

ARTUR JAN KUKUŁA

EWOLUCJA WSPÓŁPRACY POLITYCZNEJ I GOSPODARCZEJ MIĘDZY POLSKĄ I WSPÓLNOTAMI EUROPEJSKIMI W POCZĄTKOWYM OKRESIE TRANSFORMACJI USTROJOWEJ W POLSCE (1989-1994)

Stosunki Polski (PRL)¹ z państwami zachodnimi po II wojnie światowej zostały drastycznie ograniczone ze względu na system polityczny narzucony Polsce przez Związek Radziecki. W wymiarze gospodarczym stosunki te były uwarunkowane członkostwem PRL w Radzie Wzajemnej Pomocy Gospodarczej. RWPG była organizacją opartą na odmiennych zasadach niż zasady wolnorynkowe i przez długi okres (1949-1991) stanowiła narzędzie politycznej oraz ekonomicznej rywalizacji Związku Radzieckiego z wolnym, demokratycznym światem. PRL, tak jak pozostałe państwa Europy Środkowo-Wschodniej, znajdujące się w radzieckiej strefie wpływów, przez kilkadziesiąt lat nie mogła prowadzić suwerennej polityki zagranicznej i gospodarczej. Ta niekorzystna dla Polski sytuacja zmieniła się dopiero pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku, na skutek upadku komunizmu, rozpadu Związku Radzieckiego oraz bankructwa funkcjonującego w bloku wschodnim systemu centralnie sterowanej gospodarki socjalistycznej.

Początki ściślejszej współpracy PRL z Państwami Członkowskimi Wspólnot Europejskich przypadają na drugą połowę lat osiemdziesiątych XX wieku. Poprawa stosunków z Zachodem stała się możliwa dzięki zmianom, do których doszło w połowie lat osiemdziesiątych, w Kierownictwie Związku Radzieckiego, po śmierci Leonida Breżniewa (10 listopada 1982) oraz jego następców, Jurija Andropowa (9 lutego 1984) i Konstantina Czernienki (10 mar-

Dr ARTUR JAN KUKUŁA – Zakład Samorządów i Polityki Lokalnej na Wydziale Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; e-mail: europejskiportal@poczta.onet.pl

¹ Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej od 1952 r.

ca 1985), zdecydowanych przeciwników reformowania systemu komunistycznego, kontynuujących nastawione na konfrontację z Zachodem rządy w stylu sowieckim. 11 marca 1985 r. przywództwo Związku Radzieckiego objął należący do młodszego pokolenia komunistów radzieckich, zwolennik „łagodniejszej” formy komunizmu, Michaił Gorbaczow. Do podjęcia reform państwa radzieckiego skłaniała Rosjan pogarszająca się sytuacja ekonomiczna zarówno w Kraju Rad, jak i w całym bloku wschodnim, będąca w dużej mierze następstwem kosztownego wyścigu zbrojeń, w którym uczestniczył Związek Radziecki oraz jego państwa satelickie. Zapoczątkowana przez Gorbaczowa *perestrojka* doprowadziła w niedługim czasie do wyraźnego ocieplenia stosunków na linii Wschód–Zachód.

Znajdująca się wówczas w trudnej i pogarszającej się systematycznie od początku lat osiemdziesiątych sytuacji gospodarczej Polska również potrzebowała zmian. Duża część kierownictwa Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, rządzącej niepodzielnie w PRL, z zadowoleniem przyjęła ocieplenie stosunków między Związkiem Radzieckim i Zachodem, licząc na ożywienie kontaktów gospodarczych z państwami kapitalistycznymi, w tym z Państwami Członkowskimi Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Współpraca ta, szczególnie zaś pomoc gospodarcza Zachodu, na którą wówczas liczono, wydawały się jedynym ratunkiem dla przeżywającej głęboki kryzys gospodarki Polski Ludowej. Dzięki normalizacji stosunków politycznych między Wschodem i Zachodem, do której doszło w drugiej połowie lat osiemdziesiątych, PRL mogła w 1989 r. podpisać umowę handlowo-gospodarczą z EWG. Dała ona początek normalnej, nieobciążonej już względami natury politycznej, ideologicznej, jak to było w przeszłości, współpracy handlowej i gospodarczej ze Wspólnotami. Przełomowym momentem w najnowszych dziejach Polski okazał się rok 1989, w którym przeprowadzono pierwsze w powojennej historii kraju wolne wybory (4 czerwca i 18 czerwca)². Rozpoczęta na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku transformacja polityczna i gospodarcza Polski, wytyczyły ostatecznie kierunek przemian, który dopro-

² Wybory parlamentarne w 1989 r. były wyborami częściowo demokratycznymi. W efekcie porozumienia kończącego obrady Okrągłego Stołu (5 kwietnia 1989) wybrany został tzw. sejm kontraktowy. Wybory do Senatu były całkowicie wolne i demokratyczne. W Sejmie natomiast tylko 35% miejsc (161 mandatów) mogło być obsadzonych w wolnych wyborach, pozostałe miejsca były zagwarantowane dla kandydatów z PZPR i jej partii sojuszniczych (Zjednoczone Stronnictwo Ludowe, Stronnictwo Demokratyczne) oraz tolerowanych przez władze komunistyczne stronnictw katolickich (Stowarzyszenie PAX, Unia Chrześcijańsko-Społeczna, Polski Związek Katolicko-Społeczny).

wadził do zmiany narzuconego Polsce po II wojnie światowej ustroju oraz odzyskania niepodległości³.

Zagadnienie współpracy Polski z Państwami Członkowskimi Wspólnot Europejskich przed 1989 r. oraz na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku jest zagadnieniem bardzo ważnym dla zrozumienia genezy oraz początkowego przebiegu transformacji ustrojowej w Polsce. Kwestia ta była podejmowana przez wielu autorów, zarówno polskich, jak i zagranicznych, rozpatrujących ją z punktu widzenia takich nauk, jak historia, ekonomia, prawo czy politologia. Podejmowali ją m.in.: Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska⁴, Zbigniew Doliwa-Klepacki⁵, Antoni Marszałek⁶, Ewa Latoszek⁷, Andrzej Podraza⁸, Neill Nugent⁹, Desmond Dinan¹⁰ i Piers N. Ludlow¹¹.

³ Ostatnie oddziały Armii Radzieckiej opuściły Polskę 16 września 1993 r.

⁴ E. K a w e c k a - W y r z y k o w s k a, *Stosunki Polski ze Wspólnotami Europejskimi od 1989 roku*, Warszawa: SGH 1997; t a ż, *Runda urugwajska GATT i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa: SGH 1991; t a ż, *Zmiany w dostępie do rynku EWG w świetle umowy o handlu oraz współpracy handlowej i gospodarczej między polską i EWG*, „Studia i Materiały” 10(1989) (Warszawa).

⁵ Z. M. D o l i w a - K l e p a c k i, *Europejska integracja gospodarcza*, Białystok: Temida II 1996; t e n ż e, *Wspólnoty Europejskie (Analiza oraz wybrane dokumenty)*, Białystok: Temida II 1993; t e n ż e, *Integracja europejska (Łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy)*, Białystok: Temida II 1995.

⁶ A. M a r s z a ł e k, *Planowanie i rynek RWPG. Geneza niepowodzenia*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 1993; t e n ż e, *Integracja ekonomiczna krajów RWPG a stosunki międzynarodowe*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 1991; t e n ż e, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 1996.

⁷ E. L a t o s z e k, *Podmiotowość prawna Wspólnoty Europejskiej i jej kompetencje w zakresie zewnętrznych stosunków umownych*, Warszawa: Elipsa 1999; t a ż, *Polityka traktatowa Wspólnoty Europejskiej wobec europejskich krajów nieczłonkowskich*, Warszawa: AGH 1999; t a ż, *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Warszawa: „Książka i Wiedza” 2007.

⁸ A. P o d r a z a, *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin: RW KUL 1996; t e n ż e, *Unia Europejska a Europa Środkowa i Wschodnia*, Lublin: RW KUL 1997.

⁹ N. N u g e n t, *The Government and Politics of the European Union*, London: The Macmillan Press Ltd. 1994.

¹⁰ D. D i n a n, *Ever closer Union? An introduction to the European Community*, London: MacMillan Press Ltd. 1994.

¹¹ P. N. L u d l o w, *From deadlock to dynamism: The European Community in the 1980s*, w: *The origins and evolution of the EU*, ed. by D. Dinan, Oxford: Oxford University Press 2006.

I. WSPÓLPRACA POLSKI (PRL) ZE WSPÓLNOTAMI EUROPEJSKIMI PRZED 1989 R. W ŚWIETLE STOSUNKÓW WSCHÓD–ZACHÓD

PRL oraz pozostałe państwa bloku wschodniego, jak już zaznaczono, nie mogły prowadzić w okresie powojennym niezależnej od Związku Radzieckiego polityki zagranicznej i gospodarczej. Najważniejszą dziedziną bardzo ograniczonej względami natury politycznej współpracy państw socjalistycznych z państwami zachodnimi był handel. Pierwsze umowy dotyczące współpracy handlowej PRL z Państwami Członkowskimi Wspólnot Europejskich, zawarto w drugiej połowie lat sześćdziesiątych. Obejmowały one eksport niektórych towarów do państw Europy Zachodniej, w szczególności artykułów rolnych¹². Współpraca gospodarcza PRL z państwami kapitalistycznymi była przez cały czas uzależniona od stanu stosunków pomiędzy Wschodem i Zachodem. Do podpisania pierwszego porozumienia pomiędzy organizacjami gospodarczymi EWG i RWPG doszło dopiero pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku (1988 r.).

Na początku lat siedemdziesiątych XX wieku kierownictwo Związku Radzieckiego postanowiło zrewidować swój negatywny stosunek do Wspólnot Europejskich. Zmiana ta była podyktowana przede wszystkim względami natury ekonomicznej. Przywódcy ZSRR liczyli na znaczący wzrost wymiany handlowej z Zachodem, mający wzmocnić gospodarkę Kraju Rad oraz poprawić sytuację ekonomiczną całego bloku wschodniego. Zacieśnianie współpracy między państwami socjalistycznymi i państwami zachodnimi natrafiało na liczne trudności, które wynikały przede wszystkim z istniejących między nimi różnic natury politycznej, ideologicznej oraz sprzecznych interesów. Przywódcy Państw Członkowskich EWG byli świadomi politycznej oraz gospodarczej dominacji Związku Radzieckiego w obozie socjalistycznym oraz w RWPG. Z tego powodu EWG forsowała koncepcję zacieśniania kontaktów nie tyle z organizacją RWPG, ile z jej poszczególnymi członkami, na co oczywiście nie godziła się Strona radziecka. Przedstawiciele Wspólnot twierdzili przy tym, że RWPG na płaszczyźnie prawnej, międzynarodowej, nie ma kompetencji do zawierania wiążących umów dotyczących współpracy gospodarczej w imieniu własnych państw członkowskich. W listopadzie 1974 r. Komisja Wspólnot przedstawiła kierownictwu RWPG propozycję porozumień

¹² Zob. K a w e c k a - W y r z y k o w s k a, *Stosunki Polski ze Wspólnotami Europejskimi*, s. 4.

bilateralnych z poszczególnymi państwami socjalistycznymi¹³. W lutym 1975 r. odbyło się w Moskwie pierwsze, oficjalne spotkanie przedstawicieli EWG i RWPG, poświęcone przyszłości wzajemnych stosunków gospodarczych. W 1976 r. decydenci RWPG przedstawili swoje, zasadniczo różniące się od propozycji zachodnich, stanowisko, zgodnie z którym współpraca gospodarcza miała się odbywać na szczeblu organizacji gospodarczych EWG i RWPG, nie zaś między Wspólnotami i poszczególnymi państwami bloku wschodniego. Nieufność strony radzieckiej wobec propozycji EWG po raz kolejny okazała się skutecznym hamulcem w kontaktach gospodarczych. Rozwijanie tej współpracy mogło się przyczynić do ożywienia gospodarek państw bloku wschodniego w latach siedemdziesiątych¹⁴.

Ważnym momentem dla stosunków gospodarczych PRL z EWG była połowa lat siedemdziesiątych XX wieku. W 1975 r. przestały obowiązywać dotychczasowe umowy handlowe, zawarte przez PRL z EWG, na skutek wprowadzenia przez Wspólnoty od 1 stycznia 1975 r. jednolitej polityki handlowej wobec państw socjalistycznych. Polityka ta znalazła się w gestii Komisji Wspólnot, mającej reprezentować w tej dziedzinie wszystkie Państwa Członkowskie EWG¹⁵. W bloku wschodnim panowało wówczas przekonanie, że swobodne rozwijanie kontaktów handlowych z EWG nie będzie możliwe do chwili ułożenia prawidłowych stosunków między organizacjami EWG i RWPG. Wspólnoty Europejskie tymczasem proponowały negocjowanie umów handlowo-gospodarczych z poszczególnymi państwami socjalistycznymi, na co nie wyrażał zgody Związek Radziecki. Różnice stanowisk dotyczące zasad współpracy między wymienionymi organizacjami gospodarczymi, pogłębiło niefortunne zaangażowanie się ZSRR w konflikt afgański (1979 r.), który uwikłał mocarstwo w dziewięcioletnią, krwawą i kosztowną wojnę domową w Afganistanie. Wydarzenia 1980 i 1981 r. w Polsce pokazały, że w bloku wschodnim istnieją zarzewia poważnego kryzysu politycznego i społecznego. Brutalna próba stłumienia przez władze PRL demokratycznych

¹³ Zob. P o d r a z a, *Stosunki polityczne i gospodarcze*, s. 75.

¹⁴ Por. B. L i p p e r t, *EC-CMEA relations – normalisation and beyond*, w: *Europe's global links. The European Community and inter regional cooperation*, red. G. Edwards, E. Regelsberger, London: Pinter Publisher 1990, s. 121-122.

¹⁵ Jak pisała Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska (*Stosunki Polski ze Wspólnotami Europejskimi*, s. 5): „[...] substytutem wygasłych – wówczas – umów handlowych z krajami EWG stały się umowy o współpracy gospodarczej, przemysłowej i naukowo-technicznej, które Polska podpisała w latach siedemdziesiątych ze wszystkimi członkami EWG. Z istoty swojej w bardzo ograniczonym zakresie uchroniły one interesy handlowe Polski”.

aspiracji polskiego społeczeństwa, którą był wprowadzony 13 grudnia 1981 r. stan wojenny, pogorszyła jeszcze bardziej stosunki pomiędzy Wschodem i Zachodem. 23 grudnia 1981 r. prezydent Stanów Zjednoczonych Ronald Reagan wprowadził sankcje gospodarcze wobec PRL i ZSRR. Do sankcji tych przyłączyły się także Wspólnoty Europejskie, jednak ich działania były w tym względzie bardzo ograniczone w porównaniu do działań, na które zdobyli się wówczas Amerykanie¹⁶.

Wydarzenia z początku lat osiemdziesiątych w Polsce skutecznie zablokowały podjęte w poprzedniej dekadzie próby normalizacji stosunków gospodarczych pomiędzy EWG i RWPG. Sytuacja międzynarodowa, w tym sankcje Zachodu zastosowane wobec PRL, wpłynęły niekorzystnie na bilans wymiany handlowej Polski z państwami kapitalistycznymi. Pogorszyło to jeszcze bardziej sytuację gospodarczą kraju. Na poprawę klimatu politycznego, niezbędnego do ułożenia poprawnych relacji między EWG i RWPG, trzeba było czekać aż do połowy lat osiemdziesiątych XX wieku, a dokładniej do momentu przejścia władzy w Związku Radzieckim przez ekipę Michaiła Gorbaczowa. Dopiero zainicjowana przez nowe kierownictwo ZSRR *pierestrojka* umożliwiła przywódcom świata zachodniego zmianę dotychczasowej polityki zarówno wobec Związku Radzieckiego, jak i jego państw satelickich. Było to szczególnie ważne w obliczu narastających problemów gospodarczych w obozie socjalistycznym.

Polska Rzeczpospolita Ludowa była bardzo ważnym elementem bloku wschodniego oraz jego zbrojnego ramienia, którym był Układ Warszawski. Na pozycję Polski wpływały m.in.: jej położenie geograficzne, liczba ludności, posiadane bogactwa naturalne oraz potencjał militarny. W zachodnich sferach politycznych i gospodarczych nie mniej ważne było to, że Polska posiadała wielki rynek zbytu dla większości produkowanych na Zachodzie towarów. Znaczenie Polski dla Zachodu wzrosło pod koniec lat osiemdziesiątych wobec spodziewanego zacieśnienia współpracy handlowej EWG z państwami socjalistycznymi. Zachodnie koncerny poważnie liczyły na opanowanie polskiego rynku, jak i rynków pozostałych państw socjalistycznych.

¹⁶ Radykale działania władz amerykańskich spotkały się z niezadowoleniem części środowiska politycznego Wspólnot, które nie chciało narażać i tak nie najlepszych stosunków ze Związkiem Radzieckim oraz państwami bloku wschodniego. Wspólnoty zdawały sobie sprawę z trudności gospodarczych w PRL. Sankcje amerykańskie, choć skierowane przeciwko komunistycznym władzom PRL, uderzały przede wszystkim w gospodarkę, a przez to w zwykłych obywateli. W tamtym okresie w państwach zachodnich rozpoczęto organizowanie zakrojonej na wielką skalę akcji pomocy humanitarnej dla polskiego społeczeństwa.

Właściciele oraz menedżerowie wielkich firm bacznie przyglądali się rozwojowi sytuacji politycznej w PRL. Po wprowadzeniu 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego nastroje społeczne w Polsce w kolejnych latach uległy względ-nemu uspokojeniu. Na krótki okres osłabło też zainteresowanie Polską na Zachodzie. Powróciło ono jednak ze zdwojoną siłą w drugiej połowie dekady, w związku z *pierestrojką*, a także na skutek pogarszającej się sytuacji gospodarczej kraju, na co znacząco wpływały sankcje gospodarcze Stanów Zjednoczonych. Zastosowane po wprowadzeniu w Polsce stanu wojennego sankcje godziły przede wszystkim w pogrążoną w głębokim kryzysie gospodarkę Polski oraz w polskie społeczeństwo.

Przełamanie izolacji PRL na arenie międzynarodowej zbiegło się z ociepleniem stosunków na linii Wschód–Zachód oraz normalizacją kontaktów między EWG i RWPG. Na posiedzeniach Parlamentu Europejskiego oraz Rady Wspólnot, w dn. 24 października 1985 r. oraz 27 października 1986 r., uzgodniono ostatecznie cele polityki wobec państw socjalistycznych. Współpraca między organizacjami EWG i RWPG miała się odbywać równoległe z zacieśnianiem stosunków Wspólnot z poszczególnymi państwami bloku wschodniego¹⁷. Komisarz Willy de Clercq zaproponował, aby współpraca gospodarcza z państwami bloku wschodniego opierała się na zasadzie dyferencjacji i była dostosowywana do możliwości poszczególnych państw socjalistycznych. 11 grudnia 1986 r. Parlament Europejski opowiedział się za zmianami w dotychczasowych kontaktach z PRL, proponując otwarcie negocjacji w sprawie szerokiego porozumienia dotyczącego wzajemnej współpracy i to nie tylko w wymiarze gospodarczym¹⁸. W lutym 1987 r. USA zniósł ostatecznie z sankcji gospodarczych nałożonych w 1981 r. na PRL.

Władze PRL odpowiedziały pozytywnie na propozycje płynące ze strony Wspólnot Europejskich dotyczące pogłębienia wzajemnej współpracy. Z powodów politycznych jednak ciągle jeszcze odnoszono się do nich z pewnym dystansem. Uwarunkowania natury politycznej były nadal poważną przeszkodą na drodze do pełnej normalizacji stosunków PRL z państwami zachodnimi. Powściągliwość tę trudno było jednak zachowywać władzom PRL przez dłuższy czas z powodu narastających problemów gospodarczych. Podczas rozmów przedstawicieli PRL i EWG, które odbyły się we wrześniu 1987 r., Strona polska zaproponowała Wspólnotom zawarcie układu dotyczącego szerokiej

¹⁷ Zob. J. M a s l e n, *The European Community's relations with the state-trading countries of Europe 1984-1986*, w: *Yearbook of European Law 1986*, red. F. G. Jacobs, Oxford: Clarendon Press 1987, s. 339 n.

¹⁸ Agence Europe, 13 grudnia 1986.

współpracy gospodarczej¹⁹. Ze zmieniającym się podejściem władz PRL do współpracy z Zachodem, zwłaszcza w jej wymiarze gospodarczym, zgodny był rządowy dokument strategiczny przygotowany w 1986 r. – *Narodowy Plan Społeczno-Gospodarczy na lata 1986-1990*²⁰. Współpracę gospodarczą z Zachodem miał koordynować nowo powołany w październiku 1987 r. urząd Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą (Dz.U. 1987, Nr 33, poz. 176). Gotowość Polski do zawarcia porozumienia z EWG, zasygnalizowana przez władze PRL w 1987 r., została przyjęta z pewną rezerwą przez część gremiów kierowniczych Wspólnot Europejskich. Początkowo EWG skłonna była zaproponować Polsce zwykłą umowę handlową dotyczącą wymiany artykułów rolnych i przemysłowych. Ostrożność przedstawicieli EWG wynikała z ich przekonania, że wprowadzane w Polsce zmiany, zwłaszcza reformy rynkowe, były niewystarczające²¹.

Tymczasem sytuacja ekonomiczna Polski dramatycznie się pogarszała „gospodarka była w stanie ruiny – puste półki w sklepach, szalejąca inflacja, całkowita dezorganizacja finansów publicznych i katastrofalne zadłużenie zewnętrzne”²². Polskie przedsiębiorstwa nastawione były przede wszystkim na współpracę z państwami socjalistycznymi, a więc na rynek RWPG. Rozpad bloku komunistycznego i jego struktur gospodarczych pod koniec lat osiemdziesiątych oznaczał dramatyczne pogorszenie kondycji oraz upadek wielu polskich przedsiębiorstw. Ówczesne władze PRL zdawały sobie sprawę z trudności ówczesnej sytuacji oraz z konieczności dokonania daleko idących zmian w ustroju oraz polityce gospodarczej państwa. Pod koniec lat osiemdziesiątych duża część kierownictwa PZPR nie miała złudzeń, że wszelkie próby naprawiania, udoskonalania systemu socjalistycznego są bezcelowe i wraz z upływającym czasem tylko pogarszają sytuację gospodarczą państwa²³. Potrzebne były radykalne posunięcia reformatorskie, a nie zmiany

¹⁹ Zob. P o d r a z a, *Stosunki polityczne i gospodarcze*, s. 166.

²⁰ Przewidywał on dążenie do „normalizacji stosunków na zasadach równouprawnienia i wzajemnych korzyści [...] intensyfikowania przedsięwzięć handlowych i przemysłowych zmierzających do oparcia współpracy na zasadach kontraktów i porozumień wieloletnich [...] aktywizowanie stosunków z firmami [...] w wyniku wprowadzenia przepisów prawnych umożliwiających tworzenie na terenie PRL przedsiębiorstw mieszanych z udziałem kapitału zagranicznego” (Dz.U. 1986, Nr 45, poz. 224).

²¹ Por. *Polska: reforma, dostosowanie i wzrost (Raport Główny Banku Światowego)*, Warszawa: Interpress 1988, s. 4-17.

²² D. K. R o s a t i, *Polska droga do rynku*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 1998, s. 15.

²³ Por. L. B a l c e r o w i c z, *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Kraków:

o charakterze kosmetycznym. Jedyłą szansą dla przeżywającej głęboki kryzys gospodarki PRL była jej gruntowna przebudowa, oparta na zdrowych, wolnorynkowych zasadach oraz bliska współpraca z rozwiniętymi państwami Zachodu. Jak już wspomniano, ówczesne problemy gospodarcze w Związku Radzieckim oraz w całym bloku wschodnim były w dużej mierze konsekwencją wyścigu zbrojeń okresu zimnej wojny, którego kosztów nie mogła sfinansować na dłuższą metę mało wydajna, uwikłana w utopijną ideologię gospodarka socjalistyczna.

Rozpoczęcie reform w Polsce wymagało odpowiedniego klimatu politycznego. Właściwy czas ku temu nadszedł wraz z ociepleniem stosunków między Wschodem i Zachodem, do którego doszło w drugiej połowie lat osiemdziesiątych na fali *pierestrojki*. Trudne negocjacje między EWG i RWPG zaowocowały podpisaniem 25 czerwca 1988 r. w Luksemburgu – Wspólnej Deklaracji²⁴. Był to dokument o doniosłym znaczeniu zarówno politycznym, jak i gospodarczym. Deklaracja luksemburska oznaczała zasadniczy zwrot w dotychczasowych stosunkach konkurujących ze sobą wielkich organizacji gospodarczych, reprezentujących odmienne systemy polityczne. Wspólna Deklaracja ustanowiła oficjalne stosunki między EWG i RWPG. Według ówczesnego przewodniczącego Komisji Wspólnot – Jacques’a Delorsa porozumienie z Luksemburga kończyło specyficzny rozdział w powojennej historii Europy, w którym stosunki między państwami zachodnimi i ich sąsiadami ze środkowej i wschodniej części Starego Kontynentu w praktyce nie istniały. Podpisując porozumienie, przedstawiciele RWPG uznali ostatecznie Wspólnoty Europejskie zarówno pod względem terytorialnym, jak i posiadanych przez nie kompetencji.

Wydawnictwo „Znak” 1995, s. 381-385; zob. też: P. J. H. S c h r ö d e r, *Rozszerzenie na Wschód – nowe wyzwanie*, w: *Ekonomiczne aspekty integracji europejskiej*, red. J. D. Hansen, Kraków: Oficyna Ekonomiczna 2003, s. 227.

²⁴ Ze strony wspólnotowej Deklarację podpisał minister spraw zagranicznych Republiki Federalnej Niemiec Hans Dietrich Genscher oraz komisarz EWG ds. Stosunków Zewnętrznych Willy de Clercq, zaś w imieniu RWPG pierwszy wicepremier Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej Rudolf Rohliczek, jako przewodniczący Komitetu Wykonawczego RWPG oraz sekretarz RWPG Wiaczesław Syczow.

II. UMOWA W SPRAWIE WSPÓŁPRACY HANDLOWEJ I GOSPODARCZEJ Z 1989 R.

Podpisanie porozumienia między RWPG i EWG przywitano z wielkimi nadziejami we wszystkich państwach socjalistycznych. Tak było również w przeżywającej głęboki kryzys gospodarczy Polsce. Nieuregulowane do tej pory stosunki między tymi organizacjami były największą przeszkodą w rozwijaniu harmonijnej, przynoszącej wzajemne korzyści współpracy. We wrześniu 1988 r. PRL ustanowiła oficjalne stosunki dyplomatyczne z EWG²⁵. W grudniu tego samego roku Komisja zwróciła się do Rady o wyrażenie zgody na rozpoczęcie negocjacji dotyczących nawiązania bliższej współpracy gospodarczej z PRL. Po niespełna trzech miesiącach, 20 lutego 1989 r., Rada wyraziła zgodę na propozycję Komisji, upoważniając ją do oficjalnego rozpoczęcia negocjacji w sprawie układu o współpracy handlowej i gospodarczej z Polską.

Niezadowolona z tempa oraz skali wprowadzanych w Polsce reform Komisja Wspólnot, pierwotnie skłonna była negocjować z Polską jedynie ograniczone porozumienie dotyczące współpracy handlowej (zakładające wzajemną liberalizację handlu)²⁶. Zupełnie inaczej wyglądała podpisana już umowa w sprawie współpracy handlowej i gospodarczej EWG z Rządem Węgier (26 września 1988), będąca pierwszym, szerokim porozumieniem gospodarczym zawartym przez Wspólnoty z państwem socjalistycznym. Przedstawiciele Wspólnot dość długo nie chcieli się zgodzić, aby umowa, którą zamierzano podpisać z Polską, miała podobny zakres do umowy węgierskiej. Proces demokratyzacji Polski, a także wprowadzane konsekwentnie reformy gospodarcze sprawiły, że wątpliwości urzędników Wspólnot szybko przestały być zasadne. Przełomowym rokiem dla transformacji politycznej i gospodarczej Polski okazał się rok 1989 r., w którym przeprowadzono wolne wybory. W lipcu 1989 r. Polska otworzyła w Brukseli przedstawicielstwo dyplomatyczne przy Wspólnotach Europejskich²⁷. Szefowie dyplomacji Państw

²⁵ Zob. K. P o p o w i c z, *Historia integracji europejskiej*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa 2006, s. 284.

²⁶ Zob. „Bulletin of the European Communities” 12(1988), pkt 2.2.35. Komisja Wspólnot podczas negocjacji z Państwami Członkowskimi RWPG trzymała się zasady indywidualnego podejścia do każdego z tych państw.

²⁷ Pierwszym polskim ambasadorem przy Wspólnotach Europejskich został Jan Kułakowski (1990).

Członkowskich Wspólnot przyglądając się rozwojowi wypadków w Polsce, zdecydowali ostatecznie o rozszerzeniu przygotowywanej umowy. Komisja Wspólnot, w porozumieniu z Radą, dołączyła do projektu porozumienia dwa ważne ustalenia. Pierwsze określało ostateczną datę zniesienia ograniczeń ilościowych polskiego importu, drugie natomiast rozszerzało zakres handlu artykułami rolnymi. Sprawa dostępu polskich produktów rolnych do rynku wspólnotowego była jedną z najważniejszych i zarazem najtrudniejszych kwestii negocjacyjnych²⁸. Urzędnicy Komisji po swojej wizycie w Polsce (maj 1989) sporządzili listę dziesięciu artykułów rolnych z Polski, które mogły być swobodnie eksportowane do Państw Członkowskich EWG²⁹. Biorąc pod uwagę fakt, iż w obrębie EWG wspólny rynek na artykuły rolne funkcjonował wówczas z dużymi trudnościami, dopuszczenie produktów rolnych z Polski było wyraźnym gestem Wspólnot wobec Polski i jednoczesną zachętą do kontynuowania reform gospodarczych³⁰.

Umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową i Europejską Wspólnotą Gospodarczą w Sprawie Handlu oraz Współpracy Handlowej i Gospodarczej³¹ została podpisana w Warszawie 19 września 1989 r. Porozumienie weszło w życie 1 grudnia 1989 r.

²⁸ Zob. A. M u r p h y, P. L u d l o w, *The Community's external relations*, „The Annual Review of European Community affairs 1990”, red. P. Ludlow, Brussels–London: Centre for European Policy Studies 1990, s. 209.

²⁹ Były nimi: bydło opasowe, owce, konie, mięso końskie, bekon oraz niektóre gatunki owoców.

³⁰ Zob. K a w e c k a - W y r z y k o w s k a, *Stosunki Polski ze Wspólnotami Europejskimi*, s. 9-15.

³¹ W tytule umowy pojawiają się słowa „handel” oraz „współpraca handlowa”, oddzielone od „współpracy gospodarczej”. Tytuł dokumentu został celowo sformułowany w taki sposób, aby odpowiadał ówczesnemu zakresowi kompetencji posiadanych przez EWG do reprezentowania własnych Państw Członkowskich na forum międzynarodowym. EWG, będąca Stroną zawieranego porozumienia, miała uprawnienia wyłącznie w zakresie prowadzenia polityki handlowej w imieniu poszczególnych Państw Członkowskich. Jednocześnie EWG nie miała takich kompetencji wobec innych dziedzin wchodzących w zakres szeroko rozumianej współpracy gospodarczej. Dziedziny te pozostawały w gestii poszczególnych Państw Członkowskich Wspólnot. Dlatego też w dokumencie konieczne stało się oddzielenie spraw handlowych od współpracy gospodarczej.

1. CELE UMOWY

Zasadniczym celem Umowy było stworzenie korzystnych warunków dla „harmonijnego rozwoju i dywersyfikacji obrotów handlowych, jak również dla promocji współpracy handlowej i gospodarczej na zasadach równości, niedyskryminacji, dwustronnych korzyści i wzajemności”³². Stronie polskiej zależało na przezwyciężeniu trudności oraz likwidacji barier, które do tej pory niekorzystnie wpływały na bilans współpracy handlowej z EWG. Władze polskie uważały, że należy nadać nowy impuls stosunkom handlowym między Polską i Wspólnotami europejskimi.

Oprócz celu głównego w dokumencie wymieniono też cele szczegółowe porozumienia:

1) zniesienie w ciągu pięciu lat dyskryminacji polskich towarów na rynkach EWG (tzw. ograniczenia ilościowe);

2) usprawnienie wymiany handlowej między Polską i państwami EWG (m.in. poprzez wymianę informacji, działania promocyjne, wprowadzenie nowych regulacji prawnych);

3) zacieśnianie współpracy w konkretnych dziedzinach (m.in. naukowo-technicznej oraz kształcenia wysoko wykwalifikowanych kadr dla gospodarki);

4) wspieranie wolnorynkowych przekształceń polskiej gospodarki oraz jej dostosowanie do prawno-organizacyjnych standardów obowiązujących we Wspólnotach (było to szczególnie ważne w perspektywie planowanego Jednolitego Rynku Europejskiego)³³.

2. WSPÓŁPRACA HANDLOWA

Umowa PRL-EWG zobowiązywała Strony do przyznania we wzajemnej wymianie handlowej klauzuli najwyższego uprzywilejowania, zgodnie z zasadami Układu Ogólnego w Sprawie Taryf Celnych i Handlu GATT oraz Protokołu przystąpienia Polski do GATT (Rozdział I, Art. 2). Sprawą zasadniczej wagi była eliminacja dyskryminacyjnych ograniczeń ilościowych dla towarów eksportowanych z Polski do EWG. W trakcie negocjowania Umowy

³² Dz.U. 1990, Nr 38, poz. 214 (Preambuła).

³³ Zob. K a w e c k a - W y r z y k o w s k a, *Stosunki Polski ze Wspólnotami Europejskimi*, s. 7.

Strona polska starała się o zniesienie tych ograniczeń, w ostateczności – o określenie harmonogramu ich eliminacji. Przedstawiciele Wspólnot zaakceptowali to drugie rozwiązanie. Porozumienie przewidywało więc zniesienie ograniczeń ilościowych w handlu z Państwami Członkowskimi Wspólnot Europejskich w trzech etapach w ciągu pięciu kolejnych lat (Rozdział I, Art. 19).

Pierwszy etap eliminacji ograniczeń handlowych w polskim eksporcie do Państw Członkowskich EWG (pierwszy rok obowiązywania Umowy) obejmował likwidację ograniczeń importowych na towary z Polski ujęte w Załączniku Nr 1 do Umowy, zawierającym listę ok. 580 towarów (Rozdział I, Art. 7). Porównanie spisu towarów Załącznika Nr 1 z listą towarów eksportowanych w tamtym czasie przez Polskę do państw EWG pokazuje, że Załącznik Nr 1 obejmował w większości dobra, które nie były przedmiotem polskiego eksportu do państw EWG. Likwidacja ograniczeń ilościowych w początkowym okresie obowiązywania porozumienia była więc fikcyjna³⁴. Drugi etap eliminowania ograniczeń handlowych (do końca 1992 r.) obejmował likwidację ograniczeń ilościowych na towary wyszczególnione w Załączniku Nr 2, zawierającym blisko 460 towarów (Rozdział I, Art. 8). Uzgodniono, że lista Załącznika Nr 2 może być modyfikowana przez przewidzianą w Umowie Komisję Mieszaną. Eliminacja ograniczeń ilościowych na tym etapie polegała na ustaleniu kontyngentów importowych na poszczególne towary³⁵. Trzeci etap znoszenia ograniczeń ilościowych w wymianie handlowej między Polską i EWG (do końca 1994 r.) dotyczył największej liczby towarów wyszczególnionych w Załączniku Nr 3, zawierającym ok. 620 pozycji (Rozdział I, Art. 9). EWG zobowiązała się znieść ograniczenia importowe na wymienione towary, z pewnymi wyjątkami, które określić miała Komisja Mieszana w ostatnim roku przed całkowitym zniesieniem ograniczeń ilościowych. Podkreślić należy przy tym, że Umowa nie likwidowała ograniczeń wynikających z wcześniejszych porozumień handlowych. Dotyczyły one artykułów tekstylnych, stali, bydła opasowego oraz artykułów rolnych (Rozdział I, Art. 3, 4, 12). Wymienione ograniczenia stanowiły dla polskiego handlu największą

³⁴ Zob. E. Kawecką - Wyrzykowską, J. Wieczorek, *Przeszkody pozataryfowe w dostępie polskich towarów do rynków rozwiniętych krajów kapitalistycznych w świetle badań ankietowych*, Warszawa: Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego 1989, s. 49.

³⁵ Zob. Kawecką - Wyrzykowską, *Stosunki Polski ze Wspólnotami Europejskimi*, s. 11.

barierę, w praktyce zamykały drogę polskim towarom na rynki Państw Członkowskich EWG.

Sprawą szczególnej wagi w Umowie była, wspomniana już, sprawa handlu artykułami rolnymi. Po trudnych dla Strony polskiej negocjacjach przedstawiciele Wspólnot zgodzili się udzielić Polsce koncesji w postaci obniżenia ceł lub opłaty wyrównawczej na dziesięć artykułów rolnych zawartych w Załączniku Nr 4³⁶. Jednocześnie Strona polska przyznała EWG analogiczne ulgi celne w dostępie na rynek Polski artykułów rolnych, których listę zamieszczono w Załączniku Nr 5³⁷. Ustalenia dotyczące handlu artykułami rolnymi z EWG przewidywały możliwość dodatkowych uzgodnień w trakcie realizacji porozumienia w ramach Komisji Mieszanej (Rozdział I, Art. 12, pkt 2).

Reasumując postanowienia dotyczące spraw handlowych, należy stwierdzić, że Umowa PRL z EWG dawała Polsce w momencie jej zawierania jedynie dwie konkretne korzyści – przejrzysty harmonogram stopniowego znoszenia dyskryminacyjnych ograniczeń ilościowych w polskim eksporcie do krajów EWG (określonych towarów) oraz otwarcie rynku EWG dla ograniczonej liczby polskich artykułów rolnych.

3. ZAKRES I FORMY WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ

Na płaszczyźnie gospodarczej Umowa zakładała współpracę „na możliwie najszerszych podstawach we wszystkich dziedzinach stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania” (Rozdział I, Art. 18, pkt 1). Chodziło przede wszystkim o wzmocnienie dotychczasowych więzi gospodarczych, a także o związany z rozwojem gospodarczym wzrost poziomu życia ludności, postęp naukowy i techniczny, poprawę współpracy między jednostkami gospodarczymi (z położeniem szczególnego nacisku na tworzenie przedsiębiorstw mieszanych i rozwijanie kooperacji przemysłowej), wsparcie restrukturyzacji polskiej gospodarki oraz wzajemne otwarcie nowych źródeł zaopatrzenia i nowych rynków (Rozdział I, Art. 18, pkt 1). Dziedzinami, na które zwrócono szczególną uwagę, były: budownictwo, energetyka, górnictwo, transport, telekomunikacja, ochrona środowiska, przemysł stoczniowy, petrochemiczny i rolnospożywczy (Rozdział II, Art. 18, pkt 2).

³⁶ Zob. tamże, s. 13.

³⁷ Zob. tamże, s. 14 (były to m.in. sery żółte, pomarańcze, kawa palona, olej sojowy, soki, alkohole, odżywki dla dzieci i gliceryna).

Podstawowym celem Umowy było wsparcie przez Wspólnoty systemowych reform polskiej gospodarki. Ówczesny wiceprzewodniczący Komisji Wspólnot Europejskich Frans Andriessen, jeden z sygnatariuszy porozumienia, stwierdził w wywiadzie prasowym, że „musi dojść do stopniowych przekształceń zbliżających Polskę do gospodarki rynkowej, pełnej wolności przedsiębiorstw, nieskrępowanej niczym wymiany międzynarodowej, stworzenia normalnego systemu bankowego i kredytowego”³⁸. Skuteczne przeprowadzenie zmian, na które wskazywał Andriessen, nie było możliwe bez finansowego i merytorycznego wsparcia ze strony Wspólnot. W przeciwieństwie do spraw handlowych, które w całości podlegały kompetencjom EWG, kwestie szersze, dotyczące ramowych rozwiązań współpracy gospodarczej, szczególnie zaś modernizacji polskiej gospodarki, mogły być podejmowane tylko przez rządy poszczególnych Państw Członkowskich EWG. Były one żywotnie zainteresowane reformowaniem polskiej gospodarki m.in. poprzez rozwijanie współpracy między przedsiębiorstwami, realizowanie wspólnych przedsięwzięć badawczo-rozwojowych, doradztwo techniczne oraz wymianę informacji dotyczących funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej (Rozdział II, Art. 18, pkt 2). Przedsiębiorcy z Państw Członkowskich Wspólnot liczyli na zdobycie atrakcyjnego, szybko rozwijającego się rynku zbytu w Polsce. Umowa została pomyślana w taki sposób, aby w niczym nie ograniczać możliwości działania poszczególnym Członkom Wspólnot, zainteresowanym rozwijaniem współpracy z Polską. Współpraca ta miała się odbywać zarówno na płaszczyźnie kontaktów władz polskich z instytucjami wspólnotowymi, jak i na płaszczyźnie kontaktów między Rządem PRL i rządami poszczególnych Państw Członkowskich EWG (Rozdział II, Art. 19).

Restrukturyzacja oraz modernizacja polskiej gospodarki, którą rozpoczęto na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, nie mogły być przeprowadzone bez zasadniczej rozbudowy sektora naukowo-badawczego, na co zwrócono uwagę w Umowie. Państwa zachodnioeuropejskie mogły Polsce wiele zaoferować w tej dziedzinie. Lata osiemdziesiąte były okresem dynamicznego rozwoju Wspólnoty, do którego przyczynił się właśnie sektor naukowo-badawczy, realizujący różnego rodzaju programy badawcze wykorzystywane następnie przez przemysł. Dzięki temu mogły się wówczas szybko rozwijać nowoczesne dziedziny produkcji, m.in. przemysł samochodowy i elektroniczny. Pogłębiło to jeszcze bardziej przepaść technologiczną oddzielającą gospodarki państw EWG od przeżywających zapaść, zacofanych technicznie

³⁸ „Polityka” – dodatek Polityka–Export–Import 1989, nr 21(272).

gospodarek państw socjalistycznych (Rozdział II, Art. 18, pkt 2 i 3). Współpracy na płaszczyźnie naukowo-badawczej miała towarzyszyć pomoc ze strony Wspólnot w kształceniu zawodowym oraz przygotowywaniu kadr kierowniczych dla przebudowywanej polskiej gospodarki (Rozdział II, Art. 18, pkt 2). Umowa przewidywała też włączanie się polskich przedsiębiorstw oraz placówek naukowych do programów badawczych realizowanych w państwach Wspólnot Europejskich.

Umowa z 1989 r. nie uregulowała wielu istotnych dla stosunków gospodarczych Polski i EWG kwestii, jak choćby tworzenia przedsiębiorstw *joint ventures* czy współpracy finansowej ze Wspólnotami, aczkolwiek przygotowała odpowiedni grunt do przyszłych porozumień także w tych dziedzinach³⁹. Pomimo usilnych zabiegów Strony polskiej, Umowa nie zawierała konkretnych ustaleń dotyczących współpracy finansowej Polski ze Wspólnotami. Negocjatorzy ze Strony polskiej bardzo liczyli na takie zapisy, gdyż dawały one gwarancję finansowego wsparcia polskich reform. Liczono również na pomoc EWG w rozmowach z Klubem Paryskim w sprawie restrukturyzacji polskiego zadłużenia zagranicznego (w tym umorzenia części pożyczek zaciągniętych przez władze PRL w latach siedemdziesiątych), które stanowiło jedną z największych przeszkód w transformacji polskiej gospodarki na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku.

Funkcję doradczo-decyzyjną w ramach porozumienia pełniła Komisja Mieszana, składająca się z przedstawicieli obu Stron (Rozdział III, Art. 20, pkt 1 a). Jej zadaniem było czuwanie nad prawidłową realizacją postanowień Umowy oraz poszukiwanie rozwiązań mogących wspierać wymianę handlową oraz szeroko rozumianą współpracę gospodarczą między Polską i EWG (Rozdział III, Art. 20, pkt 2 a i b).

Konsekwentne reformy polityczne i gospodarcze realizowane w Polsce od przełomowego 1989 r. sprawiły, że porozumienie handlowo-gospodarcze z EWG mogło odnieść sukces. Odważne posunięcia reformatorskie rządu Tadeusza Mazowieckiego wywołały pozytywne reakcje w zachodnich kręgach gospodarczych. Umowa z 19 września 1989 r. szybko okazała się rozwiązaniem niewystarczającym, skalkulowanym nazbyt ostrożnie przez decydentów Wspólnot. Porozumienie było bez wątpienia jednym z najważniejszych osiągnięć władz polskich w schyłkowym okresie istnienia PRL. Główny negocjator Umowy ze Strony polskiej, minister Andrzej Olechowski, w swoim wywia-

³⁹ Por. K a w e c k a - W y r z y k o w s k a, *Zmiany w dostępie do rynku EWG*, s. 16-17.

dzie dla „Polityki”, udzielonym w październiku 1989 r., stwierdził, że „porozumienie przenosi Polskę z bardzo [...] nielicznej, najgorzej traktowanej w dziedzinie handlu grupy państw [...] do innej kategorii [...] w stosunkach z EWG – stwierdził Olechowski – po prostu przestaliśmy być dyskryminowani”⁴⁰. Podpisanie Umowy odbiło się szerokim echem w mediach polskich i zagranicznych.

W niedługim czasie po podpisaniu Umowy PRL z EWG przedstawiciele Wspólnot podjęli decyzję o zdecydowanym wyjściu poza ustalony zakres porozumienia. 1 stycznia 1990 r. EWG zawiesiła stosowane wcześniej ograniczenia w polskim eksporcie niektórych towarów do Państw Członkowskich Wspólnot. Pierwotnie, zgodnie z ustaleniami Umowy, ograniczenia te miały być znoszone stopniowo, w perspektywie czasowej pięciu lat od wejścia w życie porozumienia. Tak więc już od wejścia w życie Umowy najważniejsza i zarazem najtrudniejsza podczas wcześniejszych negocjacji kwestia przestała istnieć. Przestały też obowiązywać ustalenia dotyczące tej regulacji. Otrzymane od EWG jednostronne preferencje dla polskiego eksportu były wielkim postępem w porównaniu do zaproponowanego w Umowie harmonogramu stopniowego znoszenia ograniczeń ilościowych. Ponadto, również od 1 stycznia 1990 r., Polska (razem z Węgrami) została włączona do systemu powszechnych preferencji celnych w ramach systemu GSP przeznaczonego do tej pory dla tzw. krajów rozwijających się. Był to system obniżek stawek celnych dla towarów z wymienionej grupy krajów stosowany przez EWG od 1972 r. System GSP w odniesieniu do Polski miał za zadanie poprawę konkurencyjności cenowej polskich towarów i w ten sposób ułatwienie ich eksportu⁴¹.

Od końca 1989 r. Polska oraz Węgry, jako państwa przodujące w politycznych i rynkowych reformach, zostały objęte wsparciem finansowym koordynowanego przez Komisję Wspólnot Programu PHARE (Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies). Został on ustanowiony przez 24 najbardziej uprzemysłowione państwa świata (tzw. grupa G-24) w celu wsparcia demokratyczno-rynkowych reform w Europie Środkowo-Wschodniej. Polska zaczęła otrzymywać bezzwrotną pomoc z PHARE od początku lat dziewięćdziesiątych⁴². W lipcu 1990 r., na fali demokratycznych przemian

⁴⁰ „Polityka” – dodatek Polityka–Export–Import 1989, nr 21(272).

⁴¹ Zob. *Stosunki Polski z Unią Europejską*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, Warszawa 2002, s. 46.

⁴² Zob. M. J a n u s - H i b n e r, R. P a s t u s i a k, *Programy pomocowe w Polsce*, Warszawa: CeDeWu 2004, s. 29-31. Z upływem czasu krąg państw korzystających ze środków

w Polsce, podjęte zostały pierwsze nieformalne rozmowy z przedstawicielami Wspólnot w sprawie kolejnej, planowanej już wtedy umowy, umowy o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi. Niebawem, w październiku 1990 r., Wspólnoty Europejskie zainicjowały oficjalne rozmowy z Polską na ten temat. Przychylna rozpoczęciu negocjacji stowarzyszeniowych z państwami Europy Środkowo-Wschodniej Komisja uzyskała poparcie dla tej inicjatywy ze strony Rady Ministrów Wspólnot. Oficjalne negocjacje w sprawie umów stowarzyszeniowych rozpoczęto 20 grudnia 1990 r. Wspólnoty zdecydowały rozmawiać na ten temat z trzema najbardziej zaawansowanymi w reformach państwami, tj. z Polską, Węgrami i Czechosłowacją⁴³.

III. UKŁAD O STOWARZYSZENIU POLSKI ZE WSPÓLNOTAMI EUROPEJSKIMI

Kwestia stowarzyszenia państw Europy Środkowo-Wschodniej ze Wspólnotami Europejskimi została podjęta po raz pierwszy podczas spotkania Rady Europejskiej w Strasburgu w dn. 8-9 listopada 1989 r. Przedstawiciele Państw Członkowskich Wspólnot zadecydowali wówczas, że Wspólnota będzie „podjmować niezbędne decyzje mające na celu wzmocnienie współpracy z narodami aspirującymi do wolności, demokracji i postępu oraz z państwami, które chcą, aby u ich podstaw leżały takie zasady, jak demokracja, pluralizm i rządy prawa”⁴⁴. Na spotkaniu w Strasburgu podkreślono też, że Wspólnoty będą wspierać niezbędne reformy gospodarcze w tych państwach „wszystkimi środkami, które leżą w ich dyspozycji i [...] kontynuować analizę formuły stowarzyszenia z państwami, które podążają ścieżką reform gospodarczych i politycznych”⁴⁵. 20 stycznia 1990 r. na posiedzeniu ministrów spraw zagranicznych Państw Członkowskich Wspólnot w Dublinie po-

Funduszu PHARE powiększył się o pozostałe państwa bloku socjalistycznego: Czechy, Bułgarię, Rumunię, Słowację, dotychczasowe republiki Związku Radzieckiego: Litwę, Estonię, Łotwę, a także państwa bałkańskie: Słowenię, Albanie, Macedonię, Bośnię-Hercegowinę.

⁴³ Zob. K. P o p o w i c z, *Historia integracji europejskiej*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa 2006, s. 285.

⁴⁴ European Council, Conclusion of the Presidency, 9-9 1989, „Bulletin of the European Communities” 12(1989), pkt 1.1.14.

⁴⁵ Tamże.

twierdzono wolę rozszerzenia współpracy z przodującymi w demokratycznych reformach państwami Europy Środkowo-Wschodniej (Polska, Węgry i Czechosłowacja)⁴⁶. Zapowiadane zbliżenie miało się urzeczywistnić poprzez systematyczne pogłębianie dialogu politycznego z wymienionymi państwami. Podstawą dla planowanych wówczas przez Wspólnoty porozumień nowego rodzaju (umowy o stowarzyszeniu) były zawarte wcześniej umowy handlowo-gospodarcze⁴⁷.

Przedstawiciele Wspólnot nie przedstawiali początkowo szczegółów planowanych porozumień⁴⁸. Propozycje zacieśniania kontaktów z państwami bloku wschodniego wyrażane przez niektórych polityków zachodnioeuropejskich ograniczały się jedynie do ogólnikowych stwierdzeń i prognoz. Dyplomatycznie podkreślano, że nie są to gwarancje Dwunastki dotyczące przyjęcia państw Europy Środkowo-Wschodniej w poczet członków EWG. Planowane porozumienia stowarzyszeniowe zamierzano dostosować do możliwości każdego z zainteresowanych państw⁴⁹. Wstępny projekt umów stowarzyszeniowych został przygotowany przez Komisję Wspólnot w sierpniu 1990 r.⁵⁰ Planowano, że na początek Wspólnoty podpiszą umowy stowarzyszeniowe z najbardziej zaawansowanymi w demokratycznych oraz rynkowych reformach państwami, tj. z Polską, Węgrami i Czechosłowacją. Komisja precyzyjnie określiła cele porozumień stowarzyszeniowych. Generalnie, układy stowarzyszeniowe miały sprzyjać budowaniu klimatu wzajemnego zaufania i stabilności, umożliwiającego skuteczne wdrażanie reform politycznych i gospodarczych oraz rozwijanie coraz ściślejszej współpracy w wielu dziedzinach.

Po zajęciu przez Radę Europejską stanowiska umożliwiającego Komisji podjęcie negocjacji stowarzyszeniowych (18 marca 1990), pod koniec 1990 r. Wspólnoty rozpoczęły oficjalne rozmowy na ten temat z władzami Węgier, Polski i Czechosłowacji. Negocjacje z każdym z wymienionych państw trwały około roku. Były to trudne dla obu Stron rozmowy – „Wspólnota musiała

⁴⁶ Zob. „Bulletin of the European Communities” 1/2(1990), pkt 1.2.3.

⁴⁷ Interesujące nas umowy stowarzyszeniowe Wspólnoty Europejskie zawarły z Węgrami (29 września 1988), z Czechosłowacją (19 grudnia 1988), Polską (19 września 1989), Bułgarią (8 maja 1990) i Rumunią (22 października 1990).

⁴⁸ Zob. Commission, The development of the Community's relations with the countries of Central and Eastern Europe, SEC (90) 196 final.

⁴⁹ Zob. P o d r a z a, *Stosunki polityczne i gospodarcze*, s. 283.

⁵⁰ Zob. Commission, Communications from the Commission to the Council the Parliament. Association Agreements with the countries of Central and Eastern Europe. A general outline, Brussels, 27 august 1990, COM (90), 398 final.

wyjąć naprzeciw prośbom państw Europy Środkowej poprzez wysunięcie korzystniejszych propozycji dla tych państw [...] musiała przełożyć swoje polityczne deklaracje poparcia dla nowych demokracji w Europie Środkowej na konkretne działania w ramach współpracy politycznej i gospodarczej”⁵¹. Niemalże trudności podczas negocjowania umów stowarzyszeniowych sprawiali przez pewien czas najmłodszy członkowie Wspólnot, Hiszpania i Portugalia, państwa, które obawiały się konkurencji ze strony demokracji wschodnioeuropejskich. Należy mocno podkreślić, że zarówno Polska, Węgry, jak i Czechosłowacja od początku traktowały zaproponowane im umowy stowarzyszeniowe jako rozwiązanie przejściowe, które miało doprowadzić te kraje do pełnego członkostwa we Wspólnotach. Pod presją wymienionych państw wschodnioeuropejskich Wspólnota zaczęła stopniowo rewidować swoje bardzo ostrożne stanowisko w kwestii rozszerzenia Wspólnot. Ostatecznie Rada Europejska w porozumieniu z Komisją zgodziły się na zapis w preambule układów stowarzyszeniowych, iż ostatecznym celem państw stowarzyszonych jest uzyskanie członkostwa we Wspólnotach. Wspólnoty miały za zadanie pomóc wskazanym państwom osiągnąć w przyszłości ten cel⁵². Przyjęcie państw Europy Środkowo-Wschodniej do Wspólnot mogło być urzeczywistnione – jak uważano – jedynie po spełnieniu przez te państwa fundamentalnych warunków, pośród których za najważniejsze uznano ugruntowanie demokratycznego systemu rządów oraz wprowadzenie gospodarki wolnorynkowej.

W niedługim czasie po rozpoczęciu przez Polskę negocjacji stowarzyszeniowych, w styczniu 1991 r., powołany został Pełnomocnik Rządu Polskiego do spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej. Został nim Jacek Saryusz-Wolski. Działał on w strukturach Urzędu Rady Ministrów, a bezpośredniego wsparcia udzielały mu specjalnie do tego utworzone Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Biuro ds. Pomocy Zagranicznej⁵³. Zadaniem pełnomocnika było czuwanie nad realizacją kluczowych dla integracji Polski ze Wspólnotami zadań, m.in. związanych z koordynowaniem procesów adaptacyjnych oraz integracyjnych, kontrolą realizacji tych procesów, a także z integracją gospodarczą i wykorzystaniem zagranicznej pomocy dla Polski⁵⁴.

⁵¹ P o d r a z a, *Stosunki polityczne i gospodarcze*, s. 287.

⁵² Zob. „Bulletin of the European Communities” 4(1991), pkt 1.3.4.

⁵³ Uchwała Rady Ministrów 1991, nr 11 z 26 I 1991 r.

⁵⁴ Zob. A. B o r k o w s k i, *Perspektywy członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Instytucje polskie odpowiedzialne za proces integracji z Unią Europejską*, „Studia Europejskie” 1(2002), s. 203.

Podczas negocjowania układów stowarzyszeniowych z poszczególnymi państwami wschodnioeuropejskimi pojawiały się liczne problemy, których rozwiązywanie wydłużało proces negocjacyjny. Dotyczyły one m.in. rozwijania wolnego handlu między Państwami Członkowskimi EWG i krajami aspirującymi do członkostwa we Wspólnotach, dostępu do rynku Wspólnoty towarów o charakterze strategicznym (produkty tekstylne, artykuły rolne, węgiel, stal), a także kwestii swobodnego przepływu osób (związanej z konkurencją na wspólnotowym rynku pracy). Znaczącym problemem negocjacyjnym dla Polski była sprawa protokołu finansowego, o który Strona polska usilnie zabiegała, mając nadzieję, że zostanie dołączony do umowy stowarzyszeniowej w formie aneksu. Protokół ten miał instytucjonalizować pomoc udzielaną Polsce przez EWG, określać jej główne dziedziny oraz niezbędną skalę. Wspólnoty nie chciały wtedy jednak konkretyzować swojego wsparcia finansowego dla byłych państw socjalistycznych i dlatego w przygotowanym dokumencie ograniczono się jedynie do ogólnych zapisów na ten temat⁵⁵.

Układ Europejski, który Polska zawarła ze Wspólnotami Europejskimi, oprócz spraw handlowych i gospodarczych kładł też nacisk na rozwijanie dialogu politycznego między Stronami porozumienia. Na płaszczyźnie gospodarczej, która stanowiła podstawę ówczesnych przemian, warunkiem koniecznym integracji Polski ze Wspólnotami było dostosowanie zasad jej ustroju gospodarczego oraz związanych z nim mechanizmów do standardów obowiązujących w Państwach Członkowskich Wspólnot Europejskich. Szczególne znaczenie miało tutaj ustalenie właściwych relacji między państwem i gospodarką, wyznaczających granice oraz instrumenty państwowej polityki gospodarczej⁵⁶. Konsekwentne wdrażanie reform rynkowych przez Polskę, Węgry i Czechosłowację przekonało przywódców Wspólnot, że powstałe po upadku komunizmu młode demokracje wschodnioeuropejskie są zdolne do podjęcia wyzwań stowarzyszenia, którego ostatecznym celem miało być pełne uczestnictwo wymienionych państw w rodzinie europejskiej. Ówczesny przewodniczący Wspólnot Europejskich – Jacques Delors stwierdził wymownie po podpisaniu 16 grudnia 1991 r. układów stowarzyszeniowych, że wydarzenie to było symbolicznym „pojednaniem Europy z Europą”⁵⁷.

⁵⁵ Zob. P o d r a z a, *Stosunki polityczne i gospodarcze*, s. 293.

⁵⁶ Zob. *Biała księga. Polska – Unia Europejska*, nr 9 (Zasada równowagi gospodarczej), Warszawa: Komitet Integracji Europejskiej 1995, s. 5.

⁵⁷ „Rzeczpospolita” z 17 XII 1991.

1. CHARAKTERYSTYKA I CELE UKŁADU EUROPEJSKIEGO

Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi został uroczyście podpisany w Brukseli 16 grudnia 1991 r. (w tym dniu podpisano też układy z Węgrami i Czechosłowacją). Zatwierdzone przez Parlament Europejski oraz parlamenty Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich porozumienie, ratyfikowane zostało przez Polskę 4 lipca 1992 r. (Dz.U. 1992, Nr 60, poz. 302). Układ Europejski wszedł w życie 1 lutego 1994 r. (Dz.U. 1994, Nr 11, poz. 39). Wcześniej, bo już 1 marca 1992 r. weszła w życie związana z porozumieniem Umowa Przejściowa (*Interim Agreement*), będąca częścią handlową Układu Europejskiego (Dz.U. 1992, Nr 17, poz. 70).

Układ Europejski był umową międzynarodową, która znacząco poszerzała ramy dotychczasowej współpracy między Polską i Wspólnotami Europejskimi, wyznaczone na płaszczyźnie handlowej, gospodarczej przez Umowę z 19 września 1989 r. Oprócz zapisów dotyczących współpracy gospodarczej, dokument zawierał także ważne postanowienia dotyczące dialogu politycznego Polski ze Wspólnotami oraz ustalał wprowadzenie podstawowych swobód gospodarczych obowiązujących we Wspólnotach (cztery swobody – przepływu towarów, osób, usług i kapitałów). Porozumienie zawierało kluczowe dla transformacji ustrojowej Polski i jej integracji ze Wspólnotami zapisy dotyczące harmonizacji przepisów prawa polskiego ze wspólnotowym dorobkiem prawnym⁵⁸. Duże znaczenie dla procesu integracji Polski ze Wspólnotami i Unią Europejską miały zapisy Układu odnoszące się do wsparcia finansowego Wspólnot dla Polski.

Układ Europejski ustalał następujące cele stowarzyszenia:

- 1) ustanowienie właściwych ram dla dialogu politycznego między Stronami, umożliwiających rozwój wzajemnych stosunków;
- 2) popieranie rozwoju handlu oraz harmonijnych stosunków gospodarczych w celu sprzyjania rozwojowi gospodarczemu i dobrobytowi w Polsce;
- 3) stworzenie podstaw finansowej i technicznej pomocy Wspólnot dla Polski;
- 4) stworzenie ram dla stopniowej integracji Polski ze Wspólnotami;
- 5) popieranie współpracy w dziedzinie kultury (Art. 1, pkt 2 Preambuły).

⁵⁸ Zob. E. K a w e c k a - W y r z y k o w s k a, *Polska w drodze do Unii Europejskiej*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 1999, s. 21.

Porozumienie stowarzyszeniowe miało być realizowane etapowo, w ciągu jednej dekady (Art. 6, pkt 1). Realizację celów porozumienia umożliwiały odpowiednie środki prawne oraz instytucje przewidziane w Układzie Europejskim (Rada, Komitet Stowarzyszenia oraz Parlamentarny Komitet Stowarzyszenia (Art. 3, pkt 1; Art. 5; Art. 6, pkt 1-3).

2. PODSTAWOWE SWOBODY GOSPODARCZE

Przeływ towarów: W sprawach handlowych Układ Europejski przewidywał utworzenie strefy wolnego handlu artykułami przemysłowymi między Polską i Wspólnotami Europejskimi w ciągu 10-letniego okresu przejściowego. Oznaczało to zniesienie ograniczeń ilościowych we wzajemnej wymianie handlowej (od dnia wejścia w życie porozumienia, choć z pewnymi wyjątkami) oraz stopniowe eliminowanie stawek celnych i środków o podobnych skutkach do ceł stosowanych w eksporcie i imporcie. Zgodnie z przewidzianą w Układzie zasadą *standstill*⁵⁹, Strony nie mogły wprowadzać żadnych nowych ceł lub opłat o skutku podobnym do ceł (Art. 25, pkt 1-2). Znoszenie barier w handlu między Polską i EWG miało być stopniowe. Umowa zakładała, że Polska, jako państwo słabiej rozwinięte, będzie wolniej otwierać swój rynek na towary z EWG, niż czynić to będą Wspólnoty⁶⁰.

Harmonogram liberalizacji barier celnych był różny dla różnych grup towarów, najdłuższy dla artykułów traktowanych przez Wspólnotę strategicznie (artykuły tekstylne)⁶¹. Poważnym problemem w procesie integracji Polski ze Wspólnotami było od początku rolnictwo. Handel artykułami rolnymi został poddany liberalizacji w mocno ograniczonym zakresie w porównaniu do handlu artykułami przemysłowymi. Liberalizacja, polegająca na częściowej redukcji barier handlowych, objęła tylko niektóre towary (załączniki IIIa, VIII, Xa, b i c do Układu), zarówno jeśli chodzi o import, jak i o eksport między Stronami porozumienia (liberalizacja ta weszła wraz z Umową Przejściową 1 marca 1992 r.). Handel artykułami rolnymi nie uwzględniał występującej w obrocie towarami przemysłowymi zasady *standstill*, dając obu Stro-

⁵⁹ Zasada „standstill” oznaczała, że we wzajemnej wymianie handlowej nie będą stosowane żadne nowe cła importowe lub eksportowe, a także inne opłaty wywołujące podobne skutki i ograniczenia ilościowe. Ponadto obowiązujące już cła nie mogły być zwiększane.

⁶⁰ Zob. K a w e c k a - W y r z y k o w s k a, *Polska w drodze do Unii Europejskiej*, s. 27.

⁶¹ Zob. tamże, s. 27.

nom porozumienia autonomię w kształtowaniu własnej polityki rolnej. Układ Europejski zawierał też klauzule ochronne, tj. postanowienia, które pozwalały Stronom na przywracanie niektórych ograniczeń lub wprowadzanie nowych środków ochrony przed importem określonych towarów w szczególnych sytuacjach. Klauzule ochronne miały charakter dwustronny, mogły z nich korzystać zarówno Strona polska, jak i Strona wspólnotowa⁶². W Układzie nie uregulowano handlu produktami rybołówstwa, odkładając ustalenie zasad współpracy w tej dziedzinie na czas późniejszy⁶³.

Przepływ pracowników: Ustalenia Układu Europejskiego dotyczące przepływu pracowników miały za zadanie poprawę sytuacji osób z krajów stowarzyszonych, przebywających na terytorium państw należących do Wspólnot i tam pracujących (Art. 37-43). Pierwotnie Stronie polskiej chodziło o zapewnienie swobody zatrudnienia wszystkim obywatelom polskim na terytorium EWG, w zamian za zobowiązanie podobnego traktowania pracowników z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich. Strona wspólnotowa, ze względu na ochronę własnych rynków pracy, nie zgodziła się na takie rozwiązanie. Ustalono, że regulacje Układu będą dotyczyły jedynie osób już legalnie pracujących w Państwach Członkowskich Wspólnot Europejskich lub osób dopiero podejmujących pracę, i tylko na zasadzie samozatrudnienia⁶⁴. Wymienione kategorie osób uzyskały prawo do traktowania narodowego, tj. bez jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na swoje pochodzenie (Art. 37, pkt 1). Strona polska zobowiązała się do analogicznego traktowania na swoim terytorium legalnie przebywających i pracujących obywateli z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich.

Regulacje Układu dotyczące przepływu pracowników weszły w życie 1 lutego 1994 r. W stosunku do obywateli Państw Członkowskich Wspólnot

⁶² Zob. K a w e c k a - W y r z y k o w s k a, *Stosunki Polski z Unią Europejską*, s. 55-57.

⁶³ Zob. tamże, s. 55; S. S o ł t y s i ń s k i, *Układ o stowarzyszeniu między Polską a Wspólnotami Europejskimi. Problematyka prawna i ekonomiczna*, „Państwo i Prawo” 47(1992), z. 6, s. 8-10.

⁶⁴ „Samozatrudnienie” oznaczało możliwość założenia i prowadzenia przez osobę legalnej działalności gospodarczej w Państwie Członkowskim Wspólnot. Nie oznaczało to prawa osoby do poszukiwania zatrudnienia na lokalnym rynku pracy ani do zatrudniania u siebie innych pracowników. Polacy uzyskali jedynie zgodę na prowadzenie ograniczonej działalności gospodarczej na terytorium EWG oraz prawo do tzw. traktowania narodowego przez pracodawców. Układ Europejski zagwarantował powyższe prawa także członkom najbliższej rodziny pracownika legalnie przebywającego i pracującego na terytorium Wspólnot (w zakresie obejmującym zaliczenie czasu pracy do ustalania świadczeń emerytalnych, inwalidzkich, odszkodowań czy zagwarantowania opieki medycznej, Art. 38, pkt 1).

porozumienie przewidywało stopniowe wprowadzanie w życie wymienionych ustaleń w ciągu pięcioletniego okresu przejściowego. W kwestii przepływu pracowników Układ stworzył jedynie ogólne ramy formalnoprawne dla dostępu do wspólnotowego rynku pracy. Na legalne zatrudnienie w Państwach Członkowskich Wspólnot, później także w Unii Europejskiej, mogli liczyć jedynie Polacy legalnie już tam zatrudnieni lub uzyskujący obywatelstwo danego kraju oraz najbliższa rodzina tych osób. Dodać należy, że już od 1990 r. władze polskie podpisywały z państwami zachodnioeuropejskimi dwustronne, limitowane porozumienia, na mocy których Polacy mogli być legalnie zatrudniani w Państwach Członkowskich EWG.

Świadczenie usług i zakładanie przedsiębiorstw: Przed wejściem w życie Układu Europejskiego w Państwach Członkowskich EWG i w Polsce obowiązywały odmienne regulacje prawne dotyczące zakładania oraz prowadzenia działalności gospodarczej (w tym działalności usługowej). Liczne ograniczenia przy rozpoczynaniu działalności gospodarczej w Polsce przez podmioty zagraniczne skutecznie hamowały rozwój kontaktów gospodarczych z państwami zachodnimi. Jednym z celów Układu była zmiana tej niekorzystnej sytuacji. Dokument zawierał postanowienia odnoszące się zarówno do zakładania nowych przedsiębiorstw, jak i podmiotów gospodarczych już działających na rynku. Układ przewidywał możliwość zatrudniania przez polskie firmy działające na terytorium EWG osób z tzw. personelu kluczowego (niezbędnych w firmie specjalistów). Oprócz prawa do zakładania nowych przedsiębiorstw przez działające już firmy uwzględniono także prawo do zakładania firm podległych, przedstawicielstw i oddziałów. Dla osób fizycznych z Polski kluczowe znaczenie miały ustalenia Układu Europejskiego w zakresie tej swobody odnoszące się do prowadzenia działalności gospodarczej (usługowej) w Państwach Członkowskich EWG na zasadzie samozatrudnienia. Sygnatariusze porozumienia stowarzyszeniowego zdecydowali, że usunięte zostaną obustronnie uciążliwe ograniczenia dla podmiotów pragnących prowadzić stałą działalność gospodarczą (także w sferze usługowej), przede wszystkim poprzez wprowadzenie regulacji prawnych gwarantujących zasadę traktowania narodowego⁶⁵.

Realizacja omawianej swobody miała szczególne znaczenie dla sektora usługowego. Specyfika usługi jako towaru, a dokładniej to, iż nie posiada ona charakteru materialnego, wpływa bezpośrednio na jej eksport za granicę.

⁶⁵ Zobowiązywała ona władze Państwa Członkowskiego EWG do jednakowego traktowania podmiotów zarówno krajowych, jak i zagranicznych, w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej czy też wysokości wymaganego kapitału zakładowego.

Eksport usług nie dotyczy zazwyczaj ich większej ilości, bo większość usług musi zostać sprzedana na terytorium kraju, gdzie zostały „wytworzone”. Podstawową formą sprzedaży usług za granicę jest obecność firmy świadczącej konkretne usługi w danym kraju. Pełna swoboda świadczenia usług wymagała zarówno swobodnego przepływu osób, jak i towarów oraz kapitałów⁶⁶. Układ nie przewidywał ułatwień w świadczeniu usług transgranicznych, tj. realizowanych bez zakładania przedsiębiorstwa na terytorium kraju, w którym usługi są sprzedawane. Przedstawiciele Wspólnot przystali na liberalizację dotyczącą świadczenia usług, a także innych rodzajów działalności gospodarczej wynikających z zakładania przedsiębiorstw za granicą. Od momentu wejścia w życie porozumienia obywatele polscy (również polskie podmioty gospodarcze) uzyskali prawo do zakładania przedsiębiorstw oraz prowadzenia stałej działalności gospodarczej, w tym świadczenia usług na terytorium krajów członkowskich Wspólnot oraz nowo powstałej Unii Europejskiej⁶⁷.

Wprowadzenie w życie powyższych ustaleń musiało się odbywać asymetrycznie, ponieważ Polska nie była równorzędnym z ekonomicznego punktu widzenia partnerem dla Wspólnot Europejskich. Polska miała stopniowo liberalizować współpracę z państwami członkowskimi Wspólnot w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej oraz świadczenia usług na jej terytorium przez podmioty zachodnioeuropejskie (okres przejściowy)⁶⁸. Dla większości rodzajów działalności gospodarczej ustalony okres ochronny wynosił pięć lat, dla niektórych zaś działalności (tych, które przeżywały w Polsce poważne trudności) ustalono dziesięcioletni okres przejściowy⁶⁹. Strona polska zobowiązała się przy tym, że nie będzie wprowadzać żadnych nowych ograniczeń w omawianej dziedzinie w okresie przejściowym, podobnie jak to było w przypadku regulacji dotyczących przepływu pracowników.

Przepływ kapitałów: W odniesieniu do przepływu kapitałów (Art. 59-62) Układ Europejski przewidywał pełną swobodę bieżących płatności związanych z obsługą wymiany handlowej między Polską i Państwami Członkowskimi Wspólnot, a także świadczeniem usług i przepływem osób (Art. 59). Od 1 lutego 1994 r. obie Strony porozumienia zagwarantowały sobie wzajemnie prawo do swobodnego przepływu kapitałów związanych z inwestycjami w przedsiębiorstwach utworzonych zgodnie z przepisami państwa gospodarza

⁶⁶ Zob. K a w e c k a - W y r z y k o w s k a, *Polska w drodze do Unii Europejskiej*, s. 43.

⁶⁷ Zob. tamże, s. 43.

⁶⁸ Zob. tamże, s. 45.

⁶⁹ Zob. tamże.

(Art. 60, pkt 1). W przypadku powstania zagrożenia dla polskiej gospodarki, w wyniku zastosowania tej swobody Strona polska otrzymała prawo do wprowadzenia czasowych ograniczeń dewizowych (Art. 62). Polska zobowiązała się także do podjęcia kroków umożliwiających zbliżenie polskiego ustawodawstwa do ustawodawstwa wspólnotowego w dziedzinach umożliwiających realizację swobody dotyczącej swobodnego przepływu kapitałów (Art. 69). Po wejściu w życie Układu Europejskiego Strona polska szybko wprowadziła większą od założonej w porozumieniu liberalizację przepływów kapitałowych. Wiązało się to z zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD, od listopada 1996 r.)⁷⁰.

Fundamentalnymi ustaleniami Układu Europejskiego były ustalenia dotyczące konieczności dostosowania prawa polskiego do prawa wspólnotowego (*acquis communautaire*). Unifikacja ta miała podstawowe znaczenie dla transformacji ustrojowej i gospodarczej Polski oraz powodzenia integracji Polski ze Wspólnotami oraz Unią Europejską (Art. 68-70). Strona polska została zobowiązana do podjęcia zdecydowanych, konkretnych działań, mających na celu zbliżenie ustawodawstwa krajowego do ustawodawstwa wspólnotowego. W procesie unifikacji porządków prawnych szczególny nacisk położono na prawo gospodarcze, stawiając sobie za cel jak najszybsze dostosowanie tego działu prawa do standardów prawnych obowiązujących w krajach o ugruntowanej gospodarce wolnorynkowej. W dokumencie wymieniono priorytetowe dziedziny prawa podlegające unifikacji (Art. 69). Były to m.in.: prawo konkurencji, prawo bankowe, prawo ochrony własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej oraz prawo o zamówieniach publicznych. Dostosowanie prawa polskiego do *acquis* stało się jednym z najtrudniejszych zadań na etapie stowarzyszenia. Od jego powodzenia zależała bezpośrednio integracja Polski ze Wspólnotami oraz członkostwo kraju w Unii Europejskiej⁷¹.

⁷⁰ Zob. E. K a w e c k a - W y r z y k o w s k a, *Układ Europejski i ocena jego wdrażania*, w: *Stosunki Polski z Unią Europejską*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, Warszawa: SGH 2002, s. 75.

⁷¹ 4 lipca 1992 r. Sejm RP wydał uchwałę obligującą Rząd do przygotowania harmonogramu dostosowania polskiego ustawodawstwa do ustawodawstwa wspólnotowego (do dnia 31 stycznia 1993). 5 września 1995 r. został przyjęty *Harmonogram działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego*. Dokument ten został uzupełniony zaleceniami *Białej Księgi* z 1995 r.

3. IMPLIKACJE WEJŚCIA W ŻYCIE UKŁADU EUROPEJSKIEGO

Układ Europejski wpłynął w sposób decydujący na przeobrażenia gospodarcze i społeczne Polski w latach dziewięćdziesiątych XX wieku oraz na proces integracji kraju ze Wspólnotami Europejskimi i Unią Europejską. Jego ocena nie jest łatwa ze względu na zróżnicowane efekty, jakie przyniosło porozumienie stowarzyszeniowe w poszczególnych dziedzinach życia gospodarczego i społecznego. Realizacja umów stowarzyszeniowych podpisanych przez Wspólnoty z państwami Europy Środkowo-Wschodniej, napotykała liczne komplikacje oraz wymagała wprowadzania korekt w bieżącej polityce gospodarczej zarówno w krajach stowarzyszonych, jak i po stronie Wspólnot. Utrudnienia były powodowane m.in. przez wchodzący w życie Traktat z Maastricht o Unii Europejskiej, uruchomienie Jednolitego Rynku Europejskiego, przyjęcie do Unii Europejskiej nowych państw członkowskich (Austria, Finlandia i Szwecja, 1995 r.), a także zakończenie Rundy Urugwajskiej GATT (Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu)⁷². Nie ulega wątpliwości, że Układ Europejski dał Polsce pełniejszy, niż to było wcześniej, dostęp do rynku wspólnotowego. Po pewnym czasie zaowocowało to m.in. wzrostem produkcji krajowej, jej racjonalizacją, a także jej znaczącym unowocześnieniem. Skutkami tych zmian były zwiększający się popyt na coraz lepsze produkty polskiego przemysłu oraz poprawa konkurencyjności polskiej gospodarki. Intensyfikacja wymiany handlowej między Polską i Wspólnotami, będąca następstwem wprowadzania w życie postanowień Układu Europejskiego, nie zapobiegła pojawieniu się groźnego dla polskiej gospodarki deficytu w bilansie handlowym. Został on spowodowany głównie przez liberalizację importu zagwarantowaną w umowie stowarzyszeniowej. Pomimo ustalonej w Układzie asymetryczności wymiany handlowej, dającej Polsce przez pewien czas korzystniejszą pozycję w stosunku do bogatszych, bardziej rozwiniętych państw EWG, w trakcie realizacji porozumienia pojawiły się duże dysproporcje w bilansie handlowym o negatywnych skutkach dla przechodzącej transformację polskiej gospodarki (po roku funkcjonowania Umowy Przejściowej deficyt w handlu zagranicznym Polski wyniósł ok. 2,5 mld dolarów)⁷³.

⁷² Zob. V. M. R e y e s, *Reguły gry czyli o negocjacjach akcesyjnych i łączeniu się Europy*, Warszawa: Scholar 2000, s. 185.

⁷³ Zob. tamże, s. 184; K a w e c k a - W y r z y k o w s k a, *Układ Europejski i ocena jego wdrażania*, s. 184.

Znaczący wpływ na realizację postanowień polskiego układu stowarzyszeniowego miał Szczyt Rady Europejskiej, który odbył się 21-22 czerwca 1993 r. w Kopenhadze. Ważną rolę odegrała tu ówczesna polityka Wspólnot w zakresie jej rozszerzania. Podczas spotkania w Kopenhadze Dwunastka potwierdziła swoją gotowość do przyjęcia w dalszej przyszłości nowych członków spośród państw byłego bloku wschodniego. W 1995 r. do Unii Europejskiej dołączyły Austria, Finlandia i Szwecja. Ustalenia kopenhaskie określały bardzo ogólnikowo warunki, jakie musiały spełnić stowarzyszone ze Wspólnotami państwa Europy Środkowo-Wschodniej, aby mogły się stać w przyszłości pełnoprawnymi członkami Unii Europejskiej. Niemniej jednak jasno sformułowane stanowisko Wspólnot w sprawie kolejnych rozszerzeń było jednoznacznym zaproszeniem dla młodych demokracji wschodnioeuropejskich do pełnego uczestnictwa w rodzinie europejskiej. Zainteresowane integracją ze Wspólnotami oraz z powstałą w 1993 r. Unią Europejską państwa Europy Środkowo-Wschodniej zaczęły powoli domagać się konkretnych ustaleń dotyczących ich akcesji. W związku z tym sprawą wyjątkowej wagi stało się przygotowanie przez zainteresowane państwa planu dostosowania ich gospodarek prawa oraz systemów instytucjonalnych do standardów wspólnotowych.

Pomimo że wzajemne otwieranie się na siebie gospodarek Polski i Państw Członkowskich Wspólnot (Unii Europejskiej) było procesem długotrwałym, w trakcie którego natrafiano na poważne trudności oraz dokonywano licznych korekt ustaleń gospodarczych⁷⁴, zacieśnianie współpracy w ramach układu stowarzyszeniowego przyniosło obu Stronom konkretne korzyści. Jedną z najważniejszych korzyści, które uzyskała Polska na skutek realizacji Układu Europejskiego, była modernizacja polskiej gospodarki oraz zapoczątkowany w tamtym okresie systematyczny wzrost gospodarczy Polski⁷⁵.

⁷⁴ Sierpień 1993 r. – podpisano protokół ułatwiający dostęp polskim towarom na rynek Wspólnot; marzec 1994 r. – wprowadzono zmiany dotyczące zasad importu samochodów z UE do Polski w ramach spec. kontyngentów; lipiec 1995 r. – podpisano protokół dotyczący udziału Polski w programach UE; styczeń 1996 r. – weszły w życie zmienione przepisy dotyczące zasad handlu wyrobami tekstylnymi, zwiększające dostęp Polski do rynku unijnego; 16 lipiec 1996 r. Rada Stowarzyszenia wprowadziła przepisy zapewniające właściwe funkcjonowanie reguł konkurencji (zapobieganie praktykom monopolistycznym). Podjęto także decyzję dotyczącą ceł na importowane do Polski przetworzone produkty rolne z UE; zob. E. S y n o w i e c, *Współpraca Polski z Unią Europejską na mocy Układu o Stowarzyszeniach*, w: *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Warszawa: Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego 1996; R e y e s, *Reguły gry*, s. 184-185.

⁷⁵ Dzięki wejściu w życie Układu Europejskiego, roczne tempo wzrostu gospodarczego

*

Przez kilkadziesiąt lat od zakończenia II wojny światowej Polska zmuszona była uczestniczyć w politycznych, gospodarczych oraz militarnych strukturach bloku wschodniego, będąc, tak jak pozostałe państwa socjalistyczne, państwem satelickim Związku Radzieckiego. Aż do rozpadu bloku wschodniego, do którego doszło na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku, Polska nie będąc państwem w pełni suwerennym, nie mogła swobodnie kształtować swoich stosunków politycznych oraz gospodarczych z Zachodem, w tym z Państwami Członkowskimi Wspólnot Europejskich. Bankructwo systemu komunistycznego oraz poważne problemy gospodarcze państwa zmusiły władze PRL pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku do podjęcia doniosłej w skutkach decyzji dotyczącej zmiany polityki gospodarczej, a w dalszej perspektywie także ustroju państwa.

Kluczową rolę w procesie transformacji politycznej i gospodarczej Polski oraz pozostałych państw bloku wschodniego odegrały Wspólnoty Europejskie oraz powstała w 1993 r. Unia Europejska. Sukces polskiej transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w przełomowym 1989 r. był możliwy do osiągnięcia dzięki wszechstronnej pomocy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, a także konsekwentnej polityce reformatorskiej realizowanej przez wszystkie rządy polskie, poczynając od rządu przełomu premiera Tadeusza Mazowieckiego. Wyłaniane podczas kolejnych, demokratycznych wyborów władze wskazywały niezachwianie na prozachodni kierunek obrany przez Polskę. Przywódcy Wspólnot przekonani o nieodwracalności demokratycznych oraz rynkowych przemian w Polsce, wspierali ją konsekwentnie na wszystkich etapach trudnego procesu reform. Pomoc, jakiej państwa zachodnie udzieliły w tamtym okresie Polsce, sprawiła, że polskie społeczeństwo uwierzyło w sens oraz skuteczność reform i pomimo licznych trudności zdołało dokonać zasadniczej przebudowy kraju. Po wielu latach braku suwerenności oraz eksperymentowania z utopijnym ustrojem socjalistycznym Polska odzyskała niepodległość oraz należną sobie pozycję pośród państw europejskich. Najważniejszym etapem integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi i Unią Europejską był Układ stowarzyszeniowy, który zagwarantował Polsce

Polski zwiększyło się w latach 1992-1997 o ok. 0.5-0.6 punktu procentowego, zob. *Ocena stopnia realizacji Układu Europejskiego ustanawiającego Stowarzyszenie między Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, Warszawa 1998, s. 73.

uzyskanie członkostwa we Wspólnotach oraz wskazał, w jaki sposób można było osiągnąć ten cel.

W niedługim czasie po podpisaniu układów stowarzyszeniowych Polska, Węgry i Czechosłowacja, państwa tworzące tzw. Grupę Wyszehradzką, wystąpiły z memorandum manifestującym ich dążenia do uzyskania członkostwa we Wspólnotach Europejskich (wrzesień 1992 r.). W memorandum stwierdzono, że: „*Układy Europejskie* są solidnym fundamentem stopniowej integracji naszych [...] państw ze Wspólnotami [...]. Nasze rządy oczekują potwierdzenia, że nasz cel – tj. pełna integracja – jest również celem samych Wspólnot, ze wszystkimi tego politycznymi i gospodarczymi konsekwencjami”⁷⁶. Sygnatariusze memorandum wyrazili wspólną wolę ubiegania się o członkostwo we Wspólnotach do końca ówczesnej dekady, wzywając jednocześnie przedstawicieli Wspólnot, aby ci odpowiedzieli na ich wysiłki „poprzez jasne stwierdzenie, że integracja [...] gospodarek i społeczeństw, prowadząca do członkostwa we Wspólnotach, jest również celem samych Wspólnot”⁷⁷. Pod wpływem jednoznacznego stanowiska krajów stowarzyszonych Wspólnoty Europejskie na wspomnianym już Szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r. podjęły doniosłą, historyczną decyzję o przyjęciu do Wspólnot państw Europy Środkowo-Wschodniej, oświadczając, iż nastąpi to „niezwłocznie po przyjęciu zobowiązań wynikających z członkostwa w drodze spełnienia warunków ekonomicznych i politycznych” (tzw. Kryteria Kopenhaskie).

Analizując rozwój stosunków między Polską i Wspólnotami Europejskimi, poczynwszy od końca lat osiemdziesiątych aż do wejścia w życie Układu Europejskiego w 1994 r., zauważamy, że Polska była w tamtym szczególnym, historycznym okresie przedmiotem niesłabnącego zainteresowania Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej. Od przełomowego 1989 r. zainteresowaniu temu towarzyszyła konkretna pomoc w każdej niemalże dziedzinie życia gospodarczego i społecznego. Wspólnoty Europejskie i ich Państwa Członkowskie były naturalnymi sojusznikami oraz przewodnikami Polski w jej drodze do demokracji i wolnego rynku. Jedynymi „żądaniem” w zamian Zachodu były postulaty umacniania demokratycznej, respektującej fundamentalne dla Zachodu wartości, formy rządów oraz budowy sprawnie działającej gospodarki wolnorynkowej, zrywające ostatecznie z przeżytkami systemu komunistycznego.

⁷⁶ Memorandum rządów Czecho-Słowacji, Węgier i Polski o wzmocnieniu procesu integracji ze Wspólnotami Europejskimi oraz o przyszłym członkostwie, „Monitor Integracji Europejskiej” 3(1995), s. 22-27.

⁷⁷ Tamże.

BIBLIOGRAFIA

- Umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową i Europejską Wspólnotą Gospodarczą w Sprawie Handlu oraz Współpracy Handlowej i Gospodarczej sporządzona w Warszawie dn. 19 września 1989 r. (Dz.U. 1990, Nr 38, poz. 214).
- Układ Europejski Ustanawiający Stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony sporządzony w Brukseli dn. 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. 1994, Nr 11, poz. 38; zm. Dz.U. 1995, Nr 63, poz. 326).
- Przygotowanie krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Rynkiem Wewnętrznym Unii Europejskiej. Biała Księga Komisji Europejskiej, Warszawa: Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce 1995.
- B a r c z J., K a w e c k a - W y r z y k o w s k a E., M i c h a ł o w s k a - G o r y w o d a K.: Integracja europejska, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer Business 2007.
- B a l c e r o w i c z L.: 800 dni – szok kontrolowany, red. J. Baczyński, Warszawa: Polska Oficyna Wydawnicza BGW 1992.
- C i a m a g a L.: Polityka ekonomiczna Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Doświadczenia i perspektywy, Warszawa: Wydawnictwo „Książka i Wiedza” 1977.
- C z a r n o c k i A.: Europa jako region współistnienia Wschód–Zachód w latach 1972-1989, Lublin: Wydawnictwo UMCS 1991.
- D i n a n D.: Ever closer Union? An introduction to the European Community, London: MacMillan Press Ltd. 1994.
- D o l i w a - K l e p a c k i Z. M.: Integracja europejska (łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy), Białystok: Temida II 2005.
- Ekonomiczne aspekty integracji europejskiej, red. J. D. Hansen, Kraków: Oficyna Ekonomiczna 2003.
- Europe's global links. The European Community and inter-regional cooperatiom, red. G. Edwards, E. Regelsberger, London: Pinter Publishers 1990.
- Integracja europejska, red. naukowa A. Marszałek, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2004.
- K a w e c k a - W y r z y k o w s k a E.: Stosunki Polski ze Wspólnotami Europejskimi od 1989 roku, Warszawa: SGH 1997.
- L a t o s z e k E.: Polityka traktatowa Wspólnoty Europejskiej wobec europejskich krajów nieczłonkowskich, Warszawa: SGH 1999.
- L e v i n s o n M.: Nie tylko wolny rynek. Odrodzenie aktywnej polityki gospodarczej, przeł. z ang. K. Żukrowska, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne 1992.
- M a r s z a ł e k A.: Integracja ekonomiczna krajów RWPG a stosunki międzynarodowe, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 1991.
- P o p o w i c z K.: Historia integracji europejskiej, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa 2006.
- P o d r a z a A.: Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej, Lublin: RW KUL 1996.

- Prawo europejskie. Zagadnienia systemowe, red. J. Barcz, Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza 2005.
- R u t k o w s k a I.: Od Wspólnot Europejskich do Unii Europejskiej. Ekonomiczne i prawne podstawy oraz ewolucja integracji zachodnioeuropejskiej, Szczecin: Wydawnictwo Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu 1998.
- S c h r ö d e r P. J. H.: Ekonomiczne aspekty integracji europejskiej, red. J. D. Hansen, Kraków: Oficyna Ekonomiczna 2003.
- The origins and evolution of the European Union, ed. by D. Dinan, Oxford: Oxford University Press 2006.
- W y s o k i ń s k a Z.: Polska w procesie integracji ze Wspólnotami Europejskimi, red. Z. Wysokińska, Warszawa–Łódź: PWN 1994.

EVOLUTION OF POLITICAL AND ECONOMIC CO-OPERATION
BETWEEN POLAND AND THE EUROPEAN COMMUNITY'S
COUNTRIES IN THE BEGINNING PERIOD OF THE POLITICAL SYSTEM
TRANSFORMATION IN POLAND (1989-1994)

S u m m a r y

The beginning of closer co-operation between Poland and the European Community's member countries occurred in the second half of the 1980s. The improvement of relations with western countries became possible due to the changes which took place in the leadership of the Union of Soviet Socialist Republics. They were possible as a result of Mikhail Gorbachev's team coming to power in the Soviet Union, which started the reconstruction of the Soviet system and state, which is now known in the world as *perestrojka*. Due to the normalisation of relations between the East and the West The Polish People's Republic could sign the first wide ranging economic and trade agreement with the European Economic Community in 1989. This article pertains to the history and political conditions of co-operation between Poland and the European Economic Community in the years 1989-1994. The author concentrates on the political and economic co-operation. The article describes in detail *The Agreement between The Polish People's Republic and The European Economic Community on the Trade and Economic Co-operation* from 19 September 1989 and *The Europe Agreement on Association between the Republic of Poland and the European Community and its Member states* on 16 December 1991.

Słowa kluczowe: Wspólnoty Europejskie, Unia Europejska, transformacja ustrojowa, reformy, handel, gospodarka, stowarzyszenie.

Key words: European Community's countries, European Union, systemic transformation, reforms, trade, economy, association.