

Adrian Grycuk*, Piotr Russel**

Członkostwo w Unii Europejskiej a rozwój gospodarczy Polski

Membership in the European Union and Poland's economic development:

This article explores the economic benefits and costs of Poland's membership in the European Union from 2004–2016. It begins by outlining strategic documents of the EU and Poland regarding economic and social development. Next, the authors look at three major mechanisms which influence the national economy (EU legislation, the EU customs union and the European Single Market, and the EU budget). The final part of the article discusses Polish GDP growth relative to the rest of EU-28, GDP levels across Polish regions, and developments in some key areas of the Polish economy (foreign trade, agriculture, inflow of foreign direct investment, and labour market). The authors argue that the overall economic effects of Poland's EU membership are positive, but serious challenges lie ahead.

Słowa kluczowe: *członkostwo Polski w UE, rozwój gospodarczy Polski, jednolity rynek, budżet UE, korzyści z członkostwa w UE, koszty członkostwa w UE*

Keywords: *Poland's EU membership, economic development of Poland, European Single Market, EU budget, benefits of UE membership, costs of EU membership*

* Specjalista ds. systemu gospodarczego w BAS;
e-mail: adrian.grycuk@sejm.gov.pl.

** Doktor nauk ekonomicznych, Instytut Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, specjalista ds. systemu gospodarczego w BAS;
e-mail: piotr.russel@sejm.gov.pl.

Wstęp

Ilościowe określenie wpływu członkostwa Polski w Unii Europejskiej (UE) na krajową gospodarkę nie jest zadaniem łatwym. Na rozwój gospodarczy każdego kraju wpływa bowiem wiele różnych czynników, zarówno

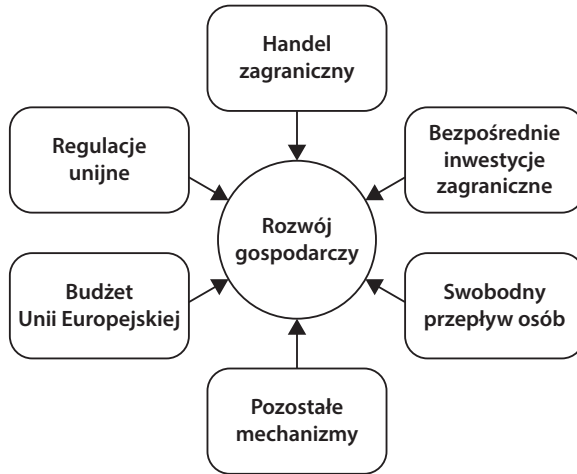
wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Trudno jest oddzielić ekonomiczne skutki decyzji politycznych i gospodarczych wynikających z integracji z UE od wyników prowadzonej w tym samym czasie na szczeblach krajowym i regionalnym polityki gospodarczej. Nie ma także powszechnie akceptowanej metody obliczania korzyści i kosztów członkostwa w UE ani modelu, który integrowałby i szacował wszystkie jego efekty, zarówno te pozytywne, jak i te negatywne, w jeden efekt netto. Istotne są też założenia przyjmowane dla scenariuszy alternatywnych, określających, jak rozwijałaby się gospodarka danego kraju poza UE.

Integracja europejska wpływa na gospodarkę krajową za pomocą kilku podstawowych mechanizmów (rysunek 1). Większość z nich (handel zagraniczny, bezpośrednie inwestycje zagraniczne, swobodny przepływ osób, a w dużej części także regulacje unijne) jest związana z uczestnictwem w unii celnej i jednolitym rynku. Państwa członkowskie współfinansują także budżet UE i jednocześnie są jego beneficjentami. Wśród pozostałych mechanizmów można wymienić m.in. dostęp do taniego finansowania projektów inwestycyjnych z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (którego Polska jako członek UE jest udziałowcem) i Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych czy też bezzwrotną pomoc uzyskiwaną z Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (tzw. fundusze norweskie i fundusze EOG).

Zdecydowana większość badań pokazuje, że członkostwo w UE przynosi korzyści gospodarcze, chociaż są one różne dla poszczególnych państw¹. Przynależność do Unii wiąże się także z kosztami dla gospodarki, z których najważniejsze to składka do budżetu UE, zwiększenie obciążeń dla krajowych przedsiębiorstw w wyniku stosowania regulacji unijnych oraz możliwe negatywne skutki dla rynku pracy związane ze swobodnym przepływem osób. Celem artykułu jest określenie wpływu członkostwa w UE na rozwój gospodarczy Polski w latach 2004–2016 na podstawie syntetycznej analizy wymienionych obszarów. Autorzy zdają sobie jednocześnie sprawę, że ze

¹ Według jednego z badań korzyści z członkostwa z UE odniosły wszystkie państwa poza Grecją; bez integracji gospodarczej i politycznej ich dochody *per capita* byłyby niższe przeciętnie o 12%; zob. N.F. Campos, F. Coricelli, L. Moretti, *Economic Growth and Political Integration: Estimating the Benefits from Membership of the European Union using the Synthetic Counterfactuals Method*, IZA Discussion Paper No. 8162, April 2014. Przegląd wyników badań przeprowadzony w 2016 r. przez branżową Konfederację Brytyjskiego Przemysłu (*Confederation for British Industry*, CBI) wskazuje, że skutki członkostwa w UE netto były dla Wielkiej Brytanii pozytywne i znaczące; w 2014 r. wynosiły one średnio 4–5% PKB tego kraju, zob. *CBI Literature review of the impact of EU membership on the UK economy*, Confederation of British Industry, London, February 2016, s. 1.

Rysunek 1. Mechanizmy oddziaływania członkostwa w UE na rozwój gospodarczy kraju



względu na wielowątkowość i złożoność poruszanych zagadnień oraz ograniczone ramy artykułu nie wyczerpią tematu. Prezentowane opracowanie powinno zatem stanowić zachętę do dalszych badań i dyskusji².

Cele gospodarcze i społeczne w dokumentach strategicznych Polski i UE

Polityka gospodarcza w Polsce jest prowadzona zgodnie z dokumentami strategicznymi. Za najważniejsze, które obowiązywały w pierwszych 13 latach członkostwa w Unii Europejskiej, należy uznać unijną strategię lizbońską³ i jej następczynię – strategię „Europa 2020”⁴ oraz dwa dokumenty

² Wśród zagadnień, które wymagają pogłębionej analizy, można wskazać m.in. produktywność, ekonomiczne aspekty regulacji związanych z ochroną środowiska, efektywność wykorzystywania funduszy unijnych, a także ich wpływ na dług publiczny oraz potrzeby pożyczkowe budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Bardzo wartościowe byłoby także przeprowadzenie analizy porównawczej Polski z pozostałymi państwami Europy Środkowej, które przystąpiły do UE w 2004 r.

³ *Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. Presidency Conclusions*, European Parliament, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm [dostęp: 21 września 2017 r.].

⁴ Komunikat Komisji: *Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM(2010) 2020, 3 marca 2010 r.

krajowe: *Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007–2013*⁵ oraz *Strategię rozwoju kraju 2020*⁶.

W marcu 2000 r. w Lizbonie przyjęto strategię polityczną i gospodarczą UE zwaną strategią lizbońską, której celem było stworzenie w perspektywie roku 2010 konkurencyjnej, dynamicznie rozwijającej się i opartej na wiedzy gospodarki, przy jednoczesnym zapewnieniu obywatelom zatrudnienia oraz większej spójności społecznej. Wśród gospodarczych celów strategii znalazły się m.in. zwiększenie poziomu zatrudnienia do co najmniej 70% wśród mężczyzn i 60% wśród kobiet, zredukowanie ograniczeń biurokratycznych dla przedsiębiorców oraz przeznaczanie minimum 3% produktu krajowego brutto (PKB) na badania i rozwój⁷. Mimo pewnych postępów osiągniętych np. w obszarze tworzenia nowych miejsc pracy, przeważają oceny wskazujące na niepowodzenie wdrożenia tego pierwszego strategicznego planu rozwoju UE. Wykorzystując dotychczasowe doświadczenia, w marcu 2010 r. przyjęto nową dziesięcioletnią strategię „Europa 2020”, określaną jako strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. W dokumencie określono pięć celów, które powinny zostać osiągnięte przez UE do 2020 r.⁸:

- wzrost wskaźnika zatrudnienia osób w przedziale wiekowym 20–64 lata do 75%,
- przeznaczanie na inwestycje w badania i rozwój (B+R) 3% unijnego PKB,
- osiągnięcie celów „20/20/20” w zakresie klimatu i energii⁹,
- ograniczenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę do 10% oraz zwiększenie do co najmniej 40% odsetka osób w wieku 30–34 lata, które mają wyższe wykształcenie,
- zmniejszenie o co najmniej 20 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem.

⁵ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006 r.

⁶ Załącznik do uchwały nr 157 Rady Ministrów z 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju kraju 2020”, M.P. poz. 882. W lutym 2013 r. Rada Ministrów przyjęła także strategię „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności”, która zawierała wizję społeczno-gospodarczego rozwoju Polski do 2030 r. W lutym 2017 r. rząd przyjął nową strategię gospodarczą pod nazwą *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, o której szerzej w dalszej części opracowania.

⁷ *Lisbon European Council, op. cit.*

⁸ Komunikat Komisji: *Europa 2020, op. cit.*, s. 5.

⁹ Zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomu z 1990 r., zwiększenie do 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii ogółem oraz zwiększenie wydajności (efektywności) energetycznej o 20%.

Podane wartości docelowe mierników zostały określone dla całej Unii Europejskiej. Są one inne dla poszczególnych państw członkowskich (UE-28) w związku z różnicami w ich rozwoju gospodarczym i społecznym. W „Krajowym programie reform”, który jest głównym narzędziem realizacji strategii „Europa 2020” w Polsce, docelową wartość wskaźnika zatrudnienia ustalono na poziomie 71%, nakładów na badania i rozwój na 1,7% PKB, zaś liczba osób poniżej tzw. relatywnej granicy ubóstwa powinna zmniejszyć się o co najmniej 1,5 mln. Celami w zakresie polityki klimatycznej są: zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii brutto do poziomu co najmniej 15% oraz zmniejszenie zużycia energii pierwotnej do poziomu ok. 96 milionów ton oleju ekwiwalentnego (Mtoe). Docelowa wartość miernika dotyczącego odsetka młodzieży niekontynuującej nauki to 4,5%, a osób w wieku 30–34 lata z wyższym wykształceniem – co najmniej 45%¹⁰.

W 2015 r. Komisja uznała, że Polska opóźnia się z realizacją niektórych celów wyznaczonych w strategii „Europa 2020”, takich jak: wydatki na badania naukowe i rozwój, zatrudnienie osób w przedziale wiekowym 20–64 lata oraz dotyczących energii¹¹. Stan realizacji celów strategii w latach 2010 i 2016 w porównaniu z przyjętymi docelowymi wartościami mierników dla Polski przedstawiono w tabeli 1.

W 2006 r., na podstawie wytycznych UE określających główne cele polityki spójności dla Polski, został przyjęty dokument *Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007–2013* (NSRO), nazywany też „Narodową strategią spójności 2007–2013”. Określał on kierunki wsparcia ze środków finansowych z budżetu UE w perspektywie finansowej 2007–2013. NSRO był instrumentem odniesienia dla przygotowania programów operacyjnych, a jego głównym celem było tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej¹².

Kolejnym krajowym dokumentem strategicznym była przyjęta we wrześniu 2012 r. *Strategia rozwoju kraju 2020*¹³ (SRK 2020). Był to dokument

¹⁰ *Krajowy Program Reform. Europa 2020. Aktualizacja 2016/2017*, przyjęty przez Radę Ministrów 26 kwietnia 2016 r., <https://www.mr.gov.pl/media/19320/KPR20162017.pdf>.

¹¹ Załącznik II: Karty państw do komunikatu Komisji: *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia – maksymalizacja wkładu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych*, COM(2015) 639, 14 grudnia 2015 r.

¹² *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, *op. cit.*

¹³ Załącznik do uchwały nr 157 Rady Ministrów, *op. cit.*

Tabela 1. Realizacja celów strategii „Europa 2020” w Polsce w latach 2010 i 2016

Opis	Cel na 2020 r. dla UE-28	Cel na 2020 r. dla Polski	Realizacja w Polsce w 2010 r.	Realizacja w Polsce w 2016 r. (lub ostatnie dostępne dane)
Zatrudnienie osób w wieku 20–64 lat (w %)	75	71	64,3	69,3
Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB (w %)	3	1,7	0,72	1,00*
Dynamika emisji gazów cieplarnianych (1990=100)	80	brak***	85,33	80,35**
Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto (w %)	20	15	9,2	11,78*
Zużycie energii pierwotnej (w Mtoe)	1483	zmniejszenie do ok. 96	95,72	89,12**
Osoby przedwcześnie kończące naukę (w %)	10	4,5	5,4	5,2
Odsetek osób w wieku 30–34 lat mających wyższe wykształcenie (w %)	40	45	34,8	43,4*
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (w %)	zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o 20 mln	zmniejszenie o 1,5 mln liczby osób poniżej relatywnej granicy ubóstwa	27,8	23,4*

* 2015, ** 2014; *** krajowe cele emisji nie zostały wyznaczone.

Źródło: na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, <http://strateg.stat.gov.pl/Home/Strateg> [dostęp: 23 sierpnia 2017 r.].

o charakterze średniookresowym, określający cele strategiczne rozwoju kraju w perspektywie roku 2020. Wskazano je w trzech głównych obszarach strategicznych: sprawne i efektywne państwo, konkurencyjna gospodarka oraz spójność społeczna i terytorialna. Do najważniejszych wskaźników społeczno-gospodarczych określonych w dokumencie należały¹⁴:

- dynamika PKB w cenach stałych na poziomie 140–144% (przy założeniu, że rok 2010 = 100%),
- osiągnięcie PKB na mieszkańca z uwzględnieniem poziomu siły nabywczej (*Purchasing Power Standard*, PPS), na poziomie 74–79% średniej unijnej,
- wzrost dochodów do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych o 38–42%,
- wzrost wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata ogółem z 64,6% do 71% (dla kobiet z 57,7% do 69%, zaś dla mężczyzn z 71,6% do 73%),
- wzrost średniej stopy inwestycji z 19,9% do 21–23%,
- poprawa salda strukturalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB z (-) 7,8% do (-) 1% PKB.

Strategię rozwoju kraju 2020 uszczegóławiało 9 strategii zintegrowanych¹⁵.

W lutym 2016 r. został przyjęty „Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”¹⁶ (zwany planem Morawieckiego), a rok później na jego podstawie nowy dokument o charakterze strategicznym, tj. *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*¹⁷ (SOR). Stanowi ona aktualizację *Strategii rozwoju kraju 2020*¹⁸. Celem SOR jest stworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym. Ideą SOR jest skoncentrowanie działań o charakterze prawnym, instytucjonalnym i inwestycyjnym na trzech celach: trwałym

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Ministerstwo Rozwoju, <https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/zarządzanie-rozwojem-kraju/czym-jest-zarządzanie-rozwojem/> [dostęp: 29 sierpnia 2017 r.].

¹⁶ Uchwała nr 14/2016 Rady Ministrów z 16 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia „Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”, Ministerstwo Rozwoju, https://www.mr.gov.pl/media/16403/uchwała_plan_odp_rozw_16022016.pdf [dostęp: 29 sierpnia 2017 r.].

¹⁷ *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, załącznik do uchwały nr 8 Rady Ministrów z 14 lutego 2017 r., M.P. poz. 260.

¹⁸ Zgodnie z § 2 uchwały nr 8 Rady Ministrów z 14 lutego 2017 r., uchwała nr 157 z 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020 straciła moc.

wzroście gospodarczym opartym coraz silniej na wiedzy, danych i doskonałości organizacyjnej; rozwoju społecznie wrażliwym i terytorialnie zrównoważonym oraz skutecznym państwie i instytucjach służących wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu¹⁹.

Wszystkie wskaźniki wykorzystywane do monitorowania realizacji strategii obowiązujących w Polsce (na poziomie krajowym, ponadregionalnym i wojewódzkim) oraz w UE (strategia „Europa 2020”) wraz z aktualnymi wartościami przypisanych do nich mierników są monitorowane w systemie STRATEG Głównego Urzędu Statystycznego²⁰.

Główne mechanizmy oddziaływania UE na rozwój Polski

Regulacje unijne

Członkostwo w Unii Europejskiej oznacza konieczność wdrażania do krajowego porządku prawnego regulacji UE. W kilkuletnim okresie poprzedzającym akcesję w 2004 r. Polska wykonała duży wysiłek legislacyjny w celu dostosowania przepisów prawa krajowego do *acquis communautaire*; do maja 2004 r. uchwalono 270 ustaw wykonujących prawo UE. W latach 2004–2016 uchwalono ok. 480 kolejnych takich ustaw (średnio 36 rocznie)²¹.

Zgodnie z art. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²² (TFUE) Unia ma wyłączne kompetencje w następujących obszarach gospodarki: unia celna, ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych dla funkcjonowania rynku wewnętrznego, polityka pieniężna (w państwach członkowskich, których walutą jest euro) oraz wspólna polityka handlowa. Z kolei dzieli kompetencje z państwami członkowskimi w obszarach: rynku wewnętr-

¹⁹ *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*, op. cit., s. 6. Warto odnotować, że według założeń przyjętych w SOR jeden z istotnych mierników rozwoju gospodarczego, tj. poziom PKB na mieszkańca Polski mierzony parytetem siły nabywczej, powinien w perspektywie 2020 r. osiągnąć poziom 75–78% średniej unijnej (a ok. 95% w 2030 r.). Jest to więc poziom zbliżony do wielkości przyjętej w strategii SRK 2020, w której przyjęto docelową wartość w 2020 r. na poziomie 74–79% średniej unijnej.

²⁰ Strona internetowa: <http://strateg.stat.gov.pl/>.

²¹ *Ustawy wykonujące prawo UE*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, Kancelaria Sejmu, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14442&Itemid=371 [dostęp: 27 lipca 2017 r.].

²² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r.

nego, spójności gospodarczej i społecznej, rolnictwa i rybołówstwa, środowiska, ochrony konsumentów, transportu, sieci transeuropejskich i energii (art. 4 ust. 2 TFUE). Dodatkowo UE ma również kompetencje do prowadzenia działań wspierających, koordynujących lub uzupełniających działania państw członkowskich m.in. w obszarze przemysłu, edukacji i kształcenia zawodowego (art. 6 TFUE)²³.

Chociaż polityki budżetowa i fiskalna znajdują się w kompetencjach państw członkowskich, muszą one prowadzić politykę gospodarczą z poszanowaniem zasady zdrowych finansów publicznych (art. 119 ust. 3 TFUE), w tym przede wszystkim unikać nadmiernego deficytu budżetowego (art. 126 ust. 1 TFUE). Od dnia akcesji do UE Polska była dwukrotnie objęta tzw. procedurą nadmiernego deficytu:

- pierwszy raz wszczęto ją już w lipcu 2004 r., w związku z deficytem polskiego sektora finansów publicznych znacznie przekraczającym wartość referencyjną 3% PKB i brakiem perspektyw jego szybkiej redukcji; procedura została zakończona w roku 2008²⁴,
- drugi raz procedura została wszczęta w 2009 r., kiedy to wskutek globalnego kryzysu finansowego ponownie nastąpił gwałtowny wzrost deficytu sektora finansów publicznych; procedura została zakończona w 2015 r.²⁵.

Zapisy traktatowe w pewnym stopniu wpływały stabilizująco na finanse publiczne Polski²⁶. Ograniczały jednocześnie możliwość stosowania ekspansywnej polityki fiskalnej.

Od 2011 r. narzędziem koordynacji i oceny polityki gospodarczej poszczególnych państw członkowskich jest tzw. semestr europejski. Jego głównymi celami są²⁷:

²³ *Ibidem*.

²⁴ Decyzja Rady z 8 lipca 2008 r. uchylająca decyzję 2005/183/WE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce, Dz.Urz. UE L 200 z 29 lipca 2008 r.

²⁵ Decyzja Rady z 19 czerwca 2015 r. uchylająca decyzję 2009/589/WE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce, Dz.Urz. UE L 163 z 30 czerwca 2015 r.

²⁶ Jednak deficyt sektora finansów publicznych występował w całym okresie 2004–2016, z tego w większości lat przekraczał limit 3% PKB. Z kolei dług publiczny wzrósł z 45% w 2004 r. do 54,4% w 2016 r.; byłby jeszcze wyższy, gdyby nie umorzenie w 2014 r. skarbowych papierów wartościowych będących w posiadaniu otwartych funduszy emerytalnych.

²⁷ J. Branna, R. Wąsowicz, *Informacja OIDE: Semestr europejski. Przewodnik po kluczowych dokumentach*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, Biblioteka Sejmowa, Warszawa 2013, s. 2.

- monitorowanie dyscypliny budżetowej w państwach członkowskich zgodnie z paktem stabilności i wzrostu²⁸,
- analizowanie ich sytuacji gospodarczej, tak aby zapobiegać pojawianiu się zakłóceń równowagi makroekonomicznej i je korygować,
- monitorowanie procesu wdrażania strategii „Europa 2020”, a także paktu „Euro Plus”²⁹.

Unii Europejskiej często stawiany jest zarzut, że niektóre unijne regulacje zwiększają obciążenia administracyjne oraz generują koszty dla przedsiębiorstw i jednostek sektora finansów publicznych w państwach członkowskich. W sektorze prywatnym mogą być one wtedy przerzucane na konsumentów przez wyższe ceny produktów i usług. Próbę oszacowania takich kosztów *ex ante* podejmują często rządy w dokumentach zawierających oceny skutków regulacji, przygotowywanych na potrzeby implementacji unijnych aktów prawnych³⁰. Jednym z rozwiązań mających ograniczyć ten problem jest ustanowiony w 2012 r. unijny program sprawności i wydajności regulacyjnej REFIT (*Regulatory Fitness and Performance Programme*). Jego celem jest upraszczanie unijnych przepisów, ograniczanie biurokracji i eliminowanie zbędnych obciążeń dla przedsiębiorców i obywateli³¹.

²⁸ Pakt stabilności i wzrostu jest porozumieniem zawartym w 1997 r. w Amsterdamie. Jego celem jest zapewnienie stabilnych finansów publicznych i koordynacja polityk fiskalnych w państwach członkowskich UE. Na pakt składały się: rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.Urz. UE L 209 z 2 sierpnia 1997 r., s. 84), rozporządzenie Rady nr 1467/97/WE z 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.Urz. UE L 209 z 2 sierpnia 1997 r., s. 89) oraz rezolucja Rady Europejskiej z 17 czerwca 1997 r. w sprawie paktu stabilności i wzrostu (Dz.Urz. UE C 236 z 2 sierpnia 1997 r.). Pakt był w późniejszych latach zmieniany.

²⁹ Pakt „Euro Plus” jest wynikiem ustaleń podjętych na posiedzeniu Rady Europejskiej w marcu 2011 r. Jego stronami są państwa strefy euro oraz m.in. Polska, Bułgaria, Dania, Łotwa i Rumunia. Celem paktu jest wzmocnienie modelu zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez prowadzenie polityk gospodarczych w taki sposób, aby służyły one wzrostowi zatrudnienia, stabilności budżetowej i finansowej oraz zwiększaniu konkurencyjności. Zob. *Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej 24–25 marca 2011 r.*, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/120311.pdf [dostęp: 25 września 2017 r.].

³⁰ Zdarza się, że dodatkowe, uciążliwe regulacje w procesie wdrażania prawa unijnego do prawa krajowego wprowadzają też same kraje członkowskie (jest to zjawisko znane jako „połączenie regulacji”, ang. *gold plating*).

³¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Sprawność regulacyjna UE*, COM(2012) 746, 12 grudnia 2012 r.

Unia celna i jednolity rynek

Unia Europejska ma wyłączne kompetencje nie tylko do regulowania kwestii związanych z wymianą handlową między państwami członkowskimi, ale również między państwami członkowskimi a resztą świata. Reprezentuje je w Światowej Organizacji Handlu (*World Trade Organization*, WTO) i negocjuje w ich imieniu umowy o wolnym handlu z państwami trzecimi³². Uważa się, że ze względu na wielkość i bardzo duże doświadczenie w negocjacjach międzynarodowych UE może uzyskiwać w takich umowach korzystniejsze warunki niż pojedyncze kraje. W sierpniu 2017 r. Unia Europejska miała podpisanych 45 umów o wolnym handlu z ponad 50 państwami i terytoriami³³. W 2015 r. na ich podstawie zrealizowano ponad 1/3 pozaunijnej wymiany handlowej, a UE była najważniejszym partnerem handlowym dla 80 i drugim najważniejszym dla 40 państw³⁴. Według szacunków Komisji Europejskiej ok. 30 mln miejsc pracy w państwach członkowskich istnieje dzięki eksportowi poza UE³⁵.

W 1968 r. sześć państw ówczesnej Wspólnoty Europejskiej utworzyło unię celną, która stała się fundamentem jej integracji gospodarczej. Zniesione zostały cła i kontyngenty ilościowe w wymianie handlowej między państwami członkowskimi oraz wprowadzona wspólna taryfa celna dla produktów sprowadzanych z państw trzecich. Obecnie oprócz 28 państw członkowskich do unii celnej należą również Turcja, Andora i San Marino.

W 1986 r. rozpoczęto realizację kolejnego etapu integracji gospodarczej, którego wynikiem jest jednolity rynek (*European Single Market*). Jego głównym celem jest zapewnienie na terytorium UE swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału (tzw. czterech swobód określonych w art. 26 ust. 2 TFUE) tak, jakby odbywał się on w jednym państwie. Wraz z UE-28 współtworzą go także Norwegia, Islandia i Lichtenstein (przez Europejski Obszar Gospodarczy) oraz Szwajcaria (przez porozumienia dwustronne).

³² Unia Europejska i 22 innych członków WTO negocjują również obecnie porozumienie w sprawie liberalizacji handlu usługami (*Trade in Services Agreement*, TiSA); zob. *Porozumienie w sprawie handlu usługami*, http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/index_pl.htm [dostęp: 18 sierpnia 2017 r.].

³³ European Commission, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements/> [dostęp: 18 sierpnia 2017 r.].

³⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Handel z korzyścią dla wszystkich. W kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej*, COM(2015) 497, 14 października 2015 r., s. 3, 5.

³⁵ *Ibidem*, s. 4.

W handlu zagranicznym jednolity rynek ma wyeliminować tzw. bariery pozataryfowe, wynikające z różnych przepisów obowiązujących w każdym kraju. Od lat priorytetem UE jest handel usługami, który o wiele bardziej niż towary jest narażony na takie bariery. W 2016 r. sektory usługowe odpowiadały za ok. 70% PKB i zatrudnienia w UE, jednak wewnątrzunijny handel usługami miał kilkukrotnie mniejszą wartość niż wewnątrzunijny handel towarami³⁶. Podstawowym aktem prawnym, który ma ułatwić transgraniczne świadczenie usług, jest tzw. dyrektywa usługowa z 2006 r.³⁷. Obejmuje ona swoim zakresem usługi generujące ponad 40% unijnego PKB³⁸. Według szacunków Komisji Europejskiej pierwsze 10 lat obowiązywania dyrektywy przyczyniło się do zwiększenia unijnego PKB o ok. 0,9%³⁹.

Proces budowania jednolitego rynku jest jeszcze daleki od zakończenia. Na jego pogłębianie i poszerzanie składa się wiele różnych inicjatyw dotyczących poszczególnych sektorów gospodarki oraz tych o charakterze horyzontalnym. Przykładem jest powstanie w latach 90. XX wieku jednolitego rynku transportu lotniczego, na którym każdy unijny przewoźnik może wykonywać operacje lotnicze na wszystkich trasach między portami lotniczymi w UE⁴⁰. W połączeniu z inicjatywą jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, służącej podniesieniu efektywności zarządzania przestrzenią lotniczą, pozwoliło to na obniżenie cen biletów, a tym samym dynamiczny wzrost pasażerskiego ruchu lotniczego. Wspierana przez UE normalizacja umożliwia tworzenie standardów dla produktów i procesów, zmniejszając koszty wprowadzenia na rynek takich samych produktów w różnych krajach, eliminując bariery techniczne w handlu zagranicznym i ułatwiając dostęp do zamówień publicznych. Z kolei stworzenie jednolitego rynku cyfrowego, zapewniającego konsumentom i przedsiębiorcom łatwy dostęp do towarów i usług za pomocą internetu, ma zwiększyć unij-

³⁶ Wynika to także z charakteru usług, które często nie mogą być świadczone na duże odległości (stąd ułatwia je m.in. swobodny przepływ osób).

³⁷ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz.Urz. UE L 376 z 27 grudnia 2006 r.

³⁸ J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, *The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation*, „Economic Papers 456”, European Commission, June 2012, s. 6.

³⁹ Wniosek: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzenia europejskiej e-karty usług oraz powiązanych*, COM (2016) 824, 10 stycznia 2017 r., s. 2.

⁴⁰ Standardem w sektorze lotniczym są umowy dwustronne między państwami.

ny PKB o 415 mld euro rocznie⁴¹. Inną taką inicjatywą jest europejska unia energetyczna, której celem jest stworzenie wewnętrznego rynku energii w UE.

Swobodny przepływ towarów, usług i ludzi ułatwia zawarty w 1985 r. układ z Schengen⁴², znoszący kontrole na wewnętrznych granicach państw sygnatariuszy. Zwiększając płynność i szybkość przemieszczania się między 26 państwami⁴³ towarów i ludzi, ma on istotne skutki gospodarcze. Na przykład firmy korzystające z transgranicznego transportu drogowego korzystają z niższych cen takich usług, co pozwala na bardziej efektywne wykorzystanie samochodów i czasu pracy kierowców. Jest to szczególnie ważne dla branż o niskich marżach i przedsiębiorców transportujących towary o niższej wartości (produkty rolne, surowce). Wyeliminowanie ryzyka wystąpienia opóźnień wynikających z kontroli na granicach pozwala firmom produkcyjnym optymalizować ich łańcuchy dostaw przez stosowanie systemu *just-in-time* („zawsze na czas”), tj. bez budowania nadmiernych zapasów i związanego z tym kosztownego magazynowania. Układ z Schengen ma także pozytywny wpływ na skłonność do dojeżdżania do pracy w innych krajach (co zwiększa płynność rynków pracy i poprawia sytuację materialną pracowników), zwiększa ruch turystyczny oraz handel przygraniczny. Daje on znaczące oszczędności dla budżetów państw związane z uniknięciem kosztów finansowania personelu prowadzącego kontrole graniczne, utrzymania infrastruktury, a także wydawania wiz. Według szacunków Komisji Europejskiej z 2016 r. przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych tylko w przypadku przedsiębiorstw świadczących usługi drogowego transportu towarowego doprowadziłoby do zwiększenia ich kosztów o 1,5–7,5 mld euro rocznie (w tym firm polskich o ok. 0,5 mld euro)⁴⁴. Według Fundacji Bertelsmanna w przypadku przywrócenia kontroli granicznych PKB Polski zmniejszyłby się od 18 do 54 mld euro do 2025 r.⁴⁵

⁴¹ European Commission, *Digital single market*, https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market_en [dostęp: 28 sierpnia 2017 r.].

⁴² Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz.Urz. UE L 239 z 22 września 2000 r.

⁴³ Stronami układu są 22 kraje UE (bez Bułgarii, Chorwacji, Cypru, Irlandii, Rumunii i Wielkiej Brytanii) oraz Islandia, Norwegia, Szwajcaria i Lichtenstein.

⁴⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: *Przywrócenie strefy Schengen – Plan działania*, COM(2016) 120, 4 marca 2016 r., s. 4.

⁴⁵ M. Böhmer, J. Limbers, A. Pivac, H. Weinelt, *Departure from the Schengen Agreement. Macroeconomic impacts on Germany and the countries of the European Union*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2016, s. 10–11.

Dostęp do ponad 500 mln konsumentów daje przedsiębiorstwom możliwość zwiększania przychodów ze sprzedaży, większej specjalizacji, a także obniżenia kosztów (przede wszystkim dzięki korzyściom skali). Członkostwo w UE zwiększa zarówno obroty handlowe między państwami członkowskimi, jak i z państwami trzecimi. Udział wewnątrzunijnego eksportu towarów w stosunku do całego PKB Unii Europejskiej wzrósł z 14,2% w 1995 r. do 20,8% w 2015 r.⁴⁶. Unia celna i jednolity rynek zwiększają także napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Ułatwiają bowiem budowanie przez firmy transgranicznych łańcuchów wartości (*value chains*), w których poszczególne fazy opracowywania i wprowadzania na rynek produktów (projektowanie, produkcja, marketing i obsługa posprzedażowa) odbywają się w różnych miejscach, w zależności od ich przewag komparatywnych. Według Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (*United Nations Conference on Trade and Development*, UNCTAD) ok. 60% handlu międzynarodowego odbywa się między filiami korporacji transnarodowych zlokalizowanymi w różnych krajach lub między korporacjami i ich globalnymi dostawcami⁴⁷. Dla przykładu, według szacunków Komisji Europejskiej tylko dzięki niemieckiemu eksportowi poza UE funkcjonuje 200 tys. miejsc pracy w Polsce⁴⁸.

Dla konsumentów jednolity rynek umożliwia większy wybór produktów po niższych cenach, ich wyższą jakość oraz bezpieczeństwo. Są oni bezpośrednimi beneficjentami wielu działań UE, takich jak wprowadzenie odszkodowań dla pasażerów w związku z odwołaniem i opóźnieniem lotu lub niewypuszczeniem na pokład samolotu, maksymalnych pułapów dla opłat *interchange*, transgranicznej opieki zdrowotnej czy też zniesienia opłat roamingowych. Korzystają oni również ze wzrostu natężenia walki konkurencyjnej w wielu sektorach, co jest jednym z efektów pogłębiania jednolitego rynku i większej otwartości krajowych gospodarek. Łatwiejszy dostęp do krajowego rynku dla zagranicznych rywali zmusza firmy lokalne do ciągłego aktualizowania swoich strategii i modeli biznesowych, doskonalenia produktów i procesów, kontroli kosztów, bardziej efektywnego wykorzystywania czynników produkcji, a także motywuje je do podejmowania działalności badawczo-rozwojowej. Wzrost konkurencji zwiększa jednocześnie ryzyko zakończenia działalności przez gorzej zarządzane i mniej produktywne podmioty.

⁴⁶ *The EU Single Market: Impact on Member States*, LE Europe, Brussels, February 2017, s. 12.

⁴⁷ *World Investment Report 2017. Investment and the Digital Economy*, United Nations Conference on Trade and Development, Genewa 2017, s. 104.

⁴⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Handel z korzyścią dla wszystkich*, *op. cit.*, s. 4.

Budżet Unii Europejskiej

Unia Europejska tworzy budżet, z którego finansowane są unijne polityki oraz pokrywane koszty administracyjne. Główną rolę w finansowaniu unijnych celów gospodarczych i społecznych odgrywa pięć funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, zarządzanych wspólnie przez Komisję Europejską i państwa członkowskie. Polityka spójności, będąca głównym unijnym instrumentem służącym realizacji strategii „Europa 2020”, jest wypełniana przez trzy z nich: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (*European Regional Development Fund*, pol. skrót EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (*European Social Fund*, EFS) i Fundusz Spójności (*Cohesion Fund*, FS). Ważną cechą funduszy strukturalnych i inwestycyjnych jest wymóg współfinansowania krajowego.

Wpływ środków unijnych na rozwój gospodarczy różni się między państwami i regionami. Zależy m.in. od rodzaju wspieranych projektów i jakości lokalnych instytucji. Z przeprowadzonej przez Komisję Europejską oceny wydatkowania środków w ramach dwóch z trzech funduszy, z których finansowana jest polityka spójności (EFRR i FS), wynika, że z każdego wydanego w latach 2007–2013 euro do roku 2023 zostanie wygenerowanych 2,74 euro dodatkowego produktu krajowego brutto⁴⁹. W przypadku 12 analizowanych państw ich PKB był w 2015 r. średnio o 4% większy niż byłby w sytuacji, gdyby nie korzystały one ze wsparcia UE⁵⁰. Ten pozytywny efekt będzie widoczny także w kolejnych latach, a w niektórych krajach będzie on nawet większy. Polska ma być krajem, który najwięcej skorzysta z funduszy. W jej przypadku do 2023 r. ta wielkość może wynieść bowiem ok. 6%⁵¹. Według Komisji polityka spójności przynosi korzyści wszystkim państwom członkowskim, w tym także, chociaż w o wiele mniejszym stopniu, płatnikom netto do budżetu UE, którzy w niewielkim stopniu korzystają z polityki spójności. Dla tych państw dodatkowy PKB, który zostanie wygenerowany do 2023 r., wyniesie średnio 0,4%⁵². Jest to wynik wzrostu popytu na ich produkty i usługi ze strony państw beneficjentów polityki spójności w związku z realizowanymi tam inwestycjami oraz wzrostem dochodów i siły nabywczej ich mieszkańców.

W obecnej perspektywie finansowej (2014–2020), podobnie jak i w poprzedniej (2007–2013)⁵³, Polska jest największym (w wartościach

⁴⁹ Commission staff working document: *Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007–13*, SWD(2016) 318, 19 września 2016 r., s. 3.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 16.

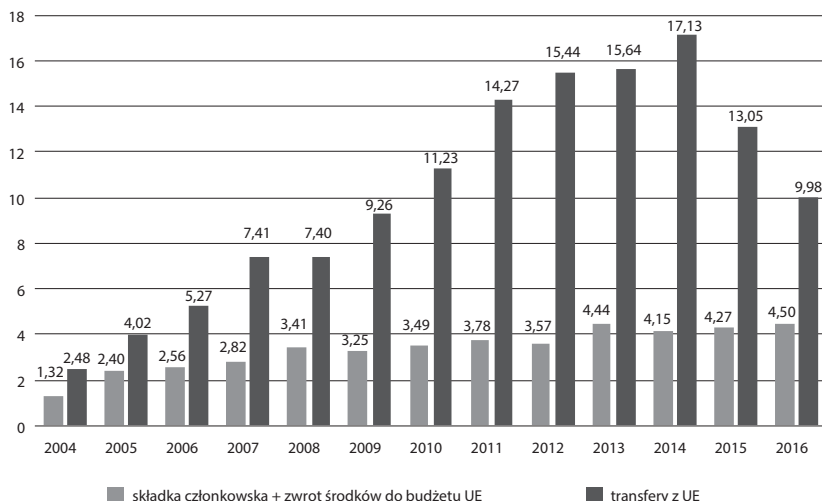
⁵¹ *Ibidem*, s. 16–17.

⁵² *Ibidem*, s. 4.

⁵³ European Commission, *Budget. EU expenditure and revenue 2007–2013*, http://ec.europa.eu/budget/figures/2007-2013/index_en.cfm [dostęp: 1 września 2017 r.].

bezwzględnych, jednak już nie *per capita*) beneficjentem netto budżetu UE, jeżeli chodzi o wielkość transferów. Według danych Ministerstwa Finansów w latach 2004–2016 do Polski napłynęły środki w wysokości 132,6 mld euro, zaś wpłaty do budżetu UE wyniosły 44 mld euro (w tym zwroty środków 0,15 mld euro). Saldo rozliczeń było zatem dla Polski bardzo korzystne i wyniosło 88,6 mld euro (365,5 mld zł)⁵⁴. Szczegółowe dane dla poszczególnych lat zaprezentowano na wykresie 1. W przeliczeniu na 1 mieszkańca średni roczny koszt członkostwa wynosił 362 zł, natomiast analogiczna wartość transferów z unijnego budżetu – 1094 zł⁵⁵.

Wykres 1. Przepływy finansowe Polska–UE w latach 2004–2016 (w mld euro)



Źródło: na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/unia-europejska/transfery-finansowe-polska-ue> [dostęp: 12 lipca 2017 r.].

⁵⁴ Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/unia-europejska/transfery-finansowe-polska-ue>, oraz kursów średnich waluty euro w złotych Narodowego Banku Polskiego, http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/kursy/arch_a.html [dostęp: 22 lipca 2017 r.].

⁵⁵ Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, Głównego Urzędu Statystycznego (liczba ludności na dzień 31 grudnia), <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2017-r-7,14.html>, oraz kursów średnich waluty euro w złotych Narodowego Banku Polskiego, http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/kursy/arch_a.html [dostęp: 2 września 2017 r.].

Tak duży strumień dodatkowego finansowania odegrał istotną rolę w rozwoju gospodarczym kraju. Świadczą o tym również przeprowadzone badania empiryczne. Dla przykładu z jednego z nich wynika, że o ile wpływ funduszy unijnych na gospodarkę Polski w pierwszych latach członkostwa w UE (2004–2006) był nieznaczny, o tyle już w 2007 r. zaobserwowano silną dodatnią korelację między inwestycjami finansowanymi z tych funduszy a głównymi wskaźnikami makroekonomicznymi. Dzięki wykorzystaniu funduszy unijnych wzrost PKB w 2007 r. był wyższy od 0,6 do 0,9% PKB⁵⁶, zaś wskaźnik zatrudnienia od 0,5 punktu procentowego (pkt proc.) do 1,0 pkt proc. niż w scenariuszu zakładającym brak środków unijnych⁵⁷. Według szacunków Komisji Europejskiej wydatki realizowane w ramach polityki spójności przyczyniły się do zwiększenia poziomu PKB Polski średnio o 1,7% rocznie, w stosunku do poziomu PKB, który zostałyby osiągnięty, gdyby nie przedsięwzięcia finansowane ze środków UE⁵⁸. Z kolei według szacunków Ministerstwa Rozwoju środki UE wydatkowane w ramach polityki spójności odpowiadały w latach 2004–2015 za blisko ¼ przyrostu PKB *per capita*, a w wyniku realizacji inwestycji współfinansowanych z budżetu UE powstało w Polsce co najmniej 600 tys. nowych miejsc pracy⁵⁹.

Wzrost gospodarczy i konkurencyjność Polski w latach 2000–2016 na tle państw UE

Mimo swoich wad wartość produktu krajowego brutto pozostaje najważniejszym miernikiem wielkości i dynamiki wzrostu gospodarek, a PKB *per capita* podstawowym wskaźnikiem rozwoju gospodarczego i społecznego. Szybki wzrost PKB umożliwia konwergencję (wyrównanie poziomu dochodów) w stosunku do krajów najlepiej rozwiniętych. Na wykresie 2 za-prezentowano realny wzrost PKB w Polsce w latach 2000–2016 na tle zmian tego wskaźnika we wszystkich 28 państwach członkowskich.

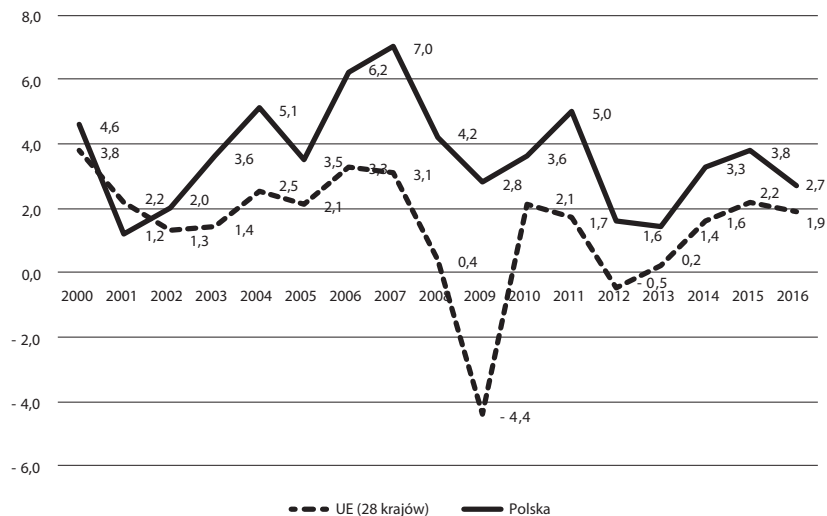
⁵⁶ W zależności od modelu przyjętego do szacowania wpływu.

⁵⁷ K. Rutkiewicz, *Znaczenie funduszy unijnych dla rozwoju gospodarczego Polski*, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/37116/08_Krzysztof_Rutkiewicz.pdf [dostęp: 18 lipca 2017 r.].

⁵⁸ Komisja Europejska, *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Bruksela 2014, s. 231.

⁵⁹ Informacja podsekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju A. Hamryszczaka o wpływie funduszy unijnych na rozwój polskiej gospodarki przedstawiona na 67. posiedzeniu sejmowej Komisji Gospodarki i Rozwoju w dniu 22 marca 2017 r., <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/32D94CE5072BD033C12580F8004A4062/%24File/0169108.pdf> [dostęp: 15 września 2017 r.].

Wykres 2. Realny wzrost PKB w Polsce i UE-28 w latach 2000–2016
(zmiana rok do roku, w %)



Źródło: na podstawie danych Eurostatu, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_gdp&lang=en [dostęp: 25 lipca 2017 r.].

W analizowanym okresie PKB Polski rósł w średnim tempie ok. 3,6% rocznie, co oznacza, że był on wyższy od przeciętnego tempa wzrostu w UE, wynoszącego ok. 1,5% rocznie, o 2,1 pkt proc. Wpływ na ten wynik miał również fakt, że Polska jako jedyny kraj członkowski uniknęła recesji w 2009 r. podczas globalnego kryzysu finansowego (PKB całej UE zmniejszył się wtedy o 4,4%).

Analizując wzrost gospodarczy przed akcesją do UE i po akcesji, warto wskazać, że:

- w czteroletnim okresie bezpośrednio poprzedzającym członkostwo (lata 2000–2003) średnioroczny wzrost realnego produktu krajowego brutto wyniósł w Polsce 2,85% i był on tylko o 0,67 pkt proc. wyższy od przeciętnego wzrostu PKB w UE-28,
- w okresie 13 lat członkostwa Polski w UE przeciętny roczny wzrost realnego PKB wyniósł w Polsce 3,86% i był wyższy od średniego tempa wzrostu PKB w całej UE (ok. 1,25% rocznie) o ok. 2,6 pkt proc.

W całym okresie członkostwa polska gospodarka charakteryzowała się zatem wyraźnie wyższym tempem wzrostu gospodarczego, co pozwoliło Polsce zmniejszyć dystans w stosunku do przeciętnego poziomu zamożno-

Tabela 2. PKB per capita według standardu siły nabywczej w państwach członkowskich UE w latach 2004–2016 (UE-28 =100)

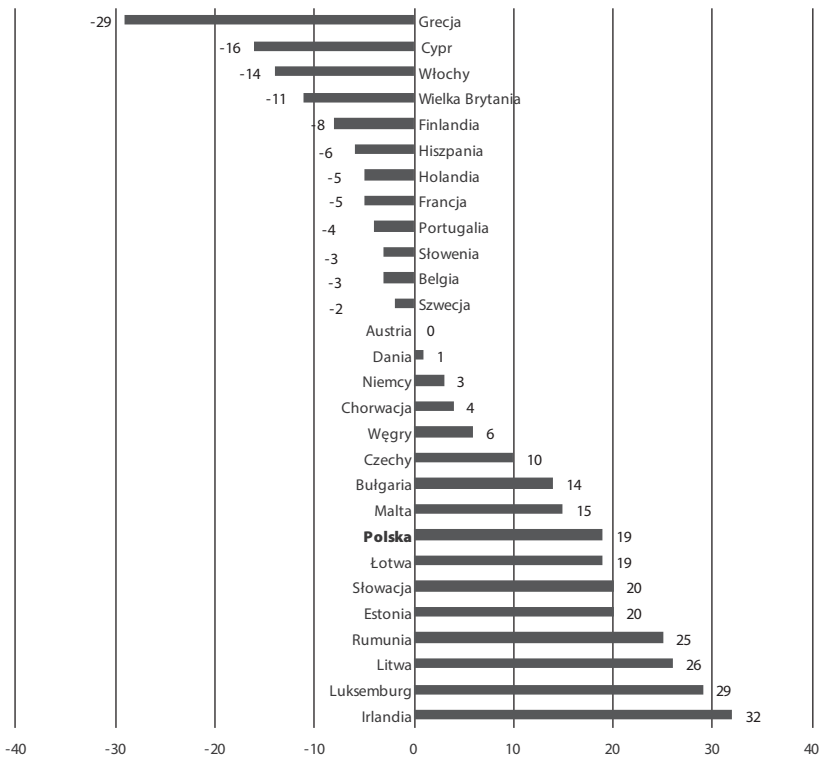
Państwo/rok	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
UE (28 państw)	100	100	100	100	100	100	100
Strefa euro (19 państw)	110	110	109	108	107	107	106
Austria	126	126	124	126	131	129	126
Belgia	121	119	116	121	121	120	118
Bułgaria	34	38	43	45	46	46	48
Chorwacja	55	58	63	59	60	58	59
Cypr	97	101	106	100	91	81	81
Czechy	78	79	84	83	83	86	88
Dania	124	125	125	129	127	127	125
Estonia	54	64	69	65	74	76	74
Finlandia	117	115	121	116	115	111	109
Francja	110	109	107	108	107	107	105
Grecja	96	96	93	85	72	70	67
Hiszpania	98	103	101	96	91	90	92
Holandia	133	136	139	134	133	131	128
Irlandia	145	148	134	130	132	137	177
Litwa	49	55	63	60	70	75	75
Luksemburg	238	261	262	257	260	270	267
Łotwa	46	53	59	53	60	64	65
Malta	80	78	79	84	84	90	95
Niemcy	120	117	117	120	124	125	123
Polska	50	51	55	62	67	68	69
Portugalia	81	83	81	82	75	77	77
Rumunia	34	39	49	52	54	55	59
Słowacja	57	63	71	74	76	77	77
Słowenia	86	86	90	83	82	83	83
Szwecja	126	125	127	125	127	124	124
Węgry	61	61	62	64	65	68	67
Wielka Brytania	119	115	109	107	107	108	108
Włochy	110	108	107	104	102	97	96

Źródło: Eurostat, *GDP per capita in PPS*, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1> [dostęp: 16 lipca 2017 r.].

ści w UE-28. W tabeli 2 zaprezentowano kształtowanie się PKB na głowę mieszkańca według standardu siły nabywczej, tj. z uwzględnieniem różnic w poziomach cen między krajami.

W 2004 r. PKB *per capita* w Polsce wynosił 50% średniej unijnej. Spośród 10 państw, które razem z Polską przystępowały do UE, niższa wartość PKB na mieszkańca była tylko na Łotwie (46% średniej) i Litwie (49%). Wyraźnie niższym poziomem zamożności charakteryzowały się również społeczeństwa Bułgarii i Rumunii, które zostały członkami UE 1 stycznia 2007 r.

Wykres 3. Zmiana PKB *per capita* w państwach członkowskich UE w latach 2004–2016 w relacji do średniej UE-28 (w pkt proc.)



Źródło: na podstawie danych z tabeli 2.

W tych krajach wskaźnik ten stanowił w 2004 r. 34% średniej dla UE-28. Analiza zmian poziomu PKB *per capita* w Polsce na tle pozostałych członków UE od 2004 r. (wykres 3) pozwala na sformułowanie kilku wniosków.

- Polska znalazła się w grupie 8 państw, w których przyrost PKB *per capita* w latach 2004–2016 był największy. Wzrósł on o 19 pkt proc. do poziomu 69% średniej dla UE-28. Większy przyrost miał miejsce w dwóch najzamożniejszych krajach UE, tj. w Irlandii – o 32 pkt proc. do poziomu 177% średniej UE, oraz w Luksemburgu, gdzie PKB wzrósł o 29 pkt proc. do 267% średniej UE⁶⁰, a także na Litwie, w Rumunii, na Słowacji i w Estonii, gdzie PKB *per capita* w analizowanym

⁶⁰ Liczony w procentach wzrost PKB w najbogatszych krajach, tj. w Luksemburgu i Irlandii, był niższy niż w mniej zamożnych państwach ze względu na inną bazę odnie-

okresie wzrósł o 20–26 pkt proc. (odpowiednio do poziomu 75%, 59%, 77% i 74% średniej unijnej).

- Mimo wzrostu PKB Polska nadal pozostaje w grupie państw o niskim poziomie PKB na głowę mieszkańca. W 2016 r. niższym poziomem zamożności charakteryzowało się tylko sześć państw członkowskich: Bułgaria (48% średniej UE), Rumunia i Chorwacja (59%), Łotwa (65%), Węgry i Grecja (67%).
- Dzięki wyższej dynamice wzrostu gospodarczego Polska wyprzedziła pod względem poziomu PKB na głowę mieszkańca m.in. Węgry, które w 2004 r. wyprzedzały Polskę o 11 pkt proc., oraz dotkniętą kryzysem gospodarczym Grecję, której PKB *per capita* w latach 2004–2016 zmniejszył się o 29 pkt proc. do 67% średniego poziomu w UE-28.

Istotne jest także, jak zmieniał się PKB na głowę mieszkańca w podziale regionalnym, tj. w przypadku Polski w 16 województwach. Z przeprowadzonej analizy wynika, że rozwijały się one w różnym tempie. W latach 2004–2015 wszystkie polskie regiony zwiększyły swój dochód, ale w tych najbiedniejszych wzrost PKB *per capita* wyniósł ok. 25–29%, zaś w najbogatszych 39–49%. W analizowanym okresie najszybciej rozwijało się województwo dolnośląskie, w którym dochód na głowę mieszkańca zwiększył się o blisko połowę z 51% średniej unijnej w 2004 r. do 76% w 2015 r. (tabela 3).

Duże zróżnicowanie w poziomie PKB *per capita* istnieje także w obrębie samych województw. Dobrym przykładem jest tutaj województwo mazowieckie, w którym w 2014 r.⁶¹ siła nabywcza mieszkańców m.st. Warszawy była blisko czterokrotnie wyższa niż mieszkańców podregionu radomskiego, ciechanowskiego i ostrołęckiego. Dzięki szybkiemu wzrostowi gospodarczemu aglomeracji warszawskiej województwo mazowieckie już w 2011 r. osiągnęło 103% średniej unijnej PKB *per capita*⁶². Swego rodzaju „ceną” za relatywnie szybki wzrost polskiej gospodarki jest zatem wzrost nierówności dochodowych w ujęciu regionalnym. Jest to cecha charakterystyczna gospodarek będących w fazie transformacji. Dalsze pogłębianie nierówności w układzie regionalnym może przyczyniać się do wzrostu napięć społecznych, co wpłynęłoby negatywnie na rozwój gospodarczy Polski.

sienia; w latach 2004–2016 w Luksemburgu wyniósł on 12%, w Irlandii 22%. W Polsce w tym okresie PKB *per capita* wzrósł o 38%.

⁶¹ Rok 2014 jest ostatnim, dla którego w czasie pisania artykułu były dostępne w Eurostatie dane na poziomie NUTS 3.

⁶² Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tgs00006> [dostęp: 21 sierpnia 2017 r.].

Tabela 3. PKB per capita według PPS w Polsce w latach 2004–2015 w podziale na poszczególne województwa (UE-28 = 100)

Województwo	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015	Różnica 2015–2004 (w pkt proc.)	Dynamika 2015/2004 (w %)
Dolnośląskie	51	55	60	70	76	76	76	25	149,0
Kujawsko-pomorskie	44	44	48	52	54	55	56	12	127,3
Lubelskie	35	35	39	43	47	47	47	12	134,3
Lubuskie	45	46	48	53	55	57	57	12	126,7
Łódzkie	46	47	52	58	62	63	64	18	139,1
Małopolskie	44	46	50	55	59	60	62	18	140,9
Mazowieckie	76	78	85	99	107	109	109	33	143,4
Opolskie	43	42	48	51	54	55	55	12	127,9
Podkarpackie	36	36	40	43	47	48	48	12	133,3
Podlaskie	37	37	40	46	48	49	49	12	132,4
Pomorskie	49	50	53	60	65	64	66	17	134,7
Śląskie	56	54	60	67	71	70	71	15	126,8
Świętokrzyskie	40	40	46	48	50	49	50	10	125,0
Warmińsko-mazurskie	38	38	41	45	48	48	49	11	128,9
Wielkopolskie	54	54	59	66	71	73	75	21	138,9
Zachodniopomorskie	45	46	50	53	56	57	58	13	128,9

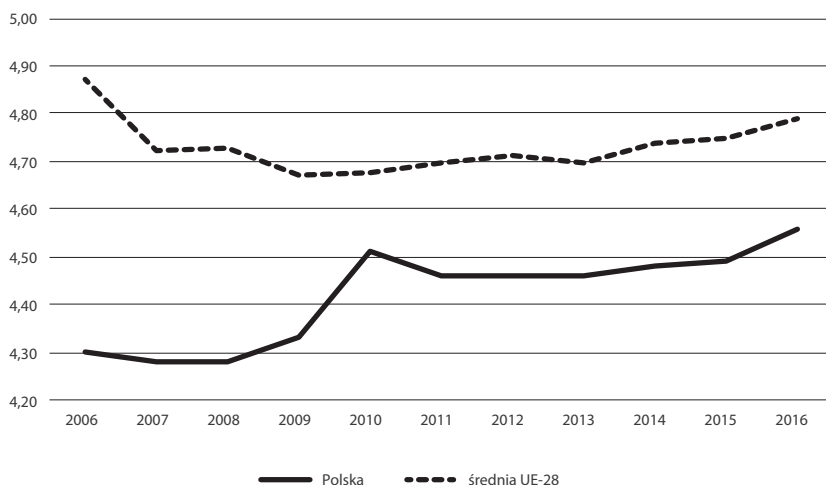
Źródło: na podstawie danych Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tgs00006> [dostęp: 10 lipca 2017 r.].

Wielu ekonomistów wskazuje również na ryzyko wejścia polskiej gospodarki w tzw. pułapkę średniego dochodu, co spowodowałoby, że przestałaby ona w sposób istotny zmniejszać dystans dzielący ją od najbardziej rozwiniętych gospodarek europejskich⁶³. Wyniki jednego z najważniejszych światowych rankingów konkurencyjności gospodarek, jaki co roku publikuje Światowe Forum Ekonomiczne w swoim *Globalnym raporcie konkurencyjności (Global Competitiveness Report)* dla państw UE-28, pokazują, że w ostatnich latach Polska nie zmniejszała luki w konkurencyjności do średniej unijnej (wykres 4)⁶⁴.

⁶³ Wśród czynników zwiększających prawdopodobieństwo wystąpienia tego negatywnego zjawiska wskazuje się m.in. na pogarszającą się strukturę demograficzną, niski poziom innowacyjności gospodarki, wysoki udział zatrudnienia i niską wydajność pracy w rolnictwie; zob. np. D.A. Ciesielska, M. Radło, *Determinanty wejścia w pułapkę średniego dochodu: perspektywa Polski*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2014, nr 2.

⁶⁴ Dane za lata 2004–2005 nie są dostępne ze względu na zmianę metodologii badania.

Wykres 4. Wartości globalnego wskaźnika konkurencyjności Światowego Forum Ekonomicznego dla Polski i UE w latach 2006–2016



Źródło: na podstawie *The Global Competitiveness Report* (edycje od 2006–2007 do 2016–2017), World Economic Forum, Genewa.

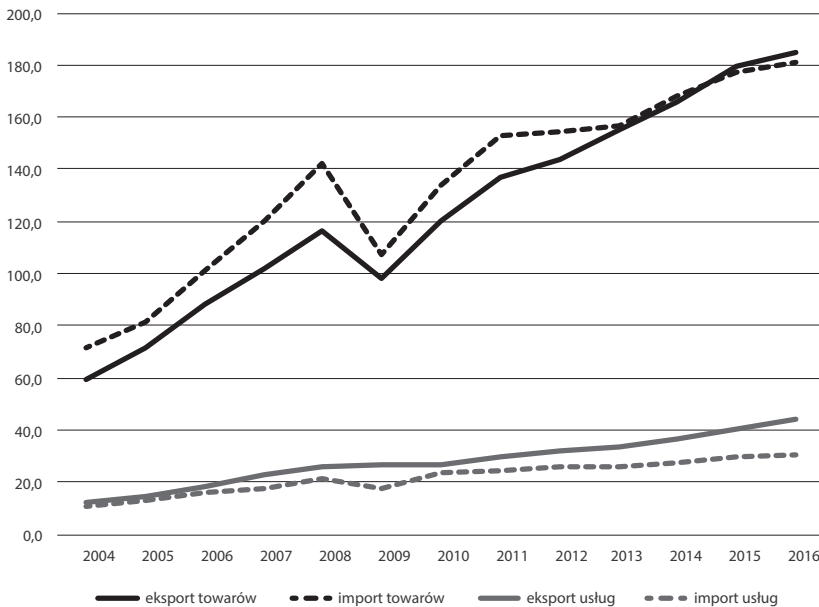
Członkostwo w UE a wybrane obszary polskiej gospodarki

Handel zagraniczny

W latach 2004–2016 w Polsce miał miejsce ponadtrzykrotny wzrost eksportu oraz ponaddwuipółkrotny wzrost importu towarów i usług (wykres 5). Jedynie w 2009 r. wystąpił przejściowy spadek obrotów z zagranicą będący skutkiem globalnego kryzysu finansowego. Od 2015 r. Polska ma dodatnie saldo w międzynarodowym obrocie towarami, a w obrocie usługami nadwyżka eksportu nad importem występowała we wszystkich latach⁶⁵.

Podobny trend występował w wymianie handlowej z państwami członkowskimi UE. Jeśli chodzi o obroty towarowe, to eksport rósł szybciej niż import (średnio 13% rocznie w latach 2004–2016, podczas gdy import

⁶⁵ Narodowy Bank Polski, *Bilans płatniczy*, http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/bilans_platniczy/bilans_platniczy.html [dostęp: 18 sierpnia 2017 r.].

Wykres 5. Handel międzynarodowy Polski w latach 2004–2016 (w mld euro)

Źródło: GUS, *Polska – wskaźniki makroekonomiczne*, <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>, Narodowy Bank Polski, *Statystyka bilansu płatniczego*, http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/bilans_platniczy/bilansplatniczy_r.html [dostęp: 15 września 2017 r.].

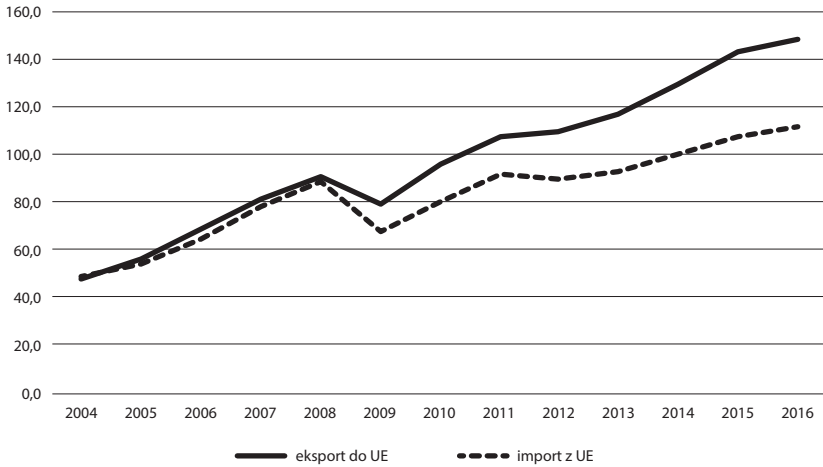
9,7%). To spowodowało, że od 2005 r. Polska miała dodatnie saldo obrotów towarowych z UE (wykres 6)⁶⁶.

Dane dotyczące handlu towarami, stanowiącego ponad 80% wartości wymiany handlowej, pokazują, że już przed akcesją polska gospodarka była silnie powiązana z gospodarkami większości państw „starej” UE i nowych państw członkowskich. Z pewnością miały na to wpływ bliskość geograficzna oraz ich wielkość (tzw. grawitacyjny model handlu międzynarodowego). Dynamiczny wzrost wartości eksportu towarów do UE nie spowodował zatem w latach 2004–2016 znaczącej zmiany udziału UE w eksporcie Polski, natomiast zmniejszył się jej udział w imporcie (wykres 7).

Wartość eksportu i importu w relacji do PKB jest podstawowym miernikiem otwartości gospodarki. Zdaniem większości ekonomistów istnieje

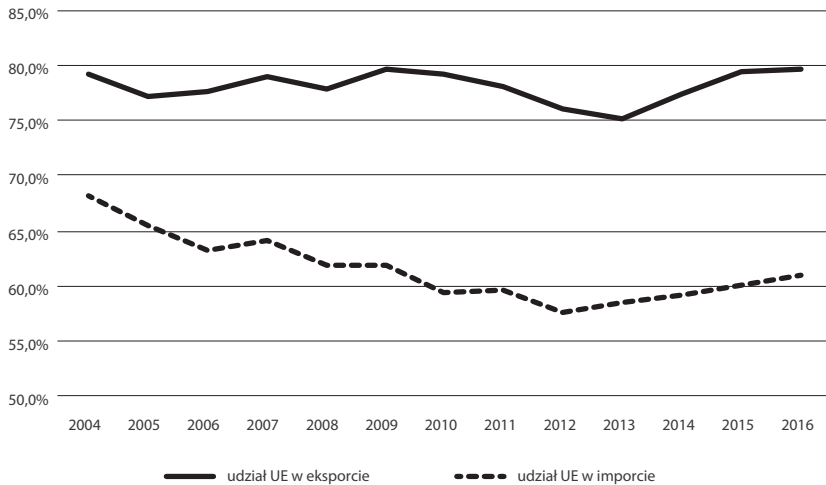
⁶⁶ Obliczenia własne na podstawie: „Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego GUS” za lata 2008–2016; GUS, *Obroty towarowe handlu zagranicznego ogółem i według krajów w 2016 r.*, Warszawa, 25 lipca 2017 r., s. 1.

Wykres 6. Obroty handlu zagranicznego towarami z państwami członkowskimi UE w latach 2004–2016 (w mld euro)



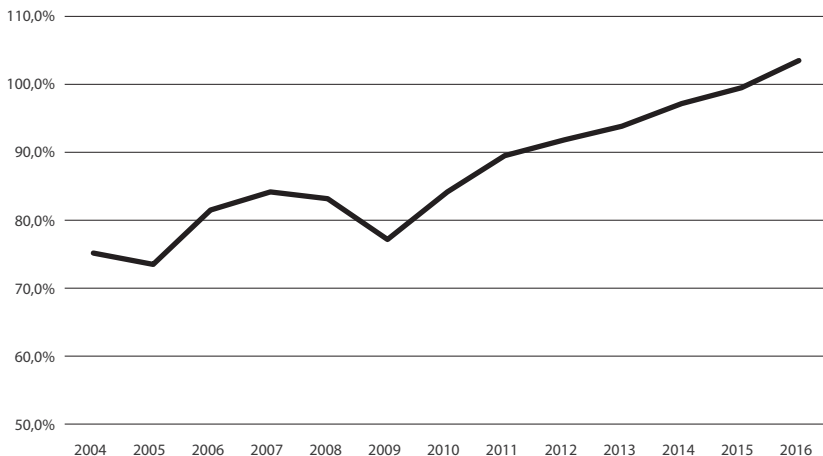
Źródło: „Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego GUS” (roczniki 2007–2016); GUS, *Obroty towarowe handlu zagranicznego ogółem i według krajów w 2016 r.*, Warszawa, 25 lipca 2017 r., s. 1.

Wykres 7. Udział wartości eksportu i importu do/z państw członkowskich UE w wymianie handlowej Polski w latach 2004–2016



Źródło: jak pod wykresem 6.

Wykres 8. Wartość międzynarodowej wymiany handlowej Polski w stosunku do PKB w latach 2004–2016



Źródło: na podstawie GUS, *Polska – wskaźniki makroekonomiczne*, <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>; Narodowy Bank Polski, *Statystyka bilansu płatniczego*, http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/bilans_platniczy/bilansplatniczy_r.html [dostęp: 25 sierpnia 2017 r.].

je pozytywna zależność między otwartością i rozwojem gospodarczym. Zwiększa ona bowiem m.in. produktywność, która z kolei ma najważniejsze znaczenie dla wzrostu gospodarczego, poziomu dochodów i zamożności obywateli. Dane przedstawione na wykresie 8 potwierdzają rosnącą rolę zagranicznej wymiany towarów i usług w ostatnich latach, a tym samym coraz większą otwartość polskiej gospodarki.

Rolnictwo

Polska ma trzecią największą powierzchnię upraw rolnych w Unii Europejskiej oraz korzystne warunki do produkcji żywności. Od 2004 r. polscy rolnicy są beneficjentami wspólnej polityki rolnej (WPR), która składa się z dwóch głównych filarów: płatności (dopłat) bezpośrednich do powierzchni upraw oraz wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Według danych Ministerstwa Finansów polscy rolnicy do 31 grudnia 2016 r. otrzymali 24,7 mld euro dopłat bezpośrednich⁶⁷. Mimo że poziom tych dopłat na 1 ha jest niż-

⁶⁷ Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/unia-europejska/transfery-finansowe-polska-ue> [dostęp: 20 sierpnia 2017 r.].

szy niż średnia w UE, to stanowią one, w zależności od rodzaju działalności, od kilkunastu do kilkudziesięciu procent dochodów gospodarstw rolnych. Z informacji Sieci Danych Rachunkowości Gospodarstw Rolniczych (*Farm Accountancy Data Network*, FADN), wynika, że w przypadku najmniejszych gospodarstw dopłaty bezpośrednie są nawet większe niż uzyskiwane przez nie przychody z działalności podstawowej⁶⁸. Dopłaty stanowią dodatkowy dochód rolników, który w większości jest przeznaczany na spożycie bezpośrednie, zakupy nawozów i środków ochrony roślin oraz paliwa do produkcji rolnej⁶⁹. Wpływają one zatem pozytywnie na popyt wewnętrzny i jednocześnie podnoszą poziom życia mieszkańców wsi.

Wyniki badań wskazują również na pozytywne oddziaływanie na rozwój gospodarczy drugiego filara WPR, jakim jest rozwój obszarów wiejskich. Według szacunków średnia wielkość wpływu „Programu rozwoju obszarów wiejskich” (PROW) na poziom PKB w latach 2007–2015 wynosiła 0,3% (od 0,83% w województwie podlaskim do 0,06% w województwie dolnośląskim)⁷⁰.

Instrumenty WPR przyspieszyły i wzmocniły procesy przekształcania i restrukturyzacji polskiego rolnictwa⁷¹. Wzrosła średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego oraz intensywność produkcji roślinnej. Problemem pozostaje jednak nadal bardzo duża liczba małych gospodarstw rolnych, niska wydajność pracy oraz niewielka powierzchnia upraw rolnych przypadająca na jednego zatrudnionego. W 2004 r. liczba osób pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych wynosiła 2,3 mln osób⁷², zaś w 2016 r. ok. 1,5 mln⁷³. Stanowiło to 9,2% zatrudnienia ogółem i mimo obserwowanej ten-

⁶⁸ Z. Floriańczyk, D. Osuch, R. Płonka, *Wyniki standardowe 2015 uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w polskim FADN*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2017, s. 53.

⁶⁹ *Polska wieś i rolnictwo 2015. Raport z badania*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, s. 29, <https://bip.minrol.gov.pl/Opracowania-ekspertyzy-publicacje/RAPORTY-z-badania-pn-POLSKA-WIES-I-ROLNICTWO-za-lata-2012-2015> [dostęp: 31 sierpnia 2017 r.].

⁷⁰ *Ocena wpływu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 na gospodarkę Polski. Raport końcowy*, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław, 14 maja 2015 r., s. 61.

⁷¹ M. Matyka, S. Krasowicz, J. Kopiński, *Zmiany produkcji rolniczej w Polsce w latach 2000–2014*, „Studia BAS” 2016, nr 4, s. 33 [Wspólna polityka rolna, red. D. Stankiewicz].

⁷² GUS, *Kwartalna informacja o rynku pracy, I–IV kwartał 2004 r.*, dane dla I kwartału 2004 r., [http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/monitoring-rynku-pracy-kwartalna-informacja-o-rynku-pracy-w-drugim-kwartale-2017-r-,12,29.html#archive](http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/monitoring-ryнку-pracy-kwartalna-informacja-o-rynku-pracy-w-drugim-kwartale-2017-r-,12,29.html#archive) [dostęp: 31 sierpnia 2017 r.].

⁷³ GUS, *Kwartalna informacja o rynku pracy – IV kwartał 2016*, Warszawa, 23 lutego 2017 r. s. 5. Dane te nie są jednak w pełni porównywalne ze względu na zmianę przez GUS definicji gospodarstwa rolnego w 2010 r.

dencji spadkowej jest ono kilka razy większe od udziału rolnictwa w tworzeniu wartości dodanej brutto (2,4% w 2016 r).

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne mają pozytywny wpływ m.in. na innowacyjność i zatrudnienie. Filie przedsiębiorstw międzynarodowych zwykle więcej eksportują, są większe i bardziej produktywne, dzięki czemu mogą oferować swoim pracownikom wyższe wynagrodzenia. Jednocześnie ich obecność zwiększa presję konkurencyjną na firmy lokalne.

Dla korporacji transnarodowych członkostwo Polski w UE uzupełniło listę tradycyjnych przewag, jakimi są koszty i dostępność czynników produkcji oraz położenie geograficzne, o dostęp do jednolitego rynku i stabilność otoczenia prawnego. Napływowi BIZ sprzyja także swoboda przepływu kapitału. Według UNCTAD w czasie 10 lat poprzedzających akcesję do UE (1994–2003) średni roczny napływ inwestycji zagranicznych do Polski wynosił 5,2 mld dolarów, natomiast w latach 2004–2016 średnio 12,4 mld dolarów, a więc ponad dwa razy więcej⁷⁴. Najważniejsze źródło napływu BIZ stanowiła Unia Europejska. Według Głównego Urzędu Statystycznego, w latach 2004–2015 odsetek zainwestowanego kapitału z państw członkowskich UE stanowił 86,9–91,1% kapitału zagranicznego w Polsce⁷⁵.

Rynek pracy

Swobodny przepływ osób i możliwość podejmowania zatrudnienia w innych państwach UE przynosi duże korzyści dla unijnej gospodarki jako całości, pracodawców, a także samych pracowników (zwiększenie dochodów, poprawa statusu materialnego osób bliskich). Przesyłane do kraju przez emigrantów pieniądze z tytułu pracy za granicą (*remittances*) zmniejszają deficyt na rachunku bieżącym, wspierają popyt wewnętrzny oraz „pogłębiają” rynek usług finansowych (*financial deepening*). Zmniejsza się bezrobocie i rośnie nacisk na wzrost wynagrodzeń. Swobodny przepływ może jednak także wywoływać negatywne skutki gospodarcze, których doświadczyła m.in. Polska.

⁷⁴ Obliczenia własne na podstawie: UNCTAD, *Foreign direct investment: inward and outward flows and stock, annual, 1970–2016*, <http://unctadstat.unctad.org> [dostęp: 21 sierpnia 2017 r.].

⁷⁵ Bez m.in. działalności ubezpieczeniowej i bankowej. Zob. opracowania GUS: *Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym* (za lata 2005–2015), *Działalność gospodarcza spółek z udziałem kapitału zagranicznego w 2004 roku*, GUS, Warszawa 2005. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że niektóre firmy z państw trzecich często realizują inwestycje w Polsce przez podmioty zależne zarejestrowane w krajach UE, najczęściej w Holandii i Luksemburgu.

Wejście do UE spowodowało gwałtowny wzrost emigracji zarobkowej Polaków, głównie do Wielkiej Brytanii i Irlandii (które otworzyły swoje rynki pracy już w 2004 r.), Niemiec i Holandii⁷⁶. Według GUS na koniec 2015 r. w państwach Unii Europejskiej przebywało czasowo ok. 1,98 mln mieszkańców Polski. Z kolei według danych Eurostatu liczba osób urodzonych w państwach UE i mieszkających w Polsce wynosiła w tamtym czasie ok. 0,22 mln. Był to najmniejszy odsetek tej kategorii osób w stosunku do wszystkich mieszkańców w UE-28⁷⁷.

Według szacunków Narodowego Banku Polskiego w latach 2004–2016 z tytułu pracy Polaków w państwach Unii Europejskiej napłynęło do Polski ok. 46,1 mld euro⁷⁸. Stanowiło to więc aż 52% kwoty transferów netto otrzymanych z budżetu UE w tych latach. Oprócz korzyści (przede wszystkim pozytywny wpływ na popyt wewnętrzny) emigracja zarobkowa wywołała także negatywne skutki. Przyczyniła się do niedoboru pracowników w niektórych sektorach gospodarki (np. budownictwie) lub w zawodach wymagających rzadkich kwalifikacji i słabo opłacanych (np. pielęgniarki)⁷⁹. Zmniejszyła podaż pracy, wpływy podatkowe, negatywnie wpływała na produktywność oraz pogorszyła sytuację demograficzną (emigrowali głównie ludzie młodzi, mający pracę, bardziej przedsiębiorczy i lepiej wykształceni niż przeciętnie w Polsce). Innym negatywnym zjawiskiem związanym z transferami z tytułu pracy za granicą jest obniżanie motywacji do podejmowania pracy przez ich beneficjentów oraz zwiększanie tzw. płacy progowej (*reservation wage*), czyli najniższej płacy, za którą są oni gotowi podjąć pracę.

⁷⁶ GUS, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2015. Notatka informacyjna*, 5 września 2016 r., s. 3, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-emigracji-z-polski-w-latach-20042015,2,9.html> [dostęp: 13 września 2017 r.].

⁷⁷ *Population on 1 January by age group, sex and country of birth*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_pop3ctb&lang=en [dostęp: 15 września 2017 r.].

⁷⁸ Obliczenia własne na podstawie: I. Chmielewska, *Transfery z tytułu pracy Polaków za granicą w świetle badań Narodowego Banku Polskiego*, seria „Materiały i Studia” nr 314, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2015, s. 15; *Bilans płatniczy Rzeczypospolitej Polskiej (dane kwartalne dla lat 2014–2016)*, http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/bilans_platniczy/bilans_platniczy.html [dostęp: 6 września 2017 r.].

⁷⁹ A. Fihel, *Demograficzne i społeczno-gospodarcze skutki migracji zagranicznych* [w:] *Przemiany demograficzne w Polsce i ich społeczno-ekonomiczne konsekwencje*, red. B. Kłos, P. Russel, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 104.

Koszty członkostwa wynikające z regulacji UE

Ponieważ jednolity rynek wymaga harmonizacji przepisów przez usunięcie prawnych i technicznych barier między rozdrobionymi rynkami państw członkowskich, jego funkcjonowanie reguluje kilka tysięcy unijnych aktów prawnych⁸⁰. Największe znaczenie mają dyrektywy, które dają państwom członkowskim swobodę co do doboru środków i metod realizacji wskazanych w nich celów (tzw. transpozycja). W dniu 1 maja 2017 r. liczba dyrektyw dotyczących jednolitego rynku wynosiła 1076⁸¹. Połączenie prawa unijnego i krajowego tworzy dla przedsiębiorstw bardziej wymagające środowisko regulacyjne.

W Polsce brakuje ocen *ex post* funkcjonowania unijnych regulacji. Z kolei oceny *ex ante*, znajdujące się w dołączanych do rządowych projektów ustaw formularzach ocen skutków regulacji, są często bardzo ogólne. Wynika z nich, że większość wdrażanego prawa unijnego nie ma wpływu na działalność przedsiębiorstw. Dla przykładu, wśród 37 projektów ustaw wdrażających prawo UE przyjętych przez Sejm w 2016 r. na możliwe zwiększenie obciążeń dla przedsiębiorców wskazano w 7 ocenach skutków regulacji, natomiast 9 unijnych inicjatyw legislacyjnych miało je zmniejszać lub wywoływać inne pozytywne skutki dla ich funkcjonowania. Ocena wpływu netto regulacji unijnych na gospodarkę nie zawsze jest zresztą łatwa. Przepisy negatywnie oceniane przez przedsiębiorców mogą bowiem wywoływać pozytywne skutki społeczne (np. poprawa stanu zdrowia ludzi czy zmniejszenie negatywnego oddziaływania działalności gospodarczej na środowisko). Wiele regulacji prawdopodobnie zostałyby wprowadzonych także wtedy, gdyby Polska nie był członkiem UE.

Koszty dla przedsiębiorstw lub brak możliwości szybkiego osiągnięcia korzyści mogą również wynikać z opóźnień w implementacji lub nieprawidłowej implementacji unijnych aktów prawnych. Polska przez większość lat członkostwa w UE miała wyższy niż średnia w UE odsetek niewdrożonych dyrektyw (tzw. deficyt transpozycji)⁸². W 2016 r. miała też największą liczbę dyrektyw (18), które nie zostały prawidłowo implementowane do pra-

⁸⁰ *The EU Single Market. Transposition*, http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm [dostęp: 19 września 2017 r].

⁸¹ *The EU Single Market. Documents Related to the Internal Market Scoreboard, (01.05.2017) Updated List of Internal Market Directives*, http://ec.europa.eu/internal_market/score/relateddocs/index_en.htm [dostęp: 30 sierpnia 2017 r.].

⁸² Tabela wyników jednolitego rynku. Wyniki poszczególnych państw członkowskich: Polska (okres sprawozdawczy: 2016 r.), s. 3, http://ec.europa.eu/internal_mar

wa krajowego (tzw. deficyt zgodności). Inną kwestią jest niska skuteczność działania krajowej administracji w wykonywaniu prawa unijnego, czego negatywne przykłady miały już miejsce w Polsce⁸³.

Niektóre unijne regulacje mogą mieć także poważniejsze skutki, zmniejszając konkurencyjność dużych grup przedsiębiorców lub sektorów w stosunku do przedsiębiorców z innych państw UE lub państw trzecich. Dwie unijne polityki, klimatyczna i energetyczna, mogą zwiększać koszty funkcjonowania oraz inwestycji polskiego sektora energetycznego, który jest oparty na elektrowniach węglowych. Wśród obecnie diskutowanych projektów aktów prawnych przykładem mogą być niektóre propozycje zawarte w przedstawionym w 2016 r. nowym pakiecie legislacyjnym „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” (tzw. pakiecie zimowym)⁸⁴. Z kolei projekt zmian w dyrektywie 96/71/WE o pracownikach delegowanych w ramach świadczenia usług w kształcie zaproponowanym przez Komisję Europejską może doprowadzić do ograniczenia delegowania pracowników z Polski, skąd pochodzi największa grupa takich pracowników (według szacunków Komisji ok. 430 tys. osób w 2014 r.)⁸⁵. Z kolei wzrost wynagrodzeń pracowników delegowanych i wymogów administracyjnych związanych z ich zatrudnianiem zwiększy koszty i obniży konkurencyjność polskich przedsiębiorstw na jednolitym rynku. W szczególności może to dotyczyć firm działających w sektorze budownictwa i transportu.

ket/scoreboard/_docs/2017/member-states/2017-poland_pl.pdf [dostęp: 30 sierpnia 2017 r.].

⁸³ Na przykład w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła skuteczność działań administracji publicznej na rzecz dostosowania polskiej gospodarki do wymogów pakietu energetyczno-klimatycznego UE. W ocenie NIK organy administracji rządowej nie zapewniły w należyтым zakresie ochrony konkurencyjności tym sektorom gospodarki, których działalność powoduje emisję CO₂ i innych gazów objętych systemem EU ETS i w efekcie naraziły je na ponoszenie dodatkowych kosztów wynikających ze stosowania pakietu. Zob. NIK, *Dostosowanie polskiego przemysłu do wymogów pakietu energetyczno-klimatycznego. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa, listopad 2016 r., s. 9.

⁸⁴ Zob. szerzej: M. Sobolewski, *Pakiet „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” – nowa inicjatywa w dziedzinie unijnej polityki energetycznej*” w niniejszym numerze „Studiów BAS”.

⁸⁵ Commission staff working document: *Impact assessment accompanying the document proposal for the Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of provision of services*, SWD(2016) 52, 8 marca 2016 r., s. 57.

Podsumowanie

Konwergencja Polski z Unią Europejską jest jednym z najważniejszych celów, który był i jest silnie akcentowany we wszystkich krajowych dokumentach strategicznych dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego. Według szacunków Economist Intelligence Unit z roku przystąpienia Polski do UE, potrzebowała ona wtedy 59 lat, aby zrównać się ze średnią unijną PKB na 1 mieszkańca⁸⁶. Z kolei według najbardziej pesymistycznego z trzech scenariuszy opracowanych w 2016 r. przez naukowców ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, uwzględniającego m.in. niekorzystne trendy na rynku pracy i związane z tym zmiany w produktywności, już od ok. 2020 r. może wystąpić stopniowe zmniejszanie się przewagi Polski nad najbardziej zamożnymi państwami Unii Europejskiej (UE-15) w zakresie dynamiki wzrostu PKB *per capita*. Konsekwencją będzie słabnięcie tempa konwergencji, a od ok. 2045 r., po osiągnięciu przez Polskę maksymalnego poziomu 84% przeciętnego dochodu w UE-15, ponowne zwiększanie się różnic w poziomie dochodów (dywergencja)⁸⁷.

Członkostwo w Unii wiąże się zarówno z korzyściami, jak i kosztami. W latach 2004–2016 w Polsce te pierwsze zdecydowanie przeważały. Dzięki mechanizmom związanym z uczestnictwem w unii celnej i jednolitym rynkiem oraz transferom z unijnego budżetu PKB Polski rósł szybciej niż średnia w UE. Po 2004 r. polska gospodarka stała się bardziej otwarta, silniej powiązana z gospodarką europejską i światową, a przez to bardziej konkurencyjna. Świadczy o tym m.in. ponadtrzykrotny wzrost eksportu i ponaddwuipółkrotny wzrost importu towarów i usług, a także dwukrotny wzrost napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Polska do końca 2016 r. otrzymała z budżetu UE 88,6 mld euro netto, które w znacznej części zostały przeznaczone na inwestycje. Jednym z największych beneficjentów unijnego budżetu byli polscy rolnicy. Jednocześnie zwiększyły się różnice w poziomie rozwoju regionalnego, a emigracja młodych, wykształconych ludzi w wieku produkcyjnym miała negatywny wpływ na krajowy rynek pracy. Mimo dużego postępu w zakresie wzrostu dochodów *per capita* i zmniejszenia dystansu rozwojowego Polska nadal znajduje się w grupie najmniej zamożnych państw UE, zaś tempo zmniejszania luki dochodowej w ostat-

⁸⁶ *A club in need of a new vision*, „The Economist” 2004, nr 8373, s. 26.

⁸⁷ Z. Matkowski, M. Próchniak, R. Rapacki, *Procesy konwergencji dochodów w Polsce na tle Unii Europejskiej – najważniejsze tendencje i perspektywy* [w:] *Polska. Raport o konkurencyjności 2016. Znaczenie polityki gospodarczej i czynników instytucjonalnych*, red. M.A. Weresa, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2016, s. 54–56.

nich kilku latach uległo wyraźnemu spowolnieniu. W połączeniu z takimi czynnikami, jak zmniejszenie strumienia środków unijnych do polskiej gospodarki w kolejnej perspektywie finansowej i starzenie się społeczeństwa, stawia to jeszcze poważniejsze wyzwania przed krajową polityką gospodarczą w najbliższych latach.

Bibliografia

- A club in need of a new vision*, „The Economist” 2004, nr 8373.
- Böhmer M., Limbers J., Pivac A., Weinelt H., *Departure from the Schengen Agreement. Macroeconomic impacts on Germany and the countries of the European Union*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2016.
- Branna J., Wąsowicz R., *Informacja OIDE: Semestr Europejski. Przewodnik po kluczowych dokumentach*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, Biblioteka Sejmowa, Warszawa 2013.
- Campos N.F., Coricelli F., Moretti L., *Economic Growth and Political Integration: Estimating the Benefits from Membership of the European Union using the Synthetic Counterfactuals Method*, IZA Discussion Paper No. 8162, April 2014.
- CBI Literature review of the impact of EU membership on the UK economy*, Confederation of British Industry, London, February 2016.
- Chmielewska I., *Transfery z tytułu pracy Polaków za granicą w świetle badań Narodowego Banku Polskiego*, seria „Materiały i Studia” nr 314, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2015.
- Ciesielska D.A., Radło M.J., *Determinanty wejścia w pułapkę średniego dochodu: perspektywa Polski*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2014, nr 2.
- Commission staff working document: *Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2017-13*, SWD(2016) 318, 19 września 2016 r.
- Commission staff working document: *Impact assessment accompanying the document proposal for the Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of provision of services*, SWD(2016) 52, 8 marca 2016 r.
- Decyzja Rady z 8 lipca 2008 r. uchylająca decyzję 2005/183/WE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce, Dz.Urz. UE L 200 z 29 lipca 2008 r.
- Decyzja Rady z 19 czerwca 2015 r. uchylająca decyzję 2009/589/WE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce, Dz.Urz. UE L 163 z 30 czerwca 2015 r.
- Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym*, za lata 2005–2015.
- GUS, *Działalność gospodarcza spółek z udziałem kapitału zagranicznego w 2004 roku*, Warszawa 2005.
- GUS, *Kwartalna informacja o rynku pracy – IV kwartał 2016*, Warszawa, 23 lutego 2017 r.

- GUS, *Obroty towarowe handlu zagranicznego ogółem i według krajów w 2016 r.*, Warszawa, 25 lipca 2017 r.
- Fihel A., *Demograficzne i społeczno-gospodarcze skutki migracji zagranicznych [w:] Przemiany demograficzne w Polsce i ich społeczno-ekonomiczne konsekwencje*, red. B. Kłos, P. Russel, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- Floriańczyk Z., Osuch D., Płonka R., *Wyniki standardowe 2015 uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w polskim FADN*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2017.
- Komisja Europejska, *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Bruksela 2014.
- Komunikat Komisji: *Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM(2010) 2020, 3 marca 2010 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Sprawność regulacyjna UE*, COM(2012) 746, 12 grudnia 2012 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Handel z korzyścią dla wszystkich. W kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej*, COM(2015) 497, 14 października 2015 r.
- Komunikat Komisji: *Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia – maksymalizacja wkładu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych*, COM(2015) 639, 14 grudnia 2015 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: *Przywrócenie strefy Schengen – Plan działania*, COM(2016) 120, 4 marca 2016 r.
- „Krajowy program reform. Europa 2020. Aktualizacja 2016/2017”, przyjęty przez Radę Ministrów 26 kwietnia 2016 r.
- Matyka M., Krasowicz S., Kopiński J., *Zmiany produkcji rolniczej w Polsce w latach 2000–2014*, „Studia BAS” 2016, nr 4 [*Wspólna polityka rolna*, red. D. Stankiewicz].
- Monteagudo J., Rutkowski A., Lorenzani D., *The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation*, „Economic Papers 456”, European Commission, June 2012.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006 r.
- NIK, *Dostosowanie polskiego przemysłu do wymogów pakietu energetyczno-klimatycznego. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa, listopad 2016 r.
- Ocena wpływu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 na gospodarkę Polski. Raport końcowy*, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław, 14 maja 2015 r.

Polska. Raport o konkurencyjności 2016. Znaczenie polityki gospodarczej i czynników instytucjonalnych, red. M.A. Weresa, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2016.

„Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego GUS”, roczniki 2007–2016.

The economic consequences of leaving the EU, The Centre for Economic Reform, London, June 2014.

The EU Single Market: Impact on Member States, LE Europe, Brussels, February 2017.

„The Global Competitiveness Report” edycje od 2006–2007 do 2016–2017, World Economic Forum.

Wniosek: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzenia europejskiej e-karty usług oraz powiązanych*, COM (2016) 824, 10 stycznia 2017 r.

World Investment Report 2017. Investment and the Digital Economy, United Nations Conference on Trade and Development, Genewa 2017.

Akty prawne

Decyzja Rady z 8 lipca 2008 r. uchylająca decyzję 2005/183/WE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce, Dz.Urz. UE L 200 z 29 lipca 2008 r.

Decyzja Rady z 19 czerwca 2015 r. uchylająca decyzję 2009/589/WE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce, Dz.Urz. UE L 163 z 30 czerwca 2015 r.

Rezolucja Rady Europejskiej z 17 czerwca 1997 r. w sprawie paktu stabilności i wzrostu, Dz.Urz. UE C 236 z 2 sierpnia 1997 r.

Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.Urz. UE L 209 z 2 sierpnia 1997 r.

Rozporządzenie Rady nr 1467/97/WE z 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.Urz. UE L 209 z 2 sierpnia 1997 r.

Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), załącznik do uchwały nr 8 Rady Ministrów z 14 lutego 2017 r., M.P. poz. 260.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r.

Uchwała nr 14/2016 Rady Ministrów z 16 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia „Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”.

Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz.Urz. WE L 239 z 22 września 2000 r.

Załącznik do uchwały nr 157 Rady Ministrów z 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju kraju 2020”, M.P. poz. 882.