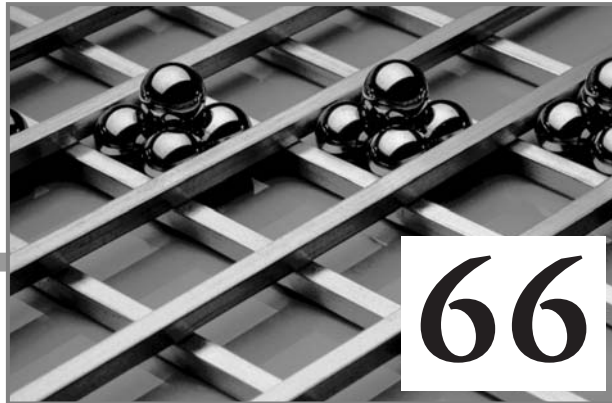


# ZESZYTY BRE Bank-CASE



W a r s z a w a 2 0 0 3

POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ.  
JAKI WZROST GOSPODARCZY?



**BRE BANK SA**



**Centrum Analiz  
Społeczno-Ekonomicznych**

Publikacja jest kontynuacją serii wydawniczej Zeszyty PBR-CASE

CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa  
00 – 944 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

BRE Bank SA  
00 – 950 Warszawa, ul. Senatorska 18

Copyright by: CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa i BRE Bank SA

Redakcja Zeszytów

Redakcja naukowa  
Ewa Balcerowicz  
Sekretarz redakcji  
Krystyna Olechowska

Autorzy  
Rafał Antczak  
Mirosław Gronicki  
Jarosław Pietras

Opracowanie graficzne  
Agnieszka Bury

DTP  
SK Studio

ISSN 1233-121X

Wydawca  
CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa, 00 - 944 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12  
Nakładca  
BRE Bank SA, 00-950 Warszawa, ul. Senatorska 18

Oddano do druku w czerwcu 2003 r. Nakład 600 egz.

## SPIS TREŚCI

<a href="#">WPROWADZENIE</a>	5
<a href="#">Jarosław Pietras – POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ. JAKI WZROST GOSPODARCZY?</a>	7
1. Zmiany legislacyjne	8
2. Zmiany instytucjonalno-proceduralne	8
3. Dostęp do rynku	9
4. Inwestycje	11
5. Konsekwencje dla budżetu	11
6. Instrukcja	12
<a href="#">Rafał Antczak – POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ. JAKI WZROST GOSPODARCZY? – KOMENTARZ</a>	15
1. Prognozy makro CASE	15
2. UE a wzrost gospodarczy	16
<a href="#">Mirosław Gronicki – POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ. JAKI WZROST GOSPODARCZY? – KOMENTARZ</a>	19
<a href="#">Krystyna Olechowska – POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ. JAKI WZROST GOSPODARCZY? – OMÓWIENIE DYSKUSJI</a>	21
1. Absorpcja środków unijnych	21
2. Liberalizacja handlu między krajami kandydującymi	22
3. Wycofanie się państwa z gospodarki	22
4. Mniejsze ryzyko inwestycyjne dopiero w strefie euro	23
5. Nierównomierny rozwój	24
6. Certyfikacja towarów	25
7. Eksport lokomotywą wzrostu gospodarki	28
8. Co nas czeka	29

## LISTA UCZESTNIKÓW SEMINARIUM

Małgorzata Antczak	Fundacja CASE
Rafał Antczak	Fundacja CASE
Iwona Antowska-Bartosiewicz	Bank Handlowy w Warszawie
Ewa Balcerowicz	Fundacja CASE
Klaudia Balcerzak	PAP
Anna Bartnicka-Jodko	BRE Bank
Halina Bińczak	Rzeczpospolita
Tomasz Bielecki	Gazeta Wyborcza
Barbara Błaszczak	Fundacja CASE
Marek Dąbrowski	Fundacja CASE
Małgorzata Dragan	PAP
Mirosław Dusza	NBP
Tatiana Fic	NBP
Iwona Fudało-Pogodzińska	Ministerstwo Finansów
Mirosław Gronicki	Bank Millennium SA
Mariusz Jarmużek	Fundacja CASE, NBP
Leszek Kąsek	Ministerstwo Finansów
Jerzy Koczuń	PG
Radosław Koniar	BRE Bank SA
Monika Kowalczyk	TP
Marzena Kowalska	BRE Leasing
Jakub Kowalski	SKNNE „Ekspert” Uniwersytet Łódzki
Edward Kozłowski	KIN, Fundacja CASE
Anna Kucharska	RCSS
Patryk Łoszewski	UKIE
Małgorzata Markiewicz	Fundacja CASE
Mirosław Matyszewski	Fundacja CASE
Wojciech Mazurkiewicz	SGH Katedra Ekonomii I
Andrzej Miciński	City Group Global Markets
Jeremi Mordasewicz	PKPP
Adam Mrozek	SAS
Jan Mujżel	INE PAN
Wioletta Nawrot	Fundacja CASE
Tomasz Obal	Bankowy Fundusz Gwarancyjny
Krystyna Olechowska	Fundacja CASE
Dawid Pachucki	Ministerstwo Finansów
Ryszard Petru	Bank Światowy w Polsce
Jarosław Pietras	UKIE
Volodymyr Priadko	POLONIA-Redakcja Ukraińska
Elżbieta Pustoła	KDPW
Magdalena Rutkowska	SKNNE „Ekspert” Uniwersytet Łódzki
Maciej Sobolewski	Fundacja CASE
Piotr Sperka	Ministerstwo Finansów
Wojciech Stodulski	Instytut na rzecz Ekorozwoju
Krzysztof Szczygielski	Fundacja CASE
Jerzy Thieme	Polish Council of Finance Executives The Conference Board
Marzena Tihen	RCSS
Andrzej Topiński	ZBP
Paweł Tymek	E&Y
Piotr Wardziak	Radio PIN
Richard Woodward	Fundacja CASE
Anna Wziątek-Kubiak	INE PAN
Danuta Zagrodzka	Gazeta Wyborcza

# WPROWADZENIE

Zeszyt zawiera teksty referatu i koreferatów wygłoszonych podczas 66 seminarium, którego tematem był wpływ przystąpienia Polski do Unii Europejskiej na wzrost gospodarczy. Zorganizowane przez Fundację CASE i BRE Bank SA, w ramach stałego cyklu spotkań panelowych, seminarium odbyło się w Warszawie w maju 2003 r.

PKB Grecji i Irlandii, kiedy przystępowały do UE, liczony na głowę mieszkańca (per capita), wynosił odpowiednio 63% i 58% w stosunku do średniej 15 krajów tworzących obecnie Unię Europejską – stwierdzają autorzy „Raportu Natolińskiego” przygotowanego na zlecenie Urzędu Komisji Integracji Europejskiej. W przypadku Hiszpanii i Portugalii, które przystąpiły do UE w roku 1986, PKB wynosił 70% i 53% średniej. Polska ma obecnie PKB na poziomie około 40% średniego poziomu UE, a więc na znacznie niższym poziomie niż porównywane państwa. Jednak w przypadku Portugalii i Irlandii różnice w stosunku do średniego poziomu Unii Europejskiej były na tyle znaczące, że można polską drogę do UE porównać do doświadczeń tych krajów. Po przystąpieniu do UE różnica w poziomie PKB w tych krajach stopniowo zanikła. Stało się tak dlatego, że gospodarka słabo rozwinięta ma zdolność do szybszego rozwoju (inwestycje w regionach uboższych są relatywnie tańsze i szybciej się zwracają, m. in. ze względu na niski poziom kosztów związanych z zatrudnieniem). W Unii Europejskiej procesy te zachodzą szybciej, ponieważ mają dodatkowy bodziec w postaci wspólnej polityki regionalnej, która stymuluje np. rozbudowę infrastruktury i rozwój kapitału ludzkiego.

Dla Portugalii, Irlandii, Hiszpanii i Grecji członkostwo w UE oznaczało zwiększony napływ kapitału zagranicznego, zarówno w postaci środków z budżetu Unii Europejskiej (wówczas EWG), jak i inwestycji prywatnych. Efektem tego zjawiska było wzmocnienie krajowej waluty, zwiększenie importu i popytu krajowego. Znaczny wzrost inwestycji zagranicznych umożliwił rozbudowę infrastruktury, a także przyspieszył modernizację i rozwój nowoczesnych technologii.

Jednak warto pamiętać, że te pozytywne zjawiska były wynikiem nie tylko samego faktu członkostwa i napływu zagranicznego kapitału, lecz zależały także od polityki gospodarczej państwa, co łatwo zaobserwować na przykładzie znakomych osiągnięć gospodarczych Irlandii i znacznie słabszych Grecji. W Grecji negatywną rolę odegrały zwłaszcza zdestabilizowane finanse publiczne (deficyt budżetowy przez długi czas utrzymywał się na poziomie 18%, gdy w Irlandii rząd sprowadził go szybko niemal do zera). Wpływ na pozytywne (w Irlandii) konsekwencje transferu środków z budżetu unijnego miał również poziom wydatków rządowych (w relacji do PKB) i udział przedsiębiorstw sektora publicznego w PKB. W Irlandii jeszcze przed rozpoczęciem prywatyzacji sięgał on zaledwie 10%, w Grecji poziom ten wzrósł w połowie lat 80. do 23%. Grecja była jedynym państwem UE, w którym nastąpiła wtedy renacjonalizacja, spowodowana głównie realizacją populistycznych

---

obietnic polityków. Wysoki udział inwestycji publicznych (bądź realizowanych przez firmy państwowe) doprowadził do silnego spadku ich efektywności. Nie bez znaczenia była również słabość greckiej administracji, niezdolnej do skutecznego wykorzystania środków pochodzących z unijnych funduszy.

Zgodnie z wynikami symulacji, w latach 2005–2007 polska gospodarka może osiągnąć wzrost około 5%, przy spożyciu rosnącym w tempie około 4% i inwestycjach rosnących w tempie 12% rocznie. Przyspieszenie wzrostu gospodarczego w tym okresie będzie związane nie tylko z pozytywnymi skutkami członkostwa w UE, lecz również ze spodziewaną poprawą wyników gospodarczych państw zachodnioeuropejskich. Jest więc szansa na kilkuletni boom inwestycyjny i konsumpcyjny w Polsce po roku 2005.

W następnych latach (2008–2010) nastąpi przejściowy spadek wzrostu gospodarczego, poziomu konsumpcji i inwestycji, spowodowany stopniowym zanikaniem wzrostu popytu krajowego. Do tego dołączy się presja konkurencyjna ze strony europejskich przedsiębiorstw. W konsekwencji może dojść w tym czasie do rozczarowania skutkami członkostwa w UE. Okres wyraźnego obniżenia się głównych wskaźników gospodarczych nie będzie trwał długo. Od roku 2011 Polska powinna znaleźć się na nowej ścieżce wzrostu, spowodowanego tym razem poważną zmianą konkurencyjności polskich przedsiębiorstw, wzrostem jakości towarów i usług oraz wielkości ich majątku produkcyjnego.

Jarosław Pietras, podsekretarz stanu w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej określił następujące płaszczyzny wpływu akcesji Polski na gospodarkę: a/zmiany legislacyjne (wymogi prawne, standardy bezpieczeństwa, ochrona pracowników w miejscu pracy, standardy ekologiczne); b/ zmiany instytucjonalno-proceduralne (kultura biurokratyczna, wymogi czasowe rozstrzygania spraw, arbitraż, procedury odwoławcze); c/dostęp do rynku (eliminacja kontroli celnej i granicy, likwidacja barier pozataryfowych, reputacja firm); d/rozszerzenie rynku (korzyści ze skali i zakresu produkcji, nisze rynkowe); e/inwestycje (zagraniczne inwestycje bezpośrednie, dostępność i koszt pozyskania kapitału inwestycyjnego, ryzyko inwestycyjne); f/konsekwencje budżetowe (składka członkowska, współfinansowanie, prefinansowanie, kontynuacja dostosowań); g/konsekwencje dla infrastruktury (możliwości zwiększenia skali inwestycji, efekt wypychania celów); h/konsekwencje dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych (obciążenia dostosowaniami, nowy popyt); i/migracja i jej wpływ na gospodarkę.

Komentarze do referatu wygłosili Rafał Antczak, członek Zespołu Analiz Makroekonomicznych CASE (prognoza pesymistyczna) i Mirosław Gronicki, główny ekonomista Banku Millennium SA (prognoza optymistyczna).

Prezentowane w Zeszycie teksty są rozszerzonymi wersjami wystąpień wygłoszonych na majowym seminarium. Zostały przygotowane specjalnie na potrzeby seminarium i niniejszej publikacji, za co ich Autorom organizatorzy składają serdeczne podziękowanie.

# POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ. JAKI WZROST GOSPODARCZY?

*Jarosław Pietras*

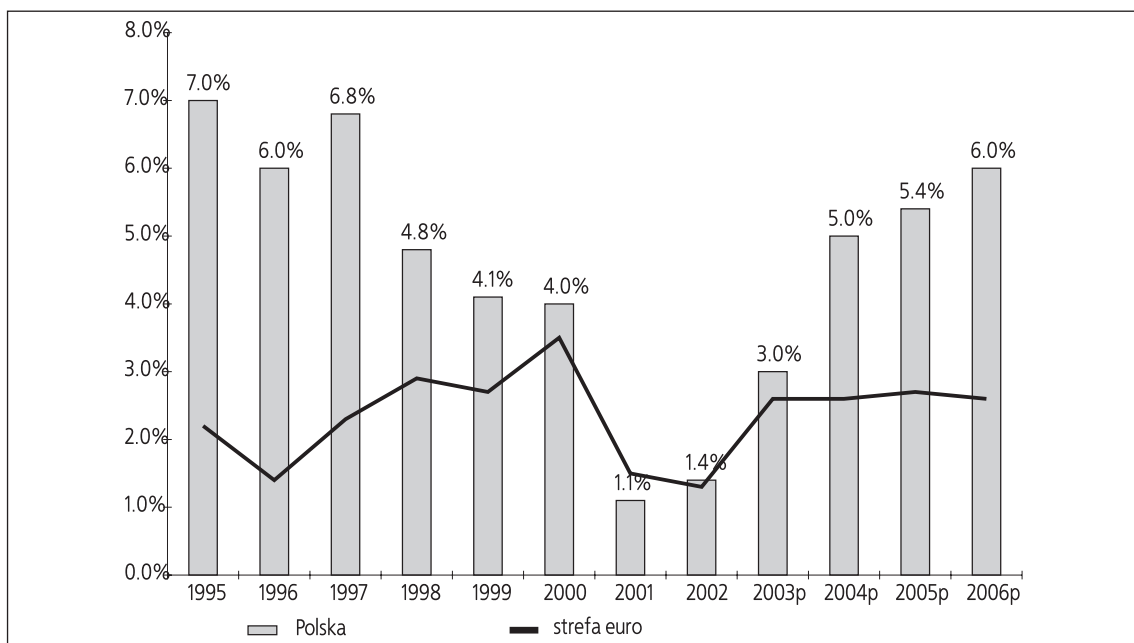
Przystąpienie do Unii Europejskiej będzie miało wielokierunkowy wpływ na polską gospodarkę. W bardzo wielu przypadkach będzie to wpływ pośredni. Jedynie częściowo będzie on bezpośrednio wynikał z napływu funduszy unijnych do Polski. W znacznie większym stopniu będzie on natomiast zależał od wielu innych czynników, które czasami w dość skomplikowany sposób będą oddziaływały na sytuację w Polsce (wykres 1).

Prognozy zebrane przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej z polskich ośrodków badawczych i opublikowane w postaci „Bilansu korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej” potwierdzają zakładany przez

rząd wyraźny wzrost gospodarczy, wliczając w to lata bezpośrednio po przystąpieniu. Z prognoz wynika, że Polska po przystąpieniu do UE powinna rozwijać się szybciej niż obecnie.

Należy zastanowić się, w jakim stopniu rynki finansowe i podmioty gospodarcze już obecnie zdyskontowały fakt członkostwa. Odpowiedź nie jest wcale prosta. Posłużę się przykładem dotyczącym sprzedaży polskich obligacji za granicą (*road show*). Przykład ten zaświadcza, że dopóki istnieje wyraźny element ryzyka, to nie występuje pełne dyskontowanie. Różnica pomiędzy cenami, które Polska otrzymywała ze sprzedaży obligacji przed zakończeniem negocjacji i po ich zakończeniu jest bardzo istotna. Oznacza

**Wykres 1. Wzrost PKB Polski i UE**



---

cza to, że zakończenie negocjacji zmniejszyło wyraźnie element ryzyka w oczach niezwykle szybko reagującego rynku finansowego. Inwestorzy instytucjonalni zmieniają bowiem ocenę ryzyka z dnia na dzień lub z godziny na godzinę. Przypuszczam, że dla inwestycji o charakterze bezpośrednim typu *greenfield*, dotyczących infrastruktury, oceny i analizy dotyczą znacznie dłuższego okresu, a dyskontowanie trwa znacznie dłużej. Uogólniając, na rynku papierów wartościowych dyskontowanie wyników negocjacji właściwie odbyło się na początku tego roku. Czekamy natomiast na dyskontowanie negocjacji przez inwestorów o innym charakterze.

Można zdefiniować wiele płaszczyzn polskiej gospodarki, na które będzie miało wpływ przystąpienie Polski do UE.

## 1. Zmiany legislacyjne

Zmiany legislacyjne dotyczą bezpośrednich wymogów prawnych, standardów i certyfikatów bezpieczeństwa, wymogów dotyczących bezpieczeństwa w miejscu pracy, standardów ekologicznych. Zmiany te będą tworzyły warunki gospodarowania. Tak naprawdę już niewiele zmian pozostało do wprowadzenia, ponieważ były one sukcesywnie wprowadzane od początku lat 90. Zmiany, które nastąpią w momencie członkostwa będą bardzo skromne. Część zmian będzie miała jeszcze późniejszy termin wprowadzenia. Przykładowo, na wprowadzenie standardów ekologicznych Polska ma dziesięć lat. Zatem chociaż zmiany będą następować, to nie będą one miały charakteru szokowego. Wydaje się, że znaczna część koniecznych dostosowań legislacyjnych oraz wymogów dotyczących gospodarki została już zdyskontowana, a dodatkowe obciążenia gospodarki związane z wprowadzeniem pozostałych nie powinny być duże, zwłaszcza w porównaniu z dotychczasowymi.

## 2. Zmiany instytucjonalno-proceduralne

Polskę czekają również zmiany instytucjonalno-proceduralne. Kwestie te są trudniej dostrzegane. Wydaje się, że wymogi prawa europejskiego będą miały wpływ na funkcjonowanie urzędów i obowiązujące procedury. Czy konieczność wprowadzenia zmian przełoży się na bardziej przyjazne środowisko biurokratyczne dla np. przedsiębiorców? Odpowiedź wcale nie jest prosta. Prawo europejskie jest dosyć skomplikowane. Wymaga podporządkowania się precyzyjnie określonym wymogom i zastosowania się do wielu procedur. Przykładowo, ocena wpływu inwestycji na dane środowisko wymaga złożenia stosownych dokumentów w wielu instytucjach lub zasięgnięcia ich opinii. Unia Europejska z jednej strony jest systemem gospodarki liberalnej, która otworzy i zdereguluje naszą gospodarkę w wielu obszarach, ale jest także systemem, który narzuca znaczne wymogi o charakterze biurokratycznym. Ponadto zasadne wydaje się stwierdzenie, że przeszliśmy swoisty cykl regulacyjny, który polegał na tym, że od gospodarki całkowicie uregulowanej tzn. centralnie planowanej przeszliśmy do gospodarki wysoce zderegulowanej, a potem powoli, dostosowując między innymi polskie prawo do prawa europejskiego, wprowadzaliśmy kolejne regulacje, dokładając nasze własne pomysły. Przykładowo, polski rynek zakupów publicznych jest rynkiem bardzo silnie uregulowanym, odzwierciedlającym rozwiązania europejskie, a jednocześnie trudno doszukać się uczestnika tego rynku, który nie narzekałby na zbyt ostre rygory utrudniające działanie.

Trzeba też pamiętać o kolejnej kwestii – uregulowaniach związanych z arbitrażem oraz procedurach odwoławczych i ich ograniczeniach w czasie.



---

Zmiany wprowadzone zgodnie z europejskimi wymogami powinny poprawić pewność procesu administracyjnego z punktu widzenia przedsiębiorców i pozostałych użytkowników, ale z drugiej strony pewną trudnością, w szczególności w pierwszych latach członkostwa, może być fakt, że urzędy nie będą w stanie wypełniać wymogów unijnych. Trudno oczekiwać, że wszystkie wymagane zmiany zostaną wprowadzone z dniem członkostwa Polski w UE. Pracownicy urzędów stopniowo będą uczyć się wdrażania przepisów. Przykładowo, gdyby Polska nie wykonywała jakiegoś unijnego zobowiązania dotyczącego arbitrażu, przedsiębiorstwo, które ponosi z tego tytułu straty może domagać się odszkodowania, co umożliwi mu system prawa europejskiego. Zgodnie bowiem z tym systemem można domagać się wdrożenia przepisu prawnego zaskarżając własne lub inne państwo. Oczywiście nie nastąpi to ani w pierwszym, ani w drugim roku członkostwa Polski w UE. Pamiętaj też należy, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości dość powoli wypełnia swoje powinności – orzeczenia należy się spodziewać po 2-3 latach. Niewątpliwie pozytywny wpływ zmian wynikających z europejskich unormowań w pełnym stopniu będzie spowolniony.

### **3. Dostęp do rynku**

Kolejną zmianą jest zapewnienie dostępu do rynku. Nie polega on jedynie na zniesieniu ceł, bo w stosunku do krajów europejskich są one zerowe, występują jedynie w przypadku niektórych towarów rolnych. Zasadnicza zmiana będzie polegać na zniesieniu kontroli celnej. Kontrola ta jest niezwykle istotnym czynnikiem hamującym import z krajów kandydujących do UE. Z punktu widzenia przedsiębiorcy zainteresowanego zakupem produktów istotne

są dodatkowe koszty związane z importem. Wtedy i tylko wtedy będzie importował, jeśli dodatkowe koszty, ryzyko, czas oczekiwania na granicy itp. zostaną skompensowane odpowiednio niższą ceną zakupu. W przypadku produktów, które mogą być wytwarzane w pięćdziesięciu innych państwach, nie tylko w Polsce, czynnik ten odgrywa szczególną rolę. Zbyt uciążliwe warunki importu, mimo nawet niższych cen zniechęcają przedsiębiorcę. Zamiast pokonywać przeszkody, woli kupić produkty w innym kraju nawet po wyższej cenie. Zniesienie kontroli granicznej wydaje się być bardzo istotną zachętą do importu z Polski do Unii Europejskiej.

Przy czym warto podkreślić, że przystępując do Unii Europejskiej znosimy lub zdecydowanie zmniejszamy cła wobec partnerów trzecich. Przykładowo, obecnie cło w Polsce na samochody osobowe spoza Unii Europejskiej i krajów CEFTA wynosi 35%. Po przystąpieniu do UE i przyjęciu wspólnej taryfy celnej będzie ono wynosiło 10%. Zatem w przypadku bezpośredniego importu z Japonii czy Stanów Zjednoczonych będziemy mieli do czynienia ze zdecydowanymi obniżkami cła. To samo dotyczy importu z Rosji. Przystąpienie Polski do UE będzie więc również korzyścią dla naszych partnerów z krajów trzecich. Większość samochodów marek pozaeuropejskich sprowadzanych do Polski to samochody produkowane w Europie, chociaż siedziby producentów tych marek znajdują się poza Europą, bo różnica ceł dla towarów wytworzonych w Europie i poza nią jednoznacznie wskazuje na Europę jako miejsce zakupu samochodów. Zmniejszenie ceł może otworzyć nasz rynek dla innych państw.

Zapewnienie dostępu do rynku oznacza też zniesienie wielu innych, pozataryfowych barier, na przykład obecnego wymogu podwójnej certyfikacji, czyli obowiązującego towarów sprzedawane w Polsce znaku „B” i jednoczesnego wy-

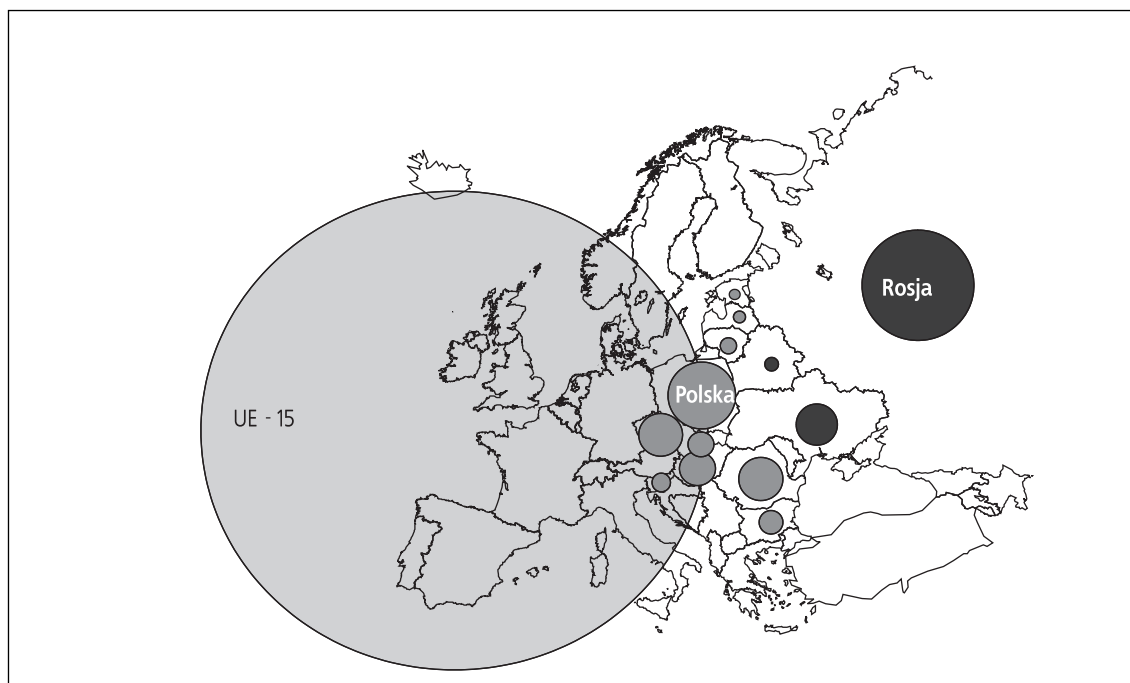
mogu uzyskania znaku „CE” dla towarów eksportowych. Ujednolicenie certyfikacji zdecydowanie zmniejszy obciążenia przedsiębiorców. Zostaną też zlikwidowane inne bariery pozataryfowe, choć być może nie od razu.

Nie należy też zapominać o innych bardzo istotnych kwestiach, jak dostęp do sieci marketingu oraz sprzedaży, reputacji firm itp. Być może wydają się to korzyści wielce ulotne, ale *de facto* nimi nie są. Przykładowo, wejście na rynek bez dostępu do sieci zbytu, bez gwarancji, które ona zapewnia, jest bardzo trudne. Zapewne Polska nie byłaby znaczącym eksporterem samochodów, gdyby nie sieć Fiata. Samodzielna próba stworzenia sprzedaży Poloneza nie zakończyła się sukcesem. Po prostu współcześnie nie sprzedaje się jedynie samego materialnego produktu, tylko sprzedaje się cały pakiet, który zawiera materialny produkt, wcześniejszą informację o wejściu produktu na rynek, doradztwo, w jaki sposób używać produkt, działania posprzedażne, takie jak gwarancja czy serwis. Tak kompleksowy współczesny eksport możliwy jest jedynie dzięki sieci sprzedaży.

Rozszerzenie rynku zbytu daje też inne korzyści wynikające ze skali i zakresu produkcji, a krajowi, takiemu jak Polska, umożliwia znalezienie nisz rynkowych. Czym innym jest nisza na rynku 38-39 mln konsumentów, a czym innym ta sama nisza na rynku 450 mln klientów. Na wielkim rynku grupa potencjalnych nabywców rośnie w postępie geometrycznym i zawsze znajdzie się zbyt nawet dla produktów o niższej jakości (wykres 2).

Porównując gospodarki krajów Unii Europejskiej z gospodarką polską widać, że członkostwo oznacza dla nas całkowite otwarcie polskiej gospodarki. Polska przystępując do UE przejmuje unijne umowy gospodarcze, czyli wchodzi w system umów gospodarczych z pozostałymi państwami. Często polega to na tym, że nasza własna umowa musi być wypowiedziana, a w jej miejsce wprowadzamy umowę unijną. W sensie gospodarczym uzyskujemy znacznie lepsze zabezpieczenie naszych interesów na rynkach państw trzecich. Podstawą jest między innymi wejście w system ochrony, jaki zapewnia Unia Europejska. Oczywiście nie stanie się to z pierwszym dniem członko-

**Wykres 2. PKB (według parytetu siły nabywczej)**



---

stwa, bo trzeba się będzie do tych rozwiązań dostosować, ale będą one miały długofalowy wpływ na polską gospodarkę. Otwarcie rynku i zniesienie ceł nastąpi z dniem 1 maja 2004 r., ale konsekwencje tego będą rozciągały się poza rok 2004 i niewątpliwie będą wywierały duży wpływ na rozwój gospodarki.

#### 4. Inwestycje

Zazwyczaj do inwestycji zagranicznych przywiązuje się niezwykle dużą wagę, a pozytywny wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na gospodarkę jest bezdyskusyjny. Jednak pod uwagę należy wziąć również inne kwestie związane z inwestycjami zagranicznymi. Przede wszystkim wraz z członkostwem poprawia się rating kraju, który zaczyna być postrzegany, jako kraj bardziej pewny i stabilny. Dzięki temu obniża się koszt pozyskania kapitału inwestycyjnego, maleje ryzyko inwestycyjne, co niewątpliwie korzystnie będzie przekładać się na polską gospodarkę. Część tego przełożenia już została zdyskontowana, choć wydaje się, że nadal zmiany w dostępności i koszcie pozyskania kapitału inwestycyjnego oraz zmiany dotyczące ryzyka inwestycyjnego będą elementami sprzyjającymi polskiej gospodarce.

Zazwyczaj koncentrujemy naszą uwagę na inwestycjach wielkich, sztandarowych, co nie zawsze jest słuszne. Przystąpienie do UE na pewno zachęci wielu średnich i drobnych inwestorów do zainwestowania w Polsce. W Niemczech coraz częściej i głośniej artykułowane są obawy, że wielu drobnych przedsiębiorców ze wschodnich landów, mieszkających niedaleko polskiej granicy, ze względu na specyficzną sytuację na niemieckim rynku i ograniczenia dotyczące rynku pracy może przenieść nawet w całości swoją produkcję do Polski, bo może

to być znaczącym sposobem rozwiązania ich problemów. Tym bardziej, że na rynku niemieckim, który aktualnie słabo się rozwija, poszukiwanie różnego typu oszczędności staje się koniecznością, gdyż umożliwia to racjonalizację produkcji. Chociaż są to małe inwestycje, to jednak dla polskiej gospodarki mogą być bardzo znaczące.

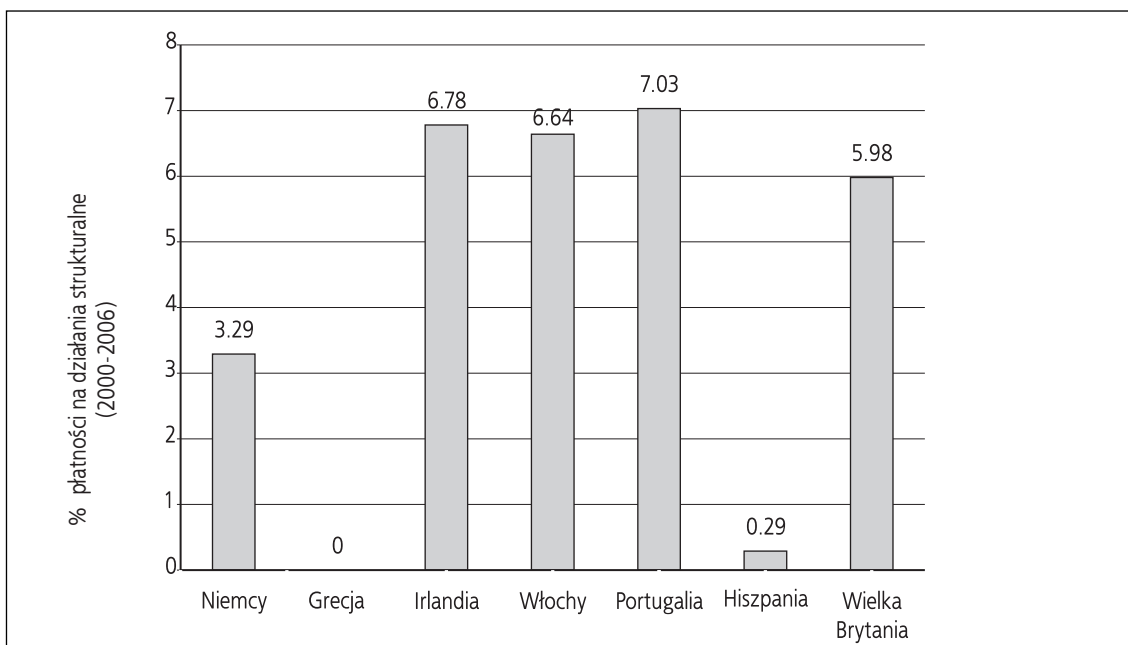
#### 5. Konsekwencje dla budżetu

Mimo że Polska będzie od pierwszego roku członkostwa beneficjentem netto w relacjach z budżetem ogólnym UE, budżet państwa zostanie obciążony kosztami uczestnictwa w systemie składek na rzecz budżetu Unii oraz wpłatami do pozostałych związanych z UE instytucji.

Składka członkowska w regularnym roku budżetowym UE będzie wynosiła ok. 2,5 mld euro, czyli 11 mld zł. W stosunku do wydatków polskiego budżetu w wysokości ponad 180 mld zł będzie to znacząca pozycja w wydatkach.

Kolejne wydatki wiązać się z koniecznością współfinansowania inwestycji, przedsięwzięć czy projektów finansowanych z funduszy unijnych. Najniższy możliwy wkład Polski – przy korzystaniu z Funduszu Spójności – wynosi 15% kosztów projektu, ale powszechnie wiadomo, że oprócz tego trzeba sfinansować liczne koszty zanim rozpocznie się projekt oraz po zamknięciu projektu. W praktyce minimalna wartość zaangażowania środków w projekt przewyższa formalny wymóg sfinansowania 15% jego kosztów. Realizując komercyjne inwestycje z funduszy unijnych minimalna kwota wsadu polskiego wynosi nie więcej niż 50% wartości projektu. Podmioty chcące korzystać z funduszy unijnych muszą wygenerować znaczące kwoty w swoich budżetach. Podmioty te to: władze centralne kraju, regiony i gminy. Bę-

**Wykres 3. Wykorzystanie unijnych środków strukturalnych przez państwa członkowskie w pierwszym roku perspektywy finansowej**



dą one musiały zadłużać się, aby móc skorzystać z unijnych funduszy.

Część inwestycji finansowanych przez UE wymaga prefinansowania, czyli najpierw trzeba inwestycję zakończyć finansując ją z własnych środków, a dopiero po jakimś czasie następuje zwrot poniesionych nakładów przez unijne fundusze.

Problemem dla polskiego budżetu będzie luka kasowa wynikająca z różnicy pomiędzy momentem odpływu środków z Polski, a przyływem środków do Polski. Konieczne jest więc znalezienie środka zaradczego, ponieważ problem rozbieżności pomiędzy wydatkami i wpływami będzie przede wszystkim problemem lat 2004 i 2005. Mechanizm ten jest bardzo dobrze widoczny w krajach członkowskich. Wpływów dotyczących projektów bieżących właściwie nie ma, ale ponieważ wpływają fundusze z poprzednich lat, więc budżety państw członkowskich nie odczuwają ponoszonych wydatków (wykres 3.).

Wykres 3 ilustruje wykorzystanie przez państwa członkowskie UE środków strukturalnych w pierwszym roku perspektywy finansowej, w tym przypadku dotyczy to 2000 r. per-

spektywy finansowej na lata 2000-2006. Najwięcej środków wykorzystowała Portugalia, której w pierwszym roku członkostwa udało się zaabsorbować 7% środków. W przypadku Grecji, Hiszpanii wielkości te nie były duże. Płynie z tego wniosek, że nawet państwa dobrze osadzone w systemie europejskim, w momencie kiedy pojawia się nowa perspektywa finansowa mają trudności z absorbowaniem środków.

Kolejnym obciążeniem dla budżetu będzie kontynuacja dostosowań, np. w dziedzinie weterynarii, nadzoru rynku, ochrony środowiska. Z ustaleń negocjacyjnych wynika, że szczyt wydatków związanych z kontynuacją dostosowań przypadnie na lata 2005 – 2006, kiedy w sposób skumulowany będą kończyły się okresy dostosowawcze dla wymogów, które powinniśmy spełnić.

Następne wydatki budżetowe związane są z jednorazowymi czynnościami np. likwidacją granicy na zachodzie i południu oraz wzmocnieniem granicy wschodniej. Wydatki te będą obciążeniem dla budżetu przez pierwsze dwa lub trzy lata naszego członkostwa.

Z punktu widzenia budżetu członkostwo Polski w UE oprócz kontynuowania wydatków

Tabela 1. Wpłaty do budżetu i napływ do RP przed i po szczycie kopenhaskim

	Wpłaty do budżetu UE		Napływ do RP	
	Przed szczytem	Po szczycie	Przed szczytem	Po szczycie
	mln euro			
2004	1 576	1 579	3 051	2 983
2005	2 429	2 454	4 669	5 068
2006	2 495	2 519	5 209	5 498
Suma	6 500	6 552	12 929	13 549
Różnica			6 429	6 997

wiąże się z ryzykiem niezwykle silnego obciążenia nowymi wydatkami. Kumulacja tych wydatków dotyczy pierwszych dwóch – trzech lat naszego członkostwa (tabela 1).

Z analizy danych dotyczących przepływów finansowych, będących szacunkami powstałymi w momencie zakończenia negocjacji na szczycie Unii Europejskiej w Kopenhadze wynika, że przez pierwsze trzy lata wpłacimy do budżetu UE 6,5 mld euro, a mamy szansę otrzymać ok. 13,5 mld euro. Dodatkowe 0,5 mld euro więcej otrzymała Polska po interwencji Parlamentu Europejskiego.

Polska negocjuje nie tylko z państwami Unii, ale także z krajami Europejskiego Obszaru Gospodarczego. W ramach tego obszaru funkcjonuje instrument podobny do Funduszu Spójności, który finansuje przede wszystkim Norwegia, Islandia, ale i Liechtenstein. Za prawo uczestnictwa w jednolitym rynku wspierają one biedniejsze państwa jednolitego rynku. Fundusz zostanie istotnie powiększony. Dodatkowe środki (kilkaset mln euro) wpłacane przez te trzy państwa europejskie nie zasilą funkcjonującego instrumentu, ale zostaną przekazane nowym krajom członkowskim UE.

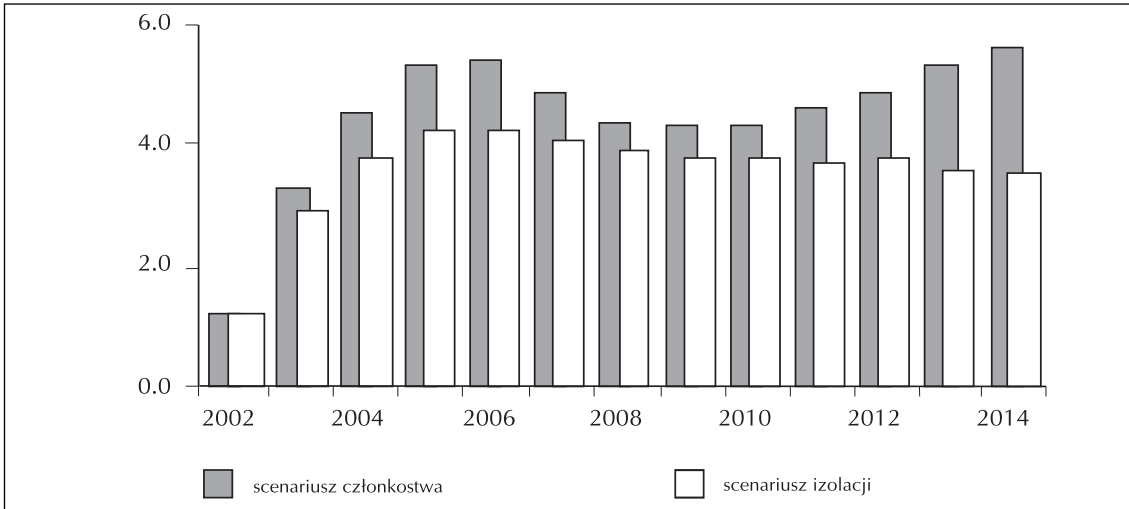
Rozpatrując zależności pomiędzy napływem do Polski środków unijnych i naszymi wpłatami do UE trzeba pamiętać, że napływ środków jest zależny od nas, od wielu czynników wewnętrznych i niekoniecznie nastąpi w szacowanym okresie, bo może być opóźniony, natomiast odpływ środków z Polski jest regularny, co miesięczny.

Należy jednak podkreślić, że Polska nie będzie płatnikiem netto w relacjach z budżetem ogólnym UE i będzie to dotyczyć już pierwszego roku członkostwa, kiedy nie będziemy jeszcze otrzymywać transferów z tytułu dopłat bezpośrednich. Nawet gdyby w 2004 r. Polska nie zdołała wydać ani jednego euro z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, polityk wewnętrznych *sensu stricto* czy środków na rozwój wsi, to i tak ryczałt na poprawę płynności budżetu państwa, *grant* w ramach instrumentu finansowego Schengen, środki na regulacje rynkowe w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, zaliczka na poczet wydatków strukturalnych oraz środki z tytułu zobowiązań w ramach pomocy przedakcesyjnej z lat poprzednich będą wyższe niż wpłaty Polski do budżetu UE.

## 6. Infrastruktura

Przystąpienie Polski do UE oznacza możliwość zwiększenia skali inwestycji infrastrukturalnych. Pamiętajmy przy tym, że będziemy mieli do czynienia z wyraźnym efektem wypychania celów inwestycyjnych regionów czy gmin. Przykładowo, zamiast wyremontować szkołę, gmina będzie starała się zbudować obwodnicę. Zbuduje ją, ale prawdopodobnie przeznaczy na to środki, które być może byłyby wydane na inne cele w przypadku, gdyby nie występowało współfinansowanie ze środków unijnych. Wydatkowanie bowiem złotych na finansowanie nowych dróg pozwala na użycie środków unijnych

**Wykres 4. Potencjalny wzrost PKB**



w znacznie większej kwocie, a więc budowa dróg będzie wypychała bieżące cele gminy.

Z kolei wpływ na przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe będzie zapewne zróżnicowany. Z jednej strony pojawią się obciążenia dostosowaniami, z drugiej – pojawi się nowy popyt, gdyż niektóre wymogi Unii Europejskiej tworzą podstawy zaistnienia wielu rynków. Przykładowo, wymogi dotyczące ochrony środowiska spowodują powstanie rynku producentów urządzeń redukcji spalin w elektrowniach, utylizacji odpadów itp. Na pewno nastąpi zmiana struktury popytu, ale skala pozytywnego wpływu jest trudna do oceny.

Należałoby również uwzględnić wpływ migracji na gospodarkę. Należy przypuszczać, że drenaż mózgow nie będzie wcale podstawowym zagrożeniem. Drenaż ten i tak nastąpi, a jak niektórzy przewidują, będzie większy w przypadku naszego nieprzystąpienia do UE. Warto więc zwrócić uwagę na inne elementy migracji. Część Polaków na pewno skorzysta z europejskiego rynku pracy. Będzie on otwierany niezależnie od przyznania lub nieprzyznania okresu przejściowego. Szansa pracy w UE będzie więc od początku członkostwa. Migracja na pewno nie rozwiąże problemu bezrobocia, jej efektem nie będzie też napływ do Polski pieniędzy zarobionych w krajach UE. Innym odzwierciedleniem migracji będzie efekt demonstracji. Jeżeli okaże się, że

ludzie tego samego zawodu w innym kraju europejskim zarabiają więcej niż w Polsce, to żeby ich zatrzymać u nas pracodawca będzie zmuszony zwiększyć wynagrodzenie. Efekt demonstracji będzie się przyczyniał do wzrostu płac w Polsce, który nie będzie bezpośrednio wiązał się ze wzrostem wydajności pracy. Wielkość tego ryzyka, to pytanie o skalę migracji z powodu lepszych zarobków europejskich (wykres 4).

Próba oceny wpływu nieprzystąpienia Polski do UE wcale nie jest prosta. Również nie jest jasne, jaka byłaby siła oddziaływania faktu, że Polska nie przystępuje do UE, podczas gdy w jej otoczeniu wszystko się zmienia. Pewne konsekwencje byłyby dosyć daleko idące, ale trudno to ocenić. Według analizy makroekonomicznej profesora Witolda Orłowskiego, jeśli nie wejdziemy do UE, zmniejszy się tempo wzrostu gospodarczego bez względu na jego wielkość w chwili podejmowania decyzji o członkostwie w UE. Trudno ocenić, jaki będzie wzrost gospodarczy po naszym przystąpieniu do Unii Europejskiej, ale nasze nieprzystąpienie na pewno oznacza gorsze perspektywy dla polskiej gospodarki.

Autor jest podsekretarzem stanu w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej

# POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ. JAKI WZROST GOSPODARCZY? – KOMENTARZ

*Rafał Antczak*

## 1. Prognozy makro CASE

Prognozy Zespołu Analiz Makroekonomicznych Fundacji CASE dotyczące lat 2003 – 2004 w porównaniu z „Consensusem” są dosyć pesymistyczne.

Wielkość wzrostu PBK w 2004 r. według Zespołu Makroekonomicznego CASE to 2,9% przy 2,7% wzrostu w 2003 r. Mamy więc do czynienia według sceptyków – ze scenariuszem pełzającej stagnacji, a optymistów – ze scenariuszem niewielkiego wzrostu gospodarczego. Analitycy CASE nie widzą punktów odbicia dla wzrostu gospodarczego. Dlaczego? Elementem pobudzającym wzrost gospodarczy jest krajowy popyt. W 2004 r., jak przewidujemy, wyniesie 4,2%, dla porównania – w 2003 r. osiągnie wielkość 2,4%.

Większość opublikowanych już prognoz, w zależności od stopnia optymizmu, zakłada, że na przełomie lat 2003 i 2004 nastąpi wzrost inwestycji. Choć inwestycje w 2004 r. w porównaniu z rokiem 2003 wzrosną o 8%, to i tak nie zrekompensuje to ich spadku w ostatnich trzech latach.

Co się będzie działo z kontrybucją eksportu do wzrostu gospodarczego? Analitycy CASE zakładają, że z dodatniej kontrybucji przejdziemy w 2004 r. na kontrybucję ujemną, ale nie będzie to wynik spadku eksportu, ale raczej spowolnienia tempa wzrostu eksportu i wyraźnego przyspieszenia tempa wzrostu importu.

Istotnym czynnikiem, rzutującym na opisaną sytuację jest zachowanie się kursu walutowego. Większość prognoz rynkowych przewiduje, że po przystąpieniu Polski do UE raczej będziemy mieli do czynienia z bardzo silną, nominalną, a także realną aprecjacją. Podstawą takich prognoz jest historia. Dotychczas wszystkie kraje przystępujące do UE, w różnym czasie, przechodziły bardzo silną aprecjacje walut krajowych. W pierwszych trzech latach członkostwa sięgała ona 30 – 40% w porównaniu z kursem walutowym notowanym na rok przed przystąpieniem kraju do UE. Jednoznacznie można więc stwierdzić, że członkostwo miało bardzo silny wpływ na kurs walutowy. Przyjąć należy, że również polskiej gospodarki proces ten nie ominie.

Nawet bardzo silna, nominalna aprecjacja kursu walutowego nie stanowi zagrożenia wypełnienia kryterium z Maastricht dotyczącego właśnie kursu walutowego. Przypomnijmy, że dopuszczalne są  $\pm 15\%$  wahania kursu. Jednak za zgodą wszystkich krajów UE istnieje możliwość dokonania aprecjacji parytetu centralnego. Nawet nadmierna aprecjacja kursu, nie budzi więc specjalnych zastrzeżeń Unii.

Silna aprecjacja kursu walutowego może stworzyć ciekawą sytuację. Ministerstwo Finansów i Narodowy Bank Polski wyznaczyły różne okresy wejścia do strefy euro. Prawdopodobnie obecna różnica – jeden rok – powiększy się. Plan Naprawy Rzeczypospolitej, autorstwa Grzegorza W. Kołodki, zakłada, że deficyt budżetowy, po

---

wszelkich zmianach definicyjnych, zmaleje poniżej 3% PKB najwcześniej w 2006 r. A więc euro mogłoby być wprowadzone w Polsce najwcześniej w 2008 r. Natomiast NBP przyjmuje, że wejście do strefy euro byłoby najkorzystniejsze w 2007 r.

Do czasu wprowadzenia euro w Polsce, zgodnie z klasycznymi metodami, będziemy mieli do czynienia z dwoma okresami. Pierwszy to czas pomiędzy referendum a przystąpieniem do Unii w 2004 r. Drugi okres będzie trwać do czasu wprowadzenia euro. Może trwać 4, 6, a nawet więcej lat.

Wielowariantowość rozwoju kursu walutowego w Polsce na pewno wywoła jeszcze wiele dyskusji, ale niewątpliwie będzie to bardzo ciekawa sytuacja.

## 2. UE a wzrost gospodarczy

Kwestią, istotną z punktu widzenia polityki krótkoterminowej są transfery netto z Unii Europejskiej i płatności netto polskiego budżetu centralnego. Wszystko wskazuje na to, że do 2006 r. będziemy mieli do czynienia z płatnościami netto budżetu centralnego i całego sektora finansów publicznych. Po tym okresie, po 2006 r., w dalszym ciągu będziemy mieli do czynienia z płatnościami netto budżetu centralnego, co rodzi bardzo konkretne konsekwencje dla polityki fiskalnej i sposobu w jaki, według analityków CASE, powinny zostać zreformowane finanse publiczne.

Teorie „mnożnikowe” (ministrów Kołodki oraz Hausnera) zasadniczo się różnią, ale bazują głównie na tym, że zajmują się częścią dochodową budżetu, a nie częścią wydatkową. Różnice między tymi teoriami mogą wywoływać spory i dyskusje. Alternatywny plan ministra Hausnera zakłada zmniejszenie obciążeń fiskalnych. Analitycy sądzą, że zostanie zrealizowany plan mini-

stra Kołodki, a więc w 2004 r. będziemy mieli do czynienia ze wzrostem obciążeń fiskalnych, nawet przy zastosowaniu najnowszej iteracji planu ministra Kołodki. Realizacja planu ministra Kołodki, mimo zakładanego zwiększenia wpływów, nie zmniejszy jednak deficytu budżetowego. Bez względu na zastosowany sposób liczenia (według ESA95 lub według obowiązujących dotychczas zasad) deficyt budżetowy będzie dość stabilnie oscylował wokół poziomu 4 – 5% PKB. Analitycy CASE nie widzą więc dostosowania fiskalnego, natomiast jest do wykorzystania aparat inżynierii finansowej oraz kreatywnej księgowości, które mają umożliwić absorpcję środków unijnych, czy współfinansowanie obowiązków związanych z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, poczynając od sekurytyzacji przyszłych wpływów, a kończąc na wykorzystaniu rezerwy rewaluacyjnej NBP; zrealizowanej lub nie, co w tym przypadku nie ma znaczenia. „Mnożnik Kołodki” oznacza więc brak dostosowania fiskalnego po stronie wydatków i wzrostu obciążeń fiskalnych oraz zamierzony bardzo silny wzrost gwarancji i poręczeń państwa. Teoria ta jest niczym innym niż zastosowaniem „skrytego” mnożnika inwestycyjnego, który w praktyce oznacza ściąganie środków z podatników, znalezienie dodatkowego finansowania z UE i przełożenie tych środków na wzrost inwestycji, oczywiście głównie przedsiębiorstw sektora państwowego, które, zgodnie z ministerialnymi założeniami, popchną wzrost gospodarczy w Polsce i napędzą koniunkturę. Koniunktura i jej napędzenie jest o tyle ważne, że planowane w Narodowym Planie Rozwoju trendy wzrostu gospodarczego oraz sporządzone symulacje wykorzystania w dużym stopniu środków z Unii Europejskiej oparte są na prognozach wzrostu gospodarczego powyżej 4% PKB. Zgodnie z planem Kołodki wzrost gospodarczy w 2004 r. ma przekroczyć 4%, a w 2006 r. ma już wynieść 6% PKB. Prognozy są bardzo ambitne. Jeśli nie zostaną zrealizowane, to oczywiście składka unijna liczona np. jako procent PKB



---

w stosunku do budżetu nie będzie miała tendencji malejącej, ale rosnącą. Wydaje się, że było to źródłem zastosowania „mnożnika Kołodki”, którego skutkiem ma być wzrost gospodarczy. Minister Hausner proponuje inny mnożnik, nie „skryty”, a jawny mnożnik wzrostu absorpcji, czyli inwestycji i konsumpcji poprzez obniżenie podatków, wzrost deficytu budżetowego i w ten sposób napędzenie koniunktury, przy zastosowaniu również aparatu inżynierii finansowej włącznie z kuriozalną koncepcją emisji bonów turystycznych. Warto tutaj przypomnieć, że ostatnio z koncepcjami rządowej emisji monetarnej mieliśmy do czynienia jedynie w krajach na wschód od Polski. Użycie inżynierii finansowej należy traktować poważnie, bo jest ona kluczem do zrozumienia planów gospodarczych, które próbują realizować zarówno jeden jak i drugi minister. Bez zastosowania inżynierii finansowej, przy tak skonstruowanych planach, kończy się możliwość wykorzystania powrotu na ścieżkę wzrostu gospodarczego i pełnej absorpcji środków unijnych.

Zdaniem analityków CASE przewidywany stan polskiej gospodarki w 2004 r. nie wskazuje na trwałe fundamenty przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Uwzględniając także realizację

programów gospodarczych dwóch ministrów trzeba stwierdzić, że naszego przystąpienia do UE nie można utożsamiać z „włożeniem wędki do ręki”, na którą, być może, złowi się duża ryba, ale raczej z dryfkotwą (żegl. rodzaj kotwicy, która hamuje bieg jachtu i pomaga utrzymać go dziobem do fali w czasie sztormu), a koszty fiskalne integracji będą bardzo poważne. Według analityków CASE konsekwencje realizacji programów obu ministrów, które mają te koszty zamortyzować, w praktyce nie spowodują wzrostu gospodarczego. Pozostaje mieć nadzieję, że nasze prognozy się nie sprawdzą.

---

Autor jest członkiem Zespołu Analiz Makroekonomicznych Fundacji CASE



# **POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ. JAKI WZROST GOSPODARCZY? – KOMENTARZ**

*Miroslaw Gronicki*

Zasadniczym obciążeniem fiskalnym związanym z wejściem Polski do Unii Europejskiej jest fakt, że z dużym prawdopodobieństwem, Polska będzie płatnikiem netto przynajmniej w pierwszym roku członkostwa. Natychmiastowe, tuż po przystąpieniu do UE, zagospodarowanie unijnych funduszy wydaje się raczej nieprawdopodobne. Procedura jest długa, a dotychczasowa współpraca polskich instytucji prowadzących wspólne przedsięwzięcia z UE najlepiej świadczy o długości oczekiwania na unijne płatności.

Istotną kwestią, związaną z przystąpieniem do UE, jest punkt startowy. Od dwóch lat Polska notuje bardzo niskie tempo wzrostu gospodarczego. Dla ekonomistów singapurskich wzrost poniżej 6% PKB oznacza recesję, w Polsce możemy mówić o recesji, jeśli wzrost ten jest mniejszy niż 3,5% PKB, rośnie wtedy bezrobocie i pojawiają się problemy typowo recesyjne. W takiej właśnie sytuacji jesteśmy. Taki mamy punkt startowy. Mamy 20-proc. bezrobocie. Jest to najwyższe bezrobocie w krajach OECD. Mamy niski wzrosty gospodarczy. Niskie oszczędności krajowe, bo około 16% PKB. Problemy z budżetem są ewidentne, związane przede wszystkim z bardzo dużym udziałem wydatków socjalnych w budżecie, z bardzo niskim udziałem wydatków inwestycyjnych. Oczywiście wszystkie te uwagi dotyczą budżetu skonsolidowanego, całościowo ujętych finansów publicznych.

W roku 2004 rząd musi dodatkowo wygospodarować około 7,5 mld zł na unijną składkę, czyli

w porównaniu z 2002 r. musi zwiększyć o 2,5% dochody całego systemu finansów publicznych. Jednocześnie w pierwszym roku członkostwa mamy raczej małe szanse na uzyskanie porównywalnych wpływów z UE, czyli transfery będą mniejsze niż 7,5 mld zł. Zwiększać się będą dopiero w następnych latach.

Jeżeli transfery z Unii zostaną zagospodarowane na zwiększenie udziałów nakładów inwestycyjnych w skonsolidowanym budżecie, na pewną staną się impulsem popytowym. Jeśli planowane w tym roku inwestycje mają stanowić 7,5% PKB, czyli ma być na nie przeznaczone 25 mld zł, to zwiększenie tej kwoty o 10 mld zł gwarantuje istotny wzrost popytu. Pomijam pobudzanie eksportu „tylnymi drzwiami”, co zakładał R. Antczak, raczej nie wierzę w skuteczność tego przedsięwzięcia, ponieważ po przekroczeniu 5% zadłużenia budżetu w stosunku do PKB automatycznie poręczenia i gwarancje znikają z systemu finansów publicznych. Uwzględniając obecną sytuację budżetową wysoce prawdopodobne, że stanie się to już w 2005 roku; chyba że zmienimy konstytucję, co jest założeniem absurdalnym.

Czy możliwe jest przyspieszenie wzrostu gospodarczego powyżej magicznych, recesyjnych 3,5%? Analiza tendencji eksportowych przemawia za odpowiedzią twierdzącą. Nieustający wzrost tempa eksportu nie jest jedynie polskim syndromem, rośnie także eksport Słowacji (absolutne pierwszeństwo wśród krajów Europy Środkowej), Czech i Węgier. Poprawia się rów-

---

niez saldo polskiego rachunku handlu zagranicznego. W 2001 r. mieliśmy niecałe 3% deficytu na rachunku bieżącym w układzie, co ważne, transakcyjnym. Jeżeli utrzyma się tendencja wzrostu tempa eksportu, to mamy szansę, że sektor prywatny pchnie gospodarkę. Sektor natomiast państwowy, budżetowy ze względu na obowiązującą strukturę finansów publicznych, z punktu widzenia impulsów popytowych będzie sektorem neutralnym. Trudno się spodziewać, żeby skonsolidowany sektor budżetowy był w stanie dodatkowo zwiększyć deficyt budżetowy w porównaniu ze stanem tegorocznym. Prawdopodobnie w tym roku deficyt budżetowy wyniesie 6% PKB, a w ujęciu ESA'95 nieco powyżej 4%. Prawdopodobnie w 2004 r. deficyt skonsolidowanego sektora finansów publicznych nieco się powiększy, ale nie będzie to miało istotnego wpływu na pogorszenie popytu. W takiej sytuacji wzrost gospodarczy będzie zależał jedynie od wzrostu eksportu. Oczywiście możemy jeszcze rozpatrywać inne, zgoła niekeynesowskie, efekty, ale nie ma wątpliwości, że ani MF, ani MGPIPS nie będą w stanie przeprowadzić takiej reformy finansów publicznych, żeby ujawniły się efekty niekeynesowskie. Oczekiwania znaczącej poprawy są więc nieuprawnione.

Jedyną rzeczą, która może zahamować degrengoladę w sektorze finansów publicznych jest stopniowe zmniejszanie wydatków całego sektora w stosunku do PKB. Jest to możliwe jedynie wtedy, gdy wydatki socjalne będą w określony sposób kontrolowane. Na pewno nie zostaną one zamrożone na 2 lata, jak chciałby minister Hausner, ale niewątpliwie zostanie zmniejszony wzrost nominalnych wydatków i prawdopodobnie zostaną też zaostrzone kryteria przydzielania pomocy społecznej. Obostrzenia te oczywiście nie oznaczają dużych oszczędności, ale na pewno pozwolą zmniejszyć relację wydatków socjalnych w stosunku do PKB. Jeśli tak się stanie, będziemy mieć do czynienia z lekką poprawą stanu finansów publicznych. Powinny się również ujaw-

nić, związane z tym procesem, efekty keynesowskie z pewnym negatywnym wpływem na popyt krajowy.

Na podstawie analizy stanu gospodarki i obecnych uwarunkowań przewiduję w tym roku wzrost PKB o 3,1%. Zakładam, że będziemy mieli nadal do czynienia z poprawą na rachunku bieżącym. Uważam, że w przyszłym roku wzrost gospodarczy będzie nieco większy – powyżej 4%. Natomiast nie sądzę, aby program naprawy finansów publicznych pozwolił na znaczące przyspieszenie wzrostu gospodarczego w kolejnych latach. Wydaje się, że w następnych latach Polska ma szansę osiągnąć 5 lub nieco powyżej 5-proc. wzrost PKB, zakładając normalny cykl koniunkturalny w krajach zachodnich, czyli bez zakłóceń. Przewiduje się, że od 2003 do 2004 r. powinno nastąpić w krajach UE stopniowe ożywienie gospodarcze, a w latach 2005 – 2006 spodziewany jest boom. Jeśli tak się stanie, możemy liczyć na przyrost eksportu i lekkie przyspieszenie wzrostu gospodarczego.

Dodatkowym elementem, który trzeba brać pod uwagę jest to, że mamy szansę na utrzymujący się mocny kurs złotego, a będzie to spowodowane wzrostem eksportu oraz stagnacją krajowego popytu. Będzie więc szansa na dalszą poprawę rachunku bieżącego. Trzeba też uwzględnić transfery unijne, które maksymalnie mogą osiągnąć netto 1,5% naszego PKB. Czynniki te uniemożliwią długotrwałe osłabienie złotówki, czyli założenie, że euro ma kosztować 4,35 zł w momencie wejścia Polski do unii monetarnej jest prawidłowym założeniem, pod warunkiem, że wówczas 1 USD będzie kosztował 1,20 euro. Jeśli za 1 USD przyjdzie płacić 1 euro, a 1 euro będzie kosztowało 4,35 zł, wówczas na pewno nastąpi osłabienie złotego w stosunku do dzisiejszego poziomu o około 10%. Jednak wydaje się to mało prawdopodobne.

---

Autor jest głównym ekonomistą Banku Millennium SA

# POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ. JAKI WZROST GOSPODARCZY? – OMÓWIENIE DYSKUSJI

*Krystyna Olechowska*

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej umożliwi przyspieszony rozwój i odrobienie wieloletnich zaniechań rozwojowych. Członkostwo otwiera nowe szanse i potencjalne korzyści, ale to, czy i w jakim stopniu zostaną one wykorzystane zależy od prowadzonej w kraju polityki gospodarczej. Decydującą rolę przypisuje się polityce makroekonomicznej (tworzącej stabilne ramy dla działalności gospodarczej), zachętom do powiększania oszczędności krajowych i inwestycji z jednoczesnym zmniejszaniem roli państwa w gospodarce oraz zapewnieniu efektywności funkcjonowania administracji publicznej na szczeblu centralnym i samorządowym; zwłaszcza w odniesieniu do realizacji inwestycji publicznych. Konieczne nakłady na modernizację gospodarki, poprawę stanu środowiska naturalnego, większe bezpieczeństwo konsumentów czy rozbudowę infrastruktury transportowej nie mogą być uznawane za koszty integracji. Działania te są podejmowane w interesie Polski i powinny być traktowane jako korzyści płynące z członkostwa.

## 1. Absorpcja środków unijnych

Po akcesji, do Polski wieloma kanałami będą napływać różnego rodzaju środki finansowe. Trzeba bardzo starannie oddzielić te środki, które

napływają w sposób automatyczny, bez naszego wpływu od środków, których otrzymanie będzie wymagało wykonania bardzo wielu czynności (**Jarosław Pietras, UKIE**).

Budżet unijny przejmuje część wspólnej polityki rolnej. Rolnictwo będzie pod znaczącym wpływem rozwiązań unijnych, co wpłynie na gospodarkę rolną oraz przełoży się na całą gospodarkę. W rolnictwie pojawi się element dochodowy, co spowoduje zdecydowane zwiększenie dochodu dyspozycyjnego państwa. Efekty wykorzystania części unijnych instrumentów polityki rolnej trudno oszacować. Przykładowo budżet unijny finansuje np. przechowalnictwo i skup interwencyjny, ale kwoty, które z tego tytułu napłyną do Polski będą uzależnione od plonów. UKIE nie jest więc w stanie ocenić, jak wiele tych środków napłynie. Co prawda, fundusze te nie zasilą budżetu państwa, ale zmniejszą wydatki budżetowe o kwoty obecnie wydawane na te cele.

Drugą część środków dla rolnictwa stanowią dopłaty bezpośrednie. Wypłata tych środków rozpocznie się dopiero po roku członkostwa, ponieważ w 2004 r. dopłaty będzie musiał wypłacić polski budżet, a ich zwrot nastąpi dopiero w 2005 r. Udział Polski we Wspólnej Polityce Rolnej będzie oznaczać zasadniczą zmianę skali transferów finansowych na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich oraz zmianę formy wspierania przemian. W latach 2004 – 2006 Polska dostanie tylko z budżetu Unii Europejskiej 7,2 mld euro, czyli średniorocznie około 2,4 mld euro. Wydatki budżeto-

---

we (bez KRUS) w roku 2002 wyniosły natomiast około 1,3 mld euro. Co więcej, w okresie 2004 – 2006 dopłaty bezpośrednie i wsparcie rynkowe stanowią tylko około 40% rocznych transferów z budżetu UE. Reszta to działania na rzecz rozwoju wsi (w ramach tzw. PROW) oraz fundusze strukturalne w rolnictwie (SOP).

Inną część transferowych środków stanowią różnorodne fundusze, w tym np. na umocnienie ochrony granicy wschodniej. Będzie również kontynuowane finansowanie PHARE, SAPARD i ISPA, które są kontraktowane w bieżącym roku. Przypomnijmy, że w 2003 r. dopiero zaczynamy wydawać kwoty funduszy pomocowych z roku 2001.

Według szacunków około 1 mld euro w roku 2004 będzie przełożonymi płatnościami z tych trzech źródeł przedakcesyjnych.

Generalnie, pierwszego roku członkostwa, bez względu na nasze poczynania, nie powinniśmy być płatnikami netto do budżetu unijnego. Powinniśmy otrzymać więcej niż wpłacimy, co nie oznacza, że to budżet otrzyma te pieniądze, bo one napłyną do bezpośrednio zainteresowanych.

## **2. Liberalizacja handlu między krajami kandydującymi**

Zmienione warunki handlu zagranicznego po wstąpieniu Polski do Unii są dość dobrze znane, przeanalizowane i opisane. W rozważaniach tych natomiast pominięto stosunki Polski z innymi krajami kandydującymi. Co prawda z tymi, które należały do EFTA mieliśmy podpisane umowy o wolnym handlu. Wydaje się jednak, że liberalizacja handlu pomiędzy krajami kandydującymi nie zaszła tak daleko, jak pomiędzy nimi a Unią Europejską. Czy wobec tego należy się spodziewać większego skoku w liberalizacji handlu? (**Małrek Dąbrowski, CASE**).

EFTA była właściwie obszarem, gdzie handel przemysłowy został całkowicie zliberalizowany, tylko że wzajemny popyt na produkty podobnego typu był stosunkowo słaby (**J. Pietras**). Co prawda kupowanie samochodów w Czechach zaczęło nam się w którymś momencie podobać, ale tak naprawdę wzajemny popyt na produkty pochodzące z Czech czy Węgier nie był duży. Trzeba było natomiast zablokować import pszenicy, kukurydzy, bo okazało się, że w odniesieniu do niektórych produktów rolnych nastąpił odwrót od rozwiązań, które były wcześniej przyjęte. W obszarze przemysłowym cła są zliberalizowane, co nie oznacza zwiększonego strumienia handlu. Trudno więc oczekiwać gwałtownego wzrostu wzajemnego handlu wynikającego jedynie z faktu, że wszystkie kraje przystąpią do UE. Należy go upatrywać w innym procesie. Na rynku, który staje się rynkiem konkurencyjnym, trudnym, a o życiowych decyzjach decyduje przede wszystkim ekonomia, konsumenci zaczynają poszukiwać towarów, które nie są markowe, ale zaspokajają potrzeby. Przykładowo zaczyna się poszukiwanie towarów, które niekoniecznie pochodzą z Japonii, bo można je zastąpić wyprodukowanymi w Korei lub Turcji, a niemieckie i francuskie – czeskimi, słowackimi, czy też wyprodukowanymi w Słowenii. W czynnikach strukturalnych, jak się wydaje, należy więc poszukiwać przyczyny zwiększenia obrotów handlowych i liberalizacji handlu między dotychczasowymi członkami EFTA.

## **3. Wycofanie się państwa z gospodarki**

Czy akcesja wpłynie na wycofanie się państwa z gospodarki? Czy pozwoli dokończyć prywatyzację? Zmniejszy wpływ administracji na gospodarkę? Zablokuje możliwość tworzenia konstrukcji

---

prawnych typu złota akcja? (**Andrzej Miciński, City Group Global Markets**).

Prywatyzacja nie jest częścią wymogu *acquis communautaire* (**J. Pietras**). W UE podnoszą się głosy, żeby w stosunku do krajów kandydujących utrzymać wymagania stosowane w okresie przedakcesyjnym. W tym bowiem okresie korzysta się z dodatkowych kryteriów (kryteria kopenhaskie), które są bardzo rozciągliwe. Mówi się w nich o funkcjonującej gospodarce rynkowej, co umożliwi sprostanie konkurencyjnej presji i siłom rynkowym w ramach Unii. Jeśli gospodarka rynkowa funkcjonuje, to prywatyzacja musi być dostateczna. W odniesieniu do korupcji Unia proponuje utrzymanie kryterium politycznego, ponieważ po wejściu kraju do UE nie ma instrumentu pozwalającego ją mierzyć. W stosunku do krajów kandydujących Unia używa ogólnego kryterium kopenhaskiego sprawdzając czy funkcjonuje gospodarka rynkowa, czy instytucje gwarantujące demokrację są stabilne, czy kraj jest państwem prawa i na podstawie tych kryteriów domaga się informacji, kontroli, nadzoru i stwierdzenia czy kraj kandydacki jest gotowy do wejścia do UE. Obowiązek składania informacji i badania krajów kandydackich ustał po zakończeniu negocjacji i podpisaniu traktatu akcesyjnego. Gdyby dzisiaj Polska nie spełniała jakiegoś kryterium, UE może jedynie nie ratyfikować traktatu.

Niemniej Unia nadal ma wpływ na pewne elementy ustroju gospodarczego krajów kandydujących. Przede wszystkim dotyczy to pomocy publicznej. Jeśli sektor państwowy wymaga wsparcia publicznego, to reguły UE są dość restrykcyjne. Klasycznym przykładem jest hutnictwo. Negocjacje w tej sprawie dotyczyły właściwie dwóch parametrów: wielkości produkcji (skali redukcji mocy produkcyjnych) oraz wielkości pomocy publicznej, która zostanie udzielona hutom. Przedstawiony plan restrukturyzacji został zaakceptowany z wielkościami pomocy publicznej proponowanymi przez Polskę. UE wychodzi z założenia, że każda akceptowana liczba staje się liczbą ostateczną. Polska

pomoc publiczna dla hut w wysokości 2,5 czy 3 mld zł to nie są liczby szokujące dla UE, bo to nawet nie jest 1 mld euro, a np. Niemcy do kopalni węgla dopłacają kilka miliardów euro rocznie i mają na to zgodę Komisji Europejskiej.

Żeby zatem rozwiązać problemy przedsiębiorstw, które są w kryzysie, trzeba stworzyć program restrukturyzacji. Jeżeli na jego realizację nie ma państwowych pieniędzy, to firmę trzeba sprywatyzować. Z kolei żaden prywatny inwestor nie wejdzie do sektora, jeśli nie będzie wiedział, jak on będzie wyglądał w przyszłości. Dopóki nie zakończyły się negocjacje z UE dotyczące restrukturyzacji sektora hutniczego, żaden inwestor nie interesował się polskimi hutami.

Złota akcja w UE, jak wiele innych rzeczy, jest zabroniona pod warunkiem, że jest dozwolona. Otóż, może być dozwolona, jeśli jest proporcjonalna (nie dyskryminacyjna) do celu, w którym została użyta, czyli może występować w bardzo ograniczonych przypadkach. UE wychodzi z założenia, że złota akcja ogranicza konkurencję, bo państwo mając złotą akcję uniemożliwia połączenia firm. W przypadku Polski może to oznaczać przegląd struktury właścicielskiej przemysłu tytoniowego, ale generalnie problem złotej akcji nie jest znaczący dla naszego kraju.

Po akcesji UE nadal będzie miała pewien wpływ na prywatyzację i ograniczenie roli państwa w gospodarce, ale nie będzie on znaczący.

#### **4. Mniejsze ryzyko inwestycyjne dopiero w strefie euro**

Ryzyko inwestycyjne jest niezwykle istotną kwestią. Jednak, jak się wydaje, większość czynników związanych z akcesją została już w dużej mierze zdyskontowana i dopiero przystąpienie do strefy euro spowoduje likwidację ryzyka inwestowania w Polsce (**Ryszard Petru, Bank Światowy w Polsce**).

---

Wszystko zależy od sposobu pomiaru ryzyka inwestycyjnego (**Rafał Antczak, CASE**). Jeśli za punkt wyjścia przyjąć zachowanie długiego końca krzywej dochodowości, to wiele instytucji finansowych, szczególnie zagranicznych, jest za tym, żeby Polska szybko nie wchodziła do strefy euro, ponieważ liczą na silną aprecjację i dodatkowy z tego tytułu zarobek. W momencie wprowadzenia euro, bez względu na jego kurs, krzywa dochodowości, która jest nienormalnie odwrócona może wrócić do normalnego położenia, bo wówczas decydujące stają się fundamentalne czynniki, a więc polityka fiskalna, obsługa zadłużenia zagranicznego, poziom długu publicznego itd. Kuriozalnie więc z punktu widzenia sposobu mierzenia ryzyka – ocena rynku finansowego – sytuacja może być odwrotna. Oczywiście nie zmienia to faktu, że po zniesieniu ryzyka kursowego polepszy się ocena ryzyka kredytowego dla Polski, szczególnie na poziomie mikroekonomicznym. Stanie się to w momencie przystąpienia Polski do strefy euro lub zastosowania któregoś z wariantów miękkiego usztywnienia kursu złotego w okresie dochodzenia do euro, co będzie trwało kilka lat i wiele w tym czasie może się wydarzyć. Dlatego nie tylko analitycy CASE uważają, że podniesiona kilka lat temu przez CASE kwestia jednostronnej euroizacji wcale nie jest przesądzona i być może warto do niej powrócić.

Wydaje się, że nie doceniamy roli małych inwestorów. Nie przejmujemy się ich problemami związanymi z ryzykiem. Mały inwestor nie tylko zainteresowany jest poziomem ryzyka inwestowania, ale także obowiązującymi procedurami w przypadku niesolidnego partnera, zasadami arbitrażu i dostępem do systemu prawa w kraju inwestowania. Jeśli kraj, w którym inwestuje, jest w systemie europejskim, to poza narodowym systemem prawa może się jeszcze odwołać do systemu prawa UE. Ma więc większą pewność skuteczności odwołania się i dochodzenia praw, jeśli partner w kraju inwestowania nie wywiąże się ze

zobowiązań. Przystąpienie Polski do UE na pewno zmniejszy tego rodzaju ryzyko.

Jakiego typu ryzyko eliminuje przystąpienie do strefy euro? Przede wszystkim zostaje wyeliminowane ryzyko kursowe. Ale nie tylko. Członkostwo w strefie euro eliminuje także niestabilność polityki gospodarczej. Kraj, który świadomie, jednoznacznie prowadzi politykę wejścia do strefy euro jest bardziej wiarygodny.

## 5. Nierównomierny rozwój

Rozwój Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej na pewno będzie bardzo nierównomierny. Bardzo silnie rozwijać się będą zapewne prężne ośrodki, które mają potencjał rozwoju, natomiast gorzej może być z regionami o słabszym potencjale. W dyskusji o polityce regionalnej przywoływany jest bardzo ciekawy przykład: Czy wybudowanie autostrady do Białegostoku spowoduje szansę tego miasta na rozwój. Jedni eksperci twierdzą, że tak, inni, że spowoduje to import usług z Warszawy i eksport siły roboczej do Warszawy. (**Ryszard Petru**).

Według raportu UKIE „Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej” integracja z UE wpłynie w różnym stopniu na regiony, co wynika z ich zróżnicowanej struktury gospodarczej i społecznej, poziomu wymiany handlowej z zagranicą czy udziału w inwestycjach bezpośrednich firm zagranicznych. Oznacza to, że jej efekty będą miały różnorodne znaczenie dla poszczególnych regionów, w których działają małe i średnie przedsiębiorstwa. W pierwszym okresie członkostwa decydującą rolę w kreowaniu warunków do rozwoju MSP będą miały jednak uwarunkowania krajowe, szczególnie infrastrukturalne. Przez najbliższą dekadę powiązania gospodarcze wewnątrz krajowe, a często wewnątrzregionalne będą ważniejsze dla małych i średnich



---

przedsiębiorstw od rodzących się związków ze Wspólnym Rynkiem.

Analiza skutków integracji z UE dla polskich MSP w ujęciu regionalnym potwierdza tezę, że mimo pomocy strukturalnej ukierunkowanej na wspomaganie procesów wyrównywania poziomów rozwoju społecznego i gospodarczego między regionami UE, różnice w rozwoju regionalnym w pierwszym okresie po akcesji nie będą ulegały zmniejszeniu. Wiąże się to z tym, że przyspieszenie wzrostu gospodarczego będzie dotyczyć wszystkich regionów, ale w niejednakowym stopniu. Ponieważ sytuacja regionu jest tak naprawdę pochodną sytuacji przedsiębiorstw zlokalizowanych w danym województwie, teza ta dotyczy bezpośrednio także MSP. Generalnie rzecz biorąc, warunki funkcjonowania przedsiębiorstw ulegną znacznemu, choć raczej ewolucyjnemu niż skokowemu polepszeniu z niewielkimi różnicami regionalnymi.

## 6. Certyfikacja towarów

Z obserwacji Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych wynika, że bardzo wiele sektorów gospodarki jest zupełnie nieprzygotowanych do uczestnictwa w Jednolitym Rynku. Czy analizy uwzględniają nieprzygotowanie przedsiębiorców do certyfikacji towarów? W eksporcie niezbędne będzie posiadanie znaku CE, a co z rynkiem wewnętrznym? Przykładowo, czy na rynku materiałów budowlanych, który nie wykracza poza granice Polski, będzie można obyć się bez tego znaku? Jak oceniana jest możliwość spełnienia wymogów w przetwórstwie rolno-spożywczym (mleka, mięsa itd.)? I następna kwestia. Czy na polskim rynku będzie mogło być sprzedawane mleko, które nie spełnia unijnych norm? **(Jeremi Mordasewicz, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych)**

Przedsiębiorcy skarżą się, że w Polsce centra certyfikacyjne nie są tworzone, certyfikaty trzeba

więc będzie uzyskiwać w UE, trzeba będzie po nie pielgrzymować (**R. Antczak**). Jest to niewątpliwie bariera. Wydaje się więc, że koszt konieczny przy certyfikacji będzie znaczący. Wydaje się, że będzie to jeden z kosztów, który może decydować o opłacalności eksportu. Stąd wiara w polskich eksporterów, podzielana również przez analityków CASE, problemów nie rozwiąże, a obecna sytuacja na rynku eksportowym jest bardzo trudna.

Wraz z akcesją Polska stanie się częścią Jednolitego Rynku Europejskiego, co będzie równoznaczne ze zniesieniem fizycznych kontroli oraz wyeliminowaniem formalności administracyjnych i celnych (**J. Pietras**). Znikną również bariery techniczne w swobodnym przepływie towarów tj. różnice w standardach technicznych prowadzące do konieczności uzyskiwania odrębnych certyfikatów na rynku polskim i rynku unijnym.

Kwestia oszczędności dla całej polskiej gospodarki, związanych z likwidacją realnych (np. kosztów postoju na granicach) i nominalnych kosztów formalności granicznych (tj. różnego typu opłat), nie została jeszcze precyzyjnie zbadana. Zlecone przez UKIE wywiady wśród ekspertów i wyniki ankiet przeprowadzone wśród zainteresowanych przedsiębiorców pokazują, że nominalne oszczędności na jednej partii eksportowanego towaru będą wynosiły od ok. 760 PLN do ponad 2690 PLN (+ koszty opłat za dokument SAD bis). W przypadku obrotu uszlachetniającego, oszczędności na jednej partii towaru mogą wynieść od ok. 800 PLN do 2720 PLN (+ koszty opłat za dokument SAD bis). Zniesienie tych kosztów uwidoczni się w cenie produktu lub w zyskach z transakcji.

Obowiązkowa harmonizacja techniczna w Unii Europejskiej opiera się na dyrektywach tzw. starego i nowego podejścia. Dyrektywy starego podejścia określają szczegółowe wymagania i specyfikacje techniczne dla poszczególnych produktów. Są w tej grupie takie produkty, jak pojazdy mechaniczne, artykuły spożywcze, sub-

---

stancje i preparaty chemiczne, nawozy sztuczne, farmaceutyki, materiały medyczne, kosmetyki, przyrządy pomiarowe, obuwie, drewno i tekstylia. Są to towary, które potencjalnie stwarzają duże zagrożenia dla zdrowia i życia ich nabywców.

W ramach nowego podejścia do harmonizacji przepisów technicznych, przedmiotem harmonizacji (tj. zbliżenia, a nie pełnego ujednoczenia wymogów) są wyłącznie przepisy związane z bezpieczeństwem, zdrowiem i ochroną środowiska. Oznacza to, że dyrektywy nowego podejścia zawierają jedynie zasadnicze wymagania, natomiast szczegóły techniczne zawarte są w zharmonizowanych normach europejskich EN, których stosowanie jest dobrowolne (jednakże stosowanie tych norm stwarza domniemanie zgodności z dyrektywą). Wyrób, który spełnia wymagania dyrektyw, oznaczony jest znakiem CE i ma prawo być wprowadzony na rynek dowolnego państwa członkowskiego UE.

Dla pozostałych towarów, w odniesieniu do których państwa członkowskie określiły obligatoryjne wymogi bezpieczeństwa, ale nie ma zharmonizowanych wymogów zasadniczych, obowiązuje zasada wzajemnego uznawania wymogów narodowych. Odnosi się ona w szczególności do takich produktów, których przydatność, sposób produkcji oraz użytkowania są przejrzyste i bezsporne.

Wspólnotowe rozwiązania prawne, które obecnie zapewniają jednolite reguły działania na całym rynku, będą musiały być w całości przyjęte przez Polskę najpóźniej w dniu akcesji. Należy w tym miejscu podkreślić, że zdecydowana większość tych regulacji została wdrożona już do polskiego prawa. Mimo znacznego zaawansowania procesu wdrażania prawodawstwa, wciąż występuje pewna rozbieżność obu systemów prawnych, co dla przedsiębiorstw, zarówno polskich, jak też unijnych, stanowi barierę techniczną w handlu. Dostosowanie do jednolitych rozwiązań prawnych wiąże się jednak z poniesieniem pewnych kosztów. W firmach ankietowanych przez In-

stitut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego (IKCHZ) proces ten trwał od 6 miesięcy do 3 lat. Poniesione koszty dostosowań są szacowane przez ankietowane przedsiębiorstwa na ok. 2% rocznej wartości sprzedaży bądź 10 – 15% wartości kapitału firmy. W szczególności chodzi tutaj o koszty uzyskania odpowiednich certyfikatów (CE w przypadku wyrobów objętych tzw. nowym podejściem, czy też HACCP<sup>1</sup> w odniesieniu m.in. do branży spożywczej) oraz o dodatkowe koszty wynikające m.in. z konieczności modernizacji linii produkcyjnych, zakupu nowych urządzeń czy też dodatkowych szkoleń dla pracowników. Wysokość kosztów zależy od rodzaju produktów wytwarzanych w danym przedsiębiorstwie.

Jak pokazują badania przeprowadzone przez IKCHZ, największe koszty uzyskania certyfikatu oraz koszty dostosowawcze występują w branży przetwórstwa żywności, a największe trudności z wprowadzeniem HACCP będą miały szczególnie małe i średnie firmy przemysłu mięsnego; przykładowo ubój zwierząt, rozbiór i przetwórstwo mięsa wymagają trzech odrębnych budynków. Oszacowany przez ankietowane w badaniu zakłady koszt uzyskania certyfikatu HACCP wyniósł w jednym zakładzie średnio 1,2 mln zł, natomiast pozostałe koszty dostosowawcze około 4 mln zł.

Stosunkowo wysokie koszty wystąpią jeszcze w branży produkcji maszyn i aparatury elektrycznej, produkcji pojazdów mechanicznych oraz wyrobów chemicznych, gdzie średnie koszty uzyskania certyfikatu zawierają się między 120 a 280 tys. złotych, a pozostałe koszty dostosowawcze od 70 do 300 tys. złotych.

Najniższe koszty uzyskania certyfikatu występują w branżach objętych regulacjami nowego podejścia, gdzie w zależności od grupy produktów koszt uzyskania certyfikatu (dla jednego produktu lub typu produktów) wynosi od kilkuset do kilku tysięcy złotych.

Należy przy tym podkreślić, że w większości przypadków koszt uzyskania certyfikatu CE nie

---

można traktować jako kosztu dodatkowego. Wynika to z faktu, że po przystąpieniu Polski do UE producent zamiast certyfikatu zgodności z określonym rozporządzeniem (dotyczy np. produkcji zabawek dla dzieci poniżej 3 lat) lub certyfikatu B (produkcja na rynek krajowy) będzie uzyskiwał certyfikat CE, którego koszt uzyskania jest obecnie zbliżony lub niewiele większy. Dodatkowe koszty mogą wynikać z potrzeby modernizacji linii produkcyjnych bądź też wdrożenia nowych technologii.

Badania IKCHZ wskazują, że największych potencjalnych korzyści w zniesieniu barier technicznych upatrują najmniejsze przedsiębiorstwa, które już sprzedają lub planują rozpocząć sprzedaż na rynek UE. Zaledwie jedna czwarta małych przedsiębiorstw deklaruje, że zagraniczne normy nie stanowią dla nich bariery w rozwijaniu działalności eksportowej. Wymogi techniczne i jakościowe nie stanowią jednak przeszkody dla wzrostu eksportu prawie 50% firm dużych. Potwierdza to oczekiwanie, że bariery ograniczają potencjał eksportowy przede wszystkim małych i średnich firm.

Z punktu widzenia przedsiębiorstw działających na lokalnym rynku, które nie prowadzą i nie zamierzają prowadzić w najbliższej przyszłości działalności eksportowej, podstawowe korzyści wynikające z przyjęcia unijnych przepisów dotyczących warunków bezpieczeństwa przejawiać się będą w poprawie ochrony polskiego rynku przed nieuczciwym importem spoza obszaru UE. Wiąże się to przede wszystkim z usprawnieniem systemu nadzoru rynku, którego efekty będą widoczne już na polskiej granicy, będącej zewnętrzną granicą UE. Nowy system będzie skuteczniej niż do tej pory zatrzymywał towary, co do których pojawi się podejrzenie, że mogą one być niebezpieczne lub nie będą posiadały dokumentów dotyczących bezpieczeństwa towaru wymaganych przez przepisy wspólnotowe.

Zaostrzenie nadzoru na rynku, wymuszając przestrzeganie przez producentów standardów

bezpieczeństwa wyrobów, może eliminować z rynku przedsiębiorstwa, które – omijając przepisy dotyczące uzasadnionych standardów bezpieczeństwa produktu – stanowią nieuczciwą konkurencję dla firm, które je wypełniają ponosząc z tego tytułu koszty.

Przykładem branży, w której może wystąpić spadek liczby przedsiębiorstw, wynikający zarówno z konsolidacji małych przedsiębiorstw, jak też z eliminacji ze względu na niemożność sprostań wymogom rynku, jest sektor wytwarzający materiały budowlane.

Z perspektywy całej gospodarki certyfikacja przyczyni się zarówno do poprawy warunków konkurencji, jak i do bardziej efektywnej alokacji zasobów. Certyfikacja zapewnia także korzyści konsumentom, którzy będą mogli nabywać bardziej bezpieczne produkty.

Polska od 1995 r. walczy o wzajemność uznania systemów certyfikacyjnych. Udało się doprowadzić do powstania w Europie porozumienia w sprawie oceny zgodności, ale jesteśmy ostatnim krajem, który nie podpisał protokołu do tego porozumienia z powodu oporu instytucji odpowiedzialnych za badanie produktów (instytutów lub laboratoriów) zazwyczaj monopolistów, bo dostosowanie się do europejskiego systemu podważa ich byt. Dotychczas producent był skazany na korzystanie z ich usług, teraz będzie mógł wybrać jedną z wielu europejskich instytucji certyfikujących i dyskutować cenę badania.

Jednak generalnie certyfikacja unijna nie jest znaczącym problemem. Obawy przedsiębiorców mają zupełnie inne podłoże. Wydaje się, że myśleli w krótszym horyzoncie czasowym niż przystąpienie Polski do UE. Bardzo często opóźniali dostosowanie, bo nie do końca wiedzieli co muszą dostosować i teraz na „pięć przed dwunastą” obawiają się skutków opieszałości. Niektórzy nadal się nie spieszą. Przykładowo, co prawda Polska ma zagwarantowany okres przejściowy dotyczący zakładów przetwórstwa mleka i mięsa, to jednak patrząc na tempo

---

zmian, z przykrością trzeba stwierdzić, że jest ono bardzo powolne. Uogólniając, najczęściej strach (którego podłożem jest również niewiedza) to powód skrajnych opinii, które, jak się wydaje, wcale nie muszą być uprawnione.

## 7. Eksport lokomotywą wzrostu gospodarki

Po akcesji lokomotywą wzrostu polskiej gospodarki ma być eksport. Założenie to stało się podstawą optymistycznej prognozy M.Gronickiego. Jak tęzę tę pogodzić z bardzo mocną aprecjacją w pierwszym roku członkostwa, o której mówił R. Antczak? (**Adam Mrozek, firma SAS**)

Z chwilą wejścia do Unii wszystkie dodatkowe koszty, które ponoszą eksporterzy, czyli cła, kontyngenty, koszty pozataryfowe, zdaniem M. Gronickiego, przestają istnieć. W porównywalnych warunkach, jeśli dzisiaj ktoś dostaje 100 euro i ma z tego 5% marży, to po wejściu do Unii będzie miał 5% plus to, co zaoszczędzi na zmienionych warunkach obrotu handlowego. W skali makro mamy więc następującą sytuację: zwiększamy eksport, poprawiamy saldo na rachunku bieżącym, w długim okresie możemy więc oczekiwać aprecjacji złotego. Przy czym trzeba uwzględnić przepływy finansowe, które też są istotne. Wejście do UE absolutnie nie wiąże się z utrudnieniami dla eksporterów. Zasadne jest natomiast pytanie o zakres kontroli popytu krajowego, aby import nie stał się zagrożeniem, aby otwarcie rynku na towary z UE nie spowodowało zamętu. Wydaje się jednak, że zagrożenie zostało zażegnane dzięki dotychczasowym procesom dostosowawczym oraz temu, że byliśmy bardziej otwarci dla Unii niż UE dla nas. Należy się więc spodziewać, że przewidywana asymetria między eksportem a importem zaniknie i możemy mieć nadzieję, że handel zagraniczny będzie lepszą stroną naszej gospodarki.

R. Antczak zwrócił uwagę na kontrybucję eksportu netto – kontrybucję eksportu w stosunku do wzrostu gospodarczego – podkreślając, że chociaż jest nieduża, to dzięki eksportowi jej wpływ był dodatni. Jeśli nastąpi odwrócenie się tendencji, to nie dlatego, że eksport spadnie, ale że wzrośnie import. Takie rozumowanie stało się punktem wyjścia prognozy analityków CASE. Natomiast powszechnie przewidywane tendencje zachowań eksporterów nie są takie pewne. Wydaje się, że mamy do czynienia z dwoma grupami firm eksportujących. Jedna grupa to firmy, które już są w UE i będą jedynie czerpać profity ze zmniejszenia kosztów transakcyjnych, są one już trwale zakotwiczone w Unii, są też bardzo wydajne. Drugą grupę stanowią firmy, które zachęczone dodatkowym zyskiem mogą stać się uczestnikami europejskiego rynku eksportowego. Mogą nie oznaczać, że muszą. Jednak część firm z powodu innych czynników może zniechęcić się do eksportu. Podjęcie ekspansji eksportowej przez firmy tej drugiej grupy wydaje się być nie przesądzone. Pomijając kwestie aprecjacyjne, chociażby dlatego, że mówią o ekspansji eksportowej polskich małych i średnich firm, czy o przenoszeniu części produkcji z UE do Polski, aby stąd eksportować na inny rynek, musimy pamiętać, że kluczową sprawą będzie zysk z tych operacji. Jeśli zysk będzie duży, firmy przyjdą do Polski. Jeżeli będzie niewielki, nie podejmą działania. Sytuacji nie zmieni nawet najlepsza rządowa polityka przyciągania inwestycji zagranicznych, bo dla inwestora podstawowym kryterium jest stopa zwrotu i zysku. Katastrofalne w skutkach, jeśli chodzi o zagraniczne inwestycje stają się „przypadkowe” rozstrzygnięcia zwiększające koszty pracy w Polsce. Przykładem zapisy w ustawie o Narodowym Funduszu Zdrowia, które spowodowały, że składka na ZUS w wyrażeniu realnym wzrosła prawie o 10% w ciągu jednego roku, a minister zdrowia stwierdził, że stało się to przypadkiem! Jeśli tego typu „przypadki” zaczną się mnożyć

---

przy okazji wprowadzania różnych rządowych programów, to konkurencja polskich firm stanie się wątpliwa – niezależnie od zaistnienia lub nie presji aprecjacyjnej.

Przekonany o wzroście eksportu jest J. Pietras. Dlaczego? Przez wiele krajów europejskich akcesja Polski nie została jeszcze zdyskontowana. Dla nich Polska dopiero stanie się otwierającym rynkiem, co powinno skutkować również zwiększonym polskim eksportem do tych krajów.

## 8. Co nas czeka

W warszawskim środowisku ekonomistów dyskutowane są dwie przeciwstawne opinie dotyczące wzrostowych skutków wejścia Polski do UE. Grupa ekonomistów skupiona w PTE i IBnGR twierdzi, że przez pewien czas po przystąpieniu Polska będzie podlegała szokowi integracyjnemu, czyli nastąpi znaczący spadek dynamiki wzrostu gospodarczego. Druga grupa ekonomistów twierdzi, że niekoniecznie tak być musi, ponieważ Polska podlegała już bardzo silnemu szokowi w latach 90. Tu należy zgodzić się z J. Pietrasem, że dostosowania będą miały raczej charakter długo- niż krótkookresowy. Paneliści twierdzą, że po przystąpieniu nie nastąpi zahamowanie wzrostu gospodarczego. Skąd to przekonanie? Dlaczego ma nastąpić przyspieszenie wzrostu eksportu? Dlaczego eksport ma się przekładać na szybki wzrost gospodarczy, skoro 3/4 popytu to popyt wewnętrzny? Jak więc silny musi być wzrost eksportu, żeby przełożył się na przyspieszenie wzrostu gospodarczego? Bardziej zasadne, jak się wydaje, jest mówienie o eksporcie jako czynniku hamującym spadek wzrostu gospodarczego albo elemencie służącym utrzymaniu wzrostu gospodarczego. Trudno natomiast znaleźć argumenty, przy obecnych proporcjach gospodarczych, przemawiające za uznaniem

eksportu za maszynę wzrostu gospodarczego. **(Anna Wziątek-Kubiak, INE PAN).**

W roku 1999, jeszcze przed spowolnieniem gospodarczym, kiedy polska gospodarka rosła w tempie 4%, przygotowując prognozę, zakładałem, że Polska wejdzie do Unii Europejskiej w 2004 r. **(Miroslaw Gronicki, Bank Millennium).** Wówczas nie było spowolnienia, nie było problemów recesyjnych ani „ostrego” dostosowywania się przedsiębiorstw do stanu po akcesji. Jednak, siłą rzeczy, wchodząc do UE, bez wcześniejszego „czyśca”, jak to określa J. Szomburg, trudno nie oczekiwać szoku. Bez „czyśca” część przedsiębiorstw musiałaby po prostu wyjść z rynku, co oczywiście odbiłoby się na wzroście gospodarczym. Przyjrzyjmy się teraz stanowi naszej gospodarki w ostatnich dwóch latach, które niewątpliwie były czasem ostrego dostosowywania się przedsiębiorstw do warunków konkurencji. Proces ten to między innymi obniżka kosztów pracy. W 2001 r. według GUS-u koszty pracy, czyli wydatki przedsiębiorstw na płace i pozostałe zmniejszyły się nominalnie o 10 mld zł. Oczywiście był okres, kiedy gospodarka „siadała”, ale przedsiębiorcy dostosowywali swoje koszty. W 2002 r. proces ten był jeszcze ostrzejszy. Analiza powyższych przesłanek pokazuje, że gdy na działalność gospodarczą są narzucone ostre ograniczenia, to przedsiębiorstwa, żeby przetrwać, siłą rzeczy muszą się dostosować. Nie mają po prostu innego wyjścia. Jeśli część przedsiębiorstw nie jest przystosowana do wejścia do UE, bo nie spełniają pewnych norm, to należy zapytać na co ci przedsiębiorcy czekają? Kto im pomoże? Nie mogą liczyć na pomoc państwa, zwłaszcza w obecnej sytuacji budżetowej. Jeśli przedsiębiorstwo się nie dostosuje do unijnych warunków, to po prostu zniknie z rynku. Dostosować się, czyli znaleźć na dostosowanie własne środki. Innego wyjścia nie ma. To są twarde reguły gry. Dotychczasowe sukcesy twardego dostosowania oraz sukcesy sektora prywatnego pokazują drogę wyjścia z recesji, ze spowolnienia go-

---

spodarczego. Oczywiście nie oznacza to, że będziemy mieli do czynienia z jednostajnym przyspieszeniem gospodarczym. Jest to niemożliwe. Gospodarka rządzi się własnymi regułami. Będziemy mieli do czynienia z przyspieszeniem do pewnego poziomu, potem będą bariery, trzeba będzie je pokonywać. Oczywiście wszystko będzie znowu zależało od nas i od tego jak będzie wyglądała polityka gospodarcza. Chociaż nie należy jej demonizować, twierdzić, że jest ona największą naszą bolączką.

Wydaje się, że bagatelizujemy i neutralizujemy skutki przystąpienia Polski do UE koncentrując się na fundamentalnych czynnikach krajowych (**R. Antczak**), bo tak naprawdę nie wiemy jakie będą skutki przystąpienia w krótkim okresie, co się stanie. Analitycy, w tym CASE, przede wszystkim przykładają wagę do rozwoju sytuacji na poziomie mikro- i makroekonomicznym w Polsce.

Niewątpliwie czeka nas szok integracyjny (**J.Pietras**), ale jest to głównie szok dotyczący postaw. Akcesja będzie szokiem dla administracji, która będzie musiała się odnaleźć w zupełnie innej sytuacji, zmuszona będzie do przestrzegania nowych wymogów, będzie musiała realizować zupełnie nowe dla niej zadania. Inte-

gracja z UE dla administracji oznacza zmianę kategorii myślenia, a w stosunku do unijnych funduszy – myślenie kategoriami skuteczności i ich absorpcji.

Czy szok integracyjny przełoży się na gospodarkę? Czy ją spowolni? Wydaje się, że kilkuletnie już dostosowywanie się przedsiębiorstw osłabi taki ewentualny skutek. Obecny okres ułatwia przedsiębiorstwom poszukanie sposobu na zareagowanie.

## Przypisy

<sup>1</sup>Hazard Analysis and Critical Control Point, czyli Analiza Zagrożeń w krytycznych Punktach Kontroli, to jeden z systemów zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego żywności. System ten identyfikuje, następnie ocenia i kontroluje zagrożenia zaistniałe w toku produkcji żywności począwszy od surowca, a skończywszy na gotowym produkcie, który trafia do konsumenta.

---

Autorka jest współpracownikiem Fundacji CASE

# ZESZYTY BRE BANK-CASE

---

- 1 Absorpcja kredytów i pomocy zagranicznej w Polsce w latach 1989-1992
  - 2 Absorpcja zagranicznych kredytów inwestycyjnych w Polsce z perspektywy pożyczkodawców i pożyczkobiorców
  - 3 Rozliczenia dewizowe z Rosją i innymi republikami b. ZSRR. Stan obecny i perspektywy
  - 4 Rynkowe mechanizmy racjonalizacji użytkowania energii
  - 5 Restrukturyzacja finansowa polskich przedsiębiorstw i banków
  - 6 Sposoby finansowania inwestycji w telekomunikacji
  - 7 Informacje o bankach. Możliwości zastosowania ratingu
  - 8 Gospodarka Polski w latach 1990 – 92. Pomiary a rzeczywistość
  - 9 Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i banków
  - 10 Wycena ryzyka finansowego
  - 11 Majątek trwały jako zabezpieczenie kredytowe
  - 12 Polska droga restrukturyzacji złych kredytów
  - 13 Prywatyzacja sektora bankowego w Polsce - stan obecny i perspektywy
  - 14 Etyka biznesu
  - 15 Perspektywy bankowości inwestycyjnej w Polsce
  - 16 Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i portfeli trudnych kredytów banków komercyjnych (podsumowanie skutków ustawy o restrukturyzacji)
  - 17 Fundusze inwestycyjne jako instrument kreowania rynku finansowego w Polsce
  - 18 Dług publiczny
  - 19 Papiery wartościowe i derywaty. Procesy sekurytyzacji
  - 20 Obrót wierzytelnościami
  - 21 Rynek finansowy i kapitałowy w Polsce a regulacje Unii Europejskiej
  - 22 Nadzór właścicielski i nadzór bankowy
  - 23 Sanacja banków
  - 24 Banki zagraniczne w Polsce a konkurencja w sektorze finansowym
  - 25 Finansowanie projektów ekologicznych
  - 26 Instrumenty dłużne na polskim rynku
  - 27 Obligacje gmin
  - 28 Sposoby zabezpieczania się przed ryzykiem niewypłacalności kontrahentów
  - Wydanie specjalne Jak dokończyć prywatyzację banków w Polsce
  - 29 Jak rozwiązać problem finansowania budownictwa mieszkaniowego
  - 30 Scenariusze rozwoju sektora bankowego w Polsce
  - 31 Mieszkalnictwo jako problem lokalny
  - 32 Doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw w krajach Europy Środkowej
  - 33 (nie ukazał się)
-

# ZESZYTY BRE BANK-CASE

---

- 34 Rynek inwestycji energooszczędnych

---

- 35 Globalizacja rynków finansowych

---

- 36 Kryzysy na rynkach finansowych – skutki dla gospodarki polskiej

---

- 37 Przygotowanie polskiego systemu bankowego do liberalizacji rynków kapitałowych

---

- 38 Docelowy model bankowości spółdzielczej

---

- 39 Czy komercyjna instytucja finansowa może skutecznie realizować politykę gospodarczą państwa?

---

- 40 Perspektywy gospodarki światowej i polskiej po kryzysie rosyjskim

---

- 41 Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego?

---

- 42 Fundusze inwestycyjne na polskim rynku – znaczenie i tendencje rozwoju

---

- 43 Strategia walki z korupcją – teoria i praktyka

---

- 44 Kiedy koniec złotego?

---

- 45 Fuzje i przejęcia bankowe

---

- 46 Budżet 2000

---

- 47 Perspektywy gospodarki rosyjskiej po kryzysie i wyborach

---

- 48 Znaczenie kapitału zagranicznego dla polskiej gospodarki

---

- 49 Pierwszy rok sfery euro – doświadczenia i perspektywy

---

- 50 Finansowanie dużych przedsięwzięć o strategicznym znaczeniu dla polskiej gospodarki

---

- 51 Finansowanie budownictwa mieszkaniowego

---

- 52 Rozwój i restrukturyzacja sektora bankowego w Polsce – doświadczenia 11 lat

---

- 53 Dlaczego Niemcy boją się rozszerzenia strefy euro?

---

- 54 Doświadczenia i perspektywy rozwoju sektora finansowego w Europie Środkowo-Wschodniej

---

- 55 Portugalskie doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji banków

---

- 56 Czy warto liczyć inflację bazową?

---

- 57 Nowy system emerytalny w Polsce – wpływ na krótko- i długoterminowe perspektywy gospodarki i rynków finansowych

---

- 58 Wpływ światowej recesji na polską gospodarkę

---

- 59 Strategia bezpośrednich celów inflacyjnych w Ameryce Łacińskiej

---

- 59/a Reformy gospodarcze w Ameryce Łacińskiej

---

- 60 (nie ukazał się)

---

- 61 Stan sektora bankowego w gospodarkach wschodzących – znaczenie prywatyzacji

---

- 62 Rola inwestycji zagranicznych w gospodarce

---

- 63 Rola sektora nieruchomości w wydajnej realokacji zasobów przestrzennych

---

- 64 Przyszłość warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych

---

- 65 Stan finansów publicznych w Polsce – konieczność reformy

---

- 66 Polska w Unii Europejskiej. Jaki wzrost gospodarczy?

---