały, to jednak rozwój systemów państwowych o charakterze powszechnym zepchnął zakładowe zabezpieczenie emerytalne na dalszy plan. W ten sposób stało się ono raczej uzupełnieniem dla zabezpieczenia państwowego (bazowego).

Powojenny rozwój ekonomiczny, odzwierciedlony zdecydowanym podniesieniem poziomu zamożności pracowników, okazał się paradoksalnie problemem dla niektórych systemów emerytalnych. Systematyczny wzrost płac w gospodarce wiązał się bowiem z relatywnym pogarszaniem się pozycji dochodowej wielu świadczeniobiorców tych systemów państwowych, w których świadczenia określano w odniesieniu do jakiegoś minimum. Wprawdzie wielu pracodawców tworzyło wciąż zakładowe systemy emerytalne, które wiązały zwykle poziom świadczeń z wysokością zarobków, ale działania te dotyczyły głównie pracowników najlepiej zarabiających, na których szczególnie zależało właścicielom przedsiębiorstw. Mimo że z czasem, kolejnym grupom pracowniczym i zawodowym udawało się „wywalczyć” dostęp do zakładowych świadczeń emerytalnych, to jednak trend ten nie doprowadził do pełnego upowszechnienia systemów wiążących świadczenia z poziomem wynagrodzeń. Brak ogólnego dostępu do takich świadczeń skutkowało zmniejszaniem się poczucia solidarności społecznej, był źródłem coraz silniejszych pretensji dyskryminowanych pracowników pod adresem rządzących.

Rosnąca presja niezadowolonych z dotychczasowych rozwiązań w sferze emerytalnej przyniosła najszybsze i najwyraźniejsze efekty w kilku krajach nordyckich. Już w drugiej połowie lat pięćdziesiątych zainicjowano szeroką debatę publiczną, w wyniku której nastąpiła rozbudowa państwowych systemów emerytalnych o „filar” uzależniające poziom świadczeń od zarobków pracownika (Szwecja 1959 r., Finlandia 1961 r., Norwegia 1967 r.). Gwoli ścisłości, w podobnym czasie i w podobnej formie pojawiły się tzw. emerytury stopniowane w Wielkiej Brytanii. W przypadku brytyjskiej koncepcji emerytury stopniowanej uznano jednak wkrótce za niedopracowaną, a w jej miejsce powołano do życia, w 1975 r., tzw. SERPS (ang. *State Earnings-Related Pension Scheme*), czyli państwowy (uzupełniający) system emerytalny powiązany z zarobkami. Trzeba podkreślić, że w liberalnych uwarunkowaniach brytyjskich uznano, iż obowiązek opłacania składki na SERPS, a wcześniej także na emeryturę stopniowaną, nie powinien dotyczyć uczestników systemów organizowanych przez pracodawców, o ile zapewnią one odpowiednio wysoki poziom świadczeń⁴.

Nie wszystkie kraje europejskie, gwarantujące tylko niskie świadczenia z systemu państwowego, zaaprobowały koncepcję nordycką. Wśród powtarzających się argumentów przeciwko rozbudowie systemu państwowego znajdowały się przede wszystkim dwa: pierwszy – emerytury uzależnione od zarobków powinny być wdrażane z wykorzystaniem tradycji i doświadczeń systemów zakładowych; drugi – włączanie emerytur powiązanych z zarobkami do systemu państwowego przyczyni się do osłabienia funkcji redystrybucyjnej systemu zarządzanego przez państwo, gdyż świadczenia będą wierniejszym odbiciem zróżnicowania dochodowego wśród pracowników.

⁴ M. Żukowski, *Dodatkowe – zakładowe i indywidualne – systemy emerytalne w Wielkiej Brytanii*, w: *Dodatkowe systemy emerytalne w świecie*, red. S. Golinowska, „Studia i Materiały” nr 9/399, IPiSS, Warszawa 1994, s. 85-86.

Rządy Danii, Holandii i Francji postanowiły więc upowszechnić dostęp do świadczeń emerytalnych związanych z zarobkami w drodze negocjacji pomiędzy partnerami społecznymi celem zawarcia odpowiednich umów zbiorowych. Wprawdzie negocjacje te miały charakter dobrowolny, to jednak tworzone w ten sposób systemy emerytalne uznaje się quasi-obligatoryjne, gdyż wszyscy pracownicy branży objętej takim porozumieniem zbiorowym wchodzi automatycznie w zakres podmiotowy danego systemu, niezależnie od tego, czy są członkami właściwego związku zawodowego. Z kolei pracodawcy są zobowiązani przez porozumienie do pokrycia kosztów zabezpieczenia emerytalnego⁵.

4. Etap 3: Rozwój systemów zastępujących

Równouprawnienie pracowników w zakresie dostępu do świadczeń uzależnionych od zarobków było jednym z najważniejszych celów europejskich reform emerytalnych na gruncie europejskim w latach sześćdziesiątych i częściowo siedemdziesiątych. Głęboki kryzys gospodarki światowej w latach siedemdziesiątych rozpoczął natomiast okres, w którym głoszono coraz donośniej i analizowano niebezpieczeństwa związane z silnie rozbudowanymi państwowymi systemami emerytalnymi. Być może pierwszym zwiastunem nadchodzących zmian w podejściu do kwestii emerytalnej była tzw. szósta rewizja powszechnego systemu emerytalnego w Szwajcarii, którą zaprezentowano już w 1964 r. W dokumencie ostrzegano przed zbliżającymi się niekorzystnymi procesami demograficznymi, które mogą zagrozić w przyszłości świadczeniom wypłacanym z systemu państwowego. Tamże zasugerowano oparcie systemu emerytalnego na trzech filarach, w miejsce dotychczasowego jednofilarowego, które oznaczałoby w praktyce, iż w przyszłości nie tylko system państwowy byłby obowiązkowy. Ostatecznie dopiero w 1972 r. parlament szwajcarski uchwalił ustawę wprowadzającą drugi przymusowy filar do tamtejszego systemu zabezpieczenia emerytalnego, który miał się opierać na bazie emerytur zakładowych (zawodowych)⁶.

Kryzys ekonomiczny odsłaniał stopniowo słabości rozbudowanych państwowych systemów emerytalnych. Po pierwsze, ujawniły się efekty zmian w tych systemach dokonane w latach powojennego cudu gospodarczego (np. nadmierna hojność w przyznawaniu uprawnień), których koszty narastały w miarę naturalnego – w związku z dojrzewaniem tych systemów – wzrostu liczby świadczeniobiorców; po drugie, ciąglemu przyrostowi liczby beneficjentów towarzyszyło rozpoczęcie

⁵ Por. E. Palmer, *The Evolution of Public and Private Insurance in Sweden during the 1990s*, w: *Building Social Security: The Challenge of Privatization*, red. X. Scheil-Adlung, International Social Security Series nr 6, New Brunswick and London 2001, s. 199.

⁶ Nowy system rozpoczął ostatecznie swoje działanie w 1985 r. Por. S. Hepp, *Mandatory Occupational Pension Schemes in Switzerland. The First Ten Years*, „Annals of Public and Cooperative Economics” 1998, nr 69/4, s. 1.

wchodzenia w wiek aktywności zawodowej pokolenia niżu demograficznego; po trzecie, pogarszanie się sytuacji zatrudnieniowej (m. in. wzrost bezrobocia, relatywnie coraz wcześniejsze przechodzenie pracowników na emeryturę)⁷. W tych warunkach pod znakiem zapytania stała przyszła równowaga finansowa wielu państwowych systemów emerytalnych w Europie, co było szczególnie niepokojące w obliczu trudnej sytuacji finansów publicznych⁸, w związku z ogólnym kryzysem ekonomicznym lat siedemdziesiątych. Konkludując, ówczesne uwarunkowania sprawiły, iż koniecznością stały się zdecydowane działania naprawcze w sferze emerytalnej mające na celu przyszłą stabilność finansową systemów zabezpieczenia emerytalnego.

Jak zauważa C. D. Daykin, w praktyce oczekiwane reformy okazały się bardzo zróżnicowane, począwszy od „redukcji obietnic świadczeń z zabezpieczenia społecznego” aż po „aktywną promocję koncepcji prywatyzacji”⁹. Z perspektywy interesu politycznego rządzących, właściwie żadne z możliwych działań naprawczych nie mogły przynieść korzyści. Jednakże, wg P. Piersona, systemy państwowe (finansowane na podstawie metody repartycyjnej) mogą być poddawane rosnącej liczbie cięć i dostosowań, ale są wysoce odporne na radykalną reformę¹⁰. I być może ta opinia wyjaśnia, dlaczego mimo nasilania się krytyki powojennej polityki emerytalnej, tylko stosunkowo nieliczne kraje europejskie zwróciły się wyraźnie w kierunku rozwiązań prywatnych, a większość stara się raczej naprawiać państwowe zabezpieczenie emerytalne.

Opcję zdecydowanie prorynkową, ograniczającą zakres systemu państwowego, wybrała z pewnością Wielka Brytania. Jak już wspomniano, przy wprowadzeniu państwowych emerytur uzupełniających pozostawiono pracownikom możliwość tzw. wyłączenia (ang. *opting out*) do systemu emerytur zakładowych. W zaledwie kilka lat po zaistnieniu SERPS w brytyjskim zabezpieczeniu emerytalnym, rządzący konserwatyści podjęli nawet próbę likwidacji SERPS. Ostatecznie do tego nie doszło, ale podjęte zmiany przyczyniły się do zmniejszenia świadczeń z uzupełniającego systemu państwowego i rozszerzenia instytucji wyłączenia także na indywidualne systemy emerytalne. Choć omawianą reformę z lat osiemdziesiątych wprowadzano pod hasłami ograniczenia wzrastających kosztów zabezpieczenia emerytalnego, grożących wzrostem napięć w systemie finansów publicznych, oraz poszerzania pola indywidualnego wyboru¹¹, to, jak można domniemywać, ukrytą intencją zmian była

⁷ M. Voirin, *Private and Public Pension Schemes – Elements of Comparative Approach*, „International Social Security Review” 1995, nr 3-4, s. 101.

⁸ Warto zaznaczyć, że właśnie w tym okresie coraz szerzej wykorzystywano w polityce gospodarczej zasadę ograniczania deficytu budżetów centralnych, a rządzący dążyli do zmniejszania obciążeń fiskalnych dla firm i obywateli.

⁹ C.D. Daykin, *Financial Management and Control of Supplementary Pension Schemes*, „International Social Security Review” 1995, nr 3-4, s. 76.

¹⁰ P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, New York 2001, s. 416.

¹¹ Szerzej zob. P. Johnson, *The Reform of Pensions in the UK*, „Annals of Public and Cooperative Economics” 1998, nr 69/4, s. 4-16.

stopniowa marginalizacja SERPS, a tym samym zmniejszenie obecności państwa w roli producenta na „rynku emerytalnym”.

Reformy o charakterze strukturalnym, czyli takie, które w widoczny sposób ograniczają zakres systemu państwowego na rzecz rozwoju zakładowych lub indywidualnych systemów emerytalnych (w ten sposób następuje przejście od systemu jednofilarowego do wielofilarowego), nie spotkały się jak do tej pory z silnym odzewem ze strony krajów, które budowały od lat ubezpieczeniowy model systemu emerytalnego¹². Tymczasem, według niektórych analiz, proces starzenia się populacji europejskich zagraża w największym stopniu właśnie systemom opartym na tradycji bismarckowskiej, ze względu na to, że niemal całość dochodu przeciętnego emeryta pochodzi z jednego źródła, a mianowicie z dominującego systemu państwowego – bezpośrednio uzależnionego od relacji pomiędzy liczbą osób opłacających składki a liczbą świadczeniobiorców.

Fakt, iż w krajach korzystających od dziesięcioleci z modelu ubezpieczeniowego nie zdecydowano się na prywatyzację, nie oznacza braku jakichkolwiek działań naprawczych. Reformatorzy starają się dostosować systemy do czekających je w najbliższych kilku dekadach wyzwań, poprzez mniej lub bardziej radykalne przekształcenia systemu państwowego. Tabela 2 przedstawia działania podejmowane w ostatnich latach we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej z myślą o zapobieżeniu wzrostowi wydatków publicznych – w związku z zabezpieczeniem emerytalnym – na skutek procesów starzenia. Wśród podejmowanych kroków znajdują się: reformy ograniczające koszty wypłacanych świadczeń emerytalnych, zachęty do opóźniania momentu przejścia na emeryturę i tworzenie rezerw na przyszłe wydatki systemu emerytalnego.

Jak wynika z zestawienia w tabeli 2, obok Wielkiej Brytanii, stosunkowo najrozsleglejsze reformy stały się w latach dziewięćdziesiątych udziałem Szwecji i Włoch. Oba kraje zdecydowały się bowiem na zastosowanie tzw. modelu NDC (ang. *notional defined-contribution*)¹³, który polega przede wszystkim na nowatorskim mechanizmie finansowania świadczeń w ramach pierwszego filaru systemu zabezpieczenia emerytalnego. Istotą dokonywanej zmiany jest odejście od tradycyjnej w większości systemów państwowych (europejskich) formuły emerytalnej, uzależniającej świadczenie od stażu pracy i wysokości zarobków z ostatnich lat pracy (tzw. zdefiniowane świadczenie), i zastąpienie tej formuły nową, która wiąże świadczenie ze składkami zapłaconymi przez ubezpieczonego w trakcie całego okresu aktywności zawodowej oraz bardzo mocno uzależnia od momentu przejścia na emeryturę (tzw. zdefiniowana składka).

¹² Idea wielofilarowego systemu emerytalnego jest natomiast coraz szerzej wdrażana w Europie Środkowo-Wschodniej (Węgry, Polska, Chorwacja, Estonia, Łotwa, Bułgaria i Macedonia), co trzeba uznać za istotny fakt w kontekście postępującej integracji europejskiej.

¹³ Szerzej o tym modelu zob. M. Cichon, *Notional Defined-Contribution Schemes: Old Wine in New Bottles?*, „International Social Security Review” 1999, nr 4, s. 87-102.

Tabela 2. Reformy pierwszego filara systemów emerytalnych w krajach członkowskich Unii Europejskiej

	Wzrost wydatków publicznych na zabezpieczenie emerytalne [1]	Reforma emerytalna (wpływ na budżet państwa) [2]	Reformy systemów wczesnego przechodzenia na emeryturę [3]	Tworzenie rezerw kapitałowych na przyszłe wydatki emerytalne [4]
Belgia	3,7	częściowa	częściowa	średnie
Dania	4,1	brak	częściowa	duże
Niemcy	5,0	częściowa	częściowa	małe
Grecja	11,2	częściowa	brak	średnie
Hiszpania	7,9	częściowa	częściowa	średnie
Francja	4,0	brak	częściowa	małe
Irlandia	4,4	brak	brak	istotne
Włochy	2,1	całościowa	częściowa	średnie
Luksemburg	2,2	częściowa	częściowa	istotne
Holandia	6,2	częściowa	częściowa	średnie
Austria	4,2	częściowa	częściowa	średnie
Portugalia	4,1	częściowa	brak	małe
Finlandia	4,7	częściowa	częściowa	duże
Szwecja	2,6	całościowa	częściowa	duże
Wlk. Brytania	-1,1	całościowa	brak	średnie

Uwagi:

[1] w punktach procentowych PKB w latach 2000-2050;

[2] reformy określane jako „całościowe” przewidują znaczne obniżenie przyszłych wydatków, na przykład dzięki dostosowaniu świadczeń do oczekiwanego czasu życia czy wyraźnemu osłabieniu waloryzacji świadczeń w relacji do płac; „częściowe” reformy przewidują między innymi: podniesienie ustawowego wieku emerytalnego, wprowadzenie silniejszej zależności aktuarialnej pomiędzy wiekiem emerytalnym a świadczeniem emerytalnym lub pewne osłabienie waloryzacji świadczeń w relacji do płac;

[3] likwidacja systemów z możliwością wcześniejszego przechodzenia na emeryturę lub wprowadzenie silniejszej zależności aktuarialnej pomiędzy wiekiem ubezpieczonego a wcześniejszym świadczeniem emerytalnym;

[4] poprzez specjalnie wydzielone fundusze publiczne lub zmniejszanie zadłużenia publicznego.

Źródło: Economic Policy Committee, *Annual Report on Structural Reforms 2002*, European Commission Economic Papers nr 167, March 2002, s. 27.

Choć systemy oparte na NDC mają być przede wszystkim pomysłem na reformę pierwszego filaru systemu zabezpieczenia emerytalnego, w celu dostosowania jego wydatków do aktualnej sytuacji demograficznej, to jednak, jak pokazują przykłady szwedzki i włoski, reforma tego typu stała się również okazją do jednoczesnego wprowadzenia przymusowego drugiego filaru, tym razem zarządzanego prywatnie, aczkolwiek o niewielkim zasięgu, przynajmniej w krótkim okresie. Rozwijanie drugiego filaru może mieć natomiast istotne znaczenie w dłuższym horyzoncie, gdyż wprowadzony do systemu element prywatny, powinien odegrać w przyszłości rolę amortyzującą wobec przewidywanego wyraźnego spadku świadczeń z systemu państwowego.

Romana Fiut

Absolwentka
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

Polityka wsparcia rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw w krajach Unii Europejskiej i w Polsce

Streszczenie. *W artykule omówiono instrumenty wspierające funkcjonowanie małych i średnich przedsiębiorstw w krajach Unii Europejskiej i w Polsce. Sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) ma duże znaczenie dla gospodarki, między innymi ze względu na rolę, jaką odgrywa na rynku pracy, czy zdolność do elastycznych dostosowań w zmieniających się warunkach gospodarczych. Z tych względów w krajach Unii Europejskiej prowadzi się szczególną politykę, która polega na zastosowaniu rozwiązań ustawodawczych, instytucjonalnych i finansowych, ułatwiających funkcjonowanie MSP i łagodzących pewne wymogi np. prawa konkurencji. Rozwiązania wzorowane na unijnych są wprowadzane także w Polsce.*

1. Definicja małych i średnich przedsiębiorstw (MSP)

Od 1 stycznia 2000 r., tj. od momentu wejścia w życie ustawy Prawo działalności gospodarczej¹ w części dotyczącej małych i średnich przedsiębiorstw (cała ustawa zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2002 r.), w Polsce obowiązuje definicja małych i średnich firm taka jak w Unii Europejskiej. W artykule 54 i 55 powyższej ustawy zdefiniowano kryteria, jakie musi spełniać przedsiębiorca, aby mógł być uznawany za małego lub średniego. Kryteria te odpowiadają wytycznym zawartym w Zaleceniu Komisji Europejskiej z 1996 r.

¹ Dz. U. nr 101, poz. 1178.

Ujednolicenie tej definicji stało się konieczne z kilku powodów². Po pierwsze, Wspólnota wprowadziła program rozwoju małej przedsiębiorczości w związku z opublikowaniem Białej Księgi na temat wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia, a to sprawiało, że interpretacja, co należy traktować jako małe czy średnie przedsiębiorstwo, musiała i musi być jednoznaczna. Po drugie, w różnych dziedzinach polityki wspólnotowej realizowane były priorytety w stosunku do małych i średnich przedsiębiorstw i tworzone regulacje ułatwiające ich funkcjonowanie. Wspólnota Europejska chciała również uniknąć nieścisłości i rozbieżności w definicji MSP w stosunku do tej, która jest używana przez Europejski Bank Inwestycyjny oraz Europejski Fundusz Inwestycyjny.

Zgodnie z zaleceniem Komisji³:

– **średnie przedsiębiorstwo** zatrudnia do 250 pracowników, a jego roczny obrót nie przekracza 40 mln EUR lub suma rocznego bilansu kształtuje się poniżej 27 mln EUR,

– **małe przedsiębiorstwo** zatrudnia poniżej 50 pracowników, roczny obrót wynosi mniej niż 7 mln EUR, a suma rocznego zestawienia bilansowego nie przekracza 5 mln EUR,

– **przedsiębiorstwo mikro** zatrudnia poniżej 10 pracowników, lecz nie zalicza się do przedsiębiorstw rzemieślniczych, gdyż są one nadal definiowane na szczeblu narodowym ze względu na ich specyfikę.

W trzech wymienionych przypadkach przedsiębiorstwo musi dodatkowo spełniać kryterium niezależności, aby było to zgodne z wymogami definicji. Oznacza to, że przedsiębiorcy inni niż mali i średni nie posiadają w danym przedsiębiorstwie więcej niż 25% wkładów, udziałów lub akcji, prawa do ponad 25% udziału w zysku, więcej niż 25% głosów w zgromadzeniu wspólników.

2. Sektor MSP w Unii Europejskiej

Tabela 1 przedstawia wielkość i strukturę europejskich przedsiębiorstw według *The European Observatory for SMEs*. W 1998 r. w 15 krajach należących do Unii Europejskiej działało ponad 19 mln przedsiębiorstw zatrudniających 113 mln pracowników. Zaledwie 0,3% wszystkich przedsiębiorstw prywatnych UE stanowiły firmy duże. Udział MSP w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych w krajach UE od początku lat dziewięćdziesiątych utrzymuje się na niezmiennym poziomie: 99,8% dla UE jako całości i od 99,4% do 99,9% w poszczególnych państwach

² J. Lipiec, *Małe i średnie przedsiębiorstwa. Doświadczenia hiszpańskie we wspieraniu małych i średnich firm*, „Wspólnoty Europejskie” 2000, nr 6.

³ *Commission Recommendation concerning the definition of small and medium-sized enterprises*, [OJ/L] 107 z dnia 30 kwietnia 1996 r.

członkowskich. W 1998 r. ponad 18 mln MSP zatrudniało mniej niż 10 osób i zostało zaklasyfikowanych jako mikroprzedsiębiorstwa. Średnia liczba zatrudnionych w przedsiębiorstwie tego sektora wyniosła 4 osoby.

Tabela 1. Podstawowe wskaźniki dotyczące przedsiębiorstw prywatnych w Europie w 1998 r.

	Kraje	Małe i średnie przedsiębiorstwa				Duże przedsiębiorstwa	Razem
		Mikro do 10 osób	Małe 10-49 osób	Średnie 50-249 osób	Razem		
Liczba przedsiębiorstw w tys.	UE	18 040	1 130	160	19 330	38	19368
	Poza UE*	425	45	10	480	2	482
	Razem	18 465	1 175	170	19 810	40	19850
Zatrudnienie w tys.	UE	38 360	21 320	14 870	74 550	36 680	113230
	Poza UE	970	820	770	2 550	1 190	3 740
	Razem	39 330	22 140	15 640	77 100	39 860	116970
Liczba zatrudnionych na 1 przedsiębiorstwo	UE	2	20	90	4	1 010	6
	Poza UE	2	20	90	5	780	8
	Razem	2	20	90	4	1 000	6
Obrót na 1 przedsiębiorstwo w mln euro	UE	0,2	3	23	0,5	215	1,0
	Poza UE	0,3	3	16	0,8	135	1,3
	Razem	0,2	3	23	0,5	215	1,0
Udział eksportu w obrocie (%)	UE	6	13	16	11	22	16
	Poza UE	12	14	16	14	20	16
	Razem	7	13	16	11	22	16
Wartość dodana na 1 zatrudnionego w tys. euro	UE	30	50	95	45	90	60
	Poza UE	55	50	60	55	85	65
	Razem	30	50	90	45	90	60
Udział kosztów pracy w wartości dodanej (%)	UE	40	53	43	45	38	42
	Poza UE	36	60	52	48	53	50
	Razem	40	53	43	45	39	42

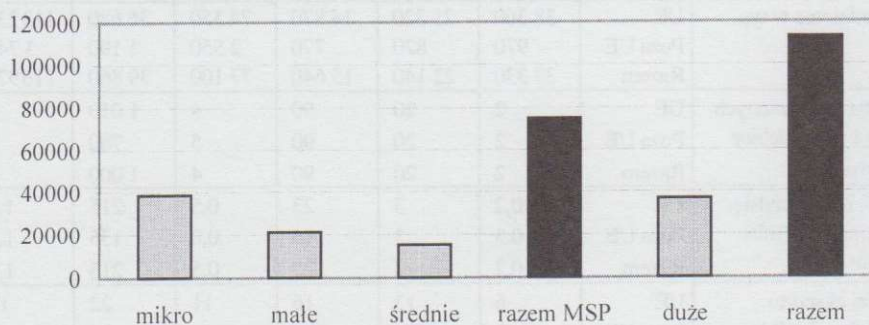
* Kraje europejskie nie wchodzące w skład Unii Europejskiej.

Źródło: *The European Observatory for SMEs. Sixth Report*, European Commission, Brussels 2000.

Eksport małych i średnich przedsiębiorstw w porównaniu z dużymi firmami jest relatywnie mniejszy. Udział eksportu unijnych MSP w obrocie wynosi 11%, natomiast w dużych firmach eksport stanowi aż 22% obrotu. Występuje także pozytywna korelacja między wielkością przedsiębiorstwa a produktywnością siły roboczej. Duże przedsiębiorstwa cechują się także większą rentownością niż MSP. Podstawowe dziedziny działalności MSP w Unii Europejskiej to przemysł tradycyjny (np. drzewny, odzieżowy, tekstylny, spożywczy) oraz bardziej nowoczesny – metalurgiczny i chemiczny⁴.

⁴ *The European Observatory for SMEs. Sixth Report*, European Commission, Brussels 2000.

Udział małych i średnich przedsiębiorstw w ogólnej liczbie zatrudnionych w sektorze prywatnym wynosi w Unii Europejskiej 66% i jest niższy niż udział tego typu firm w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych. Znaczenie MSP jako twórcy nowych miejsc pracy jest różne w różnych krajach, a udział zatrudnionych w małych i średnich przedsiębiorstwach w ogólnej liczbie zatrudnionych waha się od 57-59% w Wielkiej Brytanii i Niemczech do 79% w Grecji i Portugalii. W 1998 r. w krajach UE firmy bardzo małe (do 10 pracujących) zatrudniały przeciętnie dwóch pracowników najemnych, a przeciętne zatrudnienie w firmach małych (10-49 zatrudnionych) wyniosło 20 osób. Wielkość i strukturę zatrudnienia w przedsiębiorstwach Unii Europejskiej przedstawia rysunek 1.



Rys. 1. Zatrudnienie w przedsiębiorstwach UE w 1999 r. (w tys.)

Źródło: *European Observatory for SMEs. Sixth Report...*

2.1. Polityka Unii Europejskiej wobec MSP

W prawie wspólnotowym dopiero Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht) stworzył nowe ramy prawne dla prowadzenia polityki wobec przedsiębiorstw. Wcześniej polityka wobec MSP była formułowana na podstawie art. 308 Traktatu o WE⁵. Traktat Amsterdamski potwierdził wagę, jaką przypisuje się rozwojowi MSP z punktu widzenia ich wpływu na rozwój gospodarczy i zatrudnienie.

Mimo tylu zalet, kluczowa rola małych i średnich przedsiębiorstw w tworzeniu przewagi konkurencyjnej została dostrzeżona stosunkowo późno, bo dopiero pod koniec lat osiemdziesiątych. Przyczyną wzrostu zainteresowania sektorem MSP były obawy co do powodzenia programu budowy rynku wewnętrznego. Rynek we-

⁵ Art. 157 Traktatu z Maastricht dotyczący konkurencyjności przemysłu wspólnotowego stwierdza, że Wspólnota i jej kraje członkowskie powinny działać na rzecz stworzenia przyjaznego otoczenia do rozwoju przedsiębiorstw (szczególnie małych i średnich) oraz współpracy między nimi. Natomiast art. 163 ust. 2 dotyczy zachęcania firm do współpracy z ośrodkami badawczymi i uniwersytetami w zakresie badań i rozwoju technologicznego wysokiej jakości. Tytuł XIV wspomnianego traktatu, odnoszący się do MSP, mówi o spójności ekonomicznej i społecznej, harmonijnym rozwoju oraz o niwelowaniu różnic między regionami.

wewnętrzny miał pomóc w walce z bezrobociem w krajach członkowskich oraz poprawić konkurencyjność UE na arenie międzynarodowej. Nie było to możliwe bez poprawy warunków funkcjonowania największej i najważniejszej grupy podmiotów gospodarczych – MSP.

Od końca lat osiemdziesiątych polityka wspólnotowa wobec MSP stała się priorytetem dla Unii Europejskiej. Nie oznacza to, że wcześniej temat rozwoju sektora MSP był ignorowany. Prawne podstawy działalności małych i średnich przedsiębiorstw zawarte są w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Zgodnie z nim obywatele jednego z państw członkowskich mogą prowadzić działalność na zasadach samozatrudnienia na terenie innego kraju, członka UE. Mają również prawo zakładania i prowadzenia przedsiębiorstw. Tym samym prawo wspólnotowe mocno akcentuje zasadę wolności zakładania firm oraz wspiera przedsiębiorczość, zwłaszcza małą i średnią⁶.

Począwszy od roku 1982 MSP zostały objęte specjalnymi regułami konkurencji. Oznacza to, że mogą być one wspierane w ramach pomocy publicznej państw członkowskich i z budżetu Unii Europejskiej. Specjalne traktowanie MSP znajduje swoje odzwierciedlenie w wytycznych Wspólnoty, dotyczących pomocy publicznej dla tego sektora. Komisja Europejska zdaje sobie sprawę, że pomoc publiczna udzielana MSP stawia niektóre z nich na uprzywilejowanej pozycji i może wpłynąć na handel pomiędzy państwami członkowskimi. Wzmocnienie korzystnego wpływu, jaki na swoje otoczenie wywierają MSP, może przynieść jednak niewspółmierne większe korzyści. Dlatego też Komisja, jako organ nadzorujący pomoc państwa, doszła do wniosku, że w celu ułatwienia i przyspieszenia procedur wsparcia dla MSP należy określić pewien stały poziom pomocy, którą można dysponować bez przeszkód. Wprowadzono tutaj zasadę tzw. *de minimus*, która zwalnia kraje członkowskie z obowiązku zawiadomiania Komisji w przypadku, gdy pomoc publiczna dla małej lub średniej firmy nie przekroczyła 100 tys. euro w ciągu kolejnych trzech lat. Pomoc ta nie powinna też wynieść więcej niż 15% nakładów inwestycyjnych samej firmy oraz 50% jej kosztów. Dowolna pomoc publiczna może przyjmować formę usług konsultingowych, szkoleń, inwestycji – także niematerialnych (np. transferu technologii)⁷.

Pomoc dla MSP może być udzielona także w ramach funduszy przeznaczonych na rozwój gospodarczy regionów, projektów posiadających ogólnoeuropejskie znaczenie oraz projektów ułatwiających rozwój określonym formom działalności. Pomoc tego rodzaju nie może przekroczyć określonej wysokości i musi być przeznaczona na ściśle zdefiniowany i następnie zaakceptowany przez Komisję cel.

W roku 1987 utworzono sieć *Euro-Info Center*. Sieć ta ma ułatwić MSP dostęp do informacji o funkcjonowaniu mechanizmów Unii Europejskiej – od spraw dotyczących jednolitego rynku po zagadnienia prawne.

⁶ *Polski przedsiębiorca w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo „Hubertus”, Warszawa 2000.

⁷ Art. 87 i 88 Traktatu o WE oraz *Commission Guidelines on State aid for small and medium sized enterprises*, [OJ/C] 213 z dnia 23 lipca 1996 r.

Problem MSP został poruszony również w deklaracji ze szczytu Rady Europejskiej w Edynburgu w grudniu 1992 r., dotyczącej tzw. Inicjatywy wzrostu. Miała ona zapewnić wyjście z recesji gospodarczej, w jakiej Wspólnota pogrążyła się na początku lat dziewięćdziesiątych. W deklaracji Rada Europejska zwróciła się do Rady Ministrów i Komisji Europejskiej o poświęcenie uwagi kwestii ograniczania barier prawnych w funkcjonowaniu MSP, w tym uproszczenia procedur w zakresie egzekwowania podatku VAT i dostarczania przedsiębiorcom wszelkiej niezbędnej informacji⁸.

Pierwszą próbą stworzenia ram dla wszystkich działań wspólnotowych wspierających małe i średnie przedsiębiorstwa był Zintegrowany Program Komisji na rzecz MSP oraz rzemiosła z 1994 r., który nawiązywał do Białej Księgi Komisji na temat wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia⁹. Celem tego przedsięwzięcia było zebranie wszystkich inicjatyw w jednolite ramy, poprawa ich przejrzystości i spójności. Początkowo programy na rzecz MSP koncentrowały się tylko na przedsiębiorstwach wspólnotowych. Jednak w związku z procesami towarzyszącymi przyjmowaniu do Unii Europejskiej nowych członków, przedsięwzięcia zawarte w Trzecim Wieloletnim Programie na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw stały się dostępne dla krajów stowarzyszonych z Europy Środkowej i Wschodniej, poprzez korzystanie z niektórych funduszy i inicjatyw wspólnotowych (np. PHARE, TACIS)¹⁰.

Trzeci Wieloletni Program na rzecz MSP zawierał wytyczne wspólnotowej polityki wobec tego sektora na lata 1997-2000. Miał on spełnić rolę uzupełniającą wobec działań podjętych przez poszczególne państwa członkowskie.

Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej państwa członkowskie powinny stosować zasadę „pomyśl najpierw o małym”. Oznacza to, że proponując nowy akt prawny, ustawodawca powinien dysponować pełną wiedzą na temat kosztów, jakie poniesie przedsiębiorca, by dostosować się do wynikających z nowego aktu wymogów oraz wysokości obciążeń administracyjnych. Jeżeli MSP mogą dostosować się do przepisów po rozsądnych kosztach, to mogą to również duże firmy, natomiast stwierdzenie odwrotne niekoniecznie musi być prawdziwe¹¹.

Podczas szczytu Rady Europy w marcu 2000 r. przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi stwierdził, że należy stworzyć w Unii Europejskiej warunki sprzyjające rozwojowi gospodarstwu, podjąć kroki zapewniające stały wzrost gospodarczy, a w rezultacie zmniejszenie bezrobocia¹². Jedną z dziedzin, która

⁸ Uchwała Rady Unii Europejskiej z dnia 3 grudnia 1992 r. w sprawie uproszczenia procedur administracyjnych dla małych i średnich przedsiębiorstw.

⁹ *Integrated Programme in support of small and medium-sized enterprises and the craft sector*, COM (94) 207 final, 3 czerwca 1994 r.

¹⁰ *Council Decisions on third multiannual programme for small and medium-sized enterprises in the European Union*, [OJ/C] z dnia 10 stycznia 1997 r.

¹¹ Rekomendacja Komisji Europejskiej z dnia 28 maja 1990 r. w sprawie realizacji polityki upraszczania procedur administracyjnych na korzyść MSP państw członkowskich, 90/246/EC.

¹² *The Lisbon Strategy – Making Change Happen*, Communication from the Commission to the Spring European Council in Barcelona, COM (2002) final, 15 stycznia 2002 r.

powinna być silnie wspierana przez Unię Europejską, jest strefa przedsiębiorczości, głównie w odniesieniu do małych i średnich firm. W związku z potrzebą stworzenia dogodnych warunków dla małych i średnich firm oraz wzmocnienia już istniejących, Komisja Europejska przygotowała Wieloletni Program na rzecz przedsiębiorstw oraz przedsiębiorczości na lata 2000-2005¹³.

Rada Europejska podkreślała wielokrotnie konieczność wdrożenia programu, który miałby na celu wzrost inwestycji oraz rozpowszechnienie nowych technologii – także w małych i średnich przedsiębiorstwach. W związku z tym zdecydowano się na wspieranie przedsiębiorstw rozpoczynających działalność, firm wykorzystujących zdobycze nauki i techniki oraz mikroprzedsiębiorstw. Nowe podejście do kwestii związanej z rozwojem przedsiębiorczości w UE znalazło odzwierciedlenie również w reformie Unii Europejskiej, w wyniku której powstała Dyrekcja Generalna do spraw przedsiębiorstw¹⁴.

Komisja Europejska podkreśliła w programie rozwoju przedsiębiorczości na najbliższe pięć lat, iż głównym kierunkiem działania będzie tworzenie gospodarki wykorzystującej na dużą skalę nowe technologie, a także rozwój handlu elektronicznego. Wszelkie działania mają się jednak nadal opierać na zasadzie subsydiarności.

Przedsiębiorstwa stykają się obecnie ze wzmocnionym procesem zmian strukturalnych, pojawieniem się handlu elektronicznego, zwiększeniem konkurencji oraz globalizacją rynków. Poprzez umożliwienie im stawienia czoła tym wyzwaniom Komisja przyczynić się będzie do rozwoju przedsiębiorczości, zmniejszenia bezrobocia, większej dbałości o środowisko naturalne. Odpowiednia polityka wobec przedsiębiorstw jest również niezbędna w kontekście zbliżającego się rozszerzenia Unii Europejskiej – ma ona umożliwić rozwój firm, niezależnie od ich rozmiaru, formy prawnej, miejsca oraz wybranego przez nie sektora działalności. W „Europie przedsiębiorstw” każdy, kto ma pomysł na prowadzenie własnej firmy, powinien móc go zrealizować, mając dostęp do najnowocześniejszych rozwiązań technologicznych oraz form dystrybucji¹⁵.

Unijne małe i średnie przedsiębiorstwa ciągle jeszcze narzekają na brak dostępu do elastycznych systemów finansowania, dostosowanych do wymogów, jakie stawia im rynek. Jest to niezwykle istotne, zwłaszcza w przypadku osób rozpoczynających działalność, kobiet, przedstawicieli mniejszości narodowych, osób młodych. Wspólnotowa polityka na rzecz przedsiębiorstw zmierza do stworzenia systemu mikropożyczek oraz kredytów przeznaczonych na rozruch firmy. Szerszy dostęp do gwarancji będzie sprzyjał dalszemu rozwojowi MSP. Komisja Europejska wykona benchmarking identyfikujący najlepiej rozwijające się małe i średnie przedsiębiorstwa na

¹³ *Proposal for a Council Decision on a Multiannual Programme for Enterprise and Entrepreneurship (2001-2005)*, COM (2000) 256 final.

¹⁴ I. Woicka, *Europa przedsiębiorstw – nowy program Komisji Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2000, nr 7-8.

¹⁵ *Instytucje i programy oferujące wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw*, red. R. Szewczyk, Departament Informacji i Kształcenia Europejskiego UKIE, Warszawa 2000.

rynku amerykańskim, łącznie z przyczynami powodzenia tych firm¹⁶. Rada Europejska zapowiedziała przedstawienie w 2003 r. Programu na rzecz kapitału o dużym stopniu ryzyka¹⁷ oraz do 2005 r. Programu działań na rzecz usług finansowych¹⁸.

System legislacyjny i administracyjny często nakłada zbyt duże wymagania na przedsiębiorców – Komisja uznała więc, że wskazane jest uproszczenie wszystkich procedur i ich ujednoczenie w państwach członkowskich. Niezwykle pomocne okazały się w przeszłości takie inicjatywy na poziomie Wspólnoty jak BEST (*Business Environment Simplification Task Force*¹⁹) czy też SLIM (*Simpler Legislation for the Internal Market*). Projekt SLIM jest częścią ustanowionego w 1996 r. Planu działań na rzecz Jednolitego Rynku Europejskiego. SLIM dotyczy w głównej mierze MSP. Komisja zaleca w nim zmniejszenie obciążeń podatkowych nakładanych na MSP z tytułu podatku VAT, umożliwienie im kwartalnych wpłat tego podatku, jak również zaoferowanie możliwości zwolnienia z niego. Oprócz rozwiązania problemu VAT, celem SLIM jest ułatwienie dostępu MSP do Jednolitego Rynku Europejskiego. Inne inicjatywy dotyczą łączenia przedsiębiorstw, przenoszenia głównej siedziby do innego kraju członkowskiego, zasad rachunkowości dla MSP, ochrony własności intelektualnej i dostępu MSP do zamówień publicznych. W listopadzie 1996 r. Komisja przyjęła Zieloną Księgę pt. *Public Procurement in the European Union*. Ustosunkowano się w niej m.in. do barier utrudniających uczestnictwo w przetargach na zamówienia publiczne, a także zaproponowano środki ich przezwyciężania. Chodzi głównie o zapewnienie szerszego dostępu do szkoleń, informacji, wsparcia technicznego, współpracy między przedsiębiorstwami²⁰.

W ciągu nadchodzących pięciu lat Komisja Europejska zamierza doprowadzić do stanu, w którym regulacje prawne będą istniały jedynie w przypadkach najniezbędniejszych, zastępując je tym samym, gdzie to tylko będzie możliwe, dobrowolnymi zobowiązaniami. Zwiększona zostanie także kontrola efektywności finansowej proponowanych przez Wspólnotę rozwiązań prawnych oraz programów wsparcia²¹.

Niezwykle ważne dla rozwoju przedsiębiorczości w Unii Europejskiej może być zastosowanie benchmarkingu, czyli analiz sektorowych połączonych z wyodrębnieniem najlepiej rozwijających się firm oraz przyczyn ich sukcesu. Stworzona zostanie sieć regionów (około piętnastu), które mogą wykazać się tym, że stworzyły bardzo sprzyjające warunki dla rozwoju przedsiębiorczości – ich doświadczenia posłużą za przykład innym. Do tej pory część działań na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw prowadzona była m. in. w ramach Piątego Programu Ramowego Wspólnoty

¹⁶ *Benchmarking Enterprise Policy: Results from the 2002 Scoreboard*, SEC (2002) 1231, 7 listopada 2002 r.

¹⁷ *Risk Capital Action Plan*.

¹⁸ *Financial Services Action Plan*.

¹⁹ *Promote Entrepreneurship and Competitiveness. The Commission's Response to the BEST Task Force Report and its Recommendations*. COM (1998) 550 final, 30 września 1998 r.

²⁰ *Public Procurement in the European Union*, COM (1996).

²¹ *Warunki prowadzenia działalności gospodarczej przez MSP w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, red. B. Piasecki, A. Rogut, E. Stawasz, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001.

Europejskiej Badań, Rozwoju Technicznego i Prezentacji – Promowanie Stosowania Innowacji przez MSP²².

Do roku 1999 wspieraniu przedsiębiorczości w Unii Europejskiej miał służyć rozwój rynku wewnętrznego – obecnie działania te mają być kontynuowane oraz wzmacniane przez wdrażanie Strategii dla Europejskiego Rynku Wewnętrznego, przyjętej na szczycie Rady Europejskiej w Helsinkach w grudniu 1999 r.²³ Wprowadzona ona będzie w rocznych cyklach, a głównym jej celem będzie eliminacja kolejnych barier, na jakie napotyka handel. Obecny przegląd utrudnień dla handlu w Unii Europejskiej opierać się będzie na wnioskach wyciągniętych przez Radę Europejską podczas szczytu w Lizbonie, gdzie wskazano na konieczność wprowadzania nowych inicjatyw na rzecz rozwoju usług oraz przyspieszenia procesów liberalizacyjnych w takich dziedzinach jak: transport, telekomunikacja, usługi pocztowe i energetyka, ulepszenie systemu przetargowego tak, aby umożliwić większy dostęp MSP, promowanie zasad wolnej konkurencji oraz dalsze eliminowanie pomocy państwa. Niezbędne jest również prowadzenie dialogu z przedstawicielami sektora biznesu – ma się to odbywać na bazie tzw. Dialogu dla Biznesu²⁴.

W celu polepszenia skuteczności funkcjonowania rynku wewnętrznego podjęto kroki zmierzające do zwiększenia i poprawy przepływu informacji w ramach administracji wspólnotowej oraz na poziomie krajowym. Komisja będzie wspierać działania zmierzające do zintensyfikowania wymiany informacji między innymi na podstawie programu IDA²⁵. Wspierane będzie również tworzenie protokołów do Układów Stowarzyszeniowych państw kandydujących do UE, które miałyby zapewnić wzajemne uznawanie produktów, tak aby jak najwięcej korzyści wynikających z udziału w rynku wewnętrznym było dostępnych dla tych państw jeszcze przed uzyskaniem członkostwa.

Mając na celu poprawę otoczenia finansowego przedsiębiorstw, Komisja zachęca do kontynuacji działań na rzecz zmniejszenia problemów związanych z opóźnionymi płatnościami oraz wsparcie działań mających na celu poprawę zarządzania finansami w MSP. Ponieważ kraje członkowskie nie podjęły wystarczających działań w tym zakresie, w marcu 1998 r. ukazały się przepisy wspólnotowe, nakazujące przyjęcie rozwiązań prawnych dotyczących: wysokości odsetek od nieuregulowanych płatności w zakontraktowanym terminie, maksymalnego terminu płatności w zamówieniach publicznych oraz efektywnych procedur ściągania należności.

Kolejną inicjatywą na rzecz poprawy otoczenia finansowego jest wspieranie rozwoju instrumentów finansowych, najlepszych z punktu widzenia MSP. Dotyczy to w szczególności faktoringu i zabezpieczeń kredytowych. Do zadań prowadzących do poprawy otoczenia finansowego należy także stymulacja rynków kapitałowych dla szybko rozwijających się MSP. Z inicjatywy Komisji utworzono dwa Europej-

²² Decyzja Rady 1999/172/WE z dnia 25 stycznia 1999 r. odnośnie przyjęcia Programu na rzecz badań, rozwoju innowacyjności, wspierającego udział MSP.

²³ *Internal Market Strategy*, COM (1999) 624 final, 24 listopada 1999 r.

²⁴ www.europa.eu.int/business

²⁵ *Interchange Data between Administrations*.

skie Rynki Kapitałowe dla MSP. Pierwszy z nich to tzw. Nouveau Marché. We wrześniu 1996 r. w Brukseli uruchomiono drugi – EASDAQ – europejską giełdę papierów wartościowych, przeznaczoną dla MSP. Oba przedsięwzięcia mają ułatwić dostęp MSP do kapitałowych rynków europejskich. Głównym ich atrybutem są niższe koszty dopuszczenia do publicznego obrotu²⁶.

Jeżeli chodzi o rozpoczęcie działalności przez MSP, większość państw członkowskich wymaga różnorodnych rodzajów form rejestracji, często zanim przedsiębiorstwo zacznie faktycznie funkcjonować. Cały proces ewidencji i uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej może zająć kilka tygodni, a nawet miesięcy. Pierwszy kontakt z biurokacją, a także koszty rejestracji dochodzące w niektórych krajach do 2 tys. euro, mogą skutecznie zniechęcić. Aby w jak największym stopniu uprościć formalności w fazie zakładania przedsiębiorstwa, Komisja przedstawiła szereg zaleceń zmierzających do uproszczenia systemu rejestracji dla MSP i obniżenia jej kosztów²⁷.

W obecnej chwili MSP są uważane w Unii Europejskiej za główną siłę promującą konkurencyjność przemysłu wspólnotowego. W czerwcu 2000 r. na spotkaniu Rady Europejskiej w Portugalii, przyjęto dokument pt. *European Charter for Small Enterprises* (Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw), który określa główne zasady polityki Unii Europejskiej wobec małych i średnich przedsiębiorstw na najbliższe lata. Stwierdzono, że sytuacja MSP może ulec poprawie dzięki podjęciu działań mających na celu stymulację przedsiębiorczości oraz lepsze dostosowanie istniejących instrumentów do potrzeb sektora MSP. W celu realizacji tych ogólnie sformułowanych postulatów określono dziesięć kierunków planowanych działań:

- rozwój edukacji i szkoleń z zakresu przedsiębiorczości,
- tańszy i szybszy proces rejestracji firm,
- uproszczenie regulacji prawnych,
- rozwój kształcenia zawodowego i ustawicznego,
- poprawa dostępności usług elektronicznych,
- polepszenie funkcjonowania firm na Jednolitym Rynku UE,
- uproszczenie systemu podatkowego i poprawa dostępu do finansowania,
- poprawa systemu wprowadzania nowych technologii,
- promocja zastosowań e-biznesu i wysokiej jakości systemów wspierania firm,
- lepsza reprezentacja interesów przedsiębiorców na szczeblu krajowym

i unijnym.

Postępy i efekty realizacji tych założeń będą oceniane na podstawie rocznych raportów przygotowywanych przez Komisję Europejską²⁸.

Tabela 2 przedstawia zestawienie ważniejszych programów i instytucji pomocowych dla MSP finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

²⁶ *Polski przedsiębiorca w Unii Europejskiej...*

²⁷ Rekomendacja Komisji Europejskiej z dnia 22 kwietnia 1997 r. w sprawie poprawy sytuacji i ułatwień dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność gospodarczą.

²⁸ *European Charter for Small Enterprises*, European Commission, Brussels 2000.

Tabela 2. Programy i instytucje pomocowe dla MSP finansowane ze środków Unii Europejskiej

Program	Cel programu	Charakterystyka rozwiązania
Poprawa otoczenia finansowego przedsiębiorstw		
Program Inicjatywa na rzecz MSP	– poprawa dostępu MSP do pożyczek oraz do finansowania przedsięwzięć przez kapitał wysokiego ryzyka	– wspieranie sektora MSP przez Fundusze Strukturalne, w ramach programów regionalnych
Programy Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EIB)	– ułatwienie MSP dostępu do kredytów globalnych na finansowanie inwestycji, – walka z bezrobociem	– od 1990 r. udzielono kredyty na ponad 11 mln euro, z których skorzystało 42 tys. firm, – specjalna linia pożyczkowa w wysokości 1 mln euro dla MSP tworzących nowe miejsca pracy, – subsydiowanie nowych miejsc pracy 2% przez 5 lat
Europejski Fundusz Inwestycyjny (EIF)	– udzielanie gwarancji dla MSP	– suma gwarantowanych pożyczek może osiągnąć 2 mln euro, – gwarancje na co najmniej 3 letnie inwestycje do wys. 1 mln euro, – gwarancje na co najwyżej 50% projektu inwestycyjnego
Program Wzrost i Zatrudnienie, zatwierdzony w maju 1998 r.	– poprawa dostępu MSP do środków finansowych na tworzenie nowych miejsc pracy	– przewidziano trzy główne instrumenty: fundusz wysokiego ryzyka, wsparcie finansowe dla ponadnarodowych <i>joint-venture</i> między MSP w UE, pożyczkowy fundusz gwarancyjny dla nowo powstających firm
<i>Seed Capital</i>	– pomoc nowo powstającym firmom	– funkcjonuje na bazie 23 funduszy inwestycyjnych, – do końca 1999 r. fundusze zainwestowały 35 mln euro w 207 nowo uruchomionych firmach, czego wynikiem było 3 tys. nowych miejsc pracy
<i>Eurotech Capital</i>	– finansowanie transgranicznych projektów dotyczących wysokich technologii	– w ramach programu działa 14 funduszy inwestycyjnych, z których każdy ma obowiązek inwestowania 20% funduszy własnych w MSP
<i>I-TEC (Innovation and Technology Equity Capital)</i>	– promowanie inwestowania w działalność innowacyjną łączącą nową technologię i organizację	– składa się z 9 funduszy, które przeznaczają na inwestycje ok. 400 mln euro
Europejskie Stowarzyszenie Gwarancji Wzajemnych	– poprawa relacji pomiędzy bankami i MSP	– coroczny raport zawiera rekomendacje pod adresem banków i przedsiębiorców

Tabela 2 (cd.)

Program	Cel programu	Charakterystyka rozwiązania
Europeizacja i internacjonalizacja strategii MSP		
Sieć <i>Euro-Info-Centre</i> (EIC)	<ul style="list-style-type: none"> – zapewnienie lepszej informacji w celu lepszego wykorzystania wspólnotowych dotacji, – koordynacja kampanii promocyjnych MSP 	<ul style="list-style-type: none"> – przekazuje pytania przedsiębiorców do właściwych służb wspólnotowych bądź ekspertów, – organizuje tygodnie Europejskiego Biznesu
Europartenariat, <i>Interprise</i>	<ul style="list-style-type: none"> – rozwijanie współpracy pomiędzy MSP (inicjatywa skierowana do MSP, pragnących nawiązać współpracę z firmami zagranicznymi) 	<ul style="list-style-type: none"> – działania skupiają się na regionach objętych funduszami strukturalnymi, – działania mają charakter lokalny, regionalny, sektorowy lub międzynarodowy – targi, wystawy
Program IBEX, czyli Międzynarodowa Wystawa Kupców	<ul style="list-style-type: none"> – promowanie podwykonawstwa międzynarodowego między firmami Unii Europejskiej 	<ul style="list-style-type: none"> – jest to spotkanie dużych firm z małymi, potencjalnymi podwykonawcami
JEV (<i>Joint European Venture</i>)	<ul style="list-style-type: none"> – wspiera rozwój transgranicznych inwestycji oraz poszerzanie rynków zbytu 	<ul style="list-style-type: none"> – udziela pożyczek w wysokości 50% kosztów (do 50 tys. euro)
Poprawa konkurencyjności MSP oraz ich dostępu do badań, innowacji, szkoleń		
NORMAPME (Techniczne Biuro Standaryzacji dla Rzemiosła i MSP)	<ul style="list-style-type: none"> – umożliwienie MSP udziału w tworzeniu standardów technicznych 	
Program Innowacyjności	<ul style="list-style-type: none"> – promowanie wykorzystania przez MSP efektów badań, – poprawa umiejętności przedsiębiorców w zakresie zarządzania i dostosowania MSP do wymogów ochrony środowiska 	<ul style="list-style-type: none"> – w ramach tego programu Komisja wspiera finansowo sieć Ośrodków Przekazu Innowacji, które doradzają i świadczą usługi dla MSP
Adapt, Leonardo da Vinci	<ul style="list-style-type: none"> – rozwój zasobów ludzkich 	<ul style="list-style-type: none"> – programy dysponują budżetem 3,3 mln euro

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Institucje i programy oferujące wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw*, red. R. Szewczyk, Departament Informacji i Kształcenia Europejskiego UKIE, Warszawa 2000; O. Lissowski, *Małe i średnie przedsiębiorstwa w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 1998.

2.2. Pomoc publiczna państw członkowskich UE dla MSP

Poza programami unijnymi MSP korzystają również z instrumentów pomocy w ramach programów narodowych, finansowanych z budżetów wewnętrznych. Tabela 3 przedstawia przegląd najważniejszych instrumentów pomocy bezpośredniej dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw, stosowanych w niektórych krajach UE.

Tabela 3. Instrumenty pomocy bezpośredniej dla MSP, stosowane w krajach UE

Rodzaj instrumentu	Cel zastosowania	Charakterystyka rozwiązania
Belgia		
– redukcja składki na ubezpieczenie pracowników	– tworzenie miejsc pracy	– naliczanie składek od najniższych, a nie rzeczywistych wynagrodzeń, – kwotowa redukcja składki dla MSP, – zwrot części składki za miniony rok
– ulgi podatkowe	– wspieranie MSP	– zwolnienie od opodatkowania nakładów na inwestycje do określonego pułapu, – redukcja stawek podatkowych dla MSP o niskich dochodach, – obniżka opodatkowania zysków, dywidend, majątku dla firm na obszarach popieranych i firm innowacyjnych
– subwencje i dopłaty	– popieranie eksportu – wspieranie regionów	– na koszty reklamy, wyjazdów na targi, analiz marketingowych nowych rynków, – premia kapitałowa uzupełniająca zakup środków trwałych ze środków własnych,
– zwiększone odpisy amortyzacyjne	– wspieranie MSP	– przyspieszona amortyzacja
– ułatwienia w pozyskiwaniu zleceń		– zamówienia publiczne
Wielka Brytania		
– ulgi podatkowe	– wspieranie MSP	– redukcje stawek podatku dochodowego, – wydatki na ubezpieczenie emerytalne odliczane od podstawy opodatkowania, – wydatki na zakup udziałów w firmie odliczane od podstawy opodatkowania, – wpłaty do funduszy inwestycyjnych do pewnego pułapu wolne od opodatkowania, – częściowa zaliczalność podatku od osób prawnych przy wypłacie dywidend, – zaliczalność podatku od osób prawnych przy ustalaniu podatku dochodowego – obniżki podatku od spadków i darowizn, – zamrożenie lokalnych podatków od gospodarczo użytkowanych nieruchomości
– subwencje i dopłaty	– zakładanie nowych przedsiębiorstw – wspieranie postępu technologicznego i innowacji – popieranie eksportu	– dla bezrobotnych zakładających własne firmy do 90 funtów tygodniowo do 66 tygodni, – udostępnienie budynków i pomieszczeń na preferencyjnych warunkach, – dopłata do kosztów doradztwa, wyposażenia, materiałów, patentów, – premie na wdrażanie tzw. kluczowych technologii (biotechnologie, CAM), – dopłaty do kosztów studiów marketingowych, usługi wywiadowcze i inne informacje, artykułów reklamowych, udziałów w targach, imprez promocyjnych

Tabela 3 (cd.)

Rodzaj instrumentu	Cel zastosowania	Charakterystyka rozwiązania
Niemcy		
– ulgi podatkowe	– wspieranie inwestycji	– nakłady inwestycyjne określone wysokości wolne od opodatkowania podatkiem dochodowym i przemysłowym, – dotacje i premie inwestycyjne, – podatnicy poniżej określonego poziomu opodatkowania mogą na wniosek być zwolnieni od zaliczkownia, – w pewnych granicach zwalniane są od opodatkowania dodatkowe elementy wynagrodzeń za pracę
– zwiększone odpisy amortyzacyjne	– wspieranie MSP	– dotyczy ruchomych środków trwałych do określonej wartości maksymalnej
– dopłaty	– popieranie badań i technologii	– dofinansowanie zleceń MSP na badania i rozwój, – dotacje na pokrycie kosztów własnych rozwoju i wdrażania nowych produktów,
– ułatwienia w pozyskiwaniu zleceń	– wspieranie MSP, wspieranie nowych krajów federalnych	– preferencyjne potraktowanie przy udzielaniu zamówień publicznych
Grecja		
– ulgi	– wspieranie inwestycji	– zmniejszenie podstawy opodatkowania podatku dochodowego
– subwencje i dopłaty	– wspieranie MSP, – wspomaganie postępu technicznego, – wspieranie regionów i tworzenie miejsc pracy	– dopłaty do inwestycji, – dopłaty na wdrażanie niektórych nowoczesnych technologii i produktów, – dopłaty dla nowo zakładanych firm tworzących miejsca pracy
Włochy		
– dopłaty i subwencje	– wspieranie MSP i postęp technologiczny	– dotacje dla przedsiębiorstw nowo zakładanych i inwestujących w rozwój, – subwencje dla inkubatorów przedsiębiorczości i parków technologicznych
Irlandia		
– ulgi podatkowe	– wspieranie MSP, wspieranie zakładania nowych firm, – popieranie krajowych dostawców i eksportu	– zwrot zapłaconego w ciągu trzech lat podatku dochodowego, – obniżka podatku dochodowego dla MSP, – dla przedsiębiorstw produkcyjnych, do roku 2010 obniżono stawkę podatku dochodowego od osób prawnych do 10%, na dochody ze sprzedaży produktów, także dla wyspecjalizowanych firm marketingowych sprzedających produkty krajowe za granicą

Tabela 3 (cd.)

Rodzaj instrumentu	Cel zastosowania	Charakterystyka rozwiązania
– subwencje i dopłaty	– wspieranie MSP	– pożyczki częściowo zwrotne w przypadku sukcesu firmy, – dopłaty na koszty rozwoju eksportu: doradców, sporządzanie planów i analiz marketingowych, wyjazdów handlowych,
	– wspieranie badań i postępu technicznego	– dopłaty do kosztów związanych z patentami i licencjami, utworzeniem własnych stanowisk badawczych, płace pracowników B+R

Źródło: O. Lissowski, op. cit.

3. Sektor MSP w gospodarce polskiej

W Polsce warunki do dynamicznego rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw powstały dopiero pod koniec lat osiemdziesiątych, kiedy to uchwalona została ustawa o działalności gospodarczej, która umożliwiła sektorowi prywatnemu prowadzenie działalności gospodarczej na równi z sektorem publicznym²⁹. Dzięki tej ustawie w okresie 1988-1991 liczba przedsiębiorstw prywatnych zwiększyła się z 572 451 na koniec 1988 r. do 1 496 797 na koniec 1991 r. (wzrost o 163%).

Obecnie udział MSP w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych nie odbiega od analogicznego udziału odnotowanego w Unii Europejskiej. W całej polskiej gospodarce udział firm bardzo małych i małych wynosi 98,7% (99,4% w sektorze prywatnym). Firm średnich jest ok. 1%, natomiast w sektorze prywatnym udział ten wynosi 0,5%.

Według stanu na 31 grudnia 1999 r. w gospodarce (oprócz rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa) pracowało ponad 11 148 tys. osób, w tym 7152 tys. (65,6%) w podmiotach zatrudniających do 249 osób. W roku 1998 w sektorze MSP pracowało 64,2% ogółu pracowników sektora rynkowego, czyli o 1,3% mniej. Najwięcej, bo 32,3% ogólnej liczby pracujących w MSP, stanowili zatrudnieni w sekcji handel i naprawy. Na drugim miejscu znajdowała się działalność produkcyjna z udziałem 28%. Pozytywną tendencją jest wzrost udziału typowych sekcji usługowych (pośrednictwa finansowego, obsługi nieruchomości i firm oraz pozostałej działalności usługowej) w ogólnej liczbie pracujących w MSP³⁰.

Udział nakładów inwestycyjnych MSP w nakładach ogółem przedsiębiorstw polskich stale rośnie. Udział sektora MSP w inwestycjach ogółem wzrósł z 44,2% w 1998 r. do 46,8% w 1999 r. Zdecydował o tym głównie szybki przyrost inwestycji w małych przedsiębiorstwach przy utrzymaniu się nakładów inwestycyjnych dużych przedsiębiorstw sektora publicznego na poziomie z roku poprzedniego (po uwzględ-

²⁹ Ustawa z dnia 28 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz.U. nr 41, poz. 324, z późn. zm.

³⁰ *Raport o stanie sektora MSP w Polsce w latach 1999-2000*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001.

nieniu inflacji oznacza to realny spadek wspomnianych nakładów). Opisana tendencja oznacza, że sektor MSP przedsiębiorstw przyczynia się w znacznym stopniu do tworzenia nowych miejsc pracy i stwarza bodźce do pobudzania wzrostu gospodarczego.

Od kilku lat utrzymuje się w Polsce niekorzystna tendencja do budowania struktury finansowej małych i średnich przedsiębiorstw na podstawie kapitałów własnych. Przyczyn tego zjawiska należy upatrywać w uwarunkowaniach historycznych (niestabilność rynków finansowych, duże wahania kursów walut, zmiany stóp procentowych). Na obniżenie atrakcyjności korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania wpływ wywierają także wysokie stopy oprocentowania kredytów.

Od końca lat osiemdziesiątych warunki prawne rozwoju MSP w Polsce są podobne do tych, jakie występują w krajach Unii Europejskiej. Obowiązuje zasada wolności gospodarczej, dzięki której możliwy stał się dynamiczny rozwój sektora MSP w Polsce w okresie transformacji. Z roku na rok rośnie też rola, jaką sektor MSP odgrywa w rozwoju gospodarczym naszego kraju i wzroście jego konkurencyjności.

3.1. Polityka państwa wobec polskich MSP

Jednym z głównych powodów opracowania polityki rządu polskiego w stosunku do małych i średnich przedsiębiorstw jest układ o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi oraz obowiązujące w Unii wymogi, w tym zwłaszcza dotyczące pomocy finansowej³¹. Z kolei zaś dzięki podpisaniu protokołu dodatkowego do Układu Europejskiego zaistniała możliwość włączenia polskich małych i średnich przedsiębiorstw do programów Wspólnotowych. Na mocy Układu Europejskiego cała Polska otrzymała uprzywilejowany status, jako obszar, na którym występuje niepełne zatrudnienie, a poziom życia jest szczególnie niski. Pozwala to Polsce na stosowanie podwyższonego progu subsydiowania inwestycji³².

Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw swoją działalność prowadziła w latach 1995-2000. Począwszy od 1997 r. ministrem fundatorem Fundacji został minister Skarbu Państwa, a minister gospodarki nadzorował jej prace. Pierwsze lata działalności były finansowane głównie ze środków zagranicznych – Unii Europejskiej, Międzynarodowej Korporacji Finansowej oraz Amerykańskiej Agencji Rozwoju Międzynarodowego. Celem Fundacji było tworzenie warunków rozwoju sektora MSP jako ważnego elementu gospodarki polskiej, wno-

³¹ Screening w obszarze małe i średnie przedsiębiorstwa rozpoczął się w Brukseli 20 maja 1998 r. Przebieg screeningu dwustronnego wykazał, że w obszarze małe i średnie przedsiębiorstwa nie występują problemy negocjacyjne. Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze „Małe i średnie przedsiębiorstwa” przedstawia się następująco: Polska akceptuje w pełni dorobek prawny UE w obszarze małe i średnie przedsiębiorstwa i nie zgłasza problemów negocjacyjnych, a także nie występuje o okresy przejściowe.

³² *Polityka strukturalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską. Raport końcowy, Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce, Warszawa 1997.*

szącego zasadniczy wkład w tworzenie dochodu narodowego. Formy działalności Fundacji to udział w opracowaniu i opiniowaniu programów i projektów regulacji istotnych dla sektora, przeprowadzanie analiz dotyczących zagadnień związanych z rozwojem małych i średnich przedsiębiorstw. Począwszy od 1997 r. publikowano coroczny raport o stanie sektora MSP w Polsce, przedstawiający podstawowe dla sektora statystyki, zbiorcze wyniki badań. W ciągu pięciu lat istnienia Fundacja stworzyła infrastrukturę organizacyjną służącą wspieraniu sektora MSP w Polsce. Powstała sieć Krajowego Systemu Usług (ponad 150 akredytowanych ośrodków na terenie całego kraju), zorganizowano Centra Informacji Gospodarczej (BIN), powołano Polską Sieć Doradców Biznesu SA³³.

Polityka rządu polskiego wobec małych i średnich przedsiębiorstw została określona w następujących dokumentach: *Kierunki działań rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw do 2002 roku*³⁴, *Spójna polityka rozwoju regionów wiejskich i rolnictwa na lata 2000-2006*³⁵, *Narodowa Strategia Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich na lata 2000-2006*³⁶, *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2000-2006*³⁷, *Polska 2025 – Długookresowa Strategia Trwałego i Zrównoważonego Rozwoju*³⁸. Z powyższych dokumentów wynika, że priorytetowym celem rządu jest kształtowanie warunków dla tworzenia i pełnego wykorzystania potencjału małych i średnich przedsiębiorstw. Cel ten ma być osiągnięty dzięki realizacji celów cząstkowych: poprawie konkurencyjności sektora MSP, wzrostowi eksportu sektora MSP oraz wzrostowi nakładów inwestycyjnych w sektorze MSP.

Wśród instrumentów realizacji *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego* podstawowymi instrumentami wsparcia mają być: dotacje na zakładanie nowych firm, dotacje do regionalnych funduszy inwestycyjnych, lokalnych funduszy pożyczkowych, funduszy poręczeń kredytowych dla MSP, subsydiowanie usług doradczych dla MSP poprzez rozwój specjalistycznych regionalnych i lokalnych instytucji otoczenia biznesu, takich jak: inkubatory przedsiębiorczości czy agencje rozwoju lokalnego i regionalnego.

Obecnie działają dwa duże fundusze poręczeń kredytowych dla małych i średnich przedsiębiorstw. Jednym z nich jest Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych w Banku Gospodarstwa Krajowego. Jego działalność jest realizowana za pomocą funkcjonującego systemu bankowego. BGK współpracuje w tym zakresie z 43 bankami komercyjnymi, w tym z PKO BP, PKO SA i BGŻ. Ze środków funduszu po-

³³ *Raport o stanie sektora MSP w latach 1999-2000...*

³⁴ *Kierunki działań rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw do 2002 roku*, dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów 11 maja 1999 r.

³⁵ *Spójna polityka rozwoju regionów wiejskich i rolnictwa na lata 2000-2006*, „Przegląd Rządowy” 1999, nr 9.

³⁶ *Narodowa Strategia Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich na lata 2000-2006*, www.gov.pl

³⁷ *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2000-2006*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 1999.

³⁸ *Polska 2025 – Długookresowa Strategia Trwałego i Zrównoważonego Rozwoju*, druk sejmowy nr 2133 z 3 sierpnia 2000 r.

ręczeń udzielane są poręczenia spłaty kredytów zaciąganych w celach inwestycyjnych lub na zakup surowców i materiałów do produkcji. Podstawowym poręczeniem jest weksel in blanco z deklaracją wekslową. Cena poręczenia wynosi 1,0% do 2,0% od poręczanej kwoty. Natomiast krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeń Kredytowych powstało w 1996 r. w celu wspierania procesów tworzenia i rozwoju lokalnych funduszy poręczeń kredytowych dla małych i średnich firm w Polsce. Do stowarzyszenia należy 19 funduszy udzielających poręczeń kredytów bankowych do 70% ich wartości.

Istnieją również na polskim rynku banki, które specjalizują się w obsłudze kredytowej firm sektora MSP. Należą do nich m. in. BISE SA, Reiffeisen Bank Polska, Lukas Bank. Ofertę skierowaną do firm tego sektora, najczęściej w postaci określonych pakietów produktów bankowych, uruchomiły również banki: PEKAO SA, PKO BP, Fortis Bank, BGŻ³⁹.

Priorytetem określonym w przyjętej przez Radę Ministrów w kwietniu 2000 r. kolejnej wersji Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w UE⁴⁰ jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności, nakładów inwestycyjnych i eksportu małych i średnich przedsiębiorstw.

Dnia 1 stycznia 2001 r. powołano Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w miejsce Polskiej Fundacji Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw⁴¹. Zadaniem Agencji jest skonsolidowanie już podjętych inicjatyw na rzecz budowy systemu wspierania przedsiębiorczości zgodnie z wymogami wynikającymi z procesów integracji z UE.

PARP realizuje szereg programów wspierających rozwój przedsiębiorstw ze środków budżetowych. Na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie warunków i trybu udzielania dotacji przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości udzielane są następujące dotacje⁴²: dotacja szkoleniowa, dotacja na udzielenie certyfikatu, dotacja na przygotowanie do uczestnictwa w rynku kapitałowym oraz dotacja na inicjatywy wspierające rozwój przedsiębiorczości.

Ze środków budżetowych finansowane są od 2001 r. sieci Punktów Konsultacyjno-Doradczych, w których MSP i osoby podejmujące działalność gospodarczą mogą korzystać z bezpłatnych usług doradczych z zakresu prowadzenia własnej firmy (porady z dziedziny prawa, marketingu, finansów, podatków, produkcji itp.). Ponadto konsultanci informują o dostępnej na rynku ofercie finansowania zewnętrznego skierowanego do sektora MSP.

Ponadto Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości gwarantuje i odpowiada przed rządem Polski i Komisją Europejską za prawidłowe wykorzystanie udostępnionych środków z funduszy przedakcesyjnych, jak również za jakość i akredytację

³⁹ *Informacje o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 1999 r. przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego*, Warszawa 2000.

⁴⁰ *Narodowy Program Przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej*, UKiE, Warszawa 2000.

⁴¹ Dz.U. z 2000 r., nr 109 poz. 1158.

⁴² Dz. U. z 2001 r. nr 57 poz. 598 z późn. zm.

systemu obejmującego współpracę z instytucjami na poziomie regionalnym i lokalnym⁴³.

3.2. Fundusze i programy Unii Europejskiej wspierające rozwój polskich MSP

Pomoc unijna dla polskich małych i średnich przedsiębiorstw ma charakter pomocy bezpośredniej w formie dotacji, pożyczek i kredytów oraz w formie pośredniej. Do pośredniej formy pomocy dla MSP należy doradztwo, ekspertyzy i pomoc szkoleniowa. Polska otrzymuje wsparcie w ramach programów unijnych od 1992 r. Tabela 4 przedstawia główne programy pomocy dla MSP realizowane ze środków unijnych w Polsce do roku 2002.

Tabela 4. Główne programy pomocowe realizowane ze środków unijnych w Polsce do 2002 r.

Nazwa programu	Okres realizacji	Finansowanie
Program Rozwoju Sektora Prywatnego PHARE '91	1992-1996	4 mln ECU
Program Rozwoju Sektora Prywatnego MPiH PHARE '91	1996-1997	2,1 mln ECU
Program Rozwoju Przedsiębiorczości w Polsce STEP I PHARE '95	1995-1999	2,89 mln EUR
Program Rozwoju Przedsiębiorczości w Polsce STEP II PHARE '96	1997-2000	2,75 mln EUR
Program Promocji Eksportu Małych i Średnich przedsiębiorstw EXPROM II	1996-2000	7,3 mln EUR
Program Rozwoju Instytucjonalnych Struktur Wspierania Przedsiębiorczości w Polsce STEP-IFE	1997-2000	14,19 mln PLN
Program Rozwoju Turystyki w Polsce TOURIN III PHARE	1998-1999	4,26 mln EUR
Program Unii Europejskiej „Odbudowa”	1997-2000	64,96 mln EUR
Program Łagodzenia Społecznych i Regionalnych Skutków Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego i Stali INICJATYWA II PHARE 99	1999-2002	12,15 mln EUR
Program Wsparcia Rozwoju Regionalnego Warmii i Mazur oraz Podkarpacia	2000-2002	12,15 mln EUR
III Wieloletni Program na Rzecz MSP UE	1999-2000	0,94 mln EUR

Źródło: *Raport o stanie sektora MSP w latach 1999-2000*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001.

Polska, począwszy od roku 2000, otrzymuje wsparcie nie tylko ze strony PHARE II, ale także z dwóch innych funduszy przedakcesyjnych: ISPA i SAPARD⁴⁴.

PHARE jest funduszem skierowanym na wspieranie przedsięwzięć służących osiągnięciu członkostwa w UE. Od 2000 r. Unia Europejska przeznaczona na ten cel 1560 mln EUR rocznie. Wielkość kwoty, jaka przypadnie na poszczególne kraje

⁴³ Warunki i tryb udzielania dotacji przez Agencję reguluje rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 maja 2001 r., op. cit.

⁴⁴ www.cie.gov.pl

kandydujące do UE, jest uzależniona od zgłaszanych potrzeb, wielkości państwa i dobrze wypełnionych projektów. Od roku 2002 Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości wdraża Program PHARE 2000 o zasięgu krajowym i regionalnym, w ramach którego przedsiębiorcy sektora MSP mogą starać się o dotacje na doradztwo, szkolenia oraz inwestycje (tylko w wybranych województwach).

Wchodzące w skład PHARE 2000 ogólne programy krajowe to: „Wstęp do jakości”, „Innowacje i technologie dla rozwoju przedsiębiorstw” oraz „Przygotowania do działania na rynku europejskim”⁴⁵. Dostępne są one dla przedsiębiorstw ze wszystkich województw. Poniżej przedstawiono ich krótką charakterystykę.

1. Program „Wstęp do jakości” – dotacje przeznaczone na finansowanie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw poprzez dofinansowywanie usług doradczych i szkoleniowych związanych z podnoszeniem jakości produktów i usług. Minimalna kwota dotacji wynosi 1000 EUR, maksymalna 7000 EUR. Dotacja nie może przekroczyć 60% kosztów netto, pozostała część kosztów projektu musi być finansowana ze środków wnioskodawcy.

2. Program „Innowacje i technologie dla rozwoju przedsiębiorstw” – dotacje na współfinansowanie kosztów usług doradczych i szkoleniowych dla przedsiębiorców, którzy rozwijają swoje firmy poprzez wdrażanie rozwiązań innowacyjnych i nowych technologii. Minimalna kwota dotacji to 1500 EUR, maksymalna 10000 EUR. Dotacja nie może przekroczyć 60% kosztów netto.

3. Program „Przygotowanie do działania na rynku europejskim” – fundusz dotacji przeznaczony dla MSP prywatyzowanych drogą leasingu pracowniczego, znajdujących się na liście Ministerstwa Skarbu Państwa. Przedsiębiorcy w celu rozwoju i umocnienia pozycji rynkowej swojej firmy oraz zwiększenia stopnia jej przygotowania do działania na rynku UE mogą ubiegać się o dotacje na współfinansowanie indywidualnych projektów szkoleniowo-doradczych. Minimalna kwota dotacji to 1500 EUR, maksymalna 10 000 EUR. Dotacja nie może przekroczyć 80% kosztów netto.

Z kolei programy regionalne, realizowane w ramach PHARE 2000, to Program Rozwoju Przedsiębiorstw, Program Rozwoju Przedsiębiorstw Eksportowych oraz Fundusz Dotacji Inwestycyjnych. Dostępne są one w wybranych województwach. Programy PHARE 2000 na szczeblu regionalnym są wdrażane przez Regionalne Instytucje Finansowe (RIF).

1. Program Rozwoju Przedsiębiorstw (dla firm z województw: warmińsko-mazurskiego, podkarpackiego, lubelskiego i śląskiego) – oferuje usługi doradczo-szkoleniowe, które obejmują takie obszary jak: ocena konkurencyjnej pozycji przedsiębiorstwa, rozwój strategii przedsiębiorstwa, planowanie inwestycyjne. Minimalna kwota dotacji to 1500 EUR, maksymalna 5000 EUR. Dotacja nie może przekroczyć 60% kosztów netto.

2. Program Rozwoju Przedsiębiorstw Eksportowych (dla firm z województw: podkarpackiego, śląskiego, lubelskiego) – działania objęte dofinansowaniem to:

⁴⁵ www.parp.gov.pl

ocena pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa na wybranych rynkach eksportowych, rozwój strategii eksportowej, planowanie inwestycji związanych z działalnością eksportową, rozwój rynków eksportowych. Minimalna kwota dotacji to 1500 EUR, maksymalna 10 000 EUR. Dotacja nie może przekroczyć 60% kosztów netto.

3. Fundusz Dotacji Inwestycyjnych (dla firm z województw: podkarpackiego, lubelskiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego, śląskiego) – minimalna kwota dotacji to 5000 EUR, maksymalna 50 000 EUR. Dotacja nie może przekroczyć 25% kosztów netto.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości realizuje też projekty w zakresie doskonalenia zawodowego kadr gospodarki i rozwoju zasobów ludzkich. Program Rozwoju Zasobów Ludzkich PHARE 2000 skierowany jest do 5 województw: podkarpackiego, lubelskiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego, śląskiego i realizowany będzie w okresie grudzień 2002 – luty 2004. Program Rozwoju Zasobów Ludzkich ma na celu m. in. podwyższanie kwalifikacji osób poszukujących pracy, pomoc dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą, doskonalenie kadr MSP, wspieranie inicjatyw w zakresie rozwoju lokalnego, przeciwdziałania bezrobociu i promocji przedsiębiorczości, zwłaszcza dla inicjatyw podejmowanych przez władze lokalne we współpracy z partnerami społecznymi i gospodarczymi.

Programy ISPA oraz SAPARD należą do grupy instrumentów strukturalnych, które są dostępne dla polskich małych i średnich przedsiębiorstw. Program ISPA przeznaczony jest na przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska przyrodniczego i budową transeuropejskich sieci infrastrukturalnych. Wysokość tego funduszu wynosi 1040 mln EUR dla wszystkich krajów kandydujących. Uwzględniając możliwości alokacji proporcjonalnej do wielkości powierzchni oraz liczby ludności, Polska może liczyć na 290-370 mln EUR rocznie w okresie przedakcesyjnym⁴⁶.

Program SAPARD przeznaczony jest na wspieranie działania w zakresie modernizacji rolnictwa i obszarów wiejskich w celu płynnego włączenia rolnictwa krajów kandydujących w System Wspólnej Polityki Rolnej i Strukturalnej UE. SAPARD rozpoczął swoje istnienie w 2000 r. i potrwa 7 lat. Jego budżet to 520 mln EUR rocznie dla wszystkich krajów kandydujących (Polska może liczyć na 190 mln EUR z tego funduszu⁴⁷). Wśród działań planowanych w ramach programu SAPARD będą również realizowane projekty skierowane bezpośrednio do przedsiębiorców, w tym małych i średnich. Celem tych projektów jest:

- poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych,
- różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich,
- tworzenie miejsc pracy dla mieszkańców obszarów wiejskich.

W 1999 r., realizując strategię przygotowania do członkostwa w UE, Polska stała się członkiem stowarzyszonym V Programu Ramowego Badań, Postępu Tech-

⁴⁶ *Rozwój regionalny jako element strategii społeczno-gospodarczej Polski w latach 2000-2006*, red. J. Szlachta, A. Pyszkowski, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk-Warszawa 1999.

⁴⁷ *Program operacyjny SAPARD na lata 2000-2006*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2000.

nicznego i Prezentacji⁴⁸. Program składa się z czterech programów tematycznych i trzech horyzontalnych. II program horyzontalny „Promocja innowacji i popieranie udziału MSP w projektach badawczych” obejmuje pomoc w tworzeniu konsorcjów z udziałem MSP do aplikowania o „grant poszukiwawczy” jako etap wstępny do udziału w projektach badawczych. W II programie realizowanych jest obecnie 18 projektów, w których uczestniczy 21 polskich MSP.

W ramach programu „Innowacyjność” MSP Komisji Europejskiej działa Europejska Sieć Ośrodków Przekazu Innowacji (IRC). Zasadniczym celem sieci IRC jest promocja innowacyjności i wymiany technologicznej między organizacjami w Europie. Działalność obejmuje: doradztwo, konsulting oraz szkolenia. Sieć IRC świadczy usługi firmom, zwłaszcza z sektora MSP. Od lipca 2000 r. rozpoczęły w Polsce swoją działalność trzy Ośrodki Przekazu Innowacji: IRC East Poland, IRC South Poland, IRC West Poland.

W 1998 r. Polska uzyskała dostęp do Programu Edukacji Unii Europejskiej Leonardo da Vinci. W 2000 r. ogłoszono drugą edycję programu na lata 2000-2006, która ma zapewnić szeroki dostęp do edukacji oraz możliwość ciągłego uaktualniania wiedzy i podnoszenia kwalifikacji, zwłaszcza ludziom młodym, w celu przystosowania do przyszłych potrzeb rynku. Do projektów istotnych dla MSP w ramach programu zalicza się:

- wymiany dla szkoleniowców, doradców zawodowych, kierowników działów kadr, organizatorów szkoleń oraz dla nauczycieli i lektorów języków obcych oraz staże dla uczniów, studentów, młodych pracowników naukowych i absolwentów,
- badania i analizy prowadzone w obiektach kształcenia zawodowego, badania akademickie, studia i ekspertyzy, analizy sektorowe i branżowe⁴⁹.

Program Małych Grantów realizowany jest przez Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce. Jego celem jest udzielanie wsparcia finansowego inicjatywom, promującym ideę członkostwa w Unii Europejskiej, poszerzanie wiedzy na temat Unii Europejskiej oraz znajomości zagadnień związanych z integracją Polski w strukturach europejskich. Projekty na rzecz rozwoju przedsiębiorczości obejmują wdrożenie programu szkoleniowego dla kobiet prowadzących małe firmy na terenie gmin województwa pomorskiego, przygotowanie i przeprowadzenie serii szkoleń poświęconych UE oraz wydanie poradnika dla przedsiębiorstw na temat integracji europejskiej, opartego na bezpośrednich doświadczeniach ośrodka doradczego w pracy z przedsiębiorstwami sektora MSP⁵⁰.

Program Agrolinia 2000 jest programem pomocowym dla polskiej wsi i rolnictwa, finansowanym ze spłat kredytów pochodzących ze środków PHARE Unii Europejskiej. Program przewiduje udzielanie kredytów dla MSP realizujących

⁴⁸ *Raport o stanie sektora MSP w latach 1999-2000...*

⁴⁹ *Instytucje i programy pomocowe dla MSP*, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 2000.

⁵⁰ *Warunki prowadzenia działalności gospodarczej przez MSP w Polsce i krajach Unii Europejskiej...*

przedsięwzięcia w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym i usługach, a także działalność dotyczącą szkoleń i wydawnictw. Program oferuje dwa rodzaje kredytów: inwestycyjne o długim okresie spłaty oraz pakietowe, o uproszczonej procedurze. Kredyty udzielane są na warunkach preferencyjnych za pośrednictwem banków spółdzielczych. W samym 2000 r. udzielono MSP 189 kredytów na łączną kwotę ponad 12 mln zł⁵¹.

19 kwietnia 1999 r. Komisja Europejska przyjęła założenia projektu finansowania sektora małych i średnich przedsiębiorstw w krajach ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej. Przeznaczono nań 50 mln EUR z funduszu PHARE oraz 150 mln EUR ze środków Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. Program jest administrowany bezpośrednio przez Komisję Europejską, natomiast ze strony polskiej w realizację projektu włączone zostały trzy banki: Wielkopolski Bank Kredytowy SA, Bank Śląski SA oraz Fortis Bank Polska SA. Program zakłada finansowanie MSP poprzez kredyty obrotowe i inwestycyjne. Najważniejszym celem programu jest przyciąganie nowych klientów z sektora prywatnego, którzy do tej pory nie korzystali z kredytów bankowych. Ponadto program ma na celu zachęcenie banków do kredytowania MSP. Kredyty, o które można się ubiegać od 2000 r., przeznaczone są na finansowanie średnio- i długoterminowych inwestycji, które wzmocnią pozycję rynkową MSP oraz pozwolą na utworzenie nowych miejsc pracy⁵².

Warunkiem efektywnego i sprawnego wykorzystania przez małe i średnie przedsiębiorstwa wsparcia ze strony Unii Europejskiej jest rozwijanie zdolności absorpcji środków nie tylko na poziomie krajowym, lecz także na poziomie lokalnym i regionalnym. Większa część środków ma charakter pośredni, a tylko niewielka część może być absorbowana bezpośrednio przez podmioty gospodarcze. W związku z tym ważna jest szeroka informacja o dostępnych środkach pomocowych i pomoc doradcza w celu dobrego przygotowanie wniosków inwestycyjnych przez przedsiębiorców. Zdolność do absorpcji środków pomocowych będzie zależała w dużej mierze od sprawności instytucji i organizacji pośredniczących i wspierających MSP.

W okresie bezpośrednio poprzedzającym przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i związaną z nim integrację z Jednolitym Rynkiem Europejskim porównanie warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce i krajach Unii Europejskiej powinno mieć duże znaczenie dla prowadzonej polityki wspierania rozwoju tego kluczowego dla gospodarki sektora. W Polsce warunki do dynamicznego rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw powstały dopiero pod koniec lat osiemdziesiątych, kiedy to uchwalona została ustawa o działalności gospodarczej, która umożliwiła sektorowi prywatnemu prowadzenie działalności gospodarczej na równi z sektorem publicznym. W odróżnieniu od polskich MSP, przedsiębiorstwa tego sektora działające w UE mają kilkakrotnie dłuższy staż działania w warunkach gospodarki rynkowej oraz procesów integracyjnych. Wyciąganie wniosków z doświadczeń obecnych członków Unii Euro-

⁵¹ *Raport o stanie sektora MSP w latach 1999- 2000...*

⁵² *Ibidem.*

pejskiej, nabytych przez nich podczas uczestnictwa we Wspólnym Rynku, może być bardzo pomocne w przygotowaniach do członkostwa Polski w UE. Niektóre z programów, wdrożonych w państwach Unii Europejskiej, a zmierzających do poprawy sytuacji sektora MSP danego kraju, są warte przeniesienia na grunt polski, po przeprowadzeniu odpowiednich modyfikacji.

Ewa Merklinger

Absolwentka
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Unii Europejskiej i krajów Unii poza jej granicami

Streszczenie. *Przedmiotem artykułu jest analiza wielkości oraz struktury geograficznej i sektorowej zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Unii Europejskiej i krajów UE poza jej granicami w latach dziewięćdziesiątych. Omówiono również czynniki kształtujące klimat inwestycyjny panujący w Unii, takie jak warunki zakładania przedsiębiorstw czy polityka konkurencji.*

1. Uwagi wstępne

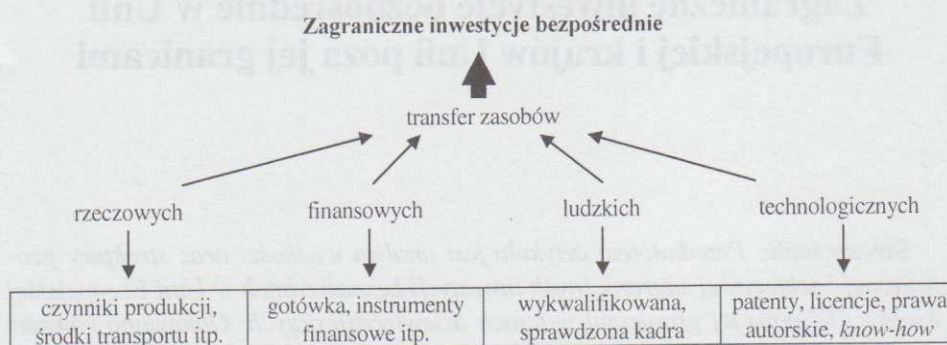
1.1. Pojęcie zagranicznych inwestycji bezpośrednich

Dzisiejsza gospodarka światowa wyróżnia się występowaniem wielu rodzajów międzynarodowych powiązań. Wprawdzie nadal podstawowym rodzajem działalności zagranicznej przedsiębiorstw jest import i eksport, to jednak coraz bardziej konieczne jest stosowanie zaawansowanych form międzynarodowej współpracy gospodarczej. Korporacje transnarodowe codziennie podejmują decyzje o rozpoczęciu swojej działalności poza granicami kraju macierzystego, czyli o podejmowaniu zagranicznych inwestycji bezpośrednich (dalej – ZIB).

Ekonomistów zajmujących się analizowaniem ZIB dzieli się na dwie grupy. Pierwsza traktuje je jako zjawisko czysto finansowe, natomiast druga postrzega te inwestycje w ujęciu realnym. Bazując na definicji używanej przez OECD, „ZIB to takie inwestycje, które powodują długotrwałe zależności odzwierciedlające udział podmiotu gospodarczego jednego kraju w podmiocie gospodarczym innego kraju

niż kraj stałego osiedlenia bezpośredniego inwestora. Celem bezpośredniego inwestora jest osiągnięcie efektywnego wpływu na zarządzanie przedsiębiorstwem funkcjonującym w innym kraju”¹.

Analizując istotę zagranicznych inwestycji bezpośrednich, a szczególnie ich efekty w postaci nowo powstałych filii wyposażonych w nowoczesne urządzenia i technologie, stosujących skuteczne strategie marketingowe i metody zarządzania, należy podkreślić, iż poza kapitałem są one również formą transferu innych czynników wytwórczych. Uważa się, iż atrakcyjność ZIB polega na tym, że stanowią one przemieszczający się ponad granicami pakiet produkcyjny, w którym kapitał nie jest składnikiem dominującym, lecz jedynie współwystępującym. Takie ujęcie oznacza połączenie finansowego (kapitał) i realnego (technologie, wiedza marketingowa i menedżerska, przedsiębiorczość) spojrzenia na zjawisko ZIB (por. rys 1).



Rys 1. Zagraniczne inwestycje bezpośrednie jako transfer zasobów

Źródło: Opracowanie własne.

1.2. Rys historyczny

Zjawisko inwestycji zagranicznych znane jest od wielu wieków, jednak potężny boom inwestycyjny, którego skutki obserwujemy do dziś, nastąpił w XIX i na początku XX w. Występujące w tym okresie wielomilionowe migracje przyczyniły się do rozpoczęcia inwestycji tam, dokąd udawała się europejska siła robocza². Na początku XX w. do największych inwestorów europejskich należały: Wielka Brytania, Francja, Niemcy (początkowo dłużnicy, później inwestorzy) i mniejsze kraje europejskie, takie jak Belgia, Holandia czy Szwajcaria.

¹ K. Przybylska, *Determinanty zagranicznych inwestycji bezpośrednich w teorii ekonomicznej. Empiryczna weryfikacja lokalizacji zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Czechach, Polsce i na Węgrzech*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001.

² Należy przypomnieć, iż w XIX w. z Europy wyjechało ok. 60 mln ludzi. Największa liczba osób wyemigrowała z Wysp Brytyjskich. R. Cameron, *Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów najnowszych*, Książka i Wiedza, Warszawa 1996, s. 208.

Drugą połowę XX w. można podzielić na kilka etapów rozwoju ZIB. Pierwszy etap, okres powojenny, charakteryzował się występowaniem na rynkach międzynarodowych bardzo restrykcyjnych przepisów dotyczących handlu międzynarodowego i obrotów kapitałowych. Dla państw europejskich okres ten był związany głównie z importem kapitału. Kolejny etap to lata 1958-1968, kiedy nastąpiła pewna liberalizacja handlu międzynarodowego i przepływów kapitałowych. Ten okres ustabilizowanego rozwoju charakteryzował się także rosnącą liczbą silnych firm międzynarodowych, eksportujących swój kapitał za granicę. Od połowy lat sześćdziesiątych proces tworzenia się korporacji transnarodowych gwałtownie się nasilił. Koncentracja tego typu firm występowała jednak w krajach wysoko rozwiniętych, gdzie dostęp do nowoczesnych technologii powodował, że korporacje zaczęły stosować specjalizację wewnątrzgałęziową.

W tym samym okresie obserwowano radykalne zmiany w rozwiniętych krajach Europy Zachodniej. Powstanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i stopniowe znoszenie barier celnych wewnątrz Wspólnoty, przy jednoczesnym utrzymaniu cel zewnętrznych, stosowanych względem krajów trzecich sprawiło, że obszar ten stał się wyjątkowo atrakcyjnym miejscem lokalizacji inwestycji. W Europie zaczęły masowo lokować swój kapitał olbrzymie korporacje amerykańskie, które przy sprzyjających warunkach szybko budowały swą potęgę³. W tym okresie zaznacza się również początek ekspansji firm japońskich na rynki Azji Południowo-Wschodniej.

Kolejny etap można określić jako „odwrocenie ról” pomiędzy Europą a Stanami Zjednoczonymi. W tym okresie, mimo nadal bardzo silnej pozycji korporacji amerykańskich, pojawia się ekspansja firm europejskich i japońskich na rynek amerykański.

W latach dziewięćdziesiątych XX w. największe zasoby inwestycyjne ulokowane były w krajach członkowskich UE oraz w USA. Dodatkowo warto podkreślić, iż rozwinięte kraje europejskie, podobnie jak Stany Zjednoczone, są nadal największymi eksporterami ZIB⁴. Dysponując ustabilizowanym i rozwiniętym rynkiem, zapleczem technologicznym i prowadząc odpowiednią politykę inwestycyjną stają się one bezkonkurencyjnymi importerami ZIB. Bardzo często inwestycje takich krajów mają charakter tzw. inwestycji krzyżujących się, czyli odbywają się pomiędzy tymi samymi krajami, np. inwestorzy niemieccy zakładają swoje przedsiębiorstwa we Francji, a inwestorzy francuscy w Niemczech. Krajami, które w latach dziewięćdziesiątych należały do grona największych eksporterów i jednocześnie największych importerów zagranicznych inwestycji bezpośrednich były: USA, Wielka Brytania, Francja, Belgia i Luksemburg oraz Niemcy, podczas gdy Szwajcaria i Japonia były głównie eksporterami inwestycji.

³ Zjawisko to było nazywane, za francuskim ekonomistą J. J. Servan-Schreiberem, „wyzwaniem amerykańskim”. Por. *Współczesna gospodarka światowa*, wyd. II, red. A. B. Kisiel-Lowczyc, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000, s.129.

⁴ Nieco inaczej przedstawia się sytuacja Japonii, skąd wypływa ogromny strumień inwestycji lokowanych między innymi na rynku amerykańskim i rynkach europejskich. Japonia jednak jest relatywnie niewielkim importerem inwestycji.

Przedstawiona poniżej tabela ilustruje tendencje dotyczące lokalizacji ZIB, występujące w latach dziewięćdziesiątych. Aby ułatwić analizę, wyodrębniono w tabeli trzy kategorie krajów: kraje rozwinięte, kraje rozwijające się i osobno kraje Europy Środkowo-Wschodniej.

Tabela 1. Zestawienie strumieni napływu i odpływu ZIB na świecie w latach 1990-1997 (w mld USD)

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Kraje rozwinięte								
napływ ZIB	172	108	120	139	142	211	195	233
odpływ ZIB	225	177	180	206	241	241	283	359
Kraje rozwijające się								
napływ ZIB	31	39	51	73	96	106	130	149
odpływ ZIB	9	5	21	35	43	46	49	61
Kraje Europy Środk.-Wsch.								
napływ ZIB	0,6	2,4	4,4	6,1	5,9	14,2	12,3	18,5
odpływ ZIB	-	-	0,1	0,2	0,3	0,4	1	3,3
Świat								
napływ ZIB	203,6	149,4	175,4	218,1	243,9	331,2	337,3	400,5
odpływ ZIB	234	182	201,1	241,2	284,3	287,4	333	423,3

Źródło: K. Przybylska, *Determinanty zagranicznych inwestycji bezpośrednich w teorii ekonomicznej. Empiryczna weryfikacja lokalizacji zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Czechach, Polsce i na Węgrzech*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001.

Należy zauważyć, iż w 1997 r. największe wśród krajów rozwiniętych strumienie inwestycji napływały do Unii Europejskiej. Również wśród największych eksporterów ZIB wymienia się kraje UE, a prócz tego USA i Japonię, które razem tworzą 75% światowego strumienia inwestycji odpływających.

W krajach rozwijających się napływ inwestycji następował sukcesywnie, a największym beneficjentem wśród tej grupy były Chiny. Od 1997 r. zaczęto jednak obserwować pewien odpływ inwestycji z tej grupy krajów. Związane to było głównie z ówczesnym załamaniem gospodarczym krajów Azji Południowo-Wschodniej, ponieważ 61% odpływów stanowiły odpływy ZIB z Hongkongu, Singapuru i Tajwanu.

Bardzo ciekawa sytuacja wystąpiła w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie po zmianach politycznych i ustrojowych zaczęła powoli rozwijać się gospodarka kapitalistyczna. Stopniowa liberalizacja przepisów dotyczących handlu i przepływu kapitału w tych regionach sprzyjały decyzjom o napływie inwestycji i kapitału do tej części Europy, co jest widoczne w powyższej tabeli. Najwięcej inwestycji napływały w 1997 r. do Polski i Rosji.

2. Klimat inwestycyjny w krajach Unii Europejskiej

2.1. Uwarunkowania traktatowe

Już pod koniec lat pięćdziesiątych podjęto działania zmierzające do prawnego unormowania zagranicznych inwestycji bezpośrednich na obszarze Wspólnot Europejskich, aby zapewnić potencjalnym inwestorom szanse swobodnego działania w obszarze całej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej⁵. Zawarta w Traktatach Rzymskich koncepcja stworzenia wspólnego obszaru, w ramach którego obowiązywać miał swobodny przepływ osób, kapitału i usług powodowała, że przedsiębiorstwo funkcjonujące w wybranym kraju Wspólnoty stawało się automatycznie uczestnikiem potężnego zintegrowanego rynku, obejmującego wszystkie państwa członkowskie. Utworzenie jednolitego zintegrowanego rynku, zapewniającego swobodny przepływ osób, towarów i usług, jak również swobodę miejsca lokowania kapitału i zakładania przedsiębiorstw stanowiło najważniejszy filar, na którym opierała się cała proinwestycyjna polityka UE⁶.

Przyjęte postanowienia wymagały jednak wielu szczegółowych unormowań. Traktat Rzymski reguluje m.in. ogólne zasady zakładania spółek na terenie państw członkowskich⁷ oraz porusza kwestie łączenia się spółek i związanych z tym zasad konkurencji.

Traktat z Maastricht⁸ był kolejnym krokiem w kierunku integracji kapitałowej UE⁹. Mimo że większość barier w przepływie kapitałów zniesiono dyrektywami, to jednak ponowne zamieszczenie tych postanowień w formie jednolitego traktatu było bardzo ważne¹⁰. Traktat z Maastricht reguluje swobodę kapitałową w dużo szerszym zakresie niż jest to konieczne dla właściwego funkcjonowania wspólnego rynku. Starano się nie tylko zapewnić całkowicie swobodny transfer kapitału pomiędzy państwami członkowskimi, ale również ustalić jednolitą, liberalną politykę w sto-

⁵ Należy podkreślić, iż jeśli chodzi o transfer kapitału, to państwa członkowskie miały w Traktacie Rzymskim zagwarantowane prawo do tzw. działań ochronnych (które mogły być równoznaczne z odejściem od reguł zawartych w Traktacie). Kraje mogły wprowadzać własne regulacje transferu kapitału w sytuacji, gdy znaczna liberalizacja mogłaby doprowadzić do zakłóceń na rynku kapitałowym lub wystąpienia kryzysu płatniczego. Wiele państw skorzystało z tej klauzuli, między innymi: Dania, Francja, Włochy, Grecja i Irlandia.

⁶ Trzeba jednak zaznaczyć, że prawdziwie zintegrowany rynek zapewniający „cztery swobody” powstał dopiero 31 XII 1992 r.

⁷ Art. 58 Traktatu Rzymskiego.

⁸ Postanowienia traktatowe, które miały wpływ na formę europejskiej polityki proinwestycyjnej opisywał między innymi A. Stępnik w pracy: *Integracja regionalna i transfer kapitału – inwestycje bezpośrednie w aspekcie klimatu inwestycyjnego w UE*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996.

⁹ Trzeba tu zaznaczyć, że Traktat z Maastricht tworzył Unię Europejską. Program tworzący Jednolity Rynek Europejski był realizowany na podstawie Jednolitego Aktu Europejskiego i Białej Księgi '85.

¹⁰ Wydane dyrektywy były w poszczególnych krajach często różnorodnie interpretowane.

sunku do inwestorów z krajów trzecich. Wraz z wprowadzeniem w życie Traktatu straciły też moc tzw. klauzule ochronne¹¹.

Ogromny wpływ na decyzje potencjalnych inwestorów miała wspólna polityka walutowa państw członkowskich oraz wprowadzenie – począwszy od 1999 r. – wspólnej waluty europejskiej – euro. Jednolite kursy walut i stopy procentowe dla całego euroobszaru sprawiły, że strefa euro stała się w oczach inwestorów jednym zintegrowanym obszarem walutowym. Zmieniło to w znacznym stopniu układ determinantów uważanych przez inwestorów za strategiczne przy wyborze lokalizacji ZIB oraz wymagało od państw członkowskich dostosowania do nowych warunków ich polityk proinwestycyjnych. Dwanaście (od 2001 r.) państw Unii Europejskiej z funkcjonującą wspólną walutą posiadało już wspólną politykę pieniężną, pozostały jednak wciąż liczne ograniczenia związane ze zróżnicowaną polityką fiskalną. Polityka podatkowa stała się więc coraz ważniejszym kryterium determinującym wybór kraju lokalizacji ZIB.

Celem działań Unii Europejskiej było maksymalne ułatwienie funkcjonowania inwestorów zarówno z państw członkowskich, jak i z państw trzecich na terenie piętnastki. Przyjęte w traktatach ogólne postanowienia dotyczące jednolitego zintegrowanego rynku wymagały jeszcze wielu różnorodnych unormowań w formie dyrektyw. Starano się z jednej strony ułatwić funkcjonowanie różnorodnych (w tym obcych) przedsiębiorstw na wspólnym rynku, a jednocześnie zapewnić respektowanie przyjętych wcześniej regulacji.

2.2. Zakładanie przedsiębiorstw na terenie UE

Dla zagranicznego inwestora szczególnie ważne jest, jeśli swoboda transferu kapitału poparta jest wolnością w zakresie zakładania przedsiębiorstw, filii oraz oddziałów na całym terenie piętnastki. Już w Traktacie Rzymskim zagwarantowano wszystkim osobom prawnym i fizycznym w Unii Europejskiej prawo zarówno zakładania i prowadzenia przedsiębiorstw na wybranym obszarze unijnym, jak również związane z tym prawo do osiedlania się w wybranym kraju. Dla zagranicznego inwestora decydujące znaczenie ma też wybrana forma prawna zakładanego przedsiębiorstwa. Pomimo różnic w istniejących rozwiązaniach prawnych poszczególnych państw członkowskich wydano akty prawne regulujące najważniejsze zasady, czyli¹²: podstawowe (minimalne) wymogi kapitałowe¹³, wymogi w zakresie podwyższania i obniżania kapitału zakładowego, wymogi w zakresie dzielenia się i łączenia spółek, wymogi rejestru, zasady podziału dywidendy.

¹¹ Możliwe było jedynie stosowanie przez państwa członkowskie tzw. klauzul tymczasowych, dotyczących transakcji z państwami trzecimi.

¹² Niezwykle trudne jest ujednoczenie unormowań dotyczących spółek, zawartych w ustawodawstwie poszczególnych państw członkowskich. Dlatego tak trudne i potrzebne były prace nad statutem tzw. spółki europejskiej, która miała być alternatywną formą działalności gospodarczej na terenie Unii.

¹³ Por. A. Stępiak, op. cit.

2.3. Polityka konkurencji w Unii Europejskiej

Decyzje inwestorów dotyczące lokalizacji inwestycji na terenie Unii Europejskiej są zdeterminowane wieloma czynnikami. Jednym z najważniejszych elementów, jakie biorą pod uwagę największe inwestujące przedsiębiorstwa, jest polityka konkurencji, którą stosują instytucje unijne. Ochrona uczciwej konkurencji na wspólnym rynku jest traktowana przez Unię priorytetowo. Nadrzędnym celem polityki konkurencji w UE jest utrzymanie właściwej równowagi na Jednolitym Rynku drogą zapobiegania powstawaniu struktur monopolistycznych i oligopolistycznych, które mogłyby działać na szkodę konsumenta poprzez praktykę narzucania wysokich cen. Należy tu jednak zauważyć, iż istnieją pewne wyjątki, kiedy to Unia zezwala na działanie monopolu. Dzieje się tak w wyjątkowych przypadkach, kiedy istnienie monopolu jest warunkiem zapewnienia podstawowych dóbr i usług społecznych. Organy unijne mogą również dopuścić istnienie dominującej pozycji na rynku, jeśli dane oligopole europejskie niezbędne są do sprostania konkurencji międzynarodowej¹⁴. Organy unijne prowadzą restrykcyjną politykę konkurencji w takich obszarach, jak:

- 1) porozumienia pomiędzy przedsiębiorstwami i nadużywanie przez nie dominującej pozycji na rynku,
- 2) fuzje i przejęcia firm w celu zapewnienia pozycji monopolistycznej,
- 3) nieuczciwa konkurencja zagraniczna,
- 4) kontrola warunków działania monopolu państwowych i warunków udzielania przedsiębiorstwom pomocy państwowej.

Reguły uczciwej konkurencji na terenie Unii odnoszą się zarówno do przedsiębiorstw państwowych, jak i prywatnych. Zasady te obowiązują także przedsiębiorstwa spoza UE, jeśli ich praktyki wpływają niekorzystnie na równowagę w handlu z krajami członkowskimi. Za podmioty zobowiązane do przestrzegania zasad konkurencji uważa się również poszczególne państwa członkowskie, które mają za zadanie zapobiegać naruszaniu zasady równoprawności uczestników handlu.

3. Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Unii Europejskiej

3.1. Struktura geograficzna

Analizę strumieni inwestycji wewnątrzunijnych należy poprzedzić danymi ilustrującymi wartość zasobów inwestycji już ulokowanych w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej¹⁵. Pozwoli to ukazać, które rynki europejskie były najbardziej cenione wśród zagranicznych inwestorów do końca lat dziewięćdziesiątych.

¹⁴ Komisja Europejska rzadko wyraża zgodę na zaistnienie takiej sytuacji, nie chcąc dopuścić do ewentualnych nadużyć w dziedzinie konkurencji.

¹⁵ Niezwykle ważne dla prawidłowości analiz i porównań jest odróżnienie zasobu i strumienia inwestycji. Strumień obejmuje przepływ kapitału własnego z tytułu utworzenia przedsiębiorstwa za granicą,

Tabela 2 ukazuje zasoby inwestycji zagranicznych, jakimi dysponował dany kraj członkowski oraz zasoby inwestycji, jakie z niego wypłynęły. Wynika z niej, że najatrakcyjniejszymi rynkami dla zagranicznych inwestorów były rynki: holenderski, brytyjski, belgijski z luksemburskim (ujmowane łącznie), niemiecki i francuski. Kraje te były jednocześnie największymi eksporterami inwestycji.

Analizując strumienie inwestycji wewnętrznych w ciągu ostatnich lat (do roku 2000) trzeba podkreślić, iż rosły one dużo bardziej dynamicznie niż PKB Unii czy wartość jej handlu zagranicznego¹⁶. W 2000 r. inwestycje tego rodzaju podwoiły swą wartość w stosunku do 1999 r., osiągając poziom 616 mld euro. Ich wielkość doskonale ilustruje siłę ekonomiczną krajów „piętnastki”. Wzrost inwestycji wewnętrznych szczególnie wyraźnie rysuje się od 1998 r., co można częściowo tłumaczyć nową strategią Wielkiej Brytanii, która zdecydowała się zwiększyć swe inwestycje w innych państwach członkowskich Unii. Stabilna polityka, wielkość jednolitego rynku, głęboka integracja, współpraca regionalna, jak również wprowadzenie wspólnej waluty – to najważniejsze czynniki, które sprawiły, że obszar UE jest atrakcyjnym rynkiem napływu inwestycji.

Dane statystyczne wskazują w 2000 r. dwa kraje jako głównych beneficjentów ZIB w Unii: Niemcy i Wielką Brytanię. Trzeba tu jednak zaznaczyć, iż o ile w przypadku Wielkiej Brytanii jest to wartość ilustrująca długookresowe zainteresowanie brytyjskim rynkiem, o tyle w przypadku Niemiec tak dużą wartość inwestycji zawdzięczają one przejściu o wartości 187 mld euro Mannesmann AG przez brytyjską korporację Vodafone Airtouch.

Porównując wielkość inwestycji napływających do danego kraju z jego PKB można stwierdzić, iż relatywnie największe znaczenie miały w 2000 r. inwestycje dokonane w Szwecji (stanowiły równowartość 20% jej PKB), Danii (19%), Belgii i Luksemburgu (17%).

Analiza inwestycji bezpośrednich napływających do państw członkowskich UE spoza tego ugrupowania wskazuje, że niewątpliwie najważniejszym inwestorem są Stany Zjednoczone, których inwestycje stanowiły 68,8% (ponad 121 mld euro) wszystkich napływających inwestycji w 2000 r., a rok wcześniej – aż 75%. Kolejne pozycje wśród inwestorów zajmują: Szwajcaria, która w 2000 r. dostarczyła na obszar UE 9,8% (ponad 17 mld euro), Kanada, która zainwestowała prawie 15 mld euro oraz Norwegia, która zainwestowała ponad 6 mld euro, podczas gdy rok wcześniej jej inwestycje ledwie przekroczyły poziom 900 mln euro¹⁷.

reinwestowane zyski oraz zobowiązania związane z wewnętrznym zadłużeniem między filiami w ciągu określonego czasu. Kategoria zasobu oznacza globalną wartość aktywów filii zagranicznych będących przedmiotem bezpośredniego inwestowania. Ujęcie zasobowe jest dużo szersze od ujęcia strumieniowego, gdyż obejmuje różne formy kapitału własnego powiększone o rezerwy zawierające niepodzielony zysk, które odprowadzane są do firmy macierzystej oraz zadłużenie netto filii w stosunku do firmy macierzystej w całym okresie dokonywania tych inwestycji. Por. K. Przybylska, op. cit.

¹⁶ Prezentowane w tym fragmencie pracy dane pochodzą z: *European Union Foreign Direct Investment Yearbook 2000*, European Commission, Luxembourg 2001.

¹⁷ Warto tu również wspomnieć o sytuacji wycofywania zainwestowanego kapitału przez poszczególne kraje w latach dziewięćdziesiątych. Przykładem tu może być Japonia, której inwestycje w 1995 r.

Tabela 2. Zasoby zagranicznych inwestycji bezpośrednich napływających i wypływających z państw członkowskich Unii Europejskiej w latach 1994-1998 (w mld euro)

Kraje UE	1994		1995		1996		1997		1998	
	ZIB, które napłynęły	ZIB, które wypłynęły	ZIB, które napłynęły	ZIB, które wypłynęły	ZIB, które napłynęły	ZIB, które wypłynęły	ZIB, które napłynęły	ZIB, które wypłynęły	ZIB, które napłynęły	ZIB, które wypłynęły
Belgia/Luksemburg	71 405	39 219	77 768	39 670	89 243	44 326	97 890	55 258	115 298	68 940
Dania	6 653	7 226	10 481	8 360	10 079	9 521	11 232	11 101	19 075	12 113
Niemcy	48 270	81 866	53 738	94 197	57 281	105 500	63 766	113 406	78 337	147 498
Grecja	2 185	128	2 533	229	3 114	269	3 521	688	3 811	324
Hiszpania	29 770	4 197	31 874	3 686	35 018	5 956	40 890	8 433	44 584	9 557
Francja	59 088	65 791	65 598	71 448	77 132	79 783	81 397	99 600	88 118	123 861
Irlandia	20 797	3 226	23 178	5 331	27 635	5 594	31 680	9 230	36 035	16 295
Włochy	21 413	19 186	23 251	21 938	29 203	24 866	33 428	25 343	41 819	41 314
Holandia	105 054	107 962	111 292	119 012	143 918	137 302	164 552	148 164	183 738	187 350
Austria	11 440	5 827	13 120	6 971	14 383	7 040	16 579	8 185	17 505	9 093
Portugalia	8 389	1 508	9 115	1 825	11 082	2 045	12 761	2 493	12 306	3 153
Finlandia	2 347	7 408	3 454	7 436	3 795	9 058	5 026	11 993	8 119	17 679
Szwecja	7 866	23 385	9 403	25 772	11 158	27 714	13 723	30 345	20 018	35 959
Wielka Brytania	67 519	77 218	74 042	83 958	80 873	92 056	102 999	102 299	116 656	108 527

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w: *European Union Foreign Direct Investment Yearbook 2000*, European Commission, Luxembourg 2001.

Kraje nie należące do OECD inwestują relatywnie mało na terenie UE. Ich inwestycje w roku 2000 osiągnęły poziom niecałych 15 mld euro, z czego ponad 8 mld przypada na kraje specjalizujące się w pośrednictwie finansowym¹⁸. Najbardziej atrakcyjnym rynkiem dla tych inwestorów okazała się Wielka Brytania, gdzie trafiło ok. 24% wszystkich inwestycji. Taki sam udział procentowy inwestycji osiągnęły Belgia i Luksemburg (liczone razem). Na kolejnych miejscach plasowały się: Holandia (16%) oraz Irlandia i Hiszpania (po 8%). Bardzo duża zmiana nastąpiła na rynku niemieckim, gdzie w 2000 r. zainwestowano tylko 2% wszystkich inwestycji, podczas gdy w roku 1999 było to 14%.

Należy również podkreślić, że UE, jako obszar docelowy ZIB, to bardzo trafny wybór. W 2000 r. stopa zwrotu z zainwestowanego kapitału (w przypadku inwestycji krajów spoza Unii) wynosiła 9,1% (66 mld euro) i była to najwyższa od 1995 r. wartość. Najbardziej atrakcyjnym pod tym względem krajem była Wielka Brytania, a za nią plasowała się Austria.

3.2. Struktura sektorowa

W roku 2000 można zauważyć bardzo duże zmiany, jeśli chodzi o preferencje sektorowe inwestorów. Bardzo silny dotychczas sektor wytwórczy, w którym w 1999 r. ulokowano w krajach Unii Europejskiej 48% inwestycji, rok później przyciągnął jedynie 5% ogółu ZIB.

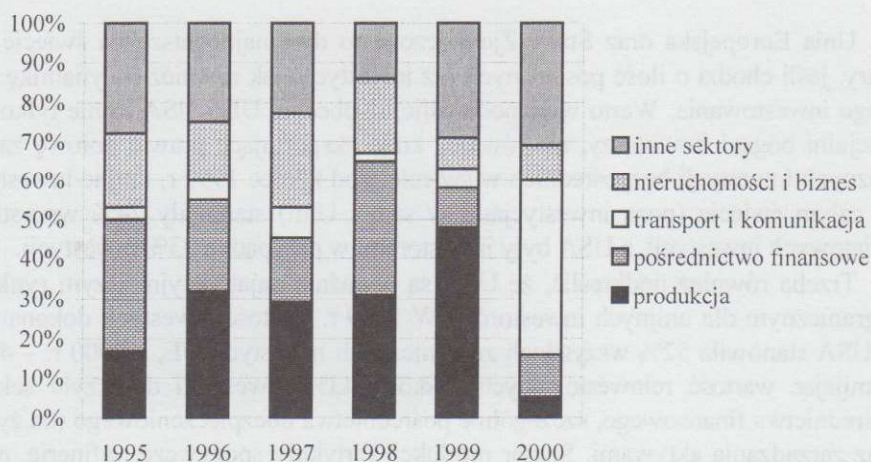
Rysunek 2 przedstawia zmiany w sektorowej strukturze ZIB napływających do krajów członkowskich UE w latach 1995-2000. Jak widać, większość inwestorów była zainteresowana inwestowaniem w szeroko rozumiane usługi. Jeśli nawet pominąć pozycję „inne sektory” (która po części też obejmuje usługi), to w roku 2000 wartość inwestycji w trzech wyodrębnionych sektorach usługowych stanowiła 72% ogółu ZIB, czyli około 430 mld euro. Należy zauważyć, iż ponad 40% inwestycji dotyczyło transportu i komunikacji. Trzeba tu podkreślić, że po znacznej liberalizacji dostępu do sektora telekomunikacyjnego w państwach członkowskich, począwszy od 1998 r. następował niezwykle dynamiczny wzrost zainteresowania tym sektorem. W 1999 r. zainwestowano w nim ok. 307 mld euro, a inwestycje dokonane w 2000 r. znacznie przewyższały tę wartość. Natomiast inwestycje w sektorach usług finansowych i ubezpieczeń oraz nieruchomości, dokonane w 2000 r., nie zmieniły swojego udziału w stosunku do 1999 r.

Wskazane powyżej nowe trendy w wewnątrzunijnych inwestycjach potwierdza poniższe zestawienie największych inwestycji, a *de facto* przejęć, dokonanych

osiągnęły wartość ponad 28 mld euro, a w roku 2000 wynosiły już jedynie niewiele ponad 1 mld euro. Innymi krajami wycofującymi swój kapitał w ciągu ostatniego dziesięciolecia są: Nowa Zelandia (od 1998 r.) czy Korea Pd. (2000 r.).

¹⁸ Chodzi tu o centra finansowe takie jak: Liechtenstein, Gibraltar, Andora, Bermudy, Wyspy Bahama, Wyspy Dziewicze, Kajmany, Singapur, Hongkong i inne. Do roku 2000 r. wartość inwestycji dokonanych na obszarze Unii przez te centra finansowe wynosiła prawie 55 mld euro.

w 2000 r. Trzeba tu podkreślić, że największa inwestycja w Unii była wtedy największą inwestycją w świecie.



Rys. 2. Napływ ZIB do UE według sektorów w latach 1995-2000

Źródło: *European Union Foreign Direct Investment Yearbook 2000...*

Tabela 3. Pięć największych inwestycji wewnętrznych dokonanych w 2000 r. (w mld euro)

Inwestor (firma przejmująca)	Kraj	Sektor	Beneficjent (firma przejmowana)	Kraj	Sektor	Wartość inwestycji
Vodafone AirTouch PLC	Wielka Brytania	telekomunikacja	Mannesmann AG	Niemcy	telekomunikacja	187
France Telecom SA	Francja	telekomunikacja	Orange PLC (Mannesmann AG)	Wielka Brytania	telekomunikacja	42
Vodafone AirTouch PLC	Wielka Brytania	telekomunikacja	Airtel SA	Hiszpania	telekomunikacja	13
HSBC Holdings PLC	Wielka Brytania	bankowość	Credit Commercial de France	Francja	bankowość	10
BellSouth GmbH	Holandia	telekomunikacja	E-Plus Mobilfunk GmbH (Otelo)	Niemcy	telekomunikacja	9

Źródło: *European Union Foreign Direct Investment Yearbook 2000...*

4. Unia Europejska jako eksporter bezpośrednich inwestycji

4.1. Główne kierunki eksportu ZIB z krajów Unii Europejskiej

Unia Europejska oraz Stany Zjednoczone to dwa najbogatsze na świecie obszary, jeśli chodzi o ilość posiadanych już inwestycji, jak również o dynamikę dalszego inwestowania. Warto więc podkreślić, iż obecnie UE i USA to nie tylko potencjalni bogaci inwestorzy, ale również kraje eksportujące prawie połowę zagranicznych inwestycji bezpośrednich w świecie. Pod koniec 1999 r. unijne inwestycje na całym świecie (poza inwestycjami w samej Unii) stanowiły 24% wszystkich światowych inwestycji, a USA były inwestorami w przypadku 23% inwestycji.

Trzeba również podkreślić, że USA są wyraźnie najatrakcyjniejszym rynkiem zagranicznym dla unijnych inwestorów. W 1999 r. wartość inwestycji dokonanych w USA stanowiła 52% wszystkich zagranicznych inwestycji UE, a 2000 r. – 47%. Pomijając wartość reinwestowanych zysków, 43% inwestycji dotyczyło sektora pośrednictwa finansowego, szczególnie pośrednictwa ubezpieczeniowego (na życie) oraz zarządzania aktywami. Sektor produkcji (artykuły spożywcze, rafinerie, przemysł chemiczny) przyjął ok. 41% inwestycji, a pozostałe dotyczyły takich dziedzin jak doradztwo gospodarcze, reklama, telekomunikacja i techniki informatyczne.

Wśród członków OECD, poza państwami UE i USA, na uwagę niewątpliwie zasługuje pozycja Kanady, która w 2000 r. była drugim co do wielkości rynkiem docelowym inwestycji wpływających z Unii¹⁹. Trzeba również zaznaczyć, iż wśród krajów OECD znaczącym beneficjentem inwestycji z państw członkowskich UE była Polska. W latach 1995-2000 średnio 10% inwestycji dokonanych w tej grupie krajów trafiało do Polski.

Z kolei wśród państw nie należących do OECD najbardziej atrakcyjnym rynkiem był obszar Ameryki Południowej, gdzie w latach 1995-2000 trafiało średnio około 23% wpływających z Unii inwestycji. Liberalizacja rynkowa i procesy prywatyzacyjne na ogromną skalę to najważniejsze przyczyny skierowania strumienia unijnych inwestycji w ten rejon świata. Tylko w 2000 r. inwestycje napływające do Ameryki Południowej miały wartość 34 mld euro, z czego ok. 19 mld euro zainwestowano w Brazylii²⁰.

Wielka Brytania, Francja, Holandia i Niemcy to najbardziej liczący się inwestorzy wśród unijnej piątnastki. Ta czwórka państw jest źródłem 55% inwestycji dokonywanych na terenie UE (licząc inwestorów z całego świata, jeśli weźmiemy pod uwagę tylko inwestycje wewnątrzunijne, to wartości te będą oczywiście wyższe), 60% inwestycji wpływających (wyłączając USA) i 73 % inwestycji skierowanych do Stanów Zjednoczonych. Najsilniejszy zagraniczny inwestor unijny – Wielka

¹⁹ Na tak wysoką pozycję Kanady miał wpływ dokonany w 2000 r. zakup kanadyjskiego Seagrama przez francuskie Vivendi.

²⁰ Trzeba tu wspomnieć o dwóch ważnych przejęciach w sektorze telekomunikacji, jakich w Brazylii dokonała Telefonía of Spain.

Brytania – dokonała 37% wypływających inwestycji oraz prawie połowę inwestycji w USA. Niemcy natomiast są właścicielami 1/3 unijnych inwestycji w państwach kandydujących do UE.

4.2. Inwestycje unijne w czterech dynamicznie rozwijających się regionach świata²¹

Mimo mało stabilnej jeszcze gospodarki i istniejącego ryzyka kursowego kraje dynamicznie rozwijające się są atrakcyjnym miejscem dla inwestorów z piętnastki. To właśnie obciążony ryzykiem, ale możliwy bardzo szybki zysk, odpowiedni do szybkiego wzrostu gospodarczego notowanego często w tych krajach, jest głównym determinantem warunkującym rozwój inwestycji. Wyróżnić można cztery obszary na świecie, gdzie obecnie lokalizowanych jest 22% wszystkich wypływających z UE inwestycji:

- 1) kraje kandydujące do UE,
- 2) Ameryka Łacińska,
- 3) dalekowschodnia Azja,
- 4) kraje basenu Morza Śródziemnomorskiego²².

W latach 1994-1999 strumień inwestycji napływających do tych obszarów rósł średnio o 42,8% rocznie, a w 2000 r. zwiększył się o 15,4%. Relatywnie największy wzrost zanotowały w 2000 r. kraje basenu Morza Śródziemnego, bo aż o 280,4% (z 1,3 mld euro w 1999 r. do 5 mld w 2000 r.), następnie państwa kandydujące do Unii (o 27,4%), kraje Ameryki Łacińskiej (o 6,6%), a najmniejszy – kraje dalekowschodniej Azji (o 2,4%).

Największym odbiorcą unijnych inwestycji wśród państw rozwijających się są kraje Ameryki Łacińskiej. Wartość dokonywanych tam inwestycji nieprzerwanie dynamicznie wzrastała od 1994 r. i w roku 2000 osiągnęła poziom 38,5 mld euro. Od wielu lat największym spośród państw członkowskich Unii inwestorem w tym regionie jest Hiszpania, z której pochodziło 61% dokonanych w 2000 r. inwestycji. Najbardziej atrakcyjnym sektorem jest niewątpliwie sektor telekomunikacji, a następnie sektor usług finansowych.

4.3. Inwestycje unijne w krajach kandydujących

W latach 1994-1999 inwestycje dokonywane w krajach przygotowujących się do członkostwa w Unii Europejskiej znacznie wzrosły. Ich średni roczny przyrost w badanym okresie wynosił 29%, a wartość dokonanych inwestycji na koniec 1999 r. wynosiła prawie 58 mld euro. Rok 2000 przyniósł kolejne inwestycje o wartości 14,9 mld euro. W tabeli 4 przedstawiono szczegółowe dane dotyczące wartości

²¹ Wartość strumieni inwestycji będzie w tej części obejmowała również reinwestowane zyski.

²² *Mediterranean Partner Countries* – MPC.

Tabela 4. Strumień ZIB dokonywanych przez państwa członkowskie UE w państwach kandydujących w latach 1994-2000 (w mln ecu/euro)

Wyszczególnienie	Strumień ZIB napływających z UE do państw kandydujących						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Inwestycje wypływające z UE (ogółem),	32386	46022	46992	84730	198235	285408	326983
w tym do państw kandydujących (ogółem)	3271	5853	5996	7206	9544	11705	14912
Polska	641	1132	2428	2492	4189	7500	9206
kraje bałtyckie:	59	184	139	171	822	742	790
<i>Estonia</i>	-	-	62	73	362	340	183
<i>Litwa</i>	-	-	57	52	415	279	456
<i>Łotwa</i>	-	-	21	46	45	121	153
Czechy	952	1593	1308	1916	1576	2479	2018
Słowacja	116	139	212	253	271	225	1312
Węgry	849	2159	1162	1565	1537	-997	-1104
Rumunia	48	76	136	409	437	630	692
Bułgaria	67	8	50	140	172	162	559
Słowenia	55	67	64	99	136	567	39
Turcja	389	320	416	126	1006	979	1520

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w: *European Union Foreign Direct Investment Yearbook 2000...*

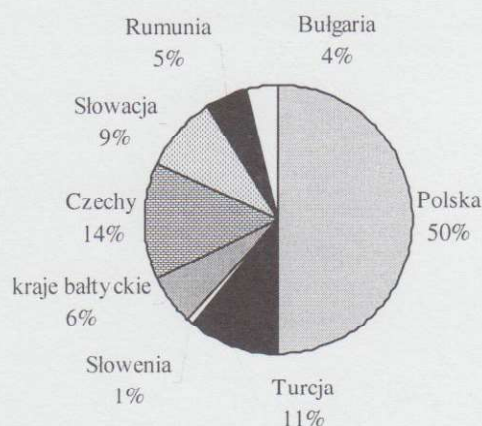
Tabela 5. Strumień ZIB dokonywanych przez państwa kandydujące w państwach członkowskich UE w latach 1994-2000 (w mln ecu/euro)

Wyszczególnienie	Strumień ZIB napływających do UE z państw kandydujących						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Inwestycje napływające do UE (ogółem),	22132	37934	32422	37784	95014	98953	150903
w tym z państw kandydujących (ogółem)	352	239	195	-110	299	321	652
Polska	153	27	-15	128	36	59	-7
kraje bałtyckie:	6	-4	7	4	-17	25	23
<i>Estonia</i>	-	-	-1	-1	-3	15	6
<i>Litwa</i>	-	-	2	3	-7	4	6
<i>Łotwa</i>	-	-	5	1	-7	3	10
Czechy	125	27	-21	101	55	63	53
Słowacja	-6	-1	4	-3	-3	5	10
Węgry	169	134	41	159	165	61	149
Rumunia	7	6	1	-18	6	2	-2
Bułgaria	12	1	0	-18	9	2	59
Słowenia	0	-1	-8	-11	-1	26	102
Turcja	-121	39	78	-256	205	72	180

Źródło: Jak w tabeli 4.

inwestycji dokonywanych przez inwestorów pochodzących z państw członkowskich UE w państwach kandydujących. Jednocześnie dla porównania (tab. 5) przedstawiono sytuację odwrotną: ile dany kraj inwestował w UE. Niestety, to porównanie wyraźnie pokazuje dysproporcje w zasobach finansowych i sile inwestycyjnej państw członkowskich i państw kandydujących.

Warto zauważyć, iż 70,4% inwestycji dokonanych w krajach kandydujących było lokalizowanych w trzech krajach: Polsce, Czechach i na Węgrzech. Polska jest obecnie najsilniejszym rynkiem docelowym, jeśli chodzi o kapitał zainwestowany w formie ZIB. Na drugim miejscu wśród beneficjentów znalazły się Czechy, a następnie Turcja i Słowacja. Poniższy wykres ukazuje, jaki był w 2000 r. udział poszczególnych państw kandydujących w inwestycjach pochodzących z państw członkowskich piętnastki.



Rys. 3. Państwa kandydujące, które w 2000 r. przyjęły najwięcej ZIB wpływających z państw UE

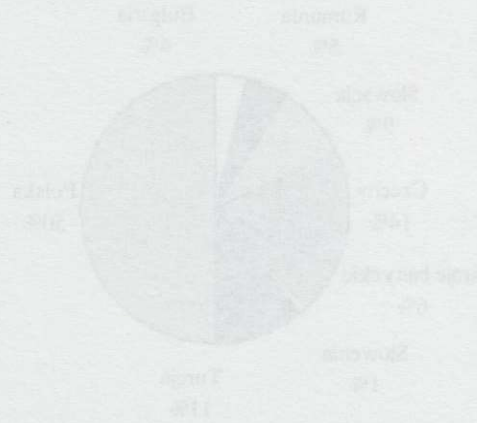
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w: *European Union Foreign Direct Investment Yearbook 2000...*

5. Zakończenie

Zagraniczne inwestycje bezpośrednie są zawsze związane z pewnym, mniejszym lub większym, ryzykiem. Jednakże dla przedsiębiorstwa, które chce być konkurencyjne i zapewnić sobie stabilną i pewną pozycję na rynku są one konieczne. Inwestorzy szukają zatem rynku docelowego, który – obarczony niewielkim ryzykiem – przynosiłby maksymalne zyski. Po przeanalizowaniu długoterminowej strategii korporacji i uwzględnieniu specyficznego charakteru danej inwestycji inwestorzy wiedzą już, jakiego rynku szukają. Inwestor staje więc na pozycji swego rodzaju „klienta”, o którego zabiegają potencjalne kraje goszczące.

Niewątpliwie w tej walce o inwestora państwa członkowskie Unii Europejskiej mają bardzo silną pozycję. Zharmonizowane i spójne prawo unijne, wspólna długoterminowa polityka względem zagranicznego inwestora, wysoki stopień rozwoju i stabilność gospodarek narodowych państw „piętnastki”, stabilność polityczna i prawna, nawet nastroje wśród społeczeństwa, powodują, iż jest to jeden z najatrakcyjniejszych obszarów inwestowania na świecie. Ponadto w dobie nowoczesnych technologii, kiedy priorytetowe dla potencjalnego inwestora staje się zaplecze badawczo-rozwojowe danego kraju, to właśnie kraje wysoko rozwinięte – takie jak kraje Unii – mogą skutecznie walczyć o przyciągnięcie zagranicznego inwestora.

Czy państwa Europy Środkowo-Wschodniej, a w szczególności Polska, po przystąpieniu do Unii Europejskiej będą w stanie konkurować z jej dotychczasowymi państwami członkowskimi i skutecznie walczyć o przyciągnięcie zagranicznego inwestora?



Rys. 3. (Źródło: Komisja Europejska, 2002, s. 118)

5. Podsumowanie

W niniejszym artykule przedstawiono przegląd literatury dotyczącej zagranicznego inwestowania w państwach Unii Europejskiej. Wskazano na znaczenie zagranicznego inwestowania dla gospodarki państw członkowskich Unii Europejskiej. Wskazano również na rolę państw członkowskich Unii Europejskiej w przyciąganiu zagranicznego inwestora. Wskazano również na rolę państw członkowskich Unii Europejskiej w przyciąganiu zagranicznego inwestora. Wskazano również na rolę państw członkowskich Unii Europejskiej w przyciąganiu zagranicznego inwestora.

Maciej Cieślukowski

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
Katedra Finansów Publicznych

Znaczenie perspektywy finansowej w systemie budżetowym Wspólnot Europejskich

Streszczenie. *Od momentu powstania budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (WE) i wyposażenia go w dochody własne można mówić o funkcjonowaniu ponadnarodowych finansów publicznych i funkcjonowaniu systemu budżetowego tych Wspólnot. System ten tworzą złożone i powiązane ze sobą wspólnotowe instytucje publiczne o różnym charakterze. W niniejszym opracowaniu główną uwagę skupiono na jednej z najważniejszych instytucji planistycznych Wspólnot Europejskich, jaką jest perspektywa finansowa. W szczególowy sposób została omówiona budowa perspektywy finansowej, jej ewolucja oraz znaczenie w gospodarce budżetowej Wspólnot poprzez pryzmat jej związków z budżetem ogólnym – najważniejszym ogniwem systemu budżetowego.*

1. Gospodarka budżetowa i system budżetowy Wspólnot Europejskich

Terminem gospodarka budżetowa Wspólnot Europejskich można określić wszystkie czynności podejmowane przez organy WE oraz wszelkie inne podmioty wyposażone w odpowiednie kompetencje, związane z planowaniem budżetu, gromadzeniem dochodów i dokonywaniem wydatków budżetowych oraz przestrzeganiem dyscypliny budżetowej.

Gospodarka budżetowa WE realizowana jest w ściśle określonych ramach systemu budżetowego. System budżetowy WE można rozpatrywać w przekroju podmiotowym, instytucjonalnym, planistycznym i prawnym.

System budżetowy WE w ujęciu podmiotowym tworzą czynne i bierne podmioty realizujące gospodarkę budżetową. Do podmiotów czynnych należy zaliczyć organy WE (Radę, Parlament, Komisję, Trybunał Obrachunkowy itd.) oraz podległe im jednostki organizacyjne (np. Agencje), które organizują przepływy redystrybucyjne, decydują o wielkości dochodów i wydatków budżetowych oraz mają uprawnienia do kontroli wykonywania budżetu. Natomiast podmiotami biernymi są wszelkie podmioty, bez względu na formę własnościową, obciążone świadczeniami na rzecz budżetu WE albo korzystające ze świadczeń budżetowych¹. W skład tak rozumianych podmiotów biernych wchodzi wszystkie podmioty czynne korzystające ze środków budżetowych oraz państwa członkowskie WE wraz z narodowymi podmiotami gospodarczymi (przedsiębiorstwami, spółdzielniami, gospodarstwami domowymi), które są obciążone na rzecz budżetu WE lub korzystają ze środków budżetowych. Do podmiotów biernych należy również zaliczyć państwa spoza WE wraz z ich podmiotami narodowymi, które otrzymują świadczenia z budżetu WE.

System budżetowy WE od strony instytucjonalnej tworzą fundusze publiczne, które są zarządzane przez podmioty czynne gospodarki budżetowej. Podstawowym funduszem WE jest budżet ogólny obejmujący m.in. kilka mniejszych funduszy (np. Europejski Fundusz Gwarancji i Orientacji Rolnictwa, Europejski Fundusz Socjalny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i inne). Oprócz budżetu ogólnego występuje Europejski Fundusz Rozwoju oraz budżet operacyjny Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali².

W przekroju prawnym funkcjonowanie systemu budżetowego WE określają wszelkie akty prawne regulujące gospodarkę budżetową. Normy prawne WE dzieli się na pierwotne i wtórne³. Normy pierwotne tworzą traktaty założycielskie trzech Wspólnot (Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Euratomu) wraz z dołączonymi do nich protokołami i aneksami oraz traktaty uzupełniające (Traktat z Maastricht⁴, Traktat Amsterdamski⁵ i Traktat Nicejski⁶). Natomiast prawo wtórne jest stanowione przez organy WE, które zostały wyposażone w odpowiednie do tego kompetencje na mocy traktatów. Akty prawa wtórnego mogą przybierać formy: regulacji, decyzji, dyrektywy, opinii i rekomendacji. W praktyce występują również akty prawne nieokreślone, które nie zostały zdefiniowane w traktatach. Instytucje WE formułują np. uwagi, rezolucje, konkluzje, które mają charakter ogólny i nie są adresowane do określonych podmiotów.

¹ Por. E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 63.

² W 2002 r. wygasł Traktat o EWWiS, dlatego też budżet operacyjny tej Wspólnoty jest obecnie likwidowany. Zob. *Decision of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 27 february 2002 on the financial consequences of the expiry of the ECSC Treaty and on the Research Fund for Coal and Steel*, Official Journal L 79, 23/03/2002.

³ J. A. Usher, *EC Institutions and Legislation*, Longman, London 1998, s. 125-134.

⁴ *Treaty on European Union*, Official Journal C 191, 29/07/1992.

⁵ *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*, Official Journal C 340, 10/11/1997.

⁶ *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union*, Official Journal C 080, 10/03/2001.

Istotną rolę w systemie budżetowym WE odgrywają również plany finansowe oraz metody i procedury planowania dochodów i wydatków. Do najważniejszych planów finansowych WE należy zaliczyć budżet ogólny oraz perspektywę finansową.

2. Pojęcie i budowa budżetu ogólnego WE

Budżet ogólny jest podstawowym ogniwiem systemu budżetowego WE. Jest on rozumiany jako zestawienie przewidywanych dochodów i wydatków WE, podlegających corocznej autoryzacji⁷. Z przytoczonej definicji budżetu ogólnego wynika, że pojęcie to jest wieloznaczne i może oznaczać: plan finansowy WE, akt prawny, fundusz.

Budżet ogólny jest planem finansowym działalności WE opracowywanym i wykonywanym głównie przez Komisję i podległe mu jednostki organizacyjne. Plan ten obejmuje dochody i wydatki przewidywane w okresie rocznym.

Omawiany budżet jest również funduszem o charakterze redystrybucyjnym i ponadpaństwowym. Charakter redystrybucyjny tego funduszu wyraża się w tym, że jest on najpierw zasilany przez dochody własne WE, a następnie zgromadzone środki są wydatkowane zgodnie z określonymi celami i zadaniami. Mechanizm redystrybucji głównie opiera się na takich cechach jak: powszechność obciążeń, przymusowość i bezzwrotność tych obciążeń, a także brak wzajemnego świadczenia ze strony WE⁸. Natomiast ponadpaństwowość funduszu wyraża się w tym, że większość dochodów do budżetu ogólnego pochodzi z budżetów narodowych państw członkowskich WE. Należy przy tym podkreślić, że omawiany mechanizm redystrybucji nie posiada cechy jednostronności, charakterystycznej dla redystrybucji państwowej. Opiera się on przede wszystkim na dochodach ustalonych na podstawie wspólnych porozumień państw członkowskich WE, a nie z góry narzuconych obciążeń.

Dochody i wydatki budżetowe uchwalane są przez Radę i Parlament Europejski w formie aktu prawnego. Budżet jako akt prawny upoważnia organy WE do gromadzenia dochodów oraz dokonywania wydatków zgodnie z ustalonymi w tym zakresie zasadami.

Budżet ogólny składa się z dwóch głównych części: zestawienia dochodów WE oraz tzw. sekcji zawierających dochody i wydatki poszczególnych Instytucji WE⁹. Wspólnoty Europejskie zostały wyposażone we własne źródła dochodów. Mianem dochodów własnych określa się podatki, opłaty i cła przyznane raz i na zawsze WE, przysługujące im automatycznie bez dodatkowych decyzji organów państw człon-

⁷ Council Regulation of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities, Official Journal L 248, 16/09/2002, art. 4.

⁸ Porównaj: E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, op.cit., s. 38.

⁹ Council Regulation of 25 June 2002 on the Financial Regulation..., art. 40.

kowskich¹⁰. Obecnie występują cztery główne źródła dochodów własnych WE¹¹: cła rolne i opłaty cukrowe, cła pobierane na podstawie tzw. Zintegrowanej Taryfy Wspólnot Europejskich (Taric), wpłaty państw członkowskich z tytułu podatku od wartości dodanej, wpłaty państw członkowskich uzależnione od ich PKB (tzw. czwarte źródło). Wspólnoty Europejskie czerpią również pewne dochody z tzw. pozostałych źródeł, do których można zaliczyć m.in.: podatek dochodowy i składki na ubezpieczenia społeczne potrącone od wynagrodzeń osób zatrudnionych w administracji WE, oprocentowanie od udzielonych pożyczek, nadwyżki budżetowe z lat poprzednich, dochody z działalności instytucji WE i inne.

Dochody i wydatki poszczególnych Instytucji WE ujęto w ośmiu sekcjach odpowiadających podmiotom wykonującym budżet: sekcja I – Rada UE, sekcja II – Parlament Europejski, sekcja III – Komisja Europejska, sekcja IV – Trybunał Sprawiedliwości, sekcja V – Trybunał Obrachunkowy, sekcja VI – Komitet Społeczno-Ekonomiczny, sekcja VII – Komitet Regionów i sekcja VIII – Rzecznik Praw Obywatelskich. Dochody określone w tych sekcjach mają znaczenie marginalne w systemie dochodów WE, gdyż głównym ich źródłem są czynności administracyjne. W konsekwencji są one zaliczane do dochodów pozostałych. W sekcjach największe znaczenie mają wydatki budżetowe, gdyż odzwierciedlają cele WE¹².

Biorąc pod uwagę przedmiot finansowania, wydatki budżetowe WE można podzielić na administracyjne i operacyjne. Wydatki określone w sekcjach I, II, IV, V, VI, VII i VIII mają wyłącznie charakter administracyjny i pokrywają koszty funkcjonowania Instytucji WE. Natomiast wydatki określone w sekcji III przyjmują postać wydatków administracyjnych (część A) oraz wydatków operacyjnych (część B).

Wydatki operacyjne odzwierciedlają wspólne polityki społeczno-gospodarcze UE. Wydatki te ujęto w dziewięć tzw. subsekcji: subsekcja B1 – Europejski Rolniczy Fundusz Gwarancji i Orientacji; subsekcja B2 – operacje strukturalne, wydatki strukturalne i spójnościowe, finansowy mechanizm, inne rolnicze i strukturalne operacje, transport i rybołówstwo; subsekcja B3 – szkolenia, młodzież, kultura, media audiowizualne i inne operacje socjalne; subsekcja B4 – energia, ochrona nuklearna i środowisko; subsekcja B5 – ochrona konsumenta, rynek wewnętrzny, przemysł i sieci transeuropejskie; subsekcja B6 – badania i rozwój technologii; subsekcja B7 – operacje zewnętrzne; subsekcja B8 – wspólna polityka zagraniczna i obronna; subsekcja B0 – gwarancje i rezerwy. Przedstawione wyżej rodzaje wydatków podlegają dalszemu podziałowi przedmiotowemu i rodzajowemu na tytuły, rozdziały, artykuły i pozycje.

Wydatki budżetowe w poszczególnych sekcjach i subsekcjach zostały przedstawione w formie tzw. asygnat niezróżnicowanych (ang. *non-differentiated appropriations*) lub asygnat zróżnicowanych (ang. *differentiated appropriations*). Asy-

¹⁰ I. Begg, N. Grimwade, *Paying for Europe*, Sheffield Academic Press, Sheffield 1998, s. 37.

¹¹ *Council Decision of 29 September 2000 on the system of the European Communities' own resources*, Official Journal L 253, 07/10/2000, art. 2.

¹² *General budget of the European Union for the financial year 2003*, <http://europa.eu.int/eurlex/budget/www/index-en.htm>.

gnaty niezróżnicowane obejmują zobowiązania WE z tytułu operacji krótkoterminowych, które kończą się w trakcie jednego roku i są systematycznie odnawialne w latach następnych. Do operacji tych głównie zalicza się utrzymanie administracji, wypłaty z sekcji Gwarancji Europejskiego Rolniczego Funduszu Gwarancji i Orientacji oraz tworzenie rezerw. Natomiast asygnaty zróżnicowane obejmują zobowiązania WE do poniesienia wydatków na operacje wieloletnie (stanowią je przedsięwzięcia określone w pozostałych subsekcjach Komisji), które nie mogą być zakończone wraz z upływem roku budżetowego. Finansowanie takich operacji wymaga dodatkowego zróżnicowania asygnat na zobowiązaniowe i płatnicze. Należyte zrozumienie tych pojęć wymaga krótkiego omówienia procesu dokonywania wydatków budżetowych.

Proces dokonania wydatku składa się z czterech etapów: ustalenia zobowiązania (ang. *commitment*), uprawomocnienia (ang. *validation*), autoryzacji (ang. *authorisation*) oraz dokonania płatności (ang. *payment*)¹³.

Procedurę rozpoczyna urzędnik ds. autoryzacji od przedstawienia zobowiązania budżetowego. Zobowiązanie budżetowe określa wielkość środków budżetowych przeznaczonych na zrealizowanie danego przedsięwzięcia długookresowego. Zobowiązanie to wymaga akceptacji kontrolera finansowego, który sprawdza go pod względem formalnoprawnym, a przede wszystkim, czy jest on zgodny z zapisem dokonany w budżecie.

Po akceptacji zobowiązania budżetowego przez kontrolera następuje uprawomocnienie wydatku. Jest to proces, podczas którego urzędnik ds. autoryzacji, na podstawie przedłożonych przez beneficjenta środków budżetowych dokumentów, weryfikuje jego żądania finansowe, przydzieloną na dany cel kwotę środków w budżecie oraz zasady przekazywania tych środków beneficjentowi.

Następnie uprawomocniony wydatek musi być autoryzowany. Polega to na tym, że urzędnik ds. autoryzacji wydaje tzw. polecenie zapłaty, w którym zawiadamia księgowego o uprawomocnieniu wydatku. Polecenie zapłaty zawiera: okres, w którym ma być dokonany wydatek; umocowanie prawne wydatku; kwotę do zapłaty, nazwę i adres beneficjenta środków, cel wydatku oraz metodę płatności.

Ostatnim etapem dokonania wydatku jest zapłata środków pieniężnych. Zapłaty dokonuje księgowy na podstawie otrzymanego polecenia zapłaty. W razie wystąpienia błędów lub niejasności księgowy zobowiązany jest do wstrzymania wypłaty do wyjaśnienia i powiadomienia o tym urzędnika ds. autoryzacji i kontrolera finansowego.

Zapłata środków pieniężnych powinna odbywać się za pomocą bankowego lub pocztowego systemu przelewów pieniężnych.

Z przedstawionej procedury wynika, że każda płatność musi być poprzedzona istnieniem zobowiązania WE do jej dokonania. Zatem asygnaty zobowiązaniowe obejmują przewidywaną całkowitą wielkość zobowiązań Wspólnot w danym roku budżetowym wynikających z realizacji określonych przedsięwzięć wieloletnich. Ostatnim etapem realizacji wydatku jest dokonanie płatności. Wobec tego asygnaty

¹³ Council Regulation of 25 June 2002 on the Financial Regulation..., art. 76-82.

płatnicze pokrywają przewidywane wydatki wynikające z ustalonych wcześniej zobowiązań. Ponieważ operacje WE rozpatrywane są w dłuższym okresie, asygnaty płatnicze w danym roku budżetowym obejmują zarówno wydatki wynikające z zobowiązań w bieżącym roku budżetowym, jak i wydatki wynikające z zobowiązań nie zrealizowanych w latach poprzednich¹⁴. W rezultacie asygnaty płatnicze mogą różnić się od asygnat zobowiązaniowych.

Ze względu na to, że budżet ogólny WE musi być co roku zrównoważony, asygnaty płatnicze łącznie z asygnatami niezróżnicowanymi nie mogą być większe od dochodów budżetowych WE¹⁵.

3. Pojęcie i budowa perspektywy finansowej

Perspektywa finansowa jest średniookresowym planem wydatków WE ujętych w tzw. nagłówki w następującym przekroju przedmiotowym: nagłówek 1 – rolnictwo, nagłówek 2 – operacje strukturalne, nagłówek 3 – polityki wewnętrzne, nagłówek 4 – operacje zewnętrzne, nagłówek 5 – administracja oraz nagłówek 6 – rezerwy. Oprócz wymienionych kierunków wydatków mogą pojawiać się w niej jeszcze inne wydatki, w zależności od priorytetów WE w danym okresie. Na przykład w perspektywie na lata 2000-2006 pojawił się siódmy nagłówek pod nazwą pomoc przedakcesyjna w związku z planowanymi rozszerzeniem WE o nowe kraje.

Wielkość wydatków w perspektywie finansowej przedstawiana jest w postaci asygnat zobowiązaniowych, a całkowita kwota tych wydatków w poszczególnych latach – dodatkowo w postaci asygnat płatniczych.

Asygnaty płatnicze w poszczególnych latach nie mogą być większe od dochodów własnych WE. Aby można było porównać asygnaty płatnicze z dochodami własnymi i utrzymać powyższą dyscyplinę, wprowadzono w perspektywie wskaźniki przedstawiające górne limity dochodów własnych i asygnat płatniczych w postaci ich udziałów w PKB Wspólnot. Jednak najczęściej górny limit asygnat płatniczych jest ustalany na niższym poziomie od dopuszczalnego pułapu dochodów własnych, w celu utworzenia rezerwy na nieprzewidywane wydatki. Rezerwa ta ma istotne znaczenie w trakcie wykonywania dochodów i wydatków. Tworzy ona bezpieczny margines dla wydatków w przypadku mniejszego przyrostu dochodów oraz stwarza warunki do zmian w wydatkach na skutek nieprzewidzianych okoliczności.

Wydatki w przekroju przedmiotowym określone w perspektywie finansowej są szczegółowo klasyfikowane, już poza perspektywą, z punktu widzenia ich politycznego znaczenia na: wydatki obligatoryjne (ang. *compulsory*) i wydatki nieobligatoryjne (ang. *non-compulsory*). Wydatki obligatoryjne to wydatki, które muszą być

¹⁴ Ibidem, art. 7.

¹⁵ Ibidem, art. 14.

zapisane w budżecie, wynikające z przyjętych w traktatach i aktach wykonawczych zobowiązań WE. Natomiast wszystkie pozostałe wydatki to wydatki nieobligatoryjne¹⁶. W pierwszej perspektywie finansowej obejmującej lata 1988-1992 dodatkowo były zawarte jedynie ogólne kwoty wydatków obligatoryjnych i nieobligatoryjnych¹⁷. W kolejnych perspektywach finansowych takiego podziału wydatków już nie uwzględniono. Tabela 1 przedstawia polityczną klasyfikację wydatków WE w układzie perspektywy finansowej na lata 2000-2006.

Tabela 1. Polityczna klasyfikacja wydatków WE w układzie perspektywy finansowej w latach 2000-2006

Perspektywa finansowa	Rodzaje wydatków
1. Rolnictwo – Wspólna polityka rolna – Rozwój obszarów rolnych i środki dodatkowe	obligatoryjne nieobligatoryjne
2. Operacje strukturalne	nieobligatoryjne
3. Polityki wewnętrzne	nieobligatoryjne
4. Operacje zewnętrzne – Wydatki wynikające z międzynarodowych umów – Wydatki z tytułu uczestnictwa w międzynarodowych organizacjach i instytucjach – Pozostałe wydatki	obligatoryjne obligatoryjne nieobligatoryjne
5. Administracja – Wydatki na wykonanie usług – Wynagrodzenia – Szkody – Rekompensaty – Pozostałe wydatki	obligatoryjne obligatoryjne obligatoryjne obligatoryjne nieobligatoryjne
6. Rezerwy – Rezerwa monetarna – Rezerwa na pomoc natychmiastową – Rezerwa z tytułu udzielonych pożyczek i gwarancji	obligatoryjne obligatoryjne nieobligatoryjne
7. Pomoc przedakcesyjna	nieobligatoryjne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, Official Journal C 172 18/06/1999.

Perspektywa finansowa oraz polityczna klasyfikacja wydatków w danym okresie ustalana jest w wyniku trójstronnego porozumienia między Parlamentem Europejskim, Radą UE i Komisją Europejską.

¹⁶ *Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, Official Journal C 172, 18/06/1999, pkt 30 i 31.

¹⁷ Zob. tabela 2.

4. Ewolucja perspektywy finansowej

4.1. Perspektywa finansowa w latach 1988-1992

W latach osiemdziesiątych w finansach publicznych Wspólnot Europejskich nawiązały się problemy w dostosowaniu dochodów budżetowych do ciągle wzrastających wydatków, głównie na skutek prowadzenia bardzo kosztownej wspólnej polityki rolnej, odszkodowań dla Wielkiej Brytanii z tytułu wysokich wpłat do budżetu ogólnego oraz przyjęcia Hiszpanii, Portugalii do Wspólnot w 1986 r.¹⁸

Po nieudanych próbach zwiększenia dochodów własnych¹⁹ stało się oczywiste, że reformy wymagają wydatki budżetowe. Przełom w polityce wydatkowej nastąpił pod koniec lat osiemdziesiątych w wyniku przyjęcia tzw. Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE, ang. SEA)²⁰. Przewidywał on realizację wspólnego rynku wewnętrznego do końca 1992 r., charakteryzującego się swobodnym przepływem towarów, pracy, usług i kapitału. Jednocześnie akt ten dał impuls do utworzenia Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG, ang. EEA)²¹ oraz do rozpoczęcia wspólnych działań w nowych sferach, takich jak: rozwój i edukacja młodzieży, turystyka, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, ochrona praw człowieka i innych. Jednak zainicjowanie wydatków budżetowych w nowych obszarach, przy ciągłym niedobrze dochodów własnych, uwarunkowane było wprowadzeniem dyscypliny i stabilizacji w wydatkach rolnych oraz reformą polityki strukturalnej w kierunku równomiernego rozwoju regionalnego Wspólnot.

W roku 1988 Rada przyjęła program reformy wydatków budżetowych określany mianem pierwszego pakietu Delorsa. Po raz pierwszy organy Wspólnot zastosowały przy tym średniookresowe planowanie wydatków w formie perspektywy finansowej na lata 1988-1992²². Perspektywę tę przedstawia tabela 2.

W badanej perspektywie wydatki WE zostały ujęte w sześciu grupach: EFOiGR (Sekcja Gwarancji); operacje strukturalne; programy wieloletnie; pozostałe polityki; zwroty i administracja; rezerwa monetarna.

¹⁸ B. Laffan, *The Finances of the European Union*, St. Martin's Press, London 1997, s. 97-103.

¹⁹ I. Begg, N. Grimwade, op.cit., s. 44 i 45.

²⁰ <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre509.html>.

²¹ EOG powstał w 1994 r. na mocy porozumienia Wspólnot Europejskich z krajami EFTA (Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, ang. *European Free Trade Association*) podpisanego w 1992 r. Do EFTA należały wówczas: Austria, Finlandia, Islandia, Norwegia, Szwecja i Szwajcaria. Istotą EOG było dopuszczenie państw EFTA do tworzonego europejskiego rynku wewnętrznego. W zamian za to państwa EFTA zgodziły się przekazać w ciągu pięciu lat pomoc finansową dla Portugalii, Grecji, Irlandii i Hiszpanii w wysokości prawie 2 mld ECU. Porozumienie to było jednocześnie wstępnym krokiem dla większości państw EFTA do przyszłego członkostwa we Wspólnotach Europejskich. Zob. W. Nicol, T. C. Salmon, *Zrozumieć Unię Europejską*, Książka i Wiedza, Warszawa 2002, s. 263 i 264.

²² *Interinstitutional Agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, Official Journal L 185, 15/07/1988.

Tabela 2. Perspektywa finansowa Wspólnot Europejskich w latach 1988-1992 w mln euro (ceny z 1988 r.)

Rodzaje wydatków	1988	1989	1990	1991	1992
Asygnaty zobowiązaniowe					
1. Sekcja Gwarancji	27 500	27 700	2 840	29 000	29 600
2. Operacje strukturalne	7 790	9 200	10 600	12 100	13 450
3. Polityki wymagające wieloletnich nakładów	1 210	1 650	1 900	2 150	2 400
4. Pozostałe polityki	2 103	2 385	2 500	2 700	2 800
5. Zwroty i administracja	5 700	4 950	4 500	4 000	3 550
6. Rezerwa monetarna	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Ogółem	45 303	46 885	23 340	50 950	52 800
Wydatki obligatoryjne	33 698	32 607	32 810	32 980	33 400
Wydatki nieobligatoryjne	11 605	14 278	16 090	17 970	19 400
Asygnaty płatnicze					
Ogółem	43 779	43 779	46 885	44 841	51 291
Wydatki obligatoryjne	33 640	32 604	32 740	32 910	33 110
Wydatki nieobligatoryjne	10 139	12 696	14 160	15 690	16 990
Asygnaty płatnicze w PKB WE (w %)	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Dochody własne w PKB WE (w %)	1,15	1,17	1,18	1,19	1,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Interinstitutional Agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, Official Journal L 185, 15/07/1998.

Reforma polityki wydatkowej głównie polegała na ograniczeniu udziału wydatków na wspólną politykę rolną i zbilansowaniu tego spadku wzrostem udziału wydatków na operacje strukturalne. Cel ten miał być osiągnięty m.in. dzięki wprowadzeniu dyscypliny budżetowej.

Rada postanowiła, że wydatki na wspólną politykę rolną w każdym roku badanego okresu mogą wzrosnąć nie więcej niż o 74% wskaźnika przyrostu PKB Wspólnot Europejskich, przyjmując przy tym, że pierwszą podstawą obliczenia tego przyrostu będzie kwota przewidywanych asygnat zobowiązaniowych w 1988 r. w wysokości 27,5 mld euro. Ponadto Rada dopuściła możliwość zwiększenia wydatków w celu pokrycia kosztów wynikających ze spadku wartości zapasów produktów rolnych oraz na skutek dodatkowego wzrostu dochodów z cel rolnych i opłat cukrowych. Przy powyższych założeniach przewidywano, że wydatki z Sekcji Gwarancji liczone w cenach z 1988 r. wzrosną w badanym okresie o niecałe 10,8%²³.

W sferze operacji strukturalnych zakładano zwiększenie wydatków WE w wydatkach ogółem z 17,2% w 1988 r. do prawie 25,5% w 1992 r. Jednocześnie wielkość tych wydatków liczona w cenach z 1988 r. miała w badanym okresie wzrosnąć o ponad 17%. Wzrost wydatków na operacje strukturalne wynikał z reformy polityki strukturalnej, która głównie polegała na ustaleniu nowych celów oraz ścisłym ich przypisaniu do określonych funduszy strukturalnych. Od 1989 r. Wspólnoty

²³ Council Decision of 24 June 1988 concerning budgetary discipline, Official Journal L 185, 15/07/1988, art. 1-4.

Europejskie wprowadziły również nowy instrument wspierania regionalnego o nazwie Inicjatywy Wspólnotowe, które były niezależną i bezpośrednią formą interwencji Wspólnot w zakresie realizacji poszczególnych celów polityki strukturalnej.

Reforma wydatków rolnych i wydatków na operacje strukturalne dały impuls do rozpoczęcia nowych wspólnych polityk w sferze transportu, ochrony środowiska naturalnego, mediów, rynku wewnętrznego i operacji zewnętrznych. Szczególnie w tym ostatnim przypadku zaplanowano w badanym okresie znaczny wzrost wydatków. Wynikał on głównie z rosnącego zaangażowania Wspólnot w przedsięwzięcia o charakterze międzynarodowym (np. pomoc dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej, pomoc dla krajów byłej Jugosławii, pomoc głodującym krajom afrykańskim itp.).

W badanym okresie zaplanowano wzrost ogólnej kwoty asygnat zobowiązańowych z ponad 45,3 do 52,8 mld euro, podczas gdy asygnat płatniczych – z prawie 43,8 do 50,1 mld euro. Tym samym udział asygnat płatniczych w PKB Wspólnot wzrósł w tych latach z 1,12 do 1,17 punktu procentowego. Przyjęto, że rezerwa na nieprzewidziane wydatki wyniesie w każdym roku 0,03 punktu procentowego PKB Wspólnot.

4.2. Perspektywa finansowa w latach 1993-1999

Na początku lat dziewięćdziesiątych Wspólnota Europejskie stanęły w obliczu nowych wyzwań wynikających z planowanego ustanowienia Unii Europejskiej (UE) oraz przyjęcia do niej niektórych krajów EFTA: Szwecji, Finlandii i Austrii. W grudniu 1992 r. w Edynburgu Rada przyjęła kolejny program reform, znany jako tzw. drugi pakiet Delorsa. Za priorytet UE przyjęto utworzenie spójnego pod względem ekonomicznym i społecznym obszaru geograficznego z przyszłym wspólnym systemem monetarnym i jednolitym stabilnym rynkiem. Realizacja pierwszego celu wymagała ustabilizowanych narodowych systemów finansów publicznych, dlatego też Wspólnota, za pomocą tzw. kryteriów konwergencji, narzuciła państwom członkowskim szczególną dyscyplinę w sferze deficytu budżetowego i długu publicznego²⁴. Z kolei realizacja drugiego celu głównie uwarunkowana była inwestycjami w infrastrukturę. Priorytety te znalazły odzwierciedlenie w perspektywie finansowej na lata 1993-1999²⁵. Perspektywę tę przedstawia tabela 3.

W badanej perspektywie główne kierunki wydatków zostały ujęte w sześciu grupach: wspólna polityka rolna, operacje strukturalne (z podziałem na fundusze strukturalne i fundusz spójności), polityki wewnętrzne; operacje zewnętrzne; wydatki administracyjne oraz rezerwy (w tym: rezerwa monetarna, rezerwa na udzielone gwarancje i niespłacone pożyczki, rezerwa na pomoc natychmiastową).

²⁴ Deficyt sektora finansów publicznych nie może przekraczać 3%, a dług publiczny – 60% PKB.

²⁵ *Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, Official Journal C 331, 07/12/1993.

Tabela 3. Perspektywa finansowa dla 12 krajów Wspólnot Europejskich w latach 1993-1999 w mln euro (ceny z 1992 r.)

Rodzaje wydatków	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Asygnaty zobowiązaniowe							
1. Wspólna polityka rolna	35 230	35 095	35 722	36 364	37 023	37 697	38 389
2. Operacje strukturalne	21 277	21 885	23 480	24 990	26 526	28 240	30 000
– Fundusze strukturalne	19 777	20 135	21 480	22 740	24 026	25 690	27 400
– Fundusz Spójności	1 500	1 750	2 000	2 250	2 500	2 550	2 600
3. Polityki wewnętrzne	3 940	4 084	4 323	4 520	4 710	4 910	5 100
4. Operacje zewnętrzne	3 950	4 000	4 280	4 560	4 830	5 180	5 600
5. Administracja	3 280	3 380	3 580	3 690	4 830	3 850	3 900
6. Rezerwy	1 500	1 500	1 100	1 100	3 800	1 100	1 100
– Rezerwa monetarna	1 000	1 000	500	500	1 100	500	500
– Rezerwa z tytułu udzielonych pożyczek i gwarancji	300	300	300	300	500	300	300
– Rezerwa na pomoc natychmiastową	200	200	300	300	300	300	300
Ogółem	69 177	69 944	72 485	75 224	81 719	80 977	84 089
Asygnaty płatnicze							
Ogółem	65 908	67 036	69 150	71 290	74 491	77 249	80 114
Asygnaty płatnicze w PKB WE (w %)	1,2	1,19	1,2	1,21	1,23	1,25	1,26
Rezerwa na wydatki nieprzewidziane w PKB (w %)	0	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Dochody własne w PKB WE (w %)	1,2	1,2	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, Official Journal C 331, 07/12/1993.

W przypadku wydatków na wspólną politykę rolną zaplanowano dalszy spadek ich udziału w wydatkach ogółem z nieco ponad 50% w 1993 r. do 45,6% w 1999 r. W tym celu nadal utrzymano zasady kontroli wzrostu wydatków rolnych obowiązujące w latach 1988-1992²⁶ oraz wprowadzono zmiany w systemie pomocowym dla rolników. Zmiany te głównie polegały na odchodzeniu od bezpośrednich dopłat do cen produktów rolnych w kierunku bezpośrednich rekompensat dla rolników w zamian za obniżenie produkcji rolnej. Aby zmniejszyć produkcję rolną, zastosowano tzw. środki dodatkowe w postaci działań zmierzających do efektywniejszej ochrony środowiska naturalnego, zwiększenia obszarów leśnych oraz wprowadzono wcześniejsze emerytury dla rolników²⁷. Wprowadzenie bezpośrednich rekompensat dla rolników było także efektem zobowiązań przyjętych przez WE na forum Światowej Organizacji Handlu (ang. WTO). WE zobowiązały się do obniżenia cen produktów rolnych, jednocześnie stosując bezpośrednie dopłaty do dochodów rolników.

²⁶ Council Decision of 31 October 1994 on budgetary discipline, Official Journal L 293, 12/11/1994.

²⁷ Glossary of the Common Agricultural Policy and the Agenda 2000 Reform, European Parliament, Working Paper, Agri 118 EN, Luxembourg 1999, s. 8 i 9.

W omawianej perspektywie zaplanowano wzrost udziału wydatków na operacje strukturalne w wydatkach ogółem z 30,8% w 1993 r. do 35,7% w roku 1999. Priorytetem polityki strukturalnej była pomoc najsłabiej rozwiniętym krajom UE (Grecji, Hiszpanii, Irlandii i Portugalii) oraz reforma rybołówstwa.

Pomoc regionalna dla tych krajów wyrażała się w ustanowieniu specjalnego Funduszu Spójności (ang. *Cohesion Fund*), z którego finansowane były przedsięwzięcia inwestycyjne w zakresie infrastruktury transportowej i ochrony środowiska²⁸. Zaplanowano, że wydatki z tego funduszu wzrosną w badanym okresie z 1,5 do 2,6 mld euro.

Reforma rybołówstwa głównie polegała na ustaleniu nowych zasad organizacji rynku produktów rybnych, nowych zasad połowów ryb w celu ochrony zasobów morskich, dostosowaniu podaży ryb do zapotrzebowania na rynku oraz modernizacji infrastruktury rybackiej (modernizacja kutrów, portów itp.). W celu sfinansowania tych działań w 1994 r. ustanowiono specjalny fundusz pod nazwą Finansowy Instrument Ukierunkowania Rybołówstwa (FIUR, ang. *FIFG*)²⁹. Przewidywano, że wydatki z tego funduszu wzrosną z prawie 400 mln euro w 1994 r. do ponad 480 mln euro w roku 1999.

Ważnym kierunkiem wydatków WE były również badania i rozwój technologii oraz inwestycje w tzw. sieci transeuropejskie. W sferze badań Rada zaadoptowała czwarty ramowy program badań i rozwoju technologii na lata 1994-1998 z budżetem około 13 mld ECU. Jednym z celów tego programu było nawiązanie współpracy badawczej z krajami spoza Wspólnot i organizacjami międzynarodowymi.

Wspólnoty Europejskie zaplanowały również znaczne wydatki na utworzenie sieci transeuropejskich w zakresie transportu, telekomunikacji i energii. Nadrzędnym celem tego przedsięwzięcia jest połączenie narodowych sieci infrastrukturalnych w jedną całość oraz wyposażenie w te sieci regionów najsłabiej rozwiniętych.

Częste zmiany w zakresie wydatków na operacje zewnętrzne w latach 1988-1992 oraz perspektywa rozszerzenia UE w przyszłości spowodowały, że w 1993 r. Rada podjęła decyzję o utworzeniu dwóch nowych rezerw. Pierwsza rezerwa powstała w celu pokrycia potencjalnych strat z tytułu niezwróconych pożyczek lub udzielonych gwarancji związanych z działaniami zewnętrznymi. W ramach drugiej rezerwy Wspólnoty gromadzą środki finansowe na natychmiastową pomoc dla krajów spoza UE, wynikającą z nieprzewidzianych wydarzeń (np. powodzi, trzęsień ziemi, epidemii itp.).

W badanym okresie zaplanowano wzrost łącznej wartości asygnat zobowiązaniowych z prawie 69,2 do ponad 84 mld euro. Asygnaty płatnicze zaplanowano na poziomie niższym od asygnat zobowiązaniowych, jednakże roczna rezerwa na nieprzewidziane wydatki wynosiła zaledwie 0,01% PKB Wspólnot.

²⁸ Council Regulation of 16 May 1994 establishing a Cohesion Fund, Official Journal L 130, 25/05/1994.

²⁹ Council Regulation of 20 July 1993 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the financial instrument of fisheries guidance, Official Journal L 193, 31/07/1993.

Pierwotna perspektywa była realizowana jedynie przez pierwsze dwa lata. W 1994 r. została przyjęta nowa perspektywa na lata 1995-1999, w której uwzględniono koszty przyłączenia do UE nowych krajów (tab. 4). W nowej perspektywie wprowadzono kilka istotnych zmian³⁰.

Tabela 4. Perspektywa finansowa dla 15 krajów Wspólnot Europejskich w latach 1995-1999 w mln euro (ceny z 1995 r.)

Rodzaje wydatków	1995	1996	1997	1998	1999
Asygnaty zobowiązaniowe					
1. Wspólna polityka rolna	35 354	37 245	37 922	38 616	39 327
2. Operacje strukturalne	24 477	26 026	27 588	29 268	30 945
– Fundusze strukturalne	22 369	23 668	24 980	26 610	28 345
– Fundusz Spójności	2 000	2 250	2 500	2 550	2 600
– Mechanizm finansowy EOG	108	108	108	108	0
3. Polityki wewnętrzne	4 702	4 914	5 117	5 331	5 534
4. Operacje zewnętrzne	4 549	4 847	5 134	5 507	5 953
5. Administracja	3 738	3 859	3 974	4 033	4 093
6. Rezerwy	1 100	1 100	1 100	1 100	1 100
– Rezerwa monetarna	500	500	500	500	500
– Rezerwa z tytułu udzielonych pożyczek i gwarancji	300	300	300	300	300
– Rezerwa na pomoc natychmiastową	300	300	300	300	300
7. Rekompensaty	1 547	701	212	99	0
Ogółem	75 467	78 692	81 047	83 954	86 952
Asygnaty płatnicze					
Ogółem	72 020	74 605	77 372	80 037	82 778
Asygnaty płatnicze w PKB WE (w %)	1,21	1,21	1,22	1,22	1,24
Rezerwa na wydatki nieprzewidziane w PKB WE (w %)	0,01	0,01	0,02	0,03	0,03
Dochody własne w PKB WE (w %)	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *The community Budget: The facts in Figures*, European Commission, Luxembourg 1999, s. 66.

Prawie wszystkie zaplanowane wcześniej wydatki zwiększono proporcjonalnie do wzrostu kosztów przypadających na nowe państwa: wydatki na wspólną politykę rolną wzrosły o 74% dodatkowego przyrostu PKB Wspólnot, wydatki na polityki wewnętrzne wzrosły o 7%, wydatki na operacje zewnętrzne – o 6,3%, wydatki na administrację – o prawie 4,7%. Zmianie nie uległy jedynie rezerwy³¹.

³⁰ Decision of the Council of the European Union of 1 January 1995 adjusting the instruments concerning the accession of new Member States to the European Union, Official Journal L 001, 01/01/1995.

³¹ *The Community Budget: The facts in figures*, European Commission, Luxembourg 1999, s. 63.

W polityce strukturalnej Wspólnot, na wniosek Szwecji i Finlandii, wprowadzono szósty cel: rozwój i strukturalne dopasowania obszarów arktycznych charakteryzujących się szczególnie niskim wskaźnikiem gęstości zaludnienia nie przekraczającym osiem osób na kilometr kwadratowy. Wspólnoty również przejęły na siebie ciężar pokrycia płatności przystępujących do UE państw EFTA na rzecz Grecji, Irlandii, Portugalii i Hiszpanii. Wydatki te miały być dokonywane przez pierwsze cztery lata członkostwa w ramach polityki strukturalnej pod nazwą Finansowy Mechanizm Europejskiego Obszaru Gospodarczego (ang. *EEA Financial Mechanism*) w kwocie 108 mln euro rocznie.

W końcu, nowym państwom członkowskim przyznano rekompensaty rolne w latach 1995-1998. Zostały one ustalone, gdyż państwa te w 1995 r. nie otrzymały bezpośrednich dopłat do produkcji zbóż i mięsa. Wydatki te dokonywane były w ramach nowej pozycji w perspektywie pod nazwą rekompensaty.

Łączna wartość asygnat zobowiązaniowych i płatniczych po przyłączeniu nowych państw do Wspólnot wzrosła o niecałe 5% każda, jednakże w wyniku znacznego wzrostu całkowitego PKB Wspólnot udział asygnat płatniczych w tym PKB, zmalał ostatecznie o jedną piątą punktu procentowego. Zwiększyła się tym samym rezerwa Wspólnot na nieprzewidziane wydatki z zera w 1995 r. do trzech dziesiątych punkta procentowego w roku 1999.

4.3. Perspektywa finansowa w latach 2000-2006

W roku 1999 na posiedzeniu Rady w Berlinie został przyjęty nowy program społeczno-gospodarczy UE na lata 2000-2006 pod nazwą: *Agenda 2000: W kierunku silniejszej i większej Unii* (ang. *Agenda 2000: For a stronger and wider Union*). W programie tym określono trzy priorytetowe zadania: utrzymanie wydatków rolnych na poziomie z 1999 r.; zwiększenie efektywności funduszy strukturalnych poprzez koncentrację pomocy finansowej na mniejszej liczbie celów oraz mniejszej liczbie Inicjatyw Wspólnot; rozszerzenie UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej (Bułgarię, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Polskę, Słowację, Słowenię, Rumunię, Węgry) oraz Malte, Cypr i Turcję.

Nowe cele UE zostały odzwierciedlone w perspektywie finansowej na lata 2000-2006³². Perspektywa ta została opracowana w dwóch wersjach. Pierwsza przedstawia strukturę wydatków dla 15 krajów przy założeniu, że od 2002 r. nastąpi rozszerzenie UE o sześć krajów (tab. 5), druga natomiast – przewidywaną strukturę wydatków dla 21 krajów (tab. 6).

Z pierwszej wersji perspektywy wynika, że cele UE mają być realizowane przy ustabilizowanych dochodach i wydatkach. Górny pułap dochodów ustalono na poziomie 1,27% PKB Wspólnot w każdym roku badanego okresu, podczas gdy górny pułap asygnat płatniczych powinien zmniejszyć się w badanym okresie z 1,13 do 0,97% PKB Wspólnot, a po rozszerzeniu – zmniejszyć się z 1,18% w 2002 r. do

³² *Interinstitutional Agreement of 6 May 1999...*

1,13% w 2006 r. Po rozszerzeniu UE przewiduje się zatem zwiększenie rezerwy na wydatki nieprzewidziane z 0,09% do 0,14% PKB Wspólnot.

W perspektywie finansowej dla 15 krajów określono siedem głównym kierunków wydatków: rolnictwo (z podziałem na wspólną politykę rolną i rozwój obszarów wiejskich), operacje strukturalne (z podziałem na wydatki z funduszy strukturalnych i wydatki z funduszu spójności), polityki wewnętrzne, operacje zewnętrzne, administracja, rezerwy (wśród których wyróżniono rezerwę monetarną, rezerwę na pomoc natychmiastową i rezerwę z tytułu udzielonych gwarancji) oraz pomoc przedakcesyjna (która obejmuje pomoc na rolnictwo, pomoc strukturalną oraz pomoc z funduszu PHARE). Ponadto od 2002 r. przewidziano dodatkowe wydatki na wypadek rozszerzenia UE o nowe kraje.

Najwięcej środków pieniężnych, podobnie jak w latach poprzednich, zaplanowano na wspólną politykę rolną (około 40% wydatków). Jednak w związku z planowanymi reformami wydatki te mają wzrastać tylko w trzech pierwszych latach, po czym na koniec badanego okresu przewiduje się ich spadek do zbliżonego poziomu z 2000 r. Spadek ten wynika z przyjęcia nowych zasad stosowania wskaźnika górnego pułapu rocznego przyrostu wydatków na wspólną politykę rolną. Co prawda sposób obliczenia samego wskaźnika pozostał bez zmian, jednakże od listopada 2000 r. jest on stosowany dla łącznych wydatków na: wspólną politykę rolną, pomoc przedakcesyjną na rolnictwo oraz na rolnictwo po rozszerzeniu UE o nowe kraje³³. W szczególności przewiduje się wzrost tych ostatnich, a w związku z tym, żeby nie przekroczyć dopuszczalnego pułapu wydatków w PKB Wspólnot, niezbędna jest redukcja wydatków na wspólną politykę rolną.

Drugim najważniejszym kierunkiem wydatków Wspólnot są operacje strukturalne. Wydatki na te operacje będą stanowić w badanym okresie około 33% wydatków ogółem. Ograniczenie celów polityki strukturalnej oraz zmniejszenie liczby inicjatyw własnych Wspólnot pozwoliło na ograniczenie tych wydatków z 32 mln euro w 2000 r. do 29 mln euro w 2006 r.

Istotne zmiany wprowadzono również w rezerwach. W badanym okresie zaplanowano zmniejszenie rezerw głównie za sprawą likwidacji rezerwy monetarnej od 2003 r. Pozostałe rezerwy utrzymano na stałym poziomie w wysokości 200 mln euro rocznie każda.

Nowym kierunkiem wydatków jest pomoc przedakcesyjna dla sześciu krajów w wysokości 3,12 mld euro rocznie. Kwota ta obejmuje wydatki: w ramach rolniczego programu SAPARD w wysokości 520 mln euro rocznie, w ramach programu ISPA w wysokości ponad 1 mld euro rocznie oraz wydatki w ramach programu PHARE w wysokości prawie 1,6 mld euro rocznie. W przypadku pozostałych kierunków (polityki wewnętrzne, operacje zewnętrzne i administracja) zaplanowano nieznaczny wzrost wydatków.

³³ Council Regulation of 26 September 2000 on budgetary discipline, Official Journal L 244, 29/09/2000, art. 3 i 4.

Tabela 5. Perspektywa finansowa dla 15 krajów Wspólnot Europejskich w latach 2000-2006 w mln euro (ceny z 1999 r.)

Rodzaje wydatków	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Asygnaty zobowiązaniowe							
1. Rolnictwo	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660
– Wspólna polityka rolna	36 620	38 480	39 570	39 430	38 410	37 570	37 290
– Rozwój obszarów rolnych i środki dodatkowe	4 300	4 320	4 330	4 340	4 350	4 360	4 370
2. Operacje strukturalne	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170
– Fundusze strukturalne	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
– Fundusz Spójności	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510
3. Polityki wewnętrzne	5 930	6 040	6 150	6 260	6 370	6 480	6 600
4. Operacje zewnętrzne	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
5. Administracja	4 560	4 600	4 700	4 800	4 900	5 000	5 100
6. Rezerwy	900	900	650	400	400	400	400
– Rezerwa monetarna	500	500	250				
– Rezerwa na pomoc doraźną	200	200	200	200	200	200	200
– Rezerwa na udzielone gwarancje	200	200	200	200	200	200	200
7. Pomoc przedakcesyjna	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
– Rolnictwo	520	520	520	520	520	520	520
– Przedakcesyjne instrumenty strukturalne	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
– PHARE	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560
Ogółem	92 025	93 475	93 955	93 215	91 735	91 125	90 660
Asygnaty płatnicze							
Ogółem	89 600	91 110	94 220	94 880	91 910	90 160	89 620
Środki przeznaczone na rozszerzenie			4 140	6 710	8 890	11 440	14 220
– Rolnictwo			1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
– Pozostałe wydatki			2 540	4 680	6 440	8 510	10 820
Asygnaty płatnicze w PKB WE (w %)	1,13	1,12	1,18	1,19	1,15	1,13	1,13
Rezerwa na nieprzewidziane wydatki w PKB WE (w %)	0,14	0,15	0,09	0,12	0,14	0,14	0,14
Górną pułap dochodów własnych w PKB WE (w %)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Interinstitutional Agreement of 6 May 1999...*

Tabela 6. Perspektywa finansowa dla 21 krajów Wspólnot Europejskich w latach 2000-2006 w mln euro (ceny z 1999 r.)

Rodzaje wydatków	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Asygnaty zobowiązaniowe							
1. Rolnictwo	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660
– Wspólna polityka rolna	36 620	38 480	39 570	39 430	38 410	37 570	37 290
– Rozwój obszarów rolnych i środki dodatkowe	4 300	4 320	4 330	4 340	4 350	4 360	4 370
2. Operacje strukturalne	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170
– Fundusze strukturalne	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
– Fundusz Spójności	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510
3. Polityki wewnętrzne	5 930	6 040	6 150	6 260	6 370	6 480	6 600
4. Operacje zewnętrzne	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
5. Administracja	4 560	4 600	4 700	4 800	4 900	5 000	5 100
6. Rezerwy	900	900	650	400	400	400	400
– Rezerwa monetarna	500	500	250				
– Rezerwa na pomoc doraźną	200	200	200	200	200	200	200
– Rezerwa na udzielone gwarancje	200	200	200	200	200	200	200
7. Pomoc przedakcesyjna	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
– Rolnictwo	520	520	520	520	520	520	520
– Przedakcesyjne instrumenty strukturalne	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
– PHARE	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560
8. Rozszerzenie			6 450	9 030	11 610	14 200	16 780
– Rolnictwo			1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
– Operacje strukturalne			3 750	5 830	7 920	10 000	12 080
– Polityki wewnętrzne			730	760	790	820	850
– Administracja			370	410	450	450	450
Ogółem	92 025	93 475	100 405	102 245	103 345	105 325	107 440
Asygnaty płatnicze							
Ogółem	89 600	91 110	98 360	101 590	100 800	101 600	103 840
Środki przeznaczone na rozszerzenie			4 140	6 710	8 890	11 440	14 220
– Rolnictwo			1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
– Pozostałe wydatki			2 540	4 680	6 440	8 510	10 820
Asygnaty płatnicze w PKB WE (w %)	1,13	1,12	1,18	1,19	1,15	1,13	1,13
Rezerwa na nieprzewidziane wydatki w PKB WE (w %)	0,14	0,15	0,09	0,12	0,14	0,14	0,14
Górny pułap dochodów własnych w PKB WE (w %)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Interinstitutional Agreement of 6 May 1999...*

W badanej perspektywie Wspólnoty zaplanowały również wydatki z tytułu rozszerzenia UE o nowe kraje w 2002 r. W latach 2002-2006 przewiduje się wzrost tych wydatków z prawie 4,2 do ponad 14 mld euro. Środki pieniężne mają być przeznaczone na rolnictwo, pokrycie kosztów operacji strukturalnych i polityk wewnętrznych oraz na pokrycie stosownych kosztów administracji w nowych krajach członkowskich.

Łączna wartość asygnat zobowiązaniowych Wspólnot (bez rozszerzenia) powinna zmaleć z 92 025 mln euro w 2000 r. do 90 660 mln euro w 2006 r. Asygnaty płatnicze, z wyjątkiem lat 2002 i 2003, powinny być w badanym okresie mniejsze od asygnat zobowiązaniowych. Po przyjęciu nowych państw łączna wartość asygnat płatniczych wzrośnie z prawie 98,4 mld euro w 2002 r. do ponad 103,8 mld w roku 2006.

Druga wersja perspektywy finansowej przedstawia wielkość i strukturę wydatków dla 21 krajów. Od pierwszej wersji różni się ona tym, że wprowadzono w niej nowy kierunek płatności pt. rozszerzenie, który obejmuje wydatki na rolnictwo, operacje strukturalne, polityki wewnętrzne i administrację w nowo przyjętych krajach. W latach 2002-2006 asygnaty zobowiązaniowe z tytułu tych wydatków mają wzrosnąć z 6,45 mld euro do prawie 17 mld euro. Efektem rozszerzenia UE o nowe kraje jest również spadek górnego pułapu asygnat płatniczych w PKB Wspólnot i powiększenie rezerwy na nieprzewidziane wydatki.

5. Związki perspektywy finansowej z budżetem ogólnym

Perspektywa finansowa tworzy ramy dla dochodów i wydatków budżetowych w dłuższym okresie. Ramy dla dochodów budżetowych zostały określone w sposób bardzo ogólny za pomocą górnego limitu całkowitych dochodów własnych w PKB Wspólnot. Zatem dochodów budżetowych nie można uchwalić na poziomie wyższym od tego limitu, można je natomiast zaplanować na poziomie niższym. W perspektywie finansowej nie uwzględniono kształtowania się dochodów w przekroju rodzajowym. Takie podejście wydaje się w pełni uzasadnione, gdyż dochody opierają się głównie na przewidywaniu i często mogą ulegać zmianie. W konsekwencji perspektywą finansową ciągle podlegałaby korekcje.

W perspektywie finansowej zostały bardziej szczegółowo przedstawione ramy finansowe dla wydatków budżetowych. Kwoty asygnat zobowiązaniowych, dotyczące głównych kierunków wydatków WE, stanowią jednocześnie górne limity dla odpowiednich asygnat zobowiązaniowych i asygnat nieodróżnicowanych w budżecie. Natomiast kwota asygnat płatniczych wynikająca z przyjętych zobowiązań WE stanowi górny pułap dla budżetowych asygnat płatniczych i nieodróżnicowanych.

Jeżeli udział asygnat płatniczych w perspektywie finansowej został ustalony na poziomie niższym od górnego pułapu dochodów własnych WE w PKB Wspólnot, to powstaje rezerwa na nieprzewidziane wydatki. Rezerwy tej nie można jednak uznać za rezerwę budżetową. Wynika to z tego, że budżet ogólny musi być w każdym

roku zrównoważony, a zatem udział asygnat płatniczych w PKB określony w perspektywie finansowej jest w rzeczywistości górnym pułapem nie tylko dla płatniczych i niezróżnicowanych asygnat budżetowych, ale także dla dochodów budżetowych. Rezerwa ta może przekształcić się w dodatkowe dochody i wydatki budżetowe w wyniku jej wykorzystania. Wykorzystanie rezerwy najpierw wymaga przeprowadzenia zmian w perspektywie finansowej, a później – w budżecie. W tabeli 7 przedstawiono finansowe relacje między perspektywą finansową, budżetem planowanym i wykonanym w latach 1993-1999.

Operowanie wydatkami WE w postaci asygnat zobowiązaniowych i płatniczych jest głównym spoiwem między perspektywą finansową a budżetem ogólnym umożliwiającym porównanie ogólnych kwot wydatków WE. Jednak bezpośrednie przełożenie pułapów określonych w perspektywie finansowej do wydatków budżetowych jest niemożliwe, gdyż klasyfikacja wydatków w pierwszym planie w znacznym stopniu odbiega od klasyfikacji budżetowej. Rozbieżności między tymi klasyfikacjami powodują, że prawidłowe zaplanowanie wydatków budżetowych musi być poprzedzone odpowiednim ich ujęciem według klasyfikacji zastosowanej w perspektywie finansowej. W tabeli 8 przedstawiono relacje między obiema klasyfikacjami wydatków na przykładzie perspektywy finansowej w latach 2000-2006 dla 15 krajów i budżetu w 2003 r.

Perspektywa finansowa będąca swoistą ramą dla dochodów i wydatków budżetowych głównie wykorzystywana jest przy planowaniu, uchwalaniu, i wykonywaniu budżetu ogólnego WE oraz przy sprawozdawczości budżetowej.

Związek między perspektywą finansową a planowaniem budżetowym wyraża się w tym, że wstępny projekt budżetu musi uwzględniać zmiany dokonane w perspektywie finansowej na stosowny rok budżetowy. Prace nad wstępnym projektem budżetu rozpoczyna Dyrekcja XIX Komisji Europejskiej od tzw. technicznego uaktualnienia perspektywy finansowej. Uaktualnienie to polega na korekcie pierwotnie określonych wielkości asygnat zobowiązaniowych i płatniczych o przewidywaną w kolejnym roku stopę inflacji i stopę wzrostu PKB WE. Uaktualnieniu podlegają wszystkie pozycje wydatków z wyjątkiem rezerw, przy czym wydatki na wspólną politykę rolną podlegają corocznej korekcie o deflator w wysokości 2%³⁴. Uaktualniona perspektywa finansowa stanowi ogólne ramy dla wstępnego projektu budżetu.

W trakcie dalszych prac nad projektem budżetu, Komisja Europejska może zgłaszać dodatkowe zmiany w perspektywie finansowej, wynikające z tzw. wykonania perspektywy w latach poprzednich oraz z nieprzewidzianych okoliczności. Pierwsze z nich w szczególności dotyczą wydatków na operacje strukturalne i polegają na zwiększeniu kwot asygnat płatniczych w kolejnym roku na skutek niewystawienia asygnat płatniczych w roku bieżącym. Decyzje w ich sprawie, a także w sprawie uaktualnienia technicznego perspektywy finansowej są podejmowane w kwietniu na tzw. trójstronnym spotkaniu Komisji, Rady i Parlamentu.

³⁴ *Interinstitutional Agreement of 6 May 1999...*, pkt 15.

Tabela 7. Perspektywa finansowa, budżet planowany i wykonanie budżetu WE w latach 1993-1999 w mln euro (ceny bieżące)

Rodzaje wydatków	1993			1994			1995			1996		
	P	B	W	P	B	W	P	B	W	P	B	W
1. Wspólna polityka rolna	36 657	35 352	35 032	36 465	34 787	32 970	37 944	36 894	34 503	40 828	40 828	39 360
2. Operacje strukturalne	22 192	22 192	22 178	23 176	23 176	21 430	26 329	26 329	24 243	29 131	29 131	28 614
- Fundusze strukturalne	20 627	20 627	20 614	21 323	21 323	19 577	24 069	24 069	22 001	26 579	26 579	26 083
- Fundusz Spójności	1 565	1 565	1 565	1 853	1 853	1 853	2 152	2 152	2 152	2 444	2 444	2 444
- Mechanizm finansowy EOG							108	108	90	108	108	87
3. Polityki wewnętrzne	4 109	4 108	4 066	4 370	4 365	4 339	5 060	5 055	5 018	5 337	5 321	5 218
4. Operacje zewnętrzne	4 120	4 115	4 294	4 311	4 297	4 483	4 895	4 873	5 061	5 264	5 264	5 524
5. Administracja	3 421	3 417	3 365	3 634	3 634	3 581	4 022	3 999	3 924	4 191	4 184	4 108
6. Rezerwy	1 522	1 224	14	1 530	1 530	294	1 146	1 146	251	1 152	1 152	235
7. Rekompensaty							1 547	1 547	1 547	701	701	701
Asygnaty zobowiązaniowe	72 021	70 408	68 949	73 486	71 789	67 097	80 943	89 843	74 547	123 604	86 581	83 760
Asygnaty płatnicze	68 611	66 858	64 783	70 352	68 355	59 273	77 229	75 438	66 547	82 223	81 943	77 032

Rodzaje wydatków	1997			1998			1999		
	P	B	W	P	B	W	P	B	W
1. Wspólna polityka rolna	41 805	40 805	40 423	43 263	39 937	39 148	45 205	40 440	39 573
2. Operacje strukturalne	31 477	31 477	30 215	33 461	33 461	33 377	39 025	39 025	27 850
- Fundusze strukturalne	28 620	28 620	27 363	30 482	30 482	30 388	35 902	35 902	25 336
- Fundusz Spójności	2 749	2 749	2 749	2 871	2 871	2 882	3 118	3 118	2 514
- Mechanizm finansowy EOG	108	108	103	108	108	106	5	5	5
3. Polityki wewnętrzne	5 603	5 601	1 176	6 003	5 756	5 702	6 386	5 862	4 400
4. Operacje zewnętrzne	5 622	5 601	5 525	6 201	5 731	5 643	6 870	5 908	5 108
5. Administracja	4 352	4 284	4 206	4 541	4 503	4 425	4 723	4 502	4 453
6. Rezerwy	1 158	1 158	291	1 176	1 176	272	1 192	1 192	300
7. Rekompensaty	212	212	212	99	99	99			
Asygnaty zobowiązaniowe	90 229	89 138	82 048	94 744	90 663	88 666	103 401	96 929	81 684
Asygnaty płatnicze	85 807	82 366	79 819	90 581	83 529	81 174	96 680	85 558	84 268

Uwaga: P – Perspektywa, B – Budżet planowany, W – wykonanie budżetu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *The Community Budget. The facts in figures...*, s. 70 i 71 oraz *Financial Report 1999*, European Communities, Luxembourg 2000.

Tabela 8. Relacje między klasyfikacją wydatków zawartą w perspektywie finansowej w latach 2000-2003 a budżetową klasyfikacją wydatków w 2003 r.

Perspektywa finansowa	Budżet
1. Rolnictwo – Wspólna polityka rolna – Rozwój obszarów rolnych i środki dodatkowe	subsekcja B1
2. Operacje strukturalne – Fundusze strukturalne – Fundusz Spójności – EEA mechanizm finansowy	subsekcja B2 subsekcja B2 subsekcja B2
3. Polityki wewnętrzne	subsekcje: B2, B3, B4, B5
4. Operacje zewnętrzne	subsekcja B7
5. Administracja	sekcje: I, II, III (część A), IV, V, VI, VII i VIII
6. Rezerwy – Rezerwa monetarna – Rezerwa na pomoc natychmiastową – Rezerwa z tytułu udzielonych pożyczek i gwarancji	subsekcja B1 subsekcja B7 subsekcja B0
7. Pomoc przedakcesyjna	subsekcja B7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *General budget of the European Union for the financial year 2003 (The figures)*, European Commission, Brussels-Luxembourg, January 2003, s. 9-11.

Komisja Europejska może również składać propozycje zmian wynikających z nieprzewidzianych okoliczności. Zmiany te mogą mieć charakter wyłącznie poziomy, tj. mogą polegać na zwiększeniu lub zmniejszeniu wielkości asygnat w obszarze danego kierunku wydatków w limitach określonych rezerwą. Rada UE, Parlament Europejski i Komisja Europejska są zobowiązane podjąć wspólną decyzję w sprawie tych zmian przed rozpoczęciem pierwszego czytania wstępnego projektu budżetu przez Radę UE³⁵.

W projekcie budżetu Komisja Europejska ustala również maksymalny pułap wzrostu wydatków nieobligatoryjnych w danym roku budżetowym, który przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE do końca kwietnia.

Bezpośredni związek między perspektywą finansową a procesem uchwalania budżetu wyraża się w tym, że wydatki budżetowe uchwalane są w podziale na wydatki obligatoryjne i nieobligatoryjne. Pierwsze z nich są uchwalane przez Radę UE, natomiast drugie – przez Parlament Europejski. W związku z tym, w trakcie procedury budżetowej, między czytaniem budżetu w Radzie i Parlamencie, odbywają się trójstronne spotkania przedstawicieli Komisji, Rady i Parlamentu w celu osiągnięcia porozumienia w sprawie tych wydatków.

Po uchwaleniu budżetu rozpoczyna się jego wykonywanie. Na tym etapie do perspektywy finansowej mogą być wnoszone zmiany wynikające z nieprzewidzia-

³⁵ Ibidem, pkt 19 i 20.

nych okoliczności w granicach określonych rezerwą finansową. Stosowne zmiany muszą być odzwierciedlone w budżecie.

Klasyfikacja wydatków zawarta w perspektywie finansowej jest również stosowana w sprawozdawczości budżetowej. Na przykład w podstawowym sprawozdaniu z wykonania budżetu, jakim jest roczny raport finansowy, wydatki budżetowe przedstawia się w układzie nagłówków stosowanym w perspektywie, do których następnie przyporządkowuje się sekcje i subsekcje budżetowe³⁶.

6. Podsumowanie

Perspektywa finansowa odgrywa istotną ekonomiczną rolę w systemie budżetowym Wspólnot Europejskich. Głównie przyczynia się ona do utrzymania dyscypliny w sferze dochodów i wydatków budżetowych w dłuższym okresie i tym samym przestrzeganie jej gwarantuje Wspólnotom wieloletnią stabilizację finansową.

Podstawowym elementem stabilizującym finanse WE jest maksymalny pułap środków przechodzących przez budżet ogólny mierzony procentowym udziałem dochodów WE w PKB. Na szczycie w Edynburgu w 1992 r. pułap ten podniesiono z 1,2 do 1,27%. Jak wynika z artykułu, zobowiązania WE są niższe od tego pułapu. Równocześnie jego wielkość świadczy o zgodzie na redystrybucję w skali Unii Europejskiej tylko takiej wielkości środków (limit solidarnościowy). Z perspektywy finansowej na lata 2000-2006 dodatkowo wynika, że wielkość zobowiązań kurczy się w efekcie tzw. „racjonalizacji” polityk wspólnotowych – stąd wniosek, że wchodzimy w okres malejących transferów.

Nie bez znaczenia w gospodarce finansowej WE pozostaje również zaleta techniczna perspektywy. Dzięki uproszczonej klasyfikacji wydatków zapewniona jest większa przejrzystość budżetu, co z kolei ułatwia planowanie i uchwalanie wydatków budżetowych. Szczególny układ wydatków zastosowano w obowiązującej perspektywie finansowej. W obliczu przyłączenia do WE nowych państw, na rzecz których pewne wydatki (głównie na wspólną politykę rolną) będą szacowane według innych zasad, postanowiono, że linie budżetowe dla tych państw będą ustalane odrębnie.

³⁶ Zob. np. *Financial Report 2001*, European Communities, Luxembourg 2002.

Grzegorz Paluszak

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
Katedra Bankowości

Podstawy instytucjonalne i proceduralne prowadzenia stabilnej polityki budżetowej przez państwa członkowskie Unii Europejskiej

Streszczenie. *W artykule zaprezentowano podstawy prowadzenia jednolitej ponadnarodowej polityki pieniężnej i zróżnicowanej narodowej polityki gospodarczej, a także omówiono trzy ograniczenia dalszego różnicowania polityki gospodarczej, szczególnie polityki budżetowej. Przedstawiono również zasady traktatowe i zapisy Paktu Stabilności i Wzrostu dotyczące polityki budżetowej. Następnie szczegółowo zaprezentowano realizację procedury stosowanej przy występowaniu nadmiernego deficytu budżetowego i jej przebieg w latach 2002-2003. Podstawy proceduralne są jasne i dokładne, a jednocześnie elastyczne. Organy wspólnotowe odpowiedzialne za stosowanie tej procedury dopuszczają pewien stopień elastyczności w jej realizacji, jednakże w granicach ustanowionego kryterium deficytu budżetowego.*

1. Podstawy prowadzenia jednolitej ponadnarodowej polityki pieniężnej i zróżnicowanej narodowej polityki gospodarczej

W Unii Europejskiej państwa członkowskie należące do euroobszaru prowadzą jednolitą politykę pieniężną. Europejski Bank Centralny jest odpowiedzialny za formułowanie założeń jednolitej ponadnarodowej polityki pieniężnej i jej realizację. Najważniejszym celem polityki pieniężnej jest utrzymanie stabilnego poziomu cen. Natomiast narodowa polityka gospodarcza jest w pewnym stopniu zróżnicowana. W celu zmniejszenia tego zróżnicowania polityki gospodarczej państwa członkowskie

są poddane trzem rodzajom ograniczeń w prawie ponadnarodowym. Za duże zróżnicowanie narodowej polityki gospodarczej może zakłócać funkcjonowanie gospodarki euroobszaru i utrudniać osiąganie celu polityki pieniężnej.

Po pierwsze, państwo członkowskie powinno prowadzić swoją politykę gospodarczą, przyczyniając się do osiągania celów Wspólnoty, takich jak: wspieranie na obszarze całej Wspólnoty harmonijnego i zrównoważonego rozwoju gospodarki, zrównoważonego i nieinflacyjnego wzrostu z poszanowaniem środowiska naturalnego, wysokiego stopnia konwergencji przedsięwzięć gospodarczych, wysokiego poziomu zatrudnienia i opieki społecznej, podnoszenia standardu i jakości życia, oraz gospodarczej i socjalnej spójności i solidarności pomiędzy państwami członkowskimi.

Po drugie, państwo członkowskie musi traktować politykę gospodarczą jako przedmiot wspólnego zainteresowania. Wyrazem tego jest koordynacja polityki gospodarczej państw członkowskich w Radzie ECOFIN. Organ ten jest złożony z Ministrów Finansów państw członkowskich. Państwa członkowskie dążąc do realizacji celów Wspólnoty i koordynacji polityki gospodarczej kierują się następującymi zasadami: stabilny poziom cen, solidne finanse publiczne, stabilny system finansowy oraz zrównoważony bilans płatniczy.

Po trzecie, Rada ECOFIN jest zobowiązana do formułowania wytycznych dotyczących prowadzenia polityki gospodarczej państw członkowskich oraz monitorowania sytuacji gospodarczej tych państw. Dlatego państwo członkowskie musi dostarczać informacji dotyczących wyników prowadzonej polityki gospodarczej. W przypadku gdy polityka gospodarcza realizowana przez państwo członkowskie jest niezgodna z ogólnymi wytycznymi lub zagraża poprawnemu funkcjonowaniu europejskiej unii walutowej, Rada może skierować zalecenie do danego państwa i podać je do publicznej wiadomości.

Te trzy ograniczenia w pewnym stopniu stanowią podstawę koordynacji państw członkowskich w zakresie polityki gospodarczej. W polityce gospodarczej wyróżnia się dwa najważniejsze rodzaje polityki, a mianowicie politykę pieniężną i politykę budżetową, wpływające na realizację najważniejszego celu każdego banku centralnego w Europejskim Systemie Banków Centralnych (Europejskiego Banku Centralnego i narodowych banków centralnych), jakim jest utrzymanie stabilnego poziomu cen. Stąd nie jest przypadkiem, iż w grupie kryteriów zbieżności wyróżnia się kryteria monetarne (kryterium stopy inflacji i kryterium długoterminowej stopy procentowej papierów wartościowych rządu) i kryteria fiskalne (kryterium deficytu budżetowego i długu publicznego)¹. Wydaje się, że z tych dwóch rodzajów polityki gospodarczej, polityka budżetowa stanowi potencjalnie zagrożenie dla najważniej-

¹ Warto dodać, że poza tymi czterema ekonomicznymi kryteriami zbieżności jest jeszcze pięć kryteriów ekonomicznych (stabilność kursu walutowego) i jedno kryterium prawne (zachowanie niezależności banku centralnego). W przypadku tego ostatniego kryterium wyróżnia się cztery rodzaje niezależności, a mianowicie: niezależność funkcjonalną, instytucjonalną, personalną i finansową banku centralnego. Ogólnie zatem jest sześć kryteriów zbieżności, w tym pięć ekonomicznych i jedno prawne.

szego celu polityki pieniężnej, tj. utrzymania stabilnego poziomu cen. W unii walutowej polityka budżetowa pozostaje w wyłącznej kompetencji państwa członkowskiego, jednolita polityka pieniężna natomiast jest w wyłącznej kompetencji Wspólnoty. W celu zmniejszenia ryzyka naruszania pierwszorzędного celu polityki pieniężnej wprowadzono dodatkowe ograniczenia dotyczące polityki budżetowej (poza kryteriami konwergencji) w prawie wspólnotowym.

2. Traktatowe zasady budżetowe

W euroobszarze zapewnia się formalnie autonomiczność decyzji państwa członkowskiego w zakresie kształtowania polityki budżetowej. Jednakże prowadzenie narodowej polityki budżetowej podlega zasadzie dyscypliny budżetowej i procedurze koordynacji na poziomie Wspólnoty, przedstawionym w Traktacie Amsterdamskim. Zgodnie z podstawową zasadą polityki budżetowej zawartej w Traktacie, państwo członkowskie powinno unikać nadmiernego deficytu budżetowego.

W dziedzinie polityki budżetowej, państwo członkowskie powinno unikać nadmiernego deficytu. Przestrzeganie dyscypliny budżetowej jest sprawdzane na podstawie wartości progowych deficytu budżetowego i długu publicznego w stosunku do PKB. Wartość progowa dla deficytu budżetowego wynosi 3% PKB, a dla długu publicznego 60% PKB. W przypadku gdy dane państwo członkowskie nie spełnia obu tych kryteriów lub jednego z nich, Komisja Europejska przygotowuje sprawozdanie. W sprawozdaniu Komisja Europejska bierze pod uwagę, czy deficyt budżetowy przekracza publiczne wydatki inwestycyjne i uwzględnia inne ważne czynniki, wraz ze średniookresową sytuacją gospodarczo-budżetową tego państwa członkowskiego. Decyzja, czy państwo członkowskie znajduje się w sytuacji nadmiernego deficytu budżetowego, leży w gestii Rady ECOFIN, która działa zgodnie ze wskazówkami Komisji Europejskiej².

Ograniczenia dotyczące finansowania publicznego zadłużenia zakazują możliwości przekraczania stanu rachunków przez podmioty sektora publicznego w Europejskim Banku Centralnym (EBC) lub narodowych bankach centralnych oraz udzielania innych rodzajów kredytów podmiotom sektora publicznego na poziomie narodowym lub wspólnotowym przez EBC lub narodowe banki centralne. EBC oraz narodowym bankom centralnym zakazano również nabywania instrumentów dłużnych bezpośrednio od tych podmiotów. Zakazy te dotyczą organów Wspólnoty, władz centralnych, regionalnych, lokalnych i innych władz publicznych oraz instytucji i przedsiębiorstw państwowych³.

Jednocześnie zabrania się państwom członkowskim przyznawania tym podmiotom uprzywilejowanego dostępu do instytucji finansowych, czyli z pominięciem zasad obowiązujących na rynku. Uprzywilejowany dostęp odzwierciedla się w dwóch

² Por. Traktat Amsterdamski, art. 104 i Protokół nr 5 w sprawie procedury nadmiernego deficytu.

³ Por. Traktat Amsterdamski, art. 101.

sytuacjach. Po pierwsze, zobowiązanie instytucji finansowych do nabywania lub utrzymywania zobowiązań (szczególnie dłużnych papierów wartościowych) danych podmiotów sektora publicznego na podstawie przepisów lub innych tytułów prawnych. Po drugie, przyznawanie instytucjom finansowym przywilejów podatkowych lub korzyści finansowych sprzecznych z zasadami gospodarki rynkowej w celu zachęcenia ich do nabycia lub posiadania udziałów w tych zobowiązaniach⁴.

Ponadto ustanowiono, że zobowiązania władz centralnych, regionalnych, lokalnych i innych władz publicznych oraz instytucji i przedsiębiorstw państwowych określonego państwa członkowskiego nie powinny być przejmowane przez Wspólnotę czy przez inne państwo członkowskie. To ustalenie nazwano „zasadą nieudzielania pomocy finansowej” (*no bail-out clause*), która oznacza, że w przypadku niewypłacalności jakiegokolwiek z tych władz danego państwa członkowskiego ani Wspólnota, ani inne państwo członkowskie nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania tego państwa⁵.

3. Zasady budżetowe w Pakcie Stabilności i Wzrostu

Rada Europejska zdecydowała wprowadzić wyjaśnienie do zasad budżetowych zawartych w Traktacie przez wprowadzenie w życie Paktu Stabilności i Wzrostu, który formułuje zasady dla koordynacji polityki gospodarczej i definiuje warunki do spełnienia w przypadku nadmiernego deficytu na etapie trzecim europejskiej unii walutowej. Wprowadzenie Paktu głównie służy dwóm celom. Po pierwsze, zapewnieniu trwałej zgodności polityki pieniężnej z wymaganiami stabilnego budżetu. Po drugie, monitorowaniu rozwoju uwarunkowań pieniężnych przy wykorzystaniu systemu wczesnego ostrzegania w celu wykrycia zagrożenia ze strony polityki budżetowej prowadzonej przez dane państwo. Jak można zauważyć, utrzymywanie solidnych finansów publicznych służy jako środek wzmocnienia warunków stabilności cen i silnego zrównoważonego wzrostu, prowadzącego do zwiększania zatrudnienia.

Pakt Stabilności i Wzrostu zapewnia zarówno działania prewencyjne, jak i zabraniające nadmiernego zadłużania się przez państwa członkowskie. Pakt ten składa się z Rezolucji Rady Europejskiej (Amsterdam 17 czerwca 1997)⁶, w której określono zobowiązania państw członkowskich, Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej oraz dwóch Rozporządzeń Rady ECOFIN. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z 7 lipca 1997⁷ wprowadza i precyzuje stosowanie procedury nadmiernego deficytu. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z 7 lipca 1997⁸ wzmocnia kontrolę

⁴ Por. Traktat Amsterdamski, art. 102.

⁵ Por. Traktat Amsterdamski, art. 103.

⁶ OJ/C236 z dnia 2 sierpnia 1997 r.

⁷ OJ/L209 z dnia 2 sierpnia 1997 r.

⁸ OJ/L209 z dnia 2 sierpnia 1997 r.

realizowanej polityki budżetowej przez poszczególne państwa, reguluje kwestię koordynacji polityki gospodarczej oraz określa treść programów konwergencji i stabilności.

Jako najważniejsze postanowienie w Rezolucji Rady Europejskiej uznano, że każde państwo członkowskie zapewnia stabilną politykę budżetową. W tym celu zobowiązano państwa członkowskie do realizacji średniookresowego celu polityki budżetowej, którym jest osiągnięcie równowagi budżetowej lub nadwyżki budżetowej. Cel ten umożliwi jednocześnie wszystkim państwom członkowskim podejmowanie działań wobec normalnych wahań cyklicznych i utrzymywanie deficytu rządowego na poziomie lub poniżej wartości progowej, która wynosi 3% PKB. Deficyt powyżej 3% PKB będzie traktowany za nadmierny, gdy nie jest uważany za deficyt tymczasowy i nie wynika z nadzwyczajnych uwarunkowań (np. klęska żywiołowa). Jednakże w każdym przypadku deficyt musi być zbliżony do wartości progowej. Deficyt traktuje się jako tymczasowy, a uwarunkowania za nadzwyczajne, gdy wielkość deficytu przekraczająca wartość progową jest spowodowana przez nadzwyczajne wydarzenie, na które państwo członkowskie nie miało wpływu lub przez silną recesję gospodarczą. Przekroczenie wartości progowej, będące rezultatem silnej recesji gospodarczej, Komisja Europejska uznaje za nadzwyczajne, gdy roczny spadek realnego PKB danego państwa wynosi co najmniej 2%. Mniejszy spadek realnego PKB niż 2% może być uznany za nadzwyczajny jedynie przez Radę ECOFIN z inicjatywy państwa członkowskiego, w którym ten spadek nastąpił. Oceniając, czy recesja gospodarcza jest silna czy nie, państwo członkowskie przyjmuje jako punkt odniesienia roczny spadek realnego PKB wynoszący co najmniej 0,75%. Deficyt, który przekroczył poziom 3% będzie uznany za tymczasowy, gdy Komisja Europejska zostanie przekonana, że deficyt spadnie poniżej wartości progowej po nadzwyczajnym wydarzeniu lub silnej gospodarczej recesji.

W przypadku gdy deficyt budżetowy państwa członkowskiego uznaje się za nadmierny, Rada ECOFIN ustanawia zalecenia mające na celu zmniejszenie tego deficytu. Widoczne rezultaty tych zaleceń muszą wystąpić w państwie członkowskim w okresie czterech miesięcy. W sytuacji gdy w ocenie Rady ECOFIN nie zostaną podjęte skuteczne działania, Rada może nałożyć sankcje. Początkowo sankcje przyjmują formę nieoprocentowanego depozytu, którego wysokość ustala się w relacji do PKB państwa członkowskiego, które nie spełnia kryterium deficytu budżetowego. Depozyt może być zamieniony na karę pieniężną, gdy deficyt będzie się utrzymywał dłużej niż dwa lata.

W celu monitorowania sytuacji budżetowej i odbierania sygnałów potencjalnego zagrożenia dla stabilnej polityki budżetowej oraz ułatwiania koordynacji polityki gospodarczej, wprowadzono w Pakcie Stabilności i Wzrostu mechanizm wczesnego ostrzegania. Dlatego państwa członkowskie euroobszaru powinny przedstawiać co roku program stabilności (a państwa Unii Europejskiej nie należące do euroobszaru przedstawiają program konwergencji) Radzie ECOFIN i Komisji Europejskiej, które określają cele średniookresowej polityki budżetowej tych państw

członkowskich. Treść i struktura programów stabilności i programów konwergencji została ustalona w Rozporządzeniu Rady nr 1466/97. Rada powinna przedstawić opinię na temat tych programów i wymaganych działań, które są niezbędne dla realizacji celów średniookresowej polityki budżetowej. Ponadto wprowadzanie w życie tych programów powinno być monitorowane przez Radę. W przypadku gdy Rada znajdzie jakieś znaczne rozbieżności w polityce budżetowej danego państwa względem średniookresowych celów budżetowych ustalonych w programie, powinna skierować zalecenie do tego państwa członkowskiego.

4. Realizacja procedury nadmiernego deficytu budżetowego

W procedurze nadmiernego deficytu można wyróżnić dziesięć etapów. Etap pierwszy ma charakter wstępny i dotyczy zbadania danych w zakresie budżetów państw członkowskich, przedstawianych przez te państwa Komisji Europejskiej. Dane te obejmują okres od 1 marca do 1 sierpnia każdego roku.

W etapie drugim Komisja Europejska sprawdza przestrzeganie przez państwa członkowskie dyscypliny budżetowej, na podstawie kryteriów zawartych w art. 104 Traktatu. W przypadku gdy badane kryteria (deficyt budżetowy i dług publiczny) są niższe niż ustalona dla nich wartość progowa lub są wyższe niż ustalona dla nich wartość progowa, ale poziom tych kryteriów zbliża się w odpowiednim stopniu do wartości progowej, uznaje się, że kryteria są spełnione. Komisja Europejska sporządza opinię, że nie występuje ryzyko nadmiernego deficytu, a procedura nadmiernego deficytu nie zostaje wszczęta. W przypadku gdy planowany lub aktualny deficyt budżetowy państwa członkowskiego przekracza wartość progową 3% PKB (art. 104(3); były artykuł 104c (3))⁹, Komisja Europejska przygotowuje sprawozdanie rozpoczynające procedurę nadmiernego deficytu budżetowego.

W etapie trzecim, w okresie dwóch tygodni od przygotowania sprawozdania przez Komisję Europejską, Komitet Ekonomiczno-Finansowy – w skład którego wchodzi przedstawiciele rządów i ESBC – powinien sformułować opinię w sprawie tego raportu oraz wysłać ją do Rady ECOFIN (art. 104 (4); były art. 104c (4))¹⁰. Biorąc tę opinię pod uwagę, Komisja Europejska powinna skierować opinię do Rady ECOFIN razem z zaleceniami w przypadku, gdy deficyt zostanie uznany za nadmierny. W sytuacji gdy Komisja Europejska uzna, że deficyt przewyższający 3% PKB nie jest nadmierny i jej opinia różni się od opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego, Komisję Europejską zobowiązuje się do pisemnego uzasadnienia Radzie ECOFIN swojego stanowiska.

W etapie czwartym Rada ECOFIN podejmuje decyzję w sprawie wystąpienia nadmiernego deficytu w państwie członkowskim, po dokładnej ocenie sytuacji. Decyzja ta jest podejmowana kwalifikowaną większością z uwzględnieniem wskazo-

⁹ Por. Traktat Amsterdamski, art. 104 (3).

¹⁰ Por. Traktat Amsterdamski, art. 104 (4).

wiek Komisji Europejskiej i po rozważeniu każdej uwagi państwa członkowskiego, którego ta decyzja dotyczy (art. 104 (6); były art. 104c(6))¹¹. Decyzja ta powinna być podjęta w okresie trzech miesięcy od dnia udostępnienia Komisji Europejskiej przez państwo członkowskie danych dotyczących jego budżetu.

W etapie piątym, gdy Rada ECOFIN zdecyduje, że nie ma nadmiernego deficytu, procedura nadmiernego budżetu jest zakończona. Jednakże gdy Rada ECOFIN stwierdzi, że występuje nadmierny deficyt, jest zobowiązana do wystosowania zaleceń dla państwa członkowskiego na podstawie art. 104 (7) (były 104c(7))¹². Zalecenia Rady ECOFIN są formułowane na podstawie zaleceń Komisji Europejskiej. Rada ECOFIN musi te zalecenia uchwalić kwalifikowaną większością głosów. W głosowaniu nie może uczestniczyć przedstawiciel państwa członkowskiego, którego to zalecenie dotyczy. W przypadku przyjęcia tego zalecenia, w wyniku głosowania, nie jest ono podawane do publicznej wiadomości. Rada ECOFIN jest zobowiązana do zalecenia państwu członkowskiemu zmniejszenia nadmiernego deficytu budżetowego w możliwie najkrótszym czasie, gdy tylko powstanie taki deficyt, oraz do ustanowienia zasadniczo dwóch terminów, w których państwo zmniejszy ostatecznie ten deficyt budżetowy. Jeden termin powinien maksymalnie wynosić cztery miesiące, w celu podjęcia skutecznego działania przez dane państwo członkowskie. Drugi termin powinien kończyć się w okresie roku od uznania deficytu za nadmierny. W wyjątkowych okolicznościach możliwe jest ustalenie innego terminu.

W etapie szóstym wprowadza się w życie decyzję podjętą przez Radę ECOFIN w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w państwie członkowskim. Rada ECOFIN musi zbadać, czy zostały podjęte skuteczne środki w odpowiedzi na jej zalecenia zgodnie z art. 104 (7) (były art. 104c (7))¹³. Rada ECOFIN opiera swoją decyzję na przedstawionych publicznie decyzjach podjętych przez dane państwo członkowskie. Decyzja jest podejmowana kwalifikowaną większością głosów. W głosowaniu tym nie może ponownie uczestniczyć przedstawiciel państwa członkowskiego, którego to zalecenie dotyczy.

W etapie siódmym Rada ECOFIN bada, czy państwo członkowskie podjęło skuteczne działania w celu zmniejszenia nadmiernego deficytu budżetowego. W przypadku gdy takie przedsięwzięcie nie zostało podjęte, Rada ECOFIN może podać do publicznej wiadomości swoje zalecenia na podstawie art. 104 (8) (były 104c (8))¹⁴, po upływie wcześniej ustalonego terminu (maksymalnie czterech miesięcy). W tym przypadku, jedynie dla państwa członkowskiego w okresie jednego miesiąca od podjęcia decyzji, Rada ECOFIN może wystosować ostrzeżenie – na podstawie art. 104 (9) (były art. 104c (9))¹⁵, żeby państwo członkowskie podjęło

¹¹ Por. Traktat Amsterdamski, art. 104 (6).

¹² Por. Traktat Amsterdamski, art. 104 (7).

¹³ Por. Traktat Amsterdamski, art. 104 (7).

¹⁴ Por. Traktat Amsterdamski, art. 104 (8).

¹⁵ Por. Traktat Amsterdamski, art. 104 (9).

w określonym czasie prawne środki ograniczające deficyt budżetowy. Ta decyzja i następne decyzje podejmowane w toku tej procedury powinny uwzględniać zalecenia Komisji Europejskiej i muszą być podejmowane kwalifikowaną większością głosów. W głosowaniu tym nie może również uczestniczyć przedstawiciel państwa członkowskiego, którego to zalecenie dotyczy. Jednakże gdy Rada ECOFIN uzna, że państwo członkowskie podjęło skuteczne działanie, zgodne z jej zaleceniami, na podstawie art. 104 (7) (były 104c (7))¹⁶ procedura nadmiernego deficytu zostaje wstrzymana. Komisja Europejska i Rada ECOFIN powinny monitorować urzeczywistnianie przedsięwziętego działania.

W etapie ósmym, gdy z punktu widzenia Rady ECOFIN nadmierny deficyt został zmniejszony, powinna ona zakończyć wprowadzanie niektórych lub wszystkich ustalonych decyzji dotyczących zaleceń oraz ostrzeżeń. W sytuacji gdy zalecenia podano do publicznej wiadomości, Rada ECOFIN powinna publicznie podać do wiadomości, że w danym państwie członkowskim nie występuje już nadmierny deficyt. Jednakże gdy dane państwo członkowskie nie postępuje zgodnie z wydawanymi decyzjami Rady ECOFIN, zawierającymi zalecenia i ostrzeżenia, Rada powinna nałożyć sankcje zgodnie z art. 104 (11) (były art. 104c (11))¹⁷, w okresie nie dłuższym niż dwa miesiące po wystosowaniu decyzji w sprawie ostrzeżenia dla tego państwa członkowskiego oraz w okresie dziesięciu miesięcy od daty sprawozdania z przekazanymi danymi odnośnie budżetu do Komisji Europejskiej. Ponadto w sytuacji zamierzonego przekroczenia poziomu deficytu, który Rada ECOFIN uznaje za nadmierny, może być wykorzystana procedura przyśpieszona. Inna możliwość istnieje, gdy procedura nadmiernego deficytu nie jest realizowana, a działania państwa członkowskiego nie są wprowadzane w życie i aktualne dane przedstawiane regularnie przez państwa członkowskie Komisji Europejskiej do 1 marca i 1 września każdego roku wskazują, że poziom deficytu nie został zmniejszony przez dane państwo członkowskie w czasie określonym w zaleceniach wystosowanych na podstawie art. 104 (7) (były art. 104c (7))¹⁸. W takim przypadku Rada ECOFIN powinna natychmiastowo podjąć decyzję o ostrzeżeniu danego państwa członkowskiego, żeby podjęło ono działania w określonym czasie w celu ograniczenia deficytu budżetowego.

W etapie dziewiątym, gdy państwo członkowskie postępuje zgodnie z zaleceniami Rady ECOFIN na podstawie art. 104 (9) (były art. 104c (9))¹⁹, procedura nadmiernego deficytu powinna być wstrzymana. Okres wstrzymania procedury nie powinien być wliczany ani do dwumiesięcznego okresu, ani do dziesięciomiesięcznego okresu (wspomnianych w etapie ósmym) jako terminów do ostatecznego zastoso-

¹⁶ Por. Traktat Amsterdamski, art. 104 (7).

¹⁷ Por. Traktat Amsterdamski, art. 104 (11).

¹⁸ Por. Traktat Amsterdamski, art. 104 (7).

¹⁹ Por. Traktat Amsterdamski, art. 104 (9).

wania sankcji. Komisja Europejska i Rada ECOFIN są zobowiązane do monitorowania realizowanych działań.

W etapie dziesiątym, w przypadku gdy, według Rady ECOFIN, nadmierny deficyt został zmniejszony, dalsze postępowanie będzie przebiegać tak jak w etapie ósmym. Jednak gdy działanie podjęte przez państwo członkowskie, według Rady ECOFIN, jest nieodpowiednie, lub gdy aktualne dane regularnie przedkładane Komisji Europejskiej przez państwa członkowskie przed 1 marca i 1 września każdego roku wskazują, że nadmierny deficyt nie został zmniejszony przez państwo członkowskie w czasie określonym w ostrzeżeniach sporządzonych na podstawie art. 104 (9) (były art. 104c (9))²⁰, Rada ECOFIN jest zobowiązana do podjęcia natychmiast decyzji dotyczącej nałożenia sankcji zgodnie z art. 104 (11) (były art. 104c (11))²¹. Sankcją – z zasady – jest nieoprocentowany depozyt. Ponadto Rada ECOFIN może nałożyć inne sankcje przewidziane w pierwszym i drugim akapicie art. 104 (11) (były art. 104c (11))²². W sytuacji gdy deficyt budżetowy przekracza wartość progową, wysokość pierwszego nieoprocentowanego depozytu składa się z dwóch części. Pierwsza część jest stała i wynosi 0,2% PKB. Druga część jest zmienna i równa się jednej dziesiątej różnicy pomiędzy deficytem w relacji do PKB w bieżącym roku a wartością progową wynoszącą 3% PKB.

W każdym następnym roku, dopóki nie zostanie odwołana decyzja o wystąpieniu nadmiernego deficytu w danym państwie, jest powtarzany etap dziesiąty. W rocznej ocenie Rada ECOFIN jest zobowiązana do podejmowania decyzji o zwiększeniu sankcji, gdy dane państwo członkowskie nie stosuje się do ostrzeżeń tej Rady. W przypadku podejmowania decyzji w sprawie podwyższenia depozytu przyjmuje się, iż powinien on wynosić jedną dziesiątą różnicy między deficytem mierzonym w stosunku do PKB w badanym roku a wartością progową wynoszącą 3% PKB. Jednakże wysokość tego depozytu nie może przekroczyć górnej jego granicy 0,5% PKB. Nieoprocentowany depozyt zostanie przekształcony w karę pieniężną, gdy dwa lata od podjęcia decyzji o złożeniu tego depozytu przez dane państwo członkowskie nadmierny deficyt nie został ograniczony. Kwotę uzyskaną z kary pieniężnej przyznaje się państwu członkowskim, które nie mają nadmiernego deficytu, w proporcji do ich udziałów w ogólnym PNB tych państw członkowskich. Zgodnie z art. 104 (12) (były art. 104c (12)) Rada ECOFIN cofnie ustanowione sankcje z pierwszego i drugiego akapitu artykułu 104 (11) (były art. 104c (11)) w zależności od postępu ograniczania nadmiernego deficytu przez dane państwo członkowskie. Warto podkreślić, iż wszystkie pozostałe sankcje wycofuje się, gdy decyzja w sprawie wystąpienia nadmiernego deficytu zostaje zniesiona. Jednakże kary pieniężne nie będą już zwracane temu państwu członkowskiemu.

²⁰ Por. Traktat Amsterdamski, art. 104 (9).

²¹ Por. Traktat Amsterdamski, art. 104 (11).

²² Por. Traktat Amsterdamski, art. 104 (11).

5. Przebieg procedury nadmiernego deficytu budżetowego w latach 2002-2003

Pogarszający się stopniowo deficyt budżetowy w niektórych państwach Unii Europejskiej spowodował, że 2002 r. stał się najważniejszym rokiem sprawdzenia realizacji Paktu Stabilności i Wzrostu. Szczególnie ważna okazała się ta sprawa dla Niemiec i Portugalii, a następnie dla Francji.

W 2001 r. Niemcy i Portugalia nie osiągnęły kryterium deficytu budżetowego, przedstawionego w swoich programach stabilności. Spostrzegając ryzyko nadmiernego deficytu budżetowego w tych państwach, 30 stycznia 2002 r. Komisja wydała zalecenia odnośnie postanowień Rady dotyczących udzielenia ostrzeżeń Niemcom i Portugalii. W ten sposób Komisja po raz pierwszy zainicjowała procedurę wczesnego ostrzegania przewidzianą w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1466/97 z 7 lipca 1997 r. W odpowiedzi na takie działania Komisji, rządy obu państw zobowiązały się podejmować konieczne przedsięwzięcia, aby unikać przekraczania wartości progowej deficytu budżetowego 3% PKB i osiągnąć saldo budżetu bliskie zeru do 2004 r. Na podstawie tych zobowiązań, Rada ECOFIN na swoich obradach 12 lutego 2002 r. zdecydowała, że rządy niemiecki i portugalski prawidłowo odpowiedziały na niepokój wyrażony przez Komisję w swoich rekomendacjach. Stąd Rada ECOFIN zamknęła procedurę wobec rządów niemieckiego i portugalskiego.

Pogarszająca się prognoza sytuacji w dziedzinie polityki fiskalnej latem i wczesną jesienią 2002 r. pobudziła ożywioną dyskusję publiczną na temat zasad i wprowadzania w życie Paktu Stabilności i Wzrostu²³. W takiej sytuacji, 24 października 2002 r., Rada Zarządzająca EBC wydała publiczne oświadczenie w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu, w którym zwróciła uwagę na trudności budżetowe w niektórych państwach członkowskich. Trudności te wyniknęły²⁴ po pierwsze, nie z powodu nieelastycznych zasad, ale raczej z niechęci kilku tych państw członkowskich do respektowania tych zasad. Po drugie, z powodu niewykorzystania wcześniejszych korzystnych warunków gospodarczych i wyższego wzrostu gospodarczego w celu znacznej poprawy w dziedzinie polityki fiskalnej. Ponadto Rada Zarządzająca EBC wyraźnie poparła inicjatywę Komisji, że wszystkie państwa z deficytem budżetowym powinny zobowiązać się do realizacji jasnej strategii konsolidacji budżetu. Strategia ta polega na obraniu wiarygodnej ścieżki stałego dostosowywania, zmniejszaniu deficytu budżetowego przynajmniej do 0,5% PKB każdego roku, w celu dochodzenia do równowagi budżetowej.

Latem 2002 r. znacznie pogorszył się stan finansów publicznych w Portugalii. W raporcie przedkładanym każdego roku 1 września przez państwa członkowskie Komisji Europejskiej rząd portugalski wskazał, że w 2001 r. poziom deficytu bu-

²³ Por. *Annual Report*, ECB 2002 Frankfurt am Main, s. 103.

²⁴ Por. *ibidem*, s. 103-104.

dżetowego wyniósł 4,1% PKB. Wskutek tego Komisja wprowadziła procedurę nadmiernego deficytu budżetowego, zgodnie z art. 104 Traktatu, a szczegółowo przedstawionej w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1467/97 z 7 lipca 1997. Postępując zgodnie z tą procedurą, Rada ECOFIN podjęła decyzję o istnieniu nadmiernego deficytu budżetowego w Portugalii i wydała zalecenie Portugalii w celu likwidacji nadmiernego deficytu budżetowego. W tym zaleceniu Rada zaleciła rządowi portugalskiemu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego tak szybko, jak to możliwe. Ponadto Rada ustaliła ostateczny termin dla rządu portugalskiego likwidacji nadmiernego deficytu budżetowego na dzień 31 grudnia 2002 r. Rada również zaleciła rządowi portugalskiemu przyjęcie i wprowadzenie w życie koniecznych przedsięwzięć w celu dalszego zmniejszania deficytu budżetowego poniżej 3% w 2003 r. i utrzymywania wartości progowej kryterium długu publicznego poniżej 60% PKB.

W dniu 13 listopada 2002 r. Komisja opublikowała prognozę deficytu budżetowego na poziomie 3,8% PKB dla Niemiec i 2,7% dla Francji, z tendencją wzrostową do 2,9% w 2003 r. Na tej podstawie w dniu 19 listopada 2002 r. Komisja rozpoczęła procedurę nadmiernego deficytu budżetowego, zgodnie z art. 104 Traktatu, poprzez opublikowanie raportu o stanie budżetu Niemiec. W tym samym dniu Komisja wydała również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie rozpoczęcia procedury wczesnego ostrzegania dla Francji, aby zapobiec nadmiernemu deficytowi budżetowemu.

W dniu 21 stycznia 2003 r. Rada ECOFIN przyjęła decyzję w sprawie występowania nadmiernego deficytu w Niemczech i wydała rządowi niemieckiemu zalecenie likwidacji nadmiernego deficytu budżetowego tak szybko, jak to możliwe. W tym celu władze niemieckie powinny wprowadzać w życie działania naprawcze przewidziane w planach budżetowych na 2003 r. Rada ustaliła ostateczny termin na dzień 21 maja 2003 w celu podjęcia tych koniecznych działań. W dniu 21 stycznia 2003 r. Rada ECOFIN wydała również zalecenie rozpoczynające procedurę wczesnego ostrzegania dla Francji, aby rząd francuski zapobiegał występowaniu nadmiernego deficytu budżetowego²⁵.

Warto podkreślić, że przekraczanie granicy deficytu budżetowego 3% PKB przez rząd niemiecki w następujących po sobie trzech latach w okresie 2002-2004 spowoduje nałożenie na Niemcy kary pieniężnej w wysokości od czterech do dziesięciu miliardów euro²⁶. Ten dość duży przedział wysokości kary pieniężnej wynika z braku dokładnych danych na temat deficytu budżetowego w 2003 r. i 2004 r. Należy zauważyć obawę Komisji, że rząd niemiecki za małe znaczenie przywiązuje do problemów finansowych związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Zgodnie z raportem o stanie finansów państwa niemieckiego przedłożonym w Brukseli, niemiecki dług publiczny będzie szybko wzrastał i w 2050 r. może osiągnąć poziom aż

²⁵ Por. *ibidem*, s. 104.

²⁶ A. Middel, *Belastungsprobe für den Pakt*, „Deutsche Bundesbank. Auszüge aus Presseartikeln”, z 14 maja 2003 r., s. 5.

384% PKB, jeśli rząd niemiecki nie podejmie odpowiednich kroków²⁷. Największym problemem będą wydatki publiczne na świadczenia emerytalne i zdrowotne w Niemczech powyżej średniej wysokości tych wydatków w Unii Europejskiej.

W przypadku Portugalii prognozuje się, że deficyt budżetowy nadal będzie przekraczać 3% PKB. Z jednej strony wskazuje się, że wstrzymanie inwestycji publicznych na nowe drogi, szpitale i szkoły prawdopodobnie zmniejszy stopę wzrostu gospodarczego, z drugiej – wpływ podjętych reform strukturalnych nie będzie jeszcze się odzwierciedlał w stanie gospodarki portugalskiej przez najbliższe lata²⁸. Uwidocznienie skutków reform strukturalnych wymaga czasu.

Jak można zauważyć, przekroczenie wartości progowej kryterium deficytu budżetowego (3% PKB) może wynikać w danym państwie członkowskim z odmiennych przyczyn ekonomiczno-społecznych. Stąd wymagany jest pewien stopień elastyczności w ocenie nadmiernego deficytu budżetowego każdego państwa. Zmniejszanie lub likwidowanie nadmiernego deficytu budżetowego wymaga podejmowania działań, których pozytywne skutki uwidaczniają się dopiero po dłuższym okresie.

6. Wnioski

Podstawy instytucjonalne i proceduralne prowadzenia stabilnej polityki budżetowej przez państwa członkowskie Unii Europejskiej są jasne i dokładne, a jednocześnie elastyczne. Podstawy te zawarte są zarówno w pierwotnym, jak i wtórnym prawie europejskim. Zasady traktatowe i zasady Paktu Stabilności i Wzrostu dopuszczają pewien stopień elastyczności w granicach ustalonego kryterium deficytu budżetowego. Procedura nadmiernego deficytu składa się aż z dziesięciu etapów. W procedurze tej uczestniczą zasadniczo dwa organy, a mianowicie Komisja Europejska i Rada ECOFIN. Z jednej strony Komisja Europejska, jako organ dbający przede wszystkim o interes wspólnotowy. Z drugiej strony Rada ECOFIN, jako organ silniej uwzględniający wyrażanie interesów narodowych, prowadzący do kompromisu pomiędzy przedstawicielami państw członkowskich. Procedura zawiera dość długie okresy w poszczególnych etapach, w celu wszczęcia jakichkolwiek działań wobec państwa członkowskiego posiadającego nadmierny deficyt budżetowy. W procedurze przewidziano również możliwość występowania sytuacji nadzwyczajnych i ostrej recesji gospodarczej, jako warunków uzasadnionego istnienia nadmiernych deficytów budżetowych. Ponadto uwzględnia się ustalony poziom wartości progowej w warunkach cyklu koniunkturalnego. W ten sposób umożliwia ona pewien stopień subiektywnego podejścia instytucji na podstawie obiektywnych kryteriów.

²⁷ R. Berschens, *EU warnt Deutschland vor Schuldendebakel*, „Deutsche Bundesbank. Auszüge aus Presseartikeln”, z 21 maja 2003 r., s. 3.

²⁸ C. Vitzthum, E.T. Burns, *Portugal goes on austerity*, „Deutsche Bundesbank. Auszüge aus Presseartikeln”, z 4 czerwca 2003 r., s. 13.

Procedura ta nie zawiera pełnego automatyzmu karania za każdy nadmierny deficyt budżetowy w państwie członkowskim. Ważne jest przedstawienie uzasadnionych przyczyn wystąpienia tego deficytu i ich zrozumienie oraz zaradzanie powstawaniu takich deficytów. Każdy przypadek wystąpienia nadmiernego deficytu jest traktowany indywidualnie w poszczególnym państwie członkowskim. Natomiast nadmierny deficyt budżetowy, czyli rezultat błędnej polityki budżetowej państwa, nie wydaje się stosunkowo tak ważny jak przyczyny jego powstawania i zapobieganie tym deficytom. Stąd brak wspomnianego automatyzmu i wprowadzenie dziesięcioetapowej procedury nadmiernego deficytu budżetowego. Należy zaznaczyć, iż informacji o nadmiernym deficycie w początkowym etapie procedury się nie publikuje, a dopiero w późniejszym etapie, jeśli państwo członkowskie nie stosuje się do wskazań zmniejszania tego deficytu.

Adam Samborski

Akademia Ekonomiczna w Katowicach
Katedra Zarządzania Przedsiębiorstwem

Stan i perspektywy rozwoju rynku papierów wartościowych w krajach strefy euro

***Streszczenie.** W artykule podjęto się próby opisanego stanu i perspektyw rozwoju rynku papierów udziałowych w krajach strefy euro. Wyodrębniono w nim podstawowe zasady funkcjonowania rynku akcji w krajach Europejskiej Unii Monetarnej. Dokonano jego charakterystyki, kładąc szczególny nacisk na opis procesów integracyjnych, organizację rynku, a także charakterystykę uczestników rynku. Przedstawiono również kierunki rozwoju rynków papierów udziałowych w krajach Unii Europejskiej, podkreślając konieczność ich integracji.*

1. Uwagi wstępne

W ostatnim ćwierćwieczu ubiegłego stulecia rynki papierów wartościowych w krajach Unii Europejskiej przechodziły głębokie zmiany. Zmiany te miały zarówno charakter ilościowy, jak i jakościowy. Przyczyną tych zmian był z jednej strony rozwój infrastruktury bankowej, stwarzającej warunki do swobodnego przepływu funduszy pieniężnych z krajów mających nadwyżki oszczędności do regionów zapotrzebowania na fundusze, z drugiej zaś – postępująca w podstawowych centrach finansowych Europy liberalizacja przepisów dewizowych i przepływów kapitałowych, dynamiczny rozwój handlu oraz postępująca internacjonalizacja życia gospodarczego i zakrojona na szeroką skalę działalność inwestycyjna i lokacyjna przedsiębiorstw wielonarodowych. Europejskie rynki papierów wartościowych stanowią obecnie nie tylko ważne źródło finansowania przebiegu procesów gospodarczych i inwestycji w gospodarce, ale są również najważniejszym instrumentem transformacji

czasowo wolnych środków pieniężnych w inwestycje w skali narodowej, regionalnej jak również w skali ogólnoeuropejskiej. Europejski rynek papierów wartościowych odgrywa obecnie bardzo istotną rolę w integracji światowych rynków finansowych, jest również czynnikiem dynamizującym innowacyjność rynków kapitałowych.

Zjawisko gwałtownego rozwoju rynków papierów wartościowych, określane jest coraz częściej mianem globalizacji rynków finansowych. Ma ono ogromne znaczenie dla rozwoju gospodarczego współczesnej Europy i polega w dużej mierze na funkcjonalnym powiązaniu i silnym zespoleniu narodowych dotąd rynków kapitałowych w jeden europejski rynek kapitałowy, będący elementem międzynarodowego rynku finansowego¹. Prowadzenie interesów staje się więc w coraz większym stopniu działaniem na skalę globalną, a istotą koncepcji globalizacji jest postrzeganie świata jako wspólnego rynku². Genezy globalizacji należy upatrywać w postępującej integracji procesów gospodarczych w skali regionalnej i międzynarodowej obejmującej kraje Unii Europejskiej, Ameryki Północnej i Azji. Wzrostowi powiązań sprzyjały takie czynniki, jak wzrastająca liberalizacja przepływów kapitałowych, usuwanie ograniczeń dewizowych, innowacje finansowe na rynkach kapitałowych, wzrost zagranicznych operacji bankowych oraz sprawny system telekomunikacji i łączności w skali międzynarodowej. Doprowadziło to w konsekwencji do wzrostu przyływów kapitałowych w skali ogólnoeuropejskiej i niezwykle dynamicznego rozwoju europejskiego rynku papierów wartościowych.

Funkcjonowanie europejskiego rynku papierów wartościowych opiera się w dużej mierze na wzajemnym zaufaniu jego głównych uczestników. Może on funkcjonować jedynie w warunkach dużej liberalizacji przepływów kapitałowych³. Rynki papierów wartościowych w krajach europejskich stały się przede wszystkim większe⁴, poprawiła się ich płynność, ale również wzrosła ich złożoność. Nastąpiła też historyczna zmiana w pojmowaniu istoty rynku papierów wartościowych. Rynek papierów wartościowych to nie rynek w ujęciu fizycznym, a rynek w ujęciu wirtualnym. Rynek to nie imponujące budynki giełd, będące dla wielu symbolem starych czasów, rynek to tysiące komputerów, które umożliwiają obrót papierami wartościowymi w skali globalnej. Na obecny kształt rynku papierów wartościowych w krajach Unii Europejskiej miało wpływ również wprowadzenie euro. Integracja walutowa była znaczącym krokiem w kierunku pełnej integracji rynków kapitałowych krajów strefy euro. Rynki narodowe krajów członkowskich połączyła wspólna waluta, stwarzając możliwości bardziej efektywnej, z punktu widzenia interesów gospodarczych Unii, dystrybucji czasowo wolnych środków pieniężnych, będących w dyspozycji banków, funduszy inwestycyjnych, emerytalnych czy ubezpieczycieli.

¹ K. Zabielski, *Finanse międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 195, 208, 210, 239.

² F. Fabiańska, J. Rokita, *Zarządzanie. Strategie tworzenia przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa*, PETEX Sp. z o.o., Katowice 1995, s. 88.

³ K. Zabielski, op. cit., s. 239-241.

⁴ Przyjmując kryterium ilości i wartości papierów wartościowych na rynku.

W chwili obecnej nie można jeszcze mówić o jednym w pełni zintegrowanym rynku papierów wartościowych krajów strefy euro, a raczej o grupie rynków wzajemnie się uzupełniających. Opisanie w niniejszej publikacji stanu i perspektyw rozwoju całego rynku papierów wartościowych krajów strefy euro byłoby zadaniem niesłychanie skomplikowanym, m.in. ze względu na jego szeroki obszar tematyczny, a z drugiej strony ograniczenia ramowe tekstu. Z tego też względu zawężono obszar rozważań do jednego segmentu rynku papierów wartościowych – rynku papierów udziałowych⁵.

2. Stan rynku papierów udziałowych w krajach strefy euro⁶

W ostatnich latach nastąpił gwałtowny wzrost rynku papierów udziałowych w krajach strefy euro, będący konsekwencją licznych prywatyzacji, fuzji, przejęć, procesów globalizacyjnych czy restrukturyzacyjnych. W ostatniej dekadzie minionego stulecia nastąpił ponad czterokrotny wzrost kapitalizacji rynkowej w krajach Unii Monetarnej (z 1181 mld USD do 4990 mld USD). Udział kapitalizacji rynkowej w PKB wzrósł z 21% w 1990 r. do 89% w 2000 r. Ciągle jednak kapitalizacja rynkowa w krajach strefy euro jest mniejsza niż w USA czy pozostałych krajach Unii Europejskiej (głównie Wielkiej Brytanii i Szwecji). W Stanach Zjednoczonych kapitalizacja rynkowa w roku 2000 wyniosła prawie trzy razy tyle co w krajach Unii Monetarnej (14783 mld USD), a udział kapitalizacji rynkowej w PKB w tym okresie wyniósł 152%. Ponadto w samej tylko Wielkiej Brytanii kapitalizacja rynkowa była jedynie dwa razy mniejsza niż w krajach EMU, mimo nieporównywalnie mniejszego potencjału gospodarczego.

Z drugiej strony kraje Unii Monetarnej przegoniły Japonię. W końcu roku 2000 udział kapitalizacji rynkowej w PKB w Japonii wyniósł jedynie 68% wobec 89% w EMU. Ponadto, porównując tempo wzrostu rynku akcji w latach 1995-2000, należy stwierdzić, iż procentowy wzrost rynku w krajach strefy euro był większy niż w USA (252,4% wobec 213,7%). O rosnącym znaczeniu rynku papierów udziałowych w krajach strefy euro świadczyć może również duży wzrost ilości notowanych przedsiębiorstw. Na początku lat dziewięćdziesiątych na giełdach krajów tworzących obecną Unię Monetarną⁷ notowanych było niespełna 2500 przedsiębiorstw. Wystarczyło 10 lat, by liczba notowanych przedsiębiorstw przekroczyła liczbę 4900. Tak znaczący wzrost nie miał miejsca na żadnym innym rynku poza Europą. Co

⁵ Papiery udziałowe to papiery wartościowe poświadczające udział w danym podmiocie. Papierami udziałowymi są np. akcje czy udziały w sp. z o.o.

⁶ Okres objęty badaniami to lata 1990-2000. Za kraje strefy euro w badaniach przyjęto kraje należące do Europejskiej Unii Monetarnej (EMU) na dzień 31.12.2000 r. Krajami strefy euro jest więc 11 krajów Unii Europejskiej oprócz Danii, Grecji, Szwecji i Wielkiej Brytanii (EU inne). Grecja stała się członkiem EMU 1.01.2001 r., a więc w okresie nie objętym badaniami.

⁷ Bez Grecji.

więcej, na rynku amerykańskim zaobserwować można w ostatnich latach spadek liczby notowanych przedsiębiorstw. Jest to związane w dużej mierze z popularnymi na rynku amerykańskim wykupami lewarowanymi⁸ czy fuzjami i przejęciami⁹.

Tabela 1. Kapitalizacja rynkowa poszczególnych rynków papierów wartościowych

Kapitalizacja rynkowa – notowane walory krajowe (mld USD)							
lata	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
EMU	1181	1977	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	4990
Wielka Brytania	850	1347	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	2436
USA	3105	6918	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	14783
Japonia	2929	3545	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	3438
Udział kapitalizacji rynkowej w PKB (%)							
EMU	21	28	35	47	64	85	89
EU inne	65	96	113	129	146	178	161
USA	54	94	109	130	145	181	152
Japonia	99	69	65	51	64	102	68

b.d. – brak danych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *European Central Bank: The euro equity markets*, ECB, August 2001, s. 10; G. Galati, K. Tsatsaronis: *The impact of the euro on Europe's financial markets*, BIS, BIS Working Papers No 100, July 2001, s. 18.

Tabela 2. Liczba notowanych przedsiębiorstw

Koniec roku	1990	1995	1998	1999	zmiana 98-99	2000	zmiana 99-00
EMU	2485	2592	3895	4419	13%	4914	11%
EU inne	b.d.	b.d.	3182	3078	-3%	3785	23%
USA	6599	7671	7738	7421	-4%	7194	-3%
Japonia	2071	2263	1890	1935	2%	2096	8%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *European Central Bank*, op. cit.; G. Galati, K. Tsatsaronis op. cit., s. 18.

Na rynkach akcji krajów Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych czy Japonii istnieją znaczące różnice w organizacji obrotu. Obrót papierami udziałowymi na rynku amerykańskim czy japońskim koncentruje się głównie na jednej czy dwóch giełdach, podczas gdy obrót w Europie odbywa się na wielu giełdach. Konsekwencją tego są większe koszty funkcjonowania rynku papierów udziałowych w krajach europejskich czy niejednokrotnie mniejsze możliwości pozyskiwania kapitału. Stąd też pojawiają się coraz częściej próby koncentracji obrotów w ramach kilku giełd.

Wraz z rozwojem rynku akcji w krajach strefy euro następuje rozwój rynku de-rywatów¹⁰. W ostatnich latach nastąpił znaczący wzrost liczby dokonywanych

⁸ Ang. *leveraged buy-outs*.

⁹ Ang. *mergers and acquisitions*.

¹⁰ Ang. *Equity-related derivatives*.

transakcji zarówno na rynku giełdowym, jak i otwartym, których przedmiotem są derywaty (instrumenty pochodne) akcyjne. Obrót derywatami w Europie odbywa się przede wszystkim na rynku otwartym – w przeciwieństwie do rynku amerykańskiego. Zarówno w Europie, jak i w USA przedmiotem obrotu giełdowego są przede wszystkim transakcje opcyjne i typu futures na indeksy, uległ natomiast marginalizacji rynek transakcji opcyjnych na akcje. Wraz z wprowadzeniem euro pojawiło się wiele nowych derywatów o zasięgu ogólnoeuropejskim. Na giełdowym rynku ponad europejskim popularne są przede wszystkim transakcje typu futures. Rynek pozagiełdowy derywatów akcyjnych to rynek wyceniony w końcu roku 2000 na około 2 mld euro. Stanowi to jednak niespełna 2% rynku otwartego derywatów. Zdaniem wielu ekonomistów wzrost europejskiego rynku opcji akcyjnych związany jest z działalnością funduszy inwestycyjnych, wzrost rynku warrantów¹¹ natomiast z działalnością inwestorów detalicznych.

3. Rynek pierwotny

W ostatnich latach nastąpił gwałtowny wzrost rynku pierwotnego w krajach strefy euro. W krajach Unii Monetarnej wielkość emisji akcji, liczona jako procent kapitalizacji rynkowej, wyniosła w 2000 r. 5,6%, podczas gdy w pozostałych krajach Unii Europejskiej wskaźnik ten ukształtował się na poziomie 2,1%, w USA na poziomie 2,4%, a w Japonii zaledwie na poziomie 0,5%.

Tabela 3. Wielkość pozyskiwanego kapitału na rynkach pierwotnych (mld EUR)

	Lata	Wielkość pozyskanego kapitału mld EUR			Kapitał w % kapitalizacji rynkowej
		przedsiębiorstwa już notowane	przedsiębiorstwa nowo notowane	ogółem	
EMU	1998	85,7	42,3	128	3,5%
	1999	121,2	80,8	202	3,7%
	2000	157,5	157,5	315	5,6%
EU – inne	1998	16,7	5,3	22	0,9%
	1999	30,8	9,2	40	1,1%
	2000	40,5	30,5	71	2,1%
USA	1998	118,3	50,7	169	1,6%
	1999	155,8	108,2	264	1,6%
	2000	253,5	136,5	390	2,4%
Japonia	1998			11	0,5%
	1999			84	1,9%
	2000			18	0,5%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *European Central Bank*, op. cit., s. 17.

¹¹ Warrant – uprawnienie do zakupu akcji nowej emisji. Stanowi samodzielny przedmiot obrotu. Sprzedawany jest osobno lub łącznie, np. obligacje z warrantem.

Przyczyn tak dynamicznego rozwoju rynku pierwotnego należałoby upatrywać w rosnącym zainteresowaniu rynkiem pierwotnym zarówno ze strony emitentów, jak i inwestorów. W ostatnich latach na rynkach papierów wartościowych krajów strefy euro nastąpił duży wzrost liczby notowanych przedsiębiorstw, będący konsekwencją z jednej strony tworzenia sprzyjających emitentom ram prawnych i organizacyjnych, z drugiej zaś odchodzenia od tradycyjnie kontynentalnego finansowania bankowego do finansowania anglosaskiego poprzez rynek kapitałowy. W roku 2000 przedsiębiorstwa nowo notowane uplasowały na rynku pierwotnym¹² akcje na kwotę 157,5 mld EUR, z czego wartość około 20 emisji przekroczyła 1 mld EUR. Należy podkreślić, iż w tym samym okresie na rynku amerykańskim wartość emisji nowo notowanych przedsiębiorstw wyniosła jedynie 136,5 mld EUR. Nie bez wpływu na tak duży wzrost rynku akcji było powołanie w wielu centrach finansowych Europy Kontynentalnej tzw. Nowych Rynków¹³, będących odpowiednikiem amerykańskiego NASDAQ.

Analiza struktury nowo notowanych przedsiębiorstw pozwala stwierdzić, iż są to głównie przedsiębiorstwa tzw. „nowej ekonomii” (w 2000 r. stanowiły 50% nowo notowanych przedsiębiorstw). Wartość emisji akcji przedsiębiorstw sektora

¹² Ang. *initial public offerings* (określenie z rynku amerykańskiego) lub *offer for sale* (na rynku brytyjskim). W nomenklaturze fachowej wyodrębnia się następujące sposoby emisji: *Private placing*, *Public placing*, *Offer for sale (fixed price, by tender)*, *Introduction*.

Placing (w USA *placement*) – sprzedaż papierów wartościowych przez przedsiębiorstwo wybranej grupie inwestorów indywidualnych lub instytucjonalnych. *Placing* jest najtańszym sposobem pozyskiwania kapitału na giełdzie oraz pozwala osobom zarządzającym przedsiębiorstwem wpływać na dobór inwestorów. Sukces tej techniki zależy od tego, czy przedsiębiorstwo posiada tzw. *placing power*. Występuje tu tzw. *public* i *private placing*.

Private placing – sprzedaż papierów wartościowych przez przedsiębiorstwo niepubliczne (*private company* – przedsiębiorstwo, które nie może oferować papierów wartościowych w drodze oferty publicznej) lub publiczne (*public company*) bezpośrednio inwestorom, często bez pośrednictwa brokerów giełdowych (*stockbroker*).

Public placing – sprzedaż papierów wartościowych przez przedsiębiorstwo publiczne bezpośrednio inwestorom (indywidualnym, instytucjonalnym), część oferty sprzedawana jest jednakże *market makers*, a za ich pośrednictwem szerszej publiczności. W Wielkiej Brytanii London's International Stock Exchange ustanowił wysokość oferty dla *market makers* na 25% emisji.

Offer for sale – oferta sprzedaży papierów wartościowych skierowana do szerokiej publiczności za pośrednictwem pośrednika, np. domu emisyjnego czy banku. Przedsiębiorstwa wykorzystują tę metodę bardzo często po raz pierwszy wchodząc na rynek kapitałowy. *Offer for sale* występuje w dwóch formach, a mianowicie: *fixed price* (w przypadku gdy popyt przewyższa podaż) czy *issue by tender* (w przypadku tym emitent ustala cenę minimalną, a nabywcą papierów wartościowych zostaje oferent proponujący najkorzystniejszą dla emitenta cenę). W USA *offer for sale* jest zwana *public offering*.

Introduction – metoda emisji papierów wartościowych na London Stock Exchange, w której broker lub dom emisyjny „bierze” małą część papierów wartościowych przedsiębiorstwa i oferuje je klientom w korzystnym momencie.

¹³ Notowane są na nim przedsiębiorstwa, które cechuje wysokie ryzyko inwestycyjne i wysoka stopa zwrotu. W krajach strefy euro powołano sześć tzw. „NM markets” – Amsterdam NM; Brussels NM; Helsinki NM; Neuer Markt; Nouveau Marche; Nuovo Mercato. W 1999 r. notowanych było tu 189 przedsiębiorstw, a w 2000 r. już 235 przedsiębiorstw.

TMT – technologia, media, telekomunikacja – w 2000 r. stanowiła 50% pozyskanych funduszy, na rynku nowo notowanych przedsiębiorstw. Należy pamiętać również o przeprowadzanych w latach dziewięćdziesiątych licznych prywatyzacjach przedsiębiorstw będących w części własnością państw członkowskich Unii Monetarniej. Wielkość niektórych prywatyzacji była naprawdę imponująca. Przykładem mogą być prywatyzacje przedsiębiorstw Enel i Deutsche Telecom (Enel – 15,6 mld EUR, Deutsche Telecom: 10 mld EUR w 1999 r. i 13,3 mld EUR w 2000 r.)¹⁴.

Na tak duży wzrost rynku akcji wpływ miały również procesy globalizacyjne, wpływające na konieczność podnoszenia efektywności gospodarowania w przedsiębiorstwach, czego efektem były liczne przejęcia i fuzje. Liczba wycofywanych przedsiębiorstw z obrotu publicznego w latach 1998-2000 wynosiła średnio około 200¹⁵. Wartość fuzji i przejęć wyceniono w 2000 r. na około 10% kapitalizacji rynkowej. Fuzje i przejęcia nie ograniczały się jednakże jedynie do obszaru krajów strefy euro, miały one zasięg ogólnoeuropejski. Pamiętać również należy, iż koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku to hossa na rynkach akcji, niski poziom rynkowych stóp procentowych czy wreszcie wprowadzenie euro. Lata te to również dynamiczny rozwój innowacji finansowych w krajach strefy euro, będący konsekwencją narastającej konkurencji pomiędzy giełdami, bankami inwestycyjnymi a zarządzającymi aktywami¹⁶. Powstało więc wiele nowych kontraktów na derywaty, funduszy inwestycyjnych, nastąpił też rozwój rynku papierów wartościowych z prawem do akcji. Należy w tym miejscu nadmienić, iż wiele tych produktów funkcjonowało już wcześniej, jednakże po ustanowieniu Unii Monetarniej znalazło nowe zastosowanie (np. *index futures* i *warrants*). Wszystko to powodowało, iż rynki akcji w krajach strefy euro cieszyły się dużym zainteresowaniem wśród inwestorów nie tylko o profilu europejskim, ale również o profilu międzynarodowym.

4. Rynek wtórny

W ostatnich latach nastąpił wzrost popularności instrumentów akcyjnych zarówno wśród inwestorów indywidualnych, jak i instytucjonalnych. Udział akcji w aktywach finansowych tych grup inwestorów w latach 1995-1999 uległ podwojeniu. Wzrost ten to nie tylko rezultat korzystnych warunków rynkowych na rynkach akcji, ale również zmian w strategii budowania portfela inwestycyjnego.

¹⁴ Zdaniem wielu ekonomistów przeprowadzane w końcu lat dziewięćdziesiątych prywatyzacje nie miały na celu poprawy gospodarowania w prywatyzowanych przedsiębiorstwach, a jedynym ich celem było wypełnienie warunków członkostwa Europejskiej Unii Monetarniej (*Stage Three of EMU*) i spełnienie kryteriów z Maastricht określonych w Pakcie Stabilizacji i Wzrostu (*Stability and Growth Pact*).

¹⁵ Oczywiście nie wszystkie przedsiębiorstwa wycofano z rynku publicznego w wyniku fuzji czy przejęć, część z nich opuściła rynek w wyniku programów odkupu zwrotnego akcji (*share buy-back programmes*).

¹⁶ Ang. *assets managers*.

W portfelach inwestycyjnych inwestorów instytucjonalnych coraz większą rolę zaczynają odgrywać akcje pozyskiwane na rynkach międzynarodowych, a nie tylko na rynku krajowym. Dużym zainteresowaniem cieszą się inwestycje w przedsiębiorstwa brytyjskie, szwedzkie, szwajcarskie czy amerykańskie¹⁷. W przypadku inwestycji w przedsiębiorstwa amerykańskie inwestuje się przede wszystkim w przedsiębiorstwa zaawansowane technologicznie. Inwestycje transatlantyckie są w części konsekwencją większej liczby tego typu przedsiębiorstw na rynku amerykańskim, jak i wyższej kapitalizacji rynkowej rynku amerykańskiego. Wśród inwestorów instytucjonalnych dużą popularnością w ostatnich latach cieszą się tzw. strategie pasywne. Ogólnie rzecz ujmując polega to na tym, iż inwestor instytucjonalny deleguje uprawnienia do zarządzania zebranymi funduszami innym „asset managers”. Przedmiotem inwestycji są najczęściej fundusze indeksowe. O popularności strategii pasywnej wśród inwestorów instytucjonalnych krajów strefy euro świadczyć może fakt, iż udział w inwestycjach ogółem inwestycji w fundusze indeksowe oszacowano w ostatnich latach na około 15%¹⁸, inwestorzy instytucjonalni (czyli: fundusze inwestycyjne, towarzystwa ubezpieczeń na życie, fundusze emerytalne) natomiast rzadko inwestują na rynku derywatów.

Fundusze inwestycyjne w końcu roku 2000 zarządzały funduszami w wysokości 2,8 bln EUR. Jest to prawie trzykrotny wzrost w porównaniu z rokiem 1995. W latach tych wzrósł też udział akcji w aktywach ogółem z 15% do 40%. Zauważyć jednak należy, iż udział akcji w aktywach ogółem w USA czy pozostałych krajach Unii Europejskiej jest znacznie większy (w 2000 r. w USA 52%, UE – inne 72%). Fundusze akcyjne w krajach strefy euro koncentrowały się głównie w czterech krajach: Luksemburg (31%); Francja (19%); Włochy (14%); Niemcy (13%).

Tabela 4. Aktywa pod zarządem funduszy inwestycyjnych (mld EUR)

	1995	1998	1999	2000
EMU				
Ogółem	1017	1963	2492	2885
Akcje	152	481	859	1146
Udział akcji w %	15%	24%	34%	40%
EU – inne				
Ogółem	154	335	516	564
Akcje	127	248	394	408
Udział akcji w %	82%	74%	76%	72%
USA				
Ogółem	1974	4234	6104	6652
Akcje	780	2150	3384	3436
Udział akcji w %	40%	51%	55%	52%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *European Central Bank*, op. cit., s. 29.

¹⁷ Oszacowano, iż inwestycje rezydentów EMU poza jej granicami w 2000 r. wyniosły 280 mld EUR. Był to ponad pięciokrotny wzrost w stosunku do roku 1999 (49 mld EUR).

¹⁸ W USA jest to około 30%.

Liczba funduszy inwestycyjnych w krajach strefy euro w badanym okresie wynosiła około 21 000. Dla porównania w USA w tym samym okresie liczba funduszy inwestycyjnych wyniosła około 8000. Tak więc przeciętny fundusz europejski zarządza mniejszymi aktywami niż fundusz amerykański. Można by było stąd wnioskować, iż koszt funkcjonowania ogółu funduszy inwestycyjnych w Europie jest większy niż w USA. W najbliższych latach spodziewać się więc można konsolidacji funduszy w Europie, a więc i spadku ich liczby.

Ostatnia dekada minionego stulecia to wzrost sektora ubezpieczeń na życie. Udział wielkości aktywów towarzystw ubezpieczeń na życie w PKB w EMU wzrósł z 2,3% w 1991 r. do 3,6% w 1998 r. Lata te to również zwiększenie udziału akcji w aktywach ogółem (z 10% w 1991 r. do 14% w 1998 r.). Aktywność towarzystw ubezpieczeń na życie na rynku akcji jest większa w Europie niż w USA. W krajach Unii Europejskiej w 1998 r. akcje stanowiły 22% ogółu aktywów, w USA natomiast jedynie 7%. Przyczyn tak dużej popularności akcji wśród inwestycji towarzystw ubezpieczeń na życie należałoby upatrywać w coraz to większej innowacyjności produktów towarzystw europejskich. Produkty te coraz częściej bazują na równoległych inwestycjach w papiery dłużne i udziałowe, a nie jak uprzednio – głównie w papiery dłużne.

Tabela 5. Aktywa towarzystw ubezpieczeń na życie

	1991	1995	1996	1997	1998
Rozmiar jako % PKB					
EMU	2,3%	3,1%	3,3%	3,6%	3,6%
EU-15	2,9%	3,6%	3,9%	4,2%	4,4%
USA	3,6%	3,9%	4,0%	4,1%	4,4%
Akcje jako % aktywów ogółem					
EMU	10%	10%	11%	13%	14%
EU-15	18%	19%	20%	23%	22%
USA	5%	6%	6%	6%	7%

Źródło: *European Central Bank*, op. cit., s. 30.

Nie bez znaczenia dla wzrostu popularności instrumentów udziałowych wśród inwestorów jest również obowiązujący w krajach Unii Europejskiej system emerytalny. W krajach takich jak Holandia, Irlandia, Szwecja czy Wielka Brytania duży udział akcji w aktywach finansowych, związany jest w dużej mierze z dobrze funkcjonującymi tam obecnie systemami planów emerytalnych. W Holandii na przykład w 2000 r. fundusze emerytalne zarządzały kapitałami o wartości 0,43 bln EUR, z czego około 40% stanowiły inwestycje w akcje. W większości krajów strefy euro natomiast systemy emerytalne w praktyce opierają się na regule *pay-as-you-go system*¹⁹, czyli emerytury w dużej mierze finansowane są przez obecnie zatrudnio-

¹⁹ Zgodnie z zapowiedziami Komisji Europejskiej w najbliższym czasie należy się spodziewać zmiany tego stanu rzeczy. Zostaną zainicjowane działania mające na celu pobudzenie tworzenia systemu planów emerytalnych na wzór funkcjonujących już w Wielkiej Brytanii czy Szwecji.

nych. Jednakże zgodnie z przewidywaniami demografów, stosunek osób w wieku poprodukcyjnym do osób w wieku produkcyjnym podwoi się do roku 2050. Mieszkańcy Unii starają się więc zabezpieczyć na przyszłość, wykazują coraz to większe zainteresowanie inwestycjami długoterminowymi, m.in. w akcje.

W ostatnich latach nastąpił wzrost znaczenia inwestorów indywidualnych na rynkach akcji. Udział akcji w aktywach finansowych inwestorów indywidualnych wzrósł z 24% w 1995 r. do 39% w 1999 r. Wielkość tych inwestycji oceniono w 1999 r. na 84% PKB, co oznacza ponad dwukrotny wzrost w porównaniu z rokiem 1995. Tak duży wzrost znaczenia inwestycji akcyjnych jest efektem licznych prywatyzacji lat dziewięćdziesiątych, zmian w sektorze bankowym czy chociażby zmian na rynku biur maklerskich. Inwestorzy indywidualni w latach dziewięćdziesiątych chętnie też inwestowali na rynku derywatów akcyjnych, przyczyniając się do jego wzrostu i rozwoju. Warto w tym miejscu podkreślić, iż liczba inwestorów indywidualnych z roku na rok wzrasta (Holandia, Niemcy).

Tabela 6. Inwestycje bezpośrednie inwestorów indywidualnych i instytucji typu *non-profit* w papiery udziałowe (notowane i nienotowane)

	1995	1996	1997	1998	1999
EMU (1)					
udział w aktywach finansowych inwestorów indywidualnych %	24%	25%	29%	34%	39%
udział w PKB %	36%	44%	54%	67%	84%
EU – inne (2)					
udział w aktywach finansowych inwestorów indywidualnych %	19%	20%	22%	21%	24%
udział w PKB %	44%	52%	62%	55%	77%

(1) Belgia, Niemcy, Hiszpania, Włochy, Francja, Holandia, Austria, Portugalia, Finlandia.

(2) Wielka Brytania, Szwecja, Dania.

Źródło: *European Central Bank*, op. cit., s. 32.

5. Perspektywy rozwoju rynku papierów wartościowych w krajach strefy euro

Duży popyt na akcje czy inwestycje ponadgraniczne wywołują zmiany w strukturze rynku zarówno w rynku giełdowym, jak i w przemyśle brokerskim. Zmiany te mają charakter ponadeuropejski. Łączą się giełdy papierów wartościowych, kładzie się nacisk na powstawanie alternatywnych platform obrotu. Pojawiają się też coraz to nowe propozycje odejścia od struktury rynków narodowych do struktury jednolitego rynku europejskiego.

Wraz z pojawieniem się euro powstały zupełnie nowe możliwości współdziałania giełd europejskich. I tak np. w 1999 r.²⁰ aż osiem giełd europejskich ogłosiło alians (Londyn, Frankfurt, Paryż, Amsterdam, Bruksela, Madryt, Mediolan, Zurych). Celem aliansu było stworzenie wspólnej platformy handlu umożliwiającej klientom elektroniczny dostęp do giełd, sygnatariuszy aliansu. Wspólna platforma handlu została jednak jedynie propozycją, a samo porozumienie perspektywą stworzenia w przyszłości jednolitego systemu obrotu.

Sam pomysł został jednak wkrótce przejęty przez Paryż, Amsterdam i Brukselę. We wrześniu 2000 r., w wyniku fuzji tych trzech giełd, powstał Euronext. Euronext nie jest oczywiście jedynym udanym przedsięwzięciem, innym udanym przedsięwzięciem jest np. alians NOREX, pomiędzy Kopenhaską Giełdą Papierów Wartościowych a Giełdą w Sztokholmie. Ponadto pamiętać trzeba o tym, iż w ostatnich latach demutualizacja²¹ stworzyła legalne podstawy transformacji tradycyjnych giełd w notowane na giełdach przedsiębiorstwa nastawione na zysk. Ostatnie lata to również tworzenie platform obrotu akcji europejskich (np. Virt-x²², Jiway). Jak do tej pory nie udało się jednak stworzyć wspólnej platformy obrotu akcjami w ramach Unii Europejskiej. Ciągłe koszty funkcjonowania systemu giełd w Europie są wyższe niż w USA. Przyczyn tego stanu rzeczy należałoby upatrywać m.in. w braku pełnej integracji rynków kapitałowych w Europie, integracji zarówno pionowej, jak i poziomej (integracja platform obrotu, integracja giełd). Oczywiście konsekwencje integracji to nie tylko niższe koszty funkcjonowania systemu, to prawdopodobne zmniejszenie znaczenia części obecnych centrów finansowych Europy, to również prawdopodobna mniejsza innowacyjność giełd europejskich²³, a podkreślić w tym miejscu należy, iż obecnie giełdy europejskie są w większym stopniu innowacyjne niż giełdy amerykańskie.

Procesów integracyjnych jednak nie można zatrzymać. W pełni zintegrowany rynek kapitałowy jest warunkiem nie tylko wzrostu samego rynku, ale również,

²⁰ Pierwsza inicjatywa stworzenia jednolitego systemu obrotu papierami wartościowymi miała miejsce w połowie lat osiemdziesiątych w Londynie (Seaq International). Ten system obrotu, oparty na łączach telefonicznych, umożliwiał przeprowadzanie znaczących transakcji oraz poprawiał płynność rynku. W erze Seaq International kładziono nacisk na modernizowanie i internacjonalizację giełd europejskich. Kolejnym krokiem poprawy efektywności obrotu papierami wartościowymi było wprowadzenie systemów elektronicznych (głównie opartych na systemie *order-driven*), które zastąpiły tradycyjne sposoby obrotu (parkiet). Rok 1993 był natomiast rokiem przełomowym. W roku tym ustanowiono dyrektywę Investment Services Directive (ISD), która stworzyła zupełnie nowe warunki inwestowania na rynkach europejskich. Od tej pory inwestorzy w całej Europie (posiadający „European passport”) mieli swobodne możliwości inwestowania w papiery wartościowe (*via screen – based trading*).

²¹ Demutualizacja – przekształcanie się organizacji typu *non-profit* w organizację nastawioną na zysk.

²² Częściowym udziałowcem jest Szwajcarska Giełda Papierów Wartościowych.

²³ Konkurencja wymusza innowacyjność, a konsekwencją integracji będzie zmniejszenie konkurencji w ramach UE.

a może przede wszystkim, efektywnego przepływu kapitału z sektorów dysponujących kapitałem do sektorów, w których kapitał ten może być wykorzystany. Pamiętać należy, iż w obecnym świecie bez dobrze zorganizowanego i sprawnie funkcjonującego rynku kapitałowego niemożliwe jest finansowanie rozwoju przedsiębiorstw działających w warunkach konkurencji globalnej. Uczestnicy rynku kapitałowego coraz częściej zauważają, iż bez ujednoczenia reguł na europejskim rynku kapitałowym nie może być mowy o dalszym wzroście jego efektywności. Nie może więc być mowy również o znaczącym wzroście obrotów, a tym samym o zmniejszeniu ryzyka płynności. Trzeba więc stworzyć zarówno wspólne systemy clearingowe i rozliczeniowe, jak i w pełni zintegrowane systemy obrotu. Należy również zredukować wzrastające koszty obrotu ponadnarodowego. Konieczne są również zmiany w otoczeniu prawnym. Pamiętać należy, iż w różnych krajach mamy do czynienia z różnymi systemami podatkowymi, obowiązuje inne prawo w zakresie przejęć i fuzji czy konieczności dywersyfikacji inwestorów międzynarodowych. Różnią się również regulacje dotyczące samego rynku papierów wartościowych, np. w zakresie nadzoru. Nie można jednakże zapomnieć o tym, iż dokonano już wielu zmian w obszarze prawnym, podejmuje się również nowe działania mające na celu stworzenie jednolitego rynku usług finansowych. I tak np. do końca roku 2003 należy się spodziewać następujących zmian:

- ujednoczonych zasad tworzenia prospektów emisyjnych,
- zmian w zakresie wprowadzania spółek do obrotu giełdowego,
- ujednoczenia zasad funkcjonowania tzw. inwestorów profesjonalnych,
- zmian w regułach inwestowania w funduszach emerytalnych,
- przyjęcia międzynarodowych standardów rachunkowości,
- ujednoczonego dostępu²⁴ do rynków giełdowych.

Rynek papierów wartościowych będzie ewoluował w kierunku ujednoczonego rynku zarówno pod względem prawnym, jak i organizacyjnym. Zmiany jednakże muszą dotyczyć nie tylko otoczenia organizacyjnego i prawnego, lecz muszą lokować się w obrębie szeroko rozumianej kultury inwestowania. Europejczycy muszą zacząć myśleć nie w kategoriach narodowych, a w kategoriach interesu ogólnoeuropejskiego. Pamiętać bowiem należy o tym, iż podnoszenie efektywności gospodarki europejskiej jest warunkiem koniecznym sprostania globalnej konkurencji, a tym samym stabilnego rozwoju całej gospodarki europejskiej²⁵. Należy jednak spodziewać się, iż zmiany w zachowaniach będą trwały najdłużej.

²⁴ Ang. *single passport*.

²⁵ Wraz z rozwojem gospodarki powinno spaść bezrobocie.

Eric Ambukita

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Katedra Ekonomii

Killion Munyama

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
Katedra Bankowości

Euro – skutki wprowadzenia i miejsce w gospodarce światowej

Streszczenie. *Utworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej oraz wprowadzenie euro jako jednolitej waluty na obszarze tworzących ją państw jest wydarzeniem bezprecedensowym w historii gospodarczej świata. Celem artykułu jest rozpatrzenie funkcji, które euro jako waluta międzynarodowa pełni w coraz większym zakresie. Analizowane są także skutki wprowadzenia euro dla różnych sektorów gospodarki.*

1. Kwestie wstępne – droga do euro

Od 1 stycznia 1999 r. jedenaście krajów Unii Europejskiej zaczęło posługiwać się w obrotach bieżących i kapitałowych bilansu płatniczego nową, wspólną walutą – euro. Wspierane przez siłę ekonomiczną krajów, w których jest oficjalną walutą, euro stało się drugą co do znaczenia walutą międzynarodową. Nawet jeśli zastosowanie euro jako waluty transakcyjnej, jako jednostki obrachunkowej i jako waluty rezerwowej pozostaje ciągle mniejsze w porównaniu z dolarem USA, to jego rola w operacjach międzynarodowych nie przestaje wzrastać.

Propozycje utworzenia w Europie unii walutowej padały już wiele lat przed podpisaniem Traktatu z Maastricht, ale dopiero ostatnia z nich, ogłoszona w 1989 r. i nazwana planem Delorsa, znalazła praktyczne zastosowanie.

Zgodnie z planem Delorsa, tworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), której realizacja rozpoczęła się w 1990 r., podzielono na 3 etapy. W pierwszym etapie, który miał trwać 3 lata, kraje członkowskie miały zrealizować następujące cele:

- zapewnić całkowitą swobodę przepływów kapitałowych,
- ulepszyć mechanizm działania Europejskiego Systemu Walutowego,
- zacieśnić współpracę banków centralnych,
- rozpocząć budowanie jednolitego rynku finansowego, na którym obowiązywać miała swoboda funkcjonowania banków, firm ubezpieczeniowych i innych instytucji finansowych.

W trakcie realizacji pierwszego etapu Unii Europejskiej nastąpiło podpisanie w Maastricht (7 lutego 1992 r.) i wejście w życie (1 listopada 1993 r.) Traktatu o Unii Europejskiej¹, który stał się formalną podstawą Unii Gospodarczej i Walutowej w Europie.

Dzięki przyjęciu Traktatu z Maastricht stało się możliwe przejście do drugiego etapu budowania Unii Gospodarczo-Walutowej. Zatwierdzono w nim rozpoczęcie drugiego etapu budowania UGW na 1 stycznia 1994 r. Głównym jego celem miało być stworzenie instytucjonalnych ram unii. Już na początku drugiego etapu powstał Europejski Instytut Walutowy, jako załączek Europejskiego Banku Centralnego. Pod koniec drugiego etapu, tj. w połowie 1998 r., nastąpiła kwalifikacja krajów członkowskich Unii Europejskiej do UGW.

1 stycznia 1999 r. rozpoczął się trzeci etap tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej w Europie. Do najważniejszych cech charakterystycznych tego etapu należą: utworzenie Europejskiego Banku Centralnego, który jest częścią Europejskiego Systemu Banków Centralnych, oraz wprowadzenie euro. Dotychczasowa wspólna waluta – ecu – zamieniona została w euro w stosunku 1 do 1.

Za główny cel wspólnej polityki walutowej Traktat z Maastricht uznał stabilność cen, czyli utrzymywanie minimalnego poziomu inflacji. Traktat zaakceptował koncepcję integracji o wielu prędkościach. Oznacza to, że do UGW mogą przystąpić tylko te kraje, które wypełnią kryteria konwergencji, zwane również kryteriami zbieżności. Te z nich, które nie spełniają kryteriów konwergencji, będą mogły przystąpić do Unii Gospodarczej i Walutowej po odpowiedniej poprawie wskaźników ekonomicznych.

Tabela 1 obrazuje harmonogram prac przygotowawczych tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej.

Cel niniejszego opracowania sprowadza się do wykazania, że wspólna waluta europejska stanowi ważny składnik dywersyfikacji rezerw walutowych, jaka nastąpiła po załamaniu się systemu walutowego ustanowionego w Bretton Woods. Euro

¹ Por. *Treaty on European Union*, ECSC-EEC-EAEC, Brussels, Luxembourg 1992.

odgrywa także rolę waluty transakcyjnej i lokacyjnej. Jednocześnie ukazane zostaną skutki wprowadzenia tej waluty dla różnych sektorów gospodarczych zarówno krajów członkowskich UGW, jak i innych.

Tabela 1. Harmonogram działań w kierunku utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej

Data	Rodzaj podjętych działań
1 lipca 1990 r.	Początek pierwszego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej – liberalizacja przepływu kapitału, ale nie przez wszystkie państwa od razu
1 stycznia 1993 r.	Utworzenie Jednolitego Rynku Wewnętrznego – swobodny przepływ towarów, usług, osób i kapitału
1 stycznia 1994 r.	Początek drugiego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej – powołanie Europejskiego Instytutu Walutowego we Frankfurcie nad Menem (<i>European Monetary Institute</i> – EMI)
1 marca 1995 r.	Przyjęcie przez Komisję Europejską „Zielonej Księgi” – scenariusza przechodzenia do jednolitej waluty
16 grudnia 1995 r.	Decyzja Rady Europejskiej w Madrycie o przyjęciu nazwy euro dla jednolitej waluty oraz przedstawienie scenariusza jej wprowadzania
2 maja 1998 r.	Wskazanie krajów, które spełniły kryteria konwergencji i które zdecydowały się na zastąpienie swoich walut narodowych przez euro (11 krajów: Austria, Belgia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia i Włochy)
31 grudnia 1998 r.	<i>Conversion Weekend</i> : ustalenie nieodwołalnych kursów przeliczeniowych między euro a walutami narodowymi
1 stycznia 1999 r.	Euro zastępuje ecu w stosunku 1:1. Operacje walutowe, papiery wartościowe, akcje i dług publiczny wyrażane są w euro. Waluty narodowe stają się podnominałami
1 stycznia 2001 r.	Wejście Grecji do Unii Gospodarczej i Walutowej
1 stycznia 2002 r.	Wprowadzenie do obiegu banknotów i monet euro
28 lutego 2002 r.	Waluty narodowe tracą ważność. Można je wymieniać jedynie w bankach

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Euro 1999 – Rapport sur l'état de la convergence et recommandation associée en vue du passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire*, Partie 1, *Recommandation*, Office des publications officielles de Communautés européennes, Luxembourg 1998; L. Oręziak, *Euro. Nowy pieniądz*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999; K. Jakubiszyn, B. Karski, D. Rybińska, *Euro – nowa waluta*, Twigger, Warszawa 1999.

2. Kryteria zbieżności

Punktem wyjścia do ostatecznego określenia obecnego składu członkowskiego UGW był raport Komisji Europejskiej skierowany do Rady Unii Europejskiej, opublikowany 25 marca 1998 r., w którym Komisja stwierdziła, że 11 krajów UE sprostało kryteriom zbieżności². W latach dziewięćdziesiątych kraje UE podjęły

² *Euro 1999 – Rapport sur l'état de la convergence et recommandation associée en vue du passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire*, Partie 1, *Recommandation*, Office des publications officielles de Communautés européennes, Luxembourg 1998.

ogromny wysiłek w celu osiągnięcia wyników ekonomicznych, dających szansę na zakwalifikowanie się do UGW.

Kryteria zbieżności określone w protokole dołączonym do Traktatu z Maastricht określono następująco³:

- stopa inflacji nie wyższa o więcej niż 1,5 punktu procentowego od średniej stopy inflacji w trzech krajach UE, w których jest ona nominalnie najniższa,
- deficyt budżetowy nie wyższy niż 3% produktu krajowego brutto (PKB),
- dług publiczny nie większy niż 60% PKB, chyba że wskaźnik ten wykazuje malejącą tendencję i zbliża się w zadowalającym tempie do wskazanej wartości referencyjnej,
- długoterminowa stopa procentowa nie wyższa o więcej niż dwa punkty procentowe od średniej stóp procentowych w trzech krajach UE o najniższej inflacji (za bazę porównawczą uznano oprocentowanie 10-letnich obligacji skarbowych),
- stabilny w okresie ostatnich dwóch lat kurs wymiany walut narodowych w ramach Europejskiego Systemu Kursowego (ERM),
- co najmniej dwuletni okres uczestnictwa w zmodyfikowanym Mechanizmie Kursów Walutowych, tak zwanym ERM II (ten warunek muszą spełnić ewentualni przyszli członkowie UGW).

Tabela 2. Spełnienie kryteriów konwergencji przez kraje aspirujące do członkostwa w UGW w roku 1998

Kraj	Nazwa waluty	Stopa inflacji (%)	Długoterminowa stopa procentowa (%)	Deficyt budżetowy (% PKB)	Dług publiczny (% PKB)
Wartość referencyjna	–	3,2	7,8	3,0	60,0
Austria	Szyling austriacki	1,5	5,6	2,3	64,7
Belgia	Frank belgijski	1,3	5,7	1,7	118,1
Finlandia	Marka fińska	2,0	5,9	0,3	53,6
Francja	Frank francuski	1,0	5,5	2,9	58,1
Hiszpania	Peseta hiszpańska	2,2	6,3	2,2	67,4
Holandia	Gulden holenderski	1,8	5,5	1,6	70,0
Irlandia	Funt irlandzki	3,3	6,2	-1,1	59,5
Luksemburg	Frank luksemburski	1,6	5,6	-1,0	7,1
Niemcy	Marka niemiecka	1,7	5,6	2,5	61,2
Portugalia	Escudo portugalskie	2,2	6,2	2,2	60,0
Włochy	Lir włoski	2,1	6,7	2,5	118,1
Grecja	Drachma	5,2	9,8	4,0	108,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Euro 1999 – Raport sur l'état de la convergence...*

Niezależnie od konieczności wypełnienia wyżej wymienionych kryteriów, podstawą do zakwalifikowania danego kraju do Unii Walutowej i Gospodarczej była także wyrażona przez jego rząd wola udziału w dalszym procesie integracji. W re-

³ Por. R. Włodarski, *Euro – rewolucja na rynku bankowym?*, „Bank Spółdzielczy” 1998, nr 11, s. 24.

zultacie, zgodnie z decyzją podjętą 2 maja 1998 r. przez Radę Europejską, z dniem 1 stycznia 1999 r. w skład Unii Gospodarczej i Walutowej weszły państwa wymienione wcześniej (w tab. 1).

Jak można zauważyć analizując dane z tabeli 2, niektóre kraje, zakwalifikowane do udziału w Unii Gospodarczej i Walutowej, nie spełniały warunków określonych w Maastricht: Irlandia miała minimalnie większą stopę inflacji, a Austria, Hiszpania, Holandia, Niemcy, Belgia i Włochy przekraczały dopuszczalną granicę długu publicznego, przy czym dwa ostatnie kraje niemal dwukrotnie.

Do UGW jak na razie nie przystąpiły takie państwa Unii Europejskiej jak Dania, Szwecja i Wielka Brytania. Waluty tych państw nie zostały zastąpione przez euro i nadal funkcjonują jako odrębne jednostki walutowe, z odrębnymi notowaniami rynkowymi zarówno w relacji do nowej waluty, jak i środków płatniczych państw spoza strefy euro. Należy zwrócić uwagę na fakt, że Dania, Szwecja i Wielka Brytania mogły, ale nie wyraziły woli przystąpienia do UGW, Grecja natomiast nie spełniła wszystkich przedstawionych warunków w 1998 r.

Jednakże z dniem 1 stycznia 2001 r. Grecja stała się członkiem UGW (która tym samym obejmuje obecnie 12 państw). Decyzję w tej sprawie podjęła Rada Europejska w trakcie swego posiedzenia w Feira (Portugalia) w czerwcu 2000 r. Oceniając drogę Grecji prowadzącą do uczestnictwa w strefie euro, należy wskazać, że kraj ten, będący jednym z najuboższych członków Unii Europejskiej, wykazał się ogromną determinacją i konsekwencją w realizacji polityki gospodarczej, niezbędnej do sprostanania kryteriom zbieżności wynikającym z Traktatu z Maastricht.

3. Podstawowe zasady funkcjonowania euro w okresie przejściowym (1999-2001)

Funkcjonowanie euro w okresie przejściowym (1999-2001) opierało się na następujących zasadach:

- do obrotu bezgotówkowego – jako pieniądź skryptyralny (*book money*) – zostało wprowadzone euro;
- waluty narodowe krajów członkowskich UGW pozostawały w obrocie bezgotówkowym legalnym środkiem płatniczym, w obrocie gotówkowym zaś były jedynym środkiem płatniczym;
- każdorazowa wymiana euro na waluty narodowe krajów UGW (i odwrotnie) nie miała charakteru transakcji kupna-sprzedaży. Z tego powodu przy takich operacjach stosowano tzw. kursy przeliczeniowe⁴, a nie kursy wymiany. Kursy przeliczeniowe były sztywne;

⁴ Sztywne kursy przeliczeniowe walut krajów członkowskich Unii Gospodarczej i Walutowej, ustalone 31 grudnia 1998 r. wynosiły: (1 euro =) 13,7603 szylingów austriackich, 40,3399 franków belgijskich, 40,3399 franków luksemburskich, 5,94573 marek fińskich, 6,55957 franków francuskich, 166,386 peset hiszpańskich, 2,20371 guldeny holenderskie, 0,787564 funta irlandzkiego, 1,95583 marki

- w stosunkach z EBC i narodowymi bankami centralnymi rozliczenia prowadzone były wyłącznie w euro, natomiast poza strefą rozliczeń z bankami centralnymi istniała swoboda wyboru waluty płatności bezgotówkowych – euro bądź waluty narodowej. Również przedsiębiorstwa miały swobodę wyboru waluty w rozliczeniach między sobą i z bankami;
- w rezultacie skoncentrowania w ręku EBC instrumentów polityki pieniężnej w zakresie stóp procentowych i kursów walutowych oraz ustalenia niezmiennych kursów przeliczeniowych waluty narodowe krajów UGW były walutami podporządkowanymi euro;
- pod egidą Europejskiego Systemu Banków Centralnych funkcjonował TARGET, czyli system rozliczeń w czasie realnym na bazie brutto, łączący w jedną całość dotychczasowe tego typu systemy narodowe;
- począwszy od 1999 r. skarbowe papiery wartościowe były emitowane w euro, a równocześnie następowała stopniowa konwersja bądź redenominacja na euro skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych przed 1999 r.

Z dniem 1 stycznia 2002 r. rozpoczęło się wprowadzanie euro do obrotu gotówkowego w postaci banknotów i bilonu. Wymiana walut narodowych na euro zakończyła się w końcu lutego 2002 r. i wówczas przestały być one legalnym środkiem płatniczym.

4. Skutki wprowadzenia euro w krajach Unii Gospodarczej i Walutowej

Przedsięwzięcie utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej nie ma precedensu w skali światowej. Jest unikatowe zarówno jeśli chodzi o rozmiary, jak i skalę zaangażowanych środków. Euro jest potencjalnym źródłem dobrobytu krajów członkowskich, budzi jednak wiele obaw i kontrowersji. Należy sądzić, że skutki utworzenia UGW, a zwłaszcza wprowadzenia nowej waluty, swoim zasięgiem obejmą praktycznie całą gospodarkę światową. Kraje prowadzące aktywną wymianę z obszarem UGW muszą się liczyć z tym, że również ich podmioty gospodarcze, instytucje finansowe, a przede wszystkim banki, będą musiały dostosować się do nowej sytuacji⁵.

Wprowadzenie wspólnej waluty uzasadniane jest wielorako, zarówno w oparciu o argumenty ekonomiczne, jak i polityczne. Proces ten traktowany jest jako ukoronowanie dotychczasowej integracji gospodarczej oraz wyraz politycznego zbliżenia krajów Unii Europejskiej. Wśród argumentów ekonomicznych ważne miejsce zajmuje eliminacja ryzyka kursowego we wzajemnym handlu krajów członkowskich UGW oraz kosztów wynikających z ubezpieczania od ryzyka kursowego. Ponadto wraz z eliminacją konieczności dokonywania wymiany walut znikają koszty z tytułu

niemieckiej, 200,482 escudo portugalskich i 1936,27 lira włoskiego. Kurs przeliczeniowy drachmy greckiej, ustalony 31 grudnia 2000 r., wynosił: 1 euro = 340,750 Dr.

⁵ K. Jakubiszyn, B. Karski, D. Rybińska, *Euro – nowa waluta*, Twigger, Warszawa 1999, s. 12.

odpowiednich prowizji. Oszacowano dla przykładu, że podróżny, który wyjechał z jednego z krajów z kwotą równą tysiącowi funtów, przejechawszy przez dziesięć krajów i dokonawszy w każdym z nich wymiany walut, ostatecznie dysponuje kwotą równą około pięciuset funtom⁶. Przykład ten pokazuje skalę kosztów i nieefektywności wynikających z ilości walut, będących do tej pory w obiegu na obszarze Unii Europejskiej. Z drugiej strony należy pamiętać, że wraz z wprowadzeniem nowej waluty sektor finansowy straci poważne źródła dochodów z tytułu ubezpieczeń i wymiany.

Duże znaczenie przypisuje się także większej przejrzystości cen, większej łatwości prowadzenia działalności gospodarczej w skali całej Unii, co z kolei powinno prowadzić do nasilenia konkurencji na obszarze UGW, a zatem sprzyjać będzie poprawie efektywności i przyspieszeniu wzrostu gospodarczego.

Wśród argumentów na rzecz UGW ważkie miejsce zajmuje twierdzenie, że szybkiemu wzrostowi gospodarczemu sprzyjać będzie także dyscyplina finansowa towarzysząca wprowadzeniu UGW. Duże nadzieje związane są z zajęciem przez euro miejsca w światowym systemie walutowym, odpowiedniego do gospodarczego znaczenia strefy euro. Oznaczałoby to osłabienie pozycji dolara na rzecz wspólnej waluty europejskiej.

W całym procesie tworzenia UGW zarówno instytucje unijne, jak i politycy z państw członkowskich Unii czy ekonomiści większy nacisk kładli na potencjalne korzyści wynikające z ustanowienia obszaru jednawalutowego niż na związane z nim koszty. Co prawda korzyści i koszty są trudne do zmierzenia w sposób precyzyjny, ale można zidentyfikować niektóre z nich zarówno na poziomie makro-, jak i mikroekonomicznym.

Wśród najważniejszych kosztów wynikających dla krajów UE z tytułu wejścia do UGW należy wymienić utratę suwerenności narodowej w sferze pieniężnej. Rezygnacja z pieniądza narodowego implikuje brak możliwości wykorzystywania kursu walutowego jako instrumentu polityki gospodarczej. Oznacza to więc w efekcie także brak możliwości reagowania przez władze danego kraju za pomocą dostosowania kursu na różne wstrząsy dotyczące jego gospodarkę zarówno pochodzenia wewnętrznego, jak i zewnętrznego⁷.

4.1. Konsekwencje dla rynku kapitałowego

Wspólna waluta umożliwiła powstanie rzeczywiście jednolitego rynku kapitałowego. Poprzednio europejskie rynki kapitałowe były podzielone. Z najbardziej otwartego – brytyjskiego – zaledwie jedna piąta środków trafiała za granicę. W wypadku Niemiec, Francji i Włoch była to zaledwie jedna dwudziesta. Przyczyną tego swoistego „izolacjonizmu” kapitałowego były granice wyznaczone przez narodowe waluty. Inwestor, decydując się na wyjście poza obszar, na którym obowiązywał

⁶ „Problemes Economiques” z 4 sierpnia 1999 r.

⁷ L. Oręziak, *Euro. Nowy pieniądz*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 37.

jego narodowy pieniądź, ponosił dodatkowe ryzyko związane z kursem wymiany walut. Teraz zwiększy ryzyko, jeśli zechce zostać ze swoimi pieniędzmi we własnym kraju, bardziej rozsądne jest bowiem rozproszenie ich w całej strefie euro. Do tej pory również większość banków kredytowała głównie przedsięwzięcia rodzimych firm, a wyjątek robiono tylko dla wielkich korporacji. Obecnie euro zdeponowane we Frankfurcie będzie można pożyczyć w Sewilli czy Porto bez ponoszenia ryzyka związanego z kursem wymiany.

Unia walutowa tworzy zatem rynek finansowy, oferujący dużo szerszą paletę możliwości inwestycyjnych niż te oferowane przez dotychczas funkcjonujące narodowe rynki walutowe. Oznacza to także, iż wzrośnie konkurencja między poszczególnymi rynkami kapitałowymi, między centrami finansowymi oraz między instytucjami finansowymi (np. bankami czy towarzystwami ubezpieczeniowymi).

4.2. Konsekwencje dla sektora bankowego

Rola banków w procesie wprowadzania euro do praktyki życia gospodarczego i społecznego wynika z etapowego charakteru tego procesu. W pierwszym okresie euro było stosowane przede wszystkim do operacji, które można określić jako hurtowe, a dopiero w drugim – do operacji detalicznych. Oznaczało to, że w okresie przejściowym, tj. między 1999 r. a początkiem 2002 r., banki stanowiły swego rodzaju granicę między jedną sferą, już stosującą euro na szeroką skalę, a drugą, używającą przede wszystkim walut narodowych. Im mniejszy był stopień izolacji między obu sferami, tym większa była rola banków jako swego rodzaju motoru w procesie przechodzenia na euro⁸.

To co konsumenci przeżywali między 1 stycznia 2002 r. a 1 marca 2002 r., czyli jednoczesne funkcjonowanie euro i walut narodowych, było źródłem wielu problemów. Stąd też banki były zasypywane pytaniami od swoich klientów, dotyczącymi głównie wymienialności walut narodowych na euro, systemów dokonywania płatności i czytelności dokonywanych za pomocą euro rozliczeń. Z kolei przedsiębiorcy obawiali się, że wspólna waluta może uniemożliwić im identyfikację płacącego w sytuacji, gdy kontrakt został zawarty w pesetach czy frankach, a na rachunek trafiły euro. Ale banki, szczególnie te największe, także w takich krajach jak Hiszpania, gdzie prawie do końca nie było wiadomo, czy znajdzie się ona w UGW, od lat przygotowywały się do wprowadzenia euro i były w stanie udzielić odpowiedzi na takie i inne pytania.

Jednakże banki były gotowe od samego początku, tj. od 1 stycznia 1999 r., świadczyć w euro wszelkie inne usługi (tzn. kredyty, lokaty, gwarancje i inne). Natomiast usługami bankowymi w euro w pierwszej kolejności były zainteresowane wielkie przedsiębiorstwa, działające na skalę europejską, jak również przedsiębiorstwa, które na rynku międzynarodowym pozyskują środki na finansowanie swej działalności.

⁸ Ibidem, s. 91.

Instytucje finansowe kraju, z którego pochodzi emisja waluty dominują na rynku pierwotnym w tej właśnie walucie. W konsekwencji wzrastająca rola euro mogłaby wzmocnić część rynku instytucji finansowych strefy euro w działaniach na poziomie światowym. Wprowadzenie euro mogłoby również pociągnąć za sobą, w strefie euro, korzyści związane ze zwiększoną skutecznością w dziedzinie pośrednictwa banków, mianowicie mobilizację oszczędności do finansowania inwestycji.

Istnieją również koszty bądź ewentualne mikroekonomiczne ryzyka, wynikające dla banków z tytułu wprowadzenia euro. Spośród ważniejszych ujemnych konsekwencji należy wymienić:

- utratę dochodów osiąganych przez utworzeniem UGW z operacji dewizowych, związanych z wymianą walut krajów członkowskich,
- zmniejszenie dochodów z operacji papierami skarbowymi, wynikające z konieczności ograniczania deficytu budżetowego przez kraje UGW,
- spadek zainteresowania przedsiębiorstw kredytami bankowymi ze względu na powstanie nowych możliwości finansowania poprzez emisję papierów dłużnych⁹.

Ocenia się, że dochody banków z tych trzech rodzajów aktywności (operacje dewizowe, transakcje papierami skarbowymi oraz kredyty dla przedsiębiorstw), stanowiące dotychczas w przypadku typowego dużego banku komercyjnego źródło ponad połowy zysków, spadną w najbliższym dziesięcioleciu o ok. 20 proc. Pewną rekompensatą tego spadku mogą być oczekiwane większe dochody banków z udziału w operacjach emisji papierów oraz organizowaniu fuzji przedsiębiorstw¹⁰.

Co się tyczy europejskiego sektora bankowego, to coraz częstsze przetrzymywanie za granicą depozytów krótkoterminowych, wydawanych w euro, sprawia pewną trudność. W chwili nagłych zmian prognoz kursów dewizowych i stóp procentowych pomiędzy głównymi walutami międzynarodowymi inwestorzy zagraniczni mogą wycofać szybko i w dużej ilości ten płynny kapitał krótkoterminowy.

Jak już wspomniano, wprowadzenie wspólnej waluty sprawiło, że zniknęły wpływy z wymiany walut w ramach strefy euro. Należy się także spodziewać, że rola banków jako źródeł kapitału dla przedsiębiorstw, w związku z dużo łatwiejszym dostępem tych ostatnich do europejskiego rynku kapitałowego, ulegnie znacznemu zmniejszeniu. Nowe warunki spowodują zamknięcie setek oddziałów i kantorów z jednej strony, z drugiej zaś umożliwią przepływ kapitału nieobciążony kosztami związanymi z wymianą walut.

Zasadniczym pytaniem, jakie stawiają sobie bankowcy, jest, w jaki sposób te straty wpłyną na zyski sektora bankowego. Próby zwiększenia swojej roli jako banków inwestycyjnych, podejmowane przez dwa największe banki brytyjskie – National Westminster i Barclays – pokazały, jak trudno jest konkurować w tej dziedzinie z amerykańskimi gigantami, takimi jak Merrill Lynch czy Goldman Sachs.

Sposobem na przetrwanie mogą być fuzje banków, a wprowadzenie euro wyraźnie pobudziło w tym zakresie rynek. Obserwuje się dziś, jak duzi stają się jeszcze

⁹ Ibidem, s. 92.

¹⁰ Ibidem.

więksi, mali zaś albo do nich dołączają, albo liczą na to, że dużo łatwiej będzie im obsługiwać nisze rynkowe, jeżeli pozostaną niewielkimi, operatywnymi bankami¹¹.

4.3. Konsekwencje dla sektora przedsiębiorstw

Z wyjątkiem dużych międzynarodowych korporacji, euro zaczęło bezpośrednio dotyczyć przedsiębiorstwa państw członkowskich UGW dopiero od 1 stycznia 2002 r. Generalnie rzecz ujmując, z punktu widzenia przedsiębiorcy wprowadzenie wspólnej waluty umożliwi obniżenie kosztów ze względu na stosowanie euro we wszystkich transakcjach, eliminuje także ryzyko kursowe.

Konkurencji ze strony swojego odpowiednika w Berlinie nie musi się obawiać fryzjer w Lizbonie. Odporni na wprowadzenie euro pozostaną producenci towarów i usług o charakterze narodowym, jak prasa, stacje telewizyjne i radiowe. Wyraźnie jednak odczują rosnącą konkurencję producenci samochodów, sprzętu AGD, chemikaliów itp. towarów, których pochodzenie nie ma decydującego znaczenia dla konsumenta. W branży samochodowej wprowadzenie euro doprowadzi do zasadniczych zmian na korzyść konsumentów. Niemcy już przed 2002 r. mogli zaoszczędzić do 34% kupując BMW model 316 w Danii zamiast w Niemczech. Francuski producent samochodów Renault zharmonizował ceny swoich samochodów na kontynencie tak, że mogą się one wahać w granicach do 4%. Jest to zdaniem szefów Renault granica, powyżej której klient jest skłonny szukać okazji do nabycia samochodu za granicą¹².

Pewne jest, że euro uwypukli te różnice, a to w połączeniu z brakiem jakichkolwiek dodatkowych kosztów dla konsumenta zwiększy ten rodzaj importu, dopóki producenci nie zdecydują się na ujednoczenie cen w Europie. Euro pokaże prawdziwą wartość pracy oraz rzeczywistą cenę towarów. Może to jednak, z drugiej strony, wywołać olbrzymie naciski socjalne, bowiem pracownicy w uboższych regionach, na przykład w Hiszpanii czy w południowych Włoszech, którzy otrzymują np. 100 euro za swoją pracę, bardzo szybko dostrzegą, że ich koledzy po fachu w Holandii czy Niemczech dostają 300 euro.

Wszystkie przedsiębiorstwa powinny się liczyć z tym, że wprowadzenie euro oznacza znacznie większą niż przedtem przejrzystość rynku, wynikającą przede wszystkim z lepszych możliwości porównywania cen przez konsumentów. Oznacza to między innymi, że mało prawdopodobne będzie długotrwałe utrzymywanie się znaczących różnic w cenach. Część firm będzie więc musiała w stosunkowo krótkim czasie obniżyć ceny, by utrzymać się na rynku. Obniżka ta powinna być też rezultatem zwiększonej konkurencji między przedsiębiorstwami.

Ogólnie biorąc, zakres i tempo przygotowań przedsiębiorstw do stosowania euro uzależnione było od specyfiki ich działalności, wielkości obrotów, roli działalności

¹¹ A. Koronowski, *Konsekwencje wprowadzenia Euro*, „Informacje Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” nr 640, Warszawa 1998.

¹² „The Wall Street Journal Europe” z 12 kwietnia 2000 r.

na rynku międzynarodowym. Zmiany, które pociąga za sobą stopniowe przejście na euro, dotyczyły takich zagadnień, jak:

- cennik w walucie narodowej i w euro w okresie przejściowym,
- system fakturowania zakupu i sprzedaży towarów i usług,
- przestawienie kas rejestrujących i aparatów przyjmujących płatności w monetach i banknotach,
- dostosowanie systemu księgowania i sporządzania sprawozdań finansowych (takich jak bilans, rachunki zysków i strat i in.),
- zarządzanie płynnością w przedsiębiorstwie,
- polityka finansowania działalności bieżącej i inwestycyjnej,
- zarządzanie systemem informatycznym.

Z szacunków dokonanych przez EuroCommerce, instytucję reprezentującą sektor handlowy (*Commercial Sector Representation to the EU*), wynika, że koszty związane z wprowadzeniem euro przez przedsiębiorstwa wyniosą 1,5-1,8 proc. ich rocznych obrotów¹³.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że proces przygotowań do stosowania euro objął nie tylko przedsiębiorstwa z krajów UGW oraz z pozostałych krajów UE, ale także z wielu innych krajów, rozwijających z obszarem euro aktywną współpracę gospodarczą. I tak na przykład intensywne działania przygotowawcze zostały podjęte przez firmy ze Stanów Zjednoczonych. Z badań przeprowadzonych w połowie 1998 r. wynika, że aż 62% przedsiębiorstw amerykańskich dokonało przeglądu i dostosowania swej strategii działania na rynkach międzynarodowych. Na podkreślenie zasługuje wynikający z badań fakt, że działania takie zostały podjęte tylko przez 55% firm europejskich. Ponadto z tych badań wynika, że jakkolwiek przedsiębiorstwa amerykańskie są pozytywnie nastawione do UGW, to ich strategia wobec wprowadzenia euro ma charakter defensywny. Jej istota sprowadza się raczej do minimalizowania ryzyka handlowego oraz kosztów stosowania nowej waluty, niż do skorzystania z nowych możliwości ekspansji, związanych z ustanowieniem obszaru euro¹⁴. Przedsiębiorstwa mogą też liczyć na szerszą oraz korzystniejszą cenowo ofertę usług bankowych – pojawienie się euro znacznie zaostrzy bowiem konkurencję między instytucjami finansowymi.

Na koniec omawiania konsekwencji wprowadzenia euro dla przedsiębiorstw należy zwrócić uwagę i na to, że w sytuacji, gdy rządy krajów UGW nie będą mogły utrzymywać niskiej produktywności w drodze dewaluacji narodowej waluty, przedsiębiorstwa będą w większym niż dotąd stopniu zmuszone do bardziej skutecznego reagowania na presję innowacyjną. Można także oczekiwać, że prowadzenie wspólnej polityki walutowej będzie skutkowało wzrastającą korelacją cykli koniunkturalnych w Europie, w tym korelacją zmian poziomu bezrobocia. Wzrastająca konkurencja na rynkach towarowych i kapitałowych będzie powodować zatem narastającą potrzebę zreformowania rynku pracy¹⁵.

¹³ L. Oręziak, op. cit., s. 94.

¹⁴ Ibidem, s. 95.

¹⁵ K. Jakubiszyn, B. Karski, D. Rybińska, op. cit., s. 62.

4.4. Konsekwencje dla sektora turystycznego

W hipotezie wzrostu zewnętrznej roli euro, podstawowe korzyści wiążą się głównie z tym, że rezydenci strefy euro zaoszczędzą na różnego rodzaju kosztach transakcyjnych. Jest zwłaszcza prawdopodobne, że konsumenci strefy euro podróżujący za granicę skorzystają na niższe koszty wymiany walut. Jest to związane z faktem, że wzmocnienie roli euro na rynkach wymiany międzynarodowej i współzależne z tym ograniczenie różnic między ceną zakupu i ceną sprzedaży doprowadziłoby, poprzez grę konkurencji, do obniżenia prowizji i innych kosztów transakcji na rynkach dóbr i usług konsumpcyjnych.

Należy przy tym rozgraniczyć formy płatności wykorzystywane w ruchu turystycznym na gotówkową i bezgotówkową. Postęp w dziedzinie stosowania plastikowego pieniądza powoduje, że większość transakcji w turystyce jest dokonywana bezgotówkowo – gotówka odgrywa coraz mniejszą rolę. Tym niemniej podróżujący dziś po Europie turyści bez mała połowę swoich pieniędzy zostawiają w bankach i kantorach przy zakupie franków, marek, funtów, peset, lirów itd. Tak więc branża turystyczna spodziewa się wielkiego boomu w związku z wprowadzeniem euro. Koszty turystyki na Starym Kontynencie znacznie spadną i to nie tylko dla Amerykanów czy Japończyków: biura podróży spodziewają się, że Europa stanie się bardziej atrakcyjna dla samych Europejczyków.

5. Miejsce euro w gospodarce światowej

Euro może stać się drugą najczęściej używaną walutą w skali międzynarodowej, po dolarze amerykańskim, a przed funtem brytyjskim i jenem japońskim. Takie miejsce odzwierciedlałoby dziedzictwo otrzymane po dawnych narodowych walutach państw członkowskich UGW, które zostały zastąpione przez euro. Ta sytuacja wynika również z ekonomicznego znaczenia strefy euro w gospodarce światowej. Tabela 3 obrazuje kształtowanie się wskaźników ekonomicznych strefy euro w porównaniu z USA i Japonią.

Unia Gospodarcza i Walutowa pod względem wielkości obszaru gospodarczego oraz stopnia otwartości jest bardzo zbliżona do USA. W strefie euro wytwarza się 22% światowego produktu, w USA – 29%. Udział strefy euro w światowym eksporcie wynosi 20%, podczas gdy USA – 16%, a Japonii – 10%. W światowym imporcie proporcje przedstawiają się następująco: USA – 19%, UGW – 16%, Japonia – 7%. Jeśli chodzi o stopień otwartości gospodarki, to udział handlu zagranicznego (eksport + import) w PKB w przypadku strefy euro wynosi 12,8%, w przypadku USA – 10,2%¹⁶. Oba te obszary gospodarcze są więc dość niezależne od zewnętrznych oddziaływań.

¹⁶ L. Oręziak, op. cit., s. 65.

Tabela 3. Wskaźniki ekonomiczne odnoszące się do UGW, USA i Japonii (1998 r.)

Wskaźniki ekonomiczne	UGW	USA	Japonia
Ludność (w mln osób)	292	270	127
PKB (w mld USD)	5773	7592	3375
(w % światowego PKB)	22,2	29,3	13,0
Eksport dóbr i usług (w % PKB)	17,8	10,9	11,5
(w % światowego eksportu)	20,1	16,3	7,6
Depozyty bankowe (w mld USD)	4849	4128	4104
(w % PKB)	84	54	122
Kredyt wewnętrzny (w mld USD)	7477	6123	5120
(w % PKB)	130	81	152
Narodowe skrypty dłużne (w mld USD)	5240	11787	4440
w tym:			
emitowane przez sektor prywatny (w mld USD)	1997	5096	1229
emitowane przez sektor publiczny (w mld USD)	3243	6691	3211
Kapitalizacja giełdowa (w mld USD)	3655	13025	2091
(w % PKB)	63	172	62

Źródło: Eurostat, MFW, EBC i EBI.

Unia Europejska jest jedną z trzech – obok Stanów Zjednoczonych i Japonii – potęg gospodarczych świata. Podobnie jak w USA i Japonii funkcjonuje w niej jednolity rynek wewnętrzny, liczy on około 375 mln ludzi¹⁷ (w samej UGW mieszka – jak pokazuje tabela – 292 mln ludzi), a więc jest większy niż amerykański (270 mln) i znacznie większy niż japoński (127 mln). Jednakże w przeciwieństwie do tych państw, na rynku europejskim funkcjonowała nie jedna, lecz kilkanaście walut. W oczywisty sposób wpływało to negatywnie na wymianę handlową i pozycję konkurencyjną podmiotów europejskich wobec amerykańskich i japońskich. Było to również niewygodne dla samych Europejczyków.

W związku z powyższym nie ma wątpliwości, że dla sprawniejszego funkcjonowania jednolitego rynku UE (i jego czterech swobód – swobody przepływu kapitału, towarów, usług i ludzi) niezbędna jest jednolita waluta – jako logiczna konsekwencja jednolitego rynku. Przynosi ona wiele korzyści gospodarczych, o których była już wcześniej mowa, np. wyeliminowanie ryzyka kursowego, likwidację kosztów transakcyjnych występujących przy wymianie jednej waluty na drugą, zapewnienie przejrzystości i porównywalności cen, a w rezultacie większą dynamikę handlu, poprawę konkurencji na wspólnym rynku i optymalną alokację kapitału. Ponadto jednolita waluta europejska staje się niewątpliwie jedną z najważniejszych walut międzynarodowych. Wszystko to razem wzięte prowadzić winno do znaczącego wzrostu konkurencyjności UE – tak wewnętrznej (w ramach jednolitego rynku), jak i zewnętrznej (na rynkach międzynarodowych).

¹⁷ Dane z 1999 r. Za: D. Leonard, *Przewodnik po Unii Europejskiej*, wyd. II zm., Studio Emka, Warszawa 2003, s. 335.

Analiza czynników ekonomicznych, wpływających na ciągle jeszcze kształtującą się międzynarodową rolę euro, pozwala wyróżnić dwie ich grupy: pierwszą – czynników wzrostu (np. ogólna suma transakcji, transakcje europejskiej strefy ekonomicznej z resztą świata i rozmiar jej wewnętrznych rynków kapitałowych) oraz drugą – czynników ryzyka (np. ryzyka inflacji).

Z jednej strony, czynniki wzrostu prowadzą w kierunku jednej waluty (centralizacji) bądź w kierunku małej liczby kluczowych walut międzynarodowych. Na przykład – im bardziej rynki walutowe są rozwinięte w kierunku jednej konkretnej waluty, tym niższe są koszty transakcji na tych rynkach. To może zwiększyć zainteresowanie podmiotów gospodarczych, co jeszcze bardziej obniży koszty transakcji i nasili tendencję do centralizacji.

Z drugiej strony, czynniki ryzyka prowadzą do zróżnicowania walut międzynarodowych, innymi słowy dążą one do decentralizacji. Czynniki te mogą doprowadzić do sytuacji, w której inwestor, posiadacz jednej waluty zagranicznej, albo będzie wystawiony na ryzyko kursowe, albo będzie musiał przeciwdziałać temu ryzyku, co może go skłonić do podziału swoich aktywów pomiędzy różne waluty.

Poszukiwanie równowagi między czynnikami wzrostu a czynnikami ryzyka prowadzi zazwyczaj do pojawienia się hierarchii walut na daną chwilę, polegającej na tym, że niewielka liczba walut używana jest podczas dokonywania większości transakcji międzynarodowych, podczas gdy inne odgrywają ograniczoną rolę bądź są używane tylko w obrębie regionu.

W następnej części studium czynniki wzrostu i czynniki ryzyka będą omówione bardziej szczegółowo i w odniesieniu do każdej funkcji spełnianej przez euro.

6. Funkcje euro jako waluty międzynarodowej

Funkcje pełnione przez walutę międzynarodową, jeśli wziąć pod uwagę trzy klasyczne funkcje waluty i stan prawny użytkownika (prywatny lub publiczny), przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Funkcje walut międzynarodowych

Funkcje waluty	Sektor prywatny	Sektor publiczny
Środek tezauryzacji	Waluta inwestycji i finansowania	Waluta rezerwowa
Środek wymiany	Waluta rozliczenia: dla wymiany towarowej dla wymiany dewizowej	Waluta pośrednictwa
Jednostka miary (obrachunkowa)	Waluta ustalenia cen / fakturowania	Waluta odniesienia

Źródło: BCE, za: „Problemes économiques” z 13 października 1999 r.

Funkcja środka wymiany międzynarodowej, pełniona przez euro w sektorze prywatnym, może być jeszcze podzielona na funkcję waluty rozliczeniowej, w ramach międzynarodowej wymiany towarów i usług, i funkcję waluty przejścia (*vehi-*

cle currency) na rynkach walutowych. Ta ostatnia jest istotna ze względu na ogromny wzrost wspomnianych rynków.

Rynki walutowe odgrywają główną rolę, kiedy w przypadku danej transakcji międzynarodowej co najmniej jeden z kontrahentów musi wystąpić jako nabywca walut. Wpływa to na koszty transakcji i opłacalność tak operacji handlowych, jak i finansowych. Nawet jeśli w chwili obecnej nie ma jeszcze odpowiednich danych, prawdopodobnie wartość eksportu światowego rozliczanego w euro nie różni się znacznie od wartości eksportu strefy euro. W zamian za to, wartość eksportu światowego rozliczanego w dolarach jest prawie cztery razy wyższa od wartości eksportu amerykańskiego.

Jedną z funkcji pełnionych przez euro w sektorze prywatnym jest funkcja jednostki miary. Euro jest techniczną miarą ceny, tak samo jak techniczną miarą odległości jest np. kilometr czy techniczną miarą ciężaru jest np. kilogram. Jednak z zastosowaniem pieniądza jako technicznego środka wyrażania cen i fakturowania dość blisko wiążą się inne ważne korzyści. Euro jest walutą używaną do ustalania cen towarów i usług. Szeroka używalność dolara jako jednostki obrachunkowej jest mniej związana z czynnikami wzrostu, a bardziej z praktyczną korzyścią polegającą na używaniu jednej normy ustalania cen. Dolar amerykański dominuje szczególnie na rynkach jednorodnych, scentralizowanych i wydajnych, takich jak giełda surowców, gdzie maklerzy korzystają z możliwości dokonywania bezpośrednich porównań pomiędzy cenami, wyrażanymi w jednej walucie.

W czasie wprowadzenia euro część walut strefy C, to znaczy dawnych walut narodowych oraz ecu (do 31 grudnia 1998 r.) i euro (od 1 stycznia 1999 r.), w rezerwach walutowych centralnych banków emisyjnych zmniejszyła się pod wpływem dwóch zabiegów technicznych. Po pierwsze, 31 grudnia Eurosystem wymienił (skonwertował) na złoto i na dolary łączną sumę 60,9 mld ecu oficjalnych, które zostały wyemitowane na rzecz banków centralnych Unii Europejskiej, dzięki odnawialnym umowom kredytowym we wzajemnych świadczeniach banków centralnych z 20% wkładem ich należności brutto w złocie i ich rezerw w dolarach. Po drugie, rezerwy Eurosystemu, w dawnych walutach narodowych strefy euro, stały się majątkami krajowymi, ze skutkiem do 1 stycznia 1999 r., co pociągnęło za sobą zmniejszenie zapasów dewizowych Eurosystemu. Te działania o charakterze technicznym, tłumaczą zmniejszenie się udziału euro w rezerwach oficjalnych.

Użycie euro jako waluty pośrednictwa jest związane przede wszystkim z jego funkcją waluty odniesienia. Między innymi kraje, których waluta nie została przyłączona do euro, mogą również jej używać do celów pośrednich po to, by osiągnąć cele bardziej nieformalne w dziedzinie kursów dewizowych.

Zastosowanie euro jako waluty odniesienia związane jest z całą serią umów, począwszy od wprowadzenia euro jako waluty narodowej przez pewną liczbę krajów, kończąc na przyjęciu systemu dewizowego, który zakłada użycie euro. Te umowy są dziedzictwem minionych związków z dawnymi walutami narodowymi strefy euro. Oprócz tych umów pieniężnych *ad hoc*, około trzydziestu krajów położonych poza strefą euro, wytwarzających relatywnie małą część światowego PKB,

mają obecnie systemy walutowe, które korzystają z pośrednictwa euro. Te kraje można podzielić na cztery grupy¹⁸. Pierwsza obejmuje 4 kraje, których waluta jest powiązana z euro. Od stycznia 1999 r. Dania uczestniczy w nowym europejskim mechanizmie walutowym (ERM II), który łączy waluty państw członkowskich UE z euro na zasadzie dwustronności i dobrowolności. Dwa inne kraje – Cypr i Macedonia – powiązały jednostronnie swoje waluty z euro¹⁹.

Druga grupa obejmuje państwa, które przyjęły systemy zarządu walutą (*currency board*) bazowany na euro i marce niemieckiej. Są to Bośnia i Hercegowina, Bułgaria i Estonia. Formalne zastąpienie marki niemieckiej przez euro nastąpiło w tych systemach walutowych od momentu wprowadzenia banknotów euro w 2002 r.

Trzecia grupa, w skład której wchodziły m.in. Węgry, Islandia i Polska²⁰, składała się z siedemnastu państw, które opierały swoją walutę na koszyku walut, obejmującym euro lub jeden z jego odpowiedników narodowych. Do tej grupy należą również kraje, których waluty są obejmowane specjalnymi prawami ciągnięcia (SDR). Od chwili swego wprowadzenia euro automatycznie zajęło miejsce marki niemieckiej i franka francuskiego, dla stałych sum nabytych za te dwie waluty w koszyku tworzącym SDR, który zawiera również dolara, jeny i funty sterlingi. Waga euro w koszyku walut, z których składa się SDR, reprezentowała 23 lipca 1999 r. 27,3% całości²¹.

Wreszcie czwarta grupa składa się z siedmiu państw (m.in. Czech, Słowacji, Słowenii), które zastosowały system kontrolowanych wahań kursu, gdzie euro używane jest w sposób nieformalny jako waluta odniesienia²².

7. Podsumowanie

Wprowadzenie euro należy do bezprecedensowych wydarzeń nie tylko w historii Europy, ale i świata. Bezpośrednio uczestniczy w nim kilkanaście krajów Europy Zachodniej, reprezentujących łącznie wielki potencjał gospodarczy. Ze względu na ich wielką rolę w międzynarodowej produkcji handlu i finansach powodzenie przedsięwzięcia, polegającego na wprowadzeniu nowego pieniądza, leży w interesie całego świata. Można oczekiwać, że podjęte zostaną wszelkie niezbędne działania w celu zapewnienia trwałości nowej unii oraz jej harmonijnego funkcjonowania. Tylko wtedy jej waluta – euro – będzie cieszyć się międzynarodowym uznaniem i zaufaniem. Od samego początku istnienia UGW euro funkcjonuje sprawnie i bez zakłó-

¹⁸ L. Oręziak, *Euro. Nowy pieniądz*, wyd. II popr., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 118.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ W przypadku Polski – do 12 kwietnia 2000 r., gdy nastąpiło upłynienie złotego i zaprzestano korzystania z koszyka składającego się z dolara amerykańskiego (w 45%) i euro (w 55%).

²¹ „Problemes Economiques” z 13 października 1999 r.

²² L. Oręziak, wyd. II, op. cit., s. 118.

ceń. Jest to rezultatem zarówno bardzo dobrego przygotowania strony technicznej przedsięwzięcia związanego z wprowadzeniem nowej waluty, jak i całego procesu integracji gospodarczej, trwającego od pół wieku.

Euro będzie z pewnością motorem napędowym gospodarki europejskiej. Jego wpływ będzie odczuwalny nie tylko w krajach strefy euro. Kraje Europy Środkowej muszą jak najszybciej dostosować się do nowych realiów, tak aby wykorzystać w ten sposób pojawiającą się szansę rozwoju gospodarczego. Euro spowoduje scalenie europejskiego rynku finansowego i wymusi dostosowanie przepisów prawnych w krajach strefy euro i spoza tego obszaru. Pomoże to w szybszym dostosowaniu do wymogów Unii Europejskiej.

Euro będzie odgrywać bardzo ważną rolę na rynkach pieniężnych oraz jako waluta fakturowania na polu międzynarodowego handlu towarami i usługami. Dolar USA pozostanie najważniejszą walutą, ale oczekuje się, że może stracić na znaczeniu na rzecz euro.

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że Europejski Bank Centralny – bank centralny UGW – jest instytucją, która może zapewnić stabilność cen, niezbędną z kolei dla osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego. Ponadto z takich powodów, jak powiększony rynek wewnętrzny i większa konkurencja, tempo inflacji nadal będzie niskie. Z drugiej strony wyraźnie zarysowała się konieczność kontynuowania strukturalnych przekształceń w gospodarkach krajów członkowskich w celu zwiększenia ich konkurencyjności w stosunku do gospodarki Stanów Zjednoczonych i Japonii. Siła euro będzie określona przez wiarygodność EBC, politykę strukturalno-ekonomiczną i budżetową krajów UGW oraz stopień, w jakim euro będzie używane jako waluta rezerwowa.

Kamilla Marchewka-Bartkowiak

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
Katedra Teorii Pieniądza i Polityki Pieniężnej

Przygotowania Irlandii do członkostwa w Unii Gospodarczo-Walutowej (lata 1991-1998)

Streszczenie. *Spełnienie kryteriów wejścia do Unii Gospodarczej i Walutowej w 1999 r. przyczyniło się do podejmowania często trudnych decyzji przez wiele krajów aspirujących do członkostwa w UGW. Jednym z nich była Irlandia, kraj, który w ciągu kilku lat dokonał imponujących przemian, zmieniając całkowicie swój obraz na arenie międzynarodowej: z jednej z najsłabszych gospodarek zachodnioeuropejskich stała się ona przykładem kraju sukcesu gospodarczego. Poniższy artykuł pokazuje te przemiany na podstawie ewolucji podstawowych wskaźników makroekonomicznych.*

1. Uwagi wstępne

Data 1 stycznia 1999 r. dla 11 państw europejskich okazała się przełomowa. Po długich latach przygotowań, wielu kompromisów i dokonanych zmian stały się one członkami Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW lub EMU – ang. *Economic and Monetary Union*). Rozpoczęły tym samym trzeci i ostatni etap integracji walutowej. Zgodnie z planem przyjętym przez Radę Europejską w Maastricht w grudniu 1991 r. w ramach Traktatu o Unii Europejskiej, wcześniej zrealizowane zostały dwa etapy, w ramach których wprowadzono swobodny przepływ kapitałów, wzmocniono koordynację między polityką fiskalną i monetarną, stworzono także podstawy instytucjonalne niezbędne do funkcjonowania EMU.

Lata 1991-1998 były okresem przygotowań, a jednocześnie gruntownych zmian, którym poddały się w mniejszym lub większym stopniu wszystkie państwa

członkowskie Unii Europejskiej. Okresu tego nie można określić ani mianem konkursu, ani rywalizacji. Był to po prostu wybór każdego państwa z osobna. Nasuwa się jednak skojarzenie, iż po eliminacjach do „pierwszej reprezentacji” zakwalifikowały się: Austria, Belgia, Finlandia, Francja, Niemcy, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Portugalia i Hiszpania.

Podstawą oceny, czy dane państwo spełnia określone z góry warunki uczestnictwa, były tzw. **kryteria spójności, jednolitości lub inaczej konwergencji**. Warto więc przypomnieć pięć podstawowych zasad, które musiały być zrealizowane w okresie od lutego 1997 r. do stycznia 1998 r., o dostosowanie do których walczyły i cel ten osiągnęły wyżej wymienione państwa.

Kryteria te to:

- stabilność cenowa, czyli średnia stopa inflacji nie wyższa niż o 1,5 punktu procentowego od wskaźnika zanotowanego w trzech najlepszych pod tym względem krajach,
- średnia nominalna długookresowa stopa procentowa nie wyższa niż o 2 punkty procentowe od tego samego wskaźnika w 3 krajach o najniższej inflacji,
- deficyt budżetowy na maksymalnym poziomie 3% w stosunku do PKB,
- zadłużenie publiczne określone maksymalną dopuszczalną relacją do PKB na poziomie 60%,
- udział w mechanizmie kursowym Europejskiego Systemu Walutowego i utrzymanie waluty w tzw. normalnym przedziale wahań kursowych.

Spośród państw, które startowały do „biegu” w 1997 r. cztery z różnych powodów go nie ukończyło. Wielka Brytania i Dania, które spełniły większość z przytoczonych kryteriów, skorzystało z prawa do wstrzymania się (odmówiły przyjęcia wspólnej waluty europejskiej od początku jej wprowadzenia), Szwecja zdecydowała się pozostać z boku (formalnie nie otrzymała prawa do wstrzymania się, nie osiągnęła również kryterium stabilności walutowej), jedynie Grecja nie spełniła wtedy wymogów i nie przekroczyła „linii mety”¹.

Tak więc 11 krajów rozpoczęło realizację ostatniej fazy integracji walutowej, czyli wprowadzenia wspólnej waluty euro.

Skoncentrujemy naszą uwagę na kraju, który jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych był postrzegany, obok Hiszpanii, Grecji i Portugalii, jako jeden z najsłabszych gospodarczo w ówczesnej EWG, a który następnie rozwijał się najszybciej. Mowa tu o Irlandii.

2. Rezultaty przemian gospodarczych w Irlandii. Lata 1991-1996

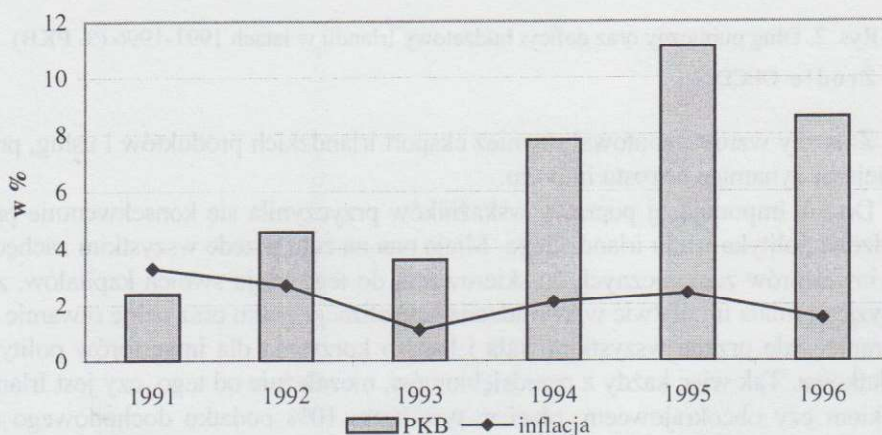
Irlandia jest państwem zaliczanym w Europie do średnich: jej powierzchnia wynosi 70 282 km², a ludność liczy ponad 3,5 miliona mieszkańców. W strukturze gospodarki krajowej dominuje przemysł przetwórczy, a w jego ramach najważniejszą

¹ Grecja została członkiem Unii Gospodarczej i Walutowej od 1 stycznia 2001 r.

rolę odgrywa sektor rolno-spożywczy, znany z produkcji przetworów mlecznych, bekonów, piwa i whisky oraz przemysł włókienniczy. Do największych partnerów Irlandii należy przede wszystkim Wielka Brytania, a w dalszej kolejności: Niemcy, Francja i Stany Zjednoczone. Tradycyjnie ważną dziedziną gospodarki jest również rolnictwo, a głównie hodowla, która daje łącznie około 75% wartości produkcji rolnej.

Na początku omawianego okresu Irlandia była jednym z najslabiej rozwiniętych krajów EWG. Produkt narodowy brutto na jednego mieszkańca sięgał zaledwie 57% przeciętnej dla wszystkich państw Wspólnoty.

Analizując jednak okres od 1991 r. do 1996 r. widać wyraźnie olbrzymią różnicę, jaka występuje między tymi latami w zakresie kształtowania podstawowych wskaźników, odzwierciedlających sytuację gospodarczą kraju.

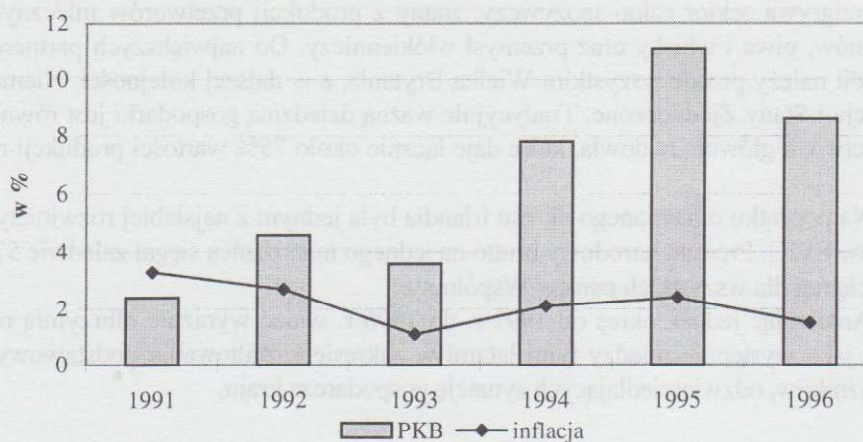


Rys. 1. Tempo wzrostu PKB oraz stopa inflacji w Irlandii w latach 1991-1996 (%)

Źródło: OECD.

Najbardziej imponujący był realny wzrost PKB, który w 1991 r. wynosił zaledwie 2,4%, zaś w 1995 i 1996 r. już zdecydowanie przekroczył 8%, co gwarantowało Irlandii pozycję lidera wśród pozostałych krajach kandydujących do EMU. Spadła również inflacja mierzona wskaźnikiem cen konsumpcyjnych – z 3,2% PKB w 1991 r. do poziomu 1,6% pięć lat później.

Obserwując dalej poczynania rządu Irlandii w ramach dostosowań do warunków Traktatu dotyczących polityki fiskalnej widać wyraźnie wysiłki, jakie musiały być podjęte, aby ostatecznie przybliżyć się do wytyczonych kryteriów na rok 1997. Najlepszym przykładem jest poziom deficytu, który powoli, choć niezbyt systematycznie, ulegał zmniejszeniu (1991 r. – 2,3% PKB; 1996 r. – 0,4% PKB), tak aby w 1997 r. osiągnąć nadwyżkę. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku długu publicznego, który obniżył się w omawianym okresie o ponad 23 punkty procentowe, osiągając w 1996 r. 72,2% PKB.



Rys. 2. Dług publiczny oraz deficyt budżetowy Irlandii w latach 1991-1996 (% PKB)

Źródło: OECD.

Znaczny wzrost zanotował również eksport irlandzkich produktów i usług, przy mniejszej dynamice wzrostu importu.

Do tak imponującej poprawy wskaźników przyczyniła się konsekwentnie prowadzona polityka rządu irlandzkiego. Miała ona na celu przede wszystkim zachęcenie inwestorów zagranicznych do skierowania do tego kraju swoich kapitałów, zaś decyzję tę miała ułatwić wprowadzona liberalizacja rynku oraz pełne otwarcie na zagranicę, ale przede wszystkim stała i bardzo korzystna dla inwestorów polityka podatkowa. Tak więc każdy z przedsiębiorców, niezależnie od tego, czy jest Irlandczykiem czy obcokrajowcem, płaci w tym kraju 10% podatku dochodowego od osób prawnych. Dalsze kroki doprowadziły także do zawarcia w 1996 r. porozumienia między władzami, pracodawcami i związkami zawodowymi, dotyczącego ograniczenia rocznego wzrostu płac przez kolejne trzy lata maksymalnie do 2,5%. Rozwinęło się także w znacznym stopniu rolnictwo, dzięki pełnemu i racjonalnemu wykorzystaniu środków przyznanych przez UE. Te działania spowodowały tak często podkreślany sukces kraju, którego przejawem było zakwalifikowanie się Irlandii do EMU na jednym z czołowych miejsc wśród pozostałych kandydatów.

3. Alternatywne scenariusze wydarzeń

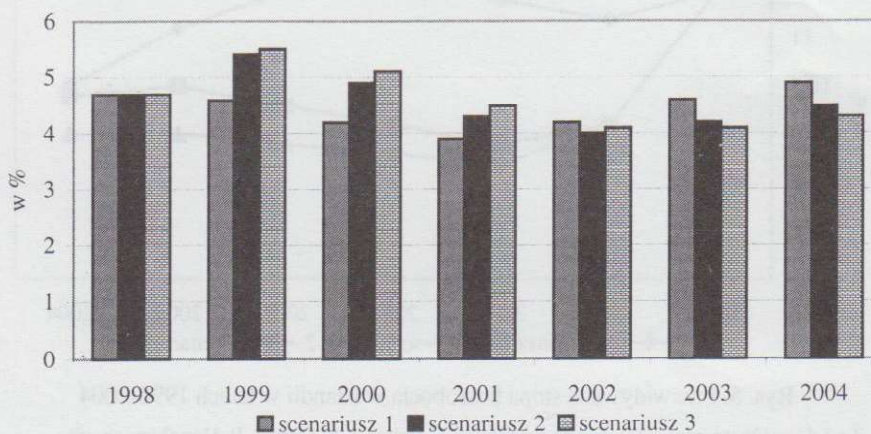
W początkowym okresie przemian gospodarczych w Irlandii opracowano alternatywne scenariusze sytuacji, w których może znaleźć się kraj po 1999 r. Były one symulacjami konsekwencji dopuszczenia lub niedopuszczenia Irlandii do członkostwa w EMU, ale brały one także pod uwagę decyzję jej największego partnera handlowego, czyli Wielkiej Brytanii. Symulacje prezentowały trzy zasadnicze wersje wydarzeń, a mianowicie:

- 1) Irlandia i Wielka Brytania nie wejdą do EMU,
- 2) Irlandia zostanie zakwalifikowana, Wielka Brytania nie wejdzie do EMU,
- 3) Irlandia i Wielka Brytania zostaną zakwalifikowane do EMU.

Ponieważ analiza sytuacji ekonomicznej Wielkiej Brytanii nie jest tematem tego opracowania, uwaga zostanie skupiona przede wszystkim na skutkach, jakie mogłyby wynikać z postawy Wielkiej Brytanii, a które wpłynęłyby bezpośrednio na gospodarkę Irlandii.

Z przytoczonych wersji wydarzeń chyba najbardziej kontrowersyjna wydaje się pierwsza. Mimo iż jest ona najbardziej pesymistyczna, założenia, które jej dotyczyły stały się podstawą do formułowania dwóch pozostałych scenariuszy. Dla rządu irlandzkiego dwa pozostałe warianty stanowiły najbardziej pożądaną efekt przemian gospodarczych, pierwszy zaś traktowany był raczej jako ewentualne tło do rozważań aniżeli cel działań. Należy także zauważyć, iż nie brano pod uwagę scenariusza, w którym Irlandię wyklucza się z członkostwa, Wielka Brytania zaś wchodzi do EMU. Ta wersja nie była w ogóle rozpatrywana.

Scenariusz bazowy zakładał, iż w okresie trzech pierwszych lat po 1999 r. Irlandia może przeżyć pewien szok gospodarczy. Główną przyczyną będzie przede wszystkim stopniowy, ale znaczący w tych warunkach wzrost stopy procentowej z 7,1% w 1998 r. do 8,3% w 2001 r. Zanotowany zostanie spadek produktu narodowego brutto do poziomu poniżej 4% w 2001 r. (rys. 3). Porównując to z pozostałymi wersjami wydarzeń, rozbieżność w tym okresie wydaje się znaczna.

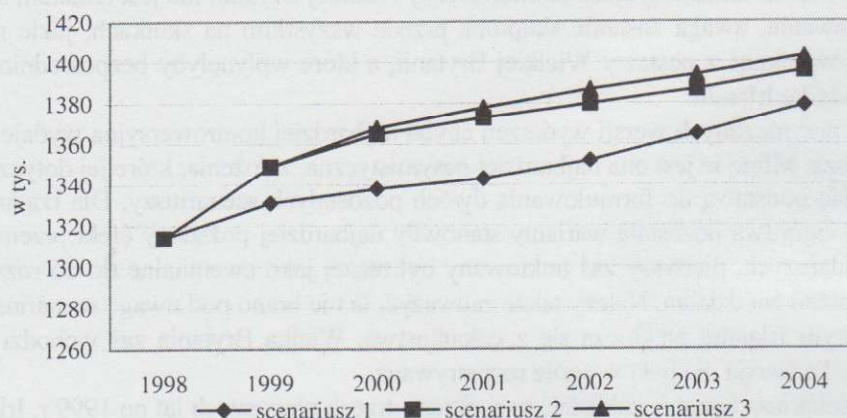


Rys. 3. Przewidywane tempo wzrostu PNB Irlandii w latach 1998-2004

Źródło: Opracowanie własne na podstawie T. Baker, J. F. Gerald, P. Honohan, *Economic implications for Ireland of EMU*, The Economic and Social Research Institute, Dublin 1996.

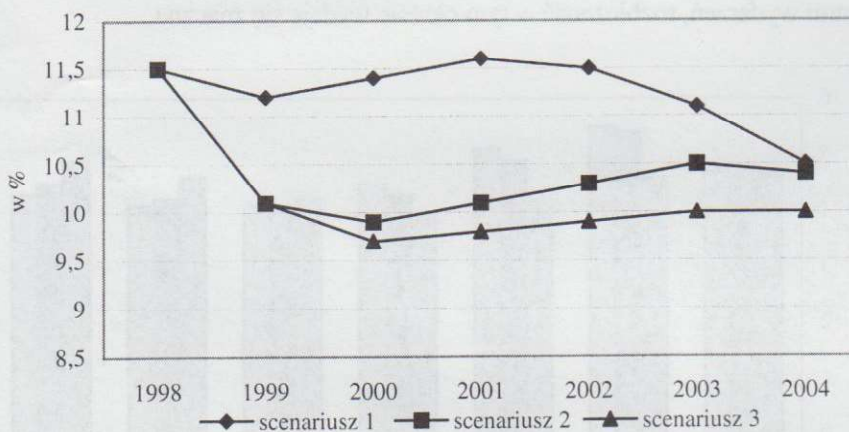
Powyższa sytuacja wiązałaby się ze wzrostem zapotrzebowania na kredyt, narzucając konieczność redukcji wydatków lub wzrostu dochodów podatkowych. Dalej trzeba by się liczyć ze spadkiem tempa wzrostu zatrudnienia oraz stopą bezrobo-

cia ponad 11%, podczas gdy pozostałe scenariusze przewidywały poziom poniżej 10% (rys. 4 i 5).



Rys. 4. Przewidywany poziom zatrudnienia w Irlandii w latach 1998-2004

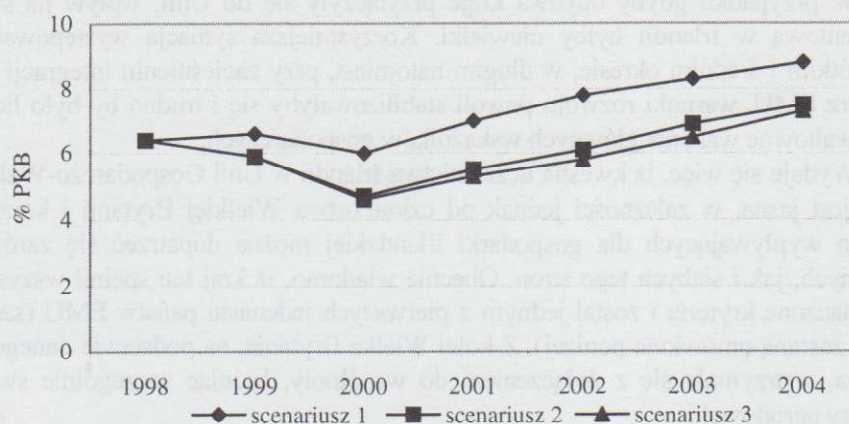
Źródło: Opracowanie własne na podstawie T. Baker, J. F. Gerald, P. Honohan, op. cit.



Rys. 5. Przewidywana stopa bezrobocia w Irlandii w latach 1998-2004

Źródło: Opracowanie własne na podstawie T. Baker, J. F. Gerald, P. Honohan, op. cit.

Zakładano również, iż po wprowadzeniu euro w 1999 r. Wielka Brytania zanotowałaby powolną deprecjację funta brytyjskiego o 0,5% rocznie w porównaniu z euro oraz wyższą o 0,5 punktu procentowego stopę inflacji. W Irlandii natomiast w latach 1999-2002 przeważały niewielki wzrost wartości funta irlandzkiego w stosunku do waluty brytyjskiej oraz niewielka deprecjacja w stosunku do euro. Po 2002 r. kurs miałby być usztywniony.



Rys. 6. Przewidywany stan bilansu płatniczego Irlandii w latach 1998-2004

Źródło: Opracowanie własne na podstawie T. Baker, J. F. Gerald, P. Honohan, op. cit.

Wzrost stopy procentowej wpłynąłby także na zachwianie wiarygodności państwa, szczególnie wobec inwestorów zagranicznych. Miałyby to jednak niewielki wpływ na stan bilansu płatniczego, który mimo małego spadku w stosunku do pozostałych wariantów wykazywałby korzystny trend wzrostowy (rys. 6).

Już po tej krótkiej analizie wydarzeń widać, iż sytuacja, w której Irlandia nie stałaby przyjęta do EMU zmusiłaby kraj do przezwyciężenia znacznych trudności gospodarczych. Jednakże – co także widać na powyższych wykresach – po trzyletnim spadku gospodarka znów zaczęłaby wychodzić na prostą. Tak więc w krótkim i średnim okresie Irlandia musiałaby liczyć się z pogorszeniem sytuacji gospodarczej zważywszy, iż jej głównymi konkurentami byłyby zarówno Wielka Brytania, jak i kraje EMU.

Pozostałe dwa scenariusze prezentują, na tle bazowego, znacznie lepszą sytuację wyjściową. Należy pamiętać, iż w przypadku kiedy Wielka Brytania stałaby się niezależna w stosunku do EMU, pozostałaby w pozycji bardziej konkurencyjnej w stosunku do Irlandii, szczególnie zaś do jej sektora handlowego, który wraz z turystyką mógłby wyrównać częściowo straty spowodowane w systemie bankowym, a związane głównie z przejściem na wspólną walutę. Irlandzkie banki szczególnie odczułyby stratę wynikającą z przeliczania różnic kursowych transakcji zagranicznych z Wielką Brytanią, gdyby ta nie weszła do EMU.

Jednak najważniejszym efektem w drugim scenariuszu wydarzeń jest wzmocniona wiarygodność polityki gospodarczej kraju oraz redukcja stopy procentowej, szczególnie korzystna z punktu widzenia spadku kosztów inwestycyjnych, dla rządu zaś – poprzez obniżenie kosztów obsługi długu publicznego. Wzrosłby również poziom zatrudnienia w kraju, zwłaszcza w handlu i turystyce, równocześnie zmalałaby stopa bezrobocia. Widać również (por. rys. 3) znaczny wzrost produktu narodowego brutto ponad poziom z 1998 r.

W przypadku gdyby obydwa kraje przyłączyły się do Unii, wpływ na stopę procentową w Irlandii byłby niewielki. Korzystniejsza sytuacja występowałaby w krótkim i średnim okresie, w długim natomiast, przy zacieśnieniu integracji wewnątrz EMU, warunki rozwoju powoli stabilizowałyby się i trudno by było liczyć na gwałtowne wahania głównych wskaźników gospodarczych.

Wydaje się więc, iż kwestia uczestnictwa Irlandii w Unii Gospodarczo-Walutowej jest jasna, w zależności jednak od członkostwa Wielkiej Brytanii i korzyści z tego wypływających dla gospodarki irlandzkiej można dopatrzeć się zarówno mocnych, jak i słabych tego stron. Obecnie wiadomo, iż kraj ten spełnił wszystkie wyznaczone kryteria i został jednym z pierwszych jedenastu państw EMU (szczegóły zostaną omówione poniżej). Z kolei Wielka Brytania, na podstawie danego jej prawa, wstrzymała się z dołączeniem do wspólnoty, broniąc szczególnie swojej waluty narodowej.

Biorąc więc pod uwagę powyższe okoliczności oraz zaprezentowane wcześniej warianty możliwych wydarzeń, należy uznać, iż stan obecny jest korzystny dla Irlandii, a przewidywane rezultaty częściowo sprawdziły się.

4. Wejście Irlandii do EMU

Okresem wyznaczonym do oceny państw kandydujących do Unii Gospodarczo-Walutowej był okres od lutego 1997 r. do stycznia 1998 r. Irlandia miała wówczas opinię kraju, który w poprzednich pięciu latach osiągnął największy wzrost gospodarczy. Cieszyła się także dużą wiarygodnością wśród inwestorów, czego wynikiem było podwyższenie oceny ratingowej państwa przez Moody's Investors Service z AA1 do AAA oraz Standard & Poor's z AA do AA+.

W powyższym okresie referencyjnym przeciętna **stopa inflacji**² w Irlandii wynosiła 1,2%, czyli znacznie poniżej oszacowanego pułapu, tj. 2,7%. Irlandia była zatem jednym z trzech krajów, obok Austrii – 1,1% i Francji – 1,2%, w którym zanotowano najniższy poziom tego wskaźnika wśród ocenianych krajów.

Faktem jest również, iż w Irlandii od 1990 r. nigdy nie podjęto decyzji o utrzymywaniu nadmiernego **deficytu budżetowego**. Kraj ten zawsze mieścił się w ustalonej granicy do 3% PKB. Już w 1996 r. Irlandia była jednym z czterech krajów, obok Danii, Holandii i Luksemburga, które spełniły to jedno z podstawowych kryteriów konwergencji. Natomiast w okresie poddanym ocenie Irlandia po raz pierwszy uzyskała nadwyżkę budżetową w wysokości 0,9% PKB.

W roku 1997 relacja **długu publicznego** do PKB wynosiła 66,3%. Wartością graniczną do spełnienia tego warunku było 60% PKB. Jednakże obserwując imponującą redukcję tego wskaźnika o prawie 30 punktów procentowych od 1990 r. oraz biorąc pod uwagę niewielką tylko nadwyżkę ponad dopuszczalną normę uznano, iż

² Ocena dokonywana na podstawie zharmonizowanego wskaźnika wzrostu cen konsumpcyjnych – HICP.

Irlandia spełnia kryterium długu publicznego, tym bardziej, że prognozy na 1998 r. przewidywały wartość 59,5% PKB. Nie ma jednak wątpliwości, iż osiągnięty poziom ocenić można jako bardzo dobry, porównując chociażby ze wskaźnikiem długu publicznego w Belgii (123% PKB) i Włoszech (119% PKB), który w 1997 r. niemal dwukrotnie przewyższył dopuszczalny pułap.

Z perspektywy czasu, obniżenie poziomu długu publicznego było jednym z największych problemów rządu irlandzkiego. Do zarządzania długiem została powołana 3 grudnia 1990 r. specjalna instytucja, czyli Agencja Zarządzania Skarbem Państwa (NTMA – ang. *National Treasury Management Agency*). Podlega ona Ministerstwu Finansów i funkcjonuje pod jego kontrolą, jednak posiada w swych rękach całość funkcji pożyczkowych i zarządzania długiem publicznym i jest odpowiedzialna za utrzymanie płynności rządowych instrumentów dłużnych³.

Polityka fiskalna skupiona jest więc w rękach Ministerstwa Finansów, ale również NTMA, która zobowiązana jest do pełnego informowania banku centralnego o swoich decyzjach, tak aby nie kolidowały z polityką bieżącej płynności rynku pieniężnego, którą kontroluje Bank Irlandii.

Kryterium **długoterminowej nominalnej stopy procentowej**, liczone według rentowności 10-letnich obligacji rządowych, w 1997 r. zostało ustalone na poziomie 7,8%. Irlandia osiągnęła wówczas znacznie niższą wartość, czyli 6,2%. Głównym czynnikiem obniżania się stopy procentowej był odpowiedni spadek inflacji oraz poprawa w polityce fiskalnej. Z prognoz wynikało również, iż postępujący w poszczególnych krajach UE proces redukcji deficytów budżetowych oraz długu publicznego będzie sprzyjał stopniowemu zmniejszaniu się tego wskaźnika.

Kurs walutowy każdego z państw kandydujących miał być utrzymany w tzw. normalnych granicach wahań (które od sierpnia 1993 r. rozszerzone zostały do poziomu +/- 15%), występujących w mechanizmie kursowym Europejskiego Systemu Walutowego (ERM) w ciągu 2 lat, bez dokonywania dewaluacji w stosunku do walut innych krajów członkowskich. Okres referencyjny w związku z tym wydłużył się i trwał od 1 marca 1996 r. do 27 lutego 1998 r.

Ponieważ funt irlandzki brał udział w ERM już od 13 marca 1979 r., czyli znacznie dłużej niż 2 lata, oraz utrzymywał, mimo dużych wahań, swój kurs w określonym przedziale, spełniał kryterium kursowe EMU.

Postęp gospodarczy w Irlandii w omawianym okresie, jak widać, był wyjątkowo silny. Produkcja i zatrudnienie rosły szybciej niż w większości innych krajów rozwiniętych, inflacja spadła do niskiego poziomu, prowadzono silną i konsekwentną politykę fiskalną i zagraniczną. Odnotować można także znaczący spadek bezrobocia oraz zaskakującą dynamikę wzrostu gospodarczego.

³ Do podstawowych instrumentów emitowanych przez rząd irlandzki należą:

- długookresowe obligacje rządowe o stałej stopie procentowej, z terminem wykupu od 5 do 21 lat,
- średniookresowe obligacje rządowe o stałej stopie procentowej, z terminem wykupu od 5 do 15 lat,
- weksle skarbowe ze stałą i zmienną stopą procentową, z terminem wykupu od 1 do 5 lat,
- bony skarbowe z terminem wykupu od 7 dni do 1 roku.

5. Etap przegrzania gospodarki irlandzkiej

Wyniki, jakie osiągnęła Irlandia w okresie wyznaczonym do oceny wskaźników gospodarczych, określonych wcześniej jako kryteria przystąpienia do EMU, uważa się za imponujące i godne naśladowania. Opinie takie słyszy się również w odniesieniu do polskich aspiracji wejścia do Unii Europejskiej.

Rezultaty gospodarcze osiągnięte przez Irlandię w 1998 r. wskazywały, iż wcześniejsza polityka rządu była nadal kontynuowana, teraz już przez państwo członkowskie EMU. W tym roku Irlandia charakteryzowała się największym wzrostem gospodarczym wśród pozostałych państw Unii Europejskiej, a nawet najwyższym wzrostem PKB (11,8%) wśród wszystkich europejskich członków OECD. Wprawdzie obserwując dynamikę PKB w poszczególnych latach zauważa się, iż uległa ona spowolnieniu, jednakże analizując powyższy wskaźnik w odniesieniu do lat 1995-1998 zauważyć można, iż w każdym roku był on w przypadku Irlandii 3-5 razy wyższy niż w pozostałych państwach Unii Europejskiej.

Tabela 1. Dynamika PKB w Irlandii i Unii Europejskiej w latach 1995-1998
(rok poprzedni = 100)

	1995	1996	1997	1998
Irlandia	111,8	108,3	110,6	108,5
Unia Europejska	102,3	101,8	102,7	102,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Economic trends*, „European Economy” 1999, No. 4, Supplement A, European Commission, Directorate-General for economic and financial affairs.

Kolejne lata to dalsza kontynuacja trendu wzrostowego PKB. W 1999 r. Irlandia osiągnęła powyższy wskaźnik na poziomie 9,8%, rok później 10,7%. Tak imponujące wyniki powodują, iż, jak się szacuje, od 1993 do 2000 r. PKB wzrósł o ponad 80%, czyli średnio 8% rocznie.

Tak wspaniały wzrost gospodarczy spowodował jednak, że zaczęto mówić o etapie przegrzania gospodarki irlandzkiej. Najdobitniejszym tego dowodem był wzrost inflacji. Według szacunków Unii Europejskiej, mimo iż jeszcze w styczniu 1998 r. inflacja według HICP utrzymywała się na poziomie poniżej 1,5%, to w połowie roku osiągnęła już wartość 2,3%. Ostatecznie rok 1998 został zamknięty wielkością tego wskaźnika na poziomie 2,1%. W ten sposób Irlandia z najniższej osiągnęła poziom jednej z najwyższych stóp inflacji wśród krajów członkowskich EMU. Także w dwu kolejnych latach 1999-2000 widać wyraźny dalszy wzrost cen, szczególnie w listopadzie 2000 r., kiedy wskaźnik inflacji osiągnął siedmioprocentowy poziom, zaś średnio w roku wyniósł 5,6%. W tym samym czasie wskaźnik HICP dla strefy euro wynosił 2,4%. Wnioskować więc można, iż postulat utrzymania stabilności cenowej uległ wyraźnemu zachwianiu.

Niespodziewany krok Irlandia uczyniła także 14 marca 1998 r. Doszło wówczas do rewaluacji funta irlandzkiego o 3% – ustalono kurs centralny do marki niemieckiej na poziomie 2,48 DM = 1 funt irlandzki.

Decyzja ta podjęta została w wyniku szczególnych warunków, tj. wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego (8% rocznie), napięć na rynku pracy, narastającej presji inflacyjnej, jak również wzrostu wartości funta brytyjskiego. Miała ona sprzyjać także obniżce krótkoterminowej stopy procentowej.

Z drugiej jednak strony umocnienie waluty spowodowało pogorszenie konkurencyjności towarów krajowych i spadek eksportu, przeciwko czemu sprzeciwiali się szczególnie rolnicy, którzy obliczyli, iż ich dochody mogą spaść nawet o 6%.

Jednak analiza innych wskaźników gospodarczych daje podstawy do stwierdzenia, iż Irlandia nadal pozostaje w czołówce państw członkowskich EMU. Rząd irlandzki kontynuuje konsekwentną politykę fiskalną, czego rezultatem są wyniki dotyczące budżetu państwa. Rok 1998 zamknął się nadwyżką budżetową na poziomie 2,7% PKB. Z wyliczeń na 1999 r. wynika powiększenie dodatniego salda budżetowego do poziomu 5,1% PKB, a w 2000 r. wyniki wskazują na 6,8%.

Zmniejszeniu uległ również dług publiczny, który z 53,3% PKB w 1998 r. (był zatem jeszcze niższy niż przewidywała Komisja Europejska) zmniejszył się w 1999 r. do poziomu około 50% PKB, a w 2000 r. do 39% PKB. Ten wskaźnik według prognoz ma dalej ulegać redukcji w 2003 r. do poziomu 24% PKB. W porównaniu z planowanym poziomem powyższego wskaźnika w najbardziej zadłużonych krajach EMU – Belgia zapowiada obniżenie długu w 2003 r. do poziomu 101,3% PKB, a Włochy 100% PKB – rezultaty Irlandii wydają się imponujące.

Innym czynnikiem obrazującym poprawę sytuacji gospodarczej jest stopa bezrobocia. W przypadku Irlandii ulega ona systematycznej obniżce i już w 2000 r. spadła poniżej 5%, osiągając wynik 4,1%.

Mniej zachęcające, ale nadal dobre rezultaty dotyczą również handlu zagranicznego. W 1998 r. Irlandia była jednym z państw, w którym wzrost eksportu był wyższy niż importu. Charakteryzowała się największą dynamiką eksportu wśród wszystkich państw członkowskich EMU. W tym okresie Irlandia wykazywała znaczną nadwyżkę w bilansie handlowym. Z szacunków na kolejne dwa lata wynikają podobne relacje, jednak nadwyżka ta będzie się systematycznie zmniejszać.

Biorąc zatem pod uwagę kilka powyższych wskaźników obrazujących stan gospodarki kraju, trudno oczywiście ocenić całą sytuację ekonomiczną omawianego państwa. Z powyższych danych wynika jednak, iż rezultaty, jakie Irlandia osiągnęła w okresie od lutego 1997 r. do stycznia 1998 r., będą trudne do powtórzenia. Należy jednak pamiętać, że każde z państw „jedenastki” znalazło się w nowej sytuacji. Wprowadzenie wspólnej waluty oraz konieczność dostosowania do wspólnych uregulowań ekonomicznych musi wpływać w mniejszym bądź większym stopniu na gospodarkę każdego z tych państw.

Niewątpliwie jednak Irlandia, postrzegana jako kraj sukcesu, dużej wiarygodności i konsekwentnej polityki, ma szansę utrzymać wypracowaną wcześniej wysoką pozycję wśród pozostałych krajów członkowskich, które szukają obecnie dla siebie miejsca na coraz bardziej konkurencyjnym rynku unijnym.

Literatura

- Baker T., Gerald J.F., Honohan P., *Economic implications for Ireland of EMU*, The Economic and Social Research, Dublin 1996.
- Broad economic policy guidelines*, „European Economy” 1998, No. 66, European Commission, Directorate-General for economic and financial affairs.
- Bulletin*, Central Bank of Ireland, Autumn 1998.
- Convergence Report. Report required by Article 109j of the Treaty establishing the European Community*, European Monetary Institute, March 1998.
- Economic Outlook*, OECD, Paris 1999.
- Economic trends*, „European Economy” 1999, No. 4, Supplement A, European Commission, Directorate-General for economic and financial affairs.
- IMF Concludes Article IV Consultation with Ireland*, International Monetary Fund, October 1998.
- Report 1996*, National Treasury Management Agency, Dublin 1997.
- „Wspólnoty Europejskie. Biuletyn Informacyjny” 1998, nr 3(79), Instytut Koniunktury Handlu Zagranicznego, Centrum Badań Wspólnot Europejskich.

Zdzisław Krajewski

Wyższa Szkoła Kupiecka w Łodzi

Wyzwania rozwojowe dla polskiego sektora budowlanego w kontekście integracji z Unią Europejską

Streszczenie. *Integracja ze Wspólnotą Europejską stworzy nowe szanse i korzyści przede wszystkim dla tych sektorów, działów i podmiotów gospodarczych, które najszybciej przystosują się do technologiczno-intelektualnej innowacyjności w skali międzynarodowej. Budownictwo jest sektorem gospodarki, który cechuje się znaczną podatnością na międzynarodowe procesy integracyjne. Oceniając polski sektor budowlany z punktu widzenia jego możliwości dostosowawczych do gospodarki europejskich krajów wysoko rozwiniętych, należy stwierdzić, że pomimo dokonania już wielu zasadniczych przekształceń w tej sferze gospodarowania, istnieje jeszcze w tym względzie znaczna potrzeba zmian mających na celu z jednej strony ograniczenie w budownictwie negatywnych skutków (barier i zagrożeń) otwierania się gospodarki polskiej, z drugiej natomiast – możliwie optymalne wykorzystanie szans i korzyści, jakie niesie ze sobą proces integracji europejskiej.*

1. Uwagi wstępne

Polska od początku lat dziewięćdziesiątych wchodzi w coraz ściślejsze powiązania i związki gospodarcze z Unią Europejską. Pojawienie się nowych więzi ekonomicznych jest między innymi efektem odchodzenia, a następnie likwidacji pryncypiów gospodarki centralnie administrowanej. Osiągnięto już makroekonomiczną stabilizację i mikroekonomiczną liberalizację warunków gospodarowania. Sukcesowi procesowi stabilizacji ekonomicznej towarzyszyły jednak – szczególnie w pierw-

szych latach procesu transformacji – wysokie koszty ekonomiczne i społeczne. Obejmowały one między innymi znaczny spadek produktu krajowego brutto i nakładów inwestycyjnych, wzrost bezrobocia, spadek dochodów realnych ludności itp. Dlatego też gospodarka nasza musi jeszcze przejść długotrwały i złożony proces dostosowywania wielu swoich elementów do rozwiązań i zasad, jakie istnieją w krajach o rozwiniętych systemach rynkowych.

Proces przechodzenia polskiego budownictwa do gospodarki rynkowej, a przede wszystkim integracji z Jednolitym Rynkiem Europejskim, wymagać będzie z pewnością – pomimo już dość istotnych przekształceń w tej sferze gospodarowania – dalszych zmian strukturalnych i procesów dostosowawczych. Obecnie, dzięki wciąż jeszcze dokonującym się procesom transformacyjnym, stopniowo zmniejsza się dystans polskiego budownictwa dzielący go od rozwiniętych struktur budowlanych gospodarek zachodnioeuropejskich. Nadal jednak dystans ten jest dość wyraźny. Dotyczy on zwłaszcza takich elementów gospodarowania jak: wielkość zasobów kapitałowych będących w dyspozycji wykonawców robót budowlanych, potencjał technologiczny i organizacyjny działalności budowlanej, doświadczenia menedżerskie kadry zarządzającej, realizacja strategii rozwojowych i marketingowych itp. Polskie przedsiębiorstwa wykonawcze muszą przede wszystkim osiągnąć, w wyniku procesów adaptacyjnych, zdolność do konkurowania na własny koszt i własne ryzyko w warunkach wynikających z fundamentalnej zasady integracji europejskiej, tj. swobodnego przepływu kapitałów, towarów, usług i osób.

Restrukturyzacja naszego budownictwa nie zakończy się z pewnością wraz z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. W gospodarce światowej, w tym również i w gospodarkach państw Europy Zachodniej, wciąż mają bowiem miejsce intensywne procesy restrukturyzacyjne, wynikiem których jest stały postęp w dostosowywaniu tych gospodarek do zmieniającego się otoczenia. Sprawna integracja polskiego budownictwa ze strukturami europejskimi, a przede wszystkim jego efektywne funkcjonowanie w ramach tych struktur, wymaga między innymi ustalenia i realizacji odpowiednich wariantów dostosowań tego sektora do wymogów, standardów i zasad obowiązujących w rozwiniętych gospodarkach rynkowych.

Konieczność dalszej restrukturyzacji polskiego budownictwa wynika więc nie tylko ze zmian o charakterze systemowym, lecz również z konieczności, jak już wcześniej podkreślono, dostosowania się sektora budowlanego do poziomu rozwoju gospodarczego krajów Unii Europejskiej. Ocena celów i skutków procesu dostosowań strukturalnych powinna być oczywiście wielostronna, uwzględniająca różne jego aspekty, nie tylko pozytywne, a więc szanse i korzyści, ale również i negatywne, tj. koszty i zagrożenia.

Celem opracowania jest więc próba zidentyfikowania głównych szans i zagrożeń rozwoju polskiego budownictwa w kontekście integracji gospodarczej z Unią Europejską. Analiza ta może mieć charakter tylko ogólny, ze względu na ciągłe zmiany w polityce ekonomicznej państw Unii Europejskiej oraz niemożność dokładnego przewidywania konkretnych rozwiązań, jakie będą podejmowane w miarę wzrastania stopnia integracji naszej gospodarki z zachodnioeuropejską przestrzenią społeczno-ekonomiczną.

2. Ewolucja cech strukturalnych polskiego sektora budowlanego w okresie transformacji

Obserwacja dotychczasowych procesów transformacji gospodarki polskiej pozwala przypuszczać, że ich fundamentalnym elementem stają się przemiany strukturalne. Stwierdzenie powyższe z całą pewnością można także odnieść do procesu zmian i przekształceń zachodzących w polskim budownictwie. Ukształtowany w warunkach nieparametrycznego systemu zarządzania sektor budowlany był nieprzystosowany do wymogów rozwiniętej gospodarki rynkowej. Pojawiła się więc pilna konieczność przebudowy dotychczasowych struktur budowlanych, modernizacji i unowocześnienia potencjału wytwórczego oraz zmian organizacji i strategii działania podmiotów rynku budowlanego.

Zapoczątkowana w pierwszej dekadzie lat dziewięćdziesiątych transformacja systemu gospodarczego Polski oznaczała między innymi zniesienie wszelkich form administracyjnego rozdzielnictwa materiałów i surowców, liberalizację cen i kosztów, urealnienie kursów walut, wprowadzenie ostrych ograniczeń budżetowych, wprowadzenie elementów rynku kapitałowego, likwidację barier wejścia na rynek nowych, prywatnych podmiotów gospodarczych, rozpoczęcie procesów prywatyzacyjnych i przekształceń własnościowych. Jedną z zasadniczych cech ówczesnych przemian systemu ekonomicznego było także szerokie otwarcie naszej gospodarki na rynki międzynarodowe, co doprowadziło do konfrontacji polskich podmiotów gospodarczych z firmami zachodnioeuropejskimi, w większości o ugruntowanej pozycji rynkowej i posiadającymi duże doświadczenie w zachowaniach konkurencyjnych. W ten sposób rozpoczęto tworzenie warunków dla odbudowy rynkowego sposobu regulacji procesów ekonomicznych w gospodarce, w tym również w sektorze budowlanym.

Wprowadzanie mechanizmów rynkowych do budownictwa powodowało oczywiście znaczące zmiany w tej sferze gospodarowania. Dotyczyły one głównie:

- zmian w alokacji zarządzania budownictwem i jego decentralizacji przez przekazanie uprawnień decyzyjnych władzom samorządowym i jednostkom gospodarczym,
- stworzenie warunków prawnych i ekonomicznych do powstawania nowych podmiotów gospodarczych,
- procesów prywatyzacyjnych umożliwiających znaczne zwiększenie udziału sektora prywatnego w budownictwie,
- ilościowych i strukturalnych zmian jednostek inwestorskich¹.

Dostosowywanie się sektora budowlanego do nowych zasad rynkowych wymuszało jednocześnie zmiany jego podstawowych struktur ekonomicznych, takich jak: podmiotowa, przedmiotowa, własnościowa, przestrzenna, organizacyjna itp. W pierw-

¹ Zob. *Badanie stanu polskiego budownictwa oraz określenie kierunków i metod dostosowania struktury potencjału budowlanego i zasad jego funkcjonowania do sprawności, elastyczności i konkurencyjności właściwych budownictwu krajów WE*, Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, Warszawa 1995.

szym okresie transformacji działalności budowlanej, szczególnie w latach 1990-1993, charakterystycznymi jej elementami były następujące zjawiska (tab. 1):

- globalny spadek produkcji budowlanej spowodowany znaczną redukcją popytu inwestycyjnego,
- szybki rozwój, przede wszystkim, małych firm budowlanych, świadczących usługi głównie na rynkach lokalnych,
- znaczny spadek produkcji budowlanej w dużych państwowych organizacjach budowlanych,
- spadek przewagi potencjału wytwórczego państwowych przedsiębiorstw budowlanych nad małymi i średnimi firmami prywatnymi,
- zmiany własnościowe w dużych państwowych przedsiębiorstwach budowlanych,
- likwidacja niedoborów czynników produkcji budowlanej.

Tabela 1. Nakłady inwestycyjne, produkcja podstawowa, stan zatrudnienia oraz jednostki wykonawcze w budownictwie latach 1990-1993

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993
Dynamika nakładów inwestycyjnych w gospodarce, ceny stałe, rok poprzedni = 100	89,9	95,9	100,7	102,2
Dynamika podstawowej produkcji budowlanej, ceny stałe 1990 r., rok poprzedni = 100	89,3	101,6	99,4	105,1
Przeciętne zatrudnienie w budownictwie (w tys. osób)	825	930,5	866,1	707,6
Spółki prawa handlowego	5 964	9 632	12 063	13 775
w tym:				
sektor prywatny	5 717	9 441	11 667	13 368
Zakłady osób fizycznych	165 000	172 000	188 000	196 000

Źródło: *Rocznik Statystyczny 1994*, GUS, Warszawa 1994.

W powyższym okresie szczególna dynamika rozwoju charakteryzowała sektor prywatny. Spowodowane to było przede wszystkim rozpoczęciem procesów ograniczania i eliminowania różnych zasad dotychczasowego, administracyjnego systemu kierowania produkcją budowlaną oraz jednoczesnym wprowadzaniem do praktyki budowlanej nowych elementów mechanizmu rynkowego, jak na przykład: liberalizacja przepisów dotyczących podejmowania działalności gospodarczej, uwolnienie cen na produkcję budowlaną, swoboda wyboru źródeł finansowania działalności budowlanej itp. Istotny wpływ na rozwój sektora prywatnego w budownictwie wywarło również zniesienie ograniczeń w dostępie do czynników wytwórczych, co umożliwiło rzemiosłu budowlanemu pełniejsze wykorzystanie swojego potencjału i zwiększenie produkcji oraz stosunkowo szybki przebieg procesu prywatyzacji i przekształceń własnościowych dużych przedsiębiorstw państwowych. Szybki rozwój prywatnej przedsiębiorczości doprowadził do znacznego rozdrobnienia struktury podmiotowej branży budowlanej.

W latach 1994-1997 obserwujemy znaczną poprawę koniunktury w gospodarce. Nastąpiły korzystne zmiany ilościowe, a przede wszystkim jakościowe, które doprowadziły między innymi do dalszych głębokich przekształceń własnościowych,

kreowania dużej liczby małych i średnich przedsiębiorstw, poprawy produktywności, rentowności i zyskowności w wielu podmiotach gospodarczych, zahamowania spadkowej tendencji nakładów inwestycyjnych na roboty budowlano-montażowe. Zmiany te i korzystne kształtowanie się innych procesów gospodarczych wywarły określony, głównie pozytywny wpływ na dalsze przekształcenia strukturalne w budownictwie². Charakterystyczne cechy tego okresu to przede wszystkim (tab. 2):

Tabela 2. Nakłady inwestycyjne, produkcja podstawowa, stan zatrudnienia oraz jednostki wykonawcze w budownictwie latach 1994-1997

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997
Dynamika nakładów inwestycyjnych w gospodarce, ceny stałe, rok poprzedni = 100	108,2	117,1	119,0	122,2
Dynamika produkcji budowlanej, ceny stałe 1990 r., rok poprzedni = 100	100,3	105,6	103,0	116,5
Przeciętne zatrudnienie w budownictwie (w tys. osób)	678,8	689,2	684,2	723,5
Spółki prawa handlowego	12 821	13 634	14 646	15 587

Źródło: *Rocznik Statystyczny* (różne lata), GUS, Warszawa.

- wzrost produkcji budowlanej w wyniku wzrostu nakładów inwestycyjnych w gospodarce narodowej,
- dalsza szybka i zróżnicowana prywatyzacja państwowych przedsiębiorstw budowlanych,
- początki procesu tworzenia się liderów rynkowych oraz koncentracji produkcji i kapitału.

Budownictwo jest tą sferą gospodarowania, która szybko reaguje na zmiany zachodzące w jej otoczeniu. Dlatego też spadek koniunktury w gospodarce narodowej, jaki można było zaobserwować w latach 1999-2001, znalazł również swoje odzwierciedlenie w pogorszeniu się relacji efektywnościowych produkcji budowlanej. Szczególnie niekorzystnym zjawiskiem było znaczne ograniczenie nakładów na inwestycje, w tym przede wszystkim na inwestycje budowlane (tab. 3).

Niezależnie jednak od tych negatywnych trendów występujących obecnie w produkcji budowlanej, można zaobserwować, jako efekt dotychczasowej transformacji, między innymi znaczną polaryzację polskiego sektora budowlanego. Przejawia się ona podziałem na podmioty o dobrej kondycji finansowej oraz firmy nie mające zdolności finansowania zarówno działalności bieżącej, jak i rozwojowej. Następstwem tych podziałów jest zatem eliminacja z rynku przedsiębiorstw nierentownych, źle zarządzanych, posiadających wadliwą strukturę majątku i kapitału. Z drugiej zaś strony ekspansję rozpoczęli wykonawcy dysponujący odpowiednim potencjałem ekonomicznym, pozwalającym na przejmowanie udziałów w rynku upadających firm. Wdrażanie i stosowanie ofensywnych strategii rynkowych pozwalało im osiągnąć przewagę konkurencyjną nad słabszymi jednostkami. Zaczęła

² Zob. szerzej M. Sochacki, *Warunki funkcjonowania przetargów budowlanych w Polsce*, „Problemy Rozwoju Budownictwa” 1995, nr 3.

więc tworzyć się grupa liderów rynku budowlanego, charakteryzujących się między innymi takimi cechami jak: wysoka dynamika sprzedaży, trwała zdolność generowania zysków, realizacja inwestycji w technologię, zapewniających wzrost konkurencyjności, opracowywanie i wdrażanie strategii rynkowych i marketingowych, sprawne i efektywne zarządzanie firmą.

Tabela 3. Nakłady inwestycyjne, produkcja budowlana oraz jej ceny i rentowność w latach 1999-2001

Wyszczególnienie	1999	2000	2001
Dynamika nakładów inwestycyjnych w gospodarce, rok poprzedni = 100	105,9	101,4	90,5
Dynamika produkcji budowlanej, rok poprzedni = 100	106,2	101,0	93,6
Dynamika cen produkcji budowlanej, rok poprzedni = 100	108,6	107,9	103,8
Rentowność netto w budownictwie (%)	2,1	2,2	0,3

Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002, GUS, Warszawa 2002

Oczywiście w dotychczasowym procesie kreacji nowoczesnych struktur polskiego rynku budowlanego można również dostrzec jeszcze dość istotne mankamenty, które mogą znacznie utrudnić funkcjonowanie naszych wykonawców budowlanych na zintegrowanym rynku europejskim. Przykładem mogą być opóźnienia w zakresie aplikowania polskiemu budownictwu nowoczesnych rozwiązań proceduralnych powszechnie stosowanych w krajach Unii Europejskiej. Chodzi tu przede wszystkim o cztery podstawowe grupy procedur, a mianowicie:

- procedury selekcji wykonawców budowlanych,
- procedury zawierania umów o roboty budowlane,
- procedury kalkulacji i monitorowania cen produkcji budowlanej,
- procedury badania wiarygodności firm budowlanych.

Procedury te mają istotne znaczenie dla efektywnego i sprawnego funkcjonowania rynku budowlanego, formalizują bowiem zachowania konkurencyjne wykonawców budowlanych³.

Podsumowując dotychczasowe uwagi można jednak stwierdzić, że dotychczasowy proces transformacji sektora budowlanego w zasadniczym stopniu zmienił jego niekorzystną i mało elastyczną oraz niekonkurencyjną strukturę ekonomiczną ukształtowaną w poprzednim systemie zarządzania. W literaturze można nawet spotkać opinie, iż ukształtowana w ciągu ostatnich lat struktura podmiotowa i produkcyjna budownictwa polskiego charakteryzuje się znacznie większym stopniem dekoncentracji produkcji niż ukształtowane pod tym względem modele budownictwa w średnio i wysoko rozwiniętych krajach europejskich⁴. Jaki jest zatem, ujmując rzecz ogólnie, obraz strukturalny europejskiego rynku budowlanego?

³ Zob. A. Borowicz, *Dylematy polskiego rynku budowlanego w II połowie lat dziewięćdziesiątych*, „Problemy Rozwoju Budownictwa” 1995, nr 2.

⁴ Zob. M. Sochacki, op. cit., s. 37.

Potencjał budowlany w krajach Europy Zachodniej zorganizowany jest w 1-1,3 mln podmiotach budowlanych zatrudniających około 9 mln pracowników. Jednostki wykonawcze charakteryzują się różnym statusem formalnoprawnym. Na przykład w Niemczech i w Austrii oprócz firm jednoosobowych i cichych spółek występują także spółki prawa cywilnego, spółki komandytowe oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjne. W wymienionych krajach najczęstszą formą są spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Na przykład w Niemczech zatrudniają one około 34% ogółu zatrudnionych w budownictwie, natomiast w Austrii ponad 47%. Także liczba i struktura wielkości przedsiębiorstw budowlanych są zróżnicowane w poszczególnych krajach Unii Europejskiej.

Struktura potencjału budowlanego w krajach Europy Zachodniej kształtuje się przede wszystkim pod wpływem koniunktury gospodarczej i postępu technicznego. Ten ostatni powoduje powolny, ale ciągły proces zastępowania pracy żywej technicznymi środkami produkcji. Natomiast w strukturze wielkości przedsiębiorstw mierzonej liczbą zatrudnionych przeważają przedsiębiorstwa małe i średnie. Również i w tym zakresie w poszczególnych krajach występują różnice, jednakże podmioty zatrudniające do 99 osób stanowią tam od 90 do 99% ogółu przedsiębiorstw.

Polski sektor budowlany charakteryzował się i nadal charakteryzuje wysoką dynamiką przekształceń strukturalno-własnościowych. W wyniku przebiegu dotychczasowych procesów transformacji systemowej, struktura ekonomiczna branży budowlanej w znacznym stopniu została, jak już wcześniej podkreślono, dostosowana do warunków rozwiniętej gospodarki rynkowej. Wiele polskich firm budowlanych już obecnie spełnia wymagania wynikające z regulacji Unii Europejskiej i może konkurować w zachodnioeuropejskiej przestrzeni ekonomicznej. Struktura ta ulega oczywiście nadal ewolucjom i zmianom.

Działalność budowlana w Polsce ma jednak jeszcze wiele słabych stron. I tak na przykład, w stosunku do struktury przedsiębiorstw budowlanych w krajach wysoko rozwiniętych, struktura podmiotowa naszego budownictwa jest znacznie rozproszona. Jej istotnym mankamentem jest brak przedsiębiorstw średniej wielkości, które elastycznie reagowałyby na zmiany zapotrzebowania na rynku budowlanym oraz charakteryzowały się wysokim standardem technologicznym i organizacyjnym, jak również odpowiednim kapitałem umożliwiającym im między innymi skuteczne konkurowanie z zagranicznymi podmiotami budowlanymi.

3. Szanse i zagrożenia rozwoju polskiego sektora budowlanego w kontekście integracji europejskiej

Kraje Europy Środkowo-Wschodniej, w tym również Polska, będące na etapie fundamentalnej transformacji systemowej, a przede wszystkim zainteresowane pełnym członkostwem w Unii Europejskiej, muszą realizować bezprecedensowy proces przystosowania swoich gospodarek do warunków panujących w zachodnioeuropejskiej przestrzeni społeczno-ekonomicznej. Proces pełnej integracji z Unią Euro-

pejską może jednak – jak już wcześniej podkreślono – oznaczać dla tych krajów z jednej strony określone szanse dynamizujące ich rozwój gospodarczy, z drugiej natomiast – pojawienie się zagrożeń związanych przede wszystkim z problemami przystosowania się tych gospodarek do rosnącej konkurencji oraz podziału korzyści wynikających z narastania procesów integracyjnych.

Oczywiście dokładne określenie możliwych skutków pełnej integracji gospodarki polskiej z gospodarką krajów Unii Europejskiej, a tym bardziej próba bilansu tych skutków czy nawet tylko wskazanie zagrożeń i szans, są, jak już wcześniej zasygnalizowano, bardzo trudne. Trudności te wynikają przede wszystkim ze złożoności i wieloaspektowości członkostwa w Unii Europejskiej. I tak na przykład tylko niektóre konsekwencje pełnej integracji naszej gospodarki z rynkiem zachodnioeuropejskim mają charakter mierzalny. Część efektów tego członkostwa jest natomiast z definicji niemierzalna (np. stabilizacja polityki ekonomicznej państwa). Niektóre skutki będą miały efekt natychmiastowy, inne zaś ujawnią się dopiero w dłuższym czasie. Należy również przyjąć, iż w pierwszym okresie pełnej integracji przeważać będą koszty i zagrożenia, a dopiero później powinny ujawnić się w szerszym wymiarze określone korzyści ekonomiczne⁵.

Integracja ze Wspólnotą Europejską stworzy nowe szanse i korzyści przede wszystkim dla tych sektorów, działów i podmiotów gospodarczych, które najszybciej przystosują się do technologiczno-intelektualnej innowacyjności w skali międzynarodowej. Trzeba również podkreślić, iż ważną determinantą wykorzystania szans wynikających z integracji europejskiej będzie dynamika procesów restrukturyzacyjnych zachodzących w strukturze gospodarki jako całości oraz poszczególnych jej elementach.

Budownictwo jest sektorem gospodarki, który cechuje się znaczną podatnością na międzynarodowe procesy integracyjne. W tej sferze gospodarowania mamy bowiem do czynienia, ze względu na jej specyfikę, ze stosunkowo łatwym międzyregionalnym przepływem potencjału wytwórczego, technologii, materiałów itp. Niemniej jednak i w przypadku działalności budowlanej, mechanizm jej włączania w struktury europejskie musi być oparty na realistycznych koncepcjach integracyjnych. Ważnym elementem takiej właśnie koncepcji jest między innymi analiza wielkości i ewolucji dystansu dzielącego krajowy system produkcji budowlanej od europejskich struktur realizacji inwestycji w zakresie między innymi takich parametrów jak: jakość i konkurencyjność świadczonych usług budowlanych, sprawność i efektywność funkcjonowania firm wykonawczych, system finansowania produkcji budowlanej, zakres mechanizmu państwowej regulacji rynku budowlanego itp.

Można przyjąć z dużą dozą prawdopodobieństwa, iż praktyczne skutki pełnej integracji polskiego sektora budowlanego ze strukturami europejskimi wypełnią obszar wyznaczony dwoma skrajnymi, ale nie wykluczającymi się scenariuszami dostosowań:

⁵ Zob. E. Kawecka-Wyrzykowska, *Polska w drodze do Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 1999, s. 185 i n.

- scenariusz pesymistyczny, oznaczający destrukcję układu budowlanego (spadek potencjału produkcyjnego, bankructwa firm budowlanych, spadek jakości świadczonych usług, wypieranie polskich przedsiębiorców budowlanych z rynków zagranicznych itp.),
- scenariusz optymistyczny, oznaczający stały i dynamiczny rozwój struktur ekonomicznych budownictwa w wyniku zachodzących procesów integracyjnych⁶.

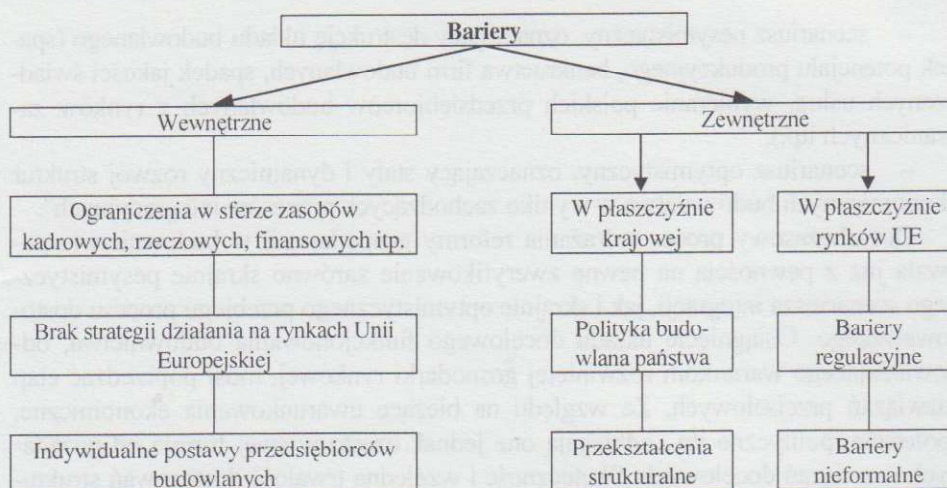
Dotychczasowy proces wdrażania reformy gospodarczej w budownictwie pozwala już z pewnością na pewne zweryfikowanie zarówno skrajnie pesymistycznego scenariusza integracji, jak i skrajnie optymistycznego przebiegu procesu dostosowawczego. Osiągnięcie układu docelowego funkcjonowania budownictwa, odpowiadającego warunkom rozwiniętej gospodarki rynkowej, musi poprzedzać etap rozwiązań przejściowych. Ze względu na bieżące uwarunkowania ekonomiczne, społeczne, polityczne itp., odbiegają one jednak często w swej formie od pożądanych rozwiązań docelowych. Skuteczność i względna trwałość dostosowań strukturalnych sektora budowlanego zależeć więc będzie w dużym stopniu od właściwego, systemowego podejścia do zmian, które winno uwzględniać wszystkie szeroko rozumiane uwarunkowania wewnętrzne, wynikające z przechodzenia od gospodarki centralnie administrowanej do gospodarki rynkowej i uwarunkowania zewnętrzne, związane przede wszystkim z procesami integracji międzynarodowej.

W kontekście integracji gospodarki polskiej z rynkami Unii Europejskiej, rzeczą istotną w odniesieniu do działalności budowlanej jest z jednej strony stopniowe otwieranie rynku budowlanego i jego przejściowa ochrona, z drugiej natomiast – intensyfikacja działań promujących eksport usług budowlanych oraz ułatwiających funkcjonowanie polskich firm wykonawczych na rynkach zagranicznych. Działania powyższe są wciąż niezbędne z wielu powodów. Jedną z istotnych przesłanek jest problem barier utrudniających w różnych płaszczyznach zarówno obecne, jak i przyszłe funkcjonowanie polskich przedsiębiorstw budowlanych na rynkach Unii Europejskiej. W tym miejscu warto jednak podkreślić, iż bariery nie należy rozpatrywać tylko w kategoriach ograniczeń obecności polskich wykonawców na rynkach zachodnioeuropejskich. Bariery mogą bowiem stanowić pewne wyzwanie, zmuszające do podjęcia określonych działań ze strony przedsiębiorstw wykonawczych, mających na celu ich przezwyciężenie. W tym sensie bariery mogą więc być uznane za zjawisko pozytywne.

Za punkt wyjścia charakterystyki barier działania polskich wykonawców w kontekście integracji europejskiej przyjęto klasyfikację jak na rysunku 1.

Działalność przedsiębiorstwa budowlanego polega na zespoleniu ze sobą określonych czynników wytwórczych. Odpowiedni układ takich czynników tworzy aparat wytwórczy przedsiębiorstwa, a więc determinuje jego zdolność produkcyjną. Ilościowy lub jakościowy niedobór czynników wytwórczych, szczególnie zaś zasobów finansowych, może zatem stanowić pewną barierę w działaniu polskich wykonawców na rynkach Unii Europejskiej.

⁶ Zob. L.Kalkowski, W. Wemer, M. Wierzchowski, *Ocena porównawcza budownictwa polskiego i system zarządzania budownictwem innych krajów*, Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, Warszawa 1996.



Rys 1. Bariery działania polskich przedsiębiorstw budowlanych na rynkach Unii Europejskiej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Kostecki, *The Manager in the World Trading System. A Framework for Inquiry*, The Enterprise Institute, Universite de Neuchatel, May 1997.

W przypadku barier wynikających z niewłaściwego podejścia i braku umiejętności strategicznych w firmie zamierzającej wejść na rynki zachodnioeuropejskie lub umocnić swoją pozycję na tych rynkach, dominują czynniki o charakterze subiektywnym, specyficznym dla danego podmiotu gospodarczego. Źródłem oporów może być na przykład przekonanie kierownictwa firmy o primacie realizacji usług budowlanych na rynku krajowym, dającym długofalowe gwarancje osiągnięcia określonych korzyści ekonomicznych⁷.

Bariery w działaniu na rynkach Unii Europejskiej mogą mieć swe podłoże również w indywidualnym podejściu danego przedsiębiorcy, właściciela firmy budowlanej. W tym przypadku obawy przed wchodzeniem na rynki europejskie mogą być wynikiem oporów psychologicznych, uzasadnionych najczęściej podejmowaniem ryzyka, na przykład w kontekście nieudanej wcześniej operacji gospodarczej z kontrahentami z krajów zachodnioeuropejskich. Takie podejście właściciela firmy może ograniczać inicjatywy kadry kierowniczej oraz komplikować wypracowanie długofalowych programów rozwoju firmy, które uwzględniałyby również wymóg ekspansji na rynkach Unii Europejskiej⁸.

Wśród barier zewnętrznych, utrudniających funkcjonowanie polskich wykonawców na rynkach zagranicznych, coraz większego znaczenia nabierają bariery wynikające z prowadzenia przez władze publiczne mało aktywnej polityki wspierania już działających lub wchodzących na rynki zachodnioeuropejskie podmiotów

⁷ Zob. M.K. Nowakowski, *Bariery działania i możliwości dynamizacji działań polskich przedsiębiorstw na rynkach Unii Europejskiej*, w: *Na progu UE. Szanse dla polskich przedsiębiorstw*, IFGN, seria „Monografie i opracowania” nr 450, Warszawa 1998, s. 9.

⁸ Ibidem, s. 10-11.

gospodarczych. Bierność struktur państwowych w aktywnym wspieraniu polskich eksporterów przejawia się między innymi niezapewnieniem dostatecznej ilości środków na pokrycie części kosztów akcji promocyjnej na rynkach Unii Europejskiej, częstą zmianą przepisów dotyczących eksportu towarów i usług, niedostatecznym dopływem kredytów dla eksporterów lub zbyt wysokim ich oprocentowaniem itp.

Bariery regulacyjne to przede wszystkim różnorodne przepisy dotyczące cel, podatków, opłat, zezwoleń na pracę, certyfikatów jakości itp. Koszty ponoszone przez polskiego eksportera w wyniku działania barier regulacyjnych na rynkach Unii Europejskiej mogą być w określonych sytuacjach bardzo wysokie. Obejmują one bowiem nie tylko opłaty celne, podatki itp., ale również koszty wynikające z ryzyka zmian w przepisach, arbitralnego ich stosowania oraz koszt związany z niepewnością, jak i kiedy zakończy się dana procedura regulacyjna⁹.

Z kolei bariery nieformalne mają głównie charakter utrudnień biurokratycznych. Polegają one między innymi na przeprowadzaniu arbitralnych kontroli, na braku kompetencji lub opóźnionym działaniu różnych szczebli administracyjnych. W skrajnych przypadkach mogą przyjmować postać praktyk korupcyjnych. Ogólnie można więc stwierdzić, że ich cechą jest nieprzejrzystość, nieregularność, a nawet kolizja z przepisami prawa¹⁰.

Proces integracji europejskiej niesie ze sobą również, poza kosztami i zagrożeniami, określone szanse i korzyści zarówno dla całej gospodarki polskiej, jak i dla sektora budowlanego. Tak więc proces integracji może stać się głównym kanałem transferu technologii i związanego z nim postępu technicznego i organizacyjnego, co z kolei może być istotnym czynnikiem stymulującym obniżanie kosztów produkcji budowlanej. Ponadto proces integracji może stwarzać przymus nieustannej modernizacji i unowocześniania działalności budowlanej, podnoszenia jakości wykonywanych robót, wzbogacania oferty rynkowej itp. To z kolei może przyczynić się do rozszerzenia eksportu usług budowlanych przez polskich wykonawców na rynki europejskie.

Warto również podkreślić, iż w analizach prognostycznych¹¹ zakłada się, że sektor budowlany powinien przez najbliższe lata rozwijać się szybciej niż pozostałe działy gospodarki narodowej. Wchodzenie Polski do Unii Europejskiej wymagać będzie znacznych nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę komunikacyjną, energetykę, ochronę środowiska i wiele innych gałęzi przemysłu. Popyt budowlany będą kreować także inwestycje lokalne oraz wciąż niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Niektórzy ekonomiści twierdzą wręcz, że główne korzyści ekonomiczne członkostwa Polski w Unii Europejskiej wiązać się przede wszystkim z poprawą klimatu inwestycyjnego¹².

Co zatem może oznaczać dla polskiego sektora budowlanego proces pełnej integracji z rynkiem zachodnioeuropejskim? Całkowite otwarcie na zasadach liberali-

⁹ Zob. M.K. Nowakowski, op. cit. s. 14.

¹⁰ Ibidem, s. 14.

¹¹ Zob. *Raport o spółkach giełdowych*, „Rzeczpospolita” z 25 listopada 1999 r.

¹² E. Kawecka-Wyrzykowska, op. cit., s. 194-195.

zmu ekonomicznego oznacza niewątpliwie poddanie tego sektora ocenom kryteriów efektywnościowych obowiązujących w rozwiniętej gospodarce rynkowej. Można jednak postawić kolejne, dość istotne pytanie, a mianowicie czy dotychczasowe procesy integracji europejskiej, a w szczególności otwieranie się rynków krajów zachodnioeuropejskich, odbywają się rzeczywiście na zasadach liberalizmu gospodarczego.

Teoretycznie możemy wyodrębnić dwie podstawowe koncepcje otwierania poszczególnych rynków danego kraju dla podmiotów zagranicznych:

- koncepcja liberalna, oznaczająca faktycznie całkowite otwarcie rynku i dopuszczenie na nim do wolnej konkurencji, swobodnego przepływu towarów, usług, siły roboczej i kapitałów oraz
- koncepcja otwarcia kontrolowanego, zakładająca, iż podstawą międzynarodowych stosunków ekonomicznych jest rynek, jednak z możliwością interwencjonizmu państwowego w celu jego ochrony przed konkurencją zagraniczną.

Nie ulega wątpliwości, iż większość podstawowych rynków lub ich segmentów, w tym również rynek budowlany, w państwach Unii Europejskiej rozwija się według drugiej koncepcji, tj. otwarcia kontrolowanego. Specyfika gospodarki zachodnioeuropejskiej polega bowiem na tym, że – jak stwierdza G.F. Thomson – „jest to w znacznym zakresie gospodarka sterowana z właściwym jej handlem sterowanym”¹³. Podobne opinie można również spotkać na gruncie literatury polskiej. Na przykład autorzy pracy *Mechanizm integracji a mechanizm transformacji systemowej* piszą, iż „w dotychczasowej praktyce Wspólnot Europejskich mechanizm integracji funkcjonował na podstawie różnorodnych narzędzi regulacji mechanizmu rynkowego. W miarę postępów procesu integracyjnego rola mechanizmu rynkowego była ograniczana na rzecz rozmaitych metod sterowania”¹⁴.

Można więc przyjąć, że dotychczasowa polityka integracyjna Wspólnoty Europejskiej ma niejako dwa oblicza. Z jednej strony bowiem Unia Europejska nakłania kraje zainteresowane formalnym zintegrowaniem do istotnego otwarcia swoich rynków, z drugiej natomiast chroni własne rynki przed dopływem konkurencyjnych towarów i usług, stosując między innymi odpowiednie środki polityki protekcjonistycznej.

Powyższe stwierdzenie wydaje się potwierdzać obserwacja praktyki dotyczącej eksportu usług budowlanych przez polskie firmy na rynki zachodnioeuropejskie. Otóż w ciągu ostatnich kilku lat odnotowuje się tendencje do spadku przychodów z tego rodzaju działalności gospodarczej. Jak wynika z badań E. Wężyk i T. Jaworskiego, przyczyn zmniejszania się eksportu polskiego budownictwa, szczególnie do krajów Europy Zachodniej, należy upatrywać głównie w ochronie przez te kraje własnego rynku pracy dotkniętego bezrobociem. Na przykład narasta-

¹³ Zob. G.F. Thomson, *Economic Emergence of a New Europe*, Edward Elgar, b.m. 1993, s. 45.

¹⁴ J. Czekaj, J. Hausner, S. Miklaszewski, *Mechanizm integracji a mechanizm transformacji systemowej*, Urząd Rady Ministrów – Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, Real Press, Warszawa 1993, s. 65.

jące trudności w realizacji usług budowlanych na niemieckim rynku, polscy wykonawcy uzasadniali między innymi następującymi faktami:

- nasileniem się konkurencji,
- stosowaniem cen dumpingowych przez firmy zachodnie,
- kreowaniem dodatkowych kryteriów formalnych, utrudniających zawieranie kontraktów firmom polskim,
- wprowadzaniem przepisów zwiększających koszty realizacji inwestycji przez firmy polskie,
- ograniczaniem samodzielności firm polskich jako samodzielnych wykonawców¹⁵.

Słusznie więc stwierdzają cytowani autorzy, iż trudno jest oceniać, na ile polskie przedsiębiorstwa budowlane będą konkurencyjne na rynkach zachodnich, jeśli decyzje o ich „niekonkurencyjności” nie będą miały nic wspólnego z wolną grą rynkową, lecz będą miały głównie charakter polityczny. W takiej sytuacji tylko niewielka grupa polskich firm budowlanych, dysponująca odpowiednim majątkiem i kapitałem oraz posiadająca wieloletnie doświadczenie w działalności eksportowej będzie zdolna w pełni konkurować na rynkach zagranicznych. Tak więc w sytuacji narastającego protekcjonizmu rynku budowlanego w krajach Unii Europejskiej oraz ekspansji na polski rynek silnych kapitałowo zagranicznych podmiotów budowlanych, krajowe firmy wykonawcze mogą mieć coraz większe trudności w pozyskiwaniu zleceń na rynku polskim, jak i realizacji usług budowlanych na rynkach zagranicznych.

Dlatego też słuszne wydają się, jak już wcześniej podkreślono, postulaty podjęcia w ramach polityki ekonomicznej państwa stosownych działań na rzecz przejściowej ochrony krajowego rynku budowlanego. Działania takie są niezbędne z wielu powodów. Między innymi Unia Europejska, jak starano się wcześniej wykazać, wcale nie stworzyła w krajach członkowskich gospodarki rynkowej w pełnym tego słowa znaczeniu. Przykładem może być ingerencja w życie gospodarcze pod postacią polityki ekonomicznej (przemysłowej, konkurencyjnej, rozwojowej itp.), której jednym z podstawowych celów jest ochrona własnych producentów, przyznanie priorytetów wybranym sektorom czy też przedsiębiorstwom kosztem pozostałych, najczęściej zagranicznych uczestników rynku.

Ponadto, obecny poziom techniczny i organizacyjny polskiego budownictwa, jego struktura podmiotowa, sytuacja ekonomiczno-finansowa znacznej liczby przedsiębiorstw budowlano-montażowych wciąż jeszcze odbiegają od standardów zachodnioeuropejskich. Powyższa sytuacja nie tylko uniemożliwia większości polskich wykonawców skuteczne konkurowanie na rynkach zagranicznych, ale stawia również w niekorzystnej sytuacji w stosunku do coraz bardziej widocznych na polskim rynku obcych podmiotów gospodarczych świadczących usługi budowlane. Sytuacja polskich wykonawców ulega często dalszemu pogorszeniu, ponieważ, jak wskazują doświadczenia środowiska wykonawców budowlanych, wejście firm za-

¹⁵ Zob. E. Wężyk, T. Jaworski, *Konkurencyjność polskiego budownictwa*, „Problemy Rozwoju Budownictwa” 1999, nr 1, s. 16.

granicznych na nasz rynek odbywa się często przy użyciu praktyk trudnych do zaakceptowania¹⁶.

Zagraniczne podmioty budowlane swoją działalność w Polsce opierają głównie na dużym zapleczu kapitałowym, nowoczesnych technologiach i organizacji pracy, na zatrudnianiu relatywnie tańszych polskich pracowników budowlanych. Wszystkie te czynniki powodują, że firmy zachodnie zdobywają coraz mocniejszą pozycję na polskim rynku budowlanym. Rosnąca ekspansja firm zagranicznych rodzi wśród polskich wykonawców przekonanie o konieczności wprowadzenia dla podmiotów zagranicznych ograniczeń podobnych do stosowanych wobec polskich eksporterów usług budowlanych.

Ochronie rynku mogą więc na przykład służyć odpowiednie regulacje prawne i ekonomiczne, określające:

- zasady podejmowania działalności i funkcjonowania podmiotów zagranicznych na polskim rynku budowlanym,
- zasady podejmowania pracy w budownictwie przez obcokrajowców,
- minimalne limity stosowania polskich materiałów budowlanych i angażowania polskich przedsiębiorstw budowlanych¹⁷.

4. Zakończenie

Konieczność przystosowania się polskiego sektora budowlanego do reguł i zasad gospodarki rynkowej rodzi wciąż jeszcze wiele problemów. Zagadnienie to jest szczególnie istotne w sytuacji postępującego procesu integracji gospodarki polskiej z krajami Unii Europejskiej. Analiza pierwszego etapu transformacji systemowej wskazuje na zachodzące głębokie zmiany strukturalne w krajowym systemie produkcji budowlanej. Zmianom tym towarzyszą między innymi zmiany struktury własnościowej, organizacyjnej, rzeczowej itp., które sprzyjają zwiększeniu zarówno efektywności, jak i elastyczności ekonomicznej podmiotów gospodarczych funkcjonujących w tym sektorze gospodarki narodowej. Oceniając polski sektor budowlany z punktu widzenia jego możliwości dostosowawczych do gospodarki europejskich krajów wysoko rozwiniętych, trzeba stwierdzić, że istnieje w tym względzie wciąż jeszcze znaczna potrzeba zmian, pokonania wielu zagrożeń i problemów.

¹⁶ W. Zarazka, *Polskie budownictwo w warunkach narastającej międzynarodowej konkurencji na rynku budowlanym*, w: *Konkurencja zagraniczna i ochrona rynku krajowego*, PWE, Warszawa 1998, s. 69 i n.

¹⁷ A. Werner, *Badanie stanu polskiego budownictwa oraz określenie kierunków i metod dostosowania struktury potencjału budowlanego i zasad jego funkcjonowania do sprawności, elastyczności i konkurencyjności właściwych budownictwu krajów WE. Synteza*, Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, Warszawa 1998, s. 18.

RECENZJE

Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa, pod redakcją naukową Elżbiety Kaweckiej-Wyrzykowskiej i Ewy Synowiec, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2001, 771 s.

Zagadnienia integracji międzynarodowej są przedmiotem badań i analiz na gruncie nauk prawnych, ekonomicznych, socjologicznych czy politycznych. Wyniki tych prac badawczych są publikowane w wielu, dostępnych obecnie, książkach i podręcznikach. Można nawet powiedzieć, że istnieje swego rodzaju „kłopot z bogactwem”, jak to określają Francuzi, i pewna trudność przy wyborze właściwego podręcznika, np. dla studentów specjalności Europeistyka.

Sytuacja ta diametralnie odbiega od obrazu z początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy to pierwsze roczniki studentów Europeistyki, a także wykładowcy mogli w praktyce korzystać jedynie ze źródeł obcojęzycznych. Dla ekonomistów tego rodzaju fundamentalną pozycją była np. książka Willema Molle *The Economics of European Integration*, która wkrótce dzięki staraniom Uniwersytetu Gdańskiego została przetłumaczona na język polski. Oczywiście było jednocześnie, że książki pisane pod koniec lat osiemdziesiątych utożsamiały pojęcia Europa i Wspólnota Europejska, a region Europy Środkowej i Wschodniej to była *terra incognita* i biała plama na mapach kontynentu europejskiego.

Recenzowana tu książka z całą pewnością może pełnić rolę podstawowego podręcznika dla studentów specjalności Europeistyka, szczególnie – choć nie jedynie – o profilu ekonomicznym. Wydaje się, że tego rodzaju lektura może być również polecana szerszym rzeszom czytelników w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej.

Książka ma charakter kompleksowy, jest publikacją obszerną (ponad 770 stron) i kontynuacją wcześniejszego wydania z 1997 r. Została wydana przez Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, a przygotowana pod redakcją naukową i z udziałem autorskim Elżbiety Kaweckiej-Wyrzykowskiej i Ewy Synowiec. Już te nazwiska mogą stanowić odpowiednią rekomendację ze względu na przygotowanie teoretyczne, długoletni dorobek badawczy – szczególnie w zakresie rynków towa-

rowych, polityki handlowej i międzynarodowej prawnoinstytucjonalnej regulacji przepływów handlowych czy jednolitego rynku europejskiego – jak i praktyczne wykorzystanie tej wiedzy przez obie Autorki w IKiCHZ oraz w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej.

Książka składa się – zgodnie z zapowiedzią w tytule – z dwóch zasadniczych części. Część pierwsza poświęcona jest przedstawieniu podstaw instytucjonalno-prawnych i ekonomicznych funkcjonowania Unii Europejskiej i Wspólnoty Europejskiej, ze szczegółową charakterystyką poszczególnych polityk wspólnotowych i procesu wdrażania czterech swobód w ramach rynku wewnętrznego. W części tej odrębne rozdziały służą przedstawieniu pozostałych, opartych na współpracy międzyrządowej, filarów Unii Europejskiej, a więc współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w zakresie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości.

Część druga książki zawiera kompendium wiedzy na temat historii relacji wzajemnych Polski i UE (WE) z uwzględnieniem kolejnych etapów i zamykających je porozumień, takich jak umowa stowarzyszeniowa, czyli Układ Europejski. Jest tu również mowa o procesach dostosowawczych kandydata do przyszłego członkostwa.

Część pierwsza recenzowanej książki składa się z rozdziałów o charakterze autorskim, napisanych przez najlepszych polskich autorów, ekspertów w badanych zagadnieniach, takich jak między innymi: J. Pietras, W. Januszkiewicz, M. Ciepielewska, L. Oreziak, J. Zombirt, W. Czaplinski czy J. Barcz.

Lektura tej części pozwala na poznanie dynamiki procesów integracyjnych i mechanizmów współpracy oraz podstaw prawnoinstytucjonalnych umożliwiających harmonizację procesów poszerzania ugrupowania z procesami pogłębiania integracji w ramach prawa europejskiego, czyli *acquis communautaire*, łącznie z zapisami Traktatu Nicejskiego.

Część pierwsza książki przedstawia także bardzo precyzyjnie i w sposób pogłębiony cele i instrumenty najważniejszych polityk wspólnotowych. Bardzo ciekawie i wyczerpująco przedstawiona została przez J. Jędrzejewskiego wspólna polityka rolna z uwzględnieniem wprowadzonych do 2001 r. reform jej dotychczasowego kształtu oraz z prezentacją charakterystyki wspólnej organizacji poszczególnych rynków produktowych. Część pierwsza – w kolejnym rozdziale – pozwala poznać cele i instrumenty realizacji wspólnej polityki transportowej, z uwzględnieniem projektów rozwoju sieci transeuropejskich, których rola dla rozwoju polskiej infrastruktury transportowej będzie w przyszłości bardzo duża. Równie interesujący dla Polski jest – przedstawiony w jednym z kolejnych rozdziałów przez M. Ciepielewską – mechanizm polityki strukturalnej i regionalnej UE, łącznie z tzw. perspektywą finansową na lata 2000-2006. Możliwości finansowania wspólnych przedsięwzięć przedstawione są w kolejnym rozdziale, poświęconym systemowi finansowemu Wspólnoty Europejskiej, z uwzględnieniem roli i struktury wspólnego budżetu oraz perspektywy harmonizacji podatków w państwach członkowskich.

Część pierwsza książki zawiera także rozdział poświęcony unii gospodarczo-walutowej, historii projektów integracji walutowej, warunkom wdrażania wspólnego pieniądza w skali międzynarodowej na podstawie przesłanek teoretycznych. Interesująco przedstawione zostały pierwsze próby oceny makroekonomicznych efektów wdrożenia strefy euro (do 2001 r.).

Recenzowana tu książka obejmuje analizą okres do września 2001 r. Przywodzi to na myśl większość znanych definicji integracji, które podkreślają, że jest to nie stan, a proces, który należy w badaniach traktować dynamicznie. Czytelnik wyposażony w wiedzę uzyskaną dzięki lekturze książki musi ją uzupełnić o nowe informacje, dotyczące np. kierunków reformy wspólnej polityki rolnej, ewentualnej „renacjonalizacji” niektórych polityk wspólnotowych czy nowych projektów zapisów do przyszłej konstytucji Unii Europejskiej, przygotowanych przez Konwent jako materiał do prac dla kolejnej konferencji międzyrządowej. Czytelnik spragniony większej dawki podejścia teoretycznego może skorzystać ze wskazówek bibliografii, umieszczonych na końcu każdego rozdziału.

Część druga omawianej tu książki poświęcona jest analizie procesu integracji Polski z UE i WE na przestrzeni około dwunastoletniego okresu przemian.

Część ta pozwala poznać dynamikę przemian struktury geograficznej i towarowej obrotów wzajemnych, które to procesy są uwarunkowane przez nowe zapisy umowne zawarte m.in. w Układzie Europejskim. Umowa stowarzyszeniowa, jej charakter, analiza i ocena zapisów i ich konsekwencji są poddane pogłębionej analizie. Część druga, podobnie jak pierwsza, obejmuje materiał do września 2001 r., co oznacza, że przedstawiono procedurę i problemy negocjacji akcesyjnych bez ostatecznych zapisów Traktatu Akcesyjnego. Jesteśmy świadkami historycznego procesu poszerzania UE o państwa z Europy Środkowej i Wschodniej i towarzyszących temu procesów dostosowawczych i „doganiania” (*catching up*) Unii Europejskiej przez kandydatów do członkostwa. Okresy przejściowe zapisane w Traktacie Akcesyjnym mają pozwolić stronom na dłuższy okres wdrażania *acquis communautaire* w wybranych dziedzinach. Szczegółową treść i analizę okresów przejściowych i derogacji zawartych w Traktacie, a dotyczących akcesji Polski do UE, można znaleźć w pracy przygotowanej przez zespół autorski pod kierunkiem Elżbiety Kaweckiej-Wyrzykowskiej pt. *Okresy przejściowe w Traktacie o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, wydanej przez SGH w 2003 r. Ale to temat na osobną recenzję.

Renata Stawarska

System gospodarczy Unii Europejskiej a pozaeuropejskie modele gospodarcze, red. S. Swadźba, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2002, 200 s.

Porównawcza analiza systemów gospodarczych nie cieszy się w naszym kraju dużym zainteresowaniem badaczy. Taki wniosek wyciągnąć można na podstawie niewielkiej liczby dotyczących tej tematyki monografii, które ukazały się drukiem w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Jeśli bowiem wziąć pod uwagę tylko te prace, które analizują szerokie spektrum rozwiązań systemowych występujących we współczesnym świecie, to do niedawna można by wskazać trzy tego rodzaju opracowania: L. Balcerowicza¹, S.G. Kozłowskiego² i T. Kowalika³.

Jednakże ostatnio ukazały się dwie kolejne publikacje – autorstwa zespołu pracowników naukowych Akademii Ekonomicznej w Katowicach pod redakcją prof. Stanisława Swadźby. Zawierają one rezultaty prac zrealizowanych w ramach projektu badawczego, poświęconego analizie pozaeuropejskich systemów (czy też – jak to określają autorzy – modeli) gospodarczych w konfrontacji z systemem gospodarczym Unii Europejskiej. Cały ten projekt stanowi z kolei kontynuację wcześniejszych badań, które dotyczyły systemu gospodarczego Unii i poszczególnych jej krajów oraz docelowego modelu gospodarki polskiej⁴. Warto podkreślić tę ciągłość programu badawczego, gdyż wskazuje ona na godną pochwały konsekwencję w rozwijaniu zainteresowań naukowych.

Dwie wspomniane wyżej publikacje katowickich ekonomistów wykraczają swoim horyzontem poza granice Europy i dlatego można je ustawić na skromnej półce z ogólnymi opracowaniami z zakresu komparatystyki systemowej. Pierwsza z nich zawiera analizę pozaeuropejskich modeli gospodarki rynkowej,⁵ przeprowadzoną w klasyczny sposób: autorzy omawiają po kolei ewolucję i funkcjonowanie dziewięciu systemów gospodarczych spoza Europy. Nie ograniczają się przy tym do systemów, których cechy są dość znane, np. amerykańskiego czy japońskiego, ale analizują także systemy mniej znane, takie jak nowozelandzki i australijski lub system krajów naftowych.

¹ L. Balcerowicz, *Systemy gospodarcze. Elementy analizy porównawczej*, SGPiS, Warszawa 1989. Praca ta miała dwa kolejne wydania: w 1990 r. i w 1993 r.

² S.G. Kozłowski, *Systemy ekonomiczne. Analiza porównawcza*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1994. W 1998 r. ukazało się poszerzone i nieco zmienione wydanie tej pracy.

³ T. Kowalik, *Współczesne systemy ekonomiczne. Powstawanie, ewolucja, kryzys*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2000.

⁴ Efektem tych badań były trzy publikacje: *Systemy gospodarcze krajów Unii Europejskiej*, red. S. Swadźba, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 1998; *Europejska integracja gospodarcza – w kierunku jednolitego systemu gospodarczego*, red. S. Swadźba, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 1999; *System gospodarczy Unii Europejskiej a docelowy model polskiej gospodarki*, red. S. Swadźba, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2000.

⁵ *System gospodarki rynkowej – pozaeuropejskie modele gospodarcze*, red. S. Swadźba, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001.

Przedmiotem niniejszej recenzji jest druga praca zespołu prof. S. Swadźby pt. *System gospodarczy Unii Europejskiej a pozaeuropejskie modele gospodarcze*. Tytuł sugeruje nawiązanie zarówno do pracy poprzedniej, jak i do wcześniejszych opracowań tego zespołu. I tak właśnie określony został cel badań, których efektem jest omawiana publikacja: zbadanie wzajemnych powiązań i zależności między pozaeuropejskimi systemami gospodarki rynkowej a systemem europejskim, czyli tworzącym się w rezultacie procesu konwergencji systemem krajów członkowskich Unii Europejskiej. Uzasadnieniem dla podjęcia takiego tematu jest, jak można przeczytać we Wstępie, „postępująca globalizacja gospodarki [która] musi mieć określony wpływ na dotychczasowy rozwój i dalszą ewolucję systemów gospodarczych” (s. 9). Jest to rzeczywiście zagadnienie bardzo istotne i na przykład w polskiej literaturze dotyczącej globalizacji niemal nie poruszane. Jeśli by przedsięwzięcie katowickiego zespołu się udało, to omawiana praca miałaby zapewnione miejsce nie tylko wśród monografii z zakresu analizy porównawczej systemów gospodarczych, ale również wśród obfitej już przecież literatury „europejskiej” (ze względu na zamierzone odnoszenie systemów pozaeuropejskich do europejskiego i odwrotnie), a nawet byłaby cenną pozycją pośród prac poświęconych globalizacji. Tak więc zamierzenie było oryginalne i ambitne, a czy się je udało zrealizować, o tym będzie mowa w dalszej części recenzji.

Trzeba tu jeszcze dodać, że nie tylko tematyka pracy jest oryginalna, oryginalny – jak na literaturę komparatystyczną – jest również układ tekstu. Kolejne rozdziały dotyczą bowiem nie poszczególnych systemów gospodarczych, lecz pewnych aspektów życia gospodarczego, w odniesieniu do których autorzy postanowili dokonać porównań między Europą a „resztą świata”⁶. Taki układ wydaje się funkcjonalnie podporządkowany celowi pracy, choć nigdzie w książce nie jest to napisane wprost. Łatwiej bowiem dokonywać porównań między systemem europejskim a systemami pozaeuropejskimi w sposób cząstkowy – w odniesieniu do wyróżnionych obszarów gospodarki – niż w sposób generalny, tj. w odniesieniu do całej gospodarki.

Praca podzielona została na pięć rozdziałów. Rozdział 1 poświęcony jest systemom własności, funkcjonującym w różnych modelach gospodarczych. Najobszerniejszy w całej pracy rozdział 2 dotyczy roli państwa w sferze produkcji, przy czym zagadnienie to ujęto na dwa sposoby: najpierw ogólnie – przez ukazanie całokształtu oddziaływań państwa na procesy produkcyjne w poszczególnych systemach gospodarczych, a następnie w ujęciu sektorowym, tzn. oddzielnie w odniesieniu do rolnictwa, przemysłu i usług (wyłącznie transportowych i telekomunikacyjnych). W kolejnym rozdziale omawiana jest rola państwa w sferze redystrybucyjnej, a do-

⁶ Wskazać tu należy, że „reszta świata”, czyli pozaeuropejskie systemy (modele) gospodarcze, które autorzy omawianej pracy uwzględnili w swych rozważaniach to systemy następujących krajów lub regionów świata: Stany Zjednoczone, Australia i Nowa Zelandia, Japonia, „azjatyckie „tygrysy” (czasem rozdzielane na I i II generację), Chiny, Ameryka Łacińska, arabskie kraje naftowe i kraje afrykańskie.

kładniej rzecz ujmując – różne modele polityki społecznej, występujące we współczesnych krajach wysoko rozwiniętych. Rozdział 4 poświęcony jest rynkowi pracy, rozdział 5 natomiast dotyczy systemu finansowego, rozpatrywanego w podziale na porządek pieniężny i rynek kapitałowy (z pominięciem systemu bankowego). W Zakończeniu przedstawiono wnioski – ogólne i szczegółowe.

Dotychczasowe uwagi na temat recenzowanej pracy mają wydźwięk pozytywny: oryginalny i ciekawy pomysł zbadania powiązań między kształtującym się systemem europejskim a pozaeuropejskimi systemami gospodarki rynkowej oraz dobrze dopasowany do tego oryginalny układ opracowania. Niestety, trzeba stwierdzić, że realizacja pomysłu w wykonaniu katowickiego zespołu przedstawia wiele do życzenia. Niespójność całej pracy, niedopasowanie poszczególnych jej rozdziałów przejawia się na kilka sposobów.

Po pierwsze, system gospodarczy Unii Europejskiej omawiany jest w niejednorodny sposób. Redaktor opracowania, prof. S. Swadźba, zastrzegł co prawda we Wstępie, że modelowi europejskiemu nie poświęcono w pracy wiele miejsca (co samo w sobie jest dyskusyjne), gdyż był on przedmiotem wcześniejszych publikacji, ale tak się dzieje tylko w niektórych rozdziałach. Generalnie rzecz biorąc, praca dzieli się na dwie części: w pierwszych dwu rozdziałach o modelu europejskim mówi się faktycznie niewiele – biorąc za dobrą monetę tytuł pracy, można wręcz mieć wrażenie niedosytu pod tym względem, natomiast pozostałe rozdziały wyglądają zupełnie inaczej – są zbudowane na zasadzie opozycji modelu europejskiego i modeli odnoszących się do pozaeuropejskich krajów wysoko rozwiniętych.

Po drugie, zróżnicowana jest liczba modeli pozaeuropejskich, do których porównuje się system unijny. Początkowo, w rozdziałach 1 i 2, uwzględniane są wszystkie modele wymienione w przypisie 6. Później jednak, w rozdziałach 3-5, a także w podrozdziale dotyczącym oddziaływania państwa na przemysł, autorzy ograniczają się do mniejszej liczby modeli. W skrajnym przypadku, w rozdziale poświęconym systemowi finansowemu, wyodrębniane są tylko 2 modele, zresztą w obu jego częściach różne. O ile przy tym rozpatrywany początkowo zestaw modeli jest pomysłem własnym katowickich autorów i nawiązuje do poprzedniej ich publikacji, o tyle modele omawiane w drugiej części pracy zostały zaczerpnięte z literatury przedmiotu. I tak na przykład w odniesieniu do rynku pracy analizowane są 3 modele: amerykański (*de facto* anglosaski), europejski i japoński (z krótką uwagą, że japońskie doświadczenia w omawianej dziedzinie wykorzystano w krajach Dalekiego Wschodu, nazywanych „azjatyckimi tygrysami”). Natomiast pozostałe dotychczas omawiane gospodarki zostały pominięte, gdyż „w zakresie problemów pracy nie wykształciły rozwiązań zasługujących na miano modelowych” (s. 144). W ten sposób analiza porównawcza w drugiej części pracy ogranicza się prawie wyłącznie do systemów gospodarczych krajów wysoko rozwiniętych i krajów Dalekiego Wschodu. Takie postępowanie zachęca do przedyskutowania metodologicznych podstaw wyróżniania modeli gospodarczych, i do tej kwestii jeszcze wrócimy,

ale przede wszystkim sprawia, że recenzowana praca cierpi na pęknięcie: inny jest jej zakres geograficzny w pierwszej, a inny w drugiej części.

Po trzecie, niejednorodny jest układ poszczególnych rozdziałów. W rozdziałach 1, 2 i 4 stosowany jest układ, który można by nazwać modelowym: po wstępnym omówieniu dziedziny rozpatrywanej w danym fragmencie pracy omawiany jest model europejski, a potem kolejno modele pozaeuropejskie. Autorzy pozostałych rozdziałów i podrozdziałów (co odnosi się do rozdziału 5) inaczej ułożyli swoje teksty, a do tego w każdym z tych przypadków ich układ jest odmienny.

Po czwarte, zdarzają się, choć w sumie dość rzadko, sprzeczne stwierdzenia na ten sam temat w różnych miejscach pracy. Przykładowo: w jednym miejscu można przeczytać opinię, że „Singapur i Hongkong to dwie najbardziej wolne i najbardziej liberalne gospodarki świata” (s. 44); z kolei w innym fragmencie czytamy, że były premier Singapuru, Lee Kuan Yew, był z przekonania socjalistą i „[...] wykorzystywał mechanizm rynkowy tylko wtedy, gdy służył on osiągnięciu jego celów” (s. 67), a wyrażone w tym samym duchu opinie można znaleźć na s. 102. Podobnie sprzeczne zdania formułowane są w odniesieniu do Tajwanu. Wprawdzie gospodarki dalekowschodnich „tygrysów” od lat sprawiają badaczom trudności, jeśli chodzi o wyjaśnienie przyczyn ich szybkiego rozwoju, i ciągle występują rozbieżne poglądy na ten temat, to w przypadku omawianej pracy albo należało zdecydować się na jedną z tych opinii i konsekwentnie ją podtrzymywać w różnych fragmentach pracy, albo zasygnalizować niemożliwość jednoznacznej oceny.

Podsumowując kwestię niedopasowania poszczególnych rozdziałów recenzowanej pracy, należy podkreślić widoczne pęknięcie między pierwszą jej częścią, obejmującą rozdziały 1 i 2, a częścią drugą.

To pęknięcie jest jeszcze wyraźniejsze, jeśli weźmie się pod uwagę poziom – merytoryczny, redakcyjny, językowy – jaki zaprezentowany został w kolejnych rozdziałach. Otóż dwa pierwsze rozdziały pod każdym względem wypadają znacznie gorzej od pozostałych, a momentami wręcz fatalnie.

Zacznijmy od kwestii merytorycznych. We wskazanych rozdziałach występuje wiele stwierdzeń, które w najlepszym razie można określić jako wątpliwe. A oto wybrane tego przykłady:

- Czy rzeczywiście „często właścicielem korporacji [w Stanach Zjednoczonych] jest tzw. akcjonariat pracowniczy [...]” (s. 13) i co znaczy „często”?
- Czy to prawda, że w Japonii „interwencjonizm państwa dotyczy przede wszystkim ochrony i promocji dziedzin prestiżowych” (s. 41), bo co to są „dziedziny prestiżowe”, i czy zaliczyć do nich należy rolnictwo, mocno w tym kraju chronione przed konkurencją zewnętrzną?
- Czy prawdą jest, że „większość krajów Ameryki Łacińskiej weszła na drogę liberalnego rozwoju na początku lat 80.” (s. 48)? W tym przypadku trudno zresztą wskazać jeden okres, w którym zapoczątkowano reformy liberalne, bo np. w Chile nastąpiło to w połowie lat siedemdziesiątych, a w Argentynie dopiero w końcu lat osiemdziesiątych.

– W jakim zakresie prawdziwe jest zdanie: „Niejednokrotnie, czego przykładem są Stany Zjednoczone, sukces sektora rolnego [...] jest osiągany dzięki **długookresowemu planowaniu**⁷, inwestycjom oraz odpowiedniej polityce państwa” (s. 55)?

– Czy ustalanie cen ropy naftowej przez OPEC można nazwać „przejawem regionalnej integracji gospodarek krajów naftowych Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej” (s. 89)?

Prócz takich, jak to powyżej określono, wątpliwych stwierdzeń, w dwu pierwszych rozdziałach recenzowanej pracy znaleźć można też zdania zupełnie zadziwiające. Bo czyż za takie nie należy uznać następującego stwierdzenia: „**Przy braku presji konkurencyjnej**, wynikającej z małej liczby operatorów, **istnieje** bowiem **możliwość ustalania cen usług powyżej kosztów ich świadczenia**” (s. 96)? Oporając się na tym zdaniu można dojść do wniosku, że występowanie presji konkurencyjnej uniemożliwia ustalanie cen powyżej poziomu kosztów, a zatem i osiągnięcie zysku, co przecież czyni działalność gospodarczą nieopłacalną! Jednak na miano najbardziej kuriozalnego stwierdzenia zasługują dwa następujące zdania: „W Chile **przed 1960 rokiem** ponad 60% terenów nawadnianych oraz 50% ogółu ziem uprawnych znajdowało się w rękach sektora publicznego. Było to wynikiem faworyzowania przez administrację **gen. Allende** ogromnych gospodarstw rolnych, zarządzanych przez państwo lub spółdzielnie” (s. 71). Prezydent Salvador Allende był lekarzem, a nie wojskowym, a tym bardziej nie był generałem, a swój urząd sprawował w latach 1970-1973.

Podane wyżej przykłady wątpliwości o charakterze merytorycznym zapewne w części są rezultatem błędów redakcyjnych lub językowych. Co do tych ostatnich, to wskażmy dodatkowo najpoważniejsze pomyłki terminologiczne. Otóż co najmniej w trzech przypadkach w dwu omawianych tu rozdziałach występują terminy, które sprawiają wrażenie, jakby zostały żywcem przejęte z języka angielskiego. I tak na s. 67 autorzy używają pojęcia „kapitał stały” zamiast „trwały”, kilka stron dalej (s. 70) jest mowa o działkach, które w Chinach na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych oddawano w „leasing” zamiast w „dzierżawę”, a na s. 76 użyto terminu „wojna cywilna” zamiast „domowa”. Nie są to wcale jakieś specjalistyczne pojęcia i to, że nie wychwycono tego rodzaju błędów w trakcie redagowania tekstu budzi zdziwienie.

Ale redakcja tekstu całej omawianej książki budzi zdziwienie. Czasami można odnieść wrażenie, że po napisaniu składających się na nią tekstów nikt ich uważnie nie przeczytał. A powinni to przecież zrobić i sami autorzy, i redaktor naukowy pracy, i redaktor merytoryczny, i wreszcie recenzent. Ktoś powinien przy takiej lekturze zauważyć, że (między innymi):

– we Wstępie (s. 9) podawany jest inny tytuł opracowania: *Pozaeuropejskie modele gospodarcze na tle systemu gospodarczego Unii Europejskiej*;

⁷ Zarówno to podkreślenie, jak i wszystkie następne pochodzą od autora recenzji.

- w rozdziale 2 trzykrotnie i pod trzema różnymi tytułami występuje podpunkt 2.2.2.;
- dwukrotnie, na początku rozdziałów 2 i 3, omawiana jest problematyka roli państwa w gospodarce rynkowej;
- w kilku miejscach pojawiają się niejasne, bo niedokończone wyrażenia typu: „[...] przedsiębiorstwa jednoosobowe [...] dostarczają jedynie 6% całości wpływów” (s. 13) lub „[...] dochody z usług telekomunikacyjnych w UE sięgają około 28% całkowitych dochodów” (s. 95), a przy tym z kontekstu nie wynika, o jakie „wpływy” lub „dochody” chodzi;
- w kilku miejscach pracy występują sprzeczne stwierdzenia w tym samym rozdziale, a więc w tekście napisanym przez tego samego autora (lub autorów). Jako przykład wskażemy dwa takie przypadki. Oto na s. 69 przeczytać można, że w grudniu 1978 r. KC KPCh ogłosił zapoczątkowanie reform gospodarczych, a na stronie następnej o tych reformach pisze się, iż były „właściwie inicjatywą oddolną”. Jeszcze jaskrawszy przypadek takich sprzeczności znaleźć można w jednym akapicie na s. 54: „We wszystkich omawianych modelach, z wyjątkiem arabskich krajów naftowych, polityka konkurencji ma charakter systemowy. [...] Pełne spektrum w tym zakresie rozciąga się od surowego, amerykańskiego prawa antymonopolowego, przez rozwiązania chińskie, po sytuację mającą miejsce w Wietnamie, Malezji i krajach afrykańskich, gdzie **w zasadzie brak rozwiązań systemowych regulujących kwestie wolnej konkurencji**”.

Do tej listy przeoczonych błędów można by dodać jeszcze, na co już powyżej zwrócono uwagę, niespójność pracy i błędy językowe.

Odrębną kwestią, która wymaga omówienia, jest kwestia modeli gospodarczych: kryteriów ich wyróżniania i wydzielonych w oparciu o nie modeli oraz przypisania określonych krajów do poszczególnych modeli. W pracy katowickich autorów wszystkie te zagadnienia wyczerpywane są w jednym akapicie Wstępu, a za najważniejsze można uznać następujące zdania: „W zależności od lokalnych warunków ekonomicznych, politycznych i kulturowych, mamy do czynienia z różnymi adaptacjami systemu gospodarki rynkowej do konkretnych warunków występujących w poszczególnych krajach lub grupach krajów. W przypadku gdy stosunkowo łatwo wyodrębnić czynniki specyficzne różnicujące krajowe (regionalne) systemy gospodarcze i gdy są one względnie trwałe, mówimy o modelach gospodarczych” (s. 7-8). I to wszystko. Opierając się na tej lakonicznej uwadze i na tym, jakie modele uwzględnione zostały w analizie, czytelnik sam musi dojść do wniosku, że autorzy przyjmują regionalne kryterium wyodrębniania modeli. Czasami jednak to proste kryterium zdecydowanie zawodzi. System gospodarczy RPA na pewno różni się od systemów krajów afrykańskich, a mimo to wrzucany jest razem z nimi „do jednego worka”. System gospodarczy Wietnamu, ze względu na jego dominujący socjalistyczny charakter i pewien zakres reform prorynkowych, bliższy jest modelowi chińskiemu niż modelowi „tygrysów II generacji”, z którymi jest omawiany.

Istotnym uchybieniem metodologicznym pracy, odnoszącym się do modeli, jest to, że autorzy opracowania nie wyjaśniają, dlaczego przy analizie przemysłu, rol-

nictwa, rynku pracy czy systemu finansowego uwzględniane są różne zestawy modeli. Jak już wyżej wskazywano, od rozdziału 3 pomija się w porównaniach kraje Trzeciego Świata. Oznacza to, że ich systemy gospodarcze są niepełne, nie funkcjonuje w nich np. rynek pracy ani system finansowy. Jeśli jednak rzeczywiście i choć częściowo są to systemy o charakterze rynkowym, to takie elementy muszą wchodzić w jego skład, tylko wyglądają one inaczej niż w krajach rozwiniętych gospodarczo.

Wśród wyróżnianych modeli wyraźnie brakuje modelu europejskich krajów postsocjalistycznych. Wspólna socjalistyczna przeszłość i wspólne dylematy transformacji systemowej powodują, że taki model w obecnym okresie dałoby się wyróżnić. Być może byłoby z tym trochę problemów, związanych ze zróżnicowaniem ścieżek transformacji, ale warto by je podjąć i rozwiązać, żeby analiza porównawcza systemów gospodarczych była pełna, szczególnie z punktu widzenia czytelnika polskiego.

W recenzowanej pracy brakuje także analizy porównawczej systemów bankowych, co jest dziwne. Ale najbardziej brakuje w niej odpowiedniej analizy systemu gospodarczego Unii Europejskiej. Jeśli praca nosi tytuł *System gospodarczy Unii Europejskiej a pozaeuropejskie modele gospodarcze*, to nie można zbyć czytelnika, zainteresowanego modelem unijnym, odesłaniem do poprzednich publikacji. W dodatku, o czym już wspomiano, system UE potraktowano po macoszemu tylko w dwu pierwszych rozdziałach, obejmujących połowę pracy. Pozostałe bowiem są zbudowane na zasadzie opozycji modelu europejskiego i modeli pozaeuropejskich krajów wysoko rozwiniętych.

Pora na podsumowanie. Recenzowane opracowanie zostało pomyślane w sposób oryginalny i ambitny. Niestety, wykonanie pomysłu nie sprostało ambicjom autorów. Z całej pracy polecić można tylko rozdział 3, 4 i 5 (zwłaszcza jego pierwszą część), dwa pierwsze natomiast w takiej postaci, w jakiej je opublikowano, nie powinny być się w ogóle ukazać.

Andrzej Malecki