

Redakcja naukowa **Witold M. Orłowski**

Gdzie naprawdę są konfitury?

Najważniejsze gospodarcze
korzyści członkostwa Polski
w Unii Europejskiej



Gdzie naprawdę są konfitury?

Najważniejsze gospodarcze
korzyści członkostwa Polski
w Unii Europejskiej

Redakcja naukowa **Witold M. Orłowski**

Gdzie naprawdę są konfitury?

Najważniejsze gospodarcze
korzyści członkostwa Polski
w Unii Europejskiej



Recenzenci
Jerzy Wilkin
Katarzyna Zukrowska

Redaktor naukowy
Witold M. Orłowski

Redaktor prowadzący
Małgorzata M. Przybyszewska

Redakcja
Jerzy Lewiński

Korekta
Anna Przyborowska

Projekt okładki i stron tytułowych
Anna Gogolewska

Ilustracja na okładce
andreswd/iStock

Skład i łamanie
Dariusz Górski



Polska
Fundacja
im. Roberta
Schumana



Publikacja została przygotowana przez autorów dla Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana oraz Fundacji Konrada Adenauera.



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union

Publikacja powstała przy wsparciu środków Komisji Europejskiej w ramach programu Europa dla Obywateli. Wsparcie Komisji Europejskiej dla produkcji tej publikacji nie stanowi poparcia dla treści, które odzwierciedlają jedynie poglądy autorów, a Komisja nie może zostać pociągnięta do odpowiedzialności za jakiegokolwiek wykorzystanie informacji w niej zawartych.

© Copyright by Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2021

Witold M. Orłowski ORCID 0000-0002-2320-2372

ISBN 978-83-235-5340-3 (druk)

ISBN 978-83-235-5348-9 (pdf online)

ISBN 978-83-235-5356-4 (e-pub)

ISBN 978-83-235-5364-9 (mobi)

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego

00-838 Warszawa, ul. Prosta 69

e-mail: wuw@uw.edu.pl

księgarnia internetowa: www.wuw.pl

Wydanie 1, Warszawa 2021

Druk i oprawa: POZKAL

Spis treści

Wstęp. Skąd tytuł książki?	9
Rozdział 1. Źródła korzyści gospodarczych z członkostwa Polski w Unii Europejskiej: próba szacunku	19
1.1. Główna korzyść z członkostwa: przyspieszony rozwój gospodarczy Polski	19
1.2. Efekty udziału Polski w Jednolitym Rynku Europejskim (JRE)	22
1.2.1. Efekty udziału w JRE: handel towarami	24
1.2.2. Efekty udziału w JRE: handel usługami	27
1.2.3. Efekty udziału w JRE: rynek kapitału	29
1.2.4. Efekty udziału w JRE: rynek pracy	32
1.3. Znaczenie transferów unijnych dla rozwoju gospodarczego Polski ..	34
1.4. Źródła korzyści gospodarczych z tytułu członkostwa Polski w UE ..	41
1.4.1. Szacunkowe korzyści gospodarcze z tytułu udziału w JRE ...	41
1.4.2. Szacunkowe korzyści gospodarcze z tytułu transferów z UE ..	45
1.5. Wniosek: zasadnicze znaczenie udziału w JRE	45
Rozdział 2. Znaczenie udziału Polski w Jednolitym Rynku Europejskim: rynek towarów	50
2.1. Znaczenie swobody przepływu towarów dla funkcjonowania Unii Europejskiej	50
2.2. Najważniejsze etapy wdrażania swobody przepływu towarów	52
2.3. Rynek towarów: towary nieżywnościowe	54
2.3.1. Wyniki handlu zagranicznego (towary nieżywnościowe)	54
2.3.2. Dostosowanie do JRE: korzyści i koszty	58
2.4. Rynek towarów: towary rolno-spożywcze	61
2.4.1. Zmiany regulacyjne w związku z akcesją Polski do UE	61
2.4.2. Wyniki handlu zagranicznego (towary rolno-spożywcze)	63

2.4.3. Znaczenie instrumentów WPR dla polskiego rolnictwa i eksportu	66
2.5. Podsumowanie i wyzwania na przyszłość	69
Rozdział 3. Znaczenie udziału Polski w Jednolitym Rynku Europejskim: rynek usług	75
3.1. Znaczenie swobody przepływu usług dla funkcjonowania Unii Europejskiej	75
3.2. Najważniejsze etapy wdrażania swobody przepływu usług	76
3.3. Wyniki odnotowane przez Polskę w zakresie handlu usługami ...	77
3.4. Korzyści i koszty dla Polski związane ze swobodą przepływu usług	79
3.4.1. Główne korzyści z tytułu swobody przepływu usług	79
3.4.2. Główne koszty związane ze swobodą przepływu usług	80
3.5. Wyzwania na przyszłość	82
3.6. Bilans: co przyniosła polskiej gospodarce swoboda przepływu usług?	84
Rozdział 4. Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na długookresowe przepływy kapitałowe	87
4.1. Wprowadzenie	87
4.2. Zmiany strumieni BIZ w okresie członkostwa w UE	89
4.3. Korzyści wynikające z napływu BIZ w kontekście JRE	93
4.3.1. JRE jako bodziec do wzrostu BIZ	93
4.3.2. JRE jako bodziec do zmian charakteru BIZ	99
4.4. Ryzyka i kontrowersje związane z BIZ	100
4.5. Podsumowanie	103
Rozdział 5. Swoboda przepływu pracowników	110
5.1. Znaczenie swobodnego przepływu pracowników	110
5.2. Swoboda przepływu pracowników w negocjacjach Polski z UE ...	112
5.3. Efekty swobody przepływu pracowników: skala migracji	114
5.4. Efekty swobody przepływu pracowników: konsekwencje społeczne	116
5.5. Efekty swobody przepływu pracowników: przepływy finansowe ..	118
5.6. Migracje poakcesyjne jako jedna z konsekwencji <i>brexitu</i>	120
5.7. Podsumowanie – bilans kosztów i korzyści	120
Rozdział 6. Pieniądze z UE całego szczęścia nie dają... (uwagi o wpływie transferów na rozwój Polski)	124
6.1. Wpływ zewnętrznych funduszy na rozwój Polski	124
6.2. Efekt popytowy i efekt podażowy napływu zewnętrznych funduszy	126

6.3. Rozwój gospodarczy czy postęp cywilizacyjny?	129
6.4. Podsumowanie	132
Rozdział 7. Największe korzyści z akcesji Polski do UE	
w sektorze rolno-żywnościowym	136
7.1. Akcesja Polski do UE w oczach polskich rolników: od wielkich obaw do zadowolenia	136
7.2. Korzyści z tytułu transferów budżetowych WPR	138
7.3. Korzyści z tytułu uczestnictwa Polski w JRE	140
7.4. Podsumowanie	149
Skróty stosowane w tekście	152
Informacje o autorach	153

Wstęp. Skąd tytuł książki?

[Konfitury:

1. *malinowe: potrawa z owoców, powstała przez ich gotowanie w gęstym syropie z cukru, a potem smażenie*
2. *finansowe: korzyści, jakie można uzyskać w łatwy sposób, będąc członkiem jakiejś organizacji lub prowadząc określoną działalność]*

Źródło: *Wielki słownik języka polskiego* (2021)

Jakie są główne korzyści wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej? Zdaje się, że społeczeństwo polskie nie zna pełnej odpowiedzi na to pytanie, choć przygniatająca większość Polaków (80–90%) nieodmiennie deklaruje poparcie dla członkostwa, a skala poparcia pozostaje bardzo wysoka niezależnie od poważnych kryzysów, jakie dotknęły w ostatnich kilkunastu latach polską, europejską i światową gospodarkę (CBOS 2021).

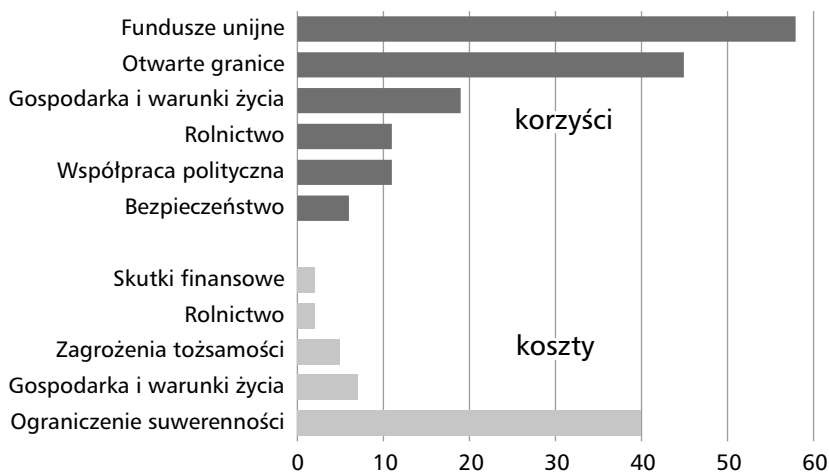
W badaniu przeprowadzonym w roku 2019 przez Centrum Badania Opinii Społecznej aż 91% Polaków deklarowało ogólne poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej (UE). Zdecydowane poparcie wyrażali zwolennicy najliczniej reprezentowanych w Sejmie partii politycznych (98% zwolenników Platformy Obywatelskiej i 90% zwolenników Prawa i Sprawiedliwości), a także członkowie wszystkich wyróżnionych w badaniu grup społeczno-demograficznych (CBOS 2019). Jednocześnie 78% respondentów stwierdzało, że członkostwo w UE przynosi Polsce więcej korzyści niż strat¹. Opinia ta zmieniała się w czasie wraz z coraz bardziej zauważalnym wpływem członkostwa na życie Polaków: w 2005 r. (a więc w rok po akcesji Polski do UE)

¹ Odmiennego zdania było tylko 7% respondentów (10% uważało, że członkostwo przynosi Polsce tyle samo korzyści co strat, a 5% nie miało na ten temat zdania) (CBOS 2021).

tylko 16% respondentów uważało, że wpływa ono korzystnie na materialne warunki życia; w roku 2007 (w przededniu wybuchu globalnego kryzysu finansowego) było to już 49%, a w roku 2019 (przed wybuchem kryzysu pandemicznego) opinię taką wyrażało 78% respondentów (tamże).

Kiedy jednak respondenci proszeni byli o podanie największych korzyści z członkostwa, większość z nich wskazywała napływ funduszy unijnych (58% wskazań). Drugą z najpowszechniej wskazywanych korzyści było otwarcie granic, czyli umożliwienie swobody podróżowania i podejmowania przez Polaków pracy w krajach Unii (45%). Znacznie mniejszy odsetek respondentów wskazywał na korzyści dla rozwoju polskiej gospodarki i wzrostu poziomu życia. Odpowiedziało tak łącznie tylko 19% pytanym, ale ponieważ jednocześnie aż 7% respondentów widziało w tym obszarze głównie koszty, wynik netto wskazań na korzyści gospodarcze wynosił tylko 12%. Korzyści dla rolnictwa widziało 11% badanych, korzyści wynikające ze współpracy politycznej – 11%, a korzyści dla bezpieczeństwa i pozycji międzynarodowej kraju – jedynie 6% (por. rys. W.1).

Rysunek W.1. Postrzeganie przez Polaków głównych korzyści i kosztów członkostwa w Unii Europejskiej (% wskazań*, 2019)



* Możliwe kilka wskazań, wyniki nie sumują się do 100%.

Źródło: CBOS 2019.

Tymczasem jest to ocena niewłaściwa, ponieważ główną korzyścią, jaką Polska uzyskuje z członkostwa, jest szybszy rozwój gospodarczy. PKB na głowę mieszkańca Polski wzrósł po przystąpieniu do UE z 49% w roku 2003 do 76,1% średniej UE-27 w roku 2020. Dzięki temu kraj znacząco zmniejszył dystans rozwojowy dzielący go od krajów Europy Zachodniej, a niektóre z nich nawet prześcignął (Grecję, a według ocen Międzynarodowego Funduszu Walutowego również Portugalię). Jak pokażemy w tej książce, szybszy rozwój gospodarczy Polski w okresie członkostwa uzyskany został głównie dzięki pełnemu uczestnictwu w Jednolitym Rynku Europejskim (JRE), a nie dzięki unijnym transferom finansowym. Co więcej, zdaje się, że to właśnie pełnemu uczestnictwu w JRE zawdzięczamy co najmniej połowę wzrostu gospodarczego, który Polska odnotowała w latach 2003–2020 (po uwzględnieniu wpływu transferów unijnych na PKB oznacza to, że członkostwu w UE zawdzięczamy większość tego wzrostu).

Nie powinno to być zaskoczeniem, gdyż Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jednoznacznie stwierdza, że celem jej działania jest zapewnienie państwom członkowskim dobrobytu i bezpieczeństwa. Celowi temu podporządkowane są przyjęte rozwiązania instytucjonalne, w tym zwłaszcza budowa JRE. Wspólny budżet, o skali ograniczonej do 1% PKB UE, jest narzędziem, które ma tylko wspomagać realizację celów działania Unii.

Należy pamiętać, że jedynym trwałym źródłem dobrobytu jest wysoka wydajność i konkurencyjność gospodarki. Podstawowym środkiem prowadzącym do tego celu było utworzenie w toku integracji europejskiej JRE, opartego na tzw. czterech swobodach: przepływu towarów, usług, pracy i kapitału. Po pierwsze, dzięki likwidacji większości barier ograniczających te przepływy możliwe stało się lepsze wykorzystanie zasobów, jakimi dysponują kraje UE (Baldwin, Wyplosz 2015). Przede wszystkim nastąpiła większa specjalizacja, pełniejsze wykorzystanie przewag konkurencyjnych i korzyści skali, jakie daje europejskim firmom wielki wspólny rynek. Po drugie, zwiększył się przepływ czynników produkcji pomiędzy krajami (zwłaszcza kapitału w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych). W krajach o relatywnie większych zasobach pracy w stosunku do zasobów kapitału (a takimi krajami są właśnie Polska i pozostałe nowe państwa

członkowskie) praca jest tańsza, a inwestycje bardziej efektywne. Z kolei kraje o relatywnie większych zasobach kapitału niż pracy (jak to jest w większości państw zachodniej Europy) dysponują nadwyżkami kapitału, które ulokowane w krajach uboższych przynoszą im większe dochody. Efektem likwidacji barier stał się proces przenoszenia znaczącej części produkcji, zwłaszcza przemysłu przetwórczego, z zachodniej do wschodniej części UE, wiodący do szybkiego wzrostu wydajności pracy w nowych państwach członkowskich i poprawy dobrobytu w obu częściach Unii (Rapacki, Próchniak 2014; Dobrinsky, Havlik 2014; Orłowski 2020). W ten sposób stopniowemu odwróceniu uległ proces peryferyzacji krajów wschodniej części kontynentu, obserwowany przez historię gospodarczą od pięciuset lat (Wallerstein 1974).

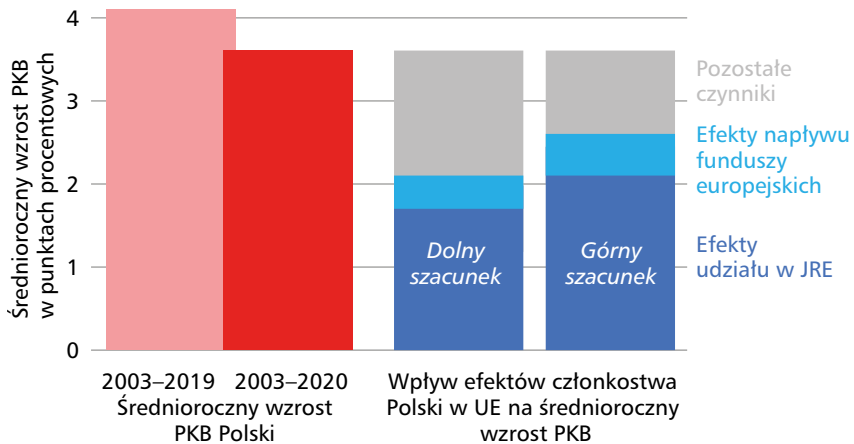
Nie należy oczywiście lekceważyć znaczenia napływu do Polski funduszy europejskich. Miał on duże znaczenie dla przyspieszenia rozwoju gospodarczego naszego kraju. Fundusze pozwalają na poprawę otoczenia instytucjonalnego, rozbudowę infrastruktury, wsparcie procesów modernizacji przedsiębiorstw, wzmocnienie kapitału ludzkiego. Część funduszy, wypłacana w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), znacząco poprawia poziom dochodów rolników i przyczynia się do rozwoju obszarów wiejskich. Należy jednak pamiętać, że są to działania, które w głównej mierze jedynie wspierają i ułatwiają inwestycje przedsiębiorstw decydujące o wzroście wydajności pracy.

Pisząc te słowa, musimy również pamiętać o wdrażanym obecnie wielkim Funduszu Odbudowy (Next Generation EU), który ma pomóc w pokonaniu skutków kryzysu pandemicznego. Jak się wydaje, może on w większym stopniu niż coroczne transfery z tytułu Polityki Spójności i WPR wpłynąć na rozwój polskiej gospodarki, nie tylko zwiększając znacznie ich skalę, lecz także wspierając bezpośrednio procesy digitalizacji, transformacji energetycznej i rozwoju „zielonej gospodarki”. Fundusz Odbudowy ma jednak charakter jednorazowy i wyjątkowy, ponieważ stanowi odpowiedź na niecodzienną sytuację powstałą w wyniku pandemii. Jednocześnie warto odnotować, że to właśnie dzięki udziałowi w JRE, który mimo trudnych warunków umożliwił w kryzysowym roku 2020 wzrost polskiego eksportu i nadwyżki handlowej, udało się znacznie złagodzić recesję, która dotknęła Polskę (wzrost nadwyżki handlowej ograniczył o 0,8 punktu

procentowego, czyli niemal o jedną czwartą, spadek PKB wynikający ze zmniejszenia popytu krajowego).

Znaczenie uczestnictwa Polski w JRE dla wzrostu gospodarczego zaprezentowane jest na rysunku W.2 (przedstawiono na nim oszacowania zawarte w rozdziale 1).

Rysunek W.2. Szacunkowy wpływ poszczególnych efektów członkostwa w UE na średnioroczny wzrost PKB Polski (2004–2020)



Źródło: GUS, obliczenia własne.

Realne tempo wzrostu gospodarczego Polski wyniosło w okresie 2003–2020 średniorocznie 3,6% (do wybuchu kryzysu pandemicznego, w latach 2003–2019, tempo to wynosiło 4,1%). Jak pokazujemy w książce, nieskrępowany udział Polski w JRE prowadził do przyspieszenia tempa wzrostu polskiego PKB w tym czasie szacunkowo o 1,6–2,1 punktu procentowego średniorocznie. Jeśli dodać do tego efekty napływu unijnych funduszy (szacowane na 0,3–0,5 punktu procentowego średniorocznie), okazuje się, że członkostwu w UE zawdzięczamy większość odnotowanego w tym okresie wzrostu, przy czym najważniejszą korzyścią gospodarczą był udział Polski w JRE. Jest on kilkakrotnie ważniejszy z gospodarczego punktu widzenia niż napływ unijnych funduszy (który większość Polaków mylnie uważa za główną korzyść z członkostwa).

Mówiąc najkrócej: gdyby Polska nie uczestniczyła w JRE, na naszej zachodniej i południowej granicy wciąż stałyby kolejki ciężarówek, czekających na odprawę celną. Nasz eksport na rynki europejskie wzrastałby znacznie wolniej, gdyż musiałby się przebijać przez liczne bariery – jeśli nawet nie cła, to na pewno skomplikowane i trudne do spełnienia wymogi techniczne. Wielu usług w ogóle nie dałoby się eksportować, ponieważ w praktyce mogą je w sprawny sposób dostarczać niemal wyłącznie firmy z krajów UE. Polskie rolnictwo „dusiłoby się” od nadmiaru produkcji w stosunku do ograniczonego popytu krajowego. Przy znacznie niższej skali emigracji zarobkowej nadal walczylibyśmy z wysokim bezrobociem. W ślad za tym wolniej rosłoby produkcja (PKB), płace i dochody. Nie powstałyby też liczne nowoczesne fabryki i centra usługowe, w których pracę znalazłyby miliony Polaków. Nie otworzono by ich, gdyż bez gwarancji dostępu do unijnego rynku inwestorzy (zwłaszcza zagraniczni, ale również polscy) nie zdecydowałiby się na tak duże inwestycje.

Gdzie znajdowałaby się dziś Polska, gdyby nie należała do UE? Uproszczony rachunek z wykorzystaniem przedstawionych powyżej oszacowań sugeruje, że bez członkostwa w UE wzrost gospodarczy naszego kraju wynosiłby w okresie 2003–2020 jedynie 1–1,5% rocznie², co nie powinno dziwić, zważywszy na niezwykle trudne warunki rozwoju w tym okresie (dwa globalne kryzysy prowadzące w większości krajów europejskich do znacznego spadku PKB). Poziom PKB na głowę mieszkańca Polski byłby nawet o 30–35% niższy niż w rzeczywistości i wynosiłby obecnie nie 76,1%, ale tylko 49–54% średniego

² Rachunek ten jest oczywiście uproszczony i ma tylko charakter poglądowy. Z jednej strony jest mało prawdopodobne, aby Polska, nawet nie będąc członkiem UE, nie uzyskała pewnej poprawy dostępu do JRE w drodze bilateralnych umów handlowych i inwestycyjnych (tak jak np. w przypadku Turcji związanej unią celną z UE). Z drugiej strony brak dostępu do JRE zmusiłby zapewne Polskę do poszukiwania płaszczyzn integracji gospodarczej częściowo rekompensujących ten brak, np. z Rosją (dziś wydaje się to trudne do wyobrażenia, gdyżby jednak nasz kraj pozostawał poza UE, prawdopodobnie musiałby się z tym pogodzić; przykładem takiej wymuszonej przez okoliczności współpracy są w ostatnich latach relacje z Rosją coraz bardziej osamotnionych w UE Węgier [Jóźwiak 2019]). Eksport mógłby też być wspierany przez znacznie słabszego niż w rzeczywistości złotego (ale oznaczałby on również mniejszą siłę nabywczą mieszkańców Polski).

poziomu obecnej UE-27. Byłby to poziom o 2–10% niższy niż obecnie w Bułgarii, najuboższym kraju UE. Co więcej, oznaczałoby to, że niemal nie zmniejszyłby się dystans, który w roku 2003 dzielił Polskę od krajów Europy Zachodniej.

Zmiana niekorzystnych trendów, zwiększających w latach 1950–1989 dystans gospodarczy dzielący Polskę od krajów Europy Zachodniej, nastąpiła już w latach 90. ubiegłego stulecia wraz z procesami transformacji gospodarczej. Sukces transformacji był czynnikiem, który zarówno umożliwił akcesję Polski do UE, jak i później wykorzystanie szans tworzonych przez dostęp do JRE. To właśnie w okresie członkostwa nastąpiło radykalne zmniejszenie historycznego dystansu rozwojowego³. A – jak staramy się pokazać w tej książce – największą korzyścią z członkostwa, które umożliwiło ten sukces, nie był napływ unijnych funduszy, ale udział w JRE. Dlaczego zatem większość Polaków nie wie, gdzie leżą główne korzyści z członkostwa w UE?

Paradoksalnie, wpływ na to mogła mieć prounijna kampania informacyjna władz: łatwiej było wytłumaczyć społeczeństwu proste korzyści budżetowe wynikające z członkostwa niż wymagające większego zrozumienia mechanizmów ekonomicznych gospodarcze korzyści udziału w JRE. Uciekając przed kwestiami trudniejszymi do wytłumaczenia, politycy woleli wskazywać korzyści najbardziej widoczne dla ludzi, w tym zwłaszcza unijne fundusze oraz swobodę podróżowania i podejmowania pracy. Robili to zamiast przekonywać, że do Unii warto byłoby wstąpić nawet w sytuacji, gdyby funduszy nie było, a rynki pracy pozostawałyby zamknięte. To udział w JRE i w działaniach integrujących Unię jest najlepszą drogą do zapewnienia Polsce dobrobytu i bezpieczeństwa.

Pokazanie nie do końca prawdziwego obrazu korzyści jest ryzykowne, ponieważ prowadzi do oczywistego pytania: czy członkostwo straci sens, jeśli w przyszłości Polska przestanie być beneficjentem

³ Według szacunków Maddisona (2001) PKB na głowę mieszkańca Polski w relacji do PKB na głowę mieszkańca Niemiec zmniejszył się pomiędzy rokiem 1950 a 1989 z 63 do 37%, a więc o 26 punktów procentowych. Z kolei dane IMF World Economic Outlook pokazują, że do roku 2003 relacja ta wzrosła do 42%, a więc o 5 punktów procentowych. Natomiast w okresie członkostwa Polski w UE relacja ta wzrosła do 63% w roku 2020, a więc o 21 punktów procentowych.

netto budżetu UE (wskutek wzrostu polskiego PKB na głowę mieszkańca albo wyjątkowo nieskutecznej lub nieodpowiedzialnej polityki prowadzonej przez Polskę na forum UE)? Widać już wyraźnie, że taka właśnie, z ekonomicznego punktu widzenia niesłuszna, ale łatwo przemawiająca do wyobraźni, teza może stać się jednym z głównych narzędzi sił antyeuropejskich dążących do wyprowadzenia Polski z Unii.

I to właśnie tłumaczy, dlaczego wybraliśmy taki, a nie inny tytuł książki. Może on razić zbyt publicystycznym charakterem, może być przez niektórych uznany za „niedostatecznie naukowy”. Wierzymy jednak, że misją nauki jest nie tylko poszukiwanie wiedzy i prawdy, lecz także dążenie do ich rozpowszechniania, zwłaszcza w sprawach ważnych dla społeczeństwa. Jak podaje cytowany powyżej internetowy *Wielki słownik języka polskiego* (2021), w potocznym rozumieniu „konfitury” oznaczają „korzyści, jakie można uzyskać w łatwy sposób, będąc członkiem jakiejś organizacji”. Korzyści, jakie uzyskała Polska z członkostwa w Unii Europejskiej, a przede wszystkim z pełnego uczestnictwa w JRE, na pewno nie przyszły łatwo. Wymagały przede wszystkim ogromnego wysiłku polskich producentów, którzy najpierw musieli dostosować się do trudnych warunków unijnego rynku, a następnie powiększyć i wykorzystać posiadane przewagi konkurencyjne. Z pewnością nie było też łatwe wynegocjowanie korzystnych rozwiązań w kolejnych wieloletnich ramach finansowych UE, czyniących z Polski największego beneficjanta unijnego budżetu. Warto jednak zrozumieć, że członkostwo w UE stanowiło przede wszystkim szansę, którą trzeba było dobrze wykorzystać; bez niego rozwój Polski w ostatnich kilkunastu latach byłby z pewnością znacznie trudniejszy i mniej spektakularny. Trzeba też zdawać sobie sprawę z tego, że korzyści, jakie czerpie polska gospodarka z udziału w JRE, są nie tylko wyraźnie większe od korzyści z tytułu unijnych transferów, lecz także mają charakter znacznie bardziej trwały. Jeśli Polska będzie rozwijać się tak, jak byśmy tego chcieli, w którymś momencie z pewnością przestanie być wielkim beneficjentem netto budżetu UE – nie będzie już potrzebować aż tak dużego wsparcia rozwojowego⁴.

⁴ Jest to oczywiście sprawa dość odległej przyszłości. Warto zwrócić uwagę, że w przypadku Hiszpanii mimo 45 lat członkostwa i wzrostu PKB na głowę mieszkańca

Wzrost konkurencyjności polskich producentów i ich udziału w jednym z największych rynków świata jest natomiast trwałym sukcesem, na którym można budować dalszy rozwój.

Polacy muszą zrozumieć, gdzie są prawdziwe korzyści członkostwa i dlaczego żywotnym interesem naszego kraju jest nie tylko pozostanie w Unii, lecz także utrzymanie się w jej najsilniej integrującym się centrum. Dlatego oprócz jeszcze ściślejszej integracji gospodarczej, obejmującej również wprowadzenie w Polsce euro (Götz, Nowak, Orłowski 2018), w naszym interesie leży też znacznie dalej posunięta integracja polityczna, a także integracja w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa. Z tego powodu nie wahamy się spróbować odpowiedzieć na gruncie ekonomicznym na najbardziej intuicyjnie zadane, łatwe do właściwego zrozumienia, proste, ale niezwykle ważne dla Polski i Polaków pytanie: gdzie naprawdę są konfitury?

Książka składa się z niniejszego wstępu i siedmiu rozdziałów. Rozdział 1 (autorstwa Witolda M. Orłowskiego)⁵ przedstawia syntetycznie problematykę korzyści wynikających z członkostwa Polski w UE oraz prezentuje szacunki efektów gospodarczych udziału w JRE i napływu transferów (funduszy strukturalnych i funduszy związanych z WPR). Kolejne cztery rozdziały omawiają bilans korzyści i kosztów wynikający dla Polski z czterech swobód JRE: rozdział 2 (autorstwa Elżbiety Kaweckiej-Wyrzykowskiej) poświęcony jest swobodzie przepływu towarów, rozdział 3 (Joanny Stefaniak) – przepływowi usług, rozdział 4 (Marty Götz) – przepływowi kapitału (ze szczególnym uwzględnieniem bezpośrednich inwestycji zagranicznych), rozdział 5 (Macieja Duszczyka) – przepływowi pracowników. Rozdział 6 (Grzegorza Gorzelaka) zawiera refleksję na temat znaczenia funduszy europejskich dla rozwoju Polski, ze zwróceniem uwagi na wiele pomijanych w dyskusji, rodzących często kontrowersje, aspektów tego zjawiska. Rozdział 7 (Walentego Poczty) omawia bilans korzyści i kosztów członkostwa dla polskiego sektora rolno-spożywczego,

z 72% ówczesnej EWG w roku 1986 do 91% UE-28 w roku 2019 kraj ten nadal jest beneficjentem netto budżetu UE, choć w znacznie mniejszej skali niż poprzednio (Darvas 2019).

⁵ Krótkie informacje o autorach są zamieszczone na końcu książki.

przy zwróceniu uwagi zarówno na powszechnie dostrzegane korzyści dla rolników z tytułu objęcia Polski mechanizmami WPR, jak i na znacznie bardziej trwałe efekty rynkowe związane z pełnym dostępem polskiej żywności do JRE.

Bibliografia

- Baldwin R., Wyplosz C. (2015), *The Economics of European Integration*, London: McGraw.
- CBOS (2019), *15 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, komunikat z badań nr 59/2019.
- CBOS (2021), *Trendy: Stosunek do członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, https://www.cbos.pl/PL/trendy/trendy.php?trend_parametr=stosunek_do_integracji_UE (dostęp: 14.07.2021).
- Darvas Z. (2019), *A New Look at Balances in the European Union's Next Multiannual Budget*, Bruegel Working Paper nr 10, 12 Dec. 2019, <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/12/WP-ZSOLT-FINAL.pdf> (dostęp: 15.07.2021).
- Dobrinsky R., Havlik P. (2014), *Economic Convergence and Structural Change: The Role of Transition and EU Accession*, The Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW) Research Report, nr 395.
- Götz M., Nowak B.E., Orłowski W.M. (2018), *Poland and the Euro Zone. Three Possible Scenarios and Their Consequences*, „Studia Europejskie”, R. 22, nr 3, s. 203–219.
- Jóźwiak V. (2019), *Hungarian-Russian Economic Relations*, „PISM Bulletin”, nr 105(1351), https://www.pism.pl/publications/HungarianRussian_Economic_Relations (dostęp: 19.10.2021).
- Maddison A. (2001), *The World Economy: A Millennial Perspective*, Paris: OECD.
- Orłowski W.M. (2020), *Trajectories of the Economic Transition in Central and Eastern Europe*, w: G. Gorzelak (red.), *Social and Economic Development in Central and Eastern Europe* (s. 11–34), London–New York: Routledge.
- Rapacki R., Próchniak M. (2014), *The Impact of EU Membership on Economic Growth and Real Convergence of the Central and Eastern European Countries*, „Ekonomia Journal”, nr 39, s. 87–122.
- Wallerstein I. (1974), *The Modern World-System*, t. I: *Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, New York–London: Academic Press.
- Wielki słownik języka polskiego* (2021), Warszawa: Instytut Języka Polskiego PAN, <https://wsjp.pl/> (dostęp: 14.07.2021).

ROZDZIAŁ 1

Źródła korzyści gospodarczych z członkostwa Polski w Unii Europejskiej: próba szacunku

1.1. Główna korzyść z członkostwa: przyspieszony rozwój gospodarczy Polski

Głównym celem powstania Unii Europejskiej (UE; wcześniej Wspólnoty Europejskiej), jasno wyrażonym w preambule do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), było zapewnienie państwom członkowskim dobrobytu i bezpieczeństwa. Współczesna ekonomia nie pozostawia wątpliwości, że jedynym trwałym źródłem dobrobytu jest wysoka wydajność i konkurencyjność gospodarek państw członkowskich, osiągnięta dzięki inwestowaniu w kapitał ludzki i fizyczny, akumulacji wiedzy i doświadczenia (Barro, Sala-i-Martin 1995), jak najszerszemu wykorzystaniu dostępnych technologii (Gomułka 2009), a także dzięki budowie sprawnych i sprzyjających rozwojowi gospodarczemu instytucji (Acemoglu, Johnson 2005).

Sposobem na trwałe zwiększanie wydajności i konkurencyjności gospodarek krajów UE było utworzenie Jednolitego Rynku Europejskiego (JRE), zwanego też wspólnym rynkiem lub rynkiem wewnętrznym, zdefiniowanego jako „obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału” (art. 26 pkt 2 TFUE). Oznaczało to dążenie do eliminacji wszelkich barier dla współpracy gospodarczej, w tym zwłaszcza likwidację cel i narzędzi pozacelnych utrudniających wymianę handlową, narzędzi kontroli przepływu kapitału, a także ograniczeń swobody podejmowania pracy i transgranicznego świadczenia usług. Celami tych działań były: przyspieszenie rozwoju gospodarczego, wzrost dobrobytu

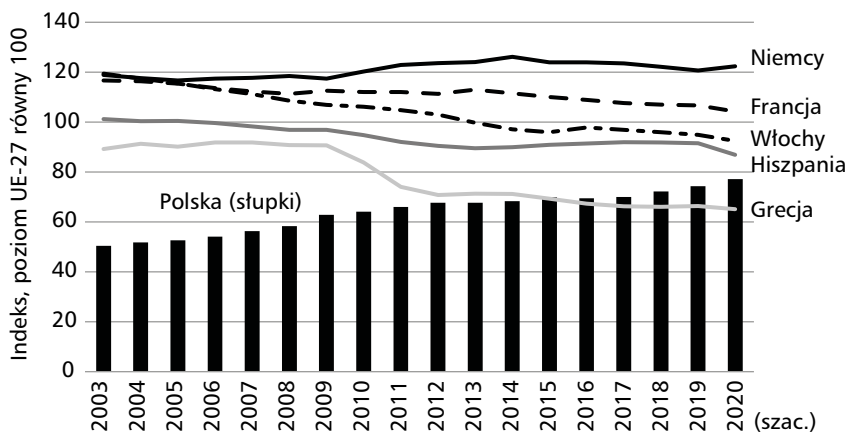
i optymalizacja alokacji czynników produkcji w skali całej UE (przepływ kapitału i pracy z obszarów, gdzie jest ich względny nadmiar, na obszary, w których jest ich niedobór i mogą być wykorzystane w sposób bardziej wydajny) (Baldwin, Wyplosz 2015).

Zapowiedziany w momencie rozpoczęcia procesów integracji europejskiej JRE był budowany stopniowo, poczynając od roku 1958 wraz z powstaniem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG). Ostatecznie utworzony został w latach 1987–1992 na podstawie Jednolitego aktu europejskiego i uzupełniony postanowieniami kolejnych unijnych traktatów. W okresie tym wdrożono w życie tzw. cztery swobody: przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Dziś można ocenić, że jakiegokolwiek poważniejsze bariery dla pełnej swobody współpracy transgranicznej pozostały jedynie w sferze przepływu usług (Dahlberg i in. 2020). Przykładem takich barier mogą być kwestie związane z delegowaniem pracowników do wykonywania usług w innym kraju czy nadal funkcjonujące ograniczenia w transporcie towarów. Należy też dodać, że wraz z postępem technologicznym pojawiają się nowe wyzwania dla funkcjonowania JRE (np. rozwój gospodarki cyfrowej czy transgraniczne świadczenie usług medycznych, co ma szczególne znaczenie w okresie pandemii COVID-19 i w świecie popandemicznym). Utworzenie JRE w znacznej mierze przyczyniło się do sukcesu integracji europejskiej: według szacunków Maddisona (2001) średni poziom PKB na głowę mieszkańca sześciu krajów, które zakładały Wspólnotę (RFN, Francja, Włochy i kraje Beneluksu), wzrósł z 78% poziomu Wielkiej Brytanii i 57% poziomu USA w roku 1957 do, odpowiednio, 100% i 72% w roku 1973 (a więc w roku, w którym Wielka Brytania przystąpiła do EWG).

Również w przypadku Polski główną gospodarczą korzyścią z członkostwa w UE jest przyspieszony rozwój gospodarczy. Dzięki udziałowi w JRE i wynikającej stąd redukcji przeszkód w obszarze współpracy transgranicznej, napływowi funduszy unijnych pozwalających na poprawę infrastruktury i warunków inwestowania, a także zwiększonemu poprzez członkostwo poczuciu bezpieczeństwa silnie wzrosła atrakcyjność inwestycyjna wszystkich krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które wstąpiły do UE w latach 2003–2013 (Rapacki, Próchniak 2014). Efektem tego było powstanie nowych fabryk

i centrów usługowych, tworzonych zarówno przez inwestorów zagranicznych, jak i krajowych. Należy dodać, że zjawisko to było uwarunkowane wcześniejszym sukcesem transformacji gospodarczej w latach 90. ubiegłego stulecia, stanowiącej warunek sprawnego przystąpienia kraju do UE (Orłowski 2020). Efektem włączenia się do JRE był wzrost wymiany handlowej i inwestycji, przyspieszony postęp technologiczny, wzrost wydajności pracy i przeciętnego dochodu. Mimo dwóch globalnych kryzysów polski PKB zwiększył się w latach 2003–2020 o 83,5% wobec wzrostu w całej UE-27 o 17,6%. PKB na głowę mieszkańca Polski, mierzony według parytetu siły nabywczej, wzrósł z 50% średniej UE-27 w roku 2004 do 76,1% w roku 2020. Dzięki temu Polska zmniejszyła dystans rozwojowy dzielący ją od krajów Europy Zachodniej, a niektóre z nich prześcignęła (Grecją w roku 2015, Portugalię według ocen IMF w roku 2020)⁶. Wzrost poziomu PKB na głowę mieszkańca Polski w stosunku do średniej UE-27 w okresie członkostwa przedstawiony jest na rysunku 1.1.

Rysunek 1.1. PKB na głowę mieszkańca Polski i wybranych krajów UE (poziom UE-27 równy 100)*



* PKB mierzony według standardu siły nabywczej walut.

Źródło: Eurostat, IMF World Economic Outlook.

⁶ Dane te dotyczą PKB na głowę mieszkańca, wyrażonego w standardzie siły nabywczej, a więc z uwzględnieniem różnic cen występujących pomiędzy krajami.

1.2. Efekty udziału Polski w Jednolitym Rynku Europejskim (JRE)

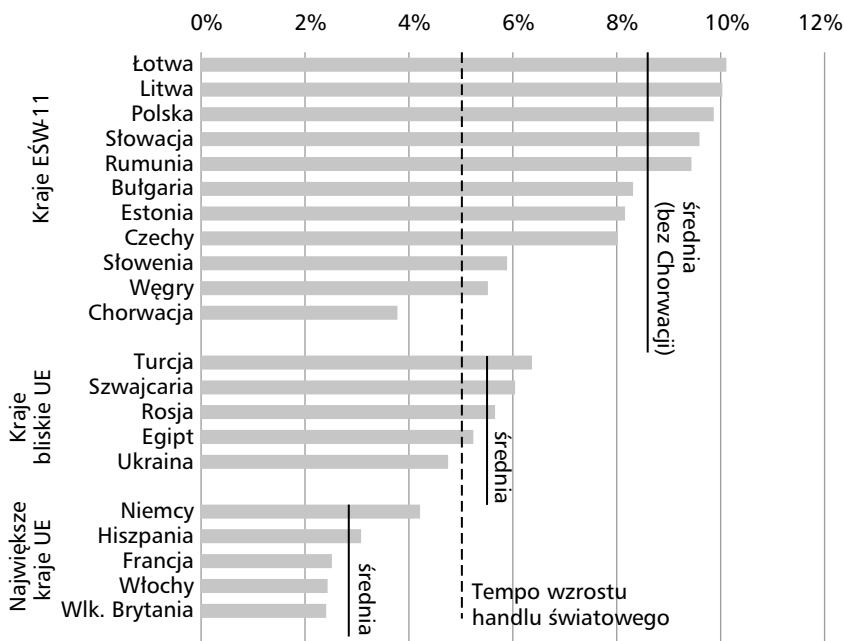
Udział Polski w JRE, a także pozostałych krajów Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW), które wstąpiły do UE, doprowadził do pojawienia się dobrze znanych w teorii ekonomii tzw. statycznych i dynamicznych efektów integracji (Baldwin, Wyplosz 2015). Wśród efektów statycznych wystąpiły efekty kreacji i przesunięcia handlu, zarówno w odniesieniu do towarów, jak i usług (kreacja oznacza wzrost wymiany handlowej krajów EŚW z pozostałymi krajami UE związany z likwidacją barier, co prowadzi do lepszego wykorzystania czynników produkcji, wzrostu specjalizacji i skali produkcji w krajach należących do bloku; przesunięcie oznacza wyparcie z rynku UE części importu z reszty świata przez preferencyjnie traktowany import z należących do bloku krajów EŚW). Najpoważniejszymi efektami dynamicznymi, związanymi z poprawą alokacji czynników produkcji w skali poszerzonej UE, były za to, analogicznie, kreacja i przesunięcie inwestycji, w tym zwłaszcza inwestycji bezpośrednich (a więc ich napływ do krajów EŚW związany z wyższą zyskowością inwestycji w regionie relatywnie ubogim w kapitał, a także przesunięcie do krajów EŚW części inwestycji, które mogłyby być dokonane w innych krajach świata). Należy dodać, że w pewnej mierze wystąpił również ukierunkowany w odwrotną stronę w stosunku do kapitału ruch czynnika pracy (pracowników), najbardziej zauważalny w przypadku Polski i Rumunii.

Wyraźne efekty kreacji i przesunięcia handlu widoczne są w przypadku wszystkich krajów EŚW, które przystąpiły do UE (EŚW-11; wyjątkiem jest Chorwacja, która przystąpiła do Unii znacznie później niż pozostałe kraje, bo dopiero w roku 2013, i nie odnotowała jeszcze widocznych efektów handlowych). W przypadku wszystkich krajów EŚW-11 nastąpił znaczący wzrost eksportu towarów i usług, powiązany z przyspieszonym napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych (Dobrinisky, Havlik 2014). We wszystkich tych krajach zasadnicze znaczenie miał wzrost eksportu na rynki UE, wynikający z kreacji i przesunięcia handlu: udział Unii w eksporcie stanowił w roku 2019 65–70% całości eksportu w przypadku krajów bałtyckich, do 80–85% w krajach wyszehradzkich. Należy też zauważyć, że

w przypadku wzrostu eksportu na rynki poza UE również w znacznej mierze mieliśmy do czynienia z efektami dynamicznymi integracji (efektami inwestycji bezpośrednich w krajach EŚW-11 i włączenia producentów z krajów EŚW-11 do globalnych łańcuchów wartości dodanej) (Ratajczak-Mrozek 2010).

Średnioroczne tempo eksportu towarów i usług odnotowane w krajach EŚW-11 w porównaniu z dynamiką eksportu światowego oraz wybranych grup krajów przedstawione jest na rysunku 1.2. Mierzone nominalnie w euro w latach 2003–2020, wynosiło ono 8,1%, a po wyłączeniu Chorwacji (która przez większość tego okresu nie była członkiem UE) – 8,5%. Było to o ponad 3 punkty procentowe więcej niż przeciętnie na świecie, o 2,5 punktu procentowego więcej niż w grupie największych gospodarek położonych w pobliżu UE i powiązanych z nią gospodarczo, ale nieuczestniczących

Rysunek 1.2. Średnioroczny wzrost eksportu towarów i usług w krajach EŚW-11 na tle wybranych gospodarek Europy i świata (wzrost nominalny w euro, 2003–2020)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych World Bank WITS Database.

w JRE⁷, i o ponad 5 punktów procentowych więcej niż w grupie największych gospodarek zachodniej części UE. Najwyższe tempo wzrostu eksportu wśród krajów EŚW-11 osiągnęły Łotwa, Litwa i Polska (ok. 10% średniorocznie). Warto dodać, że było to tempo porównywalne z tym, jakie osiągnęły w tym samym okresie Chiny i Indie (ok. 11%).

Na podstawie analizy danych można więc stwierdzić, że statyczne i dynamiczne efekty udziału Polski w JRE, mierzone głównie przyspieszeniem wzrostu polskiego eksportu (zarówno na rynki krajów UE, jak i do pozostałych krajów świata), osiągnęły w całym okresie członkostwa znaczący poziom, który szacunkowo można określić na ok. 2,5–3 punkty procentowe średniorocznego, dodatkowego wzrostu eksportu towarów i usług.

1.2.1. Efekty udziału w JRE: handel towarami

Choć proces liberalizacji wymiany handlowej pomiędzy Polską a UE rozpoczął się już w roku 1992, wraz z wejściem w życie umowy stowarzyszeniowej, prawdziwie silne efekty pojawiły się dopiero po uzyskaniu przez Polskę pełnego członkostwa w maju 2004 r.⁸ Umowa stowarzyszeniowa stopniowo wyeliminowała cła i bariery pozacelne w odniesieniu do eksportu towarów nieżywnościowych, zachowując jednak nadal kontrole celne, a także wiele utrudniających handel barier regulacyjnych (Kawecka-Wyrzykowska, Synowiec 2001). W odniesieniu do towarów żywnościowych w latach poprzedzających członkostwo nastąpiła jedynie ograniczona liberalizacja wymiany ze względu na ścisłe powiązanie ceł i opłat nakładanych przy wwozie do UE towarów rolnych ze Wspólną Polityką Rolną (WPR), która do momentu akcesji nie obejmowała Polski.

⁷ Do grupy tej włączyliśmy następujące kraje, geograficznie bliskie Europie, o gospodarce co najmniej porównywalnej z gospodarką Rumunii: a) Turcję, stowarzyszoną z UE i tworzącą z nią jednolity obszar celny; b) Szwajcarię, powiązaną z UE wieloma bilateralnymi umowami o wolnym handlu; c) Ukrainę, korzystającą z zasad wolnego handlu na mocy umowy stowarzyszeniowej z UE; d) Rosję, powiązaną z UE umową o partnerstwie, nieobejmującą jednak wolnego handlu; e) Egipt, objęty europejsko-śródziemnomorską umową o wolnym handlu.

⁸ Szczegółowa analiza efektów członkostwa Polski w UE dla rynku towarów, w tym analiza kosztów i korzyści, przedstawiona jest w rozdziale 2.

Włączenie się Polski do JRE oznaczało, że nasz kraj – tak jak wszystkie pozostałe państwa członkowskie – zrezygnował z suwerenności w kształtowaniu własnej polityki handlowej wobec partnerów handlowych spoza UE, a kompetencje te przejęły instytucje unijne. Równocześnie jednak likwidacja granic celnych dała polskim producentom nieskrępowany dostęp do ogromnego rynku (do czasu *brexitu* ponad 500 mln, a obecnie 450 mln konsumentów), wyeliminowała kłopotliwe i kosztowne procedury związane z eksportem oraz zachęciła firmy do zwiększania produkcji i inwestycji. Pełne włączenie się do JRE stanowiło jednocześnie test, w jakim stopniu polscy producenci przygotowali się w okresie transformacji gospodarczej do sprostania konkurencji. Mimo zgłaszanych przed akcesją obaw test ten wypadł pozytywnie, głównie dzięki wysiłkowi dostosowawczemu podjętemu przez polskie firmy oraz dzięki inwestycjom zagranicznym, które napłynęły do Polski w oczekiwaniu na członkostwo. Inwestycje te przyspieszyły procesy wzrostu wydajności pracy i włączenia polskich firm do globalnych łańcuchów wartości (Orłowski 2020; Dobrinsky, Havlik 2014).

Należy jednak również zauważyć, że włączenie się Polski do JRE wiązało się dla wielu polskich producentów z koniecznością poniesienia dużych kosztów dostosowawczych związanych m.in. z koniecznością spełnienia wymaganych na rynku unijnym norm produktowych oraz procesowych (m.in. bezpieczeństwa, sanitarnych czy wpływu na środowisko naturalne [Kawecka-Wyrzykowska, Synowiec 2001]). Zjawisko to dotyczyło zwłaszcza producentów żywności i było jednym z największych wyzwań polskiej akcesji do UE. Z drugiej strony producenci żywności zostali jednak w momencie akcesji objęci mechanizmami WPR: wsparciem dochodowym i wsparciem na cele restrukturyzacji rolnictwa i obszarów wiejskich. Polskie rolnictwo, wbrew ogłoszonym przed akcesją obawom, odnotowało bardzo pozytywne efekty dołączenia do JRE, w tym rosnącą nadwyżkę handlową towarami żywnościowymi (Wilkin 2014).

Łącznym efektem zmian spowodowanych włączeniem się Polski do JRE stał się dynamiczny wzrost wymiany towarowej zarówno z pozostałymi krajami UE⁹, jak i z innymi państwami. Na podstawie

⁹ Jeśli nie zaznaczono inaczej, cytowane dane oraz szacunki oparte na danych dotyczą UE-28, czyli wszystkich krajów tworzących Unię w roku 2019 (łącznie

danych bilansu płatniczego NBP oraz danych o handlu zagranicznym GUS można szacować, że polski eksport towarów do krajów UE, mierzony nominalnie w euro, wzrastał w ciągu siedemnastu lat członkostwa przeciętnie o 10,4% rocznie, zwiększając się w latach 2003–2020 z ok. 39 mld do 189 mld euro (mierzony w cenach stałych wzrastał średniorocznie o 7%). Działo się tak, mimo że w okresie tym mieliśmy do czynienia z trzema etapami ciężkich recesji w całej Europie (w latach 2009, 2012–2013 i 2020). Jednocześnie wzrastał import z krajów UE, choć znacznie wolniej (szacunkowo z 42 mld do 129 mld euro, czyli o 6,8% średniorocznie, w cenach stałych przeciętnie o 5% rocznie).

Udział Polski w JRE przyczynił się więc do wzrostu relacji polskiego eksportu towarów do PKB z poziomu 24,7% w roku 2003 (w tym eksport do krajów UE ok. 20,2% PKB) do poziomu 44,7% w roku 2020 (w tym eksport do krajów UE ok. 36,3% PKB).

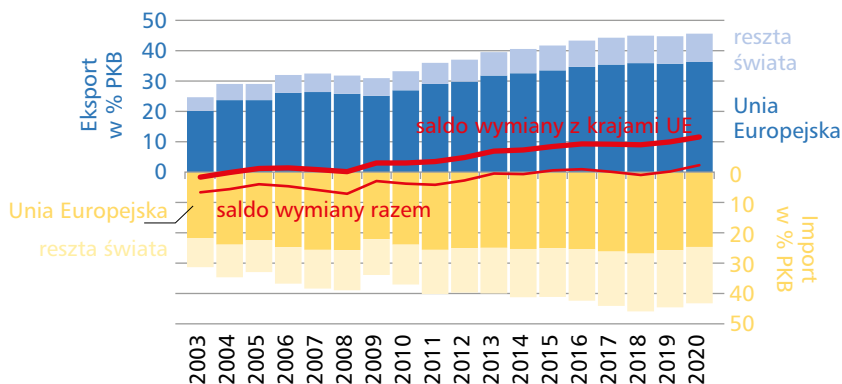
Równocześnie ze wzrostem wymiany handlowej udział w JRE pozwolił Polsce na zdecydowaną poprawę salda wymiany towarowej z krajami UE. O ile w roku 2003 było ono ujemne i wynosiło ok. –3 mld euro (saldo całego handlu towarami Polski wyniosło –7,4 mld), o tyle w roku 2020 było już dodatnie i wynosiło +60 mld euro (saldo całej wymiany: +12,4 mld). Saldo wymiany towarowej z krajami UE zmieniło się z –1,6% PKB na +11,6% PKB Polski, a więc poprawiło się o ponad 13 punktów procentowych PKB, a łączne saldo wymiany towarowej (ze wszystkimi krajami świata) poprawiło się o ponad 6 punktów procentowych PKB, co bezpośrednio przełożyło się na dodatkowy wzrost PKB. Oznacza to, że dzięki poprawie salda wymiany towarowej z krajami UE polski PKB był w roku 2020 o ok. 13% wyższy w porównaniu z sytuacją, gdyby saldo nie uległo zmianie (dzięki poprawie łącznego salda wymiany towarowej ze wszystkimi krajami świata polski PKB był w roku 2020 o 6% wyższy)¹⁰.

z Rumunią, Bułgarią i Chorwacją, które przystąpiły do UE w latach 2007–2013), a w przypadku polskiego handlu zagranicznego dotyczą krajów UE-28 z wyłączeniem Polski.

¹⁰ Zjawisko to łatwo wytłumaczyć, przypominając tożsamość rachunków narodowych: $X=C+G+I+R+(E-M)$, gdzie X oznacza wytworzoną w kraju produkcję, czyli PKB, C – spożycie prywatne, G – spożycie zbiorowe, I – nakłady inwestycyjne

Zmiany w wymianie towarowej Polski w okresie jej członkostwa w UE w odniesieniu do krajów Unii i pozostałych krajów świata przedstawione zostały na rysunku 1.3.

Rysunek 1.3. Handel zagraniczny Polski w okresie członkostwa w UE: rynek towarów



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych NBP, GUS.

1.2.2. Efekty udziału w JRE: handel usługami

Rynek usług ma charakter szczególny¹¹. Choć sektor usług (wraz z budownictwem) wytwarza 74% PKB Polski, to jego udział w całkowitym eksporcie wynosi tylko 20%. Wynika to ze specyficznego charakteru usług, często utrudniającego ich świadczenie transgraniczne, jak również z wielu (zarówno naturalnych, jak i regulacyjnych) barier wejścia na rynki zagraniczne.

Liberalizacja handlu usługami pomiędzy Polską a krajami UE następowała wolniej niż w przypadku handlu towarami. Wprawdzie po uzyskaniu przez Polskę członkostwa nastąpił w tej dziedzinie zdecydowany przełom, jednak realizacja swobody przepływu usług

brutto, **R** – przyrost rezerw, **E** – eksport, a **M** – import. Jak wynika z tożsamości, wzrost nadwyżki eksportu ($E-M$) przekłada się bezpośrednio na analogiczny wzrost wytworzonej w kraju produkcji (PKB). Skoro tak, to zwiększenie się nadwyżki eksportu o 1 punkt procentowy PKB oznacza podobnej skali wzrost PKB.

¹¹ Szczegółową analizę problematyki udziału Polski w JRE w zakresie usług, w tym analizę kosztów i korzyści, zawiera rozdział 3.

na JRE jest nadal niepełna, a unijny rynek usług istnieje w bardzo ograniczonym zakresie. Wymianę niektórych usług regulują specjalne dyrektywy sektorowe, pozostałe są regulowane ogólną dyrektywą usługową (tzw. dyrektywą Bolkesteina) z roku 2006, stanowiącą wynik kompromisu pomiędzy traktatową zasadą swobody świadczenia usług a niechęcią do pełnej liberalizacji rynku przez część państw członkowskich UE (Dahlberg i in. 2020).

Mimo istniejących ograniczeń uczestnictwo w JRE (w przypadku rynków Niemiec i Austrii opóźnione na mocy okresów przejściowych do roku 2011) otworzyło przed polskimi producentami możliwości znacznego wzrostu eksportu dzięki wykorzystaniu przewag konkurencyjnych, jakimi dysponowali w wielu dziedzinach usług. Przyczyniły się do tego zarówno zmniejszenie barier wejścia na rynki zachodnioeuropejskie, jak i znaczna redukcja kosztów transakcyjnych. Szczególnie spektakularny sukces odniosły polskie firmy transportowe, stając się liderem przewozów transportu drogowego w UE – i to pomimo ograniczeń stosowanych nadal przez niektóre państwa członkowskie. Włączenie się polskich usługodawców do JRE wymagało często poniesienia dużych kosztów dostosowawczych, a w wielu dziedzinach wiązało się również ze znacznym wzrostem presji konkurencyjnej. Mimo to polska gospodarka odniosła niezaprzeczalne korzyści z tytułu liberalizacji handlu usługami zarówno w zakresie wzrostu produkcji, jak i tworzenia miejsc pracy, a jednym z celów polskiej polityki w UE stało się dążenie do dalszej liberalizacji (pełnej realizacji dyrektywy usługowej, realizacji unii cyfrowej).

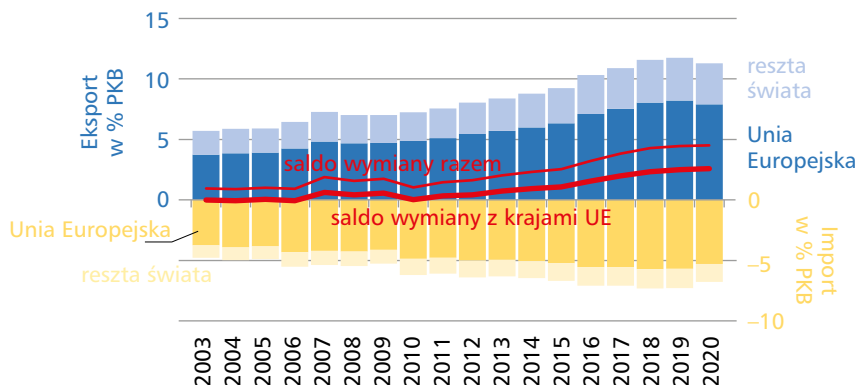
Łącznym efektem zmian spowodowanych włączeniem się Polski do JRE stał się jeszcze szybszy wzrost eksportu usług na rynek UE, niż miało to miejsce w przypadku towarów. Eksport ten wzrósł w latach 2003–2020 z 7 mld euro do 41 mld euro. W tym samym czasie polski import usług z krajów UE wzrósł z 7 mld euro do 28 mld euro. Udział Polski w JRE pozwolił więc na wzrost relacji polskiego eksportu usług do PKB z 5,7% w roku 2003 (w tym eksport do krajów UE – 3,7% PKB) do 11,3% w roku 2020 (w tym eksport do krajów UE – 7,9% PKB).

Wraz ze wzrostem wymiany handlowej udział w JRE doprowadził do poprawy salda wymiany handlowej usługami z krajami UE. O ile w roku 2003 było ono zerowe, o tyle w roku 2020 było już dodat-

nie i wynosiło 13,5 mld euro (saldo całej wymiany wzrosło z 2 mld euro do 24 mld euro). Nadwyżka wymiany usług z krajami UE wzrosła od 0 do +2,6% PKB Polski, a więc o 2,6 punktu procentowego PKB, co bezpośrednio przełożyło się dodatkowy wzrost PKB.

Zmiany w wymianie na rynkach usług w okresie członkostwa Polski w UE w odniesieniu do krajów UE i pozostałych krajów świata przedstawia rysunek 1.4.

Rysunek 1.4. Handel zagraniczny Polski w okresie członkostwa w UE: rynek usług



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych NBP, GUS.

1.2.3. Efekty udziału w JRE: rynek kapitału

Swoboda przepływu kapitału na obszarze JRE ma na celu zapewnienie jego optymalnej alokacji – a więc przepływu z obszarów (krajów), na których jest on w nadwyżce i jest tani, na obszary, na których go brakuje¹². Efektem względnego braku kapitału jest ograniczona dostępność i relatywnie wysoki koszt, utrudniające dokonywanie inwestycji mimo ich potencjalnie wysokiej dochodowości. Przepływ kapitału, zwiększający inwestycje i PKB w krajach, w których jest jego niedostatek, a jednocześnie zwiększający dochody właścicieli kapitału w krajach, w których jest jego nadwyżka, jest uważany za najważniejszy

¹² Szczegółową analizę problematyki udziału Polski w JRE w obszarze przepływu kapitału, w tym analizę kosztów i korzyści, zawiera rozdział 4.

przejaw dynamicznych efektów integracji gospodarczej (Baldwin, Wyplosz 2015). Należy jednak pamiętać, że przepływy kapitału mogą mieć zarówno charakter zaangażowania długookresowego (dotyczy to zwłaszcza bezpośrednich inwestycji zagranicznych), jak i krótkookresowego poszukiwania zysków z inwestycji finansowych (realizuje się to głównie poprzez inwestycje portfelowe, czyli zakup i sprzedaż papierów wartościowych). Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) przynoszą do kraju nie tylko dodatkowy kapitał, lecz także technologie, wiedzę i nowe metody zarządzania. Dają one szerszy dostęp do rynków międzynarodowych i szanse na włączenie się do globalnych łańcuchów wartości, jednocześnie tworząc w kraju sieć powiązań kooperacyjnych (Ratajczak-Mrozek 2010). O ile w przypadku BIZ nie ma wątpliwości, że jest to zjawisko jednoznacznie korzystne dla kraju przyjmującego kapitał (pewne kontrowersje mogą się pojawiać tylko w odniesieniu do BIZ w wybranych sektorach o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa gospodarczego kraju, np. energetycznego lub bankowego), o tyle w przypadku kapitału krótkookresowego korzyściom towarzyszą potencjalne zagrożenia równowagi makroekonomicznej (ryzyko gwałtownych ruchów kapitału, ryzyko spekulacji), wymagające szczególnej ostrożności w polityce finansowej (International Monetary Fund 2016).

Niemal pełna liberalizacja przepływów kapitałowych nastąpiła w Polsce w latach 90. ubiegłego wieku, jeszcze przed akcesją do UE. Nieliczne okresy przejściowe związane ze wstąpieniem do Unii dotyczyły jedynie nabywania w Polsce nieruchomości przez cudzoziemców (do 2016 r., jak się okazało, obawy przed masowym wykupem ziemi okazały się bezpodstawne [Wilkin 2014]) oraz działalności OFE. W związku z tym głównym efektem członkostwa w UE stało się nie tyle samo zniesienie barier dla przepływu kapitału, ile wzrost wiarygodności Polski jako kredytobiorcy (dla inwestycji krótkookresowych) i atrakcyjności jako miejsca lokowania BIZ (Jirasavetakul, Rahman 2018).

W odniesieniu do kapitału portfelowego (inwestycji krótkookresowych) akcesja do UE wiązała się z podwyższeniem ratingu kredytowego Polski, a w ślad za tym – spadkiem oprocentowania polskich papierów skarbowych. Dochodowość dziesięcioletnich obligacji polskiego rządu obniżyła się z 8,5% w poprzedzających akcesję

latach 2000–2003 do ok. 6% w latach 2003–2011, ok. 3% w latach 2012–2018 i poniżej 2% w latach 2019–2021 (dla porównania: oprocentowanie podobnych obligacji w pozostającej poza UE Turcji wyniosło w latach 2012–2020 ok. 10%, a w maju 2021 r. przekraczało 18%). W okresie tym nie wystąpiły w znaczącej skali zjawiska gwałtownych ruchów kapitału, zagrażających stabilności finansowej, jednak NBP musiał zachowywać w swojej polityce szczególną ostrożność, m.in. utrzymując stosunkowo wysoki poziom rezerw walutowych. Związany z akcesją spadek oprocentowania obligacji niewątpliwie poprawił stan finansów publicznych Polski, ograniczając koszty obsługi długu.

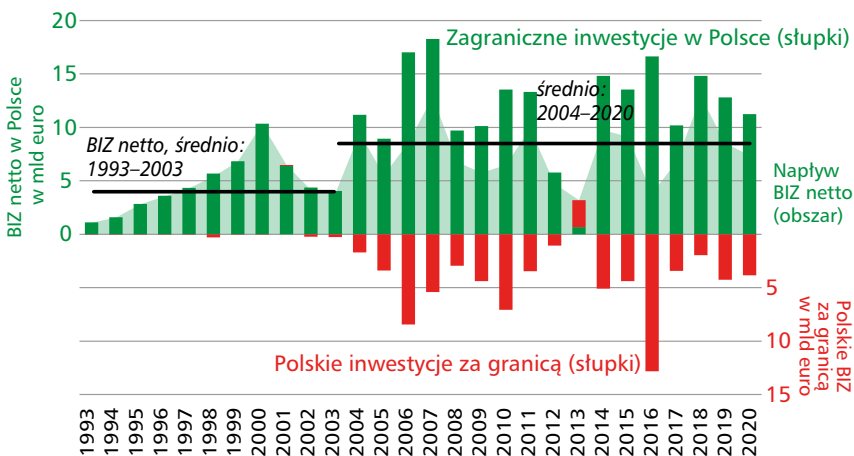
Zdecydowanie większe znaczenie dla rozwoju Polski miał jednak związany z dostępem do JRE wzrost atrakcyjności kraju jako miejsca lokowania BIZ. Należy zauważyć, że skutkujący tym wzrost napływu BIZ rozpoczął się jeszcze przed formalną akcesją, wobec powszechnie czynionego przez firmy założenia, że nastąpi ona w ciągu kilku lat. Skala napływających do Polski BIZ wzrosła z 4 mld euro średniorocznie w latach 1994–2003 do 12 mld euro średniorocznie w latach 2003–2020 (co było odpowiednikiem średnio 3,4% PKB; dla porównania: średnioroczny napływ BIZ do Turcji wynosił w tym okresie 1,8% PKB). Jednocześnie wzrosła skala BIZ dokonywanych przez polskie firmy za granicą – z poziomu bliskiego zeru w latach 1994–2003 do ponad 4 mld euro średniorocznie w latach 2003–2020 (czyli średnio 1,2% PKB; w Turcji było to 0,4% PKB). Tym samym, przy zastosowaniu rachunku w cenach stałych, można ocenić, że napływ BIZ do Polski w okresie członkostwa podwoił się, a napływ netto BIZ wzrósł o ponad 30%. Efektem było zwiększenie skali krajowych inwestycji prywatnych (inwestycji przedsiębiorstw służących powiększaniu i modernizacji kapitału produkcyjnego) średniorocznie o ponad 5%.

Zwiększony w wyniku członkostwa napływ kapitału spowodował wzrost inwestycji modernizujących polską gospodarkę, w znacznej mierze umożliwiając wykorzystanie szans na wzrost eksportu powstały poprzez uczestnictwo w JRE. Oczywiście należy sobie zdawać sprawę z tego, że jego naturalną konsekwencją jest też podział uzyskanych korzyści między Polską a zagranicznymi właścicielami kapitału, którego efektem jest widoczny w bilansie płatniczym transfer części zysków za granicę (mniej więcej połowa zysków wypracowanych

przez inwestorów zagranicznych była reinwestowana w Polsce, a połowa podlegała transferowi).

Skalę napływu i odpływu BIZ, a także skalę napływu BIZ netto (napływ minus odpływ) w latach przed akcesją Polski do UE i po niej przedstawia rysunek 1.5.

Rysunek 1.5. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) przed i wejściem Polski do UE i po nim



Źródło: NBP.

1.2.4. Efekty udziału w JRE: rynek pracy

Członkostwo w JRE oznacza dla Polski również swobodę przepływu pracy (czyli pracowników), a więc legalnego podejmowania zatrudnienia w dowolnym kraju UE¹³. Podobnie jak w przypadku swobody przepływu kapitału celem jest optymalne wykorzystanie czynników produkcji w skali całej Unii. Dzięki tej swobodzie powinien nastąpić przepływ pracowników z miejsc, gdzie jest względny nadmiar pracowników (czego skutkiem są niskie płace i wysokie bezrobocie), do miejsc, gdzie jest ich względny niedostatek i gdzie mogą być wykorzystani

¹³ Szczegółową analizę problematyki udziału Polski w JRE w obszarze przepływu pracy, w tym analizę kosztów i korzyści, zawiera rozdział 5.

bardziej produktywnie. Na przepływie tym powinny skorzystać zarówno kraje przyjmujące pracowników z zagranicy (gdyż pozwala to na uzupełnienie niedostatku podaży pracy i szybszy wzrost PKB), jak i kraje, z których pracownicy emigrują (ponieważ oznacza to dla tych pracowników oraz ich rodzin wyższe zarobki) (Baldwin, Wyplosz 2015).

Choć wraz z akcesją Polski do UE wprowadzona została zasada swobody przepływu pracy, towarzyszyły temu okresy przejściowe, których długość (maksymalnie do siedmiu lat) uzależniona była od decyzji poszczególnych państw członkowskich. Na natychmiastowe otwarcie rynku pracy zdecydowały się Wielka Brytania, Irlandia oraz Szwecja, natomiast pełny siedmioletni okres przejściowy został zastosowany przez Niemcy i Austrię (również w ich przypadku dostęp do rynku pracy był sukcesywnie otwierany) (Grabowska-Lusińska, Okólski 2008).

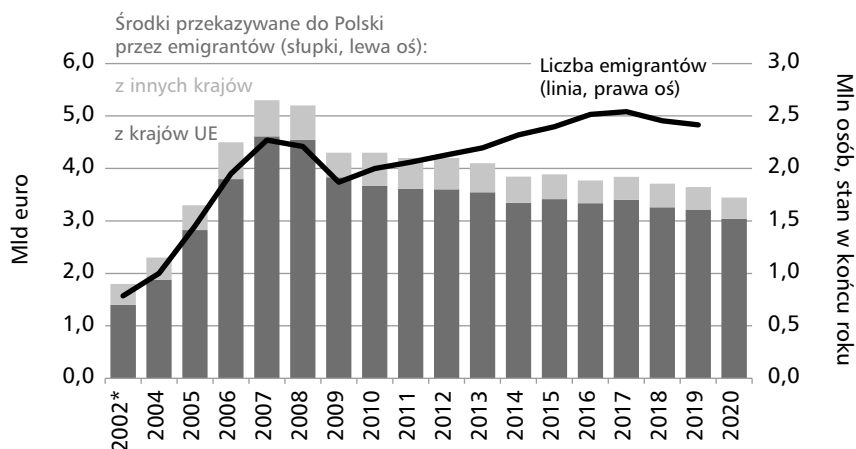
Efektom swobody przepływu pracy stał się wzrost emigracji zarobkowej: szacowana przez GUS liczba Polaków przebywających czasowo w państwach członkowskich UE wzrosła z ok. 600 tys. przed akcesją do 1,9 mln w roku 2007. Po spadku w czasie kryzysu w latach 2008–2009 zaczęła ponownie wzrastać i sięga dziś ok. 2 mln osób, z tendencją do stabilizowania się na tym poziomie lub do lekkiego spadku. Wraz ze wzrostem liczby emigrantów zarobkowych rosła też skala środków przekazywanych do kraju, osiągając w 2007 r. maksymalny poziom 4,6 mld euro (1,5% PKB Polski w tym roku); w 2020 r. spadła do 3 mld euro (0,6% PKB).

W przypadku oceny efektów prawa do podejmowania legalnej pracy na terenie całej UE subiektywne poczucie korzyści z indywidualnego punktu widzenia może częściowo rozmijać się z obiektywną opinią dotyczącą wpływu emigracji na polską gospodarkę. Obywatele oczywiście materialnie zyskują, podejmując lepiej płatną pracę za granicą. Środki przesyłane przez emigrantów do kraju wpływają na wzrost poziomu PKB – w pierwszych latach członkostwa kwoty te były porównywalne z transferami netto z budżetu UE. Jednocześnie emigracja oznacza dla kraju również koszty: kraj traci, czasem bezpowrotnie, wielu młodych, energicznych pracowników, a równocześnie subsydiuje bogatsze kraje własnymi wydatkami na edukację. Trwała emigracja ma negatywne konsekwencje z punktu widzenia

demograficznego, a także (w przypadku osób wysoko wykwalifikowanych, np. lekarzy) z punktu widzenia tzw. drenażu mózgow. Ma również negatywne koszty społeczne (rozluźnienie więzi rodzinnych). Można sformułować tezę, że krótkookresowo korzyści raczej przewyższają koszty, natomiast na dłuższą metę bilans zależy od tego, na ile trwale okażą się decyzje o emigracji zarobkowej: rozwój gospodarczy i wzrost dochodów w Polsce zmniejsza ryzyko strat.

Podstawowe informacje na temat kształtowania się liczby emigrantów oraz środków transferowanych przez nich do Polski przedstawia rysunek 1.6.

Rysunek 1.6. Emigranci przebywający czasowo za granicą i środki transferowane przez nich do Polski w okresie członkostwa w UE



* Według Narodowego Spisu Powszechnego.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych NBP, GUS.

1.3. Znaczenie transferów unijnych dla rozwoju gospodarczego Polski

Drugim wielkim źródłem korzyści gospodarczych z uczestnictwa Polski w UE są transfery uzyskiwane w ramach unijnego budżetu. Zgodnie z założeniami leżącymi u podstaw konstrukcji wspólnoty JRE stanowi najważniejszy gospodarczy filar UE oraz główne źródło

korzyści gospodarczych dla wszystkich państw członkowskich. Innym źródłem korzyści jest jednak wiele uzgodnionych polityk, które państwa członkowskie zdecydowały się realizować wspólnie, powierzając to zadanie instytucjom europejskim. Tworzony decyzjami traktatowymi budżet UE jest narzędziem, które ma wspomagać realizację celów działania Unii, w przeważającej części służąc właśnie finansowaniu wspólnych polityk. Ponieważ wysokość składki zależy od poziomu Produktu Krajowego Brutto (PKB) kraju, natomiast wysokość wypłat budżetowych od potrzeb związanych z realizacją polityk unijnych w danym kraju, część państw członkowskich UE (na czele z Polską) należy do beneficjentów netto budżetu, tzn. wypłaty z budżetu przewyższają ich składkę członkowską, część (na czele z Niemcami) należy do płatników netto (beneficjentami są z reguły uboższe kraje UE, por. tabela 1.1). Należy też dodać, że mimo zgłaszanych wielokrotnie propozycji zmian (zwłaszcza od czasów tzw. raportu Wernera z roku 1970, proponującego stworzenie wspólnej europejskiej waluty i wprowadzenie istotnych elementów wspólnej polityki fiskalnej [Gros, Thygesen 1998]), nie udało się nigdy osiągnąć zgody państw członkowskich na to, aby zwiększyć skalę składek członkowskich, a tym samym całego budżetu, znacząco powyżej 1% PKB.

Tabela 1.1. Najwięksi płatnicy i beneficjenci netto budżetu UE (saldo płatności w 2020 r.)

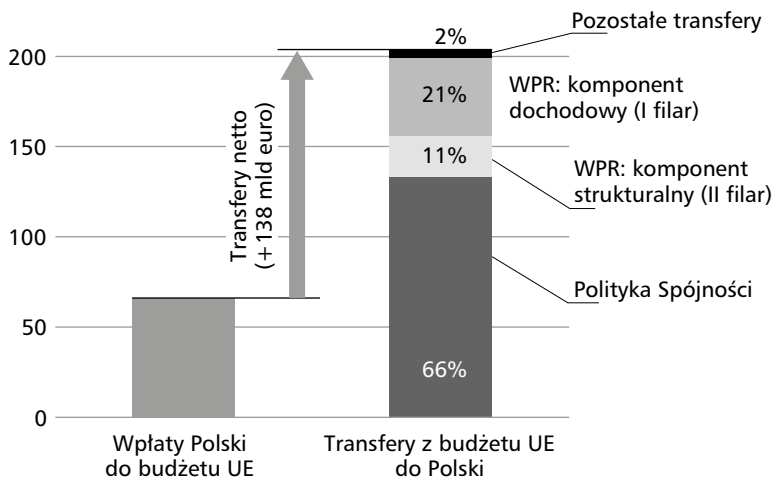
Najwięksi płatnicy netto			Najwięksi beneficjenci netto		
Kraj	Saldo w mld euro	Saldo PKB kraju (w %)	Kraj	Saldo w mld euro	Saldo PKB kraju (w %)
1. Niemcy	-19,4	-0,6	1. Polska	12,4	2,4
2. Wielka Brytania	-12,9	-0,5	2. Grecja	5,6	3,3
3. Francja	-9,5	-0,4	3. Rumunia	4,7	2,2
4. Włochy	-6,3	-0,4	4. Węgry	4,7	3,4
5. Niderlandy	-6,3	-0,8	5. Portugalia	3,1	1,6

Źródło: European Commission.

W rezultacie przed wspólnym budżetem UE stoją ograniczone zadania, a jego wielkość nie pozwala uważać go za znaczący z makroekonomicznego punktu widzenia element polityki fiskalnej w skali całej Unii. Z drugiej strony składki nie stanowią dużego obciążenia dla gospodarek państw członkowskich, natomiast dochody z tytułu uczestnictwa w budżecie mają poważne znaczenie dla gospodarek części beneficjentów netto, zwłaszcza z krajów śródziemnomorskich i z regionu EŚW, w tym Polski.

Transfery z budżetu UE przychodzą do Polski głównie z tytułu realizacji dwóch wspólnych polityk unijnych: w ramach Polityki Spójności (polityki na rzecz zmniejszania różnic w rozwoju gospodarczym regionów i państw UE [Baldwin, Wyplosz 2015]) oraz w ramach WPR. Polityka Spójności, wraz z komponentem strukturalnym WPR (służącym wsparciu rozwoju i modernizacji obszarów wiejskich), stanowiła zdecydowaną większość przychodzących do Polski transferów (w całym okresie członkostwa było to jak dotąd 156 mld euro, czyli 77% całości), podczas gdy wsparcie dochodów rolniczych w ramach WPR dało 43 mld euro, czyli 21% całości transferów (rysunek 1.7).

Rysunek 1.7. Łączne transfery z budżetu UE do Polski w okresie członkostwa, od 2004 r. do maja 2021 r. (mld euro)

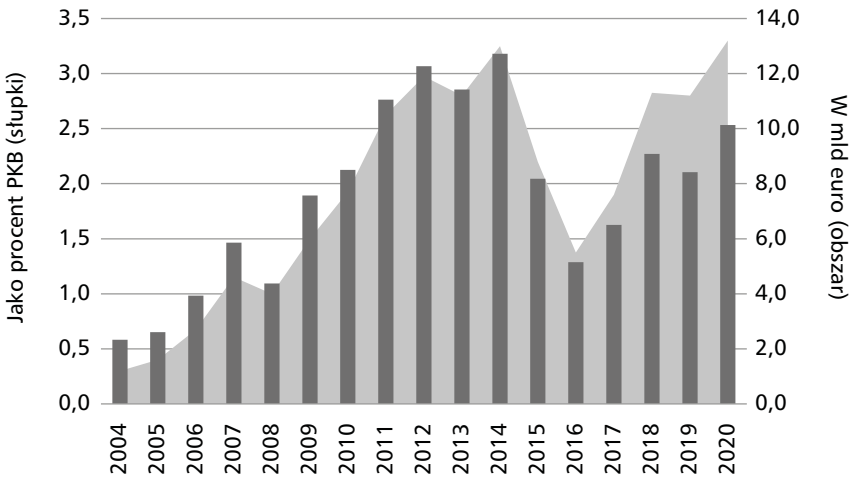


Źródło: Ministerstwo Finansów.

Należy zauważyć, że suma uzyskanych przez Polskę transferów była w całym tym okresie ponadtrzykrotnie większa od sumy zapłaconych składek (łącznie 66 mld euro).

Największą część napływu transferów unijnych do Polski stanowiły fundusze strukturalne służące realizacji Polityki Spójności¹⁴. Fundusze te są cenną pomocą rozwojową pozwalającą na radykalną poprawę otoczenia instytucjonalnego polskiej gospodarki, rozbudowę infrastruktury, wsparcie procesów modernizacji przedsiębiorstw, a także na wzmocnienie kapitału ludzkiego (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2020). Dzięki nim Polska może w większym stopniu korzystać z szans tworzonych przez udział w JRE (przykładowo, silny wzrost inwestycji w centra logistyczne nie byłby możliwy bez modernizacji i rozbudowy sieci drogowej). Napływ netto środków z budżetu Unii, po odjęciu wpłacanej przez Polskę składki członkowskiej, wynosił w latach członkostwa średniorocznie ponad 8 mld euro (odpowiednik 2,1% polskiego PKB; w szczytowych latach 2012–2014 było to 3% PKB), a w samym roku 2020 sięgnął 13,2 mld euro (2,5% PKB). Skala rocznych transferów netto przedstawiona jest na rysunku 1.8. Warto zauważyć, że: a) napływ funduszy strukturalnych charakteryzuje się silnym falowaniem, związanym z realizacją siedmioletnich perspektyw budżetowych UE (Gorzela 2014); b) utrzymanie przez większość lat członkostwa i do chwili obecnej pozycji Polski jako największego beneficjenta transferów unijnych oznacza, że skala transferów netto (nominalnie) nie uległa jak dotąd ograniczeniu; c) rozwój gospodarczy Polski oznacza jednak, że obniża się stopniowo skala tych transferów w relacji do PKB. Jest to zjawisko naturalne, które sygnalizuje również, że w przyszłości, po osiągnięciu przez Polskę odpowiednio wysokiego poziomu PKB na głowę mieszkańca w relacji do średniej unijnej, kraj może zmienić się z beneficjenta w płatnika netto.

¹⁴ Nazwą „fundusze strukturalne” obejmujemy cały szereg funduszy unijnych służących wspieraniu rozwoju. Spośród nich największe znaczenie miały: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Fundusz Spójności, zapewniające razem ponad 80% wszystkich środków funduszy strukturalnych. Analizę problematyki wpływu funduszy strukturalnych na rozwój gospodarczy i społeczny Polski zawiera rozdział 6.

Rysunek 1.8. Roczne transfery netto z budżetu UE do Polski w okresie członkostwa

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Fundusze strukturalne pomagają w modernizacji polskiej gospodarki, w usuwaniu wąskich gardeł hamujących rozwój i w wyraźny sposób służą poprawie jakości życia mieszkańców Polski (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2020). Przyczyniają się do poprawy szans rozwojowych w dłuższym okresie, a jednocześnie generują krótkookresowy efekt popytowy, który poprawia koniunkturę gospodarczą (Gorzelał 2014). Należy jednak pamiętać, że w przygniatającej większości nie mogą być przeznaczone na finansowanie komercyjnych inwestycji przedsiębiorstw, gdyż stanowiłoby to zaburzenie zasad konkurencji rynkowej. A to głównie inwestycje przedsiębiorstw przynoszą nowe technologie, tworzą dobrobyt i wysoko wydajną gospodarkę, podczas gdy fundusze mają głównie tworzyć warunki sprzyjające takim inwestycjom (Bachtler, Ferry 2020). Jak zauważa Gorzelał, „[...] fundusze strukturalne przyczyniają się w większym stopniu do tego, co można nazwać «ogólnym postępem cywilizacyjnym» niż rozwojem gospodarczym”¹⁵. Pełnią więc ważną, ale jednak tylko pomocniczą rolę w rozwoju i modernizacji Polski.

¹⁵ Cytowana opinia pochodzi z rozdziału 6.

Dodatkowe trzy czynniki każą ostrożniej oceniać wpływ funduszy strukturalnych na wzrost polskiego PKB. Po pierwsze, znaczna ich część przeznaczona jest na finansowanie wydatków nieinwestycyjnych, inwestycji nieprodukcyjnych lub inwestycji infrastrukturalnych o bardzo długim czasie zwrotu, np. drogowych i kolejowych (IMAPP Consulting/IBS 2020). Po drugie, znaczna część wzrostu popytu generowanego przez fundusze strukturalne kierowana jest na zwiększenie importu towarów i usług, co przynosi korzyści wzrostowe dostarczającym je krajom zachodniej części Unii. Według szacunków w latach 2004–2015 wracało do nich wskutek zwiększonego eksportu aż 55–60% środków przekazanych krajom Grupy Wyszehradzkiej w formie funduszy strukturalnych (Instytut Badań Systemowych 2011). Po trzecie, formułowane są też krytyczne argumenty dotyczące nieoptymalnego wykorzystania przez nowe kraje członkowskie, w tym Polskę, części dostępnych funduszy z punktu widzenia rozwoju gospodarczego (Bachtler, Ferry 2020; Gorzelak 2014).

Nie zmienia to oczywiście ogólnej opinii o pozytywnej roli odgrywanej przez fundusze strukturalne w rozwoju Polski, ale kaže nieco ostrożniej patrzeć na ich wpływ na odnotowane w okresie członkostwa tempo wzrostu PKB. Wpływ ten oceniany jest zazwyczaj za pomocą modeli symulacyjnych porównujących wyniki hipotetycznego scenariusza bazowego (bez napływu funduszy) ze scenariuszem rzeczywistym, uwzględniającym napływ funduszy. Przykładowo, przy zastosowaniu modelu klasy DSGE (modelu dynamicznej, stochastycznej równowagi ogólnej) uzyskano szacunek średniorocznego efektu w latach 2003–2018 rzędu 0,34%, czyli łącznego podwyższenia PKB Polski o 4,9% w roku 2018 (IMAPP Consulting/IBS 2020). Z kolei oszacowania Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej mówią o 0,5% średniorocznego dodatkowego wzrostu PKB (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2020). Przegląd dokonanych obliczeń pokazuje, że efekt napływu funduszy unijnych szacowany jest zazwyczaj na poziomie 0,3–0,5% średniorocznego, dodatkowego wzrostu polskiego PKB¹⁶.

¹⁶ Przegląd oszacowań zaprezentowany jest w rozdziale 6. Rozdział ten zawiera również analizę wpływu funduszy europejskich na rozwój gospodarczy Polski, zwracając uwagę zarówno na rzeczywiste korzyści, jak i na aspekty wykorzystania funduszy, które każą ostrożniej oceniać ich znaczenie dla rozwoju.

Należy oczywiście wspomnieć w tym miejscu o wdrażanym w odpowiedzi na kryzys pandemiczny wielkim Funduszu Odbudowy (Next Generation EU). Fundusz ten ma pomóc w przezwyciężeniu skutków kryzysu i bezpośrednio wesprzeć procesy digitalizacji, transformacji energetycznej i rozwoju „zielonej gospodarki”. Z jego tytułu może dotrzeć do Polski w latach 2021–2026 do 58 mld euro (24 mld euro w formie dotacji, reszta w korzystnie oprocentowanych pożyczkach) (European Commission 2021). Jest bardzo prawdopodobne, że właściwie wykorzystane środki z tego funduszu mogą wpłynąć na rozwój polskiej gospodarki w bardziej trwały sposób i w większym stopniu niż coroczne transfery z tytułu Polityki Spójności i WPR. Fundusz ma jednak charakter jednorazowy i wyjątkowy; okres, w którym środki mają być wydatkowane, jest ograniczony.

Osobnego omówienia wymaga wpływ na rozwój gospodarczy objęcie Polski mechanizmami WPR. Transfery z tytułu WPR docierają w ramach tzw. dwóch filarów: I filar WPR to przede wszystkim bezpośrednie wsparcie dochodów rolników przez system dopłat bezpośrednich; II filar WPR to wsparcie modernizacyjne i strukturalne obszarów wiejskich, stanowiące element omówionej powyżej polityki strukturalnej¹⁷.

Fundusze otrzymywane przez Polskę w związku z udziałem w I filarze umożliwiają przede wszystkim znaczny wzrost dochodów rolników. Dopłaty bezpośrednie z tytułu WPR zapewniają obecnie niemal połowę tych dochodów (Baer-Nawrocka, Poczta 2021), radykalnie ograniczając ich wahania, znacznie podnosząc poziom życia na obszarach wiejskich i pośrednio przyczyniając się do modernizacji wsi i rolnictwa. Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że bezwarunkowe wsparcie finansowe osłabia presję rynkową wymuszającą szybką modernizację rolnictwa: jest to niewątpliwie korzystne z punktu widzenia polityki społecznej, ale ma również negatywne konsekwencje z czysto gospodarczego punktu widzenia (Wilkin 2014).

¹⁷ Omówienie problematyki korzyści Polski z tytułu udziału w WPR zawiera rozdział 7.

1.4. Źródła korzyści gospodarczych z tytułu członkostwa Polski w UE

Precyzyjne oszacowanie i porównanie znaczenia głównych źródeł korzyści gospodarczych z tytułu udziału Polski w UE nie jest łatwe, nawet przy wykorzystaniu skomplikowanych modeli ekonometrycznych. Różne zjawiska nakładają się na siebie, trudno też precyzyjnie ocenić, jaką część zmian, które obserwowaliśmy w latach członkostwa (od maja 2004), należy jednoznacznie przypisać udziałowi w UE. Część korzyści (np. długookresowe korzyści z tytułu rozbudowy kapitału ludzkiego i poprawy jakości instytucji) umyka w gruncie rzeczy jakimkolwiek wiarygodnym i precyzyjnym szacunkom, choć wiadomo, że są to zmiany o charakterze fundamentalnym dla długookresowego rozwoju kraju (Acemoglu, Johnson 2005; Barro, Sala-i-Martin 1995). Mimo to spróbujemy przedstawić bardzo ogólną, ostrożną próbę szacunku, ograniczając analizę do tych źródeł, których efekt w ciągu minionych siedemnastu lat członkostwa Polski w UE jest niepodważalny i możliwy do oceny ekonomicznej.

1.4.1. Szacunkowe korzyści gospodarcze z tytułu udziału w JRE

Najważniejszą korzyścią z tytułu członkostwa jest wynikający z udziału Polski w JRE silny wzrost wymiany handlowej. Wzrost wymiany handlowej kraju prowadzi z kolei do przyspieszenia wzrostu PKB, przy czym odbywa się to głównie poprzez oddziaływanie na wzrost łącznej wydajności czynników produkcji (tzw. TFP [Noguer, Siscart 2005]). Najczęściej wymieniane czynniki prowadzące do tego rezultatu to zwiększona presja konkurencyjna, zmuszająca firmy do wzrostu wydajności i eliminująca z rynku firmy najśłabsze, korzyści skali oraz specjalizacja (Frankel, Romer 1999; Alcalá, Ciccone 2004), a także szybsza akumulacja wiedzy oraz dyfuzja technologii i innowacji, ważne zwłaszcza z punktu widzenia teorii endogenicznego wzrostu (Barro, Sala-i-Martin 1995). W przypadku akcesji do UE krajów EŚW-11 zwraca się też szczególną uwagę na mechanizm przesuwania przez firmy części produkcji z zachodniej do wschodniej części Europy:

wzrost wymiany handlowej jest więc nie tylko konsekwencją statycznej kreacji i przesunięcia handlu, lecz także świadectwem wystąpienia dynamicznych efektów integracji, a więc zwiększonego napływu BIZ (Dobrinsky, Havlik 2014; Orłowski 2010).

Metody ekonometryczne pozwalają na skwantyfikowanie wpływu wzrostu wymiany handlowej na wzrost PKB. W jednym z najczęściej cytowanych opracowań na ten temat Frankel i Romer (1999), kontrolując czynnik geograficzny, pokazują, że w zależności od zastosowanej metody estymacji wzrost relacji wymiany handlowej do PKB o 1 punkt procentowy zwiększa poziom PKB między 0,9 a 2 punkty procentowe (w 60% dzięki wzrostowi TFP w wyniku szybszego postępu technologicznego). Noguer i Siscart (2005), stosując model grawitacyjny, uzyskują oszacowanie tego parametru na poziomie pomiędzy 1 a 2,5 punktu procentowego. Z kolei Alcalá i Ciccone (2004) oszacowali ten parametr na poziomie 1,45 (wpływ na wydajność pracy; bezpośrednie zastosowanie tego parametru w stosunku do PKB może prowadzić do efektu niedoszacowanego o tyle, że według innych analiz otwartość na handel zwiększa też akumulację czynników produkcji, dodatkowo przyspieszając rozwój [Frankel, Romer 1999]).

Wartość polskiej wymiany handlowej w zakresie towarów i usług, wyrażona w euro, wzrastała w okresie 2003–2020 o 9,2% średniorocznie, przy wzroście PKB (wyrażonym również w euro) jedynie o 6% średniorocznie. W rezultacie relacja obrotów handlowych do PKB zwiększyła się z 64% w roku 2003 (przed akcesją) do 105% w roku 2020 (po siedemnastu latach członkostwa). Jak stwierdziliśmy powyżej, wydaje się, że dzięki członkostwu w UE tempo wzrostu eksportu w krajach EŚW-11 (mierzone w euro) było o co najmniej 2,5–3 punkty procentowe wyższe, niż można byłoby oczekiwać, biorąc pod uwagę sytuację handlu światowego i europejskiego (por. rysunek 1.2; w przypadku importu różnica była mniejsza). Do podobnych wniosków można dojść, porównując obserwowane tempo wzrostu wymiany handlowej Polski (nominalnie w euro, suma eksportu i importu towarów i usług), wynoszące w latach 2003–2019 średniorocznie 9,7%, oraz nieuczestniczącej w JRE, ale zbliżonej pod względem skali i charakteru, kierującej większość eksportu na rynki UE oraz mającej w roku 2003 bardzo zbliżony poziom eksportu i importu gospodarki

Turcji (7,8%)¹⁸. Biorąc pod uwagę powyżej cytowane dane, można przyjąć, że wynosząca ok. 2 punktów procentowych rocznie różnica tempa wzrostu wymiany handlowej, odnotowana pomiędzy Polską a Turcją w latach 2003–2019, jest odbiciem uprzywilejowanej pozycji naszego kraju z powodu udziału w JRE.

Dodatkowe 2 punkty procentowe rocznego wzrostu wymiany handlowej, wynikające z udziału w JRE, odpowiadają szacunkowo za wzrost relacji polskiego handlu zagranicznego do PKB o ok. 28 punktów procentowych w całym okresie członkostwa. Zgodnie z zaprezentowanymi powyżej, znanymi z literatury dolnymi oszacowaniami parametru łączącego tę relację z PKB (a więc ostrożnie przyjmując parametr na poziomie 0,9–1), można wyliczyć, że dzięki udziałowi w JRE poziom PKB Polski był w roku 2020 prawdopodobnie o co najmniej 25–28% wyższy, niż gdyby kraj nie należał do UE. Oznacza to, że udział w JRE dawał w całym okresie 2003–2020 co najmniej 1,2–1,5 punktu procentowego dodatkowego rocznego wzrostu PKB w Polsce.

Jednocześnie ze wzrostem wymiany handlowej następowała również poprawa salda wymiany Polski z krajami UE. Można szacować, że saldo to, według bilansu płatniczego, poprawiło się w latach 2003–2020 aż o 15,8 punktu procentowego PKB (saldo wymiany towarów z UE poprawiło się o 13,2 punktu, saldo wymiany usług o 2,6 punktu), co oznacza zwiększenie wytworzonego w kraju PKB o podobnej skali. Trudno precyzyjnie stwierdzić, jak wielką część tej poprawy salda zawdzięczamy udziałowi Polski w JRE, nie ma jednak wątpliwości, że bez nieskrępowanego dostępu do rynku, a także bez krajowych i zagranicznych inwestycji dokonanych z myślą o tym dostępie tak radykalna poprawa salda wymiany byłaby niemożliwa (wzrost relacji eksportu towarów i usług do UE do polskiego PKB o ponad 20 punktów procentowych, przy wzroście relacji importu z UE do PKB zaledwie o 4,4 punktu procentowego). Jednocześnie nastąpiło pogorszenie o 6 punktów procentowych PKB salda wymiany z pozostałymi

¹⁸ W roku 2003 poziom wymiany handlowej Polski i Turcji wynosił, w bieżących euro, odpowiednio 131 i 126 mld euro, PKB odpowiednio 189 i 276 mld, a udział rynku UE (UE-28) w eksporcie odpowiednio 82% i 59%. Porównanie temp wzrostu dotyczy lat 2003–2019 ze względu na dostępność danych i oparte jest na danych World Bank WITS database (nieznacznie różniących się od danych NBP).

krajami, co również w znacznej mierze można przypisać uczestnictwu w JRE, głównie efektem przesunięcia handlu i zwiększonym potrzebom importowym (np. importu surowców), w rezultacie czego łączne saldo wymiany handlowej Polski poprawiło się łącznie o 9,8 punktu procentowego PKB (według zestawianych przez GUS rachunków narodowych łączna poprawa salda handlowego była nieco niższa i wyniosła 9,5 punktu procentowego PKB¹⁹). Gdyby całość efektu poprawy salda przypisać udziałowi Polski w JRE, oznaczałoby to dodatkowe 0,5–0,6% rocznego wzrostu PKB; ostrożny szacunek każe arbitralnie przyjąć połowę tej wielkości (przypisując część innym czynnikom, np. prowadzonej polityce makroekonomicznej, wzrostowi konkurencyjności produkcji krajowej, ale także niepożądanym zjawiskom kryzysowym, które dwukrotnie doprowadziły do silnego ograniczenia dynamiki importu). W sumie więc poprawa salda wymiany handlowej w wyniku udziału w JRE oznacza co najmniej 0,3 punktu procentowego dodatkowego rocznego wzrostu PKB w Polsce.

Efektem udziału Polski w JRE był też dodatkowy napływ BIZ, który według ostrożnego szacunku mógł sięgać ok. 30% zwiększonego napływu netto. Efekty tego napływu w odniesieniu do wzrostu eksportu (wynikające m.in. z napływu wiedzy, technologii i włączenia do globalnego łańcucha wartości) uwzględnione już zostały powyżej, gdyż ich efektem był właśnie wzrost konkurencyjności i wymiany handlowej. Jednak samo zwiększenie nowoczesnego majątku produkcyjnego prowadziło również do wzrostu wydajności pracy, a w ślad za tym płac, popytu krajowego i wytwarzanego PKB. Coroczne zwiększenie inwestycji przedsiębiorstw spowodowane uczestnictwem w JRE, oszacowane średnio na ok. 5% rocznie, oznacza, że nowoczesny majątek produkcyjny w przedsiębiorstwach jest dziś o 6–7% wyższy, niż gdyby Polska nie przystąpiła do UE. Używając funkcji produkcji, można wyliczyć, że wartość polskiego PKB jest z tego powodu wyższa o 2,5–2,8%, co oznacza ok. 0,1–0,2 punktu procentowego dodatkowego rocznego wzrostu PKB w Polsce.

¹⁹ Między statystyką bilansu płatniczego NBP i rachunków narodowych GUS istnieją istotne różnice metodologiczne, które powodują, że przedstawiane dane są zbliżone, ale nie identyczne.

W przypadku swobody przepływu pracy dodatnie efekty dla wzrostu PKB, spowodowane wzrostem środków transferowanych z zagranicy przez emigrantów zarobkowych, miały znaczącą skalę jedynie w pierwszych latach członkostwa (wpływ na PKB rządu 0,4% rocznie w latach 2003–2007). W skali całego okresu 2003–2020 znaczenie tego czynnika wynosi poniżej 0,1 punktu procentowego dodatkowego rocznego wzrostu PKB w Polsce.

Sumując wszystkie powyżej omówione efekty, można stwierdzić, że nieskrępowany udział Polski w JRE prowadził do przyspieszenia tempa wzrostu polskiego PKB szacunkowo o 1,6–2,1 punktu procentowego średniorocznie.

1.4.2. Szacunkowe korzyści gospodarcze z tytułu transferów z UE

W przypadku transferów unijnych istnieją liczne oszacowania ich wpływu na wzrost polskiego PKB, cytowane w rozdziale 3. Zgodnie z większością szacunków w okresie 2003–2020 napływ funduszy strukturalnych zwiększył tempo wzrostu PKB Polski o ok. 0,3–0,5 punktu procentowego średniorocznie.

Z kolei napływ transferów związanych z I filarem WPR (głównie dopłat bezpośrednich) miał ogromne znaczenie dla dochodów polskich rolników, ale nie odgrywał znaczącej roli makroekonomicznej. Dzięki tym dopłatom poziom PKB Polski był wyższy w roku 2020 o niecałe 0,1%, co oznacza nieznaczny średnioroczny dodatkowy wzrost PKB w całym okresie członkostwa.

1.5. Wniosek: zasadnicze znaczenie udziału w JRE

Najważniejsze konkluzje, jakie można wyciągnąć z przedstawionych powyżej szacunków, są następujące:

1. Łączne efekty gospodarcze związane z członkostwem w UE (efekty udziału w JRE i unijnych transferów), oszacowane na 1,9–2,6 punktu procentowego średniorocznie, odpowiadały za większość wzrostu gospodarczego odnotowanego przez Polskę po roku 2003. Wzrost PKB wyniósł w latach 2003–2019 (do czasu recesji wywołanej

przez pandemię) przeciętnie 4,1 punktu procentowego rocznie. Na podstawie przedstawionych szacunków można przyjąć, że efekty członkostwa w UE odpowiadają za co najmniej 50–65% tej liczby.

2. Nie jest to cała lista korzyści, jakie Polska odniosła z uczestnictwa w UE: poza gospodarczymi są to m.in.: nieuwzględnione w rachunku, choć mające również oczywiste długookresowe znaczenie, gospodarcze korzyści w sferze bezpieczeństwa, komfortu życia, jakości działania instytucji, możliwości rozwoju edukacji, nauki i kultury.

3. Przedstawiony powyżej szacunek pokazuje, że przysięgająca większość korzyści gospodarczych, jakie osiągała w latach 2003–2020 Polska w związku z członkostwem w UE, wynika z udziału w JRE. Efekty udziału w JRE są prawdopodobnie co najmniej czterokrotnie większe niż powszechnie dostrzegane korzyści z tytułu napływu do Polski funduszy unijnych (nie uwzględniamy w tym rachunku ewentualnego dodatkowego wpływu Funduszu Odbudowy, którego efekty pojawią się najwcześniej w końcu roku 2021). Należy pamiętać, że dobre wykorzystanie funduszy unijnych pomogło też w pełnym wykorzystaniu szans stworzonych przez udział w JRE.

4. Co niezwykle ważne, efekty udziału w JRE mają charakter trwałe i mogą nadal kumulować się w przyszłości w miarę dalszego wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki, podczas gdy efekty napływu do Polski funduszy unijnych będą zmniejszać się w miarę tego, jak rosnący poziom PKB będzie powodował stopniową utratę przez Polskę pozycji największego beneficjenta netto budżetu, a w odległej przyszłości być może nawet zmianę na pozycję płatnika netto.

Reasumując, spośród ogromnych korzyści rozwojowych, jakie przyniosło Polsce w ciągu minionych siedemnastu lat członkostwo w UE, za najważniejszą należy uznać pełny udział Polski w JRE. Doprowadził on do bardzo silnego wzrostu eksportu towarów i usług, wyraźnej poprawy salda wymiany handlowej, zwiększenia inwestycji, produkcji i dochodów. Wykorzystanie szans rozwojowych stworzonych dzięki udziałowi w JRE było jednak możliwe tylko dzięki ogromnemu wysiłkowi polskich producentów, zarówno firm krajowych, jak i prowadzących działalność w Polsce firm zagranicznych. Warto też zwrócić uwagę na znaczenie innych czynników sprzyjających wykorzystaniu szans rozwojowych, takich jak poprawa infrastruktury,

jakości kapitału ludzkiego, sprawności administracji publicznej, a także poprawa technik zarządzania i gospodarowania środkami publicznymi.

Należy jednak podkreślić, że na możliwości pełnego wykorzystania szans tworzonych przez udział Polski w JRE wpływ ma również członkostwo w strefie euro. Choć przystępując do UE, Polska zobowiązała się do wprowadzenia euro jako swojej waluty, do dzisiaj obietnica ta nie została zrealizowana. Opóźnienie to ma przede wszystkim swoje wyjaśnienie w sferze ekonomii politycznej (Orłowski 2019). Należy natomiast zwrócić uwagę na to, że z ekonomicznego punktu widzenia przyjęcie wspólnej waluty wiązałoby się ze znacznymi potencjalnymi korzyściami dla polskiej gospodarki, dobrze rozpoznanymi przez teorię ekonomii (NBP 2009). Oznaczałoby nie tylko łatwiejszy dostęp do kapitału i wzrost atrakcyjności inwestycyjnej, lecz także silniejszą integrację w ramach JRE, a przez to łatwiejsze osiąganie przez polskie firmy korzyści skali, stopniowy awans w globalnych łańcuchach wartości dodanej, rozwijanie i zacieśnianie relacji sieciowych, jak również transfer wiedzy i podniesienie poziomu technologicznego polskiej gospodarki. Są to korzyści rozwojowe szczególnie ważne w obliczu wyzwań czwartej rewolucji przemysłowej, a także stopniowej erozji przewagi konkurencyjnej polskich producentów wynikającej z niższych kosztów pracy (Götz, Nowak, Orłowski 2018). Członkostwo w strefie euro wydaje się więc naturalnym, kolejnym krokiem w procesie integracji europejskiej Polski, pozwalającym w pełni wykorzystać dostęp do JRE w celu przyspieszenia rozwoju gospodarczego kraju.

Bibliografia

- Acemoglu D., Johnson S. (2005), *Unbundling institutions*, „Journal of Political Economy”, nr 113(5), s. 949–995.
- Alcalá F., Ciccone A. (2004), *Trade and Productivity*, „The Quarterly Journal of Economics”, t. 119, nr 2, s. 613–646.
- Bachtler J., Ferry M. (2020), *Cohesion policy and EU membership: Is it fit for purpose?* (s. 313–334), w: G. Gorzelak (red.), *Social and Economic Development in Central and Eastern Europe*, London–New York: Routledge.
- Baer-Nawrocka A., Poczta W. (2021), *Thirty years of transformation in Poland as a basis for changes in the socioeconomic structure of rural areas*, w: J. Kosmaczewska, W. Poczta (red.), *Tourism and Socio-Economic Transformation of Rural Areas*, Abingdon-on-Thames: Routledge.

- Baldwin R., Wyplosz C. (2015), *The Economics of European Integration*, London: McGraw Hill.
- Barro R.J., Sala-i-Martin X. (1995), *Economic Growth*, New York: McGraw-Hill.
- Dahlberg E. i in. (2020), *Legal Obstacles in Member States to Single Market Rules*, Luxembourg: European Parliament.
- Dobrinsky R., Havlik P. (2014), *Economic Convergence and Structural Change: The Role of Transition and EU Accession*, The Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW) Research Report, nr 395.
- European Commission (2021), *Recovery plan for Europe*, Brussels, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en (dostęp: 15.07.2021).
- Frankel J., Romer D. (1999), *Does trade cause growth?*, „American Economic Review”, t. 89(3), s. 379–399.
- Gomułka S. (2009), *Mechanizm i źródła wzrostu gospodarczego na świecie*, w: R. Rapacki (red.), *Wzrost gospodarczy w krajach transformacji: konwergencja czy dywergencja?* (s. 15–31), Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Gorzela G. (2014), *Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3(57), s. 5–25.
- Götz M., Nowak B.E., Orłowski W.M. (2018), *Poland and the Euro Zone. Three possible scenarios and their consequences*, „Studia Europejskie”, R. 22, nr 3, s. 203–219.
- Grabowska-Lusińska I., Okólski M. (2008), *Migracja z Polski po 1 maja 2004 r.: jej intensywność i kierunki geograficzne oraz alokacja migrantów na rynkach pracy krajów Unii Europejskiej*, Warszawa: CMR Working Papers, nr 33/91.
- Gros D., Thygesen N. (1998), *European Monetary Integration*, London: Longman.
- IMAPP Consulting/IBS (2020), *Ocena wpływu realizacji polityki spójności na kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą modelu EUImpactMOD*, https://www.ewaluacja.gov.pl/media/82203/MR_model_raport_30.pdf (dostęp: 21.04.2021).
- Institut Badań Systemowych (2011), *Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej*, Warszawa 2011, <https://ibs.org.pl/app/uploads/2015/12/Ocena-korzy%5%9bci-uzyskiwanych-przez-pa%5%84stwa-UE-15-w-wyniku-realizacji-polityki-sp%3%b3jno%5%9bci-w-krajach-Grupy-Wyszehradzkiej.pdf> (dostęp: 21.04.2021).
- International Monetary Fund (2016), *Capital Flows- Review of Experience with the Institutional View*, IMF Policy Paper, nr 5081.
- Jirasavetakul L., Rahman J. (2018), *Foreign Direct Investment in New Member States of the EU and Western Balkans: Taking Stock and Assessing Prospects*, IMF Working Paper WP/18/187.
- Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E. (2001), *Układ europejski i ocena jego funkcjonowania*, w: E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), *Unia Europejska. Przygotowania do członkostwa* (s. 617–638), Warszawa: Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego.
- Maddison A. (2001), *The World Economy: A Millennial Perspective*, Paris: OECD.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2020), *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004–2019*, https://www.ewaluacja.gov.pl/media/98107/BROSZURA_PL_web_v2.pdf (dostęp: 21.04.2021).
- NBP (2009), *Report on full membership of the Republic of Poland in the third stage of the EMU*, Warszawa: Narodowy Bank Polski.

- Noguer M., Siscart M. (2005), *Trade raises income: A precise and robust result*, „Journal of International Economics”, t. 65, s. 447–460.
- Orłowski W.M. (2010), *W pogoni za straconym czasem. Wzrost gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej 1950–2030*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Orłowski W.M. (2019), *Pourquoi la Pologne a-t-elle peur de l'euro?*, „Revue Internationale des Economistes de Langue Francaise RIELF”, t. 4, nr 1, s. 239–255.
- Orłowski W.M. (2020), *Trajectories of the Economic Transition in Central and Eastern Europe*, w: G. Gorzelak (red.), *Social and Economic Development in Central and Eastern Europe* (s. 11–34), London–New York: Routledge.
- Rapacki R., Próchniak M. (2014), *The Impact of EU Membership on Economic Growth and Real Convergence of the Central and Eastern European Countries*, „Ekonomia Journal”, nr 39, s. 87–122.
- Ratajczak-Mrozek M. (2010), *Sieci biznesowe a przewaga konkurencyjna przedsiębiorstw zaangażowanych technologii na rynkach zagranicznych*, Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Wilkin J. (2014), *Bilans 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej dla rolnictwa i obszarów wiejskich*, w: I. Nurzyńska, W. Poczta (red.), *Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi* (s. 11–26), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Źródła danych

- European Commission, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/spending-and-revenue_en (dostęp: 11.07.2021).
- Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat> (dostęp: 11.07.2021).
- GUS, <https://stat.gov.pl/> (dostęp: 11.07.2021).
- GUS, Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, różne lata.
- IMF World Economic Outlook, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April> (dostęp: 11.07.2021).
- NBP, <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/statystyka.html> (dostęp: 11.07.2021).
- Ministerstwo Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska> (dostęp: 11.07.2021).
- World Bank WITS Database, <https://wits.worldbank.org/> (dostęp: 11.07.2021).

ROZDZIAŁ 2

Znaczenie udziału Polski w Jednolitym Rynku Europejskim: rynek towarów

2.1. Znaczenie swobody przepływu towarów dla funkcjonowania Unii Europejskiej

Swoboda przepływu towarów jest jedną z czterech fundamentalnych zasad działania Jednolitego Rynku Europejskiego (JRE), który zaczął funkcjonować od 1 stycznia 1993 r. Celem przyświecającym eliminacji barier między państwami członkowskimi Unii Europejskiej (UE) było stworzenie wielkiego, wspólnego rynku bez granic wewnętrznych, co miało doprowadzić do poszerzenia rynku zbytu i poprawy konkurencyjności unijnych producentów. Od wyjścia Wielkiej Brytanii z JRE na początku 2021 r. rynek ten liczy blisko 450 mln konsumentów².

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. oznaczało, oprócz likwidacji kontroli granicznych i eliminacji ceł oraz innych barier dla swobody handlu, przyjęcie w państwach członkowskich jednolitych lub zbliżonych przepisów dotyczących wprowadzania produktów do obrotu³. Z punktu widzenia swobody przepływu towarów

¹ Autorka składa podziękowanie dr. Łukaszowi Ambroziakowi za konsultacje merytoryczne i wsparcie w zakresie dostępu do danych statystycznych o handlu zagranicznym Polski.

² W rzeczywistości jest on powiększony o 14 mln mieszkańców Norwegii, Islandii, Liechtensteinu oraz Szwajcarii. Trzy pierwsze kraje tworzą wraz z państwami UE Europejski Obszar Gospodarczy (EOG). Szwajcaria uczestniczy w większości swobód JRE na mocy bilateralnych umów z UE. Do roku 2021 w JRE uczestniczyło również 67 mln mieszkańców Wielkiej Brytanii.

³ Unijne wymogi dotyczące bezpieczeństwa produktów nieżywnościowych na mocy umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym obowiązują także w Norwegii,

najważniejsze znaczenie ma harmonizacja techniczna, tj. jednolite lub zbliżone w całej UE wymogi, które mają zapewnić bezpieczeństwo produktów mogących zagrażać życiu i zdrowiu ludzi oraz zwierząt, a także środowisku. Dla wielu grup produktów potwierdzeniem ich zgodności z ogólnounijnymi wymaganiami jest znak CE (skrót od słów *Conformité Européenne*). Wymagany jest on np. wobec urządzeń i maszyn elektrycznych, zabawek, kolei linowych, wyrobów medycznych, budowlanych i innych. Konsument, nabywając tak oznaczony produkt, uzyskuje gwarancję, że jest on bezpieczny⁴. W razie powstałego uszczerbku lub wadliwości produktu ma prawo do odszkodowania. Konsekwencje wprowadzenia na rynek towaru, który nie spełnia unijnych wymogów bezpieczeństwa, ponosi producent. W celu niedopuszczenia na rynek towarów szkodliwych jeszcze surowsze wymogi dotyczą takich produktów, jak leki, żywność czy samochody.

Od momentu akcesji polscy producenci nie muszą już ubiegać się o odrębne certyfikaty potwierdzające spełnianie wymogów dla produktów sprzedawanych na rynku polskim i całej UE, w tym również państw, które razem z nami przystąpiły do Unii: wystarczy jeden ogólnoeuropejski certyfikat, np. uprawniający do stosowania znaku CE. Obniżyło to koszty eksportu (koszt uzyskania certyfikatu dla jednego produktu lub grupy produktów sięga od kilkuset do kilkuset tysięcy złotych). Zaostrzony też został nadzór na rynku (wrywkowe kontrole zgodności towarów z wymaganiami określonymi w unijnych przepisach), co przyniosło eliminację z niego firm, które – omijając przepisy dotyczące wymaganych standardów bezpieczeństwa produktów – stanowiły nieuczciwą konkurencję dla tych, które ich przestrzegały i ponosiły wyższe koszty. Poprawiło się też w efekcie bezpieczeństwo polskich konsumentów. W odniesieniu do towarów nieobjętych unijną harmonizacją techniczną obowiązuje zasada wzajemnego uznawania: produkt wytworzony w jednym państwie UE zgodnie z krajowymi wymaganiami

Islandii oraz w Liechtensteinie; są stosowane również w Szwajcarii. To oznacza, że od 2004 r. polskim firmom łatwiej jest eksportować również na te rynki.

⁴ Podobny znak CE (skrót od *China Export*), różniący się tylko nieznacznie układem graficznym, jest umieszczany na produktach z Chin, bez wątplenia w celu zmylenia konsumentów. Chiński znak nie służy potwierdzeniu zgodności produktu z żadnymi normami i nie jest nigdzie zarejestrowany.

i dopuszczony tam do obrotu ma zapewniony swobodny dostęp do rynku całej Unii. Wraz z członkostwem w UE wprowadzone zostały też inne wymogi regulacyjne wspierające niezakłócone funkcjonowanie JRE, w tym przepisy o ochronie konkurencji, pomocy publicznej czy ochronie środowiska (niektóre z nich wdrożono do polskiego prawa już w latach 90. ubiegłego wieku na mocy Układu europejskiego o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotą Europejską) (Kawecka-Wyrzykowska, Synowiec 2001).

Należy zauważyć, że ze względu na specyfikę Wspólnej Polityki Rolnej UE i jej związki z funkcjonowaniem rynków rolno-spożywczych odmiennej analizy wymaga wymiana handlowa towarami rolno-spożywczymi, której poświęcony jest podrozdział 2.4.

2.2. Najważniejsze etapy wdrażania swobody przepływu towarów

Wiele elementów swobody przepływu towarów pojawiło się na długo przed akcesją Polski do UE w roku 2004 na mocy podpisanego w grudniu 1991 r. Układu europejskiego o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotą Europejską (poprzedniczką UE). Stowarzyszenie było procesem, który ułatwił sprostanie późniejszym wyzwaniom akcesyjnym zarówno w sferze realnej, jak i regulacyjnej (por. szerzej: Kawecka-Wyrzykowska 2001, s. 729–746; Kawecka-Wyrzykowska, Synowiec 2001, s. 617–668). Przygotował też gospodarke do wzmożonej konkurencji na JRE. Część handlowa Układu europejskiego, przewidująca stopniowe wzajemne otwarcie rynków na wymianę towarów (w sposób asymetryczny: Wspólnota Europejska zaczęła liberalizację swojego importu szybciej niż Polska), weszła w życie 1 marca 1992 r. Zaowocowało to pełną liberalizacją obrotu wyrobami przemysłowymi od 1999 r. (z wyjątkiem samochodów, na które Polska zniosła ostatnie cła na początku 2002 r.) oraz ograniczoną liberalizacją obrotu artykułami rolno-spożywczymi (ze względu na specjalne uwarunkowania dotyczące Wspólnej Polityki Rolnej). Zniesienie pozostałych barier w handlu nastąpiło krótko przed akcesją do UE lub w jej następstwie.

Włączenie polskich podmiotów gospodarczych do Jednolitego Rynku Europejskiego (JRE) towarów było jednym z ważniejszych

obszarów integracji oraz korzyści dla polskiej gospodarki związanych z członkostwem w UE. Wagę tej sfery integracji określa z jednej strony dominująca rola obrotów towarowych (dobrami materialnymi) w całości powiązań gospodarczych Polski z zagranicą, a z drugiej – najważniejsza pozycja UE w naszym handlu zagranicznym (ok. 80% eksportu i prawie 60% importu w ostatnich latach).

Z chwilą akcesji zniesione zostały kontrole na zachodnich i południowych granicach Polski (a także na granicy z Litwą), niezbędne poprzednio do dokonywania odpraw celnych i sprawdzania dokumentów przewozowych oraz dotyczących bezpieczeństwa towarów. Wyeliminowano również, jakkolwiek nieliczne już, graniczne bariery handlowe. Efektem tego była znacząca obniżka kosztów importu i większa atrakcyjność cenowa polskich wyrobów na unijnym rynku. Jednocześnie w latach 90. ubiegłego wieku gospodarka poniosła duże koszty transformacji i dostosowania się do wymogów otwartej konkurencji międzynarodowej. W skali makroekonomicznej ich poniesienie było warunkiem niezbędnym do modernizacji gospodarki, włączenia jej do gospodarki światowej i poprawy standardu życia społeczeństwa, niezależnie od samego stowarzyszenia z UE. Inna była jednak ocena owych procesów przez tych, którzy w wyniku wymuszonej przez konkurencję szybkiej restrukturyzacji przedsiębiorstw stracili pracę lub których przedsiębiorstwa nie wytrzymały konkurencji i zbankrutowały.

Mimo wcześniejszych dostosowań wskutek opóźnień odziedziczonych po czasach gospodarki socjalistycznej oraz poważnych różnic regulacyjnych pomiędzy Polską a UE u progu XXI w. część polskich producentów nadal jeszcze nie była gotowa do otwartej konfrontacji z konkurentami z pozostałych krajów UE. Polska wynegocjowała więc kilkuletnie okresy przejściowe na pełne przyjęcie i wdrożenie unijnych wymogów w niektórych dziedzinach działalności gospodarczej (w obrocie towarowym dotyczyły one m.in. kilkuset zakładów przetwórstwa mięsnego, ryb i mleka).

2.3. Rynek towarów: towary nieżywnościowe

2.3.1. Wyniki handlu zagranicznego (towary nieżywnościowe)

Potwierdzeniem korzyści z dostępu do jednolitego rynku towarów stały się wyniki polskiego handlu zagranicznego⁵. Od czasu akcesji w 2004 r. do 2020 r. obroty handlowe znacząco wzrosły: ogółem eksport z Polski do pozostałych krajów UE zwiększył się ok. 4 razy, a import ok. 2,5 razy⁶.

Przed akcesją i w 2004 r. handel Polski zarówno z państwami ówczesnej UE, jak i pozostałymi (z krajami trzecimi) zamykał się saldem ujemnym. Od 2005 r. systematycznie rosła nadwyżka w handlu z partnerami z UE, osiągając w roku 2020 wartość ponad 60 mld euro. Nadwyżka eksportu nad importem w handlu z UE⁷ występowała zarówno w przypadku artykułów rolno-spożywczych, jak i pozostałych produktów i z roku na rok zwiększała się (z drobnymi wyjątkami). Był to niewątpliwie sukces, biorąc pod uwagę wysokie wymagania jakościowe i regulacyjne unijnego rynku. Saldo obrotów żywnością i pozostałymi produktami z krajami spoza UE pozostawało ujemne przez cały omawiany tu okres (minus 48 mld euro w 2020 r.), w znacznej mierze wskutek wydatków na import ropy naftowej, gazu ziemnego

⁵ Prezentowane dane o handlu UE dotyczą stanu faktycznego: UE-25 dla lat 2004–2006, UE-27 dla okresu 2007–2012, UE-28 od 2013 do 2020 r. Wielka Brytania od 1 lutego 2020 r. jest już poza UE, ale do końca tego roku uczestniczyła w swobodach JRE, a więc warunki prowadzenia jej handlu na rynku unijnym nie uległy zmianie. Od początku 2021 r. jest traktowana w UE jako państwo trzecie (spoza UE) i obowiązują wobec niej nowe rozwiązania, w tym np. kontrole celne towarów. Takie podejście, uwzględniające rzeczywistą liczbę państw członkowskich, pokazuje zmiany wynikające z powiększania JRE o nowych członków. Jednocześnie nie zmienia ono omawianych tu generalnych tendencji i proporcji z uwagi na niewielki udział w rynku UE trzech państw, które przystąpiły do Unii później niż Polska. W 2019 r. łączny udział Bułgarii, Rumunii i Chorwacji w polskim eksporcie do UE wyniósł 3,8%, a w imporcie – 2,2% (GUS 2020d, s. 37).

⁶ Warto jednak dodać, że handel z pozostałymi krajami (spoza UE, mierzony w euro) również rozwijał się szybko: eksport ogółem do tych partnerów zwiększył się w latach 2004–2020 prawie 4 razy, a import nawet szybciej – 4,3 razy.

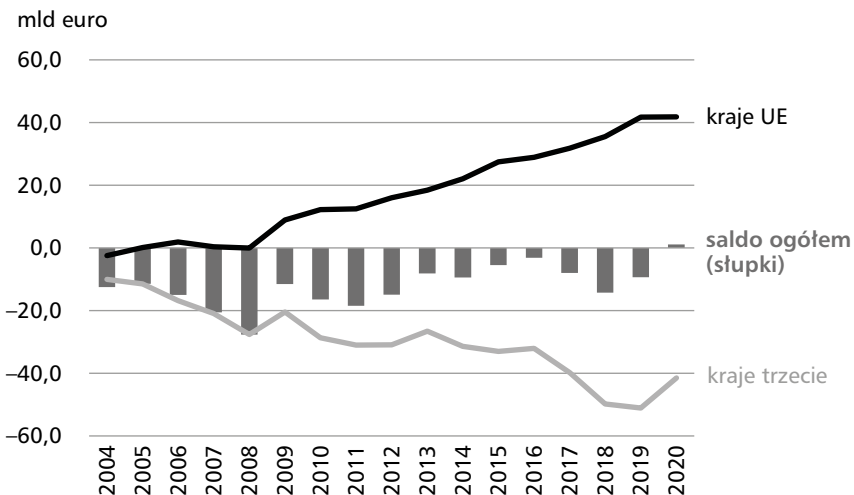
⁷ Ze względów czysto semantycznych piszemy o „handlu Polski z UE” lub „z krajami UE”, mając w pełni świadomość, że Polska jest członkiem tej organizacji, a nie zewnętrznym partnerem.

oraz innych surowców, których brakuje w Polsce i w większości państw UE. Za przyrost deficytu odpowiedzialny był też rosnący import części i podzespołów, w głównej mierze z Chin. Towary te stanowiły wkład do produkcji finalnych wyrobów przemysłowych, z których duża część była później kierowana na cały rynek unijny i do innych odbiorców. Z Chin importowane są też duże ilości dóbr konsumpcyjnych trwałego użytku, np. telefony, tablety, komputery, głośniki, słuchawki, kamery wideo itd. Jednak rosnąca nadwyżka w handlu wszystkimi towarami w ramach UE spowodowała najpierw spadek deficytu w całym polskim handlu zagranicznym, a od roku 2015 r. niewielkie, bo poniżej 5 mld euro rocznie, nadwyżki (z wyjątkiem 2018 r.). W 2020 r. dodatnie saldo obrotów handlowych Polski ze wszystkimi partnerami zwiększyło się do 12 mld euro dzięki wzrostowi nadwyżki w handlu artykułami nieżywnościowymi z państwami UE i spadkowi deficytu w handlu z krajami trzecimi.

Obroty artykułami nieżywnościowymi z UE zamykały się w całym okresie członkostwa (z wyjątkiem 2004 r.) rosnącymi nadwyżkami: wzrost z 0,1 mld euro w 2005 r. do 41,8 mld euro w 2020 r. (eksport zwiększył się w tym czasie 3,7 razy, a import jedynie 2,5 razy). Odmienna była sytuacja w handlu z pozostałymi partnerami: znacząco wzrósł deficyt – z 10 mld euro w 2004 r. do prawie 41,5 mld euro w 2020 r. Odzwierciedlało to znacznie większy przyrost importu niż eksportu do krajów spoza UE: odpowiednio 4,3 razy i 3,8 razy. W efekcie cały polski handel zagraniczny artykułami nieżywnościowymi wykazywał w okresie członkostwa w UE wysokie deficyty (po kilkanaście miliardów euro do 2012 r., a później po kilka miliardów euro rocznie). Dopiero w 2020 r. pojawiła się niewielka nadwyżka w wysokości 0,3 mld euro. Wynikała ona, podobnie jak w całym handlu zagranicznym Polski, ze wzrostu nadwyżki w handlu tą grupą towarów z UE oraz zmniejszenia się, po raz pierwszy od wielu lat, ujemnego salda obrotów tymi artykułami z krajami spoza UE (rysunek 2.1).

O korzystnych zmianach w wewnątrzunijnym handlu Polski artykułami nieżywnościowymi świadczy też duża poprawa tzw. wskaźnika pokrycia handlu (*trade coverage* – TC). TC wskazuje, w jakiej skali wydatki na towary importowane są pokrywane wpływami z ich eksportu. Wartość wskaźnika powyżej 1 oznacza, że kraj ma nadwyżkę

Rysunek 2.1. Zmiany salda handlu zagranicznego towarami nieżywnościowymi Polski (2004–2020, mld euro)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

w handlu analizowanymi dobrami, a poniżej 1 – informuje o deficycie. W latach 2004–2020 wskaźnik ten w handlu z UE wzrósł o ponad połowę (z 0,95 do 1,43), natomiast w handlu z partnerami spoza UE uległ niewielkiej obniżce (odpowiednio z 0,52 do 0,47), wskazując tym samym na pogorszenie relacji między wartością eksportu i importu. W wyniku obu tych tendencji wskaźnik TC dla całego handlu artykułami nieżywnościowymi nieco się poprawił (z 0,81 do 1,00). Tak więc w 2020 r. osiągnięta została równowaga w handlu tymi wyrobami (a precyzyjniej mówiąc – niewielka nadwyżka).

Od połowy lat 90. ubiegłego stulecia ok. 80% całości polskiego eksportu trafia na rynek UE. W tym czasie nieznacznie zmniejszył się jednak udział odbiorców w UE-15 (tzw. starej Unii) na rzecz pozostałych członków organizacji. O ile w przypadku eksportu polskie firmy coraz bardziej korzystały z możliwości, jakie dał Jednolity Rynek Europejski, o tyle w odniesieniu do importu silniej rosły powiązania z pozostałymi krajami. W efekcie udział UE zmniejszył się w latach 2004–2020 z 68 do 57% globalnego importu Polski. Natomiast w handlu produktami nieżywnościowymi znaczenie UE w eksporcie

oscylowało wokół 80%, a w imporcie zmalało z 69 do 56% (Ambroziak i in. 2020).

Największym partnerem handlowym Polski pozostają Niemcy, do których w 2020 r. trafiło prawie 29% wartości produkcji przeznaczonej na eksport. Niemcy są też największym dostawcą na polski rynek (22% w 2020 r.). Drugim co do wielkości partnerem handlowym była w 2020 r. Wielka Brytania (5,7% udziału w eksporcie i 2,5% w imporcie), a następne miejsca zajmowały Czechy i Francja (5,8 i 5,6% w eksporcie oraz odpowiednio 3,2 oraz 3,4% w imporcie) (Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii 2021, tablica 6).

Wyroby nieżywnościowe dominują zarówno w eksporcie do UE (86% w 2020 r.), jak i w imporcie (ok. 88%). Z uwagi na przeważający udział UE w polskim handlu zagranicznym kierunki zmian w strukturze towarowej eksportu na rynek unijny (w mniejszym stopniu importu) były określane w dużej mierze przez zmiany występujące w całym polskim handlu.

W eksporcie nieżywnościowym do UE (podobnie jak i w całym wywozie) dominują wyroby średnio zaawansowane technologicznie. Eksport produktów wysokiej techniki wzrósł ok. 2,5 razy (1996–2019), ale jego udział w całości obrotów jest nadal niski (11,3% w 2019 r.). Polska notuje jeden z niższych poziomów udziału produktów wysokiej techniki w UE – w 2018 r. niższy miało tylko osiem państw, m.in.: Finlandia, Litwa, Grecja i Hiszpania (Ambroziak i in. 2020). Fundamentem polskiego eksportu jest przemysł elektromaszynowy, który odpowiada za ok. 40% polskiego eksportu. Polska jest jednym z największych w UE eksporterów części samochodowych, samochodów osobowych, ciężarowych, autobusów elektrycznych, pociągów, tramwajów, telewizorów, przy czym znacząca część tych wyrobów to poddostawy w ramach globalnych sieci wymiany tworzonych przez firmy międzynarodowe. Polska jest europejskim liderem w produkcji i eksporcie sprzętu gospodarstwa domowego (AGD) – 40% unijnej produkcji w 2019 r. (w ujęciu ilościowym), w tym 55% produkcji pralek, 50% zmywarek, a za granicę eksportuje się ok. 85% produkcji branży. Z kolei 14% polskiego eksportu stanowią wyroby przemysłu chemicznego, a wśród nich zwłaszcza kosmetyki oraz produkty farmaceutyczne. Polska jest obecnie szóstym największym

producentem kosmetyków w UE oraz zajmuje dwudzieste pierwsze miejsce na światowej liście eksporterów farmaceutyków⁸. Jest też trzecim w UE (i szóstym na świecie) producentem mebli, a także trzecim, po Chinach i Niemczech, eksporterem tych wyrobów w świecie, przy czym aż 90% produkcji tej branży trafia za granicę. Bardzo szybko rósł w ostatnich latach eksport autobusów elektrycznych, w efekcie czego Polska z udziałem 35,5% jest drugim co do wielkości, po Belgii (45%), ich eksporterem w UE. Nasz kraj jest też największym w Unii producentem i eksporterem okien i drzwi z tworzyw sztucznych. Głównym kierunkiem eksportu są kraje UE, do których wysyła się 95% dostaw, co stanowi ok. 30% światowego eksportu tej grupy towarowej. W 2019 r. Polska była również największym w UE eksporterem okien z drewna (36,5% unijnego eksportu w tej grupie towarowej i ok. 30% udziału w eksporcie światowym) (Ambroziak i in. 2020).

2.3.2. Dostosowanie do JRE: korzyści i koszty

Swobodny dostęp do wielkiego jednolitego rynku zbytu sprawił, że polscy eksporterzy pozyskali nowych klientów o zróżnicowanych gustach oraz oczekiwaniach cenowych i jakościowych, co zaowocowało wzrostem produkcji, eksportu i dochodów. Włączenie wszystkich polskich producentów do jednolitego rynku (przed akcesją unijnych wymogów musieli przestrzegać jedynie producenci eksportujący na ten rynek), przyjęcie europejskich standardów bezpieczeństwa produkcji oraz regulacji związanych z ochroną środowiska poprawiło jakość produkcji i zaspokojenie potrzeb konsumentów, a także stworzyło dobre warunki do poszerzenia współpracy w ramach UE.

Dzięki zniesieniu granic i kontroli granicznych czas dostaw towarów został skrócony. W efekcie nastąpiła obniżka kosztów transportu, a także obniżka kosztów usług bankowych i ubezpieczeniowych (jako efekt zmniejszenia ryzyka i oszczędności czasu traconego dotąd na kontrole na granicy). Wzrosła wiarygodność finansowa, bezpieczeństwo

⁸ Informacje cytowane za: <https://portfelpolaka.pl/polskie-towary-eksportowe/> (dostęp: 27.04.2021).

obrotu gospodarczego i atrakcyjność inwestowania w Polsce, co przełożyło się na szybsze tempo napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Dostawa towarów stała się także łatwiejsza, zgodnie z zasadą *just-in-time*, oferującą oszczędności z tytułu braku magazynowania towarów. Wszystkie te korzyści odnosiły się też do handlu z państwami, które wraz z Polską (lub trochę później) dołączyły do UE.

Wysoka dynamika obrotów handlowych oraz silna pozycja polskich eksporterów na unijnym rynku, prowadząca do pojawienia się dużej nadwyżki w wymianie handlowej, związana była nie tylko ze zniesieniem kontroli na wewnętrznych granicach w ramach UE, lecz także ze wzrostem zaufania do polskich produktów, spełniających unijne wymogi bezpieczeństwa. Przyspieszyło to włączanie polskich dostawców do sieci produkcyjnych organizowanych przez koncerny międzynarodowe. Szybki rozwój wewnątrzunijnej wymiany Polski w pierwszym okresie akcesji wynikał także z dobrej koniunktury w gospodarce światowej, która napędzała światowy (w tym unijny) popyt.

Sukcesy handlowe odzwierciedlały jednak przede wszystkim dwa czynniki o fundamentalnym znaczeniu. Pierwszy to wspomniany już ogromny wysiłek dostosowawczy podjęty przez polskich producentów w latach 90. ubiegłego wieku i kontynuowany później. Drugim zasadniczym czynnikiem był duży napływ inwestycji zagranicznych, który pozwalał na przyspieszenie procesów inwestycyjnych, szybszy wzrost wydajności pracy i skuteczniejsze włączenie polskich producentów do globalnych łańcuchów wartości. Zmiany strukturalne w produkcji i handlu były też wspomagane rosnącym napływem środków z unijnego budżetu w ramach Polityki Spójności i Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Po szesnastu latach funkcjonowania w UE bilans obrotów handlowych oraz jego znaczenie dla gospodarki należy ocenić jako zdecydowanie korzystne. Największe korzyści JRE przyniósł polskim konsumentom, którzy uzyskali nie tylko wyższe dochody, lecz także otrzymali bardziej zróżnicowaną ofertę towarów i usług, większą gwarancję bezpieczeństwa nabywanych produktów, szybszy dostęp do nich, a często niższe ceny (np. wyrobów elektronicznych).

Jednocześnie pamiętajmy, że szybki rozwój handlu zagranicznego w latach 90. ubiegłego wieku, pobudzony kilkoma umowami

o wolnym handlu z głównymi partnerami handlowymi (ze Wspólnotą Europejską, krajami EFTA i CEFTA), a następnie akcesją do UE, odegrał bardzo ważną rolę w transformacji ustrojowej polskiej gospodarki. Łatwiejszy dostęp do zliberalizowanych rynków pozwolił, w miarę unowocześniania krajowej produkcji i poszerzania jej oferty towarowej, na przyspieszenie eksportu. Generowało to dodatkowe dochody producentów i eksporterów, przyczyniając się do przyspieszenia wzrostu PKB i zdynamizowania procesów modernizacji gospodarki. Rosnący import łagodził inflację, zwiększał dopływ nowoczesnych technologii oraz urządzeń i w efekcie prowadził do wzrostu zatrudnienia, wydajności pracy oraz poprawy jakości produkowanych wyrobów.

Ogólnie pozytywna ocena nie zmienia faktu, że w niektórych obszarach koszty przyjęcia unijnych rozwiązań były wysokie, a ich przejawem były m.in. bankructwa firm, połączone często z ich wykupem za niską cenę przez nowych właścicieli. Silny wzrost presji konkurencyjnej, zwłaszcza w latach 90. ubiegłego wieku i w okresie poprzedzającym akcesję, wymusił też przyspieszoną restrukturyzację wielu firm, prowadząc do ogromnego wzrostu bezrobocia (jego szczyt, na poziomie ponad 20% według definicji BAEL, odnotowany został na początku roku 2003; w okresie członkostwa stopa bezrobocia znacząco się obniżyła).

Korzyściom ze swobodnej wymiany towarzyszyły też inne zjawiska, które mogły być odczuwane jako koszty. W następstwie przyjęcia unijnych przepisów silnie wzrosły ceny niektórych produktów (np. papierosów, z uwagi na wyższy niż wcześniej w Polsce zharmonizowany poziom akcyzy). Jednym z negatywnych skutków akcesji był też spadek zatrudnienia na rynku usług celnych w pierwszym okresie członkostwa w UE (na granicy zachodniej i południowej). Szacuje się, że pracę straciło ok. 40% agentów celnych (Mosiej 2008, s. 108).

Nie ulega też wątpliwości, że wejście do UE spowodowało dobrowolną rezygnację Polski z suwerenności w kształtowaniu polityki handlowej wobec partnerów handlowych, a kompetencje te przejęły instytucje unijne. Nasz kraj jednak współuczestniczy w procesie podejmowania przez nie decyzji, m.in. biorąc udział w głosowaniach w Radzie UE. Może wpływać na wynik tych głosowań, jeśli potrafi skutecznie przekonać do swoich racji i zawierać koalicje z innymi członkami UE.

2.4. Rynek towarów: towary rolno-spożywcze

2.4.1. Zmiany regulacyjne w związku z akcesją Polski do UE

Dostosowanie polskiego rolnictwa i przetwórstwa do standardów rynku unijnego było jednym z największych wyzwań polskiej akcesji do UE. W tym sektorze najsilniej wyrażane też były obawy, że polskie rolnictwo i polski sektor spożywczy nie będą w stanie sprostać zagranicznej konkurencji, a Polskę zaleje żywność z krajów UE-15. Rolnicy obawiali się, że będą zmuszeni do ograniczenia produkcji oraz że ich dochody znacząco się zmniejszą (Skotnicka-Illasiewicz 2005, s. 77–78, 90). Obawy te się nie sprawdziły.

Z chwilą akcesji do UE polscy rolnicy uzyskali pełny dostęp do wielkiego europejskiego rynku konsumentów żywności, liczącego ponad pół miliarda osób (po *brexicie* – 450 mln). Ogólne źródła i rodzaje korzyści wynikających z uczestnictwa w Jednolitym Rynku Europejskim (JRE) zostały omówione powyżej, przy okazji przedstawienia skutków uzyskania dostępu do tego rynku dla polskich towarów nieżywnościowych (w tym korzyści stosowania w całej UE jednakowych wymogów technicznych, sanitarnych, weterynaryjnych oraz skali produkcji). Dostosowanie na rynku towarów żywnościowych charakteryzowało się jednak silną specyfiką, głównie wskutek funkcjonowania mechanizmów WPR.

Choć objęcie Polski mechanizmami WPR nastąpiło dopiero w momencie akcesji do UE, wykorzystanie szans, jakie stworzył udział w JRE w tym zakresie, zostało ułatwione przez wcześniejszy proces zacieśniania kontaktów gospodarczych. Stało się to głównie w następstwie Układu europejskiego z roku 1991 i późniejszych aneksów. Część handlowa Układu weszła w życie już 1 marca 1992 r. i przewidywała stopniowe otwieranie rynku Polski i państw UE-15. W handlu artykułami rolno-spożywczymi redukcja barier handlowych następowała jednak powoli i była ograniczona do niektórych tylko grup produktów, zazwyczaj najmniej wrażliwych dla obu stron, a więc niezagrażających rodzimym producentom (np. import do Polski z UE-15 owoców strefy południowej). Przyspieszenie wzajemnej liberalizacji obrotów nastąpiło dopiero na przełomie XX i XXI w., kiedy

toczyły się już rokowania w sprawie członkostwa w UE (rozpoczęte w marcu 1998 r.) (Kawecka-Wyrzykowska 2002, s. 53–55, 60–63).

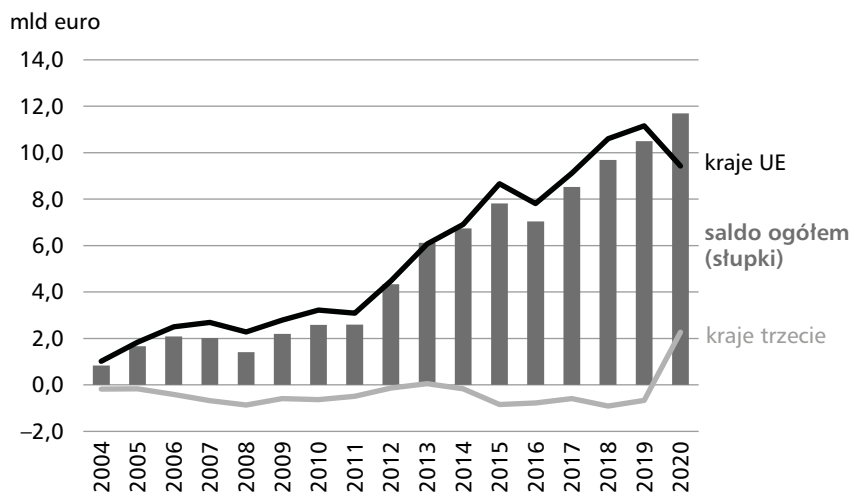
U źródeł sukcesów polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi leżał nie tylko łatwiejszy dostęp do dużego rynku zbytu, lecz także fakt, że wielu polskich rolników włożyło ogromne zasoby pracy i pieniędzy w poprawę jakości swoich produktów. Istotne zmiany dokonały się także w sektorze przetwórstwa rolnego. Już w latach 90. ubiegłego wieku sprywatyzowano większość przemysłu rolno-spożywczego, często przy pomocy zagranicznych inwestorów. Towarzyszyła temu zwykle radykalna modernizacja przedsiębiorstw, zarówno prywatyzowanych, jak i spółdzielczych czy prywatnych. Efektem były nie tylko zwiększone zyski ich właścicieli, lecz także dodatkowe miejsca pracy i dochody zatrudnionych w nich osób, a przede wszystkim poprawa konkurencyjności wytwarzanych produktów. W rezultacie w momencie akcesji wielu producentów płodów rolnych i przetworzonych produktów rolno-spożywczych spełniało już wszystkie wymogi niezbędne do oferowania produktów na całym rynku UE. W przypadku przetwórstwa dotyczyło to przede wszystkim przemysłów: mleczarskiego, mięsnego, drobiarskiego, rybnego, owocowo-warzywnego i chłodniczego (Rowiński 2018, s. 4). W dniu inauguracji członkostwa polska gospodarka żywnościowa była więc dobrze przygotowana do funkcjonowania na rynku unijnym, choć w przypadku niektórych producentów niezbędne były kilkuletnie okresy przejściowe (dotyczyły kilkuset zakładów wytwarzających przetwory z mięsa, mleka i ryb).

Otwarcie rynku towarów żywnościowych między Polską a pozostałymi państwami UE stworzyło – podobnie jak w przypadku wszystkich innych towarów – szansę znaczącego wzrostu eksportu na JRE, a jednocześnie znacznie zwiększyło konkurencję na rynku krajowym ze strony dostawców z pozostałych państw UE. Bezpośrednio po akcesji problemem stało się też wprowadzenie limitów na produkcję mleka obowiązujących w państwach UE w związku z reformami WPR. Limity te doprowadziły do zmniejszenia się stada krów mlecznych oraz liczby gospodarstw zajmujących się produkcją mleka.

2.4.2. Wyniki handlu zagranicznego (towary rolno-spożywcze)

Odzwierciedleniem dużego sukcesu integracji polskiego rolnictwa z rynkiem UE są wyniki handlu zagranicznego. Już przed akcesją wymiana artykułami rolno-spożywczymi z państwami UE zamykała się niewielkim, ale dodatnim saldem (0,2 mld euro w 2003 r.), podczas gdy w pierwszej dekadzie transformacji Polska odnotowywała wysokie deficyty. W 2020 r. nadwyżka obrotów z państwami UE osiągnęła 9,4 mld euro i mimo trudności spowodowanych przez pandemię (wprowadzenie kontroli na granicach wewnętrznych UE i związany z tym dłuższy czas transportu towarów, ograniczenie liczby połączeń lotniczych itd.) była tylko nieco niższa niż rok wcześniej. Wysokie dodatnie salda wymiany z państwami UE pozwoliły w całym okresie z dużą nadwyżką kompensować deficyt tymi towarami w handlu z krajami spoza ugrupowania, dzięki czemu całość tych obrotów też zamykała się dużą nadwyżką (prawie 12 mld euro w 2020 r., rysunek 2.2). Polska stała się trzecim co do wielkości członkiem UE z najwyższym dodatnim saldem w handlu towarami rolno-spożywczymi, po Holandii i Hiszpanii, a przed Danią i Francją.

Rysunek 2.2. Zmiany salda handlu zagranicznego Polski artykułami rolno-spożywczymi (2004–2020, mld euro)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W latach 2004–2020 wartość polskiego eksportu rolno-spożywczego do UE wzrosła 7,2 razy, a importu – 5,6 razy. Były to przyrosty znacznie wyższe niż z państwami trzecimi (odpowiednio: 4,7 razy oraz 4,2 razy) oraz wyższe niż dynamika całego handlu z UE i eksportu do państw spoza UE w odniesieniu do produktów nieżywnościowych. Jednocześnie były to najwyższe wzrosty tej kategorii eksportu spośród wszystkich nowych państw członkowskich, zwłaszcza bezpośrednio po akcesji. Dzięki temu udział artykułów rolno-spożywczych w eksporcie ogółem do UE zwiększył się z 8,0 do 14,4%. Import rolno-spożywczy rósł wolniej, ale mimo to jego udział w całości importu z UE zwiększył się z 5,7 do 11,9%.

Podobnie jak w handlu artykułami nieżywnościowymi, wzrósł wskaźnik pokrycia importu eksportem (tzw. *trade coverage*, TC, który wskazuje, jaka część wydatków na import jest pokrywana wpływami z ich eksportu), jakkolwiek skala poprawy była mniejsza. W latach 2004–2020 wskaźnik ten zwiększył się w obrotach artykułami rolno-spożywczymi z państwami UE z 1,4 do 1,8. Z uwagi na mniejszy przyrost eksportu rolnego niż importu z państw spoza UE wskaźnik pokrycia handlu rolno-spożywczego z tą grupą partnerów wykazał dużo mniejszy przyrost: z 0,9 do 1,0, i w efekcie analogiczny miernik dla całego handlu tymi artykułami wzrósł z 1,2 do 1,5.

Rynek unijny ma zasadnicze znaczenie dla polskiego handlu artykułami rolno-spożywczymi. W ostatnich latach kieruje się tam ok. 80% eksportu tej grupy produktów (piętnaście lat wcześniej udział UE w eksporcie rolno-spożywczym był o ok. 12 punktów procentowych niższy). Nieco słabsza jest pozycja UE w polskim imporcie produktów rolnych i żywności: stanowi on 70–73% całego przywozu tej grupy towarów. Wynika to w dużej mierze z faktu, że artykuły strefy tropikalnej są sprowadzane głównie z państw spoza UE. Tak duży udział UE w polskim handlu artykułami rolno-spożywczymi (szczególnie jako odbiorcy polskich produktów) z jednej strony świadczy o wysokiej konkurencyjności naszych wyrobów, dzięki której znajdują one nabywców na wymagającym unijnym rynku żywności. Z drugiej jednak – wskazuje na duże uzależnienie eksportu od zmian popytu w UE. Warto tu dodać, że jednocześnie bardzo wzrosło w ostatnim dziesięcioleciu znaczenie Polski w unijnym handlu: w imporcie rolno-spożywczym

z 2,4 do 4,4%, a w eksporcie UE z 3,2 do 6,2%, szczególnie w wywozie żywności i zwierząt – z 3,7 do 6,4% (GUS 2020a, s. 55).

Najważniejszymi produktami eksportu rolno-spożywczego do UE w ostatnich latach były (na poziomie czterocyfrowych pozycji CN): wyroby tytoniowe (11–12% łącznego eksportu rolnego), mięso drobiowe (6–8%), pieczywo cukiernicze (6%), wyroby czekoladowe (prawie 6%) i karma dla zwierząt (4%). Te same wyroby znajdowały się w grupie 30 najważniejszych pozycji towarowych w całym polskim eksporcie do UE i 30 głównych pozycji w polskim eksporcie ogółem (Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii 2021, tablica 8, 8a). Struktura rodzajowa importu rolno-spożywczego jest bardziej rozproszona. W 2020 r. statystyka odnotowała tylko dwa artykuły, których wartość importu przekraczała 0,8 mld euro i które znalazły się wśród 30 najważniejszych towarów w imporcie z UE: były to mięso wieprzowe (8% importu rolnego z UE) oraz karma (6% tego importu). W imporcie spoza UE oprócz tych dwóch grup towarów ważną pozycją były też ryby (5%) (Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii 2021, tablica 9, 9a).

Jednocześnie systematycznie rósł udział produkcji przeznaczanej na eksport: z ok. 14% przed wejściem Polski do UE do ok. 40% obecnie (Tereszczuk 2019, s. 91). Dla niektórych grup towarów wskaźnik ten był znacząco wyższy, np. w przypadku pieczywa cukierniczego czy przetwórstwa owocowo-warzywnego wahał się między 60 a 90%. Polska stała się liderem w Unii Europejskiej w produkcji i wywozie m.in. takich produktów, jak mięso drobiowe, piezarki i owoce. Obecnie na eksport (nie tylko do UE) trafia 45% drobiu (co zapewnia Polsce pierwsze miejsce wśród dostawców tego artykułu w UE), 32% piezarek (pierwsze miejsce w UE w ich produkcji oraz pierwsze miejsce w światowym eksporcie) i 30% produktów mleczarskich. Polska jest największym w UE i trzecim w świecie, po Chinach i USA, producentem jabłek i największym w UE eksporterem tych owoców. Dostarcza też ponad 30% unijnej produkcji wiśni, 17% produkcji truskawek i zajmuje piąte miejsce wśród europejskich producentów pomidorów. Wysoka jest też pozycja Polski w produkcji i eksporcie niektórych produktów mlecznych, np. dziesiąte miejsce w światowym eksporcie odtłuszczonego mleka w proszku (z udziałem

w wysokości 3%) i szóstą pozycją w wywozie do UE (11%). Polska jest szóstym w świecie i piątym w Unii Europejskiej producentem serów (Rowiński 2018, s. 6, 14; Ambroziak i in. 2020, s. 17–22). Wszystkie te wskaźniki świadczą o wysokiej konkurencyjności polskiego eksportu omawianej tu grupy towarów, zwłaszcza na bardzo wymagającym jakościowo rynku UE. Słabością eksportu jest to, że polscy producenci i eksporterzy konkurują głównie niższymi cenami, przy ograniczonym znaczeniu konkurowania jakością. Należy zauważyć, że przewagi kosztowe Polski powoli się wyczerpują.

2.4.3. Znaczenie instrumentów WPR dla polskiego rolnictwa i eksportu

Wzrostowi polskiego eksportu rolno-spożywczego na rynki UE, a także wzrostowi dodatniego salda handlu tymi towarami, towarzyszyło objęcie polskiego rolnictwa mechanizmami WPR. Efekty te trzeba uwzględnić przy ocenianiu bilansu kosztów i korzyści udziału Polski w tym obszarze JRE⁹.

Od 2004 r. polscy rolnicy korzystali ze wszystkich instrumentów tej polityki, jakkolwiek nie od razu w pełnym zakresie. Przede wszystkim dołączyli do beneficjentów głównego (pod względem wielkości wsparcia) instrumentu finansowego WPR, jakim są płatności bezpośrednie (w poprzednim okresie budżetowym – 2014–2020 – stanowiły one 77% wszystkich środków budżetu WPR [European Parliament 2015, s. 27]). Początkowo otrzymywali je w niepełnym wymiarze (podobnie jak rolnicy z pozostałych nowo przyjętych państw), natomiast od 2013 r. uzyskują 100% poziomu płatności przewidzianego dla Polski¹⁰, finansowanego w całości z budżetu unijnego. Instrument ten przysługuje właścicielom i dzierżawcom, którzy posiadają minimum 1 hektar użytków rolnych (nawet położonych na kilku mniejszych

⁹ Nie można zapominać, że na zmiany w polskim rolnictwie i obszarach wiejskich wpływ miały także różne instrumenty krajowego wsparcia, w tym finansowanie z budżetu krajowego (Czyżewski i in. 2020, s. 781–811).

¹⁰ Poziom 100% polscy rolnicy uzyskali już kilka lat wcześniej, ale różnica między transferami z budżetu UE a poziomem docelowym była finansowana z polskiego budżetu.

działkach), a więc prawie wszystkim rolnikom (ponad 90% spośród 1,4 mln gospodarstw rolnych). Płatności zależą głównie od powierzchni użytków rolnych, ale także od rodzaju produkcji rolniczej. W 2020 r. wartość najszerszej stosowanej, tzw. jednolitej płatności obszarowej na 1 ha użytków rolnych, wyniosła ok. 480 zł rocznie, ponadto płatności za zazielenienie – ok. 320 zł, a płatności dodatkowe – ok. 180 zł. Bardzo zróżnicowane były stawki dopłat do produkcji niektórych produktów rolnych (ARiMR 2021).

Płatności bezpośrednie stanowią w Polsce większość wsparcia w ramach WPR (podobnie jest w całej UE). Od momentu przystąpienia do UE, tj. od 1 maja 2004, do końca 2020 r. stanowiły one 63% spośród 65,0 mld euro, jakie Polska uzyskała łącznie w ramach WPR (bez wsparcia dla rybołówstwa wynoszącego ok. 1 mld euro). Dalsze 34% środków zasiliło programy rozwoju obszarów wiejskich, a pozostałe 3% wykorzystano na interwencje rynkowe (Ministerstwo Finansów 2021). Dodajmy, że wsparcie dla rolnictwa i obszarów wiejskich w porównywalnym okresie 2004–2020 stanowiło prawie jedną trzecią całości środków z budżetu UE dla Polski.

Dzięki objęciu polskiej wsi i rolnictwa mechanizmami WPR nastąpiła znaczna poprawa dochodów mieszkańców wsi. Dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazują, że w okresie 2004–2018 dochody na pełnozatrudnionego rolnika zwiększyły się dwukrotnie (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2021). Średnio biorąc, żadna inna grupa społeczna nie skorzystała na wejściu Polski do UE w tak dużym stopniu jak rolnicy. W efekcie rozpiętości dochodów między wsią a miastem uległy zmniejszeniu, choć nadal są duże. Natomiast w grupie samych rolników rozpiętości się powiększyły (GUS 2020a, s. 21). Główny udział w przyroście dochodów rolniczych miały płatności bezpośrednie (szacuje się, że stanowią one przeciętnie ok. 50% dochodów [GUS 2020a, s. 21; Poczta 2020, s. 74]).

Znaczenie płatności wynika nie tylko z ich dominującego udziału w całości transferów finansowych w ramach WPR, lecz także z ich powszechnego charakteru. Zasilają bowiem, choć w różnym zakresie, budżety ponad 90% gospodarstw rolnych. Ich niepodważalną zaletą, oprócz wymiaru finansowego, jest pewność otrzymywania i stabilność wielkości w ramach kolejnych wieloletnich budżetów (trwających

po siedem lat). Budżety te, tzw. Wieloletnie Ramy Finansowe (WRF), określają maksymalny pułap środków do wydania w podziale na główne pozycje, w tym w ramach WPR. Wprowadzają też zasady i kryteria podziału tych środków na podstawowe instrumenty i cele. Przykładowo, w uchwalonym w 2020 r. budżecie na lata 2021–2027 ok. 1/3 całej puli środków (w tym środków na WPR) ma być wydane w państwach członkowskich na działania wspierające ochronę klimatu i środowiska przyrodniczego. Na wzrost dochodów w rolnictwie po wejściu do UE wpływały jednak – oprócz płatności z unijnego budżetu – także świetne wyniki w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi. W tym samym kierunku oddziaływała korzystna (w pierwszych latach członkostwa w UE) koniunktura na europejskim i światowym rynku i wzrost cen produktów rolnych.

Płatności bezpośrednio, jakkolwiek ważne dla rolników, miały różnorakie skutki z makroekonomicznego punktu widzenia. Z jednej bowiem strony duże sumy otrzymywane przez niewielką liczbę gospodarstw o wielkiej powierzchni wzmocniły ich potencjał produkcyjny i przyspieszyły modernizację. Szacuje się, że ok. 74% dopłat bezpośrednich trafia w Polsce do 20% największych beneficjentów tych płatności (Kwieciński, Zawalińska 2019, s. 118). Jednak z drugiej strony spośród ok. 1,3 mln gospodarstw korzystających z płatności aż 0,6 mln to gospodarstwa bardzo małe i małe (1–5 ha). Większość z nich w ogóle nie produkuje na rynek, tylko na własne potrzeby. W tym przypadku płatności pełnią funkcję wsparcia socjalnego, ale nie stwarzają bodźców do poprawy konkurencyjności rolnictwa i jego modernizacji. Spowalniają też odpływ zasobów ziemi i pracy z drobnych, nierentownych gospodarstw rolnych na rynek (tamże, s. 120–121]).

Równoległe ze wzrostem dochodów wzrosły też koszty produkcji rolnej (m.in. ceny nawozów, ziarna siewnego, maszyn itp.). Część tych zwiększonych kosztów została sfinansowana z instrumentów WPR, dostępnych w ramach programów wspierających rozwój obszarów wiejskich. Te ostatnie środki musiały być przeznaczane głównie na konkretne działania służące szeroko rozumianej poprawie konkurencyjności produktów rolno-spożywczych, ochronie środowiska przyrodniczego oraz tworzeniu nowych aktywności na wsi, nieprowadzących do wzrostu produkcji rolnej, ale zapewniających beneficjentom dodatkowe

dochody (np. agroturystyka). Dały więc trwałe efekty, korzystne nie tylko dla bezpośrednich beneficjentów (rolników, przemysłu przetwórstwa rolnego), lecz także dla konsumentów krajowych i odbiorców zagranicznych (dzięki poprawie jakości produktów, wprowadzeniu na rynek nowych artykułów, większej wydajności pracy, poszerzeniu skali produkcji itp.).

Środki na rozwój obszarów wiejskich (22,3 mld euro w okresie 2004–2020) wymagały w ogromnej większości przypadków współfinansowania ze strony beneficjentów (podobnie jak projekty realizowane ze środków Polityki Spójności). Możliwość ubiegania się o takie środki (bezzwrotne, choć wymagające własnego wkładu) mobilizowała nierzadko tych mieszkańców wsi, którzy mieli za mało własnych funduszy na unowocześnienie gospodarstwa, a jednocześnie obawiali się ryzyka związanego z zaciągnięciem pożyczki i koniecznością jej późniejszej spłaty, nie mając gwarancji, że inwestycje poczynione z pożyczonych pieniędzy pozwolą na spłatę zadłużenia.

Nie tak imponujące są skutki przystąpienia do UE w zakresie struktury wielkości gospodarstw rolnych. Od akcesji wzrosła nieco średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w Polsce: z 6,6 ha w 2003 r. do 11 ha w 2020 r. Nadal jednak najwięcej, bo mniej więcej połowa, jest gospodarstw najmniejszych, tj. do 5 ha użytków rolnych. Gospodarstw największych (powyżej 50 ha) było w 2019 r. zaledwie 2,4% (GUS 2020e, s. 15). Zajmowały one ok. 1/3 całej powierzchni użytków, co było jednym z najniższych wskaźników w UE. Taka struktura arealów użytków rolnych jest bardzo niekorzystna: w małych gospodarstwach niemożliwe jest osiągnięcie opłacalnej skali produkcji i satysfakcjonujących dochodów, a utrwalają ją płatności bezpośrednie.

2.5. Podsumowanie i wyzwania na przyszłość

Utrzymanie i dalsze wykorzystanie szans, jakie daje udział Polski w JRE, wymaga właściwej polityki, służącej wzrostowi konkurencyjności polskiej gospodarki.

Biorąc pod uwagę obecną sytuację wywołaną kryzysem pandemicznym, w najbliższym czasie wielkim wyzwaniem będzie konieczność właściwego wdrożenia Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania

Odporności (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2021), w sposób zgodny z priorytetami rozwojowymi Unii Europejskiej. Plan ten, przekazany przez polski rząd Komisji Europejskiej na początku maja 2021 r., jest podstawą uzyskania z UE pokaźnych środków finansowych na walkę ze skutkami pandemii COVID-19. Jest to szansa na ok. 23 mld euro w formie bezzwrotnych grantów i dostęp do ok. 34 mld euro bardzo korzystnych pożyczek, do wydania głównie w latach 2021–2023 (w cenach stałych z 2018 r.)¹¹. Plan musi spełniać liczne wymagania. Przede wszystkim ma służyć nie tylko odbudowie gospodarki po pandemii, lecz także jej strukturalnej przebudowie. Jest to ogromna szansa na modernizację gospodarki i poprawę jej konkurencyjności, ponieważ przeważająca część środków powinna być wydana na inwestycje służące ochronie klimatu oraz cyfryzacji gospodarki. Dodajmy jednak, że do połowy października 2021 r. polski Program Odbudowy nie został jeszcze zatwierdzony. Wobec zastrzeżeń zgłaszanych przez unijne instytucje nie jest oczywiste, czy Polska otrzyma wsparcie lub kiedy to nastąpi.

W dłuższym czasie ogromnym wyzwaniem będzie zwiększenie stopy inwestycji, zwłaszcza w obliczu rosnących kosztów pracy, które do tej pory dawały Polsce dużą przewagę konkurencyjną w wielu obszarach eksportu. Wskaźnik ten, czyli stosunek nakładów na środki trwałe do PKB, od lat pozostaje w Polsce niepokojąco niski. W 2019 r. wyniósł 18,6% i należał do najniższych w regionie (średnia dla UE-27 była na poziomie 22,1%, a na Węgrzech, w Czechach i Estonii – powyżej 26% [GUS 2021]). Relatywnie szybki wzrost PKB był w ostatnich latach napędzany głównie przez konsumpcję, bez odpowiednich nakładów na poprawę jakości towarów, obniżkę ich cen, wprowadzenie nowych technologii czy cyfryzację gospodarki. Bez postępu w tym zakresie polskie towary staną się nieatrakcyjne i będą zastępowane na rynku UE w coraz większym stopniu towarami konkurentów handlowych. Zwiększone inwestycje są potrzebne szczególnie z uwagi na niską obecnie innowacyjność gospodarki (w 2019 r. Polska zajmowała czwarte miejsce od końca wśród państw UE w rankingu

¹¹ W ramach Programu Przyszłe Pokolenie UE, przyjętego przez przywódców UE (Konkluzje Rady Europejskiej 2020).

innowacyjności *European Innovation Scoreboard*, przed Rumunią, Bułgarią i Chorwacją [European Commission 2020, s. 91]). Potrzeba dużych nowych inwestycji wynika też ze spadku liczby osób w wieku produkcyjnym, z malejącej prawdopodobnie w kolejnych budżetach wieloletnich UE skali wsparcia finansowego dla państw i regionów mniej zamożnych, a także z powodu dużego zadłużenie kraju będącego następstwem pandemii.

Warto też zauważyć, że jednym ze źródeł wysokiej konkurencyjności cenowej polskiego eksportu jest relatywnie wysoki udział wsadu importowego z Chin i innych krajów o niższych kosztach produkcji. Umożliwia on wprawdzie opłacalną obecnie specjalizację w produkcji wielu dóbr konsumpcyjnych, ale efektem jest dominacja w eksporcie produktów o niskim i średnim stopniu zaawansowania technologicznego. Taki charakter specjalizacji jest jednak mało opłacalny i w dłuższym czasie natrafi na barierę popytu u odbiorców w krajach rozwiniętych, coraz bardziej zainteresowanych produktami o wysokiej innowacyjności. Poprawę w tym zakresie osiąga się zaś nie tyle dzięki zaawansowanemu przetwórstwu, ile dzięki wysokiej aktywności przedprodukcyjnej (projektowanie) i poprodukcyjnej (reklama, serwis itp.) producentów, a więc specjalizacji w różnorodnych usługach biznesowych. Ich rozbudowa też wymaga dużych nakładów kapitałowych i wysoko wykwalifikowanej kadry. Czynnikiem zmniejszającym rolę taniego importu o charakterze poddostawczym stanie się też prawdopodobnie postpandemiczna polityka rządów i firm. Pandemia wykazała bowiem, że duża zależność od zagranicznych dostawców, zwłaszcza w dziedzinach strategicznych (np. szczepionki, rzadkie surowce potrzebne do produkcji nowoczesnej elektroniki itp.), ogranicza możliwości rozwoju i zmniejsza bezpieczeństwo społeczeństw i gospodarek.

Do wzrostu inwestycji potrzebne są nie tylko środki finansowe, lecz także przede wszystkim dobry klimat dla biznesu, przewidywalność i przestrzeganie prawa, stabilność reguł działania, której nie sprzyjają np. częste zmiany podatków. Warunki te są obecnie spełnione w Polsce jedynie w ograniczonym zakresie.

W odniesieniu do eksportu produktów żywnościowych należy stwierdzić, że wejście Polski do UE miało zasadnicze znaczenie dla

polskiego rolnictwa, a jego bilans – mimo cząstkowych wysokich kosztów – jest zdecydowanie pozytywny. Przesądziły o tym czynniki związane z akcesją: otwarcie wielkiego rynku UE oraz ujednoczenie wymogów dotyczących wprowadzania towarów żywnościowych na rynek. Pozwoliło to na poszerzenie sprzedaży i obniżkę jednostkowych kosztów produkcji. Ważne było też objęcie polskiego rolnictwa stabilnymi i przewidywalnymi instrumentami interwencji rynkowej i wsparcia finansowego. Jednocześnie nastąpiła szybka i znacząca transformacja przemysłu rolno-spożywczego, zrealizowana w znacznej mierze dzięki zagranicznym inwestycjom bezpośrednim. Polskie rolnictwo i cały sektor rolno-spożywczy zostały unowocześnione, wzrosła ich konkurencyjność, zwiększyły się dochody rolnicze i poprawiła się jakość życia na wsi. Pozytywne zmiany były jednak najslabsze w gospodarstwach najmniejszych, a takich jest w Polsce najwięcej. Część unijnego wsparcia wymaga dofinansowania przez samych rolników (np. dotacje na modernizację gospodarstwa są możliwe do uzyskania po wniesieniu własnego wkładu w wysokości do 50% wartości inwestycji) lub z funduszy publicznych.

Przed polskim rolnictwem stoi nadal wiele wyzwań. Jednym z ważniejszych jest wciąż niewielki udział gospodarstw towarowych w ogólnej liczbie gospodarstw. Odpływ zasobów ziemi i pracy z drobnych gospodarstw rolnych spowalniają płatności bezpośrednie oraz zastrzone w 2016 r. zasady obrotu ziemią. Dużym wyzwaniem są rosnące koszty produkcji w związku z potrzebą dostosowania się do coraz ostrzejszych unijnych wymogów polityki klimatycznej i ochrony środowiska. Od 2021 r. duża część wsparcia unijnego jest uzależniona od wdrażania ambitnych planów Europejskiego Zielonego Ładu, a to wiąże się z potrzebą dodatkowych nakładów inwestycyjnych. Jednocześnie kolejne budżety wieloletnie UE przewidują coraz mniejsze (absolutnie i relatywnie) środki na finansowanie instrumentów WPR. Oczywiście nawet mniejsze niż poprzednio środki przewidziane w budżecie na lata 2021–2027 mogą mieć duże znaczenie. Istotne jest jednak ich odpowiednie ukierunkowanie, aby w większym stopniu wspierały poprawę konkurencyjności rolnictwa, co może być trudne do zastosowania ze względu na oczekiwania znacznej części rolników.

Podsumowując, należy stwierdzić, że największą słabością polskiego eksportu rolno-spożywczego jest to, że jego wysoka konkurencyjność wynika nadal w dużej mierze z relatywnie niskich kosztów pracy. W dłuższym okresie taka specjalizacja będzie trudna do utrzymania. Sukcesy eksportowe w analizowanym okresie były bardzo duże, ale wciąż jest wiele do zrobienia, a Polska zajmuje dopiero 18. miejsce w UE pod względem wartości eksportu rolno-spożywczego przeliczonego na 1 ha użytków rolnych.

Bibliografia

- Ambroziak Ł. i in., (2020), *Transformacja polskiego eksportu – 30 lat wzrostu i co dalej?*, Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny.
- ARiMR (2021), <https://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/platnosci-bezposrednie/platnosci-bezposrednie-w-roku-2020/stawki-platnosci-2020.html> (dostęp: 23.05.2021).
- Czyżewski A., Kata R., Matuszczak A. (2020), *Wpływ wydatków budżetowych na zmiany strukturalne i dochody w rolnictwie w warunkach funkcjonowania w Polsce instrumentów WPR*, „*Ekonomista*”, nr 6, s. 781–811.
- European Commission (2020), *Innovation Scoreboard 2020*.
- European Parliament (2015), *Implementation of the First Pillar of the CAP 2014–2020 in the EU Member States*, Brussels, <http://www.europarl.europa.eu/studies> (dostęp: 14.05.2021).
- Kawecka-Wyrzykowska E. (2001), *Korzyści i koszty związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, w: E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), *Unia Europejska. Przygotowania do członkostwa*, Warszawa: Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego.
- Kawecka-Wyrzykowska E. (2002), *Układ europejski i ocena jego wdrażania*, w: E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), *Stosunki Polski z Unią Europejską* (s. 729–746), Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E. (2001), *Układ europejski i ocena jego funkcjonowania*, w: E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), *Unia Europejska. Przygotowania do członkostwa* (s. 617–668), Warszawa: Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego.
- Konkluzje Rady Europejskiej (2020), 17–21 lipca 2020, Bruksela, EUCO 10/20, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/> (dostęp: 10.05.2021).
- Kwieciński A., Zawalińska K. (2019), *Rolnictwo*, w: P. Kowalski i in. (red.), *Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej* (s. 115–123), Warszawa: CASE.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2021), *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/kpo-wyslany-do-komisji-europejskiej> (dostęp: 13.05.2021).
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2021), *15 lat polskiego rolnictwa w Unii Europejskiej*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/15-lat-polskiego-rolnictwa-w-unii-europejskiej> (dostęp: 27.04.2021).

- Mosiej G. (2008), *Funkcjonowanie systemu celnego w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 9, s. 97–116.
- Poczta W. (2020), *Przemiany w rolnictwie polskim w okresie transformacji ustrojowej i akcesji Polski do UE*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 2(187), s. 57–77.
- Rowiński J. (2018), *Polski handel zagraniczny artykułami rolno-spożywczymi*, Warszawa: Towarzystwo Ekonomistów Polskich.
- Skotnicka-Illasiewicz E. (2005), *Koszty i korzyści z członkostwa Polski w Unii Europejskiej w perspektywie społecznej*, w: R. Hykawy (red.), *Polska w Unii Europejskiej – doświadczenia pierwszego roku członkostwa*, Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
- Tereszczuk M. (2019), *The Polish food products on the foreign markets*, „*Ekonomika APK, International Scientific and Production Journal*”, National Scientific Centre ‘Institute of Agrarian Economics’, Kyiv, Ukraine, nr 4, s. 89–96.

Źródła danych:

- GUS (2013), W. Poczta (red.), *Gospodarstwa rolne w Polsce na tle gospodarstw Unii Europejskiej – wpływ WPR*, Warszawa.
- GUS (2018), *Handel zagraniczny. Polska w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- GUS (2020a), *Obszary wiejskie w Polsce w 2018 r.*, Warszawa.
- GUS (2020b), *Polska w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- GUS (2020c), *Produkcja i handel zagraniczny produktami rolnymi w 2019 r.*, Warszawa.
- GUS (2020d), „*Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego*”, Warszawa.
- GUS (2020e), *Rolnictwo w 2019 r.*, Warszawa.
- GUS (2021), „*Rocznik Statystyki Międzynarodowej 2020*”, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2021), <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska> (dostęp: 11.07.2021).
- Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (2021), *Syntetyczna informacja o eksporcie i imporcie Polski styczeń–grudzień 2020 rok, w mln euro (dane wstępne)*, Warszawa.

ROZDZIAŁ 3

Znaczenie udziału Polski w Jednolitym Rynku Europejskim: rynek usług

3.1. Znaczenie swobody przepływu usług dla funkcjonowania Unii Europejskiej

Swoboda przepływu usług jest jedną z czterech fundamentalnych wolności rynku wewnętrznego. W swojej istocie odnosi się do możliwości swobodnego świadczenia usług przez usługodawców mających siedzibę na terenie Unii Europejskiej (UE) oraz nabywania usług na obszarze UE przez odbiorców mających siedzibę lub miejsce zamieszkania w dowolnym z państw członkowskich (art. 57 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE).

Rynek usług jest bardzo specyficzny ze względu na ich charakter, przede wszystkim ich niematerialność i niejednorodność (od usług wyspecjalizowanych opartych na wiedzy, przez usługi techniczne, finansowe, aż do usług podstawowych) oraz na specyfikę rynku charakteryzującą się asymetrią informacji i wieloma barierami wejścia, zarówno naturalnymi, jak i regulacyjnymi (Mongiało 2007; Czermińska 2015). Jest on jednak bardzo ważny z uwagi na znaczenie dla wzrostu gospodarczego (ponad 75% udziału w tworzeniu unijnego PKB) oraz rynku pracy (ponad 65% udziału w zatrudnieniu). Stąd swoboda przepływu usług jest jednym z priorytetowych celów budowy rynku wewnętrznego.

Liberalizacja rynku usługowego i wprowadzanie jednolitego rynku w usługach przebiega znacznie wolniej niż liberalizacja dotycząca przepływu towarów. Po ponad trzech dekadach funkcjonowania rynku wewnętrznego w UE właściwie w żadnym segmencie rynku usług nie

można mówić o w pełni efektywnym jego funkcjonowaniu, a praktyczne wdrożenie tej swobody okazało się procesem skomplikowanym, złożonym i wielowątkowym. W rezultacie realizacja swobody dotyczącej usług jest nadal niepełna, a jednolity rynek usług w znacznej mierze nie istnieje. Wynika to ze specyfiki usług, rozbudowanego systemu regulacji oraz – przede wszystkim – z działań (lub ich braku) po stronie państw członkowskich (Dahlberg i in. 2020).

3.2. Najważniejsze etapy wdrażania swobody przepływu usług

Podstawowe ramy prawne i zasady swobody przepływu usług wyznacza Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), natomiast specyficzne uregulowania określone są na poziomie prawa wtórnego. Takie rozwiązanie pozwala na zachowanie spójnych i jednolitych ram traktatowych, tworząc podstawowe zasady funkcjonowania jednolitego rynku usług w UE, a równocześnie pozostawiając rozwiązania szczegółowe w gestii państw członkowskich. Na poziomie regulacji traktatowych swoboda przepływu usług podlega ogólnym zasadom traktatowym, regulacjom dotyczącym rynku wewnętrznego oraz specyficznym artykułom regulującym bezpośrednio swobodę przepływu usług (art. 56–62 TFUE), a także regulacjom polityki konkurencji (Mustilli, Pelkmans 2013).

Dla określonych, wyodrębnionych rodzajów usług istnieją dyrektywy sektorowe (dla usług bankowych, ubezpieczeniowych, transportowych¹, łączności elektronicznej handlu elektronicznego czy usług sieciowych, jak również w odniesieniu do zawodów regulowanych oraz usług specyficznych, takich jak ochrona, hazard lub usługi zdrowotne). Natomiast usługi niepodlegające rozwiązaniom sektorowym są regulowane tzw. dyrektywą usługową (Dyrektywa 2006/123/WE), która weszła w życie w 2009 r. Jest to pierwsze rozwiązanie prawne

¹ Mimo że powszechnie w zakres usług włącza się usługi transportowe i finansowe, to w rozumieniu traktatowym są one regulowane oddzielnie: usługi transportowe postanowieniami dotyczącymi transportu, a liberalizacja usług bankowych i ubezpieczeniowych związanych z przepływem kapitału jest realizowana w zgodzie z liberalizacją przepływu kapitału (art. 58 TFUE).

dotyczące usług o charakterze horyzontalnym i ogólnym. Do czasu jej implementacji swoboda przepływu usług wdrażana była przede wszystkim na podstawie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Szypulewska-Porczyńska 2020).

Ze względu na brak oczekiwanych postępów we wprowadzaniu jednolitego rynku w zakresie usług na podstawie dyrektywy usługowej w 2015 r. Komisja Europejska przedstawiła inicjatywę „urzeczywistnienia rynku usług bez granic” w ramach strategii dotyczącej usprawnienia jednolitego rynku wewnętrznego. Na jej podstawie przyjęte zostały: rozporządzenie (2018/302) dotyczące nieuzasadnionego blokowania geograficznego oraz innych form dyskryminacji klientów, dyrektywa (2018/958) w sprawie regulacji dotyczących zawodów regulowanych oraz dyrektywa dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (2018/957). Natomiast zaniechano prac na pakiecie e-usługi i jednolitym paszportem usługowym.

3.3. Wyniki odnotowane przez Polskę w zakresie handlu usługami

Usługi stanowią istotny sektor gospodarki Polski. Po przystąpieniu do UE uczestnictwo w rynku wewnętrznym przełożyło się na wzrost udziału usług w wytwarzanym krajowym PKB z 50,8% w 2004 do ok. 74% w 2019 r. oraz na wzrost udziału w zatrudnieniu z 53,2% w 2004 do 58,9% w 2019 r. (GUS 2021).

Najbardziej widocznym efektem polskiego członkostwa w rynku wewnętrznym UE jest wzrost obrotów handlowych w obszarze usług z pozostałymi państwami członkowskimi. Niższe koszty działalności gospodarczej, w tym koszty pracy, w dotychczasowym okresie członkostwa dawały przewagę polskim usługodawcom świadczącym usługi na rynkach unijnych. W rezultacie w ciągu piętnastu lat członkostwa eksport usług na rynek wewnętrzny wzrósł z 7,9 mld euro w 2004 r. na rynek ówczesnych 25 państw członkowskich do 43,7 mld euro w roku 2019. W tym samym okresie import z obszaru rynku wewnętrznego wzrósł z 8,0 mld euro w 2004 r. do 30,4 mld euro w roku 2019. Dla porównania, w tym samym okresie wymiana międzynarodowa usługami z krajami spoza UE również wzrosła,

jednak w zdecydowanie mniejszym stopniu – z 2,9 mld euro (eksport) i 2,7 mld euro (import) w 2004 r. do 18,8 mld euro (eksport) i 8,4 mld euro (import) w 2019 r.

Do usług, w zakresie których Polska jest liderem i odnosi największe korzyści gospodarcze ze względu na wielkość produkcji, tworzenie miejsc pracy oraz udział w eksporcie, należą przede wszystkim usługi transportu drogowego², które w 2018 r. obsłużyły ponad 23% całości ładunków unijnego transportu drogowego, w tym 33% przewozów *cross-trade* i 17% przewozów kabotażowych (Mroczek 2020). Innym ważnym sektorem są usługi księgowo-rachunkowe i podatkowe, z 20% udziału Polski w całkowitym obrocie usługami we wspólnym rynku w 2019 r. (wzrost z 315,4 mln euro w 2010³ do 1853,4 mln euro w 2019 r.). Dodatkowo można wskazać na bardzo intensywny trend rozwoju polskiego rynku usług informacyjno-komunikacyjnych (ICT), które w ostatniej dekadzie zanotowały wzrost udziału w polskim eksporcie usług na rynek wewnątrzunijny z 5,8 do 11%, co dało ponadczterokrotny wzrost wartości oferowanych polskich usług ICT w obrocie wewnątrzunijnym.

Polscy przedsiębiorcy, aktywnie korzystając ze swobody przepływu usług, świadczą je, wykorzystując możliwość delegowania pracowników. W 2016 r. z Polski wyjechało ok. 500 tys. pracowników delegowanych (w 2010 było to ok. 260 tys.), co stanowiło ok. 22% wszystkich pracowników delegowanych na obszarze rynku wewnętrznego, podczas gdy do Polski skierowanych zostało niecałe 18 tys. pracowników. Delegowanie dotyczy przede wszystkim pracowników branży usług budowlanych (ich udział stanowi 35,9% [European Commission 2017]).

² Mimo że usługi transportowe regulowane są odrębnym tytułem traktatowym, można się do nich w tym miejscu odnieść z racji ujmowania ich w ogólnych statystykach usługowych.

³ Ze względu na zmiany w sposobie prezentowania danych statystycznych dotyczących usług przedstawienie części danych w formie porównywalnej jest możliwe dopiero od 2010 r.

3.4. Korzyści i koszty dla Polski związane ze swobodą przepływu usług

3.4.1. Główne korzyści z tytułu swobody przepływu usług

Uczestnictwo w Jednolitym Rynku Europejskim (JRE) pozwoliło na dynamiczny rozwój sektora usługowego w Polsce. Otwarcie rynków państw Europy Zachodniej dla polskich usługodawców (z pewnym opóźnieniem jedynie w przypadku Niemiec i Austrii) ewidentnie przyczyniło się do rozwoju gospodarczego kraju i równocześnie do wzrostu konkurencji na rynkach, skutkując wyraźnym obniżeniem cen. Dzięki redukcji kosztów transakcyjnych i zmniejszeniu barier wejścia nastąpił dalszy rozwój handlu usługami, co zwiększyło przychody usługodawców i polski PKB.

Wzrost udziału usług w tworzeniu wartości dodanej jest wynikiem wpływu wielu czynników o charakterze technologicznym, organizacyjnym i systemowym, takich jak postępujące procesy serwicyzacji i globalizacji oraz *outsourcingu* i *offshoringu*. Należy podkreślić, że zmiany w polskim sektorze usługowym są jednak przede wszystkim wynikiem rewolucji technologicznej w zakresie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (*information and communication technology* – ICT). Polska staje się hostem outsourcingowym dla usług biznesowych (ABSL 2020). W Warszawie, Gdańsku czy Krakowie powstały firmy specjalizujące się w usługach dla biznesu w formie BPO (*Business Process Outsourcing*) czy centrów usług wspólnych, zwłaszcza w zakresie obsługi rachunkowo-księgowej i informatycznej⁴.

Dzięki liberalizacji dostępu do unijnego rynku przewozów drogowych, jaka nastąpiła po przystąpieniu Polski do UE, a także wysokiej konkurencyjności kosztowo-cenowej polskich firm transportowych w 2019 r. Polska była liderem przewozów transportu drogowego w UE (*cross-trade* i kabotaż), a branża ma znaczący udział w generowaniu miejsc pracy (Dyr, Dyr 2019). Natomiast deregulacja usług transportu lotniczego umożliwiła rozwój regionalnych portów lotniczych, silnie

⁴ Szerzej na temat rynku nowoczesnych usług biznesowych w Polsce w opracowaniach ABSL (2017, 2020).

pobudzając gospodarki lokalne (m.in. dzięki zwiększonemu ruchowi turystycznemu).

W związku z uczestnictwem Polski w unijnym rynku wewnętrznym znacznie rozszerzyły się możliwości wykonywania działalności zawodowej przez obywateli polskich na terenie UE. Zasady wynikające z zapisów prawa wspólnotowego doprowadziły do uproszczenia procedur i regulacji. Dodatkowo w wielu przypadkach bez konieczności pozyskiwania dodatkowych zezwoleń, opierając się jedynie na wymogach dotyczących uznawania kwalifikacji w kraju goszczącym usługodawcę. W rezultacie polscy usługodawcy bardzo dobrze odnaleźli się na rynkach pozostałych państw członkowskich, a tempo wzrostu eksportu usług było tak wysokie, że po pierwszych dwóch latach członkostwa wartość usług świadczonych dla odbiorców z obszaru UE przewyższyła wartość importu usług z tych państw. Istotne gospodarczo znaczenie ma swoboda przepływu usług dla regionów przygranicznych (przy granicach z Niemcami, Czechami i Słowacją).

3.4.2. Główne koszty związane ze swobodą przepływu usług

W pierwszym okresie członkostwa Polski w UE najistotniejszymi kosztami, jakie ponosiła polska gospodarka i jej uczestnicy, były koszty dostosowań i likwidacji ograniczeń oraz barier wynikających z polskiego prawa, związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności usługowej. Z ekonomicznego punktu widzenia, mimo pewnego uproszczenia procedur i regulacji, polscy usługodawcy nadal ponoszą koszty adaptacyjne wynikające ze zróżnicowania wymogów świadczenia usług, dostosowań do wymogów dotyczących uznawania kwalifikacji (poza zawodami regulowanymi) oraz prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze UE poza krajem macierzystym, których nie rekompensują korzyści skali wynikające z sytuacji operowania na większym rynku (Czermińska 2015). Do kosztów można zaliczyć także procesy wypierania polskich usługodawców z rynku, tak jak to miało miejsce w sektorze usług bankowych czy ubezpieczeniowych. Trzeba stwierdzić, że niektóre segmenty rynku usług nie zdążyły się na tyle rozwinąć w wyniku transformacji ustrojowej w latach 90. ubiegłego wieku, a następnie wzmocnić, aby się obronić przed konsekwencjami

otwarcia polskiego rynku usług dla usługodawców unijnych i kapitału zagranicznego.

Obecnie w kontekście strat związanych z funkcjonowaniem swobody przepływu usług należy wymienić także brak pełnej implementacji dyrektywy usługowej⁵. Jest to niekorzystna sytuacja zwłaszcza dla polskich małych i średnich przedsiębiorstw, które dominują w sektorze usługowym. Kolejnym kosztem są restrykcyjne regulacje dotyczące usług profesjonalnych świadczonych w ramach wolnych zawodów, potęgowane przez uciążliwe procedury uznawania kwalifikacji zawodowych w tych profesjach. Dotyczy to przede wszystkim usług prawniczych, księgowo-rachunkowych, inżynierskich i architektonicznych, natomiast ogólnie w przypadku usług biznesowych dodatkowo występują restrykcyjne regulacje nadzoru (OECD 2020; Mustilli, Pelkmans 2013). Zaniechanie inicjatywy wprowadzenia jednolitej licencji usługowej jest kolejnym mankamentem w realizacji swobody świadczenia usług, jak również brak odpowiedniego funkcjonowania pojedynczych punktów kontaktowych wymaganych zapisami dyrektywy usługowej. Tutaj największe problemy związane są z włączaniem tych punktów w struktury administracji elektronicznej (Komisja Europejska 2015).

Po kryzysie gospodarczym z pierwszej dekady XXI w. przybrała na sile fala protekcyjizmu w krajach członkowskich UE, zwłaszcza tzw. Starej Unii, a w konsekwencji przyjęto przepisy dotyczące delegowania pracowników w ramach swobody świadczenia usług, które cofają wcześniej uzyskane ułatwienia dla przedsiębiorców unijnych⁶. Wprowadzenie nowego systemu podnosi koszty działalności usługowej za granicą, co ma ogromne znaczenie dla polskich przedsiębiorców,

⁵ Jak podaje Michałek (2019), a także Hagemeyer i in. (2014), pełne wprowadzenie dyrektywy usługowej prowadziłoby do znacznego wzrostu polskiego eksportu usług. Wzrost wystąpiłby w większości usług, z czego największy w usługach budowlanych i biznesowych (po 27%). Według szacunków modelowych wprowadzenie dyrektywy usługowej może skutkować wzrostem polskiego PKB o 0,2–0,6%, w zależności od wariantu liberalizacji (Monteagudo, Rutkowski, Lorenzani 2012).

⁶ Szerzej na temat nowego systemu i utrudnień wynikających z wprowadzenia nowych regulacji zob. w: Ministerstwo Rozwoju 2019, Kurowski 2020.

gdyż Polska co roku w ramach swobody świadczenia usług wysyła coraz więcej pracowników delegowanych.

Należy również zwrócić uwagę na to, że przyjęte w prawie unijnym znaczenie usług jest zdefiniowane odmienne niż w prawie polskim (Etel 2020). Nadany w traktacie i orzecznictwie zakres znaczeniowy pojęcia „usługi” jest niezależny od przyjętego w porządkach prawnych państw członkowskich, co prowadzi do konieczności indywidualnej kwalifikacji każdej aktywności jako usługi w rozumieniu przepisów prawa unijnego. Skutkuje to koniecznością ponoszenia kosztów związanych z prowadzeniem postępowań administracyjnych i sądowych, które występują w sytuacjach wynikających z niezgodności interpretacyjnych pojęcia usług między prawem krajowym a unijnym⁷.

3.5. Wyzwania na przyszłość

Po upływie trzech dekad od rozpoczęcia programu wprowadzania rynku wewnętrznego i dekadzie od wprowadzenia dyrektywy usługowej swoboda przepływu usług nie jest w pełni wdrożona, a w porównaniu z pozostałymi trzema swobodami tworzącymi fundament JRE stopień jej realizacji jest najniższy. Jak wskazano wcześniej, rynki usług pomimo działań prowadzonych na rzecz liberalizacji są nadal mocno regulowane i zdefragmentowane (w różnym stopniu, w zależności od rodzaju usług).

Za największe wyzwania stojące przed Polską w odniesieniu do swobody przepływu usług można uznać:

- wspieranie działań prowadzących do pełnej realizacji dyrektywy usługowej w ramach unijnej strategii urzeczywistniania rynku wewnętrznego w usługach z 2015 r.;
- dążenie do realizacji unii cyfrowej i wspomaganie strategii na rzecz cyfryzacji, co pozwala na wykorzystanie nowych technologii umożliwiających sprawne funkcjonowanie rynków usługowych w okresach kryzysów oraz tymczasowych zamknięć

⁷ Odmienne usługi są interpretowane w polskim prawie zamówień publicznych, Polskiej Klasyfikacji Działalności oraz Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (Etel 2020).

gospodarki (*vide* pandemia COVID-19), jak również pozwoli na dalsze wykorzystanie potencjału oferty polskiego rynku usług biznesowych, zwłaszcza opartych na wiedzy i technologiach cyfrowych;

- działania na rzecz wprowadzenia założeń Europejskiej Spółki Prywatnej, co uprościłoby funkcjonowanie usługodawców operujących w formie małych i średnich przedsiębiorstw;
- włączenie Polski w transeuropejską sieć transportową (TEN-T) ze względu na niski stopień kompletności sieci bazowej TEN-T w Polsce⁸;
- prowadzenie polityki wspierania rozwoju sektora usług w Polsce z uwzględnieniem priorytetów UE, jakimi są ochrona środowiska oraz ochrona konsumenta.

Do głównych barier rozwoju rynku wewnętrznego w usługach należy zaliczyć bariery regulacyjne i administracyjne, a wśród nich przede wszystkim: a) zróżnicowane prawodawstwo i brak wyraźnego uproszczenia prawa; b) problemy z dostępem do informacji; c) różnice dotyczące uznawania kwalifikacji i wynikające stąd ograniczenia w dostępie do wykonywania działalności usługowej; d) rozbieżne, niewłaściwe i nieproporcjonalne regulacje zawodów usługowych; e) rozbieżności oraz brak przejrzystości i wzajemnego uznawania w zakresie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej.

W przypadku swobody przepływu usług nacisk ze strony polskiej powinien być położony na dążenie do pełnej implementacji dyrektywy usługowej, w której wyniku nastąpiłoby zwiększenie mobilności dla usługodawców i usługobiorców zarówno w zakresie tzw. usług podstawowych, jak i usług opartych na wiedzy. Polska powinna również dążyć do większej liberalizacji w zakresie zawodów regulowanych, które wciąż pozostają zamkniętymi i hermetycznymi obszarami działania zainteresowanych grup specjalistów. Istotne wydają się również działania na forum unijnym w kwestiach usuwania nieuzasadnionych barier regulacyjnych oraz na rzecz bardziej efektywnego funkcjonowania systemu uznawania kwalifikacji zawodowych. Wreszcie, ponieważ

⁸ Od 62% w sieci drogowej, 23% dla konwencjonalnej sieci kolejowej do całkowitego braku sieci dla linii kolejowych dużych prędkości (Dyr, Dyr 2019).

europiejskie prawo dotyczące usług nie zakłada harmonizacji przepisów, wysiłki państw członkowskich UE, tym Polski, powinny być ukierunkowane na ograniczanie barier administracyjnych. Dodatkowo po zakończeniu niesprzyjającego okresu spowolnienia gospodarczego wywołanego pandemią w interesie Polski powinno być prowadzenie działań na rzecz modyfikacji systemu dotyczącego pracowników delegowanych i odejście od nowo wprowadzonych ograniczeń.

3.6. Bilans: co przyniosła polskiej gospodarce swoboda przepływu usług?

W odniesieniu do polskiej gospodarki możliwość korzystania ze swobody przepływu usług przez usługodawców, ale także i usługobiorców, przynosi zdecydowanie więcej korzyści niż kosztów. Usługodawcy uzyskali dostęp do nowych rynków zbytu, transferu technologii i wiedzy, a przez to możliwości rozwoju i wprowadzania nowych i innowacyjnych rozwiązań, co podnosi konkurencyjność polskich przedsiębiorstw usługowych. Ogólnoświatowe trendy dotyczące usług, takie jak serwicyzacja przemysłu, globalizacja, cyfryzacja (digitalizacja) czy – na poziomie przedsiębiorstw – innowacyjne sposoby zarządzania w kontekście tworzenia łańcuchów wartości dodanej, dotyczą polskiego sektora usług bez względu na przynależność do rynku wewnętrznego. To jednak właśnie możliwość uczestnictwa w JRE może prowadzić do zintensyfikowania korzystnych efektów tych ogólnoświatowych trendów, jak również złagodzić efekty niekorzystne dla polskiej gospodarki. Z drugiej strony polscy obywatele jako usługobiorcy uzyskali dostęp do szerokiej i zróżnicowanej oferty usługowej, która umożliwia im bardziej efektywne zaspokajanie ich potrzeb. Ponieważ konsument nie ma obowiązku ograniczania się do krajowych usługodawców, zwiększona presja konkurencyjna na polskim rynku wymusiła wyraźny wzrost atrakcyjności i konkurencyjności krajowej oferty usługowej w konfrontacji z ofertą usługodawców zagranicznych.

Podsumowując, należy stwierdzić, że w pierwszych latach członkostwa w UE w wyniku akcesji doszło do istotnych zmian strukturalnych na polskim rynku usług. Jednak w perspektywie długoterminowej, oprócz bezpośrednich korzyści dla polskiej gospodarki

w zakresie generowania miejsc pracy i tworzenia wartości dodanej, integracja z unijnym rynkiem usługowym przynosi dodatkowe niewymierne korzyści związane np. z dyfuzją wiedzy i technologii czy podnoszeniem konkurencyjności, przyczyniając się tym samym do dalszego gospodarczego rozwoju kraju.

Bibliografia

- ABSL (2017), *Sektor nowoczesnych usług biznesowych w Polsce 2017*, Warszawa: ABSL.
- ABSL (2020), *Sektor nowoczesnych usług biznesowych w Polsce 2020*, Warszawa: ABSL.
- Czermińska M. (2015), *Rynek usług bez barier w Unii Europejskiej – działania na rzecz jego realizacji*, „Unia Europejska.pl”, nr 4, s. 21–29, https://www.researchgate.net/publication/303797981_Rynek_uslug_bez_barier_w_Unii_Europejskiej_-_dzialania_na_rzecz_jego_realizacji (dostęp: 14.07.2021).
- Dahlberg E. i in. (2020), *Legal Obstacles in Member States to Single Market Rules*, Luxembourg: European Parliament.
- Dyr T., Dyr J. (2019), *Trendy rozwoju transportu w Polsce i w Unii Europejskiej*, „TTS Technika Transportu Szynowego”, nr 6, s. 8–18.
- Etel M. (2020), *Normatywna koncepcja usług ukształtowana w dorobku Unii Europejskiej*, „Forum Prawnicze”, nr 1(57), s. 22–35.
- European Commission (2017), *Towards Fair Labour Mobility: Revision of EU Posting of Workers Rules*, Brussels.
- GUS (2021), „Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej”, Warszawa.
- Hagemejer J., Michałek J.J., Michałek T. (2014), *Liberalization of services in Europe: Polish perspective on economic implications of the Services Directive*, „Journal of Policy Modeling”, t. 36, s. 211–225.
- Komisja Europejska (2015), *Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy*, COM(2015) 192, Bruksela.
- Kurowski W. (2020), *Wpływ nowelizacji dyrektywy 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 grudnia 1996 r. dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług na statut stosunku pracy*, „Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego”, nr 27, s. 283–302.
- Michałek J.J. (2019), *Swobodny przepływ towarów i usług*, w: P. Kowalski, S. Golinowska, B. Błaszczyk (red.), *Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej* (s. 45–55), Warszawa: CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa.
- Ministerstwo Rozwoju (2019), *Czarna Księga. Bariery na rynku wewnętrznym*, Warszawa: Inicjatywa Mobilności Pracy.
- Mongiało D. (2007), *Czynniki wpływające na strukturę rynku usług*, „Gospodarka Narodowa/The Polish Journal of Economics”, nr 214(3), s. 85–98.
- Monteagudo J., Rutkowski A., Lorenzani D. (2012), *The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation*, „Economic Papers” nr 456, June 2012, European Commission: Brussels.

- Mroczek W. (2020), *Polska największym przewoźnikiem w transporcie drogowym UE*, Obserwator finansowy.pl, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/polska-najwiekszym-przewoznikiem-w-transporcie-drogowym-ue/#fullimg1> (dostęp: 14.07.2021).
- Mustilli F, Pelkmans J. (2012), *Securing EU growth from services*, „CEPS Special Reports Working Document”, nr 371, Brussels.
- OECD (2020), *OECD Service Trade Restrictiveness Index Database*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=STRI> (dostęp: 27.04.2021).
- Szypulewska-Porczyńska A. (2020), *Zmiany w zakresie unijnych ram prawnych dotyczących świadczenia usług na rynku wewnętrznym w ostatnim dziesięcioleciu*, w: A.M. Kowalski, M.A. Weresa (red.), *Polska. Raport o konkurencyjności 2020. Konkurencyjność międzynarodowa w kontekście rozwoju sektora usług* (s. 29–41), Warszawa: SGH.
- ULC (2021), *Statystyki i analizy rynku transportu lotniczego*, Urząd Lotnictwa Cywilnego, www.ulc.gov.pl (dostęp: 27.04.2021).

Akty prawne

- Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, OJ L 376/36 z 27.12.2006.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady, (UE) 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz.U. L 173 z 9.07.2018, s. 16–24.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady, (UE) 2018/958 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów, Dz.U. L 173 z 9.07.2018, s. 25–34.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady, (UE) 2018/302 z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego oraz innych form dyskryminacji klientów ze względu na przynależność państwową, miejsce zamieszkania lub miejsce prowadzenia działalności na rynku wewnętrznym oraz w sprawie zmiany rozporządzeń, (WE) nr 2006/2004 oraz (WE) 2017/2394 i dyrektywy 2009/22/WE, Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz.U. L 60I z 2.03.2018, s. 1–15.

Marta Götz

ORCID 0000-0002-8764-871X

Akademia Biznesu i Finansów Wistula

ROZDZIAŁ 4

Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na długookresowe przepływy kapitałowe

4.1. Wprowadzenie

Rok 2021 to już siedemnasta rocznica członkostwa Polski w Unii Europejskiej (UE) i okazja do refleksji nad skutkami integracji. W tym rozdziale skupię się na analizie zmian w przepływach kapitału, zwłaszcza w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Integracja w ramach UE wiąże się zarówno z procesami pozytywnymi, jak i takimi, które można uznać za negatywne, dokonującymi się w kontekście likwidacji barier, znoszenia ograniczeń, niwelowania różnic, a także budowania nowych struktur gospodarczych służących integracji i konwergencji (Scharpf 1998). Swoboda przepływu kapitału jest nie tylko najmłodszą ze wszystkich swobód traktatowych definiujących Jednolity Rynek Europejski (JRE), lecz także filarem funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Liberalizację w tym obszarze wprowadzano stopniowo, począwszy od dyrektyw z 1960 i 1962 r., aż po pełną liberalizację z roku 1990. Wszelkie przepisy, na których oparta jest ta swoboda, zawarte zostały w Traktacie z Maastricht (art. 63–66 uzupełnione o art. 75 i 215, odnoszące się do sankcji). Nomenklatura przepływów kapitałowych obejmuje aż trzynaście pozycji (Ambroziak 2013). Są to: inwestycje bezpośrednie, inwestycje w nieruchomości, operacje odnoszące się do papierów wartościowych będących przedmiotem obrotu na rynku kapitałowym, operacje dotyczące jednostek uczestnictwa przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania, operacje odnoszące się do papierów wartościowych i innych instrumentów będących przedmiotem obrotu na

rynku pieniężnym, operacje na rachunkach bieżących i depozytowych instytucji finansowych, kredyty związane z transakcjami handlowymi lub świadczeniem usług, w których uczestniczy rezydent, pożyczki pieniężne i kredyty, poręczenia, pozostałe gwarancje i prawa zastawu, transfery wynikające z wypełniania umów ubezpieczeniowych, przepływy kapitału o charakterze osobistym, fizyczny przewóz i wywóz aktywów finansowych oraz inne przepływy kapitału. Okresy przejściowe zastosowane w Polsce w momencie akcesji do UE dotyczyły nabywania nieruchomości (do 2016 r.) oraz działalności OFE.

Integracja w ramach UE umożliwia swobodę przepływu kapitału zarówno krótkoterminowego, jak i długoterminowego. W uproszczeniu, przepływy krótkoterminowe to inwestycje portfelowe wynikające zazwyczaj z potrzeby zabezpieczenia się przed ryzykiem (tzw. *hedging*) lub z chęci czerpania korzyści z arbitrażu. Przepływy długoterminowe, w tym głównie BIZ, charakteryzuje natomiast długi horyzont czasowy. Wiążą się one z przejmowaniem (*mergers and acquisitions*) lub tworzeniem od podstaw (*greenfield*) podmiotów w kraju goszczącym, oznaczają długotrwałe zaangażowanie kapitałowe i dają możliwość wywierania długofalowego wpływu na działanie podmiotów, wynikającego z posiadania wystarczającej liczby udziałów gwarantujących prawo głosu. Inwestycje portfelowe sprzyjają niwelowaniu ryzyka, służą zacieśnianiu więzi gospodarczych i są świadectwem wysokiego stopnia zespojenia gospodarek. W pewnych warunkach mogą jednak też działać destabilizująco, doprowadzając najpierw do przegrzania gospodarek, a następnie do bardzo szybkiego odpływu funduszy (*sudden stop*). Z kolei BIZ to nie tylko długofalowy napływ środków finansowych, transfer kapitału, lecz także możliwość pozyskania wiedzy, kompetencji, nowych metod zarządzania i dobrych praktyk biznesowych. Efekt demonstracyjny BIZ, polegający na zwiększeniu produktywności czy standardów ochrony środowiska i pracy, jest dobrze udokumentowany w literaturze przedmiotu (Contractor 2021). BIZ odgrywają istotną rolę w rozwoju gospodarek przyjmujących, mogą prowadzić do zwiększenia produktywności (Bruno i in. 2018), stymulować innowacje technologiczne, wywierać presję na krajowych konkurentów oraz przynosić najnowsze praktyki zarządzania.

4.2. Zmiany strumieni BIZ w okresie członkostwa w UE

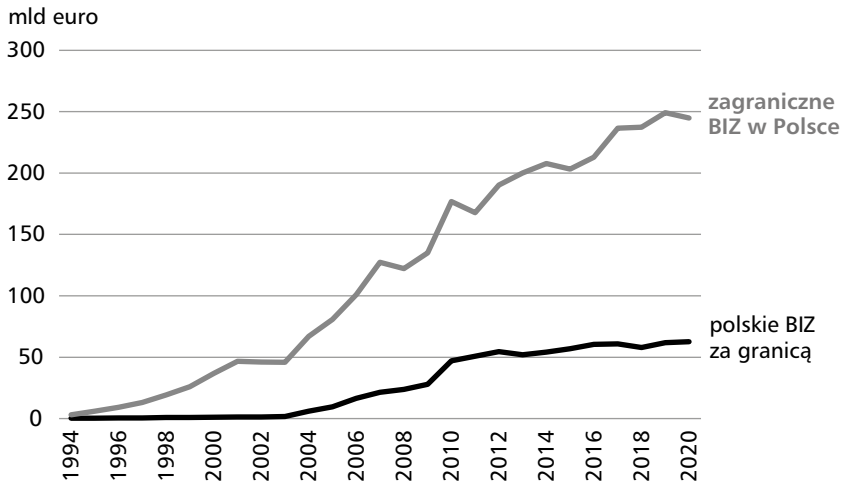
Dostępne badania w zakresie tzw. ścieżki rozwoju inwestycyjnego (IDP) wskazują, że takie wydarzenia, jak przystąpienie do UE, rzutują na kształtowanie się zarówno inwestycji napływających do kraju, jak i odpływających, czyli BIZ podejmowanych przez podmioty krajowe na rynkach zagranicznych (Bellak 2000; Fonseca i in. 2007). Także w przypadku Polski i krajów Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) rozszerzenie UE w 2004 r. (kontynuowane w latach 2007 i 2013) niewątpliwie wywarło taki wpływ, zmieniając kształtowanie się ich pozycji inwestycyjnej netto i stanowiąc zarówno impuls do dodatkowego napływu BIZ, jak i bodziec do ekspansji zagranicznej firm krajowych.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne były do niedawna jedną z niewielu dziedzin w zasadzie przemilczanych w kontekście badań nad integracją w ramach UE. Jest to tym bardziej zastanawiające, że kraje regionu EŚW są przykładem „gospodarek rynkowych opartych na BIZ” (Drahokoupil, Myant 2015) czy wręcz „zależnych od BIZ” (Nölke, Vliegenthart 2009) (co sugeruje, że z efektami wzmożonego napływu BIZ wiąże się nie tylko korzyści, lecz także kontrowersje).

Efekt członkostwa w UE uwidacznia się w ewidentnym przyspieszeniu zarówno BIZ napływających do Polski, jak i BIZ polskich firm po 2004 r. (rysunek 4.1). Jednak obserwując kształtowanie się BIZ napływających do Polski, trudno jednoznacznie mówić o jakimś „efekcie roku 2004” (rysunek 4.2), co wynikać może zarówno z tego, że część efektów członkostwa została zdyskontowana i zrealizowana w formie dodatkowych decyzji inwestycyjnych przedsiębiorstw jeszcze przed akcesją, jak i z tego, że napływ BIZ mógł się wiązać z mającymi dłuższy horyzont czasowy procesami zespolenia się z globalnymi łańcuchami wartości dodanej i sieciami produkcji (*global value chains/global production networks* – GVC/GPN), a nie z samą formalną akcesją (choć oczywiście członkostwo w UE miało wpływ na te procesy).

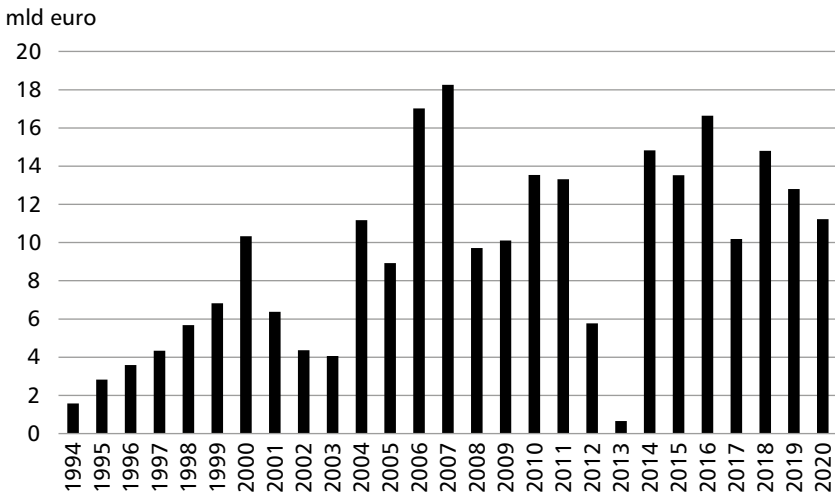
Według danych GUS (2020) liczba podmiotów z kapitałem zagranicznym działających w Polsce (ogółem, bez względu na liczbę zatrudnionych) wyniosła w 2000 r. ponad 14 tys. i oscylowała w kolejnych

Rysunek 4.1. Zasób zagranicznych inwestycji (BIZ) w Polsce i polskich za granicą według statystyki międzynarodowej pozycji inwestycyjnej 1994–2020 (mld euro)



Źródło: NBP.

Rysunek 4.2. Roczny napływ BIZ do Polski (1997–2020, mld euro)



Źródło: NBP.

latach wokół poziomu 16 tys. W 2005 r. wzrosła już jednak do 16,8 tys., a w 2019 – do 24,2 tys. Dane na temat liczby przedsiębiorstw zatrudniających powyżej dziewięciu osób pokazuje tabela 4.1.

Tabela 4.1. Przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym w Polsce 2000–2019 (zatrudniające powyżej dziewięciu osób)

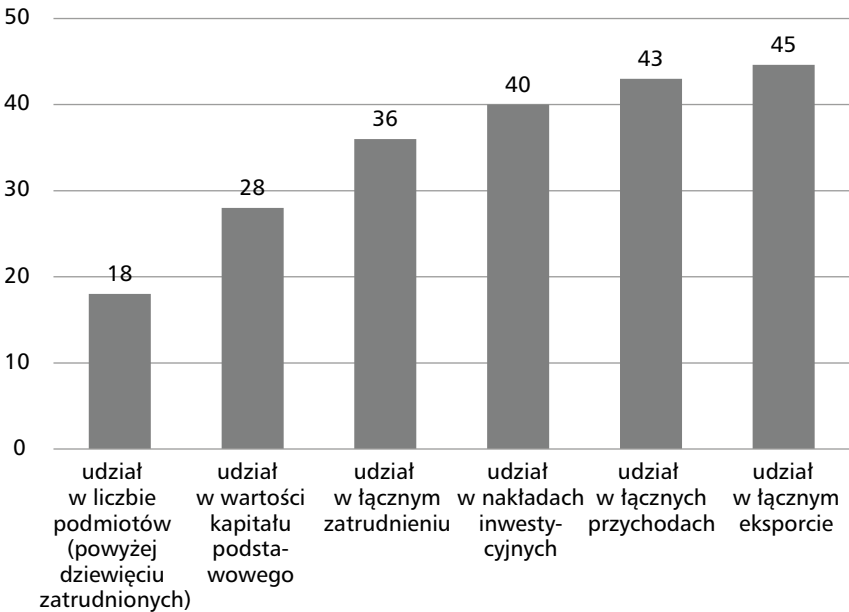
	2000	2005	2010	2015	2019
Liczba przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym	6133	6977	8338	8836	8914
Udział przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym w ogólnej liczbie przedsiębiorstw (%)	13,2	15,0	15,7	16,0	17,8

Źródło: GUS.

Zarówno większość firm, jak i zdecydowana większość zainwestowanego w Polsce kapitału zagranicznego (ponad 90%) pochodziła z krajów UE. Do tej pory Polska była odbiorcą głównie inwestycji w sektorze produkcji przemysłowej (Reurink, Garcia-Bernardo 2020), a w dalszej kolejności – usług finansowych, handlu i nieruchomości. Dane NBP wskazują, że całkowity zasób BIZ w 2020 r. wyniósł 243,5 mld euro, natomiast napływ BIZ – 11,2 mld euro. W 2019 r. liczba rozpoczętych projektów zagranicznych zmniejszyła się do 56 (71 w 2018 r.), ale ich wartość wzrosła do rekordowych 2,9 mld euro. Choć przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego nie są grupą dominującą w Polsce, ich udział w strukturze podmiotów i zatrudnieniu jest bez wątpienia wyraźny. Jeszcze silniejsza jest ich rola w nakładach inwestycyjnych, przychodach i eksporcie (rysunek 4.3).

Należy zauważyć, że przystąpienie do UE, ujednoczenie prawa, konwergencja norm i standardów, gwarancja równego traktowania i ochrony, innymi słowy – integracja finansowa związana z realizacją tzw. czterech swobód, pozwoliła na obniżenie premii za ryzyko (zmniejszenie możliwości ataków spekulacyjnych i testowania stabilności waluty), a w konsekwencji – spadek poziomu stopy oprocentowania kredytów, ułatwiając tym samym pozyskiwanie środków finansowych. Z jednej strony pozytywnie stymuluje to inwestycje, z drugiej jednak

Rysunek 4.3. Znaczenie przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym dla polskiej gospodarki w 2019 r. (przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej dziewięciu osób, %)



Źródło: GUS.

może grozić przegrzaniem gospodarki przy braku właściwego nadzoru mikro- i makroostrożnościowego. W tym kontekście niezwykle cenną lekcją mogą być doświadczenia kryzysowe takich krajów, jak Hiszpania czy Grecja. Mimo że uogólnienia muszą być bardzo ostrożne z racji ograniczonej porównywalności, każdy z takich przypadków oferuje cenny katalog ostrzeżeń i jest okazją, aby uczyć się na błędach innych oraz analizować, do czego może prowadzić przegrzanie gospodarki (za niskie stopy, za słaby nadzór mikroostrożnościowy). Tych lekcji z pewnością Polska nie może zlekceważyć.

Skutki członkostwa w UE dla przepływów kapitałowych można badać na różne sposoby: poprzez porównanie sytuacji podobnych gospodarek pozostających poza strukturami UE, poprzez analizy kontrfaktyczne, a także poprzez krytyczną analizę piśmiennictwa i odwołanie do przeprowadzonych badań. Dobrą ramę koncepcyjną do takich analiz może stanowić tzw. koopetycja, czyli współpraca łącząca

wzajemnie sprzeczne relacje kooperacji i konkurencji (Jankowska 2009; Peng, Bourne 2009; Lado i in. 1997). Zakłada ona, że: a) podmioty, wchodząc w interakcje, biorą udział w grze o sumie większej od zera, choć się zmieniającej; b) sam udział w grze wynika z posiadania zbieżnych interesów i umożliwia zarówno tworzenie wartości dodanej, jak i jej podział. Takim swoistym udziałem w grze wydaje się członkostwo w procesach integracyjnych UE. Wiąże się ono bowiem z ciągłym konkurowaniem i jednoczesną współpracą, wymuszając permanentne balansowanie między dążeniem do stabilności a zmienną w czasie konkurencyjnością. Członkostwo w UE to z jednej strony możliwość osiągnięcia stabilniejszych i pewniejszych warunków promujących współpracę, z drugiej jednak redukcja swobody kształtowania przewag konkurencyjnych, na pewnych etapach rozwoju hipotetycznie ograniczająca zdolności konkurowania (np. niższym poziomem zabezpieczenia socjalnego). Stąd tak istotne jest stosowanie takich instrumentów polityki przemysłowej, które gwarantowałyby z jednej strony konkurowanie i rywalizowanie, a z drugiej – integrowanie się i zespalanie z resztą UE (Bukowski, Śniegocki 2017; Veugelers 2017).

4.3. Korzyści wynikające z napływu BIZ w kontekście JRE

4.3.1. JRE jako bodziec do wzrostu BIZ

Przystąpienie do UE w związku z uznaniem i przyjęciem wspólnotowych rozwiązań prawnych oznacza redukcję niepewności prowadzenia działalności gospodarczej, w tym inwestowania, a tym samym pozwala na spadek kosztów transakcyjnych. Wpływ integracji na BIZ wynikać może nie tylko z liberalizacji przepływów kapitałowych, lecz także z liberalizacji handlu, poprawy klimatu inwestycyjnego oraz efektu skali rynku (Gorynia i in. 2020). Z perspektywy zagranicznych inwestorów bezpośrednich niepewność jest jednym z kluczowych czynników zniechęcających do angażowania się na obcym rynku i utrudniających proces decyzyjny (Pennings 2004; Barry 2005). Niepewność zniechęca do podejmowania inwestycji, nie sprzyja także

zakorzenianiu już obecnych firm, tj. dalszemu udoskonalaniu, rozwojowi jakościowemu i rozwijaniu działających filii zagranicznych korporacji. Hamuje też procesy pozytywnego rozlewania się wiedzy i doświadczenia (*spillovers*) oraz pośredniego czerpania korzyści przez lokalne podmioty.

Najnowsze badania, wykorzystujące modele grawitacyjne, wskazują na występowanie tzw. efektu Unii Europejskiej, czyli skokowego wzrostu atrakcyjności wynikającego z przystąpienia do UE, który wzmacnia napływ BIZ (Bruno i in. 2020). Według dostępnych oszacowań członkostwo w UE podnosi napływ BIZ o ok. 65% (wynik nie zależy od tego, czy wykorzystano dane o zasobach, czy o przepływie BIZ); efekt ten jest jednak znacznie wzmocniony, gdy kraj odbiorca jest członkiem euro. Członkostwo w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) ma pozytywny, znaczący i relatywnie duży wpływ na wielkość BIZ otrzymywanych przez kraj członkowski rzędu ok. 133% dla przepływów i 56% dla zasobów. Wyniki te, wyraźne potwierdzające korzyści w obszarze BIZ, wydają się szczególnie wartościowe dla krajów, które rozważają przystąpienie do strefy euro.

Członkostwo w UE pojawia się często w badaniach ankietowych Polsko-Niemieckiej Izby Handlowo-Przemysłowej i wskazywane jest jako jeden z dominujących, jeśli nie najważniejszy, motyw podejmowania BIZ w Polsce (Jaworek, Karaszewski 2020). Udział w strukturach UE wzmacnia korzyści wynikające z efektów skali, zapewnia ściślejszą integrację z podmiotami innych państw członkowskich, prowadząc do lepszego usieciowienia w ramach łańcuchów wartości dodanej i sieci produkcji (GVC i GPN), a także zmniejsza problem niepewności i tzw. ciężaru obcości (*liability of foreigners*) dla rodzimych podmiotów podejmujących BIZ, co poprawia ich pozycję konkurencyjną na innych rynkach.

Członkostwo w UE ma oczywiste konsekwencje dla prowadzenia działalności gospodarczej, ponieważ kształtuje ogólne warunki działania i wpływa na wyniki firm (Zimny 2018). Decyduje o dostępie do kapitału – koszcie kredytu, łatwości finansowania lub znalezienia środków finansowych. Kształtuje konkurencyjność, w dłuższej perspektywie oznaczając jednak potrzebę poszukiwania nowych, bardziej zaawansowanych źródeł przewagi konkurencyjnej. W końcu wpływa

na ekspansję zagraniczną rodzimego biznesu, modyfikując szanse w zakresie podejmowania własnych BIZ.

Członkostwo w UE, redukując niepewność, zwiększa wiarygodność finansową krajów i podmiotów z tych krajów. Prowadzi to do spadku stóp procentowych, znacznie zwiększając dostęp do kapitału portfelowego, sprzyjając inwestycjom i rozwojowi firm, jednocześnie jednak stwarzając ryzyko przegrzania gospodarki lub błędnych inwestycji (złej alokacji środków). W dłuższej perspektywie oznacza też konieczność poszukiwania wariantowych przewag konkurencyjnych oraz potrzebę reform strukturalnych zwiększających efektywność i elastyczność rynków produktowych i rynku pracy. Integracja ze strukturami UE to także konieczność kontynuowania strategii biznesowej mającej na celu: zwiększenie innowacyjności, wspieranie awansu wzdłuż łańcucha wartości dodanej, poprawę jakości świadczonych usług i towarów w celu przeciwdziałania efektowi erozji przewag tradycyjnych (głównie ulegającej wraz z rozwojem gospodarczym stopniowej erozji konkurencyjności płacowej). Przynależność do UE ułatwia ekspansję kapitałową przedsiębiorstw na rynki zagraniczne. Internacjonalizacja staje się łatwiejsza dzięki prostszej analizie kosztów i korzyści, bardziej przejrzystym kalkulacjom. Korzyści skali, jakie można osiągnąć dzięki funkcjonowaniu w ramach jednego dużego obszaru gospodarczego, jakim jest UE, przekładają się na łatwiejszą ekspansję na nowe rynki i umożliwiają dostarczanie towarów lub usług poza rynek krajowy.

Przynależność do UE implikuje zmianę warunków makroekonomicznych i wpływa na kształtowanie się podstawowych wskaźników gospodarczych, tym samym zmieniając układ czynników determinujących napływ BIZ. To w pierwszej kolejności większa stabilność polityczna i jakość instytucjonalna sprzyjająca inwestowaniu (Acemoglu, Johnson 2005; Brunetti, Weder 1998; Kersan-Skabic, Orlic 2007; Chidlow i in. 2009; Paul i in. 2014). Uczestnictwo w dużej organizacji pozwala na czerpanie tzw. zewnętrznych efektów skali, zwłaszcza korzyści skali wynikających z nagromadzenia dużej liczby podmiotów i relacji występujących między nimi (efekty sieciowe). Ponieważ UE jest skupiskiem generującym różnorodne efekty skali i efekty sieciowe przekładające się na wymierne korzyści dla jej uczestników (choć nie bez możliwych skutków ubocznych), uczestnictwo

w Unii pozwala na lepsze i pełniejsze zespolenie się z innymi gospodarkami, a przez to ułatwia osiągnięcie korzyści skali. Przekłada się to na sprawniejsze funkcjonowanie polskich firm w globalnych/europejskich łańcuchach wartości dodanej (GVC) i umożliwia ich awans w tych strukturach. Ułatwia relacje wewnątrz korporacji i między podmiotami-partnerami w sieciach produkcyjnych i łańcuchach wartości dodanej, co sprzyja rozwijaniu i zacieśnianiu relacji sieciowych (Ratajczak-Mrozek 2010; Forsgren i in. 1995; Johanson, Mattsson 1987).

Zjawiska te potwierdzają badania Brunoa, Camposa i Estrina (2020) poświęcone wpływowi członkostwa w UE na bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Autorzy badań analizowali empirycznie, na ile efekty tak głębokiej integracji, związanej z uczestnictwem w JRE, różnią się od innych, mniej zaawansowanych form. Wykorzystując model grawitacji dla danych o dwustronnych BIZ dla większości krajów świata od 1985 do 2018 r., wykazali, że przynależność do UE prowadzi do ok. 60% wyższych inwestycji BIZ spoza UE i około 50% wyższych BIZ wewnątrz UE. Jak się okazało, wpływ członkostwa w UE na BIZ jest większy niż w przypadku członkostwa w NAFTA czy EFTA, a fundamentem tego zróżnicowanego oddziaływania jest jednolity rynek. JRE zwiększa BIZ pomiędzy krajami członkowskimi ze względu na znaczące różnice w kosztach, relatywnie krótkie łańcuchy dostaw oraz niskie koszty transakcyjne i koordynacyjne. Tym samym motywy związane z poszukiwaniem efektywności wydają się dominować w wewnątrzunijnych BIZ wynikających z rozszerzenia (przykładowo, koncerny motoryzacyjne przenosiły fabryki z bardziej kosztownych do tańszych lokalizacji w UE, jednocześnie tworząc łańcuchy dostaw typu *just-in-time* pomiędzy Niemcami a krajami EŚW). Choć JRE okazuje się najważniejszym czynnikiem napędzającym BIZ, to jednak nie oddaje w pełni efektów, które pojawiają się przed okresem członkostwa (tj. wynikają z postępu w negocjacjach akcesyjnych), i są dyskontowane jeszcze przed formalną akcesją.

Średnia stopa zwrotu z napływających BIZ w krajach EŚW-11 (nowi członkowie UE z regionu EŚW) wyniosła w latach 2015–2017 ok. 10%, znacznie przewyższając oprocentowanie kredytów międzynarodowych stanowiących alternatywne źródło zewnętrznego finansowania

inwestycji (Zimny 2019). Jednak z każdych dziesięciu dolarów zysków MNE tylko połowa była transferowana za granicę; druga połowa była reinwestowana. Tak więc rzeczywisty koszt dla gospodarki wyniósł ok. 5%. Biorąc pod uwagę, że jest to nie tylko wynagrodzenie za kapitał, lecz także za technologię, zarządzanie, marketing i dostęp do rynków międzynarodowych, koszt ten jest umiarkowany. Filie BIZ w EŚW-11 wykazywały w 2016 r. o 80% wyższą wydajność pracy i oferowały o 55% wyższe płace niż firmy krajowe. Były one bardziej produktywne we wszystkich branżach, co odczytywać należy jako odzwierciedlenie transferu lepszych technologii oraz praktyk menedżerskich i organizacyjnych. W krajach EŚW-11 w 2016 r. filie BIZ przyczyniły się średnio do wygenerowania 40% wartości dodanej ogółem w sektorze przedsiębiorstw; na Węgrzech, Słowacji, w Rumunii i Czechach udział ten był znacznie wyższy (tamże). Filie BIZ odpowiadały za 54% wartości dodanej w przemyśle, w tym ponad 70% na Słowacji i 60% na Węgrzech, w Czechach i Rumunii oraz za blisko 60% eksportu, w tym 80% eksportu Węgier i Słowenii oraz niemal 70% eksportu Rumunii. Ogólnie rzecz biorąc, dzięki BIZ, zdaniem Zimnego (tamże), kraje EŚW-11 uniknęły procesów deindustrializacji.

Porównując historyczne dane dotyczące przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego i podmiotów polskich, Jaworek i Karaszewski (2020) wykazali, że na firmy te przypada średnio znacznie większa wartość kapitału podstawowego (co oznacza lepsze wyposażenie w kapitał – po 2000 r. wartość kapitału podstawowego była tam średnio dwa razy wyższa niż w firmach wyłącznie polskich), przeciętne zatrudnienie w przedsiębiorstwach zagranicznych (220 osób) było wyraźnie wyższe niż w firmach polskich (83 osoby); a podmioty z udziałem zagranicznym osiągały częściej niż firmy polskie pozycję lidera płacowego. Ponadto choć różnice te ulegają zmniejszeniu, podmioty zagraniczne cechuje też większa skłonność do inwestowania (w 2018 r. nakłady inwestycyjne przypadające na jedną firmę zagraniczną były ponad trzy razy większe niż w firmach wyłącznie polskich); przychody osiągane z działalności gospodarczej były trzy razy wyższe niż przychody generowane przez firmy wyłącznie polskie; firmy z udziałem kapitału zagranicznego wykazywały też większą aktywność w handlu zagranicznym – zarówno w eksporcie, jak i w imporcie.

Jak wynika z badania ankietowego przeprowadzonego przez Niemieckie Izby Handlowe, przystąpienie do UE kraju przyjmującego BIZ (tzw. *host economy*) zwiększa jego atrakcyjność dla niemieckich inwestycji bezpośrednich (Becker, Cieślik 2020). Oprócz czynników kosztowych wyjaśnieniem jest również pewność inwestycji, tj. stabilność otoczenia, zwiększone bezpieczeństwo prawne, lepsze ramy instytucjonalne (Jaworek, Karaszewski 2020), oraz napływ funduszy spójnościowych z UE. Stąd przewidywany pozytywny wpływ członkostwa w UE na wielkość produkcji przedsiębiorstw afiliowanych. Jednak według badań Cieślika (2019) efekty integracji europejskiej nie mogą być oszacowane w sposób jednoznaczny. Zmienna wskaźnikowa mierząca członkostwo Polski w UE okazała się co prawda statystycznie istotna, ale miała odwrotnie do oczekiwań ujemny znak, co implikowałoby spadek zagranicznego zaangażowania w Polsce po przystąpieniu do UE. Natomiast parametr zmiennej dotyczącej członkostwa w UE partnera inwestycyjnego Polski był dodatni i statystycznie istotny, sugerując tym samym, że przystąpienie do Unii partnera inwestycyjnego Polski przekłada się na jego większe zaangażowanie w naszym kraju. Wyniki te można interpretować, wskazując, że inwestorzy najpewniej zdyskontowali członkostwo już w okresie przedakcesyjnym, sam rok 2004 więc niewiele już tu zmienił.

W celu identyfikacji głównych motywów bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w Polsce Becker i Cieślik (2020) zastosowali rozszerzony model *Knowledge Capital*, wprowadzający rozróżnienie między BIZ horyzontalne i wertykalne. Wyniki empiryczne wskazują na rosnącą aktywność firm ponadnarodowych wraz ze wzrostem wielkości kraju oraz z rosnącym podobieństwem krajów, co sugeruje inwestycje horyzontalne. Z kolei różnice dotyczące wykwalifikowanej siły roboczej – uznawane za główny motyw wertykalnych BIZ – wydają się nie wywierać silnego wpływu na tę aktywność. Badania Cieślika (2019) sugerują, że w Polsce dokonywane są zarówno BIZ o charakterze poziomym, kierowane wielkością rynku kraju goszczącego, jak i zorientowane na eksport BIZ pionowe, dla których ważna jest redukcja kosztów. Znaczenie mają więc motywy i horyzontalne, i wertykalne, chociaż ich siła i charakter różnią się wśród różnych grup. Od momentu akcesji Polski do UE wzmocnił się motyw

wertykalny utożsamiany z fragmentaryzacją globalnych procesów produkcji, natomiast osłabieniu uległ motyw horyzontalny łączony z dostępem do rynku krajowego, co można interpretować w kategoriach większego zaangażowania korporacji międzynarodowych w GVC i GPN (Cieślik 2019).

4.3.2. JRE jako bodziec do zmian charakteru BIZ

W dłuższej perspektywie należy oczekiwać, że członkostwo w UE wraz z rozwojem gospodarczym kraju i przy erozji obecnych przewag oznaczać będzie poprawę atrakcyjności inwestycyjnej zwłaszcza dla napływu BIZ zaawansowanych, kierowanych wiedzą (a nie kosztami), ale także poszukujących rynków i strategicznych aktywów. Tworzy to szansę na szybszy awans na ścieżce rozwoju inwestycyjnego, w tym reorientację na inny charakter BIZ napływających (większe zaawansowanie technologiczne) i dalszą internacjonalizację poprzez BIZ wypływające. To także szansa na dalszą integrację w ramach globalnych sieci produkcji (GPN) i łańcuchów wartości dodanej (GV), zwłaszcza w obliczu transformacji cyfrowej i postępującego zespala- nia kooperacji (*multi-sector digital ecosystems*), a także ze względu na możliwość osiągnięcia efektów skali i korzyści sieciowych. Członkostwo w UE oznacza spadek niepewności hamującej rozwój gospodarczy, a to z kolei – poprawę warunków dla optymalnej, efektywnej alokacji czynników produkcji. Na rynku inwestycji konsekwencją jest wzrost skali napływu inwestycji zagranicznych z racji malejącej niepewności i trudności z oceną ryzyka, stabilnych warunków instytucjonalnych, a to z kolei stanowi katalizator dalszego „zakorzeniania się” inwestycji i pozytywnych procesów rozlewania się wiedzy (*spillovers*). Kraj staje się atrakcyjny raczej dla wartościowych i produkcyjnych inwestycji bezpośrednich niż kapitału portfelowego i spekulacyjnego.

Poprawa funkcjonowania polskich firm i ich współpracy z zagranicznymi podmiotami dzięki wejściu do UE wydaje się tym bardziej pożądana w obliczu czwartej rewolucji przemysłowej (*Industry 4.0*) zakładającej wieloaspektowe integracje (Kagermann i in. 2013; Schuh i in. 2014; Hermann i in. 2015). Przemysł 4.0 wprowadza koncepcję *connected company*, oznaczającą daleko posuniętą współpracę i *de facto*

zanikanie granic między poszczególnymi podmiotami, a także zacieranie się granic między sektorami i branżami w ramach multisektorowych ekosystemów przemysłowych (Atluri i in. 2017). W warunkach tak ścisłej i zaawansowanej kooperacji i zacierania się granic między firmami przynależność do UE wydaje się nie do przecenienia. W dłuższej perspektywie członkostwo w Unii powinno stymulować zmianę charakteru atrakcyjności Polski dla zagranicznego kapitału w postaci BIZ, zwłaszcza zmianę profilu tych inwestycji. Najprawdopodobniej będą one bardziej zaawansowane i kierować się będą nie tyle już możliwością uzyskania przewagi kosztowej, ile raczej dostępem do wykwalifikowanej siły roboczej.

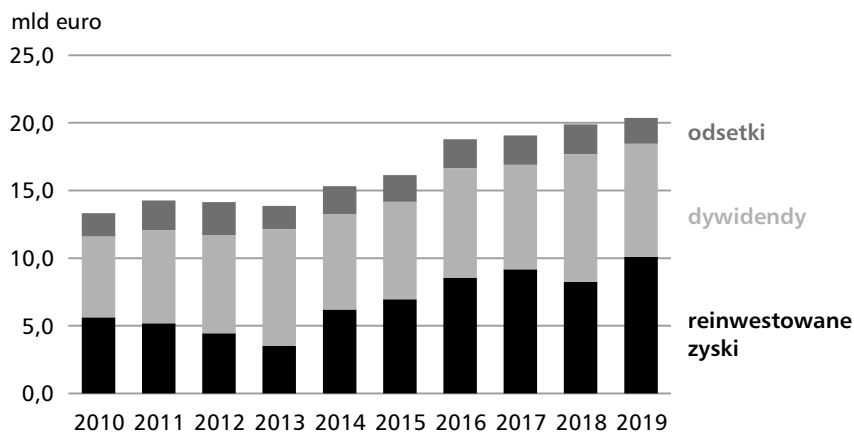
4.4. Ryzyka i kontrowersje związane z BIZ

Ponieważ JRE zwiększa przepływy BIZ pomiędzy krajami członkowskimi wywołane znaczącymi różnicami w kosztach (szczególnie kosztach pracy), na obszarze UE obserwujemy silny napływ BIZ motywowanych wzrostem efektywności. Atrakcyjność Polski jako kraju lokacji inwestycji w UE wynika nadal głównie z trzech czynników: a) rozmiaru rynku wewnętrznego (istotne dla horyzontalnych BIZ poszukujących rynków); b) przewagi kosztowej z tytułu niższych cen i płac (BIZ kierowane efektywnością i dostępem do czynników produkcji); c) możliwości dewaluacji kursowej poprawiającej ofertę eksportową, co jest istotne w ramach BIZ wertykalnych (Shatz, Venables 2000; Alam, Shah 2013; Markusen, Venables 2005). Oznacza to sukces w pozyskiwaniu BIZ głównie poprzez bycie tanim miejscem produkcji, a w konsekwencji petryfikację roli poddostawcy dla producentów znajdujących się wyżej w łańcuchu wartości dodanej. Mankamentem może być więc niewłaściwy profil inwestorów kierujących się tylko dostępem do taniej siły roboczej czy możliwością obsługi dużego rynku zbytu. Grozi to utrwaleniem roli Polski jako fabryki Europy produkującej głównie podzespoły czy mniej zaawansowane produkty, a polskich firm jako kooperantów od podzleceń (Nölke, Vliegenthart 2009).

Co więcej, zwiększony napływ kapitału w formie BIZ może się też wiązać z chęcią realizacji korzyści wynikających z różnic kursowych

przy transferowaniu zysków. Nie zawsze ułatwia to transfer wiedzy i powierzanie polskim kooperantom bardziej zaawansowanych i skomplikowanych zadań, co mogłoby się przekładać na stopniowy awans w ramach łańcucha wartości dodanej. Powiązania w ramach GVC i dzięki BIZ wewnątrzunijnym oznaczają też procesy repatriacji zysków – ich transferowania za granicę zamiast reinwestowania w kraju lokaty. W przypadku Polski z czasem relacja reinwestowanych zysków do dywidend zmieniała się jednak na bardziej korzystną, a w ostatnich latach reinwestowano około połowy zysków (rysunek 4.4).

Rysunek 4.4. Dochody zagranicznych inwestorów bezpośrednich 2010–2019 (mld euro)



Źródło: NBP.

Niepokoić mogą też popularne praktyki agresywnej optymalizacji podatkowej stosowane przez światowe koncerny (*base erosion profit sharing* BEPS; ceny transferowe; raje podatkowe). Dane cytowane przez PIE (2020) pokazują jednak, że najbardziej dotknięte stratami wynikającymi ze sztucznego transferowania zysków są Niemcy, Wielka Brytania i Francja, a nie kraje EŚW. Rezultatem jest poważny ubytek dochodów publicznych, który musi być uzupełniany innymi źródłami finansowania. Na konkurencji podatkowej zyskują Belgia, Cypr, Holandia, Irlandia, Luksemburg i Malta, które wdrażają regulacje prawne sprzyjające sztuczemu transferowaniu do nich zysków.

Niektóre badania mówią wprost o niemożliwości przebicia swoistego „szklanego sufitu”, utrudniającego wykorzystanie kapitału ludzkiego i awans w ramach łańcucha wartości dodanej. Nowe analizy dotyczące zapotrzebowania na umiejętności cyfrowe na Słowacji, przeprowadzone przez Drahekoupila i Fabo (2019), wykazały, że chociaż firmy zagraniczne mają tendencję do rekrutowania w zawodach wymagających wyższych kwalifikacji w porównaniu z firmami krajowymi, ich konkretne wymagania dotyczące umiejętności na tych stanowiskach są niższe niż na podobnych stanowiskach w firmach krajowych. W szczególności okazało się, że firmy zagraniczne wymagają wyższych umiejętności tylko w niektórych zawodach (montaż i produkcja komponentów), ale w przypadku zawodów umysłowych to firmy krajowe częściej wymagają umiejętności cyfrowych. Zdaniem autorów takie ustalenia potwierdzają pozycję Słowacji jako peryferii silnie zintegrowanych z firmami wielonarodowymi, ale o raczej ograniczonym potencjale transferu technologii. Gdy najbardziej utalentowani pracownicy pracują dla BIZ, najprawdopodobniej nie są dostępni dla bardziej zaawansowanych cyfrowo firm krajowych, a napotykając „szklany sufit” w swoich filiach, zaczynają poszukiwać możliwości pracy za granicą w centrali. Dlatego przyciągnięcie za wszelką cenę BIZ na Słowację może wprawdzie skutkować powstaniem pewnej liczby nowoczesnych miejsc pracy w przemyśle, ale raczej nie przyczyni się do szerszej modernizacji i cyfryzacji gospodarki. Jednoczesne istnienie wyższych płac w firmach z kapitałem zagranicznym i umiejętności cyfrowych skoncentrowanych w firmach krajowych może spowodować niewłaściwą alokację cennego kapitału ludzkiego (tamże).

Rozszerzenie UE zmieniło motywy lokalizacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych pomiędzy „starymi” państwami członkowskimi (UE-15) a nowymi z Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW-11). Badania Jonesa, Serwickiej i Wrena (2020) wykazały, że BIZ typu *greenfield* w EŚW-11 poszukują zasadniczo platformy eksportowej na rynek UE i stosunkowo nisko wykwalifikowanej siły roboczej, natomiast w UE-15 – dostępu do rynku krajowego i wyższych kwalifikacji. Co zaskakujące, rozszerzenie UE wywiera znacznie silniejszy wpływ na motywy lokalizacji BIZ w krajach UE-15 poprzez wzrost znaczenia rynku europejskiego (być może jest to spowodowane faktem,

że liberalizacja w krajach EŚW trwała już przez cały proces akcesyjny). Zdaniem Jonesa, Serwickiej i Wrena (2020) różnice w motywach BIZ pomiędzy krajami EŚW-11 a UE-15, choć z czasem się zmniejszają, są nadal bardzo wyraźne. Takie wyniki mogłyby sugerować petryfikację charakteru i profilu inwestycji w krajach EŚW. Jak jednak podkreślają Jaworek i Karaszewski (2020), odwołując się do przykładu bezspornie pozytywnej prywatyzacji Pacific Toruń przez Cereal Partners czy Polfy Poznań przez GSK, formułowane kontrowersyjne oceny dotyczące udziału zagranicznych inwestorów w procesach przekształceń własnościowych oparte są głównie na jednostkowych i niejednoznacznych przypadkach.

4.5. Podsumowanie

Zgodnie z koncepcją ścieżki rozwoju inwestycyjnego każdy kraj na pewnym etapie ewolucji z biorcy kapitału staje się jego dawcą; wysyła więcej inwestycji, niż przyjmuje (Cantwell, Barnard 2008). Należy oczekiwać, że wraz z postępującymi procesami integracji w ramach UE, rozwojem gospodarki i zwiększaniem zakresu uczestnictwa w globalnych powiązaniach czeka to także Polskę. Przewidywany w niedalekiej przyszłości wzrost BIZ z Polski oznacza, że czeka ją przejście z kraju biorcy kapitału do roli dawcy, przynajmniej w pewnym zakresie (Karpińska-Mizielińska i in. 2007). Klich (2014) oraz Kaliszuk i Wancio (2013) analizowali wpływ akcesji do UE na trajektorie BIZ krajów EŚW. Wyniki są niejednoznaczne: o ile Klich (2014) wskazuje, że członkostwo państw Grupy Wyszehradzkiej w UE nie spowodowało przyspieszenia ruchu tych krajów wzdłuż trajektorii IDP, o tyle Kaliszuk i Wancio (2013) uznali, że członkostwo Polski w Unii było katalizatorem przejścia do kolejnego etapu IDP. Można twierdzić, że od 2013 r. Polska znajduje się na trzecim etapie IDP, czyli notuje nadal więcej skumulowanych BIZ napływających niż wypływających, ale wypływające rosną szybciej niż napływające (Trąpczyński i in. 2019).

Jak wskazują badania, przystąpienie do UE wywarło pozytywny wpływ na podejmowanie BIZ wypływających, zwiększając pewność siebie i optymizm polskich przedsiębiorców, ale także zaufanie ich zagranicznych partnerów. Badania i statystyki potwierdzają, że aktywność

polskich firm za granicą rozpoczęła się *de facto* dopiero po akcesji do UE. Według danych NBP w 2003 r. było to zaledwie 0,3 mld euro, ale w 2005 r. już 3,4 mld euro. Jak się wydaje, polskie przedsiębiorstwa musiały dojrzeć do inwestycji zagranicznych i osiągnąć właściwą skalę działania. Taka strategia stała się szczególnie czytelna po wstąpieniu do UE. Z jednej strony silne podmioty narodowe mające wyraźne przewagi konkurencyjne i dzięki temu aktywne na rynkach zagranicznych przyczyniają się do rozwoju krajowej gospodarki, z drugiej – członkostwo w UE sprzyja poszukiwaniu nowych przewag konkurencyjnych krajowych podmiotów.

Stosowany w analizach BIZ w kontekście UE model grawitacji w swej istocie oddaje sedno procesów integracyjnych: im większa skala i mniejszy dystans, tym większe przyciąganie; im mocniejsze gospodarki i mniej barier między nimi, tym większe przepływy BIZ. Integracja w ramach UE to zmiana kontekstu gospodarczego i eliminacja wielu czynników hamujących przepływy kapitału. Atrybuty atrakcyjności państwa członkowskiego dla napływu i goszczenia BIZ poprawiają się, a jednocześnie dostęp do dużego rynku zbytu, możliwość osiągnięcia efektów skali, niższe koszty transakcyjne, stabilne warunki instytucjonalne, bezpieczeństwo i pewność prawna czynią państwo członkowskie atrakcyjnym dla BIZ. Może być ono traktowane jako odskocznia lub przyczółek na rynku europejskim w przypadku inwestorów spoza UE. Z kolei dla BIZ pochodzących z wewnątrz Unii najważniejszą rolę odgrywać może dostęp do zasobów i tańsza siła robocza. Warto w tym kontekście zauważyć, że BIZ w Polsce pochodzące z krajów UE mają charakter zarówno poziomy, motywowany dostępem do rynku zbytu, jak i pionowy – kierowany różnicami w relatywnym wyposażeniu w czynniki produkcji, które rzutują na różnice w kosztach produkcji.

Negatywy procesu integracji w kontekście BIZ można wiązać z ryzykiem eksploatacji niższego poziomu rozwoju, obowiązywaniem mniej restrykcyjnych regulacji, co daje pokusę „dążenia w dół, a nie w górę”, a więc konkurowania ceną i kosztami, a nie jakością. Tak więc w kontekście BIZ z tytułu członkostwa w UE mówić należy nie tyle o wadach, ile o nieoptymalnych z punktu widzenia rozwoju kraju rozwiązaniach – nie najlepszych rodzajach inwestycji, ich

nieadekwatnej wielkości czy niewłaściwym typie. Zawsze można wskazać, że lepiej, gdyby inwestycje były bardziej rozproszone, a nie skoncentrowane w głównych miastach i w zachodniej Polsce, gdyby były skierowane do innych branż lub gdyby generowały silniejsze efekty rozlewania się (*spillovers*). Takie zarzuty sugerują jednak raczej kwestię doskonalenia polityki sterowania napływem BIZ, ich kształtowania i utrzymywania, a nie tylko pozyskiwania. Innymi słowy, ewentualne mankamenty wskazują pręcej na potrzebę właściwego zarządzania i wykorzystywania BIZ niż na same wady czy zagrożenia, jakie miałyby one generować. Jednocześnie należy pamiętać, że możliwości działania w tym zakresie pozostają ograniczone z racji zakazu praktyk dyskryminacyjnych i tego, że wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony polityka inwestycyjna pozostaje w rękach instytucji unijnych. Po przeniesieniu tej polityki na szczebel unijny (art. 207 TFUE) możliwość indywidualnego zarządzania relacjami inwestorskimi została silnie ograniczona. Jednocześnie zgodnie z obowiązującymi przepisami państwa członkowskie są uprawnione do kontroli BIZ z krajów spoza UE ze względu na bezpieczeństwo lub porządek publiczny i zachęcone do współpracy, jeśli BIZ mogłyby mieć wpływ na JRE (Wytyczne dotyczące badań przesiewowych BIZ 2021). Współczesna polityka kraju goszczącego wobec BIZ powinna więc sprowadzać się do kształtowania klimatu sprzyjającego tworzeniu jak najwyższej wartości dodanej i zapewnianiu pozytywnych efektów rozlewania się (*spillovers*) na podmioty krajowe. Skromniejsze, zorientowane na jakość i bardziej selektywne podejście powinno koncentrować się na zapewnieniu właściwego, sprzyjającego otoczenia biznesowego, m.in. poprzez prowadzenie inteligentnej polityki przemysłowej i wykorzystywanie przewagi klastrów (Götz 2019). BIZ mogą stać się wehikułem transferu cyfrowej transformacji, ale – jak wskazują pierwsze badania – poza samą wolą firm macierzystych i ich strategią „dzielenia się wiedzą” najważniejszym elementem jest ekosystem gwarantujący wplecenie filii zagranicznych we współpracę z podmiotami lokalnymi.

Bibliografia

- Acemoglu D., Johnson S. (2005), *Unbundling institutions*, „Journal of Political Economy”, nr 113(5), s. 949–995.
- Alam A., Shah S., (2013), *Determinants of foreign direct investment in OECD member countries*, „Journal of Economic Studies”, nr 40(4), s. 515–527.
- Ambroziak A. (2013), *Wpływ wprowadzenia swobodnego przepływu kapitału na bezpośrednie inwestycje zagraniczne w UE. Bilans dwudziestolecia istnienia rynku wewnętrznego*, Warszawa: SGH.
- Atluri V., Dietz M., Henke N. (2017), *Competing in a world of sectors without borders*, „McKinsey Quarterly”, July 2017, <http://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-analytics/our-insights/competing-in-a-world-of-sectors-without-borders?cid=other-eml-alt-mkq-mck-oth-1707&hlkid=46b98d727a9c4962af734e67abedcd3d&hctky=2776549&hdpid=4cbc3471-6e7c-43d9-9584-59dbb5e8692b> (dostęp: 30.05.2021).
- Barry F. (2005), *EU Accession and Prospective FDI Flows to CEE countries: A view from Ireland*, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.493.6390&rep=rep1&type=pdf> (dostęp: 12.07.2021).
- Becker N., Cieślík A. (2020), *Determinants of German direct investment in CEE countries*, „Journal of Risk and Financial Management”, nr 13(11), s. 268.
- Bellak C. (2000), *The Investment Development Path of Austria*, Department of Economics Working Paper no. 75, Vienna University of Economics and B.A., November 2000.
- Brunetti A., Weder B. (1998), *Investment and Institutional uncertainty: A comparative study of different uncertainty measures*, „Weltwirtschaftliches Archiv”, nr 134(3), s. 513–533.
- Bruno R.L., Campos N.F., Estrin S. (2018), *Taking stock of firm-level and country-level benefits from foreign direct investment*, „Multinational Business Review”, t. 26(2), s. 126–144.
- Bruno R.L., Campos N.F., Estrin S. (2020), *The effect on foreign direct investment of membership in the European Union*, „JCMS: Journal of Common Market Studies”, <http://ftp.iza.org/dp13668.pdf> (dostęp: 12.07.2021).
- Bukowski M., Śniegocki A. (2017), *Manufacturing in Central and Eastern Europe*, w: R. Veugelers (red.), *Remaking Europe: The New Manufacturing as an Engine for Growth* (s. 125–149), Bruegel Blueprint Series, t. 26, http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/09/Remaking_Europe_blueprint.pdf (dostęp: 12.07.2021).
- Cantwell H. (2008), *Do firms from emerging markets have to invest abroad? Outward FDI and the competitiveness*, w: K. Sauvant (red.), *The Rise of Transnational Corporations from Emerging Markets. Threat or Opportunity?* (s. 55–85), Cheltenham–Northampton: Edward Elgar.
- Chidlow A., Salciuviene L., Young S. (2009), *Regional determinants of inward FDI distribution in Poland*, „International Business Review”, nr 18(2), s. 119–133.
- Cieślík A. (2019), *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce: stan obecny i perspektywy rozwoju*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, nr 17(1), s. 245–263.
- Contractor F.J. (2021), *The world economy will need even more globalization in the post-pandemic 2021 decade*, „Journal of International Business Studies”, <https://link.springer.com/content/pdf/10.1057/s41267-020-00394-y.pdf>, s. 1–16 (dostęp: 14.10.2021).

- Drahokoupil J., Fabo B. (2019), *The limits of foreign-led growth: Demand for digital skills by foreign and domestic firms in Slovakia*, WP 7/2019 Research Department, National Bank of Slovakia.
- Drahokoupil J., Myant M. (2015), *Putting comparative capitalisms research in its place: Varieties of capitalism in transition economies*, w: M. Ebenau, I. Bruff, C. May (red.), *New Directions in Comparative Capitalisms Research* (s. 155–171), London: Palgrave Macmillan.
- Fonseca M., Mendonca A., Passos J. (2007), *The Investment Development Path Hypothesis: Evidence from the Portuguese Case – A Panel Data Analysis*, School of Economics and Management, Technical University of Lisbon, Working Paper 021/2007/DE, s. 9–14.
- Forsgren M., Hagg I., Hakansson H., Johanson J., Mattsson L. (1995), *Firms in networks: A new perspective on competitive power*, *Studia Oeconomiae Negotiorum*, nr 38, Uppsala University.
- Gokh I., Filippaios F. (2021), *Footloose multinationals: Extending internalisation theory*, „Thunderbird International Business Review”, 21.02.2021, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/tie.22193> (dostęp: 12.07.2021).
- Gorynia M. i in. (2019), *Geographic patterns of Poland's FDI: The investment development path perspective*, „Post-Communist Economies”, nr 31(4), s. 507–529.
- Gorynia M. i in. (2020), *Integration and investment development paths of CEE countries. Does EU-membership make a difference?*, „Eurasian Geography and Economics”, doi: 10.1080/15387216.2020.1828124, s. 1–28.
- Götz M. (2019), *Attracting foreign direct investment in the era of digitally reshaped international production. The primer on the role of the investment policy and clusters the case of Poland*, „Journal of East-West Business”, nr 26(2), s. 131–160.
- Hermann M., Pentek T., Otto B. (2015), *Design Principles for Industrie 4.0 Scenarios: A Literature Review*, Working Paper No. 01, Technische Universität Dortmund Fakultät Maschinenbau, Audi Stiftungslehrstuhl Supply Net Order Management, http://www.snom.mb.tu-dortmund.de/cms/de/forschung/Arbeitsberichte/Design-Principles-for-Industrie-4_0-Scenarios.pdf (dostęp: 12.07.2021).
- GUS (2020), *Działalność gospodarcza przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym w 2019 r.*, Warszawa: GUS.
- Jankowska B. (2009), *Konkurencja czy kooperacja?*, „*Ekonomista*”, nr 1, s. 67–91.
- Javorcik B.S., Lo Turco A., Maggioni D. (2018), *New and improved: Does FDI boost production complexity in host countries?*, „*The Economic Journal*”, nr 128(614), s. 2507–2537.
- Jaworek M., Karaszewski Z. (2020), *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce (od okresu PRL do współczesności)*, Toruń: Wydawnictwo UMK.
- Johanson J., Mattsson L.G. (1997), *Interorganizational relations in industrial systems. A network approach compared with the transaction-cost approach*, „*International Studies of Management and Organization*”, nr 17(1), s. 34–48.
- Jones J., Serwicka I., Wren C. (2020), *Motives for foreign direct investment location in Europe and EU enlargement*, „*Environment and Planning: Economy and Space*”, nr 52(8), s. 1681–1699.
- Kagermann H., Wahlster W., Helbig J. (2013), *Umsetzungsempfehlungen für das Zukunftsprojekt Industrie 4.0*, Frankfurt/Main: Acatech.

- Kaliszuk E., Wancio A. (2013), *Polish Multinationals: Expanding and Seeking Innovation Abroad*, http://ccsi.columbia.edu/files/2013/10/Poland_2013.pdf (dostęp: 12.07.2021).
- Karpińska-Mizielińska W., Smuga T. (2007), *Determinanty bezpośrednich inwestycji polskich przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych*, „Gospodarka Narodowa”, nr 9, s. 31–51.
- Kersan-Skabic I., Orlic E. (2007), *Determinants of FDI Inflows in CEE and Western Balkan Countries (Is accession to the EU important for attracting FDI?)*, „Economic and Business Review”, nr 9(4), s. 333–350.
- Klich J. (2014), *Foreign direct Investment in the Visegrad Countries after 2004: Have the Visegrad Countries' membership in the European Union changed something?*, „Entrepreneurial Business and Economics Review”, nr 2(3), s. 19–31.
- Lado A., Boyd N., Hanlon S. (1997), *Competition, cooperation and the search for economic rents: A syncretic model*, „Academy Management Review”, nr 22(1), s. 110–141.
- Markusen J.R., Venables A.J. (2005), *A Multi-Country Approach To Factor-Proportions Trade and Trade Costs*, NBER Working Papers No. 11051, <http://www.nber.org/papers/w11051.pdf> (dostęp: 12.07.2021).
- McIvor R., Bals L. (2021), *A multi-theory framework for understanding the reshoring decision*, „International Business Review”, nr 101827, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0969593121000342?via%3Dihub> (dostęp: 12.07.2021).
- Nölke A., Vliegenthart A. (2009), *Enlarging the varieties of capitalism: The emergence of dependent market economies in East Central Europe*, „World Politics”, nr 61(4), s. 670–702.
- Paul A., Popovic O.C., Calin C.A. (2014), *The attractiveness of CEE countries for FDI. A public policy approach using the TOPSIS method*, „Transylvanian Review of Administrative Sciences”, nr 42, s. 156–180.
- Peng T.A., Bourne M. (2009), *The coexistence of competition and cooperation between networks: Implications from two Taiwanese healthcare networks*, „British Journal of Management”, t. 20(3), s. 396–397.
- Pennings E. (2004), *The choice and timing of foreign direct investment under uncertainty*, „Economic Modelling”, t. 21(6), s. 1101–1115.
- PIE (2020), *Raport; Kraje UE tracą 170 mld euro rocznie przez unijne raje podatkowe*, 22.01.2020, <https://pie.net.pl/kraje-ue-traca-170-mld-euro-rocznie-przez-unijne-raje-podatkowe/> (dostęp: 12.07.2021).
- Ratajczak-Mrozek M. (2010), *Sieci biznesowe a przewaga konkurencyjna przedsiębiorstw zaawansowanych technologii na rynkach zagranicznych*, Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Reurink J., Garcia-Bernardo (2020), *Competing for capitals: The great fragmentation of the firm and varieties of FDI attraction profiles in the European Union*, „Review of IPE”, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09692290.2020.1737564>, s. 1–34.
- Scharpf F. (1998), *Negative and positive integration in the political economy of European welfare states*, w: M. Rhodes, Y. Mény (red.), *The Future of European Welfare* (s. 155–177), London: Palgrave Macmillan.
- Schuh G. i in. (2014), *Collaboration Mechanisms to increase Productivity in the Context of Industrie 4.0*, Robust Manufacturing Conference (RoMaC 2014), Procedia CIRP 19, s. 51–56.

- Shatz H., Venables A.J. (2000), *The geography of international investment*, Washington: World Bank Policy Research Working Paper, No. 2338.
- Trąpczyński P. i in. (2019), *EU countries from central and Eastern Europe, and the investment development path model: A new assessment*, „Argumenta Oeconomica”, nr 43(2), s. 385–406.
- Veugelers R. (2017), *Remaking Europe: The New Manufacturing as an Engine for Growth*, Bruegel Blueprint Series, t. 26, http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/09/Remaking_Europe_blueprint.pdf (dostęp: 12.07.2021).
- Wytyczne dotyczące badań przesiewowych BIZ (2021), https://ec.europa.eu/poland/news/200326_investments_pl (dostęp: 12.07.2021).
- Zimny Z. (2018), *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w rozwoju gospodarczym Polski: dokonania i wyzwania*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula”, nr 2(56), s. 136–158.
- Zimny Z. (2019), *FDI has Benefitted the EU Members from Central and Eastern Europe and Can Continue to Do So*, seria: The Columbia FDI Perspectives, nr 261, New York: Columbia Center on Sustainable Investment.

Maciej Duszczyk

ORCID 0000-0002-1299-7448

Uniwersytet Warszawski

ROZDZIAŁ 5

Swoboda przepływu pracowników

5.1. Znaczenie swobodnego przepływu pracowników

Swoboda przepływu pracowników jest jedną z czterech fundamentalnych zasad funkcjonowania Jednolitego Rynku Europejskiego (JRE). Oprócz państw członkowskich UE obejmuje on również Norwegię, Islandię oraz Liechtenstein i w dużej mierze Szwajcarię, a od czasu *brexitu* nie dotyczy już Wielkiej Brytanii. Celem przyświecającym eliminacji barier jest optymalizacja alokacji podaży pracy w skali całej Unii Europejskiej (UE), a więc przepływ pracowników z miejsc, gdzie jest jej względny nadmiar (czego skutkiem są niskie płace i wysokie bezrobocie), do miejsc, gdzie jest jej względny niedostatek i może być ona wykorzystana bardziej produktywnie. Efektem lepszej alokacji pracy powinny być przyspieszenie rozwoju gospodarczego i wzrost dochodów oraz dobrobytu konsumentów we wszystkich krajach UE. Bez wprowadzenia swobodnego przepływu pracowników niemożliwe byłoby praktyczne urzeczywistnienie JRE oraz uzyskanie optymalizacji korzyści z integracji ekonomicznej w ramach UE. Należy jednocześnie podkreślić, że migracje obywateli UE w ramach Wspólnoty są traktowane jako migracje wewnętrzne, a więc nie stanowią elementu polityki migracyjnej państw członkowskich (Duszczyk 2011). Stanowią także jedną z najlepiej postrzeganych przez obywateli UE korzyści z integracji (Turoa-Schwierskott 2015).

Zniesienie ograniczeń w mobilności pracowników w ramach JRE jest ewenementem na świecie. Żadne inne związki czy wspólnoty

państw nie zdecydowały się na ten krok pomimo liberalizacji przepisów w zakresie innych obszarów, takich jak handel czy przepływ kapitału. Również w ramach OECD kwestia mobilności pracowników stanowi poboczny element współpracy. Problematyka ta występuje w działalności agend Organizacji Narodów Zjednoczonych, jednak konwencje takich podmiotów jak Międzynarodowa Organizacja Pracy czy Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji mają bardzo ogólny charakter. Ogólnie rzecz biorąc, należy stwierdzić, że problem migracji, zwłaszcza pomiędzy krajami różniącymi się znacznie poziomem dochodu, jest uważany za trudny i często kontrowersyjny z powodów polityczno-społecznych, a rozwiązania przyjęte w zakresie swobody przepływu pracowników w ramach JRE są wyjątkowe w skali świata.

Zasada swobodnego przepływu pracowników ma podstawy prawne w art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Stanowi on o konieczności zniesienia dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy. Zapisy traktatowe znalazły swoje rozwinięcie w aktach niższego rzędu. Najważniejsza jest tu dyrektywa 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Z praktycznym stosowaniem swobody przepływu pracowników związanych jest wiele problemów, co pokazują liczba i zakres wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE. Dotyczyły one zwłaszcza kwestii niedyskryminacji, podmiotowego stosowania przepisów oraz nadrzędności regulacji unijnych nad przepisami krajowymi (Uścińska 2013).

Przez wiele lat kwestia obowiązywania swobodnego przepływu pracowników nie budziła zasadniczych kontrowersji. Poza negocjacjami o członkostwo kolejnych państw we Wspólnocie Europejskiej, kiedy często stosowano okresy przejściowe, sprawa ta nie stanowiła istotnego punktu agendy politycznej. Sytuacja zmieniła się dopiero w trakcie przygotowań do referendum o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE oraz negocjacji dotyczących *brexitu*. Pojawiły się wówczas zarzuty nadmiernego korzystania z systemów zabezpieczenia społecznego przez migrantów z Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW), w tym

Polaków. Wówczas w debacie pojawiły się takie tematy, jak turystyka socjalna. W opinii badaczy to właśnie ta kwestia stała się rozstrzygająca w dyskusji przed referendum w Wielkiej Brytanii, co doprowadziło ostatecznie do *brexitu*. Należy jednak wskazać, że argumenty przeciwników kontynuowania swobodnego przepływu pracowników z udziałem Zjednoczonego Królestwa były wielokrotnie oparte na przekłamaniach, fałszywych statystykach czy wreszcie na tzw. *fake news* (Jancewicz, Kloc-Nowak, Pszczołkowska 2020).

5.2. Swoboda przepływu pracowników w negocjacjach Polski z UE

Kwestia prawa podejmowania przez Polaków zatrudnienia w innych państwach członkowskich UE była jednym z głównych tematów absorbujących polską opinię publiczną w czasie negocjacji o członkostwo RP w Unii Europejskiej. Badania przeprowadzone przez Instytut Spraw Publicznych w 1998 r. pokazały, że ponad połowa Polaków postrzegала swobodny przepływ pracowników jako jeden z głównych tematów negocjacyjnych, a wynik ustaleń w tym obszarze mógł zadecydować o poparciu dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej (ISP 1998). Sytuacja taka utrzymywała się przez kolejne lata. W maju 2000 r. w cyklicznym badaniu CBOS na temat poparcia dla członkostwa w UE prawie 80% respondentów oceniło jako „zdecydowanie słuszne bądź słuszne” objęcie Polaków swobodnym przepływem pracowników od momentu uzyskania członkostwa (CBOS 2000). Oznaczało to, że rząd RP stanął przed niezmiernie trudnym zadaniem wynegocjowania rozwiązań, które nie zostałyby odrzucone przez Polaków w referendum. Jednocześnie wiadomo było, że z jakimiś tymczasowymi uregulowaniami trzeba się będzie zmierzyć, ponieważ obawiający się wywołanego ogromnymi różnicami płacowymi masowego napływu imigrantów zarobkowych Niemcy, Austriacy, ale także Francuzi czy Włosi nie ratyfikowaliby rozszerzenia UE bez okresów przejściowych w zakresie swobodnego przepływu pracowników z państw Europy Środkowo-Wschodniej (Duszczyk 2002). Oznaczało to poszukiwanie kompromisu, który zostałby zaakceptowany przez wszystkie strony negocjacji. Polegał on zasadniczo na dwóch elementach. Po pierwsze,

siedmioletni okres przejściowy został podzielony na trzy podokresy (model 2+3+2). Na zakończenie pierwszych dwóch okresów poszczególne państwa członkowskie musiały zdecydować, czy chcą przedłużyć okres przejściowy, czy też nie. Na zakończenie trzeciego podokresu, czyli po upływie siedmiu lat, okres przejściowy skończył się definitywnie. Po drugie, umożliwiono państwom członkowskim otwarcie swoich rynków pracy równocześnie z rozszerzeniem. Takiej możliwości nie miały inne państwa, które wstępowały do UE w latach 1981 (Grecja) i 1986 (Hiszpania i Portugalia), a które były objęte okresami przejściowymi (tamże). Na otwarcie swoich rynków pracy, a więc w praktyce objęcie obywateli państw wstępujących do UE swobodnym przepływem pracowników, zdecydowały się Wielka Brytania, Irlandia oraz Szwecja. Pełny, siedmioletni okres przejściowy został zastosowany tylko przez Niemcy i Austrię, ale i w ich przypadku o wiele wcześniej zliberalizowano przepisy dotyczące przepływu pracowników w wielu wybranych sektorach gospodarki. Można więc stwierdzić, że kompromis w zakresie swobodnego przepływu pracowników w dużym stopniu zadowolili obie strony. Polacy poparli członkostwo w UE, a parlamenty ówczesnych państw członkowskich zgodziły się na rozszerzenie Unii o osiem krajów z EŚW, Maltę i Cypr (a w kolejnych latach o Rumunię, Bułgarię i Chorwację). Był to, nie tylko symboliczny, koniec „zimnej wojny”.

Konsekwencje objęcia swobodnym przepływem pracowników powinny być analizowane i oceniane zarówno z punktu widzenia państw wysyłających, jak i przyjmujących (Duszczuk, Matuszczyk 2014). Dziesięć lat, jakie upłynęło od ostatecznego zakończenia okresów przejściowych w zakresie tego przepływu pokazało, że są one zarówno pozytywne, jak i negatywne. O ile korzyści ekonomiczne nie są kwestionowane, o tyle wskazuje się na wiele kosztów społecznych. Największa negatywna konsekwencja dotyczy jednak obszaru polityki. Wyjście Wielkiej Brytanii z UE, czyli *brexit*, było w dużej mierze spowodowane debatą o przyszłości swobodnego przepływu pracowników.

5.3. Efekty swobody przepływu pracowników: skala migracji

Pierwsze prognozy dotyczące skali emigracji z Polski oraz z pozostałych państw, które wstąpiły do UE w 2004 r., ukazały się jeszcze przed formalnym rozpoczęciem negocjacji. Pokazywały one umiarkowaną skalę potencjalnej emigracji i raczej uspokajały opinię publiczną zarówno „starych”, jak i „nowych” państw członkowskich. W raporcie na temat potencjalnych kosztów i korzyści z członkostwa w UE, który został przygotowany przez zespół ekspertów Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej i ukazał się przed referendum akcesyjnym, skala odpływu w pierwszym roku po uzyskaniu członkostwa została obliczona na ok. 100 tys. (UKIE 2003). Szacunek ten wiele osób uznało za zdecydowanie zawyżony. Okazało się jednak, że był najbliższy, choć nadal odległy od scenariusza, który naprawdę się wydarzył. Zgodnie z szacowaniami Głównego Urzędu Statystycznego liczba Polaków przebywających w państwach członkowskich UE w ciągu roku zwiększyła się z 750 tys. do 1,17 mln. Oznaczało to wzrost o 420 tys. Było to spowodowane głównie emigracją do Wielkiej Brytanii (wzrost o 200 tys.) i Irlandii (o 60 tys.). W przypadku trzeciego państwa, które otworzyło swój rynek pracy, czyli Szwecji, żaden znaczący wzrost nie nastąpił (jedynie o 6 tys.). Polacy wykorzystali więc nadarżającą się okazję i zdecydowali się na poszukiwanie pracy właśnie w Wielkiej Brytanii i Irlandii. Na pewno wpływ na to miały artykuły w prasie, w których pisano o setkach tysięcy wolnych miejsc pracy czekających na Polaków. Należy również przypomnieć, że bezpośrednio przed uzyskaniem członkostwa stopa bezrobocia w Polsce przekroczyła 20%, a regionalnie nawet 40%. Ważnym czynnikiem był też zarówno poziom płac w obu krajach, jak i siła walut: w roku 2004 relacja przeciętnego dochodu w Wielkiej Brytanii i w Polsce, po przeliczeniu rynkowym kursem walutowym, miała się jak 6:1 (w roku 2020 było to już tylko 2,6:1).

W kolejnych latach nie nastąpiły już tak dynamiczne wzrosty liczby emigrantów. Z największą liczbą Polaków przebywających w innych państwach członkowskich UE mieliśmy do czynienia w roku 2017, kiedy to było ich 2,1 mln, na koniec 2019 r. liczba ta spadła do 2,0 mln (tabela 5.1). Można więc stwierdzić, że po początkowym gwałtownym

wzroście sytuacja się ustabilizowała, a wahania są bardzo ograniczone. Krajami przyjmującymi (na koniec 2019 r.) największą liczbę Polaków były Niemcy (704 tys.) oraz Wielka Brytania (678 tys.). Na trzecim miejscu znalazła się Holandia (125 tys.).

Tabela 5.1. Szacunkowe dane dotyczące emigracji z Polski na pobyt czasowy w latach 2004–2019^a (liczba osób przebywających za granicą w końcu roku)

Kraj przebywania	Liczba emigrantów w tys.											
	2004	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ogółem	1000	1450	2000	2060	2130	2196	2320	2397	2515	2540	2455	2415
w tym Europa	770	1200	1685	1754	1816	1891	2013	2098	2214	2241	2155	2134
Unia Europejska ^b w tym:	750	1170	1607	1670	1720	1789	1901	1983	2096	2121	2031	2008
Austria	15	25	29	25	28	31	34	36	39	40	41	41
Belgia	13	21	45	47	48	49	49	52	54	54	54	53
Czechy	–	–	7	7	8	8	9	9	9	9	10	10
Dania	–	–	19	21	23	25	28	30	32	33	34	34
Finlandia	0,4	0,7	3	2	2	3	3	3	3	3	3	3
Francja	30	44	60	62	63	63	63	64	64	64	64	63
Grecja	13	17	16	15	14	12	9	8	8	7	7	7
Hiszpania	26	37	48	40	37	34	32	30	29	28	28	28
Holandia	23	43	92	95	97	103	109	112	116	120	123	125
Irlandia	15	76	133	120	118	115	113	111	112	112	113	112
Niemcy	385	430	440	470	500	560	614	655	687	703	706	704
Portugalia	0,5	0,6	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Szwecja	11	17	33	36	38	40	43	46	49	50	51	51
Wlk. Brytania	150	340	580	625	637	642	685	720	788	793	695	678
Włochy	59	70	92	94	97	96	96	94	93	92	90	88
Kraje spoza UE	20	30	78	84	96	102	112	115	118	120	124	126
w tym: Norwegia	–	–	50	56	65	71	79	84	85	85	86	88

^a Dane dotyczą liczby osób przebywających za granicą czasowo: dla lat 2004–2005 – powyżej dwóch miesięcy, dla lat 2010–2019 – powyżej trzech miesięcy.

^b Dla lat 2004–2005 – 24 kraje, 2010–2012 – 26 krajów, 2012–2019 – 26 krajów.

Źródło: GUS 2020.

Obecnie za wcześnie jeszcze na to, aby analizować wpływ *brexitu* na poziom zatrudnienia Polaków w Wielkiej Brytanii, choć można przyjąć, że liczba przebywających tam naszych rodaków się zmniejszy. Nie należy jednak oczekiwać exodusu wyjazdów z tego państwa i powrotu do Polski. Większość Polaków ma tam na tyle stabilną pozycję, że *brexit* nie powinien zasadniczo wpłynąć na ich decyzje. Można jednak oczekiwać zmniejszenia się nowych migracji do Wielkiej Brytanii, co wynikać będzie głównie z nowych regulacji w ramach brytyjskiej polityki imigracyjnej.

Z punktu widzenia analizy zmian kierunków migracyjnych bardzo ciekawy jest przykład Włoch. Państwo to od wieków przyciągało imigrantów z Polski. Po wprowadzeniu stanu wojennego w 1981 r. było jednym z trzech krajów przyjmujących największą liczbę polskich uchodźców. Głównym powodem takiego stanu rzeczy były wytworzone sieci migracyjne. Kamila Kowalska nazywa je „polską tkanką społeczną”, która powstała przede wszystkim w Rzymie po wyborze Karola Wojtyły na papieża (Kowalska 2017). Tymczasem po wejściu Polski do UE skala migracji do tego kraju wzrosła w porównaniu z innymi państwami członkowskimi UE w bardzo umiarkowanym stopniu. Tłumaczy się to przede wszystkim specyfiką Włoch: rozbudowaną szarą strefą, trudną sytuacją na włoskim rynku pracy oraz zatrudnianiem imigrantów tylko w bardzo specyficznych sektorach, co po otwarciu rynków pracy w innych państwach przestało być atrakcyjne dla imigrantów z Polski (Kowalska 2021).

5.4. Efekty swobody przepływu pracowników: konsekwencje społeczne

Badania, jakie zostały przeprowadzone po akcesji Polski do UE m.in. przez zespół Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, pozwoliły na stworzenie profilu typowego „polskiego emigranta”. Ma to szczególne znaczenie dla rozpatrywania kosztów i korzyści, jakie wynikają z o wiele większej niż się spodziewano emigracji poakcesyjnej (Grabowska-Lusińska, Okólski 2008). Wśród emigrantów, którzy udawali się przede wszystkim do Wielkiej Brytanii i Irlandii, przeważały osoby samotne, bez bezpośrednich zobowiązań

rodziny (tzw. single). Było ich w strumieniu migracyjnym ok. dwóch trzecich. Początkowo przeważali mężczyźni, ale szybko proporcje płci się wyrównały. Były to osoby o średnim poziomie wykształcenia, ale mające umiejętności praktyczne, które pozwalały im na szybkie znalezienie miejsca na rynku pracy państwa przyjmującego. Były gotowe na podejmowanie zatrudnienia z nadgodzinami. Ich głównym celem była maksymalizacja dochodów, a więc także skłonność do pracy w „szarej strefie”. Niestety, powszechna była deprecjacja kwalifikacji i podejmowanie zatrudnienia poniżej umiejętności nabytych w Polsce. Dotyczyło to zwłaszcza sektorów usługowych oraz wymagających specyficznych umiejętności, a wynikało z tego, że pracownicy z Polski byli przyciągani przede wszystkim przez pracodawców z sektorów wymagających niskich kwalifikacji (łatwość podjęcia zatrudnienia) oraz niewymagających płynnej znajomości języka państwa przyjmującego. Mieliśmy więc do czynienia ze zjawiskiem tzw. marnowania mózgow, a więc niemożliwości, głównie z powodów językowych, zaprezentowania i wykorzystania w pełni swoich kwalifikacji i umiejętności. Sytuacja ta zmieniała się wraz z upływem czasu od rozszerzenia. Według badania przeprowadzonego przez Narodowy Bank Polski odsetek emigrantów oceniających pracę wykonywaną za granicą jako poniżej nabytych kwalifikacji systematycznie spada. W roku 2014 takich osób było ok. 50%. Cztery lata później odsetek ten spadł do ok. 30% (NBP 2019). Oznacza to, że obecnie znacznie więcej Polaków niż bezpośrednio po rozszerzeniu odnajduje się na tzw. pierwotnym rynku pracy. Jednocześnie nadal wielu z nich zadowala się wykonywaniem prac prostych, głównie w usługach i produkcji. Dotyczy to zarówno Wielkiej Brytanii, jak i Niemiec, czyli państw, w których koncentruje się emigracja z Polski.

Konsekwencje emigracji poakcesyjnych są rozważane również z demograficznego punktu widzenia. Tak duża skala emigracji prowadzi do wniosku, że jest to jeden z głównych czynników procesu depopulacji i starzenia się społeczeństwa (Fihel, Solga 2014). Trudno bowiem oczekiwać, że większość z emigrantów po kilkuletnim pobycie za granicą ostatecznie zdecyduje się na powrót do Polski. Remedium może być tzw. migracja kompensacyjna, czyli imigracja cudzoziemców. Wydaje się, że proces ten zachodzi w ostatnich latach. Skalę imigracji

z Ukrainy do Polski można szacować na ok 1,2–1,5 mln osób (Górny, Madej, Porwit 2020), a więc zbliża się ona do poziomu emigracji poakcesyjnych Polaków. Zasadnicze jest jednak pytanie, czy imigranci m.in. z Ukrainy zdecydują się na pozostanie w Polsce na stałe.

Pomimo podejmowania emigracji głównie przez osoby młode bez zobowiązań rodzinnych istotną konsekwencją społeczną było często pozostawianie w Polsce przez rodziców dzieci pod opieką dalszych członków rodziny. Potoczna nazwa tego zjawiska, jaka się przyjęła w dyskursie publicznym, czyli „eurosieroctwo”, w żaden sposób nie odzwierciedla specyfiki tego problemu. Trudno bowiem dzieci te nazywać sierotami. Nie wpływa to jednak na negatywną ocenę społeczną tego zjawiska. Wynika to z rozłąki pomiędzy biologicznymi rodzicami i dziećmi, która trwa kilka miesięcy lub nawet lat. Jej negatywne konsekwencje przejawiają się głównie w zaburzeniach prawidłowego rozwoju dzieci w obszarze wychowawczym i socjalizacyjnym. W najbardziej negatywnym scenariuszu może to prowadzić do „odwrócenia się” (czy nawet „wyparcia się”) dziecka od rodziców czy jednego z nich, który przebywa za granicą (Brażel 2013). Korzyści wynikające z emigracji przejawiające się w poprawie sytuacji materialnej rodziny są w tym przypadku okupione bardzo wysokimi kosztami społecznymi. Należy jednak zdawać sobie sprawę, że w wielu przypadkach emigracja jednego czy obojga rodziców, szczególnie w okresie wysokiego bezrobocia, była jedyną możliwością zaspokojenia podstawowych potrzeb członków danego gospodarstwa domowego.

5.5. Efekty swobody przepływu pracowników: przepływy finansowe

Jednym z głównych zjawisk towarzyszących procesom migracyjnym są transfery dochodów uzyskiwanych przez obywateli z pracy za granicą. Przykładowo, w przypadku Filipin prawie jedna trzecia PKB tego państwa pochodzi z transferów otrzymywanych od Filipińczyków zatrudnionych za granicą. W przypadku Polski kwoty te są znacznie niższe w relacji do PKB, ale również bardzo znaczące. Należy także podkreślić, że transfery te trafiają bezpośrednio do członków rodzin i są w większości przypadków wydatkowane na towary i usługi w Polsce,

co dodatkowo przyczynia się do wzrostu gospodarczego. Z danych Narodowego Banku Polskiego analizującego bilans płatniczy wynika, że w trzecim kwartale 2020 r. transfery od Polaków zatrudnionych w innych państwach członkowskich wyniosły ponad 3,5 mld zł, co oznaczało nieznaczny spadek w porównaniu z analogicznym okresem poprzedniego roku. Jak można się było spodziewać, największe transfery napływały do Polski z Niemiec (kwartalnie kwota ta przekracza 1 mld zł) oraz z Wielkiej Brytanii, choć w ostatnich kwartałach obserwowany jest znaczący spadek transferów z tego ostatniego kraju, przy utrzymujących się przepływach z Niemiec oraz rosnących z Holandii i Norwegii. Na podstawie wyliczeń NBP można stwierdzić, że od wejścia Polski do UE do końca 2020 r. Polacy pracujący w innych państwach członkowskich przetransferowali ponad 250 mld zł. Z największymi transferami mieliśmy do czynienia w 2007 r., kiedy wyniosły one ponad 17 mld zł (Chmielewska 2015). W kolejnych latach co roku do Polski trafiało pomiędzy 13,5 mld zł a 16 mld zł. W relacji do PKB transfery te wynosiły ok. 1% (od 1,7% w roku 2007 do 0,8% w 2019). Należy zauważyć, że do 2008 r. transfery od Polaków pracujących w innych państwach członkowskich przewyższały sumę środków z tytułu Polityki Spójności. Dzięki nim udało się m.in. uzyskać dodatkowy impuls do wzrostu gospodarczego i stworzyć tysiące miejsc pracy. Środki te odegrały również niebagatelną rolę w radzeniu sobie przez Polskę z kryzysem gospodarczym, jaki miał miejsce w latach 2007–2009. Z badania przeprowadzonego przez NBP w 2019 r. (NBP 2019) wynika, że jedna trzecia Polaków transferuje część dochodów do swoich rodzin pozostających w Polsce lub też na opłacenie kosztów związanych z posiadaniem w kraju pochodzenia nieruchomości (np. na ich remont). Przeciętny jednorazowy transfer był najwyższy w przypadku Wielkiej Brytanii i wyniósł w 2018 r. ponad 3500 zł. Z niższymi transferami mieliśmy do czynienia w przypadku Niemiec (prawie 2900 zł) i Holandii (1735 zł). Jednak całościowe transfery z Niemiec przekraczały te z Wielkiej Brytanii. Było to spowodowane głównie typami migracji. W przypadku Wielkiej Brytanii mamy do czynienia, w większym przypadku niż w Niemczech, z migracjami długookresowymi przeradzającymi się w osiedleńcze, a więc o mniejszej skali transferowania dochodów do państwa pochodzenia.

5.6. Migracje poakcesyjne jako jedna z konsekwencji *brexitu*

Wynik referendum o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE z 2016 r. zaskoczył większość obserwatorów politycznych. Natychmiast rozpoczęły się analizy, których wyniki pokazały, że za *brexitem* w dużej mierze stała kwestia skutków rozszerzenia UE o kraje EŚW i objęcia obywateli tych państw zasadą swobodnego przepływu pracowników, co wygenerowało większe niż się spodziewano migracje w ramach Wspólnoty. Zasadnicza jednak kwestia, która w znacznym stopniu rozstrzygnęła o wynikach referendum, dotyczyła świadczeń socjalnych przysługujących imigrantom zarobkowym w ramach unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Już w negocjacjach z UE przed referendum premier Wielkiej Brytanii David Cameron dowodził konieczności zmian w zakresie świadczeń socjalnych przysługujących migrantom, zwłaszcza pobierania zasiłków na dzieci pozostawione w państwie pochodzenia (Onet.pl 2018). Okazało się, że wynegocjowany kompromis, polegający m.in. na ograniczeniu wysokości świadczeń socjalnych oraz możliwości zawieszania czy nawet odmowy ich wypłacania w określonych sytuacjach, okazał się niewystarczający, aby przekonać sceptyków. Ostatecznie państwo, które zdecydowało się na otwarcie swojego rynku pracy jako pierwsze, zapłaciło za to wysoką cenę. Nie ulega bowiem wątpliwości, że Zjednoczone Królestwo zyskało ekonomicznie na decyzji o rezygnacji z okresu przejściowego, co przełożyło się na systematyczne uzupełnianie niedoborów na tamtejszym rynku pracy, a w ślad za tym niższą presję inflacyjną i wyższy wzrost gospodarczy. Niestety, populizm przegrał w tym przypadku z faktami, co z kolei doprowadziło do ekonomicznych strat wynikających z *brexitu*.

5.7. Podsumowanie – bilans kosztów i korzyści

Podejmując próbę podsumowania kosztów i korzyści objęcia Polaków swobodnym przepływem pracowników, należy na wstępie przyjąć jedno założenie. Jakikolwiek odstępstwa od objęcia Polaków tą zasadą oznaczałyby w powszechnym odczuciu członkostwo drugiej kategorii. Z sytuacją taką mieliśmy również do czynienia w okresie przejściowym,

choć tylko czasowo i w mniejszym zakresie, niż to miało miejsce w przypadku Greków, Hiszpanów i Portugalczyków. Prawo do swobodnego wyboru miejsca zatrudnienia w UE jest prawem obywatelskim, musi więc przysługiwać wszystkim Polakom.

Nieoczekiwana wysoka skala emigracji poakcesyjnych przyniosła wiele wyzwań i związanych z migracjami kosztów. Sam odpływ kilkuset tysięcy Polaków w ciągu relatywnie krótkiego czasu ma negatywne konsekwencje z demograficznego punktu widzenia, a także (w przypadku grup wysoko wykwalifikowanych, np. lekarzy) nosi znamiona „drenażu mózgów”. Utraty potencjału emigrantów nie można łatwo zastąpić, choć w Polsce udało się to w miarę bezproblemowo przeprowadzić poprzez m.in. przyjęcie imigrantów z Ukrainy. Jednak z migracjami związane są także konkretne koszty, np. rodzinne czy społeczne. Często konsekwencjami są rozpady rodzin i więzi społecznych. Dotyczy to przede wszystkim dzieci, których rodzice przez długi czas przebywają za granicą. Jednocześnie należy pamiętać, że główny strumień emigracji wypłynął w okresie dwucyfrowego bezrobocia, a więc odpływ ten był krótkookresowo korzystny z punktu widzenia rynku pracy i miał walor modernizacyjny. W innym przypadku nie nastąpiłyby bowiem w Polsce zmiany w relacjach pracodawca–pracownik oraz wolniej przebiegałyby zmiany sektorów na rynku pracy w zakresie ich unowocześnienia i zwiększenia zakresu innowacji.

Jednocześnie największą korzyścią z objęcia Polaków swobodnym przepływem pracowników są transfery finansowe od emigrantów. Poziom ubóstwa, szczególnie w regionach emigracyjnych, bez tych transferów byłby zdecydowanie wyższy, a poziom inwestycji niższy. Wydaje się, że Polska gospodarka w okresie modernizacji po akcesji do UE bardzo potrzebowała tych transferów i m.in. dzięki nim możliwe było utrzymanie wzrostu gospodarczego nawet w bardzo trudnym okresie kryzysu gospodarczego z lat 2007–2009. Również obecnie trudno byłoby ich nie zauważać w bilansie płatniczym państwa, choć ich skala w relacji do PKB nie jest duża.

Podsumowując, w zdecydowanej większości przypadków emigracja jest związana z ograniczonymi możliwościami rozwoju danej osoby w kraju jej pochodzenia, co skutkuje podjęciem przez nią decyzji o wyjeździe do innego państwa. Tak było w przypadku emigracji

poakcesyjnej Polaków. Należy jednak stwierdzić, że akurat w sytuacji swobodnego przepływu pracowników korzyści przeważają nad kosztami objęcia Polaków tą najważniejszą dla funkcjonowania jednolitego rynku swobodą. Na pewno koszty byłyby niższe, gdyby większa liczba Polaków decydowała się na powrót, co jednak nie następuje. Można się zastanawiać nad przyczynami takiego stanu rzeczy. Czy chodzi tylko o kwestie ekonomiczne i istniejące nadal (choć znacznie mniejsze niż w momencie akcesji) różnice w wynagrodzeniach, czy też może także o sytuację społeczną i polityczną w Polsce, jakże odmienną od tej, do jakiej przyzwyczaili się Polacy, przebywając na emigracji? Analizując obecną debatę na temat swobodnego przepływu pracowników, również w kontekście pozycji UE po pandemii koronawirusa, należy podkreślić, że Polska powinna sprzeciwiać się jakimkolwiek ograniczeniom w realizacji tej swobody. Jako beneficjenci jednolitego rynku powinniśmy dbać o to, aby nadal był on podstawą integracji europejskiej, a relacje pomiędzy czterema swobodami konstytuującymi jednolity rynek pozostały takie jak obecnie.

Bibliografia

- Brażel J. (2013), *Eurosieroctwo jako rezultat przemiany więzi rodzinnej*, „Family Forum”, nr 3, s. 155–169.
- Centrum Badań Opinii Społecznej (CBOS) (2000), *Komunikat z badań*, maj, Warszawa.
- Chmielewska I. (2015), *Transfery z tytułu pracy Polaków za granicą w świetle badań Narodowego Banku Polskiego*, „Materiały i Studia”, nr 314, Warszawa: NBP.
- Duszczyk M. (2002), *Swobodny przepływ pracowników w negocjacjach o członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Duszczyk M. (2011), *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i teraźniejszość*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Duszczyk M., Matuszczyk K. (2014), *Migration in the 21st Century from the Perspective of CEE Countries-an Opportunity Or a Threat?*, CEED Institute.
- Fihel A., Solga B. (2014), *Demograficzne konsekwencje emigracji poakcesyjnej*, w: M. Lesińska i in. (red.), *Dekada członkostwa Polski w UE. Społeczne skutki emigracji Polaków po 2004 roku* (s. 87–108), Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Górny A., Madej K., Porwit K. (2020), *Ewolucja czy rewolucja? Imigracja z Ukrainy do aglomeracji warszawskiej z perspektywy lat 2015–2019*, CMR Working Papers nr 123/181.
- Grabowska-Lusińska I., Okólski M. (2008), *Migracja z Polski po 1 maja 2004 r.: jej intensywność i kierunki geograficzne oraz alokacja migrantów na rynkach pracy krajów Unii Europejskiej*, CMR Working Papers nr 33/91, Warszawa.

- GUS (2020), *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2019*, Warszawa: GUS.
- ISP (1998), *Oczekiwania Polaków wobec negocjacji z Unią Europejską*, Warszawa: ISP.
- Jancewicz B., Kloc-Nowak W., Pszczółkowska D. (2020), *Push, pull and brexit: Polish migrants' perceptions of factors discouraging them from staying in the UK*, „Central and Eastern European Migration Review”, nr 9(1), doi: 10.17467/ceemr.2020.09, s. 101–123.
- Kowalska K. (2017), *O związkach migracyjnych pomiędzy Polską a Włochami*, „Problemy Polityki Społecznej”, nr 39, s. 71–86.
- Kowalska K. (2021), *Migracje zarobkowe Polek do Włoch po wejściu Polski do Unii Europejskiej*, rozprawa doktorska, Repozytorium Uniwersytetu Warszawskiego.
- NBP (2019), *Polacy pracujący za granicą w 2018 roku*, Warszawa: NBP.
- NBP (2021), *Bilans płatniczy Rzeczypospolitej Polskiej za III kwartał 2020*, Warszawa: NBP.
- Onet.pl (2018), *Po słowach Camerona: w środę debata w PE o swobodzie przepływu osób*, <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/po-slowach-camerona-w-srode-debata-w-pe-o-swobodzie-przeplywu-osob/53beb> (dostęp: 15.06.2021).
- Turoa-Schwierskott E. (2015), *Migracje a polityka migracyjna. Prawo Unii Europejskiej na tle wybranych doświadczeń krajowych*, Ratyżbona: Wydawnictwo de-iure-pl.
- UKIE (2003), *Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa: UKIE.
- Uścińska G. (2013), *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Warszawa: Wolters Kluwer.

Grzegorz Gorzelak

ORCID 0000-0001-5605-8314

Uniwersytet Warszawski

ROZDZIAŁ 6

Pieniądze z UE całego szczęścia nie dają...

(uwagi o wpływie transferów na rozwój Polski)

Jak wskazują badania opinii publicznej, w powszechnym odczuciu największe korzyści z członkostwa w Unii Europejskiej (EU) Polska uzyskuje dzięki napływowi funduszy europejskich, zarówno w formie środków uzyskanych w ramach Polityki Spójności, jak i Wspólnej Polityki Rolnej (WPR)¹. Należy się zastanowić, czy korzyści te są oczywiste i gwarantowane, a także na czym one polegają i od czego zależy ich skala.

6.1. Wpływ zewnętrznych funduszy na rozwój Polski

Badania efektów polityk europejskich, w których wyniku do biedniejszych krajów członkowskich UE i ich regionów napływają środki z funduszy unijnych, mają wieloletnią tradycję. Przez długi czas uważano pozytywny wpływ tych polityk na rozwój krajów i regionów za oczywisty. Doświadczenie pokazywało jednak, że wcale nie musi tak być (czego sztandarowym przykładem były zarówno stałe problemy Grecji z efektywnym wykorzystaniem funduszy na rozwój gospodarczy, jak i zwiększanie się różnic w poziomie rozwoju pomiędzy północną a południową częścią Włoch). Znaczącym przełomem w ocenie skuteczności tych polityk były dwa raporty

¹ Wcześniejsze badania opinii publicznej wskazują jednak, że nie zawsze tak było: „Za główną korzyść uznawana jest możliwość uczestniczenia we wspólnym rynku gospodarczym – dla niespełna trzech czwartych (72%) respondentów jest to istotniejsze, niż bezpośrednie pozyskiwanie funduszy z budżetu unijnego” (CBOS 2016).

sceptycznie oceniające ich efekty: Boldrina i Canovy (2001) oraz Sapira (2004). Od tego czasu wiele opracowań (m.in. Rodríguez-Pose, Fratesi 2004; Bachtler, Gorzelak 2007; Mohl 2016; McCann 2015; Molle 2015) wskazuje, że badania dotyczące wpływu Polityki Spójności na rozwój regionalny wcale nie prowadzą do jednoznacznie pozytywnych wniosków, a efektywne wykorzystanie funduszy zależy od spełnienia wielu warunków. Niektóre analizy wręcz sugerują, że w przypadku przekroczenia pewnego pułapu wielkości napływu środków do regionów (np. 1,3% regionalnego PKB) wpływ ten może być ujemny (Becker i in. 2012). Inne badania formułują analogiczne wnioski dla całych krajów, podkreślając znaczenie czynników instytucjonalnych i wskazując, że środki europejskie płynące do krajów mających niesprawne instytucje (czego przejawem może być np. duża skala korupcji) mogą wręcz przyczyniać się do spowolnienia tempa rozwoju (Ederveen i in. 2006). W pewnej mierze te ostatnie, bardzo sceptyczne oceny wpływu środków zewnętrznych na rozwój krajów je przyjmujących są potwierdzane koncepcją negatywnych efektów tzw. dochodu niewypracowanego (Wojtowicz 2019), a także, w jeszcze szerszych ujęciach, możliwego demotywuującego wpływu pomocy zewnętrznej na rozwój (Bauer 2000; Pronk 2004).

Analizy prowadzone w odniesieniu do nowych państw członkowskich UE sugerują, że środki europejskie pozytywnie wpływają na ich wzrost gospodarczy. Bradley i Untiedt (2012) oszacowali za pomocą modelu HERMIN, że dzięki napływowi środków z Polityki Spójności (bez uwzględniania funduszy WPR) w okresie 2004–2016 ich PKB powiększył się od 1,5% w przypadku Słowenii do 4,5% w przypadku Węgier (w odniesieniu do Polski przyrost ten oszacowano na 2,2%). Nieco mniej optymistyczne oszacowania uzyskano w modelu QUEST (od 0,8% dla Czech do 2,2% dla Łotwy; dla Polski przyrost wyniósł 1,8%). Szacunki wykonane dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (IMAPP 2017) dotyczące czterech krajów Grupy Wyszehradzkiej wskazują, że napływ funduszy Polityki Spójności (bez środków WPR) zwiększał PKB tych krajów od 0,6% w 2007 r. do 6% w 2014 i 5,9% w 2019 r. (średnio w całym okresie 2007–2020 przyrost ten jest szacowany na 5,8%).

6.2. Efekt popytowy i efekt podażowy napływu zewnętrznych funduszy

Dla zrozumienia mechanizmów wpływu funduszy europejskich na rozwój gospodarczy istotne jest rozróżnienie efektów popytowych i podażowych ich napływu (Gorzelak 2014). Efekt popytowy polega na tym, że zasilenie gospodarki znacznymi środkami zewnętrznymi indukuje dodatkowy lokalny popyt, który z kolei uruchamia dodatkową lokalną podaź, co – dzięki działaniom efektów mnożnikowych – tworzy kolejne „fale” popytu, tworząc pobudzający efekt dla całej gospodarki (gospodarka rynkowa jest ograniczona właśnie od strony popytu). Oczywiście jedynie część tego dodatkowego popytu kieruje się w stronę dóbr wytwarzanych lokalnie, a część generuje dodatkowy import, ale pozytywny wpływ na sytuację jest niekwestionowany. Efekt popytowy jest niejako oczywisty, ale jest to efekt wygasający, gdyż wartości mnożników popytowych są mniejsze od 1 (nie cały popyt przekształca się w podaź).

Efekt podażowy polega natomiast na tym, że inwestycje w kapitał fizyczny (głównie w infrastrukturę) oraz w kapitał ludzki (edukację, szkolenia, kursy zawodowe), a zwłaszcza nakierowane na usuwanie „wąskich gardeł” hamujących rozwój, powinny prowadzić do wzrostu ogólnospołecznej efektywności gospodarowania, trwale zwiększając podaź dóbr i usług wytworzonych w gospodarce narodowej (regionalnej) przy danych nakładach. Należy zauważyć, że choć taki pozytywny efekt może rzeczywiście wystąpić, to jednak nie jest on zawsze zagwarantowany: inwestycje muszą rzeczywiście zwiększać zdolności wzrostowe gospodarki. Jest oczywiste, że efekt podażowy jest znacznie korzystniejszy niż popytowy, pozytywnie oddziałuje bowiem na procesy gospodarcze w sposób stały, przyczyniając się do trwałego przyspieszenia wzrostu.

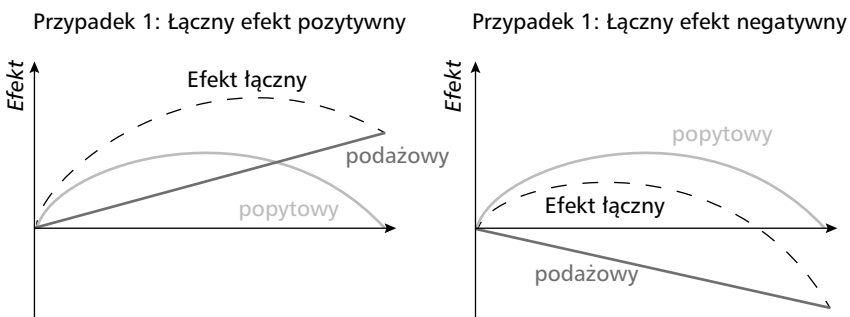
Rysunek 6.1 w schematyczny sposób prezentuje oddziaływanie tych dwóch rodzajów efektów napływu zewnętrznych środków do danego układu gospodarczego w dwóch hipotetycznych przypadkach: pierwszym, kiedy długofalowo ich łączny efekt jest pozytywny, i w drugim, kiedy jest on pozytywny jedynie czasowo, a na długą metę – negatywny.

Wydawałoby się, że efekt podażowy napływu zewnętrznych środków nie może być ujemny. Otóż może, jeżeli np. pociąga za sobą koszty nadmiernej lub nieodpowiadającej rzeczywistym potrzebom rozbudowy infrastruktury i później jej utrzymywania, a efekty gospodarcze, które ona przynosi, są mniejsze od tych kosztów. O przypadku takim pisali kilkanaście lat temu wspominani już Rodríguez-Pose i Fratesi (2004), wskazując, iż nieumiejętne inwestowanie w podstawową infrastrukturę w regionach słabiej rozwiniętych może przyczyniać się do długotrwałego obniżenia ich konkurencyjności. Badania de la Fuente i Doménecha (2007) wyjaśniają takie sytuacje: oto w Hiszpanii w regionach już wysoko rozwiniętych największe korzyści uzyskiwano z inwestowania w infrastrukturę, a w regionach słabiej rozwiniętych największe korzyści pochodziły z inwestowania w edukację i kapitał ludzki. Odwrócenie tych proporcji – jak dowodzi doświadczenie, typowe dla sposobów wspomagania regionów zapóźnionych² – może prowadzić do zmniejszenia efektów podażowych, a nawet do pojawienia się ich ujemnych wartości. Na rysunku 6.1 zaprezentowano zarówno sytuację pożądaną (przypadek 1), kiedy efekt podażowy jest dodatni, dzięki czemu nawet po wygaśnięciu efektu popytowego łączny efekt dla gospodarki jest długofalowo pozytywny, jak i sytuację niepożądaną (ale możliwą, przypadek 2), w której efekt podażowy jest ujemny, więc w miarę wygasania efektu popytowego łączny efekt dla gospodarki staje się negatywny.

Który z tych efektów przeważa w Polsce? Brak na ten temat wiarygodnych oszacowań. W raporcie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (2020, s. 12) czytamy, że w tzw. kanale podażowym uzyskano wzrost produktywności pracy, a w konsekwencji zwiększenie zdolności produkcyjnych całej gospodarki. Teza ta nie została jednak poddana weryfikacji, choć słusznie wskazano, że efekt podażowy może się pojawić w dłuższym okresie niż wygasający efekt popytowy.

² Jest ogólną prawidłowością, że tradycyjne formy wspierania krajów i regionów słabo rozwiniętych polegają na inwestowaniu w podstawową infrastrukturę – z reguły jest na nią kierowane ok. dwóch trzecich nakładów. Sytuacja taka miała miejsce w USA, w regionie Appalachów, także w słabiej rozwiniętych regionach Unii Europejskiej. Również w Polsce wydatki na infrastrukturę pochłaniają ok. dwóch trzecich funduszy UE (IMAPP 2020).

Rysunek 6.1. Schematyczna prezentacja oddziaływania efektu popytowego i podażowego napływu środków zewnętrznych do układu gospodarczego



Źródło: opracowanie własne.

Co więcej, przedstawione w tym opracowaniu oszacowania wpływu Polityki Spójności na tempo wzrostu PKB (efektu łącznego) wskazują, że w ciągu szesnastu lat objętych badaniem (2004–2019) aż w czterech (2008 i 2015–2017) wpływ tej polityki na tempo wzrostu polskiego PKB mógł być ujemny (!).

W latach 2015–2017 napływ środków Polityki Spójności był mniejszy niż poprzednio, kończyła się już bowiem perspektywa 2007–2013, a dopiero ruszała następna: 2014–2020. Jednak i tak napływ środków z Polityki Spójności (bez funduszy WPR) był większy niż składka Polski do budżetu UE. Jak więc można interpretować negatywny wpływ funduszy Polityki Spójności na tempo wzrostu PKB w tym okresie? Jednym z możliwych wyjaśnień jest hipoteza o silnym spadku efektu popytowego, innym – o wystąpieniu ujemnego efektu podażowego, większego niż dodatni efekt popytowy. Być może np. wysoki udział nakładów na infrastrukturę (kończono wtedy duże przedsięwzięcia infrastrukturalne i prawdopodobnie miały one duży udział w wykorzystaniu środków Polityki Spójności w okresie 2015–2017) „odciągał” środki od innych przedsięwzięć, które w bardziej bezpośredni sposób przyczyniałyby się do wzrostu gospodarczego, a jednocześnie pewne koszty generowało utrzymywanie infrastruktury zbudowanej wcześniej.

Zagadnienie to warte jest głębszego zbadania, choć hipoteza o znacznej przewadze efektów popytowych nad podażowymi jest bardzo

prawdopodobna, zważywszy także na strukturę wydatków z funduszy unijnych (zob. poniżej), niską stopę inwestycji oraz ciągle nikłą innowacyjność polskiej gospodarki (European Commission 2020).

6.3. Rozwój gospodarczy czy postęp cywilizacyjny?

Jak wskazano w rozdziale 1, napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych po wstąpieniu Polski do UE wyniósł średniorocznie ok. 3,4% PKB. W tym samym czasie udział napływu brutto (a więc bez odjęcia polskiej składki) środków UE w PKB wyniósł średniorocznie niecałe 3% PKB, a netto 1,9% PKB. Tak więc średnioroczny napływ netto transferów z budżetu UE do Polski stanowił niewiele ponad połowę przeciętnego rocznego napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ).

Inwestycje zagraniczne są lokowane w wąsko rozumianej sferze gospodarczej. Ich celem jest uzyskanie wartości dodanej i zapewnianie zysków inwestorom. Przyczyniają się one bezpośrednio do wzrostu gospodarczego, także w wyniku pozostawienia w kraju wartości dodanej uzyskanej przez pracę i reinwestowania części zysków. To, że około połowy zysków uzyskanych w firmach z kapitałem zagranicznym jest w Polsce reinwestowane, wskazuje, że ich wpływ na gospodarkę jest trwały.

Fundusze płynące z UE są natomiast wykorzystywane w przeważającej mierze poza sferą czysto gospodarczą, a ich celem nie jest zazwyczaj bezpośrednio zwiększanie wartości dodanej. Część funduszy przeznaczana jest na cele socjalne (znaczący odsetek dopłat bezpośrednich³) albo na budowę infrastruktury, zarówno techniczno-ekonomicznej, jak i społecznej. Wiele spośród tych wydatków inwestycyjnych służy głównie podniesieniu komfortu życia, a tylko pewna część może być uznana za bezpośrednio stymulującą rozwój gospodarczy. Jak czytamy w raporcie IMAPP (2020, s. 18): „Ogółem w całym analizowanym okresie (lata 2004–2029) wydatki na infrastrukturę podstawową powinny wynieść 64% wszystkich środków unijnych. W nowej perspektywie finansowej widoczny jest jednak spadek udziału tej kategorii

³ Por. rozdział 7.

w całkowitej alokacji, z 66% w UP 14–20 do 61% w UP 21–27”. W tym samym opracowaniu czytamy, że bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw to ok. 16% całości napływu środków UE, przy czym w obecnej siedmioletce – 2021–2027 – udział ten ma wzrosnąć do 21%.

Rysuje się w ten sposób silna hipoteza, że środki UE przyczyniają się w większym stopniu do tego, co można nazwać „ogólnym postępem cywilizacyjnym”, niż rozwojem gospodarczym (Kozak 2014). Co więcej, w wielu krajach postęp ten jest w znacznej mierze uzależniony od napływu środków z UE, co pokazują dane na temat udziału tych środków w łącznych wydatkach kapitałowych rządu i samorządów (w Portugalii, Chorwacji, na Litwie i na Łotwie ponad 50%, a w Polsce i na Słowacji 48%, wobec 1–2% w krajach Europy Zachodniej [Cerniglia, Saraceno 2020]).

Hipotezę o większym znaczeniu korzyści „ogólnocywilizacyjnych” od czysto gospodarczych potwierdzają opinie samorządów lokalnych badanych w latach 2013–2015 i 2019 (tabele 6.1 i 6.2). Samorządy lokalne wyraźnie stwierdzają, iż efekty gospodarcze wykorzystywania funduszy UE nie są znaczące, w odróżnieniu od korzyści, jakie odnoszą mieszkańcy dzięki poprawie warunków życia i poprawie stanu środowiska przyrodniczego. Szczególną uwagę zwracają mierne oceny poprawy w produkcji rolniczej mimo znaczących nakładów WPR kierowanych do Polski.

Tabela 6.1. Opinie samorządów lokalnych o znaczeniu środków UE dla rozwoju lokalnego (badanie z roku 2013)

	Znaczenie środków UE (wskazania w procentach*)			
	bardzo duże i duże	przeciętne i małe	brak wpływu	trudno powiedzieć
Przyspieszył wzrost gospodarczy	22,1	51,3	8,4	12,8
Powstały nowe miejsca pracy	11,5	60,1	12,3	9,4
Zwiększyła się produkcja rolna	23,8	37,3	19,3	13,1
Przedsiębiorcy stali się bardziej konkurencyjni	15,7	49,0	11,8	16,6

	Znaczenie środków UE (wskazania w procentach*)			
	bardzo duże i duże	prze- ciętne i małe	brak wpływu	trudno powie- dzieć
Pojawili się nowi inwestorzy	12,5	48,4	20,9	10,6
Zmniejszyło się bezrobocie	7,8	55,5	15,6	13,2
Ludziom żyje się lepiej	44,5	41,0	2,8	7,1
Poprawił się stan środowiska przyrodniczego	55,9	30,1	4,0	5,0

* 1251 respondentów

Źródło: Gorzelak 2016.

Tabela 6.2. Opinie samorządów lokalnych o znaczeniu środków UE dla rozwoju lokalnego (badanie z roku 2019)

	Znaczenie środków UE (wskazania w procentach*)			
	Według liczby ludności JST			
	do 50 tys.		powyżej 50 tys.	
	duże i bardzo duże	małe i bardzo małe	duże i bardzo duże	małe i bardzo małe
Poprawiła się opieka zdrowotna	6,9	42,3	20,6	27,9
Poprawił się transport publiczny	14,6	41,3	73,5	5,9
Zwiększyły się dochody mieszkańców	11,4	26,5	10,3	25,0
Poprawił się stan środowiska przyrodniczego	32,6	21,6	42,7	13,2
Przyspieszył wzrost gospodarczy	32,6	21,6	42,7	13,2
Powstały nowe miejsca pracy	13,5	35,6	33,8	13,2
Zwiększyła się produkcja rolna	13,6	26,5	1,5	22,1
Miejscowi przedsiębiorcy stali się bardziej konkurencyjni	10,9	27,9	22,1	20,6

	Znaczenie środków UE (wskazania w procentach*)			
	Według liczby ludności JST			
	do 50 tys.		powyżej 50 tys.	
	duże i bardzo duże	małe i bardzo małe	duże i bardzo duże	małe i bardzo małe
Pojawili się nowi inwestorzy	11,1	43,6	32,4	25,0
Zmniejszyło się bezrobocie	16,0	31,2	33,8	19,1
Poprawiła się infrastruktura edukacyjna i kulturalna	53,2	12,9	70,6	2,9
Zwiększyła się biurokracja	25,3	24,7	17,7	38,2
Wzrosły kompetencje administracji	24,7	19,9	32,4	13,2

*1285 respondentów w samorządach do 50 tys., 68 w samorządach ponad 50 tys. mieszkańców

Źródło: Gorzelak, Wiśniewska-Przekop 2021. Badania prowadzone przez EUROREG UW w okresie czerwiec–wrzesień 2021 r. w sześciu powiatach o zróżnicowanym poziomie i dynamice rozwoju oraz wielkości napływu środków UE pozwalają na sformułowanie wniosku że środki te mogą się przyczynić do rozwoju lokalnego jedynie w sytuacjach, w których na danym terenie występuje dość znaczny potencjał gospodarczy. W słabiej rozwiniętych układach lokalnych środki te mogą służyć jedynie wspomoczeniu szeroko rozumianej sfery społecznej, natomiast rozwoju gospodarczego nie są w stanie przyspieszyć ani tym bardziej zainicjować.

6.4. Podsumowanie

Polityka Spójności Unii Europejskiej jest oparta na ustaleniach traktatowych, a jednym z jej najważniejszych celów jest dążenie do wyrównania warunków życia mieszkańców poszczególnych krajów członkowskich i ich regionów. Polityka ta opiera się na założeniu, że cel ten można osiągnąć, jedynie przyspieszając rozwój gospodarczy relatywnie słabiej rozwiniętych – a więc biedniejszych – układów terytorialnych, w których w wyniku niższego poziomu rozwoju warunki te są relatywnie gorsze. Przyjmuje się także, że przyspieszenie owo można uzyskać dzięki kierowaniu dodatkowych środków do tych regionów. Zalecane proporcje kierunków wykorzystania tych środków zmieniały się wraz

ze zmianami modelu rozwoju – od dominacji budowy infrastruktury przez zwiększanie potencjału innowacyjnego po rozwój technologii proekologicznych.

Niestety, ciąg tych założeń ma jedno podstawowe słabe ogniwo. Oto długowiekowe, międzynarodowe doświadczenie wskazuje, że nie można uzyskać trwałego przyspieszenia rozwoju terytorialnych układów społeczno-gospodarczych, obarczonych wielowymiarowym syndromem relatywnego niedorozwoju, zasilając je po prostu zewnętrznymi środkami. Środki te nie są w stanie przewyciężyć zjawiska „długiego trwania” niekorzystnych uwarunkowań kulturowych, instytucjonalnych i strukturalnych (Braudel 1999), a czasem również zniwelować niekorzystnego położenia względem ośrodków rozwoju. Do przełamania zakłętego kręgu zacofania i radykalnego przyspieszenia rozwoju niezbędne są przede wszystkim głębokie i trudne do przeprowadzenia reformy strukturalne, których sukces jest uwarunkowany czynnikami instytucjonalnymi (Acemoglu, Robinson 2014), a także kulturowymi (Harrison, Huntington 2003). Pieniądze wspomagające te reformy są potrzebne, ale nie odgrywają roli najważniejszej. Rola funduszy europejskich w krajach historycznej „pierwszej peryferii” Europy, jakimi są Polska i większość nowych krajów członkowskich (co najmniej od XVI w. [Wallerstein 2007]), prawidłowości te potwierdza.

Fundusze europejskie – jak dotychczas – miały znaczenie głównie dla szeroko rozumianej sfery ogólnocywilizacyjnej: radykalnie poprawiły stan infrastruktury techniczno-ekonomicznej, komunalnej i społecznej, przyczyniły się do ograniczenia niszczenia środowiska przyrodniczego i w wielu przypadkach do jego istotnej poprawy, w pewnej mierze zwiększyły kompetencje pracowników różnych sektorów. Ich oddziaływanie na gospodarkę było jednak słabsze i uzewnętrzniało się w większej mierze poprzez stymulowanie popytu niż przez trwałe podniesienie jakości i efektywności czynników produkcji.

Czy to oznacza, że fundusze UE nie mają znaczenia? Nie, mają dla Polski znaczenie ogromne – wystarczy spojrzeć, jak zmieniły się nasze miasta, tereny wiejskie, jak poprawiła się sieć drogowa (kolejowa, niestety, w mniejszym stopniu), jak usprawnił się transport publiczny w miastach, poprawiło się wyposażenie szpitali, szkół, domów kultury, jak zwiększył się dostęp mieszkańców do infrastruktury

komunalnej. Jednak w stopniu mniejszym, niż to się często wskazuje, i w mniejszym, niż zakładano, fundusze te przyczyniają się do trwałej poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki w skali globalnej i jej innowacyjności (European Commission 2020). Owszem, postęp cywilizacyjny w długiej perspektywie czasowej stymuluje również rozwój gospodarczy – rodzi się jednak pytanie, czy możemy sobie pozwolić na oczekiwanie na efekty tak odległe w czasie, zdając sobie sprawę z tego, że środki płynące do Polski „z Brukseli” będą relatywnie coraz mniejsze i że inne kraje szybciej niż my podążają na ścieżce innowacyjności i postępu technologicznego – czyli tego, od czego zależy miejsce danej gospodarki w porządku światowym.

Bibliografia

- Acemoglu D., Robinson J.A. (2014), *Dlaczego narody przegrywają* (przeł. J. Łoziński), Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Bachtler J., Gorzelak G. (2007), *Reforming EU Cohesion Policy. A reappraisal of the performance of the Structural Funds*, „Policy Studies”, t. 28, nr 4, s. 309–326.
- Bauer P. (2000), *From Subsistence to Exchange, and Other Essays*, Princeton: Princeton University Press.
- Becker S.O., Egger P.H., Ehrlich M. von (2012), *Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy*, „European Economic Review”, nr 56, s. 648–668.
- Boldrin M., Canova F. (2001), *Inequality and convergence in Europe's regions: Reconsidering European regional policies*, „Economic Policy”, nr 16(32), s. 207–253.
- Bradley J., Untiedt G. (2012), *Assessing the impact of EU Cohesion Policy: What can economic models tell us?*, HERMIN Economic Paper, May 2012.
- Braudel F. (1999), *Historia i trwanie* (przeł. B. Geremek), Warszawa: Czytelnik.
- CBOS (2016), *Spoleczna ocena wykorzystywania środków europejskich. Komunikat z badań nr 155*, Warszawa: CBOS.
- Cerniglia F., Saraceno F. (2020), *A European Public Investment Outlook*, Open Reports Series, t. 9, <https://www.openbookpublishers.com/product/1227> (dostęp: 12.07.2021).
- De la Fuente A., Doménech R. (2007), *Human capital, growth and inequality in the Spanish regions*, http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/konference/01/De_la_Fuente.pdf (dostęp: 12.07.2021).
- Ederveen S., Groot H.L.F., Nahuis R. (2006), *Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European Cohesion Policy*, „Kyklos”, nr 59(1), s. 17–42.
- European Commission (2020), *European Innovation Scoreboard 2020*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_1150 (dostęp: 12.07.2021).
- Gorzelak G. (2014), *Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3(57), s. 5–25.

- Gorzela G. (2016), *Koniunktura w Polsce lokalnej*, w: G. Gorzela (red.), *Polska gmina 2015* (s. 47–80), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gorzela G., Wiśniewska-Przekop E. (2021), *The effects of European Union funding in the light of municipal surveys*, „Polish Sociological Review”, nr 4 (w druku).
- Harrison L.E., Huntington S.P. (2003), *Kultura ma znaczenie* (przeł. S. Dymczyk), Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- IMAPP (2017), *Efekty Polityki Spójności w Polsce, krajach Grupy Wyszehradzkiej i państwach partnerskich*, https://www.ewaluacja.gov.pl/media/48824/v4plus4_stronapl.pdf (dostęp: 12.07.2021).
- IMAPP (2020), *Ocena wpływu realizacji polityki spójności na kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą modelu EUImpactMOD*, Warszawa, <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analizy/wyniki-badan-ewaluacyjnych/badania-ewaluacyjne/wplyw-polityki-spojnosci-na-rozwoj-spoleczno-gospodarczy-polski-i-regionow-w-latach-2004-2019/> (dostęp: 12.07.2021).
- Kozak M. (2014), *10 lat polityki spójności w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4(58), s. 25–50.
- McCann P. (2015), *The Regional and Urban Policy of the European Union: Cohesion, Results-Oriented and Smart Specialisation*, Cheltenham: Edward Elgar Publishers.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2020), *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004–2019*, Warszawa, <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analizy/wyniki-badan-ewaluacyjnych/badania-ewaluacyjne/wplyw-polityki-spojnosci-na-rozwoj-spoleczno-gospodarczy-polski-i-regionow-w-latach-2004-2019/> (dostęp: 12.07.2021).
- Mohl P. (2016), *Empirical Evidence on the Macroeconomic Effects of EU Cohesion Policy*, Wiesbaden: Springer Gabler.
- Molle W. (2015), *Cohesion and Growth. The Theory and Practice of European Policy Making*, London–New York: Routledge.
- Pronk J.P. (2004), *Aid as a catalyst*, w: J.P. Pronk (red.), *Catalysing Development? A Debate on Aid* (s. 1–20), Hoboken: Wiley-Blackwell.
- Rodríguez-Pose A., Fratesi U. (2004), *Between development and social policies: The impact of European Structural Funds in Objective 1 regimes*, „Regional Studies”, nr 38(1), s. 97–113.
- Sapir A. (2004), *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*, Oxford: Oxford University Press.
- Wallerstein I. (2007), *Analiza systemów światów. Wprowadzenie* (przeł. K. Gawlicz, M. Star-nawski), Warszawa: Wydawnictwo Akademickie „Dialog”.
- Wojtowicz D. (2019), *Pomoc rozwojowa. Sukces czy porażka? Krytyczna analiza wpływu polityki spójności UE na rozwój lokalny i regionalny*, Warszawa: Poltext.

ROZDZIAŁ 7

Największe korzyści z akcesji Polski do UE w sektorze rolno-żywnościowym

7.1. Akcesja Polski do UE w oczach polskich rolników: od wielkich obaw do zadowolenia

Wraz z akcesją Polski do UE formułowane były rozmaite oczekiwania, pojawiły się nadzieje, ale – co warto przypomnieć – także liczne obawy. Dotyczyły one całego społeczeństwa, jednak ich postrzeganie i natężenie wśród rolników często odbiegało od występujących w całym społeczeństwie, a nawet wśród ogółu mieszkańców wsi. Poparcie dla członkostwa Polski w UE w 1999 r. wśród rolników kształtowało się na poziomie 23%, a w roku 2002 wyniosło 38% (Wilkin 2006). Według badań przeprowadzonych w tym samym czasie przez Instytut Spraw Publicznych (Kolarska-Bobińska [red.] 2002) zdecydowana większość rolników uważała, że środki pomocowe z UE przeznaczone dla rolnictwa wpłyną na pogłębienie różnic w poziomie zamożności między mieszkańcami wsi (72%), spowodują tam wzrost napięć i konfliktów (70%), doprowadzą do wzrostu bezrobocia (52%) i nie przyczynią się do zmniejszenia biedy (55%). Według tych samych badań w odpowiedzi na pytanie: jakie uczucia budzą w Panu(i) słowa „integracja Polski z Unią Europejską”, aż 69% wskazało obawę, a tylko 40% nadzieję (były to dwa najczęstsze wskazania ankietowanych). Aż 90% rolników obawiało się upadku wielu gospodarstw rolnych, 84% wykupu ziemi przez cudzoziemców, 83% wzrostu trudności ze zbytem polskich produktów rolnych, 77% wzrostu bezrobocia na obszarach wiejskich, a 75% zubożenia wsi. Jeśli chodzi o korzyści, jakie może przynieść członkostwo w UE, rolnicy wskazali przede wszystkim na dostęp do

nowoczesnych technologii (71%) i dobrą przyszłość dla swoich dzieci oraz kontakty ze światem (65%). Natomiast jeśli chodzi o korzyści wynikające wprost z uczestnictwa w Jednolitym Rynku Europejskim (JRE) i unijnej Wspólnej Polityce Rolnej (WPR), przeważała nie wiara. Nowe rynki zbytu jako korzyść wymieniło tylko 38% badanych, a dotacje dla rolników 37% (warto zauważyć, że w okresie przed przystąpieniem do UE rolnicy równie wysoko oceniali korzyści z tytułu nowych rynków zbytu, jak ze wsparcia środkami UE); obawy budziła głównie konkurencja ze strony rolnictwa zachodnioeuropejskiego, które według wielu opinii miało „zalać Polskę” swoimi nadwyżkami produkcji. Szczególny niepokój wzbudzała również perspektywa wykupu polskiej ziemi rolnej przez dysponujących większymi zasobami kapitału cudzoziemców.

Akceptacja dla członkostwa Polski w UE wśród polskich rolników szybko rosła. Mimo zgłaszanych obaw już w trakcie referendum akcesyjnego w 2003 r. 66% spośród nich poparło przystąpienie do UE¹, a w roku 2005 poziom akceptacji rolników dla członkostwa Polski w Unii wynosił już 72% (Wilkin 2006). Obecnie (według badań CBOS z 2019 r.) poziom poparcia rolników dla członkostwa Polski w UE wynosi 88% wobec 91% wśród wszystkich ankietowanych, czyli jest mniejsze tylko o 3 punkty procentowe, a rolnicy główne korzyści z członkostwa Polski w Unii widzą w ogólnym rozwoju kraju (64% wskazań), stanie gospodarki (85%) i funkcjonowaniu indywidualnych gospodarstw rolnych (71%) (Fedyszak-Radziejowska 2020). Według innych badań, przeprowadzonych w 2020 r., na pytanie dotyczące poparcia członkostwa Polski w UE, gdyby referendum akcesyjne zostało przeprowadzone powtórnie, 78,3% rolników odpowiedziało pozytywnie i był to wynik nieco wyższy od wyniku uzyskanego wśród ogółu badanych (77,7%) (*Polska wieś i rolnictwo 2020* 2020).

Na wskazanym powyżej tle powszechnej akceptacji rolników dla członkostwa w UE rodzi się pytanie o przesłanki i trwałość tej akceptacji. Akcesja w sektorze rolnym, podobnie jak w całej gospodarce,

¹ Wynik 66% poparcia w referendum akcesyjnym, co oczywiste, oznacza poparcie wśród biorących w nim udział. Według badań CBOS w 2003 r. poparcie dla członkostwa Polski w UE wśród ogółu rolników wynosiło 45% (Fedyszak-Radziejowska 2020).

niesie skutki w dwóch podstawowych obszarach. Pierwszym z nich jest uczestnictwo w JRE wraz ze swobodnym przepływem osób, towarów, usług i kapitału, drugim – wsparcie rozwoju z budżetu UE, a w rolnictwie dodatkowo wsparcie dochodów. Można postawić tezę, że sektor rolno-żywnościowy należy do uprzywilejowanych w obu wskazanych obszarach. Rolnictwo i cały sektor rolno-żywnościowy bardziej niż inne działy gospodarki skorzystały z efektów kreacji i przesunięcia w handlu zagranicznym artykułami rolno-spożywczymi² mimo konieczności konkurowania na JRE z rolnictwem pozostałych krajów Wspólnoty (Pawlak, Poczta 2011). Drugim obszarem jest objęcie polskiego rolnictwa wszystkimi mechanizmami WPR, w tym:

a) bezpośrednim wsparciem dochodów rolników przez system dopłat bezpośrednich i coraz rzadziej stosowanymi interwencjami na rynku rolnym (jest to tzw. I filar WPR),

b) wsparciem modernizacyjnym i strukturalnym realizowanym w ramach II filaru WPR (z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – PROW).

W odbiorze społecznym, ale również wśród rolników, zauważalna jest szczególnie waga tego drugiego obszaru. Są to bowiem środki, które albo bezpośrednio zwiększają dochody rolników, albo wprost walnie przyczyniają się do rozwoju gospodarstw rolnych, a ich efekty są natychmiast widoczne.

7.2. Korzyści z tytułu transferów budżetowych WPR

Od momentu akcesji do 31 marca 2021 r. sektor rolno-żywnościowy został wsparty z budżetu UE kwotą 66 mld euro. Udział funduszy związanych z WPR we wszystkich transferach z budżetu UE do Polski wyniósł w całym okresie członkostwa ok. 33%, a same tylko transfery do rolnictwa o ponad 1 mld euro przekraczały składki

² Efekt kreacji handlu w handlu zagranicznym polega na tym, że po wejściu kraju do strefy, w której nie obowiązują bariery celne (strefa wolnego handlu), następuje zwiększenie dotychczasowych obrotów w handlu zagranicznym między tworzącymi ją krajami. Dochodzi do wykreowania nowych strumieni handlu. Natomiast efekt przesunięcia handlu polega na zastąpieniu importu z krajów trzecich przez państwa będące uczestnikami unii celnej importem wewnątrz UE (De Grauwe 2003).

wpłacone przez Polskę w tym okresie do budżetu UE (Ministerstwo Finansów 2021). Łącznie w latach 2004–2020 polscy rolnicy otrzymali wsparcie bezpośrednie (dochodowe) o równowartości 207,3 mld zł. Kwota ta radykalnie wpłynęła na ich dochody, a w gospodarstwach większych pośrednio przyczyniła się również do procesów modernizacyjnych i rozwojowych. Płatności bezpośrednie oprócz wzrostu dochodów rolników przyczyniły się także do ich stabilizacji, wywołując tzw. efekt pewności³. W powiązaniu z tzw. efektem bogactwa w gospodarstwach największych, uzyskujących relatywnie wysokie dochody tylko z produkcji rolnej (bez wsparcia subwencjami), ograniczało to niechęć do ryzyka i sprzyjało podejmowaniu decyzji inwestycyjnych (Czyżewski, Poczta-Wajda 2011).

Po przystąpieniu do UE polskie rolnictwo stało się największym beneficjentem wsparcia strukturalnego spośród wszystkich krajów członkowskich. Wysokie wsparcie w ramach II filara WPR ma dla polskiego rolnictwa i polskiej wsi fundamentalne znaczenie, gdyż zarówno polska wieś, jak i polskie rolnictwo odczuwają wiele deficytów, które są i mogą być łagodzone bądź niwelowane przy współudziale środków przeznaczonych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. W latach 2004–2020 szacowana wielkość płatności wynikająca z programów funkcjonujących w tych latach powinna zamknąć się sumą ponad 140 mld zł.⁴ Tak więc łącznie ze środków UE i z tytułu objęcia sektora rolnego WPR do sektora rolnego i żywnościowego oraz na cele rozwoju obszarów wiejskich wpłynęło ok. 350 mld zł. Kwota ta jest stosunkowo łatwo policzalna, a rząd jej wielkości relatywnie dobrze znany. Zarazem jej skutki redystrybucyjne są wprost odczuwalne przez beneficjentów oraz bardzo nośne w odbiorze ogólnospołecznym. Często wsparcia bezpośrednie (dochodowe) i strukturalne (nakierowane na cele modernizacyjne, środowiskowe i społeczne) są postrzegane jako główna, a nawet jedyna, korzyść z akcesji Polski do UE w obszarze rolnym.

³ W okresie poakcesyjnym prawie 50% dochodów rolników w Polsce pochodzi z transferów z tytułu ich uczestnictwa we WPR (Baer-Nawrocka, Poczta 2018).

⁴ W związku z obowiązującą zasadą n+3 płatności z Perspektywy Finansowej 2014–2020 będą wypłacane do roku 2023; możliwy jest tylko szacunek wsparcia dla rolników w ramach II filara WPR.

Korzyści płynące dla sektora rolno-żywnościowego w obu filarach WPR nie mają jednak długo- i średniookresowej gwarancji trwałości ani w zakresie wielkości wsparcia, ani w wielkości partycypacji w dopłatach i subwencjach. Nawet gdyby założyć względną trwałość rozwiązań regulujących system wsparcia rolnictwa środkami WPR, to zmianom ulegać będą lub ulegać mogą już przyjęte parametry określające wielkość tego wsparcia. Przede wszystkim związane jest to z coraz lepszą sytuacją ekonomiczną Polski i poszczególnych regionów kraju względem przeciętnej sytuacji w całej UE. Spowoduje to, że ograniczeniu będzie ulegać pozycja Polski jako beneficjenta netto środków z budżetu UE. Kolejne reformy WPR coraz bardziej są nakierowane na działania prośrodowiskowe, a nie modernizacyjne, produkcyjne i rynkowe. Możliwe są też kolejne rozszerzenia UE (członkostwo Turcji lub Ukrainy w UE zdecydowanie zmieniłoby „geografię” wsparcia środkami ze WPR). Ponadto pojawiają się nowe wyzwania i nowe polityki finansowane i współfinansowane z budżetu UE. Przez lata udział wydatków na WPR zmniejszył się z ponad 70% w latach 60. ubiegłego wieku i jeszcze ponad 60% w latach 90. do 28,5% przewidzianych w Perspektywie Finansowej 2021–2027 (European Commission 2018).

Tak więc w perspektywie długofalowej znacznie ważniejsze od transferów finansowych uzyskiwanych w ramach WPR jest uczestnictwo sektora rolno-żywnościowego w JRE. Korzyści wynikające z tego uczestnictwa mają bowiem charakter rynkowy, a więc nie są tak mocno narażone na zmiany wynikające ze sfery regulacji.

7.3. Korzyści z tytułu uczestnictwa Polski w JRE

Możliwości rozwoju polskiego rolnictwa i całej gospodarki żywnościowej, w tym przemysłu rolno-spożywczego, w okresie poakcesyjnym w dużym stopniu uzależnione były i nadal są od dynamicznego wzrostu eksportu rolno-żywnościowego. Jest to szczególnie ważne w sytuacji, w której wzrost popytu wewnętrznego na żywność zgodnie z prawem Engla jest mniejszy niż tempo przyrostu PKB (dochodu).

Od roku 2004 występuje w Polsce wysoka dynamika spożycia w sektorze gospodarstw domowych. W każdym roku była ona dodatnia,

a w większości lat tempo wzrostu spożycia było wysokie. W roku 2019 spożycie w sektorze gospodarstw domowych w cenach stałych było wyższe o ponad 63% w stosunku do roku 2005. W ograniczonym stopniu dotyczyło to jednak spożycia indywidualnego żywności i napojów bezalkoholowych w sektorze gospodarstw domowych. W większości lat po roku 2004 jego dynamika była bądź na niskim poziomie, bądź nawet ujemna. W roku 2019 spożycie żywności i napojów bezalkoholowych w sektorze gospodarstw domowych było w ujęciu realnym wyższe jedynie o 10,5% w stosunku do roku 2005. W tym samym okresie produkcja towarowa rolnictwa wzrosła w cenach stałych o ponad 35%, a produkcja sprzedana artykułów spożywczych o 86,3%. Wyższy wzrost produkcji niż spożycia dotyczył także napojów i wyrobów tytoniowych.

W takiej sytuacji o możliwościach wzrostowych w sektorze rolno-żywnościowym od strony popytowej decydują w głównej mierze procesy zachodzące w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi. Zmiany te pokazują dane zamieszczone w tabeli 7.1.

Tabela 7.1. Handel produktami rolno-spożywczymi na świecie, w UE i Polsce w latach 1990–2018 (mld USD)

Wyszczególnienie	1990	2000	2010	2018
Świat				
Eksport	414,7	551,8	1150,9	1806,9
Import	442,9	598,8	1158,2	1831,4
Saldo	-28,2	-47,0	-7,3	-24,5
Unia Europejska				
Eksport	175,8	230,4	469,0	681,2
Import	208,5	253,7	462,1	686,5
Saldo	-32,7	-23,3	-6,9	-5,3
Polska				
Eksport	2,3	3,1	17,1	37,1
Import	1,3	4,0	13,5	26,3
Saldo	1,0	-0,9	3,6	10,8

Tabela 7.1. cd.

Wyszczególnienie	1990	2000	2010	2018
Udział w handlu światowym (w %) – Unia Europejska				
Eksport	42,4	41,8	40,8	37,7
Import	47,1	42,4	39,9	37,5
Udział w handlu światowym (%) – Polska				
Eksport	0,5	0,6	1,5	2,1
Import	0,3	0,7	1,2	1,4

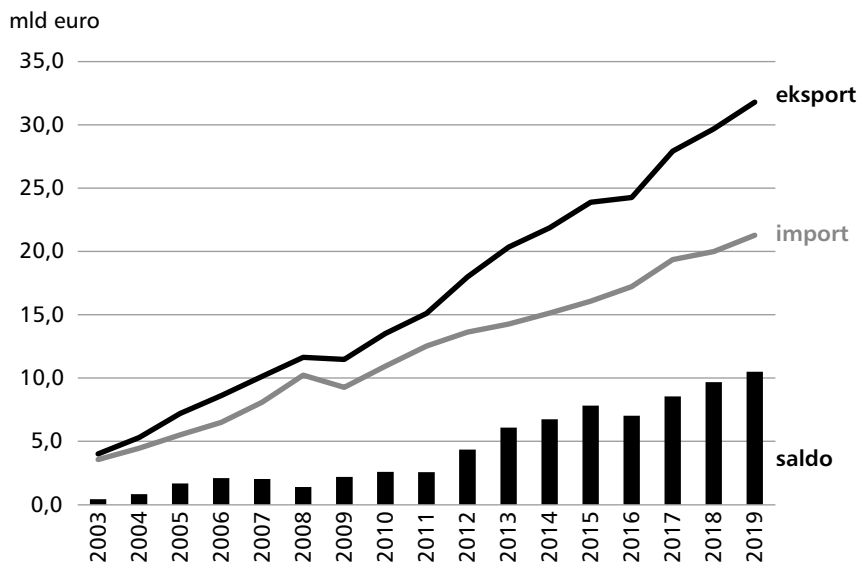
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WTO Data Portal za: Pawlak, Poczta 2020.

W latach 1990–2018 wartość światowego eksportu produktów rolno-spożywczych zwiększyła się ponadczterokrotnie, osiągając 1,8 bln dolarów (tabela 7.1). Wzrost eksportu rolnego krajów UE zwiększył się prawie czterokrotnie, natomiast eksportu polskiego – ponadszesnastokrotnie. Uwzględniając zarówno wartość handlu wewnątrzspółnotowego, jak i z krajami trzecimi, prawie 38% światowych obrotów artykułami rolno-spożywczymi realizowały państwa UE. Polski eksport rolno-spożywczy w 2018 r. stanowił 2,1% światowego eksportu rolnego wobec 0,5% w 2000 r. i blisko 5,5% eksportu rolnego krajów UE (w 2000 r. polski eksport rolno-spożywczy stanowił odpowiednik 1,3% eksportu rolnego krajów UE) (Pawlak, Poczta 2020).

Siłę efektu kreacji handlu, który ujawnił się na skutek redukcji barier handlowych w ramach JRE, potwierdzają wskaźniki dynamiki handlu rolno-spożywczego w Polsce po akcesji do UE. Udział Polski w JRE stał się podstawą ekspansji międzynarodowej sektora rolno-spożywczego. W 2019 r. z Polski wyeksportowano artykuły rolno-spożywcze o wartości 31,8 mld euro, blisko ośmiokrotnie przewyższającej wartość wywozu z 2003 r. (rysunek 7.1).

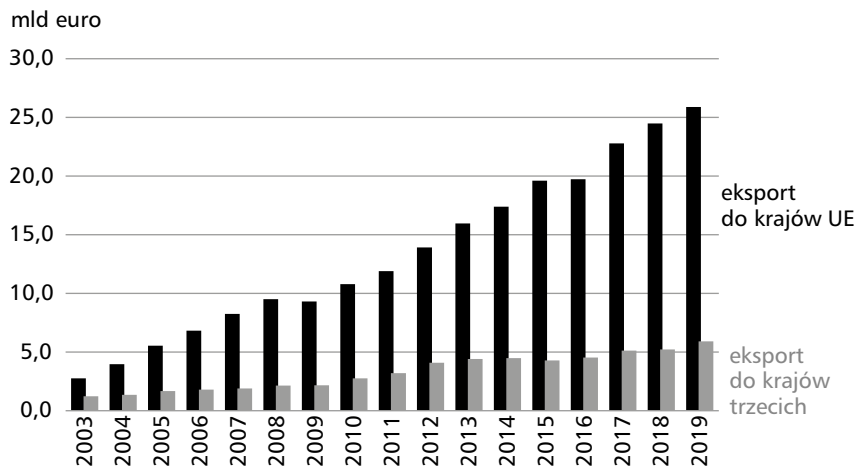
Polski eksport rolno-spożywczy na rynki krajów UE zwiększał się w tym okresie znacznie szybciej niż eksport łączny. Wzrósł on w latach 2003–2019 niemal 9,5-krotnie, z 2,8 mld euro do 25,9 mld euro. W tym samym czasie eksport do krajów spoza UE wzrósł z 1,2 mld euro do 5,9 mld euro, a więc tylko niespełna pięć razy. Wskutek tych zmian w ostatnich latach ponad 80% polskiego eksportu rolno-żywnościowego jest lokowane na rynku wewnątrzspółnotowym (rysunek 7.2).

Rysunek 7.1. Polski handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi w latach 2003–2019



Źródło: Comext-Eurostat 2021, opracowanie własne.

Rysunek 7.2. Eksport produktów rolno-spożywczych z Polski według partnerów handlowych w latach 2003–2019



Źródło: Comext-Eurostat 2021, opracowanie własne.

Eksport odgrywa również coraz większą rolę w strukturze całości sprzedaży polskich towarów rolno-spożywczych. W 2019 r. wartość produkcji sprzedanej przemysłu spożywczego (obejmującej artykuły spożywcze, napoje i wyroby tytoniowe) oraz produkcji towarowej rolnictwa wyniosła łącznie 363 mld zł. Natomiast wartość eksportu artykułów spożywczych, olejów i tłuszczów, zwierząt żywych, produktów pochodzenia zwierzęcego i produktów pochodzenia roślinnego wyniosła 136,5 mld zł (tabela 7.2), a więc była odpowiednikiem prawie 38% produkcji wytwarzanej w sektorze. Według danych Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu (2021) w 2018 r. 41% produkcji przemysłu spożywczego było wyeksportowane za granicę, natomiast w 2019 r. udział wartości eksportu w produkcji sprzedanej tego sektora wyniósł ok. 44% (wobec 17% w 2004 r.) (Szajner, Szczepaniak 2020).

Zjawiska te dokumentują dane zamieszczone w tabeli 7.2. Wynika z nich, że w latach 2005–2019 wzrost produkcji rolnictwa (o ponad 35%) i przemysłu spożywczego (o ponad 86%) znacznie wyprzedzały

Tabela 7.2. Produkcja i eksport artykułów rolno-spożywczych w roku 2019

Wyszczególnienie	Wartość (mln zł, ceny bieżące)	Indeks (ceny stałe poziom 2005 = 100)
Produkcja towarowa rolnictwa i produkcja sprzedana przemysłu spożywczego		
• Produkcja rolnictwa	89 282	135,3
• Produkcja artykułów spożywczych	243 644	186,3
• Produkcja napojów	22 595	130,1
• Produkcja wyrobów tytoniowych	7 195	115,2
Razem	362 680	
Eksport produktów rolno-spożywczych		
• Zwierzęta żywe, produkty pochodzenia zwierzęcego	42 385	293,7
• Produkty pochodzenia roślinnego	20 644	209,2
• Tłuszcze i oleje	2 016	303,8
• Produkty spożywcze	71 481	396,9
Razem	136 526	

Źródło: Rocznik Statystyczny RP 2020, GUS, Warszawa, obliczenia własne.

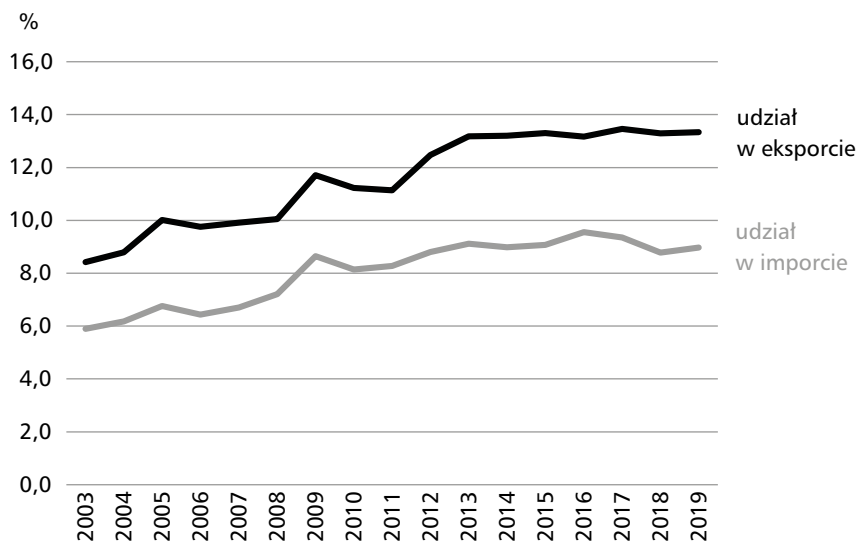
przyrost konsumpcji żywności w gospodarstwach domowych (wyniósł on 10,5%). W tej sytuacji o możliwościach rozwojowych sektora decydował głównie popyt kreowany przez eksport. W latach 2005–2019 eksport produktów pochodzenia roślinnego podwoił się, żywych zwierząt, produktów pochodzenia zwierzęcego oraz tłuszczu i olejów wzrósł około trzykrotnie, a co szczególnie istotne, eksport produktów spożywczych (czyli towarów mniej lub bardziej przetworzonych) zwiększył się prawie czterokrotnie.

Wzrostowi eksportu artykułów rolno-spożywczych towarzyszył wzrost importu artykułów z tych grup towarowych. W latach 2003–2019 wartość importu artykułów rolno-spożywczych do Polski zwiększyła się prawie sześciokrotnie, osiągając w ostatnim omawianym roku 21,3 mld euro. Podobnie jak w przypadku eksportu znacznie większą dynamikę wzrostu przywozu obserwowano w obrotach z krajami UE niż z państwami spoza Unii. W okresie 2003–2019 wartość importu produktów rolno-żywnościowych z JRE zwiększyła się ponad 7,5 razy, a spoza niego – nieco ponadtrzykrotnie. W 2019 r. wartość importu produktów rolno-żywnościowych z innych państw UE przekroczyła 17 mld euro, z kolei na przywóz artykułów rolno-spożywczych spoza Unii przeznaczono 4,2 mld euro. W ujęciu względnym udział krajów UE w całkowitym imporcie produktów rolno-żywnościowych do Polski w 2008 r. przekroczył 81% i na tym poziomie utrzymał się do końca analizowanego okresu (Pawlak 2021). W imporcie ogółem ok. 45% stanowią artykuły przetworzone (gotowe wyroby spożywcze, napoje i tytoń oraz oleje i tłuszcze), a 55% zwierzęta żywe oraz produkty pochodzenia roślinnego i zwierzęcego (czyli głównie surowce). Szajner i Szczepaniak (2020) podają, że w 2019 r. „[...] udział importowanych surowców w całkowitej wartości ich podaży wyniósł 38,3%, tj. o 15,9 punktów procentowych więcej niż w roku akcesji Polski do UE (2004). W całym okresie członkostwa Polski w UE można mówić jednak o wyraźnym zwiększeniu zależności sektora produkcji żywności od podaży surowców pochodzących z importu, co świadczy o tym, że szybko postępujący proces umiędzynarodowienia polskiej gospodarki żywnościowej objął także sferę zaopatrzenia surowcowego”. Rosnący import umożliwił nie tylko lepsze wykorzystanie potencjału produkcyjnego i poprawę konkurencyjności wielu

branż (m.in. w przetwórstwie ryb, warzyw i owoców, kawy, kakao, czekolady i przypraw), lecz także zapewnił wzrost poziomu spożycia żywności i wzbogacił jego paletę asortymentową, przyniósł poprawę jakości wyżywienia społeczeństwa i odpowiada za znaczną część wzrostu eksportu (Pawlak 2014; Seremak-Bulge, Łopaciuk 2011).

Dzięki udziałowi Polski w JRE wymiana międzynarodowa produktami rolno-spożywczymi nie tylko odgrywa coraz większą rolę w całości polskiego handlu zagranicznego, lecz także ma istotne znaczenie w wymiarze makroekonomicznym. Udział artykułów rolno-spożywczych w polskim eksporcie ogółem wyniósł w 2019 r. 13,3%, tj. prawie 5 punktów procentowych więcej niż w roku 2003 (rysunek 7.3). Potwierdziło to przewidywania formułowane w latach 90. XX w., że wzrost udziału eksportu rolnego w całości eksportu będzie uzależniony od zakresu i tempa integracji gospodarki Polski z gospodarką UE (Poczta 1993). Z kolei udział importu rolno-spożywczego stanowi 9% importu towarów i usług ogółem.

Rysunek 7.3. Udział produktów rolno-spożywczych w polskim handlu zagranicznym ogółem w latach 2003–2019



Źródło: Comext-Eurostat (2021), opracowanie własne.

Obserwowane w latach 2003–2019 zmiany dynamiki obrotów handlowych znajdowały odzwierciedlenie w stanie bilansu handlowego sektora rolno-spożywczego. W całym analizowanym okresie Polska zajmowała pozycję eksportera netto produktów rolno-żywnościowych, a z wyjątkiem lat 2008 i 2016 wartość uzyskiwanej nadwyżki handlowej systematycznie rosła. W 2019 r. dodatnie saldo bilansu handlowego wyniosło 10,5 mld euro i było ponad 23 razy większe niż w roku 2003 (0,45 mld euro) (Pawlak 2021). Dla porównania, w tym samym okresie skumulowany wskaźnik wzrostu PKB wyrażonego w cenach stałych wyniósł ok. 189%. Dynamika wzrostu eksportu i salda handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi wyraźnie przewyższa więc dynamikę PKB, potwierdzając proeksportowy charakter rozwoju tego sektora gospodarki (Szajner, Szczepaniak 2020). Saldo dodatnie jest odnotowywane zwłaszcza w handlu wewnątrzspółnotowym (z pozostałymi krajami UE). Tak więc handel zagraniczny artykułami rolno-spożywczymi spełnia też istotną rolę w wymiarze makroekonomicznym, równoważąc deficyt handlu towarowego ogółem oraz przyczyniając się do poprawy bilansu płatniczego kraju. Zatem uczestnictwo Polski jako członka UE w JRE w obszarze rolnictwa przynosi wymierne korzyści zarówno podmiotom sektora rolno-żywnościowego (gospodarstwom rolnym i przedsiębiorstwom przetwórstwa rolno-spożywczego), jak i konsumentom żywności i całej gospodarce narodowej.

Ekspansja eksportowa i sukcesy polskiego sektora rolno-spożywczego w wymianie międzynarodowej wynikają nie tylko ze swobody przepływu towarów gwarantowanej przez JRE, lecz także ze swobody przepływu kapitału i pracy. Pierwszym warunkiem rozwoju przemysłu spożywczego było otwarcie i liberalizacja gospodarki, w tym sektora rolnego i żywnościowego, oraz umożliwienie napływu kapitału zagranicznego i jego udziału w prywatyzacji już na początku lat 90. XX w. (Baer-Nawrocka, Poczta 2021). W znacznej mierze dzięki temu polski przemysł spożywczy został szybko włączony w procesy globalizacji gospodarczej, głównie za sprawą bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) i funkcjonowania w nim przedsiębiorstw międzynarodowych. Rozwijające się korporacje transnarodowe stały się źródłem silnych impulsów zmieniających uwarunkowania rozwojowe. Wraz z ich rosnącą obecnością w polskim przemyśle spożywczym

wzrosło ich oddziaływanie zarówno na pozostałe przedsiębiorstwa tego sektora, jak i na cały rynek żywnościowy (Szajner, Szczepaniak 2020). Przygotowania z okresu przedakcesyjnego i akcesja Polski do UE spowodowały, że potencjał wytwórczy przemysłu spożywczego został znacząco rozbudowany, zmodernizowany i unowocześniony. Efektem tego było dostosowanie przedsiębiorstw przemysłu spożywczego do unijnych standardów sanitarnych, weterynaryjnych, fitosanitarnych oraz dobrostanu zwierząt i ochrony środowiska. Dzięki temu polski przemysł spożywczy pod względem nowoczesności zaliczany jest obecnie do czołówki europejskiej, a polscy producenci żywności mogą na równych warunkach konkurować z producentami z innych krajów członkowskich UE. Jest to tym bardziej ważne, że potencjał produkcyjny polskiego przemysłu spożywczego znacząco przewyższa potrzeby rynku wewnętrznego (tamże). Do końca 2019 r. skumulowana wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych w polskim przemyśle spożywczym, w produkcji napojów i wyrobów tytoniowych wyniosła 12,3 mld euro, natomiast w rolnictwie prawie 1 mld euro (NBP 2021). Jest to prawie trzyipółkrotny wzrost wartości skumulowanych inwestycji zagranicznych w stosunku do pierwszego roku akcesji.

Sukces polskiego handlu zagranicznego artykułami rolno-żywnościowymi nie oznacza, że nie istnieją w tym obszarze dalsze możliwości ekspansji. W 2019 r. polski sektor rolno-spożywczy był siódmy co do wartości w UE, za Holandią, Niemcami, Francją, Hiszpanią, Włochami i Belgią, ale przed Wielką Brytanią, Danią, Irlandią czy Austrią, oraz trzeci pod względem wartości uzyskiwanej nadwyżki handlowej, za Holandią i Hiszpanią, a przed Francją, Danią, Belgią i Irlandią (Comext-Eurostat 2020). Jego udział w łącznym eksporcie rolno-spożywczym krajów UE wynosi ok. 5% (nieco większy jest udział w handlu wewnątrzspółnotowym, w którego przypadku wynosi około 5,5%), przy udziale w zasobach ziemi wynoszących ponad 8%. Nadal jednak niska pozostaje tzw. intensywność eksportu w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych. Oznacza to, że mimo niewątpliwego sukcesu w obszarze wymiany międzynarodowej istnieją znaczne rezerwy rozwoju ekspansji eksportowej. Może to być rozwój wolumenu ilościowego eksportu, ale szanse kryją się przede wszystkim w rozwoju jakościowej ekspansji eksportowej, opartej między innymi na budowie znanych

i uznanych marek polskich wyrobów przemysłu rolno-spożywczego. Dla takiego rozwoju potrzebne jest wsparcie dla rolnictwa i rodzimego przetwórstwa rolno-żywnościowego ze strony polityki (w tym WPR), ale niebagatelną rolę mogą i powinny odgrywać korporacje transnarodowe z dostępem nie tylko do rynku unijnego, lecz także globalnego.

Nie negując istotnej roli transferów finansowych z tytułu WPR do rolnictwa, przytoczone dane jednoznacznie pokazują, że to głównie uczestnictwo polskiego sektora rolno-żywnościowego w JRE zapewniło mu możliwości trwałego rozwoju i stwarza szanse na dalszy rozwój w wymiarze europejskim i globalnym.

7.4. Podsumowanie

Poparcie dla członkostwa Polski w UE w społeczeństwie polskim, w tym wśród rolników, jest wysokie i na takim poziomie utrzymuje się od lat. Zasadniczą jednak kwestią pozostaje pytanie o przesłanki tego poparcia i jego trwałość. Polska w całym okresie poakcesyjnym była, a włącznie z Perspektywą Finansową 2021–2027 nadal będzie, dużym beneficjentem transferów finansowych z budżetu UE, w tym zwłaszcza z tytułu WPR⁵. Właśnie ta przesłanka oparta na transferach finansowych netto z budżetu UE do budżetu krajowego jest najczęściej wskazywaną korzyścią w odbiorze politycznym, ale też publicystycznym i społecznym. Często wsparcie bezpośrednie (dochodowe) i strukturalne (nakierowane na cele modernizacyjne, środowiskowe i społeczne) są postrzegane jako główna, a nawet jedyna korzyść z akcesji Polski do UE w obszarze rolnym.

Choć rolnictwo było pierwszym sektorem objętym korzyściami płynącymi z transferów z budżetu UE i pozostaje w ujęciu sektorowym największym beneficjentem, to jednocześnie jest też w największym zakresie narażone na niekorzystne uzależnienie od nich. Nie negując

⁵ Choć wsparcie to ulega w Perspektywie Finansowej 2021–2027 zmniejszeniu w ujęciu realnym, to głównie dotyczy to II Filara WPR (Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich), czyli środków o charakterze strukturalnym, przeznaczanych na cele modernizacyjne, społeczne i środowiskowe. Ograniczenia dotyczą przede wszystkim wsparcia inwestycyjnego, a zostaje zachowane lub nawet wzrasta ich ukierunkowanie na cele środowiskowe.

roli transferów, zarówno tej już odegranej, jak i tej, którą mogą i powinny one odegrać, prawdziwe, trwałe i długofalowe korzyści dla rolnictwa i sektora przetwórstwa rolno-żywnościowego w JRE. To właśnie uczestnictwo sektora rolno-żywnościowego w JRE stoi za jego największymi sukcesami. Prawie 40% jego produkcji jest dziś lokowane na rynkach zagranicznych (głównie JRE), a w przypadku przemysłu spożywczego udział popytu kreowanego przez eksport osiągnął poziom 44%. Korzyści wynikające z uczestnictwa w JRE mają charakter rynkowy, wynikający z partycypacji w europejskiej przestrzeni gospodarczej zamieszkaanej przez 450 mln konsumentów żywności. Ponadto rolnictwo i przemysł przetwórstwa rolno-żywnościowego stały się odbiorcą różnorodnych innowacji technologicznych (produktowych i procesowych, marketingowych i organizacyjnych).

Na zakończenie należy też podkreślić, że korzyści wynikające z uczestnictwa sektora rolno-żywnościowego w JRE zdecydowanie nie zostały wyczerpane i w tym obszarze należy upatrywać dalszych możliwości rozwojowych. Natomiast rola transferów szybciej lub wolniej będzie maleć.

Bibliografia

- Baer-Nawrocka A., Poczta W. (2018), *Die Veränderungen in der polnischen Landwirtschaft – eine langfristige Analyse*, „Berichte über Landwirtschaft”, nr 1(96), s. 1–25.
- Baer-Nawrocka A., Poczta W. (2021), *Thirty years of transformation in Poland as a basis for changes in the socioeconomic structure of rural areas*, w: J. Kosmaczewska, W. Poczta (red.), *Tourism and Socio-Economic Transformation of Rural Areas* (s. 64–100), Abingdon-Thames: Routledge.
- Comext-Eurostat (2021), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/newxtweb/> (dostęp: 28.05.2021).
- Czyżewski A., Poczta-Wajda A. (2011), *Doświadczenia GATT/WTO*, Warszawa: PWE.
- De Grauwe P. (2011), *Unia walutowa* (przeł. W. Koziół), Warszawa: PWE.
- European Commission (2018), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends The Multiannual Financial Framework for 2021–2027*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A321%3AFIN> (dostęp: 25.05.2021).
- Fedyszak-Radziejowska B. (2020), *Sytuacja społeczno-ekonomiczna, postawy i wartości mieszkańców wsi*, w: J. Wilkin, A. Hałasiewicz (red.), *Polska wieś 2020. Raport o stanie wsi* (s. 57–73), Warszawa: FDP, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Kolarska-Bobińska L. (red.) (2002), *Mieszkańcy wsi o integracji europejskiej: opinie, wiedza, poinformowanie*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Ministerstwo Finansów (2021), <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska> (dostęp: 25.05.2021).
- NBP (2021), *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne*, <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/zib/zib.html> (dostęp: 25.05.2021).
- Pawlak K. (2014), *Zmiany w polskim handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi po akcesji do Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego”, t. 14(XXIX), z. 2, s. 170–184.
- Pawlak K. (2021), *Handel zagraniczny*, w: *Wpływ Europejskiego Zielonego Ładu na polskie rolnictwo*, raport (wersja robocza) przygotowany przez Konsorcjum w składzie: IRWiR PAN, IUNiG-PIB, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu dla Polityki Insight.
- Pawlak K., Poczta W. (2011), *Międzynarodowy handel rolny. Teorie, konkurencyjność, scenariusze rozwoju*, Warszawa: PWE.
- Pawlak K., Poczta W. (2020), *Konkurencyjność rolnictwa polskiego w kontekście globalizacji i integracji gospodarczej – potencjał i pozycja konkurencyjna*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej/Problems of Agricultural Economics”, nr 4(365), s. 86–107.
- Poczta W. (1993), *Rolnictwo polskie w aspekcie integracji ze Wspólnotami Europejskimi. Biała Księga Polska – Unia Europejska. Opracowania i analizy*, seria: *Gospodarka*, z. 6, Warszawa: Urząd Rady Ministrów, Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej.
- Polska Agencja Inwestycji i Handlu (2021), *Sektor spożywczy*, <https://www.paih.gov.pl/sektory/spozywczy> (dostęp: 1.06.2021).
- Polska wieś i rolnictwo 2020* (2020), badanie realizowane na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Wykonawca badania: Konsorcjum firm: Grupa BST i EU-Consult, Warszawa.
- Seremak-Bulge J., Łopaciuk W. (2011), *Ogólna ocena polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi w latach 1995–2009*, w: J. Seremak-Bulge (red.), *Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi w latach 1995–2009* (s. 12–40), „Studia i Monografie”, 152, Warszawa: IERiGŻ-PIB.
- Szajner P., Szczepaniak I. (2020), *Ewolucja sektora rolno-spożywczego w warunkach transformacji gospodarczej, członkostwa w UE i globalizacji gospodarki światowej*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej/Problems of Agricultural Economics”, nr 4(365), s. 61–85.
- Wilkin J. (2006), *Sami swoi? Polscy rolnicy w UE*, w: J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2006* (s. 9–20), Warszawa: FDPA.

Skróty stosowane w tekście

- BIZ – bezpośrednie inwestycje zagraniczne
- CEFTA – Środkowoeuropejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
- CN – Scalona Nomenklatura Towarowa Handlu Zagranicznego
- EFTA – Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
- EOG – Europejski Obszar Gospodarczy
- EŚW – Europa Środkowo-Wschodnia
- EŚW-11 – członkowie UE z regionu EŚW
- EWG – Europejska Wspólnota Gospodarcza
- GUS – Główny Urząd Statystyczny
- GPN – globalna sieć produkcji
- GVC – globalny łańcuch wartości dodanej
- ICT – technologie informacyjno-komunikacyjne
- JRE – Jednolity Rynek Europejski
- OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
- OFE – Otwarte Fundusze Emerytalne
- PKB – Produkt Krajowy Brutto
- TEN-T – Transeuropejska Sieć Transportowa
- TFP – łączna wydajność czynników produkcji
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
- UE – Unia Europejska
- UE-15 – członkowie UE do maja 2004 („Stara Unia”)
- UE-27 – członkowie UE w roku 2021
- UE-28 – członkowie UE do stycznia 2020 (z Wielką Brytanią)
- UGW – Unia Gospodarcza i Walutowa
- WFR – Wieloletnie Ramy Finansowe UE
- WPR – Wspólna Polityka Rolna

Informacje o autorach

Dr hab. Maciej Duszczyk (rozdział 5), profesor Uniwersytetu Warszawskiego (UW), Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych oraz Ośrodek Badań nad Migracjami UW. W latach 2016–2020 prorektor ds. naukowych UW, w latach 1999–2007 pracownik Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. Członek zespołu wsparcia negocjacji o członkostwo Polski w UE.
ORCID: 0000-0002-1299-7448

Prof. dr hab. Grzegorz Gorzelak (rozdział 6), profesor nauk ekonomicznych specjalizujący się w problematyce rozwoju regionalnego i lokalnego. W latach 1996–2016 dyrektor Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytetu Warszawskiego. Współpracował z agendami rządowymi oraz samorządami lokalnymi i regionalnymi w Polsce i na Ukrainie oraz z wieloma instytucjami międzynarodowymi. Koordynował wiele projektów badawczych krajowych i międzynarodowych. W latach 2012–2015 kierownik projektu w ramach 7. Programu Ramowego nt. rozwoju nowych krajów członkowskich UE (GRINCOH).
ORCID: 0000-0001-5605-8314

Dr hab. Marta Götz (rozdział 4), profesor Akademii Finansów i Biznesu Vistula, prorektor ds. nauki; absolwentka Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu (UEP) i Aalborg University (AAU) w Danii. Realizowała projekty finansowane przez NCN, NAWA i Visegrad Fund. Zainteresowania badawcze: bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ), klastry, Industry 4.0 i konkurencyjność międzynarodowa.
ORCID: 0000-0002-8764-871X

Prof. dr hab. Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska (rozdział 2), profesor zwyczajny w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Odebrała staże m.in. w: Instytucie Europejskim we Florencji, University of Minnesota, Ohio State University w Columbus. Wykładała na Uniwersytecie Kyoto. W latach 2008–2012 prorektor SGH ds. współpracy z zagranicą. Uczestniczyła w rokowaniach Rundy Urugwajskiej GATT (1987–1991) jako przedstawiciel Rządu RP.
ORCID: 0000-0002-6655-874X

Prof. dr hab. Witold M. Orłowski (wstęp i rozdział 1), profesor nauk ekonomicznych, profesor i były rektor Akademii Finansów i Biznesu Vistula, profesor i były dyrektor Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej, główny doradca ekonomiczny PwC Polska. Wykładowca licznych uczelni, członek gremiów naukowych oraz doradczych, m.in. szef zespołu doradców ekonomicznych prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, członek Narodowej Rady Rozwoju, członek Rady Gospodarczej Rządu, doradca Głównego Negocjatora członkostwa Polski w Unii Europejskiej, Specjalny Doradca Komisji Europejskiej, członek Rady Makroekonomicznej Ministra Finansów, dyrektor Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN.
ORCID: 0000-0002-2320-2372

Prof. dr hab. Walenty Poczta (rozdział 7), profesor nauk ekonomicznych, dziekan Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu. Członek licznych gremiów naukowych oraz doradczych, m.in. z-ca przewodniczącego Komitetu Nauk Ekonomicznych PAN, przewodniczący Rady Naukowej Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej-PIB w Warszawie, członek Rady Naukowej Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, członek Rady ds. Rolnictwa i Obszarów Wiejskich przy Prezydencie RP, członek Rady Programowej Fundacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej.
ORCID: 0000-0002-7592-7412

Dr Joanna Stefaniak (rozdział 3), adiunkt w Ośrodku Badań Integracji Europejskiej na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Gdańskiego; absolwentka Uniwersytetu Gdańskiego i University of Stirling w Wielkiej Brytanii. Członek Team Europe (2005–2006). Realizowała projekty badawcze Jean Monnet Projects. Współpracownik wielu szkół i uczelni regionu pomorskiego w zakresie szeroko rozumianej integracji europejskiej. Zainteresowania badawcze: ekonomiczne aspekty integracji europejskiej, rynek wewnętrzny, swoboda przepływu usług.
ORCID: 0000-0001-8612-3105

Jakie są główne korzyści wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej? Zdaniem większości Polaków należą do nich napływ funduszy unijnych oraz swoboda podróży i podejmowania pracy w krajach Unii. W rzeczywistości odpowiedzi należy szukać gdzie indziej – najważniejszą korzyścią łączącą się z przynależnością Polski do UE jest szybszy rozwój gospodarczy. Wynika on przede wszystkim z uczestnictwa w Jednolitym Rynku Europejskim (JRE), a nie z unijnych transferów finansowych. Bez udziału w JRE nasz eksport na rynki europejskie wzrastałby znacznie wolniej, bo musiałby przebijać się przez liczne bariery, wielu usług w ogóle nie dałoby się eksportować, a polskie rolnictwo dusiłoby się od nadmiaru produkcji. Nie powstałyby nowoczesne fabryki i centra usługowe, ponieważ bez gwarancji dostępu do unijnego rynku firmy nie zdecydowałyby się na tak duże inwestycje. Zgodnie z przedstawionymi w publikacji szacunkami co najmniej połowę wzrostu gospodarczego, który Polska odnotowała w latach 2004–2020, zawdzięczamy właśnie uczestnictwu w JRE.

Ta książka to nie tylko przygotowany przez znakomitych naukowców syntetyczny obraz wiedzy na temat korzyści, jakich dostarcza nam członkostwo w Unii Europejskiej w różnych dziedzinach życia, a zwłaszcza w sferze ekonomicznej; to także ocena skali dramatu cywilizacyjnego dla naszego kraju, jaki byłby skutkiem „odgrodenia się” od UE. Gorący temat, kompetentna analiza i wiele wniosków do rozważenia.

prof. dr hab. Jerzy Wilkin
członek rzeczywisty PAN

Członkostwo w Unii to korzyści, które jest łatwiej lub trudniej mierzyć. Wielkość transferów z budżetu to przykład łatwo wymiernych korzyści. Trudniej jest jednak mierzyć korzyści w sferze bezpieczeństwa, przewidywalności zachowania państwa na arenie międzynarodowej czy postrzegania go jako części dużego europejskiego rynku, który prowadzi wspólną politykę handlową. Prawdziwy smak „konfitur” można poznać, czytając tę książkę.

prof. dr hab. Katarzyna Żukowska



Polska
Fundacja
im. Roberta
Schumana



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union

www.wuw.pl



65 LAT
WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
WARSZAWSKIEGO