

*Magdalena Nowicka\**

## **Spoleczno-ekonomiczne aspekty procesów rozszerzania Unii Europejskiej na Wschód: ocena potencjalnych korzyści i kosztów**

W lipcu bieżącego roku Rada Ministrów przyjęła „Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską”.<sup>1</sup> Ten obszerny dokument zawiera przegląd potencjalnych skutków integracji gospodarek polskiej i wspólnotowej. Z Raportu wynika, że jeśli tylko Polska będzie prowadziła konsekwentną i odpowiednią politykę gospodarczą, to w długim okresie przystąpienie do UE będzie pod każdym względem korzystne, choć należy się spodziewać pewnych kosztów w krótkim i średnim okresie. W Raporcie nie znalazły się prognozy co do społecznych skutków integracji, nie licząc stwierdzenia o możliwym wzroście bezrobocia. Nie ma w nim również prób określenia, od czego zależeć będzie prowadzenie takiej odpowiedniej polityki gospodarczej, która nie zależałaby jedynie od planów oraz założeń elit politycznych, lecz byłaby wypadkową ścierania się wielu czynników i różnych interesów grup społecznych. Jednym słowem, autorzy Raportu poprzestają na wyliczeniu skutków ekonomicznych integracji, nie zajmując się ani kapitałem społecznym, ani kulturowym istniejącym obecnie w Polsce.

W niniejszych rozważaniach staram się właśnie określić potencjalne problemy społeczne w Polsce związane z procesem rozszerzania się Unii Europejskiej na Wschód. Na wstępie przeprowadzam krótki przegląd najważniejszych wydarzeń łączących się z przyjmowaniem nowych członków z Europy Środkowej i Wschodniej. Dalej pokrótce omawiam korzyści i koszty, jakie wiążą się z przyjęciem nowych członków kolejno dla samej Unii i ogólnie krajów naszego regionu aspirujących do członkostwa. Główną część artykułu stanowi ukazanie problemów ekonomiczno-społecznych, z jakimi spotkać się może Polska wstępując do Unii. Ocenę kosztów i korzyści dla Polski rozpoczęłam od aspektów ekonomicznych, z nich też wywodzę ocenę kosztów i korzyści społecznych procesów integracyjnych. Osobna część poświęcona jest polskiemu rolnictwu w perspektywie naszego członkostwa w Unii Europejskiej.

---

\* **Magdalena Nowicka** - asystentka badawcza w Niezależnym Ośrodku Badań Ekonomicznych (NOBE).

## 1. Proces rozszerzania się Unii Europejskiej na Wschód

Po wielkich przemianach politycznych lat 90. Unia Europejska, Polska oraz inne kraje Europy Środkowej i Wschodniej podjęły wysiłki w kierunku wzajemnej integracji gospodarczej i politycznej. Wyrazem tego dążenia stały się zawarte w 1991 r. Układy Europejskie, zobowiązujące państwa naszego regionu do wprowadzenia w ciągu 10 lat wolnego handlu na towary przemysłowe i dostosowania praw, instytucji i polityk do *acquis* Unii Europejskiej. Układy Europejskie ustanowiły również ogólne ramy dla wymiany politycznej, społecznej i kulturalnej. Podczas „szczytu” w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. Unia Europejska zaoferowała krajom, które podpisały Układy Europejskie, możliwość członkostwa w Unii. Ustanowione zostały również ogólne wymogi członkostwa w postaci tzw. kryteriów kopenhaskich. Na „szczyście” w Essen w 1994 r. Unia przedstawiła swoją strategię rozszerzania na Wschód. W tym samym roku pierwsze kraje zgłosiły formalny wniosek o przyjęcie do UE. W 1998 r. rozpoczęły się negocjacje o członkostwo z pięcioma pierwszymi państwami Europy Środkowej.

„Kryteria kopenhaskie” stawiają wymóg, by kraje kandydujące posiadały „funkcjonującą gospodarkę rynkową”, zdolność do radzenia sobie z presją konkurencji i siłami rynkowymi w Unii Europejskiej oraz wolę realizacji celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej. Kryteria te wymagają również, aby przyszli członkowie dysponowali stabilnymi instytucjami gwarantującymi demokrację, praworządność, respektowanie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości narodowych. Z czasem kraje aspirujące do członkostwa będą musiały przyjąć całe *acquis*, tak jak wszyscy członkowie Unii Europejskiej. Jest to wymóg konieczny dla uzyskania członkostwa, podobnie jak uczestnictwo w Unii Gospodarczej i Walutowej.

Zdolność do spełnienia przez kraje kandydujące kryteriów przyjęcia do Unii Europejskiej oraz ocena strat i korzyści związanych z rozszerzeniem Unii na Wschód zależeć będzie w znacznym stopniu od dobrych wyników w gospodarce. Nie powinny one ograniczać się tylko do osiągnięcia niskiego wskaźnika inflacji czy wysokiego wskaźnika Produktu Krajowego Brutto na mieszkańca, ale także obejmować istnienie strategii oraz instytucji sprzyjających szybkiemu i trwałemu

---

<sup>1</sup> Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską, Rada Ministrów, Warszawa, 26 lipca 2000.

wzrostowi gospodarczemu. Kiedy gospodarka będzie rozwijała się szybko, łatwiej będzie dostosowywać się do bardziej konkurencyjnego środowiska, redukować inflację i dług, wpływając w ten sposób na wzmocnienie zdolności polskiej gospodarki do konsekwentnego trzymania się celów Traktatu z Maastricht.<sup>2</sup> Systematyczne dostosowywanie praw i instytucji do *acquis*, w tym do regulacji dotyczących czterech swobód Jednolitego Rynku (przepływu towarów, usług, kapitału i pracowników), pomoże poprawić efektywność gospodarczą, redukując niepewność prawną, polityczną i regulacyjną.

Proces rozszerzania się Unii Europejskiej na Wschód jest procesem, w którym oceny zysków i strat dokonują zarówno kraje kandydujące, jak i Unia. Ocena przedstawiona przez renomowanych badaczy zachodnich pokazała, że przyjęcie nowych członków przyniesie korzyści obu stronom, chociaż nie wszystkie kraje zyskają tak samo wiele.<sup>3</sup> Jest oczywiste, że niektóre jednostki i grupy zyskają więcej, zaś inne poniosą negatywne skutki tego procesu.

## **2. Ocena korzyści z procesu rozszerzania się dla Unii Europejskiej**

Unia Europejska niejednokrotnie deklarowała, że jest zainteresowana przyjęciem nowych członków, o ile spełnią oni kryteria członkowskie i o ile ona sama zdoła przygotować się do tego procesu. Gotowość do przyjęcia nowych członków wymaga od Unii zmian strukturalnych, dzięki którym pozostanie ona organizacją efektywną i sprawną. Zmiany te będą wymagać poniesienia pewnych kosztów, związanych m.in. ze zwiększonym reżimem budżetowym i redukcją wydatków na prowadzenie wspólnych polityk. Mimo to ocenia się, że na procesie rozszerzenia Unia odniesie korzyści nie tylko polityczne, ale i ekonomiczne.

Do korzyści ekonomicznych zaliczyć należy:<sup>4</sup>

- Przyłączenie 106 milionów osób zamieszkujących kraje obecnie stowarzyszone z UE, czyli powiększenie o 1/3 swojego obecnego rynku konsumenckiego. Korzyści wynikną także z powiększenia się wspólnego rynku i jego integracji – zwiększonego bezpieczeństwa wzajemnego handlu, konkurencji na rynku, likwidacji barier w wymianie handlowej, ożywienia

---

<sup>2</sup> Por. *Polska. Raport ekonomiczny. Reformy i wzrost gospodarczy na drodze do Unii Europejskiej*, Bank Światowy, 1997, s.3.

<sup>3</sup> R.E.Baldwin, J.F.Francois and R.Porter, *The costs and benefits of Eastern enlargement: the impact on the EU and Central Europe*, „*Economic Policy*”, no. 24/1997, s.25-76.

gospodarczego. Korzyści te będą podobne do tych, jakie uzyskały Wspólnoty Europejskie po wprowadzeniu Wspólnego Rynku.

- Przyłączenie obszaru, który stanowi potencjalny teren dla inwestycji produkcyjnych dla przedsiębiorstw UE zainteresowanych ekspansją na rynki, gdzie koszty produkcji są niższe. Wprawdzie przeniesienie produkcji z obszaru Unii do innych krajów budzi obawy wielu polityków i społeczności, ale z ekonomicznego punktu widzenia jest to często alternatywą dla całkowitego zaprzestania zbyt drogiej produkcji w Unii. Zmiana lokalizacji wewnątrz Unii jest korzystniejsza niż umiejscowienie produkcji w kraju pozaeuropejskim.
- Wzrost konkurencji na rynkach wewnętrznych, co w konsekwencji pomoże wzmocnić gospodarkę UE. Długoterminowym skutkiem rozszerzenia się Unii będzie wzrost elastyczności czynników produkcji i wzrost produktywności całej gospodarki unijnej. Zapewni to zmniejszenie poziomu bezrobocia i wzrost poziomu życia mieszkańców.

### **3. Ocena korzyści z procesu rozszerzenia dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej**

Korzyści dla krajów obecnie stowarzyszonych wynikające z rozszerzania UE są bardziej oczywiste niż te, które odniesie Unia. Wynikają one zarówno z dostępu do Wspólnego Rynku, jak i przyjęcia wspólnotowych regulacji gospodarczych.

Wśród najważniejszych korzyści można wymienić:<sup>5</sup>

- fakt, iż akcesja będzie stymulowała inwestycje w nowych krajach członkowskich, dzięki stworzeniu bezpiecznego środowiska inwestycyjnego;
- dzięki przystąpieniu do Unii, nowi członkowie zyskają swobodę wymiany handlowej w sektorach nieobjętych Układami Europejskimi (m.in. w rolnictwie);
- akcesja zapewni stabilność gospodarczą oraz uczestnictwo w istniejących i wypróbowanych mechanizmach regulujących gospodarkę.

---

<sup>4</sup> Patrz A.Mayhew, *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge University Press 1998, s.188-194.

<sup>5</sup> Ibidem, s.196-198.

Biorąc pod uwagę ogólne warunki ekonomiczne, proces rozszerzania się Unii Europejskiej jest korzystny zarówno dla Unii, jak i krajów kandydujących. Należy jednak pamiętać, że proces ten nie będzie jednakowy dla wszystkich jednostek i grup interesu. Niektóre z nich będą uważały się za potencjalnych poszkodowanych w tym procesie, niektórzy będą zaś zmuszeni do przekwalifikowania się i dostosowania do nowych, zmienionych warunków. W tym sensie można mówić o stratach wynikających z rozszerzenia Unii Europejskiej, choć straty te nie są przesądzone, ale raczej stanowią potencjalne zagrożenia dla przebiegu procesu, zwłaszcza w krajach kandydujących. Kosztem związanym z integracją będą koszty dostosowawcze, które ponieść muszą różne sektory gospodarek tych krajów.<sup>6</sup>

#### **4. Droga Polski do członkostwa w Unii Europejskiej**

We wrześniu 1988 r. Polska nawiązała stosunki dyplomatyczne z Europejską Wspólnotą Gospodarczą. Rok później podpisała pierwszą umowę ze Wspólnotami Europejskimi w sprawie handlu oraz współpracy gospodarczej. 16 grudnia 1991 został podpisany Układ Europejski między Polską i Wspólnotami, który wszedł w życie w lutym 1994 r. Prawie dwa lata wcześniej w życie weszła Umowa Przejściowa i rozpoczął się proces przygotowujący Polskę do wymogów Wspólnego Rynku. Polska złożyła wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej 5 kwietnia 1994 r. Prawie dwa tygodnie później, 18 kwietnia, wniosek ten został przyjęty, a Rada Unii Europejskiej zdecydowała się na rozpoczęcie procedury określonej w art. O Traktatu z Maastricht.<sup>7</sup> W kwietniu 1998 r. rozpoczęły się negocjacje o członkostwo Polski w Unii Europejskiej. Deklarowana data gotowości Unii do rozszerzenia się to rok 2002.

#### **5. Ekonomiczne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej**

Analiza zmian gospodarczych dokonanych w krajach przystępujących wcześniej do Wspólnot Europejskich: Hiszpanii, Grecji i Portugalii, pozwala wnioskować, jakich zmian może oczekiwać Polska.<sup>8</sup> Poniżej przedstawiam

---

<sup>6</sup> A.Czyżewski, W.Orłowski, L.Zienkowski, *Średniookresowe efekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Instytut Europejski, Łódź 1998, s.23.

<sup>7</sup> *Agenda 2000. Commission opinion on Poland's application for membership of the European Union*, „Bulletin of the European Union”, Supplement 7/97, s.9.

<sup>8</sup> Szerzej patrz W.Orłowski, *Droga do Europy*, Instytut Europejski, Łódź 1998.

niektóre zmiany ekonomiczne, jakich może spodziewać się Polska przystępując do Unii Europejskiej.

**5.1.** Koszty i korzyści wynikające z przystąpienia do unii celnej są trudne do oszacowania, gdyż zależą od wielu czynników (struktury produkcji, poziomu taryf, kosztów transportu i transakcji oraz elastyczności gospodarki). Zasadniczą kwestią jest zmiana struktury gospodarki.<sup>9</sup> W krótkim okresie skutkiem wprowadzenia unii celnej może być realokacja zasobów, w tym siły roboczej – część producentów zostanie wyeliminowana z rynku; nastąpić też może fala bankructw. Jednak w długim okresie zasoby zostaną wykorzystane bardziej efektywnie, w miejsce upadłych przedsiębiorstw pojawią się nowe, zwiększy się konkurencyjność i efektywność. Z drugiej strony przedsiębiorstwa, by wzmocnić swoją konkurencyjność, będą często zmuszone do fuzji, a także do ograniczania zatrudnienia. Konsumenci zyskają na niższych cenach, ale odbyć się to może kosztem zmian w strukturze zatrudnienia.<sup>10</sup>

**5.2.** Wprowadzenie swobody przepływu towarów rodzi wielkie obawy o wzrost importu i tym samym pogorszenie salda wymiany handlowej. W rzeczywistości pogorszenie takie wynika ze zwiększonego napływu dewiz (transfery, inwestycje zagraniczne i kapitał prywatny), nie zaś ze wzrostu wolumenu importu. Deficyt handlowy nie musi być problemem dla gospodarki, pod warunkiem, że importowany kapitał będzie w odpowiedni sposób wykorzystywany.<sup>11</sup> W długim okresie, deficyt handlowy nie musi przyczynić się do spadku wzrostu gospodarczego, jeśli tylko dewizy zostaną wykorzystane na zwiększenie importu inwestycyjnego, a nie konsumpcyjnego.

**5.3.** Jeśli chodzi o wprowadzenie swobody przepływu siły roboczej, to biorąc pod uwagę różnicę w poziomie płac i poziom bezrobocia, można założyć, że w chwili przystąpienia do Unii Europejskiej Polska będzie krajem eksportującym siłę roboczą. Wiąże się to z pewnymi korzyściami, ale i kosztami. Odpływ niewykwalifikowanych pracowników pomaga zmniejszyć bezrobocie; powracający emigranci zwykle posiadają wyższe kwalifikacje, zaś zarobione pieniądze przeznaczają na oszczędności lub konsumpcję w kraju ojczystym. Jednak w długim okresie nie ma to wpływu na gospodarkę kraju-eksportera, a

---

<sup>9</sup> W.Molle, *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1995, s.97.

<sup>10</sup> Ibidem, s.108.

rosnąca konsumpcja w krótkim okresie przyczynia się do wzrostu inflacji. Realne szanse na znalezienie pracy za granicą mają częściej pracownicy wykwalifikowani. Tego rodzaju odpływ jest niekorzystny dla gospodarki krajów-eksporterów, zwłaszcza jeśli powracającym emigrantom kraj nie jest w stanie zapewnić odpowiedniej ilości ciekawych ofert pracy, przez co netto traci cennych pracowników.<sup>12</sup>

**5.4.** W zakresie wprowadzenia swobody przepływu kapitału ocenia się, że kraje członkowskie Unii Europejskiej zyskały na likwidacji barier w przepływie kapitału. Nadal jednak zachowują one możliwość stosowania pewnych ograniczeń przepływu ze względu na trudności kontrolowania polityki makroekonomicznej. Swoboda przepływu niesie ze sobą kilka niebezpieczeństw. Nadmierny eksport kapitału może doprowadzić do zakłócenia równowagi wewnętrznej (zbyt wysoka stopa oprocentowania) i zewnętrznej (dewaluacja waluty, strata rezerw dewizowych), natomiast nadmierny import może oznaczać przejście przedsiębiorstw przez obcokrajowców lub też zakłócenia związane z napływem kapitału spekulacyjnego.<sup>13</sup>

**5.5.** Problemy w wymiarze sektorowym wiążą się z koniecznością restrukturyzacji i dostosowania się sektorów gospodarki do nowych, bardziej konkurencyjnych warunków. Problem ten dotyczyć będzie tych sektorów, które są mało wydajne i mało efektywne już obecnie, w porównaniu nie tylko z Unią, ale i innymi działami gospodarki krajowej. Sektorem, który może mieć największe problemy, jest rolnictwo.<sup>14</sup> Gospodarka polska poniesie dodatkowo koszty dostosowania do *acquis* w postaci wprowadzenia regulacji i norm obowiązujących w Unii Europejskiej. W wymiarze ekonomicznym będzie się to wiązało z kosztami wymiernymi, czasem z obciążeniem podatników i konsumentów (jak w przypadku przyjęcia założeń Wspólnej Polityki Rolnej).

Powyższy wybór zmian ekonomicznych związanych z członkostwem w Unii Europejskiej został dokonany ze względu na łączące się z tymi zmianami niewiadome – nie jest obecnie przesądzone, czy zmiany te Polska wykorzysta na swoją korzyść, czy poniesie straty; czy straty będą dotyczyły okresu krótkiego, czy długiego; czy korzyści lub straty dotyczyć będą całej gospodarki i ogółu

---

<sup>11</sup> W.Orłowski, op.cit., s.105.

<sup>12</sup> W.Molle, op.cit., s.210.

<sup>13</sup> Ibidem, s.217.

ludności, czy też niektórych sektorów i grup. Integracja z UE jest szansą na długoterminową poprawę dobrobytu mieszkańców Polski, lecz od obecnej polityki gospodarczej i społecznej zależeć będzie, czy szansa ta zostanie wykorzystana. W wymiarze ekonomicznym korzyścią przystąpienia Polski do UE będzie możliwość osiągnięcia długoterminowego wzrostu gospodarczego. Kosztem społecznym może być konieczność dostosowania się do nowych warunków funkcjonowania gospodarki.

## **6. Społeczne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej**

Procesy ekonomiczne są ściśle uzależnione od postępowania grup społecznych. Zarówno zmiany warunków gospodarczych wpływają na zachowania społeczne jednostek, jak i działania, postawy oraz opinie jednostek i grup wpływają na kształt procesów gospodarczych. Aktorzy procesów ekonomicznych nie kierują się jedynie zasadami racjonalności gospodarczej, lecz wartościami, potrzebami i normami, które nie zawsze zgadzają się z logiką rynku.<sup>15</sup> Stąd też zmiany gospodarcze konieczne w chwili przystępowania Polski do Unii Europejskiej mogą pociągnąć za sobą reakcje społeczne dalekie od racjonalności. Na przykładzie bezrobocia można pokazać, jak wpływają na siebie procesy społeczne i ekonomiczne. Gdy rośnie bezrobocie, niepokój społeczny i wzrost niezadowolenia ludności jest zrozumiały i często spotykany. Jednak sama obawa przed bezrobociem może powodować wzrost postaw bierności i niechęć do podejmowania ryzyka na rynku pracy, przez co bezrobocie może wzrosnąć lub przekształcić się w strukturalne bezrobocie długoterminowe. Stąd też ważne jest zrozumienie obaw, jakie Polacy mają wobec integracji z UE. Procesy społeczne po przystąpieniu do UE będą wynikały zarówno z przyczyn ekonomicznych, jak i będą warunkowane istnieniem określonych postaw i opinii o procesie integracji.

Analiza korzyści związanych z transformacją systemową i gospodarczą dyktowaną dostosowywaniem się do wymogów Unii wskazuje, że są one udziałem tylko części społeczeństwa polskiego. Ze względu na subiektywne wyposażenie i obiektywne warunki, niektóre grupy nie są zdolne wykorzystać

---

<sup>14</sup> W.Orłowski, op.cit., s.205.

<sup>15</sup> Por. K.Doktór, K.Karczmaruk, *Społeczno-organizacyjny wymiar polskiej gospodarki a wymogi rynku w: Społeczeństwo polskie w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej*, red. J.Mucha, IFiS PAN, Warszawa 1999, s.25.



nowych możliwości.<sup>16</sup> W ostatnich latach wytworzyły się społeczne stereotypy dotyczące tzw. beneficjentów i przegranych procesu integracji, czyli grup zawodowych i środowisk, które zyskają lub tracą po przystąpieniu do UE. Za „beneficjentów” uważani są ludzie młodzi i wykształceni, mieszkający w dużych miastach. Za „przegranych” przemian uważani są chłopi i robotnicy, mieszkańcy małych miasteczek i wsi, ludzie starsi oraz niewykształceni.<sup>17</sup>

Rozpatrując wymienione wcześniej zmiany ekonomiczne związane z procesem rozszerzania Unii Europejskiej, można wskazać na następujące potencjalne problemy społeczne im towarzyszące.

**6.1. Denacjonalizacja gospodarki i powstawanie nowych prywatnych przedsiębiorstw** to proces zarówno ekonomiczny, jak i społeczny, gdyż tworzy nową stratyfikację społeczną i generuje nowe zróżnicowanie i nowe instytucje.<sup>18</sup> Restrukturyzacja i prywatyzacja, konieczne jeszcze przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, budzą liczne obawy społeczeństwa. Przyczyną są zarówno negatywne konsekwencje (zwolnienia zbędnych pracowników), jak również niejasność i gra polityczna towarzysząca tym procesom. Ogólnie rzecz biorąc, prywatyzacja jest popierana, chociaż poziom poparcia waha się, spadając zdecydowanie w okresach, kiedy reformy gospodarcze przynoszą rezultaty w postaci wzrostu bezrobocia i pogorszenia się (częściowo subiektywnego) sytuacji materialnej Polaków.<sup>19</sup> Jednak deklaracje poparcia dla koniecznych procesów prywatyzacji nie świadczą o tym, że w społeczeństwie istnieje rzeczywiste dążenie do stworzenia i uczestnictwa w nowym modelu gospodarki. Praca w sektorze prywatnym postrzegana jest jako mniej atrakcyjna niż praca w sektorze państwowym lub na własny rachunek.<sup>20</sup> Rodzi to obawy co do rozwoju sektora prywatnego i umiejętności skorzystania z możliwości oferowanych przez procesy restrukturyzacji i prywatyzacji.

---

<sup>16</sup> E.Skotnicka-Illasiewicz, *Członkostwo w Unii Europejskiej w badaniach opinii społecznej w: Polacy wobec integracji Polski z Unią Europejską*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1998, s.34.

<sup>17</sup> M.Jarosz, *Problemy społeczne Polski okresu transformacji systemowej w: Społeczeństwo polskie ...*, op.cit., s.52.

<sup>18</sup> Ibidem, str.49.

<sup>19</sup> Por. J.Gardawski, *Pożądany ład ekonomiczny i formy prywatyzacji w opiniach Polaków i elit przedsiębiorstw w: Między nadzieją i lękiem. Społeczne efekty prywatyzacji*, red. J.Gardawski, L.Gilejko, Katedra Socjologii SGH, Warszawa 1997, s.149.

<sup>20</sup> Ibidem, s.153.

**6.2.** Napływ obcego kapitału budzi obawy przed wykupywaniem ziemi i przedsiębiorstw przez obcokrajowców deklarowane przez mniej niż połowę ankietowanych. Sceptycyzm wobec inwestycji zagranicznych utrzymuje się jednak na stałym i jak wykazują badania OBOP – na wysokim poziomie.<sup>21</sup> Obawy przed napływem obcego kapitału bardziej wynikają z indywidualnej niepewności w sytuacji wzmożonej konkurencji niż z troski o niezależność gospodarczą kraju.<sup>22</sup> Zaledwie 26% badanych przez CBOS deklaruje poparcie dla wprowadzenia pozwolenia na kupowanie ziemi, domów itp. bez żadnych ograniczeń dla obywateli innych państw w Polsce, a Polakom – w krajach Unii Europejskiej.<sup>23</sup> W rzeczywistości dane statystyczne nie potwierdzają obaw Polaków, że po przystąpieniu do UE nastąpi zalew obcokrajowców chcących przejąć polskie przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolne. Jednak takie obawy społeczeństwa mogą być łatwo wykorzystywane przez polityków szukających poparcia i w konsekwencji tworzyć niekorzystny obraz Polski jako kraju mało tolerancyjnego, otwartego i zainteresowanego współpracą z zagranicą.

**6.3.** Umiejętność absorpcji środków pomocowych i pokusa zwiększonej konsumpcji to problem przede wszystkim dla ekonomistów i polityków, którzy oprócz racjonalnego wykorzystania dostępnych z UE środków muszą oprzeć się naciskom różnych grup interesu, którym zależy bardziej na przeznaczeniu tych środków na konsumpcję niż inwestycje. Zużycie zwiększonych środków na cele konsumpcyjne wiodłoby w krótkim czasie do szybkiego wzrostu standardu życia, jednak za cenę znacznego ograniczenia korzyści w zakresie możliwego wzrostu PKB oraz niekorzystnych konsekwencji dla dalszego rozwoju kraju i poziomu życia ludności w przyszłości.<sup>24</sup> Jest to problem, który będzie dotyczyć przede wszystkim rolnictwa.

Dla utrzymania wzrostu gospodarczego oraz dla najlepszego wykorzystania środków pochodzących z Unii Europejskiej konieczne jest zwiększenie tendencji do oszczędzania. Tymczasem większość polskich gospodarstw domowych nie ma możliwości oszczędzania - całość ich dochodów ledwo starcza na opłacenie bieżących wydatków. W połowie 1998 r. prawie

---

<sup>21</sup> Ibidem, s.156 oraz *Polacy o integracji z Unią Europejską*, OBOP, Warszawa, luty 1997.

<sup>22</sup> E.Skotnicka-Illasiewicz, op.cit., s.44.

<sup>23</sup> *Opinie o skutkach integracji Polski z Unią Europejską i przebiegu negocjacji akcesyjnych*, CBOS, Warszawa, lipiec 2000.

<sup>24</sup> *Raport w sprawie korzyści...*, op.cit., s.56.

połowa Polaków żyła w rodzinach, których wydatki są niższe od minimum socjalnego, zaś blisko 1,4 mln osób żyło w biedzie od ponad czterech lat. Jedna trzecia gospodarstw domowych potrzebuje pomocy finansowej, aby zaspokoić najbardziej elementarne potrzeby.<sup>25</sup>

O możliwościach oszczędzania i konsumpcji świadczą nie tylko dane dotyczące rzeczywistych dochodów rodzin, ale również badania dotyczące aspiracji finansowych rodzin i poziomu zaspokojenia ich potrzeb materialnych. Z badań CBOS wynika, że osiągnięcie przez ogół rodzin podstawowego poziomu życia byłoby możliwe przy wzroście ich obecnych średnich dochodów o 64%, a właściwy, „przyzwoity” poziom życia zapewniłyby im dochody wyższe średnio o 179%.<sup>26</sup> W odniesieniu do gospodarstw domowych można się więc spodziewać, że możliwe zwiększenie dochodów spowoduje wzrost konsumpcji; przy czym widoczny jest brak wyrobionego odruchu oszczędzania. Jeśli natomiast nie nastąpi oczekiwana poprawa dochodów po przystąpieniu do Unii Europejskiej, wzrośnie deprivacja potrzeb materialnych rodzin, zaś Unia, postrzegana już obecnie jako zewnętrzna, biurokratyczna machina,<sup>27</sup> stanie się obiektem przenoszenia winy za trudności i niepowodzenia w osiągnięciu satysfakcji życiowej.

Umiejętność właściwej absorpcji środków pomocowych to również kwestia istnienia odpowiedniego zaplecza instytucjonalnego i wykwalifikowanej kadry, która na poziomie zarówno krajowym, jak i lokalnym będzie umiała koordynować proces wykorzystywania pieniędzy płynących z Unii.

**6.4. Migracje pracowników są ściśle związane z poziomem wykształcenia.** Dane dotyczące struktury wykształcenia ludności Polski wskazują na niedostatek wysoko kwalifikowanych pracowników. Również wyniki międzynarodowych badań nad poziomem alfabetyzmu funkcjonalnego, czyli zdolności rozumienia i wykorzystywania informacji w życiu codziennym, wskazują na bardzo ograniczone umiejętności radzenia sobie naszych rodaków z dynamicznie zmieniającym się otoczeniem informacyjnym. W dodatku Polacy w znacznie mniejszym stopniu zaangażowani są w proces podnoszenia swych kwalifikacji

---

<sup>25</sup> *Warunki życia gospodarstw domowych w latach 1995 i 1996. Stan, zagrożenia, perspektywy*, GUS, Warszawa 1997.

<sup>26</sup> *Kto zyskał, a kto stracił na przemianach w Polsce? Jak żyjemy dzisiaj?*, CBOS, Warszawa, grudzień 1999.

<sup>27</sup> E.Skotnicka-Illasiewicz, op.cit., s.69.

poprzez doksztalcanie.<sup>28</sup> Słaba znajomość języków obcych będzie również barierą w migracji do krajów UE. Stwarza to podstawy do tego, aby sądzić, że Polacy nie będą w stanie w pełni wykorzystać możliwości płynących z wprowadzenia swobody przepływu pracowników. Nierówność w kwalifikacjach i przez to w dostępie do rynku pracy może wzmacniać poczucie marginalizacji polskich pracowników w Unii i prowadzić do niechęci wobec obcych pracowników na terenie Polski. Wtórnie może mieć to konsekwencje w zahamowaniu mobilności siły roboczej.

Jednak co trzeci badany przez CBOS deklaruje zainteresowanie znalezieniem zatrudnienia na terenie Unii Europejskiej po uzyskaniu w niej członkostwa, przy czym co piąty zamierza się o to starać.<sup>29</sup> Co ciekawe, stosunkowo najczęściej zamiar ubiegania się o pracę w UE wyrażają osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym. Deklaracje badanych wskazują raczej na chęci niż faktyczne możliwości znalezienia zatrudnienia za granicą.

**6.5. Wzrost konkurencji na rynku i presja na przedsiębiorstwa, aby stawały się bardziej efektywne, prowadzi do redukcji zbędnych pracowników.** Od cech psychospołecznych i merytorycznych kwalifikacji zależy, czy zwolnieni pracownicy poradzą sobie na rynku pracy. Od ich mobilności zależy również, czy okażą się przedsiębiorczy, czyli zdolni do założenia własnej firmy, czy też znalezienia pracy lub podniesienia kwalifikacji. Podstawowe znaczenie ma poczucie kontroli nad własnym życiem, a to według przybliżonych szacunków wykazuje zaledwie jedna trzecia społeczeństwa.<sup>30</sup> Polska zaradność i przedsiębiorczość ma charakter sytuacyjny. Tylko 38% menedżerów uważa, że kierowana przez nich firma mogłaby dziś skutecznie konkurować z innymi, podobnymi firmami na rynku europejskim i jest to tendencja malejąca.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Patrz M.Marody, *Szanse i hamulce przemian społecznych*, w: J.Hausner et al., *Przystąpienie czy integracja? Polska droga do Unii Europejskiej*, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1998, s.169-170.

<sup>29</sup> *Opinie o skutkach...*, op.cit.

<sup>30</sup> M.Marody, op.cit., s.173.

<sup>31</sup> B.Mach, *Historyczne nadzieje i przyziemne problemy: dylematy polskiego uczestnictwa w Unii Europejskiej* w: *Polacy wobec integracji ...*, op.cit., s.25.

## 7. Szczególny przypadek sektora rolnego

Powszechne jest przekonanie, że grupą, która najbardziej straci na integracji Polski z UE są rolnicy.<sup>32</sup> Perspektywa przystąpienia do Unii spowodowała powstanie uproszczeń – w Polsce uważa się, że integracja musi doprowadzić do ruiny większość rodzinnych gospodarstw chłopskich, nieprzystosowanych do konkurencji z wydajnym i nowoczesnym rolnictwem UE. Prawdziwym problemem dla polskiej wsi nie jest groźba zniszczenia znacznej części rolnictwa, bądź pogorszenie sytuacji materialnej ludności, lecz perspektywa marginalizacji dużej części gospodarstw i ludności wiejskiej w zestawieniu z resztą zintegrowanej Europy, jeśli nie podejmie się rozmaitych przedsięwzięć zabezpieczających.<sup>33</sup> (Marginalizację należy rozumieć jako pogłębianie się dystansów rozwojowych pomiędzy regionami lub grupami społecznymi i niemożność bądź nieumiejętność skorzystania z szans i korzyści, jakie daje rozwój społeczno-gospodarczy.)

Obszary wiejskie w Polsce są zróżnicowane pod względem stopnia i możliwości rozwoju. Do barier rozwojowych polskiej wsi należą: szybkie procesy starzenia demograficznego, migracja ludzi młodych do miast, słaby poziom rozwoju infrastruktury i bardzo niskie wykształcenie ludności. Niedostrzeganą i niedocenianą barierą rozwoju obszarów wiejskich w Polsce jest ponadto stan świadomości ludności rolniczej i wiejskiej, a zwłaszcza jej stosunek do państwa, do rynku i samorządności. Powszechnie zakorzenione zjawiska to „ogładanie się na państwo”, utrzymujące się postawy antyrynkowe i egalitarystyczne oraz niedocenywanie samorządności jako siły sprawczej.<sup>34</sup>

Przed oraz po przystąpieniu Polski do UE konieczna będzie redukcja zatrudnienia w rolnictwie.<sup>35</sup> Niska mobilność pracy pomiędzy rolnictwem a sektorami pozarolniczymi stanowi jednak dużą przeszkodę dla tego procesu. Jest to problem, przed którym stanęły kiedyś Wspólnoty Europejskie. Przyspieszenie spadku zatrudnienia w rolnictwie zostało osiągnięte dzięki wprowadzeniu systemu wspierania cen rolnych. Jednocześnie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej podtrzymywano poziom dochodów rolniczych w imię uniknięcia problemów

---

<sup>32</sup> Ibidem, s.122.

<sup>33</sup> J.Wilkin, *Rolnictwo i obszary wiejskie* w: J.Hausner et al., op.cit., s.67.

<sup>34</sup> J.Wilkin, op.cit., s.83.

<sup>35</sup> W.Orłowski, op.cit., s.209.

społecznych. Obecnie Unia odchodzi od tego rodzaju polityki,<sup>36</sup> przyjęcie więc takich rozwiązań dla polskiego rolnictwa nie jest możliwe. Utrzymanie na stałym poziomie relacji dochodów ludności rolniczej i nierolniczej wymaga wzrostu wydajności pracy albo sztucznego podtrzymywania poziomu cen i dochodów rolnych, co oznacza znaczne obciążenie konsumentów. Jeśli w długim okresie rolnictwo polskie ma stać się efektywne, nieunikniona będzie redukcja zatrudnienia w rolnictwie. Odpływ pracowników z rolnictwa pomoże także zwiększyć poziom dochodu na osobę w sektorze rolnym.<sup>37</sup> Tego typu polityka rolna może powodować niezadowolenia rolników, którzy będą zmuszeni do rezygnacji z prowadzenia własnych gospodarstw.<sup>38</sup>

Nie należy zapominać, że obecna polska wieś jest zamieszkała przede wszystkim nie przez rzeczywistych rolników (czyli osoby, dla których rolnictwo jest podstawowym i dominującym źródłem dochodu), lecz przez osoby nie posiadające ziemi i chłopów-robotników. Szacuje się, że na 14,7 mln mieszkańców wsi, „prawdziwi” rolnicy i ich rodziny stanowią zaledwie około 12%. Co najwyżej połowa rolników produkuje na sprzedaż, a nie jedynie na własne potrzeby.<sup>39</sup> Mimo że w ostatnich pięćdziesięciu latach rolnictwo pozostało jedyną nie znacjonalizowaną dziedziną gospodarki, polscy rolnicy nie mieli doświadczenia z gospodarką rynkową i to wśród nich można znaleźć najwięcej zwolenników gospodarki scentralizowanej. Ich protesty świadczą również o tym, że są oni za interwencją państwa na rynkach żywnościowych.

Niewielki odsetek mieszkańców wsi, którzy są rzeczywistymi producentami rolnymi, występowanie postaw antyrynkowych, wysoka liczba osób korzystających z opieki socjalnej lub specjalnych przywilejów nie dają dobrych rokowań w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Dodatkowym utrudnieniem jest to, że funkcjonowanie wspólnotowych środków pomocowych dla rolnictwa w samej Unii (m.in. w postaci wieloletnich dotacji i subsydiów) ograniczyły zachowania typowo rynkowe, z czym borykają się obecnie reformatorzy Wspólnej Polityki Rolnej i władze państw członkowskich,

---

<sup>36</sup> Por. *Presidency Conclusions*, Berlin, 25 March 1999, s.10.

<sup>37</sup> W.Orłowski, op.cit., s.223.

<sup>38</sup> K.Gorlach, *Ostatni chłopi w Europie w drodze do Europy w: Społeczeństwo polskie w perspektywie ...*, s.45.

<sup>39</sup> M.Marody, *Three Polands: Mechanisms of Social Differentiation w: Three Polands: The Potential for and Barriers to Integration with the European Union*, ed. J.Hausner, M.Marody, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 1999, s.135.

zwłaszcza Francji. W Polsce można się więc spodziewać zwiększenia oczekiwań rolników w stosunku do państwa, zaostrzenia protestów i nacisków na polityków.

## 8. Podsumowanie

W okresie od połowy 1999 r. do połowy 2000 r. poprawiły się nieco opinie Polaków o przewidywanych skutkach integracji Polski z Unią Europejską. Nadal jednak znaczący odsetek respondentów (30%) spodziewa się raczej strat niż korzyści z tym związanych. Ocena ta dotyczy przede wszystkim poziomu makroekonomicznego, nie zaś konsekwencji dla poszczególnych jednostek. W dodatku nadal większość badanych uważa, że beneficjentami procesu integracji będą państwa Unii, a nie Polska.<sup>40</sup> Wyniki sondaży wskazują ponadto, że poziom wiedzy społeczeństwa na temat skutków integracji Polski z Unią Europejską jest niski. Akcesja Polski do UE przedstawiana jest przez polityków jako sposób na osiągnięcie ogólnego dobrobytu społecznego i zrównanie warunków życia Polaków z obywatelami Unii Europejskiej. Społeczne wyobrażenie potencjalnych beneficjentów i przegranych rozszerzenia Unii na Wschód udowadnia istnienie stereotypów na ten temat. Brak rzeczywistej, szerokiej dyskusji z udziałem wszystkich grup społecznych na temat integracji i jej skutków, przy istnieniu silnych stereotypów i rozbudzanych nadziei na świetlaną przyszłość, prowadzić może do rozczarowań, konfliktów i protestów.

Pojęcie zysku i straty w procesach społecznych jest bardzo mylące. Stratą społeczną nie musi być jedynie pogorszenie się warunków życia pewnej grupy; tak jak obiektywne zwiększenie się dobrobytu danej grupy nie musi być traktowane jako zysk, jeśli sama ta grupa nie uzna, że zyskała na procesie przystąpienia do UE. Jeśli stan niezadowolenia się utrzyma, to będzie to strata społeczna pomimo rosnących wskaźników ekonomicznych i społecznych, lepszego wykształcenia, opieki medycznej czy socjalnej dostępnej dla danej grupy. Jeśli dana grupa zostanie przez proces integracji zmuszona do porzucenia swoich nawyków i sposobu życia czy gospodarowania, jak będzie to miało miejsce podczas restrukturyzacji i dostosowania do Wspólnego Rynku, będzie to wpływało na postrzeganie procesu integracji z UE w kategoriach zysków i strat. Chociaż Polska zyska na integracji z UE, nie będzie można uznać procesu

---

<sup>40</sup> *Opinie o skutkach...*, op.cit.

rozszerzenia się Unii za korzystny, gdyż nie będą o tym przekonane wszystkie grupy społeczne, zarówno w Polsce, jak i w Unii.