
**NASZA EUROPA:
15 LAT POLSKI
W UNII EUROPEJSKIEJ**



**NASZA EUROPA:
15 LAT POLSKI
W UNII EUROPEJSKIEJ**

© CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

zespół redakcyjny:

Przemysław Kowalski

Stanisława Golinowska

Barbara Błaszczyk

we współpracy z **Ewą Balcerowicz**

i **Andrzejem Cywikiem**

Teksty wyrażają poglądy autorów, a nie CASE ani instytucji, w których pracują

projekt graficzny i skład tekstu:

Michałowski Studio

Jan Diehl Michałowski

Piotr Świtula

Tomek Wróbel

korekta:

Firma Korektorska UKKLW

Małgorzata Kryska-Mosur

Karolina Strzelczyk

Weronika Trzeciak

ISBN: 978-83-7178-681-5

EAN: 9788371786815

wydawca:

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

al. Jana Pawła II 61, lokal 212

01-031 Warszawa, Polska

+ 48 22 206 29 00 | + 48 22 828 61 33 | + 48 22 206 29 01

case@case-research.eu | www.case-research.eu

Warszawa, 1 maja 2019

autorzy fotografii: Okładka: DariuszPa, MarianVejcik, CASE: Piotr Kozarzewski, I Część: fotolnchen, Rozdział 1: sinonimas, Rozdział 2: VEX Collective, Rozdział 3: alex_ugalek, Rozdział 4: ake1150sb, Rozdział 5: maciek905, Rozdział 6: Vladimir Vinogradov, Rozdział 7: simonkr, Rozdział 8: MF3d, Rozdział 9: AlexandreFagundes, II Część: ewg3D, Rozdział 10: hadynyah, Rozdział 11: HadelProductions, Rozdział 12: ewg3D, Rozdział 13: aydo, Rozdział 14: ewg3D, Rozdział 15: Kazyaka, Rozdział 16: monticello, Rozdział 17: ManuelVelasco, Rozdział 18: nightman1965, III Część: eclipse_images, Rozdziały 19: Mustang_79, Rozdział 20: johan10, Rozdział 21: johan10, Rozdział 22: ollo

NASZA EUROPA: 15 LAT POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

**Wartości, instytucje, swobody,
polityki sektorowe, problemy
i kluczowe wyzwania**

SPIS TREŚCI

	Wprowadzenie	12
	Część I – wartości, swobody i instytucje europejskie	15
1	Wartości, instytucje i mechanizmy integracji europejskiej Jerzy Wilkin	17
2	Europejskie wartości w oczach Polaków Joanna Konieczna-Sałamatin, Mirosława Marody, Maja Sawicka	25
3	Swobodny przepływ pracowników Paweł Kaczmarczyk	33
4	Swobodny przepływ towarów i usług Jan J. Michałek	45
5	Swoboda przepływów kapitałowych Andrzej Halesiak	57
6	Strategie społeczne Unii Europejskiej Stanisława Golinowska, Irena Topińska	71
7	Konkurencja i pomoc państwa Anna Fornalczyk	83
8	Innowacje Richard Woodward	95
9	Polityka regionalna i spójności terytorialnej Grzegorz Gorzelak	103
	Część II – polityki europejskie a zmiany w sektorach	113
10	Rolnictwo Andrzej Kwieciński, Katarzyna Zawalińska	115
11	Przemysł przetwórczy Przemysław Kowalski, Anna Malinowska	125

12	Usługi użyteczności publicznej Wiesława Kozek	139
13	Usługi komercyjne Magdalena Kąkol	147
14	Ochrona środowiska Maciej Nowicki	159
15	Energetyka Grzegorz Wiśniewski, Andrzej Cylwik	169
16	Infrastruktura transportowa Tomasz Komornicki	181
17	Szkolnictwo wyższe Urszula Sztanderska, Jacek Liwiński	189
18	Kultura: jedność w różnorodności Dorota Ilczuk, Anna Karpińska	197
	Część III – wyzwania integracji europejskiej	209
19	Wyzwania wspólnego rynku Przemysław Kowalski	211
20	W stronę unii fiskalnej? Mateusz Szczurek	221
21	Implikacje pozostawania Polski poza strefą euro Stanisław Gomułka	233
22	Przyszłość projektu europejskiego – nadzieje i obawy Paweł Wojciechowski	241
	Biogramy autorów	250

TABLE OF CONTENTS

	Introduction	12
	Part 1: European values, freedoms and institutions	15
1	Values, institutions and mechanisms of European integration Jerzy Wilkin	17
2	European values through Polish eyes Joanna Konieczna-Salamatin, Mirosława Marody, Maja Sawicka	25
3	Free movement of labour Paweł Kaczmarczyk	33
4	Free movement of goods and services Jan J. Michałek	45
5	Free movement of capital Andrzej Halesiak	57
6	Social Agenda of the EU Stanisława Golinowska, Irena Topińska	71
7	Competition and state aid Anna Fornalczyk	83
8	Innovation Richard Woodward	95
9	Regional policy and territorial cohesion Grzegorz Gorzelak	103
	Part 2: European policy and changes in economic sectors	113
10	Agriculture Andrzej Kwieciński, Katarzyna Zawalińska	115
11	Manufacturing Przemysław Kowalski, Anna Malinowska	125

12	Services of general interest Wiesława Kozek	139
13	Commercial services Magdalena Kąkol	147
14	Environmental protection Maciej Nowicki	159
15	Energy Grzegorz Wiśniewski, Andrzej Cylwik	169
16	Transportation infrastructure Tomasz Komornicki	181
17	Higher education Urszula Sztanderska, Jacek Liwiński	189
18	Culture: unity in diversity Dorota Ilczuk, Anna Karpińska	197
	Part 3: The challenges of European integration	209
19	Challenges of the Single Market Przemysław Kowalski	211
20	Towards a fiscal union? Mateusz Szczurek	221
21	Implications of remaining outside the euro area Stanisław Gomułka	233
22	The future of the European project – hopes and fears Paweł Wojciechowski	241
	Biographies of authors	250



CASE – CENTRUM ANALIZ SPOŁECZNO-EKONOMICZNYCH

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych jest prywatną, niekomercyjną i niezależną fundacją naukową, której misją jest dostarczanie obiektywnych analiz ekonomicznych i upowszechnianie konstruktywnych rozwiązań problemów gospodarczych.

CASE zostało założone w 1991 r. w Warszawie i dziś jest czołowym think tankiem w Europie Środkowej i Wschodniej oraz instytucją rozpoznawalną na świecie. CASE prowadzi badania w zakresie kształtowania polityk i pomocy badawczo-rozwojowej w obszarach: wzrostu i handlu, polityki fiskalnej, rynku pracy, polityki społecznej i demografii, innowacji, polityki energetycznej i klimatycznej. Zespół CASE, międzynarodowa sieć Fellows i blisko 1000 współpracujących ekspertów gwarantują rzetelne badania naukowe (jakościowe i ilościowe), innowacyjne metody badawcze oraz wypracowanie godnych zaufania rekomendacji.



CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
CASE – Center for Social and Economic Research

WPROWADZENIE

Integracja europejska jest pokojową odpowiedzią państw europejskich na dramatyczne wydarzenia XX w. – krwawe wojny oraz eksterminacje całych narodów. Obejmująca początkowo współpracę gospodarczą w ramach Wspólnoty Węgla i Stali, przyniosła wymierne i szybkie korzyści, prowadząc do utworzenia przez Francję, Niemcy Zachodnie, Włochy, Belgię, Holandię i Luksemburg Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Z biegiem lat do EWG przystępowały kolejne kraje; w latach 70. – Dania, Irlandia i Wielka Brytania, w latach 80. – Grecja, Hiszpania i Portugalia, w latach 90. – Szwecja, Finlandia i Austria, tworząc wspólny rynek. Jego rozwój wymagał tworzenia europejskich instytucji i regulacji zapewniających niezbędne swobody działania na całym obszarze Wspólnoty.

W miarę postępów integracji i jednocześnie następującej globalizacji współpraca gospodarcza pogłębiała się i torowała drogę dalszej współpracy politycznej. Znalazło to wyraz w Traktacie z Maastricht z 1992 r., który zapowiedział utworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej oraz formalnie przekształcił Europejską Wspólnotę Gospodarczą w Unię Europejską. Budując integrację na fundamentach swobód gospodarczych, innowacyjności i efektywności, UE coraz mocniej stawiała także na straży praw człowieka, wolności obywatelskich, praworządności, równości i zapewnienia socjalnych podstaw życia ludzi. Realizowała wartości solidarności i spójności terytorialnej, ukierunkowując fundusze na stymulację rozwojową regionów zaniedbanych z jednej strony, a z drugiej – na rewitalizację dziedzictwa kultury europejskiej. Stawiała na dialog i osiągnięcie zgody wszystkich członków, domagając się respektowania wspólnych ustaleń i stosowania ich w praktyce krajowej, powołując także instytucje i procedury kontrolne. Wyrazem tej pogłębiającej się integracji był Traktat Lizboński z 2007 r.

Na początku XXI w. do Unii przystąpiły kraje Europy Środkowej i Wschodniej, które, uwolniwszy się spod kurateli rozpadającego się Związku Radzieckiego, tworzyły demokratyczne systemy polityczne i przekształcały swe centralnie planowane gospodarki w gospodarki rynkowe. Jednocześnie przygotowywały się legislacyjnie do akcesji. Polska podpisała Układ stowarzyszeniowy już 16 grudnia 1991 r., a formalnie przystąpiła do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r.

Dla wielu rodaków europejskość Polski jest oczywista, trudno jest im nawet wyobrazić sobie, jak kształtowałyby się losy naszego kraju bez uczestnictwa w integracji europejskiej. Szczególnie młode pokolenie traktuje osiągnięty przez nas dzięki uczestnictwie w Unii ogromny postęp cywilizacyjny jako coś danego i naturalnego. Jednak świadomość tego, jaki był nasz punkt wyjścia, jaką przeszliśmy drogę i jak przyczyniły się do tego unijne działania oraz jakie wynikały z tego korzyści powinna nam stale towarzyszyć. Bez tej świadomości, starannego weryfikowania faktów i docenienia naszych osiągnięć grozi nam uleganie niesprawdzonym argumentom przeciwników integracji europejskiej i popełnienie nieodwracalnych błędów. Dla tych, którzy chcą poznać te fakty, przygotowany został ten raport. Podjęto w nim ocenę 15 lat członkostwa Polski z perspektywy doświadczeń procesu integracji, z jego barierami i sukcesami, a także wyzwaniami przyszłości.

Raport jest wynikiem pracy zbiorowej licznych ekspertów z różnych dziedzin, od wielu lat analizujących wielowymiarowe efekty działania instytucji UE oraz współpracy z krajami członkowskimi na podstawie europejskich wartości i mechanizmów. Autorzy podsumowują korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej na podstawie faktów, nie stroniąc jednakże od własnych ocen i refleksji. Ukazują także bariery i wyzwania dalszej integracji europejskiej.

Przygotowania raportu podjął się CASE, jeden z najstarszych think tanków w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, wykorzystując bez mała 30-letnie doświadczenie w dostarczaniu obiektywnych analiz i rekomendacji na tematy społeczno-ekonomiczne. Raport jest zarówno wyrazem troski o przyszłość Polski w UE, jak i wkładem autorów do debaty o dalszej integracji europejskiej.

Zespół redakcyjny



CZĘŚĆ I

WARTOŚCI,
SWOBODY
I INSTYTUCJE
EUROPEJSKIE



ROZDZIAŁ 1

JERZY WILKIN

WARTOŚCI, INSTYTUCJE I MECHANIZMY INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

ABSTRAKT

Członkostwo Polski w UE należy traktować jako skok cywilizacyjny i rozwojowy oraz umocnienie instytucjonalnych fundamentów gospodarki, państwa i społeczeństwa obywatelskiego, których budowę rozpoczęto, wraz z transformacją postkomunistyczną, w 1989 r. Intensywny proces tworzenia nowych instytucji od zarania uwzględniał dorobek legislacyjny UE (*acquis communautaire*) oraz systematyczne dostosowywanie instytucji krajowych do reguł wspólnotowych.

W cywilizacji europejskiej, której trzonem jest UE, ukształtowały się cechy i wartości, które są wysoko cenione przez prawie wszystkie demokratyczne społeczeństwa: szeroki zakres swobód jednostki, mocne podstawy demokracji, w tym poszanowanie praw mniejszości, międzynarodowa wspólnotowość i solidarność, otwarcie na innych, różnorodność kulturowa, ekonomiczna, przyrodnicza i społeczna, a jednocześnie dążenie do poprawy spójności terytorialnej, ekonomicznej i społecznej, oraz wiele innych. To wielkie osiągnięcie cywilizacyjne, z którego Europejczycy mogą być dumni. Tego nie udało się osiągnąć poprzednio nikomu, żadnemu międzynarodowemu ugrupowaniu.

Mimo tego osiągnięcia proces integracji europejskiej nie był łatwy. Instytucje formalne stawały się kompatybilne, a nieformalne związane z różnicami kulturowymi i aspiracjami narodowymi zaczęły zagrażać dalszemu pogłębianiu integracji. Tym trudniejsze dla Wspólnoty jest podejmowanie kolejnych etapów integracji związanych ze wspólną polityką obronną i zagraniczną oraz pełnym uczestnictwem krajów członkowskich w unii monetarnej.

WARTOŚCI, INSTYTUCJE I MECHANIZMY INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Integracja europejska zapoczątkowana niedługo po zakończeniu II wojny światowej jest najambitniejszym i jednocześnie skutecznie realizowanym projektem cywilizacyjnym w historii. Jest to projekt oparty w znacznym stopniu na idei konstruktywizmu instytucjonalnego, przy zachowaniu demokratycznych procedur. Powodzenie integracji europejskiej, jej tempo, zakres i efekty zależały od możliwości i umiejętności pogodzenia, harmonizacji oraz osiągnięcia synergii rozwojowej między zastanymi, zakorzenionymi i bardzo zróżnicowanymi instytucjami formalnymi i nieformalnymi w krajach członkowskich, z tworzonymi od podstaw fundamentami instytucjonalnymi europejskiej wspólnoty. Dodatkową, ważną cechą tego procesu była całkowita dobrowolność udziału w nim państw uczestniczących i konsensualizm jako podstawa kształtowania ładu instytucjonalnego wspólnoty europejskiej. Punktem wyjścia dla formułowania tych podstaw stał się zestaw wartości stanowiących fundament aksjologiczny integracji europejskiej. Wspólnota wartości jest warunkiem i zarazem kierunkowskazem tworzenia wszelkich innych wymiarów i form wspólnoty europejskiej.

Polska, wstępując do Unii Europejskiej w 2004 r., stała się członkiem Wspólnoty w jej zaawansowanej instytucjonalnie formie. Z jednej strony wymagało to uruchomienia skomplikowanej procedury dostosowawczej, co wynikało m.in. z bogactwa dorobku legislacyjnego UE (*acquis communautaire*) oraz konieczności utworzenia kompatybilnych z unijnymi instytucjami krajowymi, a z drugiej strony pozwoliła skorzystać z bogactwa wspólnotowych form wspierania gospodarki, społeczeństwa, kultury i edukacji krajów członkowskich. Ten proces adaptacji przebiegł w naszym kraju sprawnie i przysporzył wiele korzyści. Niemiecki socjolog – Ulrich Beck – tak ujął znaczenie wejścia Polski do UE: „To, że Polska jest członkiem Unii Europejskiej, stanowi dla obu stron osiągnięcie historyczne o znaczeniu trudnym do przecenienia. Nie ma wątpliwości, że Unia Europejska umacnia Polskę, zarówno rząd, jak i obywateli, i nie ogranicza polskiej suwerenności, lecz ją wzbogaca” (Beck, 2009).

Członkostwo Polski w UE stanowiło niezwykle ważny etap i zarazem bodziec do kolejnej fazy przemian instytucjonalnych, zapoczątkowanych przez reformy systemowe na przełomie lat 80. i 90. Najkrócej można to nazwać poszerzeniem wolności we wszystkich najważniejszych sferach życia politycznego, gospodarczego i społecznego. Dzięki integracji zwiększeniu i umocnieniu uległy wolności obywatelskie, zagwarantowane w ustawodawstwie Wspólnoty; wydatnie powiększył się zakres swobód gospodarczych, dzięki uczestnictwu w jednolitym rynku europejskim, a także poszerzyły się możliwości funkcjonowania instytucji społecznych, składających się na tzw. trzeci sektor, którego trzonem są organizacje pozarządowe. W rezultacie tych przemian instytucjonalnych Polska znalazła się na nowym, znacznie wyższym poziomie demokracji, gospodarki rynkowej i społeczeństwa obywatelskiego. Ten skok cywilizacyjny i rozwojowy nie jest w Polsce należycie doceniany, chroniony i wzmacniany, a w ostatnich kilku latach można zaobserwować symptomy regresu w tych sferach życia politycznego, gospodarczego i społecznego.

Podstawowe wartości UE

Państwa europejskie dobrowolnie przystępujące do UE deklarują poszanowanie i przestrzeganie zasadniczych wartości w głównych wymiarach życia ludzi, organizacji państwa, stosunków społecznych, relacji między państwami Unii oraz kompetencji instytucji unijnych.

Wartością naczelną jest poszanowanie godności osoby ludzkiej, obejmujące takie prawa jak: prawo do życia, prawo do nietykalności cielesnej, poszanowanie życia prywatnego, prawo do sądu (obrony) i ochronę danych osobowych. Prawa te są naturalne i niezbywalne, stawiają człowieka przed „władzą”, a czasem nawet w opozycji do niej.

Do wartości naczelnych należy też **wolność**, czyli samostanowienie jednostki wyrażane przez wolność słowa, sumienia oraz wolność przekonań i religii, ujmowane w organicznej jedności z „wolnością od strachu i wolnością od nędzy”.

W organizacji państwa decydujące są dwie wartości:

Demokracja, polegająca na podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych w wyniku otwartej dyskusji i decyzji większości przy uwzględnieniu tego samego prawa głosowania i tych samych wolności zasadniczych wszystkich obywateli i z poszanowaniem praw mniejszości.

Państwo prawa, oznaczające rządy prawa, a w szerokim sensie – nawyk i usankcjonowanie przestrzegania prawa. W przepisie Komisji Europejskiej oznacza to „przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; pewność prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; niezależne i bezstronne sądy; skuteczne kontrole sądowe, w tym kontrole poszanowania praw podstawowych oraz równość wobec prawa”.

Wartości dotyczące stosunków społecznych obejmują:

Równość wobec prawa, niedyskryminowanie, tolerancję inności, równość kobiet i mężczyzn.

Sprawiedliwość, co w odniesieniu do (1) kształtowania życia społeczno-politycznego oznacza stosowanie zobiektywizowanych i jednakowych dla wszystkich obywateli i grup społecznych kryteriów oceny praw i obowiązków, zasług i win, wymaganie bezstronności w funkcjonowaniu organów państwowych, administracyjnych, rządowych, prokuratorskich i służb porządkowych, a w odniesieniu do (2) sfery pracy oznacza dostosowanie wymagań w zgodzie z normami pracy, dzięki czemu chronione są prawa pracownicze i jest zapewnione bezpieczeństwo warunków pracy oraz prawo do informacji i rozwoju, a także stosowanie właściwych wynagrodzeń.

Solidarność oznacza zróżnicowany, uzależniony od bogactwa kraju członkowskiego, udział w nakładach na działania służące dobru wspólnemu obywateli UE, przy akceptacji zróżnicowania korzyści (preferencji dla krajów i regionów uboższych), służących osiągnięciu spójności warunków życia. Znajduje to wyraz szczególnie w ramach prowadzenia polityki rolnej, polityki regionalnej i rozwijaniu polityki społecznej UE.

Pomocniczość (subsydiarność) definiowana jako zachowanie pełnej swobody indywidualnej, a zarazem odpowiedzialności w decyzjach dotyczących spraw najbliższych życia obywateli, czyli takich, którymi sami mogą i powinni zarządzać, oraz delegowanie decyzji w sprawach dalszych, wymagających działań wspólnych i publicznych na inne, zinstytucjonalizowane szczeble. Zasada pomocniczości dotyczy także podziału finansów publicznych oraz polityki gospodarczej i oznacza wymaganie udziału własnego w sytuacji wspierania (dotowania, subsydiowania, sponsorowania) jednostek i podmiotów gospodarczych.

Swoboda zgromadzeń i stowarzyszania się oznacza, że każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego gromadzenia się i stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, z którego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów.

Dialog społeczny stanowi zobowiązanie do konsultowania i negocjowania spraw podejmowanych przez różne podmioty, a przede wszystkim przez partnerów społecznych (związki zawodowe i organizacje społeczne, przez związki i zrzeszenia pracodawców oraz przez rządy) w celu osiągnięcia porozumień oraz ich trwałego respektowania, szczególnie w obszarze stosunków pracy oraz spraw dotyczących działania samorządów terytorialnych.

Dialog społeczny stanowi platformę społecznego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw publicznych.

Dla UE jako wspólnoty ekonomicznej istotne znaczenie mają też wartości gospodarcze, których celem jest zapewnienie dobrobytu obywatelom na podstawie swobody działalności i reguł efektywnego gospodarowania. Do nich należą:

Prawo własności, które jest wyrazem wolności, a zarazem prawem ekonomicznym. Zgodnie z nim każda osoba ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku swego mienia nabytego zgodnie z prawem. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na zdefiniowany prawnie interes ogólny i za odszkodowaniem.

Swoboda działalności gospodarczej daje możliwość podejmowania, prowadzenia, zawieszania i likwidowania działalności gospodarczej. Jest warunkiem przedsiębiorczości. Gwarantuje także nieskrępowaną możliwość wyboru miejsca prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium UE przez osoby fizyczne oraz przedsiębiorstwa. Swoboda świadczenia usług oznacza prawo świadczenia usług przez podmiot, który ma swoją siedzibę w jednym z krajów Unii Europejskiej, na rzecz podmiotów z innych krajów członkowskich, bez potrzeby posiadania w tych krajach jakiegokolwiek stałego zakładu pracy, jego filii czy przedstawicielstwa.

Konkurencja i zwalczanie monopolu zapewniające efektywność mechanizmu rynkowego poprzez regulacje dotyczące równości w dostępie do informacji, kredytów, zasobów pracy i innych aktywów gospodarczych oraz równych możliwości dystrybucji i sprzedaży. Konkurencja chroniona jest prawem jako interes publiczny. W praktyce gospodarczej wprowadza się instytucje zapewniające warunki efektywnego działania konkurencji w ramach polityki antymonopolowej.

Pomoc publiczna jest zasadą wpięcia przez państwo aktywności gospodarczych w krajach członkowskich jako działalności ukierunkowanej regulacyjnie przez UE, a zarazem ograniczonej.

Równowaga finansów publicznych stanowi wymaganie od krajów członkowskich bilansowania wydatków publicznych z przychodami, według wspólnotowych reguł fiskalnych (kryteria Maastricht), polegających na limitowaniu długu publicznego i deficytu budżetowego. Zasada ta została zapisana w polskiej konstytucji, która w art. 216 pkt 5 mówi, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto.

W katalogu wartości Unia Europejska określa też podstawy relacji między państwami. Są to:

Integracja przy zachowaniu różnorodności narodowej i kulturowej, zgodnie z hasłem: „zjednoczeni w różnorodności”. UE szanuje tożsamość narodową i regionalną państw członkowskich.

Zasada wzajemnego zaufania między państwami UE.

Swoboda przemieszczania się i pobytu obywateli Unii i ich rodzin na terytorium Wspólnoty stanowi podstawę obywatelstwa unijnego. Swoboda przemieszczania się została przyjęta w wyniku dyrektywy (2004/38/WE) po stopniowym zniesieniu granic wewnętrznych na mocy porozumień z Schengen.

Spójność terytorialna (kohezja), której celem jest zapewnianie harmonijnego rozwoju krajów europejskich w wyniku zmniejszania różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz zmniejszania poziomu zacofania regionów niżej rozwiniętych.

UE działa, opierając się na zasadzie **ograniczonej kompetencji własnej, wynikającej z traktatów**.

Instytucje Unii zobowiązane są do respektowania zasad: proporcjonalności, pomocniczości, lojalnej współpracy oraz równowagi międzyinstytucjonalnej.

Opracowała Stanisława Golinowska

Główne etapy instytucjonalizacji integracji europejskiej

Budowanie struktur instytucjonalnych integracji europejskiej już od pierwszych traktatów założycielskich Wspólnoty oparto na filozoficzno-prakseologicznych zasadach subsydiarności (pomocniczości). Chantal Millon-Delsol (1996) zasady te, mające charakter normatywny, wyjaśnia w następujący sposób: „Subsydium znaczy po łacinie pomoc, wsparcie, siły rezerwowe. W samym pojęciu kryje się już pewna celowość przypisana władzy politycznej, która wyłania się nie po to, aby kontynuować utrzymanie porządku wyższego rzędu czy też aby urzeczywistnić jakąś ideę moralną, lecz po to, aby pomagać członkom społeczeństwa w realizacji ich własnych celów. (...) Konkretnie rzecz biorąc, zasada subsydiarności zakłada istnienie organizacji społeczno-politycznej, w której kompetencje lub zdolność do działania przypisane są w pierwszym rzędzie aktorom społecznym. W przypadku gdy działania tych aktorów okażą się niewystarczające, w drugiej kolejności owe kompetencje i zdolności przechodzą na bardziej złożone instancje wyższe, by wreszcie – jeżeli żadna inna instancja społeczna nie okaże się skuteczna – przejść w gestię państwa”. Dodajmy: po utworzeniu Wspólnoty Europejskiej przejść także częściowo w gestię organów wspólnoty, ale na wyżej opisanych zasadach.

Innym problemem instytucjonalnym, który w ostatnich latach staje się źródłem sporów i kontrowersji politycznych, jest kwestia kompetencji organów państw członkowskich i organów Wspólnoty oraz suwerenności tych państw w świetle ustawodawstwa unijnego. W tych sprawach Traktat o Unii Europejskiej w art. 5 ust. 2 mówi wyraźnie: „Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państwa Członkowskich”. Jak stwierdza Robert Grzeszczak: „Przekazywanie kompetencji organom unijnym jest ograniczeniem wykonywania suwerenności, lecz nie samej suwerenności. Organy unijne mogą te kompetencje realizować dlatego właśnie, że państwa do tego je upoważniły. Same nie mają atrybutu suwerenności” (Grzeszczak, 2017).

Instytucjonalizacja procesu integracji europejskiej w jego pierwszej fazie skoncentrowana była na tworzeniu podstaw wspólnoty gospodarczej. Nieprzypadkowo najważniejszy traktat założycielski, czyli Traktat rzymski z 1957 r., przyjął nazwę „Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą”. Artykuł 2 tego traktatu głosi: „Zadaniem Wspólnoty jest, przez ustanowienie wspólnego rynku i stopniowe zbliżanie polityk gospodarczych Państw Członkowskich, popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego rozwoju działalności gospodarczej, stałego i zrównoważonego wzrostu, zwiększonej stabilności, przyspieszonego podwyższania poziomu życia oraz ściślejszych związków między Państwami Członkowskimi”. Głównym przedsięwzięciem instytucjonalnym EWG stała się unia celna. Zniesienie opłat celnych i ograniczeń ilościowych wewnątrz Wspólnoty oraz ustanowienie systemu niezakłóconej konkurencji na wspólnym rynku stało się najważniejszym celem tego początkowego etapu integracji. Wymagało to oczywiście daleko idącej harmonizacji ustawodawstwa krajowego państw członkowskich. Założono, że tworzenie wspólnego rynku dokona się w okresie 12 lat.

Ponadto postanowiono stworzyć instytucje umożliwiające realizację polityk wspólnotowych, z których najważniejsze znaczenie miała wspólna polityka rolna. Traktat ten przewidywał też utworzenie Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Wspólnota interesów, zwłaszcza gospodarczych, została uznana przez twórców EWG i dwóch pozostałych wspólnot (Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej i utworzonej w 1951 r. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali) za najskuteczniejszą płaszczyznę integracyjną w Europie. Trafność tego kierunku została potwierdzona w dalszych etapach integracji europejskiej. Dzisiaj zarówno w „starych” krajach członkowskich (UE-15), jak i „nowych” (UE-13) korzyści gospodarcze integracji uważane są powszechnie za najważniejsze.

Ten kierunek i podstawa integracji europejskiej nie były tak oczywiste dla jej „ojców założycieli”. Zwracali oni uwagę na słabość kulturowych i ideologicznych fundamentów integracji, co uwidoczniło się później, po przyjęciu do Unii 11 krajów postsocjalistycznych. Bronisław Geremek, entuzjasta i zaangażowany uczestnik integracji tych krajów z UE, napisał: „Wydaje się, że kraje Europy Środkowej, usytuowane na obrzeżach Zachodu, wyróżniają się swymi aspiracjami europejskimi przede wszystkim dlatego właśnie, że ich powołanie i przynależność europejska były ustawicznie kwestionowane. Istnieje wszakże dramatyczny rozdźwięk między uporczywą chęcią związania się z wartościami europejskimi i duchową słabością idei europejskiej. Mówi się, że ojciec założyciel konstrukcji europejskiej, Jean Monnet, oświadczył pod koniec swego życia, iż gdyby można było podjąć na nowo dzieło wspólnoty europejskiej, życzyłby sobie, by zaczęto je od kultury” (Geremek, 1995).

W literaturze naukowej dotyczącej znaczenia instytucji w funkcjonowaniu i rozwoju społeczeństw wyodrębnia się dwie podstawowe grupy instytucji: formalne i nieformalne. Te pierwsze obejmują przede wszystkim normy prawne, ustanawiane przez władze publiczne, instytucje państwowe powołane do regulacji życia politycznego, gospodarczego i społecznego, a także organizacje powoływane do realizacji interesów różnych grup funkcjonujących w danym kraju, w tym organizacje gospodarczych. Te drugie, nieformalne, w dużym stopniu związane są z szeroko rozumianą kulturą. W jej skład wchodzi tradycja, normy moralne i etyczne, religia, ukształtowane wzorce zachowań, poszanowanie prawa i wiele innych. O ile instytucje formalne można zmienić w znacznym zakresie stosunkowo szybko, co wykazała transformacja systemowa w pierwszych latach po 1989 r., adaptacja ustawodawstwa do warunków unijnych po wstąpieniu Polski do UE, a ostatnio demontaż ważnych instytucji publicznych po 2015 r., to te drugie mają charakter znacznie trwalszy. Formują się na ogół bardzo długo i są głęboko zakorzenione w ludzkich umysłach, co sprawia, że zmieniają się wolno. Wielu znawców problematyki instytucjonalnej przypisuje większe znaczenie instytucjom nieformalnym niż formalnym. W tym kontekście opinia J. Monneta może być trafna. Aby system instytucjonalny, na którym opiera się dane państwo, albo ugrupowanie międzynarodowe, takie jak UE, był stabilny, skuteczny i efektywny, musi nastąpić możliwie harmonijne i kompleksowe połączenie instytucji formalnych i nieformalnych. Jest to jeden z warunków osiągnięcia tzw. dynamicznej równowagi instytucjonalnej. Wiele problemów społecznych, takich jak korupcja, nieposzanowanie prawa, niska jakość rządzenia, nietolerancja itp., zwłaszcza w nowych krajach członkowskich, wynika ze słabości, niespójności i niedojrzałości systemu instytucjonalnego. Niemniej jednak system ten po przystąpieniu Polski do UE uległ wzbogaceniu i wzmocnieniu. Przejawy psucia ważnych instytucji życia publicznego nasiliły się jednak w Polsce po wyborach w 2015 r.

W historii kształtowania podstaw instytucjonalnych integracji europejskiej kamieniem milowym był Traktat z Maastricht, ustanawiający Unię Europejską, przyjęty w 1992 r. Unia Europejska stała się następczynią prawną trzech wcześniej utworzonych wspólnot europejskich. Fundamentalne znaczenie tego traktatu polegało nie tylko na ustanowieniu podmiotu prawnego i instytucjonalnego, jakim jest Unia Europejska, stanowiącego kolejny etap integracji, lecz także powołanie do życia unii gospodarczej i walutowej, sformułowanie kryteriów konwergencji i ustanowienie obywatelstwa UE. Uporządkowano struktury organizacyjno-instytucjonalne Wspólnoty, modyfikując Radę Europejską, Radę Unii Europejskiej, Komisję Europejską i Parlament Europejski oraz wzmacniając instytucje kontrolujące: Europejski Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Obrachunkowy. Traktat z Maastricht otworzył drogę do kolejnego stadium integracji, jaką jest unia monetarna krajów członkowskich UE.

Rozwój Unii Europejskiej jako największego w skali światowej ugrupowania międzynarodowego, opartego na zasadach wszechstronnej i pogłębiającej się integracji wymagał stworzenia nowych podstaw instytucjonalnych o charakterze konstytucyjnym. Próbę stworzenia takiego dokumentu podjęto na początku pierwszej dekady XX w., a jej rezultatem było przyjęcie w Rzymie w 2004 r.

Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Traktat ten nie został zaakceptowany przez dwa kraje członkowskie: Francję i Holandię, i nie wszedł w życie. Ten fakt skłonił UE do prac nad mniej kontrowersyjnym traktatem konstytucyjnym (niemającym jednak w nazwie słowa konstytucja), których efektem był Traktat Lizboński przyjęty w 2007 r. Traktat ten wprowadził m.in. stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Porządkował także wiele innych spraw, w tym możliwości wystąpienia z UE, znaczenie Parlamentu Europejskiego, liczby eurodeputowanych, liczby komisarzy itp. Traktat Lizboński umożliwił przejście UE na wyższy poziom integracji i sprawniejsze funkcjonowanie organów Wspólnoty. Kolejne etapy integracji, które wymagają wypracowania podstaw instytucjonalnych, to zwłaszcza prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i tworzenie podstaw europejskiej polityki obronnej. Dokończenia wymaga też integracja monetarna krajów członkowskich.

Integracja europejska polega na tworzeniu takich instytucji, które są zgodne z zasadą subsydiarności, podnoszą dobrobyt i jakość życia na obszarze Wspólnoty, sprzyjają poprawie spójności przestrzennej, społecznej i gospodarczej oraz pozwalają w pełni realizować wartości, będące aksjologicznym fundamentem wspólnoty europejskiej. Na tym polega szeroko definiowana wartość dodana integracji europejskiej.

Zaletą dobrych, efektywnych instytucji jest m.in. to, że obniżają one koszty transakcyjne. Dzięki temu nie tylko transakcje gospodarcze stają się łatwiejsze, tańsze i szybsze, ale i życie codzienne obywateli UE staje się bardziej wygodne. Trzy przykłady ilustrują tę zależność. Pierwszy to układ z Schengen (1985 r.), który znosi kontrole graniczne między państwami, członkami tego układu. Układ ten podpisało 26 krajów, w tym cztery nienależące do UE. Podróżowanie po Europie jest teraz dzięki temu znacznie bardziej komfortowe i nie wymaga tylu biurokratycznych zabiegów (wizy, kontrole, dokumenty), a także oszczędza podróżującym mnóstwo czasu. Drugi przykład: „W 1987 r. wprowadzono uniwersalny jednolity dokument celny (*single administrative document*, SAD), który zastąpił 70 różnych formularzy i ustanowił system kodów zamiast zapisów tekstowych. Dzięki temu w 1993 r. można było stopniowo znieść kontrole na granicy i urzędy celne. Zniknęło 50–60 mln formularzy celnych rocznie, a zatrudnienie zredukowano o mniej więcej 130 tys. celników, co dało oszczędności rządu wielu miliardów euro rocznie” (Michałek i Wilkin, 2019). Trzeci przykład: po prawie 10 latach starań podejmowanych przez Komisję Europejską udało się na terenie Unii znieść opłaty roamingowe, dzięki czemu usługi telekomunikacyjne stały się tańsze o ponad 90%. Przykładów takich można przedstawić bardzo dużo.

Zagrożenia instytucjonalne i dylematy rozwoju UE

W ostatnich kilku latach jednym z największych zagrożeń instytucjonalnych w UE stało się naruszanie zasad praworządności przez niektóre państwa członkowskie. Najwięcej problemów z tym związanych pojawiło się w Polsce i na Węgrzech. Jak stwierdza Jan Barcz, UE stanęła wobec konieczności budowy „systemu ochronnego” wobec poczynań niepraworządnego państwa członkowskiego: „Unia musi myśleć również o zachowaniu własnej spójności i efektywności, zwłaszcza gdyby niepraworządność w państwie członkowskim zaczęła nabierać charakteru trwałego i nieodwracalnego. Dla państwa niepraworządnego nie ma bowiem miejsca w konstrukcji integracji europejskiej. Proces integracji jest związany z demokratycznym ustrojem uczestniczących w nim państw, natomiast nacjonalizm i populizm mają charakter dezintegracyjny: są zaprzeczeniem integracji” (Barcz, 2019).

Ekipy rządzące w Polsce (od końca 2015 r.) i na Węgrzech, dążąc do zwiększonej kontroli wszystkich najważniejszych sfer życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego, postulują ograniczenie kompetencji organów UE i zwiększenie autonomii instytucjonalnej krajów członkowskich, a więc osłabienia integracji. Eksponują ekonomiczne korzyści funkcjonowania Unii (wspólny rynek), a ignorują inne wartości, cele i korzyści europejskiej integracji. Wspomniane wyżej kraje kwestionują potrzebę realizacji zobowiązania traktatowego (zawartego w traktatach akcesyjnych nowych krajów członkowskich – od 2004 r.), jakim jest wejście do strefy euro. Wyrażają też niechęć wobec przechodzenia do kolejnych etapów integracji, takich jak unia polityczna czy ewentualnie unia obronna.

W strefie euro znajduje się już 19 krajów członkowskich UE. Po opuszczeniu Unii przez Wielką Brytanię poza tę strefą zostanie tylko osiem krajów, z których trzy, Bułgaria, Rumunia i Chorwacja wyraziły wolę przyjęcia euro w możliwie niedalekiej przyszłości. Z grupy krajów postkomunistycznych, które weszły do UE w 2004 r., tylko Polska, Węgry i Czechy deklarują wyraźną niechęć przyłączenia się do tej strefy,

stając się zarazem krytykami integracji europejskiej i hamulcem dalszego postępu na drodze integracji. Jednocześnie staje się coraz bardziej oczywiste, że przynależność do strefy euro jest warunkiem pełnego wykorzystania korzyści płynących z członkostwa w UE. Poza nielicznymi przypadkami, jak Szwecja czy Dania, pozostałe kraje niechętnie integracji monetarnej należą do czynników hamujących postęp integracji i przechodzenie do jej wyższych stadiów. Może to prowadzić do dezintegracji instytucjonalnej UE (Unia dwóch prędkości, utworzenie nowych instytucji tylko dla grupy członków strefy euro itp.).

W cywilizacji europejskiej, której trzonem jest UE, ukształtowały się cechy i wartości, które są wysoko cenione przez prawie wszystkie demokratyczne społeczeństwa: szeroki zakres swobód jednostki, mocne podstawy demokracji, w tym poszanowanie praw mniejszości, międzynarodowa wspólnotowość i solidarność, otwarcie na innych, różnorodność kulturowa, ekonomiczna, przyrodnicza i społeczna, a jednocześnie dążenie do poprawy spójności terytorialnej, ekonomicznej i społecznej oraz wiele innych. To wielkie osiągnięcie cywilizacyjne, z którego Europejczycy mogą być dumni. Tego nie udało się osiągnąć poprzednio nikomu, żadnemu międzynarodowemu ugrupowaniu.

Obszar Europy wyznaczany jest poprzez poczucie wspólnoty, dziedzictwa historycznego i odrębności kulturowej, a nie przez granice terytorialne. Te ostatnie zmieniały się w Europie bardzo często; zmieniają się także granice UE. Jedną z najważniejszych cech Europy jest jej „jedność i wspólnotowość w różnorodności. [...] cała historia Europy pokazuje nam, że jedność może powstać jedynie na bazie różnorodności narodów. Europejska różnorodność geograficzno-historyczna, którą powinniśmy uszanować, wymaga istnienia komplementarnych struktur, które chronią bogactwo i różnorodność każdej z części składowych. Ta różnorodność była wyróżnikiem Europy od bardzo dawna” (Le Goff, 2006). Mocniejsza i bardziej zintegrowana UE nie jest zagrożeniem dla tej różnorodności.

Bibliografia

- Barcz J. (2019), *Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego*, „Państwo i Prawo” nr 1.
- Beck U., Grande E. (2009), *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Geremek B. (1995), *Tożsamość Europy Środkowej. Złudzenia i rzeczywistość*, [w:] *Tożsamość w czasach zmiany. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak i Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Grzeszczak R. (2017), *Czy członkostwo w Unii Europejskiej zagraża suwerenności państwa członkowskich?*, [w:] *Raport środowiska naukowego PAN dotyczący integracji europejskiej i miejsca Polski w tym procesie*, red. J. Wilkin, Polska Akademia Nauk, Wydział I Nauk Humanistycznych i Społecznych, Warszawa.
- Le Goff J. (2006), *Europa nigdy nie była nowoczesna* (rozmowę przeprowadził M. Nowicki), dodatek „Europa” do „Dziennika”, 19 lipca.
- Michałek J.J., Wilkin J. (2019), *Unia Europejska – źródło cennych korzyści ekonomicznych dla Polski*, [w:] *Jestem obywatelem Unii Europejskiej*, red. naukowa R. Kuźniar, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Millon-Delsol Ch. (1996), *Zasada subsydiarności – założenia, historia oraz problemy współczesne*, [w:] *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.



ROZDZIAŁ 2

**JOANNA KONIECZNA-
-SAŁAMATIN
MIROSŁAWA MARODY
MAJA SAWICKA**

EUROPEJSKIE WARTOŚCI W OCZACH POLAKÓW

ABSTRAKT

Analizie poddano trzy wymiary stosunku do Unii Europejskiej: ogólne postawy wobec przynależności Polski do UE, zmiany w postawach i wartościach stanowiących aksjonormatywne zaplecze UE oraz przenikanie europejskości na poziom codziennego życia Polaków. Jak pokazują wyniki analizy, Polacy od lat wyrażają wysoki poziom zadowolenia z członkostwa Polski w UE, utrzymuje się też relatywnie wysoki poziom zaufania do tej instytucji.

Zmiany w postawach i wartościach zarejestrowane w okresie między 1990 a 2017 r. pokazują znaczący wzrost uznania dla demokracji jako formy rządzenia oraz równości płci, w ostatnich latach skokowo zwiększyły się także aspiracje wolnościowe, wzrasta również poziom tolerancji wobec grup mniejszościowych.

Doświadczenia (bezpośrednie lub zapośredniczone) życia w krajach UE stają się coraz częściej układem odniesienia, w odwołaniu do którego ludzie oceniają swoje własne życie oraz funkcjonowanie instytucji państwowych. Oceny te wpływają na treść oczekiwań wysuwanych pod adresem polskiego państwa oraz na kształtowanie tożsamości Polaków.

EUROPEJSKIE WARTOŚCI W OCZACH POLAKÓW

Wprowadzenie

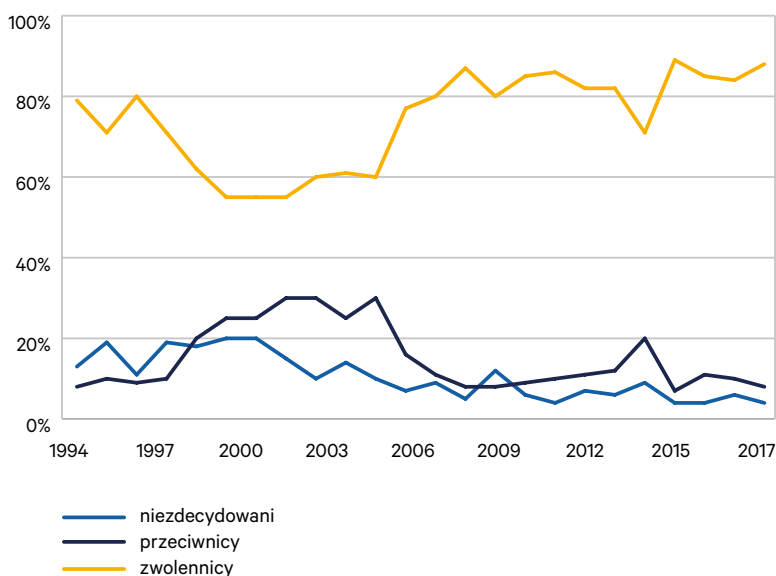
Polska jest członkiem Unii Europejskiej od 2004 r., jednak faktyczny proces jej integracji z Unią rozpoczął się 10 lat wcześniej, w 1994 r., kiedy to złożony został wniosek o członkostwo. Od początku też eksponowaniu ekonomiczno-politycznych korzyści przystąpienia do Unii Europejskiej towarzyszyła dyskusja o europejskich wartościach. Ten aksjologiczny wymiar Unii ponownie nabiera znaczenia ze względu na pogłębianie się kryzysu politycznego w samej Unii oraz w jej krajach członkowskich. W rozwiązywaniu tego kryzysu dużą rolę będą odgrywać europejskie wartości, obejmujące zarówno ogólny stosunek do Unii Europejskiej, jak i akceptację poszczególnych normatywnych założeń leżących u podstaw europejskiej integracji oraz postrzeganie polskiej sytuacji w relacji do Europy¹.

Postawy wobec Unii Europejskiej

W świetle wyników długoletnich badań opinii publicznej sformułować można wniosek o zdecydowanej proeuropejskości Polaków. Od momentu wejścia Polski do UE w 2004 r. badania społeczne pokazują stale bardzo wysoki odsetek zwolenników naszego członkostwa w Unii, oscylujący wokół 85% (Wykres 1). Analiza trendów pokazuje jednocześnie, że na proeuropejskie postawy Polaków pewien wpływ wywierać mogło zarówno nasilenie wątków antyunijnych w polskim dyskursie politycznym (np. poprzedzające akcesję lata 1998-2004), jak i negatywne wydarzenia ekonomiczne w obszarze samej UE (cypryjski kryzys euro w roku 2013). Nawet jednak w tych przypadkach odsetek zwolenników przynależności Polski do UE nie spadał poniżej 50%.

Wykres 1: Stosunek Polaków do członkostwa Polski w Unii Europejskiej

Źródło: CBOS, Komunikat z badań nr 50/2017.



1 Poniższa analiza oparta jest na danych zebranych w ramach finansowanego przez NCN projektu nr 2016/21//B HS6/03199, którego częścią była realizacja polskiej edycji międzynarodowego badania European Values Study (EVS). Badania EVS realizowane były w Polsce czterokrotnie, w latach 1990, 1999, 2008 i 2017, co pozwala na analizę przemian wartości polskiego społeczeństwa.

Dane Europejskiego Sondażu Wartości (EVS) z końca 2017 r. pokazują, że współcześni Polacy, generalnie rzecz biorąc, czują się Europejczykami: prawie trzy czwarte (73%) odpowiedziało, że odczuwa związek z Europą (przy czym dla 22% ten związek jest bardzo bliski), niemal połowa obdarza Unię Europejską zaufaniem (w tym 9% – bardzo dużym). Ważniejsze jest jednak, że związek ten nie jest jedynie deklaracją złożoną w odpowiedzi na postawione wprost pytania sondażu. Analizy dostępnych danych ujawniły, że różnie rozumiana europejskość jest powiązana z uznawanymi wartościami, a te wartości są różne w zależności od tego, jak postrzega się Europę i europejskość.

Z perspektywy obywatela Unia Europejska jest instytucją mającą wpływ na życie publiczne, a zaufanie do instytucji to ważny element kapitału społecznego. W Polsce w okresie ostatnich 30 lat obserwujemy stałe narastanie negatywnych postaw – mierzonych spadkiem zaufania społecznego – wobec prawie wszystkich instytucji systemowych, zarówno *stricte* politycznych, jak i tych, które tworzą szerszą infrastrukturę państwa. Najwięcej w tych ocenach stracił Sejm – zaufanie do niego spadło z 67% w roku 1990 do 22% w roku 2017. Najgorzej oceniane były partie polityczne – w 2017 r. zaufanie do nich deklarowało zaledwie 10% badanych. Wyjątkiem są urzędy administracji państwowej oraz policja, w przypadku których pojawia się wzrost zaufania².

Tabela 1: Zaufanie do UE i polskich instytucji systemowych*

Źródło: EVS 1990, 1999, 2008, 2017

Objaśnienie: *Zsumowane odsetki odpowiedzi „w bardzo dużym stopniu” i „raczej w dużym stopniu”.

n.a. – pytanie niezadawane.

Instytucja	1990	1999	2008	2017
Rząd	n.a.	n.a.	23	26
Sejm	67	33	20	22
Administracja państwowa	37	33	31	41
Partie polityczne	n.a.	n.a.	12	10
Szkolnictwo	80	81	71	72
Policja	34	55	58	62
System ubezpieczeń społecznych	41	39	27	36
Służba zdrowia	n.a.	57	44	47
Sądownictwo	53	42	44	37
Unia Europejska	59	43	56	49

Na tym tle zaufanie do Unii Europejskiej cechuje się relatywną stabilnością. Najwyższy jego poziom odnotowano na początku okresu transformacji (prawie 60%), w okresie przedakcesyjnym spadł on do 43%, by po przystąpieniu Polski do UE wzrosnąć do 56% i spaść do 49% w roku 2017. Między 2008 a 2017 r. zmieniła się również struktura jego powiązań z innymi komponentami kapitału społecznego. W 2008 r. osoby ufające Unii Europejskiej miały również tendencję do obdarzania zaufaniem inne instytucje życia publicznego zarówno krajowe, jak i międzynarodowe, podczas gdy nieufni wobec niej deklarowali brak zaufania także do wszystkich pozostałych instytucji. W 2017 r. nastąpiły zmiany – osoby ufające rządowi miały tendencję do wykazywania się nieufnością w stosunku do Unii Europejskiej. Równocześnie zaufanie do UE zaczęło wiązać się z bardziej generalną postawą zaufania do innych ludzi, wyrażającą się w akceptacji stwierdzenia „większości ludzi można ufać”. Wśród zgadzających się z tym stwierdzeniem aż 63% zadeklarowało zaufanie do Unii Europejskiej, podczas gdy wśród osób opowiadających się za stwierdzeniem, że „nigdy nie jest się zbyt ostrożnym w kontaktach z innymi ludźmi”, odsetek ten wynosił 44%. Śledząc dokładniej zmiany postaw wobec Unii Europejskiej w okresie ostatnich 10 lat, można stwierdzić, że spadek poziomu zaufania między 2008 a 2017 r. był najbardziej zauważalny wśród osób urodzonych w latach 1968-1990, a więc w kategorii, którą określić można mianem średniego pokolenia.

2 Wiązać to można z postrzeganym wzrostem profesjonalizmu ich funkcjonowania.

Widać to szczególnie wśród osób urodzonych w latach 1981-1990. Ta kategoria wiekowa przed 10 latami charakteryzowała się najwyższym wskaźnikiem zaufania do Unii Europejskiej, dziś wskaźnik ten zmniejszył się o 16 pkt proc. W najmłodszej kategorii wiekowej (osób urodzonych w latach 1991-2000) odsetek ufających Unii Europejskiej jest nieco wyższy niż odsetek tych, którzy Unii nie ufają.

W okresie 2008-2017 poziom zaufania do Unii Europejskiej zmniejszył się we wszystkich kategoriach wykształceniowych, ale najwyraźniejszy spadek (z 66% w 2008 r. do 46% w 2017 r.) stwierdzono w grupie osób z wykształceniem licencjackim oraz – nieco mniejszy, bo o 16 pkt proc. – wśród osób po technikach, liceach zawodowych i szkołach pomaturalnych (czyli posiadających wykształcenie średnie zawodowe). W wyniku tych zmian w 2017 r. osoby z dyplomem magistra lub doktora były jedyną kategorią wykształceniową, w której ufający Unii przeważali nad nieufającymi. Nie stwierdzono natomiast znaczącej zależności między zaufaniem do Unii Europejskiej a poziomem zamożności obywateli – niewielkie różnice między grupami dochodowymi nie układały się w żaden spójny wzór.

Stosunek do europejskich wartości

Unia Europejska to nie tylko potężna instytucja międzynarodowa, lecz także pewien zbiór wartości patronujących przyjmowanym przez nią rozwiązaniom polityczno-ekonomicznym. Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej stwierdza, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”³. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej powinno zatem się łączyć ze wzrostem akceptacji wymienionych w tym artykule wartości.

Przegląd wyników z czterech przeprowadzonych w Polsce sondaży EVS pokazuje, że tak jest w istocie (Tabela 2). Zaczniemy od tego, że między 1999 a 2017 r. ponad dwukrotnie wzrósł odsetek osób przekonanych o tym, że system demokratyczny jest bardzo dobrym sposobem sprawowania rządów w naszym kraju⁴. W 2017 r. suma odpowiedzi „bardzo dobry” i „raczej dobry” wyniosła ponad 90%, jedynie 8% badanych uznaje ten system za nieodpowiedni. Stwierdzono również występowanie istotnej korelacji między siłą przekonania, że demokracja to system rządów odpowiedni do stosowania w naszym kraju, a poziomem zaufania do Unii Europejskiej⁵. Warto tu zwrócić uwagę, że osoby, które nie ufają Unii, mają równocześnie częściej skłonność do dostrzegania wartości systemu politycznego opartego na władzy silnego przywódcy, który nie musi liczyć się z parlamentem i wyborcami⁶.

Przywiązanie do demokracji jako systemu sprawowania rządów powinno iść w parze z chęcią korzystania z możliwości oferowanych przez ten system, czyli z oczekiwaniami coraz szerszego uczestnictwa obywateli w rządzeniu. W badaniach EVS dążenie to określa się mianem aspiracji wolnościowych i do pomiaru jego natężenia używa się częstości wyboru na pierwszym i/lub drugim miejscu opinii uznających „obronę możliwości swobodnego wypowiedzania poglądów” oraz „stworzenie ludziom większych możliwości wpływania na decyzje władz” za najważniejsze cele dla kraju⁷. Jak pokazują dane z Tabeli 2, tak mierzone aspiracje wolnościowe Polaków znacząco wzrosły między 2008 a 2017 r., zmniejszył się również z 37% do 20% odsetek badanych, dla których indeks ten przyjmował wartość 0.

3 Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT> [dostęp 8.07.2018].

4 W sondażu respondenci byli proszeni o ocenę różnych systemów rządzenia i wskazanie, czy dany system uważają za bardzo dobry, raczej dobry, zły czy też bardzo zły sposób rządzenia naszym krajem.

5 Wartość współczynnika korelacji Spearmana to 0,158 ($p < 0,001$).

6 Wartość współczynnika korelacji Spearmana to -0,13 ($p < 0,001$). Korelacja jest negatywna, czyli osoby o wyższym poziomie zaufania do Unii mają skłonność do uznawania systemu z silnym przywódcą za nieodpowiedni dla naszego kraju i na odwrót – nieufający Unii są skłonni poprzeć taki system.

7 Pozostałe dwie opinie wchodzące w skład tego pytania to utrzymanie porządku w społeczeństwie (*maintaining order in the nation*), przeciwdziałanie podnoszeniu cen (*fighting rising prices*). Indeks aspiracji wolnościowych przybiera wartości od 0, gdy badany nie wybiera na pierwszym i drugim miejscu żadnej z „wolnościowych” opinii; 1, gdy wybiera jedną z nich na drugim miejscu; 2, gdy wybiera jedną z nich na pierwszym miejscu; oraz 3, gdy wybiera je na pierwszym i drugim miejscu.

Tabela 2: Zmiany w obszarze wartości europejskich w latach 1990-2017

Objaśnienia: n.a. – pytanie niezadawane. ^aPytanie dodane do EVS w 2017, odsetki dla 1999 i 2008 pochodzą z World Values Survey 1995 i 2005. ^b „zdecydowanie zgadzam się + zgadzam się”; we wcześniejszych wersjach kwestionariusza były tylko dwie odpowiedzi „zgadzam się” i „nie zgadzam się”.

OPINIA	ODPOWIEDZI	1990	1999	2008	2017
Sposób rządzenia krajem – władza silnego przywódcy, który nie musi liczyć się z parlamentem i wyborcami	bardzo dobry	n.a.	8	4	2
	+ raczej dobry		22	21	14
Sposób rządzenia krajem – demokratyczny system polityczny	bardzo dobry	n.a.	24	24	45
	+ raczej dobry		64	86	91
Indeks aspiracji wolnościowych	3	9	7	7	25
	3+2	32	31	33	52
Gdy matka pracuje, dzieci na tym cierpią	zdecydowanie zgadzam się	59	24	13	14
Kobiety mogą pracować, ale to czego większość z nich naprawdę chce, to dom i dzieci		41	25	13	11
Ogólnie rzecz biorąc, mężczyźni są lepszymi przywódcami politycznymi niż kobiety ^a		n.a.	25	11	4
Gdy brakuje miejsc pracy, mężczyźni powinni mieć większe prawo do pracy niż kobiety	zgadzam się	56	35	22	24 ^b
Nie chcieliby mieć za sąsiadów:					
· Żydów		18	26	18	10
· homoseksualistów		71	55	53	30
· imigrantów		10	25	18	21
· muzułmanów		20	25	25	35
· ludzi odmiennej rasy		17	18	12	8
średnia liczba odrzucanych grup		1,34	1,49	1,22	0,98
Istnieje tylko jedna prawdziwa religia		n.a.	n.a.	30	24

Warto zwrócić uwagę, że poziom aspiracji wolnościowych w analizowanym okresie wzrósł mniej więcej w jednakowym stopniu we wszystkich kategoriach pokoleniowych. Bardzo spektakularna okazała się zmiana aspiracji wolnościowych z perspektywy poziomu wykształcenia obywateli: choć we wszystkich kategoriach wykształcenia odnotowano wzrost tych aspiracji, to okazało się też, że im wyższy poziom wykształcenia, tym większy był przyrost odsetka osób mających najwyższe aspiracje wolnościowe (wartość indeksu = 3): wśród badanych z dyplomem magistra wyniósł 30 pkt proc. (z 9% w 2008 r. do 39% w roku 2017), a w grupie osób z wykształceniem podstawowym – 9 pkt proc. (z 4% do 13%). Stwierdzono również, że wysoki poziom aspiracji wolnościowych jest wyraźnie powiązany (współczynnik korelacji Spearmana $r = -0,231$) z brakiem satysfakcji z funkcjonowania systemu politycznego w Polsce.

Najbardziej wyraziste zmiany zaszły w postawach dotyczących równości kobiet i mężczyzn. W badaniach EVS jako wskaźnik postaw w tym obszarze przyjęto stosunek do stwierdzeń opisujących tradycyjny podział ról kobiecych i męskich. Jak pokazują dane z Tabeli 2, w okresie ostatnich 30 lat spektakularnie spadły odsetki zdecydowanego poparcia wszystkich tych opinii. Stwierdzono jednak, że wskaźniki tradycjonalizmu związanego ze sferą życia rodzinnego nie mają związku z postawami Polaków wobec Unii Europejskiej – nie są skorelowane z poziomem zaufania do UE. Innymi słowy, wydaje się, że ewentualny eurosceptycyzm niektórych Polaków nie wynika z ich przywiązania do tradycyjnego modelu rodziny i tradycyjnego podziału ról między mężczyzn i kobiety, a także pozytywne nastawienie do Unii nie wiąże się z odrzuceniem postaw tradycjonalistycznych.

Kolejną wartością fundamentalną zarówno dla demokracji, jak i dla budowy prawdziwej wspólnoty europejskiej jest tolerancja dla inności. W badaniach EVS kwestię tę badano pytaniem o to, jakich grup przedstawicieli badani nie chcieliby mieć za sąsiadów. Na potrzeby niniejszej analizy skonstruowano prosty wskaźnik odrzucania, obejmujący osoby odmiennej rasy, cudzoziemskich robotników, muzułmanów, homoseksualistów i Żydów. Wskaźnik ten mógł przyjmować wartości od 0, gdy badany nikogo nie wykluczał jako sąsiada, do 5 – jeśli wykluczał przedstawicieli wszystkich wymienionych grup. W okresie pomiędzy 1990 a 2017 r. poziom odrzucenia wspomnianych pięciu grup nieco się zmniejszył: z 1,34 do 0,98. Warto zwrócić uwagę, że zmiana ta dokonana się mimo znaczącego wzrostu odrzuceń imigrantów i muzułmanów jako potencjalnych sąsiadów, przy równie znaczącym spadku odrzuceń przedstawicieli pozostałych grup (por. Tabela 2).

Równocześnie wskaźnik ten nabrał znaczenia w kontekście postaw proeuropejskich. W 2008 r. nie był on skorelowany z poziomem zaufania do Unii Europejskiej. Dziewięć lat później korelacja między poziomem niechęci do zamieszkiwania w pobliżu ludzi odmiennej rasy, imigrantów, muzułmanów, homoseksualistów i Żydów a zaufaniem do Unii Europejskiej okazała się znacząca⁸ (osoby bardziej tolerancyjne mają jednocześnie skłonność do obdarzania Unii zaufaniem). Poziom tego zaufania zmniejsza się wraz ze zmniejszającym się poziomem tolerancji. Można przy okazji zauważyć, że omawiany tu wskaźnik tolerancji okazał się również negatywnie skorelowany z zaufaniem do rządu, czego wcześniej nie obserwowano. Osoby ufające rządowi wykazywały się równocześnie mniejszym poziomem tolerancji i na odwrót.

Innym wskaźnikiem tolerancji, szczególnie ważnym dla Polski jako kraju o wysokim poziomie religijności, było pytanie o status wyznawanej religii w relacji do innych systemów religijnych. Wbrew oczekiwaniom okazało się, że Polacy relatywnie rzadko wybierają odpowiedź „istnieje tylko jedna prawdziwa religia”, dopuszczając najczęściej, że inne systemy religijne mogą również zawierać pewne podstawowe prawdy. Co więcej, między 2008 a 2017 r. częstość wyboru odpowiedzi „istnieje tylko jedna prawdziwa religia” obniżyła się z 28% do 23%.

Europa i UE jako układ odniesienia

Zidentyfikowane w badaniach ilościowych zadowolenie z integracji, zaufanie do Unii Europejskiej czy poczucie bliskości z Europą to oczywiście ważne ustalenia, można byłoby im jednak zarzucić pewną deklaratywność, jako że reakcje te zostały wywołane przez postawione wprost pytania ankiety. Dlatego też znacznie ważniejsze wydają się wnioski z badań jakościowych⁹, które pokazują, że europejskość przeniknęła na poziom codziennego życia Polaków, stając się dla nich układem odniesienia przy ocenie tego, co się wokół nich dzieje. Jest to znacząca zmiana, gdyż w początkowym okresie przekształceń systemowych takim układem odniesienia był najczęściej okres PRL. Obecnie to kraje europejskie lub wręcz Europa jako pewna całość stają się wzorcem czy też *benchmarkiem*, w odwołaniu do którego ludzie oceniają swoje własne życie i funkcjonowanie polskiego państwa.

U podstaw tej zmiany – poza oczywistą zmianą pokoleniową – leży przede wszystkim jedna z podstawowych swobód zagwarantowanych traktatami Unii Europejskiej, jaką jest swobodny przepływ osób między krajami członkowskimi. Nasi badani bardzo często powoływali się na własne doświadczenia z pobytu za granicą albo na opowieści zasłyszane od znajomych, którzy tam byli. Jak można było oczekiwać, relatywnie często wskazywano na wyższy poziom życia i lepszy system zabezpieczeń społecznych. Jednak równie częstym wątkiem w tych wypowiedziach była refleksja nad odmienną jakością funkcjonowania struktur instytucjonalnych oraz relacji międzyludzkich, zwłaszcza tych, które cechuje asymetria wiedzy i/lub władzy.

W trakcie wywiadów grupowych mieliśmy więc okazję wysłuchania opowieści o koledze, który w Belgii trafił do szpitala z wypadniętym dyskiem i w dwie godziny później był już po operacji. Relacji z wycieczki do Holandii, kiedy to do pijanego kolegi siedzącego na schodach podszedł policjant i zapytał, czy mu się nic nie stało i czy można mu jakoś pomóc. Wspomnienia wizyty w przychodni, także w Holandii, w trakcie której lekarz wyszedł z biurka, przywitał się, podając rękę, i wszystko spokojnie wytłumaczył. Wszystkie te opowieści

8 Wartość współczynnika korelacji Spearmana 0,227 ($p < 0,001$).

9 Zrealizowany przez nas projekt obejmował – oprócz kwestionariusza EVS – 12 zogniskowanych wywiadów grupowych oraz analizę wybranych mediów społecznościowych.

pojawiały się w kontekście analogicznych, lecz negatywnie nacechowanych sytuacji przeżywanych w Polsce. Tego typu codzienna bliskość Europy jest doświadczeniem nowym i silnie wpływającym na treść oczekiwań wysuwanych pod adresem polskiego państwa, które w tym zestawieniu jawi się jako mniej sprawne, mniej sprawiedliwe, bardziej odgródzone od zwykłego obywatela. Jest jednak także doświadczeniem wpływającym na kształtowanie tożsamości Polaków, gdyż narzuca porównania między rzeczywistością powstającą w Polsce i w krajach europejskich. Efektem tych porównań jest wyłanianie się trzech zasadniczo rozłącznych reprezentacji relacji łączących tożsamość polską z europejską. Pierwsza z nich, najczęściej przywoływana, to reprezentacja Europy jako „starszego brata” i odpowiadająca jej postawa „młodszych braci”, przy której dominującym odczuciem jest poczucie niższości. Towarzyszy jej postrzeganie Polski jako kraju gorszego do życia niż inne państwa europejskie, a Polaków jako narodu mniej ucywilizowanego niż inne społeczeństwa europejskie. W ramach drugiej reprezentacji kraje europejskie są postrzegane jako te, które „pobłądziły”, oddalając się od „prawdziwie europejskich wartości”, których istotą jest wiara chrześcijańska. Treścią tej relacji jest poczucie wyższości, Polakom przypisuje się w niej rolę „kustoszy wartości europejskich”, przyznaje się im także prawo do orzekania o europejskości poszczególnych orientacji aksjologicznych. Wreszcie w ramach trzeciej reprezentacji Polska jest po prostu częścią Europy, z którą łączy ją relacja równości, a Polacy są po prostu Europejczykami. Postawie tej nie towarzyszą żadne wyraźne emocje. Charakteryzuje się ona otwartością na wartości i idee oferowane przez Unię Europejską, a jednocześnie jest relatywnie wolna od zahamowań i kompleksów.

Te trzy rodzaje reprezentacji współtworzą symboliczny zasób myśli i uczuć, do którego Polacy sięgają, kiedy zachodzi konieczność ustosunkowania się do kwestii poruszonych w debacie publicznej.

Podsumowanie

- W badaniach opinii publicznej Polacy wyrażają wysoki poziom zadowolenia z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Utrzymuje się też relatywnie wysoki – zwłaszcza w porównaniu z instytucjami krajowymi – poziom zaufania do UE.
- Zmiany w odpowiedziach badanych zarejestrowane w okresie między 1990 a 2017 r. pokazują wzrost akceptacji dla tych postaw i wartości, które legły u podstaw Traktatu o Unii Europejskiej. Znacząco wzrosło uznanie dla demokracji oraz równości płci, skokowo zwiększyły się aspiracje wolnościowe, wzrasta również poziom tolerancji wobec grup mniejszościowych.
- Na zmiany w postawach wobec UE oraz wartościach wpływ mają treści dyskursu publicznego – zarówno nasilenie w pewnych okresach obecności w nim wątków antyunijnych, jak i eksponowane zagrożenia związane z napływem imigrantów i muzułmanów.
- Codzienne życie w krajach Unii Europejskiej staje się coraz częściej swoistym benchmarkiem, w odwołaniu do którego ludzie oceniają swoje własne życie oraz funkcjonowanie instytucji państwowych. Oceny te wpływają na treść oczekiwań wysuwanych pod adresem polskiego państwa oraz na kształtowanie tożsamości Polaków.

TOPOLSKA

DOM



ROZDZIAŁ 3

PAWEŁ KACZMARCZYK

SWOBODNY PRZEPŁYW PRACOWNIKÓW

ABSTRAKT

Niezależnie od tego, że swoboda przepływu pracowników jest od czasów traktatu rzymskiego jedną z czterech fundamentalnych zasad wolności, na których zbudowana jest Unia Europejska, to jej praktyczna implementacja wzbudziła najwięcej kontrowersji w trakcie negocjacji poprzedzających rundę rozszerzenia UE sprzed 15 lat. Czynnikiem kluczowym było powszechne przekonanie, że kombinacja bardzo dużego potencjału migracyjnego nowych krajów członkowskich z silnymi nierównościami dochodów między starymi a nowymi krajami UE zaowocuje masowym przepływem pracowników. I tak się w istocie stało.

Wzrost skali migracji pracowniczych z nowych krajów członkowskich na trwałe zmienił strukturę ludnościową wielu krajów zachodniej Europy. Nie spowodował jednak zagrożenia ani dla rynków pracy ani systemów zabezpieczenia społecznego krajów przyjmujących. Migracje wpłynęły *de facto* pozytywnie na sytuację na rynkach pracy zwłaszcza w tych krajach, które jako pierwsze otworzyły się na przybyszów z Europy Środkowej i Wschodniej (czyli przede wszystkim w Wielkiej Brytanii i Irlandii). Także całościowa, zagregowana ocena migracji, uwzględniająca wpływ na finanse publiczne oraz nierówności jest pozytywna. Nie zmienia to jednak faktu, że napływ pracowników z Europy Środkowo-Wschodniej pociągnął za sobą efekty redystrybucyjne, które w odczuciu miejscowej ludności na poziomie lokalnym prowadziły do obaw, że imigranci mogą ograniczać zdobycze państwa opiekuńczego.

Efekty migracji dla krajów pochodzenia – w tym dla Polski – są trudne do jednoznacznej oceny, chociaż bilans jest raczej pozytywny. Ani hipotezy o „eksporcie bezrobocia”, ani o „drenażu mózgów” nie oddają w pełni oceny migracji poakcesyjnych. Migracje ujawniły bowiem istnienie znacznych pokładów aktywności i odwagi ludzi, którzy wzięli odpowiedzialność za swoją przyszłość. Wchodząc na nowe, nieznanne rynki pracy, wykazywali umiejętności dostosowywania się do zmieniających się warunków, np. kryzysu ekonomicznego z 2008 r. Nawet jeśli nie zawsze odnieśli spektakularny sukces życiowy, to wspierali budżety domowe i niejednokrotnie byli w stanie zakumulować kapitał niezbędny do rozpoczęcia własnego biznesu.

SWOBODNY PRZEPLYW PRACOWNIKÓW

Wprowadzenie

Swoboda przepływu pracowników jest jedną z czterech fundamentalnych zasad wolności, na których zbudowana jest Unia Europejska, zasad, które mają zagwarantować sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego rozumianego jako przestrzeń, w której ludzie, dobra, usługi i kapitał mogą przemieszczać się na tyle swobodnie, by zwiększać dobrostan krajów wchodzących w skład Wspólnoty. W przypadku rozszerzenia z 2004 r. (podobnie zresztą jak z 2007 r.) swoboda ta wywołała obawy po obu stronach: krajów potencjalnie „przyjmujących” (starej UE) i krajów „wysyłających” (nowej UE). Po pierwsze, różnice w dochodach i warunkach życia mieszkańców z obu grup krajów były znacznie większe niż miało to miejsce w przypadku poprzednich rozszerzeń. Po drugie, wszystkie z nowych krajów członkowskich w momencie akcesji znajdowały się wciąż w procesie transformacji społeczno-ekonomicznej, a ich instytucje trudno byłoby uznać za w pełni sprawne. Po trzecie, pomimo istniejących historycznych powiązań migracyjnych przepływy migracyjne były poważnie blokowane przez dotychczasowe bilateralne regulacje. Dobrym przykładem mogą być w tej mierze relacje między Polską a Niemcami: pomimo bardzo dużego potencjału migracyjnego przepływy między oboma krajami ograniczały się w zasadzie do osób wykazujących pewne związki z niemieckością lub tych cyrkulujących w ramach umowy bilateralnej z 1990 r. (Kaczmarczyk, 2010). Po czwarte wreszcie, populacja Unii Europejskiej po rozszerzeniu zwiększała się o ok. 25%, co bez wątpienia stanowiło poważne wyzwanie dla wspólnego europejskiego rynku pracy.

Prawo unijne przewiduje możliwość (czasowego) ograniczania swobody przepływu pracowników i rozwiązanie to (*transitional arrangements*) zostało wprowadzone w przypadku rozszerzenia UE o nowe kraje (z lat 2004 i 2007), w tym Polskę. Rozwiązania wynegocjowane z ośmioma krajami przystępującymi do UE 1 maja 2004 r. i dwoma, które uczyniły to 1 stycznia 2007 r., zmierzały do stworzenia pewnej przestrzeni „kontrolni” napływu „nowych Europejczyków” i w ten sposób zmniejszenia ryzyka zagrożeń, jakich się spodziewano w krajach UE-15¹. Były one w oczywisty sposób elementem wewnątrzspółnotowych i wewnątrz krajowych rozgrywek politycznych, ale miały też istotny wymiar praktyczny. Sprawily, że proces integracji w wymiarze przepływu pracowników został rozłożony na wiele lat i krótkookresowe decyzje o otwarciu (bądź nie) konkretnych rynków pracy mogły przyczynić się do zmian w kierunkach i strategiach migrantów².

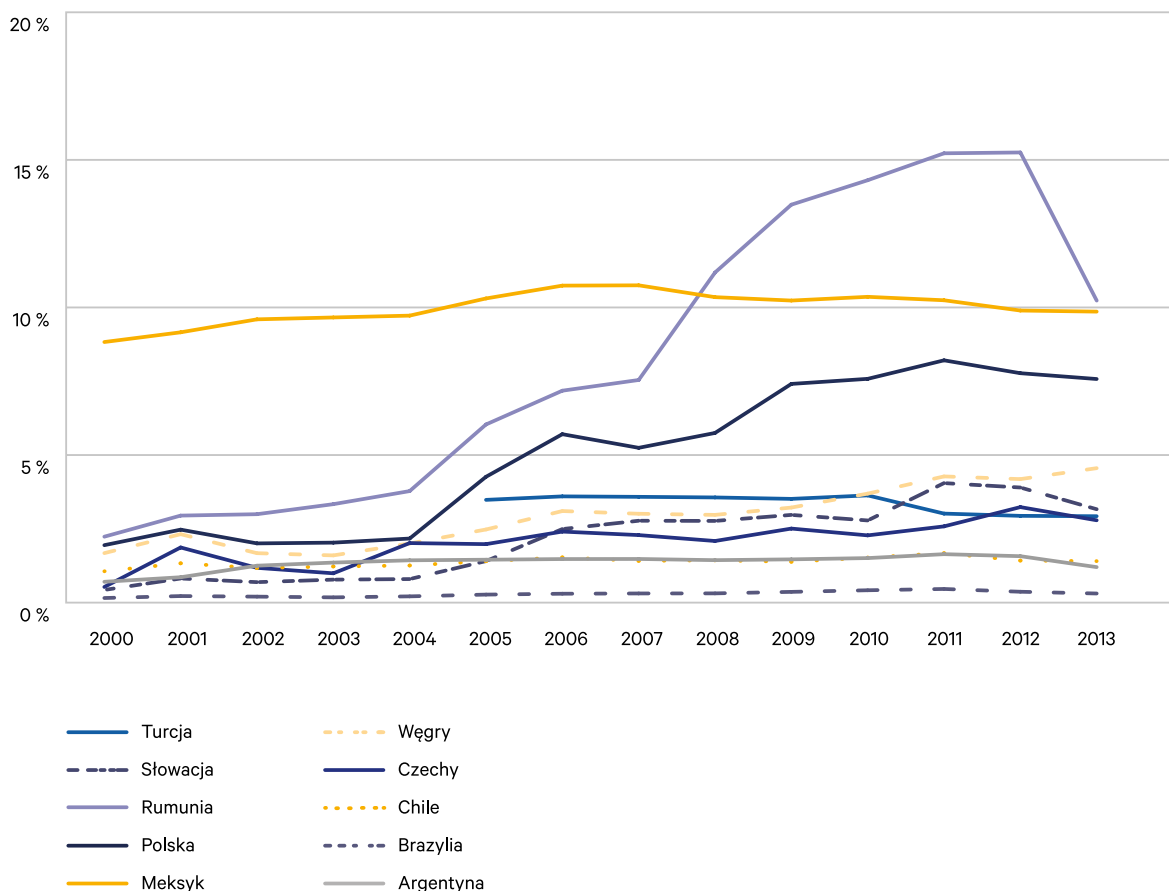
Kluczowe znaczenie miało przy tym pierwsze rozszerzenie, w przypadku którego tylko trzy kraje (Irlandia, Szwecja i Wielka Brytania) utworzyły swoje rynki pracy (zachowując częściową kontrolę nad sferą świadczeń społecznych), ale skala migracji okazała się tak duża, że podejście zastosowane wobec Bułgarii i Rumunii było już o wiele bardziej restrykcyjne.

Migracje poakcesyjne: nowe kraje członkowskie i Polska

Liczne dane wskazują, że to migranci z nowych krajów członkowskich zaczęli dominować w napływie do krajów UE-15 i tendencja ta utrzymywała się aż do – krótkookresowego, jak się okazało – kryzysu uchodźczego/migracyjnego lat 2015-2016. W roku 2008, szczytowym, jeśli chodzi o migrację z krajów Europy Środkowej i Wschodniej, mobilność obywateli nowych krajów członkowskich stanowiła ponad 60% całości migracji wewnętrznych w ramach Wspólnoty i ok. 20% wszystkich przepływów migracyjnych zarejestrowanych w UE.

- 1 Choć w dyskusji politycznej pojawiały się oczywiście argumenty wskazujące na konieczność ochrony także krajów, które do UE przystępowały; zresztą w każdym przypadku rozwiązania przejściowe zakładały zasadę wzajemności.
- 2 Zjawisko określane jako *diversion effect*, a polegające na tym, że wraz ze zmianą otoczenia instytucjonalnego miałyby nastąpić zjawisko „przekierowania” strumieni migracyjnych do krajów o bardziej przyjaznych reżimach migracyjnych (Brücker i in., 2009). W przypadku polskich migracji zjawisko to było wielokrotnie podważane (por. m.in. Okólski i Salt, 2014).

Wykres 1B: Relacja osób migrujących do całkowitej populacji (w %).



Powyższy rysunek pokazuje dobitnie, że skala migracji poakcesyjnych z dwóch krajów – Polski i Rumunii – jest bardzo duża nawet w wymiarze absolutnym (choć ustępuje wyraźnie zasobowi migrantów z Meksyku, który jest jednym ze światowych liderów w tej mierze). Przyjęcie perspektywy relatywnej (rys. 1B) sprawia, że możemy o niej mówić w kategoriach spektakularnych (dotyczy to zwłaszcza Rumunii po 2007 r.).

W tym kontekście przypadek Polski jest szczególnie inspirujący, jako że jest to kraj emigracyjny z długimi tradycjami mobilności sięgającymi co najmniej połowy XIX w. Współczesne migracje doby przedakcesyjnej były jednak ograniczone ilościowo (wyłączając kilka epizodów motywowanych czynnikami natury politycznej i ekonomicznej, np. masowe wyjazdy ludności pochodzenia niemieckiego, migracje „pomarcowe” w 1968 r., wyjazdy doby stanu wojennego czy wreszcie zarobkowe migracje w pierwszej fazie transformacji) oraz terytorialnie, a także wysoce selektywne. Te dwa ostatnie aspekty mają kluczowe znaczenie, ponieważ migracje lat 90. określa się często jako mobilność „przegranych transformacji systemowej”, ale też ludzi, którzy mieli możliwość skorzystać z zasobów kapitału społecznego umożliwiającego wyjazd zagranicę. Relatywna skala zjawiska była bardzo ograniczona i takie też były jego społeczno-ekonomiczne konsekwencje.

Wraz z wstąpieniem do UE nastąpiło uwolnienie potężnego potencjału migracyjnego Polaków, a sama Polska stała się krajem, który można traktować jako „laboratorium otwartych granic”, by posłużyć się określeniem Benton i Petrovic (2013).

O ile dane spisowe (2002) wskazywały, że poza Polską przebywało ok. 800 tys. jej obywateli, a różne szacunki wskazywały na nieobecność w kraju w okresie bezpośrednio przed akcesją ok. 1 mln osób, to liczby te zmieniły się drastycznie po 1 maja 2004 r. Odwołując się do regularnie upublicznianego szacunku stałych obywateli polskich (tj. osób, które nie wyrejestrowały się z pobytu stałego w Polsce) przebywających czasowo za granicą, już w końcu 2004 r. zasób polskich migrantów można było oceniać

na ok. 1,45 mln, z czego 1,2 mln osób przebywało w krajach EU. W ciągu dwóch kolejnych lat wartości te wzrosły do 1,95 mln (1,55 w UE27) i 2,27 mln (1,86 mln). Była to faza najbardziej spektakularnych zmian w sferze migracji, gdy niektóre kraje docelowe notowały w skali roku ponad 100-procentowy (Wielka Brytania) czy nawet 400-procentowy (Irlandia) wzrost. Od tego czasu mamy do czynienia ze względną stabilizacją liczby Polaków przebywających za granicą, która nie zmieniała się drastycznie nawet w okresie kryzysu gospodarczego lat 2008-2010 (spadek do ok. 2 mln, zwłaszcza w przypadku Irlandii i krajów południa Europy) czy po otwarciu niemieckiego rynku pracy (choć kraj ten zanotował istotny wzrost obecności polskich migrantów w latach 2012-2014). W ostatnich latach szacunki Głównego Urzędu Statystycznego wskazują na ponowną tendencję wzrostową, choć jej dynamika nie jest porównywalna z okresem bezpośrednio po akcesji do UE: na koniec roku 2017 liczbę Polaków przebywających poza granicami szacowano na 2,5 mln, z czego 2,1 mln w krajach UE (GUS, 2018).

Skala zjawiska jest oczywiście na tyle spektakularna, że przez ostatnie 15 lat regularnie powracała w dyskusjach naukowych i medialnych (choć – co ciekawe – bardzo rzadko w politycznych). Nie tylko ona decyduje jednak o wadze tematu i tłumaczy tak wielkie nim zainteresowanie. Migracje poakcesyjne okazały się pod wieloma względami czymś „nowym” i ta nowość rzutuje w dużej mierze na ocenę ekonomicznych skutków procesu.

Po pierwsze, dostępne dane statystyczne wskazują wyraźnie, że przed akcesją do UE migracje były domeną osób dysponujących przede wszystkim niezbędnym kapitałem społecznym w postaci sieci powiązań migracyjnych. W praktyce oznaczało to ograniczenie ważnych regionów pochodzenia do zaledwie kilku województw, takich jak Podlasie, Podhale czy Opolszczyzna. Po 2004 r. zmieniło się to w sposób zasadniczy. Zdecydowały o tym nie tylko zmiany instytucjonalne, tj. swoboda przemieszczania, lecz także istotne obniżenie kosztów mobilności związanych np. z ekspansją relatywnie tanich linii lotniczych i zminimalizowanie poziomu ryzyka za sprawą umasowienia usług pośredników oraz agencji pracy tymczasowej. Migracje poakcesyjne utraciły więc walor ekskluzywności, stały się istotnie bardziej egalitarne, niż miało to miejsce kiedykolwiek w historii. Zmniejszyła się też struktura miejsc pochodzenia osób mobilnych: w przeciwieństwie do okresu przedakcesyjnego, gdy wyraźnie zauważalna była nadreprezentacja osób pochodzących z terenów wiejskich, po 2004 r. zaczęły dominować osoby pochodzące z małych i średnich miast (Fihel i in., 2015).

Po drugie, zmieniła się geografia polskiej mobilności. O ile tradycyjnie najważniejszym krajem docelowym dla polskich migrantów były Niemcy (według spisu powszechnego z roku 2002 w kraju tym przebywało prawie 40% polskich migrantów, kolejne miejsce zajmowały Stany Zjednoczone z 20-procentowym udziałem), o tyle w 2011 r. struktura ta wyglądała zupełnie inaczej. Bezdiskusyjna była dominacja Wielkiej Brytanii (30% wszystkich migrantów), a dalsze miejsca zajęły Niemcy (22%), Stany Zjednoczone (12%) oraz Irlandia, Włochy i Królestwo Niderlandów.

Struktura migrantów według krajów pochodzenia jest względnie stała w czasie – i to niezależnie od szoków w postaci kryzysu finansowego i ekonomicznego lat 2008-2010 czy otwarcia niemieckiego rynku pracy w roku 2011. W końcu 2017 r. nadal najważniejszym krajem docelowym pozostawała Wielka Brytania (793 tys.), przed Niemcami (703 tys.), Holandią (120 tys.) i Irlandią (112 tys.). Zmiana kierunków polskiej migracji po wstąpieniu do UE tylko do pewnego stopnia może być tłumaczona zmianami instytucjonalnymi (zmitologizowane otwarcie brytyjskiego rynku pracy). Wydaje się raczej, że zdecydował stereotypowy wizerunek Wysp Brytyjskich wśród młodych ludzi, którzy postrzegali ten kraj jako przestrzeń liberalizmu i pozytywnego stosunku do imigrantów i masowo włączyli się w strumień migrujących, oraz bardzo korzystna sytuacja na tamtejszym rynku pracy (Okólski i Salt, 2014). Dane na temat krajów docelowych migrantów z Polski wskazują także, jak ważną rolę zaczęli odgrywać mobilni Polacy na kilku europejskich rynkach pracy, szczególnie w Irlandii, Wielkiej Brytanii, Królestwie Niderlandów (czy anegdotycznej już Islandii).

Po trzecie, polskich migrantów cechują wyjątkowe jak na warunki europejskie cechy strukturalne. Mobilni Polacy to bowiem przede wszystkim migranci zarobkowi: według danych spisowych do kategorii tej należałoby zaliczyć ok. 75% wszystkich migrujących (GUS, 2013), z danych BAEL wynika, że ponad 90% Polaków przebywających poza granicami kraju podejmuje tam działalność zarobkową. Jest oczywiste, że w strumieniu migracji poakcesyjnych poczesne miejsce zajmują osoby przemieszczające się w poszukiwaniu lepszej edukacji, a także takie, które kierują się kryteriami związanymi ze stylem i warunkami życia (*life-style migrants*), ale ich udział nie jest dominujący. Dalej, o ile struktura

migrantów według płci jest relatywnie zrównoważona i na poziomie zagregowanym odzwierciedla w przybliżeniu strukturę populacji Polski, o tyle w odniesieniu do struktury wiekowej i edukacyjnej wyraźnie widoczne są określone wzorce selektywności. I tak migranci z Polski są na ogół osobami młodymi (ok. 83% z nich to osoby w wieku produkcyjnym), a osoby wyjeżdżające po 2004 r. są przeciętnie istotnie młodsze niż migranci wcześniejszej dekady. Współcześni polscy migranci są również relatywnie dobrze wykształceni. Odsetek osób z wykształceniem wyższym wynosi ok. 20% i tym samym jest wyższy niż w populacji generalnej. Niezależnie od faktu, że niezmiennie najważniejszą w sensie ilościowym grupą migrantów są osoby z wykształceniem zawodowym, to obserwuje się wyraźną nadreprezentację osób z wykształceniem wyższym, zwłaszcza w przypadku wybranych miejsc docelowych, np. Wysp Brytyjskich (Fihel i in., 2015; Grabowska i Okólski, 2009).

Po czwarte, niezwykle istotne są wybory i strategie wdrażane przez polskich migrantów. Poczynając od pierwszych analiz na ten temat, polską mobilność poakcesyjną postrzegano w kategoriach migracji czasowych, a nawet cyrkulacyjnych (Kaczmarczyk, 2010). Z czasem zaczęto podkreślać płynność i nieokreśloność planów migracyjnych dużej części Polaków, nie tylko zresztą w najbardziej popularnej Wielkiej Brytanii, która w oczywisty sposób była efektem funkcjonowania w warunkach swobody mobilności – osoby przebywające za granicą mogły z powodzeniem śledzić rozwój sytuacji społeczno-ekonomicznej na kluczowych „rynkach migracyjnych”, włączając w to kraj pochodzenia, i dostosowywać do niej swoje wybory w sferze mobilności. Co jednak znamienne, płynność ta z czasem zaczęła się zmniejszać, co było pokłosiem naturalnego starzenia się polskich migrantów, którzy dekadę po akcesji mieli już często 30-40 lat i wchodzili w fazę wychowania dzieci, która (szczególnie gdy dzieci te są już w wieku szkolnym) sprzyja podejmowaniu bardziej długoterminowych decyzji co do miejsca zamieszkania. Niektóre badania sugerowały, że także kryzys gospodarczy wymusił na niektórych migrantach podjęcie długofalowej decyzji dotyczącej miejsca zamieszkania (White i in., 2018). Na zjawisko to wskazują jednoznacznie wyniki analiz Janickiej i Kaczmarczyka (2016), którzy, opierając się na danych Narodowego Banku Polskiego, wykazali drastyczną w wielu przypadkach zmianę orientacji polskich migrantów na skutek wydarzeń kryzysowych, tj. globalnego kryzysu finansowego i ekonomicznego lat 2008-2010, której wyrazem był istotny wzrost odsetka migrantów wykazujących chęć do osiedlenia się, a jednocześnie zmniejszenie udziału tych, których należałoby zakwalifikować jako migrantów czasowych³.

Bilans migracji poakcesyjnych

Wnioski z dostępnych badań na temat skutków migracji z Polski były dla krajów docelowych korzystne. Struktura napływających migrantów była w oczywisty sposób dostosowana do popytu na pracę. W przypadku wszystkich nowych krajów członkowskich emigrowali w większości mężczyźni, osoby młode i relatywnie dobrze wykształcone. Prawie jedna czwarta migrantów z krajów UE-8 mogła się wykazać dyplomem ukończenia wyższej uczelni. Korzystne cechy migrantów w konfrontacji z silnym strukturalnym popytem zgłaszającym na pracę cudzoziemców zaowocowały wyjątkowo pozytywnymi efektami na poziomie rynku pracy: dane z krajów, do których docierali migranci z nowych krajów członkowskich, wykazywały wyższe współczynniki aktywności zawodowej i wyższe współczynniki zatrudnienia imigrantów niż pracowników rodzimych (z wyjątkiem Niemiec), niższe zagrożenie ryzykiem bezrobocia.

W sumie, na poziomie zagregowanym, nie można było zidentyfikować negatywnego wpływu migracji na poziom bezrobocia czy stawek płac. Najbardziej symptomatycznym okazał się przypadek Wielkiej Brytanii, w której wstąpił pozytywny efekt migracji poakcesyjnej tak na obszarze rynku pracy, jak systemu zabezpieczenia społecznego.

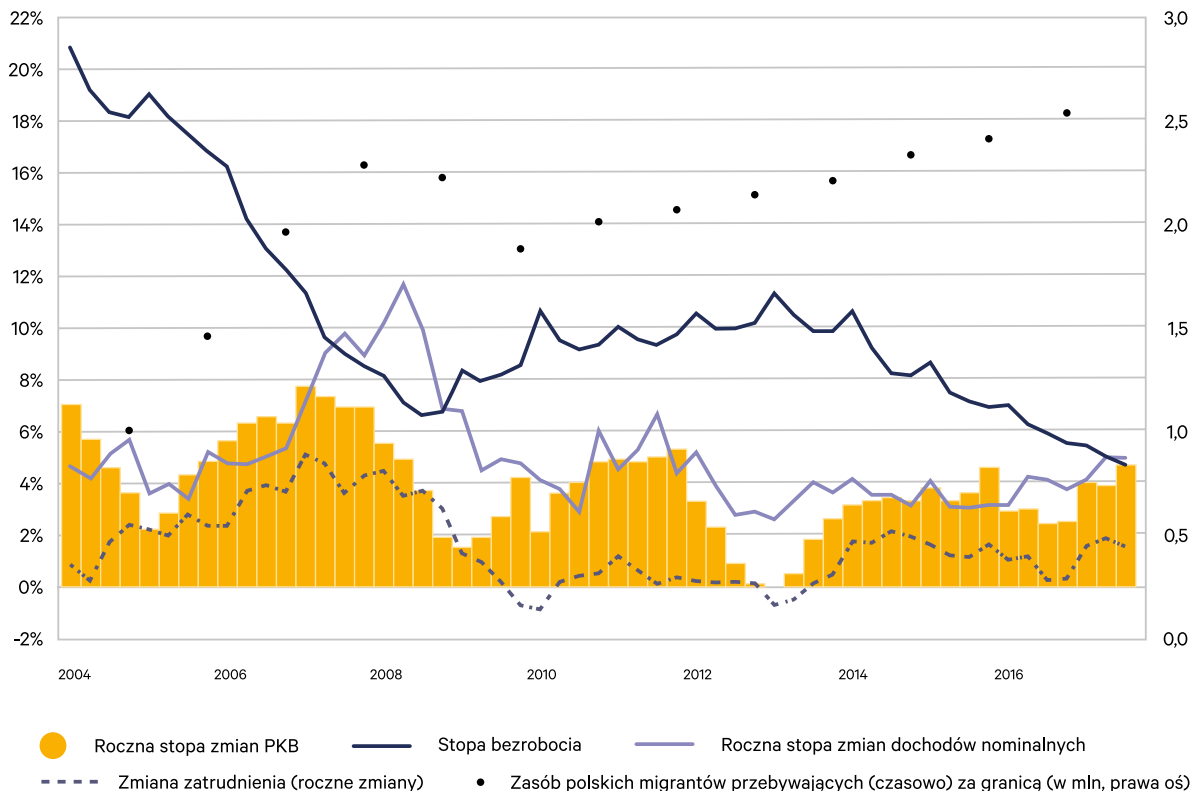
Korzystne efekty migracji w krajach przyjmujących były poniekąd oczekiwane, biorąc pod uwagę dostępne koncepcje teoretyczne i wiedzę na temat samego procesu. Znacznie bardziej nieoczywiste były skutki masowego odpływu ludzi dla rynków pracy w krajach pochodzenia migrantów. Dotyczy to m.in. Polski, gdzie w okresie poakcesyjnym sytuacja na rynku pracy była bardzo trudna (by wskazać choćby ponad 20-procentowy poziom bezrobocia). Proste porównanie statystycznych danych

3 Najnowsze, nieopublikowane jeszcze analizy wskazują dodatkowo na coraz większy udział migrantów zorientowanych nie na realizację celów indywidualistycznych, ale rodzinnych, co może dodatkowo pogłębiać opisane powyżej tendencje.

o zasobach pracy ze scenariuszem zakładającym brak migracji poakcesyjnych sugerowałoby, że zasoby pracy zmniejszyły się o ok. 750-800 tys. osób, co skutkowało istotnie niższą presją na rynku pracy (zob. Wykres 2) i przełożyło się na trwałą tendencję spadku stopy bezrobocia.

Wykres 2: Migracje poakcesyjne Polaków a podstawowe agregaty opisujące procesy zachodzące na polskim rynku pracy, 2004-2018

Źródło: Kaczmarczyk, 2018, na podstawie: Roszkowska i in., 2017.



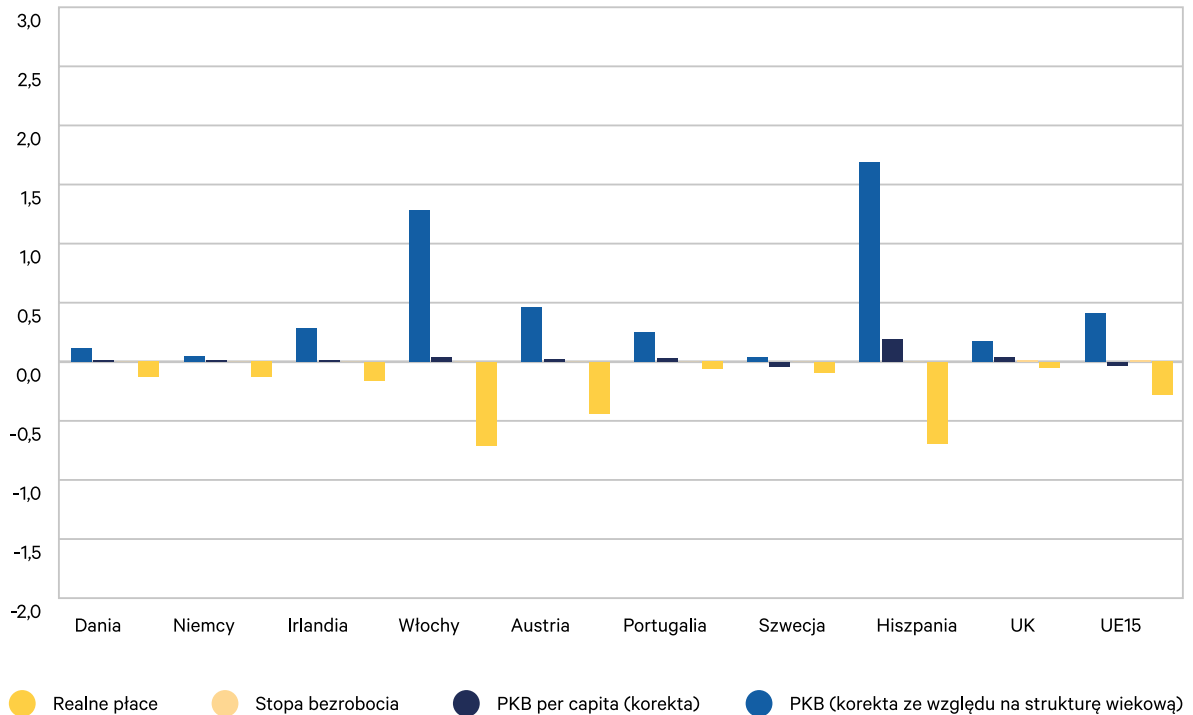
Porównanie obniżającej się stopy bezrobocia oraz zmniejszającego się zasobu pracy w kraju wskazuje na silny negatywny skutek migracji poakcesyjnych na rynek pracy, co sugerowałoby trafność często pojawiającej się tezy o „eksporcie bezrobocia”. Jednak uwzględnienie w analizach dodatkowych zmiennych, np. wskazujących na proces tworzenia miejsc pracy i rolę wzrostu gospodarczego, dowodzi, że to raczej te czynniki miały przemożny wpływ na bezrobocie w Polsce, chociaż wpływ tych zmiennych był najwyraźniej widoczny w okresie 2004-2007, tj. przed kryzysem gospodarczym lat 2008-2010. Wniosek ten dotyczy też umiarkowanego albo słabego wpływu migracji na poziom płac, który ujawniał się silniej jedynie w przypadku wybranych zawodów i lokalnych rynków pracy.

Ten pozorny paradoks można z łatwością wyjaśnić, odwołując się do innych procesów, które towarzyszyły masowej migracji poakcesyjnej, osłabiającej (bądź wzmacniającej) jej potencjalne oddziaływanie, takich jak zmniejszanie się zasobu pracy w wyniku wzrostu uczestnictwa w edukacji potencjalnych pracowników, wzrost samozatrudnienia, wzmożony napływ funduszy strukturalnych, generujących i wzmacniających popyt wewnętrzny, niski poziom mobilności wewnętrznej czy silne niedopasowania strukturalne. W sumie pozytywne zmiany dotyczące zmniejszania się bezrobocia w Polsce po wejściu do UE winny być przypisywane raczej zmianom w sferze tworzenia (i likwidacji) miejsc pracy, a te z kolei były bardzo silnie zależne od fazy cyklu koniunkturalnego i wzmacniane przez napływ unijnych funduszy strukturalnych. Wyniki te są zresztą zgodne z analizami sporządzanymi za granicą, a wykorzystującymi modele równowagi ogólnej. We wszystkich znanych przypadkach wpływ migracji na wskaźniki polskiego rynku pracy oceniono jako niewielki, ale pozytywny (por. Wykres 3).

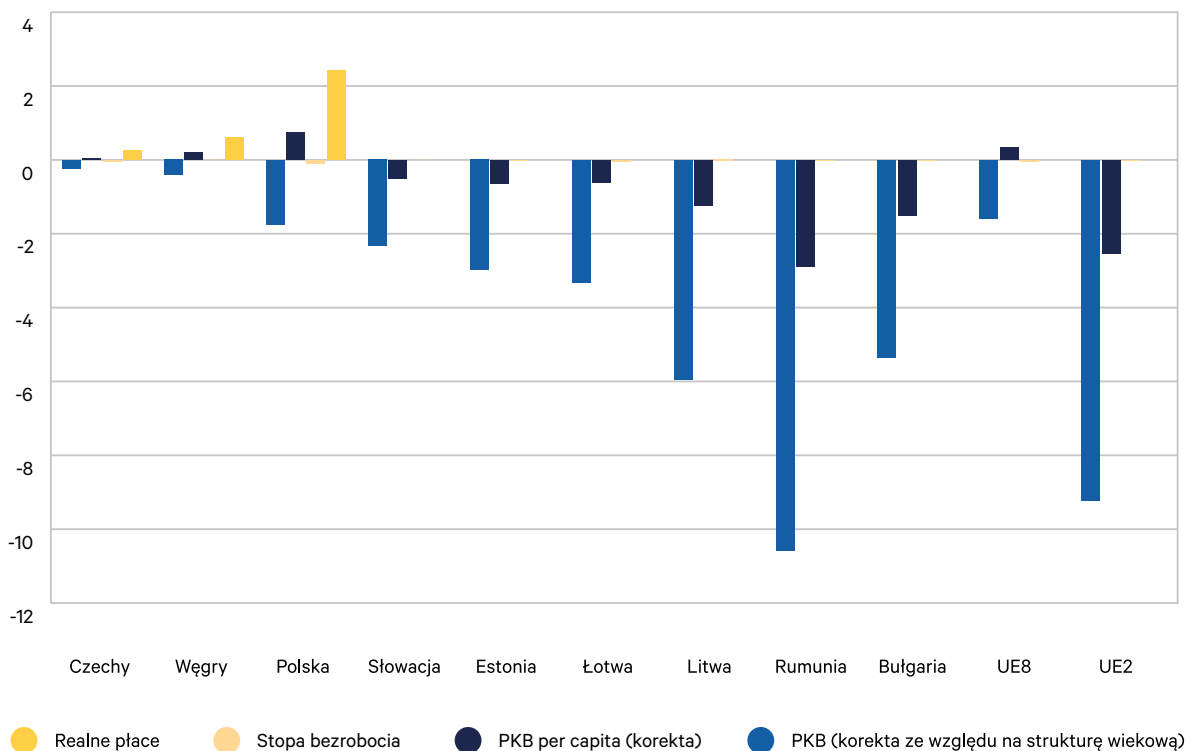
Wykres 3: Ekonomiczne efekty migracji poakcesyjnych, kraje docelowe (Wykres 3A) oraz wybrane kraje pochodzenia (Wykres 3B), zmiany w procentach.

Źródło: Holland i in., 2011.

Wykres 3A.



Wykres 3B.



W przypadku Polski efekty migracji poakcesyjnych były wyraźnie korzystniejsze niż w przypadku krajów bałtyckich (o bardzo dużej relatywnej skali migracji w pierwszym okresie poakcesyjnym) oraz Bułgarii i Rumunii. Wynika to w dużej mierze z tego, że proces migracyjny pozwolił uwolnić duże nadwyżki zasobów pracy, których odpływ okazał się mniej bolesny dla gospodarki, niż można by to zakładać. Przede wszystkim jednak analizy przeprowadzane zarówno dla krajów pochodzenia, jak i krajów docelowych wskazują na prostą prawidłowość: to kraje imigracji korzystają na napływie cudzoziemskich pracowników, a dodatkowo skala tej korzyści jest skorelowana z tym, na ile odważne były decyzje polityczne w odniesieniu do rozwiązań przejściowych. W praktyce więc dwa z nich – Wielka Brytania i Irlandia – okazały się ekonomicznymi wygranymi zjawiska migracji poakcesyjnych, nawet jeśli obecne wydarzenia polityczne sugerowałyby coś wręcz przeciwnego.

Należy jednak wziąć pod uwagę, że nawet jeśli zagregowany efekt migracji (na poziomie krajowym) jest neutralny, to może ona mieć krytyczne znaczenie na poziomie regionalnym czy lokalnym. Niejednoznaczny jest także wpływ migracji poakcesyjnych na zasób i poziom kapitału ludzkiego w Polsce. W dyskusji na ten temat kwestionuje się zasadność często przytaczanej hipotezy o „drenażu mózgów”. Jednocześnie podważa się hipotezę alternatywną o akumulacji kapitału ludzkiego dzięki mobilności. Doświadczenie polskich migrantów w Wielkiej Brytanii wskazywałoby raczej na to, że pozytywne efekty migracji osób dobrze wykształconych są ograniczone. W pewnej mierze może to wynikać z nierzadko występującego zjawiska „marnotrawstwa mózgów”, polegającego na podejmowaniu pracy poniżej swoich kwalifikacji, które jest pochodną problemów z transferem kapitału ludzkiego, ale też strategii implementowanych przez mobilnych Polaków (Brzozowski, 2011; Kaczmarczyk, 2018).

Ocena długookresowych skutków migracji poakcesyjnych nie odpowiada neoklasycznemu założeniu, iż w długim okresie zjawiska migracyjne są neutralne względem rynku pracy. Założenie to ignoruje bowiem przekształcenia strukturalne oraz zmiany demograficzne⁴ powodowane migracjami, których znaczenie może być o wiele większe niż proste skutki przemian na rynku pracy. W tym kontekście w polskiej literaturze przedmiotu postawiono hipotezę, że najnowsze migracje z Polski mogą przyczynić się długookresowo do istotnych zmian strukturalnych na poziomie alokacji przestrzennej zasobów pracy. Niesie to ze sobą jednak pewien potencjał modernizacyjny, polegający na transformacji regionów cechujących się dużym udziałem gospodarki naturalnej bądź częściowo naturalnej oraz nadwyżkami niemożliwych do wchłonięcia zasobów pracy w obszary zdolne do włączenia się do konkurencyjnej gospodarki globalnej. W istocie to właśnie nikłe możliwości absorpcyjne lokalnych i regionalnych rynków pracy są odpowiedzialne za masową skalę migracji poakcesyjnych, migracji, które stały się udziałem przede wszystkim wykształconych młodych ludzi pochodzących często z małych ośrodków miejskich, w których szanse na znalezienie akceptowalnej pracy były bardzo małe. Akcesja Polski do UE i związany z nią masowy proces mobilności po raz pierwszy w nowożytnej historii Polski stworzyły podstawy do, z jednej strony, odpływu nadwyżek siły roboczej – w przypadku migracji osiedleńczej – a z drugiej do realokacji zasobów pracy na krajowym rynku pracy – w przypadku migracji czasowej i migracji powrotnych (szersza dyskusja w: Kaczmarczyk i Okólski, 2008). Odpowiedź na pytanie, czy migracje poakcesyjne dadzą oczekiwany efekt restrukturyzacyjny, nie jest oczywista. Odpływ za granicę nadwyżek pracy daje jedynie przestrzeń na wprowadzenie przemyślanych polityk publicznych, których celem powinna być poprawa efektywności rynków pracy, zwłaszcza na poziomie lokalnym i regionalnym. Czy tak się stanie, pozostaje wciąż sprawą otwartą.

Wnioski

Swoboda przepływu osób przyczyniła się do pogłębiania procesu integracji europejskiej oraz do wykształcenia się nowego wzorca migracji wewnątrz europejskich, który zmienił procesy ludnościowe, społeczne i polityczne zarówno w krajach przyjmujących migrantów, jak i w krajach ich pochodzenia. Dzisiaj, 15 lat od momentu akcesji Polski i innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej do Unii Europejskiej „naturalny eksperyment”, polegający na otwarciu granic dla milionów pracowników ze słabiej

4 W tekście tym niewiele uwagi poświęca się zmianom demograficznym, które są pochodną migracji poakcesyjnych, ale dostępne analizy empiryczne wskazują, że – zwłaszcza na poziomie lokalnym i regionalnym – ich efekt będzie silny i niemal jednoznacznie negatywny. Paradoksalnie, może być on dodatkowo wzmocniony przez selektywne migracje powrotne osób w zaawansowanym wieku (Okólski, 2018).

rozwinętej części kontynentu, można uznać za – przynajmniej częściowo – zakończony. Dostępne dane wskazują, że po okresie masowego napływu skala zmian drastycznie się zmniejszyła, a miejsce „płynnej migracji” coraz częściej zajmują strategie zmierzające do osiedlania się w krajach oferujących lepsze warunki do pracy i życia. Z tej perspektywy wydaje się, że wbrew obawom wielu obserwatorów otwarcie granic nie doprowadziło ani do zaburzeń na rynkach pracy w krajach UE, ani nie obniżyło poziomu życia ich mieszkańców. Wręcz przeciwnie, w przypadku krajów, które otworzyły swoje rynki pracy w pierwszej kolejności, pozytywne efekty napływu były największe. Oznaczałoby to, że zasada swobodnego przepływu nie musi być zagrożeniem dla krajów atrakcyjnych dla imigrantów. Dodatkowo migracjom poakcesyjnym przypisuje się pozytywną rolę w procesie niwelowania szoku, jakim był kryzys ekonomiczny lat 2008-2010.

Ocena wpływu na polską gospodarkę i polski rynek pracy nie jest już tak jednoznaczna, choć wedle dostępnych analiz raczej pozytywna. Argumenty na potwierdzenie tezy są następujące. Po pierwsze, warto docenić wybory Polaków, którzy zdecydowali się na wielokrotnie obciążoną dużym ryzykiem decyzję o wyjeździe za granicę. Ta aktywność stała się swoistym symbolem gotowości do wzięcia odpowiedzialności za siebie i swoje życie. Po drugie, wielu z migrujących Polaków odniosło dzięki temu sukces. Dla części z nich migracja umożliwiła realizację karier zawodowych, innym pozwoliła odnaleźć lepsze miejsce dla własnej odmienności. W przypadku większości wyjazdy zagraniczne pozwoliły finansować konsumpcję gospodarstw domowych w kraju, co w niewielkim – ale jednak mierzalnym – stopniu pozwoliło zmniejszać skalę ubóstwa w Polsce. Po trzecie, masowe włączenie się mieszkańców Europy Środkowo-Wschodniej w procesy migracyjne udowodniło, że wspólny europejski rynek pracy istnieje i mimo różnic w systemach rynku pracy i zabezpieczenia społecznego może funkcjonować bez zakłóceń nawet w obliczu pokaźnego potencjału migracyjnego w krajach o niższym poziomie rozwoju. Po czwarte, osoby powracające z zagranicy przywoziły ze sobą nowe kompetencje i umiejętności. Ze względu na specyfikę pozycji zawodowych zajmowanych w krajach UE-15 były to co prawda przede wszystkim kompetencje o charakterze ogólnym czy cywilizacyjnym, ale w kontekstach lokalnych migranci powrotni często stawali się „agentami zmiany społecznej” (Grabowska i in., 2016; White i in., 2018). Wreszcie, otwarcie zachodnioeuropejskich rynków pracy i umasowienie procesów migracyjnych sprawiło, że mobilność stała się doświadczeniem generacyjnym współczesnych Polaków i oddziałuje na sferę ich tożsamości oraz identyfikacji ze Wspólnotą Europejską.

Nie oznacza to, rzecz jasna, że proces ten nie był obarczony ryzykiem. Stworzył liczne szanse, ale też wywołał poważne wyzwania. Zapewne najważniejszym z nich jest zmiana demograficzna. Procesy demograficzne już od lat lokują Polskę wśród krajów o najniższej dynamice zmian ludnościowych, a masowy odpływ – przede wszystkim młodych ludzi – w okresie poakcesyjnym jeszcze te tendencje pogłębił. Co prawda czasowe zmniejszenie presji na rynek pracy może mieć istotny wymiar pozytywny, ale ubytek zasobów pracy ma konsekwencje negatywne, wymagające działań interwencyjnych w ramach polityki rynku pracy (aktywizacja, niwelowanie niedoskonałości rynkowych) oraz zdefiniowania korzystnej dla niego polityki imigracyjnej (rozwważna polityka admisyjna, odważniejsza niż dotychczas polityka integracyjna).

Istotną składową dyskusji na temat konsekwencji wprowadzenia swobody przepływu osób są powroty Polaków. Dzisiaj, w 2019 r., można już stwierdzić, że masowe powroty nie nastąpiły i zapewne nigdy nie nastąpią. Można jednak oczekiwać, że generacje polskich migrantów poakcesyjnych będą stanowić zasób dla nowych rozwiązań w zakresie europejskiej polityki integracyjnej, a także polskiej polityki zagranicznej, której celem powinno być maksymalne wykorzystanie potencjału (ekonomicznego, naukowego, politycznego) wyjątkowo licznej polskiej diaspory.

Bibliografia

- Benton M., Petrovic M. (2013), *How Free is Free Movement? Dynamics and Drivers of Mobility within the European Union*, Brussels, Migration Policy Institute Europe.
- Brücker H. (red.) (2009), *Five years of the EU enlargement to the East*, Bonn, European Integration Consortium.
- Brzozowski J. (2011), „Brain drain” czy „brain gain”: kilka uwag dotyczących skutków gospodarczych osób wykwalifikowanych, „Studia i Prace Wydziału Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych” 3./2011.
- Fihel A., Janicka A., Kaczmarczyk P., Nestorowicz J. (2015), *Free movement of workers and transitional arrangements: lessons from the 2004 and 2007 enlargements*, Bruksela, European Commission, DG Employment.
- Grabowska I., Garapich M.P., Jaźwińska, E. i A. Radziwinowiczowna (2016), *Migrants as Agents of Change: Social Remittances in an Enlarged European Union*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Grabowska I. i M. Okólski (2009), *Emigracja ostatnia?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Holland D., Fic T., Rincon-Aznar A., Stokes L., Paluchowski P. (2011), *Labour mobility within the EU - The impact of enlargement and the functioning of the transitional arrangements. Final report*, London, National Institute of Economic and Social Research (online: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7120&langId=en>).
- Janicka A., Kaczmarczyk P. (2016), *Mobilities in the crisis and post-crisis times: migration strategies of Poles on the EU labour market*, „Journal of Ethnic and Migration Studies”, published online 30 Mar 2016, pp. 1693-1710; // <https://doi.org/10.1080/1369183X.2016.1162350>.
- Kaczmarczyk P. (2018), *Post-accession migration and the Polish labour market – expected and unexpected effects*, [w:] White A., Grabowska I., Kaczmarczyk P. i K. Slany, *The Impact of Migration on Poland*, Londyn, University College London Press.
- Kaczmarczyk, P. (2010), *Poakcesyjne migracje Polaków – próba bilansu*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 4(36).
- Okólski M. (red.) (2018), *Wyzwania starzejącego się społeczeństwa. Polska dziś i jutro*, Warszawa, WUW.
- Okólski M., Salt J. (2014), *Polish Emigration to the UK after 2004, Why Did So Many Come?*, „Central and Eastern European Migration Review” 3(2).
- Roszkowska S., Saczuk K., Skibińska M., Strzelecki P., Wyszynski R. (2017), *Kwartalny raport o rynku pracy w I kw. 2017 r.* Warszawa, Narodowy Bank Polski.
- White A., Grabowska I., Kaczmarczyk P., Slany K. (2018), *Migration Impacts on Poland*, Londyn, UCL Press.



ROZDZIAŁ 4

JAN J. MICHAŁEK

SWOBODNY PRZEPIYW TOWARÓW I USŁUG

ABSTRAKT

Swobodny przepływ towarów, usług i bezpośrednich inwestycji zagranicznych to główne obszary integracji gospodarczej w ramach UE. Od utworzenia unii celnej w końcu lat 50. do powstania prawdziwie jednolitego rynku w roku 1992, a także w latach następnych, w UE zniesiono wiele barier dotyczących swobody przepływu dóbr i usług, takich jak cła, formalności celne, kontrole graniczne czy też przeszkody wynikające z różnych standardów i regulacji.

Polska, przystępując do UE w 2004 r., stała się członkiem jednolitego rynku europejskiego (JRE). Handel zagraniczny Polski z krajami członkowskimi wykazał ogromną – a po 2004 r. wyraźnie przyśpieszoną – dynamikę i wzrósł ponad 3-krotnie. JRE zwiększył także atrakcyjność UE jako partnera handlowego krajów trzecich oraz spowodował wyraźne zwiększenie różnorodności dóbr dostępnych dla konsumentów.

W obszarze usług nastąpiło otwarcie rynków krajowych i bardzo wyraźne obniżenie cen, np. usług telekomunikacyjnych i transportowych. Polska jest także dynamicznie rozwijającym się eksporterem usług w ramach jednolitego rynku.

Nastąpiła ponadto intensyfikacja bezpośrednich inwestycji zagranicznych wewnątrz UE i w Polsce, gdzie aktualnie ponad 90% pochodzi z krajów unijnych. Sprzyjało to integracji polskiej gospodarki z europejskimi łańcuchami wartości, w których jest możliwa lepsza specjalizacja i dyfuzja nowoczesnych technologii.

SWOBODNY PRZEPIY W TOWARÓW I USŁUG¹

Wprowadzenie

Kraje Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), a dziś UE, dążyły do liberalizacji handlu wzajemnego i stworzenia jednolitego unijnego rynku nie tyle ze względów politycznych, ile ekonomicznych. Liberalizacja wymiany sprzyja rozwojowi handlu opartego na zasadach rynkowych, z którego partnerzy odnoszą obopólne korzyści z wymiany, a nie jeden korzysta, drugi zaś traci; optymalność handlu wynika na przykład z różnic w warunkach naturalnych² lub we względnych zasobach kapitału i siły roboczej³. Na przykład Niemcy, zasobne w kapitał i wiedzę techniczną, mogą konkurencyjnie zarządzać produkcją nowoczesnych samochodów, a Polska, zasobna w dobrze wykształconą i cały czas tanią siłę roboczą, może efektywnie wykonywać bardziej pracochłonne zadania, takie jak np. produkcja oraz składanie komponentów, będąc przez to także ważnym ogniwem europejskich łańcuchów wartości w przemyśle samochodowym. Taka wymiana między Niemcami a Polską zwiększa dobrobyt w obu krajach.

Istotne korzyści powstają także z handlu wewnątrzgałęziowego, czyli z handlu taką samą kategorią produktów między podobnymi krajami⁴ (np. samochodami między Francją a Niemcami). U podstaw tego handlu leżą zamiłowanie konsumentów do różnicowanych produktów (inne marki samochodów) oraz występowanie korzyści skali i konkurencji oligopolistycznej. Te korzyści ujawniają się w pełni na rozległym, wspólnym, jednolitym rynku i zachęcają do dalszej liberalizacji handlu i pogłębiania integracji między podobnymi, rozwiniętymi krajami w ramach UE.

To właśnie świadomość korzyści z handlu przyczyniła się do integracji gospodarczej i liberalizacji wymiany po II wojnie światowej w ramach GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) oraz do tworzenia ugrupowań integracyjnych, takich jak EWG. Znoszenie barier w przepływie towarów, usług i czynników produkcji (kapitału i siły roboczej) miało przynieść zwiększenie efektywności ekonomicznej i dobrobytu krajów członkowskich. W 1958 r. sześć krajów założycielskich stworzyło unię celną, w której stopniowo znoszono cła importowe w handlu wewnętrznym oraz ujednolicono politykę handlową (głównie cła) wobec państw trzecich. Dodatkowo w pierwszym traktacie rzymskim z 1957 r. zdecydowano się na utworzenie wspólnego rynku (*common market*), wewnątrz którego występuje swoboda przepływu dóbr, kapitału oraz siły roboczej. Posunięcia te doprowadziły do ogromnego wzrostu handlu między krajami członkowskimi i zachęcały do pogłębiania integracji. Dlatego w 1986 r. członkowie EWG zdecydowali się na utworzenie jednolitego rynku (*single market*), w którym wyeliminowano wszelkie bariery w przepływie towarów (np. formalności celne czy kontrole graniczne) po to, by eksport i import towarów były (prawie) równie łatwe jak ich sprzedaż na rynku krajowym. Oprócz tego w UE funkcjonują wspólna polityka konkurencji, która dyscyplinuje antykonkurencyjne zachowania przedsiębiorstw oraz państw (reguluje pomoc państwa np. w postaci subwencji) i jest fundamentalnym elementem jednolitego rynku – oraz wspólna polityka rolna. Oba te obszary europejskiej polityki gospodarczej są omówione w innych rozdziałach tego raportu.

- 1 Powyższy rozdział jest zmodyfikowaną wersją tekstu powstałego dla fundacji: My Obywatele Unii Europejskiej. Rozdział zatytułowany: *Unia Europejska – źródło cennych korzyści ekonomicznych dla Polski*, napisany wspólnie z Jerzym Wilkinem, został opublikowany w książce pod red. Romana Kuźniara w wydawnictwie Scholar w 2019 r. Tekst powstał przy współpracy z Przemysławem Kowalskim.
- 2 Twórcą klasycznej teorii handlu był na początku XIX w. David Ricardo. Wyjaśnił on, dlaczego handel jest optymalny na podstawie pojęcia przewagi względnej. Na przykład, w Polsce nie optaca się uprawa pomarańczy, które wymagają cieplejszego klimatu, bo koszty produkcji byłyby bardzo wysokie (ogrzewanie drzew w szklarniach). Polska może natomiast efektywnie produkować i eksportować jabłka (ma przewagę względną), które wymagają klimatu umiarkowanego, kupując w zamian, na przykład w Hiszpanii, pomarańcze. Taki handel optaca się producentom i konsumentom w obu tych krajach.
- 3 Eli Heckscher i Bertil Ohlin wykazali, że źródłem przewagi względnej mogą być właśnie różnice we względnych zasobach kapitału i siły roboczej.
- 4 Za prekursora tej teorii, która zyskała na wadze w latach 80. XX wieku, uważa się Paula Krugmana.

Skutki ekonomiczne funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego (JRE)

Rynek towarowy

Oceniając skutki ekonomiczne funkcjonowania integracji, rozróżnia się zazwyczaj krótkoterminowe efekty handlowe i długoterminowe konsekwencje, wynikające z inwestycji oraz zmiany struktury produkcji i konsumpcji.

W krótkim okresie dostrzega się głównie zmiany statyczne w handlu i produkcji. Po pierwsze, jest to korzystny efekt kreacji handlu (ang. *trade creation*), dzięki któremu mniej efektywni producenci krajowi są zastępowani – dzięki zniesieniu ceł – przez bardziej efektywnych z innych państw unii celnej. Równocześnie można się spodziewać, że wyparci producenci krajowi zajmą się produkcją towarów lub usług, w której są bardziej efektywni. Po drugie, występuje korzystny wzrost konsumpcji i ekspansji handlu między krajami członkowskimi, dzięki obniżeniu cen wewnętrznych. Po trzecie, może pojawić się niekorzystny efekt przesunięcia handlu (ang. *trade diversion*), który polega na zastąpieniu, wskutek protekcji zewnętrznej, bardziej efektywnych dostawców z reszty świata przez mniej efektywnych dostawców z Unii, których towary nie są obciążone cłem. Badania empiryczne prowadzone w pierwszym okresie funkcjonowania unii celnej (lata 60. XX w.) w EWG pokazały, że wskutek jej powstania wystąpił bardzo silny korzystny efekt kreacji i ekspansji handlu, a efekt przesunięcia handlu został odnotowany jedynie w sektorze rolnym (Balassa, 1975). Późniejsze badania ujawniły, że w latach 1970–1990 handel 12 krajów wewnątrz EWG rósł wyraźnie szybciej (ich udział zwiększył się z 6 do 21% PKB) niż z krajami trzecimi (wzrost z 6 do 12%), co potwierdzało znaczenie dużego, wspólnego rynku dla rozwoju handlu (Vetter, 2013).

Analizy prowadzone później, w latach 80. XX w., zarówno potwierdzały korzystny wpływ integracji na gospodarkę krajów członkowskich, jak i wskazywały na niewykorzystany potencjał wynikający z handlu wewnątrzgałęziowego. W długim okresie integracja przyczynia się do lepszej alokacji kapitału, czyli bardziej efektywnych inwestycji, sprzyjających specjalizacji, wydłużeniu serii produkcji (korzyści skali) i dzięki temu obniżeniu kosztów jednostkowych. Korzyści te są łatwiej osiągalne w przypadku dużego, zintegrowanego rynku. Poza tym integracja, poprzez wzrost konkurencji na wspólnym rynku, powinna prowadzić do obniżenia cen i zwiększenia różnorodności towarów dostępnych dla konsumentów. W efekcie powinien nastąpić wzrost produkcji i dobrobytu⁵.

Utworzenie prawdziwie jednolitego rynku, które dokonano się w 1992 r.⁶, oznaczało między innymi, że towar uznawany za bezpieczny w jednym państwie członkowskim jest dopuszczany do sprzedaży na terytorium całej Unii⁷. Od tego momentu wyroby legalnie wprowadzone na rynek w jednym państwie mają zapewniony swobodny dostęp do rynku całej Unii, jeżeli spełniają odpowiedni poziom bezpieczeństwa nałożony na nie przez państwo eksportujące te produkty. W UE kluczowe znaczenie mają wspólne regulacje techniczne, wynikające z obowiązków nakładanych przez rząd lub inne przepisy, odnoszące się do technicznych specyfikacji, metod testowania lub certyfikacji. W ramach tzw. nowego podejścia harmonizacja jest ograniczona do wymagań zasadniczych (*essential requirements*), które określają wymogi wyrobów ze względu na bezpieczeństwo dla zdrowia i życia, a także ochronę środowiska.

Na przykład wszelkie zabawki dla dzieci dopuszczane na rynek europejski muszą spełniać pewne zasadnicze wymogi konstrukcyjne i standardy bezpieczeństwa, tak by zapewnione było bezpieczne użytkowanie przez dzieci. Normy te dotyczą na przykład zagrożeń mechanicznych, poziomu tok-

5 Na przykład według znanych szacunków Baldwina, Francois i Portesa (1997) przystąpienie do UE nowych członków z Europy Środkowo-Wschodniej miało zwiększyć w długim okresie dochód tych ostatnich o mniej więcej 20%. Późniejsza weryfikacja takich szacunków okazała się jednak dosyć trudna.

6 W 1985 r. – w ramach realizacji koncepcji JRE – KE opublikowała dokument, w którym zaproponowano wiele posunięć zmierzających do eliminacji barier technicznych, fizycznych i fiskalnych, pozwalających na połączenie podzielonych rynków krajowych (Commission of the European Communities, 1985).

7 Głównym sposobem funkcjonowania jednolitego rynku jest niedopuszczanie do powstawania barier technicznych, wzajemne uznawanie towarów i harmonizacja techniczna (European Enterprise Network, 2013).

syczności, palności, sposobu wykorzystywania baterii i innych elementów. Musi być również podany wiek dzieci, w jakim dana zabawka może być użytkowana⁸. Oznacza to, że kupując nową zabawkę, samochód czy piec gazowy wyprodukowane w jakimkolwiek kraju Unii i posiadające znak CE, jesteśmy bezpieczni. Oceny zgodności dokonują odpowiednie jednostki administracji publicznej, ale odpowiedzialność za produkt wprowadzony na rynek ponosi producent, co oznacza, że na jego barkach spoczywa odpowiedzialność prawna i finansowa, w przypadku gdyby produkt był wadliwy. Dzięki temu, przestrzegając norm i stosując znak CE, może on eksportować swoje produkty na wszystkie rynki krajów członkowskich.

W 1987 r. wprowadzono także uniwersalny jednolity dokument celny (*single administrative document*, SAD), który zastąpił 70 różnych formularzy i ustanowił system kodów zamiast zapisów tekstowych. Dzięki temu w 1993 r. można było stopniowo znieść kontrole na granicy i urzędy celne. Zniknęło 50–60 mln formularzy celnych rocznie, a zatrudnienie zredukowano o mniej więcej 130 tys. celników, co dało oszczędności rządu wielu miliardów euro rocznie.

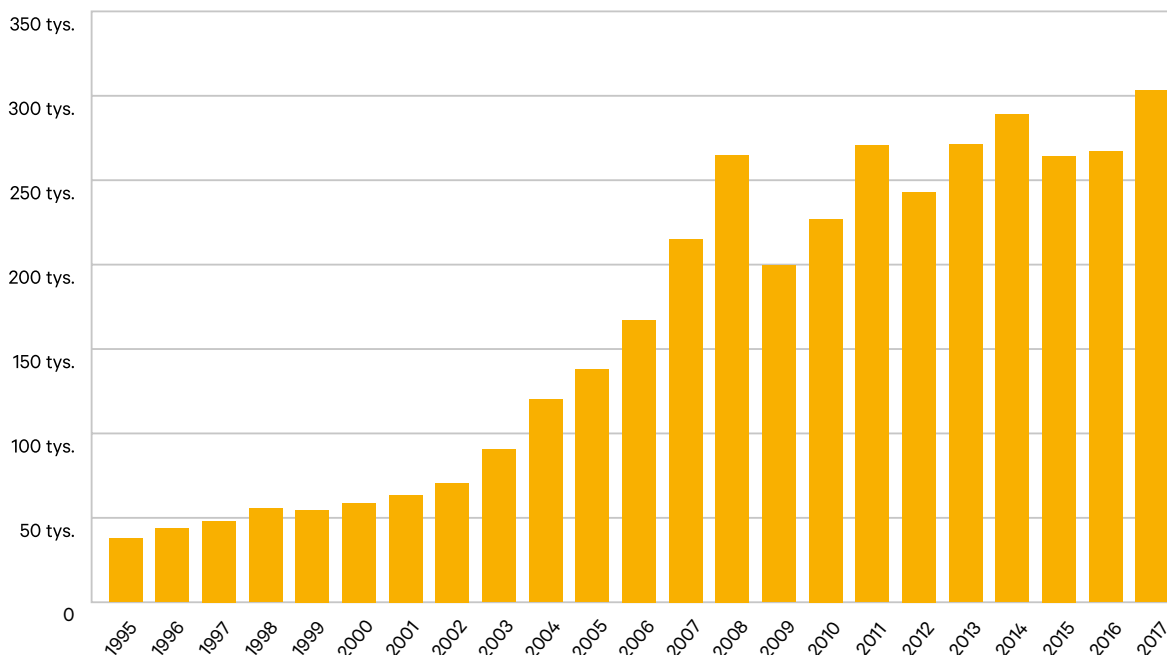
Polska, przystępując do UE w 2004 roku, stała się członkiem JRE. Handel zagraniczny Polski z krajami członkowskimi wykazał ogromną, i wyraźnie przyśpieszoną po 2004 r., dynamikę i wzrost trzykrotnie. Skalę tego zjawiska pokazano na Wykresie 1.

Jeszcze przed wprowadzeniem jednolitego rynku, na zlecenie Komisji Europejskiej, opracowano tzw. raport Chechiniego (1998), w którym szacowano potencjalne korzyści wynikające z jego utworzenia. Sumaryczne wyniki przedstawiono na Wykresie 2.

Wykres 1: Wskaźnik obrotów handlowych (suma wartości eksportu i importu) Polski z krajami UE w mln euro

Źródło: OECD, *Bilateral Trade in Goods by Industry and End-use*.

Komentarz: Spadek wielkości obrotów w 2009 r. wynikał z kumulacji skutków światowego kryzysu finansowego.

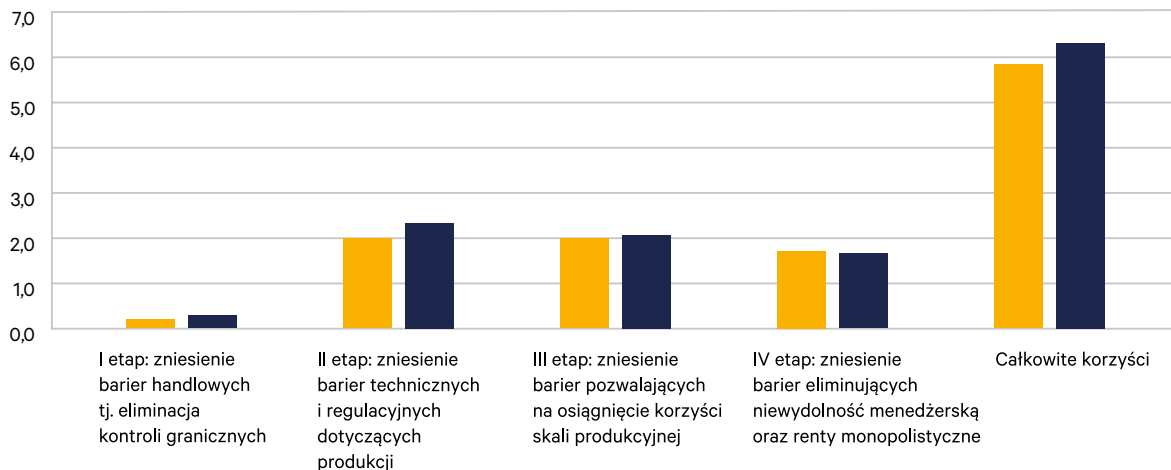


8 Por. nową dyrektywę 2009/48/EC oraz starą dyrektywę 88/378/EEC. Na przykład dla zabawek elektrycznych zasilanie nie może mieć napięcia powyżej pewnego poziomu, a zabawki akustyczne („dźwiękowe”) nie mogą przekraczać ustalonego poziomu głośności lub muszą być odpowiednio oznaczone.

Wykres 2: Korzyści z utworzenia jednolitego rynku europejskiego

Źródło: Cecchini (1988) oraz Emerson i inni (1988).

Komentarz: Szacunki wstępne (*ex ante*) korzyści płynących z eliminacji barier po utworzeniu jednolitego rynku europejskiego, jako procent PKB krajów członkowskich; słupki żółte prezentują szacunek niski, a niebieskie szacunek wysoki.



Analiza ta pokazywała, jak duże mogą być korzyści (aż do 6% PKB krajów członkowskich) wynikające z harmonizacji regulacji technicznych produktów, zwiększenia skali produkcji i obniżki kosztów wytwarzania, podniesienia konkurencji i efektywności menedżerów na jednolitym rynku oraz zniesienia kontroli granicznej. Z kolei Baldwin (1989), który analizował dynamiczne korzyści wynikające głównie z inwestycji i innowacji, oszacował, że tempo wzrostu gospodarczego krajów członkowskich może być wyższe o 0,25–1% rocznie.

Kompleksowa weryfikacja po utworzeniu JRE (*ex post*) tych wyników ma duże znaczenie dla oceny korzyści ekonomicznych Polski, ale nie jest łatwa. Istnieją jednak dość liczne badania pokazujące częściowo skalę tych korzyści. Oszacowano na przykład, jakie były skutki udziału w jednolitym rynku dla handlu brytyjskiego. Okazało się, że handel tego kraju z krajami UE, dzięki funkcjonowaniu JRE, był o mniej więcej 55% wyższy w latach 1992–2010, bez szkody dla wymiany z krajami trzecimi⁹.

Badania dowodzą również, że dzięki istnieniu JRE zwiększyła się w latach 1999–2008 liczba odmian dóbr dostępnych dla konsumentów krajowych, to zaś powoduje wzrost satysfakcji konsumentów, którzy lubią różnorodność, a ta z kolei podnosi poziom dobrobytu społecznego¹⁰. Te zmiany były najsilniejsze w przypadku nowych członków UE z Europy Środkowo-Wschodniej (w tym również Polski), w których PKB wzrósł o 1,7% dzięki zwiększonemu importowi innych odmian produktów z krajów członkowskich (Mohler i Seitz, 2010).

Utworzenie jednolitego rynku doprowadziło także do większej konkurencji i zmniejszenia różnic między cenami tych samych produktów oferowanych w różnych krajach. Na przykład w latach 1995–2005 rozbieżności cenowe zmniejszyły się z 39 do 26% (Ilzkovitz i in., 2007). To z kolei doprowadziło do redukcji marży firm, z korzyścią dla konsumentów, a dalej do redukcji cen. Badinger (2007) pokazuje, że w latach 1981–1999 margines zysku firm (*mark-up*) zmniejszył się o 32% w 18 sektorach produkcji przemysłowej.

Istnieją także badania sektorowe analizujące korzyści skali w Polsce. Na przykład Chilimoniuk-Przeździecka (2012) szacuje, że zjawisko to wystąpiło w latach 2004–2010 w produkcji papieru, koksu i produktów rafinacji ropy naftowej, wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych, wyrobów z metali, komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych oraz samochodów.

9 Centre for European Reform (2016) – badanie przeprowadzone przy użyciu modelu grawitacyjnego.

10 Konsumentom lubią większy wybór, bo dzięki temu mają szansę zakupić towar, który dokładnie odpowiada ich potrzebom (jak w supermarkecie). Natomiast mniejszy wybór powoduje, że konsument czerpie mniejszą satysfakcję z konsumpcji dóbr (funkcja Dixita-Stiglitz). Ten szerszy wybór – lepiej dopasowanych i tańszych produktów, komponentów i materiałów do produkcji – podnosi PKB krajów członkowskich.

W szerszym kontekście szacowano również wpływ funkcjonowania JRE na wydatki na badania i rozwój (BiR) oraz na innowacyjność. Badania przeprowadzone przez Griffitha i współpracowników pokazały, że wzrost konkurencji „zmusił” firmy do intensyfikacji badań i wprowadzania bardziej innowacyjnych produktów lub technologii. Siła tego efektu była jednak bardzo zróżnicowana w zależności od sektorów gospodarki.

Skutki liberalizacji rynku usługowego

Liberalizacja rynku usługowego i wprowadzanie jednolitego rynku w UE postępuje znacznie wolniej niż liberalizacja towarowa¹¹. Kompleksowa, powszechna liberalizacja usług komercyjnych nastąpiła dopiero w 2006 r. w ramach tzw. dyrektywy usługowej (2006/123/EC)¹², ale jej wdrażanie dokonuje się stopniowo (por. Rozdział 13 poświęcony usługom komercyjnym). Wdrażanie tej dyrektywy zachęcało ekonomistów do oszacowania potencjalnych korzyści z liberalizacji usług. Na przykład zespół Copenhagen Economics (2005) oszacował, że efektem pełnego jej wdrożenia powinno być zwiększenie unijnego handlu usługami o 33 mld euro oraz stworzenie około 600 tys. nowych miejsc pracy. Z kolei Hagemejer i współautorzy (2014) oszacowali potencjalne korzyści *ex ante* z tej dyrektywy dla Polski. Według ich wyliczeń PKB powinien wzrosnąć o 0,2–0,4%, w zależności od zakresu jej wdrożenia. Największy przyrost polskiego eksportu może wystąpić w przypadku usług budowlanych (do 27%), biznesowych (do 27%), rozrywkowych (do 15%), lotniczych i transportu drogowego.

Podjęmowane są również próby oszacowania uzyskanych już (*ex post*) korzyści z wdrażania dyrektywy usługowej. Na przykład Monteagudo i współautorzy (2012), na zlecenie Komisji Europejskiej, oszacowali wpływ liberalizacji usług na dobrobyt, wykorzystując dane od 2006 r. Obliczyli oni, że obniżenie barier w dostępie do usług o 10% zwiększa produktywność (wydajność) siły roboczej o 1,6%. Natomiast pełne wdrożenie dyrektywy we wszystkich sektorach zwiększyłoby handel usługami o 7,2%, bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) o 3,8% i produktywność siły roboczej o 4,7%. To z kolei spowodowałoby wzrost PKB krajów członkowskich o 0,8%.

Liberalizacja dostępu do rynku była szczególnie znacząca w kilku ważnych sektorach. Na przykład w przypadku łączności elektronicznej (usług telekomunikacyjnych) wprowadzono szereg dyrektyw w 2002, 2009 i 2011 r.¹³, których celem było: podniesienie konkurencji na rynku unijnym poprzez harmonizację zasad, ułatwienie dostępu do infrastruktury, stworzenie krajowych organów regulacyjnych, wspieranie wolności wyboru konsumentów i umożliwienie im czerpania korzyści z innowacyjnych usług. W efekcie nastąpiło otwarcie rynków krajowych i bardzo wyraźne obniżenie cen usług telekomunikacyjnych. Przykładowo „walka” w Brukseli o zniesienie roamingu trwała 10 lat. Od 2007 r. detaliczne ceny połączeń komórkowych w Unii Europejskiej obniżyły się aż o 92%. Ceny SMS-ów zaczęły spadać w 2009 r. i od tamtej pory są niższe również o 92%¹⁴. Dzięki temu nastąpił bardzo wyraźny spadek wszystkich opłat, a szczególnie tych za pobieranie danych za granicą oraz wykonywanie połączeń telefonicznych. Oszacowano, że te redukcje zmniejszyły wydatki konsumentów o 9,6 mld euro rocznie. Oznacza to, że koszty prowadzenia działalności gospodarczej dla firm znacznie się obniżyły, a turyści mogą praktycznie bez dodatkowych kosztów korzystać z usług telekomunikacyjnych. Sprzyja to rozwojowi powiązań handlowych, usługowych i turystyce. W Polsce również stopniowo obniżyły się ceny usług telekomunikacyjnych. Na przykład ceny usług wiązanych w Polsce pokazano na Wykresie 3.

11 Wprawdzie liberalizacja towarów i usług była już zapisana w traktacie rzymskim, jednak realna liberalizacja nastąpiła później i tylko częściowo została pogłębiona w ramach jednolitego rynku, od 1992 r.

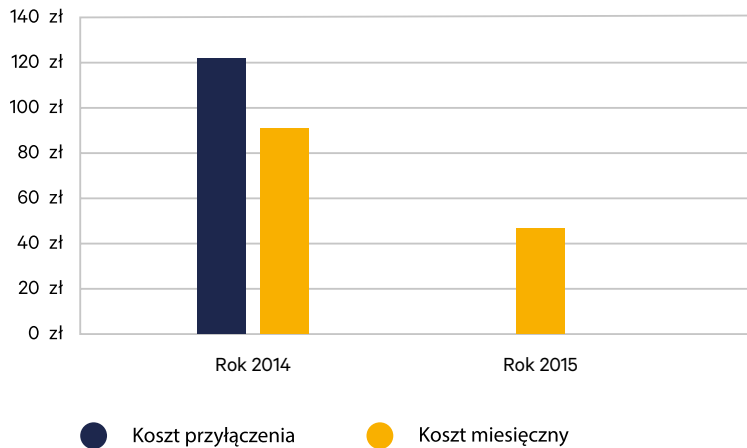
12 Przyjęto w niej zasadę kraju „pochodzenia” oraz swobodę dostarczania usług dla podmiotów krajowych i zagranicznych ulokowanych w danym kraju.

13 Wprowadzono następujące dyrektywy: 2002/20/WE, 2002/19/WE, 2002/22/WE, 2002/58/WE, rozporządzenie nr 1211/2009 i rozporządzenie (UE) nr 531/2012.

14 Zob. <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/ue/roaming-w-ue-nowe-zasady-od-15-czerwca-2017/7kezem>, [dostęp: 20.09.2018].

Wykres 3: Zestawienie najtańszych usług wiązanych (telefonia stacjonarna + internet) na polskim rynku w latach 2004 i 2015

Źródło: Błaszczkowski, Ćwikliński (2018).



Innym przykładowym sektorem, w którym nastąpiła bardzo wyraźna liberalizacja, jest transport lotniczy w Europie. UE wprowadziła tzw. pakiety lotnicze w latach 1987, 1990 i 1992 oraz dwa pakiety w ramach tzw. wspólnego europejskiego nieba (Single European Sky) w roku 2004 i 2009¹⁵. Celem tych regulacji – w dużym uproszczeniu – było zwiększenie konkurencji, harmonizacja regulacji krajowych, zapewnienie dostępu do infrastruktury lotniczej dla linii europejskich oraz zapewnienie tych samych, wysokich standardów bezpieczeństwa transportu lotniczego i ochrony interesów pasażerów.

Efektom wprowadzonych regulacji stało się wyraźne podniesienie poziomu konkurencji, bez obniżania standardów bezpieczeństwa, i pojawienie się wielu niskokosztowych przewoźników lotniczych, co zmusiło przewoźników krajowych (często państwowych) do radykalnych obniżek cen. Pomiędzy rokiem 2003 a 2011 udział tradycyjnych (państwowych) przewoźników spadł w Polsce z 99% do około 52%¹⁶. W rezultacie konkurencji ceny biletów lotniczych w UE obniżyły się o mniej więcej 40%, a podróże lotnicze, niegdyś elitarne, stały się usługą dostępną dla wielu pasażerów. Na przykład w 2004 r. polskie lotniska obsłużyły około 6 mln pasażerów, a w roku 2012 – prawie 22 mln, przy czym Polacy często korzystali również z linii niskokosztowych (por. Cieślak i Michałek (red.), 2015, rozdz. 4.). Równocześnie poprawiły się prawa pasażerów lotniczych¹⁷. Ceny biletów w UE stały się wyraźnie niższe w porównaniu z biletami w innych regionach świata. Sprzyjało to nawiązywaniu i rozwijaniu bezpośrednich kontaktów biznesowych, turystyce międzynarodowej oraz zwiększało mobilność siły roboczej (migrantów).

Ostatnim przykładowym sektorem, w którym dokonana się unijna liberalizacja, jest transport drogowy. Wprowadzenie jednolitych dokumentów celnych (SAD) i likwidacja kontroli granicznej w ramach JRE umożliwiły dalszy rozwój transportu drogowego towarów, który dominuje w krajach UE. Również w tym sektorze UE wprowadziła cały szereg aktów służących harmonizacji regulacji krajowych, zmniejszeniu barier w świadczeniu usług i nasileniu europejskiej konkurencji. Dodatkowo w 2009 r. dopuszczono do wykonywania usług kabotażowych na terenie UE¹⁸. Towarzyszący temu rozwój infrastruktury drogowej, zwłaszcza autostrad i dróg szybkiego ruchu (często dofinansowywany z funduszy strukturalnych UE), sprzyjał rozwojowi usług międzynarodowych w Europie.

15 Regulacje: EC 549/2004, 550/2004, 551/2004, 552/2004 oraz EC 1070/2009 i 1108/2009.

16 Na rynku polskim pojawiły się m.in. linie Ryanair, Wizz Air, EasyJet, Germanwings, Centralwings, SkyEurope i inne. Zob. Cieślak i Michałek (2015).

17 Prawa pasażerów linii lotniczych w UE są określone na stronie: https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/passenger-rights/air/index_pl.htm, [dostęp: 10.03.2019]. Regulują one np. sprawy związane z odwołaniem lotu, opóźnieniem lotu, odmową wstępu na pokład samolotu, sprzedażą większej liczby biletów, niż wynosi liczba miejsc, oraz zagubieniem bagażu. Podobnie w UE są określone również prawa pasażerów korzystających z innych środków komunikacji.

18 Regulacja (EC) 1072/2009.

W efekcie wzrostu konkurencji i poprawy infrastruktury można sądzić, że stawki frachtowe w przeliczeniu na tonokilometr się obniżyły, co w połączeniu z rozwojem centrów logistycznych sprzyjało dalszemu rozwojowi handlu międzynarodowego. Należy dodać, że skorzystały na tym również polskie firmy¹⁹. Począwszy od 2012 r., polskie przedsiębiorstwa transportowe mają największy udział w europejskich przewozach towarowych²⁰. Ta bardzo silna pozycja konkurencyjna jest zresztą przedmiotem pewnych napięć (por. Rozdziały 13 i 19) i może prowadzić do ujednoczenia stawek płacowych (z korzyścią dla kierowców) w trakcie świadczenia usług transportowych na terenie innego kraju UE.

Swoboda przepływu kapitału i globalne łańcuchy wartości (GVC)

Swoboda przepływu kapitałów została zapisana już w traktacie rzymskim (1957), jednak w pierwszym okresie uważano, że przepływ kapitałów ma głównie wspomagać przepływ towarów (kredyty handlowe) (zob. też Rozdział 5 o swobodnym przepływie kapitału)²¹.

Liberalizacja dotyczyła zarówno bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), łączących się z kontrolą właściciela nad kapitałem, jak i inwestycji portfelowych, zazwyczaj w formie kredytów lub wkładów kapitałowych. W przypadku Polski dużo większe znaczenie miały BIZ napływające do naszego kraju, głównie z innych krajów członkowskich. W latach 2004–2017 co roku napływały BIZ o wartości około 10 mld euro rocznie, co przyczyniło się do powstania wielu inwestycji na terenie kraju²². Taka forma napływu kapitału jest bezpieczniejsza, ponieważ BIZ mają zazwyczaj trwalszy charakter niż inwestycje portfelowe.

W latach 1995–2005, od czasu traktatu z Maastricht i całkowitej liberalizacji przepływów, wzrosło znaczenie napływu BIZ do krajów UE z innych krajów UE w stosunku do całości napływu BIZ – z 53% do 78%. Badanie Flama i Nordströma (2007) pokazuje, że utworzenie jednolitego rynku miało duży wpływ na intensyfikację BIZ wewnątrz UE. Również w Polsce na koniec 2016 r. większość BIZ (ponad 90%) pochodziło z krajów unijnych. Największe udziały miały: Holandia (33,9 mld euro), Niemcy (29,2 mld), Luksemburg (23,5 mld) i Francja (17,8 mld)²³.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne wzbudzają niekiedy emocje w Polsce i w innych krajach przyjmujących kapitał. Trzeba jednak zauważyć, że w gospodarce otwartej uzupełniają one inwestycje krajowe, chociaż mają czasami wyższy koszt (transfer zysków za granicę) dla kraju goszczącego niż wydatki inwestycyjne, finansowane z oszczędności krajowych. Poza tym BIZ często wywołują pozytywne efekty zewnętrzne (*spillovers*), głównie poprzez dyfuzję (tzn. rozprzestrzenianie) technologii i tworzenie związków z lokalnymi producentami.

Teoria i empiria pokazują ponadto, że firmy dokonujące BIZ są z reguły lepiej zarządzane, bardziej wydajne, bardziej innowacyjne i posiadają aktywa niematerialne (np. patenty, technologie), które dają im przewagę nad konkurentami. Z kolei kraje goszczące inwestorów muszą mieć jakieś atuty (np. tanią siłę roboczą, wykształconych pracowników, surowce), które zachęcają do dokonania inwestycji. Dodatkowym argumentem dla firm spoza Unii, na przykład amerykańskich czy japońskich, jest łatwy dostęp (np. z Polski) do całego rynku Unii Europejskiej. Zagraniczne firmy zatrudniają lokalnych pracowników, oferują z reguły wyższe wynagrodzenia, uczą nowoczesnych metod zarządzania pracownikami,

19 Firmy polskie są relatywnie małe. W 2010 r. 77% firm miało tylko jeden pojazd, a ponad 97% – mniej niż 10 ciężarówek (Cieślik i Michalek, 2015).

20 Również w 2017 r. polscy przewoźnicy zajmowali pierwsze miejsce w UE. Zob. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Road_freight_transport_statistics#High_performance_by_Polish_hauliers_as_third_parties_in_country_to_country_flows, [dostęp: 20.09.2018].

21 W latach 80. XX w. rozpoczęła się jednak dalsza liberalizacja przepływu kapitałów, co wiązało się z innowacjami technologicznymi, rozwojem rynku euro-dolarowego, poprawą równowagi płatniczej krajów UE i niską efektywnością regulacji ograniczających przepływ kapitału. Pełna jego liberalizacja nastąpiła dopiero na mocy traktatu z Maastricht (1993).

22 Regularny napływ BIZ występował we wszystkich latach, z wyjątkiem kryzysowego okresu 2008–2010, kiedy ich wartość do około 6–7 mld euro rocznie. Dane te obejmują również reinwestowane zyski (por. dane NBP): http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/bilans_platniczy.html, [dostęp: 20.09.2018].

23 Zob. dane: https://www.paih.gov.pl/polska_w_liczbach/inwestycje_zagraniczne, [dostęp: 20.09.2018].

zwiększają produkcję i często wchodzą w bezpośrednie kontakty z lokalnymi producentami. Większe zatrudnienie z kolei zwiększa popyt i sprzyja rozwojowi danego regionu. Te działania wywołują właśnie pozytywne efekty zwrotne, korzystne dla danego regionu oraz innych sektorów gospodarki kraju goszczącego.

W Polsce BIZ były skoncentrowane w kilku sektorach gospodarki, takich jak działalność finansowa i ubezpieczeniowa, sektor usługowy czy przemysł przetwórczy, a zwłaszcza samochodowy. W sumie w 2016 r. działało 24 780 jednostek z udziałem kapitału zagranicznego, które zatrudniały 1855,2 tys. osób, a prawie połowę tego kapitału zainwestowano w województwie mazowieckim (47,4%)²⁴.

Na przykład inwestycje w przemyśle samochodowym spowodowały, że Polska jest dziś liczącym się eksporterem samochodów (Volkswagen, Opel, Fiat, Toyota, Man, Volvo, Isuzu) i części samochodowych. Ponad 90% produkcji motoryzacyjnej w Polsce jest przeznaczona na eksport (głównie do Niemiec i Włoch oraz innych krajów UE) i stanowi to najważniejszą pozycję (ponad 16%) w polskim eksporcie przemysłowym. Dzięki BIZ rozwinęły się profesjonalne usługi naprawy samochodów, a poddostawcy części samochodowych współpracują z zagranicznymi producentami, spełniając ich wymogi technologiczne i jakościowe. BIZ oddziałują na wzrost gospodarczy i dobrobyt społeczeństwa, ale oszacowanie tego wpływu nie jest łatwe²⁵. Według najnowszych szacunków (Kosztowniak, 2018) napływ BIZ do Polski zwiększył tempo wzrostu gospodarczego naszego kraju, ale w stopniu relatywnie niewielkim. Można sądzić, że znacznie silniejsze efekty wzrostowe wystąpiły w sektorach, do których głównie napływały BIZ.

W zglobalizowanej gospodarce, w której występują silne przepływy BIZ, ogromne znaczenie ma bezpośrednia współpraca firm w ramach globalnych łańcuchów wartości (*Global Value Chains – GVC*) (zob. też Rozdział 11 o przemyśle przetwórczym). Oznacza ona, że produkty końcowe sprzedawane na rynku są wynikiem współpracy wielu filii firm, które dokonały BIZ, oraz niezależnych poddostawców dostarczających komponenty i uczestniczących w poszczególnych stadiach czy fazach procesu produkcji. Firmy z różnych krajów nie tylko handlują towarami i usługami, ale często również wspólnie pracują w ramach pionowo lub poziomo zintegrowanych systemów produkcji, dzieląc się projektami i technikami podnoszącymi produktywność. W rezultacie GVC stwarzają możliwość przyspieszonej nauki i transferu wiedzy, w wyższym tempie niż w tradycyjnym handlu międzynarodowym, w którym przedmiotem transakcji były dobra finalne. Firmy działające na rynkach wschodzących nie tylko importują części do montażu w celu sprzedaży na rynku lokalnym, lecz także czasami absorbują nowoczesną technologię oraz importują nakłady, które przetwarzają i eksportują w formie towarów, części, komponentów i usług używanych w kolejnych fazach produkcji. W rezultacie firmy te mogą specjalizować się tylko w segmencie międzynarodowego procesu produkcyjnego, osiągając dużą, efektywną skalę produkcji (Cieślik i Michałek, 2017).

Syntetyczną miarą zaangażowania danej gospodarki w globalnym łańcuchu wartości dodanej jest indeks udziału w GVC, który łączy w sobie stronę popytową, jak i podażową. Indeks ten jest sumą dwóch komponentów: popytowego, czyli tego, jaka jest zagraniczna wartość dodana zawarta w eksporcie netto kraju (*backward links*), oraz podażowego, czyli udziału krajowej wartości dodanej zawartej w eksporcie innych krajów (*forward links*). Na 64 kraje, dla których obliczono indeksy w roku 2015, Polska znalazła się na wysokim 15 miejscu (OECD, 2018). Oznacza to, że Polska nie tylko aktywnie uczestniczy w handlu międzynarodowym, ale jest również silnie powiązana z wieloma producentami w Europie i na świecie.

Podsumowanie

W pewnym uproszeniu skutki funkcjonowania jednolitego rynku dla krajów UE, w tym Polski, można podsumować jako znaczną redukcję kosztów transakcyjnych, która doprowadziła do wzrostu handlu towarami, usługami oraz inwestycji zagranicznych, co zwiększyło odpowiednio przychody firm i PKB

24 Ibidem. W Warszawie często są lokowane siedziby firm zagranicznych, a nie np. zakłady produkcyjne.

25 Większość badań empirycznych potwierdza pozytywny wpływ BIZ na wzrost gospodarczy (zob. Kosztowniak, 2018, s. 346–350). Czasami występuje również odwrotny związek przyczynowy: wysoka dynamika PKB w danym kraju przyciąga do niego BIZ.

krajów członkowskich²⁶. JRE zwiększył ponadto atrakcyjność UE jako partnera handlowego krajów trzecich oraz spowodował wyraźne zwiększenie różnorodności dóbr dostępnych dla konsumentów. Dzięki temu powstało także co najmniej kilka milionów nowych miejsc pracy. Liberalizacja rynku usługowego zapoczątkowana w 2006 r. dopiero nabiera rozmachu i szacuje się, że może zwiększyć handel usługami o 33 mld euro oraz stworzyć około 600 tys. nowych miejsc pracy. Sektorowa liberalizacja usług doprowadziła do zwiększenia konkurencji i znacznej obniżki cen dla konsumentów. Widać to szczególnie wyraźnie w przypadku usług telekomunikacyjnych i lotniczych.

Istnieją też próby oszacowania całościowych skutków ekonomicznych dotyczących zmian PKB poszczególnych krajów, spowodowanych uczestnictwem w jednolitym rynku europejskim. Takie badania prowadził Campos i in. (2014), próbując modelować alternatywny świat, w którym nie byłoby integracji europejskiej. Badania te wskazują, że funkcjonowanie jednolitego rynku zwiększyło dobrobyt wszystkich krajów członkowskich, z wyjątkiem Grecji²⁷. Istnieją też wstępne próby analizy subiektywnego poziomu dobrobytu, oparte na wynikach ankiet prowadzonych wśród społeczeństw krajów członkowskich²⁸. Analiza ta pokazuje, że subiektywny poziom satysfakcji społeczeństw (próbujący mierzyć jakość życia) wzrósł dzięki integracji europejskiej.

Na zakończenie warto przytoczyć wyniki badania przeprowadzonego przez American Chamber of Commerce (2017), oparte na sumarycznych wskaźnikach poziomu integracji danego kraju z Unią Europejską, które uwzględniają poziom otwarcia i powiązań danej gospodarki (np. poprzez BIZ) z innymi krajami UE. Sumaryczny wskaźnik integracji dla Polski (77,3) był zbliżony do średniej unijnej (75,9). Najniższy wskaźnik odnotowano w Grecji (54,3), a najwyższy (ponad 88) – w Czechach, Irlandii i Słowacji. Wyniki tej analizy przedstawiono w Tabeli 1.

Tabela 1: Zmiany PKB *per capita*, konsumpcji, inwestycji i zatrudnienia w 2016 r. w porównaniu z hipotetyczną sytuacją braku jednolitego rynku.

Źródło: American Chamber (2017), tabela 7.

Kraj	Zmiana PKB per capita (w %)	Zmiana PKB per capita (w euro)	Zmiana liczby zatrudnionych (w tys.)	Zmiana konsumpcji per capita (w euro)	Inwestycje per capita (w euro)
Niemcy	2,39	1668	936	899	178
Czechy	2,61	942	129	442	109
Polska	2,04	610	323	358	46
Słowacja	2,65	1066	64	586	89
Węgry	2,37	606	99	298	56
Średnia lub łącznie dla całej UE-28	1,70	1047	3644	590	95

Przedstawiona analiza sugeruje, że PKB Polski był w wyniku funkcjonowania jednolitego rynku wyższy o mniej więcej 2% w stosunku do sytuacji bez integracji. W efekcie wyższe były też konsumpcja i inwestycje na jednego mieszkańca naszego kraju. Co więcej, wzrosło również zatrudnienie o 323 tys. osób. Należy zauważyć, że analizy tego typu nie uwzględniają korzyści płynących z napływu środków budżetowych czy innych efektów (np. mobilności siły roboczej) wynikających z integracji europejskiej.

26 JRE zwiększył PKB krajów członkowskich. Szacuje się, że bez JRE dochód *per capita* w Europie byłby o 12% niższy.

27 Campos i in. (2014) konstruuje kompozytowy wskaźnik syntetyczny odzwierciedlający cechy charakterystyczne danego kraju i analizują, jak wyglądałby jego rozwój bez integracji europejskiej.

28 König (2014) przedstawia analizę opartą na badaniach ankietowych (Eurobarometr) prowadzonych w krajach członkowskich wśród 180 tys. respondentów w latach 1999–2012.

Bibliografia

- American Chamber of Commerce to the EU (2017), *The EU Single Market: Impact on Member States*, Brussels.
- Badinger H. (2007), *Has the EU's Single Market Programme Fostered Competition? Testing for a Decrease in Markup Ratios in EU Industries*, Oesterreichische Nationalbank Working Paper 135.
- Balassa B. (1975), *Trade creation and diversion in the European Common Market: an appraisal of evidence*, [w:] Balassa B. (red.), *European Economic Integration*, Amsterdam.
- Baldwin R. (1989), *On the Growth Effects of 1992*, NBER Working Paper No. 3119.
- Baldwin R. E., Francois, F., Portes, (1997), *The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe*, *Economic Policy*, Vol. 12, issue 24, 1, s. 125–176.
- Błaszowski W., Ćwikliński H. (2018), *Skuteczność mechanizmu konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych w Polsce*, *Contemporary Economy*, Vol. 9, issue 1.
- Campos N F., Coricelli F., Moretti L. (2014), *Economic Growth and Political Integration: Estimating the Benefits from Membership in the European Union Using the Synthetic Counterfactuals Method*, IZA Discussion Paper No. 8162.
- Cecchini P., Catinat M., Jacquemin A. (1988), *The European Challenge 1992: The benefits of a Single Market*. Aldershot: Wildwood House.
- Emerson M., Aujean M., Catinat M., Goybet P., Jacquemin A. (1988), *The Economics of 1992. An Assessment of the potential effects of completing the internal market of the European Community*, *European Economy* no 35. Commissin of the European Communities.
- CER, Centre for European Reform (2016), *The economic consequences of leaving the EU: The final report of the CER Commission on the UK and the EU single market*. Centre for European Reform, London.
- Chilimoniuk-Przędziecka E. (2012), *Efekt skali i efekt selekcji po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, „*Ekonomia i Prawo*” t. IX, nr 2.
- Cieślak A. i Michałek J. J. (2017), *Globalne łańcuchy wartości dodanej i eksport pośredni: Przypadek Polski*. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 498, s. 48–58.
- Cieślak A. i Michałek J. J. (red.) (2015), *Liberalization of Transportation Services in the EU*, Peter Lang, *Polish Studies in Economics*, vol. 6. Frankfurt am Main.
- Copenhagen Economics (2005), *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*, Final report, January 2005.
- Enterprise Europe Network (2013), *Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej*, European Commission.
- Commission of the European Communities (1985), *White Paper on the completion of the internal market (14 June 1985)*, COM(85) 310, June 1985, [dostęp: 10.09.2018].
- Flam H., Nordström H. (2007), *The euro and Single Market impact on trade and FDI*. Manuscript, Institute for International Economic Studies, Stockholm University.
- Griffith R., Harrison R., Simpson H. (2010), *Product Market Reform and Innovation in the EU*. *Scandinavian Journal of Economics*, 112(2), s. 389–415, [dostęp: 20.09.2018].
- Hagemeyer 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*”, vol. 36, 211–225.
- Ilzkovitz F., Dierx A., Kovacs V. and Sousa N. (2007), *Steps towards a deeper economic integration: the Internal Market in the 21st century – A contribution to the Single Market Review*. *European Economy* No. 271, European Commission, Brussels, [dostęp: 20.09.2018].
- König J. (2014), *Measuring European Economic Integration*. Dissertation zur Erlangung des wirtschaftswissenschaftlichen Doktorgrades der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen, Germany.
- Kosztowniak A. (2018), *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie a wzrost gospodarczy w Polsce i wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, CEDEWU, Warszawa.
- Mohler L., Seitz M. (2010), *The Gains from Variety in the European Union*. Discussion Paper No. 2010–24, University of Munich.
- Monteagudo J., Rutkowski A., Lorenzani D. (2012), *The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation*. *European Economy*, Economic Papers 456, European Commission, Brussels, (online: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf) [dostęp: 20.09.2018].
- OECD, *The changing nature of international production: Insights from Trade in Value Added and related indicators*, TiVA Indicators, 2018 Update. (online: <http://www.oecd.org/industry/ind/tiva-2018-flyer.pdf>), [dostęp: 20.09.2018].
- Taglioni D. Winkler D. (2016), *Making Global Value Chains work for development*, World Bank Group.
- Vetter S. (2013), *The Single European Market 20 years on – Achievements, unfulfilled expectations & further potential*. Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main.
- World Bank Group, IDE-Jetro, OECD, WTO (2017), *Global Value Chain Development Report 2017*, Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development.



ROZDZIAŁ 5

ANDRZEJ HALESIAK

SWOBODA PRZEPIŹYWÓW KAPITAŁOWYCH

ABSTRAKT

Wolny przepływ kapitału to jedna z podstawowych swobód jednolitego rynku w Unii Europejskiej. W przypadku Polski pełna liberalizacja przepływów kapitałowych nastąpiła na przełomie 2002 i 2003 r., a w pierwszych latach członkostwa zaowocowała wzrostem powiązań kapitałowych z krajami Unii oraz globalną gospodarką. W szczytowym okresie napływ netto kapitału stanowił równowartość 7-10% PKB.

Stopniową zmianę sytuacji przyniósł dopiero światowy kryzys finansowy i skala przepływów kapitałowych, podążając za międzynarodowymi trendami, uległa ograniczeniu.

W minionych 15 latach kapitał zagraniczny elastycznie dostosowywał się do potrzeb polskiej gospodarki oraz wspierał istotne dla niej procesy. W pierwszych latach po wejściu do UE inwestycje bezpośrednie znacznie przyspieszyły modernizację sektora przedsiębiorstw, przekładając się na wysokie tempo wzrostu gospodarczego. Następnie – w latach 2007-2008 – kapitał zagraniczny odegrał istotną rolę w finansowaniu potrzeb sektora bankowego. Z kolei po wybuchu globalnego kryzysu miał znaczący udział w finansowaniu ekspansji fiskalnej.

Patrząc w przyszłość, kapitał zagraniczny może i powinien być ważnym źródłem finansowania dalszych niezbędnych przekształceń strukturalnych. Zmiana struktury wykorzystania czynników produkcji w kierunku kapitału i wiedzy powinna być podstawową formą dostosowania w warunkach kurczących się zasobów pracy. W procesie tym istotną rolę mogą i powinny odgrywać inwestycje bezpośrednie, zapewniające nie tylko środki finansowe, ale także napływ technologii i różnego rodzaju know-how. Wraz z rozwojem i rosnącą dojrzałością polskiej gospodarki należy również oczekiwać większej ekspansji krajowego kapitału na rynki zagraniczne.

SWOBODA PRZEPIŹYWÓW KAPITAŁOWYCH

Wprowadzenie

Kapitał jest obok pracy i ziemi jednym z podstawowych czynników produkcji. W szerokim ujęciu obejmuje różnego rodzaju zasoby służące prowadzeniu działalności gospodarczej i występuje w trzech formach: finansowej, rzeczowej (np. maszyny czy budynki wykorzystywane w procesie produkcji) oraz niematerialnej (oprogramowanie, prawa autorskie, itp.). W węższym ujęciu pojęcie kapitału odnosi się jedynie do jego finansowej formy, przyjmując postać wkładu wnoszonego do danego podmiotu poprzez nabywanie jego akcji lub udziałów oraz kredytów czy pożyczek. W statystyce bilansu płatniczego wyróżnia się trzy główne formy kapitału: i) inwestycje bezpośrednie, ii) inwestycje portfelowe, iii) pozostałe inwestycje (głównie kredyty i pożyczki) i na tych właśnie trzech kategoriach koncentruje się niniejsza analiza.

Swoboda przepływu kapitału oznacza ramy prawne, które pozwalają na to, by mógł on przepływać pomiędzy danym krajem a resztą świata. W ramach UE swoboda przepływu kapitału jest jedną z podstawowych swobód, niezbędnych do zapewnienia efektywnego funkcjonowania wspólnego rynku. Prawną podstawę stanowią tutaj zapisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (w szczególności art. 63 i 66). W połączeniu z liberalizacją rynku usług bankowych i ubezpieczeniowych oraz rynków kapitałowych swoboda przepływów kapitałowych ma służyć stworzeniu jednolitego rynku usług finansowych.

Liberalizacja przepływów kapitałowych może zapewnić istotne korzyści gospodarce obejmujące, oprócz dostępu do środków finansowych, także transfer nowoczesnych technologii związany z inwestycjami bezpośrednimi. Proces liberalizacji niesie jednakże również zagrożenia – pozwala na przepływ kapitału o charakterze krótkoterminowym, nierzadko spekulacyjnym o potencjalnie destabilizującym wpływie na gospodarkę.

Od początku procesu transformacji ustrojowej w Polsce dopuszczano możliwość dokonywania przez nierezydentów inwestycji bezpośrednich oraz nabywania przez nich papierów wartościowych znajdujących się w publicznym obrocie, utrzymując równocześnie ograniczenia eksportu kapitału. Za umowny termin wprowadzenia pełnej swobody przepływów kapitałowych można uznać rok 2003¹. Liberalizacja przepływów kapitałowych wymagała wcześniejszego przygotowania i stworzenia infrastruktury rynku kapitałowego, w tym ram prawnych w postaci ustawy – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (1991 r.), giełdy papierów wartościowych (pierwsze notowania w 1991 r.), Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych (1994 r.). Wymagała także dokonania przekształceń własnościowych sektora bankowego oraz działań edukacyjnych. Równocześnie warto zauważyć, że wraz z ewolucją rozwiązań unijnych oraz postępowaniem w zakresie usług finansowych zapewnienie faktycznej swobody przepływów kapitałowych wymaga ciągłego usuwania różnego rodzaju barier, w tym m.in. tych odnoszących się do rozwiązań podatkowych, transgranicznej działalności funduszy inwestycyjnych i funduszy emerytalnych, ograniczonej wiedzy inwestorów indywidualnych czy funkcjonowania crowdfundingu².

1 Swoboda przepływów kapitałowych pomiędzy krajami UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i OECD weszła formalnie w życie w październiku 2002 r. (w oparciu o nowelizację prawa dewizowego). W odniesieniu do pozostałych krajów została wprowadzona w 2007 r. W zakresie niektórych rodzajów inwestycji (np. w nieruchomości) obowiązywały okresy przejściowe. Szczegółowy opis procesu liberalizacji przepływów kapitałowych w Polsce można znaleźć w: Janicka (2010).

2 Szczegółowy opis obecnego stanu i pożądanych zmian zawiera Raport Komisji Europejskiej (Komisja Europejska, 2017).

Wybrane aspekty związane z liberalizacją przepływów kapitałowych w Polsce

Wielkość przepływów kapitałowych

Po uwolnieniu przepływów kapitałowych w 2003 r. można wyróżnić trzy zająbiające się okresy (Wykres 1):

- do 2010 r., kiedy wzrastał napływ kapitału zagranicznego do Polski, a saldo netto było dodatnie. Nominalne odpływy (polskie inwestycje za granicą), choć przejściowo rosły, w kolejnych latach ustabilizowały się na relatywnie niskich poziomach. W latach 2007-2010 wielkość netto napływającego kapitału była znacząca, stanowiła równowartość 7-10% PKB;
- w latach 2011-2013 napływ kapitału zagranicznego do Polski się obniżał, mało także dodatnie saldo (do 1,2% PKB w 2013 r.);
- po 2014 r. strumień kapitału zagranicznego zaczął ponownie rosnać, ale równocześnie rosły polskie inwestycje za granicą, w efekcie w latach 2015 i 2017 saldo netto było ujemne.

Jeśli brać pod uwagę poszczególne rodzaje kapitału, to:

- wielkość bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce kształtowała się na poziomie od 0,2% PKB (2013 r.) do 6,2% PKB (2006 r.), osiągając maksimum w latach 2004-2007. W ostatnich latach inwestycje te ustabilizowały się na poziomie 2-4%;
- wielkość portfelowych inwestycji zagranicznych w Polsce kształtowała się na poziomie od -1,1% PKB (2008 r.) do 6% PKB (2010 r.), wykazując relatywnie silne wahania;
- wielkość kredytów i pożyczek zagranicznych wahała się od -2,4% PKB (2017 r.) do 7% PKB (2007 r.). Szczyt tego typu napływów był związany z finansowaniem przez banki tzw. luki depozytowej³.

W przypadku odpływu kapitału, tj. inwestycji polskich podmiotów za granicą, można stwierdzić, że:

- wielkość bezpośrednich inwestycji zagranicznych nie wykazywała wyraźnego trendu. Maksimum odpływów kapitału w tej formie odnotowano w 2006 r. (3,1% PKB); z kolei w 2013 r. miało miejsce wycofanie inwestycji o wartości 0,6% PKB;
- wielkość inwestycji portfelowych polskich podmiotów wahała się bez wyraźnego trendu: największą wartość odnotowano w 2015 r. (2,3% PKB), z kolei w latach 2008, 2011 i 2016 miało miejsce wycofywanie kapitału z rynków zagranicznych;
- za wyjątkiem 2004 r. wielkość przepływów związanych z kredytami i pożyczkami polskich podmiotów za granicą pozostawała niewielka.

Powyższe dane pokazują, że liberalizacja przepływów kapitałowych zwiększyła strumień kapitału zagranicznego płynącego do Polski. Jednak globalny kryzys finansowy powstrzymał to zjawisko, zaś w ostatnich latach obserwuje się redukcję niektórych form zaangażowania, w szczególności pozostałych inwestycji⁴. W strukturze zaangażowania zagranicznego kapitału w Polsce dominują inwestycje z krajów członkowskich Unii. Na przykład, jak wynika z danych europejskiego urzędu statystycznego, w przypadku najbardziej istotnych dla gospodarki inwestycji bezpośrednich udział krajów Unii w zakułowanej wielkości tego typu inwestycji wzrósł z 85% na koniec 2004 r. do 91% na koniec roku 2017.

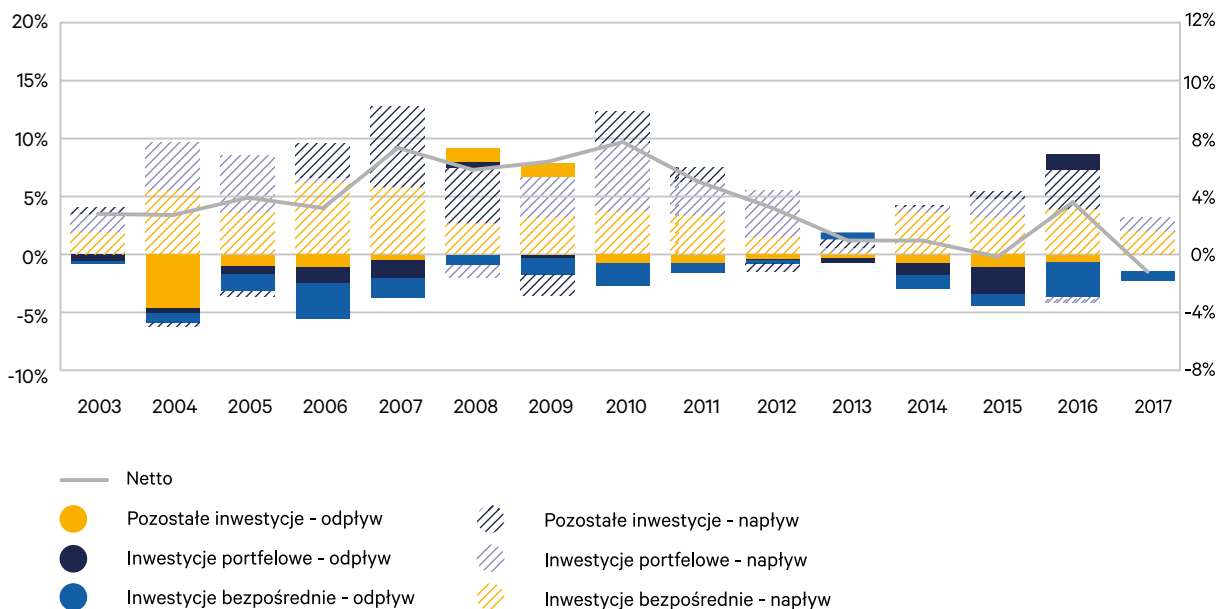
3 Luka pojawiła się w następstwie narastającego deficytu obrotów bieżących, którego nie były w stanie skompensować przepływy kapitałowe i finansowe sektora niebankowego. W takiej sytuacji, dla zbilansowania się przepływów z zagranicą, rolę finansującego przejął system bankowy (szerzej na ten temat w: Halesiak, 2012).

4 Jednym z głównych powodów jest spłata kredytów zaciągniętych za granicą przez krajowy sektor bankowy.

Wykres 1: Główne przepływy rachunku finansowego bilansu płatniczego po liberalizacji. Inwestycje bezpośrednie, portfelowe i pozostałe (% PKB).

Objaśnienia: „Napływ” oznacza saldo inwestycji zagranicznych w Polsce, a „odpływ” wielkość netto polskich inwestycji za granicą (mogą przyjmować wartość dodatnią, gdy ich skala jest ograniczana – kapitał wraca do Polski).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NBP (statystyki bilansu płatniczego).



Wybrane aspekty oddziaływania swobody przepływów kapitałowych na polską gospodarkę

Liberalizacja przepływów kapitałowych wpłynęła na dostępność i strukturę finansowania w gospodarce, przekładając się tym samym na procesy realne związane ze wzrostem PKB (jego tempem i strukturą). Oddziaływanie to widoczne było w przypadku wszystkich głównych sektorów: przedsiębiorstw niefinansowych, sektora publicznego i gospodarstw domowych.

Sektor przedsiębiorstw niefinansowych

W okresie poakcesyjnym wzrost strumienia bezpośrednich inwestycji zagranicznych przyczynił się do podniesienia ogólnego poziomu inwestycji w sektorze firm. Było to nietrwale zjawisko – po globalnym kryzysie finansowym strumień inwestycji bezpośrednich zmalał, a relatywna (do PKB) wielkość nakładów inwestycyjnych w sektorze firm ustabilizowała się na niskim poziomie (Wykres 2).

Relatywnie niskim nakładom inwestycyjnym przedsiębiorstw towarzyszyła jednak ich wysoka jakość (Wykres 4). Między innymi dzięki temu w latach 2004-2018 Polska odnotowała największy wzrost realnego PKB w UE⁵. Poprawę efektywności inwestycji w okresie poakcesyjnym potwierdza m.in.

5 O 72%; dla porównania PKB całej UE zwiększył się w tym okresie o 21%.

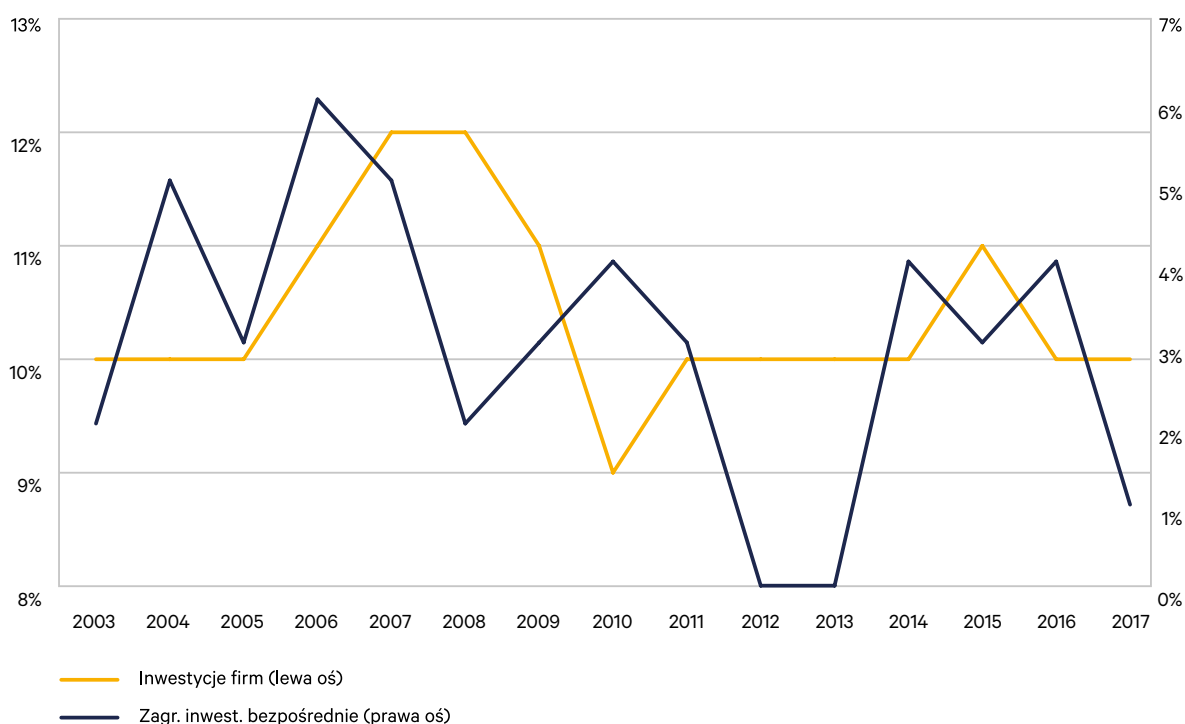
wskaźnik przyrostowej kapitałochłonności produkcji⁶, który obniżał się do 2008 r. Wraz z poprawą efektywności bieżących inwestycji wzrosła średnia produktywność aktywów⁷, plasując Polskę w czołowie UE. Kluczowe znaczenie w tych procesach miały nakłady kapitałowe związane z relokacją produkcji „z zachodu na wschód Unii”: te inwestycje charakteryzują się wysoką produktywnością (budowa od nowa lub modernizacja sprywatyzowanych zakładów wykorzystujących najnowsze technologie). Poza tym dodatkowym elementem było silne proeksportowe nastawienie produkcji krajowej i uzyskiwanie w ten sposób znaczących efektów skali.

Po kryzysie finansowym, wraz z redukcją bezpośrednich inwestycji zagranicznych i wzrostem udziału inwestycji publicznych, zmalała ogólna efektywność procesów inwestycyjnych. Przyrostowa kapitałochłonność produkcji wzrosła, a w ślad za nią spadła produktywność całej bazy aktywów. Tendencja ta została powstrzymana dopiero w ostatnich dwóch latach.

Wykres 2: Inwestycje firm* i inwestycje bezpośrednie** w Polsce (% PKB)

Objaśnienia: * Nakład brutto na środki stałe ** W sektorze przedsiębiorstw

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (rachunki narodowe oraz sektorowe i statystyki bilansu płatniczego) oraz KE (Ameco database)

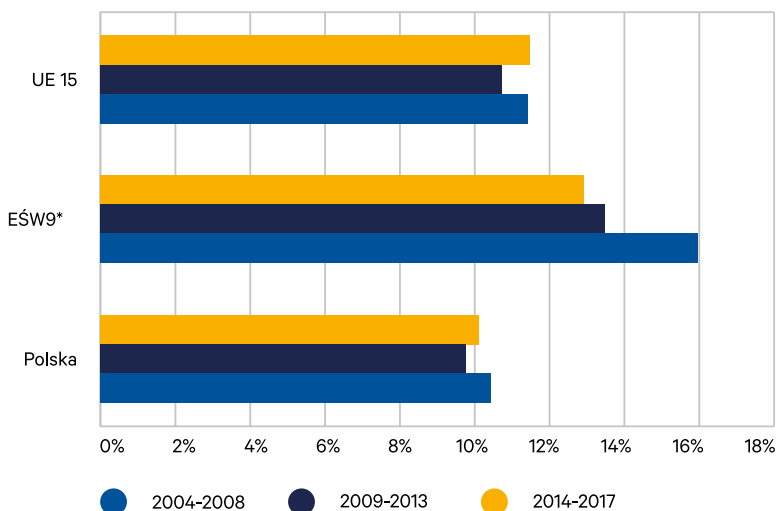


6 Tzn. stopa inwestycji w relacji do tempa wzrostu – im mniejsza wartość wskaźnika, tym większa efektywność bieżących nakładów. W 2008 r. ten wskaźnik osiągnął wartość poniżej 4. Ten poziom oznacza, że pod względem efektywności bieżących procesów inwestycyjnych Polska znajdowała się wśród unijnych liderów (obok krajów bałtyckich i Irlandii).

7 Wskaźnik mierzy produktywność wszystkich aktywów zakumulowanych w danej gospodarce (przyrostowa kapitałochłonność inwestycji koncentruje się na efektywności bieżących nakładów). Szerzej na ten temat w: Halesiak, 2017.

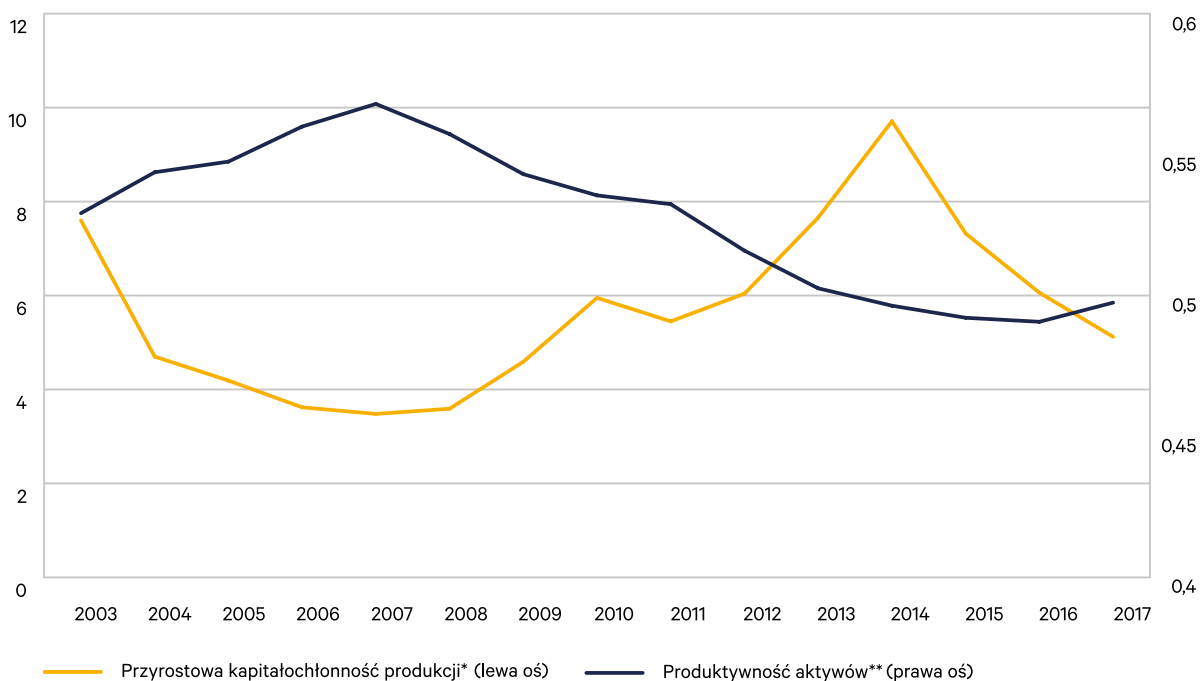
Wykres 3: Inwestycje firm w Polsce na tle UE (% PKB)

Objaśnienie: *Średnia ważona dla Bułgarii, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Rumunii, Słowenii, Słowacji i Węgier.
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (rachunki narodowe oraz sektorowe i statystyki bilansu płatniczego) oraz KE (Ameco database)



Wykres 4: Efektywność nakładów inwestycyjnych w Polsce

Objaśnienia: * Stopa inwestycji w relacji do tempa wzrostu PKB (w cenach stałych, średnie kroczące z 3 lat);
 ** PKB w cenach stałych na jednostkę aktywów netto
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (rachunki narodowe oraz sektorowe i statystyki bilansu płatniczego) oraz KE (Ameco database)



Sektor publiczny

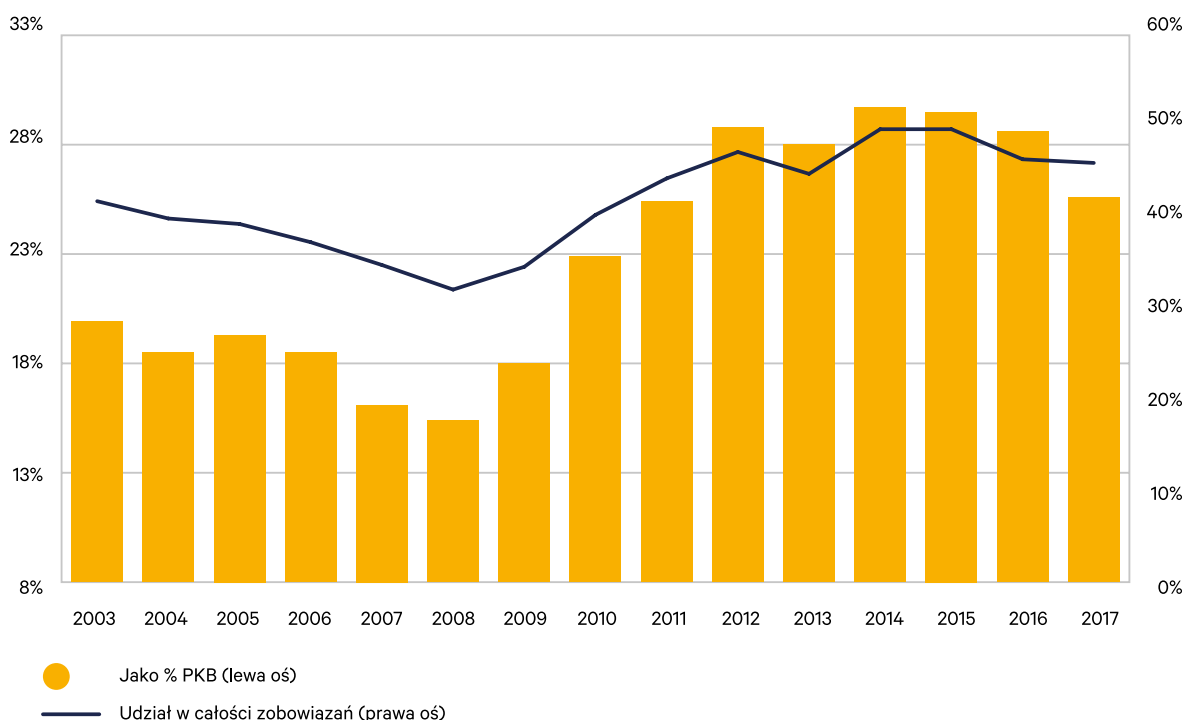
W pierwszych latach po wejściu do UE rola zagranicznego finansowania sektora publicznego⁸ malała: w okresie 2003-2008 zobowiązania sektora publicznego wobec zagranicy spadły z 20% do 15% PKB. O ile w 2003 r. na nierezydentów przypadało 42% zobowiązań sektora publicznego, to w 2008 r. tylko 32%. W tym samym czasie w strukturze zobowiązań wobec zagranicy wzrosło znaczenie płynnych instrumentów – papierów dłużnych – kosztem kredytów i pożyczek (Wykresy 5–7).

W kolejnych latach sytuacja zmieniła się: ekspansja fiskalna w czasie globalnego kryzysu finansowego przyniosła wzrost deficytu sektora publicznego, który w dużym stopniu był finansowany przez inwestorów zagranicznych (szczególnie w okresie 2009-2012). W tym czasie zobowiązania sektora publicznego wobec nierezydentów wzrosły do blisko 30% PKB, a ich udział w całości zobowiązań wyniósł niemal 50%.

Napływ inwestorów zagranicznych na rynek polskich obligacji skarbowych związany był z relatywnie atrakcyjnymi stopami zwrotu (w sytuacji niskich globalnie stóp procentowych) oraz pozytywną oceną fundamentów polskiej gospodarki w warunkach globalnych napięć i zaburzeń. Napływ środków z zagranicy niewątpliwie ograniczył koszty finansowania deficytu i potencjalne efekty wypychania, przejawiające się ograniczeniem dostępności środków finansowych dla sektora prywatnego w sytuacji silnej konkurencji o nie ze strony Skarbu Państwa.

Wykres 5: Wielkość zobowiązań sektora publicznego wobec zagranicy

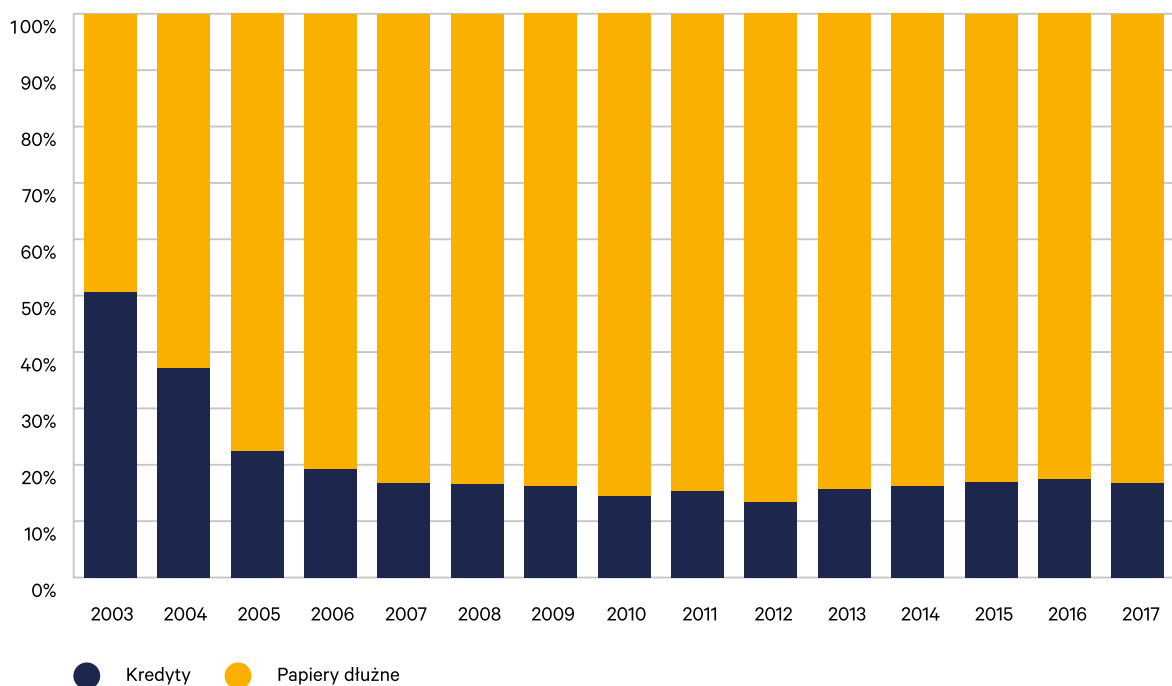
Źródło: Opracowanie własne na bazie danych Eurostatu (bilans płatniczy i rachunki finansowe)



8 Sektor publiczny obejmuje jednostki sektora finansów publicznych (organy władzy publicznej, jednostki samorządu terytorialnego, jednostki budżetowe i pozostałe). Finansowanie zagraniczne tego sektora obejmuje różne formy kredytów i pożyczek od nierezydentów, a także nabywanie przez nich papierów wartościowych emitowanych przez jednostki sektora publicznego (głównie Skarb Państwa, ale także samorządy).

Wykres 6: Zobowiązania zagraniczne sektora publicznego – kredyty vs. papiery dłużne

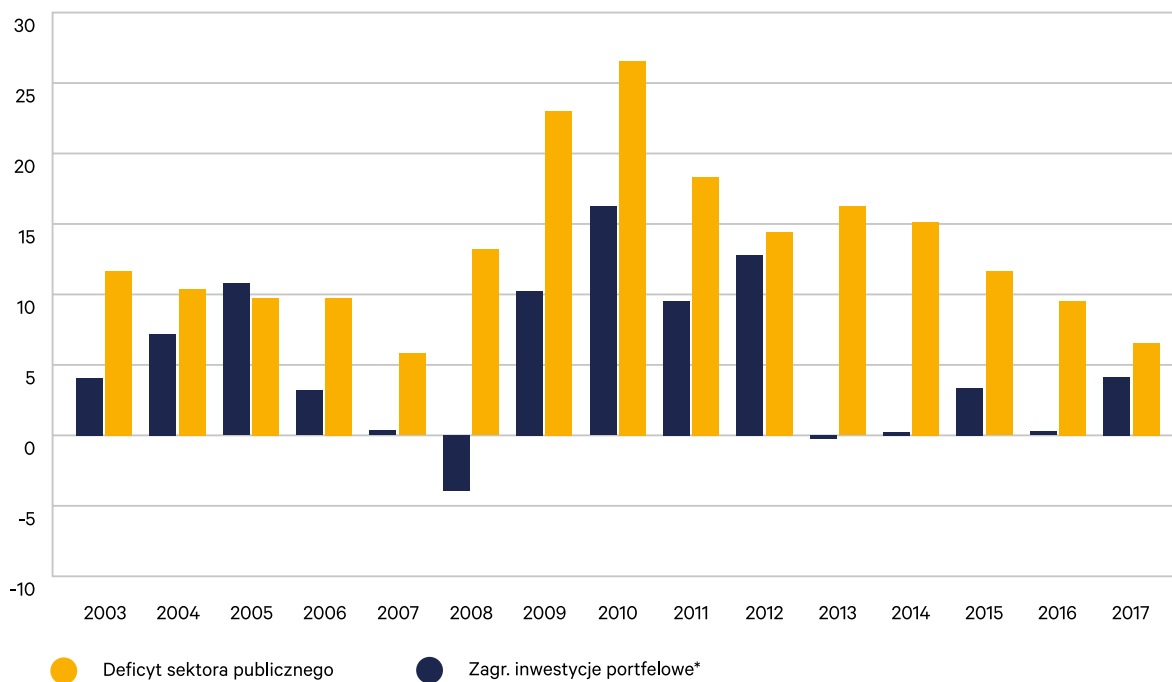
Źródło: Opracowanie własne na bazie danych Eurostatu (bilans płatniczy i rachunki finansowe)



Wykres 7: Deficyt sektora publicznego i napływ inwestycji portfelowych* (mld EUR)

Objaśnienie: *inwestycje w papiery dłużne

Źródło: Opracowanie własne na bazie danych Eurostatu (bilans płatniczy i rachunki finansowe)



Sektor gospodarstw domowych

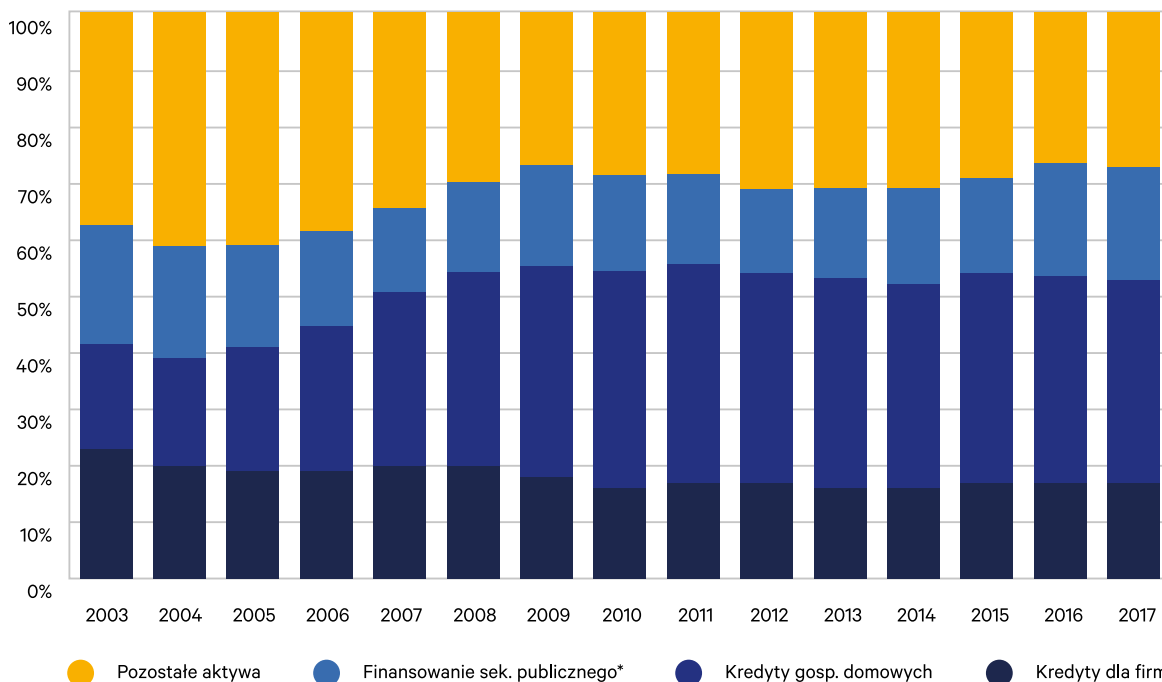
Przystąpienie Polski do UE oraz liberalizacja przepływów kapitałowych wywarły także wpływ na funkcjonowanie lokalnego sektora bankowego, w tym na tempo wzrostu aktywów oraz ich strukturę (wykresy 8-9). Najbardziej istotna zmiana to ekspansja kredytów dla gospodarstw domowych. Z jednej strony spadek inflacji (wspierany przez aprecjację złotego wynikającą z napływu kapitału) i stóp procentowych doprowadziły do zmiany modelu finansowania dużych wydatków przez gospodarstwa domowe – podejście „oszczędzaj, by kupić” zostało zastąpione podejściem „kup na kredyt, by spłacać”⁹. Z drugiej strony wraz ze zmianami właścicielskimi w sektorze przedsiębiorstw, związanymi z napływem inwestycji bezpośrednich, potrzeby finansowe firm były w coraz większej mierze zaspokajane poprzez różne formy pożyczek podporządkowanych¹⁰, ograniczając tym samym zapotrzebowanie na lokalne finansowanie. Ta sytuacja skłoniła banki do rozwoju oferty kredytowej dla sektora gospodarstw domowych. W efekcie w pierwszych latach po przystąpieniu Polski do UE udział kredytów dla gospodarstw domowych w aktywach sektora bankowego wzrósł z niespełna 19% na koniec 2003 r. do blisko 39% w 2009 r. W kolejnych latach ustabilizował się w granicach 36-38%.

W okresie poakcesyjnym kredyty dla gospodarstw domowych rosły w średniorocznym tempie 30%, podczas gdy kredyty dla firm w tempie ok. 12%. Jednym z filarów oferty produktowej banków dla gospodarstw domowych stały się kredyty mieszkaniowe, w tym przez kilka lat kredyty walutowe. O ile na koniec 2003 r. wartość portfela kredytów mieszkaniowych wynosiła niespełna 30 mld zł (3,5% PKB), to obecnie przekracza 400 mld zł (ok. 20% PKB).

Trzeba zauważyć, że po wybuchu globalnego kryzysu finansowego szybka ekspansja kredytów dla gospodarstw domowych stała się źródłem zaburzeń. Okazało się, że w warunkach pogorszenia sytuacji na rynku pracy część klientów nie była w stanie obsługiwać zaciągniętych zobowiązań¹¹.

Wykres 8: Struktura aktywów sektora bankowego (%)

Objaśnienie: *kredyty i papiery dłużne w posiadaniu banków
Źródło: opracowanie własne na bazie danych NBP

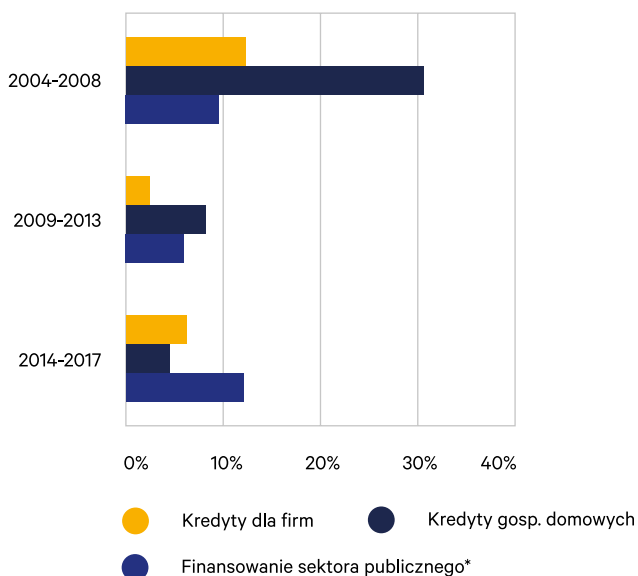


- 9 Proces ten obrazuje m.in. spadek stopy oszczędności gospodarstw domowych; o ile na początku minionej dekady kształtowała się ona na poziomie 12-14% dochodu do dyspozycji, to po wejściu do UE spadła do 5-6%, a obecnie kształtuje się poniżej 5%.
- 10 Bezpośrednich pożyczek od zagranicznych spółek matek dla lokalnych podmiotów zależnych. Z reguły spółki matki były w stanie pozyskiwać (w oparciu o swoją własną wiarygodność kredytową) kapitał taniej niż spółki zależne.
- 11 W kredytach konsumpcyjnych udział należności z utratą wartości wzrósł przejściowo do ponad 18%.

Równocześnie problemem okazały się mieszkaniowe kredyty denominowane we franku szwajcarskim – na skutek silnego umocnienia franka na rynkach międzynarodowych nominalna wielkość zaciągniętych zobowiązań gwałtownie wzrosła (często powyżej wartości nieruchomości). Z punktu widzenia banków wzrosły także koszty zabezpieczeń tego portfela. By ograniczyć ryzyko podobnych zdarzeń w przyszłości, potrzebne okazały nowe regulacje, mające na celu wzmocnienie procesów oceny wiarygodności kredytowej oraz wyeliminowanie ryzyka walutowego w przypadku klientów indywidualnych.

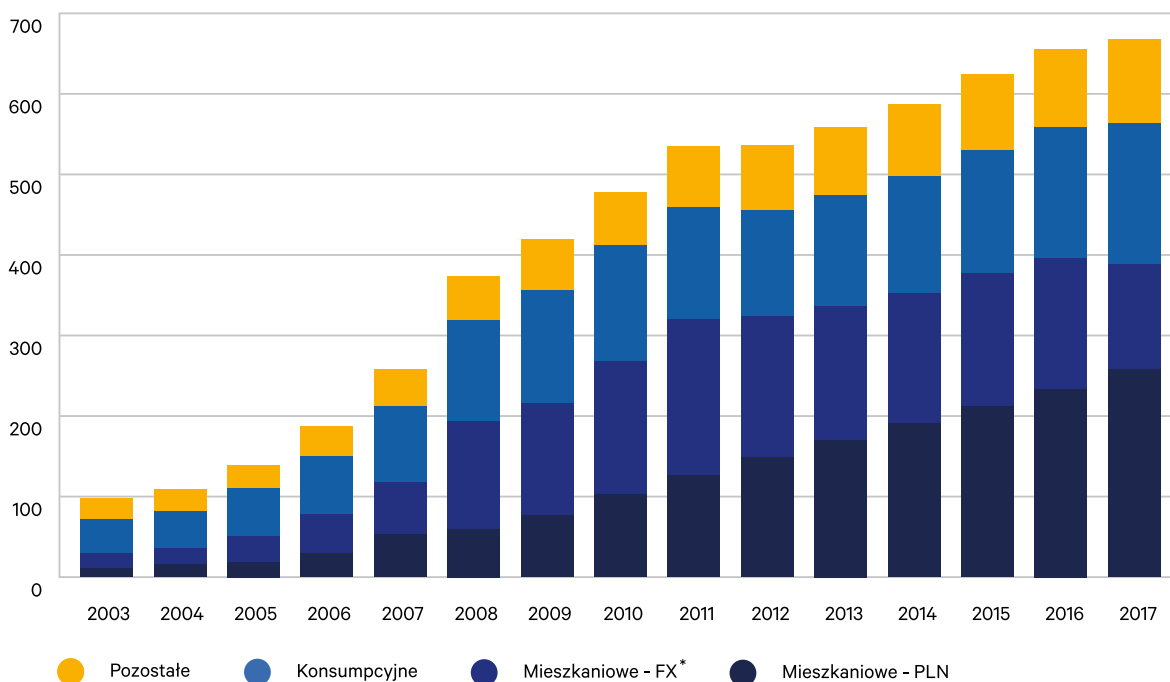
Wykres 9: Średnioroczne tempo wzrostu wybranych kategorii aktywów sektora bankowego

Objaśnienie: *kredyty i papiery dłużne w posiadaniu banków
Źródło: opracowanie własne na bazie danych NBP



Wykres 10: Kredyty dla gospodarstw domowych (mld zł) – stan na koniec roku

Objaśnienie: * FX oznacza kredyty w walutach zagranicznych
Źródło: opracowanie własne na bazie danych NBP



Podsumowanie i wnioski

Głównym powodem wprowadzenia swobody przepływu kapitału w Polsce była potrzeba dostosowania do wymogów wspólnego rynku europejskiego oraz stworzenie szerszych możliwości finansowania przekształceń polskiej gospodarki, niezbędnych dla utrzymania konkurencyjności na europejskim i globalnym rynku. W szerszym ujęciu wprowadzenie w Polsce swobody przepływów kapitałowych było wyrazem dążenia do integracji z zachodnim systemem gospodarczym¹².

Swoboda przepływu kapitału to techniczna możliwość, by kapitał mógł się przemieszczać do i z danego kraju. Faktyczne przepływy wymagają jednak wystąpienia określonych przesłanek. W przypadku członkostwa Polski w UE wynikały one m.in.:

- z faktu przystąpienia Polski do jednolitego, wspólnotowego rynku, co stworzyło możliwość szerokiego włączenia firm z Polski w europejskie łańcuchy tworzenia wartości,
- ze stworzenia spójnej z europejskimi standardami infrastruktury rynków finansowych (prawo papierów wartościowych, giełda i instytucje z nią powiązane itd.),
- z „zapożyczenia” wiarygodności, gdyż jako członek Unii Europejskiej staliśmy się dla inwestorów bardziej przewidywalni,
- z relatywnego niedoboru kapitału w Polsce w stosunku do zasobów pracy.

To właśnie te aspekty zadecydowały o tym, że techniczna możliwość przepływów kapitałowych przełożyła się w praktyce na większe ich strumienie. W pierwszym okresie członkostwa w UE było to szczególnie widoczne w inwestycjach bezpośrednich: możliwość swobodnego przewozu towarów zachęciła zagranicznych inwestorów do budowania w Polsce fabryk i włączenia, w większym stopniu, polskiej gospodarki do globalnych łańcuchów wartości. Procesy te przełożyły się na wysoką efektywność inwestycji ogółem i wyróżniający się w UE wzrost gospodarczy.

W latach 2007-2008 kapitał zagraniczny finansował rosnącą lukę depozytową¹³. Z kolei stabilna sytuacja gospodarcza w okresie globalnego kryzysu finansowego przyciągała inwestycje portfelowe, co pomogło pokryć ówczesne – bardzo duże – potrzeby sektora publicznego.

Wejście Polski do UE oraz swoboda przepływów kapitałowych wywarły również wpływ na finansowanie gospodarstw domowych – zmiany po stronie popytu (związane ze zmianą modelu finansowania dużych zakupów) i podaży (otwarcie się sektora bankowego na finansowanie gospodarstw domowych) sprawiły, że po wejściu do UE to właśnie zobowiązania gospodarstw domowych wzrosły w największym stopniu. W 2017 r. były one ponad 5-krotnie wyższe niż w 2003 r. Dla porównania, zobowiązania firm i sektora publicznego wzrosły mniej więcej 3-krotnie¹⁴.

Warto również zauważyć, że choć w niektórych okresach finansowanie zagraniczne odgrywało istotną rolę, to w całości zobowiązań udział zagranicy pozostał relatywnie stabilny, stanowiąc ok. jedną trzecią sumy zobowiązań przedsiębiorstw, sektora publicznego, gospodarstw domowych i banków.

Patrząc w przyszłość, warto odnotować, że pod wpływem licznych kryzysów finansowych ostatnie lata przyniosły nieco zmian w myśleniu o swobodzie przepływu kapitału. Silniej niż w przeszłości artykułowane są zagrożenia z nią związane i nawet takie instytucje jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) zalecają dziś większą ostrożność. Inaczej rozkładane są także akcenty, jeśli chodzi o motywy liberalizacji – koncentrują się one na roli zagranicznego kapitału w zapewnianiu:

- finansowania specyficznych potrzeb, takich, których lokalny rynek finansowy nie jest w stanie zaspokoić (np. kapitał wysokiego ryzyka, duże wolumeny finansowania itd.),
- maksymalizacji pozafinansowych korzyści dla gospodarki (np. napływ technologii i know-how) powiązanych z napływem kapitału,
- odpowiedniego poziomu konkurencji na rynku finansowym, co prowadzi do redukcji kosztów finansowania gospodarki oraz większej innowacyjności pośredników finansowych.

12 Warto zauważyć, że nawet bez członkostwa w UE do liberalizacji przepływów kapitałowych doszłoby ze względu na członkostwo Polski w OECD.

13 Gdyby sektor banków komercyjnych nie był w stanie pozyskać zagranicznego finansowania, dostosowanie odbyłoby się poprzez spadek oficjalnych aktywów rezerwowych.

14 W sektorze publicznym nominalny wzrost wyniósł 2,7 raza, ale jest on zaniżony przez umorzenie obligacji przejętych od OFE. Dane na podstawie: Halesiak, 2019.

Swoboda przepływów kapitałowych jest i pozostanie jednym z fundamentów funkcjonowania wspólnego rynku. Zmieniać się będą jednak uwarunkowania. Z jednej strony zmiany będą dotyczyć rozwiązań instytucjonalnych, wynikających chociażby z wdrażania unii rynków kapitałowych czy krajowej strategii rozwoju rynku kapitałowego. Z drugiej zaś, z fundamentalnych uwarunkowań, które sprawiają, że przepływy kapitału rzeczywiście następują. Jeśli chodzi o rozwiązania instytucjonalne, to powinny one przyczynić się do wzrostu strumieni transgranicznych przepływów kapitałowych oraz wzrostu roli rynku kapitałowego (w stosunku do finansowania przez sektor bankowy). Z kolei wśród czynników o charakterze fundamentalnym, które mogą mieć wpływ na intensywność i strukturę przepływów kapitałowych, wymienić należy:

- zbilansowanie krajowych inwestycji i oszczędności, co przekłada się na mniejsze finansowanie zagraniczne netto¹⁵,
- rosnącą dojrzałość polskiej gospodarki, z którą wiąże się ujednolicanie (konwergencja) nominalnych stóp procentowych i stóp zwrotu z inwestycji w Polsce i krajach rozwiniętych, a także ekspansja kapitałowa krajowych podmiotów,
- ewentualne zmiany atrakcyjności Polski jako miejsca lokowania inwestycji, w szczególności w kontekście ewolucji działalności przemysłowej do standardu 4.0,
- ryzyko narastania w Europie skłonności protekcyjnych i tendencji „preferowania własnego rynku”, także w kontekście inwestycji i miejsc pracy,
- zmieniający się charakter procesów inwestycyjnych i wzrost roli aktywów niematerialnych,
- zmiany właścicielskie w Polsce – coraz powszechniej jeden inwestor zagraniczny zastępuje innego (co jest neutralne dla przepływów kapitałowych netto) lub krajowy podmiot wypiera zagranicznego (co skutkuje odpływem kapitału),
- politykę fiskalną, a w szczególności skalę potrzeb pożyczkowych.

Biorąc pod uwagę powyższe czynniki, najbardziej prawdopodobny w najbliższych latach wydaje się scenariusz zbilansowanych przepływów kapitałowych przy równoczesnym pogłębianiu więzi kapitałowych¹⁶ zarówno jeśli chodzi o zagraniczne inwestycje w Polsce, jak i polskie za granicą.

Bibliografia

Borio C., James H., Shin H.S. (2014), *The international monetary and financial system: A capital account historical perspective*, BIS WP 457.

Guichard S. (2017), *Findings of the recent literature on international capital flows: implications and suggestions for further research*, OECD Economics Department WP 1410.

Halesiak A. (2012), *Luka depozytowa w Polsce – pochodzenie i perspektywy*, publikacja z serii raportów specjalnych Biura Analiz Makroekonomicznych Banku Pekao SA.

Halesiak A. (2017), *Krótko- i długofalowy wpływ inwestycji na wzrost – ocena sytuacji w krajach Unii Europejskiej*, publikacja w serii raportów specjalnych Biura Analiz Makroekonomicznych Banku Pekao SA.

Halesiak A. (2019), *Finansowane polskiej gospodarki – perspektywy i wyzwania*, prezentacja przedstawiona podczas seminarium mBank-CASE, marzec.

Janicka M. (2010), *Liberalizacja przepływów kapitałowych w gospodarce światowej – przypadek Polski*.

KE (2017), *Raport from the Commission to the Council and the European Parliament – Accelerating the capital markets union: addressing national barriers to capital flows*.

MFW (2012), *Effects of Capital Flow Liberalization: What is the Evidence from Recent Experiences of Emerging Market Economies?*

MFW (2016), *Capital flows – review of experience with the institutional view*.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dziennik Urzędowy UE 2012 r.

15 To zbilansowanie znajduje odzwierciedlenie w widocznej od kilku lat równowadze rachunku obrotów bieżących. Wcześniej – w latach 2004-2012 – deficyty tego rachunku wahały się w granicach 3-7% PKB.

16 Pogłębianie to powinno być widoczne we wzroście wolumenów brutto. Ponieważ wzrost ten następować będzie zarówno po stronie napływu, jak i odpływu kapitału, saldo powinno utrzymywać się na poziomie zbliżonym do 0.



ROZDZIAŁ 6

**STANISŁAWA
GOLINOWSKA
IRENA TOPIŃSKA**

STRATEGIE SPOŁECZNE UNII EUROPEJSKIEJ

ABSTRAKT

Wspólnota Europejska u zarania była projektem przede wszystkim ekonomicznym i politycznym, a nie społecznym. Z czasem – w odpowiedzi na wyzwania rynku pracy, przemiany demograficzne i postulaty wyrównywania różnic rozwojowych – komponent socjalny znalazł swoje miejsce wśród zasad kształtujących wspólnotę. W rozszerzającej się Unii Europejskiej zaczęto realizować strategie dotyczące przede wszystkim rynku pracy, ale także zabezpieczenia społecznego czy też zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego. Polityka społeczna pozostaje jednak domeną państw członkowskich, a Unia wpływa na jej kierunki „miękkimi” metodami, formułując zalecenia promujące wspólne wartości i wspierając ich wdrażanie środkami z funduszy europejskich.

Polska znalazła się wśród głównych beneficjentów środków unijnych. Ich wykorzystanie wiązało się z koniecznością wyłaniania projektów w procedurach przetargowych, często postrzeganych jako zbyt zbiurokratyzowane. W sumie przyniosły one jednak wiele pozytywnych efektów zwłaszcza tam, gdzie priorytety UE były wyraźnie określone, a idące za tym wsparcie finansowe – znaczące. Należy do nich np. rozwój infrastruktury komunalnej i usług społecznych, co umożliwiło wzrost zatrudnienia, przyczyniając się w efekcie do zmniejszenia skali ubóstwa i wykluczenia społecznego.

STRATEGIE SPOŁECZNE UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Europejskie działania w polityce społecznej obejmują cztery główne obszary: (1) zatrudnienia i warunków pracy, (2) zwalczania ubóstwa i społecznego wykluczenia, (3) szeroko rozumianej edukacji, stanowiącej także wyraz inwestycji społecznych i (4) wyrównywania szans grup defaworyzowanych i przeciwdziałania ich dyskryminacji. Działania te są z jednej strony odpowiedzią na współczesne wyzwania społeczne w krajach europejskich, z drugiej zaś służą realizacji europejskich wartości w dziedzinie równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć, pochodzenie, religię, wiek i status zdrowotny oraz orientację seksualną.

Wyzwania rynku pracy

Pierwsze działania społeczne Unii Europejskiej związane były ze stymulacją tworzenia miejsc pracy. Polityka pełnego zatrudnienia przy istnieniu konkurencji na globalnym rynku pracy ze zróżnicowanymi gospodarkami pod względem zamożności i z różnymi kosztami pracy była nie-realna. Jednocześnie w demokratycznych krajach europejskich, doświadczonych wcześniej dramatycznymi wojnami i rewolucjami, przyzwalanie na wysokie bezrobocie stanowiło zagrożenie pokojowej drogi rozwoju. W końcu lat 90. porozumiano się w sprawie wspierania zatrudnienia, apelując do rządów o wspieranie przedsiębiorczości tworzącej miejsca pracy oraz do partnerów społecznych (związków pracodawców i związków zawodowych) o społecznie akceptowane formy restrukturyzacji przedsiębiorstw. Metody działania UE na rzecz zatrudnienia zostały zinstytucjonalizowane i znalazły wyraz w Europejskiej strategii zatrudnienia (proces luksemburski).

W kolejnej dekadzie polityka zatrudnienia UE została nieco zmodyfikowana. Poszukiwano sposobu równoważenia dwóch tendencji: jednej – zorientowanej na potrzeby producentów, aby mogli szybciej reagować na globalną konkurencję, także przez zmniejszanie wysokich w UE kosztów pracy, liberalizację umów o pracę i stosowanie swobodniejszych form zatrudniania; drugiej – zorientowanej na ochronę socjalną osób zatrudnianych w bardziej liberalny sposób, które w świetle prawa pracy nie posiadały takich samych zabezpieczeń, jak ich koledzy zatrudnieni w sposób tradycyjny, na etacie. Osiągnięcie tej równowagi dobrze oddaje koncepcja *flexicurity*, oznaczająca elastyczność pracy połączoną z zabezpieczeniem socjalnym, którą Komisja Europejska przyjęła jako zalecenie dla krajów członkowskich w 2006 r. w ramach zmodyfikowanej strategii lizbońskiej. Wykorzystano ją, choć z większym akcentem na elastyczność niż na zabezpieczenie, a poszczególne kraje stosowały mniej lub bardziej elastyczne formy pracy z różnym stopniem zabezpieczenia socjalnego.

Problemy z pracą związane są nie tylko z jej „utowarowieniem” (komodyfikacją, jak ujmuje to Gøsta Esping-Andersen), dotyczą także zmiany jej charakteru. Praca jest w coraz większej skali związana ze świadczeniem usług niż z produkcją dóbr. Stanowiska pracy wymagają digitalizacji i stosowania innych nowoczesnych technologii, a organizacja firm i instytucji odznacza się dużą zmiennością. Proces dostosowywania się pracowników do zmian w sferze pracy nie jest automatyczny. Sugerowana często strategia kształcenia przez całe życie (*life-long learning*) jako sposobu na dostosowywanie się do wysokiej dynamiki zmian pracy, mimo sukcesów, gdy jest zinstytucjonalizowana i realnie wspierana ze środków publicznych, nie zawsze jest wystarczająca.

Problemem społecznym w końcu XX w. stało się ubóstwo pojawiające się wraz z wykluczeniem z dotychczasowych ścieżek urządzania sobie życia. Odpowiedzią Komisji Europejskiej na to wyzwanie była przygotowana w 2000 r. Strategia zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego (agenda socjalna strategii lizbońskiej). Opracowana przy udziale ekspertów z czołowych

uniwersytetów i think tanków, stała się podstawową strategią polityki społecznej UE. Dzięki niej powstały bazy danych, a także modele analizowania oraz prognozowania zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Wyzwania demograficzne

Z początkiem XXI w. kraje europejskie coraz bardziej zaczęły odczuwać problem starzenia się populacji, zjawiska spowodowanego z jednej strony korzystnym trendem dłuższego życia, a z drugiej – spadkiem dzietności i z czasem – depopulacji. Równolegle następowały przeobrażenia rodziny, podstawowej instytucji społecznej, która kiedyś amortyzowała trudne zjawiska w rozwoju ludności, a współcześnie nie jest do tego zdolna bez odpowiedniego wsparcia.

Strategię UE w odpowiedzi na te zmiany przyjęto kilka kierunków. Z jednej strony zaczęto promować i wspierać politykę dłuższego życia w zdrowiu poprzez aktywizację starzejącej się populacji na różnych polach: dalszej pracy, kształcenia, działań społecznych. Z drugiej – promować i wspierać młodzię, młode rodziny, kobiety w ich różnych rolach i programy równoważące pracę zawodową z obowiązkami domowymi.

W odniesieniu przede wszystkim do młodszej populacji (choć nie tylko) sformułowano strategię inwestycji społecznych (Hemerijck, 2014), która weszła do agendy socjalnej na lata 2014-2020 i została przyjęta do realizacji w strategii „Europa 2020”. Przedstawiona została już kilka lat wcześniej przez zespół międzynarodowych ekspertów pod kierunkiem Gøsty Esping-Andresena (2002). Koncepcja inwestycji społecznych została szerzej omówiona w pracy powstałej na bazie szwedzkiego projektu na temat modernizacji europejskich *welfare states* i zredagowanej przez francusko-szwedzki zespół (Morel, Palier i Palme, 2012). Koncepcja inwestycji społecznych ma na celu inwestowanie w edukację od najmłodszych lat – w edukację wczesnoszkolną i opiekę nad najmłodszymi dziećmi, ale także – na co Komisja Europejska zwraca szczególną uwagę – umożliwienie aktywizacji zawodowej rodziców, a przede wszystkim kobiet.

W odniesieniu do starszej populacji sformułowano strategię starzenia się w zdrowiu (*healthy aging*). Oparto ją na wcześniej zdefiniowanej przez WHO koncepcji zdrowia dla wszystkich, opartej badaniami na temat społecznych determinant zdrowia.

Polityka równości szans i przeciwdziałania dyskryminacji

Już w latach 80. powstawały programy wspólnotowe dotyczące równości mężczyzn i kobiet. Adresowane były do pracodawców i polityków i dotyczyły zwiększenia reprezentacji kobiet w zarządzaniu: w firmach oraz w instytucjach publicznych. Szybko też zajęty się problemem wyrównywania wynagrodzeń przy tych samych kwalifikacjach oraz za tę samą pracę. Z czasem objęły też równość kobiet i mężczyzn w zakresie godzenia życia zawodowego i rodzinnego, równoważąc obowiązki obojga rodziców w opiece nad dziećmi przez kierowanie świadczeń polityki rodzinnej także do ojców.

Zestawienie 1: Strategie i działania UE w zakresie spraw społecznych

Źródło: opracowanie własne.

OKRES	STRATEGIE	Działania, programy
1986-1996	Wspólne normy prawa pracy Protokół w sprawie polityki socjalnej – Maastricht (1991)	Karta podstawowych praw socjalnych pracowników (1989) Brukselska karta społeczna Minimalne standardy bezpiecznych warunków pracy i podstawowe prawa pracownicze Socjalna ochrona pracy i dialog społeczny na poziomie UE
1994-1996	Pierwsze koncepcje uwzględniania spraw socjalnych	Identyfikacja wspólnych problemów socjalnych (zielona księga 1993 i biała księga 1994). Wymiana studentów Sokrates/Erasmus
od 1997	Europejska strategia zatrudnienia (amsterdamska); więcej i lepszych miejsc pracy	Proces luksemburski zwiększania zatrudnienia Wprowadzenie metody wspólnego planowania poprzez wyznaczanie wskaźników zatrudnienia i koordynację programów zatrudnieniowych (OMC) Utworzenie bazy danych o sytuacji na rynku pracy w krajach europejskich
2000-2005	Strategia lizbońska – wzrost i konkurencyjność; gospodarka oparta na wiedzy Agenda Socjalna 2000 – zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego	Programy partycypacji pracowniczej Programy ułatwiania dostępu do pracy grupom defaworyzowanym: kobietom, osobom niepełnosprawnym, mniejszościom narodowym i osobom starszym Programy szkoleń zawodowych i kształcenia ustawicznego Rozszerzenie OMC na plany w zakresie spraw społecznych
2006 i 2007+	Nowa strategia lizbońska (pod wpływem raportu Koka) Nowa agenda socjalna – kontynuacja programów zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego	Program zatrudnienia i solidarności społecznej (PROGRESS) Zasada flexicurity (elastyczności zatrudnienia i jednocześnie zabezpieczenia socjalnego bezrobotnych) Trójstronny dialog społeczny na szczeblu UE Usługi społeczne użytku publicznego – Social services of general interest Programy operacyjne „Kapitał ludzki” 2007–2013 Aktywność na rzecz młodzieży (Youth in Action) Szkoly na XXI w.
2008+	Odnowiona agenda socjalna	Standardy pracy tymczasowej Wskazywanie i wspieranie nowych umiejętności i zawodów Bezpieczeństwo pacjentów i podnoszenie jakości usług opieki zdrowotnej w krajach członkowskich Europejskie programy promocji zdrowia Starzenie się w zdrowiu
2010 i 2011+	Strategia „Europa 2020” – Europejska strategia inteligentnego, trwałego i włączającego wzrostu Nowa strategia zatrudnienia Odnowiona strategia zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego	„Mobilna młodzież”(Youth on the move initiative) Pakiet inwestycji społecznych (Social investment package); inwestycje na rzecz wzrostu i spójności ukierunkowane na dzieci i młodzież European Platform Against Poverty and Social Exclusion AGE Platform Europe
2014-2020	Europa 2020 – kontynuacja „Agenda socjalna 2020”	Inwestycje społeczne Programy aktywizacji seniorów Europejski filar praw socjalnych
2019-2027	Europejska strategia dla młodych (EU Youth Strategy)	Programy adresowane do ludzi młodych, zwiększające ich zaangażowanie, łączenie się i udział w kształtowaniu integracji europejskiej (<i>engaging, connecting and empowering</i>)

Metody wprowadzania europejskich strategii społecznych w krajach członkowskich

Polityka społeczna jest domeną państw członkowskich. Tym niemniej Unia Europejska wpływa na jej kierunki, wspierając diagnozowanie kwestii socjalnych, promując wspólne wartości i zasady oraz wskazując metody osiągania wyższej skuteczności w praktyce. Oddziaływanie UE na krajowe polityki społeczne dokonuje się głównie metodami miękkimi. W takich obszarach jak wsparcie dla rodzin, pomoc dla bezrobotnych, pomoc mieszkaniowa nie ma w zasadzie przepisów prawa unijnego, które kraje członkowskie musiałyby przestrzegać. Istnieją jednak przepisy koordynujące przenoszenie uprawnień z systemów zabezpieczenia społecznego oraz prawa pracy dla pracowników migrujących (np. w zakresie ubezpieczeń emerytalno-rentowych). Uchwalane w Parlamencie Europejskim dyrektywy, należące do metod twardych, dotyczą głównie: prawa pobytu, praw pracowniczych, standardów bhp, dostępu do kształcenia, uznawania dyplomów, ochrony pracy młodocianych i równości płci w dostępie do kształcenia, zatrudnienia oraz awansu.

Zestawienie 2: Metody i obszary oddziaływania UE na krajowe polityki społeczne

Źródło: opracowanie własne.

METODY	OBSZARY
Deklaracja wspólnych intencji Działania polityczne	Generalne strategie, priorytety, fundusze
Dyrektywy	Prawo pracy, standardy bhp, przeciwdziałanie dyskryminacji
Wspólne plany w ramach metody otwartej koordynacji	Plany zatrudnienia, kształcenia i opieki nad dziećmi
Koordinacja zabezpieczenia społecznego	Adresowana do pracowników migrujących
Wspólne bazy informacji: danych statystycznych, banki dobrych praktyk	Wspólne podstawy metodologiczne oceny ubóstwa (wskaźniki leykenowskie) i prowadzenia wspólnych badań dochodów i warunków życia ludności (EU-SILC) Wspólne badania aktywności ekonomicznej ludności (LFS)
Europejskie lata tematyczne: konferencje, kampanie społeczne, specjalne granty	1992 Europejski Rok Bezpieczeństwa, Higieny i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy 1996 Europejski Rok Uczenia się przez Całe Życie 2003 Europejski Rok Osób Niepełnosprawnych 2006 Europejski Rok Mobilności Pracowników 2007 Rok poszanowania różnorodności i niedyskryminowania odmienności 2010 Europejski Rok Zwalczania Ubóstwa i Wykluczenia Społecznego 2010 Europejski Rok Wolontariatu 2012 Europejski Rok Aktywnego Starzenia się i Solidarności Międzypokoleniowej
Semestry europejskie	Koordinacja planów finansowych (krajowych programów reform i programów konwergencji)

Klasyczną miękką metodą oddziaływania Komisji Europejskiej na wdrażanie polityki społecznej zgodnej ze strategiami UE jest metoda otwartej koordynacji (*Open Method of Coordination*, OMC). Obejmuje ona wspólne zasady przygotowywania planów krajowych, z wyznaczaniem wskaźników osiągnięcia celów i czasu realizacji, ustalanie odniesień i wskazywanie dobrych praktyk, a także monitorowanie i wspólną ocenę realizacji przyjętych planów.

Miękkie ukierunkowywanie polityki społecznej dokonuje się także poprzez ustanawianie europejskich lat tematycznych (ang. *European Years*), które mają na celu podnoszenie poziomu świadomości w sprawach społecznych, zachęcanie do debaty oraz w konsekwencji – zmianę postaw. W ciągu tematycznego roku europejskiego przekazywane są dodatkowe fundusze na projekty lokalne, krajowe i ogólnoeuropejskie, dotyczące wspólnie ustalonych zadań w ramach danego tematu. Europejskie lata tematyczne są także politycznym sygnałem służącym zobowiązaniu rządów do uwzględnienia w tworzeniu krajowych strategii politycznych. Na przykład Europejski Rok Aktywnego Starzenia się i Solidarności Międzypokoleniowej wywołał opracowanie w Polsce założeń polityki senioralnej.

W ostatnim okresie wprowadzono też metodę semestrów europejskich. Jest to powtarzana rokrocznie procedura koordynacji polityki społeczno-gospodarczej i budżetowej w UE, uwzględniająca potrzebę zachowania zgodności z europejskimi celami strategicznymi oraz utrzymywaniem równowagi makroekonomicznej. Kraje członkowskie przekazują Komisji coroczne plany działań (krajowe programy reform i ew. programy konwergencji), a wnioski z analizy wykonywanej w ramach semestru europejskiego są przekazywane do krajów członkowskich w postaci rekomendacji, w celu uwzględnienia ich w programach i konkretnych rozwiązaniach krajowych.

Gotowość i bariery przyjmowania europejskich strategii społecznych w Polsce

Okres transformacji nie sprzyjał ani w Polsce, ani w innych krajach postsocjalistycznych akceptacji europejskich strategii społecznych. Były jakby z innego świata. Przemysłane sposoby aktywizacji w ramach aktywnych polityk rynku pracy, stosowane w starych krajach członkowskich i promowane przez Komisję Europejską, wywoływały w Polsce w warunkach ogromu bezrobocia transformacyjnego raczej ich lekceważenie niż mobilizację do tworzenia nowych instytucji. Instytucje rynku pracy zaczęto budować powoli, zaczynając od osłony socjalnej dla bezrobotnych, jednak ograniczonej.

Deklaracja polityczna dotycząca akcesji Polski do Unii Europejskiej (wyartykułowana w Układzie Europejskim podpisanym przez Polskę w grudniu 1991 r.) zaowocowała licznymi programami przygotowującymi do integracji. Dotyczyły one głównie sfery regulacji, kształcenia kadr, przygotowania samorządów terytorialnych do korzystania z europejskich projektów oraz wsparcia programów restrukturyzacyjnych w gospodarce. Finansowane były z przedakcesyjnych funduszy europejskich: PHARE, SAPARD i ISPA w skali ok. 1,2 mld euro.

W okresie przedakcesyjnym relatywnie szybko, także dzięki środkom z UE, zbudowano nowoczesną instytucję pomocy społecznej z gęstą siecią regionalnych i lokalnych placówek. Wykształcono pracowników socjalnych i wspierano ich programy działania. Przy ośrodkach pomocy społecznej rozwijały się liczne organizacje pozarządowe, których powstanie i ciągłość działania była możliwa zarówno dzięki środkom z UE, jak i dzięki projektom europejskiej współpracy, szkoleń i oglądu dobrych praktyk w innych krajach UE.

Gdy Polska stała się członkiem UE, to główne wsparcie w latach 2004-2006 na sprawy społeczne otrzymały projekty o wartości 11,4 mld euro na podnoszenie zatrudnienia oraz wspierające mobilność pracowników. W kolejnych perspektywach finansowych UE (2007-2013 oraz 2014-2020) programy w sferze socjalnej były dofinansowywane zarówno w sposób bezpośredni, jak i pośredni. Główne źródła finansowania bezpośredniego stanowiły fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Społeczny (European Social Fund, ESF), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (European Regional Development Fund, ERDF) oraz Fundusz Spójności (Cohesion Fund) i Europejski Fundusz Pomocy Osobom Najbardziej Potrzebującym (Fund for European Aid to the Most Deprived, FEAD), nastawione głównie na finansowanie pomocy żywnościowej. Podstawowy program społeczny w latach 2007-2013 – „Kapitał ludzki” był dofinansowany z funduszy strukturalnych w skali ok. 9,5 mld euro.

Społeczne efekty integracji europejskiej są wynikiem nie tylko finansowania projektów bezpośrednio kierowanych do sektorów społecznych. Są także rezultatem działań i środków kierowanych do innych obszarów, np. rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa, wyrównywania rozwoju regionów, tworzenia wspólnego rynku, które również zawierają wymiar społeczny. Szczególne znaczenie dla poprawy warunków życia w Polsce mają programy i finansowanie wspólnej polityki rolnej, gdyż podnoszą poziom życia mieszkańców wsi i zmniejszają dystans, jaki dzielił ich od mieszkańców miast, zwłaszcza dużych aglomeracji. Programy te i ich efekty zostały bardziej szczegółowo omówione w rozdziale dotyczącym zmian w rolnictwie.

W perspektywie finansowej na lata 2014-2020 Polska należy do największych beneficjentów funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Z samego Europejskiego Funduszu Społecznego finansowane są programy na skalę 13,2 mld euro. Programy te obejmują przede wszystkim zadania realizacji podstawowych strategii społecznych UE związanych z zatrudnieniem i rozwojem zasobów ludzkich, czyli z podnoszeniem kwalifikacji i dostosowywaniem się do zmian na rynku pracy (5,2 mld euro). W istotnym zakresie

finansowane są także programy wsparcia zabezpieczenia społecznego w celu ochrony socjalnej grup zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym (4,7 mld euro). Korzystanie ze środków z UE na projekty społeczne nie było proste. Poza merytorycznie uzasadnioną aplikacją potrzebne były środki własne (w przypadku projektów przedakcesyjnych – 25%, a po akcesji nawet więcej), co wynikało ze stosowanej w UE zasady pomocniczości finansowej. Niejednokrotnie zdarzało się, że potrzebne projekty nie miały szans na realizację z powodu braku środków własnych w miejscowym budżecie.

Do realizacji projektów potrzebni byli wykształceni urzędnicy i działacze. Ich edukacja przez wiele lat absorbowała liczne programy kształcenia. Wsparcie dla kształcenia kadr administracyjnych dokonywało się między innymi ze środków wieloletniego operacyjnego programu operacyjnego „Kapitał ludzki” (PO KL 2007-2013), a obecnie programu operacyjnego „Wiedza Edukacja Rozwój” (PO WER 2014-2020).

Stosowanie przy realizacji projektów europejskich procedur konkursowych, przetargowych, a następnie procedur ewaluacyjnych w instytucjach publicznych, samorządach terytorialnych i organizacjach pozarządowych, także w sytuacjach, gdy było to nadmierne, a czasami nierozsądne, mogło tworzyć niechętny klimat wokół Unii Europejskiej. Narzekanie na biurokrację oraz eurokratów stało się w niektórych środowiskach powszechne. Pomimo tego narzekania wykorzystywanie funduszy UE na realizację programów socjalnych w Polsce było relatywnie wysokie. Ponadto dzięki tym procedurom znacznie poprawiły się standardy pracy w administracji rządowej i lokalnej, co wpłynęło na ogólne podniesienie poziomu merytorycznego zarządzania publicznego na wszystkich szczeblach.

Pokonywanie ograniczeń i korzyści z integracji

Wejście Polski do UE spowodowało, że bolesne kwestie socjalne transformacji ku gospodarce rynkowej mogły być rozwiązywane w zgodzie z europejskim systemem wartości i w ramach cywilizowanych zasad europejskiej polityki społecznej, a ponadto mogły być wspierane z funduszy europejskich jako wyraz solidarności w wyrównywaniu warunków życia między krajami członkowskimi.

Korzyści z akcesji Polski do UE w sprawach społecznych nie zawsze mają charakter mierzalny i dający się wskazać jako efekt bezpośredni. Mimo na ogół miękkich metod oddziaływania przyniosły cywilizacyjny efekt nie do przecenienia. Widoczne jest to w wielu wymiarach.

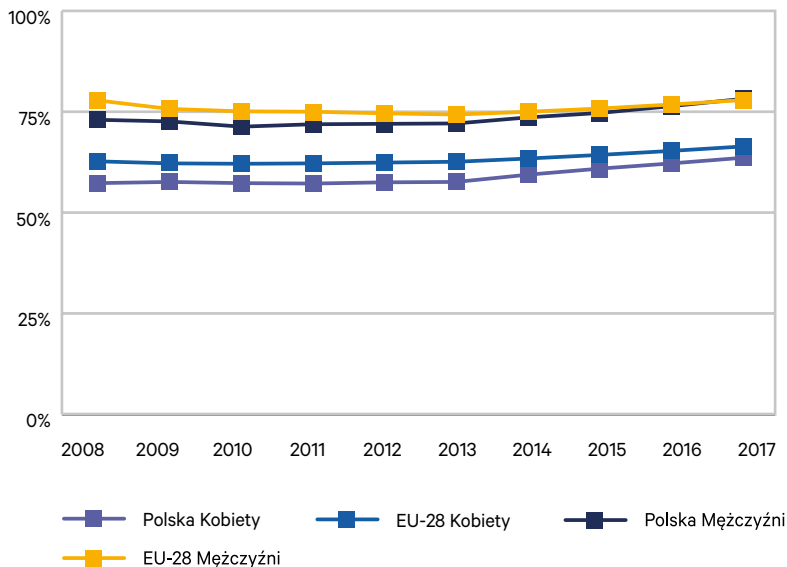
- UE wdrożyła kraje członkowskie i Polskę do strategicznego i długookresowego podejścia do prowadzenia polityki społeczno-gospodarczej, szczególnie w takich newralgicznych sprawach, jak polityka zatrudnienia i kształcenia. W ramach programów dofinansowywanych ze środków europejskich podejmowano działania dotyczące wzrostu zatrudnienia, wspierania przedsiębiorczości i dostosowywania się firm do restrukturyzacji. Uczono efektywnego zarządzania i współdziałania sektorów publicznych z prywatnymi. Kształcono kadry do wykonywania zadań w administracji publicznej i pozarządowej. Edukacyjnymi programami europejskimi objęto pracowników socjalnych, pielęgniarki, lekarzy, ratowników medycznych, a także nauczycieli.
- Procedury stosowane w UE przyzwyczyły do tego, że zmiany prawa pracy wymagają stosowania się do dyrektyw unijnego prawa pracy oraz uczestnictwa partnerów socjalnych w procesie decyzyjnym. A poprzez promocję zasad dialogu społecznego rozwinęła się, aczkolwiek powoli, kooperacja różnych szczebli autonomicznej administracji samorządowej oraz rządowej.
- Programy EU w sektorach społecznych dawały olbrzymie wsparcie inwestycyjne w infrastrukturę: wyposażenie i adaptacje pomieszczeń szkół i szpitali, domów pomocy społecznej, żłobków i przedszkoli, klubów integracji i ośrodków pomocy społecznej czy też powiatowych urzędów pracy. Ponadto środkami europejskimi wspierano inwestycje nie ściśle społeczne, ale mające znaczenie dla poprawy warunków życia, takie jak rozbudowa wodociągów i kanalizacji czy likwidowanie barier architektonicznych dla osób z niepełnosprawnościami.

Wymierne korzyści z przystąpienia Polski do Unii i uczestnictwa w programach unijnych widać szczególnie wyraźnie w tych obszarach socjalnych, w których priorytety UE były jasno określone, a idące za tym wsparcie finansowe – znaczące.

- Inspiracja europejskimi wartościami oraz regulacjami spowodowała, że także w konserwatywnej Polsce zaczęto stosować zasady dotyczące równości szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy oraz w dziedzinie godzenia pracy zawodowej i obowiązków rodzinnych. Różnice wynagrodzeń kobiet i mężczyzn przy tych samych kwalifikacjach oraz na tych samych stanowiskach są w Polsce niskie (7,1%), niższe niż przeciętnie w UE (16,0%). Jednocześnie jednak stopa zatrudnienia kobiet jest w Polsce nadal relatywnie niska w porównaniu z przeciętnymi wskaźnikami dla UE.

Wykres 1: Stopa zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata w Polsce i w UE, według płci

Źródło: Eurostat, na podstawie danych BAEL.



W ostatniej dekadzie zaczęto w Polsce rozwijać edukację wczesnoszkolną oraz usługi opiekuńcze nad dziećmi, co jeszcze dwie dekady wcześniej nie należało do zadań programów publicznych. Zmiana ta wynikała z przyjętego w ramach strategii „Europa 2020” pakietu inwestycji społecznych, a zwłaszcza jego komponentu dotyczącego inwestowania w dzieci (Topińska, 2018). Jeszcze w 2010 r. w zapewnieniu opieki przedszkolnej, a zwłaszcza żłobkowej, Polskę od większości krajów Unii Europejskiej dzieliła przepaść. Jedynie 2% dzieci w wieku do lat 3 korzystało z takiej opieki, przy średniej UE 28% (Wykres 2). Realizacja zaleceń Komisji Europejskiej przyniosła wzmocnienie polityki krajowej w tym obszarze (m.in. program „Maluch”, „Maluch+”) i solidne wsparcie ze środków UE w infrastrukturę, a w rezultacie ponad pięciokrotne zwiększenie odsetka dzieci korzystających z opieki żłobkowej: do 11,6% w 2017 r., co oznacza wyraźne zbliżenie się do średniej UE (34%). Oczekiwane efekty w postaci aktywizacji zawodowej kobiet jeszcze nie wystąpiły, a dystans dzielący Polskę od krajów UE pozostaje znaczny. Matki w rodzinach wielodzietnych, mając prawo do świadczeń pieniężnych (program „500+”), rezygnują z pracy zarobkowej, nie bacząc na zagrożenie zabezpieczenia społecznego w przyszłości.

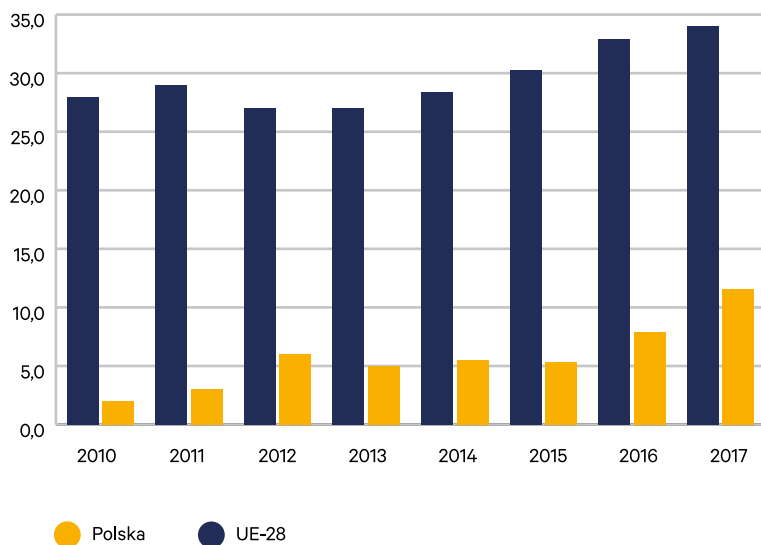
Całościowy efekt oddziaływania strategii i programów socjalnych UE można zobrazować za pomocą obniżania się wskaźnika ubóstwa i wykluczenia społecznego, który w badaniach porównawczych UE definiowany jest jako odsetek osób żyjących za mniej niż 60% mediany krajowych dochodów ekwiwalentnych. Ujmuje on w sposób syntetyczny efekt realizacji w ostatnich latach strategii „Europa 2020” (Wykres 3). Jeszcze w 2010 r. wskaźnik ten dla Polski wynosił 28% i wyraźnie przewyższał średnią unijną, czyli 24%. Już po czterech latach wskaźnik dla Polski obniżył się tak bardzo, że praktycznie zrównał się z poziomem średnim w UE, a ostatnio jest od niego znacznie niższy: Polska 19,5%, kraje UE średnio 22,5%.

Szybki spadek wskaźnika zagrożenia ubóstwem w Polsce i polepszenie pozycji Polski w UE to oczywiście nie tylko zasługa programów i funduszy unijnych. Jednak warto zauważyć, że spadek ten generowała w znacznej mierze poprawa dostępu do pracy oraz infrastruktury społecznej, umożliwiającej materialny wymiar godzenia pracy i życia rodzinnego, a na to w największym stopniu wpływały fundusze UE.

W sumie członkostwo Polski w EU, mimo że tylko 15-letnie, co z historycznej perspektywy jest okresem krótkim, zbliżyło poziom dobrobytu mieszkańców kraju do przeciętnej europejskiej (obecnie 70% PKB *per capita*, gdy w 2004 r. – 50%) oraz uruchomiło proces konwergencji zabezpieczenia społecznego, dając poczucie bezpieczeństwa socjalnego, chociaż nadal niższego niż w starych krajach UE, do których poziomu aspirują Polacy.

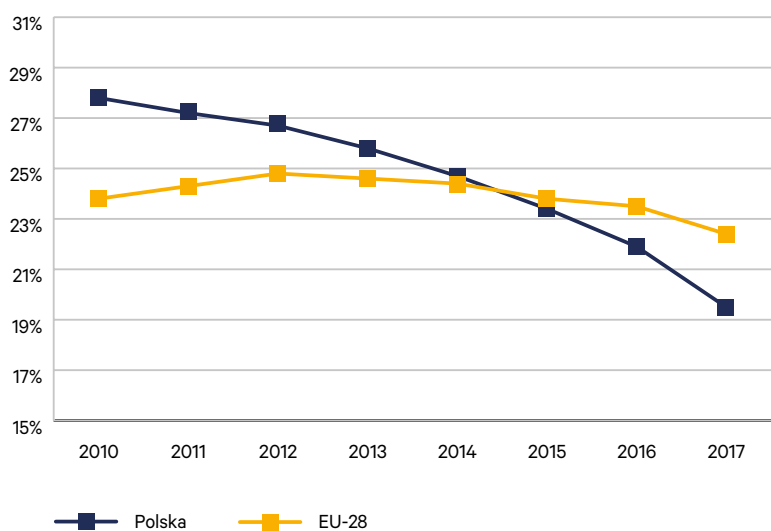
Wykres 2: Odsetek dzieci w wieku do lat 3 korzystających z opieki żłobkowej

Źródło: Eurostat, na podstawie danych EU SILC.



Wykres 3: Stopa zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w Polsce i w UE

Źródło: Eurostat, na podstawie danych EU SILC.



Bibliografia

Anioł W. (2003), *Polityka socjalna Unii Europejskiej*, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe.

Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A., Myles J. (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, University Press.

European Union (2018), *Report on equality between women and men in the EU*.

Golinowska S., Hengstenberg P., Żukowski M. (2009), *Diversity and Commonality in European Social Policies. The Forging of a European Social Model*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Golinowska S. (2018), *O polskiej biedzie w latach 1990-2015*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

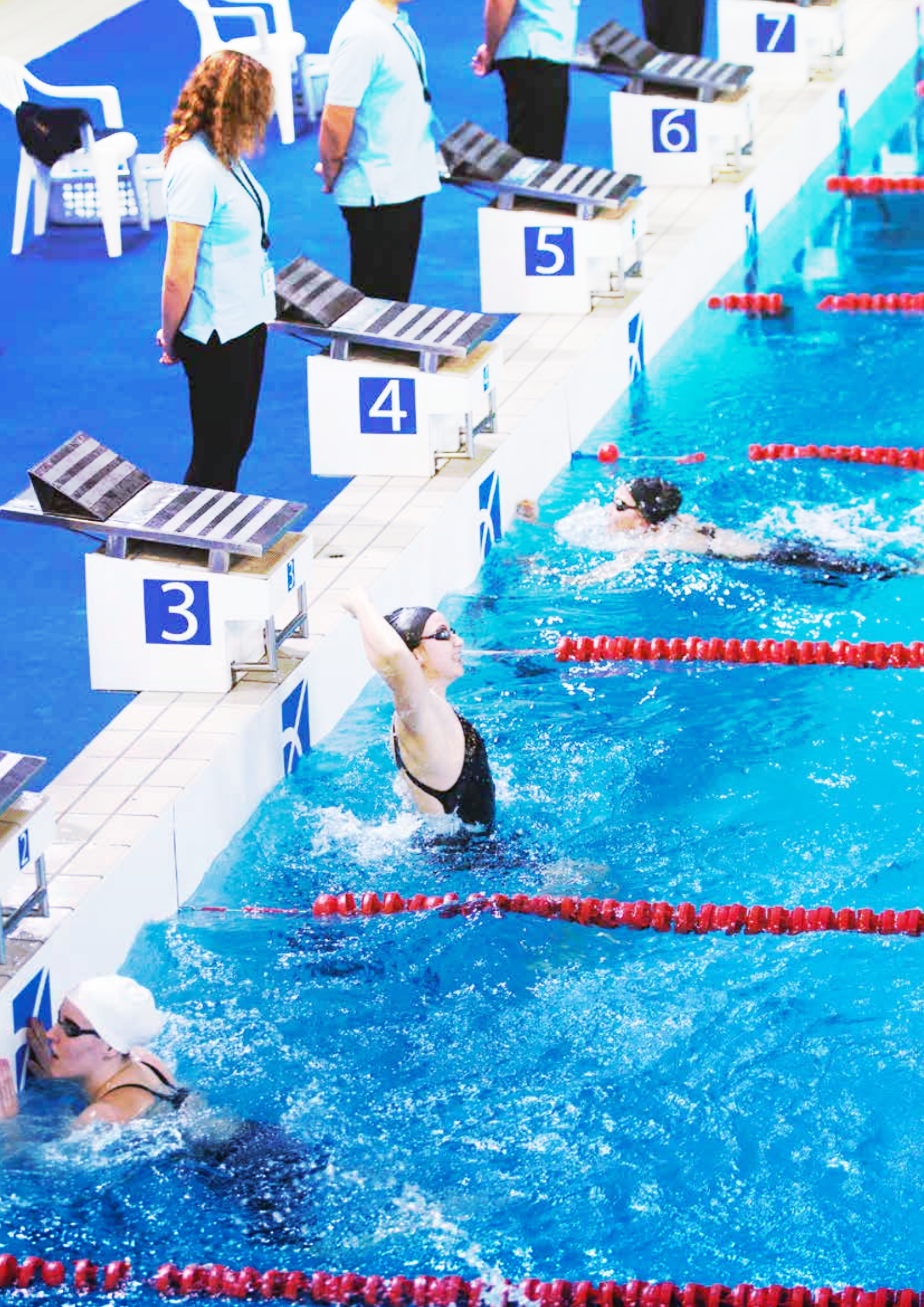
GUS (2014), *Polska w Unii Europejskiej 2004-2014*.

Hemerijck A. (red.) (2017), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press.

Morel N., Palier B., Palme J. (2012), *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy Press.

Świątkowski A.M. (1998), *Europejskie prawo socjalne*, t. I, II, III, Warszawa, Dom Wydawniczy ABC.

Topińska I. (2017), *ESPN Thematic Report on Progress in the implementation of the 2013 EU Recommendation on „Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage”*, Brussels, European Commission.



ROZDZIAŁ 7

ANNA FORNALCZYK

KONKURENCJA I POMOC PAŃSTWA

ABSTRAKT

Transformacja polskiej gospodarki od planowania centralnego z właściwą mu zmonopolizowaną strukturą przedsiębiorstw do gospodarki rynkowej wyzwalała przedsiębiorczość i sprostanie rodzącej się konkurencji na rynku krajowym i globalnym – to były zadania strategiczne w Polsce po 1989 r. Jednocześnie umowa stowarzyszeniowa z Unią Europejską (grudzień 1991 r.) nadała tempo pracom nad przygotowaniem do członkostwa Polski w UE (1 maja 2004 r.)

Panowało słuszne przekonanie, że standardy UE, instytucjonalno-prawne i realnej gospodarki, pozwolą nam szybciej osiągnąć te cele transformacyjne. Rozwój i ochrona konkurencji oczyszczały gospodarkę z nieefektywnych przedsiębiorstw, a pomoc publiczna – podobnie jak w UE – pozwalała finansować programy restrukturyzacyjne i łagodzić negatywne skutki społeczne towarzyszące ich realizacji.

Przed 2004 r. Polska dostosowywała prawo antymonopolowe i pomocy publicznej do standardów UE i proces ten był kontynuowany po 2004 r. Instytucją odpowiedzialną za rozwój i ochronę konkurencji był Urząd Antymonopolowy, a dzisiaj Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (również mający w swych kompetencjach pomoc publiczną).

Członkostwo Polski w UE pozwala nam korzystać ze swobód gospodarczych Wspólnoty oraz zmniejsza ryzyko antymonopolowe dla polskich przedsiębiorstw na dużym wspólnym rynku.

KONKURENCJA I POMOC PAŃSTWA

Polskie doświadczenia przed 2004 r.

Demonopolizacja polskiej gospodarki po 1989 r. była jednym z ważnych zadań transformacji gospodarczej. Odziedziczyliśmy bowiem bardzo skoncentrowaną strukturę gospodarczą z dominacją monopolistycznych przedsiębiorstw. Było to dostosowane do wymogów planowania centralnego. Tworzenie warunków dla rozwoju mechanizmów rynkowych nie byłoby możliwe bez ograniczania monopolistycznej siły postsocjalistycznych przedsiębiorstw.

Strategia budowania gospodarki rynkowej wymagała rozwoju i ochrony konkurencji na polskim rynku. Służyły temu prywatyzacja, restrukturyzacja przedsiębiorstw i całej gospodarki, eliminowanie z gospodarki przedsiębiorstw nieefektywnych, liberalizacja handlu zagranicznego, otwarcie gospodarki na bezpośrednie inwestycje zagraniczne i hamowanie wzrostu cen oraz instytucjonalno-prawne rozwiązania, sprzyjające rozwojowi konkurencji i chroniące ją przed zakusami monopolistów. Dokonywało się to poprzez decyzje administracyjne i stopniowe wzmacnianie mechanizmów rynkowych. Im bardziej rozwijała się konkurencja, tym mniej potrzebne stawały się decyzje administracyjne.

Konkurencja gospodarcza to proces rywalizacji przedsiębiorców działających w takich samych warunkach o dostęp do aktywów produkcyjnych oraz sprzedaż towarów po cenach zapewniających opłacalność ich działalności gospodarczej i prowadząca do ich sukcesu rynkowego. Mechanizm konkurencji eliminuje z rynku nieefektywne przedsiębiorstwa, a łagodzeniu negatywnych społecznych skutków tego procesu służy pomoc publiczna, o czym piszę w trzeciej części rozdziału.

Na długo przed wejściem Polski do UE Sejm uchwalił ustawę o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, która weszła w życie 13 kwietnia 1990 r. Na mocy ustawy rozpoczął działalność Urząd Antymonopolowy (UA) z siedzibą w Warszawie, pierwszy w krajach postkomunistycznych organ chroniący konkurencję. W latach 1990-1991 na wniosek prezesa urzędu utworzono siedem jego delegatur (Gdańsk, Lublin, Łódź, Katowice, Kraków, Poznań, Wrocław), które miały wzmocnić jego działalność na rynkach lokalnych¹. Te instytucjonalno-prawne działania były początkiem przełamania stereotypów myślenia i postępowania kadry kierowniczej przedsiębiorstw i administracji państwowej, stereotypów ukształtowanych w systemie centralnego planowania.

Ustawa antymonopolowa dawała UA możliwość wpływania na strukturę organizacyjną gospodarki (kontrola przekształceń własnościowych przedsiębiorstw, koncentracji oraz prawo podziału przedsiębiorstw – demonopolizacja). Pozwoliło to na strukturalne podejście do stosowania prawa konkurencji². Bardziej efektywne było likwidowanie lub ograniczanie przyczyn praktyk monopolistycznych (demonopolizacja gospodarki)³ niż skoncentrowanie się na stosowaniu sankcji za antykonkurencyjne zachowania przedsiębiorstw, wynikające z ich monopolistycznej pozycji na rynku (podejście regulacyjne). W 1996 r. zmieniono nazwę UA na Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), co zwiększyło znaczenie ochrony konsumentów w działalności urzędu.

Polskie prawo antymonopolowe było przygotowane przez ekspertów krajowych i zagranicznych, a po podpisaniu umowy stowarzyszeniowej między Polską a UE (16 grudnia 1991 r.) bardzo pomocni byli eksperci Komisji Europejskiej (KE)⁴. Na początku lat 90. dość oczywiste było, że naszym celem jest

- 1 Zarządzenie prezesa Urzędu Antymonopolowego z dnia 28 września 1990 r. w sprawie utworzenia delegatur Urzędu Antymonopolowego oraz określenia ich siedzib, właściwości terytorialnej i rzeczowej (M.P. Nr 36, poz. 294).
- 2 Uprawnień takich nie dawała ustawa z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej; organem antymonopolowym był Minister Finansów (Fornalczyk, 2012).
- 3 Pierwsze demonopolizacyjne działania UA w 1992 r. to: wydzielanie w dużych miastach wysypisk odpadów, czyniąc je bardziej dostępnymi dla potencjalnych konkurentów; wydzielanie magazynów zbożowych z PZZ z takim samym uzasadnieniem; zapobieganie odnawianiu central spółdzielczości. Działania te były warunkami zgody UA na przekształcenia własnościowe. Działania te w skali całej gospodarki miały wprowadzić niewielki zakres, ale wskazywały przyjęty kierunek zmian struktury gospodarczej.
- 4 Dla szerszego oglądu regulacji antymonopolowych na świecie przedstawiciele urzędu uczestniczyli w pracach Komitetu Konkurencji OECD, Komitetu Praktyk Restrykcyjnych ONZ i współpracowali z antymonopolowymi urzędami z USA i krajów członkowskich UE.

członkostwo Polski w Unii Europejskiej (UE). Od 1 stycznia 1992 r. trwały prace nad dostosowaniem polskiego prawa antymonopolowego do standardów UE i dotyczyło to także polityki jego stosowania. Współpraca z KE polegała na krótkoterminowych stażach pracowników UA w Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji KE (wsparcie z funduszu Phare), przy czym wyjeżdżający zabierali ze sobą zestawy pytań i problemów wynikających z działania UA do wyjaśnienia, jak takie sprawy rozwiązywane są w KE. Proces dostosowywania polskiego prawa antymonopolowego do standardów UE był traktowany przez nas jako pomoc w budowaniu nowoczesnego, rynkowego systemu prawa antymonopolowego. Dotyczyło to także regulacji pomocy publicznej, o czym piszę w części trzeciej rozdziału.

Dostosowanie polskiego prawa do standardów wspólnotowych było dokonywane przez kolejne nowelizacje i nowe ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁵. Wśród tych ustaw warto zwrócić uwagę na próbę zabezpieczenia niezależności prezesa urzędu wobec administracji rządowej. Postępowania i decyzje prezesa mogą kolidować z działaniami rządu, zwłaszcza podyktowanymi względami politycznymi. W ustawie z 2000 r. wprowadzono kadencyjność tej funkcji (art. 24), ale ustawa z 2007 r. (art. 29) zlikwidowała to postanowienie. Niezależność prezesa może być zagwarantowana w dwojaki sposób: przez zgodność działań całej administracji rządowej zorientowanej na wspieranie rozwoju i ochronę rynkowych mechanizmów (tak było w pierwszej połowie lat 90.) albo przez ustawową kadencyjność z określeniem jasnych kryteriów powołania i odwołania prezesa⁶. Uleganie naciskom administracyjnym wypacza działanie urzędu i spycha go na boczny tor skutecznej ochrony konkurencji, co może także prowadzić do naruszania wspólnotowego prawa antymonopolowego.

Budowanie konkurencyjnych rynków po 2004 r.

Zasady polskiego prawa ochrony konkurencji zgodne są z art. 101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁷ i dotyczą:

- zakazu porozumień pomiędzy przedsiębiorstwami, poziomych i pionowych, ograniczających konkurencję na rynku. Zwłaszcza te pierwsze (kartele) są szczególnie szkodliwe dla konkurencji i dla konsumentów, bowiem z obserwacji praktyki wynika, że celem i skutkiem kartelu jest wzrost cen produktów wytwarzanych przez kartel przeciętnie o 20% (Froeb L., Koyak R., Werden G., 1993).

Spod tego zakazu wyłączone są tzw. porozumienia bagatelne, tj. o małym znaczeniu dla rynku, które dotyczą:

- nadużywania pozycji dominującej przedsiębiorstw na rynku przez narzucanie cen lub innych niekorzystnych warunków kontrahentom i konsumentom, dyskryminowania partnerów handlowych oraz ograniczania produkcji, postępu technicznego lub sprzedaży celem ograniczenia konkurencji na rynku.

Również kontrola koncentracji przedsiębiorstw została zharmonizowana z zasadami przyjętymi w UE. Najważniejsze jednak zmiany w działalności organów chroniących konkurencję w krajach członkowskich, w tym także w Polsce, zostały wprowadzone na mocy rozporządzenia 1/2003⁸. Zaliczyć do nich należy: zasadę bezpośredniego stosowania art. 81 i 82 (dzisiaj: 101 i 102 TFUE) przez organy chroniące konkurencję w krajach członkowskich, jeżeli krajowe prawo konkurencji nie zawiera postanowień trak-

5 Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. Nr 122, poz. 139) zastąpiła ustawę z 1990 r.; ustawa z 1 maja 2004 r. – dostosowanie do Rozporządzenia Rady (WE) 1/2003 z dnia 16.12.2002 w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Tekst mający znaczenie dla EOG). OJL 1,4, które rozszerzało uprawnienia organów ochrony konkurencji i było przygotowaniem KE do rozszerzenia UE o 10 nowych krajów członkowskich. Proces ten był kontynuowany po 1 maja 2004 r.: ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331.

6 Brak ustawowych zabezpieczeń niezależności prezesa urzędu doprowadza do takich sytuacji jak ta z 2011 r., kiedy prezes urzędu nie zgodził się na rządową inicjatywę przejęcia Energii SA przez PGE SA, słusznie argumentując, że wpłynęłoby to na znaczne ograniczenie konkurencji na polskim rynku energetycznym. Prezes została odwołana ze stanowiska przez premiera Donalda Tuska w 2014 r. bez podania przyczyn, a środowisko gospodarcze oceniło to jako karę za brak zgody w 2011 r. na wspomnianą wyżej transakcję.

7 Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C 83/49, 30.3.2010.

8 Rozporządzenie Rady (WE) 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Tekst mający znaczenie dla EOG). OJL 1,4, które rozszerzało uprawnienia organów ochrony konkurencji i było przygotowaniem KE do rozszerzenia UE o 10 nowych krajów członkowskich.

tatowych⁹ albo postanowienia tego prawa nie są dostatecznie precyzyjne; klauzulę zobowiązaniową polegającą na możliwości przyjęcia przez prezesa UOKiK od przedsiębiorstwa, któremu w postępowaniu wyjaśniającym uprawdopodobniono stosowanie antykonkurencyjnych praktyk, „zobowiązania do powstrzymania się od takich naruszeń lub podjęcia działań w celu zapobieżenia tym naruszeniom”¹⁰ jest to zastąpienie kary samooceną swoich działań przez przedsiębiorstwo oraz odstąpienie od ich stosowania; wprowadzenie do polskiego prawa ochrony konkurencji programu łagodzenia kar finansowych (leniency program) nakładanych na przedsiębiorstwa uczestniczące w zмовach antykonkurencyjnych i polegającego na możliwym obniżeniu kary przez UOKiK dla uczestników zмовy, którzy dostarczają do urzędu informacje ułatwiające jej wykrycie i zlikwidowanie¹¹. Zmianą proceduralną było zniesienie postępowania „na wnioski” przedsiębiorstwa poszkodowanego naruszeniem konkurencji składany do UOKiK, zastępując je zawiadomieniem składanym do urzędu. Spowodowało to znaczne zmniejszenie liczby postępowań w UOKiK i możliwość skoncentrowania się urzędu na sprawach o istotnym znaczeniu dla rozwoju konkurencji¹². W ujęciu ilościowym działalność urzędu przedstawiają tabele 1, 2 i 3.

Tabela 1: Liczba postępowań wyjaśniających i antymonopolowych

Źródło: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Lp	Sprawy i decyzje	2004	2017
1.	Postępowania wyjaśniające antymonopolowe <ul style="list-style-type: none"> • horyzontalne • wertykalne • nadużycia pozycji na rynku 	559 32 27 296	87 3 0 6
2.	Liczba decyzji wydanych przez prezesa UOKiK – stwierdzenie praktyki <ul style="list-style-type: none"> • porozumienia horyzontalne • porozumienia wertykalne • nadużycie dominującej pozycji 	8 6 45	13 0 6
3.	Liczba spraw i decyzji prezesa UOKiK z zakresu kontroli koncentracji <ul style="list-style-type: none"> • zgoda na koncentrację • zgoda warunkowa • zakaz koncentracji • umorzenie postępowania • zwrot wniosku 	256 175 1 2 10 19	228 205 1 0 0 13

9 Dostosowanie prawa, w tym prawa antymonopolowego, do standardów UE, jest procesem, który UA rozpoczął 1 stycznia 1993 r., widząc w tym ułatwienie w budowaniu prawnej ochrony konkurencji na rynku polskim.

10 Sprawozdanie z działalności w roku 2004, Warszawa, kwiecień 2005 r. Źródło: Sprawozdania UOKiK, (online: <https://uokik.gov.pl/publikacje.php?tag=1>) [dostęp: 12.02.2019]

11 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania z wnioskiem o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie. Program ten został wprowadzony w USA w 1978 r., a w UE w 1996 r.

12 Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331.

Radykalne zmniejszenie liczby spraw i decyzji prezesa UOKiK, dotyczących nadużywania silnej pozycji rynkowej przedsiębiorstw, wynikało z kilku czynników:

- widoczne w Tabeli 1 radykalne obniżenie liczby postępowań wyjaśniających było skutkiem zastąpienia wniosków zawiadomieniami o naruszaniu konkurencji na rynku (UOKiK prowadzi badania rynków najbardziej podatnych na monopolizację i na tej podstawie może ocenić zasadność zawiadomienia); z Tabeli 1 wynika, że 205 postępowań wyjaśniających zakończyło się niestwierdzeniem podejrzenia stosowania praktyk antykonkurencyjnych¹³,
- korzystając z doświadczeń UE, tworzone były w Polsce organy regulacyjne w takich sektorach jak: telekomunikacyjny, kolejowy, energetyczny wodno-kanalizacyjny, przetwórstwa odpadów (regulacja dla rozwoju konkurencji jak dotąd odniosła skutek w sektorze telekomunikacyjnym); regulatorzy przejmowali część kompetencji UOKiK dotyczących poszczególnych sektorów,
- członkostwo w UE spowodowało eliminację barier taryfowych i pozataryfowych pomiędzy rynkiem polskim a rynkami innych krajów członkowskich; polskie przedsiębiorstwa, konkurując na rynku UE, musiały podjąć wysiłki modernizacji technicznej i produktowej, bowiem w przeciwnym razie wypadały z tego rynku; presja konkurencyjna na wspólnym rynku wpłynęła na spadek liczby postępowań w sprawach praktyk antykonkurencyjnych,
- prewencyjna kontrola koncentracji przedsiębiorstw była niezmiennie najistotniejszym ilościowo obszarem działalności UOKiK, co świadczy o zmianach podmiotowej struktury gospodarki, nie zawsze jednak sprzyjających rozwojowi konkurencji.

Prawie 30 lat stosowania prawa ochrony konkurencji, a 15 lat funkcjonowania polskich przedsiębiorstw na rynku UE sprawiło, że prowadzenie biznesu zgodnie z wymogami tego prawa zadomowiło się w naszej rzeczywistości; sprzyjało temu popularyzowanie zasad zarządzania przedsiębiorstwami zgodnie z prawem ochrony konkurencji (*competition compliance*) nie tylko przez konsekwentne stosowanie prawa i wynikających z niego kar dla łamiących jego reguły, lecz także przez popularyzowanie potrzeby zarządzania ryzykiem antymonopolowym (konferencje, seminaria i wydarzenia medialne).

Pomoc publiczna¹⁴

Członkostwo Polski w UE wpłynęło na racjonalizację wydawania publicznych pieniędzy (środków budżetowych i funduszy pomocowych UE) oraz hamowanie państwa w naruszaniu konkurencji przez pomoc publiczną. Artykuł 107 TFUE generalnie zakazuje stosowania finansowej ingerencji państwa w gospodarkę, która preferuje wybrane sektory lub przedsiębiorstwa, co narusza równość warunków działania na rynku, a więc konkurencję. Od tego zakazu są wyjątki, które jednak wymagają spełnienia ściśle określonych warunków. Warunki o charakterze ogólnym to: pomoc musi być czasowa, malejąca, proporcjonalna do wielkości problemu gospodarczego, przejrzysta – obowiązkowo zgłaszana do akceptacji KE i publicznie dostępna sprawozdawczość, a działania KE mają charakter subsydiarny, co oznacza zajmowanie się przez KE tylko takimi problemami, których nie mogą rozwiązać państwa członkowskie. Szczegółowe warunki dopuszczalności pomocy publicznej na wspólnym rynku są zapisane w licznych aktach wykonawczych do TFUE.

W TFUE są także enumeratywnie wymienione warunki dopuszczalności pomocy, wynikające z polityki spójności UE: zmniejszanie i likwidacja nierówności pomiędzy krajami członkowskimi (PKB Polski jest obecnie na poziomie 70% średniej UE, co jest o 5 pkt proc. poniżej średniej wspólnotowej) oraz wspieranie procesów restrukturyzacji sektorów lub nierentownych przedsiębiorstw (wsparcie finansowe na restrukturyzację, wypłaty ostonowe lub na przekwalifikowanie zwalnianych pracowników). Cała udzielana pomoc publiczna podlega obowiązkowi sprawozdawczemu. W procedurach monitoro-

13 Liczba postępowań wyjaśniających w 2004 r. (559) pomniejszona o sumę wszystkich postępowań antymonopolowych (354) stanowi o liczbie postępowań wyjaśniających zakończonych umorzeniem (205).

14 Terminy pomoc publiczna i pomoc państwa są synonimami i oznaczają wspieranie przez państwo wybranych przedsiębiorstw lub branż takimi instrumentami, jak: operacje na podatkach (umarzanie, rozkładanie na raty, odraczanie płatności), wydatki bezpośrednie (dotacje z budżetu państwa oraz środki pomocowe), operacje na kapitale (podwyższanie kapitału wspieranych spółek), operacje na kredytach (kredyty z niższą niż rynkowa stopą oprocentowania, inne preferencje kredytowe).

wania i sprawozdawania pomocy państwa uczestniczą organy ochrony konkurencji w większości krajów członkowskich¹⁵, zaś uprawnienia decyzyjne w zakresie notyfikowania i kontrolowania jej realizacji ma KE. Odpowiedź na pytanie, czy ingerencja państwa w gospodarkę ma charakter pomocy publicznej, wymaga sprawdzenia, czy spełnione są następujące kryteria:

- beneficjentem wsparcia może być tylko przedsiębiorstwo,
- interwencja musi być państwa lub przy użyciu zasobów państwowych,
- wsparcie musi mieć charakter selektywny,
- udzielone wsparcie musi zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji na rynku UE lub na znacznej jego części, a także na rynkach trzecich, gdzie konkurują ze sobą przedsiębiorstwa z krajów członkowskich UE.

Jednym z wyników przygotowań do członkostwa Polski w UE była ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorstw, która wprowadziła zasady obowiązujące w UE, co pozwoliło zwiększać dyscyplinę finansów w gospodarce¹⁶ i chronić konkurencję na rynku przed ingerencją państwa różnicującą warunki działania przedsiębiorstw. Konieczność przygotowania biznesplanów dla wydatków publicznych oraz ich rozliczenia po realizacji projektu dyscyplinowało dawców i biorców pomocy państwa. Po 1 maja 2004 r. w Polsce zaczęły obowiązywać regulacje pomocowe UE, a ustawa z 2002 r. została zastąpiona ustawą proceduralną, dostosowującą sposób udzielania i rozliczania pomocy państwa do polskiego systemu prawnego¹⁷.

Z punktu widzenia przeznaczenia pomocy wyróżnia się pomoc horyzontalną, sektorową i regionalną (kolejność wymienionych form odpowiada ich znaczeniu w polskiej praktyce w drugiej połowie lat 90.)¹⁸.

Statystykę pomocy państwa w latach 2004-2017 ilustrują wykresy 1, 2, 3, i 4. Okres 1996-2003 pokazuje efekty przygotowań Polski do członkostwa w UE oraz zmiany wartości i struktury pomocy po roku 2004.

Z analizy danych statystycznych wynikają następujące wnioski:

- pomoc publiczna była szczególnie wysoka (odpowiednio 28,3 mld zł oraz 31 mld zł) w latach 2003 i 2017; skalę pomocy w 2003 r. można wyjaśnić tym, że była to ostatnia możliwość udzielenia pomocy nieobjętej kontrolą UE (należało ją tylko zgłosić jako istniejącą), zaś okres 2015-2017 to wzrost wydatków publicznych na realizację polityki „repolonizacji” i inwestycji w zwiększany przez rząd PiS sektor własności państwowej; brak danych nt. przestrzegania zasad wspólnotowych przy udzielaniu tej pomocy;
- lata 2004-2009 to zdobywanie doświadczeń w korzystaniu z pomocy publicznej, będącej kombinacją środków z dwóch źródeł: budżetu państwa (środki budżetowe) i budżetu UE (środki pomocowe); lata 2010-2016 to okres względnej stabilizacji wartości rocznych udzielanej pomocy;
- łącznie w latach 2004-2017 wartość udzielonej pomocy publicznej wyniosła 210 445 mln zł¹⁹; udział rocznych wartości pomocy w PKB wahał się od 0,5% do 1,9%; w UE wskaźnik średniego udziału pomocy państwa w PKB wahał się od 1,2% do 2,5%;
- w Polsce największymi beneficjentami pomocy publicznej w latach 2011-2017

15 W Polsce decyzją rządu w 1998 r. przeniesiono kompetencje w zakresie pomocy publicznej z ministra gospodarki na prezesa UOKiK.

16 Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, Dz.U. z 2002 r., Nr 141 poz. 1177.

17 Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz.U. Nr 123, poz. 1291.

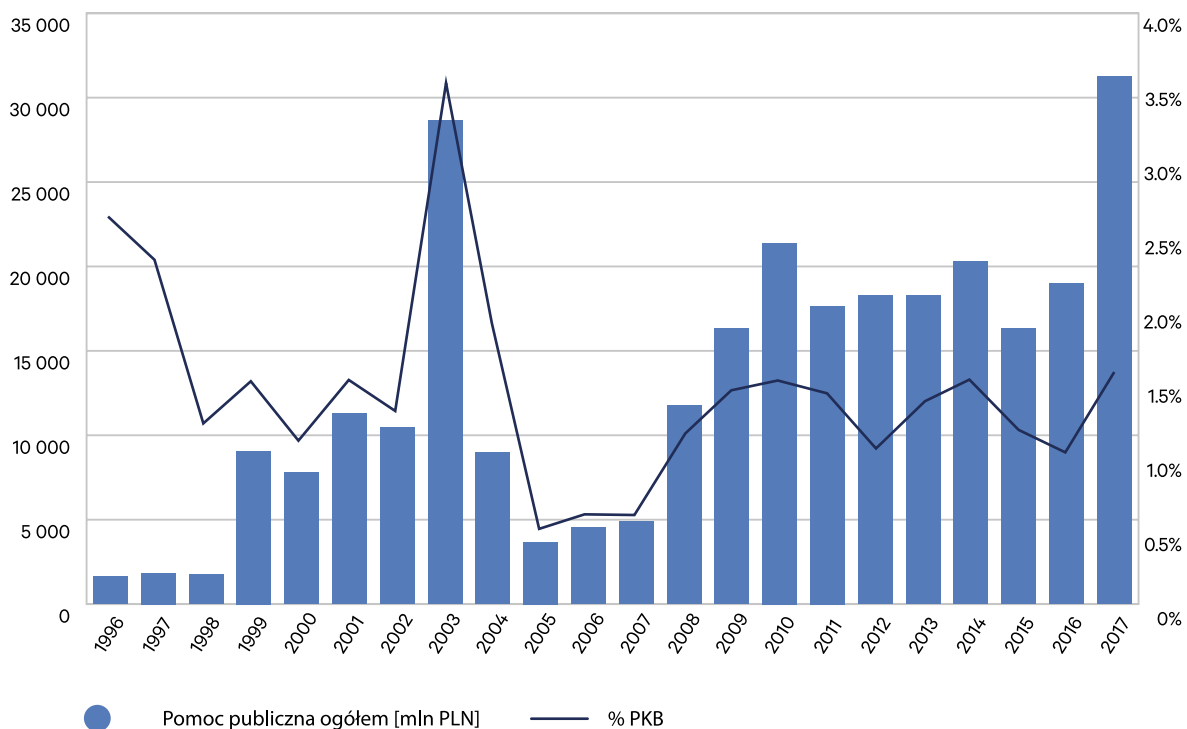
18 Wszystkie dane statystyczne dotyczące pomocy państwa pochodzą z Raportów rocznych UOKiK, (online: <https://uokik.gov.pl/publikacje.php?tag=1>) [dostęp: 12.02.2019].

19 Wartość udzielonej pomocy publicznej nie obejmuje transportu i rolnictwa.

były takie przedsiębiorstwa jak:²⁰ PGE SA, Tauron Wytwarzanie SA i inne z sektora energetycznego (17 447 mln zł), TVP SA (5181 mln zł), Spółka Restrukturyzacji Kopalń (SRK – 5160 mln zł), Polskie Radio SA (PR – 958 mln zł), trzy SKOK-i (w latach 2015 i 2016 – 985 mln zł)²¹. Warto zauważyć rosnące dotacje dla TVP SA i PR SA; pomoc publiczna dla tych spółek była o 981 mln zł wyższa od pomocy dla SRK, co może wynikać z zahamowania restrukturyzacji górnictwa węgla oraz budowanie medialnego imperium partii rządzącej.

Wykres 1: Wartość pomocy publicznej ogółem (z wyłączeniem sektora transportu)

Źródło: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

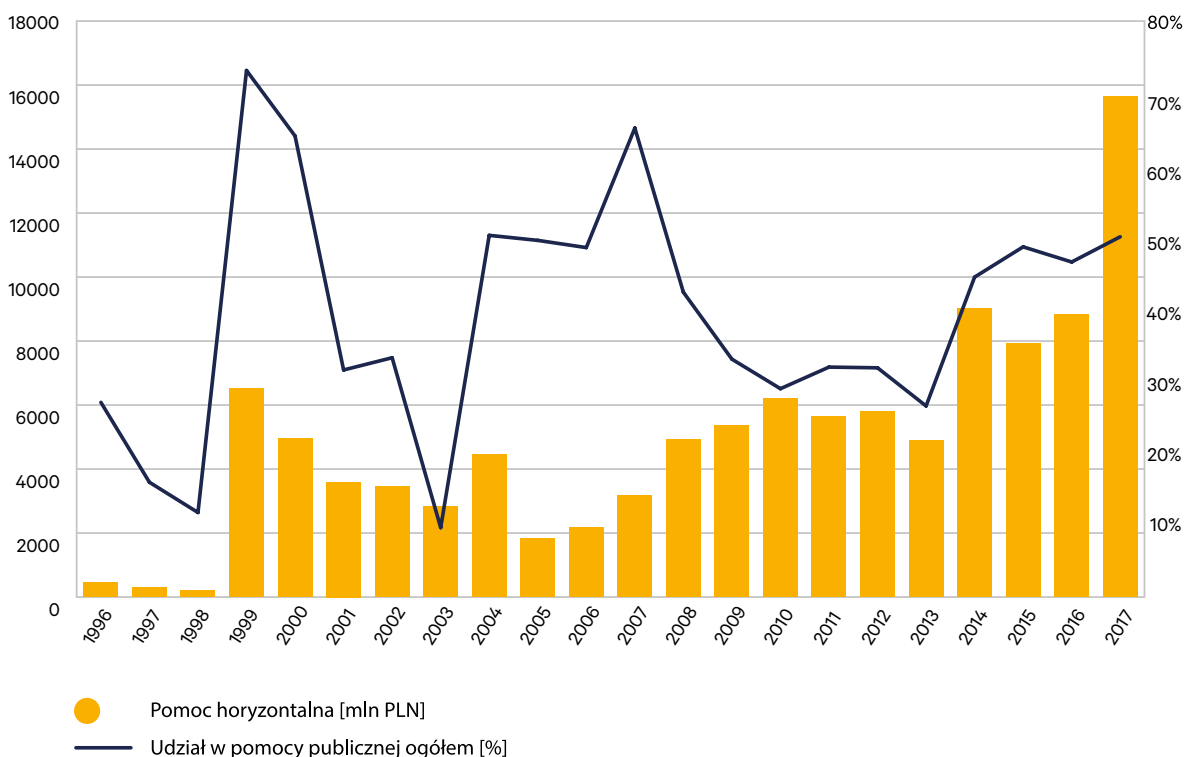


20 Pomoc państwa dla największych producentów energii wynikała z rozwiązania kontraktów długoterminowych (KDT) i wypłat producentom energii rekompensat różnicy pomiędzy faktyczną ceną rynkową a ceną zagwarantowaną w KDT, która miała zapewnić środki inwestycyjne niezbędne dla modernizacji sektora energetycznego i ochrony środowiska. We wrześniu 2007 r. KE uznała KDT za nielegalną pomoc publiczną, ponieważ nie została ona zgłoszona przed 1 maja 2004 r. jako pomoc istniejąca. Do rozliczania KDT powstała specjalna spółka Zarządca Rozliczeń SA, (online: <https://www.zrsa.pl/kdt/historia/>) [dostęp: 17.02.2019].

21 Kwoty udzielonej pomocy publicznej w milionach złotych. Obliczenia własne na podstawie Raportów UOKiK, (online: <https://uokik.gov.pl/publikacje.php?tag=1>) [dostęp: 12.02.2019].

Wykres 2: Wartość pomocy publicznej horyzontalnej

Źródło: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.



Z powyższego wykresu wynika, że dla pomocy horyzontalnej charakterystyczne były:

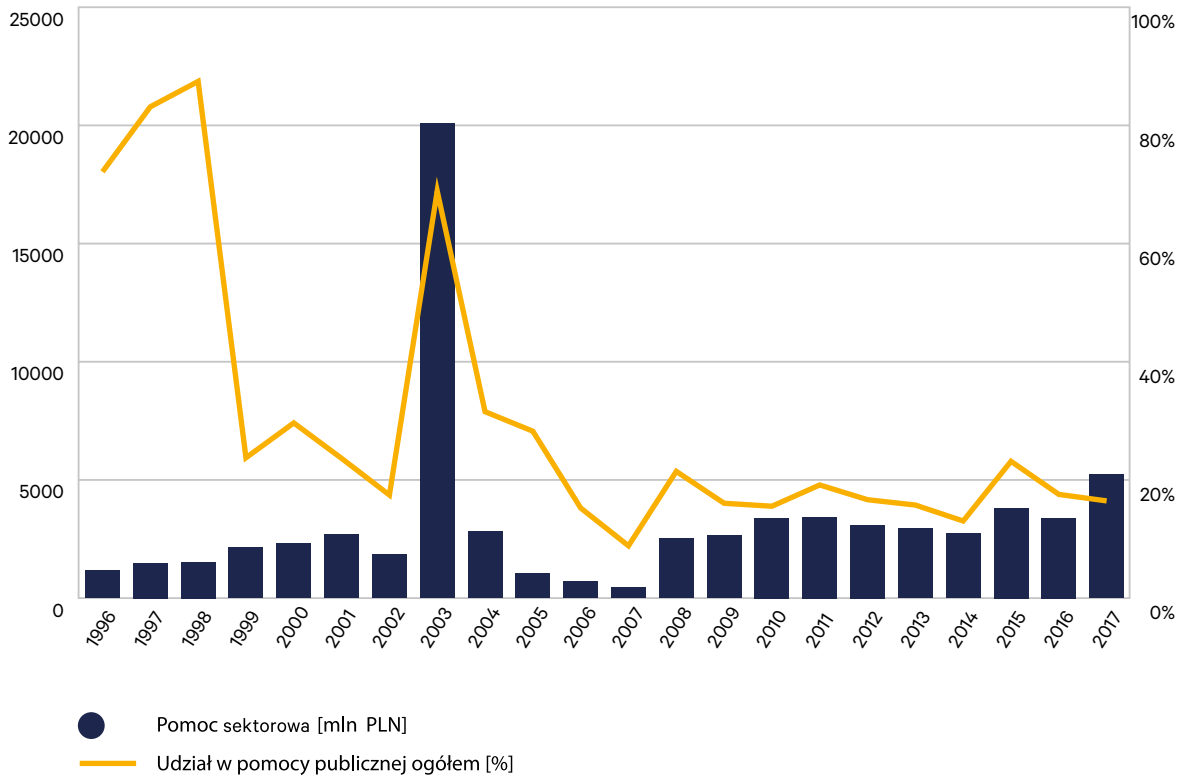
- przeznaczenie na realizację projektów w różnych sektorach (np. pomoc na badania i rozwój, ochrona środowiska i cele związane z energią, małe i średnie przedsiębiorstwa, ratowanie i restrukturyzacja przedsiębiorstw, ostony dla zwalnianych pracowników, szkolenia itp.),
- udział pomocy horyzontalnej w wartości pomocy ogółem wahał się od 32% do prawie 60%; wysoki udział tego przeznaczenia związany był w niektórych przypadkach z ukrywaniem pomocy sektorowej (np. górnictwo węgla) w pomocy horyzontalnej (finansowanie oston zwalnianych górników),
- wzrost udziału pomocy horyzontalnej w ogólnej wartości pomocy w badanym okresie jest zgodny z tendencją w UE. Kraje członkowskie uporały się bowiem z sektorowymi problemami (np. likwidacja kopalń węgla we Francji, w Wielkiej Brytanii i Niemczech).

Pomoc sektorowa ma szczególne znaczenie na początku procesu transformacji. Im szybszy i głębszy jest ten proces, tym większe znaczenie ma pomoc sektorowa. Ważne jest jednak, aby środki z pomocy sektorowej nie były przeznaczane na dotowanie nierentownych przedsiębiorstw w celu odsunięcia w czasie restrukturyzacji z obawy przed niepokojami społecznymi (np. w Polsce górnictwo węgla)²². Finansowanie bieżących strat nierentownych przedsiębiorstw jest niedopuszczalną pomocą, ponieważ nie jest ona czasowa i degresywna. Można dopuścić takie działanie, tylko jeżeli jest to okres przed rozpoczęciem wdrażania programu restrukturyzacji i celem takiej pomocy jest dotrwanie przedsiębiorstwa do momentu rozpoczęcia tego programu.

22 W 2007 r. KE uznała wsparcie dla polskich stoczni (Gdańska, Gdyńska, Szczecińska) za nielegalną pomoc publiczną, ponieważ pomoc ta bez notyfikacji w KE była udzielana po 1 maja 2004 r. głównie w formie pożyczek ze specjalnie w tym celu utworzonego funduszu stoczniowego. Pożyczki te były oprocentowane, ale ryzyko gospodarcze związane z ich zwrotem było tak duże, że żaden bank nie udzieliłby kredytu. Stocznia Gdańska o historycznym znaczeniu jako kolebka Solidarności znalazła inwestorów (Agencja Rozwoju Przemysłu i inwestor ukraiński), natomiast dwie pozostałe stocznie uległy likwidacji, a ich majątek został wyprzedany dla pokrycia zwrotu otrzymanej pomocy państwa i innych zobowiązań. Decyzje KE zostały wydane: dla Stoczni Szczecińskiej (pomoc 700 mln euro) 6 listopada 2008 r., dla Stoczni Gdynia (pomoc 1600 mln euro) 1 lipca 2007 r. i warunkowa decyzja dla Stoczni Gdańskiej 22 lipca 2009 r.

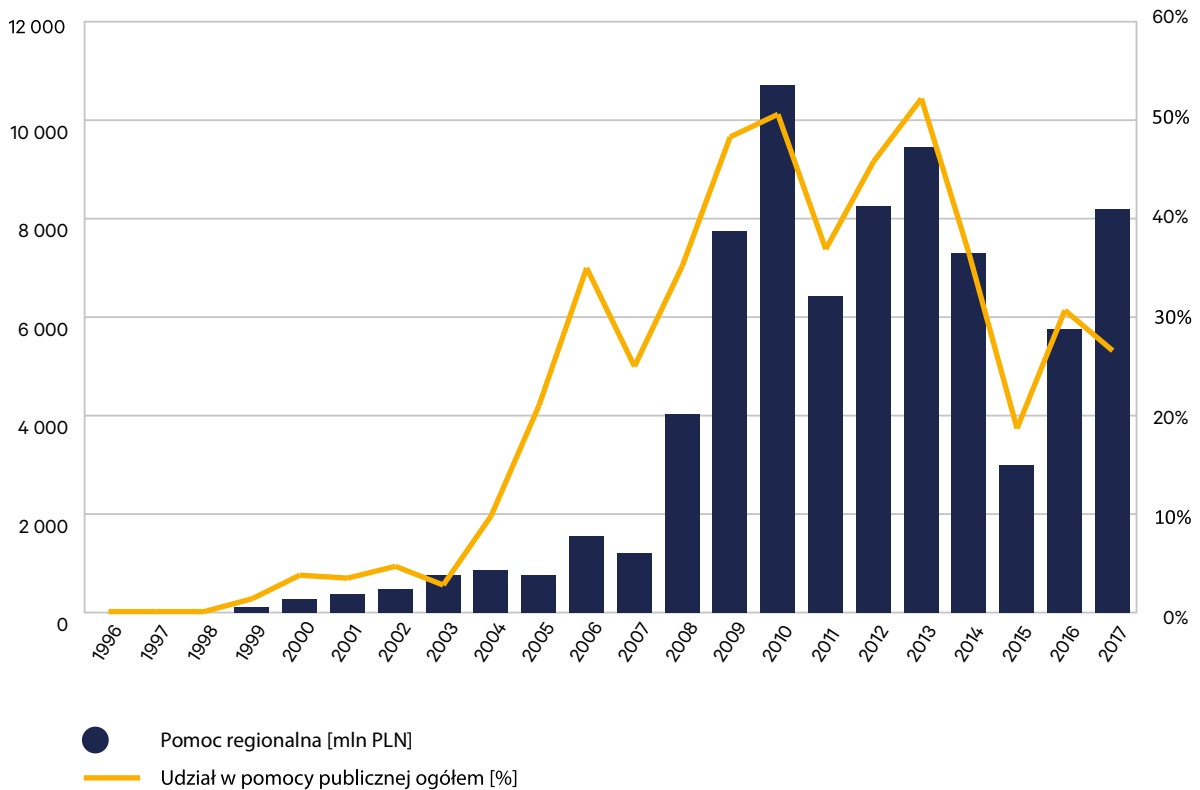
Wykres 3: Wartość pomocy publicznej sektorowej

Źródło: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.



Wykres 4: Wartość pomocy publicznej regionalnej

Źródło: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.



Z Wykresu 4 ilustrującego pomoc regionalną wynika, że nastąpiło dostosowanie przeznaczenia pomocy publicznej w Polsce do standardów UE, ponieważ polityka spójności i wyrównywania szans krajów członkowskich UE jest priorytetem polityki gospodarczej, a w tym polityki pomocy w UE. Z prezentacji danych statystycznych wyraźnie wynikają dwa wnioski:

- pomoc regionalna zyskuje na znaczeniu w miarę integrowania się Polski z UE,
- wyraźny jest wzrost, choć nierównomierny, pomocy regionalnej w latach 2004-2009; w 2014 r., a zwłaszcza 2015 r. widoczne jest załamanie nakładów na pomoc regionalną, zaś po 2015 r. wartość pomocy regionalnej znowu wzrasta, choć jej udział w łącznej wartości pomocy nie osiąga takiego poziomu jak w latach 2010 (50,5%) – 2013 (52,1%).

Harmonizacja zasad udzielania pomocy państwa dla przedsiębiorstw do standardów UE objęła także narzędzia jej udzielania. Zważywszy wymóg przestrzegania zasady przejrzystości pomocy publicznej przez kraje członkowskie, w Polsce powinien wzrastać udział dotacji w całości udzielanej pomocy publicznej. Tak też się działo w Polsce, gdzie w 2004 r. udział tej formy pomocy stanowił 62% łącznej wartości pomocy, a w 2017 r. udział ten wzrósł do 91%²³.

Podsumowanie

- Rozwój konkurencji i dyscyplinowanie ingerencji państwa w gospodarkę (regulacja pomocy publicznej) wspierały proces transformacji polskiej gospodarki, polegający na: wzmacnianiu działania mechanizmów rynkowych, prywatyzacji własności państwowej, liberalizacji handlu zagranicznego, hamowaniu inflacji oraz zmianach struktury podmiotowej i produktowej gospodarki.
- Wprowadzenie w życie prawa antymonopolowego już od 13 kwietnia 1990 r. oraz regulacji pomocy publicznej dla przedsiębiorstw na długo przed członkostwem Polski w UE było sygnałem dla świata, że Polska poważnie traktuje rynkową transformację gospodarki. Członkostwo Polski w UE zakotwiczyło polskie prawo antymonopolowe i pomocowe w systemie prawa wspólnotowego, które w dziedzinie ochrony konkurencji jest jednym z najbardziej zaawansowanych ponadnarodowych systemów prawnych na świecie. Zwiększyło to znacznie wiarygodność Polski jako gospodarczego partnera w Europie i w skali globalnej, a także ochroniało polskie przedsiębiorstwa przed antykonkurencyjnym zachowaniem przedsiębiorstw oraz rządów innych państw UE. Polska gospodarka jest dzisiaj częścią gospodarki UE, w której obowiązuje jednolity system prawny, w tym prawa ochrony konkurencji i pomocy publicznej. Zmiana tego prawa naraziłaby polską gospodarkę na utratę konkurencyjności oraz stanowiłaby naruszenie jednolitości prawa UE i oznaczałaby wolę wyjścia Polski z UE.
- Członkostwo Polski w UE ułatwiło doskonalenie prawa ochrony konkurencji, a obowiązek stosowania tego prawa zgodnie z orzecznictwem wspólnotowym stał się przyspieszoną lekcją skutecznego przeciwdziałania monopolom. Członkostwo Polski we wspólnym rynku oraz mechanizmy regulacyjne w niektórych sektorach sprawiły, że UOKiK został odciążony ilościowo w prowadzonych sprawach. Zmieniło to strukturę prac w UOKiK, który może koncentrować się coraz bardziej na sprawach ochrony konsumentów.
- Zważywszy, że po 2015 r. struktura gospodarcza oraz zachowania przedsiębiorstw państwowych, a także pośrednio sektora prywatnego, są przedmiotem decyzji administracji rządowej, ograniczyło to pole działania UOKiK w zasadzie do spraw konsumenckich. Utrzymanie takiego stanu rzeczy jest jednak sprzeczne z priorytetami strategii transformacji zbliżającej Polskę do grona gospodarek rynkowych i czyniącej z niej wiarygodnego partnera gospodarczego i politycznego.

23 Sprawozdania UOKiK, (online: <https://uokik.gov.pl/publikacje.php?tag=1>) [dostęp: 12.02.2019].

- Regulacje pomocowe pozwoliły na upublicznienie procesu udzielania i monitorowania przepływu publicznych pieniędzy z budżetu państwa oraz transferów z Unii Europejskiej. Raporty o udzielonej pomocy publicznej, opracowywane przez UOKiK, znajdują się na stronie internetowej urzędu. Nie ma tam jednak informacji dotyczących efektywności wykorzystania tych środków. Gospodarowanie środkami publicznymi powinno być monitorowane i publicznie udostępniane.
- Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw udzielona w latach 2004-2017 łączyła w sobie środki z budżetu Polski oraz Unii Europejskiej. Z danych Ministerstwa Finansów wynika, że w latach 2004-2017 saldo transferów finansowych z UE do Polski wyniosło 83 233 mln euro²⁴. Z danych UOKiK wynika zaś, że wartość pomocy publicznej w latach 2004-2017 wynosiła 50 108 mln euro (wartość pomocy nie uwzględnia pomocy dla transportu i rolnictwa). Wymienione kwoty zasiły finansowo polskie przedsiębiorstwa, ale co równie ważne, warunki dopuszczalności udzielania pomocy wprowadziły rygor kryteriów ekonomicznych do oceny racjonalności przygotowywanych projektów pomocowych. W kontekście unijnym warunki te chronią też polskie przedsiębiorstwa przed antykonkurencyjnymi skutkami nadmiernej pomocy publicznej innych państw UE, często znacznie od Polski bogatszych.
- W latach 2015-2017 rozwój konkurencji, jako siła napędowa rozwoju gospodarczego w Polsce, wypadł z priorytetów programowych i praktycznych działań rządu PiS. Główną siłą napędową ma być obecnie państwo wyznaczające cele i projekty gospodarcze oraz wydające publiczne pieniądze na ich realizację. Pojawiły się takie deklaracje programowe, jak: repolonizacja gospodarki (inaczej nacjonalizacja), tworzenie narodowych czempionów oraz podejmowanie wielkich państwowych inwestycji (np. odbudowa przemysłu stoczniowego, produkcja miliona elektrycznych samochodów do roku 2025, budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego – wstępny rachunek jego kosztu to 30-40 mld zł).
- Regulacja dla rozwoju konkurencji powiodła się w sektorze telekomunikacyjnym i prawo antymonopolowe odegrało istotną rolę w usuwaniu barier wejścia nowych operatorów na rynek usług telekomunikacyjnych. Konkurencja nie działa w sektorze energetycznym, co jest wynikiem aktywności rządu PiS likwidującej prokonkurencyjne zmiany struktury rynku energetycznego i wprowadzającej administracyjne zarządzanie energetycznymi spółkami Skarbu Państwa.

Bibliografia

Fornalczyk A., *Biznes a ochrona konkurencji*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, wydanie II rozszerzone, Warszawa 2012.

Froeb L., Koyak R., Werden G., *What is the effect of bid-rigging on prices?*, *Economic Letters* 42 (1993), 419-423, Elsevier Science Publishers.

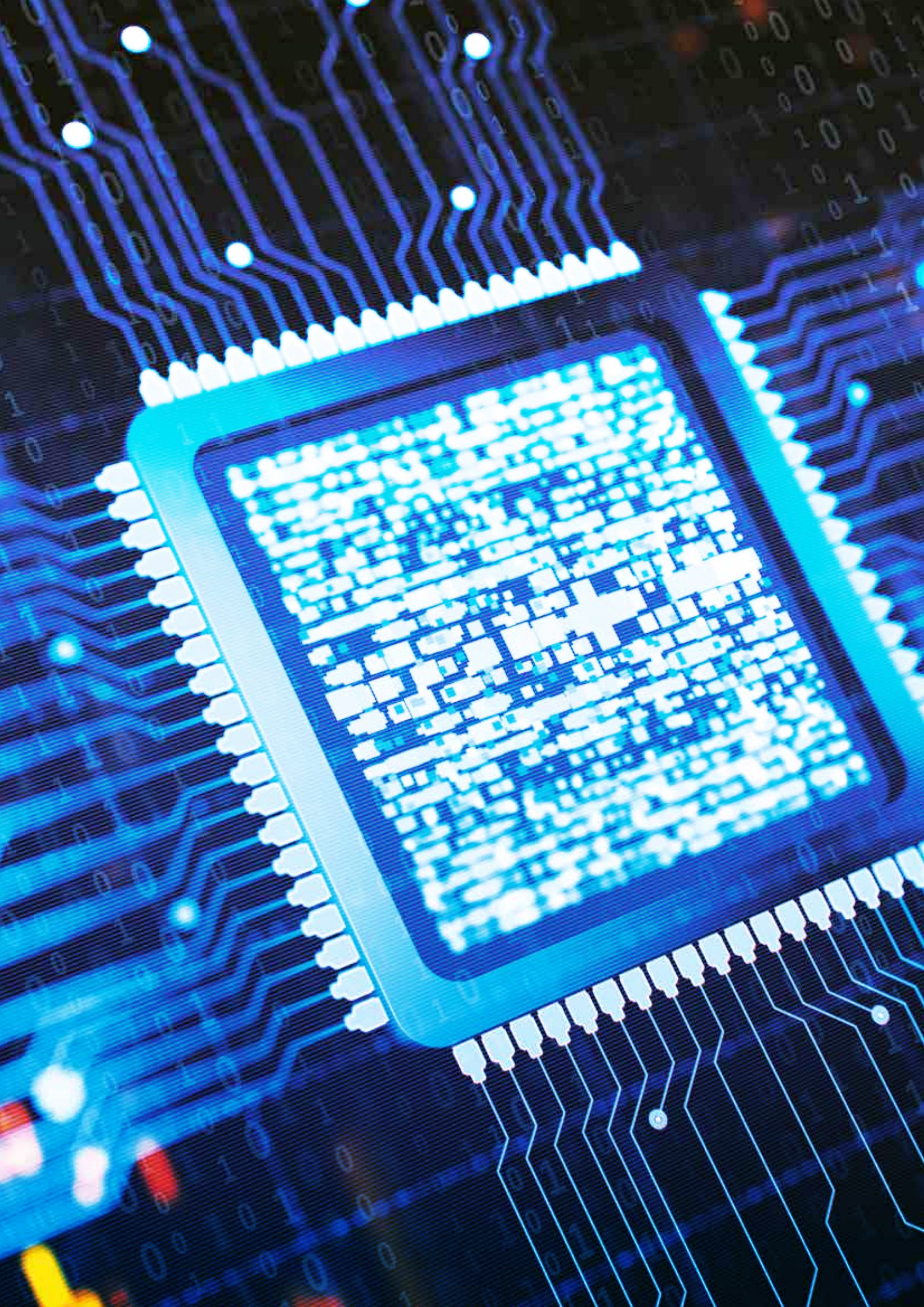
Historia KDT, (online: <https://www.zrsa.pl/kdt/historia/>) [dostęp: 17.02.2019].

Sprawozdania UOKiK, (online: <https://uokik.gov.pl/publikacje.php?tag=1>) [dostęp: 12.02.2019].

Raporty roczne UOKiK o pomocy publicznej, (online: <https://uokik.gov.pl/publikacje.php?tag=1>) [dostęp: 12.02.2019].

Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE, 30.03.2010, C 83/47.

24 Saldo transferów równa się: transfery razem (137 043 mln euro) – składka członkowska Polski (45 221 mln euro) – zwrot niewykorzystanych środków (154 mln euro), (online: <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/unia-europejska/transfery-finansowe-polska-ue>)



ROZDZIAŁ 8

RICHARD WOODWARD

INNOWACJE

ABSTRAKT

Innowacje stanowią istotny czynnik rozwoju krajów europejskich, dzięki któremu Unia Europejska aspiruje do zajęcia godnego jej miejsca w globalnej rywalizacji ekonomicznej. Z tego powodu wspiera rozwój inwestycji w badania i rozwój oraz w projekty wdrażające zastosowanie innowacji w produkcję dóbr i usług, a także w rozwiązania służące lepszej organizacji procesów w gospodarkach rynkowych. To w ramach strategii „Europa 2020” – inteligentnego, zrównoważonego i integrującego wzrostu – innowacje stały się kluczowym dążeniem rozwojowym UE. Jeszcze silniejszy akcent na innowacyjność jest planowany do uwzględnienia na lata po roku 2020.

Start polskiej gospodarki w rozwój efektywniejszych procesów rozwojowych w 1989 r. był wyjątkowo trudny, obciążony niską wydajnością odziedziczoną po latach gospodarki centralnie planowanej. Także w okresie transformacji, zdominowanej konieczną przebudową instytucji oraz restrukturyzacją gospodarki, nakłady na innowacje były niedostateczne i nie wzrastały. Dopiero wstąpienie do UE przyczyniło się do odwrócenia tendencji. W decydującej mierze stało się to dzięki funduszom UE, które wspierały wydatki na badania i rozwój, tworzenie nowych, innowacyjnych firm oraz integrację polskich badań z badaniami prowadzonymi w innych krajach europejskich. Rozwojowi innowacji sprzyjał eksport dóbr coraz bardziej zaawansowanych technologicznie oraz rozwój międzynarodowych powiązań gospodarczych. To tworzy obiecujące perspektywy na intensywniejszy rozwój innowacji oraz zwiększenie korzyści z handlu.

Mimo postępu innowacyjność polskiej gospodarki nie ma dynamiki odpowiadającej jej potencjału ekonomicznego oraz aspiracji społecznych, a w ostatnich latach uległa osłabieniu. Przewyciężenie tego stanowi wyzwanie ogromnej wagi, warunkujące korzystanie z funduszy europejskich w nowej perspektywie, której programy będą ukierunkowane na podmioty i działania innowacyjne zdecydowanie bardziej niż dotychczas.

INNOWACJE

Wprowadzenie

Innowacje polegające na wprowadzaniu w gospodarce i w firmach zmian zwiększających produktywność pracy są głównym źródłem wzrostu materialnego dobrobytu ludzi. Dzięki wydajności zwiększają się dochody pracowników i wzrastają zyski przedsiębiorstw, tworząc bogactwo narodów. Innowacyjne zmiany dokonują się poprzez nowe wzory produktów, wdrażanie nowych technologii do procesów wytwarzania oraz stosowanie efektywnych modeli działania i organizacji pracy. Najbardziej zauważalne zmiany w życiu ludzi to zmiany technologiczne. Wspieranie innowacji technologicznych przez Wspólnotę powoduje, że skutki członkostwa w Unii Europejskiej są najbardziej odczuwalne w życiu codziennym obywateli.

Innowacja jest działalnością bardzo trudną do zmierzenia. Najczęściej używane są dwa wskaźniki do pomiaru innowacyjności gospodarki narodowej: (1) wskaźnik udziału wydatków na badania i rozwój (B+R) w PKB (ang. *gross expenditure on R&D, GERD*) i (2) udział wydatków na badania i rozwój finansowanych przez podmioty gospodarcze (przedsiębiorstwa), a nie przez fundusze publiczne (państwo). Stosowanie tych wskaźników wynika z wiedzy o istnieniu pozytywnej korelacji między PKB na mieszkańca danego kraju a wielkością wydatków na B+R i między PKB na mieszkańca a odsetkiem wydatków na B+R finansowanych przez przedsiębiorstwa (OECD, 1967; cytowany w: Godin, 2003).

W strategii lizbońskiej (2000 r.) przyjęto wskaźnik GERD w relacji do PKB na poziomie 3% jako docelowy dla krajów członkowskich UE w nadziei zbliżenia innowacyjności w Europie do innowacyjności w Stanach Zjednoczonych i Japonii¹. Z tego powodu znaczna część wsparcia Komisji Europejskiej na rzecz innowacyjności została skierowana na badania naukowe organizowane w ramach programów ramowych (FP), od 2014 r. w ramach programu „Horyzont 2020”. Ponadto z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego finansowane są badania i ich praktyczne wdrożenia, a także wspomagane jest tworzenie nowych innowacyjnych firm. Wykorzystanie tych instrumentów w Polsce spowodowało odwrócenie negatywnych tendencji pierwszych kilkunastu lat transformacji.

Komisja Europejska, konstruując syntetyczny wskaźnik działalności innowacyjnej (*Summary Innovation Index*), od kilku lat szacuje jego wartość i publikuje ranking wyników innowacji dla krajów europejskich (*European Innovation Scoreboard*). Według tych pomiarów (KE, 2018) syntetyczny wskaźnik działalności innowacyjnej dla Polski w latach 2010-2015 wahał się między 50 a 54 (w skali 0-160), a w latach 2015-2016 sytuował się w wyższym przedziale 52-57, co świadczy o jego poprawie. Poprawa syntetycznego wyniku dokonała się w następujących dziedzinach: międzynarodowe publikacje naukowe, penetracja internetu szerokopasmowego (obecnie znacznie powyżej średniej UE), wydatki na B+R w sektorze przedsiębiorstw, generowanie aplikacji we wzornictwie, a zwłaszcza przedsiębiorczość oparta na wykorzystaniu szansy (*opportunity-driven entrepreneurship*). W tym ostatnim przypadku wskaźniki dla Polski sytuują się także powyżej przeciętnej wartości dla UE.

Wydatki na działalność badawczo-rozwojową

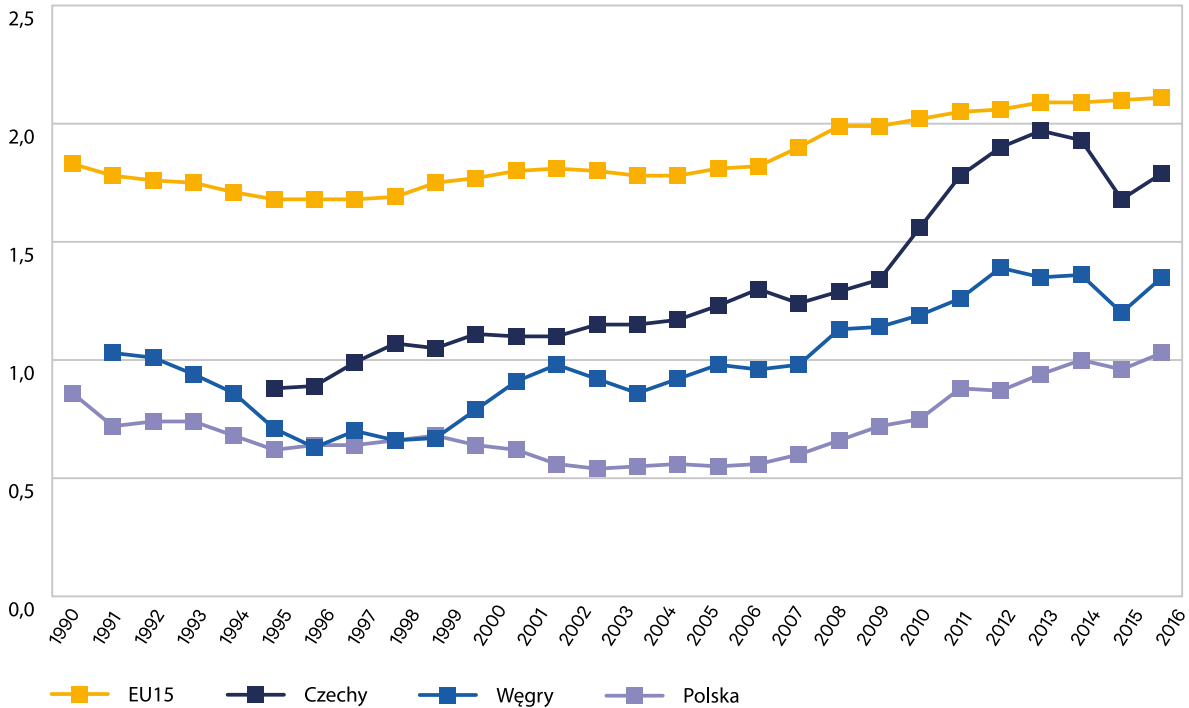
W początkowym okresie transformacji gospodarczej wskaźnik relacji GERD do PKB (co się czasami określa mianem intensywności nakładów badawczo-rozwojowych) zaczął się obniżać, a następnie nie wzrastał przez 15 lat okresu przedakcesyjnego. Biorąc pod uwagę stosunkowo wysoką stopę wzrostu gospodarczego już w drugiej połowie lat 90., należało się spodziewać szybszej poprawy wskaźnika. Tym bardziej że w Czechach i na Węgrzech od początku transformacji miał miejsce wzrost wydatków na badania i rozwój, co ukazuje Wykres 1. To mogłoby świadczyć, że innowacyjność gospodarki w Polsce była w tym czasie dziedziną zaniedbaną. Jednak spadek aktywności badawczo-rozwojowej w latach 90. można by uznać za zrozumiałą. Polskie firmy koncentrowały swoje wydatki związane z innowacjami na modernizację parku maszynowego (zakup nowoczesnego sprzętu produkcyjnego, komputeryzacja itp.) oraz na inne działania związane z uzyskaniem dostępu do niezbędnych warunków innowacyjnego działania, np. nabycia dostępu do własności intelektualnej stworzonej

1 Zarówno w USA, jak i w Japonii sformułowane zostały narodowe strategie innowacji, świadczące o przykładaniu szczególnego znaczenia do tego czynnika w rozwoju. W USA jest to plan Strategy for American Innovation (2008), a w Japonii Comprehensive Strategy on STI (2013).

na Zachodzie poprzez zakup licencji. Ta faza w Czechach i na Węgrzech dokonana się wcześniej, co pozwoliło tym krajom zająć wyższe pozycje w europejskich i globalnych rankingach innowacyjności. Negatywna tendencja została przełamana, jak wspomniano, dopiero po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r.

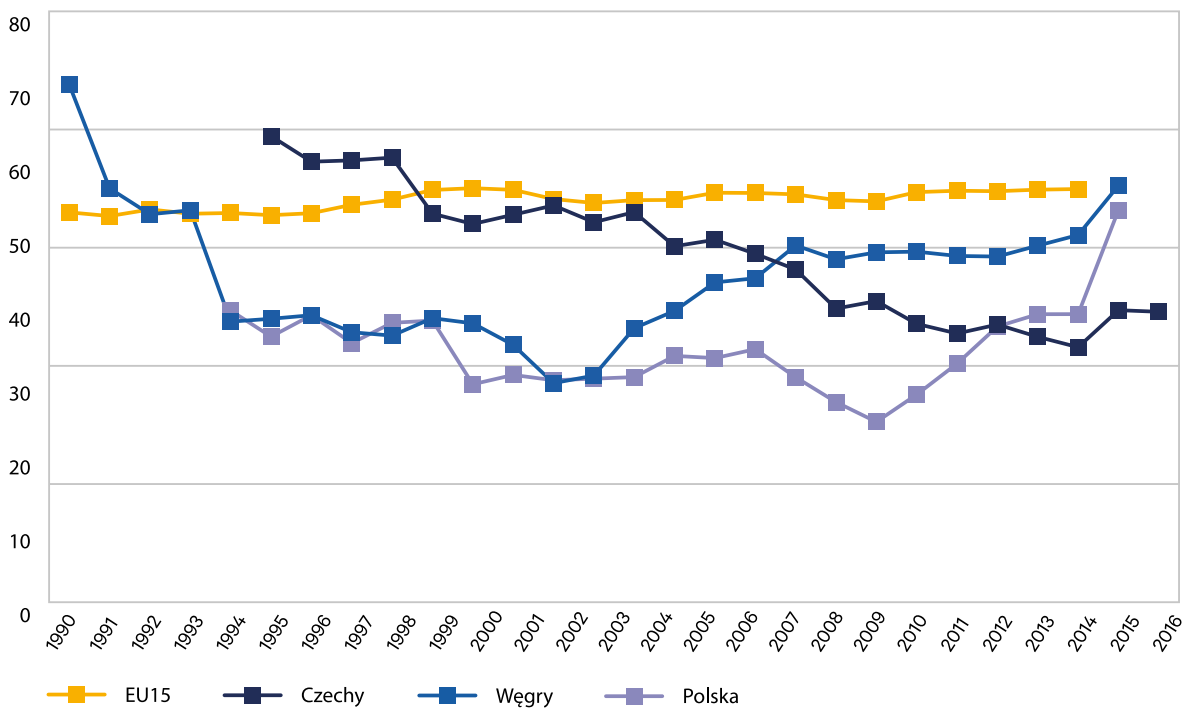
Wykres 1: Wydatki na B+R jako % PKB w latach 1990-2017

Źródło: OECD Main Science and Technology Indicators.



Wykres 2: Wydatki sektora przedsiębiorstw na B+R do wydatków na B+R ogółem (w %) w latach 1990-2017

Źródło: OECD Main Science and Technology Indicators.



Jak ilustruje to Wykres nr 1, zarówno w Polsce, jak i w Czechach oraz na Węgrzech po 2004 r., czyli po akcesji do UE, widoczny jest wzrost wskaźnika relacji wydatków na B+R do PKB. W ciągu 27 lat analizowany wskaźnik uległ podwojeniu. W latach 2014-2016 obserwujemy stabilizowanie się wskaźnika na dotychczasowym poziomie, a nawet lekki spadek, najłagodniejszy w Polsce. Jednak pokonanie dystansu Polski do przeciętnej europejskiej wymaga wysiłku, mimo że planowana jego wartość 1,7% wyznaczona jako cel na rok 2020 nie jest wygórowana (Komisja Europejska, 2018).

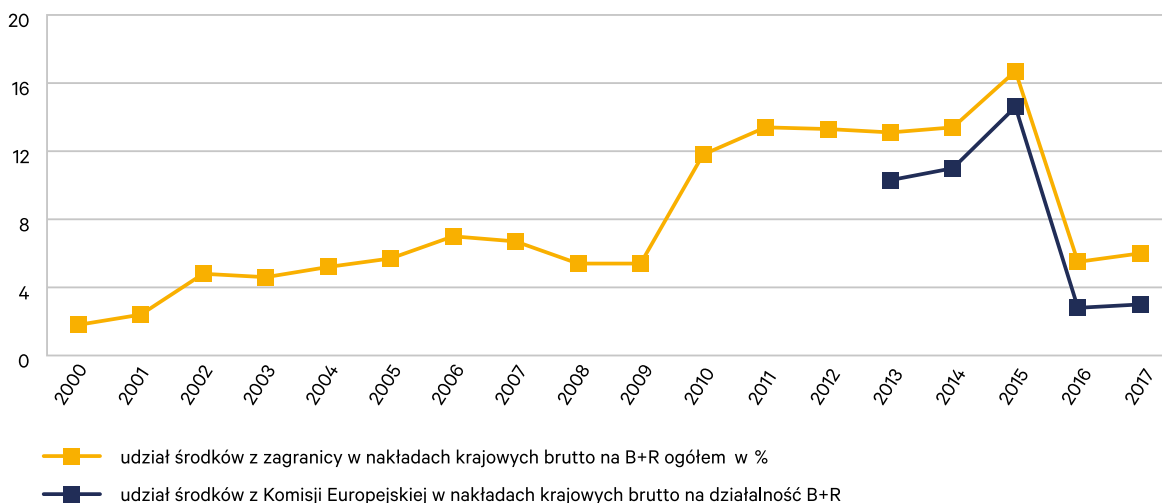
Także Wykres 2, ilustrujący relatywne wydatki przedsiębiorstw na badania i rozwój, wskazuje start Polski w rozwoju innowacji z najniższej pozycji. W tym przypadku jednak linia trendu jest bardziej dynamiczna; od 2010 r. wskaźnik dla Polski osiąga wyższą pozycję niż dla Czech.

Przyjęta wartość wskaźnika na 2020 r. wynosi 35-47% przy założeniu, że wcześniejszy wskaźnik GERD/PKB osiągnie wartość 1,7%. (Szpor i in., 2014). Warto zwrócić uwagę na to, że cel ten został już znacząco przekroczony. Zwiększenie wkładu polskiego sektora biznesowego w działalność badawczo-rozwojową naprawdę zaczęło nabierać tempa ok. 2010 r. i jest najbardziej dynamicznym spośród wyników przedstawionych na wykresie. Oczywiście jest, że od czasu wstąpienia do UE negatywne tendencje wcześniej obserwowane w Polsce w odniesieniu do B+R zostały odwrócone, a zarówno stosunek wydatków na B+R do PKB, jak i rola sektora prywatnego w finansowaniu B+R rosła po latach spadku i stagnacji. Droga rozwoju Polski w tym obszarze upodobniła się zatem do międzynarodowych tendencji obserwowanych na świecie w ostatnich dziesięcioleciach, co można uznać za zdrowy objaw rozwoju gospodarki, dający nadzieję na pomyślny dalszy rozwój.

Do zwiększenia skali nakładów na badania i rozwój w krajach członkowskich Unia Europejska przyczyniła się przede wszystkim poprzez wspierające programy ramowe Komisji Europejskiej w zakresie dofinansowywania badań. Od lat połowy lat 80. realizowała kolejne programy ramowe FP; od 1 do 7. Polska przystąpiła do tych programów dopiero przy FP5. Obecnie realizowany jest program „Horyzont 2020”.

Wykres 3: Środki z zagranicy oraz z Komisji Europejskiej w nakładach krajowych brutto na działalność B+R ogółem w %, 2013-2017

Źródło: GUS (2018); Bank Danych Makroekonomicznych (<https://bdm.stat.gov.pl/>).



Udział funduszy UE oraz innych środków zewnętrznych w finansowaniu polskich wydatków na B+R w latach 2010-2015 był znaczący (ponad 10%), jednak później dość szybko spadł, co ilustruje Wykres 3: Porównanie tendencji Wykresu 3 z Wykresem 1 wskazuje, że ten wzrost i późniejszy spadek zewnętrznego finansowania B+R odpowiada silnemu wzrostowi, a następnie spadkowi wydatków na B+R w stosunku do PKB. Należy zauważyć, że w obu przypadkach wzrost między 2010 a 2015 r. był silny, podczas gdy zewnętrzne finansowanie gwałtownie spadło w 2016 r. Stosunek GERD/PKB również gwałtownie wzrósł w 2016 r. i nieznacznie spadł w roku następnym. Może to oznaczać, że finansowanie zewnętrzne w latach 2010-2015 przyczyniło się do zwiększenia wydatków na badania i rozwój w Polsce w sposób trwały, co wyjaśniałoby bardzo niewielki wpływ późniejszego spadku finansowania zewnętrznego na wskaźnik GDRD w relacji do PKB.

Dane Wykresu 3 dowodzą, że udział wydatków na badania i rozwój finansowanych ze źródeł zewnętrznych, za co bezpośrednio odpowiada Komisja Europejska, był bardzo wysoki w latach 2013-2016. Dane za lata sprzed 2013 r. są niedostępne, ale można, jak się wydaje, założyć, że również w poprzednich latach finansowanie B+R ze środków zewnętrznych było w dużej mierze napędzane funduszami UE oraz programami Komisji Europejskiej. Spadek finansowania z Unii Europejskiej od 2015 r. może być związany ze słabym jeszcze stopniem korzystania ze środków programu „Horyzont 2020” w porównaniu z poprzednim programem (FP7). Z tego można by wnosić, że w następnych latach nastąpi poprawa. Dysponowanie środkami programu „Horyzont 2020” odbywa się bowiem w okresowych transzach (tzw. programy pracy, które obejmują 2-3 lata) i na linii trendu zauważalny będzie przebieg skokowy.

Kolejnym czynnikiem ważnym dla zwiększania zdolności do generowania innowacji jest mobilność pracowników naukowych. Wspólne badania oraz kształcenie pracowników na ścieżce kariery naukowej są wspierane przez Komisję Europejską, głównie w ramach działających już 20 lat programów Marii Skłodowskiej-Curie (*Marie Skłodowska-Curie Actions*, MSCA). Wsparcie to ma formę grantów na pobyty w uczelniach europejskich w celu prowadzenia wspólnych badań oraz działalności kształceniowej. Granty te są finansowane ze środków programu „Horyzont 2020”, a poprzednio z programów ramowych (FP6 i FP7). Jak wynika z danych Komisji Europejskiej (KE, 2015), 958 pracowników naukowych z Polski uzyskało ponad 673 mln euro tylko w jednej perspektywie programowej (FP7)².

Mimo że pracownicy naukowcy (indywidualnie) oraz ich placówki naukowe oceniają wspólne badania i możliwości wymiany kadr w celach kształcenia i doksztalcenia jako bardzo korzystne, to udział środków z tego tytułu, jakie wpłynęły do Polski, jest niski. W poprzednim programie – FP7 – Polska otrzymała ponad 437 mln euro, co stanowiło 0,78% budżetu na łączną kwotę prawie 56 mld euro. W porównaniu z potencjałem ludnościowym Polski w Unii Europejskiej w wysokości 7,6% Polska wygenerowała tylko 2,25% wniosków o finansowanie ze środków FP7, a wskaźnik sukcesu polskich wniosków wyniósł 18,6% na tle średniej europejskiej wynoszącej 20,5% (KE, 2016). Wykorzystanie tych środków napotyka często przeszkody administracyjne oraz rozmaite dodatkowe ograniczenia w przeznaczeniu tych środków, np. limity wynagrodzeń dla wykonawców, które nie są podyktowane przez instytucje unijne finansujące te badania, lecz przez polskie instytucje zarządzające tymi środkami. Przykładem tego są górne limity wynagradzania ustalone w październiku 2018 r. przez Narodowe Centrum Nauki dla programów naukowych finansowanych w ramach konkursów międzynarodowych organizowanych przez NCN (Rada NCN, 2018). Tak czy inaczej powiększenie zdolności absorpcji środków Komisji przeznaczonych na działalność badawczą stanowi zarówno wyzwanie, jak i pilne zadanie na kolejne lata.

Innowacyjność polskiego eksportu

Dowodów korzystnego wpływu przystąpienia Polski do UE można doszukać się także w zmianach koszyka eksportu w kontekście oceny jego innowacyjności. Wymowną miarą w tym zakresie jest wskaźnik kompleksowości produktowej (*Product Complexity Index*) Hidalgo i Hausmanna. Jest to wskaźnik syntetyczny ujmujący zarówno różnorodność, jak i poziom zaawansowania technologicznego eksportu danego kraju. Tutaj porównaliśmy dynamikę tego wskaźnika w przekroju sektorowym, definiując sektory według poziomu zaawansowania technologicznego. Podzielono 1240 produktów na poziomie HS³ czterocyfrowego na cztery równoliczne klasy: wysokiej, średnio wysokiej, średnio niskiej oraz niskiej technologii.

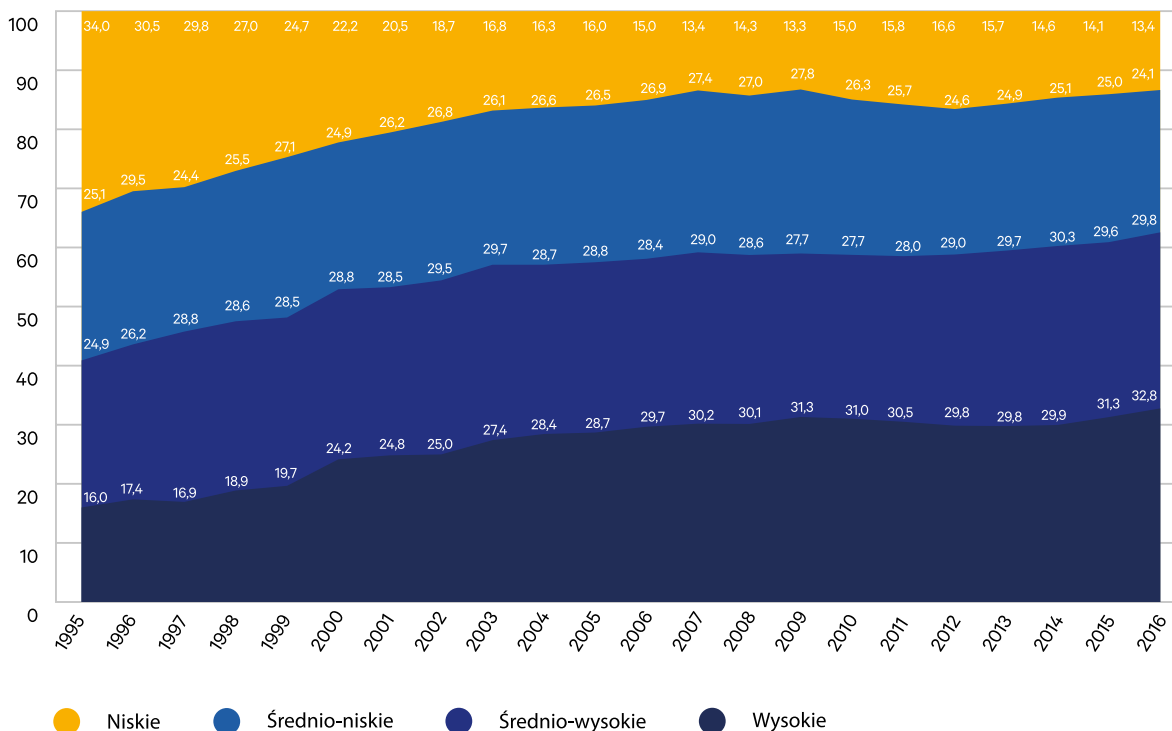
Jak ilustruje to Wykres 4, mamy do czynienia z kształtowaniem się korzystnej struktury innowacyjności polskiego koszyka eksportu. Pozytywną dynamikę zanotowano w całym okresie III Rzeczypospolitej, a więc również przed przystąpieniem Polski do EU (z wyjątkiem lat 2010-2014). Największy wzrost wskaźnika dla eksportów wysokiej technologii miał miejsce w 2000 r., co można wyjaśnić znaczącą restrukturyzacją polskiej gospodarki, skutkującą zmianą orientacji polskiego eksportu w okresie przedakcesyjnym. Ta zmiana dokonana się także ze wsparciem UE dla działań przygotowujących proces integracji europejskiej.

2 FP 7 Country Profile podaje liczby 884 Fellows oraz kwotę ok. 622 mln euro.

3 ONZ-owski system klasyfikacji przemysłowej Harmonized Commodity Description and Coding System.

Wykres 4: Proporcje zawartości koszyka eksportu z punktu widzenia poziomu innowacyjności

Źródło: Opracowanie przez Przemysława Kowalskiego na podstawie danych z <http://atlas.cid.harvard.edu/>.



Innowacje na rzecz przedsiębiorczości

System wspierania nowo powstałych firm, zwanych start-upami, jest ważnym elementem Narodowego Systemu Innowacji i równocześnie poważnym beneficjentem dofinansowania unijnego. Część tego systemu stanowią parki naukowo-technologiczne, licznie powstałe po przystąpieniu Polski do UE. Obecnie jest ich 40, z których trzy czwarte zostało założone po akcesji. Do systemu należą również inkubatory, akceleratorzy i fundusze kapitału podwyższonego ryzyka (*venture capital*). Zwłaszcza działalność akceleratorów była wspierana w dużej mierze środkami z funduszy UE. Większość tych organizacji utworzono w ramach programu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP – agencja rządowa zarządzająca funduszami polskimi i unijnymi) pt. *ScaleUp* (Beauchamp i in., 2018). W 2017 r. Bank Światowy uznał Polskę za trzecie najbardziej przyjazne środowisko do tworzenia nowych firm na świecie (Haponiuk, 2017).

Od 2015 r. polska organizacja pozarządowa Startup Poland przeprowadza coroczną ankietę wśród setek nowych firm. Wyniki sondażu z 2017 r. obrazują wysoki stopień internacjonalizacji start-upów: 28% firm odpowiadających na ankietę zatrudnia pracowników z innych krajów, przy czym najczęściej pochodzą oni z: Ukrainy, USA i Wielkiej Brytanii. Ponadto prawie połowa (48%) tych firm to eksporterzy sprzedający swą produkcję głównie do krajów europejskich i USA (Beauchamp i in., 2017).

Obraz rozwoju innowacyjności wśród przedsiębiorców, a szczególnie małych i średnich, dominujących w strukturze polskiej gospodarki, wzbudza pewne zaniepokojenie ze względu na sygnały z ostatnich dwóch lat. Jak ukazuje to m.in. raport Banku Pekao SA (2018) w części dotyczącej wprowadzania innowacji w małych i średnich polskich firmach, w najniższym odsetku firm (19,9%) w historii raportów (które ukazują się corocznie od 2012 r.) zadeklarowano wprowadzenie innowacji produktowych w ciągu całego roku 2018. Ten sygnał dotyczy także eksporterów, którzy zwykle są najbardziej innowacyjni. Są to dane niepokojące, sygnalizujące istnienie (pojawienie się) zbyt niskich motywacji do działań innowacyjnych wobec alternatywnych możliwości osiągnięcia przychodów.

Konkluzje: i co dalej?

Mimo pozytywnego obrazu wzrostu innowacyjności polskiej gospodarki do zrobienia pozostaje bardzo wiele. Z analizy europejskiego rankingu innowacyjności (*European Innovation Scoreboard*) wynika, że istnieją w Polsce dziedziny, w których wskaźniki dla Polski są najniższe (KE, 2018). Biorąc pod uwagę, że PKB Polski na jednego mieszkańca wynosi ok. 68% średniej UE, obszary, w których wskaźniki są znacznie poniżej polskiego potencjału PKB, obejmują ważne dla innowacyjności dziedziny. Po pierwsze – są to uczelnie, które niedostatecznie kształcą doktorantów i są niedostatecznie atrakcyjne dla studentów zagranicznych. Po drugie – liczba wniosków patentowych jest niska, i po trzecie – niski jest udział inwestycji z wykorzystaniem kapitału podwyższonego ryzyka. Także wzrost wydatków na badania i rozwój zarówno w sektorze biznesowym, jak i w sektorze publicznym, wynoszący odpowiednio około 46% i 30% średniej UE, mimo tendencji wzrostowej nie może zadowalać. Jest oczywiście, że konieczna jest tu daleko idąca poprawa.

W odniesieniu do przedsiębiorczości to mimo niedawnej fali rozwoju start-upów innowacje wśród małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) są bardzo ograniczone. Wszystkie wskaźniki zawarte w tabeli rankingowej Komisji Europejskiej kształtują się poniżej 10% średniej UE. Dodatkowym powodem do zmartwień jest pogorszenie tendencji dotyczących eksportu MŚP w ostatnim okresie, a to przede wszystkim eksporterzy stanowią firmy innowacyjne technologicznie.

Ocena rozwoju innowacyjności polskiej gospodarki jeszcze niedawno była bardziej optymistyczna. Autorzy studium polityki innowacyjnej wśród nowych krajów europejskich (Havas i in., 2015) usytuowali Polskę w grupie środkowej, a analizowane kraje podzielili na trzy grupy: (1) Niemcy, Finlandia i Szwajcaria, Estonia – liderzy innowacji, z polityką ukierunkowaną na działalność badawczo-rozwojową, łączącą sektory nauki i biznesu, (2) Polska, Irlandia, Malta i Słowenia – kraje z innowacyjnymi aspiracjami, podążający za liderami (*followers*) i stosujące politykę innowacyjną napędzaną w dużej mierze przez fundusze strukturalne UE (bez udziału prywatnego biznesu) na podstawie konkursów, (3) pozostałe kraje Europy Środkowej i Wschodniej.

To znaczące finansowanie innowacji przez środki UE, nazywane niekiedy „tsunami wpływów” (Brenzitz i Ornston, 2007), jest także powodem ostrzeżenia przed demotywowaniem do starań własnych. W momencie gdy dopływ środków z UE będzie trudniejszy, to osiągnięcie postępów odpowiednio do przywoływanych wskaźników strategicznych będzie musiało prowadzić do nadania wyższych priorytetów w polityce krajowej działalności B+R oraz współpracy nauki z biznesem.

Bibliografia

- Bank Pekao SA (2018), *Raport o sytuacji mikro, małych i średnich firm w Polsce*, Warszawa.
- Beauchamp M., Kowalczyk A., Skala A. (2017), *Polish Startups. Raport 2017*, Warszawa, Polish Startup Foundation.
- Beauchamp M., Krysztofak-Szopa J., Skala A. (2018), *Polish Startups 2018 Report*. Warszawa, Polish Startup Foundation.
- Brenzitz D., Ornston D. (2017), *EU financing and innovation in Poland*, EBRD, „Working Paper” No. 198.
- Haponiuk B. (2017), *Poland ranked as the third best startup hub in the globe by the World Bank*.
- Havas, A., Kincsó, I., Markianidou, P., Radošević, S. (2015), *Comparative Analysis of Policy-Mixes of Research and Innovation Policies in Central and Eastern European Countries*, „GRINCOH Working Paper Series”, Paper No. 3.12.
- Komisja Europejska (2015), *Seventh FP7 Monitoring Report*, Brussels: DG Research and Innovation – Evaluation Unit.
- Komisja Europejska (2016), *Poland – Country Profile and Featured Projects. Research and Innovation (FP7)*, Komisja Europejska (2018), *European Innovation Scoreboard 2018*.
- OECD (1967), *A Study of Resources Devoted to R&D in OECD member countries in 1963/64: The Overall Level and Structure of R&D Efforts in OECD member countries*, Paryż [za:] Godin, B. (2003), *The Most Cherished Indicator: Gross Domestic Expenditures on R&D. Project on the History and Sociology of S&T Statistics*, „Working Paper” no. 22. Quebec: CSIC.
- Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (2010), *The R&D Sector in Poland*, Warszawa.
- Rada Narodowego Centrum Nauki (2018), *Uchwała nr 89/2018 Rady Narodowego Centrum Nauki z dnia 11 października 2018 r. w sprawie określenia warunków oraz regulaminu przyznawania środków na realizację zadań finansowanych lub dofinansowanych w konkursach międzynarodowych organizowanych przez Narodowe Centrum Nauki we współpracy wielostronnej UNISONO*, Warszawa.
- Szpor, A., Havas, A., Czesaná, V., Slušná, L., Balog, M. (2014), *Innovation Policies in the Visegrad Countries*, Warszawa.



Republik
Polen

1 km



ODŁA ODCIS

ROZDZIAŁ 9

GRZEGORZ GORZELAK

POLITYKA REGIONALNA I SPÓJNOŚCI TERYTORIALNEJ

ABSTRAKT

Polityka spójności, której Polska w ciągu dwóch ostatnich okresów programowania (2007-2013 i 2014-2020) stała się w UE największym beneficjentem, jest ważnym czynnikiem rozwoju kraju. Z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności sfinansowano w Polsce około dwóch trzecich inwestycji publicznych, które w istotny sposób przyczyniają się do postępu cywilizacyjnego, poprawy warunków życia i stanu środowiska przyrodniczego.

Istotne są także efekty gospodarcze polityki spójności, choć dotychczas w większym stopniu polegały na pokonywaniu infrastrukturalnych barier rozwoju niż na zwiększaniu innowacyjności i konkurencyjności polskich przedsiębiorstw. Polityka spójności przyczyniła się do usprawnienia zarządzania publicznego oraz wzmocnienia samorządu terytorialnego i współpracujących z nim organizacji pozarządowych. Sprzyjała rozwojowi bezpośredniej współpracy między regionami i miastami na obszarze UE, a szczególnie współpracy transgranicznej.

W pewnym stopniu przyczyniła się do dynamizacji rozwoju obszarów najsłabiej rozwiniętych, a także do poszerzenia zakresu oddziaływania dużych ośrodków miejskich na ich otoczenie regionalne.

POLITYKA REGIONALNA I SPÓJNOŚĆ TERYTORYJALNA

Wprowadzenie

Polityka regionalna – przekształcona następnie w politykę spójności (PS) – została zapowiedziana w traktacie rzymskim z 1957 r., który stworzył podwaliny integracji europejskiej. Wskazano w nim, iż należy dążyć do „wzmocnienia jedności ich [krajów członkowskich] gospodarek i zapewnienia harmonijnego rozwoju w drodze zmniejszania różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz [zmniejszania] poziomu zacofania regionów niżej rozwiniętych”. Sformułowania te były następnie powtarzane w kolejnych traktatach, choć ciężar polityki regionalnej przesuwiał się z akcentu na „równość” ku akcentowi na „efektywność”, ale w dalszym ciągu wyrównywanie różnic międzyregionalnych jest ważnym elementem polityki spójności.

Począwszy od 1975 r., polityka regionalna stale zyskiwała na znaczeniu wśród polityk Wspólnoty, co wiązało się z kolejnymi rozszerzeniami i pojawianiem się nowych wyzwań w zakresie rozwoju regionalnego. W perspektywie finansowej lat 2014-2020 polityka spójności ma do dyspozycji 34% całości budżetu UE (nieco ponad 371 mld euro), będąc drugą – po polityce dotyczącej zrównoważonego wzrostu i zasobów naturalnych (a więc głównie wspólnej polityce rolnej) sferą finansowej interwencji UE.

Fundusze

Od początku swojego członkostwa Polska stała się ważnym beneficjentem polityki spójności, a po 2006 r. jej największym beneficjentem. Polska jest także ważnym beneficjentem środków płynących w ramach wspólnej polityki rolnej – WPR (szerzej na temat WPR piszą Katarzyna Zawalińska i Andrzej Kwieciński w rozdziale 10).

W okresie 2004-2018 do Polski napłynęło 159,5 mld euro, lecz w wyrażeniu netto (po odjęciu naszych wpłat do budżetu UE) otrzymuje się 107 mld euro napływu netto. W tym czasie łączny PKB Polski wyniósł ok. 5200 mld euro¹. Napływ brutto środków UE stanowił więc ok. 3,1% wytworzonego PKB, a w wyrażeniu netto ok. 2,1% tej wielkości. Fundusze polityki spójności stanowiły około dwóch trzecich całości napływu środków UE do Polski. Proporcja ta jest korzystniejsza dla PS od tej, która występuje w całości funduszy Unii Europejskiej, bowiem udział WPR sięga ok. 40% całości wydatków, a PS ok. 35%. Wynika to z tego, iż Polska jest największym beneficjentem funduszy przeznaczanych w ramach PS, a już nie funduszy na WPR.

W kolejnych okresach programowania (pomijamy tu, pierwszy trzyletni okres 2004-2006) kierunki wydatkowania środków pochodzących z polityki spójności niewiele się zmieniały (Tabela 1). Można oszacować², iż w latach 2007-2013 i 2014-2020 ponad połowa tych środków została przeznaczona na szeroko rozumianą infrastrukturę, w tym głównie na infrastrukturę transportową i w sferze ochrony środowiska (zob. rozdziały na ten temat autorstwa Macieja Nowickiego i Tomasza Komor-

1 Jest to wartość szacunkowa, otrzymana przez skumulowanie rocznych wartości PKB (połowa dla 2004 r.) każdorazowo dzielonych przez kurs euro/zł z 1 czerwca danego roku.

2 W programach operacyjnych (bez regionalnych) w latach 2007-2013 przeznaczono 15,8 mld euro na infrastrukturę drogową oraz 5,5 mld euro na kolej, a w następnej siedmiolatce wartości te wynosiły odpowiednio 14,6 mld i 6,8 mld euro. Wydatki na infrastrukturę transportową w regionalnych programach operacyjnych wyniosły w latach 2007-2013 ok. 5 mld euro, a w kolejnym okresie będą znacznie większe, co wynika ze wzrostu udziału programów regionalnych w całości środków polityki spójności. Stanowi to ponad 35% nakładów na tę politykę lat 2007-2013 i prawdopodobnie więcej w okresie 2014-2020. Do tego należy dodać ok. 9 mld euro na projekty związane z ochroną środowiska wydatkowanych w okresie 2007-2013, a więc w okresie 2007-2013 tylko te wyspecyfikowane pozycje dają ponad połowę całości nakładów. A należy pamiętać, że przedsięwzięcia infrastrukturalne były podejmowane także w innych programach, takich jak „Innowacyjna gospodarka”, „Kapitał ludzki” itp.

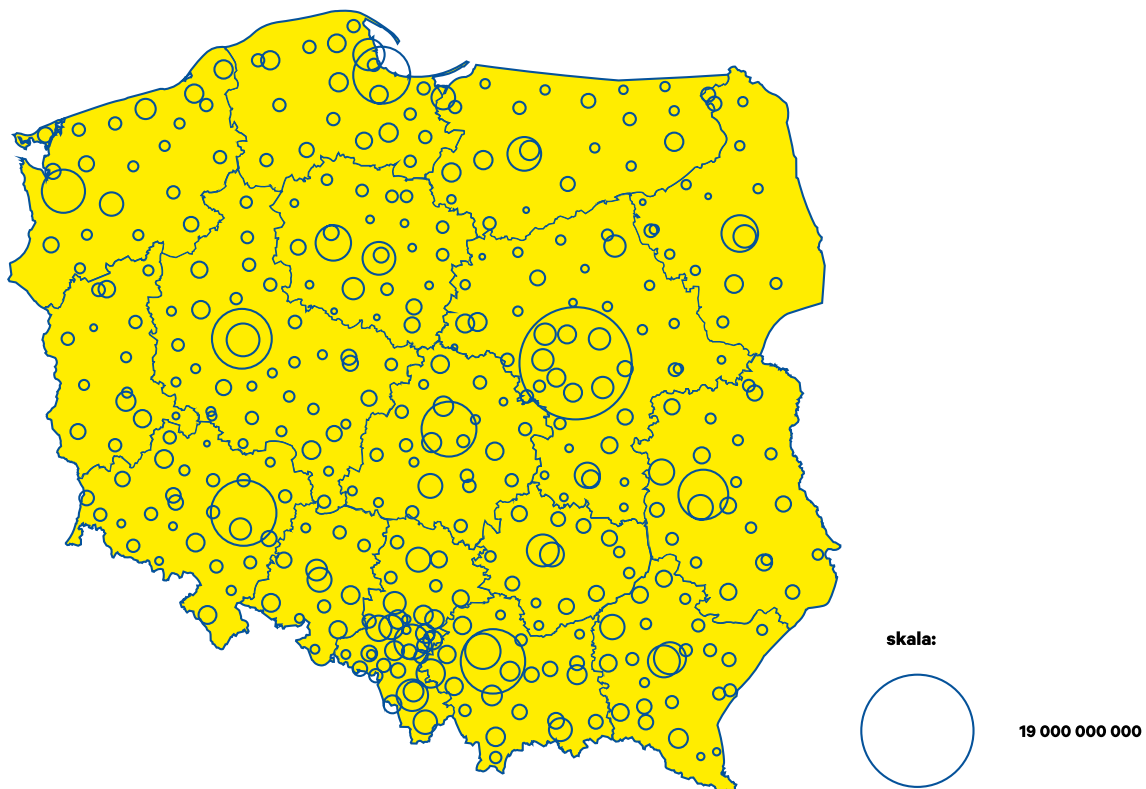
nickiego w drugiej części raportu). Znaczącą różnicą między obydwooma okresami jest przeznaczenie w perspektywie finansowej 2014-2020 prawie dwukrotnie więcej środków na programy regionalne niż miało to miejsce w perspektywie na lata 2007-2013, co niewątpliwie jest wyrazem decentralizacji. Rozkład terytorialny środków na politykę spójności ma dwa oblicza: największe środki zostały przyjęte przez miasta, w nich bowiem występuje największa zdolność absorpcyjna (Wykres 1). Jednak w przeliczeniu na jednego mieszkańca więcej funduszy PS trafiało do relatywnie słabiej rozwiniętych jednostek terytorialnych (Wykres 2), co jest zgodne z celem polityki spójności związanym z wyrównywaniem warunków rozwoju.

Tabela 1: Programy operacyjne w ramach polityki spójności według danych MIR w mld EUR

Perspektywa 2007-2013		Perspektywa 2014-2020	
Program	Alokacja środków UE	Program	Alokacja środków UE
PO „Innowacyjna gospodarka”	8,7	PO „Inteligentny rozwój”	8,6
		PO „Polska cyfrowa”	2,2
PO „Infrastruktura i środowisko”	28,3	PO „Infrastruktura i środowisko”	27,4
PO „Rozwój Polski Wschodniej”	2,4	PO „Polska Wschodnia”	2,0
PO „Kapitał ludzki”	10,0	PO „Wiedza Edukacja Rozwój”	4,7
PO „Pomoc techniczna”	0,5	PO „Pomoc techniczna”	0,7
16 regionalnych programów operacyjnych	17,3	16 regionalnych programów operacyjnych	31,3
Razem	67,2		76,9

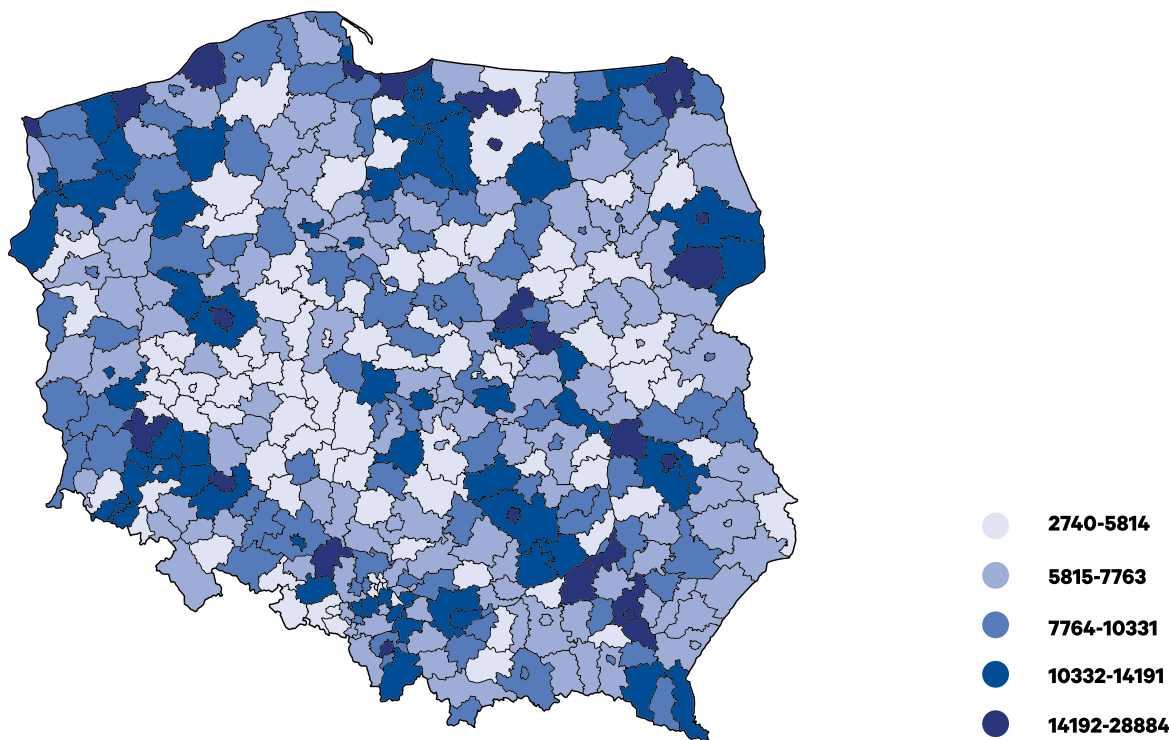
Wykres 1: Wartość projektów polityki spójności 2007-2015 w powiatach

Objaśnienie: w danych wykorzystanych w wykresach 1 i 2 nie uwzględniono wielkich przedsięwzięć infrastrukturalnych oraz części funduszy z PO KL, które trudno jest „rozliczyć” na małe jednostki terytorialne
 Źródło: G. Gorzelak, M. Smętkowski (2018)



Wykres 2: Wartość projektów polityki spójności na 1 mieszkańca w latach 2007-2015 w powiatach

Objaśnienie: w danych wykorzystanych w Wykres 1 i 2 nie uwzględniono wielkich przedsięwzięć infrastrukturalnych oraz części funduszy z PO KL, które trudno jest „rozliczyć” na małe jednostki terytorialne
Źródło: G. Gorzelak, M. Smętkowski (2018)



Efekty polityki spójności

W gospodarce

Rozważając korzyści, jakie środki z UE skierowane na politykę spójności przyniosły polskiej gospodarce, należy rozróżnić efekt popytowy i efekt podażowy. Ten pierwszy jest oczywisty. Wprowadzenie do systemu gospodarczego dodatkowych środków pieniężnych uruchamia efekty mnożnikowe (jednak mniejsze od jedności), które powodują przejściowe zwiększenie wolumenu wytwarzanych dóbr i usług. Efekt podażowy natomiast oznacza zwiększenie ogólnospołecznej efektywności gospodarowania, co można osiągnąć przez postęp technologiczny, podniesienie kwalifikacji, postęp organizacyjny, poprawę infrastruktury, usunięcie barier dla rozwoju itp. Efekt podażowy jest relatywnie trwały.

W powszechnej ocenie efekty popytowe polityki spójności (a także polityki rolnej) dominują nad podażowymi, choć brakuje pogłębionych badań na ten temat. W ocenie ówczesnego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MIR, 2014) czytamy: „W pierwszych latach, po akcesji oddziaływanie było niewielkie i występowało głównie przez czynniki popytowe (...) obecnie zaczynają się już ujawniać także efekty podażowe, wywołane głównie przez akumulację kapitału publicznego i wsparcie dla kapitału prywatnego” (s. 21). Nie podano przy tym dowodów na występowanie efektów podażowych, a upatrywanie ich w akumulacji kapitału publicznego jest wątpliwe, bowiem jego oddziaływanie w sferze efektywności gospodarowania może ujawniać się jedynie z dużym opóźnieniem.

Nowsze oficjalne analizy pozostają na podobnym poziomie ogólności (MIR, 2018). Wskazuje się w nich, iż efekt podażowy jest uzyskiwany w wyniku interwencji PS dzięki zwiększeniu się udziału budownictwa i przemysłu w tworzeniu PKB kosztem rolnictwa – co nie jest jednak prawdą³. Tezę o większym efekcie popytowym niż podażowym potwierdzają także analizy wskazujące przyspieszenie wzrostu PKB w okresach znacznego napływu środków z UE, a spadku tej dynamiki w okresach, gdy napływ ten był mniejszy (MIR 2018, s. 12). Efekty podażowe powinny bowiem utrzymywać się, a nawet ulegać wzmocnieniu niezależnie od bieżących transferów.

Hipotezę o niedostatecznym oddziaływaniu polityki spójności na procesy gospodarcze potwierdzają obserwacje samorządów lokalnych (do 50 tys. mieszkańców). Ankiety do nich skierowane w 2015 r. wskazują, iż gospodarcze efekty funduszy otrzymanych z Unii Europejskiej (w tym także z WPR) są oceniane głównie jako „przeciętne i małe” (Tabela 2).

Można mieć nadzieję, że efekty podażowe pojawią się w następnych okresach, choć twardych dowodów na to, jak na razie, nie ma. Jednym ze sposobów wzmocnienia efektu podażowego może być zwiększenie komplementarności podejmowanych działań współfinansowanych ze środków UE⁴.

Tabela 2: Efekty funduszy unijnych w opinii samorządów lokalnych. Wyniki badań jakościowych z 2015 r.

Źródło: Gorzelak (2017)

Efekty	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
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

Awans cywilizacyjny

Poza efektami gospodarczymi PS można wskazać także na szeroko rozumiane efekty społeczne. Są one wielowymiarowe i łączą się z poprawą warunków życia, w tym warunków mieszkaniowych, zwiększeniem bezpieczeństwa, poprawą dostępu do urządzeń infrastruktury społecznej i poprawą jej funkcjonowania, wzrostem zatrudnienia przez zmniejszenie bezrobocia i wykluczenia społecznego, zwiększeniem kwalifikacji, rewitalizacji miejskich obszarów urbanistycznie i społecznie zdegradowanych itd. Środki PS umożliwiły podjęcie wielu przedsięwzięć, których realizacja byłaby bez nich niemożliwa lub co najwyżej częściowa. PS finansuje ok. 60% inwestycji w sferze publicznej, a wskaźnik ten jest jednym z wyższych w skali UE. Tak wysoki udział wskazuje na ogromną rolę zasileń ze strony UE w podnoszeniu standardu cywilizacyjnego Polski. W tej sferze mieszczą się także przedsięwzięcia podejmowane w celu poprawy stanu środowiska przyrodniczego – zmniejszenia wykorzystania jego zasobów, zmniejszenia zanieczyszczeń, rekultywacji obszarów przyrodniczo zdegradowanych itd. (na ten temat pisze Maciej Nowicki w rozdziale 14). Szczególne znaczenie mają tutaj środki Funduszu Spójności, finansującego duże przedsięwzięcia infrastrukturalne (zob. rozdział na temat infrastruktury transportowej autorstwa Tomasza Komornickiego w rozdziale 16).

3 Udział rolnictwa, rybołówstwa i leśnictwa wzrósł z 2,6% w 2010 r. do 2,8% w 2017 r., a łączny udział przemysłu i budownictwa zmalał w podanych latach z 29,2% do 28,9%.

4 Dotykamy tu istotnego problemu współzależności interwencji podejmowanych przez różne polityki UE. Można bronić hipotezy, iż w wielu przypadkach efekty WPR stoją w sprzeczności z celami PS, opóźniają bowiem przemiany strukturalne w rolnictwie i szerzej – na wsi, których wzmacnianie jest jednym z głównych założeń PS. Konflikty tego można by uniknąć przez koordynowanie poszczególnych działań, które mogą i powinny być komplementarne. Jest to – jak dotąd – koordynacja niezadowolająca, także w obrębie działań podejmowanych w ramach PS.

Przedstawiciele samorządów lokalnych upatrują największych korzyści płynących z wykorzystania środków PS właśnie w tych dwóch dziedzinach: podniesienie poziomu życia i poprawa stanu środowiska przyrodniczego. Połowa respondentów uznała efekty PS w tej mierze za duże i bardzo duże (Tabela 2).

W sferze zarządzania publicznego

Efekty PS – i szerzej, członkostwa w UE – są wykazywane także w sferze zwanej rządzeniem (*governance*) – wyrażającej się sprawnością instytucji, dostępem do usług administracji publicznej, kulturą organizacyjną, jakością tworzonego prawa i jego przestrzeganiem itp. Sferę tę często traktuje się jako „wartość dodaną” PS, czyli pojawiającą się obok lub mimo korzystania ze środków finansowych przez tę politykę udostępnionych.

Postęp w tej dziedzinie jest niekwestionowany. Już przygotowywanie się do członkostwa i przyjmowanie kolejnych segmentów *acquis communautaire* stanowiło istotny postęp w funkcjonowaniu państwa i jego instytucji (Jakubek-Lalik, 2014).

- Odbudowanie myślenia strategicznego na wszystkich poziomach zarządzania publicznego – centralnym, regionalnym i lokalnym, nie tylko w ujęciach ogólnych, lecz także specjalistycznych (w tym tworzenie regionalnych i krajowych strategii innowacji). Jest to zgodne z obowiązującą w UE zasadą programowania, według której środki PS mogą być przyznane jedynie na podstawie opracowanych strategii. Owszem, strategię te są często ogólnikowe, zawierają zbyt wiele „słusznych celów” itd. – jednak refleksja strategiczna wymuszona przez PS jest niewątpliwie istotnym postępem.
- Wprowadzenie szerokiej ewaluacji projektów i programów współfinansowanych przez fundusze unijne do praktyki na wszystkich szczeblach programami i projektami współfinansowanymi ze środków PS. Konieczność dokonania refleksji nad projektowanymi, prowadzonymi i wykonanymi działaniami jest niewątpliwie korzyścią samą w sobie. Można mieć co prawda szereg zastrzeżeń co do sensowności i przydatności wielu studiów ewaluacyjnych (wykonano ich ponad tysiąc), ale sam fakt wprowadzenia i rozwijania kultury ewaluacyjnej do instytucji zajmujących się zarządzaniem publicznym należy ocenić pozytywnie.
- Powszechne wprowadzenie przejrzystych zasad przetargów oraz przestrzeganie konkurencji w oczywisty sposób zracjonalizowało wydatkowanie środków publicznych oraz przeciwdziało znikomom mono- i oligopolistycznym, zmniejszyło także zakres korupcji w sektorze publicznym. Istotnie znaczenie ma także możliwość korzystania z szerokich międzynarodowych doświadczeń tak w zakresie zarządzania publicznego, jak i wprowadzania nowych technologii i rozwiązań organizacyjnych w biznesie. Doświadczenia te spowodowały, że Polska zajęła wysoką pozycję w rankingach sprawności polskich kadr zarządzających sektorem publicznym (KE 2017, rys. 4.16).
- Ważnym czynnikiem – niestety już ostatnio osłabionym – jest możliwość współtworzenia polityki spójności na szczeblu Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Polska możliwości te aktywnie wykorzystywała w poprzednim okresie programowania, proponując nowatorskie rozwiązania i interpretacje założeń PS. Tak np. w znacznej mierze dzięki stanowisku ówczesnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego osłabiono prowyrównawczą interpretację spójności terytorialnej, proponując jej ujęcie funkcjonalne, wskazujące na przestrzenne uwarunkowania spójności ekonomicznej i społecznej (zob. KE 207, cz. 3).
- W przypadku Polski istotną cechą realizacji PS jest jej wpływ na rozwój samorządności terytorialnej. Przeznaczenie ponad jednej trzeciej środków dostępnych w jej ramach dla regionów i oddanie władzom samorządowym gestii nad kierunkami ich spożytkowania istotnie wzmacnia – i tak już relatywnie silny w porównaniu z innymi krajami członkowskimi – ten szczebel zarządu terytorialnego i jednocześnie umożliwia zwiększanie sprawności władz samorządowych.
- Wśród niekorzystnych oddziaływań PS należy wskazać na „kult absorpcji”, polegający na przykładaniu często większej wagi do samego faktu wydania wskazanych do dyspozycji środków w ramach polityk wspólnotowych niż do racjonalności ich wykorzystania. W rezultacie mogą zdarzyć się sytuacje, iż obiekty wybudowane ze środków PS staną się obciążeniem dla budżetów samorządowych.

Mimo niewątpliwego postępu w zarządzaniu publicznym, w znacznej mierze wywołanego aktywnym uczestnictwem Polski w realizacji polityki spójności, jakość zarządzania w naszym kraju jest ciągle oceniana jako relatywnie niska (por. KE 2017, mapa 6), co prawdopodobnie jest nieuniknione, zważywszy na dość krótkie jeszcze doświadczenia funkcjonowania w systemie demokracji i gospodarki rynkowej.

Zróżnicowania terytorialne

Jak wskazują ostatnie analizy (Gorzelał, Smętkowski, 2018) zróżnicowania terytorialne w Polsce – rosnące od początku procesu transformacji – począwszy od 2012 r., uległy zamrożeniu, a nawet wykazały pewien spadek. Także inne badania (Ciołek, 2017) sugerują nasilające się przejawy dyfuzji rozwoju z ośrodków o najwyższym poziomie rozwoju do obszarów słabiej rozwiniętych.

Trudno jest jak na razie określić, czy jest to wynik realizacji programów PS. Niewykluczone, iż poszerzenie się zasięgu dyfuzji rozwoju z dużych miast do otaczających je obszarów jest wynikiem poprawy powiązań komunikacyjnych (więcej na temat poprawy dostępności komunikacyjnej pisze Tomasz Komornicki w rozdziale na temat transportu). Pewne hipotezy zdają się wskazywać, iż szybszy rozwój niektórych słabiej rozwiniętych obszarów Polski Wschodniej i Centralnej jest rezultatem znacznego wysiłku podejmowanego w ramach programu „Kapitał ludzki” w dziedzinie edukacji i zwiększania kwalifikacji (Gorzelał, Smętkowski, 2018). Hipotezy te będą wymagały dalszego sprawdzania.

Podsumowanie

Polityka spójności, której Polska jest, jak na razie, największym beneficjentem, przyniosła mieszkańcom kraju wielowymiarowe korzyści, poprawiając warunki bytu i działania w przekroju regionów, układów lokalnych oraz firm. Jej znaczenie cywilizacyjne jest bezsporne. Środki PS istotnie przyczyniają się do poprawy infrastruktury transportowej, społecznej (edukacji, kultury i ochrony zdrowia), ochrony środowiska i komunalnej. Ułatwiają codzienne życie mieszkańców, wzbogacają ofertę kulturalną i rekreacyjną, przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa w transporcie, zmniejszają zniszczenia środowiska przyrodniczego i zmniejszają antropocentryczną presję na to środowisko.

Istotne jest znaczenie gospodarcze polityki spójności, bazujące na bieżącym napływie funduszy unijnych. Dzięki środkom polityki spójności uległa poprawie ogólnospołeczna efektywność gospodarowania, jednak w mniejszym stopniu, niż oczekiwano. W tej sferze istnieją znaczne rezerwy, których uruchomienie w większym zakresie jest zależne od rozstrzygnięć krajowych niż od regulacji i mechanizmów polityki spójności w ramach UE.

W warstwie instytucjonalnej polityka spójności stworzyła znaczącą wartość dodaną, z jednej strony wprowadzając do polskich regulacji tak istotne ich elementy, jak zamówienia publiczne, podejście strategiczne, ewaluację, z drugiej zaś – wzmacniając decentralizację w układach terytorialnych. Ponadto szerokie uczestnictwo polskich przedstawicieli władz centralnych, regionalnych, a nawet lokalnych w wymianie doświadczeń między władzami odpowiednich szczebli w krajach UE niewątpliwie przyczynia się do upowszechnienia wiedzy o właściwych kierunkach i mechanizmach programowania, prowadzenia i oceniania procesów rozwoju kraju, jego regionów i układów lokalnych.

Oddziaływanie polityki spójności na procesy rozwoju terytorialnego nie jest – w obecnym stanie badań – jednoznaczne. W szczególności nie zostało bezspornie potwierdzone, iż obserwowana ostatnio pewna konwergencja terytorialna jest efektem PS, choć przypuszczenia takie można hipotetycznie formułować przynajmniej w odniesieniu do wspomagania edukacji i kapitału ludzkiego, szczególnie w regionach relatywnie słabiej rozwiniętych⁵.

Następna perspektywa finansowa nie została ostatecznie określona, choć zasadnicze jej przesłanki są już zarysowane. Według wstępnych ustaleń w latach 2021-2027 w ramach polityki spójności do

5 Obecna reforma edukacyjna celom tym raczej nie sprzyja.

Polski wpłynie 64,4 mld euro. Polska nadal pozostanie największym beneficjentem PS. Zgodnie z założeniami większość środków ma być przeznaczana na innowacje, wsparcie małych przedsiębiorstw, technologie cyfrowe i modernizację przemysłu, czyli na przedsięwzięcia, które będą wspomagały efekt podaży. Priorytety obejmą także działania na rzecz ochrony środowiska: dekarbonizacji, czystej energii, spowalniania ocieplania klimatu. Pozyskanie tych środków będzie trudniejsze i obwarowane wieloma warunkami wstępnymi. Jak się wydaje, polskie kadry – szczególnie na poziomie regionalnym i lokalnym – zostały dobrze przygotowane do sprostania tym nowym wymaganiom. To, czy w nadchodzących latach Polska będzie w stanie skorzystać z dobrodziejstw polityki spójności w stopniu porównywalnym do dotychczasowego, a nawet w większym, będzie uzależnione od polityki krajowej na szczeblu centralnym oraz dokonywanych tam wyborów strategicznych.

Bibliografia

- Ciołek D. (2017), *Oszacowanie wartości produktu krajowego brutto w polskich powiatach*, „Gospodarka Narodowa” 3(289), s. 55–87.
- Golinowska S., Kocot E. (2013), *Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju w przekrojach terytorialnych*, Warszawa, Wyd. Naukowe Scholar.
- Gorzela G. (2017), *Koniunktura w Polsce lokalnej*, [w]: G.Gorzela (red.), *Polska gmina 2015*, SCHOLAR, Warszawa 6, s. 47–80.
- Gorzela G., Smętkowski M. (2018), *Rozwój regionalny, polityka regionalna*, Raport FOR, Warszawa.
- Jakubek-Lalik J. (2014), *Europeizacja zarządzania publicznego. Administracja krajowa w Unii Europejskiej*, [w]: D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne*, Warszawa, UW.
- KE (2017), *Siódmy raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Komisja Europejska, Bruksela.
- MIR (2014), *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej i realizowanej polityki spójności na rozwój kraju*, MIR, Krajowe Obserwatorium Terytorialne, Warszawa.
- MIR (2018), *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004–2017*, MIR, Krajowe Obserwatorium Terytorialne, Warszawa.



CZĘŚĆ II

POLITYKI
EUROPEJSKIE
A ZMIANY
W SEKTORACH



ROZDZIAŁ 10

ANDRZEJ KWIECIŃSKI

**KATARZYNA
ZAWALIŃSKA**

ROLNICTWO

ABSTRAKT

Członkostwo Polski w UE zdecydowanie poprawiło warunki funkcjonowania polskiego rolnictwa przez: ustabilizowanie narzędzi polityki rolnej i handlowej, otwarcie rynków Unii, udostępnienie unijnych instrumentów finansowego wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich, przyspieszenie transformacji przemysłu rolno-spożywczego oraz napływ środków unijnych na rozwój infrastruktury. Najbardziej widocznym tego efektem jest szybka poprawa bilansu w polskim handlu artykułami rolno-spożywczymi: z deficytu w pierwszych latach XXI w. do ponad 8 mld euro nadwyżki w 2017 r. Nastąpiła też znaczna absolutna i relatywna poprawa sytuacji dochodowej producentów rolnych oraz mieszkańców wsi. Wpływ na przemiany strukturalne w rolnictwie jest niejednoznaczny.

Wspólna polityka rolna wpływa na pogłębianie się podziału na część komercyjną i samozaopatrzeniową rolnictwa. Z jednej strony następuje modernizacja i wzmocnienie towarowego sektora polskiego rolnictwa. Z drugiej jednak unijne dopłaty bezpośrednie, przesunięcie przez polski rząd części unijnych środków na rzecz wsparcia małych i średnich gospodarstw, preferencyjny system podatkowy oraz ubezpieczeń zdrowotnych i socjalnych dla rolników, a także zaostrożone w 2016 r. zasady obrotu ziemią spowalniają odpływ zasobów ziemi i pracy z drobnych gospodarstw rolnych.

ROLNICTWO

Wprowadzenie

Reformy makroekonomiczne i instytucjonalne zapoczątkowane w latach 90. pozwoliły na transformację polskiej gospodarki i umożliwiły podjęcie negocjacji akcesyjnych do Unii Europejskiej, lecz był to okres niezwykle trudnych dostosowań w wielu sektorach gospodarki, zwłaszcza w rolnictwie. Po okresie wysokiego i kosztownego wsparcia dla rolnictwa w ramach gospodarki centralnie planowanej w latach 80. reformy z lat 1989-1990 spowodowały gwałtowny spadek tego wsparcia na skutek obniżenia krajowych cen produktów rolnych w relacji do cen rynku światowego oraz znacznego spadku transferów budżetowych dla rolnictwa. W rezultacie udział wsparcia dla tego sektora generowany przez politykę państwa, zarówno bezpośredni, jak i przez ceny, w dochodach brutto rolników obniżył się z 55% w 1986 r. do -20% w 1990 r. (OECD, 1996). Można zatem powiedzieć, że na początku lat 90. rolnictwo było *implicit*e opodatkowane, głównie na skutek utrzymywania się cen na rynku krajowym znacznie poniżej cen rynku światowego.

Niskie ceny na rynku krajowym, spowodowane dewaluacją złotego i wprowadzeniem mechanizmów spowalniających przekształcenie dewaluacji w impuls inflacyjny, poprawiły na początku lat 90. konkurencyjność cenową rolnictwa w stosunku do produktów importowanych. W miarę postępującej aprecjacji złotego ta ochrona o charakterze makroekonomicznym była zastępowana rosnącą ochroną celną i innymi barierami handlowymi, ograniczającymi import artykułów rolno-spożywczych. W rezultacie rosnące ceny na rynku krajowym w relacji do cen na rynku światowym zmniejszyły konkurencyjność cenową polskiego rolnictwa, a ograniczone środki budżetowe nie pozwalały na wspieranie procesów adaptacyjnych w rolnictwie i poprawę jego produktywności (Kwieciński, 1996). Sytuację utrudniało bardzo wysokie bezrobocie w sferze pozarolniczej, w tym na wsi, które hamowało odpływ siły roboczej z rolnictwa i spowalniało jego restrukturyzację przez całe lata 90. i w pierwszych latach XXI w. W rezultacie produktywność, a zatem i konkurencyjność polskiego rolnictwa, w latach 1996-2000 spadła (Zawalińska, 2004). Ta sytuacja, a także obawy o przyszły poziom wsparcia polskiego rolnictwa w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) i o efekty otwarcia się na konkurencję z silnie wspieranymi producentami ówczesnych członków UE były źródłem niepokoju związanego z wejściem Polski do UE.

Przełomowe znaczenie akcesji do UE dla polskiego rolnictwa

Wejście Polski do Unii w 2004 r. stanowiło przełom dla polskiego rolnictwa (Wilkin, 2010) i otworzyło najkorzystniejszy okres dla rolników i polskiej wsi „w całej historii polskiej wsi i polskiego rolnictwa” (Wilkin, 2018a). Najważniejsze elementy tego przełomu wiążą się ściśle z kluczowymi obszarami oddziaływania WPR, jednolitego rynku europejskiego (JRE) oraz innymi efektami integracji z UE i obejmują:

- ustabilizowanie narzędzi polityki rolnej. Objęcie polskiego rolnictwa stabilnymi i przewidywalnymi, zazwyczaj w okresach 7-letnich, instrumentami interwencji rynkowej i wsparcia finansowego zmniejszyło ryzyko i zwiększyło skłonność do inwestowania (Wilkin, 2018b);
- otwarcie rynków Unii. Całkowicie swobodny dostęp do jednolitego rynku UE, obejmującego wszystkie kraje członkowskie i ponad 500 mln konsumentów, stworzył zupełnie nowe możliwości dla proeksportowych sektorów rolnictwa i przemysłu spożywczego (Wilkin, 2018b);
- dostęp do instrumentów finansowych Unii. Przystępując do UE, Polska uzyskała dostęp do funduszy finansowanych z obu filarów WPR, w tym na dopłaty bezpośrednie dla producentów rolnych i na instrumenty rynkowe, czyli na refundację kosztów interwencji na rynkach rolnych (filar I) oraz na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich (filar II). W ramach WPR w latach 2004-2017 Polska otrzymała z unijnego budżetu 47 mld euro, w tym blisko 28 mld euro na dopłaty bezpośrednie dla

ponad 1,3 mln rolników, największej grupy społeczno-zawodowej bezpośrednich beneficjentów członkostwa Polski w UE (Nurzyńska, 2018). Na rozwój obszarów wiejskich Polska dostała w tym okresie prawie 17,4 mld euro, najwięcej spośród wszystkich krajów UE. W obecnym okresie finansowania (2014-2020) w UE na finansowanie obu filarów WPR Polska ma otrzymać 32,1 mld z budżetu unijnego, tzn. o 12% więcej niż w poprzednim (2007-2013) (Wilkin, 2018b),

- ujednoczenie standardów i szybka transformacja przemysłu rolno-spożywczego. Zakłady przetwórcze, świadome groźby zamknięcia, już w okresie poprzedzającym akcesję podjęły inwestycje dostosowujące jakość wytwarzanych produktów do standardów unijnych: sanitarnych, weterynaryjnych, fitosanitarnych oraz dobrostanu zwierząt i ochrony środowiska. Napływ inwestycji zagranicznych zarówno w formie inwestycji bezpośrednich, jak i przejmowania istniejących przedsiębiorstw polskich przyczynił się do szybkiego zmniejszenia luki technologicznej między przemysłem spożywczym w Polsce a w krajach „starej” Unii, a także do upowszechnienia nowoczesnych metod zarządzania i marketingu (Szczepaniak, 2007). Modernizacja i wysokie standardy upowszechniające się w przetwórstwie oraz rosnąca aktywność międzynarodowych sieci handlowych wspomagały przekształcenia strukturalne w rolnictwie, w tym przez upowszechnienie kontraktów z producentami zdolnymi do dostarczenia uzgodnionej ilości produktów o wymaganej jakości i w wyznaczonym terminie (Fałkowski i inni, 2013);
- poprawa warunków makroekonomicznych. Wzrost PKB Polski, spadek bezrobocia, niska inflacja, niskie stopy procentowe i szybki wzrost dochodów realnych w ostatnim piętnastoleciu są efektem działania wielu czynników. To członkostwo w UE, w tym duży napływ środków unijnych na rozwój infrastruktury, przyczyniło się do znacznej poprawy sprawności polskiej gospodarki, w tym rolnictwa i jego otoczenia. Zwłaszcza spadek stopy bezrobocia z 17,6% w 2005 r. do 6,6% w 2017 r. (GUS, 2018) otworzył nowe możliwości dla zmniejszenia zatrudnienia w rolnictwie i przyspieszenia jego restrukturyzacji.

Efekty

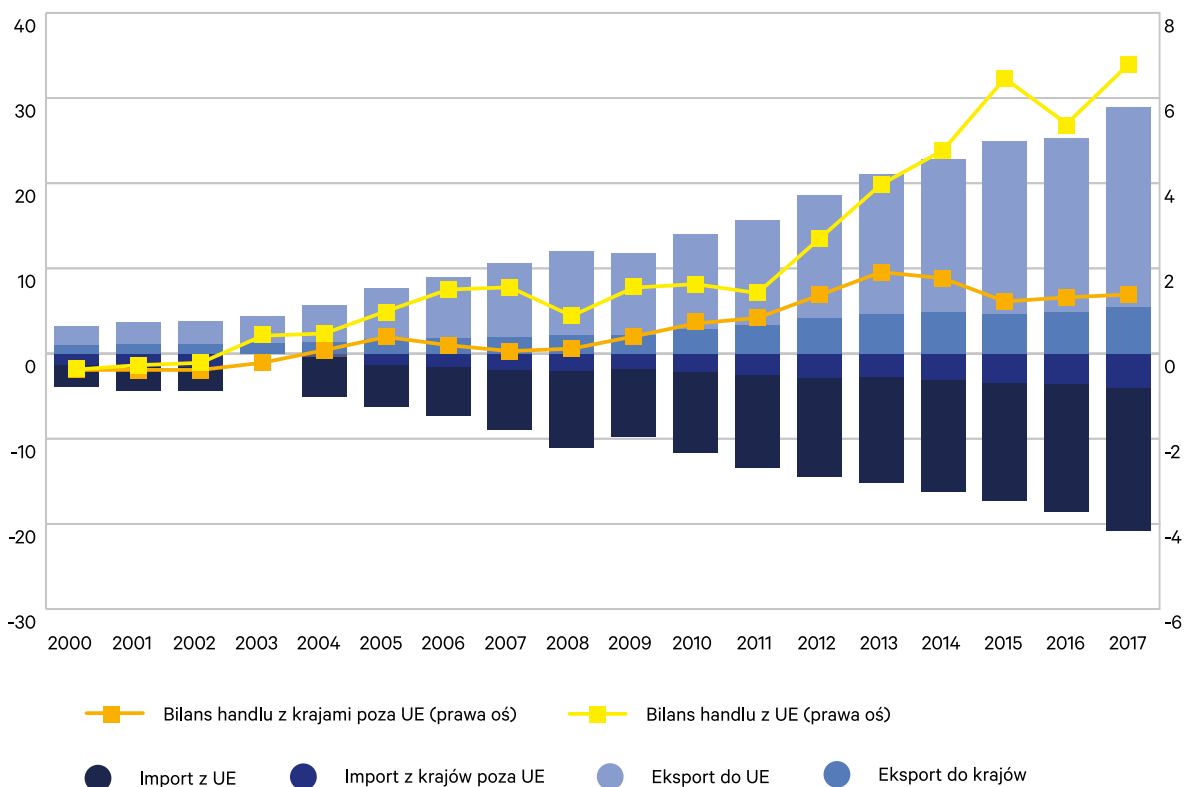
Szybki wzrost eksportu rolno-spożywczego

Saldo obrotów artykułami rolno-spożywczymi systematycznie się poprawia (Wykres 1). Modernizacja zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego (m.in. dzięki napływowi kapitału zagranicznego), stopniowy rozwój komercyjnego sektora polskiego rolnictwa wsparty funduszami unijnymi, unowocześnienie sieci marketingowej oraz stopniowa poprawa infrastruktury pozwoliły na szybkie włączenie się polskiego agrobiznesu do obiegu produktów na otwartym rynku unijnym i na szybki wzrost eksportu rolno-spożywczego, zwłaszcza do krajów UE (Tereszczuk, 2018). W latach 2004-2017 wartość eksportu rolno-spożywczego wzrosła ponad pięciokrotnie z 5,7 mld euro do 28,9 mld euro, natomiast jego udział w eksporcie ogółem zwiększył się z 9% do prawie 14%. Import rolno-spożywczy rósł wolniej, czego efektem było przejście od ujemnego salda w handlu rolno-spożywczym w pierwszych latach XXI w. do 8,2 mld euro nadwyżki w 2017 r. (Wykres 1), co jest trzecim najwyższym dodatnim saldem spośród wszystkich krajów Unii, po Holandii i Hiszpanii, a przed Danią i Francją (Tereszczuk, 2018).

Nieco ponad 80% całego eksportu rolno-spożywczego z Polski jest lokowana na rynku unijnym, jednym z najbardziej wymagających rynków na świecie. Udział ten nawet wzrósł o ok. 10 pkt proc. od 2004 r., co świadczy o sprawności polskiego agrobiznesu i utrzymującej się jego konkurencyjności cenowej i jakościowej. Największymi odbiorcami polskiego eksportu rolno-spożywczego są Niemcy, Wielka Brytania i Holandia, a głównymi produktami eksportowanymi są wyroby tytoniowe, mięso drobiowe, chleb wraz z innym pieczywem i ciastami, wyroby czekoladowe oraz mięso wołowe. Wartość eksportu każdego z tych produktów przekroczyła 1 mld euro w 2017 r. (Tereszczuk, 2018).

Wykres 1: Zmiany w polskim handlu artykułami rolno-spożywczymi z krajami UE i pozostałymi, 2000-2017, mld euro

Źródło: Baza danych Eurostat.



Rośnie także znaczenie eksportu dla polskiego agrobiznesu. Świadczy o tym wzrost udziału eksportu w wartości sprzedanej przemysłu rolno-spożywczego z 13-14% przed 2004 r. do ok. 40% w 2017 r. (Tereszczuk, 2018). Przemysł ten czerpie surowce do przerobu nie tylko z polskiego rolnictwa, lecz także z innych krajów UE i spoza Unii. Przykładem jest przetwórstwo tytoniu i eksport wyrobów tytoniowych oraz herbaty. W 2017 r. Polska była siódmym największym eksporterem herbaty w świecie, przed takimi krajami jak Wielka Brytania, Japonia, Wietnam czy Indonezja, a wartość eksportu wyniosła 189 mln dol. (Workman, 2019).

Szybki wzrost dochodów rolników i ludności wiejskiej

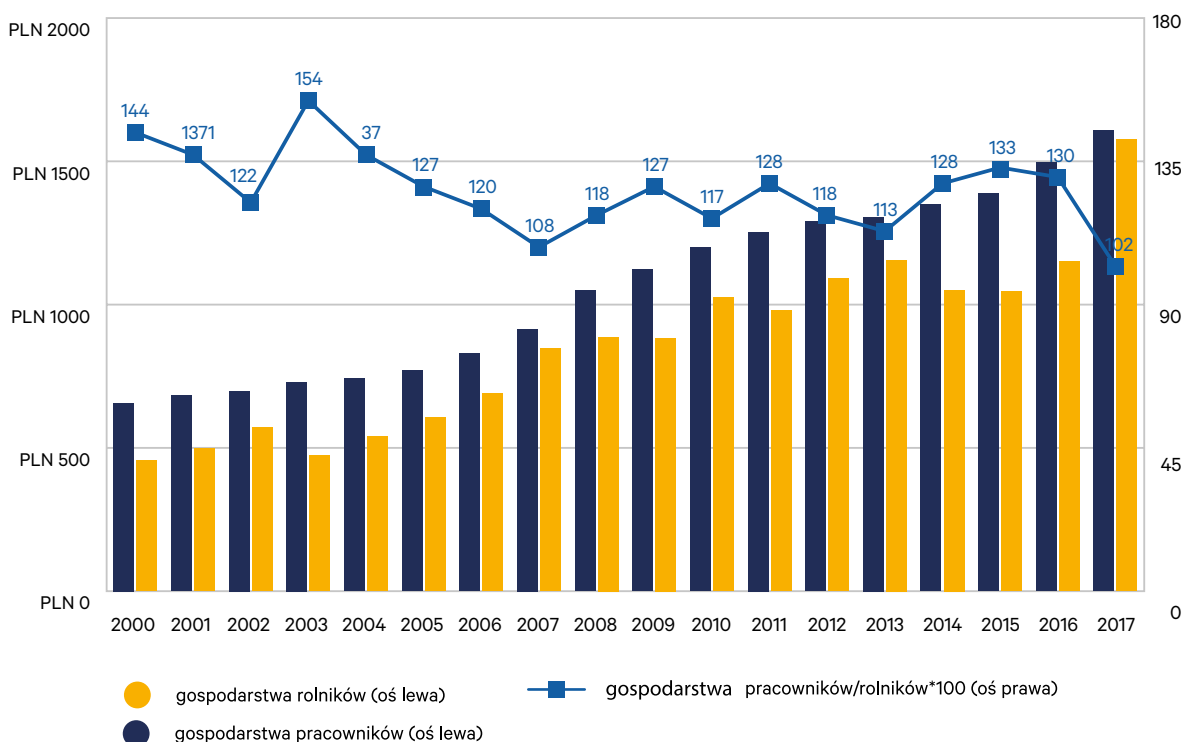
Od czasu wejścia Polski do UE nastąpiła znaczna poprawa sytuacji dochodowej producentów rolnych. Było to możliwe dzięki zmianom strukturalnym w rolnictwie, poprawie produktywności czynników produkcji, szczególnie pracy, oraz sukcesywnemu wzrostowi unijnych płatności bezpośrednich (Zawalińska i in., 2015). Dostęp do unijnych płatności bezpośrednich dla prawie 90% rolników w Polsce wywarł pozytywny wpływ zarówno na poziom bieżących dochodów rolniczych, jak i na zdolność do modernizacji i rozwoju gospodarstw, zwłaszcza tych większych. W latach 2011-2015, średni udział płatności bezpośrednich w dochodach czynników produkcji w polskim rolnictwie (ang. *agricultural factor income*) wyniósł 26%, a udział wszystkich unijnych subsydiów finansowanych w ramach WPR nawet 47%. Dla porównania, o ile ten pierwszy wskaźnik jest na poziomie średniej unijnej (27% dla UE-28), o tyle ten drugi jest o 9 pkt proc. wyższy (38% dla UE-28) (DG A&RD, 2017a).

Maleje luka między dochodami gospodarstw domowych rolniczych a nierolniczych oraz między dochodami z rolnictwa w Polsce a średnio w Unii. Szybki wzrost dochodów w rolnictwie spowodował zmniejszenie się luki między rozporządzalnymi dochodami na jedną osobę w rolniczych i pracowniczych

gospodarstwach domowych z 39% średnio za okres 2000-2003 do średnio 23% w latach 2014-2017 (Wykres 2). Zmniejsza się również rozpiętość mierzona realnym dochodem czynników produkcji w rolnictwie w przeliczeniu na pełnozatrudnionego (ang. *the real income of factors in agriculture per annual work unit, AWU*¹) między dochodami rolników w Polsce a średnio w Unii. W latach 2010-2016 dochód tak mierzony zwiększył się w Polsce o 25,2%, natomiast w UE-28 o 10,6%. Trzeba jednak dodać, że dochody w polskim w rolnictwie są nadal jednymi z najniższych w Unii i w 2016 r. wyniosły 6210 euro na pełnozatrudnionego w porównaniu z 15 433 euro średnio dla UE-28. Niższe dochody są jedynie w takich krajach jak Rumunia, Słowenia, Litwa, Łotwa i Chorwacja. Ponadto w kilku nowych krajach członkowskich dochody w rolnictwie na pełnozatrudnionego rosną znacznie szybciej niż w Polsce, zwłaszcza w Bułgarii, Czechach, Słowacji i na Węgrzech (DG A&RD, 2017b).

Wykres 2: Wysokość i relacje przeciętnych miesięcznych rozporządzalnych dochodów nominalnych na jedną osobę w gospodarstwach domowych rolniczych i pracowniczych w Polsce w latach 2000-2017

Źródło: GUS, Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, wydania 2001-2018.



W latach 2004-2018 warunki życia na wsi znacznie się poprawiły. Szybko rosną dochody ludności wiejskiej. Poprawia się też relatywna sytuacja dochodowa i socjalna mieszkańców wsi. Obszary wiejskie stają się atrakcyjnym miejscem zamieszkania, o czym świadczy korzystne dla wsi saldo migracji wieś – miasto. W latach 2004-2016 dochody realne *per capita* mieszkańców wsi wzrosły o 78%, a mieszkańców miast o 50%. Dysparytet dochodów na wsi w stosunku do dochodów w mieście, mierzony różnicą w przeciętnym nominalnym dochodzie rozporządzalnym na jedną osobę, zmniejszył się z 34% w 2004 r. do 26% w 2016 r. (Chmielewska i Zegar, 2018).

1 AWU (ang. *annual work unit*) jest to umowna jednostka nakładów pracy w rolnictwie, stosowana przez Eurostat, oznaczająca ekwiwalent pełnego etatu. Odpowiada ona rocznej liczbie godzin pracy wykonanej przez jedną osobę w rolnictwie w przeliczeniu na pełnozatrudnionego. Jeśli dany kraj nie określa liczby godzin dla zdefiniowania pełnozatrudnionego, wówczas przyjmuje się, że takim ekwiwalentem jest 1800 godzin, co odpowiada 225 dniom roboczym po 8 godzin dziennie. W Polsce jako ekwiwalent pełnego etatu przyjęto 2120 godzin pracy w roku, tzn. 265 dni roboczych po 8 godzin pracy dziennie – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1166/2008 z dnia 19 listopada 2008 r.

Malejąca stopa bezrobocia ułatwia podejmowanie pracy w sektorze pozarolniczym. W 2016 r. dochody z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie stanowiły zaledwie 9,3% ogólnego dochodu w gospodarstwach domowych na wsi, natomiast dochody z pracy najemnej 48,5%, z pracy na własny rachunek 7,2% i ze świadczeń społecznych (w tym z emerytur i rent) 31,9% (Chmielewska i Zegar, 2018).

Maleje zasięg ubóstwa na obszarach wiejskich. Według danych Eurostatu, w 2005 r. aż 50,6% ludności wiejskiej w Polsce była klasyfikowana jako zagrożona ubóstwem i/lub wykluczeniem społecznym. Spośród wszystkich krajów UE wyższy wskaźnik zanotowano wówczas jedynie na Łotwie i w Bułgarii. W okresie członkostwa Polski w UE odsetek ten znacznie się obniżył i wyniósł 28% w 2016 r., czyli mniej niż w dziesięciu krajach Unii, w tym w Grecji, Hiszpanii i Portugalii. Był to najszybszy postęp spośród wszystkich krajów Unii (Chmielewska i Zegar, 2018).

Niejednoznaczny wpływ na przemiany strukturalne w rolnictwie

Głównym, strukturalnym problemem polskiego rolnictwa jest utrzymujące się nadmierne zatrudnienie, co powoduje, że przeciętne relacje ziemi i kapitału na jednostkę pracy w rolnictwie są niskie. Proces zmian w tym zakresie jest wolny (Rosner i Stanny, 2016; Baer-Nawrocka i Poczta, 2018). Poziom wydajności pracy w rolnictwie, mierzony wartością dodaną brutto na pełnozatrudnionego w rolnictwie, jest jednym z najniższych w UE. W 2017 r. był niższy jedynie na Łotwie, w Chorwacji i w Rumunii. W latach 2010-2017 roczne tempo wzrostu tej wydajności wyniosło w Polsce ok. 5% w porównaniu ze średnią unijną 2,8%, było jednak niższe niż w wielu nowych krajach członkowskich, takich jak Bułgaria, Słowacja, Węgry, Czechy, Łotwa i Litwa, lecz także niż w Irlandii (DG A&RD, 2018a).

Zasoby ziemi powoli przesuwają się z gospodarstw małych do większych, bardziej efektywnych, choć gospodarstwa najmniejsze, do 5 ha, nadal stanowią ponad połowę ogólnej liczby gospodarstw (Wykres 3). Maleje udział użytków rolnych we wszystkich kategoriach gospodarstw do 20 ha, natomiast rośnie udział w gospodarstwach powyżej 20 ha. W 2017 r. udział użytków rolnych w gospodarstwach powyżej 20 ha wyniósł 52% w porównaniu z 49% w 2010 r. (Wykres 3)². Nadal jednak struktura agrarna w Polsce jest bardzo rozdrobniona, a przeciętna wielkość gospodarstwa, która wyniosła 10,1 ha w 2013 r., jest jedną z najniższych w UE (DG A&RD, 2015).

Wspólna polityka rolna, zwłaszcza w połączeniu z narzędziami polityki będącymi w gestii polskiego rządu, wpływa na pogłębianie się podziału na część komercyjną i samozaopatrzeniową rolnictwa. Z jednej strony 74% dopłat bezpośrednich trafia w Polsce do 20% największych beneficjentów tych płatności (DG A&RD, 2018b). Wzmacnia to ich potencjał produkcyjny i sprzyja modernizacji. Z drugiej jednak, spośród 1,3 mln gospodarstw korzystających z dopłat bezpośrednich aż 0,6 mln to gospodarstwa, w których tzw. wartość standardowa produkcji wynosi poniżej 4 tys. euro na rok i które *de facto* nie produkują na rynek (Nurzyńska, 2018). W tym przypadku dopłaty bezpośrednie pełnią funkcję wsparcia socjalnego, lecz żeby takie wsparcie otrzymać, trzeba być rolnikiem i dysponować odpowiednim arealem rolnym.³ Hamuje to przepływ ziemi do większych i bardziej produktywnych gospodarstw rolnych, a także odpływ zasobów pracy z rolnictwa, zwłaszcza z gospodarstw najmniejszych.

Poza ogólnymi ramami funkcjonowania WPR ważne są specyficzne zasady ich aplikacji w krajach członkowskich oraz ich związek z innymi narzędziami będącymi całkowicie w gestii krajów członkowskich. Polska jest jednym z dwóch krajów UE (obok Bułgarii), które w obecnym okresie finansowym (2014-2020) największą część środków dostępnych w ramach WPR przeznaczają na wsparcie gospodarstw małych i średnich. Polska jest też jednym z zaledwie pięciu krajów, które przesunęły 25% płatności z filara II (rozwój obszarów wiejskich) do filara I (płatności bezpośrednie) (DG for Internal Policies, 2015). Badania wykazują, że o ile aż 45% wydatków z filara II przeznaczonych było na inwestycje, to z filara I zaledwie 18% (Zawalińska, 2011). Jest to jedną z przyczyn, dla których wydatki z filara II powodują, że zatrudnienie w rolnictwie jest o 2,4% wyższe niż bez takich płatności,

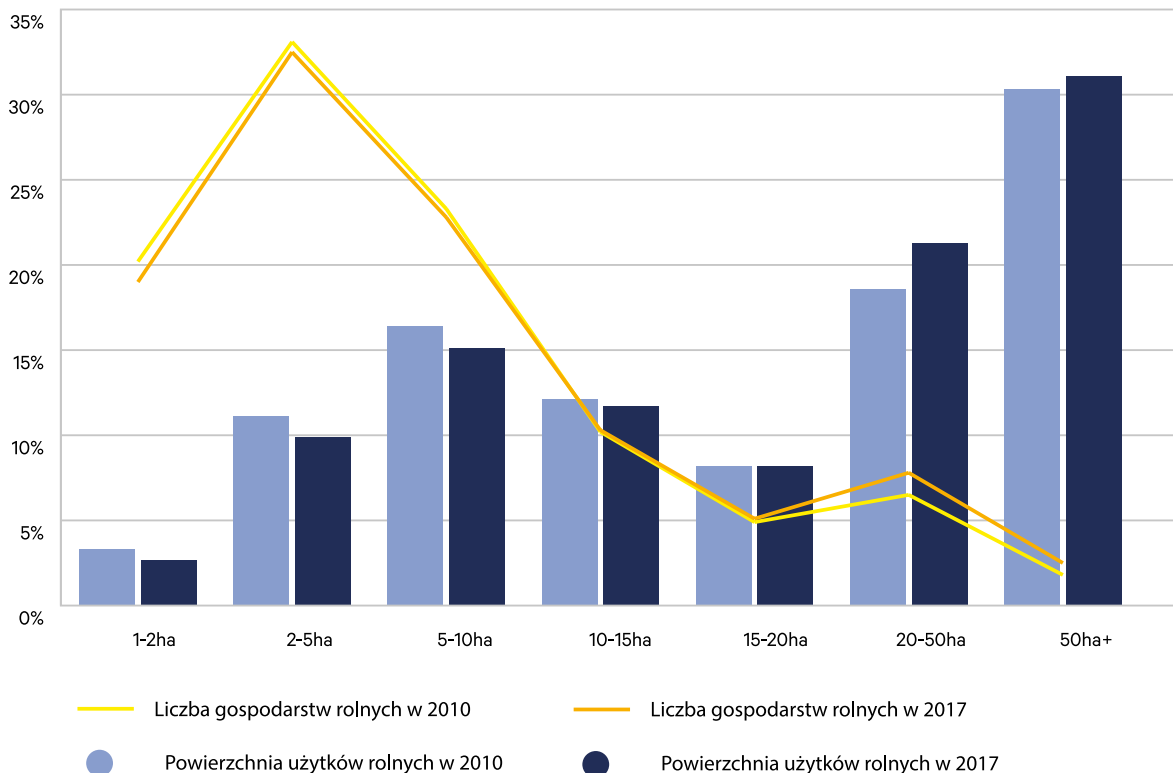
2 W związku z wprowadzeniem przez GUS zmian definicji gospodarstwa rolnego od 2014 r. porównywalne dane dotyczące struktury gospodarstw rolnych są dostępne po przeliczeniu wstecz od 2010 r.

3 W Polsce to minimum wynosi 1 ha użytków rolnych lub nawet mniej, jeśli dotyczy to rolników, którzy dostają dopłaty związane z produkcją zwierzęcą, „o ile łączna należna kwota płatności bezpośrednich za dany rok nie będzie mniejsza niż równowartość w złotych kwoty 200 euro” (ARiMR, 2019).

a wydatki z filara I powodują, że zatrudnienie to jest aż o 11,7% wyższe w stosunku do scenariuszy bez takich płatności (Zawalińska, 2019). Można zatem stwierdzić, że płatności z filara I spowalniają odpływ zatrudnienia z rolnictwa, a ponadto przyczyniają się do zamrożenia rozdrobnionej struktury gospodarstw – tym samym nie przyspieszają wzrostu wydajności pracy w tym sektorze. Przesunięcie płatności w stronę filara I powiększa te efekty. W tym samym kierunku działają m.in.: zwolnienie rolników uzyskujących przychody z działalności rolniczej i leśnej z podatku dochodowego, zasady funkcjonowania Kasy Rolniczych Ubezpieczeń Społecznych (KRUS) oraz ograniczenia w obrocie ziemią, drastycznie zaostrzone w Polsce w 2016 r. (OECD, 2018). KRUS skłania do zachowania minimum 1 ha użytków rolnych, by móc korzystać z niskich składek ubezpieczeniowych do tego systemu, natomiast nowe zasady w obrocie ziemią praktycznie uniemożliwiają zakup ziemi przez gospodarstwa, które po zakupie byłyby większe niż 300 ha, przez nierolników i przez rolników niemieszkańcych przez 5 lat w gminie, w której ziemia ma być sprzedana (OECD, 2018).

Wykres 3: Struktura użytków rolnych i liczebności gospodarstw rolnych w Polsce według grup obszarowych gospodarstw, w latach 2010 i 2017 (%)

Źródło: GUS, Rocznik Statystyczny Rolnictwa, 2011 i 2018.



Podsumowanie

Członkostwo Polski w UE zdecydowanie poprawiło warunki funkcjonowania polskiego rolnictwa. Efektem tego jest szybko rosnący dodatni bilans w handlu artykułami rolno-spożywczymi oraz absolutna i relatywna poprawa sytuacji dochodowej producentów rolnych oraz mieszkańców wsi. Wpływ na przemiany strukturalne w rolnictwie jest niejednoznaczny. Z jednej strony członkostwo w UE, w tym instrumenty WPR, przyczyniły się do modernizacji i wzmocnienia towarowego sektora polskiego rolnictwa. Z drugiej jednak, jak wskazują badania, niektóre narzędzia WPR, zwłaszcza dopłaty bezpośrednie, spowalniają odpływ zasobów ziemi i pracy z drobnych gospodarstw rolnych. To spowolnienie

jest dodatkowo wzmacniane przez dozwolone w ramach WPR przesunięcia funduszy przez poszczególne kraje na rzecz wspierania małych i średnich gospodarstw oraz przez regulacje specyficzne dla Polski, takie jak zwolnienie rolnictwa z podatku dochodowego, preferencyjny system ubezpieczeń zdrowotnych i socjalnych dla rolników, a także przez zaostrzone w 2016 r. zasady obrotu ziemią.

Polskie rolnictwo ma szanse utrzymania, a nawet poprawy swojej pozycji na rynku UE w ramach zmieniającej się WPR. Konieczne jest jednak przyspieszenie przemian strukturalnych w rolnictwie, a także usprawnienie działania instytucji publicznych działających w otoczeniu rolnictwa, w tym służb weterynaryjnych i doradztwa rolniczego. Jest to niezbędne dla wzmocnienia zaufania konsumentów krajowych i zagranicznych do polskich produktów rolno-spożywczych i do wchodzenia na rynki z nowymi produktami o wyższej jakości i wyższej wartości jednostkowej. W przyszłej polityce potrzebny jest większy nacisk na wspieranie adaptacyjności i zdolności do transformacji polskiego rolnictwa w związku z wyzwaniami ekonomicznymi, społecznymi, środowiskowo-klimatycznymi i politycznymi. Potrzebne jest zatem większe nakierowanie wsparcia na zarządzanie, naukę, technologię, wzmacnianie odporności rolnictwa, zarządzanie ryzykiem, modernizację niż na podtrzymywanie samych dochodów.

Bibliografia

ARiMR, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (2019), *Jednolita płatność obszarowa*, (online: <https://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/platnosci-bezposrednie/platnosci-bezposrednie-w-roku-2018/platnosci-bezposrednie-w-roku-2018/jednolita-platnosc-obszarowa.html>), [dostęp: 2.02.2019].

Baer-Nawrocka A., Poczta W. (2018), *Rolnictwo polskie – przemiany i zróżnicowanie regionalne* [w:] J. Wilkin i I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2018. Raport o stanie wsi*, FDPA, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Chmielewska B., Zegar J.S. (2018), *Procesy konwergencji i dywergencji wsi i reszty społeczeństwa w zakresie dochodów* [w:] J. Wilkin i I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2018. Raport o stanie wsi*, FDPA, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

DG A&RD, Directorate General Agriculture and Rural Development (2018a), *Agricultural and farm income*, (online: <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/facts-figures/agricultural-farm-income.pdf>), [dostęp: 2.02.2019].

DG A&RD (2018b), *Direct payments*, (online: <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/facts-figures/direct-payments.pdf>), [dostęp: 2.02.2019].

DG A&RD (2017a), *Share of direct payments and total subsidies in agricultural factor income (2011-15 average)*, March, (online: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/graphs/graph5_en.pdf), [dostęp: 2.02.2019].

DG A&RD (2017b), *CAP Context Indicators 2014-2020. Agricultural Factor Income, 2017 update*, (online: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-indicators/context/2017/c25_en.pdf), [dostęp: 2.02.2019].

DG for Internal Policies (2015), *Implementation of the first pillar of the CAP 2014-2020 in the EU Member States. Study* (online: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563386/IPOL_STU\(2015\)563386_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563386/IPOL_STU(2015)563386_EN.pdf)), [dostęp: 2.02.2019].

DG A&RD (2015), *CAP Context Indicators 2014-2020. Agricultural holdings*, (online: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-indicators/context/2015/c17_en.pdf), [dostęp: 2.02.2019].

Fałkowski J., A. Malak-Rawlikowska i D. Milczarek-Andrzejewska (2013), *Determinants and Consequences of Participating in a Restructured Supply Chain: the Experience of the Dairy Sector in Poland*, *Ekonomia* 34.

Kwieciński A. (1996), *Poland* [w:] D.G. Johnson (red.), *Long-Term Agricultural Policies for Central Europe*, International Center for Economic Growth, San Francisco, 1996.

Nurzyńska I. (2018), *Polska jako beneficjent Wspólnej Polityki Rolnej* [w:] J. Wilkin i I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2018. Raport o stanie wsi*, FDPA, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

OECD (2018), *OECD Rural Policy Reviews: Poland 2018*, OECD Publishing, Paris, (online: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264289925-en>).

OECD (1996), *Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies. Monitoring and Evaluation 1996*, OECD Publishing, Paris.

Rosner A., i M. Stanny (2016), *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap II. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich*, FEFRWP, IRWiR PAN, Warszawa.

Szczepaniak I. (2007), „Konkurencyjność polskiego sektora żywnościowego po wejściu do Unii Europejskiej” [w:] J. Drożdż, R. Mroczek, I. Szczepaniak, *Zmiany w sektorze żywnościowym po rozszerzeniu UE. Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.

Tereszczuk M. (2018), *Konkurencyjność polskiego eksportu rolno-spożywczego*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa, 15 marca.

Wilkin J. (2018a), *Polska wieś teraz i w przeszłości – synteza raportu* [w:] J. Wilkin i I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2018. Raport o stanie wsi*, FDPA, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Wilkin J. (2018b), *Ewolucja wsi i rolnictwa w Polsce w okresie stulecia 1918-2018* [w:] J. Wilkin i I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2018. Raport o stanie wsi*, FDPA, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Wilkin J. (2010), *Skutki transformacji postsocjalistycznej i członkostwa Polski w Unii Europejskiej dla wsi i rolnictwa – próba podsumowania* [w:] J. Wilkin i I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2010. Raport o stanie wsi*, FDPA, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Workman D. (2019), *Tea Exports by Country, World's Top Exports*, (online: <http://www.worldstopexports.com/tea-exports-by-country/>), [dostęp: 2.02.2019].

Zawalińska K. (2019), *Special Study: The Role of CAP Rural Development Programs (RDPs) in Creating Rural Jobs in Poland* [w:] S. Davidova, K. Thomson, A. Mishra (red.), *Rural Policies and Employment TransAtlantic Experiences*, (online: <https://doi.org/10.1142/q0210>).

Zawalińska K., Majewski E., Wąs A. (2015), *Długookresowe zmiany w dochodach z polskiego rolnictwa na tle krajów UE*, *Roczniki Naukowe*, tom XVII, zeszyt 6.

Zawalińska K. (2011), *Ocena wpływu makroekonomicznego Wspólnej Polityki Rolnej na rozwój gospodarczy Polski*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.

Zawalińska K. (2004), *The Competitiveness of Polish Agriculture in the Context of Integration with the European Union*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa.



ROZDZIAŁ 11

PRZEMYSŁAW KOWALSKI

ANNA MALINOWSKA

PRZEMYSŁ PRZETWÓRCZY

ABSTRAKT

W ostatnich latach wzrosło znaczenie sektora przemysłowego w globalnej gospodarce, co znalazło odzwierciedlenie w rosnącym zainteresowaniu polityków gospodarczych oraz w regulacjach i inicjatywach wspólnotowych. Przystąpienie do Unii Europejskiej w maju 2004 r. było bardzo ważne dla gospodarki polskiej, a w szczególności dla sektora przemysłowego. Włączenie do wspólnego rynku, przyjęcie europejskich standardów jakości produkcji oraz regulacji związanych z ochroną własności intelektualnej wytworzyły warunki do nawiązania współpracy z zagranicznymi, zaawansowanymi przedsiębiorstwami, w szczególności w ramach rozbudowanych łańcuchów wartości.

Procesy te przyniosły dwa wymierne efekty, sprzyjające podnoszeniu jakości produkcji przemysłowej: po pierwsze, doprowadziły do wielokrotnego zwiększenia wymiany handlowej, a po drugie, ułatwiły absorpcję nowych technologii i specjalistycznej wiedzy.

Istotne jest, że pozytywne zmiany w polskim przemyśle nie były bezpośrednią pochodną aktywnej polityki i narzędzi unijnych w tym zakresie, które do niedawna koncentrowały się na regulowaniu – *de facto* ograniczaniu – roli państw członkowskich we wspieraniu ich narodowych przemysłów tak, aby nie podważało to jednolitego rynku i uczciwej konkurencji.

PRZEMYSŁ PRZETWÓRCZY

Wprowadzenie

Spór o wagę przemysłu dla gospodarki i jej przyszłego rozwoju oraz prymatu przemysłu nad sektorem usługowym przechodził różne etapy – w ostatnich latach przemysł cieszy się ponownie dużym zainteresowaniem polityków gospodarczych. Mówi się nawet o „renesansie przemysłu” (Andreoni i Gregory, 2013). Wielu ekonomistów uważa, że sektor przemysłowy jest istotny w procesie wzrostu gospodarczego, w szczególności w gospodarkach rozwijających się, i dostrzega wyraźny związek pomiędzy poziomem uprzemysłowienia a PKB *per capita* (Kaldor, 1966; Rodrik, 2009)¹. Dodatkowo możliwości w zakresie akumulacji kapitału i produktywności tego sektora zdawały się przewyższać pozostałe segmenty gospodarki (Baumol, 1967; Rowthorn & Coutts, 2004). Przemysł skupia w sobie efekt skali oraz wielokierunkowe połączenia międzygałęziowe w całej gospodarce (Hirschman, 1958), odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu międzynarodowych łańcuchów wartości (Baldwin, 2012) i stwarza warunki sprzyjające rozwojowi technologicznemu. Istotne znaczenie mają w tym procesie efekty spill-over, przekładające się na pozytywne efekty popytowe, podażowe, skali i produktywności w powiązanych obszarach gospodarki (Szirmai, 2012; Szirmai & Verspagen 2015). Biorąc pod uwagę, że z przemysłem wiążą się określone zaawansowane usługi², znaczenie sektora w gospodarce znacznie przewyższa jego wykazywany statystyczny udział (Andreoni i Gregory, 2013). Sektor ten ma kluczowe znaczenie z perspektywy wspierania innowacyjności oraz wzrastającej wagi własności intelektualnej³.

Przemysł od dawna stanowił centrum integracji gospodarczej na świecie i w Europie. Pierwsze próby tworzenia europejskiej polityki przemysłowej podjęto w maju 1950 r. (Deklaracja Schumana). W 1951 r. zapisy traktatu paryskiego doprecyzowały warunki ekspansji produkcji przemysłowej, podkreślając rolę konkurencji i ograniczając rolę państwa na rynku (art. 4 określił ją jako niespójną z celami wspólnego rynku). Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską⁴ stwierdzał ponadto, że „Wspólnota i Państwa Członkowskie czuwają nad zapewnieniem warunków niezbędnych dla konkurencyjności przemysłu Wspólnoty⁵” (art. 130). Traktat lizboński później stwierdził, że działania regulacyjne powinny obejmować „w szczególności inicjatywy mające na celu określenie wytycznych i wskaźników, organizowanie wymiany najlepszych praktyk i przygotowanie elementów niezbędnych dla prowadzenia okresowego nadzoru i oceny” (art. 173).

Zaproponowana w marcu 2010 r. strategia „Europa 2020„ przedstawiła cztery istotne dla przemysłu inicjatywy⁶, mające na celu podnoszenie konkurencyjności sektora w UE. Zakładały one reformy strukturalne i paneuropejską koordynację działań promujących zrównoważony wzrost (KE, 2011). Wtedy też wskazano potrzeby m.in. zwiększenia innowacyjności przemysłu oraz poprawy warunków dla przedsiębiorców. Rok potem podkreślono znaczenie inicjatyw powiązanych z zaawansowanymi technologiami przemysłowymi oraz zrównoważonymi działaniami w budownictwie i przemyśle przetwórczym (KE, 2012). Polityka unijna dąży zatem do podniesienia wagi przemysłu w gospodarce, przyjmując za cel powiększenie udziału tego sektora w PKB krajów członkowskich do 20% do 2020 r. (KE, 2014). Ten plan rozszerzono w 2016 r. o zastosowanie narzędzi związanych z postępującą cyfryzacją europejskich gospodarek (KE, 2016).

- 1 Wynika to z tzw. pierwszego prawa Kaldora (Kaldor, 1966). Związek pomiędzy dynamiką PKB *per capita* a udziałem przemysłu w gospodarce ma kształt odwróconej litery „U” – niższy poziom PKB *per capita* odpowiada niższemu udziałowi przemysłu w PKB, średnie PKB *per capita* – z wyższym, a w przypadku rozwiniętych gospodarek – z niższym. (Rowthorn & Coutts, 2004; Rodrik 2009).
- 2 W Polsce usługi to więcej niż 20% krajowej wartości dodanej wyprodukowanej i wyeksportowanej przez sektor przemysłowy – według OECD Trade in Value Added Database ten udział zwiększa się w ostatnich latach.
- 3 Szacuje się, że powyżej 60% inwestycji badawczo-rozwojowych jest przeprowadzanych przez przedsiębiorstwa przemysłowe w krajach OECD (De Backer i in., 2015).
- 4 Wersja z 1992 r. – wersja z 2002 r. wprowadziła te regulacje w Rozdziale XVI (art. 157).
- 5 Art. 130 regulował wdrożenie działań podnoszących poziom konkurencyjności, przy czym Komisja Europejska (KE) miała jako jedyna prawo inicjatywy legislacyjnej; Rada Europy wspierała implementację odpowiednich działań w krajach członkowskich po konsultacjach z Parlamentem Europejskim.
- 6 Projekt zawiera siedem głównych inicjatyw, z czego cztery miały szczególne znaczenie dla polityki przemysłowej.

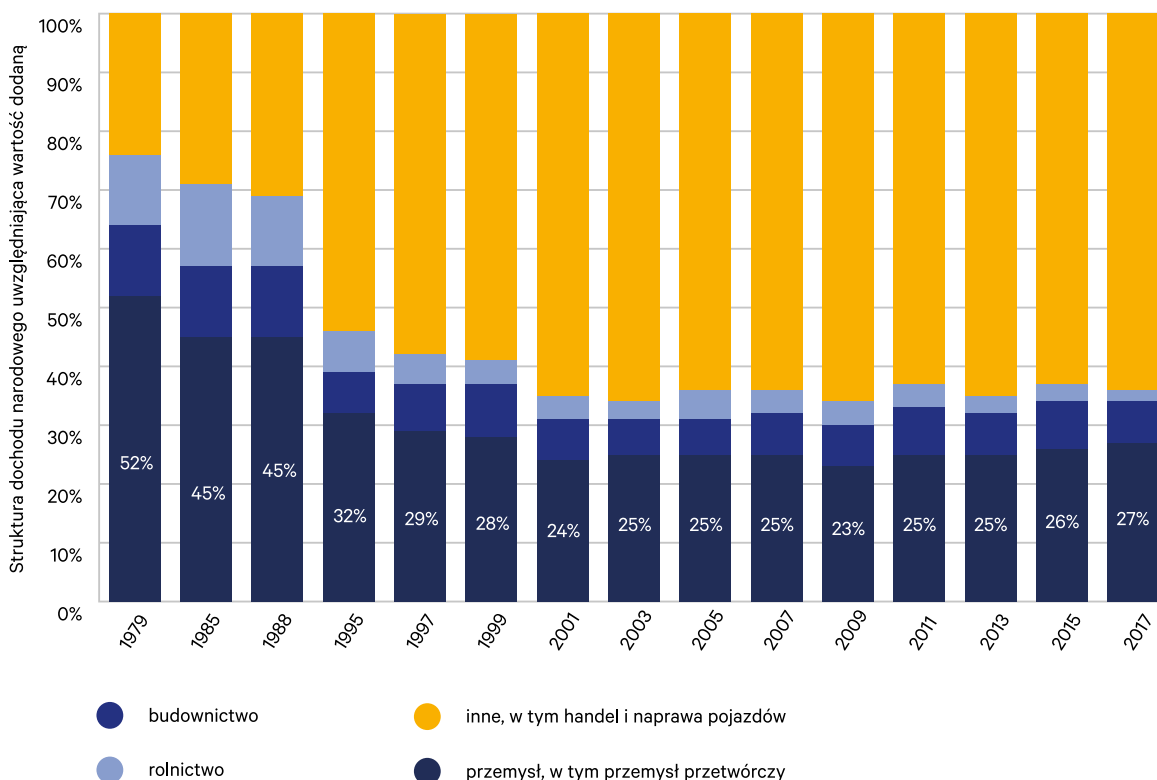
Idea i kształt polityki przemysłowej, rozumianej jako system aktywnych, wspierających sektor działań państwa, w UE zawsze były kwestią sporną. Wynikało to z różnych tradycji polityki gospodarczej w państwach członkowskich, poczynając od leseferyzmu w Wielkiej Brytanii do silnego etatyzmu we Francji. Skutkowało to tym, że zwyczajowo regulacje unijne co do zasady pozostawiały politykę przemysłową narodowym rządów krajów członkowskich, minimalizując jej potencjalnie negatywne skutki dla funkcjonowania wspólnego rynku za pomocą unijnej polityki konkurencji i pomocy państwa (Perissich, 2012). W konsekwencji obecna wspólnotowa polityka przemysłowa wydaje się nie mieć jasno określonego kształtu i dysponuje bardzo ograniczonymi zasobami finansowymi. Niektórzy posuwają się nawet do stwierdzenia, że tak naprawdę nie istnieje, argumentując, że mamy do czynienia jedynie ze zbiorem różnych polityk unijnych, które w mniejszym lub większym stopniu nakierowane są na przemysł (EP, 2016).

Transformacja oraz stopniowy rozwój przed wstąpieniem do UE i po nim

W 1989 r., kiedy Polska pozostawała jeszcze pod politycznym i ekonomicznym wpływem Związku Radzieckiego (którego strategią gospodarczą była intensywna, centralnie planowana industrializacja), sektor przemysłowy wytwarzał około połowy polskiego krajowego dochodu brutto (Wykres 1). Początki wprowadzania gospodarki rynkowej, nie tylko w Polsce, lecz także w innych krajach byłego bloku komunistycznego, objęły uwolnienie cen, stopniową prywatyzację przedsiębiorstw państwowych oraz liberalizację handlu. Skutkiem było otwarcie się na konkurencję z produktami spożywczymi i przemysłowymi gospodarek rynkowych. Załamały się istniejące dotąd nierynkowe mechanizmy wymiany handlowej w ramach bloku komunistycznego, na których w znacznym stopniu opierały się polski eksport i import. Nowe rynki świata zachodniego wymagały spełnienia innych, często nieosiągalnych dla polskich przedsiębiorstw standardów technicznych. Atutami były dobrze wykształcone polskie kadry inżynierskie i techniczne oraz niskie koszty pracy, które mogły złagodzić zmiany strukturalne wynikające z potrzeb transformacji przemysłowej.

Wykres 1: Struktura dochodu narodowego w Polsce przed transformacją i po transformacji gospodarczej w kategoriach wartości dodanej

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego (Mały Rocznik Statystyczny Polski 1980–2018)

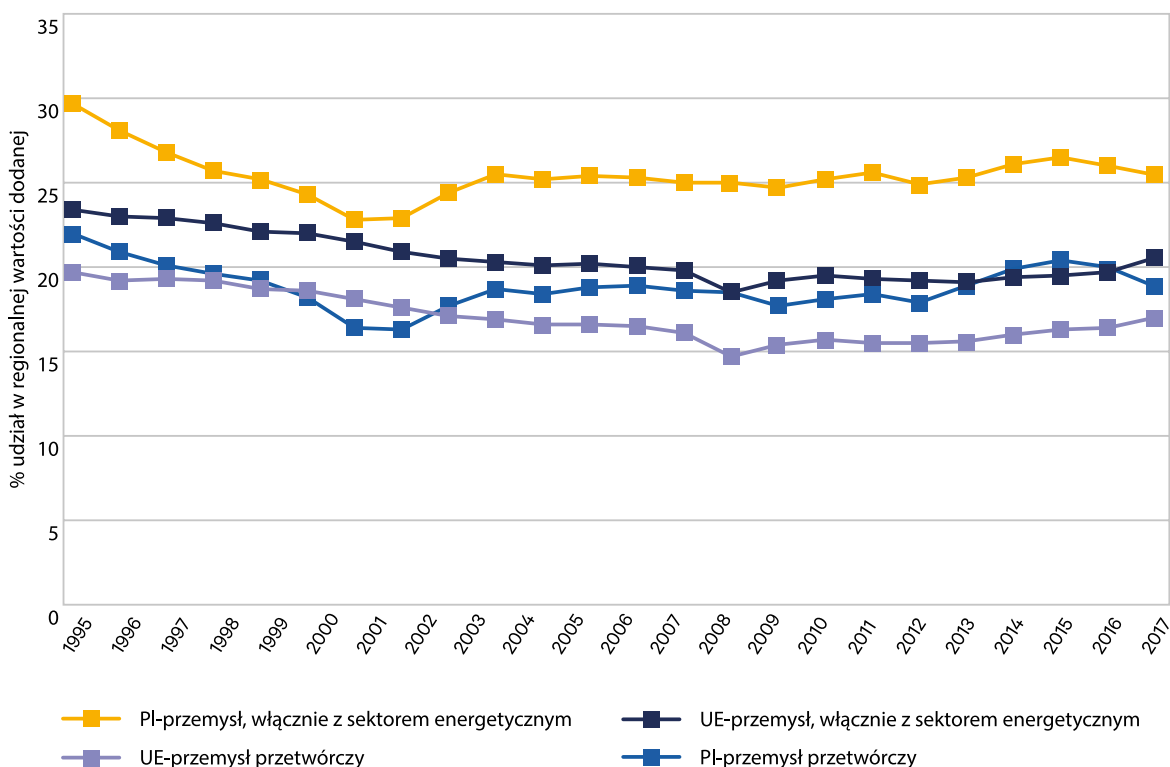


W okresie 1990-2002 głównym celem polskiej administracji była ściślejsza współpraca z międzynarodowymi organizacjami, której zadaniem było wynegocjowanie redukcji zadłużenia międzynarodowego oraz ułatwienie handlu międzynarodowego. Układ europejski (obowiązujący od 1 lutego 1994 r.) stanowił punkt zwrotny: regulował wolny przepływ usług, pracy i kapitału oraz ujedynolcał politykę konkurencyjności z regulacjami obowiązującymi w UE (por. rozdział 6 o konkurencji i pomocy państwa), wywierając silny wpływ na ówczesny i późniejszy rozwój polskiego przemysłu.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w latach 1989-2001 udział przemysłu w polskiej gospodarce zmniejszył się z 45% do 24% (Wykres 1). Zharmonizowane międzynarodowo dane OECD także pokazują spadek do roku 2001 oraz zdecydowany wzrost w okresie akcesji do UE (2002-2004) i późniejszą stabilizację na poziomie 25-26% PKB (w latach 2005-2013) (Wykres 2). Dynamika zmian w produkcji sprzedanej przetwórstwa przemysłowego wyprzedziła tempo zmian dla całego sektora zarówno w okresie akcesji, jak i w latach 2006-2007. Przemysł, w tym przemysł przetwórczy, był odporny na wstrząsy gospodarcze. Negatywne zmiany odnotowano tylko w jednym okresie (rok 2009). Jednak przemysł przetwórczy zareagował łagodniej niż cały sektor i dość szybko nadrobił straty w latach 2010-2011 (Wykres 3).

Wykres 2: Wartość dodana według aktywności gospodarczej

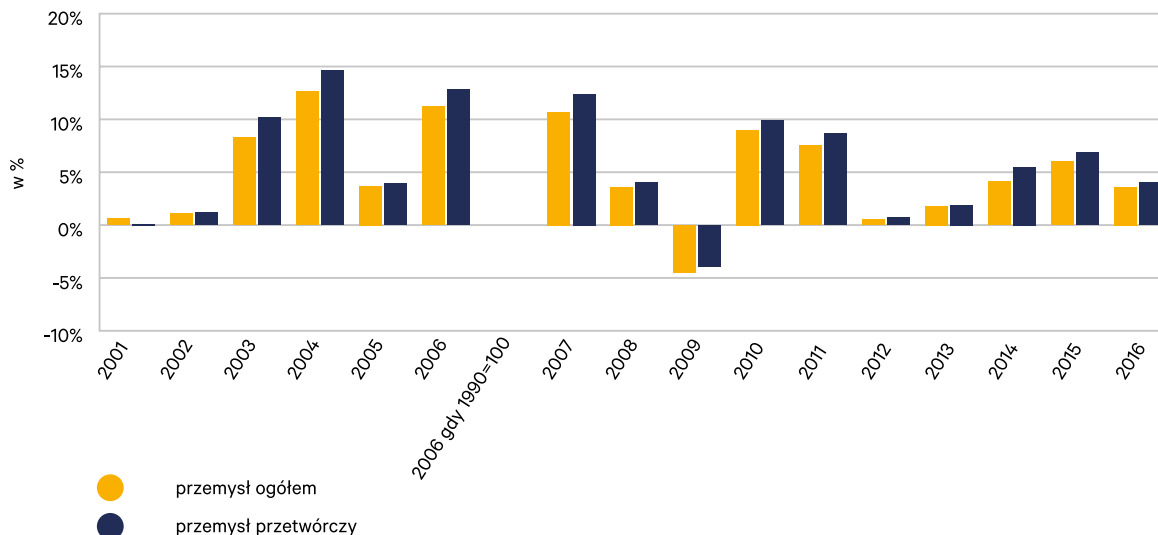
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z OECD National Accounts Statistics
Różnice pomiędzy wartościami wykazanymi na wykresach 1 i 2 wynikają z różnic w agregacji danych



Dane OECD pokazują także, że w analizowanym okresie w porównaniu do całej UE polski przemysł miał większy udział w gospodarce oraz lepiej przetrwał okres tuż po światowym kryzysie finansowym i ekonomicznym (2008-2009). Kryzys ten, szczególnie w gospodarkach rozwiniętych, wiązał się z niespotykaną skalą redukcji poziomu produkcji i zatrudnienia w przemyśle (Andreoni i Gregory, 2013). W okresie 2013-2017 znaczenie sektora w polskiej gospodarce wzrastało znacząco. Sytuacja gospodarcza była na tyle korzystna, że w 2016 r. został osiągnięty udział produkcji przemysłowej w stosunku do PKB wyznaczony przez strategię europejską na okres 2014-2020.

Wykres 3: Roczne zmiany w wartości produkcji sprzedanej w Polsce

Źródło: Obliczenia własne, w których rok poprzedzający stanowi bazę (100); obliczenia na podstawie danych pozyskanych z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego



Rola handlu i korzyści z integracji z UE

Jednym z głównych unijnych ekonomicznych mechanizmów oddziaływania na Polskę było umożliwienie swobodnego przepływu towarów, usług oraz inwestycji zagranicznych w ramach europejskiego jednolitego rynku. Wiązało się to nie tylko ze zniesieniem ceł, procedur celnych, przestojów transportowych na granicy, lecz także z wprowadzeniem europejskich standardów jakościowych (certyfikacja). Te ostatnie zwiększyły znacznie wiarygodność polskich produktów zarówno na rynkach europejskich, jak i światowych. Czynniki te wpłynęły również znacząco na integrację Polski z europejskimi łańcuchami wartości, w których złożone czynności potrzebne do wyprodukowania zaawansowanego produktu (np. samochodu) obejmują przedsiębiorców w wielu krajach Europy, a zatem wymagają niskich kosztów handlu, sprawnie działającej logistyki oraz spełnienia wysokich standardów technicznych⁷.

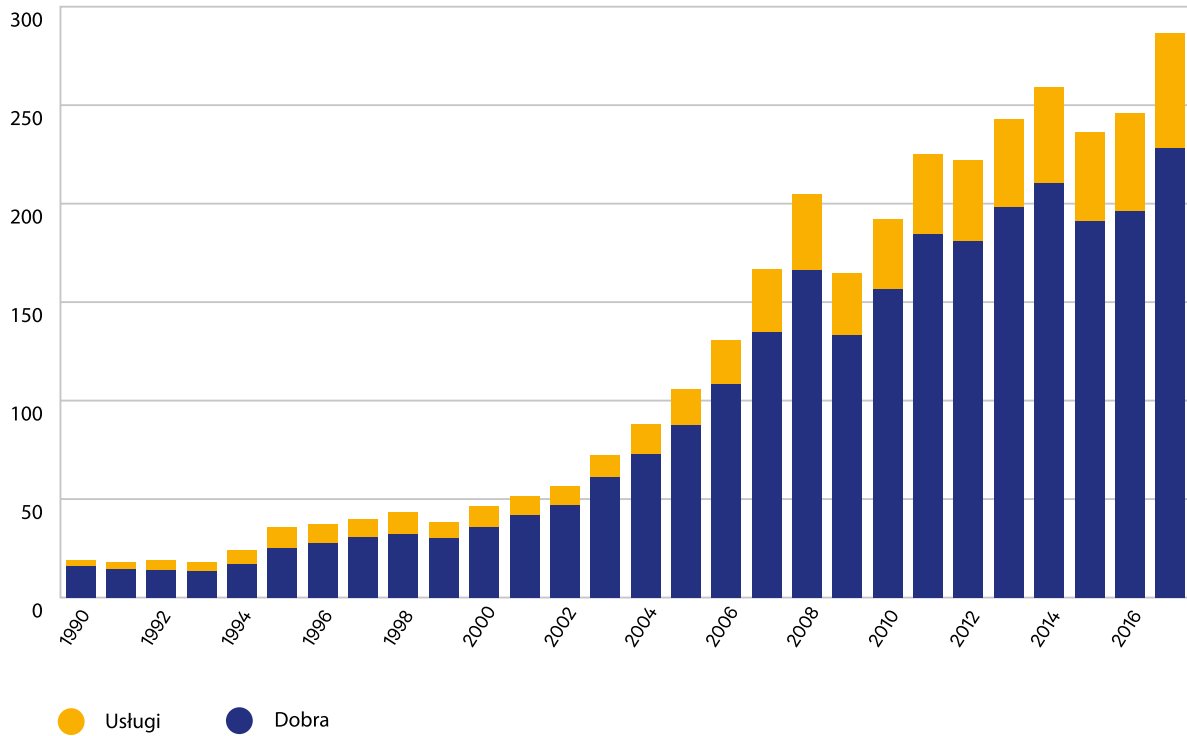
W ujęciu całościowym polski eksport jest zdominowany przez dobra (Wykres 4, Panel A), a produkty przemysłowe wysyłane do krajów UE stanowią jego gros (Wykres 4, Panel B). W okresie przed akcesją do UE i po niej wartość wyeksportowanych produktów zwiększała się nieliniowo; w szczególności gwałtowny wzrost odnotowano w okresie poakcesyjnym. Przystąpienie do Wspólnoty zaowocowało pozytywnymi zmianami, których nie zatrzymało oddziaływanie kryzysu gospodarczego na Polskę oraz jej zagranicznych partnerów (w roku 2009 odnotowano pierwszy – od 2000 r. – i przejściowy spadek eksportu). Eksport dóbr rozwijał się na tyle dobrze, że pomimo dotkliwego kryzysu polityczno-ekonomicznego w UE (związanego z kryzysem finansowym w strefie euro) jego wartość w 2011 r. dalece przekroczyła dotychczasowe maksimum z 2008 r. Eksport polskich produktów przemysłowych jest jedną z najlepiej widocznych i bezspornych korzyści związanych z wejściem Polski do UE.

7 W łańcuchu wartości niespełnienie standardów lub opóźnienia w jednym z segmentów produkcji mają konsekwencje dla innych segmentów oraz produktu finalnego. Standardy są swojego rodzaju gwarancją, że proces produkcyjny będzie przebiegał w sposób niezakłócony.

Wykres 4: Eksport dóbr, usług i produktów przemysłowych globalnie i do krajów Unii

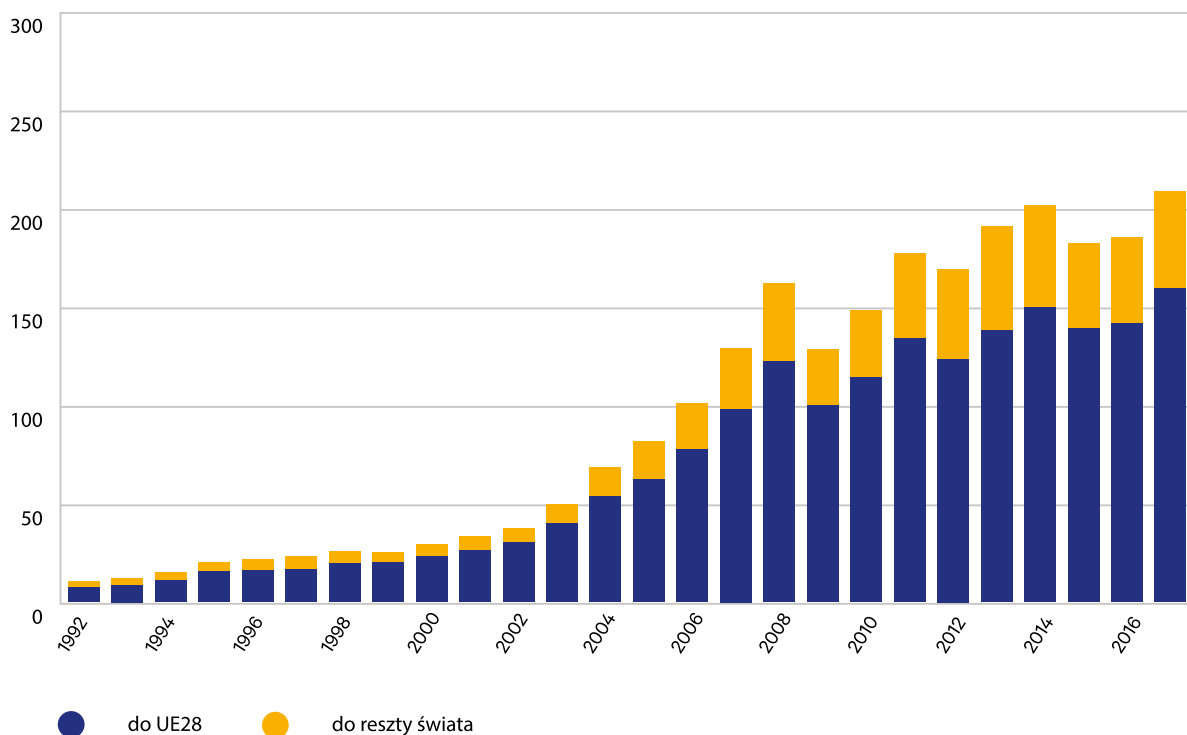
Panel A. Polski eksport dóbr i usług do wszystkich krajów (bilans płatności, w cenach bieżących, mld dol.)

Źródło: World Development Indicators



Panel B: Eksport produkcji przemysłu przetwórczego do UE i reszty świata (w mld dol.).

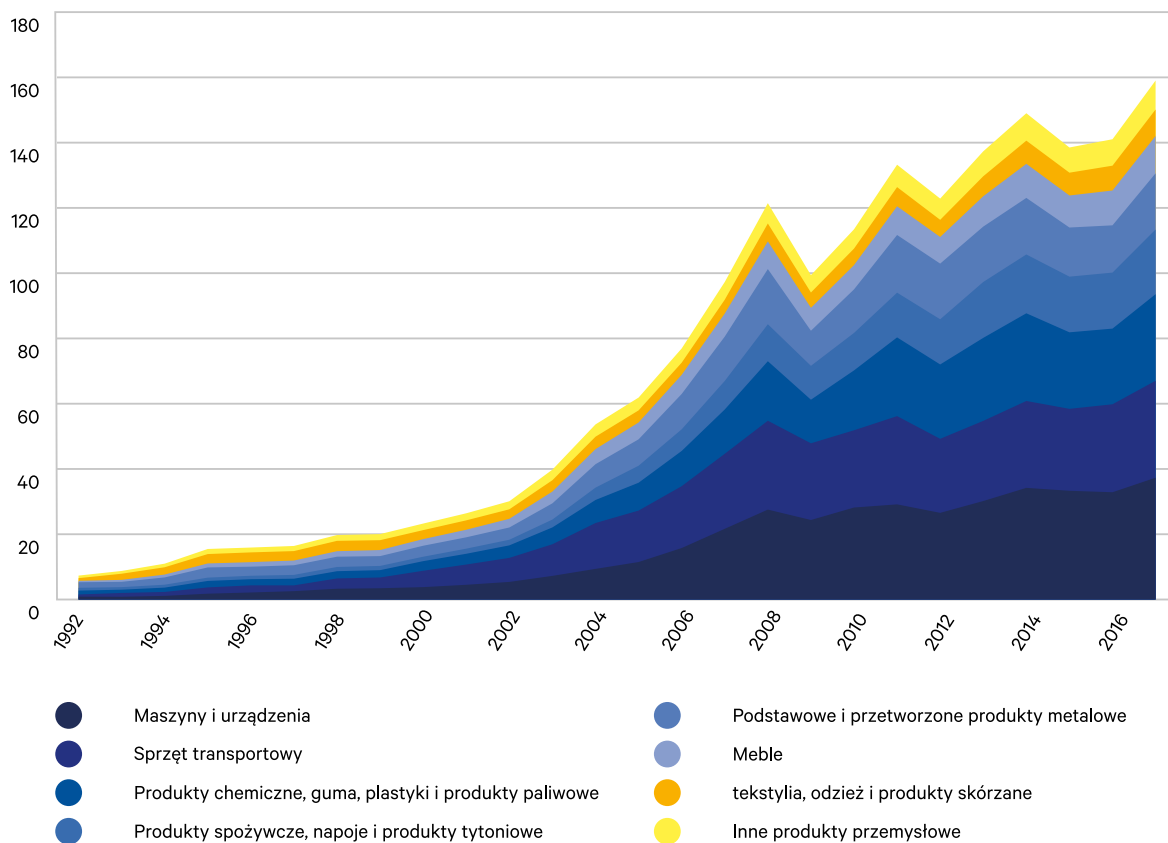
Źródło: OECD, Bilateral Trade in Goods by Industry and End-use



Korzyści są widoczne także w strukturze produktowej eksportu polskiego przemysłu. W latach 1999-2003 wyłoniły się trzy dominujące do chwili obecnej grupy produktów: produkty przemysłu chemicznego, maszyny i urządzenia oraz sprzęt transportowy. Również po 2004 r. eksport tych grup produktów znacznie się zwiększył. Największą i najszybciej rosnącą (od przystąpienia do UE) grupą wyrobów eksportowych były maszyny i urządzenia (Wykres 5), które są uważane za kategorię obejmującą najważniejsze produkty pod względem znaczenia dla innowacyjności i zaawansowania technologicznego całej gospodarki (ang. *machine tool industry*, np. Andreoni i Gregor, 2013). Następną grupą produktów, których eksport znacznie przyspieszył po 2004 r., stanowiły produkty transportowe (takie jak samochody, autobusy i ciężarówki). W tych obszarach polskie firmy oraz polskie filie firm zagranicznych są ważnymi uczestnikami europejskich łańcuchów wartości, a Europa jest liderem technologicznym na światowych rynkach. Znaczenia nabrał też eksport przetworzonych produktów żywnościowych i tytoniu oraz podstawowych i przetworzonych metali i produktów metalowych.

Wykres 5: Struktura eksportu przemysłu przetwórczego do UE, (w mld dol.)

Źródło: OECD, *Bilateral Trade in Goods by Industry and End-use*



Zwiększony handel z krajami UE miał pozytywny wpływ nie tylko na wielkość, lecz także na jakość polskiego eksportu. Wyraźnie pokazują to szacunki „zawartości technologicznej” polskiego eksportu w sektorze przemysłu przetwórczego i porównanie ich z eksportem produktów rolniczych, żywności, napoi oraz minerałów (Wykres 6). W polskim eksporcie przemysłowym dominują – i ich znaczenie stopniowo wzrasta – produkty o bardzo wysokim i średnio wysokim stopniu złożenia czy zaawansowania⁸. Ta pierwsza kategoria stopniowo zwiększa swój udział i wypiera pozostałe (w latach 1995–2016 zmiana wyniosła 18 pkt proc. *in plus*). Sugeruje to jakościową ewolucję przemysłu przetwórczego, który w coraz większym stopniu opiera się na wysokich technologiach, zaawansowanych umiejętnościach oraz uczestnictwo w międzynarodowych łańcuchach wartości. Najważniejsze zmiany

8 Ang. *economic complexity of products*, w celu zapoznania się z definicjami i metodologią, zob. Harvard Atlas of Economic Complexity: <http://atlas.cid.harvard.edu/>.

zaszły bezpośrednio przed akcesją do UE: tylko w latach 1999-2003 udział produktów o wysokim stopniu skomplikowania wzrósł o 8 pkt proc. Zmalało też znaczenie grup najmniej wymagających technologicznie. Dla porównania polski eksport produktów rolniczych, żywności, napoi oraz minerałów ma niski poziom złożoności – dominują produkty mało i średnio zaawansowane (ale i one odnoszą duże sukcesy na europejskich rynkach, por. rozdział o rolnictwie)⁹.

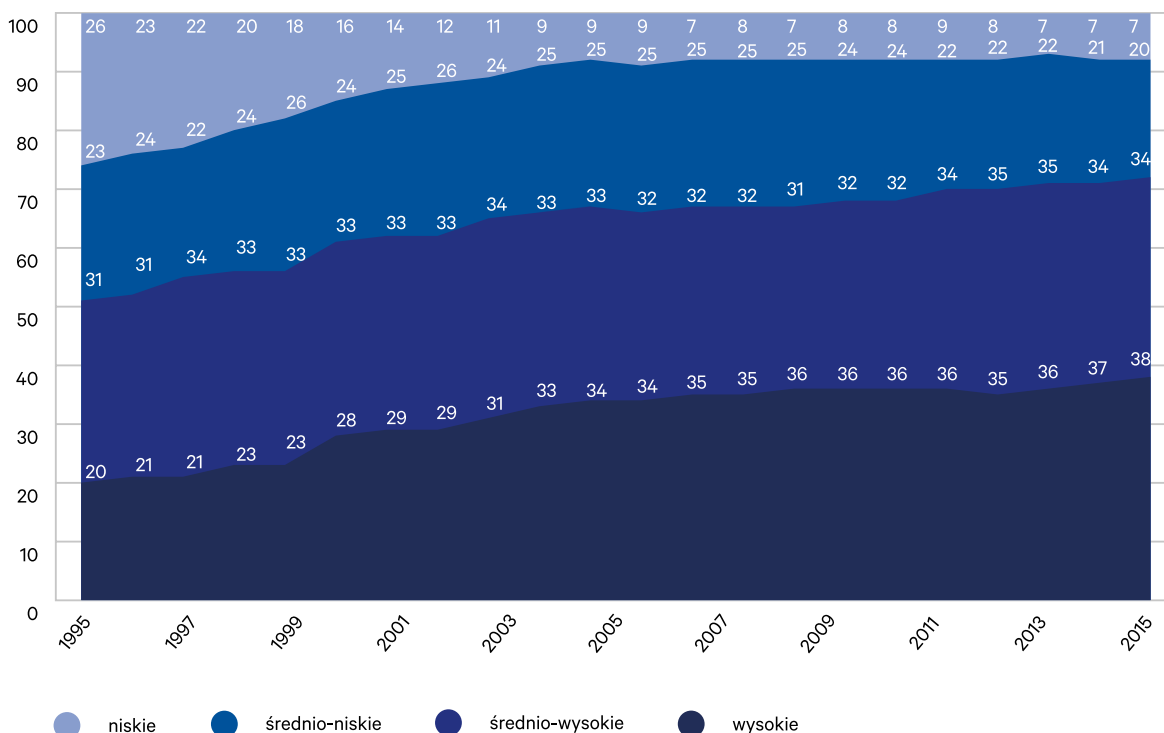
Polski przemysł przetwórczy jako element europejskich łańcuchów wartości

Struktura eksportu przemysłowego (Wykres 5) oraz to, że od początku transformacji napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych koncentrował się w przemyśle przetwórczym, pozwalają przypuszczać, że wraz z przystąpieniem Polski do UE, zaabsorbował on – i nadal absorbuje – nowe technologie oraz specjalistyczną wiedzę. Umożliwiło to skuteczne konkutowanie na rynku wewnątrzunijnym i światowym. Wartościowy wzrost eksportu przemysłowego do UE oraz krajów trzecich (Wykres 4) potwierdza tę hipotezę i sugeruje, że produkty krajowego sektora przemysłowego nie odstają od europejskich ani światowych standardów jakości.

Wykres 6: Porównanie zaawansowania koszyka eksportu przemysłu przetwórczego z innymi sektorami

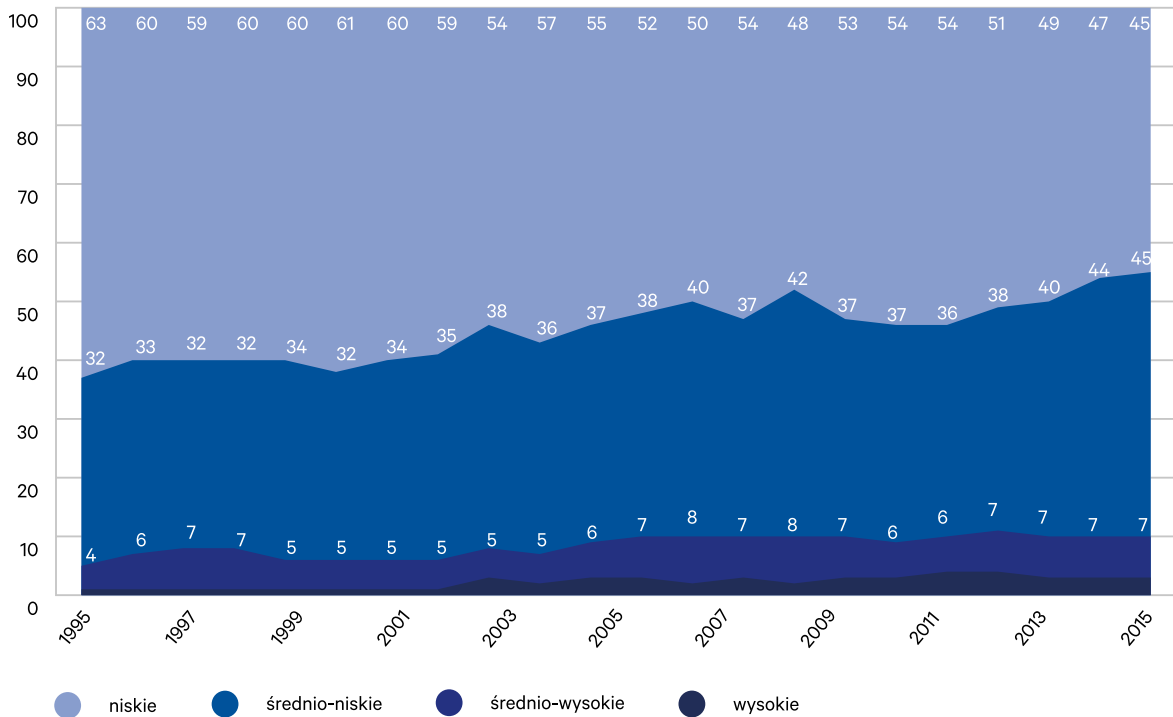
Panel A. Przemysł przetwórczy (HS2 28-99)

Źródło: 1240 produktów według kodu HS4 (według kodu scharmonizowanego, HS) – podzielone zgodnie z malejącą wielkością indeksów skomplikowania na cztery kategorie (wysoki, średnio wysoki, średnio niski i niski poziom skomplikowania). Struktura według wielkości udziałów w wartości eksportu. Obliczenia własne na podstawie danych z Harvard Atlas of Economic Complexity.



9 Mimo to nawet w tym sektorze znaczenie produktów o umiarkowanym stopniu skomplikowania wzrosło w badanym okresie (od przełomu lat 2003/04 odnotowana zmiana to 7 pkt proc. *in plus*).

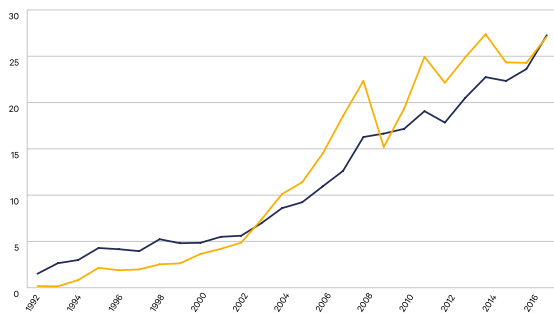
Panel B. Rolnictwo, żywność, napoje i minerały (HS2 01-27)



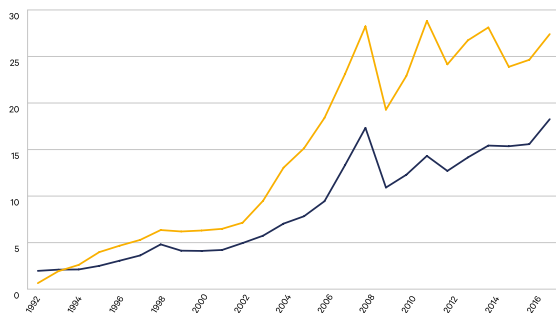
Wykres 7: Polski import i eksport produktów przemysłu przetwórczego do Niemiec 1992-2016 (podział na dobra końcowe i pośrednie), (w mld dol.)

Źródło: OECD, Bilateral Trade in Goods by Industry and End-use

Panel A: Eksport do Niemiec



Panel B: Import z Niemiec



— produkty pośrednie — produkty finalne

Znaczną rolę w transferze technologii odegrała możliwość włączenia się do międzynarodowych łańcuchów wartości¹⁰. Rozwijają się one dynamicznie od początku lat 90., a zaawansowane technologiczne kraje UE, takie jak Niemcy, są w niektórych z nich liderami (np. przemysł motoryzacyjny). Gospodarka niemiecka jest jednocześnie dominującym partnerem handlowym dla Polski. Kontekst polsko-niemiec-

10 Łańcuchy wartości rozumiane jako geograficznie fragmentaryzowane procesy produkcji wykorzystujące coraz większą specjalizację w poszczególnych czynnościach w procesie produkcyjnym i efekty skali oraz wymagające wysokiej klasy technologii, a także wykorzystania powiązanych z przemysłem usług (transport, logistyka). Zob. np. Baldwin (2012) czy Kowalski i in. (2015).

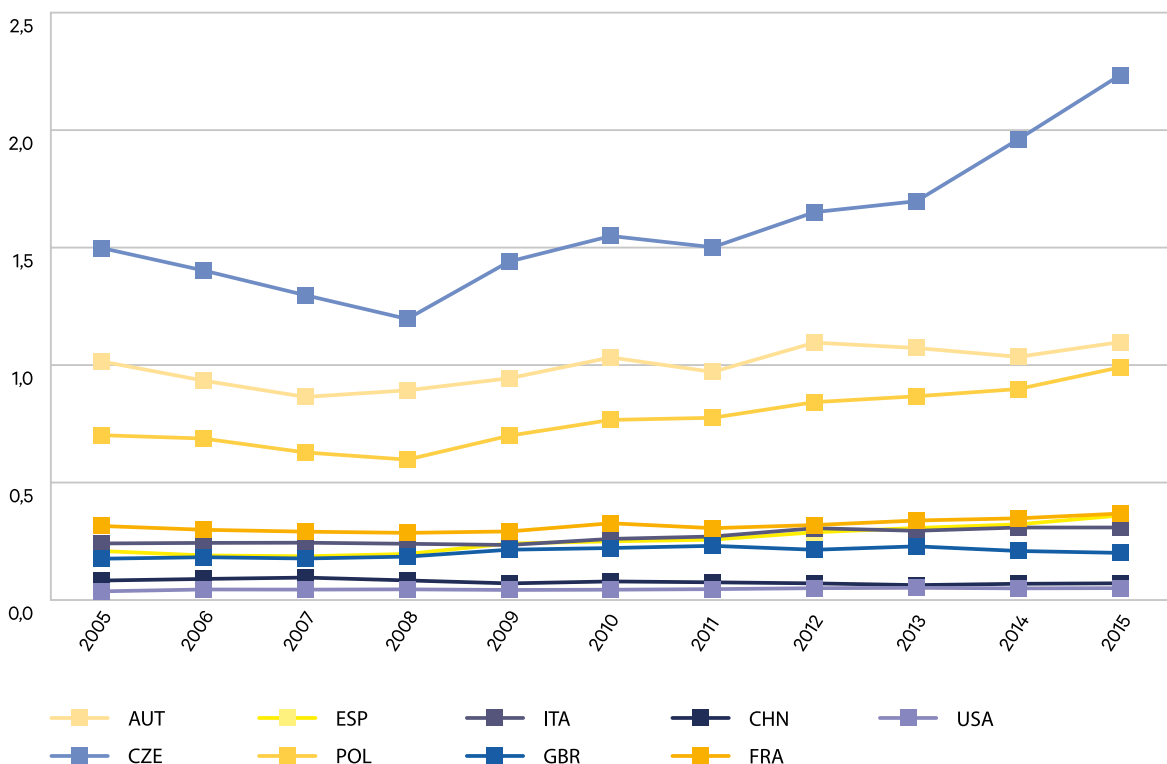
kiej wymiany handlowej stanowi dobry przykład postępującej integracji polskiego przemysłu z europejskimi łańcuchami wartości. Obrazuje to przykładowo dynamika importu i eksportu dóbr pośrednich (np. części i komponentów samochodów) i końcowych (np. gotowych samochodów) (Wykres 7). W wymianie handlowej między Polską a Niemcami import komponentów wartościowo od roku 1992 przekraczał import dóbr końcowych¹¹; różnica między skalą tych przepływów wzrosła znacząco po 2004 r. Zjawisko to miało miejsce też w kontekście polskiego eksportu na rynek niemiecki, jednak w mniejszym stopniu.

Rosnące znaczenie europejskich łańcuchów wartości i umocnienie się w nich pozycji polskich producentów widać także w statystykach dotyczących pochodzenia wartości dodanej w wartości eksportu netto¹². Udział polskiej wartości dodanej zawartej w niemieckim eksporcie sprzętu samochodowego jest porównywalny z udziałami Hiszpanii, Austrii czy Czech. Obok Chin, Polska i Czechy to jedyne dwa kraje, których udział w wartości dodanej niemieckiego eksportu sektora transportowego wzrósł znacznie w ciągu ostatniej dekady (Wykres 8, Panel A). Skala tego zjawiska jest jeszcze wyraźniejsza, jeśli weźmiemy pod uwagę rozmiary gospodarek współpracujących z Niemcami w ramach łańcuchów wartości (Wykres 8, Panel B).

Wykres 8: Zagraniczna wartość dodana w niemieckim eksporcie brutto sprzętu transportowego

Panel A. Wskaźnik wartości w eksporcie brutto skalowany wielkością wartości dodanej produkowanej przez kraj (%)

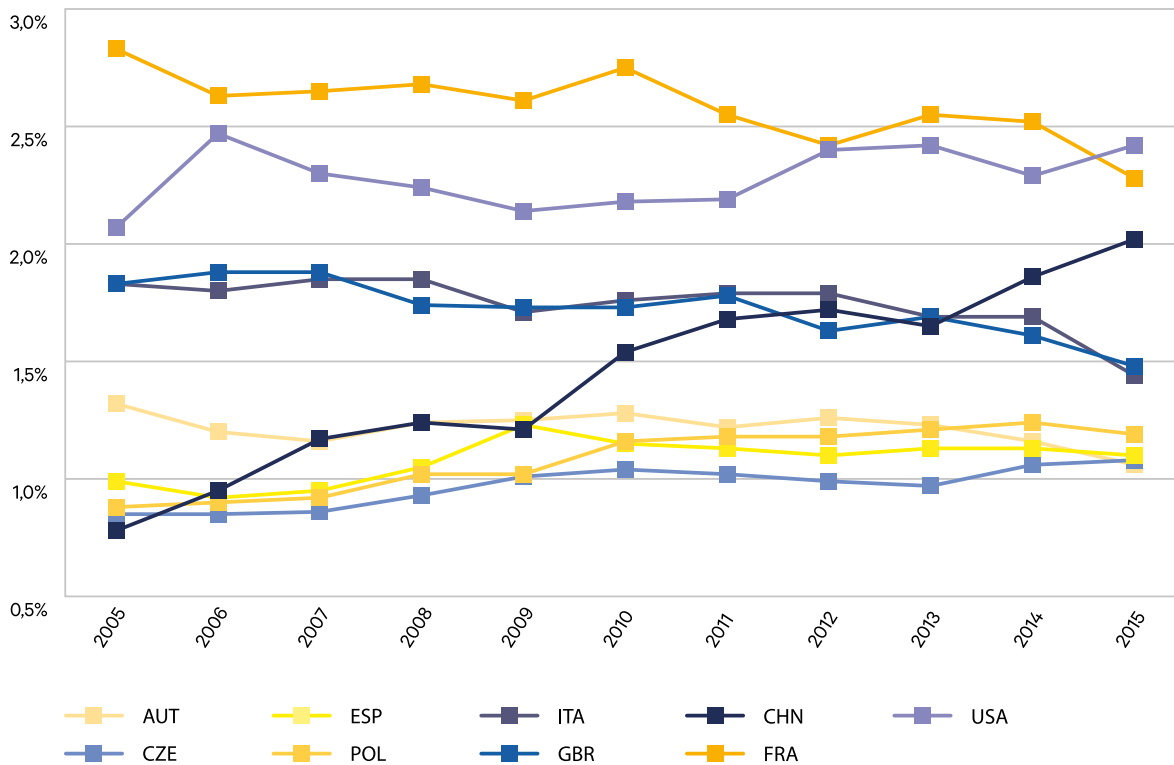
Źródło: OECD, Baza danych Trade in Value Added.



11 Istotne znaczenie miało w tym wypadku podpisanie Układu europejskiego, który w okresie przedakcesyjnym ułatwił przepływ dóbr, kapitałów, usług i pracy.

12 OECD Trade in Value Added Database.

Panel B. % wartości brutto eksportu



Uwagi końcowe

Przystąpienie do UE było kluczowe dla polskiego przemysłu. Dostęp do jednolitego rynku, przyjęcie europejskich standardów, wyższe standardy ochrony własności intelektualnej oraz możliwość intensywnej współpracy z zaawansowanymi firmami w ramach ich łańcuchów wartości miały dwa najważniejsze następstwa. Po pierwsze, doprowadziły do znacznego wzrostu wymiany handlowej, a po drugie, przyczyniły się do absorpcji nowych technologii i specjalistycznej wiedzy. Sprzyjało to podniesieniu jakości krajowej produkcji przemysłowej i stopniowego wzrostu udziału produktów złożonych. To rokuje dobrze na przyszłość nie tylko polskiego przemysłu, lecz także całej gospodarki.

Warto zauważyć jednak, że te pozytywne efekty w polskim przemyśle nie wynikały bezpośrednio z polityki przemysłowej UE, w której instytucje unijne miałyby znaczącą aktywną rolę w finansowaniu przedsiębiorstw czy wpływały na zarządzanie. Jeśli chodzi o „twarde” instrumenty, do tej pory polityka Unii koncentrowała się głównie na odpowiednim ograniczaniu (poprzez regulacje dotyczące jednolitego rynku oraz wspólnej polityki konkurencji i pomocy państwa, a także wspólnej polityki handlowej) roli państw członkowskich tak, aby nie zaburzały one funkcjonowania mechanizmów rynków na wspólnym rynku. Dotychczasowe rezultaty przemysłu polskiego mogą świadczyć o trafności takiej prorynkowej polityki unijnej.

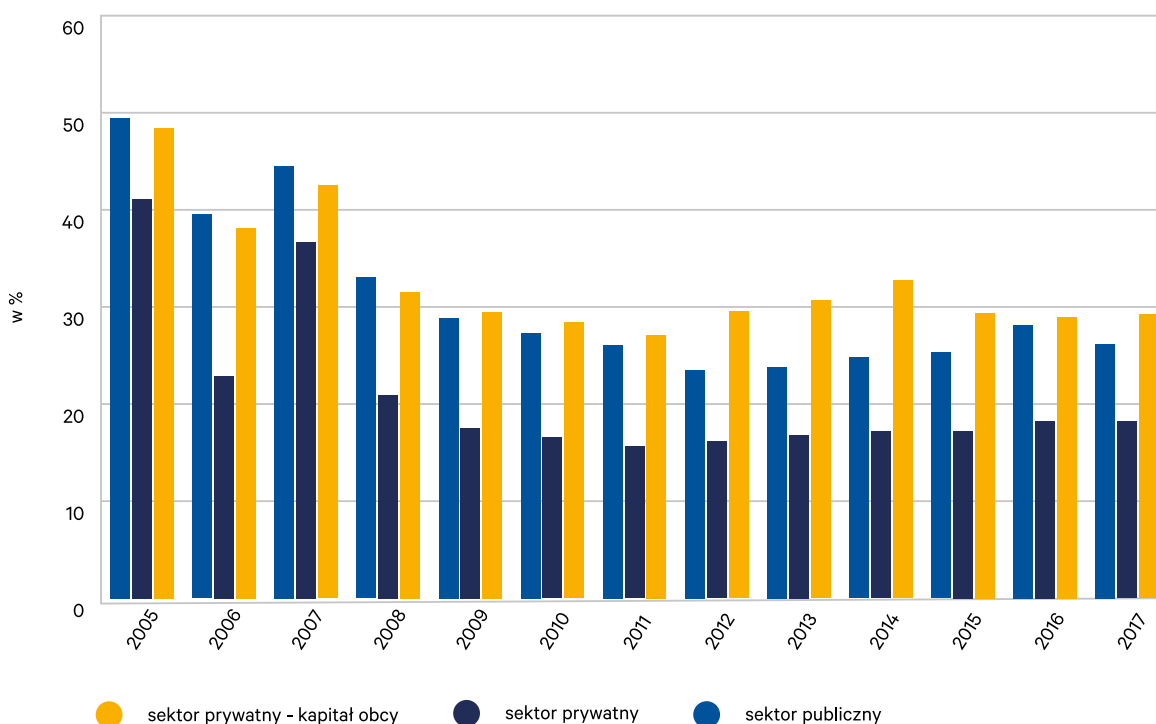
Od momentu przystąpienia Polski do UE postrzeganie roli państwa w kształtowaniu polityki gospodarczej (w tym i przemysłowej) jednak ewoluowało. Dorobek akademicki (np. Navarro, 2003), zmiany instytucjonalne oraz rozszerzenie UE przeddefiniowały nadrzędne cele unijnych działań – od skupiania się na wspieraniu upadających przedsiębiorstw i sektorów (przez subsydia państwowe) do dwutorowego podejścia zakładającego restrukturyzację gospodarczą i wprowadzenie modelu gospodarki opartej na wiedzy (Mosconi, 2009). Niektórzy uważają, że UE powinna wypracować lepiej zdefiniowaną i dysponującą większymi zasobami wspólną politykę przemysłową (np. Perissich, 2012; EP, 2016). KE – po doświadczeniach ostatniego kryzysu gospodarczego – podkreśliła znaczenie wspierania konkurencyjności w całej UE (KE, 2010b, s. 3). W 2014 r. KE rozszerzyła zakres narzędzi regulacyjnych oraz środki finansowe dostępne do rozwoju przemysłu (KE, 2014, s. 22), stawiając za cel połączenie regionalnych i sektorowych narzędzi implementacji planu *Smart*

Specialisation i wykorzystanie przewagi komparatywnych w celu utworzenia unijnych łańcuchów wartości. W dobie zaostrzających się sentymentów antyglobalizacyjnych, napięć w światowej polityce handlowej oraz wielu znaków silniejszej interwencji państwa w gospodarkę na całym świecie (np. Evenett, 2019) należy spodziewać się coraz większego zainteresowania lepiej zdefiniowaną i aktywniejszą wspólną polityką przemysłową w UE. Jest wielce prawdopodobne, że przyszłe inicjatywy w tym obszarze będą dalej podkreślały wagę innowacji, gdyż jest to strategia, która pozwala w mniejszym stopniu konkurować kosztami pracy.

W tym kontekście Polska i jej przemysł mogą odegrać kluczową rolę. Aby wypracować skuteczną krajową politykę przemysłową oraz pomóc ukształtować odpowiednią politykę wspólnotową, ważne będzie zrozumienie przez polskich polityków gospodarczych mocnych stron i słabości oraz potrzeb krajowego przemysłu. Jak pokazuje analiza w rozdziale o innowacyjności (rozdział 8), jedną z pozytywnych tendencji stanowi znaczny wzrost udziału nakładów na badania i rozwój w przedsiębiorstwach. Są to przedsiębiorstwa zarówno państwowe, jak i prywatne, polskie i zagraniczne (Wykres 9). Zmiana nastawienia wobec roli państwa w polityce przemysłowej będzie wymagała jej wyśrodkowania, tak aby nie ograniczać konkurencji oraz inicjatyw innowacyjnych podmiotów prywatnych. Wsparcie należy skoncentrować tam, gdzie może ono dać najlepsze efekty. Istotne jest też zweryfikowanie znaczenia rachunku ekonomicznego i innych kryteriów takich jak bezpieczeństwo i niezależność w formułowaniu interesów narodowych w kontekście istniejących już silnych i efektywnych gospodarczo powiązań polskiego przemysłu z europejskimi łańcuchami wartości i odbywającym się w ich ramach transferem wiedzy i technologii.

Wykres 9: Przedsiębiorstwa innowacyjne przemysłowe według własności jako procent wszystkich podmiotów w podsektorze

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych pozyskanych z Lokalnego Banku Danych GUS



Bibliografia

Ambroziak A.A. (2014), *Renaissance of the European Union's Industrial Policy*, Yearbook of Polish European Studies, 17: 37-58; (1428-1503/6).

Andreoni A., Gregory, M. (2013), *Why and How Does Manufacturing Still Matter: Old Rationales, „New Realities”*, 144, 4e trimestre 2013, Manufacturing Renaissance, Revue d'économie industrielle.

- Baldwin, R. (2012), *Trade and Industrialisation after Globalisation's Second Unbundling: How Building and Joining a Supply Chain are Different and Why it Matters* [w:] *Globalization in an Age of Crisis: Multilateral Economic Cooperation in the Twenty-First Century*, R. Feenstra and A. Taylor (red.), University of Chicago Press.
- Baumol, W.J. (1967), *Macro-economics of unbalanced growth: the anatomy of urban crises*, „American Economic Review”, vol. 57 (3), s. 415-426.
- De Backer, K., Desnoyers-James. I. & Moussiégt, L. (2015), *Manufacturing or Services – That is (not) the Question: The Role of Manufacturing and Services in OECD Economies*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 19, OECD Publishing (online: <http://dx.doi.org/10.1787/5js64ks09dmn-en>).
- European Commission (2001), *The Economic Impact of Enlargement*, „Enlargement Papers”, No. 4, June.
- European Commission (2010a), *EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2010) 2020 final, Brussels, 3.03.2010.
- European Commission, (2010b), *An Integrated Industrial Policy for Globalisation Era Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2010) 614, Brussels, 28.10.2010.
- European Commission (2011), *Industrial Policy: Reinforcing competitiveness, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2011) 642 final, Brussels, 14.10.2011.
- European Commission (2012), *A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery. Industrial Policy Communication Update, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2012) 582 final, Brussels, 10.10.2012.
- European Commission (2014), *For a European Industrial Renaissance, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2014) 14 final, Brussels, 22.01.2014.
- European Commission (2016), *Digitising European Industry. Reaping the full benefits of a Digital Single Market, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2016) 180 final, Brussels, 19.04.2016.
- European Parliament (2016), *EU Industrial Policy*, Briefing, Industry, Research and Energy (ITRE).
- Evenett, S. (2019), *Protectionism, state discrimination, and international business since the onset of the Global Financial Crisis*, „Journal of International Business Policy” (2019), (online: <https://www.globaltradealert.org/reports/download/46>).
- Kaldor, N. (1966), *Causes of the Slow Rate of Growth of the United Kingdom*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kowalski, P., Lopez-Gonzalez, J., Ragoussis, A. and C. Ugarte (2015), *Participation of Developing Countries in Global Value Chains*, „Trade Policy Paper” No. 179, OECD, Paris.
- Mosconi, F. (2009), *The Rise of «European Champions» in the Single Market A First Assessment* [w:] J. Kundera (red.), *Economic Integration in the EU Enlarged: From Free Trade Towards Monetary Union*, University of Wrocław, Cyfrowa Biblioteka Prawnicza, s. 81-118.
- Navarro L. (2003), *Industrial policy in the economic literature – Recent theoretical developments and implications for EU policy*, „Enterprise Papers” No. 12, European Commission, Enterprise Directorate-General, Brussels.
- Perissich, R. (2012), *Single Market: Industrial and Political Challenges*, Notre Europe Jacques Delors Institute, „Tribune”, 29 November 2012.
- Rodrik, D. (2009), *Growth after the Crisis*, Harvard Kennedy School, Cambridge, MA.
- Rowthorn, R. & Coutts, K. (2004), *De-industrialisation and the balance of payments in advanced economies*, „Cambridge Journal of Economics”, vol. 28 (5), s. 767-790.
- Sapir A. (2005), *Globalisation and the Reform of European Social Models*, Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9 September, Bruegel Policy Brief.
- Szirmai, A. (2012), *Industrialisation as an engine of growth in developing countries 1950-2005*, „Structural Change and Economic Dynamics”, Vol. 23 (4) (2012), s. 406-420.
- Szirmai, A. & Verspagen, B. (2015) *Manufacturing and economic growth in developing countries, 1950-2005*, „Structural Change and Economic Dynamics”, Vol. 34, s. 46-59.
- Tanzi, V. (2010), *The Economic Role of the State Before and After the Current Crisis, The ECB Public Finance Workshop*, Frankfurt, 29 January, 2010 (online: https://www.ecb.europa.eu/events/pdf/conferences/fip/Vito_Tanzi.pdf?d4c3b7ebd031e566ede-0f9092757cf82).



ROZDZIAŁ 12

WIESŁAWA KOZEK

USŁUGI UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ

ABSTRAKT

W początkowym okresie transformacji gospodarczej sfera usług publicznych uległa w Polsce znacznej degradacji. Wraz z akcesją do UE następuje ich odbudowa według nowych standardów, z zastosowaniem nowych technologii i wzorów organizacyjnych.

Zgodnie z polityką europejską każde państwo członkowskie ma obowiązki organizowania w miejscu życia ludzi zaopatrzenia w usługi pożytku publicznego oraz zapewnienia im odpowiedniego standardu. Są to usługi trojakiemu rodzajowi. Po pierwsze, są to usługi nazywane gospodarczymi, obejmujące zaopatrzenie w wodę, energię, gaz, zbieranie i utylizację odpadów. Po drugie, są to usługi zapewniające bezpieczeństwo, informację i mobilność: telekomunikacyjne, pocztowe czy transportowe. I po trzecie, są to usługi zaspokajające podstawowe potrzeby społeczne: usługi zdrowotne, opiekuńcze, mieszkaniowe, lokalnego rynku pracy, pomocy społecznej, uwzględniające w szczególności potrzeby obywateli ze słabszych grup społecznych.

Zakres usług pożytku publicznego może być bardzo szeroki i Unia Europejska nie narzuca krajom członkowskim ich katalogu. W Polsce przyczyniła się jednak zarówno do poszerzenia zakresu, jak i promocji wyższych standardów ich świadczenia. O priorytetach w praktycznej realizacji usług pożytku publicznego decyduje w znacznej mierze szczebel lokalny.

USŁUGI UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ

Wprowadzenie

W drugim pięcioleciu realizacji Strategii Lizbońskiej (od 2006 r.) do regulacji europejskiego rynku wprowadzone zostały nowe elementy, wskazujące na potrzebę interwencji w dziedzinie usług, które nazwano usługami użyteczności publicznej (ang. *services for general interest*, SGI). Usługi te służą wszystkim. Zgodnie z polityką europejską każde państwo członkowskie ma obowiązek zapewnienia odpowiedniego ich standardu oraz organizowania zaopatrzenia w te usługi. Zakres usług pożytku publicznego może być bardzo szeroki.

Usługi użyteczności publicznej w polityce UE

Wskazując potrzebę interwencji państwa w dostarczanie usług użyteczności publicznej, UE nie określa ściśle zakresu tych usług w danym kraju ani podmiotów (własności prywatnej czy publicznej), jakie mają je świadczyć. Obliguje natomiast wszystkie państwa członkowskie do takich regulacji i zarządzania, które mają zapewnić wyrównany dostęp do nich wszystkim mieszkańcom, zarówno fizyczny, jak i finansowy. Ponadto UE akcentuje potrzebę zapewniania mieszkańcom informacji o warunkach korzystania, wgląd w sposób funkcjonowania usługodawców oraz uczestnictwo w decyzjach władz o rozwoju usług (kontynuacji/ograniczania). Istotnym elementem obligacji europejskich jest zagwarantowanie odpowiednich standardów jakości tych usług (niezawodności i wydajności) (*European Commission*, 2011).

Wskazywanie na potrzebę regulacji przez państwa obszaru usług pożytku publicznego nie oznacza odejścia od metod biznesowych (nowego zarządzania publicznego) w zarządzaniu podmiotami dostarczającymi usługi. Nadal podtrzymywane jest stanowisko, że świadczenie usług użyteczności publicznej powinno być zarówno dobrze uregulowane, jak i dostatecznie efektywne, aby zapewnić wszystkim obywatelom dostęp do tych usług po ekonomicznie uzasadnionych kosztach.

Wśród usług świadczonych w interesie ogólnym w UE wyróżnia się usługi świadczone w ogólnym interesie ekonomicznym (gospodarczym) i w interesie nieekonomicznym. Stosunkowo niedawno (2010) wydzielono kategorię usług społecznych (socjalnych). (*Guide to the application of the European Union rules*, 2013). Wysokiej jakości i dostępne obywatelom usługi społeczne są traktowane jako istotny komponent europejskiego modelu społecznego.

Zestawienie. Klasyfikacja usług pożytku publicznego

Rodzaje usług pożytku publicznego	Sektory i przykłady usług pożytku publicznego
Usługi świadczone w interesie ogólnym o charakterze ekonomicznym (gospodarczym) świadczone odpłatnie	Usługi sieciowe: zaopatrzenie w prąd, gaz, usługi telekomunikacyjne, zaopatrzenie w wodę, gospodarka odpadami, transport publiczny
Usługi pożytku publicznego o charakterze nieekonomicznym, świadczone nieodpłatnie lub współpłacone przez użytkownika	Usługi administracyjne, działalność policji, wymiaru sprawiedliwości, ochrony środowiska
Usługi społeczne, zaspokajające podstawowe potrzeby społeczne obywateli w środowisku lokalnym, z uwzględnieniem słabszych grup społecznych	Usługi pomocy społecznej, służby zatrudnienia, mieszkania socjalne i usługi opiekuńcze, usługi edukacyjne i zdrowotne

Metoda oddziaływania UE na kraje członkowskie w celu przyjęcia strategii rozwoju usług użyteczności publicznej i dostosowania się do wskazań ma charakter miękkiej. Unia pozostawia krajom członkowskim decyzje dotyczące zdefiniowania zakresu tej grupy usług oraz sposobu ich finansowania, pod warunkiem że nie spowoduje to nadmiernego zakłócania konkurencji (Komisja Europejska, 2004).

W każdej z wyróżnionych trzech grup usług stosowane są inne proporcje metod oddziaływania. Jako że liczne projekty rozwoju tych usług mają charakter inwestycyjny, to wymagane są europejskie standardy normalizacji o charakterze technicznym oraz standardy dotyczące potrzeb użytkownika, wynikające z odpowiednich programów UE oraz rodzajów funduszy. Preferuje się rozwiązania likwidujące bariery architektoniczne dostępu użytkownikom z niepełnosprawnościami, sprzyjające mobilności, integrowaniu się w ramach lokalnej wspólnoty, ochronie środowiska naturalnego, poszanowaniu tradycji i kultury.

W świadczeniu usług zasadniczą rolę odgrywa człowiek z odpowiednimi kompetencjami i umiejętnościami. Znaczna więc liczba programów zorientowanych na rozwój usług pożytku publicznego obejmuje kształcenie ludzi oraz wymianę doświadczeń i wskazywanie dobrych praktyk.

Usługi użyteczności publicznej w Polsce

Polskie rozumienie usług użyteczności publicznej jest silnie zakotwiczone w doświadczeniach okresu PRL. Obszar usług użyteczności publicznej był wtedy relatywnie szeroki. Było oczywiste, że usługi te są prowadzone przez podmioty publiczne własności państwowej. Po roku 1989, a przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej społeczeństwo polskie doświadczyło kryzysu usług użyteczności publicznej, będącego po części wynikiem ogólnie trudnej sytuacji ekonomicznej, po części wynikającego z redefinicji zobowiązań władz publicznych w tej kwestii. Infrastruktura usług użyteczności publicznej ulegała wtedy degradacji, ograniczono wydatki na usługi użyteczności publicznej w budżecie. Było to szczególnie widoczne w takich kategoriach usług jak transport publiczny, usługi opiekuńcze oraz socjalno-kulturalne.

Zapaści usług użyteczności publicznej w Polsce towarzyszyły szeroko rozpowszechnione wówczas poglądy o potrzebie daleko idącej liberalizacji i prywatyzacji tego sektora gospodarki. W tym sensie można mówić o pewnej zbieżności czasowej między Polską a innymi krajami Unii Europejskiej w zakresie popularności idei liberalizacji rynku usług użyteczności publicznej.

W pierwszej dekadzie naszego wieku zaczęto publikować krytyczne komentarze dotyczące skutków tej polityki, np. zrelacjonowano negatywny wpływ liberalizacji na jakość usług użyteczności publicznej i liczbę miejsc pracy oraz zauważono konieczność kontrolowania standardów świadczenia usług, także w Polsce (np. Kozek i inni, 2011).

Pierwsze interwencje Unii Europejskiej w sektor usług użyteczności publicznej w Polsce miały miejsce jeszcze w okresie przedakcesyjnym i polegały na zwiększaniu zdolności instytucjonalnej w wielu obszarach funkcjonowania państwa. Łączna suma pomocy udzielonej Polsce w ramach instrumentów przedakcesyjnych wynosiła 6 mld euro (Program Operacyjny „Kapitał Ludzki”, 2007, s. 101 i dalej). Trudno jednak oszacować, jaką część z tych środków przeznaczono *de facto* na usługi użyteczności publicznej. Przykładowo Program PHARE przeznaczał docelowo 30% środków na komponent „budowa instytucji”. Dotyczyło to m.in. policji i wzmocnienia lokalnego potencjału instytucjonalnego w zakresie przeciwdziałania bezrobociu. Program ISPA umożliwiał inwestowanie w ochronę środowiska i transport, program SAPARD umożliwiał modernizację struktur na obszarze rolnictwa pod kątem jakości, kontroli weterynaryjnej i fitosanitarnej oraz budowę oczyszczalni ścieków. Jako kraj pretendujący mieliśmy możliwość wpływu na to, w jakich obszarach wsparcie unijne jest nam najbardziej potrzebne, by móc integrować się z Unią Europejską.

To przedakcesyjne wsparcie miało nie tylko znaczenie dla procesu integracji. Ono uformowało także oczekiwania i aspiracje związane z usługami użyteczności publicznej. Te aspiracje są obecnie bardzo rozległe, a Unia Europejska dodatkowo je legitymizuje.

Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym

Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, najczęściej sieciowe, są objęte europejskim przepisami dotyczącymi rynku wewnętrznego i regułami konkurencji. Nie mogą jednak wyłącznie opierać się na mechanizmach rynkowych, ponieważ nie ma takiej pewności, że byłyby dostarczane w odpowiedniej jakości, niezawodnie, pewnie, dostępne, w sposób równy oraz powszechny. W niezbędnych przypadkach państwa członkowskie mogą udzielać pomocy publicznej dostawcy usług, by zapewnić je wszystkim obywatelom.

W pewnych przypadkach te usługi rozwijały się po roku 2004 bardzo dynamicznie, czego przykładem są usługi transportowe, komunikacyjne, dostarczanie wody, gospodarowanie odpadami. Przykładem pozytywnym mogą być usługi komunikacyjne za pomocą sieci telefonów komórkowych. Biznes po roku 2004 był bardzo zainteresowany konkurencją na ich obszarze, a Unia Europejska, wspierając rozwój rynku paneuropejskiego, zabiegała o liberalizację rynków sektorowych, w tym także o dopuszczenie na rynki krajowe firm międzynarodowych jako ich dostawców.

Przykładem pozytywnych zmian pod wpływem regulacji unijnych w zakresie tych usług jest sektor telekomunikacyjny. Obecnie w Polsce jedynie 7% badanych nigdy nie używało telefonu komórkowego (European Commission, 2017). Unia Europejska na tym rynku występuje jako regulator, ustanawiając zasady współpracy między dostawcami usług oraz standardy obsługi konsumentów. Polska stopniowo wprowadzała te zasady w prawie krajowym z korzyścią dla użytkowników, działając pod presją unijną i tak właśnie uzasadniając konieczność wprowadzania nowych standardów usług. Pod względem jakości tego rodzaju usługi żyjemy jako społeczeństwo w nowym świecie w stosunku do lat 80., gdy na podłączenie telefonu stacjonarnego oczekiwano w kolejce kilkanaście lat, a na połączenie z rozmówcą w Paryżu kilka godzin. Ostatnia regulacja unijna dotyczy właśnie kosztów połączenia w obrębie krajów Unii Europejskiej i oznacza dla konsumentów cenę rozmowy unijnej równą krajowej. Badanie Eurobarometr wykazało, że w Polsce 37% osobiście i 65% znajomych, rodziny lub przyjaciół badanych użytkowników oceniło, iż odniesie korzyści na tym nowym standardzie połączeń (European Commission – Eurobarometer 2018).

Innym przykładem relatywnego sukcesu są usługi pocztowe, choć w tym przypadku proces liberalizacji rynku usług pocztowych trwał w Polsce znacznie dłużej ze względu na polityczną akceptację monopolu Poczty Polskiej. Jeśli chodzi o ten rynek, to w pewnym sensie Poczta Polska obroniła swoją pozycję jako dominujący dostawca usług, również dlatego, że konkurenci wycofali się ze współzawodnictwa na tym polu (czyli konkurencji na rynku przesyłek listowych o wadze do 50 g), przemieszczając swoje zainteresowanie na konkurencję o inny rynek, dynamicznie rozwijający się w związku ze wzrostem sprzedaży internetowej, tj. rynek paczek. Na rynek paczek weszło kilka dużych korporacji z rodowodem z krajów unijnych, globalnych, ale również utrzymały się firmy kurierskie polskie. Ten rynek rozwijał się bardzo dynamicznie i jest dostatecznie konkurencyjny, by konsumenci mogli odnosić z tej konkurencji korzyści w postaci ceny usług i ich standardu jakościowego. Jest to więc korzyść związana z liberalizacją tego rynku, wspieraną przez Unię Europejską.

W pewnych przypadkach wejście na rynek usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym jest trudniejsze dla konkurentów, co ewidentnie występuje w sektorze energetycznym. Występują tu przeszkody związane z łączną dominującą pozycją spółek, w których Skarb Państwa posiada zdolność do ich kontrolowania na gruncie praw własności. Rząd występuje na tym rynku jako regulator rynku i jednocześnie jako podmiot rynkowy (właściciel firm), próbując godzić te role w imię suwerenności energetycznej kraju. Pozornie jest to rynek otwarty na liberalizację, jednak firmom zagranicznym jest bardzo trudno na niego wejść poprzez bezpośrednie inwestycje. Formalnie zostało na tym rynku zaakceptowanych bardzo wiele standardów jakościowych ustalonych przez Unię Europejską w interesie konsumenta finalnego. Jednak brak silnej konkurencji między firmami powoduje utrzymywanie się relatywnie wysokich cen energii oraz nie stwarza dodatkowych impulsów do wdrażania innowacji technologicznych, związanych z odnawialnymi źródłami energii.

Postęp w standardzie świadczenia usług publicznych o charakterze gospodarczym można w dużej mierze przypisać współdziałaniu na linii Polska – Unia Europejska. Jako kraj członkowski Polska wykorzystała swe szanse w dużym stopniu, chociaż pełna ocena nie jest dostatecznie pogłębiona. W Polsce nie poświęca się dostatecznej uwagi monitorowaniu usług tego rodzaju z perspektywy użytkow-

nika, choć pewne działania podjęto w ramach projektu „System monitorowania usług publicznych – koncepcja SMUP 2014-2020”. Badania w ramach Eurobarometru wskazują, że niektóre z tych usług obywatele polscy oceniają stosunkowo wysoko, np. transport kolejowy, komunikację elektroniczną.

Usługi świadczone w interesie publicznym o charakterze nieekonomicznym

Usługi świadczone w interesie publicznym o charakterze nieekonomicznym nie funkcjonują na rynku, choć w pewnym zakresie mogą być odpłatne dla obywateli, mogą też być świadczone jako część działalności gospodarczej prywatnych podmiotów. Unia Europejska uznaje kompetencje państw członkowskich do ustalania zasad, na jakich są one świadczone, aczkolwiek państwa członkowskie wymieniają się doświadczeniami i wzajemnie inspirują, dążąc do optymalizacji. W krajach członkowskich podejmowane są decyzje, które z tych usług mają charakter publicznego zobowiązania władz i na ile mogą one być dostarczane przez prywatne podmioty. Prywatne podmioty świadczące usługi spotyka się zasadniczo w Polsce we wszystkich ich rodzajach. Unia Europejska usiłuje promować wybrane standardy ich świadczenia, jednak jedynie na zasadzie pomocniczości, upowszechniania najlepszych wzorców organizacji i finansowania, współpracy ekspertów oraz wspierania rozwoju infrastruktury w ramach polityki regionalnej i polityki spójności.

Dotacje na projekty rozwoju usług użyteczności publicznej o charakterze nieekonomicznym były w latach 2004-2018 bardzo znaczne. Choć suche liczby same w sobie dużo nie wyjaśniają, pokazują jednak priorytety. Priorytety te zostały podyktowane najpilniejszymi potrzebami, jakie występowały w tym okresie. Duże środki przeznaczono na wzrost zatrudnienia i integrację społeczną (głównie na aktywną politykę rynku pracy) oraz na naukę i edukację (wsparcie dla szkół i uczelni). Mniej dotacji ulokowano w ochronie zdrowia, kulturze i sztuce, turystyce i na obszarze rewitalizacji. Jednakże przegląd tych projektów pokazuje, że były to także inwestycje o kluczowym znaczeniu dla całego kraju (np. Centrum Nauki Kopernik, Europejskie Centrum Solidarności) lub dla lokalnych społeczności w obszarze kultury i sztuki, np. budowa Europejskiego Centrum Muzyki Krzysztofa Pendereckiego w Lusławicach, budowa Zespołu Szkół Muzycznych przy ulicy 25 Czerwca w Radomiu. Efekty tych dotacji są widoczne w każdej prawie społeczności lokalnej, mieście, regionie, środowisku zawodowym.

Tabela 1: Wydatki UE na projekty zakończone w wybranych usługach użyteczności publicznej o charakterze społecznym latach 2004-2018

Źródło danych: Obliczenia własne na podstawie Mapa Dotacji, (<http://www.mapadotacji.gov.pl>), dane o projektach zakończonych na 25 lutego 2019 r.

Obszar wydatkowania	Liczba projektów ukończonych	Wydatki ze środków unijnych w mln zł	Brak wpływu	Udział środków unijnych w kosztach finansowania projektów
Ochrona zdrowia	533	1 147	8,4	0,66
Kultura i sztuka	961	5 388	12,3	0,56
Turystyka	2 455	6 592	19,3	0,44
Rewitalizacja	3 933	7 019	11,8	0,59
Administracja	6 906	16 459	20,9	0,79
Nauka i edukacja	26 639	24 678	15,6	0,76
Zatrudnienie i integracja społeczna	23 113	27 920	2,8	0,81

Znaczna grupa projektów wdrażanych w Polsce obejmuje nowe inwestycje oraz remonty palcówek usług o charakterze nieekonomicznym. Finansowanie tych projektów polega na montażu finansowym, w którym inwestor musi wykazać się odpowiednim udziałem własnym, chociaż środki z funduszy UE (głównie spójności, funduszu społecznego oraz kapitału ludzkiego) przeważały. Projekty zgłaszane

były przez samorządy lokalne, instytucje publiczne, firmy, organizacje pozarządowe, a nawet przez pojedynczych obywateli. Pewna część dofinansowania europejskiego była przeznaczona na wsparcie systemów i struktur (budowanie zdolności instytucjonalnej), co zgłaszano centralnie.

Usługi społeczne pożytku publicznego

Usługi społeczne użyteczności publicznej (ang. *social services for general interest*, SSGI) mają służyć realizacji zrównoważonego rozwoju całej Unii oraz integracji społecznej przez wyrównywanie warunków życia mieszkańców. Obejmują usługi w następujących dziedzinach: zabezpieczenia społecznego, zatrudnienia i kształcenia zawodowego, mieszkalnictwa socjalnego, opieki nad dzieckiem i osobami niesamodzielnymi oraz pomocy społecznej. Rozwój tych usług służy zapewnieniu dostępu mieszkańcom, gdy tego potrzebują, a szczególnie gdy znajdują się w niekorzystnych sytuacjach rodzinnych, dochodowych i zdrowotnych. Jednocześnie pozwala na pokonanie trudności, włączenie się w życie wspólnoty i podjęcie aktywności. Programy UE dotyczące tych usług obejmują także promocję aktywności kulturalnej, zdrowego stylu życia oraz budowanie społecznych relacji w celu przezwyciężania samotności i wykluczenia.

Metoda oddziaływania na kraje członkowskie w dziedzinie SSGI ma także charakter miękkiej. Głównie jest to metoda otwartej koordynacji, sprzyjająca planowaniu, standaryzowaniu funkcjonowania świadczeniodawców oraz podnoszeniu dostępności i jakości usług. Od 2006 r. przygotowywane są przez kraje członkowskie krajowe raporty na temat zabezpieczenia społecznego i integracji społecznej, które umożliwiają porównanie standardów usług społecznych oraz wskazywanie dobrych praktyk.

Uwagi końcowe

Integracja europejska opiera się na wartościach, które w rosnącym stopniu obejmują jakość funkcjonowania podmiotów działających w interesie ogólnym, ku pożytkowi publicznemu. Powszechny dostęp, wysoki standard, dostępna cena, udział obywateli w decyzjach o kierunkach inwestycji zapewniających rozwój usług użyteczności publicznej – to działania strategiczne, które UE wskazuje krajom członkowskim, oferując fundusze na ich podejmowanie. Kraje członkowskie wprawdzie samodzielnie definiują zakres usług użyteczności publicznej, których funkcjonowanie nie podlega całkowicie regułom swobodnego rynku i wymaga interwencji państwa, to jednak wzorotwórcze i finansowe znaczenie UE w tym zakresie jest na tyle silne, że zmienia cywilizacyjnie warunki życia obywateli w miejscach ich życia – w ich gminach, miastach i regionach.

Wprowadzenie usług użyteczności publicznej do strategii oddziaływania UE na kraje członkowskie miało szczególnie korzystne znaczenie dla Polski. W okresie intensywnego przebiegu transformacji gospodarczej sfera usług publicznych uległa znacznej degradacji. Jej odbudowa według nowych standardów, z zastosowaniem nowych technologii i wzorów organizacyjnych dokonuje się dzięki koncepcjom i funduszom europejskim. W tym procesie uczestniczą obywatele, i to na poziomie lokalnym, dostosowując rozwiązania do swych potrzeb oraz wygody życia. Bez tego wsparcia droga ku cywilizowanym rozwiązaniom komunalnym i dobrym warunkom infrastrukturalnym świadczenia usług społecznych byłaby niewątpliwie dłuższa i niekoniecznie tak wyrównana, jak dokonuje się razem z UE.

Swoboda definiowania zakresu usług użyteczności publicznej przez państwa członkowskie pozwala na elastyczne dostosowywanie się do obecnych i przyszłych potrzeb oraz aspiracji społecznych co do przedmiotu tych usług i sposobu ich realizacji na tle szybko zmieniających się technologii.

Bibliografia

European Commission (2011), *A Quality Framework for Services of General Interest in Europe*, Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, Brussels.

European Commission (2017), *E-Communications and Digital Single Market*, Special Eurobarometer 462, (online: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/1974/yearTo/2018/surveyKy/2155>).

European Commission (2018), *The end of roaming charges one year later*, Flash Eurobarometer 468, (online: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/1974/yearTo/2018/surveyKy/2192>).

Gyes G. van, Vandekerckhove S. (2012), *The Citizen – User Perspective. Results from Cross-Country Survey*, [w:] Herman Ch., Flecker J. (2012), *Privatization of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions, and Services Quality in Europe*, New York/London: Routledge.

Komisja Europejska (2004), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Biała księga nt. usług użyteczności publicznej*, Brussels, Komisja Wspólnot Europejskich, (online: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2004\)0374_/com_com\(2004\)0374_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2004)0374_/com_com(2004)0374_pl.pdf)).

Kozek W. (red.) (2011), *Liberalizacja i prywatyzacja jako zmiana*, [w:] W. Kozek, *Gra o jutro usług publicznych*, Warszawa, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Kuene M. Leschke J., Watt A. (2008), *Privatisation and liberalisation of public services in Europe*, Brussels: European Trade Union Institute.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2007), *Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013*, Warszawa.

GUS (2017), *System Monitorowania Usług Publicznych. Koncepcja ogólna*, Warszawa, (online: <http://bip.stat.gov.pl/dzialalnosc-statystyki-publicznej/projekty-unijne-w-statystyce/system-monitorowania-uslug-publicznych/informacje-o-projekcie>).

Sześciło D. (2014), *Rynek. Prywatyzacja. Interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.



ROZDZIAŁ 13

MAGDALENA KĄKOL

USŁUGI KOMERCYJNE

ABSTRAKT

Wraz z rozwojem ekonomicznym i postępowaniem procesu transformacji gospodarczej rośnie w Polsce znaczenie sektora usług, a zwłaszcza usług rynkowych. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej otworzyło krajowym firmom usługowym możliwość uczestnictwa w rynku wewnętrznym UE obejmującym 500 mln konsumentów i osiągnięcia korzyści z konkurencji na obszarze Wspólnoty. Dzięki temu dynamicznie wzrasta wartość eksportu usług w handlu międzynarodowym i w handlu wewnątrzunijnym. Od wielu lat Polska osiąga dodatnie saldo w wymianie usługowej, zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej.

Mimo że w strukturze polskiego eksportu usług nadal przeważają pracochłonne ich rodzaje, a Polska opiera swoją konkurencyjność głównie na niższych cenach i kosztach, to w ostatnich latach możemy zauważyć pozytywne zmiany strukturalne. Należy do nich zaliczyć wzrost udziału nowoczesnych sektorów usług w całkowitym eksporcie. Są to usługi rozwijające się w gospodarce opartej na wiedzy i stosującej nowe technologie, takie jak telekomunikacyjne, komputerowe, informacyjne oraz biznesowe. Na szczególne podkreślenie pozytywnych tendencji w polskim eksporcie usług zasługują wzrost konkurencyjności i znaczenia usług komputerowych, zarówno na rynku wewnętrznym UE, jak i globalnym.

Integracja rynku usług rozwija się wolniej niż rynku towarów, swoboda konkurencji na wewnętrznym rynku usług UE jest zdecydowanie niższa, a regulacjom europejskim towarzyszą liczne przepisy krajowe. Problemem ostatnich lat z polskiej perspektywy są bariery regulacyjne dotyczące usług świadczonych w innych krajach UE, np. transportu drogowego czy budownictwa, które ograniczają korzyści polskich firm osiągnięte na obszarze wspólnego rynku. Liberalizacja europejskiego rynku w tych dziedzinie stanowi wyzwanie dla wszystkich jego uczestników.

USŁUGI KOMERCYJNE

Wprowadzenie

Przystępując do Unii Europejskiej, Polska uzyskała dostęp do jednolitego rynku. Warunkiem wykorzystania nowych możliwości ekspansji na rynki innych krajów członkowskich było przeprowadzenie procesów dostosowawczych w polskich przedsiębiorstwach, tak by były one w stanie sprostać większej konkurencji rynkowej. Dzięki transformacji systemu gospodarczego struktura naszej gospodarki zaczęła stopniowo upodabniać się do struktur bardziej rozwiniętych gospodarczo krajów: zmniejszał się stopniowo udział w wartości dodanej i zatrudnieniu sektorów przemysłu i rolnictwa, a zwiększało się znaczenie usług, w tym zwłaszcza usług komercyjnych, których rozwojowi sprzyjała prywatyzacja i urynkowanie gospodarki. W 1990 r. udział usług w PKB w Polsce wynosił zaledwie 39,5% (w zatrudnieniu 35,8%); w ciągu następujących 12 lat (do 2002 r.) ów udział zwiększył się o 27,2 pkt proc. (a w zatrudnieniu o 16,2 pkt proc.) (Białowas, 2014).

Wprowadzenie jednolitego rynku w UE nastąpiło 1 stycznia 1993 r., jednakże wewnętrzny rynek usług pozostaje wciąż w dużym stopniu sfragmentaryzowany. Proces integracji w sferze usług przebiega znacznie wolniej niż w przypadku towarów, co wynika m.in. z samej natury transakcji usługowych. Wiele rodzajów usług jest świadczonych w miejscu ich wytwarzania, co wymaga często mobilności transgranicznej czynników produkcji, takich jak kapitał czy praca. Na rynku usług występuje znacznie więcej niedoskonałości niż na rynku towarów, stąd twierdzi się, że musi on być uregulowany w większym stopniu niż rynek towarów. Ponadto regulacja części usług pozostaje wciąż w sferze kompetencji krajów członkowskich, które mają obowiązek dostarczania podstawowych dóbr publicznych swoim obywatelom (w tym także niektórych usług, zwłaszcza nierynkowych; patrz rozdział o Usługach użyteczności publicznej). W niektórych państwach władze narodowe, kierując się względami społecznymi i swoim interesem politycznym, starają się nie dopuszczać zagranicznych świadczeniodawców do rodzimego rynku usług, na którym znajduje zatrudnienie duża część krajowej siły roboczej. W realizacji swobody świadczenia usług i swobody osiedlenia się dla przedsiębiorstw usługowych (co gwarantują art. 56 i 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) przeszkadza najbardziej nie samo uregulowanie działalności w sektorze usługowym (które często jest nadmierne), ale też to, że w każdym kraju członkowskim przepisy są inne, nie tyle pod względem meritum, ile formy, co często wynika z innych tradycji prawnych. Podwyższa to koszty prowadzenia biznesu usługodawców działających na wielu rynkach, co jest szczególnie dotkliwe dla małych przedsiębiorstw.

Usługi są uregulowane w ramach różnych reżimów prawnych, niektóre tylko na poziomie UE, inne wyłącznie przez kraje członkowskie, a jeszcze inne równoległe na poziomie ponadnarodowym i krajów członkowskich. Obok dyrektywy usługowej (która jest regulacją tzw. horyzontalną) występuje wiele przepisów sektorowych, a świadczenie części usług odbywa się jedynie dzięki przepisom prawa pierwotnego (traktatowego). Z uregulowań dotyczących wewnętrznego rynku europejskiego są wyłączone usługi pozagospodarcze świadczone w interesie ogólnym i bez wynagrodzenia. Efektywne funkcjonowanie jednolitego rynku usług wymaga też stworzenia odpowiedniej infrastruktury, niezbędnej dla świadczenia wielu usług (chodź głównie o te zaliczane do sektorów sieciowych), a ta jest bardzo zróżnicowana w krajach członkowskich.

W procesie budowania jednolitego rynku usług wykorzystuje się różne metody znoszenia barier regulacyjnych: liberalizację, harmonizację i wzajemne uznawanie. O ile w początkowych etapach integracji gospodarczej głównymi metodami były liberalizacja i harmonizacja, w latach 70. po ustanowieniu zasady wzajemnego uznawania zaczęto stosować bardziej elastyczne podejście, odnosząc się do standardów ustanawianych przez sektor prywatny lub organizacje pozarządowe (Barcz et al., 2016; Kąkol, 2017). W białej księdze z 1985 r. dotyczącej wprowadzania rynku wewnętrznego przyjęto podejście polegające na minimalnej harmonizacji odwołującej się do zasadniczych wymogów związanych z ochroną zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, ochroną środowiska naturalnego czy ochroną konsumenta, co doprowadziło do opracowania zharmonizowanych standardów technicznych. W przypadku usług nieobjętych harmonizacją kraje członkowskie powinny akceptować swoje standardy, kierując się zasadą wzajemnego uznawania (El-Agraa, 2015).

Liberalizację rynku usług we Wspólnocie Europejskiej rozpoczęto dość późno i objęto nią początkowo tylko niektóre dziedziny (np. wykonywanie usług w ramach określonych zawodów, które mogą być wykonywane w państwach macierzystych tylko po spełnieniu ściśle określonych warunków; usługi finansowe i częściowo usługi w sektorze transportu). W latach 90. liberalizacją obejmowano kolejne obszary gospodarki, zwłaszcza sektory sieciowe (usługi nadawcze, telekomunikacyjne, pocztowe, sektor gazu i energii elektrycznej oraz transport lotniczy i kolejowy), jednak mimo podejmowanych prób bardzo długo nie udało się wprowadzić uniwersalnych przepisów, które regulowałyby ogół usług świadczonych na rynku UE. Dopiero w 2006 r. przyjęta została dyrektywa usługowa, której zapisy miały wejść w życie do 2009 r. Ustanowiła ona ogólne ramy prawne ułatwiające korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez usługodawców oraz swobodny przepływ usług na rynku wewnętrznym (pod warunkiem, że usługodawca prowadzi przedsiębiorstwo w którymś z krajów członkowskich UE)¹. Dyrektywa ma zastosowanie do wielu rodzajów usług, jednakże wyłączone z jej zakresu niektóre ważne sektory, jak np. usługi finansowe i telekomunikacyjne. Nie wprowadziła też przewidzianej we wcześniejszym projekcie dyrektywy (zwanej dyrektywą Bolkesteina) zasady kraju pochodzenia, przewidującej świadczenie usług na rynku wewnętrznym według prawa kraju, z którego pochodzi usługodawca. To znacznie ograniczyło liberalizację i potencjalne korzyści, które można uzyskać z pełnej integracji rynkowej w tym sektorze gospodarki (zobacz rozdział o Wyzwaniach jednolitego rynku). Zamiast zasady kraju pochodzenia zastosowano zasadę swobody świadczenia usług, która nie wskazuje, według ustawodawstwa którego kraju usługa ma być wykonywana, i umożliwia ograniczanie dostępu do rynków narodowych poprzez nakładanie przez kraj przeznaczenia dodatkowych wymogów na dostawców usług z innych krajów członkowskich.

Tendencje w handlu i konkurencyjność Polski na wewnętrznym rynku usług UE

Usługi rynkowe są najważniejszym sektorem polskiej gospodarki: w 2018 r. tworzyły prawie 50% wartości dodanej brutto i dawały zatrudnienie 46% ogółu zatrudnionych. Podobną pozycję usługi rynkowe zajmują w całej UE, z tym że ich udział w wartości dodanej brutto i zatrudnieniu jest większy niż w Polsce (zob. Tabela 1). W okresie członkostwa Polski w UE (2004-2018) znaczenie usług rynkowych wzrosło nieznacznie jeśli chodzi o udział w tworzeniu wartości dodanej brutto i istotnie – w przypadku udziału w zatrudnieniu ogółem (wzrost o 5,5 pkt proc.). Tempo zmian w Polsce było nieco szybsze niż w UE-28, ale nie na tyle, by osiągnąć poziom wskaźników dla UE-28.

Przechodząc do ciekawszych z punktu widzenia naszego tematu danych, trzeba zwrócić uwagę na duże i pozytywne zmiany, które nastąpiły w okresie członkostwa w polskim eksporcie usług do krajów UE oraz w bilansie usług. Dodatkowo saldo w wymianie usług zwiększyło się w okresie 2005-2017 o ponad 750% (Wykres 1), a saldo wszystkich krajów UE-28 wzrosło w tym samym czasie o ponad 180%. Polska zwiększyła w ciągu 12 lat (dla których mamy dane) swój eksport i import usług o odpowiednio 226% i 143%, i było to znacząco więcej niż w przypadku całej UE (odpowiednio 99% i 90%) (zob. Wykres 2). Warto też zauważyć, że w handlu usługami wspólny rynek ma dla Polski o wiele większe znaczenie niż przeciętnie w Unii: udział UE w eksporcie i imporcie usług kształtuje się w Polsce w przedziale 70-80%, podczas gdy analogiczne wskaźniki dla krajów UE-28 wynoszą 50-60%.

W latach 2008-2017 udziały Polski w eksporcie usług na rynek unijny wzrosły w większości sektorów, w tym we wszystkich sektorach wysokiej technologii (high-tech) (Tabela 2). W 2017 r. największe udziały w eksporcie do UE-28 Polska osiągnęła w: budownictwie, usługach produkcyjnych w odniesieniu do nakładów rzeczowych będących własnością osób trzecich², naprawach i konserwacji, transporcie oraz usługach osobistych związanych z kulturą i rekreacją. W wymienionych rodzajach usług Polska miała dodatnie saldo wymiany z UE w 2017 r., a największa nadwyżka wystąpiła w sektorze transportu, który odpowiadał za ponad 60% nadwyżki naszego kraju na wewnętrznym rynku usług.

1 Postanowienia dyrektywy dotyczą jedynie usług świadczonych z powodów ekonomicznych i tylko z zakresie, w jakim dana dziedzina została otwarta na konkurencję. Nie zobowiązują więc władz narodowych do liberalizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, do likwidacji monopolu czy zniesienia pomocy państwowej przyznanej zgodnie z prawem konkurencji UE.

2 W tej kategorii usług mieszczą się m.in. przetwarzanie, montaż, etykietowanie, pakowanie produktów należących do innych podmiotów, montaż i przetwarzanie produktów.

Relatywnie duże nadwyżki w wymianie usług wewnątrz UE Polska osiąga też w usługach produkcyjnych i budownictwie, w sektorze usług telekomunikacyjnych, komputerowych i informatycznych oraz innych usługach biznesowych. Najwyższe przewagi komparatywne³ w handlu wewnątrzunijnym Polska osiągnęła w budownictwie, usługach produkcyjnych, transporcie oraz naprawach i konserwacjach, przy czym w latach 2008–2016 przewaga komparatywna Polski wzrosła w sektorach usług produkcyjnych i transportu, a zmniejszyła się w budownictwie oraz usługach w zakresie napraw i konserwacji. Najmniejsze udziały w eksporcie do UE, największy deficyt handlowy i brak przewag komparatywnych Polska wykazuje w następujących usługach: użyczenie własności intelektualnej, usługi finansowe, usługi ubezpieczeniowe i funduszy emerytalnych.

Analiza eksportu usług opartych na wiedzy i wysokich technologiach ujawnia pewne pozytywne tendencje w handlu Polski na rynku UE (Kąkol, 2018b, 2018c). Spośród pięciu badanych podsektorów usług (ang. high-tech, knowledge-intensive services) w okresie 2010–2016/2017 Polska: 1) zwiększyła swoje udziały w eksporcie do UE we wszystkich podsektorach, a najbardziej w usługach komputerowych oraz audiowizualnych, 2) uzyskała przewagę komparatywną w usługach komputerowych i informacyjnych oraz dalej traciła ją w handlu usługami audiowizualnymi, 3) osiągnęła dodatnie saldo wymiany w trzech podsektorach usług, z największą nadwyżką w usługach komputerowych. Ujawniły się także negatywne tendencje: 1) dalsza utrata przewagi komparatywnej w handlu z UE w usługach telekomunikacyjnych i badawczo-rozwojowych, 2) deficyt w wymianie usług telekomunikacyjnych i audiowizualnych, 3) wciąż relatywnie niewielkie udziały Polski w eksporcie do UE we wszystkich podsektorach usług opartych na wiedzy i wysokich technologiach (poniżej średniego udziału Polski w eksporcie wszystkich usług do UE).

Tabela 1: Udział usług rynkowych w wartości dodanej brutto i w zatrudnieniu w Polsce i w UE-28 w latach 2004 i 2018 (w %)

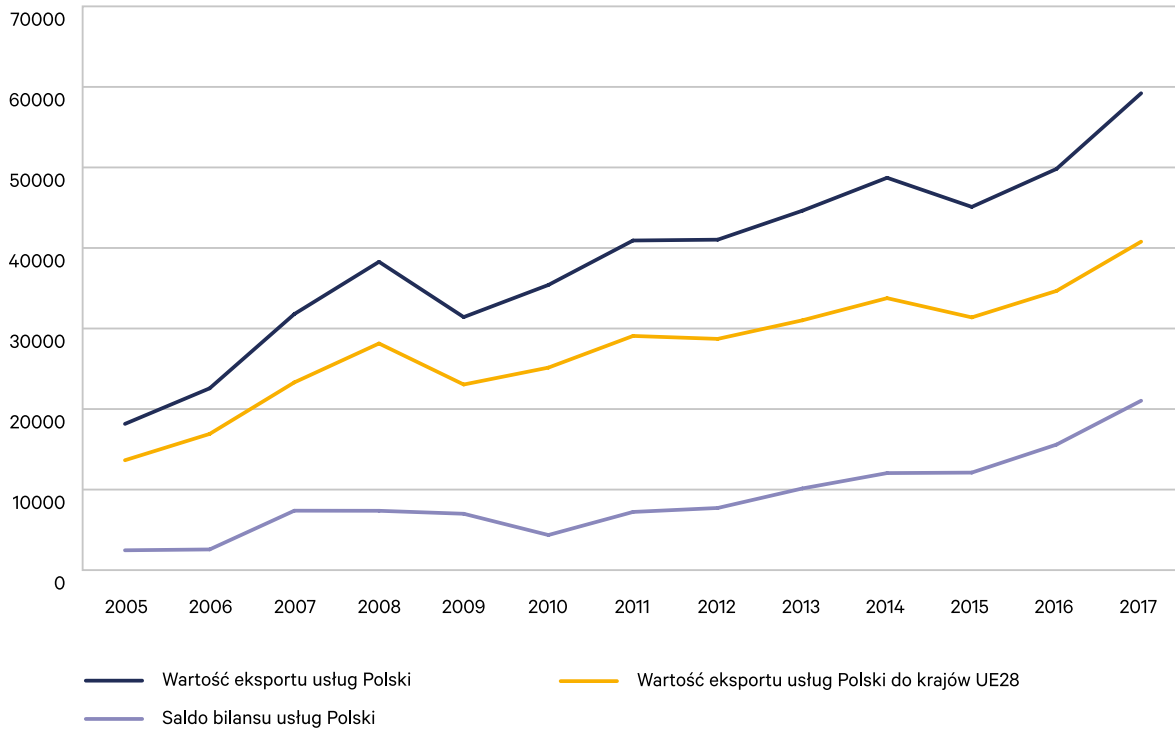
* W oparciu o przeliczone godziny. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Europejskiego Urzędu Statystycznego.

Wyszczególnienie	Udział w wartości dodanej brutto w %				Udział w zatrudnieniu* w %			
	Polska		UE-28		Polska		UE-28	
	2004	2018	2004	2018	2004	2018	2004	2018
Usługi rynkowe:	48,9	49,8	53,5	54,1	40,9	46,4	54,1	57,4
Handel hurtowy i detaliczny, transport, zakwaterowanie i usługi gastronomiczne	22,1	22,4	17,3	17,1	22,8	23,1	25,1	25,2
Usługi informacyjne i komunikacyjne	4,2	3,5	4,6	4,5	1,6	2,5	2,7	3,3
Usługi finansowe i ubezpieczeniowe	3,4	3,5	4,7	4,3	2,0	2,5	2,7	2,6
Usługi związane z obsługą rynku nieruchomości	5,4	4,4	9,6	10,0	1,0	0,9	1,0	1,1
Usługi profesjonalne, naukowe i techniczne; usługi administracyjne i usługi wsparcia	5,5	7,2	8,8	10,1	4,5	6,3	9,6	12,6
Usługi związane ze sztuką, rozrywką i rekreacją; inne działania usługowe	1,9	1,9	3,1	3,1	2,6	3,4	5,0	5,4
Budownictwo	6,4	6,9	5,4	5,0	6,4	7,7	8,0	7,2
Usługi nierynkowe (administracja publiczna, obrona, edukacja, ochrona zdrowia i praca społeczna)	13,7	12,3	16,4	16,5	17,9	19,5	20,0	21,5
Wszystkie usługi (włącznie z budownictwem)	62,6	62,1	69,9	70,6	58,8	65,9	74,1	78,9

3 Chodzi o niższe relatywne koszty produkcji w sektorze w danym kraju zarówno w stosunku do innych sektorów, jak i krajów. Jednym ze wskaźników używanych do mierzenia przewagi komparatywnej jest wskaźnik RSCA (ang. *revealed symmetric comparative advantage*) oparty na relatywnych udziałach w handlu różnymi produktami. Jego wartość mieści się w przedziale od -1 do 1 i wskazuje na znaczącą przewagę komparatywną w handlu, jeżeli wskaźnik jest bliski 1, a wskaźnik bliski -1, oznacza relatywnie wysokie koszty produkcji i brak przewagi komparatywnej.

Wykres 1: Wartość eksportu, importu i saldo bilansu usług Polski w latach 2005-2017 w mln dol

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ITC, UNCTAD, WTO oraz OECD



Wykres 2: Średnioroczne tempo wzrostu wartości eksportu i importu usług Polski i UE-28 w latach 2005-2017, w %

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ITC, UNCTAD, WTO oraz OECD

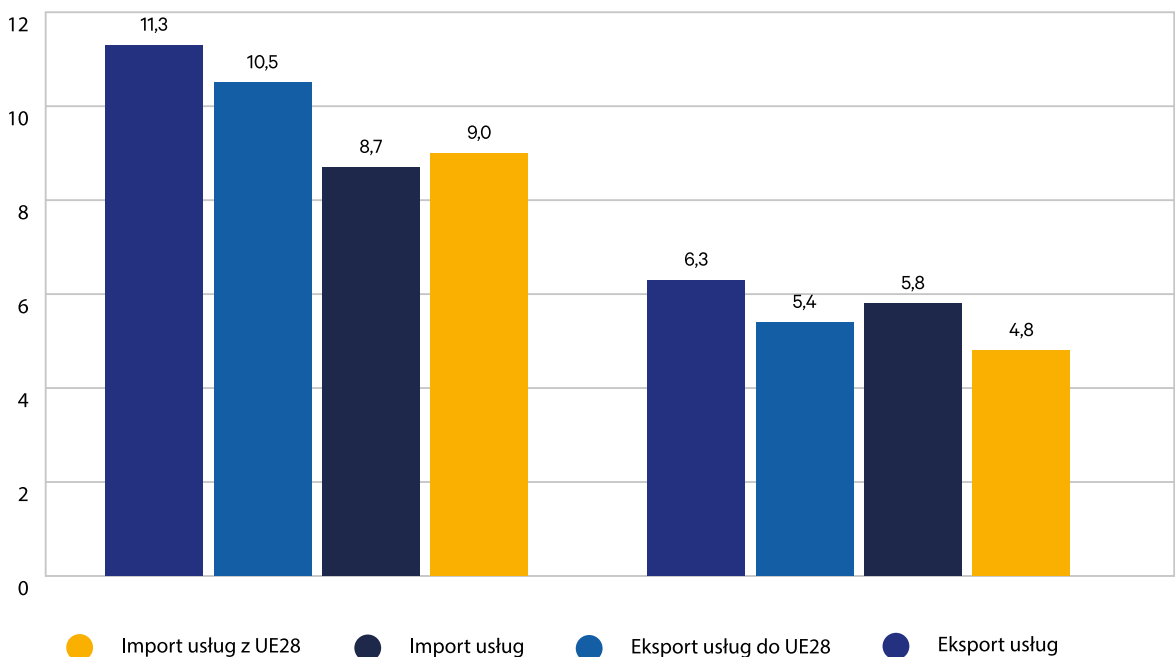


Tabela 2: Udziały sektorów usług w eksporcie Polski do UE-28 (w %) i ich zmiany procentowe w latach 2008/2010-2017, saldo handlu usługami (SU) Polski z UE-28 w mln dol. w latach 2008 i 2017 oraz wskaźnik RSCA w latach 2008 i 2016 według struktury sektorowej usług w Polsce

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ITC, UNCTAD, WTO oraz OECD.

Objaśnienie: *W takim brzmieniu występuje w statystyce kategoria usług, która polega na odpłatnym użyczeniu własności intelektualnej.

Sektor usług	2008	2017	2017/ 2008	SU 2008	SU 2017	RSCA+ 2008	RSCA+ 2016
Usługi produkcyjne w odniesieniu do nakładów rzeczowych będących własnością osób trzecich	4,08	7,16	75,38	1254	2340	0,23	0,40
Usługi w zakresie napraw i konserwacji	5,98	6,14	2,74	493	511	0,40	0,26
Transport	3,86	5,91	53,19	2892	6384	0,20	0,30
Podróże	3,04	2,48	-18,36	960	-386	0,09	-0,06
Budownictwo	9,89	9,23	-6,60	486	1284	0,59	0,45
Usługi ubezpieczeniowe i funduszy emerytalnych	0,86	0,91	5,75	-297	-198	-0,50	-0,40
Usługi finansowe	0,30	0,66	116,22	-239	13	-0,79	-0,70
Opłaty za korzystanie z własności intelektualnej*	0,44	0,39	-11,20	-1037	-1984	-0,71	-0,76
Usługi telekomunikacyjne, komputerowe i informacyjne	1,06	2,80	164,83	-236	1299	-0,42	-0,09
Inne usługi biznesowe	2,49	2,84	14,35	400,0	1356	-0,01	-0,02
Usługi osobiste, w zakresie kultury i rekreacji	1,54	3,69	139,32	-114	56	-0,25	-0,04
Wszystkie usługi	2,56	3,09	20,69	4421	10628		
Podsektory usług opartych na wiedzy i high-tech:	2010	2017	2017/ 2010	SU 2010	SU 2017	RSCA 2010	RSCA 2016
Telekomunikacja	1,42	1,76	23,82	-52	-95	-0,29	-0,43
Usługi komputerowe	1,29	2,98	130,72	-153	1 300	-0,33	0,40
Usługi informacyjne	2,13	2,82	32,64	-12	68	-0,10	0,14
Usługi badawczo-rozwojowe (B+R)	1,66	2,38	43,80	247	605	-0,22	-0,28
Usługi audiowizualne i powiązane	0,51	1,36	163,93	-243	-209	-0,67	-0,21

Polska ma przewagę konkurencyjną w handlu międzynarodowym głównie w usługach pracochłonnych i – w mniejszym stopniu – opartych na wykorzystaniu kapitału. W większości konkurencyjnych sektorów przewaga komparatywna Polski była raczej niewielka, poza jednym sektorem – montażem i przetwarzaniem produktów. Świadczy to o tym, że nawet w pracochłonnych usługach przewagi komparatywne Polski nie są mocno utrwalone i jeśli pojawią się poważni konkurenci z innych krajów

(zwłaszcza rozwijających się), to polski eksport usług może być zagrożony. Do niewątpliwie pozytywnych tendencji w latach 2005-2016 należy zaliczyć trendy w usługach biznesowych (stanowiących sektor usług opartych na wiedzy) oraz w usługach telekomunikacyjnych, komputerowych i informacyjnych, czyli sektorach usług opartych na wiedzy i wysokich technologiach.

Jeśli chodzi o tę ostatnią kategorię usług, w 2010 r. żaden z sektorów w Polsce nie miał przewagi komparatywnej lub nie miał dodatniej nadwyżki w bilansie handlowym, a w 2015 r. były dwa takie sektory: usługi komputerowe i informacyjne. Generalnie, w latach 2010-2015 wystąpiły w naszej gospodarce korzystne zmiany w zakresie przewag komparatywnych, wskaźnika bilansu handlowego, wzrostu wartości eksportu i udziałów eksportu w całkowitym eksporcie w sektorach opartych na wiedzy i zaawansowanych technologiach, z wyjątkiem telekomunikacji. Jednak spośród wszystkich kategorii usług zaliczanych do high-tech, *knowledge-intensive services* jedynie usługi komputerowe odegrały ważną rolę w eksporcie usług Polski z udziałem 8,3%, podczas gdy łączny udział wszystkich innych tego typu usług wyniósł w 2016 r. zaledwie ok. 4%.

Chcąc ocenić podstawy przewagi konkurencyjnej Polski na wewnętrznym rynku usług UE, warto przyrzeć się niektórym wskaźnikom gospodarczym i porównać ich wartości w obu gospodarkach. Mimo że poziom wydajności pracy w Polsce wzrasta, w 2016 r. wartość dodana brutto na przepracowaną godzinę w wartościach bezwzględnych była od dwóch do sześciu razy niższa w różnych sektorach usług w stosunku do UE-28, przy czym największe różnice dotyczyły: działalności związanej z nieruchomościami, usług nierynkowych oraz działalności finansowej i ubezpieczeniowej (Kąkol, 2018b). Badanie zdolności konkurencyjnej na podstawie analiz cen i kosztów pracy ujawniło przewagę Polski w stosunku do UE-28 generalnie we wszystkich sektorach usług. Jeśli chodzi o wskaźniki cen, to w 2016 r. ta przewaga była największa w komunikacji (najniższy poziom cen w całej UE), edukacji, transporcie oraz usługach rekreacyjno-kulturalnych. Pomimo rosnących kosztów pracy i wynagrodzeń we wszystkich sektorach usług ich bezwzględny poziom w Polsce jest wciąż średnio trzy razy niższy niż w UE-28.

Badania nad potencjałem Polski w zakresie zwiększenia handlu usługami opartymi na wiedzy i wysokich technologiach oraz analiza różnych mierników jakości zasobów ludzkich dały niejednoznaczny obraz. Oprócz relatywnie dobrej oceny polskiej struktury zatrudnienia w porównaniu z UE-28 pod względem zatrudnienia osób z wyższym wykształceniem w sektorach opartych na wiedzy zakres szkoleń ICT dla personelu we wszystkich kategoriach usług, a także relatywnie niski poziom nakładów na B+R dokonywanych przez przedsiębiorstwa funkcjonujące w sektorze usług opartych na wiedzy i high-tech nie wskazują na znaczący potencjał naszej gospodarki w tym obszarze (Kąkol, 2018b). Jeśli Polska chce zdobyć i utrzymać silną przewagę konkurencyjną w handlu usługami zarówno na jednolitym rynku, jak i na rynku globalnym, w dłuższej perspektywie powinna przede wszystkim skupić się na swoich możliwościach technologicznych, ponieważ niskie koszty pracy nie zapewnią trwałej przewagi konkurencyjnej na zawsze, zwłaszcza w warunkach konwergencji gospodarczej i rosnącego poziomu PKB na mieszkańca.

Bariery w dostępie do unijnego rynku usług

Według Aussilloux i in. (2017) bariery regulacyjne, w szczególności na wewnętrznym rynku usług, ograniczają handel wewnątrzunijny do czterokrotnie niższego poziomu niż ten pomiędzy stanami w USA, które często służą za porównanie, gdyż mają minimalnie zróżnicowane regulacje. Mimo że udało się w zasadzie zlikwidować jawne ograniczenia dyskryminacyjne wobec podmiotów z innych krajów UE, w ramach wewnętrznego rynku występuje nadal ok. 3000 narodowych wymogów regulacyjnych, mających zastosowanie do usług profesjonalnych i biznesowych, które dotyczą: udziałów kapitału zagranicznego, formy prawnej działalności, cen, łączenia różnych rodzajów działalności usługowej (np. usług architektonicznych, budowlanych i w zakresie obsługi nieruchomości). W pełnej integracji rynku usług UE i wykorzystaniu jego potencjalnych korzyści przeszkadzają także: wysoki udział własności państwowej; niedostatecznie rozwinięta infrastruktura, zwłaszcza w sektorach sieciowych (np. w UE występują aż cztery rodzaje szyn kolejowych, a nawet 10, jeśli uwzględnimy tory miejskie); ograniczenia nakładane na kapitał zagraniczny najczęściej w kluczowych sektorach dla infrastruktury; słaby dostęp do finansowania (głównie dla małych i średnich firm oraz nowych przedsiębiorstw); regulacje związane z udzielaniem licencji i ograniczenia w przepływie osób fizycznych, które znacząco utrudniają handel, szczególnie w sektorach wymagających wysokich kwalifikacji (jak usługi profesjonalne); duże obciążenia administracyjne i długie procedury (w szczególności dotyczące uznawania kwalifikacji);

ograniczona możliwość przenoszenia uprawnień socjalnych; ograniczenia w dostępie do rynku zamówień publicznych, który jest szczególnie ważny dla firm budowlanych; stosunkowo niewielki rozmiar wielu przedsiębiorstw usługowych ograniczający korzyści wynikające z ekonomii skali (Kąkol, 2017; Mucha-Leszko, 2012).

Do fragmentaryzacji wewnętrznego rynku usług w istotny sposób przyczyniają się restrykcyjność i mnogość przepisów, a także ich heterogeniczność w różnych krajach członkowskich. Miernikiem wykorzystywanym do porównań stopnia restrykcyjności barier regulacyjnych w międzynarodowym handlu usługami jest indeks STRI (Services Trade Restrictiveness Index czyli Indeks Restrykcyjności Handlu Usługami) skonstruowany przez OECD. Indeks STRI uwzględnia następujące ograniczenia w handlu usługami: bariery wejścia na rynek dla podmiotów zagranicznych, ograniczenia w przemieszczaniu się osób z zagranicy, inne środki dyskryminacyjne, bariery dla konkurencji oraz przejrzystość regulacyjną⁴.

W 2018 r. wartości indeksów STRI obliczono dla handlu na rynku wewnętrznym 25 krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) w różnych sektorach usług i porównano je ze średnimi indeksami STRI dla handlu usługami krajów EOG z krajami trzecimi (realizowanego w oparciu o zasadę najwyższego uprzywilejowania (ang. *most-favoured nation*, MFN), bez preferencyjnego traktowania w ramach UE). Wyniki przedstawione są na Wykresie 3.

Wartości indeksów STRI potwierdziły występowanie pozytywnych efektów integracji rynkowej w UE⁵. Najbardziej restrykcyjnie uregulowanym sektorem na rynku wewnętrznym EOG jest transport lotniczy, a najmniej – drogowy transport towarowy. Największa różnica pomiędzy stopniem restrykcyjności regulacji w handlu międzynarodowym a w handlu wewnątrz EOG występuje w transporcie lotniczym oraz w czterech sektorach usług profesjonalnych, w tym zwłaszcza w usługach prawniczych. Dla Polski wskaźnik STRI jest nieco wyższy od średniej dla EOG-25, a największe ograniczenia są obecne w sektorach: usług prawniczych, transportu lotniczego, drogowego transportu towarowego oraz logistycznej obsługi ładunków. Najbardziej zliberalizowany jest w Polsce sektor telekomunikacyjny. Integracja rynkowa przyczyniła się także do zmniejszenia heterogeniczności regulacji pomiędzy krajami członkowskimi we wszystkich sektorach usług, co potwierdzają wskaźniki dla handlu wewnątrz EOG obliczone dla par krajów członkowskich. Polska zajmuje ósme miejsce wśród 25 krajów EOG pod względem restrykcyjności regulacji na rynku usług (Benz i Gonzales, 2019). Z punktu widzenia polskiej gospodarki najważniejsze znaczenie mają bariery istniejące na rynku wewnętrznym w takich sektorach usług jak usługi budowlane (które mają największy udział w eksporcie Polski na rynek wewnętrzny UE) oraz usługi transportowe (w których – jak już wcześniej pisaliśmy – Polska generuje najwyższą nadwyżkę handlową spośród wszystkich rodzajów usług). O ile w przypadku usług budowlanych bariery polegają głównie na nieprzejrzystości regulacji, w sektorze transportu są one przede wszystkim związane z ograniczeniami konkurencji.

Dostawcy usług budowlanych, którzy chcą prowadzić działalność na jednolitym rynku, są często zobowiązani do dopełnienia procedur dostępu do rynku obowiązujących w kraju goszczącym UE. Napotykają na bariery w postaci braku dostępu do informacji (która jest często tylko w języku krajowym i nie występuje w formie elektronicznej), ograniczonego zakresu procedur elektronicznych i konieczności przedłożenia ogromnej liczby dokumentów (często oryginalnych i przetłumaczonych na język kraju, w którym świadczona jest usługa). Szacuje się, że w niektórych przypadkach koszty administracyjne związane z przestrzeganiem krajowych systemów zezwoleń nałożonych na dostawców usług budowlanych mogą sięgać 10 000 euro i więcej (Komisja Europejska, 2018).

W przypadku sektora transportu (a zwłaszcza transportu drogowego), a także innych rodzajów usług świadczonych bezpośrednio, największe zagrożenie stanowi dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z 28 czerwca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, która ma wejść w życie 30 lipca 2020 r. (zobacz także rozdział o Wyzwaniach wspólnego rynku). Nowe przepisy ograniczają okres delegowania pracowników do 12 miesięcy z możliwością przedłużenia o sześć miesięcy na podstawie „uzasadnionej notyfikacji”, przedstawionej przez przedsiębiorcę władzom państwa przyjmującego. Postanowienia dyrektywy przewidują, że po okresie delegowania pracow-

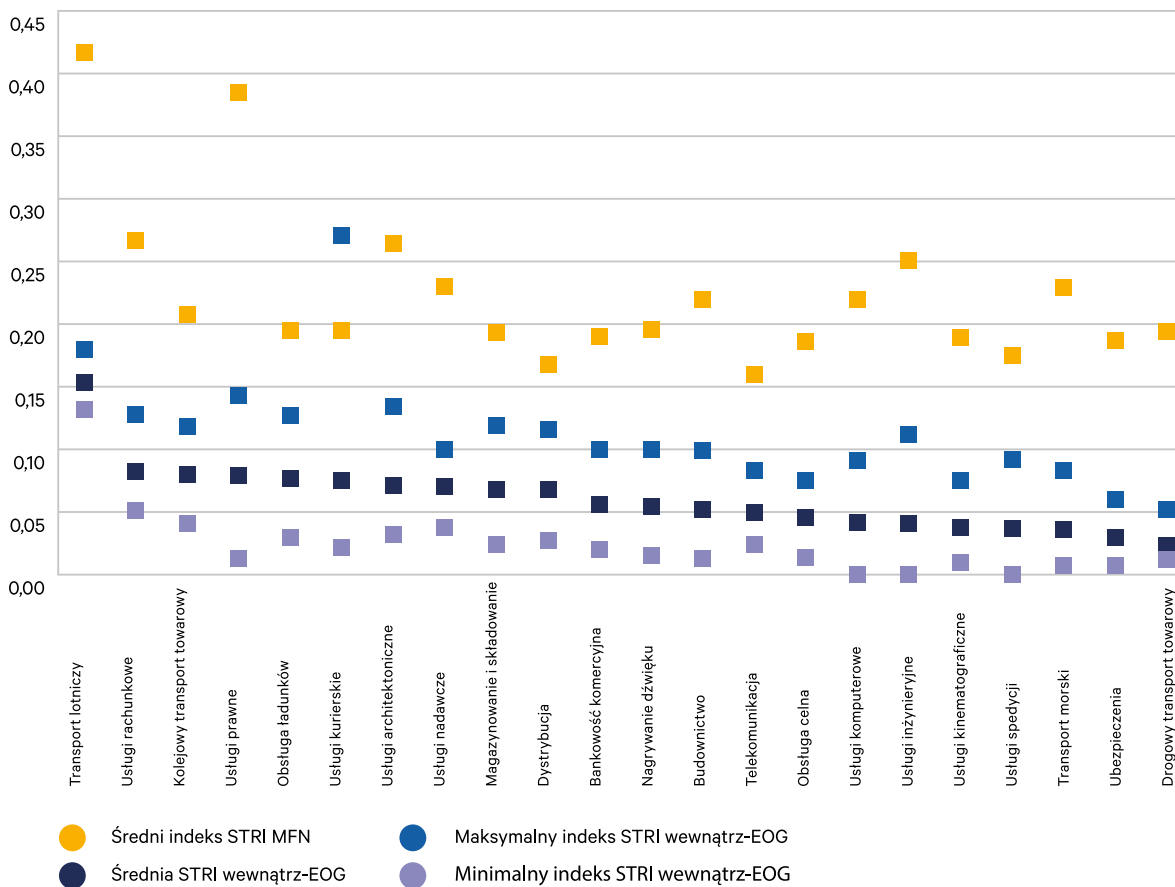
4 Obecnie obejmuje 22 sektory usług. Indeks przyjmuje wartość od 0 do 1, gdzie 0 jest oznacza całkowitą otwartość sektora, a 1 jego całkowite zamknięcie na konkurencję zagraniczną. Wynik sektora powyżej 0,1 należy traktować jako znaczące ograniczenie w handlu międzynarodowym.

5 Średni indeks STRI dla handlu wewnątrz EOG dla wszystkich sektorów usług wynosił zaledwie 0,06 w 2018 r., podczas gdy analogiczny indeks handlu międzynarodowego 0,22, indeks dla USA 0,24, a średni indeks dla wszystkich krajów OECD 0,23 (OECD, 2019a, 2019b).

nik będzie objęty prawem kraju przyjmującego. Mimo że w skali całej UE jest tylko ok. 2 mln delegowanych pracowników (tj. mniej niż 0,5% wszystkich unijnych obywateli), to aż 20% z nich stanowią Polacy. Dlatego to głównie polskie firmy wysyłające pracowników do innych krajów członkowskich UE będą ponosiły wyższe koszty nowej regulacji. Obecne przepisy wymagają, by pracownik delegowany otrzymywał przynajmniej pensję minimalną kraju przyjmującego, ale wszystkie składki socjalne odprowadzał w państwie, które go wysyła. Zmiany przepisów w tej sprawie przewidują wypłatę wynagrodzenia (po upływie 12 miesięcy czasu delegowania) na takich samych zasadach, jak w przypadku pracownika lokalnego.

Wykres 3: Indeks Restrykcyjności Handlu Usługami (STRI) wewnątrz EOG i MFN dla sektorów usług w 2018 r.

Źródło: Benz i Gonzales, 2019 oraz OECD (2019a i 2019b).



Podsumowanie

Integracja Polski z Unią Europejską, a zwłaszcza dostęp do wspólnego rynku spowodowały otwarcie nowych możliwości rozwoju dla krajowego rynku usług i dla polskich przedsiębiorstw, które chciały oferować usługi dla zagranicznych odbiorców.

Najważniejsze korzyści z integracji, jakie odniosła polska gospodarka w obszarze usług rynkowych, polegały na wysokiej dynamice eksportu usług na rynek unijny. Mimo wysokiego tempa wzrostu całkowitego importu usług i importu usług z UE Polska miała wysoką nadwyżkę w wymianie usług zarówno na rynku wewnętrznym, jak i w handlu międzynarodowym. Poza latami kryzysu finansowo-gospodarczego nadwyżka ta miała tendencję wzrostową.

W strukturze polskiego eksportu usług (zarówno całkowitego, jak i wewnątrzunijnego) przeważają niestety pracochłonne (i mniej kapitałochłonne) rodzaje usług: usługi budowlane, montaż i przetwarzanie produktów, naprawy i konserwacje oraz usługi transportowe, a Polska opiera swoją konkurencyjność głównie na niższych cenach i kosztach.

Mimo intensywnej konkurencji, której musi sprostać Polska, w ostatnich latach możemy zauważyć pozytywne zmiany w strukturze naszego eksportu, do których należy zaliczyć poprawę wielu wskaźników odnoszących się do dwóch sektorów usług opartych na wiedzy: innych usług biznesowych oraz usług telekomunikacyjnych, komputerowych i informacyjnych. Na szczególne podkreślenie zasługuje poprawa wskaźników konkurencyjności niektórych usług opartych na wiedzy i high-tech, a zwłaszcza wzrost znaczenia usług komputerowych w eksporcie usług Polski zarówno na rynku wewnętrznym UE, jak i rynku globalnym.

Dzięki integracji rynkowej udało się znacząco obniżyć bariery regulacyjne w dostępie do rynków innych krajów członkowskich UE, z czego niewątpliwie korzystają polskie przedsiębiorstwa usługowe. Niestety, na wewnętrznym rynku usług mają też miejsce procesy dezintegracyjne, których przykładem może być przyjęta ostatnio dyrektywa w sprawie pracowników delegowanych. Ze względu na największy w UE odsetek tego typu pracowników zatrudnionych w Polsce skutki finansowe nowej regulacji odczuje najbardziej nasza gospodarka, a zwłaszcza przedsiębiorstwa transportu drogowego.

Bibliografia

- Aussilloux V., Bénassy-Quéré, Fuest C., Wolff G. (2017), *Making the best of the European single market*, „Policy Contribution” No 3, Breugel.
- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K. (2016), *Integracja europejska w okresie przemian. Aspekty ekonomiczne*, PWE, Warszawa.
- Benz S., Gonzales F. (2019), *Intra-EEA STRI Database: Methodology and Results*, „OECD Trade Policy Papers” No. 223, OECD Publishing, Paris (online: <https://doi.org/10.1787/2aac6d21-en>).
- Białowąs T. (2014), *Zmiany strukturalne w gospodarce* [w:] Mucha-Leszko B. (red.), *Pozycja gospodarcza Polski w Unii Europejskiej*, Wyd. UMCS, Lublin. El -Agraa, A.M. (2015), *The European Union Illuminated. Its Nature, Importance and Future*, Palgrave Macmillan.
- Kąkol M. (2015), *Stopień zintegrowania wewnętrznego rynku usług UE*, „Annales UMCS, Sectio H, „Oeconomia”, Vol. 49 (2).
- Kąkol M. (2017), *Building the genuine single market for services* [w:] Santagostino A. (red.), *The Single European Market and Trade Policy*, Cambridge Scholars Publishing.
- Kąkol M. (2018a), *Evaluation of Poland's revealed comparative advantage in international trade in services* [in:] *5th International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences & Arts SGEM 2018. Conference Proceedings Volume 5. Modern Science Issue 1.1*, 19-21 March, Wiedeń, DOI: 10.5593/sgemsocial2018H/11.
- Kąkol M. (2018b), *Poland's Competitiveness in Services Trade on the European Union Internal Market* [in:] *Proceedings of the 4th International Conference on European Integration, 17-18 May, Ostrava: VŠB-TU Ostrava, Faculty of Economics, Czech Republic*.
- Kąkol M. (2018c), *Poland's Export Specialization Pattern in Trade in Services* [in:] K.S. Soliman (ed.), *Proceedings of the 31st International Business Information Management Association Conference (IBIMA): Innovation Management and Education Excellence through Vision 2020*, 25–26 April, Milan, Italy.
- Komisja Europejska (2018), *Study on costs involved in accessing markets cross-border for provisions of construction services*, Bruksela.
- Mucha-Leszko, Bogumiła (2012), *Korzyści międzynarodowej integracji gospodarczej a osiągnięcia i problemy Unii Europejskiej* [w:] Bieńkowski W., Bukowski S.I., Olszewska G. (red.), *Przyszłość integracji europejskiej - konkurencyjność i rynki*, CeDeWu, Warszawa.
- OECD (2019a), *Intra-EEA STRI Regulatory Database*, (online: <http://stats.oecd.org>) (10.03.2019).
- OECD (2019b), *Services Trade Restrictiveness Index Regulatory Database*, (online: <http://stats.oecd.org>) (10.03.2019).
- Widodo T. (2008), „Products Mapping” and Dynamic Shift in The Patterns of Comparative Advantage: Could India Catch Up China?, „Journal of Chinese Economic and Foreign Trade Studies”, Vol. 1/No. 3, DOI: 10.1108/17544400810912365.



ROZDZIAŁ 14

MACIEJ NOWICKI

OCHRONA ŚRODOWISKA

ABSTRAKT

W procesie polskiej transformacji ustrojowej ochrona środowiska, będąca ważną dziedziną społeczną, stała się też znaczącym sektorem gospodarczym. Dzięki restrykcyjnemu prawu i unikalnemu w świecie systemowi pozabudżetowych funduszy ekologicznych już w pierwszym okresie transformacji został dokonany znaczący postęp w ochronie wód i w ochronie powietrza, ale stale jeszcze wiele problemów czekało na rozwiązanie.

Przełomowym momentem było podpisanie przez Polskę w 2004 r. traktatu akcesyjnego z Unią Europejską, co skutkowało przyjęciem całego prawodawstwa unijnego, a więc i wysokich standardów w ochronie środowiska, jakich wymaga się w UE. Wielką pomocą w wypełnianiu tych standardów były i są unijne programy finansowe, takie jak Program Spójności przekształcony w 2007 r. w program „Infrastruktura i środowisko” oraz program LIFE+. Łącznie w latach 2004-2017 Polska otrzymała z tych programów ponad 15 mld euro w formie dotacji. Żadne inne państwo członkowskie nie otrzymało tak wielkiego wsparcia finansowego na ochronę środowiska.

Dzięki tym środkom dokonano na wielką skalę inwestycji wodno-kanalizacyjnych, rozwinięto projekty zmniejszania emisji dwutlenku węgla i pyłów, zainwestowano w odnawialne źródła energii, rozwinięto gospodarkę odpadami oraz zrealizowano liczne programy ochrony przyrody.

Wyzwań jest nadal wiele i potrzebne są nowe programy, pamiętając, że czyste środowisko oznacza lepsze zdrowie obywateli, ochronę dzikiej przyrody, większe plony w rolnictwie, lepszą kondycję lasów i mniejsze straty materialne w gospodarce.

OCHRONA ŚRODOWISKA

Wprowadzenie

Wolne od zanieczyszczeń środowisko naturalne należy do grupy podstawowych wartości zintegrowanej Europy, a ochrona środowiska jest jednym z podstawowych celów oddziaływania UE na kraje członkowskie. Środowisko uznano za oficjalny obszar polityki UE w traktacie z Maastricht (1993 r.), a strategię rozwoju krajów UE – strategia lizbońska oraz Europa 2020 sformułowały cele niskoemisyjnej i zasobooszczędnej gospodarki. Unia Europejska włączyła się też do zainicjowanego przez ONZ globalnego partnerstwa na rzecz ochrony planety.

Główną metodą oddziaływania UE na kraje członkowskie w dziedzinie ochrony środowiska są regulacje prawne, obejmujące też sankcje za nierespektowanie norm. Ponadto kraje członkowskie uzyskują środki finansowe, które są niezbędne dla sfinansowania inwestycji oraz innych działań na rzecz ochrony środowiska. Ocenia się, że począwszy od lat 70., UE wydała ok. 500 dyrektyw w sprawie standardów ochrony środowiska. Dotyczyły takich spraw, jak: kwaśne deszcze, zubożenie warstwy ozonowej ziemi, jakość powietrza, nadmierny hałas, zanieczyszczenie wody, utylizacja odpadów i trwała energia oraz ochrona różnorodności biologicznej. Istotnymi działaniami UE w ostatnich latach stały się monitorowanie jakości środowiska oraz rejestrowanie zanieczyszczeń powodowanych przez gospodarke.

Działania na rzecz ochrony środowiska w Polsce przed akcesją do UE

Za rządów komunistycznych Polska, obok ZSRR, miała najbardziej zanieczyszczone środowisko naturalne. Nie tylko w Europie, ale też w świecie pozycja kraju była pod tym względem bardzo niska. Nic więc dziwnego, że w pierwszym etapie transformacji ustrojowej ochrona środowiska była ważnym problemem zarówno gospodarczym, jak i społecznym. Już na początku lat 90. radykalnie zmieniono prawo w tej dziedzinie, ustanowiono „policję ekologiczną” dla kontroli jego przestrzegania oraz powołano do życia unikalny w świecie system pozabudżetowych funduszy ekologicznych, służący wspomaganiu inwestycji proekologicznych bez sięgania po środki z budżetu państwa.

Działania te przyniosły znaczące rezultaty. W sektorze ochrony wód w latach 1990-2005 wybudowano ponad tysiąc nowoczesnych oczyszczalni ścieków, zwiększono dostępność mieszkańców wsi do wodociągów z 10% do 45%, a dostępność do kanalizacji z 2% do 15%. Zmniejszono ilość ścieków komunalnych zrzucanych do wód zupełnie bez oczyszczenia z 1500 hm³ do 250 hm³, chociaż nadal 10% takich ścieków czekało na oczyszczenie.

W sektorze ochrony powietrza największy postęp dokonał się w wyposażaniu zakładów energetycznych nie tylko w wysokosprawne instalacje odpylające, lecz także w instalacje do odsiarczania i odazotowania spalin. Trzeba dodać, że jeszcze w 1990 r. żadna elektrownia czy elektrociepłownia nie posiadała instalacji do redukcji emisji SO₂ i NO_x. W wielu miastach nastąpił też rozwój sieci ciepłowniczych i gazowych, dzięki czemu można było wyeliminować z użycia znaczne ilości małych kotłowni węglowych i pieców kaflowych, chociaż problem niskiej emisji nadal daleki jest od zadowalającego rozwiązania.

W gospodarce odpadami komunalnymi nie udało się w latach 1990-2005 uczynić znaczącego postępu, gdyż nadal ponad 95% tych odpadów trafiało na wysypiska. W sektorze odpadów przemysłowych wprowadzie zmniejszona została ich ilość ze 180 mln ton rocznie w 1988 r. do 120 mln ton w 2005 r., ale stale 20% tych odpadów, zawierających często substancje toksyczne, nie było utylizowanych.

W sektorze ochrony przyrody w latach 1990-2003 znacznie wzrosła ilość i powierzchnia obszarów prawnie chronionych, co dobrze świadczyło o świadomości ekologicznej ówczesnych władz centralnych i terenowych. Liczba parków narodowych wzrosła w tym czasie z 15 do 23, a parków krajobrazo-

wych z 50 do 120. Niestety, w wyniku nieszczęsnej nowelizacji ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. przerwany został ten pozytywny trend i odtąd (aż do dnia dzisiejszego) nie powstał ani jeden nowy park narodowy czy krajobrazowy, chociaż cennych przyrodniczo terenów, zasługujących na status ochronny, jest jeszcze wiele.

Tak więc w momencie przystępowania Polski do Unii Europejskiej mieliśmy już znaczne osiągnięcia w ochronie środowiska, ale pozostało jeszcze wiele do zrobienia, bowiem zaległości w tym tak ważnym obszarze dla zdrowia ludzi, dla ochrony przyrody, a także dla gospodarki kraju były ogromne.

Wsparcie działań na rzecz ochrony środowiska ze strony UE

Niezwykle ważnym dokumentem dla ochrony środowiska w Polsce był traktat akcesyjny, podpisany w maju 2004 r. Odtąd nasz kraj stał się pełnoprawnym członkiem Wspólnoty Europejskiej, co obowiązywało go do przyjęcia całego prawodawstwa unijnego i wdrożenia go do naszego systemu prawnego i stosowania standardów, jakie obowiązują w całej Unii. Ponieważ Polska nie była w stanie w krótkim czasie wypełnić wielu tych standardów, traktat akcesyjny zawierał 10 okresów przejściowych pozwalających na stopniowe dochodzenie do nich.

Jakkolwiek podstawowym narzędziem stymulowania przez Unię Europejską postępów w ochronie środowiska wszystkich państw członkowskich jest konieczność respektowania wspólnotowego prawa, to jednak nie mniej ważne jest solidaryzowanie się z takimi członkami jak Polska, których dochód narodowy wynosi znacznie poniżej średniej unijnej, poprzez finansowe wspieranie działań mających na celu wypełnianie standardów unijnych. Już od początku transformacji ustrojowej ochrona środowiska otrzymywała wsparcie finansowe. W latach 1990-1999 był to program PHARE, z którego uzyskano pomoc w wysokości 160 mln euro. W latach 2000-2003 znaczące środki ok. 600 mln euro uzyskano z programu pomocowego ISPA.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej pomoc ta uległa zwielokrotnieniu. W 2004 r. ustanowiony został Fundusz Spójności, w ramach którego w latach 2004-2006 dofinansowanie otrzymały najważniejsze inwestycje dla ochrony środowiska na kwotę 1,87 mld euro. Równocześnie dla mniejszych inwestycji, mających znaczenie regionalne, utworzony został Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, dysponujący podobną kwotą.

W 2007 r. Fundusz Spójności zmieniony został na Program „Infrastruktura i środowisko”, który w perspektywie finansowej na lata 2007-2013 dysponował budżetem w wysokości 28,3 mld euro. Środki te przeznaczone zostały przede wszystkim na poprawę infrastruktury transportowej oraz na ochronę środowiska. Drugi etap tego programu, przypadający na lata 2014-2020, dysponuje budżetem o podobnej skali – 27,4 mld euro. Na ochronę środowiska w okresie obu perspektyw finansowych przypadało ok. 15 mld euro. Metoda korzystania z funduszy europejskich na ochronę środowiska była taka sama jak w przypadku projektów z innych dziedzin. Było to dofinansowywanie inwestycji służących ochronie środowiska, radykalnie zmniejszające koszty budowy, niejednokrotnie decydujące o możliwości realizacji projektu.

Sektor wodno-kanalizacyjny

Najwięcej środków w ciągu minionych 15 lat uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej przeznaczono na sektor wodno-kanalizacyjny, a więc na budowę sieci wodociągowych i kanalizacyjnych oraz na budowę lub modernizację oczyszczalni ścieków. Na ten gigantyczny program w latach 2004-2017 wydatkowano 49,1 mld zł, z czego 27,6 mld zł (56,2%) pochodziło z funduszy unijnych¹. Budowa sieci wodno-kanalizacyjnych realizowana jest głównie przez polskie firmy i z użyciem polskich urządzeń i materiałów.

1 Podane przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju kwoty dotyczą jedynie projektów już zakończonych i rozliczonych, a przecież obecna faza programu pomocowego dla Polski zakończy się dopiero w 2020 r.

Tabela 1: Koszty inwestycji wodno-kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków zrealizowanych w latach 2004-2017 z udziałem dotacji UE (mln zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych *Mapa Dotacji UE* Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (2018).

Województwo	Koszt projektów (mln zł)	Dotacje UE (mln zł)	Udział środków UE (%)
Dolnośląskie	2308	1351	58,5
Kujawsko-pomorskie	2050	1151	56,1
Lubelskie	1118	626	56
Lubuskie	1209	786	65
Łódzkie	3043	1614	53
Małopolskie	4142	2462	59,4
Mazowieckie	8629	4699	54,4
Opolskie	1717	989	54,4
Podkarpackie	2310	1309	56,7
Pomorskie	2467	1382	56
Podlaskie	493	281	57
Śląskie	9097	5285	58
Świętokrzyskie	2143	1093	51
Warmińsko-mazurskie	1228	629	51,2
Wielkopolskie	4062	2004	49,3
Zachodniopomorskie	3135	1962	62,6
Razem	49151	27 623	56,2

W powyższej tabeli zestawiono koszty budowy ukończonych już systemów wodno-kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków, które otrzymały w latach 2004-2017 dotacje z funduszy europejskich. Zdecydowanie najwięcej środków pochłonęła budowa nowych sieci wodociągowych i kanalizacyjnych oraz oczyszczalni ścieków na Górnym Śląsku oraz budowa największej w Polsce oczyszczalni ścieków „Czajka” na Pradze w Warszawie wraz z kolektorem doprowadzającym ścieki z lewobrzeżnej części miasta, a także supernowoczesna instalacja uzdatniania wody pitnej dla Warszawy. Te wielkie inwestycje w stolicy kosztowały 4,12 mld zł, z czego 2,31 mld zł pochodziło ze środków unijnych. Dzięki tak wielkiemu wysiłkowi inwestycyjnemu nareszcie wszystkie ścieki warszawskie są oczyszczane, a jeszcze 15 lat temu były bez oczyszczenia zrzucane do Wisły.

Również w innych wielkich miastach polskich pieniądze unijne pozwoliły na szybką rozbudowę i modernizację oczyszczalni ścieków, jak na przykład w Krakowie, Poznaniu, Szczecinie, we Wrocławiu, ale we wszystkich województwach, obok budowy oczyszczalni ścieków, najwięcej środków przeznaczono na doprowadzenie sieci wodociągowych i kanalizacyjnych tam, gdzie ich dotąd nie było. Można więc powiedzieć, że program ten ma wielkie znaczenie nie tylko dla poprawy czystości naszych rzek i jezior, lecz także dla poprawy stanu zdrowia i komfortu życia milionów obywateli.

Na wstępie wspomniano, że w 2004 r. 45% mieszkańców wsi korzystało z wodociągów, a 15% z kanalizacji. W 2017 r. ten udział wzrósł do 85% dla wodociągów i 41% dla kanalizacji. Dla mieszkańców miast te odsetki wyniosły w 2017 r. odpowiednio 97% i 90%. Można powiedzieć, że ogromne zaniedbania w tym sektorze zostały w dużej mierze nadrobione i obecnie wskaźniki dla Polski plasują się w pobliżu średniej dla całej UE. Podobna poprawa dotyczy oczyszczalni ścieków. W latach 2004-2017 wybudowano ok. 600 nowych oczyszczalni, a wiele innych zmodernizowano tak, że już wszystkie polskie miasta są wyposażone w te instalacje i 95% mieszkańców miast oraz 41% mieszkańców wsi z nich korzysta. Nareszcie, dzięki funduszom Unii Europejskiej, nie mamy się czego wstydzić, a rzeki i jeziora w Polsce stają się coraz czystsze.

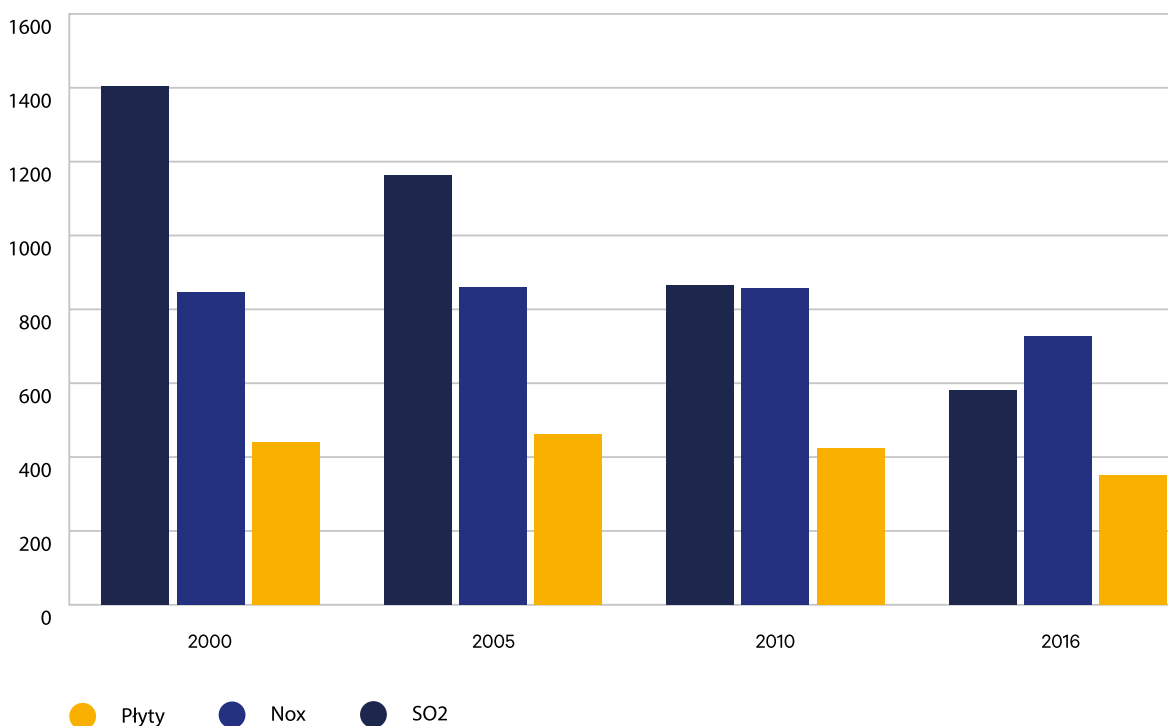
Zanieczyszczanie powietrza przez sektor energetyczny

W przypadku ograniczania zanieczyszczania powietrza przez zakłady energetyczne działania ze strony UE mają charakter prawny. Są to dyrektywy o stosowaniu określonych standardów. W sektorze ochrony wód wsparcie ze strony UE dotyczy infrastruktury, której właścicielami są samorządy (instytucje publiczne), co nie zakłócało konkurencji rynkowej Wspólnoty. Natomiast w ochronie powietrza znaczącymi źródłami emisji zanieczyszczeń były i są zakłady energetyczne, a więc przedsiębiorstwa pracujące dla zysku. Coraz surowsze prawo unijne stopniowo wymuszało na zakładach energetycznych stosowanie wysokosprawnych instalacji do redukcji emisji dwutlenku siarki, tlenków azotu i pyłów, zgodnie z kardynalną zasadą, że płaci zanieczyszczający. Tak więc mimo że koszty takich inwestycji były rzędu setek milionów złotych, dotacje unijne nie przekraczały 20 mln zł.

Narzędzia prawne okazały się skuteczne, gdyż obecnie wszystkie polskie elektrownie i elektrociepłownie wypełniają standardy unijne. O ile w 1988 r. emisja SO_2 z sektora energetyki wynosiła 2,7 mln ton, a w 2004 r. – 0,75 mln ton, to w 2017 r. już tylko 0,24 mln ton. Podobnie jest z emisją pyłów. W 1988 r. wynosiła ona 900 tys. ton, w 2004 r. – 110 tys. ton, a w 2017 r. tylko 38 tys. ton, a więc postęp, jaki się dokonał, jest ogromny.

Wykres 1: Emisja głównych zanieczyszczeń atmosfery w latach 2000-2016 (tys. ton/rok)

Źródło: dane dla lat 2000, 2005 i 2010 Nowicki (2014), a dla 2016 – dane GUS.



Programy unijnego dofinansowania objęły głównie likwidację niskiej emisji w miastach poprzez termomodernizację budynków oraz budowę sieci ciepłowniczych i gazowych w celu eliminacji małych kotłowni i pieców kaflowych. Przeznaczono je także na wykorzystanie odnawialnych źródeł energii. Dla tego rodzaju działań udział dotacji unijnych zawierał się w granicach 50-65%.

W latach 2004-2017 na inwestycje w ochronie powietrza w ramach programów unijnych wydatkowano 11,33 mld zł, z czego 3,87 mld zł (34%) pochodziło ze środków unijnych. Najwięcej środków wydano w województwie śląskim (3 mld zł), co nie dziwi, gdyż w przeszłości region ten był jednym z najbardziej zanieczyszczonych w skali Europy, a więc i zaległości w tym zakresie były wielkie. Warto też odnotować, że elektrociepłownia Siekierki w Warszawie przeznaczona na modernizację trzech instalacji służących ochronie powietrza ok. 600 mln zł, przy dotacji unijnej 60 mln zł.

Na powyższym wykresie przedstawiono zmiany emisji SO_2 , NO_x i pyłów, jakie dokonały się w Polsce w latach 2000-2017. Widać, że największa redukcja emisji dotyczyła dwutlenku siarki, który w przeszłości był najgroźniejszym zanieczyszczeniem atmosfery w naszym kraju. Znacznie mniejszą redukcję emisji tlenków azotu tłumaczy się tym, że w ciągu ostatnich kilkunastu lat podwoiła się liczba samochodów, a mimo tego zauważalny jest spadek emisji związków azotu, co wiąże się z budową instalacji odazotowania spalin w elektrowniach i w przemyśle chemicznym. Głównym źródłem emisji pyłów jest nadal spalanie węgla najgorszej jakości w małych kotłowniach i piecach kaflowych.

Inwestycje w odnawialne źródła energii

Dofinansowanie inwestycji w odnawialne źródła energii leży w gestii wojewódzkich funduszy ochrony środowiska, które realizują strategię ochrony środowiska uchwalone przez sejmiki wojewódzkie, jako że z zasady są to niewielkie projekty. Zdecydowanym liderem pod względem inwestowania w odnawialne źródła energii jest województwo lubelskie, w którym w latach 2005-2017 przeznaczono na ten cel 484 mln zł, z czego ponad 2/3, czyli 331 mln zł, stanowiły dotacje z programów Unii Europejskiej. Głównie były to instalacje fotowoltaiczne. Jest rzeczą zdumiewającą, że graniczące z tym województwem Podkarpacie, mające jeszcze lepsze warunki do wykorzystania energii słonecznej, przeznaczyło na instalacje w odnawialne źródła energii zaledwie 17 mln zł. Świadczy to o znacznie różniących się priorytetach regionalnych w dziedzinie ochrony środowiska, a trzeba dodać, że także w działaniach dotyczących zwalczania niskiej emisji w latach 2005-2017 województwo podkarpackie okazało się jednym z najmniej aktywnych w kraju.

Gospodarka odpadami komunalnymi

Kolejnym ważnym sektorem w ochronie środowiska jest gospodarka odpadami komunalnymi. Jak wspomniano we wstępie, jeszcze 15 lat temu ponad 90% tych odpadów trafiało na wysypiska, a recykling takich odpadów jak szkło, papier czy metale był mniejszy niż przed rokiem 1989. Już w traktacie akcesyjnym zadekretowano konieczność radykalnej zmiany tego stanu w ciągu dekady, a wprowadzenie do polskiego prawa dyrektyw unijnych wymusiło konkretne działania. W 2009 r. uchwalono ustawę o zbiórce i utylizacji zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, a więc starych lodówek, pralek, telewizorów, komputerów. Już 4 lata później zebrano takiego sprzętu 158 tys. ton, co stanowiło 33% nowego sprzętu wprowadzonego na rynek, a w 2018 r. odsetek ten wyniósł 52%.

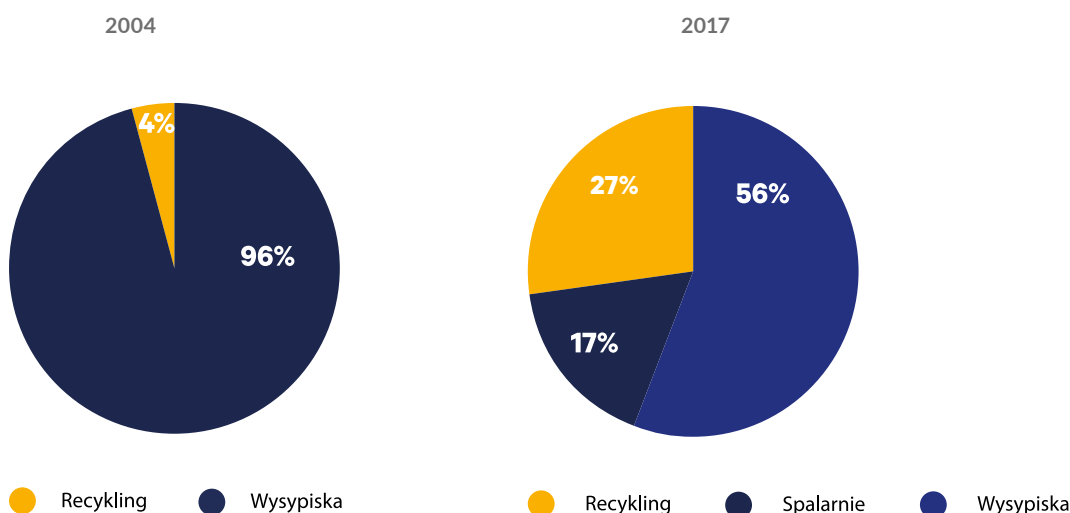
W 2010 r. uchwalono ustawę, że odtąd władze samorządowe, a nie firmy wywozowe, są właścicielami odpadów komunalnych, odpowiedzialnymi z ich zbiórkę i utylizację. Ta zmiana radykalnie poprawiła podejście do odpowiedzialności w gospodarce odpadami.

W latach 2010-2017 w największych miastach pobudowano nowoczesne spalarnie śmieci. Te niezbędne inwestycje otrzymały dotacje unijne w granicach 33-50% ich kosztów. W Krakowie, Poznaniu, Bydgoszczy, Białymstoku, Szczecinie, Rzeszowie i Koninie takie spalarnie już pracują, a w Warszawie i w Gdańsku są na ukończeniu. W całym kraju powstała też sieć kilkudziesięciu regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów, które wyposażone są w linie do segregacji odpadów zmieszanych, do produkcji paliwa z odpadów i do biodegradacji odpadów organicznych. Instalacje te otrzymały dotacje

unijne pokrywające około połowy ich kosztów. Dodać trzeba, że ostatnio Polska implementowała także dyrektywę opakowaniową, dzięki czemu będzie można znacząco zmniejszyć ilość opakowań antyekologicznych. Na te działania w gospodarce odpadami wydatkowano w latach 2005–2017 ponad 10 mld zł, z czego dotacje unijne stanowiły 45% tych kosztów (ok. 5 mld zł). Na wykresie 2 zestawiono rodzaje zagospodarowania odpadów komunalnych w latach 2004 i w 2017.

Wykres 2: Zagospodarowanie odpadów komunalnych w latach 2004 i 2017

Źródło: GUS.



Powyższy wykres ilustruje postęp, jaki dokonał się w tym czasie dzięki wprowadzeniu unijnego prawodawstwa w zagospodarowywaniu odpadów, które wymogło ich segregację przez mieszkańców oraz budowę licznych, nowoczesnych instalacji do segregacji i utylizacji. Wysokie koszty tych instalacji zmniejszone zostały niemal o połowę dzięki dotacjom unijnym. Trzeba jednak zaznaczyć, że nadal jeszcze wiele brakuje do uzyskania zadowalającego stanu.

Ochrona przyrody

Na wstępie wspomniano, że nowelizacja w 2003 r. ustawy o ochronie przyrody zahamowała proces tworzenia nowych, prawnie chronionych obszarów o największej wartości przyrodniczej. Na szczęście po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej kraj nasz włączony został do europejskiej sieci obszarów NATURA 2000, chroniących najcenniejsze siedliska przyrodnicze oraz gatunki ptaków zagrożonych wyginięciem. Polska lista takich obszarów wyznaczona została ostatecznie w 2008 r. i objęła łącznie ok. 19% terytorium kraju. Preferowane jest na tych terenach rolnictwo ekologiczne, współzyskujące z dziką przyrodą i szanujące jej prawa, a także działalność agroturystyczna, natomiast zabronione są inwestycje mogące stanowić zagrożenie dla przyrody. Wprowadzono też rekompensaty dla rolników za zmniejszone wyniki produkcyjne w stosunku do rolnictwa i hodowli wielkotowarowych. Jest to sprawiedliwe rozwiązanie, do którego po latach protestów przekonuje się coraz więcej gmin, na których obszary NATURY 2000 zostały wyznaczone.

Unijnym programem finansowo wspierającym działania na rzecz ochrony przyrody jest przede wszystkim program LIFE istniejący od 1992 r. Od 2007 r. dysponuje on znacznie większymi środkami jako LIFE+. Jest on bezpośrednio zarządzany przez Komisję Europejską i mogą w nim brać udział projekty z wszystkich państw członkowskich. W latach 2007-2016 dotacje z tego programu otrzymało 75 projektów polskich. Koszty ich wyniosły ponad 800 mln zł, a dotacje unijne pokryły ich połowę i wyniosły 420 mln zł. Warto podkreślić, że głównymi beneficjentami tego programu są pozarządowe organizacje ekologiczne, które są szczególnie zasłużone w działaniach na rzecz ochrony zagrożonych

gatunków fauny i flory. Dużo wniosków zgłosiły też władze samorządowe oraz dyrekcje parków narodowych i krajobrazowych na działania, z których wiele powinno być finansowane przez budżet państwa. Tak więc i w tym sektorze pomoc unijna dla Polski okazała się znacząca.

Inne działania

Aby dopełnić ten obraz, trzeba wspomnieć, że do Polski wpłynęło ok. 80 mln euro z funduszy europejskich na wyposażenie jednostek straży pożarnej w nowoczesny sprzęt przeciwpożarowy i sprzęt do ratownictwa chemicznego. Ponad 600 mln euro wykorzystano na wspieranie działań przeciwpowodziowych oraz ok. 40 mln euro na wyposażenie inspektoratów ochrony środowiska w nowoczesny sprzęt kontrolny i laboratoryjny, pozwalający na skuteczne kontrolowanie przestrzegania standardów w ochronie środowiska.

Wnioski

Zakres pomocy unijnej dla Polski w dziedzinie ochrony środowiska był szeroki, a pomoc – wielostronna. Pozwalał na to, aby Polska mogła jak najszybciej nadrobić wieloletnie zaniedbania w ochronie środowiska. Łączna kwota, jaką otrzymała Polska z funduszy unijnych w formie dotacji w latach 2004-2017, wyniosła ponad 15 mld euro. Żadne inne państwo członkowskie nigdy nie otrzymało tak wielkiego wsparcia finansowego w tej ważnej dziedzinie ekologicznej, gospodarczej i społecznej. Wyzwania dotyczące ochrony środowiska naturalnego są jednak nadal duże. Zagrożeniem środowiska obecnie jest nie tylko gospodarka, lecz także współczesny sposób życia ludzi. Potrzebne są nowe kierunki oddziaływania, gdyż trzeba pamiętać, że czyste środowisko oznacza lepsze zdrowie obywateli, ochronę dzikiej przyrody, większe plony w rolnictwie, lepszą kondycję zdrowotną lasów i mniejsze straty materialne w gospodarce.

Bibliografia

Fundeko (2007), *Analiza wykorzystania przez polskich beneficjentów środków w ramach programu LIFE*, Warszawa.

Główny Urząd Statystyczny, *Roczniki Ochrona środowiska kolejnych lat*.

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (2019), *Fundusze Europejskie*, Warszawa.

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (2018), *Mapa dotacji UE*, Warszawa.

Nowicki Maciej, Sitnicki Stanisław (red.) (2007), *Ochrona środowiska w praktyce*, Warszawa.

Nowicki Maciej (2014), *25 lat ochrony środowiska w demokratycznej Polsce*, Warszawa, Wydawnictwo ALTER.



ROZDZIAŁ 15

GRZEGORZ WIŚNIEWSKI

ANDRZEJ CYLWIK

ENERGETYKA

ABSTRAKT

W okresie przedakcesyjnym i po uzyskaniu członkostwa we Wspólnocie Polska nie miała trudności z dostosowaniem się do wymagań liberalizowanego unijnego rynku energii.

Nasze przekształcenia sektorowe były zharmonizowane z unijną polityką energetyczną. Zasadnicza zmiana nastąpiła w latach 2006-2008, kiedy przeprowadzono konsolidację krajowego sektora energetycznego i zaczęto spowalniać wdrażanie unijnej polityki klimatyczno-energetycznej. Doprowadziło to, w szczególności w ostatnich latach, do niezrealizowania krajowego celu na rok 2020 (15% udziału energii z OZE w energii finalnej brutto) oraz do spadku wartości państwowych grup kapitałowych w energetyce.

Jednocześnie w innych obszarach kontynuowano współpracę z UE, która zaowocowała wielomiliardowym (ponad 17,5 mld zł) wsparciem inwestycji infrastrukturalnych oraz zapewniła Polsce możliwość pełnego pokrycia krajowego zapotrzebowania na gaz ziemny dostawami spoza Rosji. W relacjach z UE naszym problemem na przyszłość pozostaje niedorozwój OZE oraz nadmierna emisja CO₂.

Wprowadzenie

Tematem tego rozdziału są procesy i zmiany, które zaszły w polskiej elektroenergetyce, w tym w wytwarzaniu energii odnawialnej oraz w sektorze gazu ziemnego, analizowane w kontekście zmian regulacyjnych i unijnej polityki gospodarczej.

Pierwsze unijne dyrektywy w sprawie liberalizacji („pierwszy pakiet energetyczny”) zostały przyjęte w 1996 r. W lutym 1997 r. w UE 15 weszła w życie dyrektywa 96/92/EC – „Jednolite zasady wewnętrznego rynku energii elektrycznej”. Unijna dyrektywa dotycząca wewnętrznego rynku gazu ziemnego zaczęła obowiązywać już w 1998 r. Natomiast w 2001 r. w zielonej księdze „W kierunku europejskiej strategii bezpieczeństwa dostaw energii” określono kierunki działań na rzecz bezpieczeństwa energetycznego. Dokument ten stał się bazą do rozwijania programów i przepisów na rzecz wzmocnienia europejskiej solidarności energetycznej.

Jednocześnie UE budowała trwałe podstawy do rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE). Już w marcu 1994 r. Komisja Europejska zainicjowała przyjęcie „Planu działań dla wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Europie” (tzw. Deklaracja Madrycka). W grudniu 1997 r., po uwzględnieniu otrzymanych uwag, Komisja przygotowała i przyjęła białą księgę „Energia dla przyszłości: odnawialne źródła energii”. Proponowane przez białą księgę „Strategia” i związany z nią „Plan Działania” były nakierowane na osiągnięcie do 2010 r. celu minimum, tj. 12% udziału energii odnawialnej (przy 6% w 1995 r.) w krajach UE 15.

Dyrektywa o promocji energii elektrycznej z OZE, ostatecznie przyjęta w 2001 r. (2001/77/WE), wyznaczała nie tylko cel w zakresie 12% udziału energii z OZE w zużyciu energii elektrycznej w UE 15, ale też indywidualne cele dla każdego kraju członkowskiego. Ponadto w 2003 r. Wspólnota przyjęła Dyrektywę w sprawie wspierania zużycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych (2003/30/WE), wyznaczając 6-procentowy cel udziału OZE, w tym zwłaszcza biopaliw (wówczas głównie pochodzenia rolniczego), w zużyciu w transporcie.

Oprócz przepisów dotyczących ściśle energetyki istniał pakiet dyrektyw środowiskowych, które wpływały na politykę energetyczną państw członkowskich i bezpośrednio na przedsiębiorstwa energetyczne. Do ważniejszych należały: Dyrektywa w celu ograniczenia emisji dwutlenku węgla (1993), Dyrektywa w sprawie ograniczania emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych źródeł spalania (2001), Dyrektywa ustanawiająca system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (2003). Funkcjonowały już dyrektywy podatkowe (harmonizacja zasad opodatkowania nośników energii) oraz wiele decyzji Komisji i Rady dotyczących sieci przesyłowych elektroenergetycznych i gazowych oraz zasad dostępu do sieci.

Punktem wyjścia do realizacji strategii przedakcesyjnej w obszarze energii, którą zaplanowano w ramach „Narodowej Strategii Integracji” (1997), było wprowadzenie do polskiego prawa zaleceń białej księgi UE z 1995 r., dotyczącej jednolitego rynku.

W latach 1990-1999 krajowy sektor gazu ziemnego zmieniał się głównie pod wpływem radykalnego odchodzenia od gospodarki centralnie planowanej i rozwijania systemu rynkowego. Przede wszystkim nastąpił duży i gwałtowny spadek popytu spowodowany racjonalizacją struktury produkcji przemysłowej oraz przejściem w rozliczeniach importu gazu ziemnego z Rosji z rubli transferowych na realną walutę (USD). Skutki tych zmian były łagodzone decyzjami rządowymi ograniczającymi wzrost cen gazu ziemnego dla odbiorców, w szczególności dla gospodarstw domowych. Zaplanowano także działania niezbędne w celu dostosowania organizacji systemu zarządzania np. Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo – krajowego monopolisty zatrudniającego prawie 50 tys. osób w ponad 20 zakładach wewnętrznych. Ostatecznie

1 Andrzej Cylik jest autorem części o gazownictwie i współautorem wprowadzenia i wstępu.

restrukturyzację PGNiG SA zrealizowano w latach 1997-1999. Istotne zmiany wewnętrzne zbiegły się z rozpoczęciem liberalizacji europejskiego rynku gazu ziemnego (1998) oraz pierwszymi próbami dywersyfikacji importu (2000 r., kontrakt norweski, który jednak nie został potwierdzony przez kolejny rząd).

W latach 2002-2003 w końcowym etapie negocjacji w sprawie akcesji Polski do UE dorobek prawny Wspólnoty, *acquis communautaire*, w obszarze „energia” (traktaty założycielskie, dyrektywy oraz decyzje, zalecenia Komisji, a także orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnoty Europejskiej) był już pokaźny.

Ogólnie uznawano², że zliberalizowana w latach 90. struktura krajowego sektora energetycznego i to, że Polska miała, już od 1997 r., stosunkowo nową i dobrą ustawę – Prawo energetyczne, będą gwarancją, że Polska nie powinna mieć zasadniczych trudności w przystosowaniu regulacji wewnętrznych w procesach harmonizacji prawa z UE.

W dalszej części tego rozdziału będą omówione sposoby i efekty wdrażania ówczesnych (i nowszych, tworzonych z udziałem Polski) *acquis communautaire* w obszarach: energii elektrycznej, gazu, odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej.

Elektroenergetyka

Idea decentralizacji i dywersyfikacji (zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i akceptowanych cen przez regulacje i zwiększanie konkurencji) początkowo była wspierana przez zmiany własnościowe (prywatyzacja) oraz organizacyjne sektora, dostosowujące do nowego zliberalizowanego rynku. W okresie przedakcesyjnym działania państwa polskiego były w pełni zgodne z ideą wolnego rynku (prywatyzacja i liberalizacja), zapobiegania praktykom monopolistycznym (od dekady aktywny był Urząd Antymonopolowy, z czasem przekształcony w UOKiK, a na mocy prawa energetycznego zaczął działalność Urząd Regulacji Energetyki – URE) i wspierania konsumentów (tworzenie organizacji konsumenckich działających na rynkach paliw i energii).

Działania te w pełni wpisywały się w politykę UE, która w dobie przyspieszonego rozwoju gospodarczego szukała przewag konkurencyjnych. UE zdała sobie sprawę, że jest drugim co do wielkości konsumentem energii na świecie, dysponuje niebagatelną siłą nabywczą oraz że staje się jednym z najbardziej energooszczędnych kontynentów i globalnym liderem w zakresie nowych, rozproszonych i odnawialnych źródeł energii, w tworzeniu technologii ograniczających emisję dwutlenku węgla oraz w zarządzaniu popytem. Idee te znalazły odbicie w wielu dyrektywach i dokumentach, których synteza stała się „Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii”³.

Te optymistyczne założenia zderzyły się z działaniami wielkich koncernów energetycznych, wspieranych przez krajowych polityków. Idea tworzenia narodowych czy nawet europejskich liderów w energetyce zaczęła zagrażać ideom artykułowanym przez dokumenty unijne. Warto zauważyć, że także energetyka krajów starej piętnastki niechętnie podporządkowywała się zasadom wspólnego (wolnego) rynku. Już w 1997 r. z prawa do derogacji przepisów dyrektywy 96/92/EC, wymagającej otwarcia wewnętrznego rynku energii elektrycznej, skorzystało 12 państw członkowskich⁴, w tym najstarsi członkowie – założyciele Wspólnoty (m.in. Niemcy, Francja, Holandia, Belgia, Luksemburg). Zjawiska te dały asumpt do występowania o derogacje także w krajach akcesyjnych, a potem nowych krajach członkowskich UE. To podejście, nazwane z czasem⁵ rentą zacofania (idea zasadniczo sprzeczna z zasadami innowacyjności, ochrony środowiska, a nawet racjonalności ekonomicznej) stawała się coraz bardziej powszechna także w Polsce i to nie tylko w newralgicznym obszarze ochrony środowiska, ale także w zakresie kształtowania rynku energii.

2 Pupka J., *Doświadczenia polskiej energetyki związane z dostosowaniem do warunków UE. Materiały konferencyjne Enerkom 2000*, 27/05/2000.

3 Komisja Wspólnot Europejskich, *Zielona księga – Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*, Bruksela, 8.03.2006

4 Pupka J., *op. cit.*

5 Wiśniewski G., *Dylematy strategiczne sektora odnawialnych źródeł energii*, „Energetyka – Społeczeństwo – Polityka” 1/2015.

Decydującym działaniem w odejściu od zasad wolnego rynku, funkcjonującego w duchu „drugiego pakietu energetycznego”, było przyjęcie przez rząd w 2006 r. „Programu dla elektroenergetyki”, który zmienił podstawowe założenia krajowego rynku energii. Wyrazem tego stało się tworzenie państwowego monopolu w energetyce i centralizacja zarządzania przeprowadzona pod hasłem „konsolidacji sektora energetycznego”. W wyniku szybko (2006-2007) przeprowadzonej konsolidacji powstały 4 pionowo zintegrowane grupy energetyczne (PGE, Tauron, Enea, Energa). Przez kilka lat funkcjonowały one na rynku energii elektrycznej z innymi dużymi podmiotami zagranicznymi (EDF, GDF, RWE, Dong, Iberdrola) oraz krajowymi. Z czasem ubywało firm zagranicznych i zwiększał się poziom koncentracji na rynku krajowym, ale mimo tych zmian polskie grupy kapitałowe i tak nie stały się firmami liczącymi się na rynku międzynarodowym (największe po względem EBIDTA są dopiero w drugiej dziesiątce europejskich firm energetycznych), (Zamasz 2016). Centralizacja w elektroenergetyce nie spełniła zakładanej funkcji w postaci zwiększenia poziomu inwestycji i zmniejszenia kosztów oraz otwarcia możliwości ekspansji międzynarodowej.

Konsolidacja w istocie była przejawem skutecznej gry dużej grupy interesu, wykorzystującej patriotyzm gospodarczy. Koncepcja ta stawała się elementem kulturowym coraz mocniej przez kolejne ekipy polityczne. Przy olbrzymich rozbieżnościach w polityce społecznej i gospodarczej kolejne rządy realizowały zasady polityki energetycznej, polegające na preferowaniu własności państwowej i wyznaczaniu celów tej polityki przez administrację centralną.

W latach 2008-2013, po przyjęciu pakietu klimatyczno-energetycznego i trzeciego pakietu liberalizacyjnego, kapitalizacja rynkowa pięciu największych producentów energii elektrycznej w UE – takich potentatów jak E.ON, RWE, Engie, EDF czy Enel – spadła o 37%, tj. o ok. 100 mld euro. Nie był to tylko wpływ kryzysu finansowego i ustabilizowania się zużycia energii elektrycznej, lecz także głębokich zmian, które zaszły w tym okresie na rynku energii elektrycznej w Europie, w efekcie realizacji unijnej polityki energetycznej. Popyt na energię elektryczną w UE w latach 2008-2013 spadł o 3,3% (przy jednoczesnym wzroście PKB sięgającym 4,1%), udział węgla w miksie energetycznym paliw dla elektroenergetyki zmniejszył się o 4,2%, a udział energetyki z OZE wzrósł w 2014 r. do 16%. Europejskie spółki energetyczne zaczęły wyodrębniać (rozdzielać) zasoby wytwórcze węglowe i odnawialne oraz budować wartość i potencjał rozwojowy (w tym innowacyjny) na tych ostatnich. Wbrew wielu obawom i wątpliwościom potwierdza to skuteczność polityki klimatyczno-energetycznej UE w zakresie dekarbonizacji i rozwoju OZE, przy jednoczesnym zachowaniu konkurencyjności i bezpieczeństwa zasilania oraz wzmocnieniu pozycji konkurencyjnej UE na rynku globalnym.

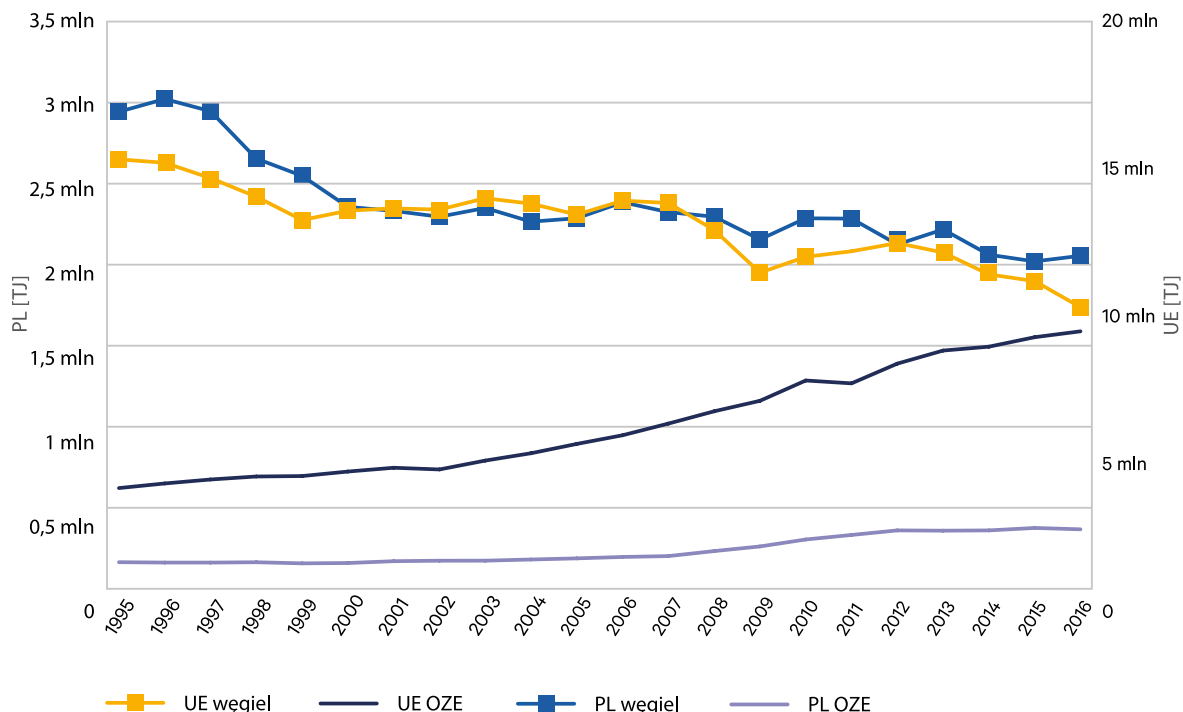
W Polsce skonsolidowane, państwowe spółki energetyczne postąpiły odwrotnie – kontynuowały inwestycje we własne węglowe zasoby wytwórcze (w tym zakup zasobów węglowych od pozbywających się ich koncernów zagranicznych, np. Vattenfall, EDF) i w sektorze wydobywania węgla, a w szczególności w ostatnich latach spowolniły lub zatrzymały inwestycje w OZE. Doprowadziło to w 2018 r. do najwyższego wzrostu cen hurtowych energii elektrycznej w Polsce od początku procesu integracji z UE. Przy utrzymywaniu się obecnych trendów konkurencyjność może stracić zarówno polska energetyka, jak i gospodarka obciążona rosnącymi kosztami energii. Niekorzystne trendy, jeśli chodzi o wartość giełdową energetycznych spółek, utrzymują się. Wartość PGE od początku notowań (przez dekadę, 2009-2019) spadła o 58%, w tym w ciągu ostatnich 4 lat o 45%. W ostatnich 3 latach wszystkie spółki energetyczne, znajdujące się w zarządzie Skarbu Państwa, straciły na wartości ponad 16 mld zł, co ogranicza ich przyszłe możliwości inwestycyjne. Można postawić tezę, że Polska elektroenergetyka nie potrafiła skorzystać na tworzeniu jednolitego europejskiego rynku energii elektrycznej i straciła na zbyt powolnej reakcji na unijną politykę klimatyczno-energetyczną.

Wieloletnie trendy zużycia węgla⁶ i energii z OZE przedstawiono na poniższym wykresie. Wynika z nich, że już na przełomie lat 2019/2020 zużycie węgla w UE będzie mniejsze niż zużycie energii z OZE. W UE węgiel był głównym paliwem dla energetyki jedynie do połowy lat 90. (po ropie naftowej stosowanej głównie w transporcie). W 1996 r. Unia zużyła po raz pierwszy więcej gazu ziemnego niż węgla. Energia z OZE staje się drugim po gazie źródłem energii do wytwarzania ciepła i energii elektrycznej. Będzie ona również zastępować paliwa nieodnawialne w transporcie. Zgodnie z trendami już w latach 2019-2020 UE zużywać będzie więcej energii z OZE niż z węgla.

6 Obecnie poziom zużycia węgla w UE zbliżył się do poziomu zużycia energii jądrowej, która już od kilku lat notuje trend spadkowy.

Wykres 1: Porównanie zużycia energii brutto (wg Eurostatu *gross inland consumption*) w Polsce i UE

Źródło: Baza danych Eurostat, opracowanie autora.



Powyższy wykres nie tylko ilustruje problem i potwierdza stawianą w innych obszarach tezę o Europie dwóch prędkości – jeśli chodzi o dekarbonizację, ale wręcz o Europie „przeciwstawnych kierunków” – jeśli chodzi o OZE. Przedstawienie powstałej sytuacji antycypuje ryzyka dla Polski związane z narastającymi sprzecznościami w zachowawczej strategii krajowej i progresywnej strategii UE. Pozostaje dylemat, czy uruchomione zostaną mechanizmy sprowadzające polską energetykę na tory rozwoju i innowacji oraz czy będzie to przejście ewolucyjne, czy też rewolucyjne (pod wpływem zbyt wysokich kosztów i niezadowolenia społecznego).

Dotychczasowe zmiany w krajowej energetyce, na tle procesów zachodzących w UE, były zbyt powolne. Struktura wytwarzania energii, spadek emisyjności i rozwój OZE nie odpowiadają aktualnym potrzebom gospodarki (rosnące ceny energii) i aspiracjom coraz większych mas współczesnego społeczeństwa, świadomych zagrożeń środowiskowych. Wykorzystanie węgla w energetyce spada od początku transformacji (1990 r.), ale od połowy ubiegłej dekady (paradoksalnie, od momentu wejścia Polski do UE i przyjęciu przyjaznych dla środowiska przepisów unijnych) jest to spadek wolniejszy. W ostatnich latach zużycie węgla w polskiej gospodarce ustabilizowało się. Trudno jest jednak potwierdzić stawianą w projekcie „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.” (z listopada 2018 r.) tezę, że węgiel przez kolejne dekady pozostanie paliwem dominującym, zwłaszcza że coraz większy udział w wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepła w Polsce ma węgiel importowany.

Wyzwaniem dla krajowej polityki energetycznej i klimatycznej w dalszym ciągu jest zasadnicza zmiana struktury energetyki, przy której koszty ekologiczne i ryzyko ekonomiczne będą możliwe najmniejsze, a największe będą szanse rozwoju przyszłościowych rozwiązań opartych (zgodnie ze strategią UE) na źródłach niskoemisyjnych lub całkowicie bezemisyjnych.

Odnawialne źródła energii

W efekcie otwarcia drogi do negocjacji akcesyjnych z UE (Agenda 2000) oraz w odpowiedzi na ogłoszenie przez Komisję Europejską w 1997 r. białej księgi „Energia dla przyszłości: odnawialne źródła energii” oraz wezwanie krajów członkowskich do opracowania własnych strategii Polska (wówczas jako pierwszy kraj kandydujący do UE) przystąpiła do opracowania własnej strategii na rzecz promocji OZE.

Koncepcje energetyczne wychodzące z UE stały się zaczątkiem kształtowania współczesnej polityki Polski w zakresie OZE, a pierwszym formalnym krokiem w tym kierunku stała się uchwała Sejmu RP z 1999 r. W uchwale zobowiązano rząd do przygotowania „Strategii rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce” oraz jej harmonizacji z polityką energetyczną i środowiskową. Odpowiedzialność za to zadanie przejął minister środowiska. Strategia ta, zaakceptowana przez Radę Ministrów w 2000 r. i przyjęta ostatecznie przez Sejm w 2001 r., wytyczyła kierunki rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce do 2010 r., z perspektywą do 2020. Podstawowym celem było zwiększenie zużycia energii ze źródeł odnawialnych do 7,5% w bilansie energii do 2010 r. i 14% w 2020 r. Ze względu na krajową strukturę zużycia energii, z dominującą rolą ciepła w bilansie energii końcowej, szczególną rolę przypisano rozwojowi produkcji „zielonego ciepła”, zwłaszcza z biomasy, którą oceniono jako najbardziej perspektywiczną dla Polski technologię energetyki odnawialnej w okresie do 2010 r. Zaproponowano 3 scenariusze rozwojowe, przewidujące 7,5%, 10,5% oraz 12% udziału energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w całkowitej produkcji energii elektrycznej w 2010 r. Wdrożenie „Strategii...” miało się odbyć poprzez opracowanie programów rozwoju poszczególnych rodzajów OZE i dedykowanej ustawy o OZE. Niestety, planowane programy nigdy nie zostały przyjęte i wdrożone, chociaż w 2001 r. powstał projekt pierwszego pilotażowego „Programu rozwoju energetyki wiatrowej na lata 2001-2005”. W 2003 r. w Ministerstwie Środowiska powstał projekt ustawy o OZE, ale na uchwalenie przez Sejm aktu prawnego tej rangi trzeba było czekać aż do 2015 r.

W 2003 r. w procesie negocjacji akcesyjnych w części dotyczącej wdrożenia dyrektywy 2001/77/WE o promocji energii z OZE ustalono krajowy cel na 2010 r. na udział energii z OZE w zużyciu energii elektrycznej na poziomie 7,5% (pierwsza dyrektywa dotycząca OZE pomijała cele w transporcie i ciepłownictwie, które pojawiły się w prawodawstwie unijnym odpowiednio w latach 2003 i 2009). Wobec fiaska ówczesnych prac rządowych nad ustawą o OZE dyrektywa została wdrożona w 2004 r. w formie nowelizacji ustawy – Prawo energetyczne. Ustawodawca zobowiązał sprzedawców energii elektrycznej do zakupu zielonej energii (bądź wytworzenia jej we własnych źródłach przyłączonych do sieci). Wprowadzono mechanizm wsparcia energii elektrycznej z OZE w formie systemu świadectw pochodzenia energii z OZE (zielonych certyfikatów)⁷. Dopiero od 2007 r. cele ilościowe (zobowiązania wypełniane poprzez zakup certyfikatów) dla wytwórców energii elektrycznej i spółek obrotu zostały podniesione, tak aby osiągnąć 10,4% w bilansie sprzedaży w 2010 r. (zwyfikowany odpowiednik celu indykatywnego 7,5% w końcowym zużyciu energii w dyrektywie 2001/77/WE). Polska wdrożyła poprawnie pierwszą dyrektywę o OZE (ostatecznie potwierdziła to notyfikacja Komisji z 2016 r.). Główną rolę w realizacji celu odegrały energetyka wiatrowa i kontrowersyjna technologia współspalania biomasy z węglem w elektrowniach systemowych, która dostarczyła aż 48% całej energii elektrycznej z OZE w 2010 r. Wsparcie technologii współspalania biomasy w istocie stało się pomocą dla elektrowni węglowych, a nie instrumentem promocji innowacji i rozwoju OZE, przy równoczesnym znacznym imporcie paliwa biomasowego.

Wdrożenie celów unijnych na 2020 r. (unijny pakiet „3x20” z 2007 r. i druga dyrektywa 2009/28/WE o promocji OZE z 2009 r.) okazało się znacznie trudniejsze. Zgodnie z dyrektywą 2009/28/WE państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia określonego udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. Obowiązkowe, krajowe cele ogólne składają się na założony 20-procentowy udział energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto we Wspólnocie.

⁷ Prawa majątkowe do świadectw pochodzenia energii z OZE podlegające obrotowi na Towarowej Giełdzie Energii, przy zapewnieniu popytu ze strony podmiotów zobowiązanych do ich zakupu, stały się formą dopłaty do ceny energii dla wytwórców energii z OZE.

Udział ten wylicza się jako iloraz wartości końcowego zużycia energii brutto ze źródeł odnawialnych oraz wartości końcowego zużycia energii brutto ze wszystkich źródeł. Cel dla Polski został ustalony indywidualnie, na poziomie 15%.

Początki wdrażania pakietu „3x20” oraz dyrektywy 2009/28/WE były obiecujące. W rozwój energetyki odnawialnej angażowało się coraz więcej samorządów (głównie dzięki funduszom strukturalnym UE), firm deweloperskich, niezależnych inwestorów, a od 2012 r. (od wdrożenia zasadniczych przepisów dyrektywy w prawie energetycznym, tzw. legislacyjny mały trójpak) także pierwsi prosumenci. W 2013 r. Polska stała się trzecim rynkiem w UE pod względem produkcji i sprzedaży na rynku krajowym kolektorów słonecznych, a krajowy rynek energetyki wiatrowej w 2015 r. uplasował się na 7. miejscu w UE⁸. Na początku obecnej dekady w Polsce działało ponad 340 firm produkujących urządzenia OZE lub kluczowe komponenty urządzeń dla OZE (Wiśniewski red. 2015), co zwiększało wartość dodaną w branży OZE i wpisywało się w politykę innowacyjności.

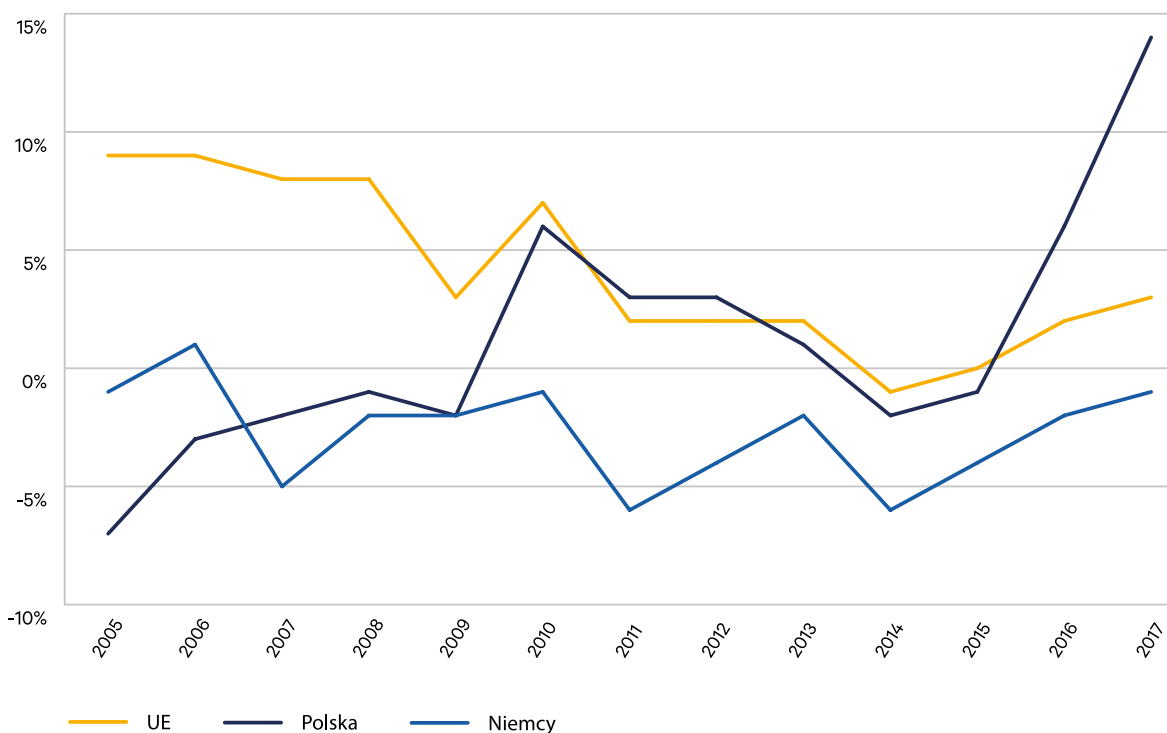
Ustawa o OZE została uchwalona dopiero w 2015 r., a proces notyfikacji systemu wsparcia w Komisji Europejskiej został zakończony w 2018 r. (niemal 9 lat od wejścia w życie dyrektywy, która miała doprowadzić do realizacji celów w zakresie OZE, zatwierdzonych przez Polskę na Radzie UE w 2007 r. – pakiet „3x20”). Słabe postępy w zakresie wzrostu udziałów energii elektrycznej z OZE stały się także przeszkodą w realizacji celu w postaci minimum 10% udziału paliw i energii z OZE w transporcie w 2020 r. Energia elektryczna z OZE, której Polska ma za mało, w transporcie liczy się od 2,5 (transport kolejowy) do 5 razy (transport drogowy) bardziej do realizacji celu OZE niż biopaliwa, a regres pogłębiły unijne wymogi ograniczania wsparcia dla biopaliw pierwszej generacji (z surowców rolniczych) na rzecz biopaliw drugiej generacji (z surowców nierolniczych), których Polska nie produkuje. Ograniczenie dotacji dla ciepła z OZE przyczyniło się do zejścia Polski także w ciepłownictwie ze ścieżki realizacji celu na 2020 r. Narastające problemy związane ze spadkiem tempa rozwoju OZE, poniżej kursu wymaganego przez prawo UE, pogłębiło uchwalenie w 2016 r. ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, nazywanej ustawą odległościową, która zahamowała inwestycje w farmy wiatrowe i podważyła zaufanie inwestorów z wielu krajów.

Powyższe tezy o narastającym ryzyku niezrealizowania celów OZE stawiane wcześniej (2015–2016) przez niezależnych ekspertów (Wiśniewski 2015), (ignorowane przez administrację) w końcu znalazły potwierdzenie w dokumentach oficjalnych. W raporcie „Energia ze źródeł odnawialnych” GUS stwierdził, że w 2017 r. udział energii z OZE sięgał zaledwie 11% i wskazał na pesymistyczne trendy. W tym samym momencie w innym raporcie „Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii” Najwyższa Izba Kontroli postawiła wniosek, że osiągnięcie przez Polskę założonego celu 15-procentowego udziału energii z OZE w 2020 r. może być zagrożone. W konsekwencji, zdaniem NIK, „Polska prawdopodobnie stanie przed koniecznością dokonania statystycznego transferu energii z OZE z państw członkowskich, które mają nadwyżkę tej energii. Koszty tego transferu mogą wynieść nawet 8 mld zł”. Wobec realnych zagrożeń pogłębiania się zapaści w energetyce odnawialnej i wobec wzrostu cen energii elektrycznej, w szczególności dla przedsiębiorców, w lutym 2019 r. premier Mateusz Morawiecki powołał Międzyresortowy Zespół ds. Ułatwienia Inwestycji w Prosumenckie Instalacje OZE, którego pracami kieruje Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (MPiIT). Ministerstwo Energii, a także niezależnie MPiIT rozpoczęły prace na nowelizacjami ustawy o OZE, które mają zmobilizować krótkoterminowy potencjał inwestycyjny i zmniejszyć rozmiary transferu statystycznego, ale działania te są spóźnione. Także nowe inicjatywy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska dotyczące przyspieszonego wykorzystania funduszy UE w inwestycje w OZE w ciepłownictwie przyniosą efekty głównie po 2020 r.

Problem z realizacją celu na energię z OZE powiększa brak skutecznej realizacji innego celu unijnego w zakresie zwiększania efektywności energetycznej. Od 2015 r. zużycie energii rośnie dynamicznie (Wykres 2), a przez to także przyrosty energii z OZE muszą być wyższe od zakładanych, aby osiągnąć planowane udziały (wyznaczone w %) energii z OZE w zużyciu finalnym.

Wykres 2. Zmiany zużycia energii finalnej w stosunku do 2005 r.

Źródło: Baza Danych Eurostat, opracowanie autorów.



Wbrew wcześniejszym trendom i oczekiwaniom OZE stają się dodatkowym problemem w relacjach Polski z UE. Brak realizacji przez Polskę celu OZE w 2020 r. i spodziewany kosztowny transfer statystyczny nie zakończą sprawy. Przyjęty przez UE tzw. pakiet zimowy, z nową dyrektywą o OZE (i celem indykatywnym na 2030 r. wynoszącym 32% energii z OZE), niosą też inne zobowiązania. Jedno z nich wynika wprost z rozporządzenia Parlamentu i Rady UE o zarządzaniu unią energetyczną, które krajowi członkowskiemu, który nie spełni celów OZE na 2020 r. (takim krajem jest już z pewnością Polska), nakazuje nadrobienie braków do 2022 r. i zachowanie trajektorii realizacji nowego celu na 2030 r. (do końca 2022 roku kraj członkowski poza nadrobieniem ewentualnych braków w realizacji celów OZE na 2020 rok, dodatkowo powinien zrealizować 18% celu z lat 2021-2030).

Sektor gazu ziemnego

Polska, chociaż nie była jeszcze państwem członkowskim, realizowała nawet z wyprzedzeniem postanowienia dyrektyw pierwszego (1998 r.) i drugiego (2003 r.) pakietu energetycznego, wydzielając system przesyłowy (GAZ-SYSTEM SA – 2006 r.) oraz tworząc regionalne spółki dystrybucyjne (2007 r.) i ponadto przekształcając PGNiG SA w spółkę giełdową. Jedynie podziemne magazyny gazu (PMG) pozostały nadal w ramach PGNiG SA, które pełniło funkcję ich operatora. Tak więc już w pierwszej dekadzie XXI w. działalność państwowego sektora gazowego, który obejmował ponad 90% rynku, była w zdecydowanej większości zharmonizowana z polityką unijną.

Sytuacja uległa okresowemu pogorszeniu po wprowadzeniu postanowień trzeciego pakietu energetycznego UE (2009 r.), który był kolejnym krokiem w kierunku liberalizacji rynku gazu ziemnego, w szczególności w zakresie oddzielenia wydobycia i dostaw od eksploatacji sieci gazowniczej. Doszło do istotnej różnicy stanowisk z Komisją Europejską, która wszczęła i skierowała do Trybunału Sprawiedliwości (TS) dwa postępowania dotyczące (zdaniem KE) niedozwolonej regulacji cen oraz braku wdrożenia części postanowień trzeciego pakietu energetycznego, których termin aplikacji upłynął w 2011 r. Rząd polski opracował mały trójpak energetyczny, który został uchwalony przez Sejm RP w listopadzie 2013 r. – co spowodowało wycofanie skargi zgłoszonej przez KE do TS.

Wśród decyzji dotyczących krajowego rynku gazu ziemnego największe znaczenie miało wprowadzenie obliwa gazowego (od 2014 r.) oraz utworzenie spółki Operator Systemu Magazynowania (w 2012 r.). Obligo gazowe polega na sprzedaży hurtowej większości (początkowo 30%) zużywanego gazu ziemnego za pośrednictwem Towarowej Giełdy Energii (TGE). Pośrednictwo TGE sprzyja rozwojowi rynku gazu ziemnego, co jest zgodne z polityką UE.

Generalnie administracja polska starała się współpracować z KE oraz odpowiednimi instytucjami unijnymi: np. z Agencją UE ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) oraz europejską siecią operatorów systemów przesyłowych (ENTSO). Współpraca zaowocowała dużym wsparciem finansowym krajowych i transgranicznych projektów inwestycyjnych. Dzięki wsparciu unijnemu został zrealizowany ambitny program polegający na:

- budowie nowych niezbędnych gazociągów przesyłowych,
- rozbudowie istniejących (Lasów) i budowie nowych (Cieszyn) połączeń transgranicznych,
- budowie Gazoportu i terminala LNG w Świnoujściu,
- rozbudowie pojemności PMG.

Polska kontynuuje współpracę unijną w zakresie budowy nowych transgranicznych gazowych sieci energetycznych (korytarz Północ – Południe), w tym nowych interkonektorów. Istotnym rezultatem kilkunastoletniej współpracy z UE jest rozwój krajowego systemu gazowego, a w szczególności osiągnięcie potencjalnej pełnej dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego – w sytuacji kryzysowej możemy obecnie importować spoza Rosji więcej gazu ziemnego, niż wynoszą nasze łączne potrzeby.

Jednak polska administracja nie podjęła współpracy z KE w zakresie rozwoju energetyki gazowej i skończyło się to porażką. Z planów inwestycyjnych zgłaszanych w ubiegłej dekadzie przez krajowe spółki energetyczne zrealizowano zaledwie ok. 25%. Rozwój energetyki gazowej został zatrzymany mimo rosnących możliwości importu gazu ziemnego spoza Rosji.

Polska ma odmienne stanowisko od większości krajów unijnych dotyczące budowy gazociągu podmorskiego Nord Stream 2. KE dąży do zastąpienia wyeksploatowanych złóż gazu ziemnego na Morzu Północnym (Holandia, Anglia) dostawami rurociągowymi z innego źródła, a Polska postawiła na dostawy LNG z USA oraz z nowego gazociągu norweskiego (Baltic Pipe). Obie powyższe inicjatywy nie są ze sobą sprzeczne w sensie gospodarczym.

Reasumując, unijna i polska polityka w sektorze gazu ziemnego są zbieżne zarówno w sprawach gospodarczych, jak i w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. Obserwowane różnice niektórych stanowisk wynikają z częściowo odmiennych poglądów politycznych lub wpływu krajowego lobby węglowego. UE wspierała finansowo i merytorycznie dynamiczny rozwój polskiego gazownictwa, w tym w szczególności inwestycje w system przesyłowy, terminal LNG oraz PMG.

W 2016 r. KE przyjęła część wcześniejszych polskich propozycji dotyczących bezpieczeństwa dostaw gazu, w tym wprowadzenia zasady solidarności we współpracy krajów członkowskich UE w danym regionie (Polska tworzy region wspólnie z Niemcami, Czechami i ze Słowacją).

Podsumowanie

Zasadnicza zmiana polityki energetycznej UE, zapoczątkowana w latach 1995-1998, została początkowo dobrze przyjęta przez Polskę, która podjęła realizację nowych programów rozwojowych. Problemy zaczęły narastać w połowie pierwszej dekady XXI w., kiedy wymagania unijne wzrosły i zaczęły naruszać partykularne interesy różnych grup, w tym w szczególności krajowego lobby węglowego. Ich działania doprowadziły do swoistego zacofania energetycznego i braku możliwości osiągnięcia unijnych celów (zwłaszcza udziału OZE) w 2020 r.

Pozytywnym aspektem związanym z przystąpieniem do UE jest rozwój sektora małych i indywidualnych instalacji OZE, zwłaszcza służących do produkcji ciepła (np. kolektory słoneczne) oraz niezależnych inwestorów. Sektor niezależnych producentów energii przyczynił się walnie do wzrostu całkowitego udziału energii z OZE z 4,4% w 1997 r., do 6,9% w 2004 r. i do 11,7% w 2015 r. W efekcie

został uruchomiony kapitał społeczny w tym zakresie, który nie jest w pełni wykorzystany na rzecz transformacji energetycznej (np. w obszarze prosumenckim).

W elektroenergetyce, a w szczególności w podsektorze energii odnawialnej, błędem okazało się opóźnianie wdrażania polityki unijnej. Opóźnienia prowadzą wprost do niezrealizowania celów klimatyczno-energetycznych (udział OZE, efektywność energetyczna) i konsekwencji z tym związanych (zapóźnienie technologiczne, rosnące koszty energii w wyniku wzrostu kosztów emisji CO₂ i innych zanieczyszczeń oraz niepotrzebne koszty zakupu brakujących udziałów energii z OZE). Chybioną okazała się próba stworzenia „krajowych championów”, których wartość rynkowa spadła w ostatnim dziesięcioleciu o kilkadziesiąt procent. Szkodliwa dla przyszłości krajowej energetyki i konsumentów energii jest konfrontacja z polityką UE w obszarze OZE.

Wsparcie unijne w wielu przypadkach było decydujące dla rozwoju inwestycji o charakterze strategicznym, czego przykładem może być finansowanie inwestycji w krajowym sektorze gazowym (przesył, terminal LNG, PMG), oraz sieci elektroenergetycznych i ciepłowniczych. Łącznie środki unijne przeznaczone na inwestycje w sektorze energetycznym i gazowniczym przekroczyły kwotę 17,5 mld zł.

Naszym problemem w relacjach z UE pozostają porażka krajowej energetyki odnawialnej oraz nadmierna emisja CO₂.

Bibliografia

Euroobserver (2015), The state of renewable energies in Europe, “EurObserv’ER Report” Edition 15th

Komisja Wspólnot Europejskich (2006), Zielona księga. Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii, Bruksela, KOM(2006) 105

Pupka J. (2000), Doświadczenia polskiej energetyki związane z dostosowaniem do warunków Unii Europejskiej, Wrocław, Materiały konferencyjne ENERKOM 2000

Wiśniewski G. (red.) (2015), Polski przemysł OZE: katalog firm i potencjał krajowy. Warszawa, Instytut Energetyki Odnawialnej

Wiśniewski G. (2015), Jak Polska realizuje unijne zobowiązanie dotyczące energii z OZE? Warszawa, <http://odnawialny.blogspot.com/2015/12/jak-polska-realizuje-unijne.html>

Wiśniewski G. (2015), Dylematy strategiczne sektora odnawialnych źródeł energii. „Energetyka – Społeczeństwo – Polityka” nr 1

Zamasz. K. (2015). Uwarunkowania ekonomiczno- regulacyjne konsolidacji krajowego sektora energetycznego. „Polityka Energetyczna” t. 18 zeszyt 2



ROZDZIAŁ 16

TOMASZ KOMORNICKI

INFRASTRUKTURA TRANSPORTOWA

ABSTRAKT

Rozbudowa infrastruktury transportowej służy zarówno gospodarce, jak i poprawie jakości życia mieszkańców kraju. Długoletni niedorozwój infrastrukturalny Polski spowodował, że potrzeby inwestycyjne u progu członkostwa w UE były ogromne. Obecnie nadal są znaczące. Z pomocą środków Unii Europejskiej powstała część najważniejszych ciągów transportowych, zwłaszcza drogowych. Bardzo poprawiła się techniczna przepustowość tras oraz dostępność przestrzenna w całym kraju. Jednocześnie rosnąca rolę odgrywać zaczęły cele polityki regionalnej. Obejmują one zmniejszanie różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym oraz poprawę warunków życia ludności, a w tym dostępność do rynków pracy oraz usług publicznych.

Wpływ członkostwa w UE na poprawę dostępności przestrzennej jest zdecydowanie pozytywny. Łączny efekt netto samych tylko inwestycji drogowych szacuje się na około 25% w ruchu pasażerskim i 12-15% w towarowym. W latach 2005-2019 polska przestrzeń stała się zdecydowanie bardziej dostępna w Europie, a największe ośrodki krajowe lepiej dostępne pomiędzy sobą. Wzmocniony został policentryczny układ sieci osadniczej oraz skompensowano część procesów marginalizacji zachodzących w Polsce Wschodniej. Wsparcie Unii Europejskiej dla polskiego systemu transportowego (zwłaszcza drogowego) sprzyjało tym samym wypełnieniu celów wewnętrznej polityki kohezyjnej i przestrzennej (w tym zapisów Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030). Ponadto unijne zasady realizacji zarówno programów operacyjnych, jak i konkretnych projektów transportowych, zagwarantowały ciągłość polskiej polityki transportowej, niezależnie od zmian kolejnych ekip rządzących.

Największe efekty osiągnięto w transporcie drogowym, a relatywnie skromniejsze w kolejowym. Mimo to inwestycje wsparte przez UE spowodowały zatrzymanie obserwowanego od lat 80. trendu zmniejszania udziału kolei w podziale pracy przewozowej kraju.

Dotychczasowy rozwój infrastruktury oceniany w skali regionalnej i lokalnej przynosi efekt bardziej zróżnicowany. Na wielu obszarach poprawiła się jakość życia. Jednocześnie jednak zwiększeniu uległa polaryzacja pod względem dostępności, a tym samym w zakresie uwarunkowanych nią szans rozwojowych. Stanowi to wyzwanie dla dalszych działań inwestycyjnych.

INFRASTRUKTURA TRANSPORTOWA

Wprowadzenie

Inwestycje transportowe są jednym z tych efektów polskiego członkostwa w Unii Europejskiej, które najłatwiej dostrzegamy w otaczającej nas przestrzeni. W powszechnym odczuciu służą mieszkańcom kraju oraz gospodarce. W mediach najczęściej opisywane są przez pryzmat prostych wskaźników, jak długość wybudowanych autostrad, zmodernizowanych linii kolejowej, względnie wzrost przepustowości lotnisk. Często przywoływane są także imponujące rozmiary finansowe interwencji. Tylko w okresie perspektywy finansowej 2007-2013 na rozwój transportu przeznaczono 113,6 mld zł (28% całego dofinansowania UE w ramach polityki spójności), w tym na drogi 71,2 mld zł, a na koleje 19,7 mld (*Efekty polityki...*, 2017). Według danych Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, do początków 2019 r. z bieżącej perspektywy finansowej (2014-2020) na analogiczne cele przeznaczono już kolejne ponad 70 mld zł. Pełna ocena wpływu akcesji Polski do Unii na rozwój infrastruktury transportowej wymaga jednak szerszego spojrzenia oraz zastosowania bardziej zaawansowanych miar ewaluacyjnych. Korzyści członkostwa w UE możemy rozpatrywać w kilku podstawowych wymiarach: a) jako ograniczenie barier wynikających z niedorozwoju sieci; b) jako poprawę dostępności przestrzennej i tym samym stworzenie nowych możliwości rozwojowych; c) jako poprawę jakości życia mieszkańców (w tym np. poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym); d) jako wymuszoną regulacjami unijnymi, pozytywną zmianę procedur podejmowania i realizacji inwestycji. W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się głównie na zmianach w dostępności transportowej. Oddzielnie omówiono jej ogólną poprawę oraz rozkład regionalny, a następnie sformułowano wyzwania związane z ewentualnym przyszłym wsparciem dla dalszego rozwoju infrastruktury. Odniesiono się przede wszystkim do transportu drogowego i kolejowego, gdyż to one w największym stopniu determinują poziom dostępności przestrzennej. Rola lotnictwa i żeglugi jest w tym zakresie niewielka.

Realizacja nowych inwestycji transportowych służy najczęściej jednemu z dwóch celów bazowych: a) zaspokojeniu już istniejącego popytu na infrastrukturę oraz b) prowadzeniu polityki regionalnej, czyli wspieraniu rozwoju określonych obszarów. W Polsce skala opóźnień w rozwoju infrastruktury transportowej była w 2004 r. wyjątkowo duża. Na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej miała miejsce wyjątkowo długa luka inwestycyjna. Rozpoczęła się ona wraz z kryzysem gospodarczym, ok. 1980 r. i trwała de facto aż do momentu akcesji. W okresie tego 25-lecia powstały tylko nieliczne nowe trasy. Jednocześnie zwiększała się mobilność przestrzenna ludności oraz wzrastały przewozy towarów. Wynikało to z otwarcia i deregulacji gospodarki, rozwoju tranzytu, decentralizacji rynku pracy, procesów suburbanizacji oraz bardzo szybko wzrastającej liczby samochodów osobowych. W tych warunkach pojawienie się wsparcia Unii Europejskiej dla dużych nowych przedsięwzięć (poczynając od programu przedakcesyjnego ISPA) spowodowało szybką, choć początkowo chaotyczną, intensyfikację działań inwestycyjnych. Każda nowa droga lub modernizowana linia kolejowa była możliwa do uzasadnienia już istniejącym popytem. Dopiero u progu drugiej poakcesyjnej perspektywy finansowej (2007-2013/2015) zaczęto zwracać uwagę na potrzebę jasnego definiowania celów poszczególnych inwestycji. Znalazło to wyraz podczas prac nad Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Nowe inwestycje stały się narzędziami zarówno rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i poprawy jakości życia mieszkańców. W konsekwencji jako miary potencjalnych efektów wsparcia Unii Europejskiej zaczęto stosować wskaźniki dostępności przestrzennej.

Dostępność jednostki terytorialnej możemy w uproszczony sposób definiować jako szansę na jej rozwój społeczno-gospodarczy, która związana jest z łatwością osiągnięcia atrakcyjnych celów w innych jednostkach. Miarą najczęściej używaną w ewaluacji inwestycji transportowych jest dostępność potencjałowa. Stosowany w Polsce wskaźnik opiera się na ujęciu macierzowym, a badany jest czas przejazdu w relacjach pomiędzy wszystkimi gminami. Podstawową cechą dostępności potencjałowej jest fakt, że atrakcyjność celu podróży/przewozu wzrasta wraz z jego rozmiarem i maleje w miarę wydłużania się odległości fizycznej, czasowej lub ekonomicznej (Rosik i in., 2015).

Ogólna poprawa dostępności polskiej przestrzeni

Ocena wpływu infrastruktury transportowej na rozwój społeczno-gospodarczy jest bardzo trudna. W państwach doganiających, do których należy Polska, budowa infrastruktury pozostaje nadal istotnym warunkiem koniecznym dla rozwoju. Dlatego w Polsce problem ten, u progu członkostwa w Unii Europejskiej, musiał być postrzegany raczej jako bariera, którą należy przełamać. Konieczna jest jednak świadomość, że poprawa dostępności nie jest warunkiem wystarczającym dla przyśpieszenia rozwoju, względnie przełamania marginalizacji. W takim rozumieniu interwencja Unii Europejskiej, zwiększając poziom dostępności, jedynie konsekwentnie poprawia szanse Polski i polskich regionów w relacji do konkurentów europejskich i globalnych. W wymiarze lokalnym lepsza dostępność przekłada się na jakość życia mieszkańców. Oznacza ona większy terytorialnie zasięg rynków pracy (większy wybór dla pracownika oraz zwiększone zasoby dla pracodawcy) oraz lepszy dostęp do usług publicznych.

Od chwili akcesji do Unii Europejskiej prawie w całej Polsce wskaźniki dostępności szybko rosły. Wcześniej pozytywne zmiany notowano tylko w sąsiedztwie konkretnych inwestycji, podczas gdy np. w województwach wschodnich dostępność zmniejszała się na skutek odpływu migracyjnego, a niekiedy także dekapitalizacji sieci. W pierwszym pełnym okresie programowania (2007-2013/2015) wartość wskaźnika dostępności drogowej dla całego kraju zwiększyła się dzięki inwestycjom wspieranym przez Unię Europejską o 9,4% w transporcie pasażerskim i o 4,8% w transporcie towarowym. Różnica wynika m.in. z ograniczeń prędkości w ruchu samochodów ciężarowych. Szacunki dla obecnego okresu programowania (2014-2020/2023) wskazują na analogiczny wzrost wskaźnika w transporcie pasażerskim o kolejne 11,8%, a w towarowym o 6,1% (Komornicki i in., 2018). Po uwzględnieniu inwestycji przedakcesyjnych oraz pierwszego okresu finansowego (2004-2006) pozwala to na oszacowanie oczekiwanego łącznego efektu netto inwestycji drogowych wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej (w zakresie dostępności przestrzennej) na ok. 25% w ruchu pasażerskim i 12-15% w towarowym. Wzrosty te należy uznać za spektakularne, biorąc pod uwagę, że badanie dotyczy wszystkich polskich gmin, także tych położonych daleko od nowych inwestycji.

Zmiany wartości wskaźnika dostępności były znaczące także w transporcie kolejowym. W tym wypadku należy jednak pamiętać, że wynikało to po części z „niskiej bazy”, czyli ze skrajnie małych prędkości eksploatacyjnych, jakie u progu akcesji notowane były na wielu zdekapitalizowanych trasach. W okresie 2007-2013/2015 w transporcie pasażerskim dostępność potencjałowa kolejowa poprawiła się o 7,3%, zaś w towarowym o 4,4%. Specyfika transportu kolejowego powoduje także, że przytoczone liczby są wypadkową szybkich zmian w sąsiedztwie niektórych inwestycji (np. zmodernizowanej linii kolejowej Warszawa – Gdynia) i bardzo małych na terenach położonych daleko od infrastruktury szynowej. Założenia inwestycyjne na obecną perspektywę finansową przewidywały poprawę dostępności kolejowej o kolejne kilkanaście procent. W przeciwieństwie do sytuacji w transporcie drogowym pełna realizacja tych planów jest jednak mało prawdopodobna, m.in. z uwagi na to, że nie podjęto dotąd planowanych wcześniej nowych inwestycji, jak połączenie z Krakowa w kierunku Nowego Sącza i Zakopanego lub linia Modlin – Płock. Bardzo istotnym składnikiem poprawy dostępności kolejowej są obecnie inwestycje współfinansowane w ramach nowego mechanizmu Connecting Europe Facility (CEF). Rola CEF w poprawie dostępności drogowej jest natomiast marginalna.

Spośród wszystkich inwestycji drogowych wspieranych ze środków UE w latach 2007-2015 największy był efekt netto programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko”. W ujęciu względnym w transporcie drogowym wyniósł on w skali kraju prawie 9%. Analogiczne efekty dla programu „Rozwój Polski Wschodniej” sięgały zaledwie 0,14%, zaś dla wszystkich regionalnych programów operacyjnych łącznie tylko 0,5%. W transporcie kolejowym analogiczny efekt POIiŚ wyniósł 4,85%, a efekt 16 RPO – 1,09%. W obecnej perspektywie programowej proporcje będą najprawdopodobniej zbliżone. Trzeba jednak podkreślić, że inwestycje podejmowane w ramach regionalnych programów operacyjnych i programu operacyjnego „Polska Wschodnia” były w dużej mierze komplementarne do działań w ramach POIiŚ.

W obu gałęziach transportu potwierdziła się kluczowa rola niektórych inwestycji dla całego systemu transportowego kraju oraz dla poziomu dostępności rozległych terytoriów. Dotyczy to w pierwszej kolejności niektórych odcinków autostrad, a także modernizowanych linii kolejowych, na których

nastąpiło znaczne podniesienie prędkości. Potwierdza to rolę właściwego wyboru priorytetów inwestycyjnych jako podstawowego warunku optymalnego wykorzystania środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju. W Polsce, w okresie poakcesyjnym, wybór priorytetów był obciążony czynnikiem politycznym, ale jego rola była wyraźnie mniejsza niż przed 2004 r.. Zawdzięczamy to pośrednio środkom unijnym, których wykorzystanie związane jest z określonymi procedurami (poczynając od przygotowania odpowiednich dokumentów strategicznych, poprzez procedury przetargowe, po pełną ewaluację uzyskanych efektów kohezyjnych). W tym kontekście wymierne efekty poprawy dostępności w wyniku inwestycji drogowych dowodzą skuteczności tych procedur. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że unijne dofinansowanie i zasady realizacji zarówno programów operacyjnych, jak i konkretnych projektów transportowych zagwarantowały ciągłość polskiej polityki transportowej, niezależnie od zmian kolejnych ekip rządzących. Bardziej krytycznej ocenie można w tym kontekście poddać inwestycje kolejowe.

Skala różnicowań regionalnych

Poprawa dostępności transportowej nastąpiła w całej Polsce głównie za sprawą dużych inwestycji drogowych. Współczynnik dostępności (drogowy, kolejowy, a zarazem także multimodalny) zwiększył się w każdej polskiej gminie. Oznacza to, że wszystkie jednostki dzięki inwestycjom poprawiły swoje położenie względem pełnego zbioru potencjalnych celów podróży, zarówno w Polsce, jak i w Europie. Z punktu widzenia celów polityki spójności istotna jest jednak ocena różnic regionalnych w tym zakresie. Ważne jest także, czy różnice te się zwiększają.

W 2004 r. (a także 3 lata później, u progu nowego okresu programowania) poziom drogowej dostępności transportowej silnie różnicował polskie województwa. Zdecydowanie najwyższy był w regionie śląskim, a wysoki także w województwach: małopolskim, mazowieckim, łódzkim oraz opolskim. Jednocześnie najgorsza sytuacja miała miejsce w województwach położonych peryferyjnie, w tym zwłaszcza w podlaskim i zachodniopomorskim. W całym badanym okresie terenami o najlepszej dostępności transportowej były dwa bieguny: warszawsko-łódzki oraz krakowsko-górnośląski, od których rozchodziły się pasy lepszej dostępności nawiązujące do powstającej lub modernizowanej infrastruktury transportu lądowego. Poprawa związana z inwestycjami okresu 2007-2015 była jednak szybsza w biegunie warszawsko-łódzkim. Uformowały się szersze strefy dobrej dostępności. Wyraźniej widoczne stały się lepiej dostępne pasma wzdłuż autostrad A2 i A4. Na zmianę obrazu przestrzennego najbardziej wpłynęła jednak autostrada A1 (ze środków UE wsparta na docinku od Strykowa do Torunia), powodując skokową poprawę dostępności Trójmiasta (Komornicki i in., 2018).

Poprawa infrastruktury skutkowała „rozlewaniem” się obszaru lepszej dostępności od najlepiej dostępnych biegunów na pozostałe regiony. W efekcie strefa o wyższych wartościach wskaźnika zaczęła nawiązywać do wielokąta, który można utożsamiać z metropolią sieciową postulowaną w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Tym samym można stwierdzić, że wsparcie Unii Europejskiej dla polskiego systemu transportowego (zwłaszcza drogowego) sprzyjało wypełnieniu celów wewnętrznej polityki kohezyjnej i przestrzennej.

Największymi beneficjentami inwestycji wspieranych ze środków UE z okresu 2007-2013/2015 były regiony: łódzki (autostrada A1), kujawsko-pomorski (A1), pomorski (A1 i północne odcinki S7) oraz podkarpacko-małopolski (pas od Tarnowa po Przemyśl, A4). Ponadto pozytywny efekt widoczny jest w rejonie Szczecina (północne odcinki S3) i na Mazowszu (A2). Na realizowanych inwestycjach pośrednio zyskują także niektóre obszary położone poza ich bezpośrednim sąsiedztwem. Przykładem może być południowa Lubelszczyzna (dzięki A4), rejon Słupska (dzięki A1) oraz Podlasie (dzięki A2). Jak pokazuje obraz kartograficzny (Mapa 1), zmiany były relatywnie największe w ciągach niektórych nowych autostrad i dróg ekspresowych, szczególnie tych łączących największe ośrodki lub prowadzących w stronę obszarów peryferyjnych (jak autostrada A4 w województwie podkarpackim).

Poprawa dostępności kolejowej miała dotąd charakter bardziej wyspowy (Mapa 2). Układ sieci powoduje, że efekt w mniejszym stopniu rozciąga się na dalsze jednostki terytorialne. Jednocześnie niektóre inwestycje kolejowe dają w swoim sąsiedztwie bardzo spektakularny efekt przestrzenny (zwłaszcza na terenach peryferyjnych). Bardziej kompleksowa ocena efektu sieciowego modernizacji kolei możliwa będzie po zakończeniu kilku dużych inwestycji obecnej perspektywy finansowej UE. Dotyczy to

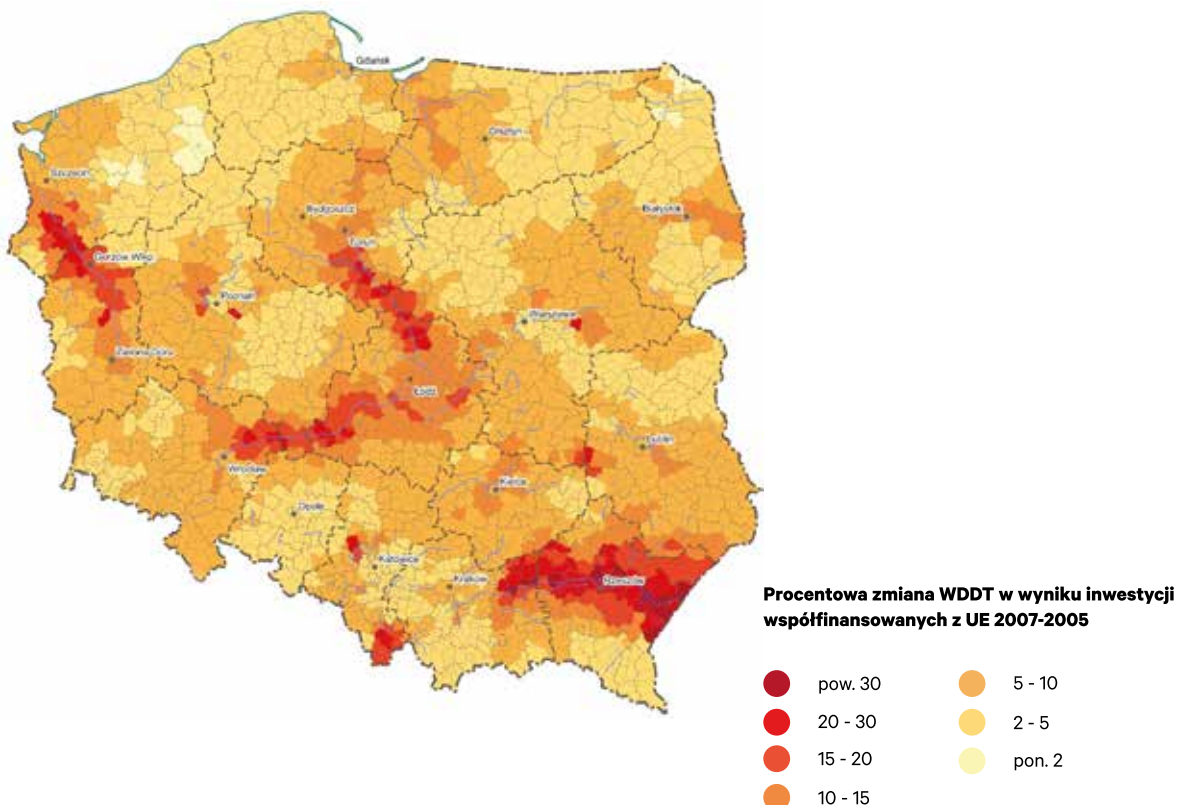
zwłaszcza linii łączących stolicę z Lublinem i Białymstokiem. Miarą pozytywnego efektu inwestycji kolejowych musi być także, obok poprawy dostępności, struktura gałęziowa. Inwestycje wsparte przez Unię Europejską spowodowały zatrzymanie obserwowanego od lat 80. trendu zmniejszania udziału kolei w podziale pracy przewozowej Polski.

W okresie programowania 2014-2023 głównym beneficjentem wzrostu dostępności drogowej, a częściowo także kolejowej, stała się dotychczas relatywnie gorzej dostępna Polska Wschodnia, w tym w szczególności województwo podlaskie (Mapa 2). Biorąc pod uwagę tendencje gospodarcze i społeczne (zachodząca w kraju koncentracja wytwarzania PKB oraz koncentracja ludności), utrzymanie podobnego tempa poprawy dostępności na obszarze Polski Wschodniej oznacza skuteczne przeciwdziałanie jego peryferyzacji. Jeśli zmiany bezwzględne wartości wskaźników odnieśliśmy do notowanego w regionach poziomu rozwoju, wówczas makroregion Polski Wschodniej okazałby się najsilniej wspieranym w skali kraju. Założona interwencja, z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej, wypełnia tym samym podstawowe cele zwiększenia spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej (Komornicki i in., 2014). Rozwój sieci transportowych znacząco równoważy też postępującą koncentrację ludności, będącą wynikiem migracji wewnętrznych. W mniejszym stopniu ma to miejsce w odniesieniu do postępującej koncentracji PKB.

Inwestycje transportowe wspierane ze środków Unii Europejskich znacząco zwiększyły odsetek ludności zamieszkałej w obrębie izochrony 60-minutowego dojazdu do miast wojewódzkich. Izochrona ta utożsamiana jest często z zasięgiem przestrzennym rynku pracy tych ośrodków. W 2013 r. odsetek ten wynosił 67%. Oczekuje się, że do 2023 r. wzrośnie do 72% (Komornicki i in., 2018). Wcześniejsze oceny efektów konkretnych nowych szlaków drogowych (Komornicki i in., 2015) wskazują, na podstawie badań ankietowych, że budowa nowych tras znacząco poprawiła dostęp do usług publicznych. Respondenci wskazują przy tym, że dotyczyło to przede wszystkim dojazdu do centrów handlowych, instytucji kultury oraz rekreacji, a w drugiej kolejności służby zdrowia i instytucji finansowych.

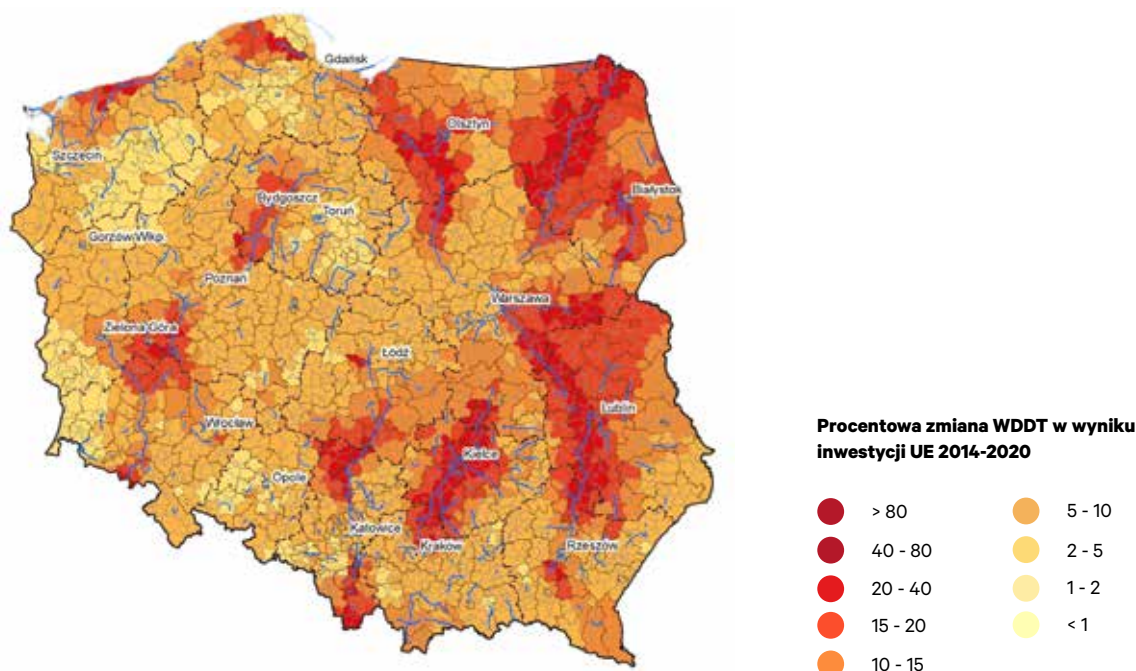
Mapa 1: Zmiana Wskaźnika Drogowej Dostępności Transportowej w wyniku inwestycji współfinansowanych przez Unię Europejską w latach 2007-2015

Źródło: opracowanie S. Goliszek na podstawie Komornicki i in., 2015a.



Mapa 2: Zmiana Wskaźnika Drogowej Dostępności Transportowej w wyniku inwestycji współfinansowanych przez Unię Europejską w latach 2014-2020/2023 (ocena ex-ante według stanu wiedzy na 2017 r.)

Źródło: opracowanie S. Goliszek na podstawie Komornicki i in., 2014.



Wyzwania kolejnej perspektywy

Sukcesy dotychczasowego wsparcia polskiej infrastruktury transportowej ze strony Unii Europejskiej stanowią jednocześnie wyzwanie dla kolejnej perspektywy finansowej. Im bardziej zaawansowany jest proces inwestycyjny, tym staranniej dobierane muszą być ewentualne kolejne inwestycje. O wyborach w coraz większym stopniu decydować muszą kryteria polityki regionalnej, a w mniejszym istniejący popyt. W 2023 r. Polska będzie dysponować dobrze rozwiniętą siecią drogową i zaawansowaną w rozwoju siecią kolejową. Obie te sieci nie będą jednak w pełni domknięte. Rozwój infrastruktury od 2004 r. w nieunikniony sposób prowadził do zwiększenia polaryzacji w zakresie dostępności przestrzennej. Przełamanie tej tendencji jest możliwe tylko w przypadku kontynuacji procesu inwestycyjnego. Zatrzymanie inwestycji w 2023 r. oznaczałoby petryfikację. Szczegółowa analiza zmian dostępności ukazała, że polaryzacja ma w coraz większym stopniu wymiar regionalny lub nawet lokalny. Decyduje o niej dostęp do węzłów autostradowych lub stacji, na których zatrzymują się szybsze pociągi dalekobieżne. Na mapach zmian dostępności drogowej dostrzegamy negatywny „efekt tunelu” w postaci niższych wartości wskaźnika pomiędzy kolejnymi zjazdami z autostrad i tras ekspresowych (np. w sąsiedztwie autostrady A4 w województwie podkarpackim; Mapa 1). Prowadzi to do wniosku, że dalsze działania inwestycyjne powinny w większym stopniu koncentrować się na integracji dużej infrastruktury liniowej z drogami regionalnymi i lokalnymi.

W dużym stopniu dzięki członkostwu w Unii Europejskiej Polska przechodzi stopniowo do tej fazy rozwoju, w której niektóre regiony są już nasycone nowoczesną infrastrukturą transportową. Dotyczy to przede wszystkim zachodnich i południowych części kraju. Inwestycje obecnej perspektywy w zauważalny sposób zniwelują różnice na linii zachód – wschód. Jednocześnie najprawdopodobniej utrzymają się dysproporcje dostępnościowe w relacji południe – północ. W tym kontekście koncentracja nowych inwestycji w Polsce Wschodniej (zwłaszcza po 2015 r.) musi być oceniana pozytywnie, ale jednocześnie rezygnacja z niektó-

rych działań w innych częściach Polski ma swoje konkretne konsekwencje przestrzenne. Dotyczy to np. wschodniego odcinka drogi ekspresowej S6 oraz północnego fragmentu linii kolejowej z Wrocławia przez Kostrzyn do Szczecina (tzw. Nadodrzanek).

W kontekście inwestycji transportowych możemy stwierdzić, że członkostwo w Unii Europejskiej wzmocniło polską sieć metropolii, a zarazem policentryczną strukturę osadniczą. Jest to zgodne z zapisami dokumentów europejskich (Agenda Terytorialna UE 2020), jak i krajowych (KPZK 2030). W 2023 r. układ policentryczny będzie przy tym dobrze uformowany, głównie jeżeli ocenimy go za pomocą wskaźników dostępności pasażerskiej, a nie towarowej. Potwierdza to istnienie rozbieżności pomiędzy policentryzmem osadniczym i gospodarczym Polski. Policentryczny jest nadal rozkład ludności, ale w dużo mniejszym stopniu dotyczy to miejsca wytwarzania produktu narodowego. Wyzwania związane z pozytywnymi konsekwencjami unijnego wsparcia polskiej infrastruktury transportowej mają także wymiar prawno-planistyczny. Sprawna realizacja dofinansowanych inwestycji wymusiła na ustawodawcy wprowadzenie licznych specjalnych aktów prawnych (specustawy: drogowa, kolejowa i kolejne). Bez nich większość inwestycji nigdy by nie powstała. Polski system planowania przestrzennego okazał się bowiem całkowicie nieprzygotowany na absorpcję funduszy Unii Europejskiej. Sukces specustaw zachęca do tworzenia kolejnych pozasystemowych rozwiązań (jak specustawa mieszkaniowa). Kluczowym zadaniem jest w tej sytuacji ponowna integracja rozwiązań prawnych związanych tak, aby mogły stanowić nowoczesną podstawę rozwoju kraju.

Podsumowanie

Łączny efekt netto inwestycji drogowych wynikających z naszego członkostwa w UE (w zakresie poprawy dostępności) szacuje się na ok. 25% w ruchu pasażerskim i 12-15% w ruchu towarowym. Tym samym wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na rozwój polskiej infrastruktury transportowej oraz poprawę dostępności przestrzennej uznać należy za zdecydowanie pozytywny. Błędy pojawiające się w przypadku poszczególnych inwestycji nie zmieniają tej oceny. Polska przestrzeń stała się lepiej dostępna w Europie, a największe ośrodki lepiej dostępne w skali kraju. Wzmocniono szkieletowy policentryczny układ sieci osadniczej oraz skompensowano część procesów marginalizacji zachodzących w Polsce Wschodniej. Dla dużej części kraju zła dostępność transportowa przestała być główną barierą rozwojową. W skali regionalnej i lokalnej efekt jest bardziej selektywny terytorialnie. Na wielu obszarach poprawiła się jakość życia mieszkańców. Ponadto zwiększyła się polaryzacja pod względem dostępności transportowej, a tym samym pogorszeniu uległa relatywna konkurencyjność niektórych jednostek. Stanowi to poważne wyzwanie dla dalszych działań inwestycyjnych, niezależnie od tego, czy będą oparte na źródłach unijnych, czy krajowych.

Bibliografia

- IMAPP Consulting (2017). Efekty polityki spójności 2007-2013 w Polsce, Warszawa, Raport dla Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju.
- Komornicki T., Rosik P., Stępnik M. (2014), Oszacowanie wartości WMDT i wskaźników gałęziowych na potrzeby dokumentów programowych i strategicznych dotyczącej perspektywy finansowej 2014-2020" Warszawa, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, raport dla Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju.
- Komornicki T., Wiśniewski R., Baranowski J., Błażejczyk K., Degórski M., Goliszek S., Rosik P., Solon J., Stępnik M., Zawiska I. (2015), Wpływ wybranych korytarzy drogowych na środowisko przyrodnicze i rozwój społeczno-ekonomiczny obszarów przyległych, „Prace Geograficzne IGIPZ PAN” nr 249.
- Komornicki T., Rosik P., Stępnik M., Śleszyński P., Goliszek P., Pomianowski W., Kowalczyk K. (2018), Evaluation and monitoring of accessibility changes in Poland using the MAI indicator, Warsaw, IGSO PAS, MED.
- Rosik P., Stępnik M., Komornicki T. (2015), The decade of the big push to roads in Poland: impact on improvement in accessibility and territorial cohesion from a policy perspective – „Transport Policy” vol. 37/2015.



ROZDZIAŁ 17

URSZULA SZTANDERSKA

JACEK LIWIŃSKI

SZKOLNICTWO WYŻSZE

ABSTRAKT

Akcesja Polski do UE doprowadziła do harmonizacji funkcjonowania polskich uczelni z innymi uczelniami europejskimi zgodnie z celami postawionymi w procesie bolońskim. Ten europejski długookresowy projekt zmienił programy i organizację studiów w Polsce, rozwinął na dużą skalę studia licencjackie i upowszechnił mobilność edukacyjną.

Fundusze unijne kierowane do uczelni zwiększyły ich możliwości inwestycyjne i przyczyniły się do budowy nowych i modernizacji starych budynków oraz uzyskania nowoczesnego wyposażenia, w tym badawczego i pozwalającego na wprowadzenie nowych technologii dydaktycznych.

Pozytywne znaczenie akcesji do UE dotyczy także wzrostu międzynarodowej mobilności studentów i pracowników uczelni w ramach kolejnych edycji i wariantów programu Erasmus. Kształcenie za granicą nie tylko zwiększa kompetencje oraz doświadczenia związane z poznaniem języka obcego i innej kultury, lecz także rozwija osobowościowo, co w badaniach studenci wskazują na pierwszym miejscu.

Skala wyjazdów polskich studentów w porównaniu ze studentami innych krajów jest jednak stosunkowo mała, a i korzystanie ze środków unijnych w nakładach na szkolnictwo wyższe w ostatnich latach niedostateczne, choć potrzeby wciąż pozostają duże, zwłaszcza że modernizacja szkolnictwa wyższego wciąż przed nami.

SZKOLNICTWO WYŻSZE

Wprowadzenie

Kraje należące do UE prowadzą samodzielną politykę w zakresie szkolnictwa wyższego. Nie oznacza to jednak, że ich niezależność prowadzi do całkowitej odrębności szkolnictwa wyższego w krajach członkowskich. W pewnym zakresie obserwujemy bowiem jego upodabnianie. Z poszanowaniem lokalnych dokonań, tradycji i wyzwań szkolnictwo wyższe ewoluje pod wpływem wypracowywania przez instytucje europejskie kompleksowych diagnoz, wykorzystujących porównania mocnych i słabych stron funkcjonowania szkół wyższych w poszczególnych krajach UE, stawiania przed nimi wspólnych celów, proponowania, a niekiedy także tworzenia zbliżonych rozwiązań programowych i instytucjonalnych.

Zmiany w szkolnictwie wyższym i ich finansowanie

Mechanizm harmonizacji szkolnictwa wyższego obejmuje tworzenie wspólnej oceny sytuacji w szkołach wyższych, wytyczanie pożądanych kierunków rozwoju, uzgadnianie towarzyszących im działań oraz – przynajmniej w części inicjatyw – zapewnienie środków finansowych na ich realizację. Dlatego też – dzięki członkostwu naszego kraju w Unii – polskie szkolnictwo wyższe ulegało wyraźnym zmianom. Niektóre z tych zmian mogłyby się – być może – dokonać i bez członkostwa, jak np. rozszerzenie kształcenia w zakresie języków obcych, niemniej jednak presja wspólnie uzgadnianych celów ukierunkowywała zmiany dokonujące się w szkołach wyższych.

Najważniejsze zmiany instytucjonalne w szkolnictwie wyższym dokonały się w ramach procesu bolońskiego, który rozpoczął się już w 1999 r. i obejmuje dziś nie tylko kraje członkowskie UE, jednak jego intensywność zaznacza się głównie w nich i jest wspierana działaniami instytucji europejskich. Polska była i jest nadal uczestnikiem tego procesu i w okresie akcesji aktywnie wprowadzała takie rozwiązania, jak: dwustopniowość studiów, oparcie programów studiów na definiowaniu efektów kształcenia i tworzeniu ramy kwalifikacji, stosowanie Europejskiego Systemu Transferu i Akumulacji Punktów (ECTS) i suplementu do dyplomu. Utworzyła też system nadzoru nad jakością studiów. Nie wszystkie zalecane rozwiązania zostały wdrożone w pełni. Na przykład system ECTS nie opiera się na zewnętrznej w stosunku do uczelni ocenie nakładów pracy studenta (*The European Higher Education Area in 2018*), a narodowa strategia w zakresie zastosowania nowych technologii do uczenia się i nauczania czy podniesienie rangi pracy dydaktycznej w karierze akademickiej – to nadal cele odległe. Niemniej jednak włączenie Polski w proces boloński gruntownie zmieniło szkolnictwo wyższe, choć nie zawsze są to zmiany jednoznacznie akceptowane i nie brakuje ocen krytycznych, w tym odnoszących się do powierzchowności niektórych zmian i ich zbiurokratyzowania.

W programach operacyjnych UE do systemu wyboru projektów badawczych i dydaktycznych wprowadzono system konkursów, który jest przykładem łączenia celów europejskich i specyficznie krajowych może być powołanie w 2007 r. Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR). Jest to instytucja m.in. pośrednicząca w przekazywaniu funduszy europejskich na cele ukierunkowanego rozwoju uczelni i na zastosowania wyników badań w gospodarce. W bieżącej perspektywie finansowej (2014-2020) za pośrednictwem NCBiR są realizowane trzy programy operacyjne: Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER), Inteligentny Rozwój (PO IR) oraz Polska Cyfrowa (PO PC). PO WER jest w całości adresowany do uczelni, pozostałe zaś zwiększają środki na badania naukowe wdrażane do gospodarki, w czym uczelnie częściowo również mogą partycypować. W programie przeznaczonym wyłącznie dla uczelni (oddającym do ich dyspozycji 5,9 mld zł w latach 2014-2018) nietrudno odnaleźć echa europejskich celów. Konkursy bowiem kładły nacisk na:

- modernizację studiów, w tym ich programów, tak by bardziej odpowiadały na potrzeby gospodarki i rynku pracy (przeznaczono na ten cel ok. 33% ogólnej wysokości środków),
- podnoszenie skuteczności przechodzenia absolwentów ze studiów do pracy, czemu służyć miały zarówno staże pracy, praktyki zawodowe, jak i rozwój akademickich biur karier, na co przeznaczono ponad 16%,

- modernizację studiów doktoranckich, w tym szczególnie na tworzenie doktoranckich studiów interdyscyplinarnych z alokacją ponad 12%.

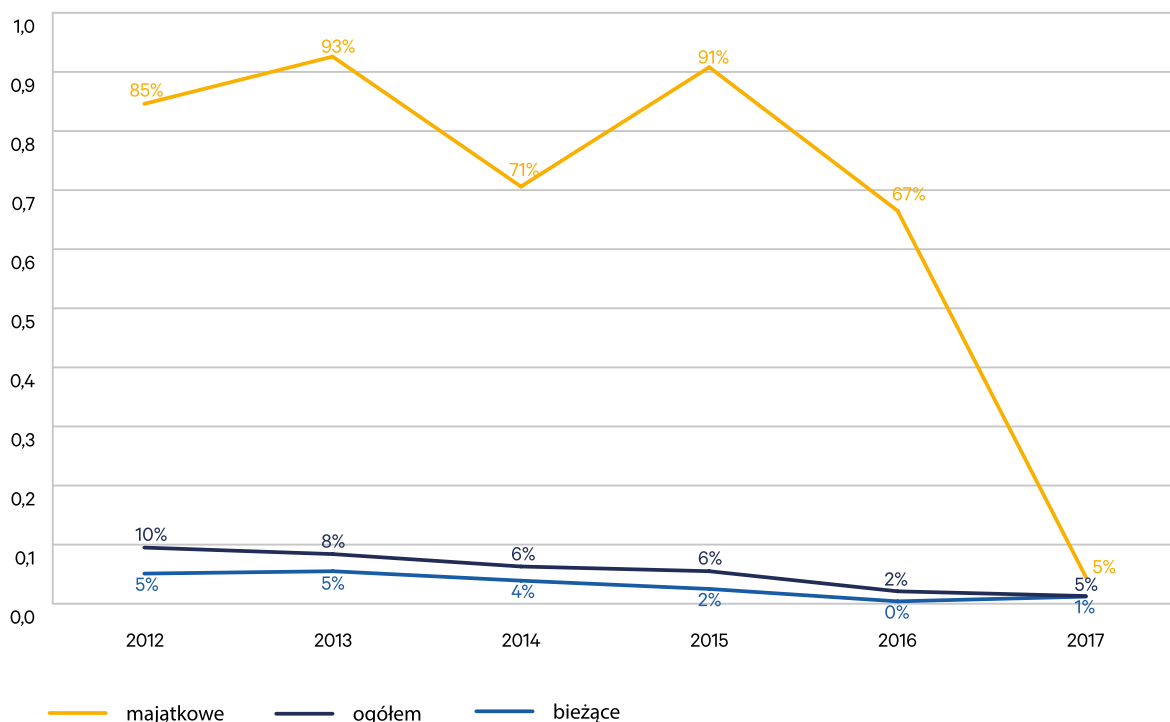
Bezpośrednio europejski charakter ma zadanie tworzenia programów studiów międzynarodowych, co powinno sprzyjać wzrostowi mobilności, zwłaszcza przyjazdów na polskie uczelnie studentów, na co przeznaczono prawie 8% środków konkursowych. Jednocześnie uwidaczniają się odrębności polskich preferencji. Na przykład cel, silnie akcentowany w dokumentach UE, jakim miało być doskonalenie kadr w szkolnictwie wyższym (*The European Higher Education Area in 2018*), w polskiej wersji podziału środków zyskał stosunkowo małe poparcie. Natomiast w programie znalazły się też specyficznie polskie cele jak rozwój kadr dla biznesu czy dla motoryzacji. We wcześniejszych perspektywach finansowych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki finansowano m.in. program kierunków zamawianych (ściślych, technicznych, przyrodniczych) ze szczególnie korzystnymi rozwiązaniami dla uczestniczących uczelni, pracowników i studentów. Wejście Polski do UE otworzyło zatem ukierunkowany sposób finansowania uczelni, wykonujących zadania stawiane przed nimi w ramach polityki państwa. Wcześniej podobny mechanizm w Polsce nie istniał. Brakuje jednak pogłębionych badań nad efektami opisanego sposobu finansowania zadań szkół wyższych, a te, które istnieją, nie zawsze wskazują na pełen sukces.

Niektóre z pozytywnych efektów dostępu do środków europejskich są jednak widoczne gołym okiem, np. informatyzacja systemu danych o szkolnictwie wyższym i nauce, zwiększenie liczby programów studiów prowadzonych po angielsku (choć część powstała z pominięciem finansowania europejskiego).

Ukierunkowanie funkcjonowania szkolnictwa wyższego odnosi się też do działań Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Nacisk na przejrzystą informację o losach absolwentów na rynku pracy wymusił, po wielu latach, powstanie systemu monitorowania ekonomicznych losów absolwentów (ELA), łączącego informację o studiach z sytuacją absolwentów na rynku pracy, warunkującego racjonalność decyzji każdego z uczestników systemu szkolnictwa wyższego, począwszy od kandydatów na studia, a na władzach publicznych skończywszy.

Wykres 1: Udział wydatków na szkolnictwo wyższe (część 38. budżetu państwa) finansowanych ze środków europejskich w latach 2012-2017

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z realizacji zadań i budżetu w zakresie szkolnictwa wyższego.



Wymiana międzynarodowa studentów i nauczycieli akademickich

Środki europejskie stały się istotnym źródłem finansowania szkolnictwa wyższego. Ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa wynika, że w latach 2010-2017 środki europejskie stanowiły od 1,3% do 9,9% środków wydawanych na szkolnictwo wyższe (część 38 budżetu państwa) i od 9,4% do 29,8% wydatków na naukę (część 28), przy czym udział środków europejskich wyraźnie zmalał w latach 2016-2017, co przy stagnacji, a nawet realnym spadku wydatków budżetowych mogło negatywnie wpływać na kondycję szkolnictwa wyższego, a szczególnie na wydatki majątkowe, ponieważ te, wyjąwszy 2017 r., nawet w ponad 90% zależały od środków europejskich. Zdecydowana większość wielkich inwestycji w szkolnictwie wyższym z początku XXI w., takich jak budowa Kampusu 600-lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu 2004-2017, nie powstałaby bez finansowania z funduszy europejskich. To odnosi się również do inwestycji w wielu innych uczelniach. Poza przytoczonymi danymi wydatki majątkowe uczelni pochodziły też z funduszy regionalnych.

Akcesja do UE umożliwiła Polsce przystąpienie do unijnego programu Erasmus wspierającego międzynarodową mobilność studentów i pracowników uczelni oraz projekty współpracy z udziałem uczelni i innych instytucji czy organizacji związanych ze szkolnictwem wyższym. Program ten powstał w 1987 r. i obejmował wtedy swoim zasięgiem jedynie 12 państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej. W kolejnych latach ewoluował, rozszerzał się jego zakres przedmiotowy i terytorialny. W obecnej perspektywie finansowania UE (2014-2020) mobilność studentów i pracowników uczelni jest wspierana w ramach programu Erasmus+, w którym uczestniczą 33 państwa.

Polska przystąpiła do programu Erasmus w 1998 r., czyli jeszcze w trakcie negocjacji akcesyjnych. W pierwszym roku uczestnictwa w programie (rok akademicki 1998/1999) skala wymiany była niewielka. Na studia za granicę wyjechało 1426 polskich studentów oraz 359 pracowników w celu prowadzenia zajęć dydaktycznych na uczelniach zagranicznych. Do Polski zaś przyjechało 220 studentów z uczelni zagranicznych. W okresie przedakcesyjnym budżet przydzielony Polsce na realizację programu Erasmus utrzymywał się na stabilnym poziomie – po ok. 6,5 mln euro rocznie aż do roku 2003/2004, ale mimo to wymiana znacząco wzrosła, bowiem liczba studentów wyjeżdżających z Polski zwiększyła się czterokrotnie, zaś pracowników uczelni trzykrotnie. Od wstąpienia do UE wielkość funduszy przyznawanych Polsce na realizację programu rosła – od 15 mln euro w roku 2004/2005 do 49 mln w roku 2012/2013. Wzrastała również skala wymiany. Liczba polskich studentów wyjeżdżających zwiększyła się do 11-12 tys. osób rocznie i ustabilizowała się na tym poziomie po 2015 r. W roku akademickim 2007/2008 pojawiła się nowa forma wymiany – wyjazd w celu odbycia praktyki zawodowej. W tymże roku wyjechało w tym celu prawie 1000 osób, podczas gdy w roku 2016/2017 już ponad 5 tys. W wymianie uczestniczy też coraz więcej pracowników polskich uczelni. Liczba pracowników wyjeżdżających za granicę w celu prowadzenia zajęć dydaktycznych osiągnęła w roku 2016/2017 niemal 5 tys., czyli była pięciokrotnie wyższa niż przed akcesją. Dodatkowo ponad 3,5 tys. pracowników uczelni wyjeżdża w ramach Erasmus+ za granicę w celach szkoleniowych. W sumie do początku udziału Polski w programie Erasmus z możliwości wyjazdu skorzystało już ponad 203 tys. polskich studentów oraz ponad 70 tys. pracowników uczelni.

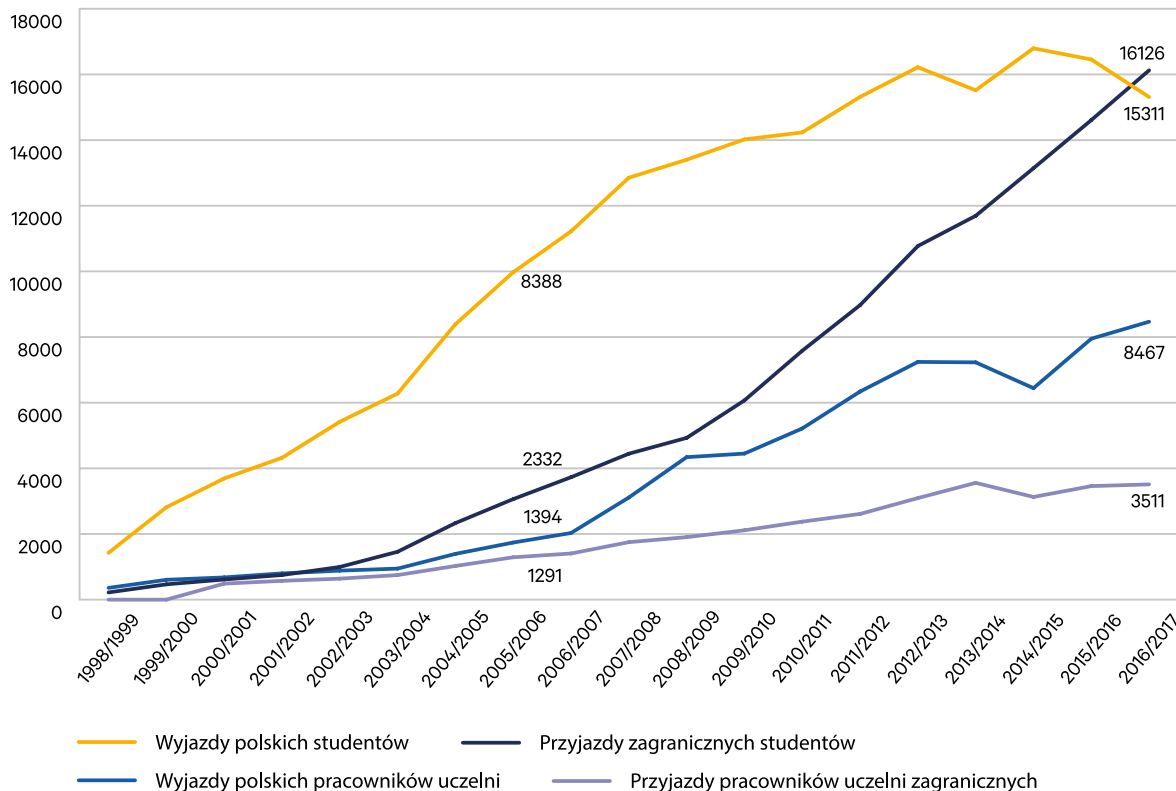
Porównując skalę wymiany z liczbą studentów, można stwierdzić, że w roku akademickim 2016/2017 wyjechało za granicę na studia lub praktyki 1,1% polskich studentów studiów licencjackich i magisterskich. Nawet gdyby uznać, że wszyscy studiujący kształcą się w cyklu 5-letnim (gdyby wszyscy podejmowali studia magisterskie po licencjackich lub kształcili się trybie studiów jednolitych), to i tak udział wymiany pozostaje stosunkowo niski – poniżej 6%, podczas gdy celem programu w UE jest osiągnięcie 20% udziału studentów w wymianie międzynarodowej do 2020 r. Natomiast pracownicy uczelni wyjeżdżający w celu prowadzenia zajęć lub udziału w szkoleniu w roku 2016/2017 odpowiadali 9,2% ogółu nauczycieli akademickich w Polsce.

Skala przyjazdów do Polski w ramach programu Erasmus była mniejsza od wyjazdów polskich studentów i pracowników, ale rosła i w roku 2014/2015 wyrównała się z wyjazdami polskich studentów za granicę (Tabela 1). W sumie do Polski przyjechało prawie 112 tys. studentów zagranicznych oraz ponad 33 tys. pracowników zagranicznych uczelni.

Wykres 2: Liczba studentów i pracowników uczelni wyjeżdżających za granicę oraz przyjeżdżających do Polski w ramach programu Erasmus i Erasmus+

Uwagi: wyjazdy i przyjazdy studentów obejmują studia i praktyki zawodowe; wyjazdy i przyjazdy pracowników uczelni obejmują prowadzenie zajęć i szkolenia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie FRSE (2009–2015).



Analizy korzyści z udziału w wymianach międzynarodowych, w tym w ramach programu Erasmus i Erasmus+, były prowadzone wielokrotnie. Można je podzielić na dwie grupy: analizy oparte na subiektywnej ocenie korzyści przez samych uczestników oraz analizy efektów o charakterze obiektywnym. Do pierwszej grupy należą duże badania ewaluacyjne prowadzone przez Komisję Europejską we wszystkich krajach objętych programem Erasmus, jak również badania prowadzone na zlecenie Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji, odnoszące się wyłącznie do polskich studentów uczestniczących w wymianie. Choć metodologia badań różni się między sobą, to ich wyniki są dość spójne. Studenci programu Erasmus z 26 krajów europejskich najczęściej jako korzyść z udziału w wymianie wskazują rozwój własnej osobowości, nieco rzadziej stwierdzają, że pomogła im w podjęciu pierwszej pracy oraz w rozwoju kariery zawodowej. Z kolei polscy studenci najczęściej do korzyści zaliczają wzrost samooceny (83%) oraz wzrost kompetencji (82%), w tym głównie poprawę znajomości języków obcych (64%) i poznanie kultury kraju goszczącego (55%) (Dąbrowska-Resiak, 2018). W trakcie pobytu za granicą można doskonalić nie tylko język, w którym prowadzone są wykłady (najczęściej angielski), ale również język kraju goszczącego, którego znajomość może być atutem na polskim rynku pracy. Wyniki badania ewaluacyjnego potwierdzają, że u polskich studentów w wyniku wymiany poprawia się przede wszystkim znajomość języka kraju goszczącego.

Wyniki analiz o charakterze obiektywnym skupiają się na identyfikacji wpływu wymiany na sytuację zawodową jej uczestników. W odniesieniu do polskich studentów wykazano, że studia za granicą nie mają wpływu na prawdopodobieństwo wykonywania pracy po roku od zakończenia edukacji. Może to wynikać z tego, że za granicą kształcą się bardziej zdolni i zmotywowani studenci, zaś tacy nie mają problemu ze znalezieniem pracy niezależnie od tego, czy uczestniczyli w wymianie. Natomiast wpływ wymiany zagranicznej na płace okazał się pozytywny (premia płacowa z tego tytułu wynosi 22% w pierwszej pracy po studiach), pod warunkiem jednak że osoby uczestniczące w wymianie

studenckiej po zakończeniu studiów podjęty pracę za granicą (Liwiński, 2019). Wykonywanie pracy w Polsce raczej nie przynosi korzyści płacowych z tytułu odbycia części studiów za granicą. Trzeba brać jednak pod uwagę, że z braku odpowiednich danych nie zbadano korzyści w długim okresie.

Podsumowując, badania wskazują na wiele korzyści uzyskiwanych przez uczestników wymiany międzynarodowej w ramach programu Erasmus, choć silniej zaznaczają się w subiektywnych badaniach opinii niż w badaniach losów zawodowych.

Podsumowanie

Pomimo że członkostwo Polski w UE nie obliguje do pełnego dostosowania szkolnictwa wyższego do przyjętych wspólnych zasad jego funkcjonowania, to jednak w dużym zakresie wprowadzono zmiany harmonizujące działania polskich uczelni z innymi uczelniami europejskimi zgodnie z założeniami procesu bolońskiego. Najsilniej harmonizacja uwidacznia się w działaniach zwiększających edukacyjną mobilność studentów. Chodzi przy tym nie tylko o zakres wymiany studentów i pracowników, ale też o przygotowanie podstaw tej wymiany.

Zmiany w szkolnictwie wyższym miały również utorać drogę do tworzenia jednolitego rynku pracy, w tym mobilności pracowników. W tych celach wprowadzono zmiany programów studiów podporządkowane zamierzonym i zdefiniowanym efektom kształcenia, rozszerzono nauczanie języków obcych, zapewniono dwustopniowość studiów, zapewniono przenoszenie efektów kształcenia pomiędzy uczelniami polskimi a innymi europejskimi uczelniami w postaci punktów ECTS, stworzono system kontroli jakości studiów, zagwarantowano uznawalność dyplomów. Wiele powyższych zadań finansowano z funduszy europejskich. Szczególną rolę odegrały one zarówno w finansowaniu materialnej bazy szkolnictwa wyższego (co odnosi się szczególnie do poprzedniej perspektywy finansowej – 2007-2013), jak i w rozwoju niektórych programów studiów oraz ich dopasowaniu do potrzeb rynku pracy i rozwoju nauki (głównie w bieżącej perspektywie 2014-2020).

Bibliografia

Dakowska D. (2015), *Between competition imperative and Europeanisation: the case of Higher Education reform in Poland*, „Higher Education” 69 (129).

Dąbrowska-Resiak J. (2018), *Erasmus... i co dalej? Badanie losów edukacyjnych i zawodowych polskich studentów uczestniczących w projektach mobilności w programie Erasmus*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa.

European Commission (2014), *The Erasmus Impact Study. Effects of mobility on the skills and employability of students and the internationalization of higher education institutions*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

FRSE (2009, .. 2015), *Erasmus w Polsce w roku akademickim ..*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa.

Liwiński J. (2019), *Does it pay to study abroad? Evidence from Poland*, „International Journal of Manpower”, DOI: 10.1108/IJM-11-2017-0305.

EACEA (2015), *The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report*.



ROZDZIAŁ 18

DOROTA ILCZUK

ANNA KARPIŃSKA

KULTURA: JEDNOŚĆ W RÓŻNORODNOŚCI

ABSTRAKT

Podejście Unii Europejskiej do kultury jest wielowymiarowe. Obejmuje poszanowanie bogatego i różnorodnego dziedzictwa kulturalnego Europy, swobodę i wsparcie rozwoju twórczości, dostęp ludności do dzieł kultury i sztuki oraz wsparcie dla infrastruktury i działalności kulturalnej jako czynnika rozwoju europejskich regionów. Środkami z funduszy strukturalnych wspiera się projekty krajowe realizowane jako element polityki kulturalnej kraju członkowskiego. Wsparcie unijne obejmuje także przemysły kultury oraz branże gospodarki kreatywnej.

W Polsce stosunkowo szybko i intensywnie skorzystano ze środków UE adresowanych do kultury. W rezultacie w każdym z dużych miast znajdujemy nowoczesne obiekty teatralne, muzyczne, muzealne czy szkolnictwa artystycznego, zrealizowane dzięki dofinansowaniu z funduszy europejskich. Z uznaniem społeczeństwa przyjmowana jest odbudowa zabytków kultury materialnej. Z europejskiego wsparcia korzysta zwłaszcza polska kinematografia, odnosząc widoczne sukcesy artystyczne.

Obecnie istnieje pewien nacisk na stworzenie europejskiej polityki kulturalnej, mimo że decyzje w zakresie rozwoju kultury należą do kompetencji krajów członkowskich. Debata o dopuszczeniu silniejszych narzędzi oddziaływania dotyczy tych dziedzin oraz działań kultury i sztuki, które rozwijają poczucie wspólnotowości i europejskiego obywatelstwa przy jednoczesnym poszanowaniu dziedzictwa krajów, regionów i miast. Współczesna debata i regulacje objęły także problemy ochrony praw materialnych artystów i wykonawców w warunkach digitalizacji i swobodnego dostępu do internetu. Na rzecz zabezpieczenia społecznego twórców i wykonawców kultury prowadzone są także prace na temat statusu artysty, które aktualnie stanowią przedmiot dyskusji w Polsce.

KULTURA: JEDNOŚĆ W RÓŻNORODNOŚCI

Wprowadzenie¹

Hasło o jedności w różnorodności (*unity in diversity*) pochodzi od tytułu raportu przygotowanego przez Giorgio Ruffolo (2001), włoskiego eurodeputowanego i wiceprzewodniczącego Komisji Kultury Parlamentu Europejskiego. Nawiązuje ono do zasady subsydiarności, która oznacza, że decyzje o kulturze podejmowane są najbliżej tych, których dotyczą. I zgodnie z nią kraje członkowskie Unii Europejskiej samodzielnie realizują politykę w obszarze kultury. Jednocześnie europejska polityka kulturalna uwzględnia wspólne cechy, wynikające z wytyczonych razem zasad i standardów Rady Europy i Unii Europejskiej. Zasady te, najogólniej rzecz ujmując, polegają na uznaniu całkowitej swobody twórczej, na bezpośrednim wspieraniu twórców i artystów, publicznym finansowaniu działalności kulturalnej w ramach zdecentralizowanych oraz uspołecznionych procesów decyzyjnych w zakresie organizowania i finansowania działalności kulturalnej.

Państwa członkowskie mają swobodę w rozwijaniu kultury po swojemu, bez unifikacji instytucji kultury, stawiając własne cele i po swojemu określając priorytety. Ważnym i namacalnym łącznikiem struktur wspólnotowych z kulturą w krajach członkowskich są środki pomocowe, mające na celu wyrównywanie poziomu zamożności stowarzyszonych krajów. We wspomnianym raporcie Ruffolo zwraca uwagę na fakt, że unijne wsparcie docierające do sektora kultury pochodzi przede wszystkim z funduszy strukturalnych, a nie z bezpośrednio skierowanych do nich programów wspólnotowych, z „Kulturą 2000” na czele. Aż 82,7% wsparcia unijnego przeznaczanego na projekty kulturalne pochodziło w latach 1989-1993 właśnie z funduszy strukturalnych. Ta informacja rzuciła nowe światło na samą koncepcję wspierania kultury przez UE. Był to pierwszy jasny sygnał, że pierwszeństwo ma traktowanie kultury jako specjalnego środka do osiągnięcia celu, którym może być wspieranie rozwoju regionów, tworzenie miejsc pracy, generowanie dochodów etc. W czasie, kiedy Polska przygotowywała się do wejścia do Wspólnoty, na szczelnie UE prowadzona była debata na temat zawartości nowego programu adresowanego do kultury na lata 2007-2013, który zastąpił dotychczasowy znany jako „Kultura 2000”. Sprawa proporcji w traktowaniu kultury bądź jako wartości samej w sobie, bądź jako lekarstwa na społeczne i gospodarcze bolączki wysunęła się na jej czoło.

Z perspektywy 15-letniego członkostwa Polski w Unii mamy dobry pretekst do rekapitulacji, jakie jest miejsce kultury w UE. Czy i co konkretnie członkostwo w Unii daje kulturze? Jakie jest znaczenie kultury w Unii Europejskiej, która powstała przecież jako koncept polityczny i gospodarczy. Wreszcie, co w kulturze w Polsce wydarzyło się w związku z członkostwem Polski w Unii i czy chodzi tylko o pieniądze, które uzyskaliśmy na rozwój w tym obszarze?

Koncepcja kultury w dokumentach i badaniach Unii Europejskiej

Nie jest niczym nowym stwierdzenie, że kultura ma ogromny potencjał integracyjny (wspólnototwórczy). W podstawowych traktatach UE nie brakuje zapisów o znaczeniu kultury i wartości dzięki niej promowanych. Na portalu Parlamentu Europejskiego czytamy: „Traktat z Lizbony nadaje duże znaczenie kulturze: preambuła Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) wyraźnie odnosi się do inspirowania «kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy»”. W jednym z kluczowych celów określonych w Traktacie wskazuje się, że UE „szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy” (art. 3 TUE). Artykuł 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że w dziedzinie kultury UE ma kompetencje do „prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań

1 W opracowaniu tekstu udział wzięli współpracujący z Centrum Badań nad Gospodarką Kreatywną Uniwersytetu SWPS Adam Ołdak i Patryk Ilczuk.

państw członkowskich”. W art. 167 TFUE przedstawiono dodatkowe informacje dotyczące działalności UE w dziedzinie kultury: UE ma przyczyniać się do rozkwitu kultury krajów członkowskich z poszanowaniem ich różnorodności narodowej i regionalnej, równocześnie podkreślając znaczenie wspólnego europejskiego dziedzictwa kulturowego. Działania Unii Europejskiej powinny zachęcać kraje członkowskie do współpracy, a także wspierać i uzupełniać ich aktywność w dziedzinach pogłębiania wiedzy oraz upowszechniania kultury i historii narodów europejskich, zachowania i ochrony dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim, niehandlowej wymiany kulturalnej oraz twórczości artystycznej i literackiej, włącznie z sektorem audiowizualnym. W art. 13 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stwierdzono, że: „sztuka i badania naukowe są wolne od ograniczeń”. W art. 22 Karty ustanowiono wymóg, aby „Unia szanowała różnorodność kulturową, religijną i językową” (Franke, Iskra 2018).

W dokumentach UE w ciągu ostatnich dwóch dekad pojawiły się nowe zapisy o znaczeniu kultury. W strategii lizbońskiej akcentuje się znaczenie kultury jako czynnika rozwoju. Nakłady ponoszone na finansowanie kultury ujmują się z szerszej perspektywy. Kultura stanowi nie tylko fundament edukacji społeczeństwa i narzędzie polityki społecznej, lecz także istotny rodzaj inwestycji w rozwój gospodarczy i rozwój rynku pracy.

Kultura staje się docenionym sektorem gospodarki o wielorakich pozytywnych efektach zewnętrznych. Są one wprawdzie trudno mierzalne, a niekiedy całkowicie niemierzalne, ale powszechnie odczuwane. Świadomość znaczenia kultury jako czynnika rozwoju jest coraz większa w obliczu dynamicznych przemian społeczno-ekonomicznych oraz technologicznych. Pojawiają się takie kategorie, jak przemysły kultury oraz przemysły kreatywne. Definiowana jest koncepcja gospodarki kreatywnej, dla podkreślenia twórczego komponentu w produkcji i to nie tylko dóbr symbolicznych, czyli dóbr kultury. Rozszerzył się zakres kultury. Obecnie jest ona ujmowana łącznie z przemysłami kultury i branżami kreatywnymi (Ilczuk, Noga, 2018).

Ważną rolę w tym nowym podejściu do kultury odegrały wyniki badań zainicjowanych przez Parlament Europejski i potem systematycznie kontynuowane. Szczególne znaczenie, zarówno dla systematyzacji obszarów kultury, jak i określenia ich udziału w PKB oraz tworzonych przez nie miejsc pracy, miał raport Komisji Europejskiej – *The economy of culture in Europe* (2006). W raporcie zaprezentowano ujmowanie kultury wraz z przemysłami tworzenia tradycyjnych dóbr kultury oraz przemysłami gospodarki kreatywnej. To podejście początkowo nie było traktowane z ufnością. Z jednej strony ma bowiem zalety, ponieważ szersze traktowanie kultury i w sposób bardziej mierzalny jest mocniejszym argumentem w polityce kulturalnej. Z drugiej zaś niesie zagrożenie zbytnią instrumentalizacją oraz ekonomizacją kultury.

Finansowanie kultury z funduszy unijnych

Z zakłopotaniem trzeba przyznać, że w trakcie trwania negocjacji z Unią Europejską nie wykazaliśmy się z troską o sektor kultury. Zabrakło konsekwencji i kreatywnych rozwiązań, które mogłyby pomóc polskiej kulturze. Przykładem jest tutaj utrata możliwości kontynuowania zerowej stawki VAT na książki. Za to z biegiem lat nabywaliśmy doświadczenia i Polska się liderem korzystania ze środków unijnych.

Wsparcie Wspólnoty Europejskiej dla polskiej kultury dokonuje się poprzez dofinansowywanie flagowych obiektów kultury oraz działalności artystycznej i upowszechnieniowej w podstawowych dziedzinach kultury i sztuki. Fundusze z UE do państw członkowskich płyną dwutorowo: (1) w ramach programów wspólnotowych adresowanych bezpośrednio do sektora kultury oraz (2) poprzez fundusze strukturalne (FS) utworzone dla wyrównywania poziomu rozwoju regionów w zjednoczonej Europie. Skala finansowania kultury z funduszy strukturalnych jest większa niż z funduszy bezpośrednio adresowanych do kultury i sztuki. Wynika to z uznawanego w UE poglądu, że kultura jest jednym z czynników rozwoju regionów, a działania na rzecz wspierania regionów są priorytetem.

Wsparcie ze środków UE polega na dofinansowywaniu projektów w formie dotacji. Udział środków unijnych w kosztach projektów i programów jest zróżnicowany; zwykle od 50-80%. W perspektywie finansowej 2007-2013 udzielone wsparcie na projekty w dziedzinie kultury osiągnęło wysokość ok. 2,3 mld zł. Objęły one trzy dziedziny: zabytki (578,9 mln zł), infrastrukturę kultury (1184,0 mln zł) oraz szkolnictwo artystyczne (538,2 mln zł).

Dzięki programom operacyjnym w dziedzinie zabytków odrestaurowano 77 obiektów (m.in. Zamek Królewski i Pałac na Wyspie w Warszawie), 7 obiektów światowego dziedzictwa UNESCO, 6 obiektów wpisanych przez Prezydenta RP na listę pomników historii. Ponadto zrekonstruowano cyfrowo 43 filmy z okresu przedwojennego oraz zdigitalizowano prawie 30 tys. czasopism, rękopisów, starodruków, woluminów, grafik itp.

W dziedzinie rozwoju oraz poprawy stanu infrastruktury kultury rezultatem wsparcia jest 47 wybudowanych oraz przebudowanych instytucji kultury, takich jak muzea, teatry, sale koncertowe, biblioteki (w tym m.in. Europejskie Centrum Solidarności w Gdańsku, Narodowe Forum Muzyki we Wrocławiu, Centrum Nauki Kopernik w Warszawie, siedziba NOSPR w Katowicach, Opera i Filharmonia Podlaska) oraz 9 nowo wybudowanych obiektów.

Z programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko” sfinansowano modernizację warunków prowadzenia kształcenia artystycznego. Wsparciem objęto 10 uczelni wyższych i 16 szkół artystycznych. Dzięki przeprowadzonym modernizacjom, remontom i innymi inwestycjom 20 tys. uczniów i studentów mogło kształcić się w nowych bądź wyremontowanych placówkach. W sumie w ramach perspektywy finansowej na lata 2007-2013 w programie operacyjnym Infrastruktura i Środowisko zrealizowano 79 projektów, z czego najwięcej przypadło na województwa: mazowieckie (15), małopolskie (12), śląskie (9) i dolnośląskie (9). Co do samych beneficjentów, wsparcie udzielone zostało instytucjom kultury (31 projektów), jednostkom samorządu terytorialnego (22), szkołom artystycznym (12), uczelniom artystycznym (10), kościołom i związkom wyznaniowym (3) oraz państwowej uczelni wyższej (na rzecz digitalizacji zbiorów).

Tabela 1: Flagowe projekty kulturalne i edukacyjne dofinansowane z funduszy unijnych w perspektywie finansowej 2017-2013

Obiekty kultury	Koszt inwestycji, mln zł	Udział środków UE a – mln zł; b – %
Budowa Centrum Nauki Kopernik w Warszawie	364,8	a – 206,8 b – 57,0
Budowa siedziby Narodowej Orkiestry Symfonicznej Polskiego Radia w Katowicach	305,4	a – 145,6 b – 47,6
Budowa Narodowego Forum Muzyki we Wrocławiu	328,7	a – 143,4 b – 43,6
Budowa Centrum Spotkania Kultur w Lublinie	171,0	a – 126,3 b – 74,0
Budowa Opery i Filharmonii Podlaskiej – Europejskie Centrum Sztuki w Białymstoku	180,2	a – 100,6 b – 55,8
Przebudowa Teatru Muzycznego Capitol we Wrocławiu	113,5	a – 83,0 b – 73,1
Budowa Europejskiego Centrum Muzyki Krzysztofa Pendereckiego w Lusławicach	65,1	a – 54,6 b – 83,9
Budowa siedziby Gdańskiego Teatru Szekspirowskiego	93,8	a – 51,2 c – 54,6
Przebudowa Opery w Zamku w Szczecinie	75,1	a – 45,9 b – 61,1
Poprawa jakości oferty edukacyjnej i kulturalnej poprzez rewitalizację, przebudowę i rozbudowę Uniwersytetu Artystycznego w Poznaniu	48,4	a – 41,0 b – 84,7

W perspektywie finansowej na lata 2014-2020 kultura ma nadal znaczący udział pod względem liczby różnorodnych projektów oraz skali nakładów. Program „Kreatywna Europa” dysponuje w tej perspektywie budżetem w wysokości 1,46 mld euro (9% więcej niż wcześniej). W jego ramach połączono wcześniejsze inicjatywy unijne: programy „MEDIA” (1991-2013), program „MEDIA Mundus” (2011-2013) i programy „Kultura” (2000-2013). Obejmuje on również podprogram międzysektorowy składający się z: 1) zarządzanego przez Europejski Fundusz Inwestycyjny instrumentu gwarancji finansowych, który ma ułatwiać małym podmiotom dostęp do pożyczek bankowych, oraz 2) funduszy na rzecz wspierania badań, analiz i lepszego gromadzenia danych w celu udoskonalenia bazy danych niezbędnej do kształtowania polityki (Franke, Iskra, 2018).

Programy perspektywy finansowej do 2020 r. jeszcze trwają i brakuje kompletnych danych o ich przebiegu. Niemniej jednak można dotrzeć do wielu pozytywnych sygnałów. Od 2014 r. wydano ponad 11,8 mln euro, z czego tylko na dystrybucję polskich filmów za granicą aż 1,1 mln euro. Na portalu Kreatywna Europa czytamy: „Jesteśmy dumni z polskich projektów realizowanych przy unijnym wsparciu”.

Istotnym źródłem finansowania kultury, jak wcześniej wspomniano, są także fundusze programu „Infrastruktura i środowisko”. Na lata 2014-2020 priorytetem tego programu jest ochrona środowiska naturalnego (o tym mówi 14. rozdział raportu) w celu powstrzymania jego degradacji. W serwisie programu czytamy, że środki unijne z tego programu przeznaczone zostaną również, choć w ograniczonym stopniu, na inwestycje w obszary ochrony zdrowia i dziedzictwa kulturowego. Rodzaje wsparcia nie różnią się w stosunku do realizowanych poprzednio. Obejmują kompleksowe zadania związane z ochroną i udostępnieniem zabytków o znaczeniu ogólnopolskim i światowym, przewidują również realizację projektów dotyczących rozwoju zasobów kultury jako miejsc prezentacji dziedzictwa kulturowego, w tym poprzez poprawę standardów funkcjonowania instytucji kultury. Wspierane są także nowoczesne rozwiązania w zakresie dostępu do kultury, również poprzez turystykę. Ponadto większe znaczenie mają projekty, których jednym z elementów są zmiany techniczne istniejącej infrastruktury, poprawiające dostępność usług kulturalnych dla osób niepełnosprawnych. Inwestycje takie będą wspierać cele zrównoważonego i trwałego rozwoju, a także przyczyniać się do integracji społecznej osób zagrożonych społecznym wykluczeniem.

Dzięki realizacji projektów kultury następuje poprawa warunków eksponowania i propagowania polskich zasobów kultury oraz kluczowych elementów dziedzictwa kulturowego kraju, co ma pozytywny wpływ na rozpoznawalność i atrakcyjność polskiej przestrzeni. Dbłość o obiekty dziedzictwa kulturowego sprzyja zachowaniu tradycji lokalnej i regionalnej w kulturze oraz rozwojowi turystyki i wspomaga proces identyfikacji tożsamości kulturowej. Projekty te cechuje na ogół informatywny program edukacji kulturalnej, wyrównujący możliwości dostępu do kultury, zwłaszcza młodzieży oraz grup defaworyzowanych. Realizowane projekty zwiększają kompetencje kulturalne i społeczne polskiego społeczeństwa. W odniesieniu do projektów związanych ze szkolnictwem artystycznym przyczyniają się także do wzrostu kreatywności kadr i środowisk artystycznych.

W maju 2018 r. Komisja Europejska opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego przyszły program „Kreatywna Europa” na lata 2021-2027. Budżet nowego programu zwiększono do 1,85 mld euro (wzrost nie obejmuje inflacji). Wniosek Komisji jest dostosowany do celów nowego europejskiego programu na rzecz kultury i kontynuuje strukturę oraz rozwija osiągnięcia obecnego programu „Kreatywna Europa”. Zaplanowane działania pozostają w zgodzie z celami strategii Europa 2020 opartymi na wartościach promujących otwartość i akceptujących różnorodność kulturową oraz doceniających znaczenie kultury jako czynnika zwiększającego mobilność społeczeństwa i budującego wspólnotowy kapitał społeczny.

Kinematografia – wsparcie dla wybranej dziedziny

Rozwój kinematografii oraz wszystkich działań mających pośredni związek z tą dziedziną mógł się dokonać nie tylko dzięki finansowaniu projektów z funduszy strukturalnych (w ramach krajowych programów operacyjnych), lecz także dzięki inicjatywie Komisji Europejskiej „Kreatywna Europa” i jej docelowego komponentu MEDIA.

Wybór kinematografii jako przykładu ukazania efektów wsparcia UE dla polskiej kultury został podyktowany zarówno frekwencyjnymi i artystycznymi sukcesami tej dziedziny kultury, jak i przestrzennym zasięgiem oraz udziałem w tym nowych technologii.

Do rozwoju sektora audiowizualnego w Polsce przyczyniły się programy finansowane z dwóch funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. Najpowszechniejszymi działaniami są tu modernizacja, rozbudowa oraz cyfryzacja kin w obszarze całego kraju.

Tabela 2: Projekty finansowane ze środków funduszy strukturalnych na rozwój kin i kultury audiowizualnej

Projekty audiowizualne	Dofinansowanie - fundusze UE, mln zł
Małopolska Sieć Kin Cyfrowych	3,8
Mazowiecki Klaster – Małe Kina Społecznościowe	2,9
Centrum Sztuki Filmowej w Katowicach	7,7
Dolnośląskie Centrum Filmowe	4,9
Centrum Kultury Filmowej w Zamościu	5,4
Narodowy Instytut Audiowizualny (obecnie FilMOTEKA Narodowa – Instytut Audiowizualny)	45,0
Mazowieckie Centrum Kultury Medialnej	2,0
Państwowa Wyższa Szkoła Filmowa, Telewizyjna i Teatralna im. L. Schillera, dofinansowania na Uczelniane Centrum Dydaktyki Nowych Mediów oraz archiwum taśm filmowych.	18,0
Przebudowa Opery w Zamku w Szczecinie	75,1
Poprawa jakości oferty edukacyjnej i kulturalnej poprzez rewitalizację, przebudowę i rozbudowę Uniwersytetu Artystycznego w Poznaniu	48,4

Dotacje z funduszu UE przyznawano także przedsiębiorstwom na wdrożenie innowacyjnych rozwiązań na potrzeby profesjonalnych produkcji filmowych w zakresie sprzętów, miejsc czy też technik. Przykładowo można wymienić takie firmy, jak Alvernia Studios z kwotą dofinansowania 7,4 mln zł z programu operacyjnego Innowacyjna Gospodarka czy też Centrum Technologii Audiowizualnej, które w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego uzyskało 2,7 mln zł. Projektem zasługującym na szczególną uwagę jest konserwacja i digitalizacja przedwojennych filmów fabularnych w FilMOTECE Narodowej w Warszawie. Dzięki dofinansowaniu rządu 14 mln zł z programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko” możliwe było ukazanie zrekonstruowanych, historycznych tytułów w rozdzielczości obrazu 4K.

Z funduszy unijnych dofinansowywana jest też produkcja filmowa. Produkcje fabularne, dokumentalne czy też animowane wspierane są na etapie developmentu, czyli przygotowania planu finansowo-organizacyjnego produkcji filmowej. Taką formę wsparcia otrzymały m.in. „Zimna wojna” Pawła Pawlikowskiego (60 tys. euro), „Zjednoczone stany miłości” Tomasza Wasilewskiego (50 tys. euro), „Twój Vincent” Doroty Kobieli (58 tys. euro) czy też „Dom zły” Wojciecha Smarzowskiego (50 tys. euro).

W ramach środków na kinematografię finansowane są projekty uznawane za priorytetowe. Poza wspomnianą produkcją filmową korzystają również dystrybutorzy, którzy są w stanie pokazywać artystyczne kino europejskie bez ponoszenia ryzyka inwestycyjnego, jakie łączy się z zawężonym gronem odbiorców. Wśród dystrybutorów wyróżniają się takie marki, jak: Gutek Film, Kino Świat, Solopan, Aurora Films, Monolith Films czy Against Gravity.

Dzięki programowi „Kreatywna Europa” od 2007 r. tworzone są największe festiwale filmowe w Polsce takie jak: Międzynarodowy Festiwal Filmowy Nowe Horyzonty, Międzynarodowy Festiwal Sztuki Autorów Zdjęć Filmowych Camerimage, Etiuda & Anima, Krakowski Festiwal Filmowy, otrzymujące kwoty na całość organizacji przedsięwzięć.

Europejska Stolica Kultury

Projekt Europejska Stolica Kultury (ESK) wprowadzony przez Unię Europejską w 1985 r., początkowo pod nazwą Europejskiego Miasta Kultury, jest najbardziej rozpoznawalnym w Europie programem unijnym dedykowanym kulturze. Inicjatorką programu EMK była Melina Mercouri (pełniąca także funkcje ministra kultury w rządzie greckim), która, uzasadniając potrzebę rozwoju międzynarodowej współpracy w obszarze kultury, przekonywała: „Nadszedł czas, aby nasz [ministrów kultury] głos był równie donośny jak głos technokratów. Kultura, sztuka i twórczość są nie mniej ważne niż technologia, handel i ekonomia” (Myerscough, 1994).

Program ESK pozwala wybranym miastom zaprezentować życie kulturalne, dziedzictwo i ofertę kulturalną nie tylko samego miasta, lecz także regionu czy nawet kraju. ESK zaznacza różnorodność kultury europejskiej przy jednoczesnym podkreśleniu jej wspólnego źródła.

Od 2010 r. dotacje z UE na ESK wynoszą 1,5 mln euro. Programy obchodów powinny być zgodne z celami i działaniami przewidzianymi w art. 151 Traktatu oraz stanowić składową wieloletnią strategii lub polityk kulturalnych zarówno regionów, jak i miast ubiegających się o tytuł. Nowatorski charakter ma wprowadzenie obligatoryjnych kryteriów planowania programu obchodów, określonych w Decyzji jako „wymiar europejski” oraz „miasto i obywatele” (Parlament Europejski, 2006). Podana w Decyzji interpretacja kryterium „wymiar europejski” określa je jako działania służące:

- wzmocnieniu współpracy w każdym sektorze kultury między operatorami w dziedzinie kultury, artystami i miastami z danego państwa członkowskiego i innych państw członkowskich,
- podkreśleniu bogactwa różnorodności kulturowej w Europie,
- uwypukleniu wspólnych aspektów kultury europejskiej².

Z kolei kryterium „miasto i obywatele”, zgodnie z intencją autorów dokumentu, powinno być rozumiane jako inicjatywy, których celem jest:

- wspieranie udziału mieszkańców danego miasta i jego okolic oraz zwiększenie zainteresowania miastem z ich strony oraz ze strony obywateli mieszkających za granicą,
- trwałość i stanowienie integralnej części długofalowego rozwoju kulturalnego i społecznego miasta³.

Pierwszym polskim miastem wybranym na Europejską Stolicę Kultury był Kraków. Stało się to jeszcze przed wstąpieniem Polski do Unii. 2010 r. był jednak rokiem nietypowym, rokiem podkreślenia wkładu miast europejskich w rozwój i osiągnięcia cywilizacji światowej. Tytułem ESK wyróżniono wtedy aż 9 miast, w tym 2 z krajów mających dopiero przystąpić do Wspólnoty. Kraków na stolicę kultury został wybrany odgórnie, przez rząd polski i nie przeszedł procedury konkursowej.

Od 2007 r. tytuł Europejskiej Stolicy Kultury przyznawany jest równocześnie 2 miastom. Na przygotowanie się do tej funkcji wybrane miasta mają kilka lat, dlatego już w 2009 r. minister kultury i dziedzictwa narodowego ogłosił konkurs pod nazwą Europejska Stolica Kultury 2016. Dał on równe szanse ubiegania się o ten tytuł wszystkim polskim miastom. Do tytułu ESK kandydowało 11 polskich miast, w tym: Łódź, Bydgoszcz, Gdańsk i Warszawa. Konkurs wygrał Wrocław aplikacją autorstwa Adama Chmielewskiego. Równocześnie podobny konkurs toczył się w Hiszpanii. Wygrało go miasto San Sebastian, które w 2016 r., wraz z Wrocławiem, cieszyło się tytułem Europejskiej Stolicy Kultury. Kolejną szansę zaprezentowania któregoś z miast jako stolicy kultury Polska otrzyma w 2029 r. Równocześnie o tytuł ten ubiegać się będzie któreś z miast szwedzkich.

2 Decyzja 1622/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 2006 r. ustanawiająca działanie Wspólnoty na rzecz obchodów ESK w latach 2007-2019, Dz.U.L 304, 3.11.2006, art. 4.

3 *Ibidem*.

Prawo autorskie w dobie cyfryzacji

W związku z cyfrowym zwrotem sektor kultury, a szczególnie przemysły kultury, wytwarzające dobra podlegające digitalizacji, w obliczu kryzysu. Jest on związany z nieformalnymi obiegami kultury (Filiciak, Hofmokl, & Tarkowski, 2012), zwanymi popularnie piractwem. Twórcy – producenci treści są bowiem wynagradzani niedostatecznie lub wcale, podczas gdy nośniki tych treści produkują je nieskończenie, zarabiając na tym całkiem dobre pieniądze. Masowa skala odbiorców cyfrowych filmów, książek, utworów muzycznych i gier wideo powoduje, że mogą oni za to nie płacić lub płacić niewiele, a i tak dać zarobić ich dystrybutorom. W trójkącie: twórcy, dystrybutorzy i odbiorcy dzieł kultury, pojawiły się sprzeczne interesy. Twórcy w oparciu o prawa autorskie domagają się udziału w dochodach z dystrybucji. Dystrybutorzy w zdigitalizowanej rzeczywistości musieliby kontrolować obieg treści, które upowszechniają, ponosząc dodatkowe koszty. Odbiorcy musieliby zapłacić za korzystanie z tych treści. Problemu nie rozwiąże wzrost gotowości i zdolności do płacenia przez odbiorców, a badania Komisji Europejskiej (Ecorys, 2015) ukazują, że brakuje motywacji, poza etyczną, do ponoszenia opłat (szczególnie w Polsce i we Francji).

W Parlamencie Europejskim w Strasburgu przegłosowano unijną dyrektywę o prawach autorskich. Szczególne kontrowersje wzbudzały 2 artykuły – 11 i 13 proponowanych przepisów. Artykuł 11 określa, jakie elementy artykułów prasowych mogą być upowszechniane przez portale takie jak Facebook bez wnoszenia opłat licencyjnych. Wprowadzone regulacje zobowiązują „agregatory treści” do płacenia posiadaczom praw autorskich za publikowane (często przez samych użytkowników) treści lub nakazują ich skasowanie. Zapis ten pozwala także na negocjowanie z wydawcami wielkości zakresu treści objętych licencją⁴.

Bezpośrednio z art. 11 dyrektywy unijnej o prawach autorskich związany jest art. 13 wprowadzający obowiązek filtrowania i analizy treści upublicznianych w sieci pod kątem praw autorskich. Platformy objęte niniejszym paragrafem zobowiązane będą do podpisania licencji z posiadaczami praw autorskich. Jeśli taka licencja nie zostanie podpisana, właściciele platformy zobowiązani będą do usunięcia treści wskazanych przez właściciela praw autorskich. Co istotne, jeśli dana platforma nie dopełni obowiązków względem praw autorskich, będzie odpowiedzialna za treści udostępniane przez jej użytkowników.

Unijna dyrektywa o prawach autorskich jest znaczącym krokiem w egzekwowaniu należnych autorom praw i tantiem w nowej technologicznie rzeczywistości. Dowodzi, że wspólnota europejska wykazuje troskę o sytuację zawodową artystów, wykonawców i twórców, dążąc do poprawy ich sytuacji materialnej.

Status artysty

Zawodowa sytuacja twórców i artystów w Polsce nie odpowiada rozpoznany tendencjom rozwojowym, zgodnie z którymi kultura i jej przemysły zostały uznane za nowy obszar inwestowania, źródło kreatywności i innowacyjności. Polityka kulturalna krajów europejskich, należąca do polityk publicznych w małym stopniu obejmuje nową rzeczywistość kultury z większym zakresem rynku i nowych technologii. W tej nowej rzeczywistości pojawiła się potrzeba odpowiednich regulacji, uwzględniających potrzeby społeczne twórców i wykonawców kultury.

Do 1980 r. w prawie autorskim stawiane były przede wszystkim kwestie pracy artystów. Staraniem UNESCO i Międzynarodowej Organizacji Pracy w 1980 r. w Belgradzie przyjęto rezolucję, która zawierała wiele zaleceń dotyczących warunków pracy artystów, korzystania przez nich z praw pracowniczych oraz konieczności wprowadzenia instytucji „statusu społecznego artysty” (jako rodzaju zawodu i pozycji) w systemach prawnych. Obecnie status artysty ma szersze znaczenie. Nadal służy do oznaczenia pozycji w społecznej hierarchii, przyznawanej artystom w danym społeczeństwie, ale ponadto wskazuje zakres swobód i praw, w tym praw osobistych, majątkowych i społecznych, które powinny artystom przysługiwać.

4 W ramach poparcia dla art. 11 w poniedziałek 25.04.2019 r. duże polskie dzienniki, w tym „Gazeta Wyborcza” czy „Rzeczpospolita”, ukazały się z pustymi pierwszymi stronami. Był to apel do polskich europarlamentarzystów o poparcie dyrektywy.

W końcu lat 90. również w Parlamencie Europejskim rozpoczęto prace nad zdefiniowaniem statusu artysty. Przyjęto wiele rezolucji w tym zakresie o charakterze soft law (miękkiego prawa). Regulacje te wskazują pożądane kierunkowe standardy do wykorzystania w polityce kulturalnej krajów członkowskich. Status artysty w Polsce nie jest jeszcze kategorią zdefiniowaną prawnie, ale prowadzone są prace nad jego wprowadzeniem. Warto podkreślić ich partycypacyjny charakter, co oznacza szerokie włączenie środowiska artystycznego w jego wypracowanie⁵.

Konkludując

W początkowym okresie transformacji zarówno rynek, jak i działania administracyjne w sferze kultury wymusiły wiele działań adaptacyjnych. Zmieniła się świadomość i zachowania ludzi kultury. Artyści i wykonawcy zaczęli nie tylko swobodnie dyskutować na temat nowoczesnych metod zarządzania kulturą, partnerstwa sektorów gospodarki, ekonomicznego znaczenia kultury, lecz także uwzględniać kryteria efektywności ekonomicznej w swym działaniu na różnych obszarach kultury i jej przemysłów. Ludzie kultury czerpią ze wzorów światowych dobrego działania, umiejętnie wykorzystują środki finansowe pochodzące z różnych źródeł, w tym z funduszy unijnych, i zręcznie odnajdują się w obszarze nowych technologii. Ponadto dają wyraz aktywności obywatelskiej, tworząc liczne organizacje pozarządowe i wspierając samorządność terytorialną. Co więcej – to w środowiskach kultury najszybciej uwidoczniła się potrzeba planowania perspektywicznego i odpowiedzialności za przyszłość.

Wejście Polski do Unii zapewniło kulturze polskiej nie tylko solidny zastrzyk finansowy, którego różnorodne przykłady zostały pokazane w tym rozdziale, lecz także możliwość czynnego uczestnictwa w debacie i praktykowaniu nowych doświadczeń kultury światowej oraz, co oczywiste, swobodę współpracy międzynarodowej i wzrost mobilności artystów. Polacy dostosowali się do nowych warunków rynkowych i odnaleźli się jako obywatele UE, stawiając czoła wyzwaniom globalizacji, a nawet kryzysowi ekonomicznemu 2008 r.

W sytuacji intensywnego podążania gospodarek za innowacjami kultura tworzy gospodarkę kreatywną. Przekształcenia te wymagają nowych kompetencji i poszerzenia pola swobód zarówno w odniesieniu do instytucji, jak i indywidualnych możliwości. I tutaj pojawia się konieczność zaznaczenia odpowiedniego miejsca dla szeroko rozumianej kultury. Niewystarczające wydaje się traktowanie kultury jedynie jako czynnika osiągania priorytetowych celów gospodarczych, społecznych i politycznych, takich jak poprawa dobrobytu i atrakcyjności krajów członkowskich UE, ich regionów i miast; wspierania innowacyjności, przedsiębiorczości i wzrostu gospodarki opartej na wiedzy oraz tworzenia większej ilości miejsc pracy. Kultura ma bowiem zdolność nie tylko tworzenia obyczajów i norm, lecz także zacieśniania więzi we wspólnotach, tworzenia tożsamości i wspierania społeczeństwa obywatelskiego. W sytuacji zachwiania jedności UE oraz trudności, z którymi musi się zmierzyć wspólnota w obliczu brexitu, rozwój kultury powinien stać się celem autotelelicznym i priorytetem nowego horyzontu. To z pewnością odświeżyłoby i umocniło mądrą koncepcję Unity in Diversity, sprzyjającą rozwojowi i pielęgnacji własnego obszaru kulturowego i jednoczesne czerpanie z siły i zasobów wspólnoty.

Bibliografia

- Biga B. (2013), *Prawo autorskie w kontekście rewolucji technologicznej*, Warszawa.
- Corazza G., Agnoli S. (2016), *Multidisciplinary Contributions to the Science of Creative Thinking*, Nowy Jork.
- Filiciak M., Hofmokl J., Tarkowski A. (2012), *The Circulations of Culture. On Social Distribution of Content*, Warszawa.
- Franke M., Iskra K. (2018), *Noty tematyczne o Unii Europejskiej*, „Kultura”, (online: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/137/culture>).
- Ilczuk D., Dudzik T.M., Gruszka-Dobrzyńska E., Jeran A. (2015), *Artyści na rynku pracy*, Kraków.
- Ilczuk D. (2012), *Ekonomika kultury*, Warszawa.

5 Nie bez znaczenia są badania specyfiki rynku pracy artystów oraz oszacowanie ich liczebności, w które to przedsięwzięcia jest włączony zespół Centrum Badań nad Gospodarką Kreatywną Uniwersytetu SWPS.

Ilczuk D., Karpińska A. (2017), *Kultura jako koło zamachowe rozwoju gospodarki* [w:] Obracht-Prondzyński C., Zbieranek P. (red.), *Pomorskie poszerzenie pola kultury. Dylematy – konteksty – działania*, https://wns.ug.edu.pl/sites/default/files/_nodes/strona-wns/71913/files/pomorskie_poszerzenie_pola_kultury_dylematy-konteksty-dzialania_0.pdf

Ilczuk D., Karpińska A. (2018), *The Labour Market of Artists. Free, but not wild*, [w:] *Edukacja Ekonomistów i Menedżerów. Problemy. Innowacje. Projekty*, Warszawa

Ilczuk D., Noga M., Karpińska A. (2017), *Reforma sektora kultury w Polsce*, Warszawa, (online: http://konferencjakultury.pl/_admin/stuff/reforma_kultury.pdf).

Iwański M (2015) [w:] *Czarna księga polskich artystów*, Warszawa.

Janowska A. A. (2017), *Przemysły kultury w erze dostępu*, Warszawa.

Lessig L.(2004), *Free Culture: The Nature and Future of Creativity*, Nowy Jork.

Mazurkiewicz J. (2015), *O uprzedmiotowieniu autorów, wszechwładzy wydawców i nędzy prawa autorskiego. Prawo autorskie w czasach restauracji kapitalizmu w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” Poznań.

Ruffolo G. (red.) (2001), *Parliamentary Group of The PSE*, European Parliament, „The Unity Of Diversities: Cultural Co-operation in the European Union”, Florencja.

Tylus-Sowa K. (2018), *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007-2013. Efekty realizacji programu Sektor kultury*, Warszawa, (online: <http://poiis.mkidn.gov.pl/media/561/download/program-operacyjny-infrastruktura-i-srodowisko-2007-2013-efekty-wdrazania-18-06-2018-1.pdf>).



CZĘŚĆ III

WYZWANIA
INTEGRACJI
EUROPEJSKIEJ



ROZDZIAŁ 19

PRZEMYSŁAW
KOWALSKI

WYZWANIA WSPÓLNEGO RYNKU

ABSTRAKT

Jednolity rynek europejski uważany jest za jedno z największych dotychczasowych osiągnięć Wspólnoty. Niemniej jednak zarówno obywatele, jak i przedsiębiorcy, chcący funkcjonować na rynkach innych krajów UE, nadal napotykają bariery, których nie doświadczają na rynkach lokalnych. Niektóre z tych barier wynikają z różnic rozwojowych czy kulturowych, ale część jest konsekwencją niepotrzebnej biurokracji, istnienia nieprzejrzystych narodowych przepisów i standardów czy wręcz protekcjonizmu. Badania empiryczne wskazują, że korzyści ze zniesienia tych barier mogą sięgnąć nawet kilku procent PKB UE.

Uczestnictwo Polski w jednolitym rynku europejskim jest dobrym przykładem niektórych wyzwań, jakie wiążą się z „dokończeniem” jego tworzenia w kontekście utrzymujących się w UE różnic ekonomicznych i społecznych. Niedokończona agenda liberalizacji rynku usług, występowanie „dumpingu socjalnego” oraz postulat równych szans (ang. *level playing field*) w konkurencji na jednolitym rynku mają szczególnie znacznie dla krajów takich jak Polska. Korzyści z wymiany wynikają z różnic między krajami, ale musi ona być oparta na zasadach uczciwej konkurencji. W dobie narastających (po globalnym kryzysie finansowym) tendencji antyglobalistycznych, powiększających się nierówności, powrotu etatyzmu w polityce gospodarczej oraz kryzysu zaufania do europejskich instytucji, obszary te powinny znaleźć się w centrum zainteresowania w przyszłych dyskusjach o reformach jednolitego rynku. W dyskusjach tych Polska, jako największy kraj członkowski w Europie Środkowo-Wschodniej, może odegrać ważną rolę.

Brak dialogu i chęci wypracowania kompromisu mogą doprowadzić do protekcjonizmu oraz narastającej szkodliwej konkurencji między krajami członkowskimi w obszarach takich jak: podatki, regulacje i standardy dotyczące rynku pracy, ochrony środowiska lub pomocy publicznej. W negatywnym scenariuszu można sobie wyobrazić, że mimo dotychczasowych niewątpliwych osiągnięć, nierozwiązanie spornych kwestii dotyczących funkcjonowania jednolitego rynku może stać się kością niezgody między krajami członkowskimi.

WYZWANIA WSPÓLNEGO RYNKU

Jednolity rynek – szklanka w połowie pełna czy pusta?

Jednolity rynek UE uważany jest za jedno z największych dotychczasowych osiągnięć Wspólnoty: zrzesza ponad 500 mln konsumentów i jest obecnie największym na świecie wspólnym obszarem gospodarczym obejmującym odrębne państwa narodowe. Mimo że dostępne szacunki dotyczące korzyści ekonomicznych płynących z jednolitego rynku znacznie się pomiędzy sobą różnią, wśród ekonomistów panuje zgoda co do tego, że obniżone koszty wymiany międzynarodowej, wspólne standardy, korzyści skali oraz większa mobilność pracy i kapitału znacznie poprawiły alokację czynników produkcji oraz podniosły poziom konkurencji. Dodatkowo przyniosły także wymierne korzyści konsumentom (np. Erixon i Georgieva, 2016 oraz Rozdział 5 w tym raporcie).

To zwłaszcza dotychczasowe osiągnięcia związane z tworzeniem jednolitego rynku powodują, że UE jest ważnym graczem na arenie międzynarodowej, który może wpływać na kierunek rozwoju inicjatyw wielostronnych, np. w zakresie kształtowania międzynarodowych standardów albo prawa handlowego w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO), oraz być równoprawnym partnerem w rozmowach dwustronnych z takimi potęgami gospodarczymi jak Stany Zjednoczone czy Chiny.

Niemniej jednak wielu obserwatorów zauważa, że wewnątrzunijny rynek jednolity jest tak naprawdę tylko z nazwy (np. Erixon i Georgieva, 2016). Mogą to poświadczyć obywatele UE, którzy, chcąc się uczyć, pracować czy przejść na emeryturę w innym kraju członkowskim, są konfrontowani ze skomplikowanymi formalnościami (np. uznanie kwalifikacji czy założenie konta bankowego). Konsumentci z różnych krajów członkowskich często nie mają dostępu do produktów o porównywalnej jakości czy cenie, a przedsiębiorcy chcący wejść na rynki innych krajów Wspólnoty nadal napotykać bariery, których nie doświadczają na rynkach lokalnych (np. Komisja Europejska, 2011).

Niektóre z tych barier wynikają z różnic kulturowych, ale część jest konsekwencją skomplikowanych i czasem sprzecznych regulacji unijnych oraz ich nieumiejętnej interpretacji i implementacji przez urzędników, istnienia w wielu dziedzinach nieprzejrzystych narodowych przepisów i standardów, biurokracji czy wręcz protekcjonizmu. Widoczna fragmentacja wewnętrznego rynku nie tylko obniża konkurencyjność europejskiej gospodarki, lecz także utrwała negatywne sentymenty narodowe w polityce. Przejawem tego ostatniego jest częste kierowanie się przez polityków przede wszystkim wąskim interesem narodowym, nawet w dyskursie dotyczącym kierunków wzmocnienia integracji europejskiej.

Badania ilościowe kosztów związanych z niedokończeniem integracji w ramach jednolitego rynku przeprowadzone przez Parlament Europejski w 2014 r. wskazały na to, że potencjalnie mogą one sięgać 1,1 trylionu euro rocznie czy też 8,6% PKB UE (Parlament Europejski, 2014). Skala zjawiska świadczy dobitnie o wielkości barier utrzymujących się na rynku wewnętrznym.

Jaki jednolity rynek?

Dążenie do zniesienia barier handlowych w ramach jednolitego rynku od początku wynikało z oczekiwania korzyści płynących z wolnej wymiany handlowej opartej na zasadach uczciwej konkurencji. Teorie ekonomiczne, na których opierały się te oczekiwania (a w szczególności teoria przewag komparatywnych), wskazywały, że wymiana pozwala partnerom korzystniej alokować czynniki produkcji i skupić się na tych obszarach aktywności, w których poszczególne kraje są relatywnie bardziej produktywnie, i dzięki temu móc wymieniać swoje produkty na te wytwarzane bardziej efektywnie w innych krajach.

Fundamentalnymi, choć niestety w popularnym dyskursie o wolnym handlu często pomijanymi, warunkami istnienia korzyści płynących z takiej wymiany są równe szanse (ang. *level playing field*) oraz brak ingerencji państwa w kształtowanie się relatywnych kosztów produkcji. Pomoc państwa,

np. w postaci subwencji sektorowych lub wspierających określony czynnik produkcji (lub produkt), mimo że może zwiększyć przepływy handlowe lub zmienić ich strukturę, potencjalnie wiąże się z obniżeniem dobrobytu (np. Deardorff, 2011).

Międzynarodowa polityka gospodarcza po II wojnie światowej, a szczególnie kształtowanie wielostronnych zasad wymiany handlowej w ramach Układu ogólnego w sprawie taryf ceł i handlu (ang. GATT), a później WTO oraz makroregionalne inicjatywy takie jak Unia Europejska i jednolity rynek inspirowane były wspomnianym dorobkiem teoretycznym. Początkowo skupiano się na redukcji ceł i innych barier typowych dla handlu. Jednak przez ostatnie 20 lat, w obliczu rosnącego wpływu na światową gospodarkę krajów rozwijających się oraz kryzysu w latach 2008-2009, wiele rządów krajów rozwiniętych zaczęło prowadzić bardziej aktywną politykę gospodarczą. W związku z tym bariery wynikające z ingerencji państwa w rynek nabierają znaczenia. Zalicza się do nich subwencje, monopole i przedsiębiorstwa państwowe, preferencje dla lokalnych dostawców (ang. *local content requirements*) czy też regulacje dotyczące zamówień publicznych.

Institucje unijne regulujące jednolity rynek¹ często wymieniane są jako najbardziej zaawansowane przykłady międzypaństwowej współpracy gospodarczej. Oprócz zniesienia wszelkich ceł i innych barier handlowych oraz wprowadzenia wspólnych standardów (np. bezpieczeństwa wyrobów) Komisja Europejska ma silne, ponadnarodowe, kompetencje w zakresie kształtowania regulacji dotyczących pomocy państwa czy polityki konkurencji (por. Rozdział 6). Ma to zapobiegać sytuacjom, w których produkty wymieniane na jednolitym rynku nie są produkowane przez najbardziej konkurencyjnych producentów, ale przez tych, którzy zaskarbili sobie przychylną politykę. W kontekście międzynarodowym ingerencja państwa, która podważa równe szanse, zagraża procesowi liberalizacji handlu i inwestycji międzynarodowych oraz może prowadzić do protekcjonizmu przekreślającego fundamentalne cele europejskiej integracji gospodarczej.

Niestety, nawet w ramach wewnętrznego rynku UE wymiana towarów, usług oraz przepływ siły roboczej i kapitału napotyka bariery związane z mniej lub bardziej świadomą ingerencją państwa w gospodarkę. Wynikają one nie tylko z utrzymujących się restrykcyjnych narodowych regulacji i standardów międzynarodowego przepływu dóbr, usług i czynników produkcji, lecz także z lokalnych regulacji rynku pracy, ochrony środowiska, podatków, zarządzania monopolami i przedsiębiorstwami państwowymi czy infrastrukturą.

Czy francuskie płace ustalane są w Warszawie?

Powyższy nagłówek to parafraza pytania zadanego w połowie lat 90. przez amerykańskiego ekonomistę Richarda Freemana. Tak jak wielu innych ówczesnych analityków i polityków zastanawiał się on, na ile, w świetle teorii ekonomii i badań empirycznych, rosnąca wymiana handlowa z Chinami wpływała na poziom zatrudnienia i płac nisko wykwalifikowanej siły roboczej w jego kraju (Freeman 1995). Kontrowersją był wtedy kurczący się w USA, a rosnący w siłę w Państwie Środka sektor przetwórstwa. Wcześniej, w latach 70., podobne pytania zadawano o wymianę handlową USA z szybko rozwijającą się wtedy Japonią. Przytoczenie tej literatury w kontekście wyzwań jednolitego UE staje się coraz bardziej adekwatne.

W przypadku Polski najpierw stopniowe dostosowywanie się do wymogów jednolitego rynku, a od 2004 r. pełne w nim uczestnictwo, przyniosło ogromne korzyści ekonomiczne. Korzyści te w dużym stopniu wiązały się ze zniesieniem granicznych barier handlowych i przyjęciem wspólnotowych regulacji i standardów. Wynikały one również z dużych różnic w poziomach rozwoju oraz strukturze gospodarek i społeczeństw pomiędzy Polską i starymi krajami członkowskimi².

1 Chodzi tu o traktaty, regulacje, dyrektywy, PE, KE, Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

2 Neoklasyczna teoria ekonomii mówi, że zyski z handlu są tym większe, im bardziej różnią się (np. pod względem zasobów czy względnych produktywności pracy) kraje uczestniczące w wymianie. Natomiast nowa teoria handlu, zapoczątkowana przez P. Krugmana, podkreśla, że czynnikiem sprzyjającym rozwojowi wymiany międzynarodowej są podobieństwa gospodarek i firm.

Różnice te i wynikające z nich efekty ekonomiczne, które zmaterializowały się po rozszerzeniu UE, odstąpiły także słabości jednolitego rynku. Przykładem jest kontrowersyjna dyskusja, prowadzona w latach 2004-2005 wokół dyrektywy usługowej i odniesienie się w niej (początkowo we Francji, a później także w innych krajach UE) do zjawiska „polskiego hydraulika”. Określenie to stało się symbolem sprzeciwu w Europie Zachodniej wobec napływu taniej siły roboczej z Europy Środkowo-Wschodniej czy też dumpingu socjalnego. Miało to przyczynić się do odrzucenia przez Francuzów w referendum w 2005 r. europejskiej konstytucji. Duży napływ siły roboczej oraz rzekome podcinanie płac i standardów przez pracowników z nowych państw członkowskich były także użyte jako argumenty za opuszczeniem UE w referendalnej kampanii w sprawie brexitu. Zarzuty nieuczciwej konkurencji stawiano Polsce także w kontekście przenoszenia produkcji przemysłowej z Francji do Polski (przez obu głównych kandydatów we francuskiej kampanii prezydenckiej w 2017 r.).

Przyjmując Polskę jako punkt odniesienia, pozostałe części tego rozdziału zarysowują dwa wybrane wyzwania, jakie wiążą się z dokończeniem jednolitego rynku w kontekście utrzymujących się w UE różnic ekonomicznych i społecznych. W szczególności omówione są: (1) niektóre punkty niedokończonej agendy liberalizacji rynku usług, które wydają się mieć szczególne znaczenie dla krajów takich jak Polska, oraz (2) pojęcie równych szans w konkurencji na jednolitym rynku. Obszary te mają znaczny potencjał, aby znaleźć się w centrum zainteresowania w przyszłych dyskusjach o reformach jednolitego rynku, w których Polska, jako największy kraj członkowski w Europie Środkowo-Wschodniej, może odegrać ważną rolę.

Liberalizacja rynku usług a problem dumpingu socjalnego

Jednym z filarów jednolitego rynku, który przez wielu komentatorów uważany jest za najmniej „dokończony”, jest rynek usług komercyjnych (np. Monti, 2010; Perissich, 2012; Erixon i Georgieva, 2016, Parlament Europejski, 2014). Warto się zastanowić, dlaczego tak jest i jakie ma to implikacje dla jednolitego rynku jako całości.

Świadczenie usług tym różni się od wytwarzania dóbr, że ich wymiana opiera się na bliskości geograficznej (lub w czasie) między dostawcą a konsumentem. Wymaga to transgranicznej mobilności zasobów pracy oraz kapitału. Rynek usług, które są w dużej mierze pozbawione postaci materialnej, jest też narażony, w większym stopniu niż rynek dóbr, na występowanie zawodności (ang. *market failure*). Co za tym idzie, wymagają one ściślejszej regulacji. W konsekwencji wymiana międzynarodowa usług napotyka inne bariery niż wymiana dóbr. W tym przypadku nie są istotne np. graniczne bariery celne, łatwe do obniżenia, lecz bariery regulacyjne, które często nie wynikają z przepisów regulujących międzynarodową wymianę usług, ale z preferencji społeczeństwa co do wewnętrznego rynku usług czy też przepisów, standardów czy też nieformalnych norm społeczno-ekonomicznych w danym kraju.

Reformy regulacyjne przeprowadzone dotychczas w ramach wspólnego rynku unijnego poskutkowały znacznym obniżeniem barier handlowych w usługach (Benz i Gonzales, 2019). Niemniej i jednak są one cały czas wysokie, na co wskazują szacunki wielkości wewnątrzspółnotowego handlu usługami np. w porównaniu z handlem między poszczególnymi stanami w USA (Aussiloux, 2017). Wynika to m.in. z tego, że nie wszystkie usługi podlegają prawodawstwu unijnemu: szacuje się, że w krajach UE w sektorze usług profesjonalnych i biznesowych nadal występuje ok. 3000 narodowych regulacji (por. Rozdział 12). Regulacje te mogą stanowić bariery handlowe ze względu na restrykcyjność (np. wymóg posługiwania się lokalnym językiem lub ograniczenia nakładane na kapitał zagraniczny) i heterogeniczność (np. różne standardy sprawozdawczości księgowej nakładane na sektor MSP, które ograniczają dostęp do lokalnych rynków usług zagranicznym biuram księgowym, np. Kowalski i in., 2019).

Najważniejszym aktem prawnym prawodawstwa wtórnego (niewynikającego z traktatów UE), dotyczącego sektora usług jest wspomniana wyżej Dyrektywa usługowa (2006/123/EC) obejmująca sektory usługowe odpowiadające za około połowę PKB UE (Kowalski i in., 2019). Ustanawia ona ramy prawne ułatwiające korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez usługodawców oraz swobodny przepływ usług na rynku wewnętrznym (por. Rozdział 13).

W ostatecznym kształcie dyrektywa usługowa nie objęła jednak zaproponowanej w 2004 r. dyrektywy Bolkesteina. Celem tej ostatniej było m.in. przyjęcie zasady kraju pochodzenia. Zakładała to świadczenie usług na rynku wewnętrznym według prawa kraju pochodzenia usługodawcy. Wprowadzenie tej

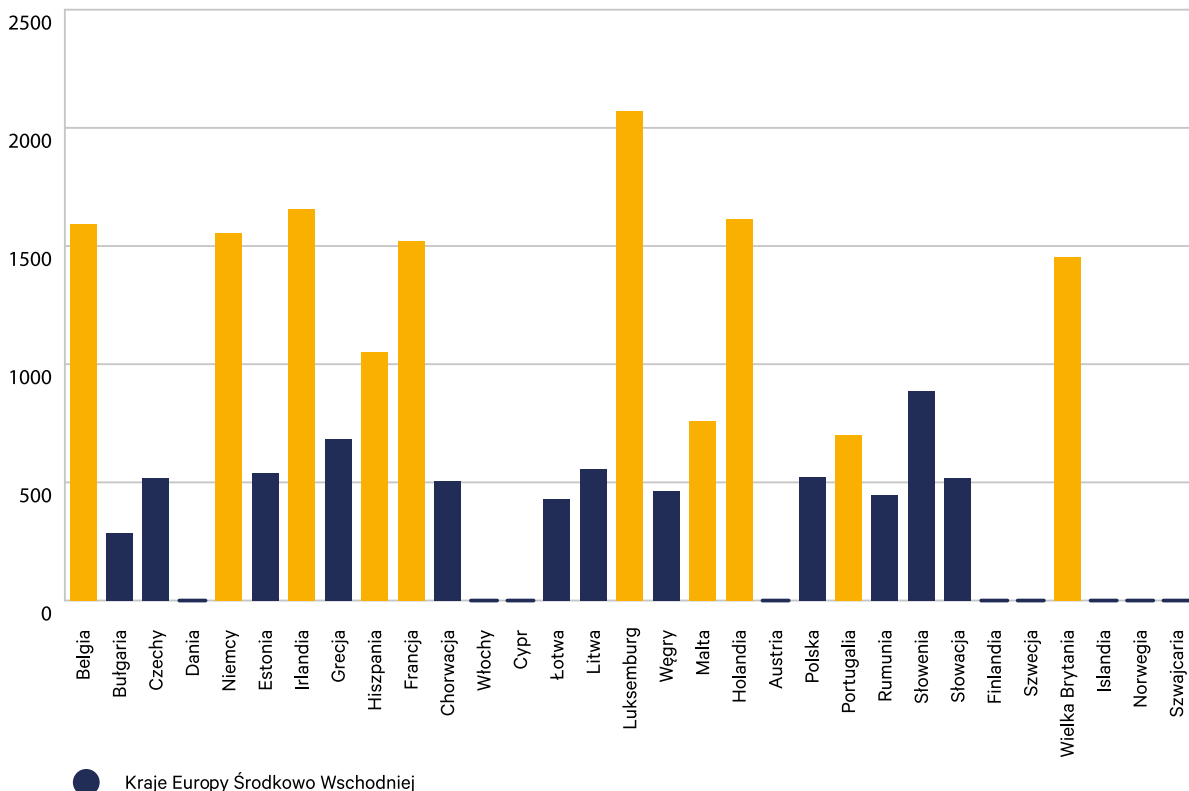
regulacji spotkało się ze sprzeciwem niektórych „starych” państw członkowskich UE obawiających się dumpingu socjalnego, rozumianego jako konkurowanie na ich rynkach przez dostawców usług z krajów Europy Środkowo-Wschodniej o znacznie niższych płacach, innych obciążeniach socjalnych i ogólnie o niższych poziomach rozwoju społeczno-gospodarczego (Kowalski i in., 2019).

To wtedy rozgłosu nabrało określenie „polski hydraulik”, które zostało użyte m.in. na konferencji prasowej ówczesnego unijnego komisarza do spraw wewnętrznego rynku i usług oraz inicjatora projektu dyrektywy, Fritsa Bolkesteina. Stwierdził on, że chętnie korzystałby z usług polskiego hydraulika, bo, jak twierdził, w miejscowości w północnej Francji, w której miał dom, trudno było znaleźć dobrego lokalnego fachowca. Pomimo kontrowersji, jakie stwierdzenie to wywołało we Francji, przysporzyło ono Polsce sporo pozytywnej reklamy w kręgach bardziej liberalnych jako kraju konkurencyjnych fachowców.

Kwestia dumpingu socjalnego powróciła przy dyskusjach na temat europejskiej e-karty usługowej (ang. *European services e-card*). E-karta nie przywoływała kontrowersyjnej zasady kraju pochodzenia, lecz jako rozwiązanie przejściowe miała być jedynie paszportem (certyfikatem) wystawianym przez odpowiedni urząd kraju pochodzenia. Takie zaświadczenie stwierdzałoby, że dany dostawca usług spełnia wymogi kraju przyjmującego, które ten ostatni sam określa³. Celem miała być redukcja obciążenia formalnościami, które usługodawcy napotykają w innych krajach UE. Inicjatywa ta została zablokowana w 2017 r. z powodu sprzeciwu krajów członkowskich oraz związków zawodowych, które argumentowały, że nie tylko nie pomoże ona w ograniczeniu formalności, lecz także niesie ze sobą ryzyko oszustw związanych z samozatrudnieniem, fikcyjnego delegowania i właśnie dumpingu socjalnego.

Wykres 1: Ustawowa miesięczna płaca minimalna w krajach EOG (euro, pierwsza połowa 2019 r.)

Źródło: Eurostat



3 Zob.: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-internal-market-with-a-strengthened-industrial-base-services-including-transport/file-services-e-card>.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/957 z czerwca 2018 r. zmieniająca dyrektywę o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług (96/71/WE) jest najnowszym dowodem wagi, jaką niektóre kraje członkowskie przykładają do kwestii dumpingu socjalnego i równych szans na wewnętrznym rynku usług. Jak wspomniano w rozdziale 12, nowe przepisy ograniczają okres delegowania, a zatem i możliwość zatrudniania pracowników oddelegowanych do pracy w innym kraju członkowskim na zasadach kraju pochodzenia, do 12 miesięcy. Po tym okresie pracownik musi być objęty prawem kraju przyjmującego. Przepisy wymagają też, żeby pracownik otrzymywał przynajmniej płacę minimalną kraju przyjmującego, choć składki socjalne ma odprowadzać w kraju, który go wysyła. Jak widać po zróżnicowaniu wysokości aktualnych ustawowych płac minimalnych w krajach UE (Wykres 1), zasada płacy minimalnej kraju przyjmującego może diametralnie zmienić warunki konkurencji na rynkach np. usług budowlanych czy transportowych, które są ważne z punktu widzenia takich krajów jak Polska (por. Rozdział 12). Ponadto zapewnia ona pracownikom wynagrodzenia bliższe płacom w krajach, do których są oddelegowani.

Równe szanse w dobie mobilnego przemysłu

Wyzwania jednolitego rynku dotyczą także przemysłu i inwestycji bezpośrednich. Produkcja zaawansowanych technologicznie dóbr odbywa się obecnie w coraz większym stopniu w globalnych łańcuchach wartości (por. Rozdziały 5 i 11). Postępująca specjalizacja i geograficzna fragmentacja procesu produkcyjnego, w ramach których firmy z różnych części świata specjalizują się w poszczególnych, wąskich czynnościach, oznacza większą mobilność produkcji. Łatwiej można zmienić podwykonawcę danego komponentu lub lokalizację, w której kompletuje się dany produkt z importowanych komponentów, niż przenieść cały zintegrowany proces produkcyjny (czego wymagałoby np. przeniesienie produkcji w latach 70. czy 80., kiedy to przemysły koncentrowały się w poszczególnych regionach, np. amerykański przemysł samochodowy w rejonie Wielkich Jezior). W niektórych przypadkach w łańcuchach wartości nawet bardzo małe zmiany w kosztach produkcji powodują przeniesienie produkcji do innej (tańszej) lokalizacji. Z punktu widzenia firm jest to efektywne, ale z perspektywy pracowników stanowi to realne zagrożenie. Zarządzający zakładami produkcyjnymi, pod groźbą delocalizacji produkcji, żądają często od pracowników ustępstw, jeśli chodzi o wysokość wynagrodzeń czy warunki pracy. W dobie łańcuchów wartości przyciąganie i retencja procesów produkcji przemysłowej stały się jednym z głównych priorytetów władz lokalnych i centralnych w wielu krajach.

Konkretnym przykładem wyżej opisanej sytuacji było przeniesienie przez firmę Whirlpool w 2017 r. fabryki pralek spod Amiens w północnej Francji do Łodzi. Zostało to nagłośnione medialnie podczas trwającej wtedy we Francji kampanii prezydenckiej. Pracowników francuskiej fabryki, którzy stali się bohaterami odcinka popularnego francuskiego programu telewizyjnego „Envoyé Spécial”, już w latach poprzednich straszono przenosinami. Spowodowało to, że zgodzili się oni na niższe płace oraz pracę w weekend, aby tylko nie stracić zatrudnienia. Nie zapobiegło to późniejszej decyzji o przeniesieniu produkcji do specjalnej strefy ekonomicznej nieopodal Łodzi, gdzie koszty pracy były trzykrotnie niższe, a podatek od dochodów spółek (CIT) był o 50% niższy od standardowej w Polsce stawki (która i tak była niższa od francuskiej). Zarówno uważany wtedy za liberalnego kandydata na prezydenta Emmanuel Macron, jak i prawicowa Marine Le Pen odwiedzili fabrykę w Amiens i rozmawiali ze strajkującymi pracownikami. Emmanuel Macron bez względu na to, że w innych elementach kampanii odwoływał się do integracji i wartości europejskich, posunął się wtedy do oskarżenia, że jakoby Polska postępuje nieuczciwie, oferując niższe koszty produkcji.

W ramach obowiązujących na jednolitym rynku zasad wysokość płac pracowników nie podlega wspólnotowym regulacjom, a stawki podatków od dochodów spółek nie są zharmonizowane. W związku z tym redukcja stawki podatku w stosunku do ogólnego obciążenia podatkowego raczej nie stoi w sprzeczności z unijnymi przepisami o pomocy publicznej, która może być kierowana do ekonomicznie podupadłych regionów UE (takich jak np. Łódź). Co więcej, nawet niektórzy pracownicy fabryki z Amiens nie mieli za złe Polsce ani ich polskim kolegom, że odbierają im pracę. Do tych ostatnich wyrażali nawet sympatię, jako że ceną, którą oni płacą za uzyskanie zatrudnienia w nowej lokalizacji, są niskie zarobki. Francuzi podkreślali na przykład, że przy kilkukrotnie niższych zarobkach, chcąc kupić produkty, które sami produkują, muszą w lokalnym centrum handlowym zapłacić dokład-

nie tyle samo co we Francji; mają zatem znacznie niższą siłę nabywczą⁴. Strajkujący argumentowali także, że najprawdopodobniej za 5 lat polscy pracownicy stracą swoje zatrudnienie na rzecz pracowników w jeszcze innym, tańszym kraju UE czy też dalszym, takim jak Ukraina (która podpisała z Unią zaawansowany traktat o wolnym handlu), dokąd może zostać przeniesiona produkcja.

Przykład ten pokazuje, że szczególnie w dobie globalizacji i postępującej mobilności produkcji w globalnych łańcuchach wartości nawet w UE, która zrzesza państwa na podobnym etapie rozwoju gospodarczego (w szczególności w porównaniu z krajami rozwijającymi się), coraz częściej będą pojawiać się pytania o równe szanse i zasady konkurencji. Kraje takie jak Polska, które na tle większości gospodarek unijnych są jednak cały czas jeszcze „tanie”, a jednocześnie są na tyle duże, że oddziałują na mechanizmy ekonomiczne w całej Unii, będą w centrum tej debaty.

Uwagi końcowe

Przykładów, jakie zostały przytoczone, jest wiele. Nie dotyczą one wyłącznie Polski i są oczywiście elementem gry politycznej, w której kraje UE próbują wynegocjować dla siebie jak najlepsze warunki konkurencji na wewnętrznym rynku. Wskazują one jednak na utrzymujące się napięcia oraz niedokończoną integrację w ramach jednolitego rynku. Ta ostatnia przejawia się brakiem wystarczająco klarownych i akceptowanych przez kraje członkowskie zasad dotyczących równych szans i uczciwej konkurencji.

Narastające po globalnym kryzysie finansowo-ekonomicznym (2008-2009), a później załamaniu w strefie euro (2010-11) tendencje antyglobalistyczne wśród społeczeństw, rosnące nierówności, powrót etatyzmu w polityce gospodarczej oraz kryzys zaufania do europejskich instytucji czy też wreszcie brexit wskazują na pilną potrzebę przemyślenia strategii i dalszych reform w obszarze jednolitego europejskiego rynku. W negatywnych scenariuszach można wyobrazić sobie, że pomimo dotychczasowych niewątpliwych osiągnięć (a może właśnie z ich powodu⁵) nierozwiązanie spornych kwestii może stać się kością niezgody między krajami członkowskimi.

Taka opinia wyrażona jest na przykład w białej księdze Komisji Europejskiej o przyszłości Europy (ang. *White Paper on the Future of Europe*, KE, 2017), zwanej także „Scenariuszami Junckera” (zobacz też Rozdział 22). Scenariusz trzeci „Nic Prócz Wspólnego Rynku”, w którym kraje członkowskie skupiają się głównie na utrzymaniu i pogłębieniu reform w tym obszarze, jest przedstawiony jako zbyt wąski, dzielący kraje i przez to ryzykowny. Ze względu na dokonania i wagę jednolitego rynku wydaje się jednak, że powinno się wypracować dodatkową strategię, z konkretną listą szczegółowo przeanalizowanych i możliwych do przeprowadzenia reform, w którym skupienie się na jednolitym rynku staje się dla UE scenariuszem pozytywnym.

Byłby to scenariusz wymagający, gdyż określenie, gdzie dokładnie powinna kończyć się rola państwa i jakie przyjąć standardy, aby szanse były równe i nie ograniczały jednocześnie korzyści płynących z różnic między krajami członkowskimi, jest bardzo trudnym zadaniem. Badania w zakresie różnych form pomocy państwa (ang. *state aid* – w UE; *government support* – w OECD) oraz ich wpływu na produkcję i handel od wielu lat prowadzone są w Organizacji Współpracy i Rozwoju Gospodarczego (OECD). Początkowo skupiały się one na pomiarze efektów subwencji w rolnictwie (ang. *producer support estimate*, PSE, OECD, 2016), a ostatnio zostały poszerzone o subwencje w sektorze paliw nieodnawialnych i przemysłowym sektorze aluminium (OECD, 2019). Szczególnie to ostatnie opracowanie obejmujące cały łańcuch produkcyjny pokazuje, jak trudno udokumentować i zmierzyć wpływ państwa na koszty produkcji i konkurencję rynkową. Badania i dyskusje polityczne na ten temat stale się odbywają. Wysiłki te mają szansę znaleźć odzwierciedlenie w dyskusjach o przyszłości jednolitego rynku w UE, szczególnie że skupia ona kraje o podobnych wartościach, tradycjach i historii (Rozdział 1).

4 Reportaż stacji France 2, „Envoyé spécial”, *Whirlpool: les oubliés de la campagne*, z 27 kwietnia 2017, <https://www.youtube.com/watch?v=dLZvDV47Zhw>

5 Można np. argumentować, że obniżenie ceł i innych granicznych barier handlowych wymusza dostosowania standardów w innych dziedzinach, np. dotyczących rynku pracy czy ochrony środowiska, gdyż wiążą się one także z kosztami produkcji.

Jak zauważono także w wyżej wymienionej białej księdze (KE, 2017), brak dialogu i chęci wypracowania kompromisu mogłyby doprowadzić do protekcjonizmu oraz narastającej konkurencji między krajami członkowskimi w obszarach takich jak: podatki, regulacje i standardy dotyczące rynku pracy, ochrony środowiska czy pomocy państwa. Może to skutkować sytuacją, w której wszystkie kraje przyjmą niższe standardy (z ang. *race to the bottom*) przy zasadniczo niezmiętej strukturze handlu i produkcji (a zatem także dobrobytu ekonomicznego). Dojście do porozumienia pozwoliłoby tego uniknąć. Osiągnięcie konsensu pomogłoby też w bardziej skutecznym kształtowaniu zewnętrznej unijnej polityki handlowej, która zmagą się z podobnymi wyzwaniami, obejmującymi np. liberalizację handlu i inwestycji z krajami trzecimi, mającymi diametralnie inne standardy.

Bibliografia

Aussilloux V., Bénassy-Quéré A., Fuest C. i Wolff G. (2017), *Making the best of the European single market*, „Policy Contribution” No 3, Breugel.

Deardorff A. (2011), *Comparative Advantage: Theory behind Measurement*, [w:] Kowalski P., S., Stone (eds), *Globalisation, Comparative Advantage and the Changing Dynamics of Trade*, OECD Publishing.

Erixon F., Georgieva R. (2016), *What is Wrong with the Single Market?*, „Working paper” No 1/2016, European Centre for International Political Economy.

European Commission (2011), *A snapshot of citizens' and businesses' 20 main concerns*, Commission Staff Working Paper, European Commission (online: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-630_en.htm?locale=en).

European Parliament (2014), *The Cost of Non-Europe in the Single Market* (online: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/510981/EPRS_STU%282014%29510981_REV1_EN.pdf).

European Commission (2017), *White Paper on the Future of Europe, Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025*, European Commission. (online: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf).

Freeman R. (1995), *Are Your Wages Set in Beijing?*, „*The Journal of Economic Perspectives*”, Vol. 9, No. 3 (Summer, 1995), s. 15-32.

Kowalski P., Malinowska A., McKenzie M., Głowacki K. (2019), (w przygotowaniu), *Integration within the European Single Market: accounting, computer, and construction services*, Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2019.

Monti M. (2010), *A New Strategy for the Single Market: At the Service of Europe's Economy and Society, Report to the President of the European Commission Jose Manuel Barroso*, 9 May 2010 (online: http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf).

OECD (2016), *OECD's Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support: Concepts, Calculations, Interpretation and Use (The PSE Manual)*, OECD, Paris (online: <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/full%20text.pdf>).

OECD (2019), *Measuring distortions in international markets: the aluminium value chain*, „OECD Trade Policy Papers”, No. 218, OECD Publishing, Paris (online: <http://dx.doi.org/10.1787/c82911ab-en>).

Perissich R. (2012), *Single Market: Industrial and Political Challenges*, Notre Europe Jacques Delors Institute, „Tribune”, 29 November 2012.



ROZDZIAŁ 20

MATEUSZ SZCZUREK

W STRONĘ UNII FISKALNEJ?

ABSTRAKT

Już w pierwszych propozycjach utworzenia europejskiej unii monetarnej zwracano uwagę na przydatność unii fiskalnej – „współnotowienia” znaczącej części wydatków publicznych w Unii Europejskiej tak, by stanowiły one znaczący mechanizm stabilizujący. W przypadku braku takiego współnotowienia, podczas kryzysów, stabilizacyjną rolę mogą pełnić zarówno wewnętrzne dostosowania cen i płac, migracje, reakcje rynków finansowych, jak i dobrze prowadzona krajowa polityka fiskalna.

Wspólnotowe mechanizmy miałyby wiele zalet. Oprócz swoich podstawowych funkcji stabilizacyjnych mogłyby pomóc uwolnić politykę fiskalną od nadmiernej presji rynków finansowych podczas recesji, pozwoliłyby na uwzględnienie wpływu narodowej polityki fiskalnej na pozostałe kraje czy też przyniosłyby korzyści skali i lepsze efekty wydatków (np. na wzmocnienie jednolitego rynku czy na badania naukowe i rozwój technologii), przy tych samych wielkościach nakładów, niż wydatki narodowe.

Od samego początku jednak narodowe uwarunkowania, szczególnie obawy przed trwałym finansowaniem nadmiernych wydatków innych krajów oraz różnice w preferowanej polityce makroekonomicznej, stanowiły bariery nie do przekroczenia. Także dziś obiecująco brzmiące hasła takie jak „budżet strefy euro” czy „koordynacja polityki fiskalnej” oznaczają co innego dla Francji i dla Niemiec. Brak realnej perspektywy ustanowienia wspólnotowej polityki fiskalnej dla członków UE wzmacnia jeszcze konieczność utrzymywania stosunkowo konserwatywnej polityki fiskalnej w czasach koniunktury. Krajowa polityka fiskalna pozostanie kluczowym elementem zastępującym ograniczoną rolę unijnych mechanizmów stabilnościowych. Jednak jej skuteczność w tym zakresie zależy od swobody zwiększenia i sfinansowania deficytów budżetów krajowych w czasie kryzysu, a zatem od niskich deficytów lub nadwyżek z czasu koniunktury i niskiego poziomu krajowego długu publicznego.

W STRONĘ UNII FISKALNEJ?

Problemy ze strefą euro

Europejska unia gospodarcza i walutowa nazywana jest często niedokończoną unią monetarną¹. Wynika to z szeregu problemów związanych z nietypowym kształtem unii monetarnej w europejskiej implementacji. Wspólna waluta przy ograniczonym budżecie federalnym rodzi napięcia w polityce gospodarczej, szczególnie w okresach kryzysów.

Członkowie strefy euro sędowali politykę pieniężną niezależnemu Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC) oraz przyjęli wspólną walutę, „nieodwracalnie” ustalając wzajemne kursy nominalne. Ta decyzja w naturalny sposób zwiększyła znaczenie polityki fiskalnej dla stabilizacji gospodarki, szczególnie w przypadku wstrząsów gospodarczych dotyczących kraje członkowskie nierównomierne. Wspólne stopy procentowe EBC mogą być zbyt niskie dla jednych krajów, zaś zbyt wysokie dla innych. W pierwszej grupie krajów przekładałoby się to na przegrzaną koniunkturę, nadmierny wzrost cen i niebezpieczne dla stabilności finansowej boomy kredytowe. W drugiej grupie popyt i inwestycje byłyby ograniczone, skutkując dodatkowym bezrobociem i mniejszymi dochodami.

Drugim potencjalnym problemem są nierównowagi płatnicze i nadmierne różnice w konkurencyjności pomiędzy członkami strefy euro. Ich równoważenie następować może przez zmianę realnych kursów walutowych, co jest utrudnione przy braku odrębnych walut, a zatem kursów nominalnych. Utrata konkurencyjności może wynikać z: a) błędów polityki krajowej – np. nadmiernie ekspansywnej polityki fiskalnej; b) egzogenicznych wstrząsów – zmian cen surowców, upadku kłopotów kluczowej firmy („efekt Nokii”), ale też c) wyżej wymienionego przegrzania koniunktury i nadmiernego wzrostu płac i cen (w stosunku do innych członków strefy euro).

Trzecim ryzykiem jest z większe narażenie na kryzysy płynnościowe, przy braku działania EBC, jako pożyczkodawcy ostatecznej instancji. Traktat z Maastricht ustanowił niezależność EBC na wyjątkowym poziomie (Draghi, 2014, Mody, 2018), z bardzo ograniczonym podstawowym mandatem – zapewnianie stabilności cen (bez kryterium bezrobocia bądź wzrostu)².

Wątpliwości co do zakresu działalności dotyczyły zarówno roli EBC, jako pożyczkodawcy ostatecznej instancji dla banków, jak i dla rządów. DeGrauwe, (2011) zauważa, że brak własnego banku centralnego, który może ograniczać ataki spekulacyjne na obligacje skarbowe denominowane w walucie danego kraju naraża wypuszczający je rząd na łatwe przejście od kryzysu płynności do kryzysu wypłacalności. Dzieje się tak przez wzrost rynkowych stóp procentowych, wpływ na system bankowy oraz brak amortyzującego efektu osłabienia kursu. Ogłoszenie w lipcu 2012 r. programu bezwarunkowych transakcji monetarnych (Outright Monetary Transactions) i zapowiedź prezesa Mario Draghiego, że EBC „zrobi wszystko, co trzeba, by zachować euro”, wątpliwości tego rodzaju znacząco ograniczyło³.

Mechanizmy zastępcze

Istnieje wiele mechanizmów, które zastępują brak własnej polityki pieniężnej i kursowej. Ich skuteczność jednak w kontekście europejskim jest ograniczana przez niską inflację, wysoki dług publiczny, niedostateczną integrację rynków finansowych i ciągle jeszcze istniejące bariery w ramach wspólnego rynku.

1 (Juncker, Tusk, Dijsselbloem, Draghi i Schulz (2015); DeGrauwe (2011).

2 Wprawdzie traktat mówi, że w ramach celów drugorzędnych EBC „wspiera ogólne polityki gospodarcze w Unii, mając na względzie przyczynianie się do osiągnięcia celów Unii ustanowionych w artykule 3 Traktatu o Unii Europejskiej” (art. 127 TFUE), ale w praktyce, wysokość podstawowego wskaźnika inflacji okazywała się kluczowym parametrem dyktującym decyzje dotyczące stóp procentowych (Trichet 2011).

3 „Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough”. Program bezwarunkowych transakcji monetarnych (OMT) pozwala na zakup przez EBC obligacji kraju w kryzysie pod warunkiem spełnienia warunków dotyczących programu pomocowego w ramach ESM (ECB, 2012).

Wewnętrzna dewaluacja

Realne kursy walutowe mogą dostosowywać się przez relatywne zmiany płac i cen, stabilizując koniunkturę. Mechanizmy te jednak działają wolniej niż osłabienie nominalne, a w otoczeniu deflacyjnym wręcz w ogóle przestają działać. Powoduje to, że przy dużych wstrząsach gospodarczych przedłuża się okres wyższego bezrobocia i niższej produkcji. Przy odpowiednio wysokiej średniej inflacji w strefie euro oraz dużym wzroście wydajności w słabszych krajach nierównowagi można stosunkowo łatwo wyrównywać przez deprecjację realnych kursów. Zarówno jednak przeciętny wzrost cen w krajach mocniejszych, jak i wzrost wydajności w krajach dotkniętych kryzysem były w ostatniej dekadzie bardzo niskie. Wewnętrzna dewaluacja stanowi też zagrożenie dla wypłacalności zarówno zadłużonych rządów, jak i firm. O ile stabilizacja koniunktury w recesji i realny wzrost gospodarczy zmniejsza obciążenie istniejącym długiem, o tyle spadek cen (konieczny dla osiągnięcia realnej deprecjacji w otoczeniu niskiej inflacji) zwiększa realną wartość długu (Escolano, 2010).

Migracja

Mobilność czynników produkcji, szczególnie pracy, może wyrównywać koniunkturę pomiędzy krajami i koszty wstrząsów gospodarczych dla gospodarstw domowych. O ile jednak swoboda podejmowania pracy w każdym kraju Unii Europejskiej to jedna z fundamentalnych wolności Wspólnoty, o tyle w praktyce mobilność pracy w strefie euro jest ciągle jeszcze mniejsza i wolniejsza niż w USA (Beyer and Smets, 2015, patrz też rozdział 3 w tym raporcie, o przepływie pracowników). Wynikać to może z różnic kulturowych, łącznie z językiem, czy w lokalnych przepisach.

Dodatkowym problemem związanym z mobilnością jest jej negatywny wpływ na współczynnik obciążenia demograficznego w krajach eksportujących siłę roboczą. Bez uwspólnotowienia wydatków, szczególnie na emerytury czy służbę zdrowia, emigracja może przekładać się na zwiększone obciążenie dla budżetu kraju eksportującego siłę roboczą. W praktyce wzmorzona emigracja w UE przekładała się na rosnący udział wydatków na zdrowie i emerytury, ale mało istotny i krótkotrwały wpływ na ogólny bilans budżetów (Atoyan i inni, 2016).

Rynkowa kompensacja wstrząsów gospodarczych

Znaczącym mechanizmem wyrównującym ryzyko makroekonomiczne w USA są rynki finansowe (Alcidi, D'Imperio i Thirion, 2017). Inwestycje poczynione w mocniejszych regionach dostarczają dochodów firmom i gospodarstwom domowym z obszarów dotkniętych kryzysem. Strefa euro mimo swobody przepływu kapitału i wspólnej waluty ciągle pozostaje pod tym względem z tyłu, choć najnowsze dane wskazują na wzrost znaczenia sektora prywatnego w wyrównywaniu ryzyka makroekonomicznego (ECB, 2016). Fragmentacja rynków kapitałowych, a także ograniczone ich znaczenie w porównaniu z bankami są przeszkodą w zwiększeniu roli sektora finansowego.

Doświadczenia ostatnich dekad pokazały jeszcze jedną niepokojącą zależność – integracja finansowa, która w dobrych czasach stanowi element równoważący ryzyko, w czasach kryzysu działa w odwrotnym kierunku. Finansowanie transgraniczne zamiera lub, co gorsza, odwraca się, co w strefie euro może być związane z ciągle istniejącym ryzykiem rozpadu i redenominacji aktywów według nowych kursów (Messori i Micossi, 2018).

Krajowa polityka fiskalna jako mechanizm kompensujący nierównowagi

Przy niewystarczających wyżej wymienionych mechanizmach krajowa polityka fiskalna staje się kluczowym elementem stabilizacji koniunktury. Jest ona szczególnie skuteczna w okresie recesji i zerowych stóp procentowych dzięki wysokim mnożnikom fiskalnym (Auerbach i Gorodnichenko, 2012). Krajowa polityka fiskalna nie jest jednak mechanizmem idealnym.

Przede wszystkim możliwości jej szybkiego dostosowania do koniunktury przez działania dyskrecjonalne są ograniczone. Zmiany w podatkach, wzmożenie publicznych inwestycji wymagają czasu i nie nadają się do szybkiej reakcji na zmiany koniunktury.

Mniej podatną na inercję częścią polityki fiskalnej są „automatyczne stabilizatory”, a więc fakt, że w recesji naturalnie następują zwiększenie niektórych wydatków (np. zasiłków na bezrobotnych) i spadek dochodów podatkowych. Nawet jednak te mechanizmy są jedynie wtedy automatyczne, gdy kraj ma wystarczającą swobodę zwiększenia i sfinansowania deficytów budżetowych. W przypadku wysokiego długu publicznego swoboda stabilizacji koniunktury przez politykę fiskalną może być ograniczona przez skokową reakcję rynków finansowych, rentowności papierów skarbowych i kosztów obsługi długu (Berger, Dell’ariccia i Obstfeld, 2018)⁴.

Dodatkową ułomnością krajowej polityki fiskalnej jako narzędzia stabilizacji makroekonomicznej jest potencjalny konflikt pomiędzy odpowiadaniem na nierównowagi wewnętrzne (bezrobocie i inflację) a na nierównowagi zewnętrzne (konkurencyjność, zależność od finansowania zewnętrznego). Przykładem takiego konfliktu na poziomie regionalnym mogą być tereny byłego NRD w latach 90. W tym przypadku podtrzymująca koniunkturę ekspansywna polityka fiskalna, mimo korzystnych efektów podażowych, opóźniła wręcz dostosowanie konkurencyjności i utrzymała trudną sytuację gospodarczą (European Commission, 2002).

Unia fiskalna jako odpowiedź?

Fiskalne mechanizmy wyrównywania ryzyka na poziomie europejskim mogłyby być w pewnym stopniu odpowiedzią na problemy wymienione wyżej.

Po pierwsze, wspólnotowe mechanizmy stabilizacyjne mogłyby uwolnić politykę fiskalną od nadmiernej presji rynkowej podczas recesji. Dyscyplinująca rola rynków jest ogólnie bardzo pożądanym mechanizmem zmniejszającym „obciążenie deficytem” w polityce budżetowej (ang. *deficit bias*). Jej wymiar kryzysowy, nieliniowości, „złe punkty równowagi” mogą jednak wymuszać nieoptymalną politykę gospodarczą (Bayoumi, Goldstein i Woglom, 1995). Znaczenie zmniejszenia ryzyka przejścia z dobrego do kryzysowego punktu równowagi jest szczególnie duże z powodu silnych związków pomiędzy wypłacalnością banków i rządów w krajach strefy euro (Berger, Dell’ariccia i Obstfeld, 2018). Co więcej, przy niektórych mechanizmach uwspólnotowienia impuls fiskalny może mieć większą siłę przez brak konieczności szybkiego obniżenia długu i oczekiwań przyszłej podwyżki podatków lub obniżenia wydatków (Kenen, 1969).

Po drugie, wspólnotowe mechanizmy pozwalałyby na uwzględnienie efektów zewnętrznych narodowej polityki fiskalnej – jej wpływu na pozostałe kraje UE (Szcurek, 2018). Efekty zewnętrzne impulsu fiskalnego mogą być zarówno pozytywne, jak i negatywne. Te pierwsze działają przez handel wewnątrzspółnotowy czy też relatywne ceny i koszty w strefie euro. Przykładem tych drugich jest wzrost stóp procentowych lub nadmierne umocnienie euro w innych krajach Unii. Pozytywne efekty zewnętrzne zwiększonych wydatków publicznych są szczególnie duże w otoczeniu zerowych stóp procentowych (In ‘t Veld, 2016).

Po trzecie wreszcie, za unią fiskalną przemawiać mogą korzyści skali. Koordynacja w zakresie podatków zmniejszać może pokusy nieuczciwej konkurencji i tworzenia „inteligentnych rajów podatkowych w UE”, które wykorzystują różnice w systemach podatkowych. Wspólnione nakłady na wzmocnienie jednolitego rynku, badania naukowe i rozwój technologii, infrastrukturę, politykę energetyczną dają lepsze efekty, przy tych samych wielkościach nakładów, niż wydatki narodowe.

4 Innym tego rodzaju ograniczeniem może być konstrukcja reguł fiskalnych – konstytucyjne limity zadłużenia lub nieuwzględniające koniunktury ograniczenia wysokości deficytu budżetowego.

Nihil novi

Przedstawione powyżej wyzwania związane z członkostwem w unii monetarnej, potencjalne problemy z zastosowaniem alternatywnych mechanizmów i przydatność uwspólnotowienia części polityki fiskalnej są znane od przynajmniej półwiecza⁵. Już raport Wenera, stanowiący głos za pełniejszą integracją gospodarczą Wspólnoty Europejskiej, przewidywał, że „centrum decyzyjne Wspólnoty musi być zdolne wpływać na budżety narodowe w odniesieniu do bilansów, metod finansowania czy wykorzystywania nadwyżek” (Werner 1970, s. 11).

Kolejny kluczowy komisyjny raport MacDougalla (1977) badał rolę finansów publicznych w kontekście europejskiej integracji gospodarczej. Na podstawie analiz znaczenia budżetów federalnych i regionalnych ocenił on, że niewystarczająca skala stabilizowania cyklicznych fluktuacji pomiędzy krajami Wspólnoty jest ważnym powodem czyniącym „unię monetarną niewykonalną”. Zespół MacDougalla nie widział dużych szans na osiągnięcie w Europie budżetu zwykłych federacji (20-55% PKB) i koncentrował się raczej na modelu ograniczonym (5-7% PKB) lub „przedfederacyjnym” z budżetem 2-2,5% PKB. Z punktu widzenia stabilizacji makroekonomicznej tak mały budżet Wspólnoty Europejskiej wymagałby zdolności zadłużania się (Commission of the European Communities, 1977).

Wreszcie komisja Delorsa w swoim raporcie stanowiącym intelektualną podbudowę decyzji o utworzeniu EUGiW przyznawała, że w finalnej fazie:

„Rada we współpracy z Parlamentem Europejskim podejmowałaby bezpośrednie decyzje, dotyczące między innymi: i) ograniczeń budżetów narodowych w zakresie koniecznym dla unikania nierównowag grożących stabilności monetarnej; ii) dyskrecjonalnych zmian w zasobach Wspólnoty [...] dla wzmocnienia transferów strukturalnych dla krajów członkowskich lub by wpływać na ogólne nastawienie w polityce makroekonomicznej Wspólnoty”

(Delors 1989, s. 36 - tłumaczenie własne).

Gdzie jesteśmy

Nawet w porównaniu do obliczeń i „przedfederacyjnych” propozycji z raportu MacDougalla wielkość budżetu UE na poziomie 1% PKB jest bardzo ograniczona. Zdolność budżetu UE do grania stabilizującej roli jest w jeszcze większym kontraście do znaczenia federalnych finansów dla poszczególnych stanów USA czy landów RFN.

Oprócz budżetu Unia Europejska wypracowała jednak także kilka innych, potencjalnie istotnych, mechanizmów wyrównywania ryzyka makroekonomicznego. Należą do nich: a) Europejski Mechanizm Stabilności (ESM); b) wspólny fundusz na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRF) oraz c) quasi-fiskalna rola działań Europejskiego Banku Centralnego, w szczególności OMT.

Pierwszy z tych mechanizmów pozwala na warunkowe wsparcie krajów w kryzysie, dla krajów średniej wielkości⁶ i jest makroekonomicznie istotny. Dotychczasowe stosowanie wyklucza jego użyteczność dla automatycznej stabilizacji w sytuacjach innych niż krytyczne.

Wspólnotowy wymiar SRF jest dopiero budowany, ale po 2022 r. koperty narodowe zostaną złączone, tworząc fundusz *resolution* w wysokości 1% depozytów. Wreszcie, jak wspomniano w powyżej (Mechanizmy zastępcze), działania stabilizujące EBC przez wpływ na ceny i rozłożenie ryzyka długu publicznego mają także wymiar makroekonomicznej stabilizacji fiskalnej. Prawdziwy jej test nastąpiłby jednak dopiero w przypadku rzeczywistego zastosowania OMT (bezwartunkowych transakcji monetarnych).

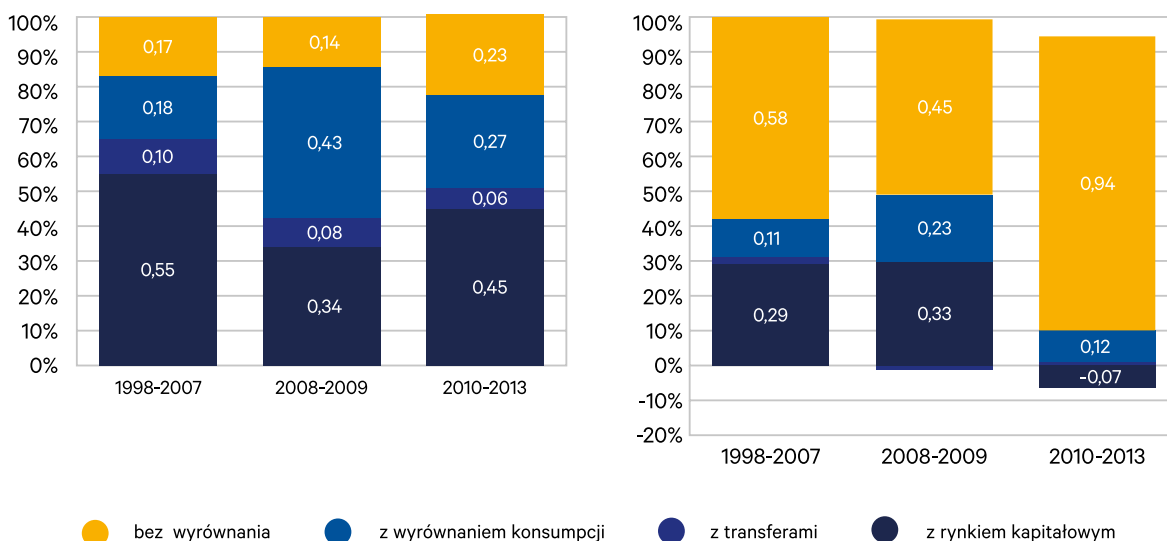
5 Przegląd dyskusji akademickiej i politycznej powiązanej z tworzeniem EWGiW można znaleźć w rozdziałach 2 i 3 (Mody, 2018).

6 Choć ESM mógłby okazać się niewystarczający dla Włoch, podobnie jak SRF jest zdecydowanie zbyt mały dla restrukturyzacji naprawdę dużych instytucji finansowych w Europie.

Znaczenie wszystkich wymienionych mechanizmów fiskalnych dla wygładzania szoków w strefie euro jest niemal pomijalne. Co więcej, jak pokazuje Wykres 1, w okresie 2010-2013 załamało się również znaczenie rynków kapitałowych i (wygładzania) konsumpcji jako mechanizmów kompensujących szoki. Może to być związane z siłą związków pomiędzy bankami a finansami publicznymi oraz z ograniczeniami krajowej polityki fiskalnej.

Wykres 1: Absorbacja wstrząsów w USA (wykres lewy) i strefie euro (wykres prawy).

Źródło: Alcidi, D'Imperio i Thirion (2017)



Wykresy (USA wykres lewy, strefa euro wykres prawy) przedstawiają dekompozycję wariantacji wzrostu PKB w podziale na międzynarodowe (ponadstanowe w USA) transfery, przepływy dochodów międzynarodowych, zmiany oszczędności netto oraz zmiany konsumpcji (Alcidi, D'Imperio i Thirion, 2017, s. 10 i 12).

Substytutem pozostają reguły fiskalne, które mają zapewnić swobodę narodowej polityki fiskalnej oraz szcążkowe próby koordynacji tych polityk, opisane poniżej.

Pomysły

W obiegu publicznym funkcjonuje wiele dalszych pomysłów urealnienia unii fiskalnej.

Koordinacja polityk narodowych

Zarówno Raport pięciu przewodniczących, jak i przepisy „dwupaku UE”⁷ zwracają uwagę na nastawienie fiskalne (*fiscal stance*) strefy euro jako całości. Ocenę i rekomendację jej dotyczące wydawać ma utworzona w 2016 r. Europejska Rada Fiskalna⁸. Od samego początku ta część kompetencji EFB była kontrowersyjna, szczególnie dla przedstawicieli Niemiec, którzy z niechęcią przyjmowali rekomendacje luźniejszej polityki fiskalnej dla krajów z przestrzenią fiskalną.

7 Recital 23, Rozporządzenie PE i Rady (EU) 473/2013.

8 Decyzja Komisji (UE) 2015/1937 z 21 października 2015 r.

Fundusz stabilizacyjny

Zarówno wielkość, jak i struktura budżetu europejskiego czynią go niezdatną do pełnienia funkcji stabilizacyjnej koniunktury. Od lat trwa dyskusja nad wprowadzeniem takiego mechanizmu. Fundusz finansować miałyby inwestycje (Szczurek, 2017) lub zasiłki dla bezrobotnych (Beblavý, Lenaerts i Maselli, 2017). Wspieranie inwestycji może wzmacniać i popyt, i potencjał gospodarek, jak również wspierać projekty wspólnotowe, co rozbraja nieco obawy co do unii transferowej. Jednak brak automatycznego związania z koniunkturą, opóźnienia i mniejsze mnożniki fiskalne w krótkim okresie mogą czynić transfery oparte na wskaźnikach bezrobocia bardziej atrakcyjnym.

Europejski zasiłek dla bezrobotnych wymaga jednak takiej kalibracji, by uwzględniał inne definicje i struktury rynku pracy. Proponowane uwzględnianie poziomu bezrobocia i ich zmian (Leandro2018) może rodzić z kolei niechęć w krajach o wyższym bezrobociu do interwencji w krajach o bezrobociu znacznie niższym (ale rosnącym)⁹.

Jak dotąd jedynym instrumentem, który udało się utworzyć, jest Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych (EFSI), który wzmacnia ograniczone środki z budżetu UE poprzez ich lewarowanie i udział sektora prywatnego. Kierunki inwestycji EFSI zależą od finansowalnych projektów inwestycyjnych, bez podziału na kraje. Nawet pomijając jego ograniczoną wielkość, trudno traktować go więc jako element wyrównujący ryzyko makroekonomiczne, a ewentualnie jako instrument wzmacniający ogólną koniunkturę w sytuacji zerowych stóp procentowych.

Wzmocnienie i zmiana funkcji ESM

ESM, będąc istniejącym już mechanizmem międzyrządowym o sporych zasobach, jest często wysuwany jako kandydat do pełnienia dodatkowych funkcji stabilizujących. Do powracających pomysłów należą: a) backstop SRF, do użycia na wypadek konieczności restrukturyzacji instytucji bankowych; b) załączek wspólnego systemu gwarantowania depozytów (EDIS); c) udzielanie krótkoterminowych kredytów dla wspierania koniunktury („z ograniczoną warunkowością”) lub reform strukturalnych (Regling, 2018). Użyteczność instrumentów kredytowych jest jednak ograniczona jedynie do przypadków, w których dostęp do nich jest drogi, a i wtedy jedynie w zakresie różnicy pomiędzy kosztem finansowania rynkowego a finansowania przez ESM.

Problemy

Dlaczego, mimo kolejnych głosów o jej istotnym znaczeniu dla sukcesu unii monetarnej unia fiskalna w skali sugerowanej przez MacDougalla nie powstała, a dyskusje nad (ostrożnymi w swojej skali) instrumentami także stoją w miejscu?

Obawa przed unią transferową

Narodowy charakter polityki fiskalnej wynika z siły prostego stwierdzenia – „nie lubimy płacić na innych”. Taka sytuacja w państwach narodowych jest częsta (*Rust Belt* w USA, włoskie *mezzogiorno*, Wschodnie Niemcy, beneficjenci janosikowego w Polsce). Nawet w ramach jednego państwa rodzi to pewne napięcia (np. nawoływania do secesji lub przynajmniej federalizacji Włoch przez Lega Nord). Znaczniejsze uwspólnotwienie wydatków skutkujące transferami netto z jednych krajów do drugich, przedłużającymi się na dekady pozostaje zupełnie nieakceptowalne politycznie. W kontekście europejskim już mały budżet UE stanowi pretekst do dorocznych dyskusji pomiędzy płatnikami a beneficjentami netto, które wynikają w dużej mierze z presji narodowych mediów (patrz np. *Daily*

9 European Fiscal Board, 2018 przedstawia dyskusję dotyczącą zalet i wad funduszu stabilizującego opartego na transferach dla bezrobotnych i inwestycjach.

Express, 2018. Niechęć do unii transferowej jest silnie zakorzeniona w kolejnych propozycjach reform UE, także w Raporcie pięciu przewodniczących z 2015 r. W kontekście europejskiego zasiłku dla bezrobotnych (Beblavý, Lenaerts i Maselli, 2017) przedstawiają kilka sposobów, aby ograniczyć stałe transfery *ex-ante* (przez aktywowanie wypłat zmianami, a nie poziomami bezrobocia) lub *ex-post* (przez dopłaty do wspólnego funduszu w przypadku czerpania z niego w sposób trwały).

Finansowanie bogatych i rozrzutnych

Dla nowych członków strefy euro idea wspierania finansowego bogatszych krajów z problemami finansowymi jest politycznie zabójcza. Przykładem jest upadek słowackiego rządu premier Radicovej w 2011 r. po głosowaniu nad wzmocnieniem EFSF – poprzednika ESM (*Financial Times*, 2011). Cytowany przypadek dotyczył warunkowego finansowania kryzysowego, w swoim założeniu niestanowiącego przecież unii transferowej. Powiązanie stałych transferów z krajów biedniejszych do bogatszych byłoby jeszcze większym problemem politycznym.

Często podnoszonym argumentem przeciwko unii fiskalnej jest też podejście do zastanych problemów i różnic w stanach wyjściowych. Przykładem są dyskusje na temat wspólnego mechanizmu gwarantowania depozytów (EDIS), który miałby wzmocnić unię bankową i zmniejszyć połączenia między stabilnością sektora bankowego a wypłacalnością rządów. Kraje z mocniejszymi bankami są mniej chętne, by tworzyć EDIS i oczekują najpierw ograniczenia skali złych kredytów w krajach słabszych.

Problem pokusy nadużycia

Uwspólnotowanie ryzyka zarówno makroekonomicznego, jak i finansowego zmniejsza zachęty do przyszej ostrożności w polityce gospodarczej, np. utrzymywania buforów płynnościowych i kapitałowych, ograniczania długu publicznego. Metodami rozwiązania tego problemu są reguły fiskalne czy uciążliwość korzystania ze wspólnej pomocy – *bail-in* dla banków, pakiet wymaganych reform dla wsparcia budżetów¹⁰.

Dylematy makroekonomiczne

Znaczącym problemem komplikującym tworzenie unii fiskalnej mogą być też wspomniane już konflikty pomiędzy stabilnością wewnętrzną a zewnętrzną. Nawet stworzenie paneuropejskiego mechanizmu stabilizującego nie rozstrzyga problemu, gdzie inwestować zgromadzone środki.

Przy krótkotrwałym wstrząsie sytuacja jest dosyć prosta – europejskie pieniądze należy wydawać tam, gdzie luka produktowa jest największa. Przy problemach związanych z nierównowagą płatniczą wskazane mogłoby być wręcz przegrzewanie koniunktury w krajach z nadmierną nadwyżką obrotów bieżących dla ułatwienia dostosowania cen relatywnych. Ten drugi wariant jest być może jeszcze trudniejszy politycznie – kraje w długotrwałej stagnacji miałyby się składać na zwiększenie konsumpcji i płac w krajach mocniejszych.

Ten sam dylemat widoczny jest przy próbach koordynacji i wpływania albo na nastawienie fiskalne całej strefy euro, albo na zwiększenie wydatków poszczególnych jej członków. Z punktu widzenia krajowych interesów, stanu gospodarki i wyższej awersji do inflacji trudno dziwić się brakowi entuzjazmu Niemiec do stymulacji fiskalnej w latach 2016-2017. Jednocześnie jednak, z punktu widzenia całej strefy euro, byłoby to znacznie bardziej korzystne niż większe wydatki krajów o gorszych wskaźnikach wypłacalności i konkurencyjności (EFB, 2018).

10 Zważywszy na polityczną toksyczność programu greckiego, trudno jednoznacznie twierdzić, że zapisana w traktacie zasada braku *bail-outu* była złamana.

Podsumowanie

Budżet federalny UE w wielkości porównywalnej do USA lub Niemiec jest mrzonką. Logika unii monetarnej podpowiada w takiej sytuacji silniejsze mechanizmy koordynacyjne. Jak dotąd jednak koordynacja ta jest jednostronna i sprowadza się do prób odgórnego ograniczenia deficytów budżetowych i długu publicznego. W sytuacji niskiej inflacji i zerowych stóp procentowych instytucjonalne zachęty do bardziej ekspansywnej polityki fiskalnej w niektórych krajach mogłyby służyć stabilności i wzrostowi UE. Także takie mechanizmy są trudno wyobrażalne wobec sprzeciwu krajów, które własną politykę niskiego długu publicznego cenią bardziej od ewentualnych korzyści dla całej wspólnoty.

W takiej sytuacji dla członków strefy euro pozostają alternatywy – w szczególności dbałość o niski dług i przestrzeń do prowadzenia antycyklicznej polityki fiskalnej na poziomie narodowym, wspieranie integracji rynków kapitałowych oraz polityka makroostrożnościowa, reagująca na przejawy niebezpiecznych boomów kredytowych.

Niestety, powyższe porady są mało użyteczne dla krajów, które już mają wysoki dług publiczny, borykają się z utratą konkurencyjności i słabością sektora bankowego. Co więcej, przy nadmiernie rozrośniętym systemie bankowym może okazać się, że nawet wypełnienie reguł fiskalnych UE nie wystarcza do utrzymania wystarczającej swobody prowadzenia polityki fiskalnej w kryzysie. Bez niespodziewanego powrotu wzrostu wydajności i wzrostu potencjalnego w tych krajach bądź bez wyższej przeciętnej inflacji i popytu w mocniejszych gospodarkach strefa euro nadal poddawana będzie kryzysom wyłączenia, niskiego wzrostu lub obaw o rozpad.

Obecny brak unii fiskalnej stwarza potencjalną niestabilność gospodarczą. Pożądane dla Unii Europejskiej (choć mało prawdopodobne) „dokończenie unii monetarnej” z uwspólnowaniem polityki fiskalnej przez unijne fundusze bądź koordynację narodowych polityk musi z kolei rodzić kompromisy dla polityki narodowej. Obydwie ewentualności Polacy powinni koniecznie uwzględnić, decydując o wejściu do strefy euro.

Bibliografia

Alcidi, C., D'Imperio, P. i Thirion, G. (2017), *Risk-sharing and Consumption-smoothing Patterns in the US and the Euro Area: A comprehensive comparison*, „CEPS Working Document” No 2017/04, May 2017.

Atoyan, R., Christiansen, L., Dizioli, A., Ebeke, C., Ilahi, N., Ilyina, A. Zakharova, D. (2016), *Emigration and Its Economic Impact on Eastern Europe*, „IMF Staff Discussion Note: Emigration and Its Economic Impact on Eastern Europe” 16(7), 1.

Auerbach, A. i Gorodnichenko, Y. (2012), *Measuring the Output Responses to Fiscal Policy*, „American Economic Journal: Economic Policy” 4(2), 1-27.

Bayoumi, T., Goldstein, M. i Woglom, G. (1995), *Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence From the U.S.*, „Journal of Money, Credit and Banking” 27(4), 1046-1059.

Beblavý, M., Lenaerts, K. i Maselli, I. (2017), *Design of a European Unemployment Benefit Scheme*, CEPS Research Report, No. 2017/04, February 2017.

Beetsma, R.M. (1999), *Does Monetary Unification Lead to Excessive Debt Accumulation*, „Journal of Public Economics” 74(3), 299-325.

Berger, H., Dell'ariccia, G. i Obstfeld, M. (2018), *Revisiting the Economic Case for Fiscal Union in the Euro Area*, „IMF Departmental Papers/Policy Papers”.

Commission of the European Communities (1977, April), *The MacDougall Report – Volume I. Study group on the role of public finance in European integration*, Brussels: Commission of the European Communities.

Daily Express (2018, February 23), *We won't pay! EU budget nightmare as nations protest Brussels' sky high spending* (online: [express.co.uk: https://www.express.co.uk/news/politics/922938/Brexit-news-EU-budget-blackhole-Juncker-EU-latest-news-Netherlands-Denmark-Sweden-Austria](https://www.express.co.uk/news/politics/922938/Brexit-news-EU-budget-blackhole-Juncker-EU-latest-news-Netherlands-Denmark-Sweden-Austria)).

DeGrauwe, P. (2011), *The governance of a fragile Eurozone*, CEPS Working Document, No. 346, May 2011.

Delors, J. (1989), *Report on economic and monetary union in the European Community*, Presented April 17, 1989 (commonly called the Delors Plan or Report) By Committee for the Study of Economic and Monetary Union.

ECB. (2012, September 6), *Technical features of Outright Monetary Transactions* (online: https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html).

Escolano, J. (2010), *A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability, and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates*, „IMF Technical Notes And Manuals: A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability, and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates” 2010(2), 1-25.

European Commission (2002, May), *Germany's growth performance in the 1990's*, „DG ECFIN Economic Papers” (170), 17-21.

European Fiscal Board (2017), *Assessment of the prospective fiscal stance appropriate for the euro area* (online: https://ec.europa.eu/info/publications/assessment-prospective-fiscal-stance-appropriate-euro-area_en).

European Fiscal Board (2018), *Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area* (online: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20180603-june-report_-final_en.pdf).

Financial Times (2011, 11 October), *Slovakia votes against expanded EFSF*.

In 't Veld, J. (2016). *Public Investment Stimulus in Surplus Countries and their Euro Area Spill Overs*, „European Economy – Economic Briefs” (16).

Juncker, J.-C., Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M. i Schulz, M. (2015), *Completing Europe's Economic and Monetary Union*. Brussels.

Kenen, P. (1969), *The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View*.

Messori, M. i Micossi, S. (2018), *Counterproductive Proposals on Euro Area Reform by French and German Economists*, „CEPS Papers”.

Mody, A. (2018), *Eurotragedy: A Drama in Nine Acts*, Oxford University Press (US).

Regling, K. (2018, February 2), *The role of the ESM in a deepening EMU* (online: <https://www.esm.europa.eu/speeches-and-presentations/role-esm-deepening-emu-speech-klaus-regling>).

Szczurek, M. (2017, September 5), *Investing for Europe's future* (online: Vox EU: <https://voxeu.org/article/investing-europe-s-future>).

Szczurek, M. (2018), *Euro Area Fiscal Stance And Its Operationalisation Perspective*. W R. Schmitt-Nilson (red.), *Enhanced Fiscal Integration in the EMU? Proceedings of the joint workshop, organised by the European Commission, the European Stability Mechanism and the German Council of Economic Experts* (s. 40-44), Brussels: DG Ecfm. doi:10.2765/007960.

Werner, P. (1970), *Report to the Council and the Commission on the realisation by stages of Economic and Monetary Union in the Community* – „Werner Report”, „Bulletin of the European Communities Supplement” 11/1970.

Beyer R. C.M., Smets F. (2015), *Labour market adjustments and migration in Europe and the United States: how different?*, *Economic Policy*, Vol. 30, Issue 84, pp. 643–682, (online: <https://doi.org/10.1093/epolic/eiv011>).

Buti M., Deroose S., Leandro J., Giudice G., *Completing EMU*, 13 July 2017; <https://voxeu.org/article/completing-emu>

ECB (2016), *Financial Integration in Europe*, April.

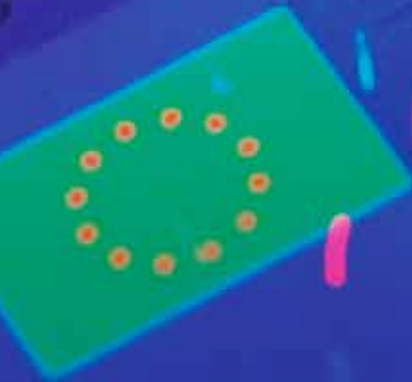
Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dziennik Urzędowy C 326 , 26/10/2012 P. 0001–0390.



MISAGHI

ECB EZB EKT EKP 2002

BCE ECB EZB EKT EKP 2002



ROZDZIAŁ 21

STANISŁAW GOMUŁKA

IMPLIKACJE POZOSTAWANIA POLSKI POZA STREFĄ EURO

ABSTRAKT

W traktacie akcesyjnym Polska zgodziła się na przyjęcie euro jako swojej narodowej waluty, ale data tego przyjęcia nie została sprecyzowana. Kryzys finansowy w wielu krajach strefy euro, który był konsekwencją wybuchu globalnego kryzysu finansowego w 2008 r., obniżył drastycznie poparcie dla zastąpienia złotówki wspólną europejską walutą. Natomiast w samej strefie euro zaufanie do wspólnej waluty nie zmniejszyło się. Dla Polaków ważne było, że przynależność do unii monetarnej nie uchroniła tych krajów od niebezpieczeństwa bankructwa.

Najważniejsze dla stabilności unii walutowej okazało się utrzymywanie jednostkowych kosztów pracy w krajach członkowskich na zbliżonym poziomie, co skutkuje zbliżoną konkurencyjnością. W latach 2010-2011 zostały wprowadzone nowe rozwiązania instytucjonalne, których celem były mocniejsze regulacje w ramach polityki fiskalnej i konkurencyjności na rzecz osiągnięcia trwalszej stabilizacji. Skuteczność respektowania dyscypliny finansowej w krajach członkowskich zależałaby jednak od skuteczniejszego egzekwowania unijnych zasad fiskalnych (np. poprzez ustanowienie dodatkowych sankcji za ich nieprzestrzeganie).

Argumenty za przyjęciem euro przez Polskę są wielorakie. Wobec wzrostu znaczenia handlu międzynarodowego ryzyko kursowe w Polsce nabrało strategicznego znaczenia. Dodatkowo pozostawanie poza strefą euro podwyższa ryzyko makroekonomiczne z perspektywy globalnych rynków finansowych, powoduje wzrost realnego oprocentowania i ogranicza bezpośrednio inwestycje zagraniczne. Wyższe stopy procentowe zmniejszają też krajowe inwestycje i podnoszą koszty obsługi zadłużenia publicznego i prywatnego. Doświadczenia strefy euro pokazują jednak, że korzyści ze wspólnej waluty dotyczące szerszego dostępu do kapitału i lepszych warunków finansowania firm, nie są zagwarantowane bez przestrzegania dyscypliny fiskalnej. Koszty ekonomiczne i polityczne, jakie niesie ze sobą pozostawanie Polski poza strefą euro, będą rosły. W strategii euro dla Polski zasadnicze znaczenie ma jakość krajowej polityki monetarnej i fiskalnej, umożliwiając szybkie wprowadzenie euro. Spełnianie kryterium fiskalnego (poprawa wyniku sektora finansów publicznych o 3-4% PKB) jest istotne już teraz, a powiązane z tym zmiany mogłyby zapoczątkować dalsze reformy.

IMPLIKACJE POZOSTAWANIA POLSKI POZA STREFĄ EURO

Wprowadzenie¹

Kryzys finansowy, który w 2008 r. wybuchł w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, czyli w krajach znajdujących się poza strefą euro, nie obniżył światowego zaufania ani do amerykańskiego dolara, ani do euro, a wręcz początkowo je wzmocnił. To samo zaufanie gwarantuje dominację dolara i euro jako walut rezerwowych i rozliczeniowych. Na skutek wzrostu globalnego ryzyka makroekonomicznego osłabiły się waluty krajów z niewielkim (lub umiarkowanym) kapitałem zaufania. Doświadczenie ostatnich lat wskazuje na trzy główne przyczyny kryzysu strefy euro: nadmierne zadłużenie publiczne, akceptacja ryzyka w sektorze bankowym i nadmierny wzrost płac, skutkujący spadkiem konkurencyjności. Na tym tle wiele kontrowersji wokół reform unii monetarnej wynikało z wątpliwej skuteczności polityki międzypaństwowej solidarności i ryzyka pokusy nadużycia.

W takim kontekście szybkie przystąpienie przez Polskę do unii walutowej straciło poparcie społeczne, mimo że kryzys nie obniżył w strefie euro zaufania dla samej waluty. Dla Polaków ważne było, że przynależność do unii monetarnej nie uchroniła tych krajów od niebezpieczeństwa bankructwa. To nastawienie osłabiło się w miarę stabilizacji gospodarczej i wzrostu świadomości kosztów ekonomicznych i politycznych pozostawania poza nią walutową.

W tym rozdziale omawiam następstwa kryzysu w strefie euro w kontekście reform poprawiających stabilność UE oraz deklaracji przyjęcia euro przez Polskę i inne kraje członkowskie. Przedstawię również, w kontekście dotychczasowych doświadczeń państw strefy euro, nową ocenę ekonomiczno-politycznych korzyści netto przyjęcia przez Polskę wspólnej waluty.

Reformy w strefie euro

Kryzysy finansowe są częste, ale przed 1 stycznia 1999 r. dotyczyły tylko krajów z narodowymi walutą i polityką monetarną, umacniając znaczenie krajowego nadzoru finansowego oraz koordynacji polityki fiskalnej i pieniężnej. W strefie euro, obok kryteriów stabilizacyjnych z Maastricht, istnieje ponadnarodowy ośrodek decyzyjny, w skład którego wchodzi: Europejski Bank Centralny (EBC), Komisja Europejska (KE) oraz spotkania ministrów finansów krajów strefy euro.

Najważniejsze dla stabilności unii walutowej okazało się utrzymywanie jednostkowych kosztów pracy na zbliżonym poziomie w krajach członkowskich, co skutkuje zbliżoną konkurencyjnością. Można to osiągnąć przy wysokiej dyscyplinie fiskalnej oraz elastyczności rynku pracy. Doświadczenia ostatniego kryzysu finansowego uwypukliły nieskuteczność kryteriów z Maastricht w niwelowaniu dysproporcji w ryzyku niewypłacalności krajów i wzmocniły dyscyplinę rynków finansowych na „rządy rozrzutne” różnicującą rentowność obligacji skarbowych w gospodarkach unii walutowej (NBP, 2014).

Obecna polityka EBC, ukształtowana przez praktykę innych banków centralnych oraz wewnątrzuropejskie inicjatywy podnoszące m.in. wiarygodność oceny ryzyka kredytowego i zacieśniające kryteria postępowania w sektorze bankowym, wspomogła stabilizację systemu bankowego. Nie naruszono przy tym realizacji celu inflacyjnego i ograniczono ryzyko niewypłacalności gospodarek unii walutowej

1 Ten rozdział jest skróconą i zmodyfikowaną na potrzeby tego raportu wersją artykułu, który został napisany na zaproszenie redakcji czasopisma *Revue Internationale des Economistes de Langue Française*, a później, w języku polskim, w czasopiśmie *Nauka* (1/2019, strony 7-29). Za pomoc w redakcji tekstu w aktualnej wersji dziękuję Annie Malinowskiej i Przemysławowi Kowalskiemu z CASE. Przy pisaniu tej pracy wykorzystałem trzy rozdziały mojej książki (Gomułka 2016), opublikowanej przez PWN. Chciałbym podziękować za pomocne uwagi do wcześniejszej wersji pracy przesłane mi przez Alberto Chilosi, Marka Dąbrowskiego, Stefana Kawalca, Andrzeja Olechowskiego, Dariusza Rosatiego, Pawła Wojciechowskiego oraz Cezarego Wójcika.

bez zmniejszenia konieczności wewnętrznych reform fiskalnych. W sferze instytucjonalnej UE Traktat w sprawie stabilności, koordynacji i zarządzania (EC, 2011) oraz pakiet regulacyjny, czyli sześciopak², stanowiły odpowiedź na narosłe nierównowagi na płaszczyźnie fiskalnej i płaszczyźnie konkurencyjności. Oprócz tego wzmocniono nadzór nad rynkami finansowymi, powołując w styczniu 2011 r. odpowiednie instytucje³.

Dyscyplina fiskalna to warunek konieczny sprawnego funkcjonowania polityki monetarnej opartej na sztywnym kursie walutowym (Wójcik, 2011). W tym kontekście pomocne przy planowaniu budżetów mogą okazać się semestry europejskie⁴ oraz sześciopak gwarantujący KE nadzór nad polityką gospodarczą państw członkowskich i zapewniający ostrzejsze sankcje finansowe za niehonorowanie kryteriów z Maastricht. Na tle tych rozwiązań istotne jest, czy skuteczniejsze nie byłoby zamrożenie wypłat z budżetu unijnego w przypadku naruszenia traktatów.

W bieżącej sytuacji pojawiają się wątpliwości – z jednej strony, czy obecne środki zagwarantują dyscyplinę fiskalną; a z drugiej – czy nie zostaną nadmiernie ograniczone prawa rządów centralnych oraz elastyczność krajowej polityki fiskalnej (Buiter, 2012). Podczas gdy pierwsza kwestia pozostaje nie wiadoma, druga nie budzi wątpliwości: UE jest zbiorem niezależnych państw, więc konkretne decyzje dotyczące podatków i wydatków publicznych będą podejmowane na szczeblu krajowym. Działania KE i Parlamentu Europejskiego (PE) dotyczące polityki fiskalnej otrzymają najprawdopodobniej charakter informacyjno-doradczy. Kojarzenie przyjęcia euro z (większą) utratą suwerenności (Torój i in., 2012) wydaje się zatem chybione. UE otrzymałaby narzędzia wymuszenia przestrzegania kryteriów stabilności (i praworządności), jeżeli unijne zasady fiskalne uwzględniono by w prawie krajowym. Wspólnota dysponowałaby również budżetem pomocowym dla krajów członkowskich znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej. Jednocześnie ograniczenie większych międzynarodowych transferów środków powinno stać się niekwestionowaną zasadą funkcjonowania całej Unii.

Koszty ekonomiczne pozostawania przez Polskę poza strefą euro

Według raportu Narodowego Banku Polskiego z 2009 r. korzyści z przyjęcia euro przewyższyły koszty, zarówno w długim, jak i w krótkim okresie⁵ (NBP, 2009). W następnym raporcie NBP, w obliczu doświadczeń kryzysu finansowego, punkt ciężkości analiz przesunięto na sposoby maksymalizacji potencjału realizacji korzyści ekonomicznych i politycznych z przystąpienia Polski do strefy euro (NBP, 2014).

W sytuacji wzrostu znaczenia handlu międzynarodowego ryzyko kursowe nabrało strategicznego znaczenia. Dodatkowo pozostawanie poza strefą euro podwyższa ryzyko makroekonomiczne z perspektywy globalnych rynków finansowych, powoduje wzrost realnego oprocentowania i ogranicza bezpośrednio inwestycje zagraniczne. Wyższe stopy procentowe zmniejszają też krajowe inwestycje i podnoszą koszty obsługi zadłużenia publicznego i prywatnego. Te, mierzone rentownością polskich obligacji skarbowych, są wyższe niż w innych, bardziej „wiarygodnych” krajach unijnych spoza strefy euro (np. Czechy, Szwecja).

Mimo że podłoże ostatniego kryzysu finansowego nie wiązało się z eurowalutą, to właśnie jej opinia publiczna przypisała przyczyny tego zjawiska. Jednak tylko jeden kraj – mała Grecja – stanęła na skraju niewypłacalności, czyli bankructwa, z powodu własnej rozrzutności. W Stanach Zjednoczonych też mamy przypadki bankructwa miast, a nawet całych stanów, zresztą z tego samego powodu – nadmiernej rozrzutności. Nikt jednak nie proponuje, aby np. Kalifornia czy Detroit wprowadziły swoje własne waluty, aby następnie – przez ich silną dewaluację wobec dolara – poprawiały konkurencyjność swoich produktów i usług. Usztywnienie kursu musi być kompensowane wzrostem ela-

2 Z 8 listopada 2011 r.

3 Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych oraz Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych.

4 Wprowadzone 7 września 2010 r.

5 Korzyści netto oszacowano na 7% PKB rocznie po dekadzie pobytu w strefie euro (NBP, 2009).

styczności fiskalnej, w zakresie usług publicznych na rzecz przedsiębiorców oraz na rynku pracy. Ta ostatnia w Polsce jest dość wysoka: w dużych aglomeracjach bezrobocie jest niskie, a presja płacowa umiarkowana. Realnym problemem pozostaje niewystarczająca mobilność pracowników z obszarów o wysokim bezrobociu do miejscowości o niskim bezrobociu.

Po przyjęciu euro polskie nominalne stopy procentowe byłyby niższe o ok. 2 pkt proc., a dynamika inflacji – wyższa niż obecnie, co skutkowałoby obniżeniem realnego oprocentowania. W dłuższej perspektywie, przy nieadekwatnym nadzorze bankowym oraz słabej dyscyplinie ostrożnościowej banków, może to doprowadzić do nadmiernej ekspansji kredytowej i powstania bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości – według NBP takie zagrożenie w Polsce jest jednak znikome (NBP, 2014).

Choć Polska w 2003 r. zobowiązała się przyjąć euro, to konkretna data pozostaje nieznana, przede wszystkim z powodu niespełnienia dwóch podstawowych warunków akcesji, tzn. istnienia większości konstytucyjnej popierającej wejście do strefy euro i trwałej poprawy, o ok. 3-4% PKB, wyniku sektora finansów publicznych. To ostatnie wymaga zmian ustawowych, uelastyczniających wydatki publiczne, czego nie proponuje żadna z dominujących partii politycznych.

Argumenty przeciwników akcesji Polski do strefy euro są ideologiczne: akcesję przedstawiają jako zagrożenie dla narodowej tożsamości. W dyskusji pojawiają się też dwa argumenty: zagrożenie wzrostem cen i groźba utraty niezależności w prowadzeniu polityki pieniężnej. Jeśli chodzi jednak o tę ostatnią, to już od przystąpienia do UE relatywnie mała gospodarka Polski jest otwarta na przepływy kapitałowe z unii walutowej – w sytuacji zliberalizowanych przepływów kapitału i zintegrowanych rynków pieniężnych, faktyczna niezależność jest znikoma. Empiryczne badania potwierdziły to, bo wskazują na długookresową jednostronną zależność między stopami procentowymi pomiędzy NPB a EBC (Goczek, Mycielska, 2014). Obecnie strategia integracji Polski ze strefą euro opiera się na czterech filarach: 1) trwałym wypełnianiu kryteriów z Maastricht⁶; 2) wzmocnieniu potencjału polskiej gospodarki; 3) dobrym przygotowaniu techniczno-organizacyjnym; 4) wzmocnieniu instytucjonalnym samej strefy euro.

Pierwszy element jest szczególnie ważny, ale i trudny w realizacji, a zmiany w tym obszarze rzutują na stabilność i rozwój gospodarczy kraju niezależnie od okoliczności. Rzeczywiście, polski dług publiczny kształtował się na poziomie 50-60 % PKB w latach 2000-2012, przewyższając o 20-30 pkt proc. pożądany poziom – czyli 30-40% PKB. Deficyt strukturalny finansów publicznych przekraczał pożądany poziom 0% PKB o średnio 3-4% PKB.

Co do drugiego filaru, gospodarka polska cechuje się wysoką innowacyjnością opartą na zewnętrznych transferach nowych produktów i technologii. Przyjęcie euro zwiększyłoby bezpośrednio inwestycje zagraniczne i wymianę handlową, a to ułatwiłoby też dopływ innowacji, podniosło konkurencyjność i wprowadziło pozytywne zmiany strukturalne. Biorąc powyższe pod uwagę, należy zatem przyspieszyć wejście Polski do strefy euro, zamiast je opóźnić.

Popularna jest sugestia przyjęcia euro dopiero wtedy, gdy różnica w płacach i innych dochodach wyrażonych w euro między Polską a krajami „starej” UE będzie niewielka. To stanowisko, uzasadnione psychologicznie i politycznie, pomija jednak istotne argumenty ekonomiczne. Po pierwsze, korzyści gospodarcze z przyjęcia euro maleją wraz z redukcją luki rozwojowej między Polską a UE. Po drugie, różnice w dochodach nominalnych wyrażonych w euro, ale nie w sile nabywczej, będą znaczące przez dziesięciolecia. Po trzecie, decyzja o przyjęciu wspólnej waluty wzmocni złotego i zmniejszy (wyrażoną w euro) nominalną lukę dochodową. Po czwarte, konkurencyjność sektora eksportowego jest niewrażliwa na wahania kursowe ze względu na znaczny udział kapitału obcego (45-50%) oraz dominującą pozycję dużych podmiotów z łatwym dostępem do rynków globalnych. Kurs złotego wobec euro w 2019 r. mógłby być zatem silniejszy od obecnego o 10-20%. Oznaczałoby to analogiczny wzrost wyrażonych w euro dochodów w Polsce. Jednak kurs nie może być zbyt mocny, gdyż taka sytuacja, mimo że atrakcyjna np. dla emerytów i rencistów, doprowadziłaby do masowych bankructw w sektorze przedsiębiorstw i proporcjonalnego wzrostu bezrobocia.

6 Kryteria z Maastricht dotyczące długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych były do 2008 r. traktowane jako niewiążące przez rządy i rynki finansowe, a transfery środków budżetowych między krajami strefy euro były niemal niemożliwe.

W Europie kontynentalnej wartości narodowe są kojarzone z dwoma wojnami światowymi. Wspólne waluta i bank centralny ograniczają ryzyko kolejnego konfliktu zbrojnego, promując współpracę gospodarczą i polityczną oraz dając poczucie przynależności do wspólnoty wyznającej podobne wartości. Te aspekty często przeważają nad korzyściami ekonomicznymi. Dalsza integracja gospodarcza powinna uwzględnić zbudowanie fiskalnych stabilizatorów dla wybranych krajów oraz całej strefy euro, np. budżetu strefy euro, funduszu pomocowego oraz zabezpieczenia fiskalnego dla unii bankowej. Przez niewystarczającą integrację polityczną pokusa nadużycia, pochodna międzynarodowego zróżnicowania jakości rządzenia i polityki gospodarczej, może to utrudnić. Jednocześnie, skoro budżety narodowe są i będą podstawą polityki fiskalnej, mechanizmy stabilizujące powinny być także krajowe, a transfery środków budżetowych w strefie euro wymagają regulacji ilościowej (np. przez pułapy wspólnego zadłużenia). Inne propozycje obejmują przejęcie odpowiedzialności za część długów narodowych przez całą strefę euro, a to wymaga likwidacji trwałych jednokierunkowych transferów między krajami strefy euro (NBP, 2014).

Prawdopodobieństwo, że koordynacja *ex-ante* planów reform poprawi funkcjonowanie strefy euro, jest niskie. Wprowadzone zmiany nie wzmocniły jej – przeciwnie – uwypukliły konieczność reform w Polsce na rzecz „konkurencyjności strukturalnej” przed przyjęciem euro.

Polityczne i ekonomiczne funkcje integracyjne euro

Założyciele UE szczegółowo wytyczyli kierunek integracji, obejmującej w szczególności handel międzynarodowy, rynki finansowe i pracy. Wspólna waluta, inspirowana pracami Mundella (1969), nie stanowi warunku koniecznego, ale może wspierać wielowymiarowy proces integracji.

Polska i inne kraje Europy Centralnej oczekiwały, że unia monetarna pozwoli dogonić wysoko rozwinięty Zachód dzięki tzw. korzyściom zacofania (Gerschenkron, 1962). Członkostwo w strefie euro stymuluje bowiem zagraniczne inwestycje bezpośrednie oraz udostępnia krajowym firmom tańsze finansowanie zagraniczne. W rezultacie kraje słabsze mogą szybciej się rozwijać i dogonić gospodarki lepiej rozwinięte. Jednak od 1999 r. doświadczenia strefy euro pokazują, że takie korzyści, choć możliwe, nie są gwarantowane: niższe oprocentowanie raczej zwiększa konsumpcję lub inwestycje w nieruchomości mieszkaniowe, a zamiast rozwoju technologicznego skutkuje m.in. bańkami spekulacyjnymi oraz nadmiernym zadłużeniem, które destabilizują gospodarkę.

EBC formalnie nie jest pożyczkodawcą ostatniej instancji dla państw członkowskich – strefa euro to zbiór niezależnych państw, a nie federacja. Gdyby tak było, skuteczność polityki celu inflacyjnego byłaby ograniczona: rygor niskiego deficytu finansów publicznych uległby osłabieniu, skutkując ekspansją fiskalną i rozproszeniem odpowiedzialności za stabilność obszaru. Jednak po 2008 r. EBC wyszedł poza swoje statutowe ramy funkcjonowania, podejmując działania redukujące koszty zadłużenia publicznego. Modyfikowanie bieżącego ładu instytucjonalnego jest nieuzasadnione, choć warto byłoby doprecyzować mandat EBC.

Usztywnienie kursów walutowych w strefie euro wymaga od gospodarek członkowskich uelastyczenia w dwóch innych obszarach: w finansach publicznych i na rynku pracy. Jeżeli w trakcie recesji poszczególne państwa mogą mieć deficyt budżetowy, to w okresach gospodarczego boomu powinny utrzymywać nadwyżkę budżetową⁷. Większa elastyczność narodowych rynków pracy natomiast warunkuje utrzymanie we wszystkich krajach członkowskich stopy dynamiki jednostkowych kosztów pracy na zbliżonym poziomie, zapewniając zbliżony poziom międzynarodowej konkurencyjności produktów. Znaczne obniżenie konkurencyjności w którymś z państw strefy euro okazuje się – przy sztywnym kursie walutowym – trudne do nadrobienia i przekłada się na rosnące zadłużenie zewnętrzne lub długotrwałą recesję w tym kraju. Takie zjawisko niepostrzeżenie nastąpiło w kilku krajach strefy euro w latach 2000-2008.

7 Ten cel przyswiecał podpisaniu Paktu stabilności i wzrostu (1997 r.) – w latach dobrej koniunktury większość krajów UE, w strefie euro, odnotowywało nadwyżki budżetowe.

Budżety krajów członkowskich stanowią średnio ok. 50% ich PKB, natomiast budżet unijny – ok. 1% PKB całej UE. Niewłaściwa krajowa polityka makroekonomiczna, kosztowna dla poszczególnych gospodarek, pogarsza też sytuację całej strefy euro. Zatem istotne jest aby, wcześniej traktowane z pobłażliwością⁸ odejście od polityki stabilności finansowej, w skali kraju i regionu, spotykało się ze skutecznymi sankcjami (Soros, 2011).

Strefa euro nie stanowi jednolitego państwa, w związku z tym oczekiwanie europejskiej solidarności i dużych transferów środków pieniężnych było nieracjonalne. Przykładowo, swoiste „wynagrodzenie” Grecji za rozrzutność oraz nadmierne zadłużenie wytworzyłoby pokusę nadużycia do podobnej polityki w innych krajach, a to mogłoby doprowadzić do dezintegracji strefy euro. Jednocześnie przy braku dofinansowania mogłoby dojść do kosztownych krajowych bankructw skutkujących recesją w UE. Wypośrodkowując, pomoc powinna umożliwić wprowadzenie istotnych reform w kraju zmagającym się z problemami i być jednocześnie akceptowalną dla krajów finansujących.

Wspólne ministerstwo finansów i realizacja postulatów Sorosa (2011) pozostają nieosiągalne ze względów politycznych: kraje unii walutowej musiałyby zrzec się kompetencji prowadzenia polityki fiskalnej i przekazać ją organom unijnym. To skutkowałoby utworzeniem państwa federalnego na wzór Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Porównując dwa regiony, trzeba zauważyć, że ten drugi to federacja stanów, ograniczonych obowiązkiem równoważenia budżetowego, dysponująca silnym, aczkolwiek zadłużonym, rządem federalnym. Strefa euro nie dysponuje ani centralnymi władzami, ani, praktycznie, centralnym budżetem. Odpowiedzialność za zadłużenie i politykę fiskalną spoczywa zatem na rządach narodowych. Dodatkowo unijne ograniczenia fiskalne są łagodniejsze: krajowe budżety nie muszą się bilansować z roku na rok, rezultatem czego jest różnicowanie poziomów ryzyka inwestycyjnego kraju w strefie euro. Rynki finansowe przyjmują także dyscyplinującą rolę wobec polityki fiskalnej państw członkowskich, całkowicie odrębnie od działań KE.

Długoterminowe środki naprawcze

Krótkowzroczne decyzje ekonomiczne w średnim i długim okresie mogą być nieracjonalne. Całkowita eliminacja takich zachowań jest nierealistyczna, należy więc skupić się na minimalizacji częstotliwości ich wstępowania poprzez odpowiedni system reguł i zachęt.

W przypadku strefy euro skuteczność kryteriów z Maastricht w zapewnieniu koordynacji i stabilności fiskalno-monetarnej na poziomie UE pozostaje przedmiotem kontrowersji. Jednak mimo naruszeń w większości przypadków możliwa była skuteczna koordynacja polityki monetarnej i fiskalnej. Wątpliwe co prawda w świetle najnowszych doświadczeń, czy zapisy traktatowe i system dyscyplinujący są wystarczające, w związku z tym, można rozważyć następujące zmiany.

Po pierwsze, warto wprowadzić dwie nowe regulacje dotyczące całkowitego zadłużenia zewnętrznego (publicznego i prywatnego) kraju i rachunku bieżącego bilansu płatniczego. Oznaczałoby to uznanie, że zarówno dług publiczny (krajowy i zagraniczny), jak i nadmierne zewnętrzne zadłużenie prywatne destabilizują gospodarkę. Obecnie deficyt na rachunku bieżącym bilansu płatniczego nie podlega ograniczeniu: technicznie to element zadłużenia publicznego brutto, ale oficjalnie nie jest w ten sposób liczony. Import, domena sektora prywatnego, mógłby zatem stanowić osobną kategorię. Duży deficyt na rachunku bieżącym powinien sygnalizować wysokie dochody mieszkańców lub nadmierne wydatki publiczne (ew. niewystarczające podatki) oraz potrzebę reform.

Po drugie, KE i Trybunał Sprawiedliwości UE powinny otrzymać prawo automatycznego dyscyplinowania krajów łamiących kryteria Maastricht (oraz zasady praworządności). Dotychczas nie obowiązywały automatyczne kary, dlatego ważne jest utworzenie realnego mechanizmu korygującego.

Po trzecie, należałoby jasno uregulować usunięcie ze strefy euro państwa łamiącego kryteria stabilności. Byłoby to potrzebne przy wprowadzeniu współfinansowanego stabilizatora fiskalnego. Do-

8 Przede wszystkim z powodu braku wspólnego ministerstwa finansów, polityki fiskalnej oraz niskiego poziomu solidarności międzypaństwowej (Soros, 2011).

świadczenia z Grecją (w sprawach fiskalnych) oraz Węgrami i Polską (w kwestii praworządności) uczą, że prędzej czy później traktaty zostaną naruszone, lecz ich sygnatariusze będą nalegać na pozostanie w UE i strefie euro. Powiązanie wypłat z budżetu UE na lata 2021-2027 z przestrzeganiem zasad praworządności jest zgodne z tym pomysłem.

Po czwarte, budżet UE należałoby zwiększyć w stosunku do unijnego PKB⁹, co umożliwiłoby finansowanie ogólnoeuropejskich strategicznych projektów inwestycyjnych. Wpłaty netto powinny zostać uregulowane, aby kontrybuowanie do budżetu unijnego pozostało niewielką częścią wydatków publicznych krajów członkowskich i by budżet unijny nie zyskał istotnej roli jako narzędzie stabilizacji fiskalnej.

Reorganizacja unii monetarnej jest konieczna, gdyż jej rozpad spowodowałby głęboki kryzys polityczno-gospodarczy w całej Europie i być może poza nią. Większość zmian dotyczy gospodarek grupy PII-GS¹⁰, na których powinien również spoczywać obowiązek poniesienia wiążących się z tym kosztów. Jednocześnie rosnące znaczenie polityczno-gospodarcze Chin i Indii z powodzeniem dostarcza dalszej motywacji do zacieśnienia współpracy w ramach UE.

Strategia dla Polski i strefy euro: uwagi końcowe

Demontaż unii monetarnej wiązałby się z kosztami odczuwanymi przez lata przez wszystkie państwa Wspólnoty. Zmiany gospodarcze związane z globalizacją i postępem technologicznym są silniejsze niż w przeszłości i podtrzymują potrzebę integracji gospodarczo-politycznej w UE, w tym w strefie euro. Euro zatem najpewniej przetrwa i dzięki dalszym reformom unia walutowa będzie silniejsza i bardziej odporna na kryzysy. Koszty ekonomiczne i polityczne, jakie niesie ze sobą pozostawanie Polski poza strefą euro, będą zatem rosnąć.

W strategii dla Polski należy sprecyzować dwa cele: w krótkim okresie Polska powinna zająć stanowisko dotyczące wzmocnienia unii walutowej; w średnim okresie jakość polityki monetarnej i fiskalnej powinna umożliwić szybkie wprowadzenie euro. Spełnianie kryterium fiskalnego jest istotne już teraz, a powiązane z tym zmiany mogłyby zapoczątkować dalsze reformy. Na krajowym rynku pracy oczekuje się spadku podaży pracy, na które remedium mogłyby być, powszechne w UE, reformy systemu emerytalnego. Innym wyjściem byłaby aktywizacja wiejskich rezerw pracy oraz zastosowane już otwarcie rynku pracy dla imigrantów z Ukrainy i Białorusi.

Bibliografia

- Buiter W., (2012) *Is the Eurozone at Risk of Turning into the Rouble Zone?*, Citigroup Global Markets, 13 lutego.
- European Commission (2012), *Decision by Member States on 9 December 2011, Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, Bruksela.
- Gerschenkron A. (1962) *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, Cambridge.
- Goczek Ł., Mycielska D. (2014), *Gotowi na euro? Badanie empiryczne faktycznej swobody polskiej polityki pieniężnej*, Bank i Kredyt, nr 45(3).
- Mundell R. *A Plan for a European Currency*, Conference on Future of the International Monetary System, Nowy Jork, 10-12 grudnia.
- Narodowy Bank Polski (2009) *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Warszawa.
- Narodowy Bank Polski (2014) *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*, Warszawa.
- Soros G. (2011), *Does the Euro have a Future?*, The New York Review of Books, 12 października.
- Torój i in. (marzec 2012), *EMU: The (Post) Crisis Perspective. Literature Survey and Implications for the Euro Candidates*, Ministerstwo Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, dokument roboczy nr 11.
- Wójcik C. (2011) *Reforma Unii pilnie potrzebna*, „Rzeczpospolita” 27 stycznia.

9 Obecnie budżet UE to ok. 1% PKB Wspólnoty.

10 Skrót z języka angielskiego określający grupę krajów obejmujących Portugalię, Włochy, Grecję, Hiszpanię (z ang. Portugal, Italy, Ireland, Greece, Spain).



ROZDZIAŁ 22

PAWEŁ WOJCIECHOWSKI

PRZYSZŁOŚĆ PROJEKTU EUROPEJSKIEGO– NADZIEJE I OBAWY

ABSTRAKT

Projekt europejski przeżywa trudny moment i to nie tylko z powodu brexitu. Także z powodu sceptycznych (a nawet wrogich) nastrojów niektórych narodowych ugrupowań politycznych wobec integracji europejskiej. Jednocześnie zaufanie mieszkańców UE do instytucji oraz działań Wspólnoty jest wyższe niż do własnych rządów, aczkolwiek różnica ta jest mniejsza niż w okresie przed kryzysem ekonomicznym 2008 r.

W czasie pogorszenia klimatu dla integracji europejskiej przygotowano plan nowej perspektywy finansowej: na lata 2021-2027. Towarzyszyła temu debata na temat przyszłości UE, co znalazło odzwierciedlenie w dokumencie Komisji Europejskiej „Biała księga w sprawie przyszłości Europy”. Przyszłość Unii opisano w pięciu różnych scenariuszach: (1) kontynuacji, (2) koncentracji na jednolitym rynku (nic poza), (3) wielu prędkości (ci którzy chcą, robię więcej), (4) robić mniej, ale efektywniej (koncentracja na priorytetach), (5) pogłębiać integrację: robić wspólnie znacznie więcej. Ocena scenariuszy wśród europejskich liderów jest zróżnicowana. Integrację najbardziej ambitną postulował Emmanuel Macron. Inni liderzy sugerowali potrzebę większego przygotowania europejskich społeczeństw do pogłębiania integracji. Zwracają także uwagę na konieczność poprawiania unijnych i krajowych instytucji, zabezpieczających europejskie fundamenty i umożliwiających budowanie nowych na kolejnych obszarach.

Polscy politycy opowiadają się raczej za scenariuszem głębszej integracji w wybranych dziedzinach. Największym problemem w realizacji tego scenariusza są jednak trudności w wyborze priorytetowych obszarów pogłębionej integracji.

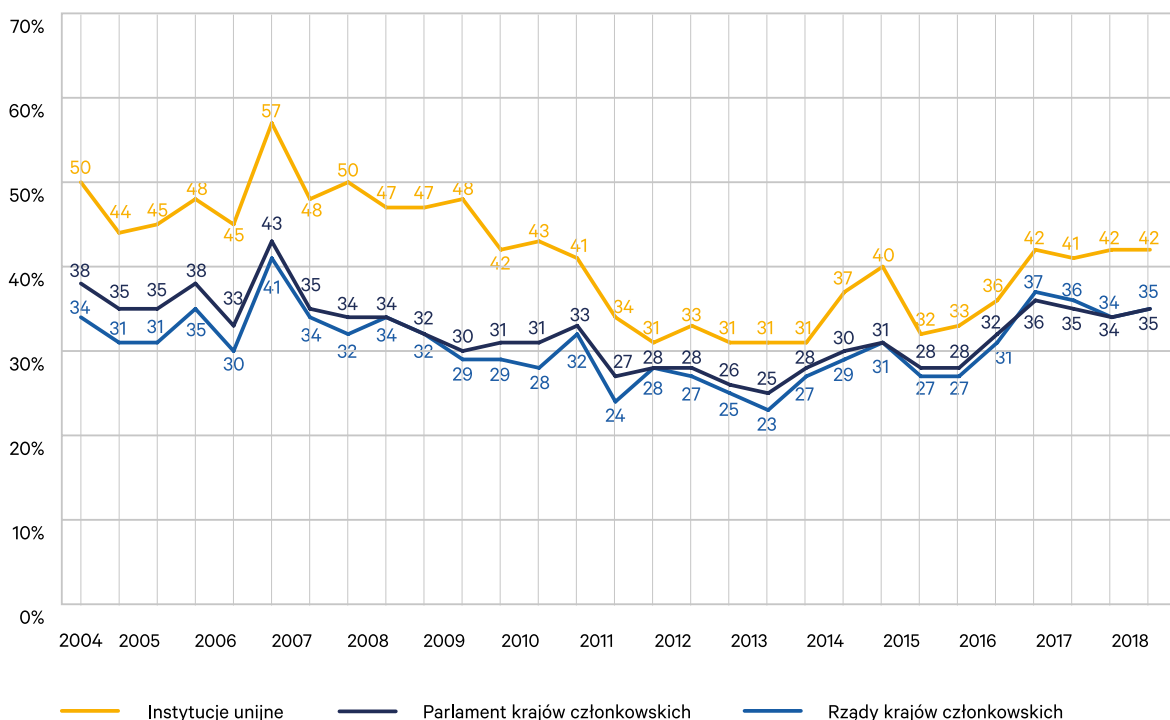
PRZYSZŁOŚĆ PROJEKTU EUROPEJSKIEGO: NADZIEJE I OBAWY

Wprowadzenie

Debata o przyszłości Unii Europejskiej trwa od początku jej istnienia, ale obecnie największe wyzwanie dla pogłębienia integracji przyniosła fala antyeuropejskiego populizmu, która istotnie podważyła zaufanie Europejczyków do unijnych instytucji. W okresie ostatnich 15 lat według badań opinii publicznej prowadzonych przez unijny Eurobarometer poziom zaufania do Unii Europejskiej spadł z 50% do 30% w okresie kryzysu finansowego w UE, aby ponownie wzrosnąć do 42% w ostatnich 2 latach. Warto podkreślić, że choć poziom zaufania do Unii historycznie zawsze był wyższy niż do krajowych rządów i parlamentów, to od 2010 r. różnica między nimi zmniejszyła się o połowę. W latach 2004-2010 wynosiła średnio 15 pkt proc, a w latach 2010-2018 zaledwie 7 pkt proc. Polacy zawsze należeli do największych euroentuzjastów, a rozpiętość w zaufaniu między tym do Unii a do własnego rządu była znacznie wyższa niż przeciętna. Według ostatnich sondaży Eurobarometru wyniosła 18 pkt proc., co wynika z relatywnie wyższego poziomu zaufania do Unii (54% wobec 42% średniej unijnej) i nieco niższego poziomu zaufania do własnego rządu (33% wobec 35% średniej unijnej). O podobnych tendencjach można wnioskować na podstawie wyników badań Europejskiego Sondażu Wartości (EVS), które poddano analizie z punktu widzenia postaw wobec przynależności Polski do UE, zmiany w wartościach stanowiących aksjologiczne zaplecze UE oraz przenikania europejskości na poziom codziennego życia Polaków. Wyniki te zaprezentowano w rozdziale 2.

Wykres 1: Zaufanie obywateli UE do instytucji unijnych i krajowych

Źródło: Eurobarometer (2018)



Niższy poziom zaufania do unijnych instytucji można postrzegać po części jako efekt spadku zaufania do rządów ogólnie, po części jako efekt nowego stylu uprawiania polityki. Z jednej strony nasiliło się ekspozowanie własnych narodowych interesów, nawet w sprzeczności z wartościami europejskimi, a z drugiej strony instytucje unijne stały się łatwym celem ataków populistów. W repertuarze politycznej narracji

coraz częściej pojawia się obwinianie „biurokratów w Brukseli” za wszelkie problemy, przy jednoczesnym przypisywaniu polityce krajowej zasług za korzyści integracji. Pogłębił się rozdzźwięk między tym, co politycy mówią, a nawet podpisują na unijnych szczytach, a tym, co mówią po powrocie do kraju. Te rozbieżności stały się doskonałą pożywką dla podważania demokratycznej legitymacji unijnych instytucji i pogłębiły zwątpienie w jedność i sprawczość wspólnoty.

W tym samym czasie nasiliły się zagrożenia zewnętrzne, które wpływają mobilizująco na myślenie o jedności Unii, takie jak dążenie Rosji do rewizji porządku politycznego w Europie ukształtowanego po 1989 r. (Czaputowicz, 2018) czy ataki ze strony aktorów niepaństwowych w cyberprzestrzeni. Integracja ma budować gospodarczą siłę Unii oraz – zwiększając współzależność państw – wzmacniać jej bezpieczeństwo jako całości i każdego kraju z osobna.

Ważnym punktem odniesienia dla debaty o tym, jak wzmocnić projekt europejski, są konstruktywne scenariusze zawarte w unijnej białej księdze na temat przyszłości Europy (European Commission 2017), w opracowaniu których uczestniczył autor. Biała księga przedstawia kierunki zmian do końca nadchodzącej perspektywy finansowej (2021-2027) w ramach 5 scenariuszy rozwoju oraz zawiera refleksje nad przyszłością Europy w perspektywie kolejnych kilkunastu lat.

Scenariusze te są następujące:

UE skupia się na realizacji pozytywnego programu reform. Ten kierunek nazywany jest scenariuszem „kontynuacji”.

UE stopniowo koncentruje się z powrotem na jednolitym rynku. Ten kierunek nazywany jest scenariuszem „nic poza jednolitym rynkiem”.

UE umożliwiała zainteresowanym państwom członkowskim ściślejszą współpracę w określonych dziedzinach. Ten kierunek nazywany jest scenariuszem „wielu prędkości”.

UE koncentruje się na skuteczniejszym i szybszym osiągnięciu rezultatów w wybranych obszarach polityki, poświęcając innym obszarom mniej uwagi. Ten kierunek nazywany jest scenariuszem „robić mniej, ale efektywniej”.

Państwa członkowskie decydują się robić razem znacznie więcej we wszystkich obszarach polityki. Ten kierunek nazywany jest scenariuszem „robić wspólnie znacznie więcej”.

Wszystkie 5 wizji zwanych też scenariuszami Junkera można określić jako pozytywne kierunki przyszłości Unii. Biała księga nie zawiera natomiast negatywnych scenariuszy rozwoju, np. podziału lub rozpadu Unii, choć takie katastroficzne wizje pojawiają się czasami w debacie publicznej. Scenariusze zawarte w białej księdze, można analizować według różnych kryteriów. Tutaj jednak najważniejsza jest próba określenia najbardziej prawdopodobnego kierunku zmian oraz ocena, jak odnosi się on do priorytetów Polski.

Stanowiska liderów

Do przedstawionych przez Komisję scenariuszy odnieśli się liderzy i szefowie państw. Francuska wizja zarysowana przez Emmanuela Macrona (2017 i 2019) promuje scenariusz „robienia wspólnie znacznie więcej” z elementami wspierania „Unii wielu prędkości”. W sytuacji, w której niektóre państwa nie będą zgadzały się na szybką integrację, powinien nastąpić wręcz gwałtowny skok w kierunku federalizacji, nazwany przez prezydenta Francji „odrodzeniem Europy”. Wobec podważania legitymacji UE, która często skupia się rzeczywiście na obszarach, w których unijne instytucje mają pewne kompetencje, ale niewystarczające, aby znacząco wpłynąć na dobrobyt jej obywateli, Macron proponuje pogłębioną integrację. Jest przekonany, że zwiększy ona poczucie przynależności obywateli i stanie się spoiwem ładu europejskiego.

Wizje innych liderów są mniej radykalne. Przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk w Programie Przywódców (Tusk, 2017) opowiada się za praktycznymi rozwiązaniami, czyli reformami „krok po kroku”,

opartymi na jedności wszystkich krajów. W ten sposób odwraca to, co proponuje Macron, wskazując, że reformy nie powinny się „zaczynać się od awangardowej grupy krajów UE, lecz od żmudnych prób wypracowania zmian akceptowalnych dla wszystkich” (Bielecki, 2017). Stawianie na pierwszym miejscu jedności nie oznacza całkowicie zahamowania „wzmocnionej współpracy” w ramach mniejszych klubów wewnątrz UE, ale przynajmniej spowolnienie powstawania podziałów, do których doszłoby w wyniku realizacji scenariusza „Unii wielu prędkości”.

Szef Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker również wyklucza jako punkt startu „Unię wielu prędkości”. W dorocznym orędziu o stanie Unii we wrześniu 2017 r. opowiada się za tym, aby Unia Europejska poruszała się wspólnie w jednym kierunku (Juncker 2017). W ten sposób pozostanie wewnętrznie spójna, co również będzie ułatwiało jej sprawne funkcjonowanie. Dla realizacji tego scenariusza kluczowe jest, aby wszystkie państwa należały do strefy euro. Żeby je do tego zachęcić, Juncker proponuje nawet stworzenie specjalnego instrumentu przedakcesyjnego, który miałby to ułatwić. Przy sporym entuzjazmie na rzecz dalszej integracji przewodniczący Komisji podkreśla jednak, że aby działać efektywnie, Unia powinna samoograniczyć swoje kompetencje. Inaczej mówiąc, powinna „koncentrować się na ważnych kwestiach i wielkich sprawach”, nie zaś „wtrącać się w codzienne życie Europejczyków, regulując każdy jego aspekt (...), zarzucać obywateli strumieniem nowych inicjatyw lub starać się wciąż rozszerzać swoje kompetencje”. Propozycje reform były na tyle konkretne, że dziś niekiedy ta hybryda jest nazywana szóstym scenariuszem Junckera.

Znacznie bardziej pragmatyczne poglądy niż projekt „odrodzenia Europy” Macrona prezentowane były przez innych europejskich liderów. Warto tu wspomnieć premiera Niderlandów Marka Ruttego (2019), który nawiązuje do podziału kompetencji, mówiąc, że Europa powinna być duża w dużych sprawach i mała w małych. Na posiedzeniu Eurogrupy w grudniu 2018 r. Holendrzy w imieniu 10 średnich i mniejszych państw tworzących tzw. grupę hanzeatycką wypowiedzieli się przeciw francuskim reformom strefy euro, które prowadziłyby do transferów fiskalnych między państwami obszaru wspólnej waluty. Przy wyczekującej postawie Niemiec oznacza to, że ambitna agenda Macrona okazuje się w najbliższych latach mało realna. Zresztą inne nieekonomiczne punkty agendy zyskały w ostatnich kilku latach na znaczeniu. I tak kanclerz Niemiec Angela Merkel (2018) mocniej akcentuje wzmocnienie solidarności europejskiej w odniesieniu do problemu migracji, który według niej jest „papierkiem lakmusowym, decydującym o przyszłości i jedności w Europie”.

Z analizy stanowisk liderów wynika po pierwsze to, że żaden ze scenariuszy nie ma szans na realizację w czystej postaci. Zresztą nie są one rozłączne, a więc warto się zastanowić, jaki może być scenariusz, który zyskuje najwięcej zwolenników i może przynajmniej służyć jako punkt wyjścia do dalszej debaty. Wydaje się, że jest nim scenariusz czwarty, czyli „robić mniej, ale efektywniej”. Wyraźniejszy podział kompetencji, przy poszanowaniu zasad proporcjonalności i pomocniczości, powinien zwiększyć sprawność unijnych instytucji. Na tej podstawie możliwe jest budowanie przyszłości albo wspólnie w kierunku mocnego pogłębienia współpracy według scenariusza piątego, albo – według scenariusza trzeciego – pozostawienia części państw w tyle z możliwością dołączenia później, kiedy będą na to gotowe.

Scenariusz dla Polski

Z analizy Małgorzaty Bonikowskiej (2017), wynika, że polscy politycy również preferują scenariusz „robić mniej, ale efektywniej”. Scenariusz szybkiej federalizacji uważają za nierealny, a scenariusze „kontynuacji” i „tylko wspólnego rynku” oceniają jako niekorzystne dla Europy i dla Polski. Największy sprzeciw, zwłaszcza na prawicy, budzi scenariusz „Unii wielu prędkości”. Duża polaryzacja sceny politycznej nie pozwala jednak przyjąć założenia, że wśród polskich elit politycznych panuje konsensus co do przyszłości Unii. Różnica polega na tym, że dla polskiej prawicy scenariusz czwarty jest atrakcyjny pod warunkiem większego upodmiotowienia państw narodowych. Z kolei partie centrowe i lewicowe, wchodzące dziś w skład Koalicji Europejskiej, raczej bezwarunkowo opowiadają się za opcją czwartą z elementami głębszej integracji według scenariusza piątego, zwłaszcza gdyby miało się zmaterializować ryzyko realizacji kierunku „Unii wielu prędkości”.

Po brexicie, jeśli do niego dojdzie, taki rozwój wypadków może okazać się bardziej prawdopodobny, ponieważ zmniejszy się relatywne znaczenie państw pozostających poza strefą euro. Ich udział w unijnym PKB spadnie z 27 do 13% (Wojciechowski, 2018). Wzrośnie tym samym znacząco dążenie do uznania strefy euro jako trzonu integracji. Polska, nie decydując się na przystąpienie do strefy euro, byłaby zagrożona pozosta-

niem na bocznym torze europejskiego projektu. Wokół strefy euro wzmocni się nie tylko unia gospodarcza i walutowa, ale również unia fiskalna, pełna unia bankowa czy unia rynków kapitałowych. Dlatego część partii liberalnych i lewicowych opowiada się za jak najszybszym przyjęciem przez Polskę euro, a tym samym realizacją szybkiej i pogłębionej integracji według scenariusza piątego.

Polski rząd wskazuje, że scenariusz piąty jest mało realny i dostrzega zagrożenia płynące ze scenariusza trzeciego; „wielu prędkości”. Premier Mateusz Morawiecki (2018) nawiązuje do wizji unii narodów Charlesa de Gaulle’a, czyli unii opartej na państwach narodowych. Myśl tę afirmuje rządowy think tank (Polski Instytut Ekonomiczny), wskazując, że w rozbudowie projektu europejskiego należy przede wszystkim brać pod uwagę państwa narodowe, bo tylko one są zdolne skutecznie artykułować wolę polityczną, pochodzącą z demokratycznych wyborów. „Dlatego konieczna jest redefinicja równowagi między państwami narodowymi a współpracą na poziomie europejskim” – argumentują reprezentanci Instytutu (Arak, Flis i Kutwa, 2018). Określenie kierunku tej redefinicji może natrafić na zarzut braku spójności. Jak bowiem pogodzić wzmocnienie państw narodowych ze sprzeciwem wobec „dominacji” ze strony Niemiec i Francji, skoro źródłem tej „dominacji” są właśnie narodowe interesy tych państw?

Scenariusz realny

Na podstawie stanowisk liderów można wnioskować, który scenariusz jest preferowany, ale trudno ocenić, który jest najbardziej realny. Aby odpowiedzieć na to pytanie, spróbujmy ocenić zagrożenia dla ich realizacji.

Drugi scenariusz „nic poza jednolitym rynkiem” ma najmniej zwolenników. A dodatkowo najważniejszy zwolennik tego rozwiązania – Wielka Brytania – zdecydowała się na opuszczenie UE. Ograniczanie Unii jedynie do wspólnego rynku oznaczałoby nie tylko zmniejszanie zakresu integracji, lecz także prowadziłoby do powstawania niezamierzonych efektów. Jeśli główną racją bytu Unii miałyby być funkcjonowanie wspólnego rynku, to przy założeniu ograniczenia jej innych kompetencji, np. w obszarze polityki konkurencji, mogłoby prowadzić do ryzyka konkurowania obniżonymi standardami w wielu dziedzinach, np. ochrony konsumentów czy środowiska. A to zwrótnie zaburzałoby funkcjonowanie jednolitego rynku. Brak wspólnej polityki zagranicznej utrudniałby realizację wspólnej polityki handlowej, czego skutkiem ubocznym byłaby konieczność zawierania porozumień dwustronnych z państwami trzecimi. Ograniczanie zdolności do wspólnego działania prowadziłoby do osłabienia pozycji Unii w świecie.

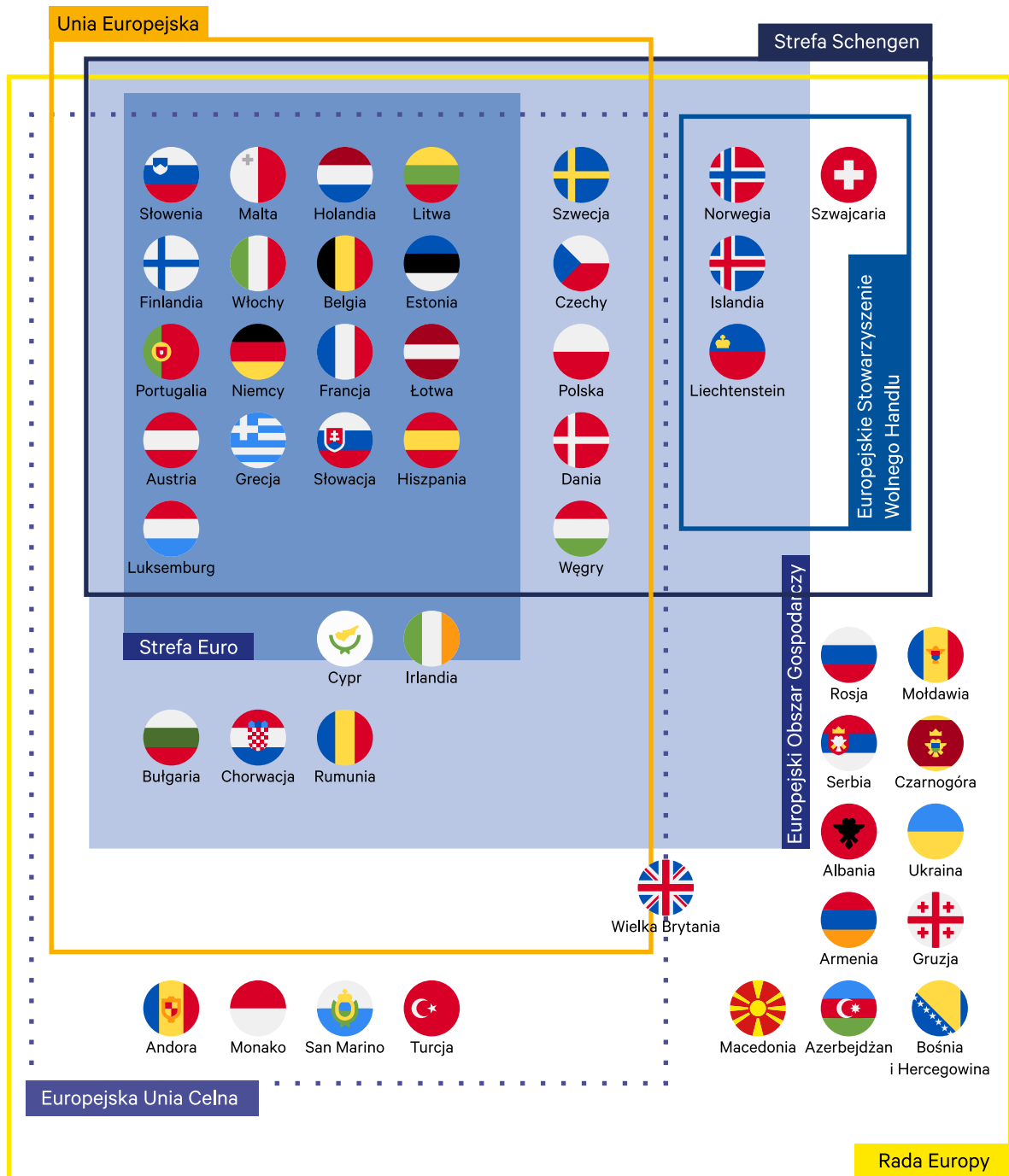
Podobnie mało prawdopodobny wydaje się scenariusz piąty „robić wspólnie znacznie więcej”, zmierzający w kierunku federalizacji – stworzenia „Stanów Zjednoczonych Europy”. Mimo potencjalnego zwiększenia sprawności podejmowania decyzji i wzmocnienia Unii jako całości nie wydaje się, aby Europejczycy byli na to gotowi. Trudno byłoby uzyskać polityczną zgodę na przekazanie zbyt wielu kompetencji Brukseli. Nie wiadomo, czy prowadziłoby to – tak jak argumentuje Macron – do powstania spoiwa, które łączy Wspólnotę, czy raczej odwrotnie – do zrażenia tej części społeczeństwa, która uważa, że Unia nie ma do tego wystarczającej demokratycznej legitymizacji.

Scenariusz trzeci „Unia wielu prędkości” nie należy do scenariuszy mało realnych, ale ponieważ dzieli najmocniej, wzbudza też najwięcej emocji. Unijna biała księga pokazuje, że faktycznie mamy już dziś do czynienia z wieloma kręgami integracji, co pokazuje poniższy schemat.

„Państwa liderzy” nie chcą czekać na tych, którzy nie są zainteresowani pogłębioną integracją. Argumentują jednocześnie, że jedność Unii nie jest zagrożona, ponieważ status „państw maruderów” nie zmieni się i zawsze będą mogły dołączyć, jak tylko w przyszłości się na to zdecydują. Z kolei państwa pozostające poza ścisłym kręgiem integracji słusznie argumentują, że realizacja zróżnicowanego tempa integracji podważa w ogóle spójność projektu europejskiego, rodzi też obawy o przejrzystość podejmowania decyzji w „osobnych klubach” czy finansowania kręgów tej zacieśnionej współpracy. Największe ryzyko, jakie niesie ze sobą scenariusz trzeci, to utrwalenie podziału na „liderów” i „maruderów”. Rodzi się obawa, że państwa, które nie przyłączą się do kręgu najściślejszej integracji, pozostaną poza nią na długo, a może nawet na zawsze. Ta wizja wcale nie jest wizją mało realistyczną. Na przykład Rumunia i Bułgaria nadal pozostają poza strefą Schengen. Niejednolity zakres integracji świadczy o tym, że już jest realizowana „Unia kilku prędkości”.

Schemat: Europa dziś

Źródło: Komisja Europejska (2017)



Scenariusz pierwszy „kontynuacja”, choć wydaje się bardzo realny, odrzucany jest jako kierunek dryfu, który, w obliczu aktualnych wyzwań, sprowadzi Unię na mieliznę. Jeśli nie uda się poprawić metod aktualizacji celów i rozwiązywania bieżących problemów, to impas decyzyjny będzie bardziej prawdopodobny, co spowolni postęp we wzmacnianiu dalszej integracji. Unię „kontynuacji” wszyscy dobrze znają i taka wizja nikogo już nie zadowala. Niemniej jednak realizacja tego scenariusza jako opcji domyślnej wydaje się najbardziej prawdopodobna.

Wreszcie scenariusz czwarty „robić mniej, ale efektywniej”, chociaż zyskuje najwięcej zwolenników, rodzi trudność ustalenia obszarów, które Unia powinna potraktować priorytetowo i objąć pogłębioną współpracą. Wynika to z bardzo zróżnicowanych interesów państw i z systemu wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej.

Interesy i wartości

Trudności wyboru priorytetów łączą się z istotą polityki wielostronnej, będącej grą wartości i interesów. Ostateczne rezultaty tej gry zależą również od konstrukcji systemu rządzenia (ang. *governance*) w UE, który określa kompetencje i reguły podejmowania decyzji.

Wzmocnienie fundamentalnych wartości, takich jak np. przestrzeganie zasad praworządności, jest warunkiem koniecznym wzmocnienia integracji. Sądy krajowe są przecież sądami europejskimi i nic nie powinno zachwiać wiary w ich niezawisłość. Inne wartości, takie jak określenie znaczenia europejskiej solidarności, będą w coraz większym stopniu wypadkową interesów państw. Dlatego dla wzmocnienia roli wspólnych wartości Komisja Europejska proponuje, aby systemy rządzenia ewoluowały w kierunku warunkowości. Należać mogą do nich zarówno instrumenty uzależniające finansowanie projektów na podstawie kryterium tworzenia europejskiej wartości dodanej, jak i te zamrażające środki finansowe w określonych programach z powodu nieprzestrzegania zaleceń reform zawartych w semestrze europejskim lub z powodu naruszania zasad praworządności.

Niezależnie od tego, jak szlachetnie myślimy o wartościach, interesy narodowe coraz silniej stają się punktem odniesienia w procesie podejmowania decyzji. Ich rozpoznanie i zrozumienie – niezależnie od scenariusza – stanie się kluczowe w określaniu przyszłych priorytetów Unii. Same deklaracje pozytywnej agendy prezentowanej przez liderów nie wystarczą.

Dużo istotniejszym elementem, który będzie stopniowo coraz bardziej determinował agendę i możliwość osiągnięcia kompromisów, będą „czerwone linie”, czyli granice o charakterze fundamentalnym, wynikające przeważnie z natury geostrategicznej. Do takich czerwonych linii należą na przykład: dla Irlandii – brak zgody na „twardą granicę” między Irlandią a Irlandią Północną po brexicie, a dla Włoch – solidarność w dzieleniu ciężarów związanych z przyjmowaniem uchodźców.

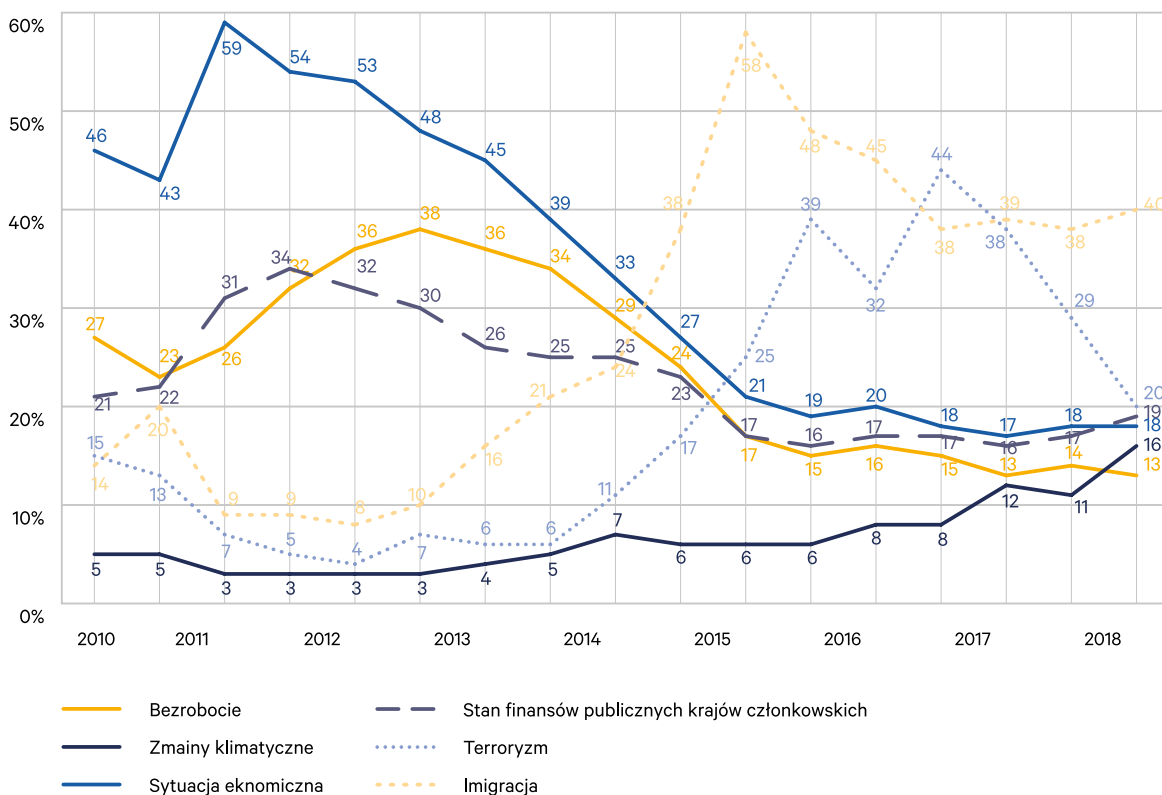
Decyzje w zakresie priorytetów w coraz większym stopniu będą determinowane przez czynniki zewnętrzne. Badania opinii prowadzone przez Eurobarometr potwierdzają, że w ostatnich latach Europejczycy coraz częściej wskazują na migrację i zagrożenia terrorystyczne jako na dwa najważniejsze wyzwania dla Unii Europejskiej – co pokazuje Wykres 2:

Oczekiwanie na zwiększenie bezpieczeństwa będzie miało wiele wymiarów, od wzmocnienia granic zewnętrznych jako odpowiedź na niekontrolowaną migrację, poprzez większą integrację w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, po budowę unii obronnej. Postęp w tych obszarach będzie nierówny. Paradoks polega na tym, że kraje, które kładą duży nacisk na sprawy bezpieczeństwa, są równocześnie nacjonalistyczne, a więc antyintegracyjne i tym samym często torpedują wspólne projekty unijne i wyłamują się ze wspólnej polityki zagranicznej.

Rosnąca globalizacja ekonomiczna przyspieszy z kolei budowę jednolitego rynku. I to zdecydowanie silniej niż integrację w ramach obszaru wspólnej waluty, ponieważ takowa dodatkowo wymaga ewolucji w kierunku pełnej unii fiskalnej, a to wydaje się mało realne.

Wykres 2: Największe wyzwania dla UE

Źródło: Eurobarometer (2018).



Reforma polityczna i systemu rządzenia

Zakres i tempo realizacji scenariusza zakładającego dalszą integrację będą zależały w dużej mierze od tego, jak Unia poradzi sobie z reformą polityczną i usprawnieniem systemu wielopoziomowego zarządzania. Chodzi tu o jednoczesną poprawę sprawczości i efektywności wraz ze wzmocnieniem legitymacji demokratycznej unijnych instytucji. Bez tych zmian priorytety będą ustalone jako wynik poszukiwania najmniejszego wspólnego mianownika, co w rezultacie będzie oznaczało powolny postęp w realizacji dalszej integracji.

Niedobrze by się stało, gdyby brak reformy zarządzania doprowadził do dalszego spowolnienia procesu integracji. Również niedobrze by było, gdyby zabrakło wyobraźni i głównym katalizatorem reform pozostały kryzysy. Nicole Gnesotto z Instytutu Jacques'a Delorsa zwraca uwagę na znaczenie umiejętności przewidywania kryzysów, które powinno ułatwić podejmowanie działań zapobiegawczych (Gnesotto, 2018), a nie tylko reaktywne „gaszenie pożarów”.

Wzmocnienie projektu europejskiego będzie zależało od możliwości reformy politycznej Unii, w tym jej praktycznego wymiaru, czyli uwzględnienia w większym stopniu legitymacji demokratycznej w systemie wielopoziomowego zarządzania. Ustalenie ponadnarodowych list do Parlamentu Europejskiego czy połączenie funkcji przewodniczącego Rady Europejskiej ze stanowiskiem szefa Komisji Europejskiej idą w dobrym kierunku, ale są daleko niewystarczające. Potrzebna jest głębsza reforma, m.in. rewidująca kompetencje Komisji Europejskiej, wzmacniająca metodę wspólnotową, a w pewnych obszarach konieczna stałaby się zmiana sposobu podejmowania decyzji: z konsensusu na kwalifikowaną większość.

Podsumowanie

Ostatecznie kierunek rozwoju Unii Europejskiej wyznaczą państwa członkowskie, ale realny postęp będzie zależał od ewolucji systemu rządzenia. Przy obecnej fragmentacji wielopoziomowego modelu podejmowania decyzji, przy coraz bardziej zróżnicowanych interesach, częściej dochodzić będzie do impasów, a na znaczeniu zyska, transakcyjny charakter współpracy międzyrządowej w miejsce metody wspólnotowej. Bez reformy politycznej nie zwiększy się zgodność polityki krajowej i unijnej. Zawsze będzie pojawiać się argument deficytu demokracji, spychający proces uzgodnień w kierunku „unii transakcyjnej”.

Ale nawet taki scenariusz nie powinien oznaczać wcale dryfu w kierunku samounicestwienia. Brexit – jak kubek zimnej wody – przyniósł otrzeźwienie. Po takim doświadczeniu chętnych do opuszczenia Wspólnoty raczej już nie będzie. Co najważniejsze, w dobie niepewności, przesileń i kryzysów Unia poszukuje siły w jedności. W obliczu wyzwań globalnych Unia powinna na zewnątrz mówić jednym głosem, ponieważ to wzmacnia jej pozycję negocjacyjną w rozwiązywaniu światowych problemów. Istotą bycia częścią Unii Europejskiej jest poczucie, że „zjednoczeni jesteśmy silniejsi” (Juncker, 2018). Zrozumienie tego ma fundamentalne znaczenie dla utrzymania pokoju i bezpieczeństwa w Europie.

Dla Polski – w kontekście geostrategicznym – jedność Unii Europejskiej ma wymiar egzystencjalny. Dlatego świadomość, że przyszłość Europy zależy od gry wartości i interesów, ostatecznie nie powinna przesłaniać tych wartości, na podstawie których dochodzi do zacieśnienia współpracy we Wspólnocie. Umiejętna obrona własnych interesów nie powinna odbywać się kosztem podważania podstawowych wartości, które stanowią o sile i jedności Unii.

Bibliografia

- Arak P., Flis M., Kutwa K. (2018), *Unia Narodów 2.0 – pomysły na reformę wspólnoty*, Polski Instytut Ekonomiczny (online: www.pie.net.pl).
- Bielecki T. (2017). *Program Tuska dla UE*, Deutsche Welle (online: www.dw.com/pl).
- Czaputowicz J. (2018), *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2018 roku* (online: www.msz.gov.pl).
- Bonikowska M. (2017), *Review of the Polish discussion on the White Paper/Future of Europe*, Centrum Stosunków Międzynarodowych (online: www.csm.org.pl).
- Gnesotto N. (2018). *Les quatre défis stratégiques de l'UE*, Institut Jacques Delors (online: www.institutdelors.eu).
- Eurobarometer (2018). *Public opinion in the European Union*, Eurobarometer, European Commission (online: www.ec.europa.eu).
- European Commission (2017), *White Paper on the future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*, European Commission (online: www.ec.europa.eu).
- Gutschker T., Lohse, E. (2018). *Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und innen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”.
- Juncker J.C. (2017). *Orędzie o stanie Unii 2017*, Komisja Europejska (online: www.ec.europa.eu).
- Juncker J.C. (2018). *Orędzie o stanie Unii 2018*, Komisja Europejska (online: www.ec.europa.eu).
- Macron E. (2017). *Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique* (online: www.elysee.fr).
- Merkel A. (2018), *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem Premierminister des Königreichs Belgien*, Charles Michel (online: www.bundesregierung.de).
- Merkel A. (2019), *Rede von Bundeskanzlerin Merkel zur 49. Jahrestagung des Weltwirtschaftsforums am 23. Januar 2019 in Davos* (online: www.bundesregierung.de).
- Macron E. (2017), *For European renewal* (online: www.elysee.fr).
- Morawiecki M. (2018), *Przemówienie w Parlamencie Europejskim* (online: wPolityce.pl).
- Rutte M. (2019), *Lecture by prime minister Mark Rutte at the University of Zürich* (online: www.government.nl).
- Steenland R. (2018), *Dutch led Hansa blocks Eurozone solidarity – against what price?*, Centrum Stosunków Międzynarodowych (online: www.csm.org.pl).
- Tusk D. (2017), *Leaders' Agenda* (online: www.consilium.europa.eu).
- Wojciechowski P. (2018), *Debata o euro czy o przyszłości Europy*, wyd. 8.01.2018, „Rzeczpospolita”.

BIOGRAMY AUTORÓW

Według kolejności występowania w raporcie

Jerzy Wilkin

Profesor doktor habilitowany nauk ekonomicznych, absolwent Wydziału Ekonomii Politycznej Uniwersytetu Warszawskiego. Związany z Uniwersytetem Warszawskim przez 45 lat, gdzie pełnił m.in. funkcję dziekana Wydziału Nauk Ekonomicznych i kierownika Katedry Ekonomii Politycznej. Zajmuje się problematyką rozwoju gospodarczego, ekonomią instytucjonalną, teorią wyboru publicznego, ekonomią rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich oraz teorią i polityką integracji europejskiej. Doktor honoris causa Uniwersytetu w Białymstoku (2011) i Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie (2015); Fellow w European Association of Agricultural Economists (2014). Członek rzeczywisty PAN. Kieruje Zakładem Integracji Europejskiej w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.

Joanna Konieczna-Salamatin

Doktor habilitowana socjolożka badaczka społeczna. Zajmuje się metodologią badań społecznych, technikami analizy danych oraz problematyką przemian wartości i tożsamości narodowej w Europie Wschodniej. Od 1993 r. pracuje w Instytucie Socjologii UW, od 1999 r. członkini polskiego zespołu European Values Study. Ostatnie publikacje: „Unia Europejskich wartości” (2018); „Niezgodni wewnętrznie. Ukraińcy i Polacy wobec II wojny światowej i rządów komunistycznych w historii swych krajów” (2018; z Tomaszem Strykiem). Afiliacja: Instytut Socjologii UW.

Mirosława Marody

Profesor doktor habilitowana, socjolog w Instytucie Socjologii UW, kierownik Centrum Studiów Politycznych w Międzywydziałowym Instytucie Studiów Społecznych UW. Współredaktorka i współautorka siedmiu tomów „EU-monitoring” (1996-2003), w których analizowano procesy dostosowania Polski do integracji z Unią Europejską. Od 1990 r. członek polskiego zespołu European Values Study, w 2015 r. została jego kierownikiem. Autorka wielu ważnych i dyskutowanych prac, w tym książki „Jednostka po nowoczesności” (2014). Afiliacja: Instytut Socjologii UW.

Maja Sawicka

Doktor, adiunkt w Zakładzie Psychologii Społecznej Instytutu Socjologii UW, zajmuje się socjologią emocji i interakcji społecznych. W swoich pracach analizuje związki pomiędzy kulturą, przekształcaniami struktury społecznej i indywidualnymi doświadczeniami jednostek. W pracach polskiego zespołu European Values Study uczestniczy od 2016 r., jest odpowiedzialna między innymi za realizację i analizę części jakościowej badań opartej na wywiadach grupowych. Ostatnia publikacja: „Emocje w interakcjach współczesnego społeczeństwa polskiego” (2018). Afiliacja: Instytut Socjologii UW.

Paweł Kaczmarczyk

Doktor habilitowany nauk ekonomicznych, dyrektor Ośrodka Badań nad Migracjami (Uniwersytet Warszawski) oraz adiunkt na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, IZA Fellow, korespondent sieci ekspertów SOPEMI przy OECD, w latach 2008-2011 członek Zespołu Doradców Strategicznych Premiera RP. Zainteresowania badawcze: uwarunkowania i skutki migracji zagranicznych, mobilność osób dobrze wykształconych i specjalistów, metodologia badań migracyjnych, polityka migracyjna, ekonomia rynku pracy i procesów ludnościowych, demografia, ekonomia międzynarodowa. Afiliacja: Ośrodek Badań nad Migracjami/ Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski.

Jan J. Michałek

Profesor doktor habilitowany nauk ekonomicznych, absolwent ekonomii (ekonometrii) Uniwersytetu Warszawskiego oraz College of Europe w Belgii. W pierwszej połowie lat 90 pracował w polskim przedstawicielstwie przy Światowej Organizacji Handlu. Autor kilkudziesięciu artykułów i trzech książek na temat polityki handlowej, integracji europejskiej oraz analizy empirycznej handlu międzynarodowego. Wykładał gościnne na kilku uniwersytetach europejskich. Od końca lat siedemdziesiątych wykłada na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie od 2012 roku pełni funkcję dziekana. Afiliacja: Wydział Nauk Ekonomicznych UW.

Andrzej Halesiak

Absolwent Akademii Ekonomicznej w Krakowie (międzynarodowe stosunki gospodarcze) oraz Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej (Executive MBA). Ekonomista i menedżer przez kilkanaście lat związany z sektorem bankowym. Wcześniej pracował w firmie doradczej McKinsey & Company oraz w Ministerstwie Finansów. Felietonista „Parkietu”, autor i współautor licznych raportów i artykułów prasowych poświęconych zagadnieniom rozwoju gospodarczego, rynków finansowych i globalizacji (m.in.: „Jaki system finansowy dla Polski?”, „25+ od podwykonawcy do kreatora, czyli jak zapewnić Polsce kolejne 25 lat sukcesu”). Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego, członek Towarzystwa Ekonomistów Polskich.

Stanisława Golinowska

Profesor doktor habilitowany nauk ekonomicznych, absolwentka ekonomii Uniwersytetu Warszawskiego i stypendystka fundacji im. Aleksandra von Humboldta. Autorka licznych prac z obszaru polityki społecznej, rynku pracy oraz ochrony zdrowia. Prekursorka badań nad ubóstwem w Polsce. Od wielu lat związana z Instytutem Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie oraz Instytutem Zdrowia Publicznego Collegium Medicum UJ w Krakowie, kierując kolejno obiema placówkami. Należy do grona założycieli fundacji CASE. Uczestniczy w licznych międzynarodowych projektach badawczych, a także kieruje nimi. Autorka wielu uznanych i wyróżnianych książek oraz setki artykułów naukowych i popularno-naukowych. Afiliacja: IPISS w Warszawie oraz UJ Collegium Medicum w Krakowie.

Irena Topińska

Doktor nauk ekonomicznych, pracownik naukowo-dydaktyczny na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego (1972-2006). Od wielu lat prowadzi prace badawcze z zakresu statystyki społecznej i polityki społecznej, dotyczące w szczególności pomiaru ubóstwa oraz oceny efektywności i skuteczności transferów społecznych. Współpracuje z instytucjami polskimi (IPISS, GUS) i organizacjami międzynarodowymi (Bank Światowy, UNDP) oraz uczestniczy w kilku sieciach eksperckich UE w obszarze polityki społecznej. Autorka kilkudziesięciu artykułów i ekspertyz, współautorka raportów organizacji międzynarodowych dotyczących ubóstwa i polityki społecznej, współautorka trzech publikacji książkowych. Afiliacja: CASE.

Anna Fornalczyk

Doktor nauk ekonomicznych. Pracownik akademicki Uniwersytetu Łódzkiego (1968-2002), Wyższej Szkoły Biznesu w Nowym Sączu (1968-2002) i Politechniki Łódzkiej (2008-2013). W latach 1990-1995 była prezesem Urzędu Antymonopolowego. W 1991 r. uczestniczyła w negocjacjach stowarzyszeniowych Polski z Unią Europejską, a po stowarzyszeniu kierowała procesem harmonizacji polskiego prawa konkurencji i pomocy publicznej do standardów wspólnotowych. Konsultant Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych przy Wydziale Zarządzania UW. Autorka licznych publikacji, w tym artykułów dotyczących polityki i prawa konkurencji oraz książki pt. „Biznes a ochrona konkurencji”. Partner firmy doradczej COMPER FORNALCZYK I WSPÓLNICY SP. J. działającej w dziedzinie ochrony konkurencji i pomocy publicznej dla przedsiębiorców.

Richard Woodward

Doktor nauk ekonomicznych, członek Rady Fundacji CASE. Wykładowca na Uniwersytecie w Edynburgu. Kierował wieloma projektami międzynarodowymi finansowanymi m.in. przez Bank Światowy, Unię Europejską oraz Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Studia magisterskie ukończył w 1992 r. na Pennsylvania State University (kierunek ekonomia), pracę doktorską obronił w 2000 r. na Uniwersytecie Łódzkim. Zainteresowania badawcze: restrukturyzacja przedsiębiorstw państwowych, rozwój małych przedsiębiorstw, innowacje, sieci biznesowe, samorządy lokalne i prywatyzacja.

Grzegorz Gorzelak

Profesor doktor habilitowany nauk ekonomicznych, specjalizuje się w problematyce rozwoju regionalnego i lokalnego. W latach 1996-2016 dyrektor Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytetu Warszawskiego. Twórca i redaktor naczelny kwartalnika „Studia Regionalne i Lokalne”. Współpracował z agendami rządowymi i samorządami lokalnymi i regionalnymi w Polsce i na Ukrainie oraz z instytucjami międzynarodowymi (m.in. Bank Światowy, Komisja Europejska, OECD, Open Society Institute). Stypendysta Fulbrighta, profesor wizytujący na University of Strathclyde, wykładowca na zagranicznych uniwersytetach. Koordynator wielu projektów badawczych, krajowych i międzynarodowych (w tym projekty ESPON), w latach 2012-2015 kierownik projektu w ramach 7. Programu Ramowego nt. rozwoju nowych krajów członkowskich UE (GRINCOH). Opublikował jako autor i redaktor ok. 50 książek i 260 artykułów i rozdziałów.

Andrzej Kwieciński

Były starszy analityk polityki rolnej w Dyrekcji Handlu i Rolnictwa OECD, był liderem zespołów OECD i głównym autorem przeglądów polityki rolnej Chin, Filipin, Indonezji, Wietnamu, Estonii, Izraela, Rosji i Rumunii oraz współautorem przeglądów polityki rolnej Polski i Ukrainy. W czasie pracy w OECD w latach 1995-2017 współuczestniczył w przygotowaniu ok. 50 publikacji i raportów OECD dotyczących różnych aspektów polityki rolnej i rozwoju wsi, głównie w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Azji Południowo-Wschodniej. Przez 17 lat był odpowiedzialny z ramienia OECD za regularny monitoring polityki rolnej Chin. Przed podjęciem pracy w OECD był adiunktem na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, głównym specjalistą w Konsultacyjnej Radzie Gospodarczej przy Radzie Ministrów, kierownikiem Sekcji Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej oraz członkiem Polish Policy Research Group przy WNE UW. Po zakończeniu pracy w OECD jest niezależnym konsultantem w zakresie polityki rolnej.

Katarzyna Zawalińska

Doktor habilitowany nauk ekonomicznych, kierownik Zakładu Modelowania Ekonomicznego w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Polskiej Akademii Nauk w Warszawie. Tytuły doktora i doktora habilitowanego uzyskała na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, a tytuł MPhil in Development na Uniwersytecie w Cambridge (Corpus Christi College). Autorka licznych publikacji w czasopismach zagranicznych (m.in. Land Use Policy, Journal of Policy Modeling, Agricultural Economics, Applied Economics). Członek zarządu Europejskiego Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnych oraz członek redakcji czasopism EuroChoices i Wieś i Rolnictwo. Prowadziła wiele projektów naukowych zarówno polskich, jak i międzynarodowych (H2020, ESPON, Bank Światowy, DG AGRI). Odznaczona Złotym Krzyżem Zasługi (2011).

Przemysław Kowalski

Doktor nauk ekonomicznych, absolwent ekonomii Uniwersytetu Warszawskiego i Uniwersytetu w Sussex w Wielkiej Brytanii. W latach 1999-2009 wykładowca na Uniwersytecie w Sussex, paryskim Instytucie Nauk Politycznych (Sciences Po) oraz gościnnie na innych uczelniach. Od 2002 ekonomista i kierownik zespołów w OECD specjalizujący się w badaniach i doradztwie gospodarczym z zakresu handlu międzynarodowego, inwestycji, konkurencji, innowacji i rozwoju gospodarczego. Pracując w OECD, blisko współpracował z rządami jej państw członkowskich, jak również z Komisją Europejską, Międzynarodowym Funduszem Walutowym, Bankiem Światowym, Światową Organizacją Handlu. Autor wielu artykułów i książek poświęconych ekonomii i polityce gospodarczej. W 2018 roku objął stanowisko prezesa zarządu CASE.

Anna Malinowska

Doktor nauk ekonomicznych, absolwentka ekonomii Akademii Leona Koźmińskiego. Doświadczona autorka empirycznych badań ilościowych i jakościowych dotyczących ekonomicznych i instytucjonalnych uwarunkowań rozwoju i wyceny rynkowej przedsiębiorstw sektora prywatnego oraz dynamiki rynku finansowego w gospodarkach Europy Środkowo-Wschodniej. Autorka i współautorka międzynarodowych artykułów. W latach 2017-18 adiunkt w Katedrze Finansów Akademii Leona Koźmińskiego. Afiliacja: CASE.

Wiesława Kozek

Profesor doktor habilitowana nauk społecznych. Kierowniczką Zakładu Socjologii Pracy i Organizacji na Uniwersytecie Warszawskim, przewodniczącą Rady Naukowej Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, w przeszłości długoletni dyrektor Instytutu Socjologii i prodziekan Wydziału Filozofii i Socjologii. Autorka i współautorka kilkunastu książek z zakresu socjologii ekonomicznej. Badaczka problemów rynku pracy, zbiorowych stosunków pracy i wykluczenia społecznego w ramach projektów międzynarodowych. Długoletnia członkini Rady Dialogu Społecznego przy Ministrze Pracy. Współpracowniczką Europejskiego Instytutu Związków Zawodowych i Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, ekspertka European Anti-Poverty Network. Feministka i rzeczniczka interesów świata pracy najemnej.

Magdalena Kąkol

Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Gospodarki Światowej i Integracji Europejskiej na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Absolwentka Wydziałów Prawa i Ekonomii UMCS. Specjalizuje się w ekonomii integracji europejskiej, w tym zwłaszcza w problematyce jednolitego rynku i polityki konkurencji UE oraz Unii Gospodarczej i Walutowej. Autorka lub współautorka około siedemdziesięciu publikacji. W latach 2009-2012 członek grupy eksperckiej EuroTeam, zorganizowanej przez Komisję Europejską ds. propagowania wiedzy o strefie euro. Afiliacja: UMCS w Lublinie.

Maciej Nowicki

Profesor doktor habilitowany, inżynier w dziedzinie nauk technicznych, absolwent Politechniki Warszawskiej. Dwukrotny minister ochrony środowiska (1991, 2007-2010). Wiceprzewodniczący Komisji ONZ ds. rozwoju zrównoważonego (1994-1995), prezes Fundacji EkoFundusz (1992-2007), przewodniczący konwencji ONZ ds. ochrony klimatu (2008-2009). Laureat nagrody „Der Deutsche Umweltpreis” zwanej ekologicznym Noblem. Autor ponad 200 publikacji i 6 książek z dziedziny ochrony środowiska, energetyki oraz rozwoju zrównoważonego.

Grzegorz Wiśniewski

Absolwent Politechniki Warszawskiej (kierunek mechanika i energetyka procesowa) oraz Uniwersytetu Warszawskiego. Założyciel (2001) i prezes Instytutu Energetyki Odnawialnej. Były dyrektor Centrum Komisji Europejskiej ds. Odnawialnych Źródeł Energii (OZE) i przewodniczący Grupy Refleksyjnej Komisji Europejskiej ds. Energetyki Zrównoważonej. Współautor „Strategii rozwoju energetyki odnawialnej”. Współautor tzw. „poprawki prosumenckiej” do ustawy o OZE. Członek Komitetu Sterującego ds. Energii w Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, przewodniczący Rady Związku Pracodawców Forum Energii Odnawialnej, członek Narodowej Rady Rozwoju przy prezydencie RP. Uczestniczył w kilkudziesięciu projektach badawczych UE z zakresu OZE, autor szeregu raportów rynkowych, ekspertyz ekonomicznych i progностycznych z zakresu OZE i energetyki dla administracji publicznej, samorządowej i sektora prywatnego.

Andrzej Cylwik

Doktor nauk ekonomicznych, członek Rady Fundacji CASE. Prezes Neo-Doradcy Sp. z o.o. (od 2015 r.), a w latach 1999 – 2015 prezes zarządu CASE-Doradcy Sp. z o.o.. W latach 1996-1999 kierownik tematów badawczych w Fundacji CASE. W latach 1990-1996 wiceprezes Urzędu Antymonopolowego, w latach 1978-1990 asystent i adiunkt w Instytucie Organizacji Zarządzania i Doskonalenia Kadr. Główne zainteresowania badawcze: integracja gospodarcza z Unią Europejską, ekonomika przemysłu i energetyki, konkurencja rynkowa oraz przekształcenia strukturalne przedsiębiorstw i gospodarki.

Tomasz Komornicki

Profesor doktor habilitowany nauk ekonomicznych. Kierownik Zakładu Przestrzennego Zagospodarowania w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, w latach 2010-2017 wice-dyrektor Instytutu. Zajmuje się geografią społeczno-ekonomiczną, polityką transportową oraz planowaniem przestrzennym. Przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Wykłada na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Redaktor naczelny czasopisma naukowego Europa XXI. Kierował ponad 40 krajowymi i międzynarodowymi projektami badawczymi. Autor ponad 400 publikacji naukowych. W latach 2010-2011 członek międzynarodowego zespołu przygotowującego Agendę Terytorialną Unii Europejskiej 2020. W okresie 2006-2011, członek zespołu ekspertów opracowujących Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

Urszula Sztanderska

Doktor habilitowana, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, pracuje w Katedrze Makroekonomii i Teorii Handlu Zagranicznego Wydziału Nauk Ekonomicznych. Przez wiele lat prodziekan WNE UW. Autorka i współautorka ponad 150 publikacji naukowych i wielu publikacji popularyzujących wiedzę z zakresu ekonomii edukacji oraz ekonomii pracy i ich związków z procesami makroekonomicznymi. Afiliacja: Wydział Nauk Ekonomicznych UW.

Jacek Liwiński

Doktor nauk ekonomicznych, absolwent ekonomii Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w badaniach ekonomii pracy i edukacji, w szczególności interesują go problemy wpływu kształcenia się na płace i zarobki. Autor i współautor kilkudziesięciu publikacji z ekonomii edukacji oraz rynku pracy. Afiliacja: CASE, Wydział Nauk Ekonomicznych UW.

Dorota Ilczuk

Profesor doktor habilitowana nauk humanistycznych. Absolwentka SGH. Uzyskała pierwszą w Polsce habilitację z zarządzania w naukach humanistycznych na Uniwersytecie Jagiellońskim (2005 rok). Prekursorka ekonomiki kultury, założycielka i wieloletni prezes Fundacji Pro Cultura (2003-2014). Kierowniczką Centrum Badań nad Gospodarką Kreatywną Uniwersytetu SWPS. Wykłada na Uniwersytecie SWPS, Uniwersytecie Jagiellońskim, SGH i Uniwersytecie Muzycznym Fryderyka Chopina. Członkini Europejskiego Parlamentu Kulturalnego. Autorka i współautorka publikacji książkowych (w tym „ekonomika Kultury”, 2015), i ponad 100 ekspertyz i artykułów z dziedziny ekonomiki kultury i społeczeństwa obywatelskiego Afiliacja: SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny.

Anna Karpińska

Studentka kulturoznawstwa na Uniwersytecie SWPS. Koordynatorka projektów w Centrum Badań nad Gospodarką Kreatywną Uniwersytetu SWPS, w tym projektu „Szacowanie liczebności artystów, twórców i wykonawców w Polsce”. Zaangażowana w działania Fundacji Pro Cultura, między innymi przy realizacji badań „Rynek pracy artystów i twórców w Polsce”. Afiliacja: Centrum Badań nad Gospodarką Kreatywną Uniwersytetu SWPS.

Mateusz Szczurek

Doktor nauk ekonomicznych University of Sussex, absolwent WNE Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1997-2013 ekonomista ING w Polsce, w 2011-2013 główny ekonomista ING Group na Europie Środkową i Wschodnią. Ekspert CASE, KPP Lewiatan i OECD BIAC. Minister finansów RP w latach 2013-2015. Od 2016 ekonomista EBOiR dla krajów UE, członek Europejskiej Rady Fiskalnej i adiunkt na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Afiliacja: Wydział Nauk Ekonomicznych UW.

Stanisław Gomułka

Doktor nauk ekonomicznych (Uniwersytetu Warszawskiego), absolwent Wydziału Fizyki UW. Stypendysta Duńskiej Akademii Nauk. Wykładał m. in. na London School of Economics (1970-2005), uniwersytetach Columbia, Harvard, Pennsylvania oraz Stanford w Stanach Zjednoczonych, Central European University w Budapeszcie i College of Europe w Warszawie. Był konsultantem MFW, OECD oraz Komisji Europejskiej. W latach 1989-1990 oraz 1998-2002 doradca kolejnych ministrów finansów RP, a w latach 1995-98 doradca prezesa NBP. W okresie od stycznia do kwietnia 2008 roku podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów w rządzie Donalda Tuska Obecnie członek korespondent Polskiej Akademii Nauk oraz członek Rady Naukowej Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN, a także główny ekonomista Business Centre Club.

Paweł Wojciechowski

Doktor nauk technicznych. Ukończył (1986 r.) studia ekonomiczne na John Carroll University, a następnie magisterskie i doktoranckie na Case Western Reserve University. W latach 2006-2014 był kolejno ambasadorem Polski przy OECD, wiceministrem spraw zagranicznych, prezesem Polskiej

Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych oraz ministrem finansów. Prezes PTE Allianz Polska S.A. (1999-2005), a wcześniej prezes spółek zależnych Polskiego Banku Rozwoju S.A. Wykładał gościnnie w Harvard Kennedy School i na uniwersytecie John Carroll. Od 2014 r. pracuje jako główny ekonomista ZUS. Pełni również inne funkcje, m.in. dyrektora think tanku Whiteshield Partners, oraz koordynatora UE jednego z transeuropejskich korytarzy transportowych. Afiliacja: Whiteshield Partners.

Ewa Balcerowicz

Doktor nauk ekonomicznych, absolwentka Wydziału Handlu Zagranicznego SGH (d. SGPiS). Współzałożycielka (1991 r.) CASE – Centrum Analiz Społeczno – Ekonomicznych, wiceprezes zarządu CASE (1992-2004), a następnie prezes zarządu (2004-2008), od lipca 2008 roku przewodnicząca Rady Fundacji, sprawującej funkcje nadzorcze. Współredaktor miesięcznika finansowego Bank (1992-1997). Pracownik naukowy w Instytucie Nauk Ekonomicznych PAN w latach 1983-1996 i 2012-2015. Uczestniczyła w wielu projektach badawczych, w większości międzynarodowych, niektórymi kierowała. Od 2015 r. wiceprzewodnicząca Rady Towarzystwa Ekonomistów Polskich (TEP). Afiliacja: CASE i TEP.

Barbara Błaszczyk

Profesor doktor habilitowana, absolwentka Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, stypendystka Fundacji Alexandra von Humboldta oraz Georgetown University. Od 1983 r. związana z Instytutem Nauk Ekonomicznych PAN. W latach 1989-96 doradca Sejmu i rządu. Autorka licznych prac z obszaru prywatyzacji, nadzoru właścicielskiego, transformacji systemowej i reform strukturalnych, a także partycypacyjnych systemów zarządzania. Uczestniczka i koordynatorka międzynarodowych projektów badawczych. Współzałożycielka CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych Fundacji Naukowej w Warszawie i jego pierwsza prezeska. Wykładowczyni w Wyższej Szkole Biznesu – National Louis University w Nowym Sączu (2003-2012). Członek Komitetu Głównego Olimpiady Wiedzy Ekonomicznej od 2007r. Od maja 2015 r. przewodnicząca Rady Naukowej Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN.

