



lat
POLSKI



w Unii
Europejskiej

2009



Wydaje:

Copyright © Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009

Przygotowano w:

Departament Analiz i Strategii
Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
Al. J. Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa
www.ukie.gov.pl

Zespół redakcyjny:

Małgorzata Katużyńska, dr Katarzyna Smyk, dr Jakub Wiśniewski

Korekta:

Katarzyna Gierłowska, Sylwia Wiśniewska

Druk i oprawa:

KRA-BOX Drukarnia offsetowa / introligatornia
ul. Mrówcza 94b, 04-762 Warszawa
www.kra-box.pl

DTP:

EDIT Drukarnia / studio DTP
00-768 Warszawa, ul. Kostrzewskiego 1
www.edit.net.pl

Koncepcja wydania, projekt okładki:

Mariusz Antosik

Pragniemy przekazać szczególne podziękowania za nieodpłatne przekazanie do wykorzystania w niniejszej publikacji rysunku satyrycznego Panu Zbigniewowi Jujce oraz plakatu promocyjnego „Polski hydraulik” Panu Piotrowi Adamskiemu. Dziękujemy również innym osobom, instytucjom, które zgodziły się na wykorzystanie ich prac w Raporcie.

ISBN 978-83-7567-043-1



spis treści

Wprowadzenie

6

Główne wnioski

14

I Gospodarczy wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej

Perspektywa makroekonomiczna	33
Rolnictwo i rybołówstwo	73
Infrastruktura transportowa	104
Transport lotniczy	121
Energetyka	139
Ochrona środowiska	158
Małe i średnie przedsiębiorstwa	176
Innowacyjność	193
Przepływy finansowe	208

II Społeczny wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej

Perspektywa społeczna	229
Rynek pracy i migracje	249
Przystąpienie do Schengen i bezpieczeństwo wewnętrzne	274
Edukacja i sport	294
Kultura i turystyka	309
Ochrona konsumenta i zdrowie publiczne	327
Społeczna percepcja członkostwa Polski w UE	352



Polityczny wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej

Perspektywa polityczna _____	369
Polska i jej wschodni sąsiedzi _____	393
Współpraca regionalna _____	407
Polska w zglobalizowanym świecie _____	420
Zarządzanie procesem członkostwa Polski w UE _____	447
Wdrożenie i stosowanie prawa UE _____	476
Wzmocnienie administracji publicznej: od biorcy do dawcy pomocy _____	529
Zakończenie. Czy poza Unią łatwiej byłoby znieść kryzys?	550
Bibliografia	562
Wykaz skrótów	588





Wprowadzenie

1 maja 2004 r. Polska stała się członkiem Unii Europejskiej (UE). Wieloletnie starania zapoczątkowane w okresie transformacji ustrojowej w 1989 r. dobiegły końca. W ciągu owych 15 lat konieczne było przejście przez niezbędne etapy procedury akcesyjnej zainicjowanej złożeniem wniosku o członkostwo w kwietniu 1994 r. Warunki członkostwa określone zostały w toku negocjacji akcesyjnych, które otwarto w marcu 1998 r. Z kolei negocjacje zakończyły się podpisaniem traktatu akcesyjnego w kwietniu 2003 r. Równolegle, Polska prowadziła intensywne działania dostosowawcze w celu spełnienia kryteriów członkostwa. Historyczna decyzja dotycząca akceptacji przystąpienia Polski do UE wyrażona przez społeczeństwo w referendum akcesyjnym w dniach 7–8 czerwca 2003 r. przypieczętowała działania polskich władz. Wraz z Polską do UE przystąpiło 9 nowych państw członkowskich, w większości z regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Dopełnienie rozszerzenia z 2004 r. stanowiła akcesja Bułgarii i Rumunii 1 stycznia 2007 r.

Mimo długotrwałych przygotowań ze strony rządu i administracji państwowej, przedsiębiorców i społeczeństwa akcesja Polski do Unii Europejskiej była pod wieloma względami krokiem w nieznaną. Trudno było przewidzieć, co w praktyce mogły oznaczać zmusznie wynegocjowane warunki członkostwa Polski w UE. Przed 2004 r. formułowano liczne, często sprzeczne, prognozy dotyczące spodziewanego wpływu UE na poszczególne sfery życia gospodarczego i społecznego w Polsce. Obecnie, pięć lat później, wiele wątpliwości zostało rozwiązanych. Prognozy sformułowane w dobie akcesji zweryfikowała codzienna rzeczywistość. Można dziś zmierzyć, przeanalizować i ocenić zjawiska, które jeszcze kilka lat temu były przedmiotem dywagacji, przybliżonych szacunków i spekulacji. Ekonomiści dysponują danymi pokazującymi, w jakim kierunku ewoluowała polska gospodarka po akcesji. Politolodzy śledzą aktywność przedstawicieli Polski na forach UE. W centrum zainteresowania prawników natomiast znajdują się

konsekwencje przyjęcia *acquis communautaire* do polskiego porządku prawnego. Z kolei badania opinii publicznej dostarczają informacji, jak proces integracji europejskiej postrzegany jest przez obywateli.

Niniejsza publikacja stanowi próbę zebrania wszystkich tych wątków w jeden spójny, całościowy obraz Polski w Unii Europejskiej. Warto zwrócić uwagę, że rozdziały składające się na niniejszy raport różnią się od siebie nie tylko omawianą problematyką, ale także sposobem prezentowania treści i metodologią. Przyjęcie takiej luźnej formuły, uwzględniającej złożoność tematu i jego wielowątkowość, stanowiło świadome zamierzenie Autorów. Warto przy tym pamiętać, że każdy z rozdziałów stanowi asumpt do refleksji nad wpływem UE na jedną z dziedzin życia publicznego w Polsce. Chodziło nie tyle o dostarczenie czytelnikowi faktów, informacji i danych, ile o ich analizę i interpretację. Biorąc pod uwagę potrzebę uwzględnienia tak wielu wątków w ramach jednej publikacji, w wielu miejscach Autorzy zmuszeni byli przedstawić omawiane zjawiska w sposób selektywny, wypuklając sfery życia gospodarczego i społecznego, w których – ich zdaniem – wpływ UE był najbardziej znaczący.

Raport został napisany z myślą o Czytelniku, niezajmującym się na co dzień problematyką integracji europejskiej. Starano się zawile, często specjalistyczne zagadnienia przedstawić w sposób przystępny i „przyjazny” dla osób nienawykłych do lektury rządowych dokumentów strategicznych. W raporcie położono nacisk na punkt widzenia zwykłych obywateli, pełniących określone role społeczne – przedsiębiorców, podatników, konsumentów, wyborców, pacjentów, czy pracowników migrujących. W ten sposób wpływ UE na gospodarkę, społeczeństwo czy porządek prawno-instytucjonalny państwa przybrał postać nie tyle abstrakcyjnych procesów i zjawisk, co realnych, odczuwalnych w codziennym życiu zmian.

Autorzy niniejszej publikacji wyszli z założenia, że opisywanie minionych pięciu lat ma ogromne walory poznawcze. Nie chodzi tu tylko o kontekst historyczny – wyjaśnianie przeszłych wydarzeń, przedstawianie kulisów spotkań na szczeblu dyplomatycznym, czy wyodrębnianie efektu członkostwa w poszczególnych sferach życia publicznego. Jeśli założyć, że członkostwo Polski w UE jest żywym procesem, wyciąganie wniosków z przeszłości może i powinno przełożyć się na lepsze wykorzystanie warunków polskiego członkostwa w latach kolejnych.

W większości rozdziałów pojawia się element prognostyczny, dotyczący perspektyw na kolejne lata. Sformułowano w nich postulaty i rekomendacje dla instytucji publicznych. Często procesy i tendencje, które wystąpiły w Polsce zostały przedstawio-

ne na tle procesów zachodzących w pozostałych nowych państwach członkowskich lub – szerzej – w innych krajach należących do UE.

Raport zasadniczo odnosi się do okresu 2004–2009, kiedy to Polska była pełnoprawnym członkiem UE. Tym niemniej, Autorzy poszczególnych rozdziałów, aby przedstawić temat w odpowiednim kontekście, często odwoływali się do okresu wcześniejszego, kiedy prowadzone były negocjacje akcesyjne oraz do polskiego prawa wprowadzane były zmiany z myślą o zbliżającym się członkostwie.

Prace nad raportem zostały ukończone w lutym 2009 r. Oznacza to, że w odniesieniu do wydarzeń i procesów najnowszych, dotyczących piątego roku członkostwa Polski w UE, nie były dostępne wszystkie dane statystyczne. Na początku 2009 r. trudno było przewidzieć rozwój wypadków w wielu obszarach polskiej polityki europejskiej, choćby ze względu na postępujący światowy kryzys gospodarczy.

Raport składa się z trzech części, dotyczących poszczególnych wymiarów członkostwa: gospodarczego, społecznego i politycznego. Poszczególne części raportu poprzedzone są rozdziałami wprowadzającymi do danej problematyki. Mają one charakter bardziej ogólny, wychodząc naprzeciw potrzebie syntezy prezentowanej w raporcie treści.

W części poświęconej wymiarowi gospodarczemu członkostwa przedstawiono wpływ integracji Polski z UE na wzrost produktu krajowego brutto, obroty handlowe, inflację, sektor finansowy, bezpośrednie inwestycje zagraniczne i inne zmienne makroekonomiczne. Rozdział dotyczący rolnictwa podejmuje wątki związane z udziałem Polski w tworzeniu i realizacji wspólnej polityki rolnej, a także modernizacją polskiej wsi, łączącą się z dopłatami bezpośrednimi do produkcji rolnej. Omówione zostały takie zagadnienia, jak obrót ziemią rolną, kondycja przemysłu spożywczego, czy handel produktami rolnymi z innymi krajami członkowskimi UE. Przeanalizowano także wpływ wspólnej polityki rybackiej na sytuację polskiego sektora rybołówczego. Rozdział kolejny dotyczy infrastruktury transportowej. Przy omówieniu tego tematu szczególną uwagę poświęcono inwestycjom współfinansowanym z budżetu UE. Opisano także zmieniające się uwarunkowania infrastruktury drogowej i kolejowej (w mniejszym stopniu morskiej), zwłaszcza w kontekście popytu na przewóz osób i towarów. Transport lotniczy natomiast stał się przedmiotem rozważań osobnego rozdziału, w którym omówiono fenomen umasowienia usług lotniczych. Wyjaśniono pokrótce wpływ tzw. pakietu liberalizacyjnego na pojawienie się niskokosztowych przewoźników i – co za tym idzie – obniżenie kosztów podróży samolotem.

Rozdział dotyczący energetyki podejmuje wątek dotyczący reform rynków gazu i energii elektrycznej, wywołanych przystąpieniem Polski do UE. Omówiono także wyzwania związane z bezpieczeństwem i infrastrukturą energetyczną. Akcesja oznaczała także wprowadzenie wysokich standardów ochrony środowiska naturalnego. W rozdziale poświęconym tej kwestii skoncentrowano się na kosztach tego procesu, zwłaszcza widzianego oczyma przedsiębiorców. Odnosząc się do zagadnień ochrony powietrza, gospodarki wodno-ściekowej oraz gospodarki odpadami przeanalizowano zakres i charakter zmian w polskim porządku prawnoinstytucjonalnym oraz infrastrukturze ochrony środowiska. Jak wiadomo, w polskiej gospodarce szczególną rolę odgrywają małe i średnie przedsiębiorstwa, stanowiąc ok. 99% ogólnej liczby podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Rozdział poświęcony temu zagadnieniu pozwala stwierdzić, do jakiego stopnia polskie firmy i polscy przedsiębiorcy byli w stanie konkurować na rynku wewnętrznym, liczącym 450 milionów konsumentów. Odpowiada on także na pytanie, na ile polskie firmy korzystały z dofinansowania z funduszy strukturalnych. Temat pokrewny, także dotyczący polskich przedsiębiorstw podejmuje rozdział poświęcony innowacyjności. Opisuje on wysiłki podejmowane przez polską administrację i sektor prywatny w kierunku budowy gospodarki opartej na wiedzy. Ukazano szanse i wyzwania, jakie dla polskiej innowacyjności niesie ze sobą członkostwo Polski w UE. Część makroekonomiczną zamyka rozdział dotyczący przepływów finansowych. Porównano i zbilansowano w nim środki pozyskane z budżetu UE ze składką, którą Polska odprowadziła do budżetu UE z tytułu członkostwa.

Akcesja Polski do Unii Europejskiej była nie tylko wydarzeniem politycznym i gospodarczym, ale również społecznym. Ponad 38 milionów polskich obywateli uzyskało formalne obywatelstwo europejskie, a tym samym nowy – szerszy – punkt odniesienia. W części poświęconej wymiarowi społecznemu członkostwa skupiono się na życiu codziennym Polaków. Omówiono wpływ integracji europejskiej na poszczególne sfery życia, takie jak praca i stosunki ekonomiczne, nauka czy wypoczynek. Postawione zostało także pytanie, jak władze publiczne wywiązywały się ze swojej roli gwaranta praw – społecznych, obywatelskich czy konsumenckich. Poruszono również kwestię wpływu UE na polskie społeczeństwo rozumiane jako całość – jego spójność społeczno-gospodarczą, a także tożsamość narodową. Osobny rozdział dotyczy zmian na polskim rynku pracy i migracji zarobkowych Polaków. Omówiono w nim podstawowe wskaźniki rynku pracy, takie jak zatrudnienie, bezrobocie, czy aktywność zawodowa. Przedstawiono także zależności łączące sytuację na polskim rynku pracy z emigracją zarobkową. Omówiono

także koszty i korzyści dla gospodarki i społeczeństwa, wynikające z większej mobilności transgranicznej Polaków. Kolejny rozdział podejmuje temat bezpieczeństwa wewnętrznego i przystąpienia Polski do Schengen. Opisano w nim konsekwencje dla obywateli wynikające z przystąpienia Polski do strefy Schengen, włączając w to ochronę granic wewnętrznych i zewnętrznych (z uwzględnieniem efektów realizacji wspólnej polityki wizowej i azylu). Omówiono także działania w zakresie współpracy policyjnej, zwalczania terroryzmu, przestępczości zorganizowanej czy funkcjonowania służb celnych w ramach UE. Przedstawione i ocenione zostały również dokonania władz w zakresie wymiaru sprawiedliwości, gdzie uwzględniono zarówno współpracę sądową w sprawach cywilnych i handlowych, jak i kooperację w sprawach karnych.

Rozdział dotyczący edukacji i sportu podejmuje tematykę, która tylko w ograniczonym stopniu podlega kompetencjom UE, pozostając w gestii państw członkowskich. Jednocześnie swoboda przemieszczania w celu podjęcia nauki lub uprawiania dyscypliny sportowej nie pozostawała bez wpływu na polski system edukacji i sportu. Osobny wątek stanowiło uczestnictwo obywateli polskich we wspólnotowych programach edukacyjnych oraz współfinansowane z budżetu UE inwestycje w infrastrukturę sportową i szkolną w Polsce. O kulturze i turystyce traktuje rozdział kolejny. Poruszono w nim istotny wątek duchowego wymiaru integracji europejskiej, gdzie UE pełni rolę instytucji wspierającej dziedzictwo kulturowe Europy. Także w tym rozdziale opisano wymierne efekty członkostwa Polski w UE dotyczące inwestycji unijnych w obszarze turystyki i szeroko rozumianej kultury. Rozdział poświęcony ochronie konsumenta i zdrowiu publicznemu powraca do wątku bezpieczeństwa, odpowiadając na pytanie, na ile polskim konsumentom i pacjentom przybyło po 1 maja 2004 r. uprawnień. Pokazano w nim związek między aktami prawa wspólnotowego i decyzjami podejmowanymi na szczeblu europejskim a – na przykład – niższymi opłatami za komórkowe połączenia międzynarodowe. Część dotyczącą wymiaru społecznego zamyka rozdział omawiający akceptację Polaków dla członkostwa. Poszukiwano w nim dominujących trendów, jak też zmiennych determinujących akceptację lub niechęć do UE. Analizie poddano także dynamikę postrzeganych korzyści i kosztów, jakie są w ocenie opinii publicznej następstwem akcesji. Przedmiotem zainteresowania było także to, jak na tle innych krajów członkowskich (zwłaszcza tych przystępujących do UE wraz z Polską) oceniana jest Unia. Poszukiwano różnic i podobieństw w ocenach akceptacji UE wśród ogółu jej obywateli, stąd też wykorzystano badania międzynarodowe.

Część dotyczącą wymiaru politycznego integracji europejskiej otwiera rozdział poświęcony analizie roli Polski na forum UE. Przedstawiono w nim polityczny bilans

rozszerzenia UE z 2004 r., odnosząc się do ogólnych i całościowych zmian, jakie wywołał w Unii Europejskiej proces rozszerzenia, z punktu widzenia agendy politycznej, priorytetów i dalszych kierunków rozwoju integracji europejskiej. Omówiono także wpływ rozszerzenia na proces decyzyjny i funkcjonowanie europejskich instytucji. Przedstawiono ponadto priorytetowe obszary działania Polski na forum Unii jako ważne wyznaczniki sposobu definiowania jej roli w Unii Europejskiej. Rozdział kolejny, dotyczący współpracy ze wschodnimi sąsiadami omawia w sposób szczegółowy wysiłki podejmowane przez Polskę na rzecz pogłębienia relacji gospodarczych, społecznych i politycznych z krajami położonymi na wschodzie Europy. Rozdział „Współpraca regionalna” odnosi się do ugrupowań funkcjonujących w regionie, w których Polska jest czynnym uczestnikiem: Grupy Wyszehradzkiej, Inicjatywy Środkowoeuropejskiej oraz Rady Państw Morza Bałtyckiego. Przedstawiono w nim przeobrażenia, jakie wystąpiły w powyższych organizacjach w związku z faktem rozszerzenia UE. W tekście poruszono zagadnienie wpływu uczestnictwa Polski w tych organizacjach na możliwość realizacji priorytetów polskiej polityki europejskiej.

Rozdział „Polska w zglobalizowanym świecie” porusza wątek zmieniających się pod wpływem członkostwa stosunków z krajami trzecimi i roli Polski na forum organizacji międzynarodowych, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych. Podejmuje on także wątek udziału naszego kraju w projektowaniu i realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE. Rozdział kolejny dotyczy szeroko rozumianego zarządzania procesem członkostwa, gdzie zaprezentowano funkcjonowanie systemu koordynacji polityki europejskiej oraz omówiono przygotowania do pierwszej prezydencji Polski w UE w 2011 r. Z punktu widzenia administracji państwowej istotne są rozważania na temat wdrażania i stosowania prawa wspólnotowego. W tekście znalazły się odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu Polska wywiązywała się z obowiązku transpozycji aktów prawa europejskiego do polskiego porządku prawnego. Część dotycząca politycznego wymiaru członkostwa Polski w UE zamyka rozdział dotyczący roli UE we wzmacnianiu polskiego procesu administracyjnego.

Publikacja została opracowana w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE), w Departamencie Analiz i Strategii i przy współpracy innych departamentów (Departamentu Prawa Unii Europejskiej, Departamentu Polityki Integracyjnej, Departamentu Koordynacji Przygotowań i Obsługi Przewodnictwa Polski w UE, Departamentu Programów Rozwoju Instytucjonalnego i Departamentu Obsługi Narodowego Koordynatora Pomocy). Stanowi ona kontynuację oraz – w pewnym sensie – ukoronowanie

raportów cząstkowych, podsumowujących członkostwo Polski w UE, które powstawały w UKIE w latach ubiegłych. W raporcie wykorzystano dane własne oraz informacje uzyskane od właściwych w danym temacie resortów i urzędów centralnych, odpowiedzialnych za realizację poszczególnych aspektów polskiej polityki europejskiej. W związku z tym, za cenne wsparcie i wkład w pracy nad raportem Autorzy pragną szczególnie podziękować następującym ministerstwom i urzędom centralnym: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwu Finansów, Ministerstwu Gospodarki, Ministerstwu Obrony Narodowej, Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwu Rozwoju Regionalnego, Ministerstwu Sportu i Turystyki, Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwu Spraw Zagranicznych, Ministerstwu Sprawiedliwości, Ministerstwu Środowiska, Ministerstwu Infrastruktury, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Komisji Nadzoru Finansowego, Narodowemu Bankowi Polskiemu, Narodowemu Funduszowi Zdrowia, Państwowej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Urzędowi ds. Cudzoziemców, Komendzie Głównej Straży Granicznej, Komendzie Głównej Policji, Urzędowi Lotnictwa Cywilnego, Agencji Żeglugi Powietrznej, a także Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Nie sposób także pominąć roli ekspertów zewnętrznych, których analizy i komentarze przyczyniły się do pogłębienia warstwy merytorycznej raportu. Szczegółową listę ekspertów zleconych w związku z pracami nad raportem zawarto w bibliografii.



Główne wnioski

- W lutym 2009 r. 75% badanych Polaków popierało członkostwo Polski w Unii Europejskiej (UE). Mimo nieznacznych wahań nastrojów w ciągu ostatnich 5 lat, akceptacja dla członkostwa Polski w UE stabilnie i systematycznie wzrastała. Poparcie to wynikało z coraz powszechniejszego przekonania o korzyściach uzyskiwanych dzięki akcesji. Najczęściej dostrzegane zmiany dotyczyły: swobody podróżowania, podejmowania pracy i nauki w innych krajach, poprawy sytuacji w rolnictwie oraz szerzej – korzyści dla polskiej gospodarki, lepszej sytuacji na krajowym rynku pracy, ale także roli Polski na arenie międzynarodowej. Emeryci i renciści oraz rolnicy byli stosunkowo najmniej entuzjastycznie nastawieni do UE. Jednocześnie wśród wymienionych grup społecznych odnotowano, w stosunku do 2004 r., wzrost zwolenników członkostwa Polski w UE. Niezmiennie od 5 lat najwięcej entuzjastów UE znajdowało się wśród kadry zarządzającej oraz studentów.
- Ujawniające się efekty przystąpienia Polski do UE są zróżnicowane pod względem skali, charakteru i obszaru. W szczególności najwięcej efektów rozszerzenia można dostrzec w sferze współpracy gospodarczej z państwami UE, co wynika z objęcia Polski jednolitymi zasadami obowiązującymi na rynku wewnętrznym UE. Podobnie wiele istotnych zmian odnotowano w rolnictwie, z racji głębokiego zaawansowania procesu integracji europejskiej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Z kolei w takich dziedzinach, jak służba zdrowia, kultura, edukacja, zmiany miały charakter jedynie pośredni, wynikający np. z możliwości korzystania z funduszy strukturalnych w danym obszarze. Efekty członkostwa zależą więc od specyfiki danego obszaru i z tej perspektywy powinny być oceniane.
- Polska wykorzystała szansę, jaką dla rozwoju gospodarczego stworzyło członkostwo w UE, jednocześnie budując gospodarkę opartą na zdrowych fundamentach i rozsądnej polityce makroekonomicznej. Dynamika obecnych zmian kryzysowych

utrudnia przedstawienie pewnych prognoz gospodarczych na rok 2009. Jednak, analizując opinie ekonomistów i instytucji prognozujących rozwój gospodarek, Polska stale wymieniana jest wśród nielicznej grupy państw europejskich, które w 2009 r. mają szansę na uniknięcie spadku PKB oraz są uznawane za najbardziej konkurencyjne gospodarki Unii Europejskiej – według raportu Lisbon Council i Allianz *European Growth and Jobs Monitor 2009* polska gospodarka jest drugi rok z rzędu drugą (po Finlandii) najbardziej konkurencyjną gospodarką UE.

- Członkostwo w UE okazało się amortyzatorem zabezpieczającym przed wstrząsami w światowej gospodarce. Polska, będąc częścią rynku wewnętrznego UE, jest w dużym stopniu chroniona przed tendencjami protekcjonistycznymi pojawiającymi się na świecie w związku z kryzysem finansowym i ekonomicznym. Rolę ochronną w Polsce pełnią również środki z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności UE i Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), które w istotny sposób będą wspierać wzrost gospodarczy w przyszłości.
- Polska uzyskała dostęp do europejskich środków pomocowych oraz stabilizacyjnych. W czasie kryzysu może liczyć na pomoc nie tylko ze strony Międzynarodowego Funduszu Walutowego, ale również europejskich instytucji finansowych oraz na solidarne wsparcie pozostałych państw członkowskich. Polska nie ma obecnie potrzeby sięgania po ten rodzaj pomocy i nie występują przesłanki, że będzie miała potrzebę skorzystania z niej. Jednak sama świadomość możliwości wykorzystania tego rodzaju wsparcia jest dodatkową polisą ubezpieczeniową. Postanowienia Rady Europejskiej z marca 2009 r. są tego dobitnym przykładem. Przywódcy państw i rządów UE podjęli na tym szczycie decyzję o podwojeniu funduszu pomocy dla pozostających poza strefą euro zainteresowanych „nowych” państw członkowskich, który w wyniku tej decyzji będzie wynosił 50 mld euro.
- Przystąpienie Polski do UE powinno być oceniane z punktu widzenia długookresowych efektów, kiedy to realizowane są największe korzyści z członkostwa w UE, a krótkookresowy charakter obecnych zjawisk kryzysowych nie powinien przysłonić osiągnięć pięciu lat członkostwa w UE. Szacunki *ex-ante* z 2001 r. prognozowały po rozszerzeniu dodatkowy wzrost w nowych państwach członkowskich na poziomie 1,3–2,1% rocznie do 2009 r. Według ocen *ex-post* w okresie 2000–2008 w nowych państwach członkowskich nastąpiło zwiększenie wzrostu gospodarczego średnio o około 1,75% rocznie.

- Członkostwo w UE przyczyniło się w istotny sposób do zwiększenia tempa wzrostu gospodarczego w Polsce. Po akcesji motorem wzrostu gospodarczego były popyt konsumpcyjny i inwestycyjny, a najwyższy wzrost PKB – na poziomie 6,6% – osiągnięto w 2007 r. Potwierdziły się tym samym przedakcesyjne prognozy dotyczące pozytywnego wpływu akcesji na wzrost gospodarczy związany z m.in. zwiększeniem obrotów handlu zagranicznego i inwestycji, a także transferów z budżetu UE. Dodatkowo PKB *per capita* w Polsce wzrósł z 43% średniej UE-15 w 2003 r. do niemal 51% w 2008 r. Natomiast wskaźnik produktywności pracy w Polsce wzrósł w tym okresie z poziomu 31,21 złotych na przepracowaną godzinę do 41,57 złotych.
- Systematycznie poprawiała się sytuacja na rynku pracy. Ożywienie gospodarcze, częściowo spowodowane akcesją do UE, prowadziło do wzrostu zatrudnienia i spadku bezrobocia. W pierwszej połowie 2007 r. pracowało przeciętnie 15 mln osób, o 9% więcej niż w 2002 r. W wyniku światowego kryzysu gospodarczego, począwszy od 2009 r. liczba osób pracujących w Polsce przestała się zwiększać. Na początku 2009 r. głównym problemem polskiego rynku pracy była rosnąca wskutek kryzysu gospodarczego stopa bezrobocia. Jednym z kluczowych instrumentów zapobiegania negatywnym skutkom napięć na rynku pracy były fundusze strukturalne. Zapowiedziano, że do końca 2009 r. zostanie z tego tytułu wydatkowanych minimum 16,8 mld złotych. Zostanie zwiększona m.in. pula dostępnych pieniędzy na innowacyjne inwestycje dużych firm (osiągając w końcu 2009 r. 2,5 mld złotych).
- Część zmian na polskim rynku pracy w latach 2004–2009 była związana z czynnikami „pozaunijnymi”, takimi jak zmiany demograficzne czy światowa koniunktura gospodarcza. Wejście Polski do UE (zwłaszcza zjawisko emigracji) wyeksponowało niektóre problemy na polskim rynku pracy. Zasoby pracy były niedopasowane strukturalnie do współczesnych warunków gospodarowania, co stanowiło skutek niewłaściwej polityki edukacji i szkoleń zawodowych w przeszłości. Po tym, jak wielu obywateli polskich skorzystało z prawa do zatrudnienia w krajach Europy Zachodniej, okazało się, że – mimo dużej liczby osób niepracujących – nadwyżki siły roboczej są niewielkie, a w niektórych sektorach gospodarki pojawiły się niedobory.
- Lata 2004–2007 to okres bezprecedensowego wzrostu skali mobilności Polaków – liczba osób podejmujących pracę w krajach UE wzrosła w tym czasie z oko-

ło 1 mln osób do 2,3 mln. Najwięcej Polaków pracowało w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Irlandii, Holandii i Włoszech. W 2007 r. fala emigracyjna zaczęła się stabilizować na poziomie 320 tys. osób rocznie. W latach 2008–2009 nie tylko słabła fala emigracyjna Polski, ale także coraz więcej Polaków decydowało się na powrót do kraju. Dotyczyło to zwłaszcza Irlandii i Wielkiej Brytanii. Sprawdzianem dla polskiej polityki imigracyjnej było ułatwienie wracającym do kraju rodakom integracji społecznej i zawodowej.

- Wpływ migracji na wskaźniki rynku pracy – wbrew powszechnie przyjętym przekonaniom – był umiarkowany. Wyjazdy Polaków za granicę miały natomiast daleko idące konsekwencje dla struktury polskiego rynku pracy i spójności społecznej. Owe konsekwencje objawiły się w tak różnorodnych zjawiskach, jak presja płacowa, nowe wzorce karier zawodowych czy poprawa sytuacji dochodowej polskich rodzin.
- Ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego Polski w latach 2004–2009, a także jego perspektyw na przyszłość, były transfery z budżetu UE. W okresie od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2008 r. transfery wyniosły 26,5 mld euro. Jednocześnie, Polska wpłaciła do budżetu UE 12,5 mld euro. Dodatnie saldo przepływów finansowych z UE po pięciu latach członkostwa ukształtowało się więc na poziomie 14 mld euro.
- Dzięki członkostwu w UE Polska otrzymała możliwość korzystania ze środków polityki spójności (fundusze strukturalne i Fundusz Spójności). W okresie 2004–2006 było to około 12 mld euro, natomiast w latach 2007–2013 dla Polski przypadnie ok. 68 mld euro. Środki z polityki spójności przeznaczone zostały na projekty z zakresu infrastruktury transportowej, ochrony środowiska, wspierania małych i średnich przedsiębiorstw, aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych.
- Absorpcja środków z polityki spójności w okresie 2004–2006 wyniosła na koniec stycznia 2009 r. około 92,4% w przypadku funduszy strukturalnych oraz około 51% w przypadku Funduszu Spójności. Odnotowywane problemy w absorpcji środków z Funduszu Spójności w okresie 2004–2006 wynikały przede wszystkim z utrudnień w realizacji inwestycji infrastrukturalnych związanych z implementacją prawa wspólnotowego z zakresu ochrony środowiska oraz przeprowadzaniem procedury przetargów publicznych. Opóźnienia w wydatkowaniu środków na lata 2007–2013 wynikały natomiast m.in. z przedłużenia negocjacji na poziomie UE dotyczących wielkości i podziału budżetu UE na te lata. Dlatego

też faktyczne rozpoczęcie naboru projektów nie nastąpiło na początku 2007 r. i w związku z tym ilość zaabsorbowanych środków ciągle jest stosunkowo niska. Niemniej jednak należy podkreślić, że system działa sprawnie i w najbliższym czasie należy się spodziewać znacznego wzrostu tempa absorpcji, tym bardziej, że w związku z kryzysem gospodarczym opracowano program mający na celu uproszczenie procedur.

- Jednym z pośrednich efektów przystąpienia do UE w Polsce było zwiększenie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Wiązało się to ze wzrostem wiarygodności, stabilności makroekonomicznej oraz atrakcyjności inwestycyjnej Polski. Napływ BIZ do Polski osiągnął rekordową wysokość 16,6 mld euro w 2007 r., przekraczając w tych latach próg 5% PKB. W konsekwencji BIZ stały się ważnym czynnikiem wspierającym w Polsce wzrost, a także przyczyniły się do zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki. W styczniu 2009 r., według wstępnych danych Narodowego Banku Polskiego, do Polski napłynęło 1,47 mld euro w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych. To o 35% więcej niż w analogicznym okresie ubiegłego roku, kiedy to napływ BIZ wyniósł 1,092 mld euro.
- Przystąpienie do UE miało znaczny wpływ na polską wymianę handlową. Od akcesji obroty rosły przeciętnie ok. 18,7% rocznie. Od wejścia do UE saldo wymiany handlowej zaczęło się pogarszać (z -11,8 mld euro w 2004 r. do -25 mld euro w 2008 r.), m.in. w wyniku poprawy sytuacji materialnej Polaków. Jednocześnie dzięki napływowi BIZ nieznacznie zaczęła poprawiać się struktura handlowa w zakresie dóbr wysoko przetworzonych. Coraz bardziej znaczącymi partnerami handlowymi stawały się nowe państwa członkowskie, a także kraje rozwijające się.
- Członkostwo w UE nie miało znaczącego wpływu na poziom inflacji w Polsce. W pierwszych miesiącach akcesji nastąpił relatywnie duży, jednorazowy wzrost inflacji do poziomu 4,6%, wynikający głównie z wprowadzenia nowych stawek podatków pośrednich i zwiększenia popytu zagranicznego. W latach 2005–2007 roczne wskaźniki cen w Polsce utrzymywały się na poziomie poniżej 3%. W 2008 r. roczny poziom inflacji przekroczył 4%, przy czym w ostatnich miesiącach 2008 r. inflacja zaczęła spadać. Zmiany cen miały swoje podstawy przede wszystkim w zjawiskach niezwiązanych z akcesją, natomiast mających charakter globalny (m.in. wahania cen energii i żywności). Ponadto wpływ na inflację miały czynniki krajowe, m.in. następujący po akcesji wzrost przekładający się na wyższy poziom konsumpcji, co pociągało za sobą presję inflacyjną.

- Wejście Polski do Unii Europejskiej zdynamizowało zmiany na wsi. Instrumenty wspólnej polityki rolnej pozytywnie wpłynęły na dochodowość produkcji rolniczej i poprawiły sytuację finansową rolników. W 2008 r. przeciętny dochód osoby zatrudnionej w rolnictwie w Polsce był wyższy o 90% od poziomu osiąganego w 2000 r. Poprawa dochodów w sektorze nie oznacza jednak, że każde gospodarstwo rolne doświadczyło pozytywnych efektów akcesji w równym stopniu. Chociaż względnie najwyższy przyrost dochodów odnotowały gospodarstwa bardzo małe, to ich poziom nadal zdecydowanie odbiega od przeciętnego dochodu osiąganego w miastach i nie zapewnia środków na inwestycje w rozwój gospodarstwa. Wprowadzenie polityki rozwoju obszarów wiejskich przyspieszyło proces modernizacji sektora rolnego i dywersyfikacji źródeł dochodu na wsi.
- Akcesja zmieniła warunki popytowo-podażowe na poszczególnych rynkach rolnych. Globalna produkcja rolnicza była w 2007 r. aż o 46% wyższa aniżeli w 2000 r. Wartość dodana brutto produkcji rolniczej wzrosła w tym okresie o prawie 10 mld złotych (z 17,7 mld złotych do 27,2 mld złotych).
- Poprawa warunków prowadzenia działalności rolniczej oraz system płatności bezpośrednich udzielanych do hektara gruntów wpłynęły na wysoki wzrost cen ziemi rolniczej. W 2008 r. cena hektara gruntów ornych w obrocie między rolnikami była wyższa o 140% od notowanej w 2003 r., natomiast ceny za hektar gruntów ornych sprzedawanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych wzrosły o 230% w analogicznym okresie. Nie spełniły się jednak powszechne przed akcesją obawy o wykup ziemi przez cudzoziemców. Zainteresowanie zarówno zakupem ziemi rolnej i leśnej, jak i tzw. drugimi domami nie wzrosło znacząco.
- Zniesienie barier handlowych między Polska a UE pokazało wysoką konkurencyjność cenową krajowych produktów rolnych i spożywczych. Od momentu akcesji utrzymywało się dodatnie saldo w handlu zagranicznym tymi towarami. W latach 2003–2007 eksport zwiększył się o 250%, podczas gdy import o ok. 125%. Wzrosła rola innych krajów UE jako partnerów handlowych Polski. W 2003 r. prawie dwie trzecie eksportu rolno-spożywczego kierowane było do krajów obecnej UE-27. Cztery lata później udział ten przekraczał 80%.
- W dziedzinie rybołówstwa Polska została objęta zasadami ochrony zasobów ryb w Morzu Bałtyckim i idącego za tym wymogu dostosowania potencjału połowowego floty rybackiej do kondycji zasobów. W tym celu w latach 2004–2006 zre-

dukowano 40% floty w ramach programu złomowania statków, a do roku 2013 przewidziana jest dalsza redukcja o 30%.

- Dynamicznie rósł eksport produktów rybnych, którego główny kierunek (90% dostaw) stanowiły państwa członkowskie. Wartość eksportu produktów rybnych bezpośrednio po akcesji w 2004 r. wzrosła o 40% i wynosiła 442 mln dolarów, a w 2007 r. wyniosła już 923 mln dolarów. Nastąpił również wzrost importu, do czego przyczyniło się w dużej mierze silne zapotrzebowanie na surowce rybne w branży przetwórczej. Otwarcie na rynki wspólnotowe przyczyniło się do niespotykanego dotąd rozwoju sektora przetwórstwa ryb, który w 2008 r. odnotował dwukrotny wzrost przychodów względem 2003 r.
- Dzięki unijnej pomocy finansowej dynamicznie rozwijał się w Polsce transport drogowy. Zrealizowano wiele ważnych inwestycji autostradowych, m.in. odcinek autostrady A2 Konin–Stryków, odcinki autostrady A4 Kleszczów–Sośnica i Legnica–Wrocław oraz odcinek autostrady A6 Klucz–Kijewo. Unijnym wsparciem objęto również budowę i modernizację dróg ekspresowych, m.in. S1 odcinek Bielsko–Biała–Cieszyn, S7 odcinek Białobrzegi–Jedlińsk, S22 odcinek Elbląg–Grzechotki oraz szereg obwodnic, w tym obwodnice Grójca, Hrebennego, Mszczonowa, Otmuchowa, Puław (wraz z nowym mostem przez Wisłę), Wyszkowa, Żagania i Żar. Finansowaniem ze środków UE objęto także realizację wielu projektów drogowych o charakterze regionalnym i lokalnym. Ze wsparcia funduszy UE korzystał transport kolejowy. Zmodernizowano m.in. fragment linii kolejowej łączącej Warszawę z Łodzią i odcinki linii kolejowej E20 Rzepin–granica państwa oraz Mińsk Mazowiecki–Siedlce. Z udziałem unijnych środków realizowano również budowę ostatniego odcinka pierwszej linii warszawskiego metra.
- Mimo wzrostu nakładów na rozwój infrastruktury pięć lat polskiego członkostwa w UE jest stanowczo zbyt krótkie, aby wyeliminować zapóźnienia wynikające z wcześniejszych wieloletnich zaniedbań w dziedzinie rozwijania i modernizacji infrastruktury transportowej. Pozytywnym czynnikiem, który pośrednio wymusiło członkostwo w UE, była konieczność sporządzania wieloletnich planów inwestycyjnych, w których określa się z wyprzedzeniem środki zarezerwowane na realizację konkretnych przedsięwzięć oraz harmonogramy ich realizacji.
- Wejście Polski do UE wpłynęło na zmianę przestrzennego układu popytu na przewozy osób i towarów. Zwiększyło się zapotrzebowanie na powiązania łączące

główne miasta Polski, część centralną i wschodnią Polski z krajami Europy Zachodniej oraz Litwę, przez Warszawę i Wrocław w kierunku granicy z Czechami.

- Sprawdziły się optymistyczne prognozy dotyczące rozwoju rynku usług lotniczych w Polsce po akcesji. W 2008 r. polskie porty lotnicze obsłużyły ponad 20 mln 650 tys. osób. Oznacza to, iż w stosunku do 2004 r. odnotowały one 134% wzrost liczby obsłużonych pasażerów. Nastąpiło zwiększenie oferty przewozowej, zróżnicowanie cen biletów lotniczych i rozwój regionalnych portów lotniczych. Na przykład oferta przewozów niskokosztowych z Polski objęła 27 krajów i 103 porty zagraniczne, a przewoźnicy ci zaoferowali około 360 połączeń. W 2004 r. regionalne porty lotnicze obsługiwały 31,1% pasażerów, a już ich udział w obsłudze pasażerów w 2008 r. wyniósł 54,32%.
- Na rynku lotniczym w Polsce miał miejsce dynamiczny rozwój przewozów niskokosztowych. Udział w rynku przewoźników niskokosztowych zwiększył się z 31,5% (3,2 mln pasażerów) w 2005 r. do 50% (8,6 mln pasażerów) w 2007 r. Z pewnością duży wpływ na rozwój tej kategorii przewoźników wywarły migracje Polaków do Wielkiej Brytanii i Irlandii. Przewoźnicy niskokosztowi obsługiwali trasy do krajów, które są głównymi kierunkami migracji zarobkowej Polaków. Połączenia do samej Wielkiej Brytanii i Irlandii stanowiły blisko 60% polskich przewozów niskokosztowych.
- Implementacja dorobku prawnego UE w obszarze energetyki doprowadziła do daleko idących zmian własnościowych i przekształcenia polskiego rynku gazu ziemnego. Dokonano zmian mających stworzyć warunki na rynku umożliwiające wolną konkurencję. Wzrosło bezpieczeństwo energetyczne Polski w sektorze paliwowym dzięki powstaniu systemu zapasów obowiązkowych paliw płynnych oraz zyskaniu możliwości dostępu do skutecznego mechanizmu pomocowego w ramach UE, pozwalającego zwalczać negatywne skutki przerw w dostawach ropy naftowej.
- W związku z koniecznością dostosowania do standardów UE w okresie 2004–2009 odnotowano pozytywne tendencje w zakresie poprawy stanu środowiska. Stopniowo poprawiała się czystość powietrza, wód i ziemi, osiągnięta bez uszczerbku dla postępującego równoległe rozwoju gospodarczego. Przed akcesją do UE Polska uzyskała aż 20 cząstkowych okresów przejściowych pozwalających na dogodne rozłożenie w czasie działań najbardziej kosztochłonnnych. O skali nakładów, jakie dotychczas poniesiono na dostosowanie do wymogów UE w obszarze środowiska, świadczyć może fakt, iż jedynie w latach 2003–2005 na budowę

lub modernizację oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnych wydano ponad 7,5 mld złotych, a na ochronę powietrza, w samym tylko sektorze produkcji cementu, w latach 1990–2008 wydankowano aż 6 mld złotych. Ogólnie wielkość nakładów inwestycyjnych do poniesienia w ciągu 15–20 lat po akcesji szacuje się na 120–140 mld złotych.

- Transformacja gospodarcza w latach 90. przyczyniła się do dynamicznego rozwoju przedsiębiorczości i wzrostu liczby małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) w Polsce, upodabniając polską gospodarkę do gospodarki UE-15. Po akcesji MSP nadal stanowiły zdecydowaną większość wszystkich przedsiębiorstw funkcjonujących w Polsce (ok. 99% ogólnej liczby firm, czyli ponad 1,7 mln aktywnych podmiotów gospodarczych). Stopniowe zwiększanie się zatrudnienia w przeciętnej firmie po akcesji było potwierdzeniem postępującego bardzo powoli procesu koncentracji wśród polskich przedsiębiorstw. Nie nastąpiło jednak zróżnicowanie rozwoju regionalnego sektora MSP. Pięć lat to zbyt krótki okres, aby zaszły istotne zmiany w tym zakresie.
- Członkostwo Polski w UE przyczyniło się do wzrostu aktywności rządu w dziedzinie programowania działań proinnowacyjnych, zwłaszcza w związku z realizacją postanowień Strategii Lizbońskiej. Przyjęto wiele dokumentów o charakterze strategicznym oraz podjęto wiele działań legislacyjnych. Analiza wskaźników innowacyjności oraz tendencji zaobserwowanych po przystąpieniu Polski do Unii wskazuje, że poziom innowacyjności Polski jest znacznie niższy niż średnia UE. Zgodnie z rocznymi raportami *European Innovation Scoreboard* Polska znajdowała się na końcowych pozycjach w rankingu na tle pozostałych państw UE (24 pozycja w 2005r. i 23 pozycja w 2008 r.).
- Po okresie intensywnych przygotowań Polska przystąpiła do strefy Schengen 21 grudnia 2007 r. W konsekwencji zniesiono kontrolę na lądowych granicach wewnętrznych UE między Polską a innymi państwami członkowskimi UE. Przekraczanie granic dla obywateli polskich stało się łatwiejsze i bardziej dostępne. W sferze gospodarczej pozytywne skutki funkcjonowania w strefie Schengen najbardziej widoczne są w handlu, turystyce i transporcie. Efekty tych działań spotkały się z pozytywnym odbiorem społecznym, ok. 85% ankietowanych ocenia dobrze i bardzo dobrze wejście Polski do grupy państw Schengen.
- W ciągu ostatnich pięciu lat spadła liczba i wartość przemycanych towarów, znacząco ograniczono możliwości niezgodnego z prawem przekraczania granic.

Dzięki obecności w UE i strefie Schengen zwiększyła się skuteczność polskich organów ścigania w walce z przestępczością zorganizowaną i handlem ludźmi. Rozpoczęto wydawanie nowych, lepiej zabezpieczonych przed fałszowaniem dowodów osobistych oraz dokumentów paszportowych zawierających podstawową cechę biometryczną (wizerunek twarzy wpisany w mikroprocesorze paszportu). Polskie władze uzyskały dostęp do Systemu Informacyjnego Schengen oraz do Systemu Informacji Wizowej. Polska – stając się stroną Konwencji o Europolu – uzyskała również dostęp do baz informatycznych tego urzędu.

- Polska uzyskała dodatkowe fundusze wspólnotowe, które zostały wydatkowane na zatrudnienie oraz szkolenia funkcjonariuszy, jak również na specjalistyczny sprzęt i systemy teleinformatyczne. Jednym z źródeł wsparcia był Instrument Finansowy Schengen (Fundusz Schengen), w ramach którego Polska miała do wykorzystania ponad 313 mln euro. Polska korzystała również z Funduszu Granic Zewnętrznych, dysponując kwotą około 78 mln euro na lata 2007–2013.
- W Warszawie została ulokowana siedziba Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE (Frontex). Umieszczenie tej agencji w Warszawie to czynnik wzmacniający pozycję Polski w związku z koordynacją działań zabezpieczających granice zewnętrzne.
- Po przystąpieniu Polski do UE nastąpił wzrost liczby polskich studentów studiujących w innych państwach członkowskich (z ponad 22 tys. w 2004 r. do ponad 32 tys. w 2006 r.). W krajach, gdzie studia są co do zasady płatne (Wielka Brytania), po akcesji Polski do UE wysokość czesnego dla studentów polskich jako obywateli UE została zredukowana do poziomu obowiązującego obywateli danego kraju.
- Polskie szkoły, uczelnie i placówki kształcenia zawodowego, a także uczniowie, studenci, nauczyciele i kadra naukowo-badawcza w coraz większym stopniu korzystali ze wspólnotowych programów edukacyjnych, takich jak Erasmus czy Leonardo da Vinci. W konsekwencji liczba studentów wyjeżdżających dzięki programowi Erasmus w roku akademickim 2006/2007 (11,2 tys. osób) była dwukrotnie większa od liczby studentów wyjeżdżających w roku 2003/2004.
- Wstąpienie Polski do UE miało wpływ na zahamowanie silnej tendencji spadkowej zarówno w turystyce wyjazdowej Polaków, jak i przyjazdowej do Polski. W latach 2004–2006 największy wzrost odnotowano w wyjazdach Polaków do

Wielkiej Brytanii, Belgii i Danii. Z kolei największy wzrost cudzoziemców przyjeżdżających do Polski, bo ponad dwukrotnie odnotowano z Irlandii, Hiszpanii, Portugalii, Wielkiej Brytanii, Norwegii oraz Rumunii. Wzrosły przychody z turystyki w Polsce, które 2007 r. wyniosły 70,2 mld złotych, co stanowiło 6% PKB. Ciekawym zjawiskiem, które zaszło po 2004 r. było wytworzenie się nowego segmentu turystyki – turystyki zdrowotnej, która jest oceniana jako rozwojowa ze względu na zwiększający się popyt na usługi zdrowotne oraz atrakcyjną polską ofertę gwarantującą wysoką jakość przy relatywnie niskiej cenie.

- Członkostwo Polski w UE przełożyło się na wzrost poziomu ochrony konsumentów. Zostały stworzone odpowiednie ramy prawne. Zaszły istotne zmiany instytucjonalne oraz nastąpiło wzmocnienie pozycji organów ochrony konsumentów bez których nie byłaby możliwa ich tak aktywna i skuteczna działalność: na przykład w 2008 r. na przedsiębiorców naruszających zbiorowe interesy konsumentów nałożono kary w wysokości ponad 25 mln złotych.
- Katalog uprawnień polskich pacjentów znacznie poszerzył się dzięki integracji Polski z UE. Objęcie Polski przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego sprawiło, że obywatele Polski uzyskali prawo do opieki medycznej na terenie wszystkich państw członkowskich (EOG), przysługującej zarówno w przypadku podróży turystycznych, jak i zarobkowych. Środki finansowe pochodzące z budżetu UE pomogły w rozpoczęciu procesu modernizacji polskiej służby zdrowia i wyposażania placówek w nowy sprzęt. Polska zachowała jednak pełną autonomię w sposobie organizacji sektora zdrowia publicznego.
- Proces rozszerzenia zwiększył sferę stabilności w Europie, umocnił potencjał transformacyjny i pozycję międzynarodową UE w świecie. Potwierdzony został tym samym model integracji oparty o otwartość rynków oraz zasadę solidarności. Model ten – gwarantujący skuteczne i pokojowe przewyciężanie podziałów między społeczeństwami – okazał się potężnym źródłem *soft power* UE i punktem odniesienia dla innych ugrupowań regionalnych w świecie. Akcesja nowych państw członkowskich w 2004 r. i 2007 r. dowiodła, że polityka rozszerzenia była i pozostaje polityką UE o największej sile oddziaływania i wielkiej mocy sprawczej. Efekty akcesji 12 nowych państw członkowskich dowodzą, że polityka rozszerzenia powinna być kontynuowana.
- Jednocześnie rozszerzenie okazało się wyzwaniem adaptacyjnym dla UE. Niezależnie od wielu ekonomicznych korzyści z akcesji dla całej UE, nastąpił spadek

poparcia społecznego w niektórych państwach dla dalszego rozszerzenia, pojawiło się zjawisko „zmęczenia rozszerzeniem” oraz wystąpiły tendencje do różnicowania tempa procesu integracji w UE-27. Pokonanie tych wyzwań będzie warunkowało sukces UE jako ugrupowania integracyjnego w przyszłości.

- Rozszerzenie nie spowodowało paraliżu procesu decyzyjnego w działaniach instytucji UE ani nie zachwiało kulturą kompromisu. Instytucje i państwa członkowskie zaadaptowały się do nowych warunków współpracy w ramach UE-27. Nastąpiło zwiększenie głosowania większościowego, wobec ograniczenia stosowania zasady jednomyślności. Wzrosło znaczenie nieformalnych negocjacji i kontaktów dwustronnych. Mimo że rozszerzenie zwiększyło udział państw małych i średnich w ogólnej liczbie państw, to równoległe wzmogło zapotrzebowanie na przywództwo polityczne, do którego naturalnie aspirowały największe państwa członkowskie. Zwiększyły się też tendencje do współpracy w wymiarze międzyrządowym.
- Główne priorytety polityki Polski w UE dotyczyły maksymalizowania szans wynikających z członkostwa, sprawnej adaptacji do funkcjonowania w Unii oraz zapewnienia pozycji wpływowego państwa członkowskiego z ambicjami proporcjonalnymi do jej rozmiarów i potencjału gospodarczo-społecznego. Polska brała aktywny udział w pracach prowadzonych na forum UE, w tym w najważniejszych debatach w latach 2004–2009: finansowej, traktatowej oraz klimatyczno-energetycznej, jak też dotyczących poszczególnych polityk. To dowiodło, że jedną z istotniejszych korzyści płynących z naszej akcesji do Unii była możliwość wpływania na proces reformowania UE i dostosowywania jej do wyzwań, jakie Europie stawia rzeczywistość.
- Pierwsze pięć lat Polski w Unii poświęcone były konsolidacji obecności kraju w unijnych mechanizmach i strukturach. Wraz z nabieraniem doświadczenia, można mówić o procesie „emancypacji” Polski w UE. Z czasem działania Polski były bardziej aktywne i innowacyjne. Polska wchodziła w koalicje, stopniowo była też ich inicjatorem i liderem. Wyznacznikiem obecności Polski w UE w najbliższych latach będzie to, w jakim zakresie Polska identyfikuje się jako państwo biedne, a w jakim stopniu jako państwo duże.
- Polska aktywnie włączyła się w kształtowanie polityki UE wobec Ukrainy. Począwszy od działań na rzecz zaangażowania UE w Pomarańczową Rewolucję w 2004 r. Polska starała się stymulować rozwój dialogu politycznego i współpracy

gospodarczej z Ukrainą, jako ważnym partnerem i sąsiadem UE. Innym obszarem aktywności Polski było większe zaangażowanie UE w stosunki z Białorusią. Generalnie jednak polskie priorytety (wspólne dla wielu innych nowych państw członkowskich) w zakresie głębszej integracji państw Europy Wschodniej ze strukturami europejskimi skonfrontowane zostały z powściągliwą postawą niektórych państw UE-15. Z perspektywy pięciu lat członkostwa niewątpliwie największym sukcesem Polski była inicjatywa Partnerstwa Wschodniego zgłoszona wspólnie ze Szwecją w 2008 r. i adresowana do sześciu państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Jej akceptacja przez wszystkie państwa członkowskie daje nadzieje na istotny postęp w angażowaniu tych regionów we współpracę z UE. Temu celowi służyć będzie przeznaczenie na realizację Partnerstwa 600 mln euro z budżetu UE, o czym zadecydowała Rada Europejska w marcu 2009 r. Kluczowy moment dyskusji o ewentualnym rozszerzeniu na Wschód dopiero nadejdzie, a istniejące głębokie relacje będą silnym argumentem za kontynuacją polityki rozszerzenia.

- Przesunięcie granic UE na wschód stało się impulsem do zredefiniowania polityki UE wobec nowych sąsiadów, ujętej w ramy tzw. Europejskiej Polityki Sąsiedztwa utworzonej w 2004 r. W efekcie kraje Europy Wschodniej uzyskały swą odrębną podmiotowość i stały się w większym zakresie obecne w europejskim dyskursie politycznym. UE doceniła geopolityczną rolę regionu Europy Wschodniej, co pociągnęło za sobą zmianę stanowiska w kluczowych kwestiach. Z drugiej strony, wciąż utrzymujące się dysproporcje w alokacji środków w ramach EPS (3 euro na południe, wobec 1 euro na wschód) realnie odzwierciedlają priorytety Unii.
- Polska została zobowiązana do wprowadzenia wiz dla obywateli niektórych państw trzecich, w tym Ukrainy, Białorusi i Rosji. W wyniku tych zmian zmniejszyła się liczba przeprowadzonych odpraw cudzoziemców. W związku z tym nastąpił spadek obrotów na przygranicznych targowiskach, spadek wymiany walut w kantorach, zmniejszenie sprzedaży w przygranicznych punktach handlowych i gastronomicznych, zmniejszenie ruchu w zlokalizowanych tam hotelach czy zajazdach. Konsekwencje zastosowania regulacji wspólnotowych są jednak łagodzone poprzez inicjatywy RP. Z perspektywy Polski nieodzowna jest intensyfikacja i wspieranie metodami legislacyjnymi krajowymi i wspólnotowymi formy kooperacji z państwami sąsiednimi, nienależącymi do UE. Istotne jest kontynuowanie wysiłków w ramach UE na rzecz dokonania obniżenia opłaty dla oby-

wateli Białorusi za rozpatrzenie wniosków i wydanie wiz jednolitych Schengen. Na początku 2009 r. pilnym wyzwaniem było szybkie zakończenie negocjacji w sprawie umów o małym ruchu granicznym ze wschodnimi sąsiadami i szybkie ich wdrożenie. Istotne było także podjęcie wysiłków na rzecz nowelizacji stosownego rozporządzenia UE, które pozwoliłyby na rozszerzenie zasięgu strefy przygranicznej.

- Członkostwo Polski w UE nie pozostało bez wpływu na współpracę regionalną. W minionym pięcioleciu Polska aktywnie uczestniczyła m.in. w Grupie Wyszehradzkiej, Inicjatywie Środkowoeuropejskiej oraz Radzie Państw Morza Bałtyckiego. Ze względu na przystąpienie do UE wszystkich państw członkowskich Grupy (Polska, Czechy, Słowacja i Węgry), szczególnie istotne okazało się współdziałanie z partnerami właśnie w ramach tego ugrupowania. GW początkowo pełniła rolę forum konsultacji w sprawach europejskich oraz wspierania aspiracji integracyjnych państw Europy Wschodniej i Bałkanów Zachodnich. Z czasem zaczęła pełnić rolę ważnego forum uzgadniania interesów, budowania sojuszy i realizacji interesów regionalnych w ramach UE, a jej spotkania rozszerzano o udział państw bałtyckich oraz – po 2007 r. – Bułgarię i Rumunię. W najbliższych latach należy oczekiwać intensyfikacji współpracy w ramach GW z uwagi na sprawowanie prezydencji w UE przez trzy państwa Grupy, tj. Czechy (I połowa 2009 r.) oraz Węgry i Polskę (odpowiednio I i II połowa 2011 r.).
- Rozszerzenie w 2004 r. przyczyniło się do wzmocnienia pozycji Polski w świecie, budowania dobrych relacji z państwami członkowskimi i państwami trzecimi, w tym sąsiedzkimi, oraz udziału we współpracy regionalnej i działalności na forum organizacji międzynarodowych. Jednocześnie członkostwo Polski w UE stało się impulsem do rewaluacji polskiej polityki zagranicznej, jej priorytetów i celów oraz kierunków zaangażowania. Przystępując do Unii, Polska zyskała możliwość aktywnego współtworzenia polityki Unii wobec świata. Dzięki temu poszerzeniu uległy kierunki zainteresowania polskiej polityki zagranicznej. Rozszerzenie dodatkowo zwiększyło poziom ambicji i umocniło potrzebę zdynamizowania rozwoju polityki zagranicznej UE. W efekcie okres od 2004 r. był ważnym etapem dalszego umacniania tożsamości Unii jako kluczowego aktora sceny międzynarodowej w wymiarze globalnym.
- W okresie poakcesyjnym odnotowano ożywienie stosunków gospodarczych z państwami trzecimi zarówno w sferze inwestycji, jak i wymiany handlowej.

Nastąpiła widoczna poprawa wizerunku Polski w środowiskach gospodarczych i politycznych krajów pozaeuropejskich. Wzrosło zainteresowanie współpracą gospodarczą z Polską jako partnerem oferującym produkty i usługi wysokiej („unijnej”) jakości za stosunkowo niższą cenę. Wraz z akcesją do UE i poprawą sytuacji gospodarczej w Polsce odnotowano stopniowy, lecz widoczny wzrost presji migracyjnej z krajów trzecich do Polski, która coraz częściej stawała się krajem docelowym dla migrantów. Warto jednak zaznaczyć, że – inaczej niż w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – w wymiarze gospodarczo-społecznym Polska jak dotąd – choć mogłaby – nie wniosła jeszcze wyraźnego wkładu w stosunki UE z krajami trzecimi. Istnieje znaczny potencjał do poprawy w sferze budowania relacji gospodarczych Polski z krajami trzecimi.

- Przystąpienie do UE wprowadziło istotne zmiany w funkcjonowaniu polskiej administracji rządowej. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć fakt, że sprawy związane z polityką europejską przestały być kwestią zewnętrzną wobec polityki krajowej. Nastąpiło w związku z tym aktywne włączenie w programowanie, uzgadnianie, a następnie realizację polityki europejskiej większości komórek organizacyjnych w większości resortów, co stało się ważnym etapem „europeizacji” polskiej administracji.
- Przystąpienie do UE wymagało stworzenia instytucji i wypracowania wewnętrznych procedur w ramach administracji, które gwarantowałyby mówienie na forum UE „jednym głosem”. Stworzony w tym celu system koordynacji polityki europejskiej opierał się na Komitecie Europejskim Rady Ministrów. W ciągu pięciu lat członkostwa Polski w UE, realizując zadania związane z koordynacją reprezentacji Polski w pracach instytucji UE, Komitet Europejski Rady Ministrów rozpatrzył i przyjął m.in. ok. 920 instrukcji na posiedzenia Rady UE i jej organów pomocniczych oraz nieformalne spotkania ministrów (i analogiczną liczbę sprawozdań z tych spotkań), ok. 850 projektów stanowisk rządu w odniesieniu do dokumentów konsultacyjnych UE, a także ok. 250 projektów ustaw wykonujących prawo UE i ok. 100 projektów rozporządzeń Rady Ministrów. Dane te odzwierciedlają skalę intensywności prac i zaangażowania Polski w codzienne zarządzanie procesem członkostwa w UE.
- Naturalną konsekwencją przystąpienia Polski do UE i szczególnego rodzaju zobowiązaniem wynikającym ze statusu państwa członkowskiego jest sprawowanie przewodnictwa w UE. Polska w 2008 r. rozpoczęła intensywne przygo-

towania do pierwszego w historii polskiego przewodnictwa w UE przypadającego na II połowę 2011 r. W tym celu w lipcu 2008 r. rząd powołał pełnomocnika ds. przygotowań, który koordynuje prace rządu w zakresie przygotowań w takich głównych obszarach, jak przygotowanie zasobów ludzkich (szkolenia), budżet, logistyka i bezpieczeństwo oraz promocja i kultura. Rozpoczęły się również prace w zakresie programowania i wyboru priorytetów polskiego przewodnictwa. W lutym 2009 r. uruchomiono specjalną stronę internetową, na której można śledzić stan prac (www.prezydencjaue.gov.pl). Z pewnością, prezydencja będzie ogromnym wyzwaniem i jednocześnie najpoważniejszym instrumentem oddziaływania na UE, jakim Polska będzie dysponowała w najbliższych latach.

- Doświadczenia w zakresie szacowania kosztów wdrożenia prawa wspólnotowego zdobyte w czasie negocjacji akcesyjnych od samego momentu akcesji pozwoliły Polsce na włączenie się w unijną dyskusję na temat poprawy procesu stanowienia prawa i upraszczania obowiązujących przepisów. Pomimo że po pięciu latach po akcesji nie widać pełnego zakorzenienia się w strukturach polskiej administracji tych procesów, należy odnotować realizację wielu ich pozytywnych elementów. Należą do nich: opracowanie kompleksowego programu rządowego, stworzenie pierwszych struktur instytucjonalnych czy wykorzystywanie możliwości poprawy umiejętności administracji w tworzeniu prawa dobrej jakości dzięki funduszom strukturalnym.
- Istotnym wyzwaniem w procesie członkostwa pozostawała kwestia tempa wdrażania przepisów prawa wspólnotowego do krajowego porządku prawnego. O ile w ramach przygotowań do członkostwa Polsce udało się wdrożyć większość przepisów UE w wymaganym terminie, o tyle po 1 maja 2004 r. nastąpiło znaczące spowolnienie tego procesu. W 2005 r. Polska zajmowała 14 miejsce pod względem transpozycji dyrektyw rynku wewnętrznego, natomiast w 2008 r. spadła na 22 miejsce, a w lutym 2009 r. na 26 miejsce w UE-27. W sytuacji zaniechań legislacyjnych, polskie sądy nie wahały się stosować wprost prawo UE z pominięciem prawa krajowego (zwłaszcza w sprawach podatkowych), co nie zastępowało jednak poprawnej i terminowej transpozycji. Stan transpozycji prawa wspólnotowego pozostaje w sprzeczności z deklarowanym przez Polskę przywiązaniem do zasad rynku wewnętrznego. Tym bardziej więc jego poprawa pozostaje bardzo pilnym wyzwaniem.

- Wraz z uzyskaniem członkostwa w UE Polska zdobyła możliwość udziału w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości, Sądem Pierwszej Instancji oraz Trybunałem EFTA i kształtowania w ten sposób swojej sytuacji prawnej we Wspólnocie. Polska uzyskała także możliwość wpływania na formowanie się, w drodze orzecznictwa sądów, interpretacji przepisów prawa wspólnotowego. Pięć lat po przystąpieniu do Unii Polska znajduje się w „górnym strefie stanów średnich” pod względem liczby postępowania na tle wszystkich państw członkowskich, co pokazują zarówno statystyki liczby postępowania wszczynanych w poszczególnych latach, jak i zestawienia postępowania w toku. Powstrzymanie tego procesu, czy wręcz odwrócenie jego kierunku, staje się coraz pilniejszym zadaniem.
- W ciągu pięciu lat członkostwa w UE dokonała się bardzo ważna zmiana dotychczasowej roli polskiej administracji publicznej z biorcy na dawcę pomocy. Wsparcie finansowe dla administracji publicznej w ramach trzech alokacji programu Transition Facility 2004 – 2006 pozwoliło na zdobycie doświadczeń niezbędnych dla sprawnego funkcjonowania w UE oraz wyszkolenia w wielu dziedzinach specjalistów i ekspertów. Instrumentem finansowym, który ze względu na dużą skuteczność w osiągnięciu rezultatów był szczególnie promowany przez Komisję Europejską w ramach oferowanej pomocy, była współpraca bliźniacza między administracjami krajów UE i krajów beneficjentów. Środki finansowe w ramach alokacji programu Transition Facility 2004 – 2006 zostały wykorzystane przez polską administrację publiczną na realizację 76 projektów o łącznej wartości ponad 50 mln euro. Pełniąc rolę dawcy pomocy, do polskie instytucje publiczne zostały wybrane przez zagranicznych beneficjentów w 18 projektach o łącznej wartości 16,5 mln euro (stan na marzec 2009 r., dotyczy programów CARDS, TACIS, Phare, Transition Facility i ENPI).
- Projekty wdrażane przez Polskę jako biorące pomocy finansowej we współpracy z instytucjami administracji publicznej państw członkowskich UE pozwoliły na nawiązanie kontaktów, które stały się fundamentem dla wspólnego przekazywania doświadczeń oraz oferowania pomocy eksperckiej nowym państwom objętym finansowaniem UE już w roli dawcy pomocy. W okresie pięciu lat członkostwa w UE zarysował się wyraźny trend wzrastającego zainteresowania rolą dawcy pomocy w ramach współpracy twinningowej, co skutkowało rosnącym udziałem polskich instytucji w projektach. Wiedza i umiejętności zdoby-

te przez polską administrację publiczną podczas wdrażania projektów rozwoju instytucjonalnego przyczyniły się do gotowości oferowania pomocy nie tylko w ramach programów finansowych ze środków UE. Polskie instytucje stały się aktywne w roli dawcy pomocy, realizując projekty w ramach współpracy rozwojowej dla państw Bałkanów Zachodnich, Ukrainy, a także Mołdowy, Białorusi oraz Gruzji.



CZ. 1

Gospodarczy wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej

10
lat POLSKI w Unii Europejskiej

Perspektywa makroekonomiczna / *Hanna Sroczyńska, Patryk Toporowski*

Rolnictwo i rybołówstwo / *Marta Zielińska, Michał Nodzykowski*

Infrastruktura transportowa / *Jacek Ryba, Kamil Jaworski*

Transport lotniczy / *Małgorzata Kałużyńska*

Energetyka / *Michał Pelka*

Ochrona środowiska / *Ewa Florkiewicz*

Małe i średnie przedsiębiorstwa / *Anna Wójcik*

Innowacyjność / *Małgorzata Budzyńska*

Przepływy finansowe / *Łukasz Sosnowski*

Perspektywa makroekonomiczna

Zgodnie z powszechnymi oczekiwaniami oraz przewidywaniami ekspertów członkostwo Polski w Unii Europejskiej (UE) miało mieć daleko idące konsekwencje dla polskiej gospodarki. Wskazywano, że akcesja będzie miała pozytywny wpływ na zwiększenie stabilności makroekonomicznej i wzrostu gospodarczego w Polsce.

Piąta rocznica przystąpienia Polski do UE jest zatem dobrą okazją do weryfikacji prognoz i hipotez sprzed akcesji oraz do dokonania analizy pierwszych, średniookresowych efektów członkostwa. Z tego powodu w wielu miejscach niniejszego rozdziału zostały przytoczone przedakcesyjne prognozy, a następnie skonfrontowane z rzeczywistymi wynikami polskiej gospodarki osiąganymi w okresie poakcesyjnym.

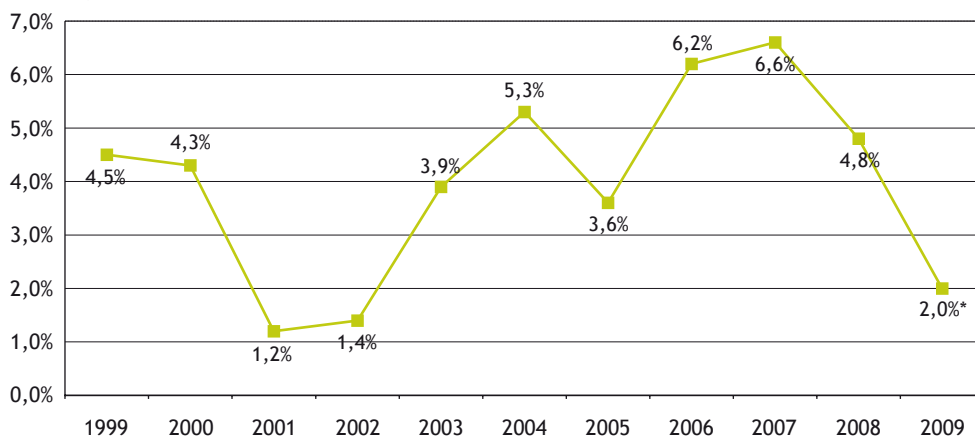
Należy mieć jednak świadomość, że część efektów procesu integracji Polski ze strukturami UE było widocznych już w okresie przedakcesyjnym. Na przemiany gospodarcze w Polsce należy bowiem spojrzeć z dłuższej – dwudziestoletniej perspektywy. Na początku lat 90. Polska rozpoczęła skomplikowany proces reform ukierunkowanych na wprowadzenie gospodarki rynkowej, co było jednym z warunków umożliwiających przystąpienie do UE. Akcesja do UE była, z jednej strony, zwieńczeniem całego procesu transformacji gospodarczej, z drugiej zaś, stworzyła niespotykane wcześniej dalsze możliwości rozwoju dla polskiej gospodarki.

Ponadto proces integracji Polski ze strukturami UE miał miejsce równoległe do zjawisk zachodzących w gospodarce światowej, takich jak dobra globalna koniunktura gospodarcza od 2004 r. i następujący po niej międzynarodowy kryzys finansowy i gospodarczy, który z pełną siłą ujawnił się w drugiej połowie 2008 r. Z tego powodu zmiany widoczne w polskiej gospodarce następowały nie tylko na skutek członkostwa w UE, ale były wypadkową wielu różnych czynników. W konsekwencji wskazanie efektów czysto „unijnych” jest często bardzo trudne.

Wzrost gospodarczy: dynamika i czynniki

Przed akcesją postawiono hipotezę o szybkim wzroście polskiej gospodarki z powodu konwergencji względem gospodarek państw UE-15. W przypadku rynków wschodzących konwergencja miała przyczynić się do względnie przyspieszonego wzrostu gospodarczego w stosunku do państw wysoko rozwiniętych. W raporcie przedakcesyjnym, analizującym *ex-ante* konsekwencje przystąpienia Polski do UE, oszacowano, iż tempo wzrostu gospodarczego będzie osiągać średnio poziom ponad 5% przez pięć pierwszych lat członkostwa. Prognozę tę uzasadniano wzrostem znaczenia handlu zagranicznego, transferów finansowych oraz zwiększonym napływem kapitału zagranicznego po akcesji, dzięki m.in. poprawie atrakcyjności inwestycyjnej Polski, wzmocnieniu jej wiarygodności finansowej oraz zniesieniu barier w przepływie kapitału¹.

Wykres 1. Dynamika zmian PKB Polski w okresie 1999–2009



* Prognoza DG ECFIN, *Interim Forecast*, styczeń 2009 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat, GUS.

Istotnie, obserwując dynamikę zmian PKB, można zauważyć, iż akcesja była pro-wzrostowym impulsem dla polskiej gospodarki. Gdy w okresie 1999–2003 tempo wzrostu gospodarczego wahało się pomiędzy 1,2%, a 4,5%, to w okresie poakcesyjnym kształtowało się od poziomu 3,6% w 2005 r. do poziomu 6,6% w 2007 r. W 2005 r. wzrost PKB na

¹ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003 r., s. 38.

poziomie 3,6% (przy 5,3% wzroście gospodarczym w roku poprzednim) można wytłumażyć spadkiem popytu krajowego wywołanym redukcją zapasów w roku poprzednim².

Wpływ akcesji na wysokie tempo wzrostu gospodarczego można wyodrębnić, badając dynamikę rozwoju poszczególnych składników PKB. Przede wszystkim motorem wzrostu PKB był popyt inwestycyjny (widoczny w szczególności w latach 2005–2006), a także konsumpcyjny. W przypadku zwiększonego popytu inwestycyjnego można było mówić o znacznym wzroście dynamiki nakładów na środki trwałe³ (z –0,1% w 2003 r. i 6,4% w 2004 r. do 17,6% w 2007 r.), który był wynikiem napływu BIZ w efekcie wzrostu zaufania inwestorów do rynku polskiego w kontekście akcesji. Istotnym czynnikiem wzrostu był również wzrost eksportu, choć jego dynamika spadała (z 14% w 2004 r. do 9,1% w 2007 r.), a jej osłabienie wynikało m.in. z umacniania złotego względem walut głównych partnerów handlowych. Natomiast w przypadku popytu konsumpcyjnego można mówić o wzroście popytu krajowego (z 2,8% w 2003 r. i 6,8% w 2004 r. do 8,6% w 2007 r.). Sam fakt przystąpienia Polski do UE nie może jednak zostać uznany za jedyny i podstawowy czynnik stymulujący wzrost gospodarczy Polski. Wpływ na koniunkturę gospodarczą w Polsce miały również inne czynniki, w tym m.in. światowa kondycja gospodarcza.

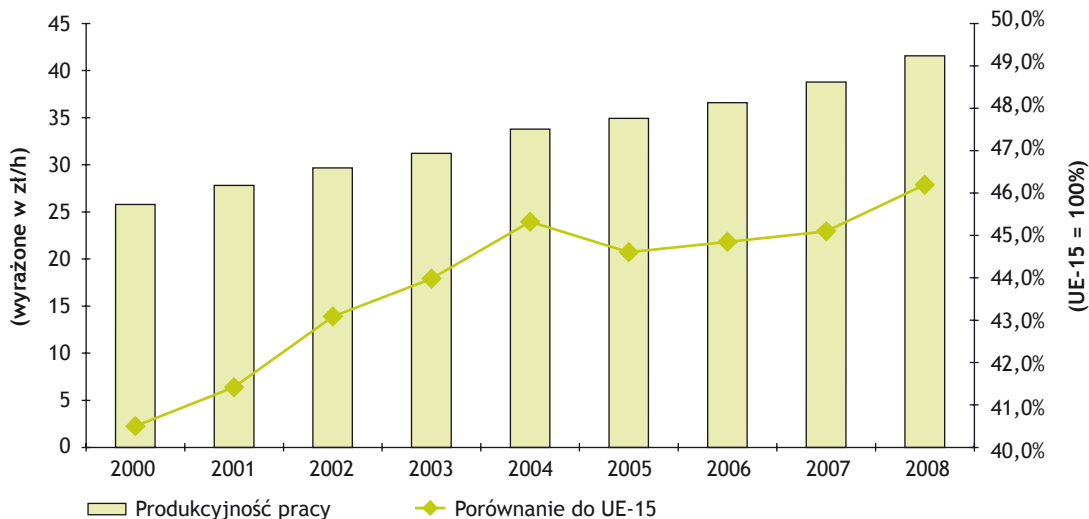
W 2007 r. największy wzrost produkcji można było zaobserwować w przemyśle (ok. 9,9%) oraz w budownictwie (12,5%). Natomiast wzrost konsumpcji prywatnej był umiarkowany, co pozwalało wyciągnąć wniosek, że rozwój gospodarki Polski był stabilny i zrównoważony ze względu na jego strukturę i nie wynika z nadmiernego wzrostu krajowej konsumpcji. Wzrost PKB oparty na wzmocnionym popycie inwestycyjnym, a także chłonny polski rynek zbytu dają możliwość wyższego niż w pozostałych krajach wzrostu gospodarczego w perspektywie kryzysu.

Oprócz wyżej wymienionych czynników na tempo wzrostu PKB miał wpływ wzrost produktywności pracy. Produktywność pracy to inaczej wartość produkcji mierzona na jednostkę wkładu pracy. Rośnie ona m.in. dzięki w miarę coraz lepszemu podziałowi pracy w państwie, czyli lepszemu wykorzystaniu pracowników w całej gospodarce prowadzącemu do wzrostu krajowej produkcji. Na Wykresie 2 przedstawiono produktywność w polskiej gospodarce wyrażoną w PKB (w złotych) na przerepracowaną godzinę, a także porównanie do produktywności pracy w państwach UE-15.

² A. Zołnowski, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na podstawowe zmienne makroekonomiczne – efekty unijne oraz kanały dyfuzji*, ekspertyza na zlecenie UKiE, 2009 r., s. 26.

³ *Rachunki kwartalne produktu krajowego brutto w latach 2003–2007*, GUS, listopad 2008 r., http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_rachunki_kw_pkb_2003_2007.pdf.

Wykres 2. Produkcyjność pracy w Polsce w latach 2000–2008 na tle UE-15



Źródło: Opracowanie własne na podstawie DG ECFIN, baza AMECO.

W latach 2000–2008 wskaźnik produktywności pracy wzrósł o ok. 60% z poziomu 25,78 złotych na przepracowaną godzinę do 41,57 złotych. Należy jednak pamiętać, iż w okresie 2006–2008 następował wzrost zatrudnienia, a zatem produktywność pracy mogła być statystycznie zaniżona. W latach 2000–2003 produktywność pracy, mierzona jako wielkość PKB wytworzona przez godzinę wykonywanej pracy, kształtowała się na poziomie 40,5–44% średniej produktywności pracy w UE-15, podczas gdy w latach 2004–2008 produktywność wzrosła do poziomu 44,5–46% średniej w UE-15. Przyczyną poprawy wskaźnika był m.in. napływ BIZ do Polski.

Oczekiwano, że po akcesji luka rozwojowa między Polską a UE-15 będzie się zmniejszać⁴. Faktycznie, luka rozwojowa mierzona indeksem PKB *per capita* została zredukowana w latach 2003–2008. Przed wstąpieniem do UE przeciętne PKB na mieszkańca w Polsce stanowiło jedynie 48,9% PKB na mieszkańca średniej UE-27, podczas gdy na początku 2009 r. szacowano, iż udział ten zwiększył się do 54,3% w 2008 r.⁵. Zmniejszanie luki rozwojowej Polski i innych państw UE-12 względem państw EU-15 jest procesem wieloletnim i będzie trwało jeszcze wiele lat.

⁴ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *op.cit.*, s. 7, 31.

⁵ Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Światowy kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w drugiej połowie 2007 r. na rynku nieruchomości w USA, przełożył się już na sferę realną w państwach wysoko rozwiniętych, w szczególności w strefie euro, w Wielkiej Brytanii oraz w USA. Inwestorzy zagraniczni z jego powodu stali się bardziej wyczuleni na ryzyko inwestycyjne, które było szczególnie wysokie na rynkach wschodzących, w tym na rynkach nowych państw członkowskich. W efekcie w nowych państwach członkowskich, jako tych, które nie wzbudzały wystarczającego zaufania inwestorów, problemem stało się załamanie inwestycji, drastyczne zmniejszenie popytu zagranicznego oraz odwrót kapitału zagranicznego do państw wysoko rozwiniętych.

W 2008 r. w Polsce pojawiły się oznaki spowolnienia gospodarczego związanego ze światowym kryzysem gospodarczym. Były one widoczne przede wszystkim w znacznym obniżeniu dynamiki akumulacji brutto (5,6% w III kwartale 2008 r.) spowodowanej spadkiem nakładów brutto na środki trwałe (3,5% w III kwartale 2008 r.) mających spore znaczenie w tworzeniu stabilnego wzrostu gospodarczego.

Pogorszenie koniunktury gospodarczej było złagodzone poprzez nieznacznie słabnącą konsumpcję oraz niewielką poprawę wartości eksportu netto w drugiej połowie 2008 r. W 2009 r. spadek wielkości popytu konsumpcyjnego prawdopodobnie może być tłumiony przez spadek i spłaszczenie stawek podatkowych. Z drugiej strony natomiast, w wyniku zwiększenia się skali bezrobocia oraz zaostrzenia się warunków kredytowania konsumpcji oczekiwany jest spadek dynamiki konsumpcji, a zatem również dynamiki PKB⁶.

Ponadto wzrost ryzyka inwestycyjnego, podwyżki cen energii elektrycznej oraz rosnące koszty, a także nowo wprowadzane obostrzenia w udzielaniu kredytów hipotecznych i inwestycyjnych zredukowały skalę inwestycji w wielu branżach. Liczne instytucje prywatne i państwowe zgodnie sugerowały, iż w związku z powyższym tempo wzrostu PKB Polski w 2009 r. będzie niższe niż w poprzednim roku, natomiast przedstawiane prognozy znacznie różniły się między sobą i przyjmowały wartości od 0,5% do 4% wzrostu gospodarczego. Należy przy tym zaznaczyć, iż osiągnięcie 2-procentowego wzrostu gospodarczego⁷ uplasowałoby Polskę w czołówce państw najszybciej rozwijających się w UE. Niektóre instytucje finansowe, np. HSBC, przewidywały, iż Polska i Chiny będą krajami najmniej dotkniętymi skutkami kryzysu finansowego⁸.

⁶ Bank BGŻ, *Makrotrendy*, nr 2 (36), 2008 r., s. 2.

⁷ DG ECFIN, *Interim Forecast*, styczeń 2009 r., http://ec.europa.eu/economy_finance/pdf/2009/interimforecastjanuary/interim_forecast_jan_2009_en.pdf.

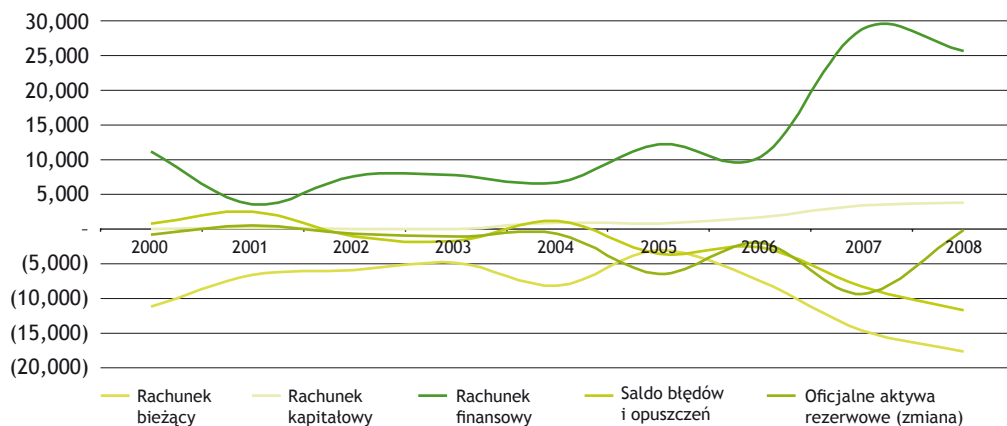
⁸ D. Walewska, *Polska i Chiny: dwie wyspy, a wokół kryzys*, „Rzeczpospolita”, 16 stycznia 2009 r., s. B9.

Bilans płatniczy

Akcesja Polski do UE znacząco wpłynęła na wszystkie główne składowe bilansu płatniczego. W latach 2004–2009 można było zauważyć tendencję wzrostową deficytu bilansu obrotów bieżących (inaczej: rachunek bieżący). Wzrost deficytu na tym rachunku był kompensowany przez wzrost nadwyżki w bilansie obrotów kapitałowych (inaczej: rachunek kapitałowy). Saldo na rachunku finansowym również uległo poprawie.

W przypadku salda rachunku bieżącego jego pogorszenie wynikało wprost z mechanizmu konwergencyjnego obserwowanego w pozostałych nowych państwach członkowskich. Działał on w taki sposób, że państwo doganiające w rozwoju państwa wyżej rozwinięte, odnotowywało wzrost deficytu na rachunku bieżącym i nadwyżkę na rachunku kapitałowym wynikającą z napływu kapitału obcego, w tym m.in. BIZ lub inwestycji portfelowych. Scenariusz wydarzeń, który miał miejsce w okresie poakcesyjnym był przewidywany jeszcze przed akcesją⁹.

Wykres 3. Bilans płatniczy Polski w okresie 2000 – listopad 2008, w podziale na poszczególne rachunki (w mln euro)



Źródło: NBP, cyt. za: A. Żołnowski, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na podstawowe zmienne makroekonomiczne – efekty unijne oraz kanały dyfuzji*, ekspertyza UKIE, 2009 r.

⁹ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *op.cit.*, s. 7, 38.

Ujemne saldo rachunku bieżącego wynikało głównie z dochodów zagranicznych inwestorów z tytułu np. wypłaconych dywidend oraz odsetek od kredytów udzielonych polskim podmiotom gospodarczym (w tym rządowi oraz samorządom)¹⁰. Ponadto na pogorszenie salda rachunku bieżącego negatywnie wpłynęło pogorszenie salda wymiany towarów od 2006 r. Deficyt obrotów towarowych wyniósł 4,6 mld euro, podczas gdy w 2007 r. wzrósł on dwuipółkrotnie do 11,3 mld euro. Natomiast w przypadku salda usług i transferów bieżących odnotowano znaczną poprawę. Nadwyżka na rachunku usług wzrosła z 0,4 mld euro w 2003 r. do 2,9 mld euro w 2007 r., podczas gdy nadwyżka transferów bieżących wzrosła z 2,8 mld euro w 2003 r. do 4,8 mld euro w 2008 r.¹¹.

Z kolei na rachunku kapitałowym można było zauważyć wyraźną poprawę salda, które z poziomu -0,04 mln euro w 2003 r. wzrosło do 3,9 mld euro w listopadzie 2008 r. Wpływ na jego poprawę miały niewątpliwie transfery unijne w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, które wchodziły w skład rachunku kapitałowego.

Akcesja miała pozytywny wpływ na saldo rachunku finansowego. Wzrost ten wynikał głównie z napływu BIZ, inwestycji portfelowych oraz z pozostałych inwestycji. Jednocześnie od początku akcesji wzrosła wielkość polskich BIZ (do 2007 r.), a w okresie 2005–2007 inwestycji portfelowych i pozostałych inwestycji za granicą. Podobne tendencje pojawiły się w innych nowych państwach członkowskich. Poprawa rachunku finansowego w tych państwach wynikała z napływu kapitału, a w szczególności BIZ w efekcie przystąpienia do UE. Podobnie jak w Polsce, w tych państwach również wzrosła wielkość BIZ ulokowanych za granicą, głównie w obrębie UE. Można wysunąć tezę, iż rozszerzenie UE przyczyniło się do obustronnego wzrostu przepływów kapitałowych między państwami UE-15 a UE-10.

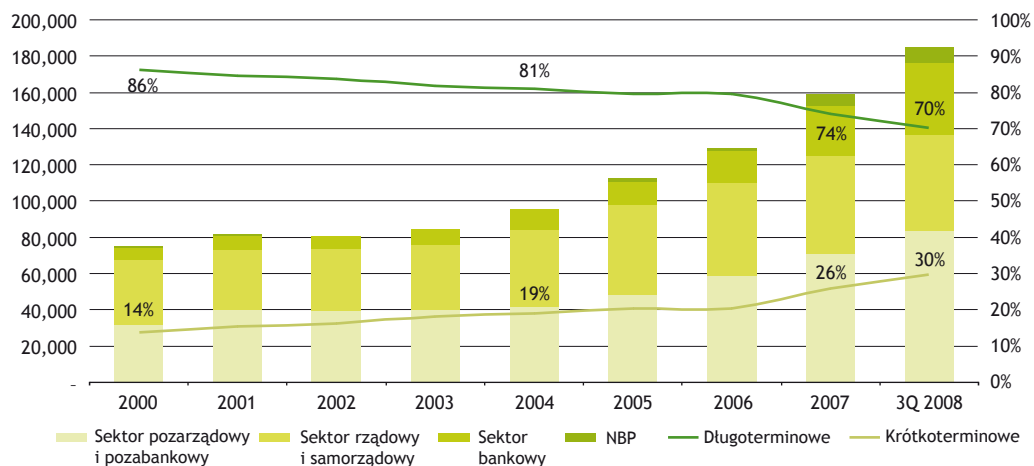
Warto zauważyć, że w latach 2003–2007 całkowite zadłużenie wzrosło niemal dwukrotnie. Przed akcesją zadłużenie zagraniczne wynosiło ok. 85 mld euro, podczas gdy w 2007 r. osiągnęło poziom ok. 160 mld euro, a w pierwszych trzech kwartałach 2008 r. zwiększyło się do ponad 184 mld euro. Jednocześnie, w analizowanym okresie stopniowo zwiększał się udział zadłużenia krótkoterminowego w całkowitej kwocie zadłużenia, by z 19% w 2004 r. wzrosnąć do 30% na koniec 3 kwartału 2008 r.¹².

¹⁰ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *4 lata członkostwa Polski w UE. Bilans kosztów i korzyści społeczno-gospodarczych*, Warszawa 2008 r., s. 18–19.

¹¹ A. Żołnowski, *op.cit.*, s. 8.

¹² *Ibidem*, s. 14.

Wykres 4. Ewolucja zadłużenia zagranicznego Polski w okresie 2002 – 3 kwartały 2008 (w mln euro)



Źródło: NBP, cyt. za: A. Żołnowski, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na podstawowe zmienne makroekonomiczne – efekty unijne oraz kanały dyfuzji*, ekspertyza UKiE, 2009.

Po akcesji odnotowano systematyczny, umiarkowany wzrost długu publicznego. Wynikał on m.in. z napływu transferów z budżetu unijnego w ramach polityki spójności. Specyfika tych transferów polegała na tym, iż środki te można było wydać jedynie w drodze współfinansowania. Państwo i samorządy lokalne w celu wydania środków unijnych zadłużały się w kraju lub za granicą. Ponadto środki z budżetu unijnego były przyznawane po zrealizowaniu projektu, a państwo musiało najpierw pozyskać środki na inwestycje. Przedsiębiorstwa prywatne, korzystając z funduszy strukturalnych, również były poddane tym samym mechanizmom, toteż ich zadłużenie także uległo zwiększeniu. Zadłużenie związane z pozyskaniem transferów miało charakter inwestycyjny¹³, który wpływał na zwiększone tempo wzrostu PKB i który może przełożyć się na poprawę wzrostu polskiego PKB.

Kurs walutowy

Przed akcesją przewidywano aprecjację i ustabilizowanie się kursu złotego na poziomie ok. 4 zł/euro w 2008 r. Poziom ten miał być osiągnięty dzięki oczekiwanej

¹³ *Ibidem*, s. 26.

przez analityków strategii rządowej, zakładającej obecność w systemie ERM II i przyjęcie wspólnej waluty w 2008 r., a także dzięki napływowi kapitału zagranicznego¹⁴.

W okresie pierwszych czterech lat członkostwa Polski w UE kurs walutowy ulegał systematycznej aprecjacji zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym. W przypadku kursu złotego w stosunku do euro oznaczało to odwrócenie tendencji złotego do stopniowego osłabienia polskiej waluty, trwającego od 2001 r.

Przewidywania zatem były trafne odnośnie do tendencji, natomiast nieznacznie nie doceniono siły aprecjacji złotego¹⁵. Średnioroczny kurs euro w 2008 r. wyniósł ok. 3,50 złoty, czyli ok. 15% poniżej oczekiwań. Natomiast pod koniec 2008 r. kurs euro przekroczył próg 4 złotych, a trend deprecjacyjny utrzymał się. Silna aprecjacja złotego w okresie poakcesyjnym wynikała z kilku powodów. Wśród nich można wymienić: wzrost światowego popytu na złotego, napływ kapitału spekulacyjnego, przyspieszony wzrost gospodarczy i poprawa produktywności pracy.

Realna aprecjacja złotego była konsekwencją efektu Samuelsona-Balassy. Zgodnie z założeniami tego mechanizmu w gospodarce, w której rosła relatywna produktywność pracy w stosunku do innej gospodarki kurs walutowy ulegał względnemu umocnieniu, przy założeniu podobnej inflacji w porównywanych krajach¹⁶.

Dla umocnienia złotego miał znaczenie wzrost zapotrzebowania na polską walutę wśród inwestorów zagranicznych. Polski pieniądź był niezbędny do dokonywania inwestycji na terenie naszego kraju. Wpływ na cenę złotego w euro na międzynarodowych rynkach walutowych miały również transfery pieniężne z budżetu unijnego w ramach funduszy strukturalnych czy też w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Z kolei wartość złotego rosła dodatkowo z powodu transferów zarobków polskich emigrantów do kraju macierzystego.

Ponadto w związku ze wzrostem wiarygodności finansowej i atrakcyjności inwestycyjnej Polski zaczął masowo napływać kapitał spekulacyjny nastawiony na tzw. *convergence play*¹⁷, czyli na lokowanie środków w gospodarki o zwiększonym wzroście gospodarczym, a więc tam, gdzie można spodziewać się zwiększonego zwrotu z zaangażowanego kapitału. Można było zatem mówić o pewnym oderwaniu wyceny polskiej waluty od jej faktycznej wartości.

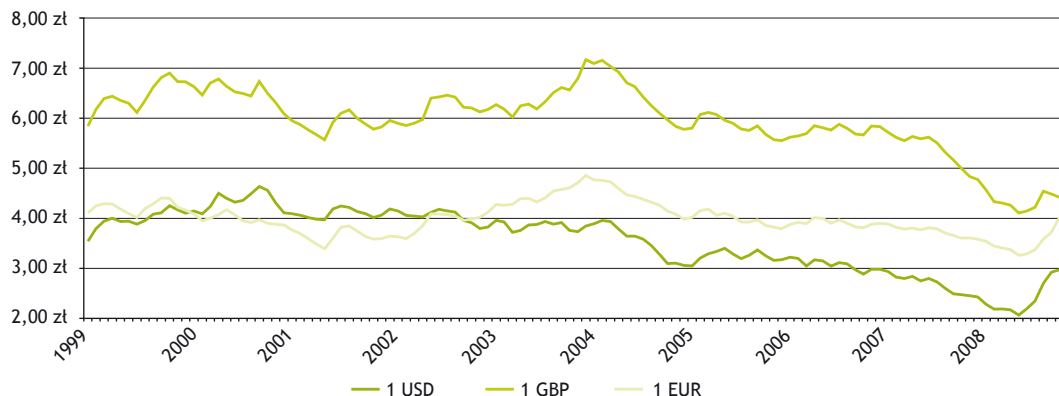
¹⁴ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Bilans...*, *op.cit.*, s. 7.

¹⁵ *Ibidem*, s. 7.

¹⁶ W istocie, produktywność pracy w Polsce ulegała systematycznej poprawie (zob. Wykres 2; podrozdział Wzrost gospodarczy: dynamika i czynniki).

¹⁷ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Bilans...*, *op.cit.*, s. 35.

Wykres 5. Średnioważony miesięczny kurs walutowy względem euro, funta szterlinga i dolara amerykańskiego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie NBP, raporty roczne.

W drugiej połowie 2008 r. w związku ze światowym kryzysem tendencja aprecjacyjna uległa załamaniu w wyniku powrotu kapitału spekulacyjnego z rynków wschodzących, jako tych mniej wiarygodnych, do krajów wysoko rozwiniętych. Inwestorzy w obliczu światowego kryzysu gospodarczego stali się bardziej wyczuleni na ryzyko inwestycyjne za granicą i zaczęli wycofywać kapitał z rynków wschodzących. Osłabienie krajowego pieniądza dotknęło właściwie wszystkie nowe państwa członkowskie, które zachowały swoją walutę. W tym czasie wzrastał popyt na finansowanie zewnętrzne, przy jednoczesnym spadku napływu BIZ. W efekcie główne światowe waluty umacniały się w stosunku do walut rynków wschodzących¹⁸.

Handel zagraniczny

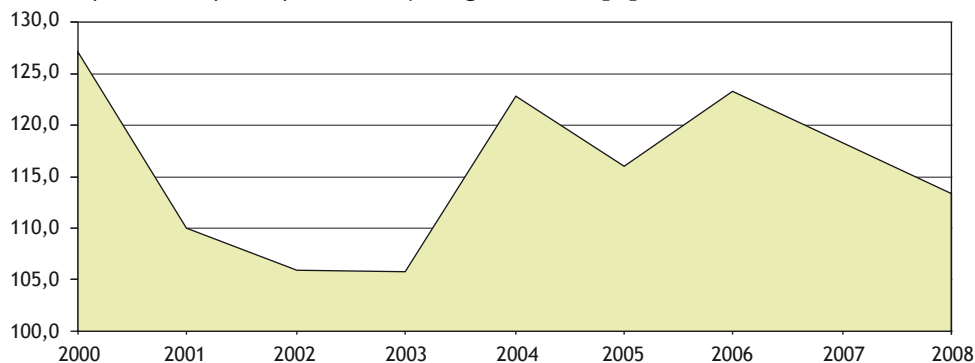
Przystąpienie Polski do UE pociągnęło za sobą liczne konsekwencje dla polskiego handlu zagranicznego. Przede wszystkim polskie podmioty gospodarcze skorzystały ze zjawiska globalizacji dzięki umocnieniu pozycji Polski na arenie międzynarodowej. Po drugie, polscy przedsiębiorcy weszli na wspólnotowy rynek wewnętrzny i dostosowali się do regulacji na nim panujących (w szczególności w zakresie standardów ochrony środowiska, a także ochrony zdrowia i życia ludzkiego). W efekcie, nastąpił znaczący

¹⁸ J. Jankowiak, *Co dalej z kursem złotego?*, „Rzeczpospolita”, 29 grudnia 2008 r.

wzrost obrotów handlowych z zagranicą oraz wzrost otwartości gospodarki. Potwierdziło to hipotezę stawianą przed wstąpieniem Polski do UE, że dzięki akcesji obroty handlowe miały wzrastać szybciej niż PKB¹⁹.

Wzrost eksportu polskich produktów za granicę dotyczył głównie krajów UE i wiązał się z uczestnictwem w rynku wewnętrznym. W szczególności eksport produktów odnosił się do towarów rolno-spożywczych, w produkcji których Polska posiadała przewagę komparatywną. Ponadto objęcie Polski wspólną polityką handlową (WPH) i stosowanie dopłat do eksportu poza granice UE (tzw. refundacje eksportowe) oraz przyjęcie wspólnotowych preferencyjnych stawek celnych wobec wybranych krajów również wpłynęły na poprawę wielkości obrotów. Z drugiej strony obroty rosły też dzięki zwiększającemu się popytowi na dobra zagraniczne, w wyniku przyspieszonego wzrostu gospodarczego i umacniającego się złotego.

Wykres 6. Dynamika wymiany handlowej z zagranicą (rok poprzedni = 100) w okresie 2000–2008



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Comext, Eurostat, GUS.

Na Wykresie 5 przedstawiono dynamikę zmian obrotów z zagranicą w okresie 2000–2008. Przez cały ten czas wartość obrotów handlowych ulegała zwiększeniu, co oznaczałoby, iż gospodarka polska sukcesywnie otwierała się na świat. Niemniej jednak można było zaobserwować wzmożoną (wzrost ponad 10% obrotów rocznie) aktywność handlową od 2004 r., co pozwoliłoby przypuszczać, iż wejście Polski do UE przyczyniło się do wzrostu aktywności handlowej. W teorii ekonomii zjawisko to określane jest mianem efektu kreacji handlu. Efekt kreacji handlu byłby jeszcze bardziej widoczny, gdyby najwięksi polscy partnerzy handlowi odczuwali mocniejsze tempo wzrostu gospodarczego (nastąpiłby wzrost

¹⁹ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Bilans...*, op.cit., s. 46.

obrotów spowodowany zwiększonym popytem partnerów handlowych Polski)²⁰, a także gdyby Polska mogła bardziej zachęcić do aktywniejszego handlu poprzez np. lepszy dostęp do rynku, lepszą infrastrukturę transportową, bardziej przyjazne otoczenie biznesowe²¹.

Obok efektu kreacji handlu, konsekwencją zmiany obciążeń celnych w handlu z krajami trzecimi był również tzw. efekt przesunięcia. Polegał on na tym, iż wzrost obrotów z jednym krajem lub regionem, który był skutkiem liberalizacji handlu w regionie, odbywał się kosztem obrotów z nieobjętymi liberalizacją pozostałymi krajami i regionami. W przypadku Polski stało się tak, że część towarów sprowadzanych spoza UE została częściowo zastąpiona towarami pochodzącymi z państw członkowskich lub z państw objętych preferencjami celnymi w ramach wspólnej taryfy celnej²².

Co ciekawe, po akcesji efekt kreacji handlu był mocniejszy niż efekt przesunięcia zarówno w Polsce, jak i w całej UE. Rozszerzenie nie spowodowało znacznego ograniczenia handlu UE z krajami trzecimi. Średnie roczne wzrosty obrotów państw członkowskich z krajami trzecimi w okresie 2004–2007 wynosiły 10,4%, podczas gdy przeciętna roczna intensyfikacja wymiany handlowej wewnątrz UE kształtowała się na poziomie 8,7% w analogicznym okresie²³.

Tempo wzrostu importu do Polski było mniejsze niż tempo polskiego eksportu do 2005 r. Od 2006 r. tempo przywozu towarów stało się większe niż tempo wywozu produktów za granicę, między innymi dzięki umacniającemu się złotemu oraz poprawie sytuacji materialnej Polaków. Deficyt handlowy, który zmniejszał się do 2005 r. od 2006 r. zaczął rosnąć. W 2004 r. deficyt wymiany towarowej wyniósł 11,8 mld euro, w 2005 r. osiągnął najniższą wartość 9,8 mld euro. Następnie w okresie 2006–2008 r. zwiększał się, osiągając szacunkowo wartość 25 mld euro w 2008 r.²⁴.

Na Wykresie 7 przedstawiono wartość handlu Polski z państwami UE-27 oraz z państwami trzecimi. Obroty rosły w obu grupach państw, co potwierdzałoby występowanie efektu kreacji handlu. Natomiast po akcesji w 2004 r. widoczny był spadek udziału w wymianie międzynarodowej państw trzecich. W 2003 r. ok. 25% handlu generowały państwa trzecie, natomiast rok później udział państw spoza UE-27 wynosił już tylko ok. 22,5%. Wskaźnik ten wzrósł w kolejnych latach, jednak próg 25% nie został przekroczony.

²⁰ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *4 lata..., op.cit.*, s. 23.

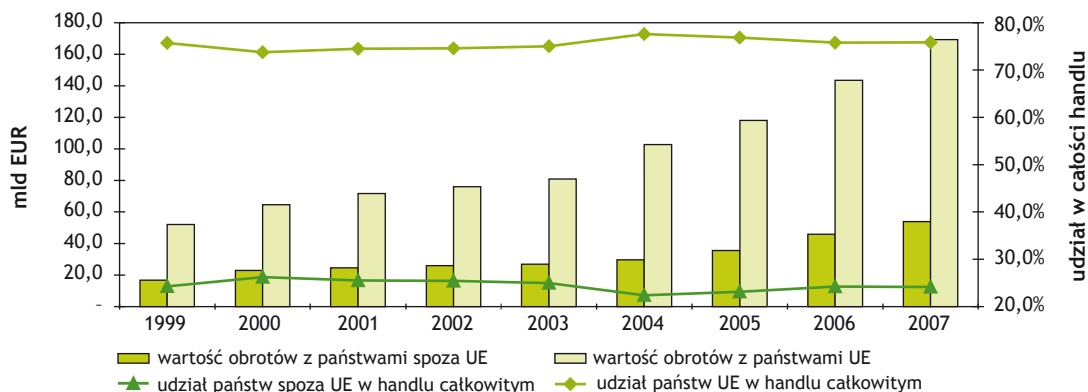
²¹ Pod względem sprzyjania rozwojowi handlu zagranicznego Polska w 2008 r. uzyskała 45 pozycję (zob. World Economic Forum, *The Global Enabling Trade Report 2008*; zob. także Baltic Development Forum, *State of Region Report*, 2008 r., s. 61).

²² Przykładowo, w początkowym okresie nastąpiła częściowa zmiana krajów pochodzenia bananów z Ekwadoru, Panamy, Kostaryki, Kolumbii na Hiszpanię lub Grecję. Jednakże w wyniku wprowadzenia zerowej stawki celnej w 2006 r. na banany wobec państw Karaibów, Ameryki Łacińskiej i Afryki, proporcje dostawców w całkowitym imporcie do Polski pozostały podobne jak przed akcesją.

²³ European Commission, DG ECFIN, *Five years of an enlarged EU, Economic achievements and challenges*, „European Economy” 2009 r., nr 1, s. 53.

²⁴ Comext, Eurostat; szacunek za 2008 r., GUS.

Wykres 7. Wartość wymiany międzynarodowej w ramach UE-27 oraz z państwami trzecimi w latach 1999–2007



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Comext, Eurostat.

W wymianie handlowej wzrosło znaczenie rynków wschodzących, a w szczególności nowych państw członkowskich. Wskazywałoby to na zacieśnienie relacji handlowych z tymi państwami po akcesji. Podobnie w obrotach handlowych nieznacznie wzrósł udział państw UE, natomiast ogólnie spadł udział państw wysoko rozwiniętych²⁵. W okresie pierwszych pięciu lat członkostwa wzrastał również intensywnie handel ze wschodnimi partnerami spoza UE (np. intensyfikacji uległy obroty handlowe z Ukrainą i Rosją, przy czym w przypadku Rosji na wartość obrotów wpływały szczególnie ceny importowanych surowców energetycznych).

Wzrost udziału eksportu do nowych państw członkowskich nastąpił nie tylko w Polsce, ale również prawie we wszystkich nowo przyjętych państwach. Udział w wymianie handlowej wewnątrz grupy nowych państw członkowskich wzrósł z 10,35% w 1999 r. do 13,5% w 2004 r. i 17,29% w 2007 r., choć częściowo zmiany te były pochodną procesu globalizacji²⁶.

Jeżeli chodzi o strukturę towarową, to w 2004 r. niemalże w każdej branży zanotowano wzrost obrotów. Niemniej jednak największy wzrost eksportu zanotowano w branży rolno-spożywczej. W 2005 r. 10% całego eksportu towarów rolno-spożywczych można było wyjaśnić uczestnictwem we wspólnym rynku²⁷. Po akcesji wzmożona dynamika eksportu ww. towarów utrzymywała się przez pierwsze dwa lata (średnio-

²⁵ GUS, *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 2008*, 2008 r., s. 50.

²⁶ DG ECFIN, *Five years...*, *op.cit.*, s. 57.

²⁷ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *4 lata...*, *op.cit.*, s. 23.

roczny wzrost sięgał nawet 30%), by nieznacznie osłabnąć w 2006 r. (do średniorocznego tempa 20%)²⁸. Wysoką dynamikę eksportu zaobserwowano również w branży chemicznej, maszynowej i sprzętu transportowego. Były to branże tradycyjne wymagające dużych nakładów pracy i umiarkowanie zaawansowane technologicznie.

W przypadku importu po akcesji zaobserwowano wzrost wartości obrotów w większości sekcji. Przyczyn gwałtownego wzrostu importu należy doszukiwać się w konwergencji gospodarczej do państw UE-15 i w związku z tym w przyspieszonym wzroście gospodarczym oraz w umacnianiu się złotego²⁹. Wpływ członkostwa był największy w imporcie towarów z branży maszynowej oraz tworzyw sztucznych. Wzrost zapotrzebowania na te produkty wynikał m.in. z nowo uruchomionych procesów produkcyjnych, co w praktyce oznaczało, że potrzebne były np. części zamienne do zakupionych maszyn lub środki do ich konserwacji.

W 2008 r. tendencja wzrostowa w obrotach handlowych wyrażona w złotych była utrzymywana aż do początku IV kwartału, kiedy to nastąpiło gwałtowne jej wyhamowanie. Natomiast wzrost wymiany handlowej wyrażonej w dolarach i w euro uległ osłabieniu w II półroczu 2008 r., a dodatkowo pogorszyło się saldo. W imporcie ogółem wzrósł udział dóbr przeznaczonych na cele konsumpcyjne, a zmalał udział dóbr przeznaczonych na cele inwestycyjne oraz na zużycie pośrednie³⁰. Na koniec 2008 r. łączna wielkość obrotów handlowych szacowana była na 253 mld euro³¹.

Pod koniec 2008 r. na wartość eksportu netto miały wpływ dwa podstawowe i przeciwstawne sobie czynniki, będące pochodną słabej kondycji światowej gospodarki. Pierwszy, w związku z pojawieniem się recesji, wiązał się ze spadkiem popytu na produkty zagraniczne wśród głównych partnerów handlowych. Spowolnienie światowej gospodarki było wśród nich wyczuwalne już w 2007 r.³² Drugim przeciwstawnym czynnikiem był słabnący złoty zwiększający atrakcyjność cenową towarów pochodzenia polskiego.

Zarówno przed akcesją, jak i w latach 2004–2009 największym partnerem handlowym były Niemcy, do których Polska zwiększyła eksport samochodów oraz akcesoriów do nich, a także telewizorów, przy jednoczesnym spadku sprzedaży miedzi, silników spalinowych, innych wyrobów z metali nieszlachetnych, elektronicznego sprzętu przekątnikowego oraz mebli. Można powiedzieć, iż był to pozytywny efekt unijny związany

²⁸ EUROSTAT, www.epp.eurostat.ec.europa.eu; zob. też rozdział Rolnictwo.

²⁹ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *4 lata...*, *op.cit.*, s. 24.

³⁰ GUS, *op.cit.*, s. 48.

³¹ http://www.stat.gov.pl/gus/45_970_PLK_HTML.htm.

³² Ministerstwo Gospodarki, *Polska 2008 – raport o stanie handlu zagranicznego*, Warszawa 2008 r., s. 5.

z napływem BIZ w poprzednich latach³³. Udział Niemiec w polskim eksporcie malał z 26,1% w 2007 r. do 25% w 2008 r. Wynikało to głównie z pojawiających się kłopotów w niemieckiej gospodarce i zmniejszeniem jej konsumpcji zagranicznej, a także ze wzrostu znacznie innych polskich rynków zbytu. Niemcy zanotowały jedynie 1,3% wzrostu PKB w 2008 r., a w 2009 r. przewidziano spadek PKB do -2,3%³⁴. W efekcie niemiecki udział w polskim eksporcie w 2008 r. pomniejszył się o ok. 1,1 punktu procentowego. Wzrastał natomiast import samochodów osobowych i ciężarowych, ich części i akcesoriów, silników spalinowych. Z kolei spadł import innych wyrobów z metali nieszlachetnych, pozostałych maszyn i urządzeń specjalistycznych, a także przetworzonych olejów ropy naftowej³⁵.

Wpływ akcesji na polską gospodarkę można również zauważyć, obserwując kształtowanie się handlu wewnątrzgałęziowego Polski z UE-15³⁶. W Tabeli 1 przedstawiono udział handlu wewnątrzgałęziowego w handlu całkowitym, a także strukturę tego handlu. Od 2000 r. udział handlu wewnątrzgałęziowego systematycznie rósł, co wskazywałoby na stopniowe upodabnianie się struktury towarowej Polski i U-15³⁷.

Tabela 1. Kształtowanie się handlu wewnątrzgałęziowego w latach 2000–2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Handel wewnątrzgałęziowy całkowity, w tym:	28,27%	29,31%	30,55%	32,34%	37,63%	34,69%	36,00%
Poziomy	6,07%	7,33%	7,66%	7,41%	10,98%	10,03%	6,58%
Pionowy (niska jakość)	17,56%	17,24%	17,50%	18,72%	18,29%	15,16%	18,99%
Pionowy (wysoka jakość)	4,63%	4,74%	5,39%	6,21%	8,37%	9,50%	10,42%

Źródło: E. Czarny, K. Śledziwska, *Polski handel wewnątrzgałęziowy z Unią Europejską na początku XXI w.*, marzec 2008 r.

Badania wykazały, iż po akcesji nie nastąpiły znaczące zmiany w strukturze handlu wewnątrzgałęziowego Polski z UE-15 i nadal utrzymywała się dominacja handlu pionowego o niskiej jakości. Polska nie stała się zatem równorzędnym partnerem han-

³³ Zob. podrozdział Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce.

³⁴ DG ECFIN, *Interim...*, op.cit., s. 21.

³⁵ GUS, op.cit., s. 51.

³⁶ Handlem wewnątrzgałęziowym określa się równoczesny dwukierunkowy przepływ towarów z tej samej branży pomiędzy dwoma krajami. Znaczący udział handlu wewnątrzgałęziowego w całości handlu świadczy o wysokim poziomie rozwoju kraju, dotyczy on bowiem głównie towarów z branży przetwórczej, szczególnie mocno rozwiniętej w krajach uprzemysłowionych. Handel wewnątrzgałęziowy można podzielić na handel tzw. horyzontalny lub poziomy, tzn. oparty na innych parametrach niż jakość (np. kolor, marka) oraz na handel wewnątrzgałęziowy wertykalny lub pionowy, czyli oparty na jakości towaru lub w którym uwzględnia się półprodukty niezbędne do wytworzenia towaru. Jeśli jedno państwo eksportuje dany towar o niższej jakości lub półprodukty, a otrzymuje towary wyższej jakości, wówczas mówi się o handlu pionowym niskiej jakości, w przeciwnym wypadku pionowy handel wewnątrzgałęziowy kraju jest wysokiej jakości (zob. E. Czarny, K. Śledziwska, *Polski handel wewnątrzgałęziowy z Unią Europejską na początku XXI w.*, marzec 2008 r., s. 4).

³⁷ DG ECFIN, *Five years...*, op.cit., s. 54.

dłowym dla UE-15. Eksport w branżach przetwórczych wciąż dotyczył głównie towarów nisko przetworzonych, podczas gdy importowano produkty finalne lub produkty lepszej jakości. Na dostosowanie się potrzeba będzie więcej czasu. Państwa UE-15 doszły do obecnego stanu gospodarki w ciągu kilku dekad. Polska zaś na przeprowadzenie niezbędnych przemian gospodarczych miała zaledwie dwie dekady³⁸. Poprawiły się natomiast wskaźniki dotyczące dwustronnego handlu w branży motoryzacyjnej na tle całkowitego handlu w związku z napływem BIZ. Podobna tendencja pojawiła się w kilku innych nowych państwach członkowskich³⁹.

Jednocześnie, niezależnie od ciągłej dominacji pionowego handlu o niskiej jakości, systematycznie i stopniowo zwiększał się w ramach handlu pionowego udział handlu o wysokiej jakości. Dotyczyło to całkowitej wymiany handlowej z UE-15 w latach 2000–2006. Oznaczało to, iż, mimo że w Polsce produkowało się relatywnie więcej dóbr niż przetworzonych niż w krajach UE-15, Polska sukcesywnie zwiększała eksport dóbr o wysokim poziomie przetworzenia wymagających nowoczesnej myśli technicznej. Efektu poprawy struktury handlu wewnątrzgałęziowego upatrywano w zwiększonym napływie BIZ, wzroście swobody wymiany towarów, wprowadzaniu unijnych standardów technicznych w związku z uzyskaniem dostępu przez Polskę do rynku wewnętrznego. Poprawa wskaźników handlu wewnątrzgałęziowego pozwalała domniemywać, iż proces upodabniania się polskiej gospodarki do gospodarek państw UE-15 został rozpoczęty (w szczególności pod kątem produkcji dóbr coraz wyżej przetworzonych).

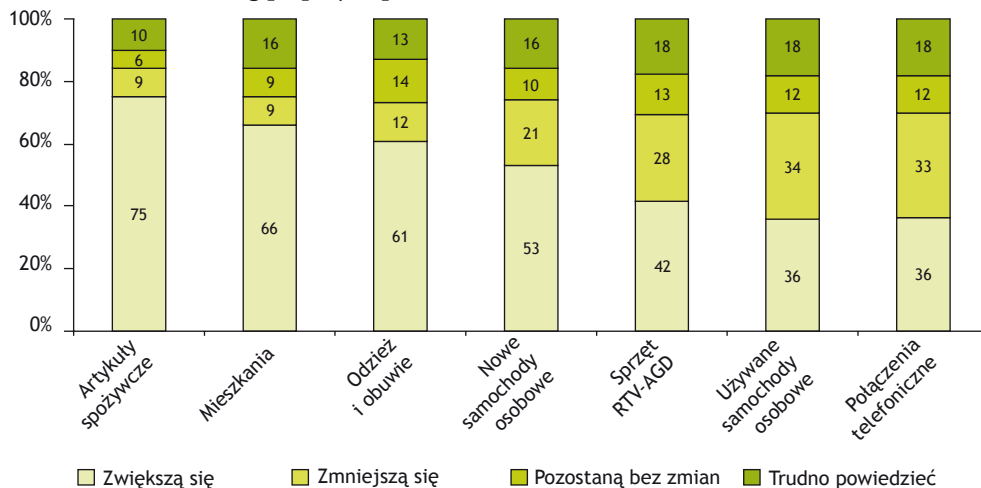
Inflacja

Jedną z ważniejszych zmiennych makroekonomicznych, nad którą dyskutowano przed przystąpieniem do UE była inflacja. Szczególnie opinia publiczna obawiała się gwałtownego poakcesyjnego wzrostu cen związanego ze wzrostem podatków pośrednich (dostosowanie stawek podatku VAT i akcyzy do wymogów UE, wspólna taryfa celna na zewnątrz UE) oraz wprowadzeniem limitów produkcji żywności w związku z WPR.

³⁸ E. Czarny, K. Śledziwska, *op.cit.*, s. 24.

³⁹ E. Kawecka-Wyrzykowska, *Evolving pattern of intra-industry trade specialization of the new Member States (NMS) of the EU: role of foreign direct investments – the case of automotive industry*, Konferencja 5 years of enlargement, a positive sum game, Bruksela, listopad 2008 r.

Wykres 8. Przedakcesyjne oczekiwania Polaków dotyczące zmian wybranych kategorii cen towarów i usług po przystąpieniu Polski do UE



Źródło: IPSOS, cyt. za: M. Grela, *Pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej – ceny i inflacja*, ekspertyza na zlecenie UKIE, Warszawa 2009.

Pojawiały się także obawy, iż nastąpi zwiększenie popytu na polskie towary ze strony krajów UE-15 z uwagi na wysoką siłę nabywczą mieszkańców krajów Unii Europejskiej. Przewidywano również, że w wyniku akcesji, będzie postępował proces konwergencji cen w Polsce i w UE. Z drugiej strony zakładano, iż liberalizacja niektórych rynków towarów i usług (m.in. energii, telekomunikacji, transportu lotniczego), zwiększona konkurencja, a także eliminacja barier w przepływie towarów i usług w wyniku przystąpienia do rynku wewnętrznego przyczynią się do spadku cen⁴⁰. W 2003 r. oczekiwano, iż dynamika poziomu cen wyniesie ok. 3,5–4% bezpośrednio po wstąpieniu do UE, następnie wskaźnik ten miał spaść do oczekiwanej średniej UE, czyli ok. 3,4%⁴¹.

W największym stopniu Polacy obawiali się wzrostu cen żywności. Według ankiety przeprowadzonej przez IPSOS Polska w marcu 2004 r.⁴² aż 75% ankietowanych było zdania, że ceny żywności wzrosną po 1 maja 2004 r. Obawy te wyrażały szczególnie osoby mniej zamożne, dla których wzrost cen produktów pierwszej potrzeby gwałtownie pogorszyłby ich sytuację materialną. Ponad połowa osób obawiała się również wzrostu cen nieruchomości, odzieży i obuwia oraz nowych samochodów.

⁴⁰ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Bilans...*, op.cit., s. 58.

⁴¹ *Ibidem*, s. 145.

⁴² *Oczekiwania Polaków dotyczące cen po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, IPSOS, marzec 2004 r.

Zgodnie z niektórymi obawami silny wzrost był zauważalny jeszcze przed akcesją Polski do UE. W kwietniu 2004 r. ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosły o 0,8% w porównaniu z marcem. Roczna inflacja wzrosła z 1,7% w marcu do 4,6% w lipcu 2004 r.⁴³. Poakcesyjny wzrost inflacji był zatem wyższy od prognoz ekonomistów⁴⁴, a jednocześnie był mniejszy od wzrostów oczekiwanych przez społeczeństwo.

W 2004 r. wzrosły zwłaszcza ceny żywności z 3,3% w marcu do 9,1% w lipcu. Przyczyniły się do tego przede wszystkim podwyżki cen mięsa, zwłaszcza drobiowego, cukru oraz olejów i pozostałych tłuszczów. Nastąpiły również znaczne podwyżki cen prądu związane ze wzrostem cen paliw mineralnych (głównie ropy naftowej i węgla) oraz ze zwiększeniem marży dostawców paliw. Wielu producentów (w szczególności w branży rolno-spożywczej) zwiększyło eksport swoich produktów do UE-15, gdzie towary były droższe. Większy eksport przyczynił się do ograniczenia krajowej podaży tych produktów, a także do przyspieszenia tempa wzrostu poziomu cen. W kolejnych miesiącach dynamika CPI⁴⁵ wyhamowała do 4,4–4,6% wskutek zmniejszenia dynamiki wzrostu cen żywności.

W okresie 2005–2006 inflacja w Polsce była niska (najniższa wśród „nowych” krajów członkowskich) i nie podlegała dużym wahaniom. Znaczący jej wzrost zaobserwowano dopiero w 2007 r., co było wynikiem wzrostu popytu wewnętrznego (w efekcie rosnących wynagrodzeń dla pracowników) oraz kształtowania się, w sporej mierze w sposób spekulacyjny, światowych cen surowców energetycznych i żywności. Ceny tych grup produktów oddziaływały na koszty produkcji innych towarów. Zjawisko to było odczuwalne nie tylko w Polsce, ale również w pozostałych krajach UE.

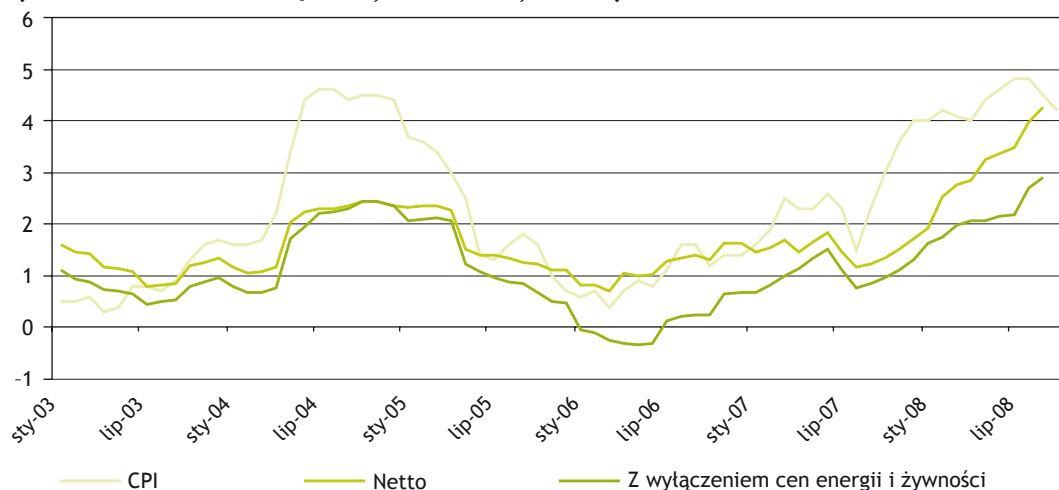
Z perspektywy pięcioletniego okresu członkostwa w UE gwałtowny, przejściowy wzrost cen, jaki miał miejsce w pierwszych miesiącach po akcesji, wygasł po roku i od tamtego czasu wpływ UE na kształtowanie się cen w Polsce okazał się umiarkowany. Zwiększone tempo wzrostu cen bezpośrednio po przystąpieniu wynikało z kilku czynników. Przede wszystkim nastąpił wzrost popytu krajowego (związanego z oczekiwaniami dużego wzrostu cen po wejściu do UE). W tym wypadku można powiedzieć o tzw. samospełniającej się przepowiedni. Konsumenci, oczekując wyżek cen żywności, zaczęli masowo wykupywać towary, powodując tym samym wzrost cen. W ten sposób wzrosły gwałtownie ceny cukru, gdyż Polacy, oczekując wyżki cen tego produktu, kupowali towar w nadmiarze po sztucznie zawyżonej cenie.

⁴³ M. Grela, *Pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej – ceny i inflacja*, ekspertyza na zlecenie UKIE, Warszawa 2009 r., s. 3.

⁴⁴ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Bilans...*, *op.cit.*, s. 145; S. Makarova, W. Haremza, *Ocena inflacji bazowej dla roku 2004*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2004 r., s. 6.

⁴⁵ CPI (*Consumer price index*) – wskaźnik cen konsumpcyjnych.

Wykres 9. Kształtowanie się inflacji CPI i inflacji bazowych w latach 2003–2008



Źródło: M. Grela, *Pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej – ceny i inflacja*, ekspertyza na zlecenie UKiE, 2009.

Ponadto wprowadzono nowe stawki podatków pośrednich (papierosy, odzież dziecięca, materiały do konserwacji mieszkań, LPG⁴⁶) oraz mechanizmy i reguły wspólnej taryfy celnej (WTC) (np. stawki celne na owoce cytrusowe oraz ryby). Jedynie te regulacje przejściowo wpływały na wzrost inflacji w pierwszym poakcesyjnym pięcioleciu, jednak efekty zmian były znacznie mniejsze niż w 2004 r. Natomiast długookresowo czynnikami popytowymi wpływającymi na wzrost cen były: napływ kapitału zagranicznego, funduszy strukturalnych, a także szybki wzrost gospodarczy.

Wpływ akcesji UE umiarkowanie przyczynił się do nasilenia zjawiska konwergencji cen do poziomów cen w krajach UE-15, przy czym wpływ ten na zmiany cen nie zawsze oznaczał ich wzrost. Towarami, których ceny w okresie poakcesyjnym systematycznie spadały były obuwie i odzież – jeszcze w 2008 r. taniały w tempie ponad 6% rocznie⁴⁷.

Liberalizacja niektórych rynków i zniesienie ceł wpłynęły na wyraźny spadek cen niektórych towarów i usług (m.in. środków transportu, usług transportowych). Dodatkowo osłabienie tempa wzrostu cen wynikało z aprecjacji złotego wobec dolara amerykańskiego i euro. Dzięki niej konsumenci, a także przedsiębiorstwa zaczęły nabywać

⁴⁶ Liquefied Petroleum Gas.

⁴⁷ A. Żołnowski, *Wpływ...*, op.cit., s. 24.

tańsze (w przeliczeniu na złote) towary i usługi importowane (np. samochody osobowe i dostawcze). Mocny złoty w pewnym stopniu niwelował również wpływ wzrostu światowych cen surowców energetycznych na ceny paliw w Polsce.

Wpływ akcesji na przyspieszenie wzrostu poziomu cen mógłby być większy, gdyby Polska już dostosowała się do zaleceń Komisji Europejskiej i w związku z tym zliberalizowała ceny dla wszystkich grup odbiorców energii elektrycznej i gazu ziemnego⁴⁸. W UE kwestii liberalizacji tychże rynków nadana jest duża ranga, co zostało podkreślone w Strategii Lizbońskiej. W perspektywie kilku lat ceny prądu w Polsce zaczną być kształtowane rynkowo, co w praktyce będzie oznaczać znaczne podwyżki opłat za elektryczność przekładające się na wzrost cen w całej gospodarce.

Dobrobyt i dochody ludności

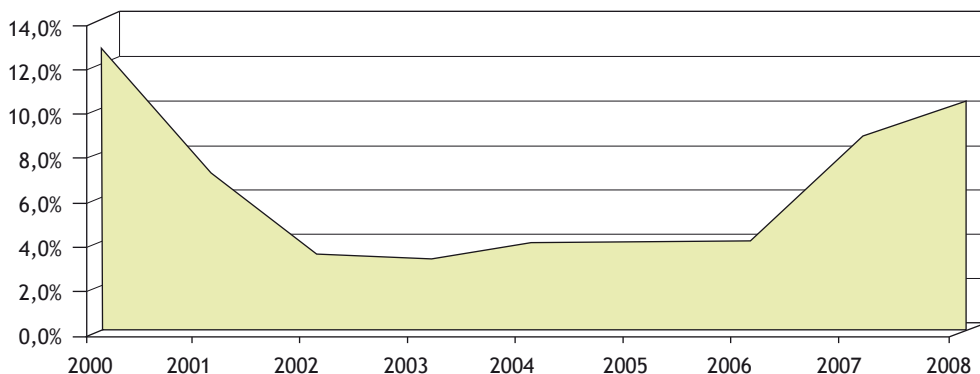
Poprawa sytuacji materialnej Polaków (pomijając skutki światowego kryzysu gospodarczego) w związku z akcesją do UE wynikała z kilku powodów. Przede wszystkim wiązał się on z przyspieszonym wzrostem gospodarczym i zwiększaniem zatrudnienia w przedsiębiorstwach w Polsce oraz za granicą, a w związku z tym z większymi dochodami pracowników. Po drugie, sytuacja majątkowa ludności poprawiała się w wyniku zmian na krajowym rynku pracy oraz dzięki zjawisku silnej migracji zarobkowej w kierunku bogatszych państw członkowskich, które otworzyły swój rynek pracy dla nowych państw UE. Po trzecie, w wyniku objęcia Polski WPR oraz tendencji globalnych w zakresie cen artykułów rolnych, rolnicy polepszyli swój status ekonomiczny i dobrobyt.

Poprawa warunków materialnych wynikała ze wzrostu wynagrodzeń i powodowała zwiększenie siły nabywczej konsumentów. Na Wykresie 9, gdzie przedstawiono dynamikę zmian przeciętnych wynagrodzeń, można zaobserwować, iż po akcesji płace rosły szybciej niż 2 lata przed wstąpieniem do UE. Niemniej jednak dopiero od 2007 r. można było mówić o skokowej poprawie dochodów. W 2000 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie wynosiło ok. 1924 złotych, w 2004 r. wzrosło do ok. 2290 złotych, a w 2007 i 2008 r. osiągnęło poziom odpowiednio 2691 i 2944⁴⁹.

⁴⁸ Zob. rozdział Energetyka.

⁴⁹ GUS, *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w I-III kwartale 2008 r.*, grudzień 2008 r., http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_pdl_zatrudnienie_wynagrodzenia_I-IIIkw_2008.pdf; http://www.stat.gov.pl/gus/45_1630_PLK_HTML.htm.

Wykres 10. Dynamika zmian przeciętnych średniorocznych wynagrodzeń w okresie 2000–2008



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Gwałtowne zwiększenie wartości przeciętnych wynagrodzeń w 2007 i 2008 r. można było wytłumaczyć konwergencją płac w Polsce i w pozostałych państwach UE w wyniku m.in. napływu BIZ oraz dobrej koniunktury gospodarczej w kraju, które przyczyniły się do zwiększonego zapotrzebowania na pracę. Możliwości migracji zarobkowej, które były wynikiem wprowadzenia częściowej swobody przepływu osób, przyczyniły się znacząco do ograniczenia liczby osób godzących się pracować za przyjmowane wcześniej wynagrodzenie w kraju. Pracownicy, mając do wyboru: zarabiać w Polsce lub zarabiać za granicą (np. w Wielkiej Brytanii lub Irlandii), nierzadko decydowali się na wyjazd za granicę⁵⁰. Pozostali mogli skuteczniej oddziaływać na wysokość wynagrodzenia za świadczenie swoich usług w kraju. Stąd też pojawiły się znaczne podwyżki cen licznych usług w Polsce, np. za robociznę w przypadku remontu mieszkania.

W kraju miała miejsce poprawa sytuacji majątkowej ludności nie tylko w wyniku wzrostu wynagrodzeń w związku z niedoborem pracowników na lokalnym rynku. Beneficjentami akcesji stały się również pozostałe w kraju rodziny emigrantów, które otrzymywały liczne transfery od współmałżonków, rodziców lub rodzeństwa pracujących za granicą. Wśród grup społecznych sporo zyskali również rolnicy objęci WPR i programami rozwoju wsi. Na płaszczyźnie dochodów najmniej na akcesji skorzystali emeryci i renciści.

Zmiana wysokości wynagrodzeń stawała się z czasem coraz bardziej odczuwalna dla społeczeństwa. W 2004 r. tylko 9% badanych wskazało, że członkostwo w UE

⁵⁰ Zob. rozdział Migracje.

miało korzystny wpływ na wysokość wynagrodzeń i płace pracowników, podczas gdy w 2008 r. odsetek ten wzrósł o 33 punkty procentowe, osiągając wartość 42%⁵¹. Ponadto znacząco wzrósł odsetek osób przekonanych, że po akcesji łatwiej było znaleźć zatrudnienie na krajowym rynku pracy. W maju 2008 r. 71% badanych oceniało, że wpływ członkostwa w UE na liczbę miejsc pracy był korzystny (wzrost o 21 punktów procentowych w stosunku do 2004 r.)⁵².

Pod koniec 2008 r. nie odczuwano jeszcze na płaszczyźnie zatrudnienia i wynagrodzeń skutków pogorszenia koniunktury światowej. Zaczęły pojawiać się jednak już wówczas pierwsze zapowiedzi masowych zwolnień oraz inne metody cięć kosztów (w tym redukcje godzin i wynagrodzeń), należy przy tym zauważyć, że nie były one na masową skalę i tylko w znikomym stopniu były związane z akcesją. W styczniu 2009 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie spadło o ok. 7% w stosunku do grudnia 2008 r., jednakże nadal było wyższe niż wynagrodzenie w analogicznym miesiącu w roku ubiegłym⁵³. Pojawiła się również groźba upadku licznych firm i masowych zwolnień, m.in. z powodu kłopotów krajowych przedsiębiorstw z zawartymi umowami na opcje walutowe.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce

Przystąpienie Polski do UE miało być, zgodnie z powszechnymi oczekiwaniami, jednym z czynników wpływających na zwiększenie napływu kapitału w formie BIZ. W okresie przedakcesyjnym prognozowano, że w latach 2004–2005 napływ ten będzie wynosił ok. 10 mld euro rocznie, a w okresie 2013–2014 wzrośnie do 15–16 mld euro rocznie⁵⁴.

Dzięki akcesji do UE i stabilnej sytuacji ekonomicznej polepszył się wizerunek Polski jako kraju wiarygodnego, będącego atrakcyjnym miejscem prowadzenia działalności inwestycyjnej⁵⁵. W latach 2004–2007 wartość napływu BIZ do Polski była znacznie większa niż w ciągu pięciu lat poprzedzających przystąpienie Polski do UE i wynosiła prawie 51 mld euro. Oznacza to, że średnia roczna wartość napływu BIZ w analizowanym okresie wynosiła 12,68 mld euro. Dla porównania w okresie 1999–2003 odnotowano napływ BIZ w wysokości 32,2 mld euro, czyli średnio 6,44 mld euro rocznie. Napływ BIZ do Polski osiągnął rekordową wartość w 2006 r. i 2007 r., odpowiednio 15,58 mld

⁵¹ SMG/KRC na zlecenie DA UKIE, październik 2004 r.; GfK Polonia na zlecenie UKIE/DA, maj 2008 r.

⁵² *Ibidem*.

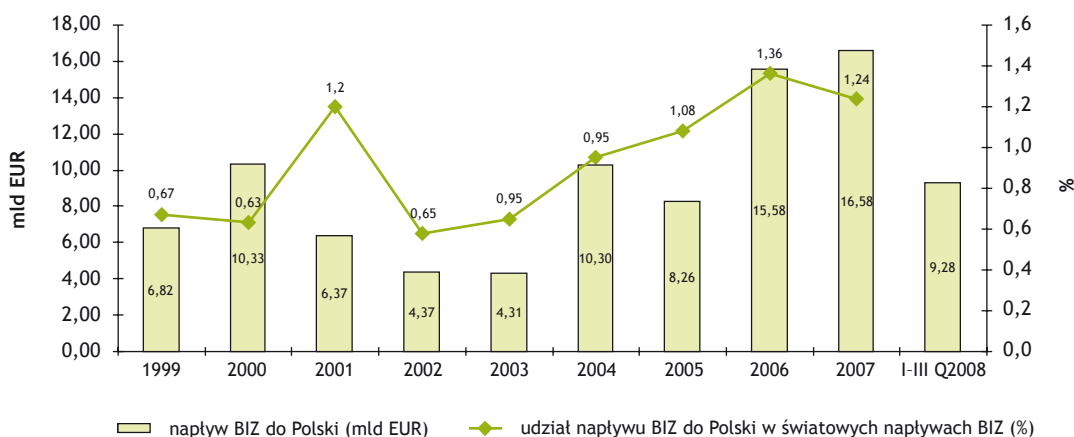
⁵³ http://www.stat.gov.pl/gus/45_1786_PLK_HTML.htm

⁵⁴ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Bilans...*, *op.cit.*, s. 34.

⁵⁵ Informacje na temat *ratingu* Polski znajdują się w części rozdziału poświęconej polskiemu sektorowi finansowemu.

euro i 16,58 mld euro, przekraczając w tych latach próg 5% PKB⁵⁶. Oznacza to, że przedakcesyjne prognozy dotyczące wzrostu napływu BIZ okazały się słuszne, a wartość napływu kapitału w formie BIZ nawet wcześniej osiągnęła przewidywaną wysokość. Ze względu na spowolnienie gospodarcze, wstępne szacunki wskazywały na obniżenie się dynamiki napływu BIZ do Polski w 2008 r.

Wykres 11. Całkowity napływ BIZ do Polski w latach 1999–2008⁵⁷



Źródło: NBP, *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2003 r.*, Warszawa grudzień 2004 r.; NBP, *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2007 r.*, Warszawa styczeń 2009 r.; NBP, http://www.nbp.pl/statystyka/Bilans_platniczy/bop_kw_2000_2008.xls; dane UNCTAD, obliczenia własne.

Co ważne, po uzyskaniu członkostwa w UE, oprócz zwiększenia napływu BIZ do Polski w wartościach bezwzględnych, miał również miejsce wzrost napływu BIZ do Polski wyrażony w wartościach względnych. Udział BIZ skierowanych do Polski w światowych przepływach BIZ w okresie przedakcesyjnym 1999–2003 wynosił niewiele więcej niż 0,7%, natomiast w latach 2004–2007 zwiększył się on do ponad 1,1%⁵⁸.

Odnotowany wzrost napływu BIZ do Polski po wstąpieniu do UE dotyczył zarówno państw członkowskich UE, jak i państw trzecich. Analizując wartości bezwzględne, w latach 2004–2007 napływ inwestycji z UE-15 miał wartość ponad 41 mld euro. Napływ ten był zatem zdecydowanie wyższy niż przed akcesją, kiedy w latach 1999–2003

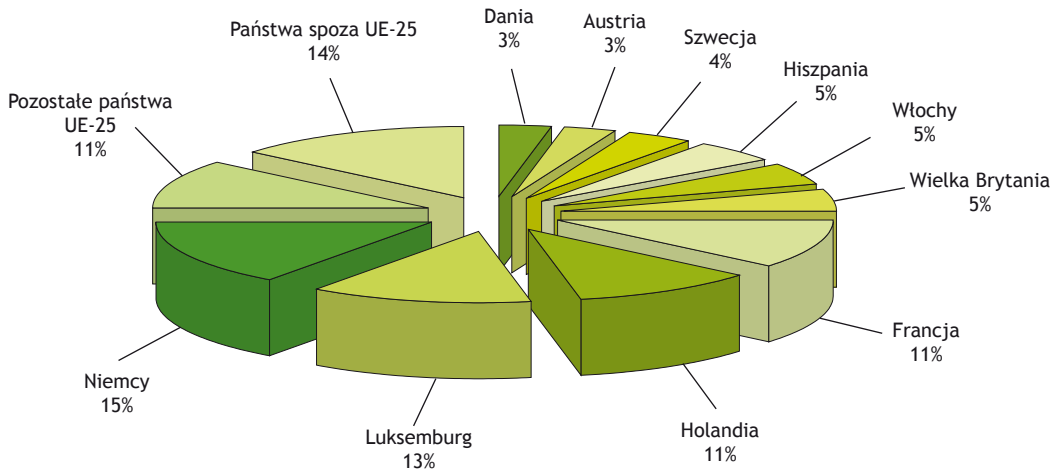
⁵⁶ NBP, *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2007 r.*, Warszawa, styczeń 2009 r., s. 15.

⁵⁷ W związku ze zmianami metodologicznymi w 2004 r. do BIZ, oprócz pozostałych kredytów udzielonych/otrzymanych między podmiotami powiązanimi kapitałowo, zaliczono kredyty handlowe. Dla porównania z kolejnymi latami dane za 2003 r. są podane z kredytami handlowymi. W 2006 r. do BIZ zaliczono nieruchomości. Dla porównania z kolejnymi latami dane za 2005 r. uwzględniają dane dotyczące nieruchomości.

⁵⁸ Obliczenia własne na podstawie danych z NBP, UNCTAD.

wyniósł ponad 28 mld euro. Wprawdzie udział państw UE-15 w całości napływu BIZ do Polski zmniejszył się po akcesji z prawie 90% w latach 1999–2003 do niecałych 82% w okresie 2004–2007, ale było to przede wszystkim spowodowane zwiększonym zainteresowaniem inwestycjami w Polsce podmiotów spoza UE⁵⁹. Natomiast całkowity napływ BIZ z UE-10 w latach 2004–2007 był niewielki i wynosił 1,89 mld euro, co stanowiło niecałe 4% całkowitego napływu BIZ w tym okresie⁶⁰. Wśród inwestorów z UE-15, w obu analizowanych okresach, najwięcej inwestycji pochodziło z Niemiec, Francji i Holandii. Interesujące jest to, że po przystąpieniu do UE miał miejsce dynamiczny wzrost napływu BIZ z Luksemburga, co najprawdopodobniej było związane z inwestycjami realizowanymi przez fundusze inwestycyjne zarejestrowane w tym kraju.

Wykres 12. Struktura geograficzna napływu BIZ do Polski w latach 2004–2007



Źródło: Obliczenia własne na podstawie: NBP, *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2007 r.*, Warszawa, styczeń 2009 r.

Akcesja do UE, a także dobre wyniki finansowe przedsiębiorstw działających na terenie Polski były czynnikiem zachęcającym inwestorów do dokonywania inwestycji w dalszy rozwój przedsiębiorstw w naszym kraju. Świadczy o tym wzrost wartości zysków reinwestowanych w Polsce przez inwestorów zagranicznych w latach 2004–2007 w po-

⁵⁹ Szerzej na temat BIZ w Polsce z krajów spoza UE w rozdziale Polska w zglobalizowanym świecie. Wymiar gospodarczy i społeczny.

⁶⁰ Obliczenia własne na podstawie: NBP, *Zagraniczne...*, op.cit.

równaniu z okresem 1999–2003. Oznacza to, że polska gospodarka zaczęła wykazywać cechy gospodarki dojrzałej, w której BIZ w formie reinwestowanych zysków odgrywają coraz większą rolę⁶¹. W analizowanym okresie przedakcesyjnym kategoria reinwestowanych zysków miała negatywny wpływ na całkowitą wartość BIZ w Polsce. Przyczyną takiego stanu mogła być, z jednej strony, wczesna faza rozwoju inwestycji, co powodowało, że nie mogły one jeszcze generować zysków, z drugiej, niechęć inwestorów do lokowania środków w Polsce i dążenie do transferu zysków za granicę⁶². Natomiast po przystąpieniu do UE reinwestowane zyski osiągnęły wartość prawie 19 mld euro, co oznacza, że miały znaczący udział w całkowitej wielkości BIZ⁶³. Począwszy od 2005 r. w strukturze BIZ w Polsce istotną rolę zaczęły również odgrywać kredyty inwestorów, co także wskazuje na pozytywną opinię, jaką miała Polska wśród inwestorów zagranicznych.

Zjawiska napływu BIZ do Polski nie można jednak analizować, uwzględniając wyłącznie wpływ akcesji do UE. Dla inwestorów miały znaczenie także takie czynniki, jak: dostęp do wykwalifikowanych pracowników, relatywnie niskie koszty pracy⁶⁴, strategiczne położenie Polski, a także zachęty inwestycyjne oferowane m.in. w specjalnych strefach ekonomicznych (SSE). Należy jednak zaznaczyć, że w związku z przystąpieniem do UE w Polsce zaczęło obowiązywać bezpośrednio prawo UE w zakresie pomocy publicznej. Maksymalny poziom tej pomocy uzależniono od jej charakteru: regionalnej, horyzontalnej, restrukturyzacyjnej oraz od wielkości przedsiębiorstwa. Z tego powodu uległy zmianie zasady udzielania zwolnień podatkowych przedsiębiorstwom funkcjonującym w SSE. Maksymalny dopuszczalny pułap pomocy publicznej został uzależniony od rodzaju przedsiębiorstwa (małe, średnia bądź duże) oraz terminu otrzymania zezwolenia na działalność w SSE. Małe i średnie przedsiębiorstwa, które uzyskały zezwolenie na funkcjonowanie w SSE przed 1 stycznia 2001 r. korzystają z pełnego zwolnienia z podatku od dochodu podczas pierwszych 10 lat działania w SSE, a następnie przysługuje im 50-procentowa ulga, odpowiednio, do końca 2011 r. i 2010 r. Natomiast w przypadku pozostałych małych i średnich przedsiębiorstw oraz przedsiębiorstw dużych dopuszczalna pomoc publiczna w SSE jest określana poprzez pułapy pomocy regionalnej przewidziane w mapie pomocy regionalnej w Polsce⁶⁵.

⁶¹ G. Hunya, *How to assess the impact of FDI on an economy*, OECD, 27 czerwca 2007 r., s. 6.

⁶² Dla przykładu w 2003 r. zyski reinwestowane przez zagranicznych inwestorów bezpośrednich w Polsce miały wysokość –0,074 mld euro, podczas gdy w 2007 r. wartość ta wynosiła 6,61 mld euro. Źródło: NBP, *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2007 r.*, Warszawa, styczeń 2009 r.

⁶³ Obliczenia własne na podstawie: NBP, *Zagraniczne...*, *op.cit.*

⁶⁴ Analizując sektorową strukturę BIZ w Polsce, można stwierdzić, że najwięcej BIZ było skierowanych do przetwórstwa przemysłowego, czyli sektora, w którym niskie koszty pracy mają istotne znaczenie.

⁶⁵ A.A. Ambroziak, *Funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce w obliczu zmian warunków udzielania pomocy regionalnej*, [w:] *Gospodarka Polski w Unii Europejskiej w latach 2004–2006*, H. Bąk, G. Wojtkowska-Łodej (red.), Warszawa 2007 r., s. 227.

Przy analizie przepływów BIZ należy również brać pod uwagę inne czynniki, w tym te o charakterze międzynarodowym. Zalicza się do nich krajową i globalną koniunkturę gospodarczą bądź zmiany w światowych przepływach BIZ. Zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i po uzyskaniu członkostwa w UE zmiany w napływie BIZ do Polski były powiązane z cyklem gospodarczym⁶⁶, przy czym w okresie poakcesyjnym zmiany PKB oraz BIZ miały ten sam kierunek⁶⁷. Po akcesji do UE zjawiskiem niespotykanym wcześniej na tak dużą skalę były inwestycje związane z rynkiem nieruchomości, co również odzwierciedla tendencje na rynkach globalnych. Kryzys finansowy i gospodarczy, którego efekty zaczęły być wyraźnie widoczne w drugiej połowie 2008 r. można bez wątplenia uznać za czynnik mający wpływ na obniżenie poziomu realizowanych inwestycji. Znalazło to swoje odzwierciedlenie we wstępnych szacunkach napływu BIZ do SSE. Prognozy z początku 2009 r., uwzględniające już wpływ światowej dekonunktury na procesy inwestycyjne w Polsce, mówiły o zmniejszeniu wartości inwestycji w SSE do 6,2 mld złotych w całym 2009 r. w porównaniu do deklarowanych przez przedsiębiorców 12,6 mld złotych w 2008 r. Ponadto przewidywano spadek liczby wydawanych zezwoleń na funkcjonowanie w SSE z 207 w 2008 r. do 138 w 2009 r.⁶⁸

Na podstawie powyższej analizy można uznać, że pierwsze lata członkostwa Polski w UE były okresem wzrostu napływu BIZ do Polski. Trzeba jednak zaznaczyć, że działalność firm z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce rozkładała się nierównomiernie pomiędzy poszczególne regiony kraju. W 2007 r. łącznie w województwach mazowieckim, dolnośląskim, śląskim i wielkopolskim zlokalizowanych było 61% takich firm, natomiast w każdym z województw: warmińsko-mazurskim, podlaskim i świętokrzyskim po 1%, a w podkarpackim i lubelskim po 2%⁶⁹. Pamiętając o znaczeniu globalnych i krajowych czynników, które miały wpływ na poziom BIZ w Polsce, wydaje się, że to właśnie uzyskanie członkostwa w UE w największym stopniu przyczyniło się do zwiększonego napływu BIZ⁷⁰. Świadczy o tym wyraźny wzrost napływu BIZ po akcesji zarówno z państw UE, jak i państw trzecich. Poprawiła się stabilność warunków prowadzenia działalności gospodarczej, a ryzyko inwestycyjne w Polsce zostało znacznie zredukowane. BIZ umożliwiły dynamiczny rozwój produkcji ekranów LCD, sprzętu AGD, a także sprawiły, że Polska stała się znaczącym eksporterem

⁶⁶ W okresie przedakcesyjnym w 2002 r. wzrost PKB wyniósł 1,4%, a w 2003 r. zwiększył się do 3,9%, natomiast napływ BIZ zmniejszył się z 4,37 mld euro w 2002 r. do 4,31 mld euro w 2003 r.

⁶⁷ A. Żołnowski, *Wpływ członkostwa Polski w UE na bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce*, ekspertyza na zlecenie UKiE, Warszawa, luty 2009 r.

⁶⁸ A. Woźniak, *Inwestycje w strefach będą o połowę mniejsze*, „Rzeczpospolita”, 9 stycznia 2009 r.

⁶⁹ A. Żołnowski, *op.cit.*

⁷⁰ *Ibidem.*

samochodów⁷¹. Należy także zwrócić uwagę, że podczas pięciu lat członkostwa Polski w UE zagraniczni inwestorzy coraz częściej uznawali Polskę za odpowiednie miejsce do umieszczania tu swoich ośrodków naukowo-badawczych i centrów logistycznych⁷². W efekcie BIZ stały się ważnym czynnikiem wspierającym w Polsce wzrost gospodarczy, a także przyczyniły się do poprawy efektywności przedsiębiorstw, dyfuzji technologii oraz produkcji i eksportu bardziej kapitałochłonnych dóbr wyżej przetworzonych. W roku akcesji wskaźnik skumulowanej wartości napływu BIZ jako procent PKB (*FDI inward stocks as a percentage of GDP*) wynosił 25,4%, natomiast w 2007 r. wzrósł on do poziomu 33,8%⁷³.

Polski sektor finansowy

Wzrost znaczenia sektora finansowego w Polsce był zauważalny już w okresie przedakcesyjnym. Uzyskanie członkostwa w UE było dodatkowym impulsem dla jego rozwoju i zwiększenia stopnia integracji polskiego rynku finansowego z rynkami finansowymi innych państw UE.

Wartość aktywów polskiego sektora finansowego zwiększała się stopniowo już w okresie przedakcesyjnym, a po przystąpieniu do UE tendencja ta była kontynuowana. W skali rocznej dynamika tych zmian osiągała w okresie po akcesji wartości dwucyfrowe, największą – 22,4% w 2006 r. Ponadto zwiększał się poziom pośrednictwa finansowego, wyrażony relacją aktywów systemu finansowego do PKB, z poziomu 78,6% w 2004 r. do 104,0% w 2007 r.⁷⁴. Niemniej jednak poziom pośrednictwa finansowego w Polsce jest nadal mniejszy niż w innych państwach członkowskich UE⁷⁵.

Największą rolę w polskim systemie finansowym nadal odgrywał sektor bankowy, jednak poziom jego rozwoju był wciąż relatywnie niski. Relacja aktywów sektora bankowego do PKB wzrosła wprawdzie z około 58% w 2003 r. do około 68% w 2007 r. i najprawdopodobniej około 75% na koniec 2008 r., był to jednak wciąż najniższy wskaźnik w całej UE⁷⁶. W ostatnich latach udział sektora bankowego w całości aktywów sekto-

⁷¹ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *4 lata...*, *op.cit.*, s. 10.

⁷² Dla przykładu, w Łodzi w 2007 r. koncern BSH (*Bosch und Siemens Hausgeräte*) uruchomił Centrum Badań i Rozwoju oraz Centrum Usług Informatycznych, a w Kątach Wrocławskich m.in. brytyjska firma Parkridge oraz portugalska Tiner otworzyły swoje centra logistyczne.

⁷³ United Nations Conference on Trade and Development, *World Investment Report*, New York, Geneva, 2005–2008 r.

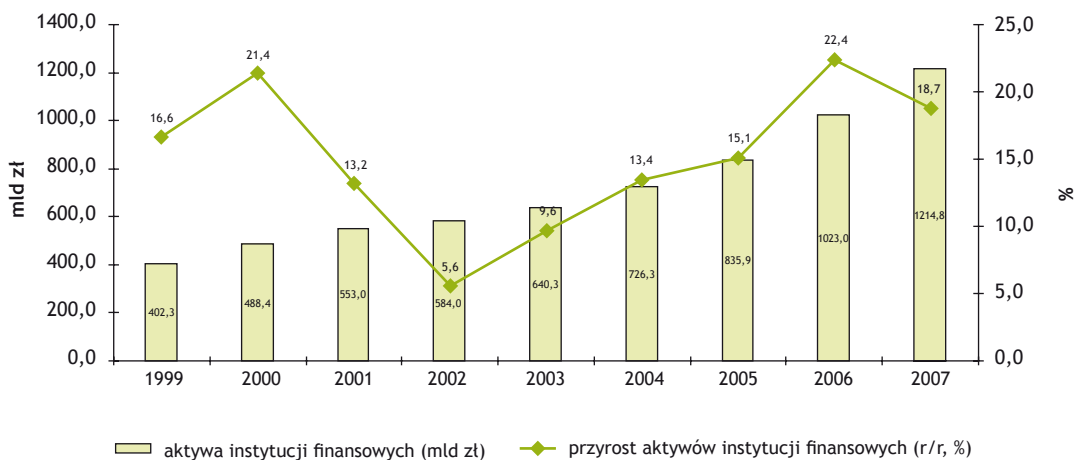
⁷⁴ NBP, *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2007 r.*, Warszawa, listopad 2008 r., s. 1.

⁷⁵ Dla porównania w 2007 r. poziom pośrednictwa finansowego w strefie euro wynosił 435,8% PKB, na Węgrzech 140,6% PKB, a w Czechach 134,2% PKB. Źródło: *Ibidem*.

⁷⁶ Informacje z Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa, styczeń 2009 r.

ra finansowego systematycznie malał z 76,5% w 2003 r. do 65,4% w 2007 r. Jednocześnie miał miejsce dynamiczny przyrost aktywów funduszy inwestycyjnych z 5,2% w 2003 r. do 11,0% w 2007 r., a także otwartych funduszy emerytalnych i zakładów ubezpieczeń⁷⁷. W latach 2008 i 2009 wpływ na sytuację polskiego systemu finansowego miały perturbacje na światowych rynkach finansowych i spowolnienie gospodarze. W 2008 r. nastąpił szczególnie dynamiczny wzrost aktywów sektora bankowego, gdyż w tym okresie oferowano wysokie oprocentowanie lokat bankowych. Natomiast inne formy inwestowania przestały być tak atrakcyjne, co m.in. przejawiało się zahamowaniem wzrostu wartości aktywów funduszy inwestycyjnych.

Wykres 13. Wielkość sektora finansowego w Polsce w latach 1999–2007



Źródło: NBP, *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2005 r.*, Warszawa, listopad 2006 r.; NBP, *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2007 r.*, Warszawa, listopad 2008 r.

Przystąpienie Polski do UE przyczyniło się m.in. do wzrostu powiązań między polskim sektorem finansowym a rynkami finansowymi z pozostałych państw członkowskich UE. Jak widać w Tabeli 2, w okresie 2003–2007 miał miejsce, wprawdzie niewielki, spadek liczby spółek zależnych instytucji kredytowych z państw UE, natomiast ponad dwukrotnie zwiększyły się ich całkowite aktywa. Poza tym instytucje zagraniczne coraz częściej zakładały w Polsce swoje oddziały. W 2003 r. instytucje kredytowe z państw UE

⁷⁷ NBP, *Rozwój systemu finansowego w Polsce w latach 2002–2003*, Warszawa, grudzień 2004 r.; NBP, *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2007 r.*, Warszawa, listopad 2008 r.

nie posiadały w Polsce żadnych oddziałów, natomiast w 2007 r. działało ich już 14, o całkowitej wartości aktywów ponad 9,5 mld euro⁷⁸. O dużej aktywności w polskim sektorze bankowym podmiotów z państw UE świadczy ich udział w całkowitych aktywach tego sektora. Na koniec 2007 r. aktywa banków z większościowym udziałem kapitału zagranicznego wraz z oddziałami instytucji kredytowych stanowiły 70,9% całkowitych aktywach sektora bankowego, z czego na państwa UE przypadało 62,6% – najwięcej z Włoch (17,4%), Holandii (10,9%) i Niemiec (9,3%)⁷⁹.

Tabela 2. Działalność instytucji kredytowych z państw UE w Polsce w latach 2003–2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Liczba oddziałów instytucji kredytowych z państw członkowskich UE w Polsce	0	3	7	12	14
Całkowite aktywa oddziałów instytucji kredytowych z państw członkowskich UE w Polsce (mln EUR)	0	834	1419	5527	9626
Liczba spółek zależnych instytucji kredytowych z państw członkowskich UE działających w Polsce	35	32	33	31	32
Całkowite aktywa spółek zależnych instytucji kredytowych z państw członkowskich UE działających w Polsce (mln EUR)	64 995	81 190	93 445	109 537	136 960

Źródło: European Central Bank, *EU banking structure*, październik 2008.

Perspektywy przystąpienia do UE, a później sama akcesja miały pozytywny wpływ na wzrost wiarygodności Polski i tym samym zwiększenie zaufania do polskich rynków finansowych. Odzwierciedleniem rosnącej stabilności polskiej gospodarki były decyzje agencji ratingowych. Pod koniec 2002 r. agencja ratingowa Moody's podniosła rating Polski z Baa1 na A2, a w 2007 r. Fitch oraz Standard & Poor's podniosły rating Polski z BBB+ do A⁸⁰.

W związku z akcesją do UE i poprawą ratingów w okresie poakcesyjnym wzrosła wartość zagranicznych inwestycji portfelowych w Polsce. W 2003 r. wartość kapitału lokowana w polskich dłużnych papierach wartościowych wynosiła prawie 22 mld euro i wzrosła do ponad 72,5 mld euro na koniec 2007 r. Podobnie, wartość udziałowych papierów wartościowych będących w posiadaniu zagranicznych inwestorów zwiększyła się w tym okresie z ponad 5 mld euro do ponad 33 mld euro. W 2008 r. miało miejsce

⁷⁸ European Central Bank, *EU banking structure*, październik 2008 r., s. 45, 46.

⁷⁹ Informacje..., *op.cit.*, 2009 r.

⁸⁰ World Bank, *EU 10 Regular Economic Report*, luty 2009 r., s. 9.

odwrócenie rosnącej tendencji zagranicznych inwestorów portfelowych, którzy zaczęli wycofywać kapitał zainwestowany w Polsce⁸¹.

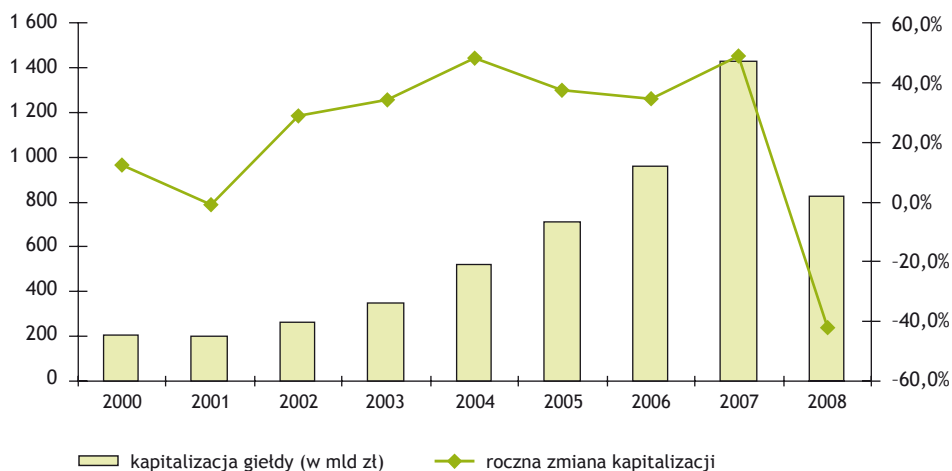
Na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie (GPW) napływał nieustannie kapitał, w tym kapitał zagraniczny. W rzeczywistości wzrost zaufania, a zarazem popyt na papiery wartościowe w Warszawie rozpoczął się wcześniej. Już kilka tygodni przed referendum 7–8 czerwca 2003 r., po optymistycznych sondażach dotyczących woli wejścia do UE, na giełdzie odnotowano wzrost obrotów wskazujących na zwiększony popyt krajowy i zagraniczny. W tym roku na giełdzie pojawia się pierwsza spółka zagraniczna – Bank Austria Creditanstalt. Pojawianie się tak dużej grupy finansowej na warszawskim parkiecie wskazywało, że perspektywa akcesji Polski do UE przyczyniła się do wzrostu znaczenia i prestiżu GPW. 2004 r. zbiegł się początkiem okresu prawie 5-letniej hossy, jakkolwiek wzrosty zawdzięczano nie tylko akcesji, ale również tendencji wzrostowej na giełdach na całym świecie.

Cechą kapitału spekulacyjnego jest jego duża mobilność oraz mała stabilność. Z tego powodu należało oczekiwać, że skoro na GPW stosunkowo szybko się on pojawił, to równie szybko mógł odpłynąć. Faktycznie, w 2008 r. w sytuacji kryzysu finansowego, który przerodził się w światowy kryzys gospodarczy, międzynarodowe korporacje finansowe zaczęły ściągać kapitał z rynków wschodzących (*emerging markets*). Kraje wschodzące, w tym Polska, w okresie, gdy awersja do ryzyka stała się najważniejszym czynnikiem podejmowania decyzji inwestycyjnych, mocno odczuły odpływ kapitału z krajowych giełd. Kapitalizacja spółek na GPW w 2008 r. spadła ponad 40%. Na początku 2009 r. ucieczka międzynarodowego kapitału postępowała. Spadki tylko pośrednio wiązały się jednak z akcesją, natomiast niewątpliwie nie można było wykluczyć wpływu globalizacji sektora finansowego na sytuację na giełdzie. Nie należy przy tym zapominać, że spadki nastąpiły po latach dobrej koniunktury giełdowej, a więc *de facto* z perspektywy lat akcesja, a w szerszym kontekście globalizacja, miała pozytywny wpływ na rozwój warszawskiego parkietu.

Dobra ocena gospodarki polskiej przez agencje ratingowe była istotna w okresie międzynarodowego kryzysu finansowego i gospodarczego, którego efekty były widoczne w piątym roku członkostwa Polski w UE. Postrzeganie polskiej gospodarki jako gospodarki stabilnej i jednocześnie dynamicznie rozwijającej się było o tyle ważne, że Polska nadal była zaliczana do grupy krajów *emerging markets*, co mogło przejawiać się awersją inwestorów do lokowania środków w Polsce zarówno w postaci zagranicznych inwestycji bezpośrednich, jak i zakupu papierów wartościowych.

⁸¹ A. Żołnowski, *Wpływ...*, *op.cit.*, s. 19.

Wykres 14. Kapitalizacja roczna (akcje i obligacje polskie i zagraniczne) Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie w latach 2000–2008



Źródło: GPW, http://www.gpw.pl/zrodla/informacje_gieldowe/statystyki/Gpwspl.html.

Kryzys, który rozpoczął się w sierpniu 2007 r. w Stanach Zjednoczonych i z pełną siłą ujawnił się na rynkach finansowych w drugiej połowie 2008 r. miał charakter globalny. Z tego powodu jego skala w danym państwie nie zależała od faktu członkostwa w UE. Znane są bowiem przypadki państw zarówno będących członkami UE, jak Węgry i Łotwa, a także krajów spoza UE, na przykład Islandia⁸² czy Rosja, w których zjawiska kryzysowe na rynkach finansowych osiągnęły poważane rozmiary.

Również w Polsce odczuwalne były skutki problemów występujących na międzynarodowych rynkach finansowych, jednak ich skala była mniejsza. Na rynkach finansowych konsekwencje kryzysu w Polsce przejawiały się spadkiem zaufania pomiędzy instytucjami finansowymi, ograniczeniem możliwości finansowania i w związku z tym zwiększeniem jego kosztów. W Polsce nie wystąpiły natomiast zjawiska leżące u podstaw załamania na głównych światowych rynkach finansowych, takie jak zaangażowanie w instrumenty finansowe charakteryzujące się wysokim stopniem ryzyka⁸³ bądź instrumenty finansowe na bazie kredytów *sub-prime*. Wprawdzie zwiększona akcja kredytowa w 2007 r. doprowadziła po raz pierwszy do sytuacji, kiedy w Polsce wartość

⁸² Islandia należy do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).

⁸³ Wyjątkiem był problem kontraktów opcyjnych, które polskie firmy zawierały w celu zabezpieczenia się przed ryzykiem kursowym. W sytuacji znacznego osłabienia złotego miał miejsce istotny wzrost zobowiązań przedsiębiorców wynikających z tych kontraktów.

kredytów dla sektora niefinansowego przekroczyła wartość depozytów, jednak nie miała ona wpływu na jakość aktywów polskiego sektora finansowego⁸⁴.

Zgodnie z tym co zaznaczono wcześniej, akcesja do UE przyczyniła się do wzrostu otwartości polskiej gospodarki i powiązań z rynkami innych państw. Oznacza to jednocześnie, że zwiększyły się możliwości transmisji do Polski zjawisk kryzysowych ze światowych rynków finansowych, w tym rynków funkcjonujących w państwach UE. Z drugiej strony akcesja do UE pozwoliła Polsce współuczestniczyć w tworzeniu na poziomie UE rozwiązań, które miały na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom kryzysu, a następnie implementować je na gruncie krajowym. Dla przykładu, Minister Finansów, Prezes Narodowego Banku Polskiego (NBP) i Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) 21 grudnia 2007 r. podpisali porozumienie, na mocy którego powołano Komitet Stabilności Finansowej⁸⁵. Działania te miały na celu zapewnienie współpracy powyższych organów na rzecz wspierania stabilności krajowego systemu finansowego. Były one jednocześnie realizacją rekomendacji przyjętych przez Radę ds. Ekonomicznych i Finansowych (*Economic and Financial Affairs Council* – ECOFIN) oraz Komitet Ekonomiczno-Finansowy (*Economic and Financial Committee* – EFC) w zakresie tworzenia krajowych rozwiązań dotyczących zarządzania kryzysem⁸⁶. Ponadto, zgodnie z konkluzjami Rady ECOFIN z 7 października 2008 r. uchwalono w Polsce nowelizację ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Na mocy tej nowelizacji 100-procentowe gwarancje dla depozytów bankowych zostały podwyższone do 50 tys. euro. Poza tym, jako członek UE, Polska miała wpływ na działania zmierzające do wprowadzenia zmian w międzynarodowej architekturze systemu finansowego. UE ma bowiem swoją reprezentację w grupie G-20⁸⁷, której spotkania, w Waszyngtonie w listopadzie 2008 r. i w Londynie w kwietniu 2009 r., były poświęcone omówieniu reform międzynarodowego systemu finansowego.

Należy podkreślić, że akcesja przyczyniła się do wzrostu wiarygodności Polski na arenie międzynarodowej, a także stworzyła szansę dla rozwoju gospodarczego kraju. Podczas pierwszych pięciu lat członkostwa w UE Polska potrafiła tę szansę wykorzystać. Dodatkowo, rozsądna polityka gospodarcza i postępujące w tym czasie wzmocnienie fundamentów polskiej gospodarki przyczyniły się do zmniejszenia skali zjawisk kryzy-

⁸⁴ Przyczyną zwiększonego popytu na kredyt była poprawa sytuacji gospodarstw domowych na skutek rosnącego poziomu zatrudnienia i wzrostu dochodów ludności, a także zwiększone zapotrzebowanie przedsiębiorstw na zewnętrzne źródła finansowania.

⁸⁵ W listopadzie 2008 r. uchwalono ustawę o Komitecie Stabilności Finansowej, która zacieśniła współpracę pomiędzy tworzącymi go instytucjami.

⁸⁶ Informacja z NBP, Departament Systemu Finansowego, Warszawa, styczeń 2009 r.

⁸⁷ Poza reprezentacją całej UE, następujące państwa członkowskie UE mają swoich przedstawicieli w G-20: Wielka Brytania, Niemcy, Francja i Włochy. Podczas spotkania G-20 w Waszyngtonie w listopadzie 2008 r. swoich przedstawicieli miała również Hiszpania i Holandia.

sowych w Polsce. Natomiast, jak pokazało doświadczenie niektórych innych państw UE, w okresie kryzysu finansowego i gospodarczego członkostwo w UE miało relatywnie niewielkie znaczenie przy jednocześnie niewłaściwej polityce gospodarczej prowadzonej przez władze krajowe. Należy także podkreślić rolę polskich władz w zwalczaniu negatywnych skutków kryzysu, m.in. przyjęcie pakietu regulacyjnego oraz „pakietu zaufania” NBP. Jak zauważono wcześniej, działania te były często związane z decyzjami podejmowanymi na poziomie UE, które stanowiły wspólną, skoordynowaną odpowiedź państw członkowskich na kryzys. W końcu, członkostwo w UE i związany z nim dostęp do funduszy był czynnikiem zmniejszającym skalę kryzysu w Polsce, również w sferze gospodarki realnej.

System podatkowy w Polsce

Przystąpienie Polski do UE wiązało się z koniecznością dostosowania krajowego systemu podatkowego do wymogów prawnych obowiązujących w UE⁸⁸. W związku z istniejącą harmonizacją przepisów podatkowych, po uzyskaniu członkostwa w UE swoboda kształtowania krajowego systemu podatkowego przez polskie władze została ograniczona. W UE harmonizacja krajowych przepisów podatkowych dotyczy głównie opodatkowania pośredniego⁸⁹. Natomiast stopień harmonizacji podatków bezpośrednich na poziomie UE jest niewielki i odnosi się przede wszystkim do zasady niedyskryminacji podmiotów z innych państw członkowskich UE. Kwestie związane z podatkami bezpośrednimi pozostają nadal głównie w gestii państw członkowskich.

Dostosowania w zakresie prawa podatkowego w Polsce w największym stopniu odnosiły się do podatków pośrednich obejmujących podatek od wartości dodanej (VAT) i podatek akcyzowy⁹⁰. W efekcie w 2004 r. wprowadzono wiele zmian w VAT, m.in. zmianę stawki z 7% do 22% na materiały budowlane i ubrania dziecięce. Ze względu na zniesienie granicy celnej pomiędzy Polską a pozostałymi państwami członkowskim, dotychczasowy eksport i import towarów do i z państw UE zaczął być kwalifikowany

⁸⁸ Proces dostosowawczy rozpoczął się jeszcze w okresie przedakcesyjnym, gdyż art. 69 Układu Europejskiego, który ustanawiał stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi w Rozdziale III „Zbliżanie przepisów prawnych” wymieniał m.in. obszar opodatkowania jako dziedzinę, którą w szczególności obejmie zbliżanie przepisów prawnych. Również po akcesji konieczne były dalsze prace zmierzające do zlikwidowania rozbieżności między przepisami krajowymi i wspólnotowymi w zakresie podatków, np. od 1 stycznia 2009 r. usunięto niezgodności w zakresie zasad opodatkowania nieruchomości.

⁸⁹ Harmonizacja przepisów dotyczących podatków pośrednich ma na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego UE, a jej podstawą prawną są art. 90-93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE).

⁹⁰ Jednymi z kluczowych działań podjętych na drodze do harmonizacji w zakresie podatków pośrednich było przyjęcie dwóch aktów prawnych: ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług oraz ustawy z 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym.

jako wewnątrzspółnotowa dostawa i wewnątrzspółnotowe nabycie towarów. Wiązało się to z wprowadzeniem nowych mechanizmów, np. weryfikacji statusu odbiorcy czy zastosowaniem specjalnych procedur wewnątrzspółnotowych, takich jak składy podatkowe i tranzyt wewnętrzny⁹¹. Wprowadzenie składów podatkowych i objęcie ich szczególnym nadzorem podatkowym miało wpływ na zmniejszenie nieprawidłowości w obrocie wyrobami akcyzowymi i ograniczenie szarej strefy⁹².

W zakresie opodatkowania bezpośredniego, mając za podstawę legislację wspólnotową, wprowadzono w Polsce przepisy regulujące m.in. opodatkowanie fuzji, podziałów i wnoszenia aportu w postaci przedsiębiorstwa, a także określające warunki zwolnienia z podatku u źródła dla dywidend wypłacanych przez polskie spółki na rzecz spółek z siedzibą w państwach członkowskich UE⁹³. Dostosowania ustawodawstwa polskiego w kwestiach opodatkowania kapitału w spółkach kapitałowych miały pozytywny wpływ na powstawanie i dokapitalizowanie spółek kapitałowych. Należy jednak zaznaczyć, że w państwach członkowskich UE nadal obowiązują odmienne systemy opodatkowania przedsiębiorstw, co prowadzi do występowania konkurencji podatkowej w UE.

Z powodu specyfiki podatku VAT sprawozdawczość statystyczna i fiskalna nie umożliwia oszacowania finansowych konsekwencji zmian stawek i zakresu opodatkowania, które miały miejsce w związku z akcesją do UE. Jednorazowe zmniejszenie dochodów z tytułu VAT, spowodowane przesunięciem wpływów, zanotowano w pierwszym roku członkostwa Polski w UE⁹⁴.

Przystąpienie Polski do UE nie wywarło znacznego wpływu na poziom i tempo wzrostu dochodów budżetu państwa z podatku akcyzowego ogółem. Akcesja do UE i związany z nią wzrost napływu samochodów osobowych (ze względu na brak cła i zaprzestanie pobierania VAT od używanych samochodów osobowych) spowodowały zwiększenie dochodów z akcyzy od samochodów⁹⁵. Jednak nie miało to istotnego wpływu na wysokość dochodów z akcyzy ogółem ze względu na niewielki udział dochodów z akcyzy od samochodów w całkowitych dochodach z akcyzy (w 2004 r. udział ten wynosił 3,7%)⁹⁶. W lipcu 2008 r. weszła w życie ustawa o zwrocie nadpłaty w podatku akcyzowym zapłaconym z tytułu nabycia wewnątrzspółnotowego albo importu samochodu osobowego, która wprowadziła rozwiązania dotyczące zwrotu akcyzy od samochodów osobowych

⁹¹ Ernst & Young, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na polski system podatkowy i konkurencyjność podatkową Polski*, ekspertyza na zlecenie UKiE, Warszawa 2009 r.

⁹² Informacje z Ministerstwa Finansów, *op.cit.*

⁹³ Ernst & Young, *op.cit.*

⁹⁴ Informacje z Ministerstwa Finansów, *op.cit.*

⁹⁵ Kwestie związane z akcyzą od samochodów osobowych nie podlegają harmonizacji w UE.

⁹⁶ Informacje z Ministerstwa Finansów, *op.cit.*

sproawdzonych od 1 maja 2004 r. do 1 grudnia 2006 r.⁹⁷. Do końca 2008 r. w związku z tą ustawą został zwrócony podatek akcyzowy w wysokości około 104 mln złotych⁹⁸.

Należy podkreślić, że przez pięć lat członkostwa Polski w UE kwestie podatkowe były i z pewnością w przyszłości nadal będą ważnym punktem na ekonomicznej agendzie UE, a Polska zyskała prawo do aktywnego współtworzenia polityki UE w dziedzinie podatków. Przykładem takiej polityki może być opodatkowanie produktów energetycznych, w tym paliw silnikowych zawierających biopaliwa. Ujednolicanie takich przepisów korzystnie wpływa na funkcjonowanie rynku wewnętrznego UE i powoduje, że produkty strategiczne nie są wykorzystywane jako instrument dyskryminacji⁹⁹.

Wpływ rozszerzenia na UE

UE jest obecnie jedną z głównych światowych gospodarek z udziałem w całkowitym światowym PKB wynoszącym ponad 30%¹⁰⁰. UE zajmuje również kluczową pozycję w globalnych obrotach handlowych. W 2007 r. jej udział w światowym imporcie wynosił 19%, a w światowym eksporcie ponad 17%¹⁰¹.

Trzeba jednak zaznaczyć, że rozszerzenie nie miało fundamentalnego wpływu na podstawowe wskaźniki dotyczące gospodarki UE ze względu na relatywnie niewielkie, ekonomiczne znaczenie nowych państw członkowskich¹⁰². W 2004 r. udział UE-15 w PKB całej UE (wyrażonym w mln euro) wynosił 94,6%, natomiast prognozy na 2009 r. wskazywały na niewielki spadek tego udziału do 92,1%¹⁰³.

Po rozszerzeniu utrzymywały się różnice pomiędzy poziomem PKB *per capita* w starych i nowych państwach członkowskich. Według Eurostat prognozy PKB *per capita* dla UE-15 na 2009 r. wynosiły 30,7 tys. euro i były wyższe niż średni PKB *per capita* dla UE-27, który miał wartość 26,5 tys. euro. W konsekwencji nadal widoczna była różnica pomiędzy UE i Stanami Zjednoczonymi w poziomie dochodu na mieszkańca (UE-27 = 100, USA = 154,3)¹⁰⁴. Jednak w ostatnich latach nowe państwa członkowskie

⁹⁷ Ustawa ta była implementacją wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości C-313/05.

⁹⁸ Informacje z Ministerstwa Finansów, Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki, Warszawa, luty 2009 r.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ Komisja Wspólnot Europejskich, *Pięć lat rozszerzonej UE – Osiągnięcia i wyzwania gospodarcze*, KOM(2009) 79 wersja ostateczna, Bruksela, 20 lutego 2009 r., s. 3.

¹⁰¹ Eurostat.

¹⁰² European Central Bank, *The EU economy following the accession of the new member states*, „Monthly Bulletin”, maj 2004 r., s. 49.

¹⁰³ Zarówno w 2004 r., jak i po pięciu latach od rozszerzenia, wśród nowych państw członkowskich Polska miała najwyższy udział w całkowitym PKB UE, odpowiednio 1,9% i 3,2%. Źródło: Eurostat, aktualizacja z 7 lutego 2009 r.

¹⁰⁴ Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji dotyczący sprawozdania na temat europejskiej konkurencyjności w 2008 r.*, KOM(2008) 774 wersja ostateczna, Bruksela, 28 listopada 2008 r., s. 3.

w większości odnotowywały wyższe stopy wzrostu niż UE-15. Należy przy tym zaznaczyć, że grupa nowych państw członkowskich nie była jednorodna, o czym świadczyły utrzymujące się różnice w poziomie PKB *per capita* bądź spowolnienie wzrostu gospodarczego w 2008 r., które szczególnie dotknęło republiki nadbałtyckie.

Niemniej jednak w efekcie rozszerzenia doszło do przyspieszenia wzrostu gospodarczego zarówno w nowych, jak i starych państwach członkowskich. Proces rozszerzenia przyczynił się do zwiększenia wzrostu gospodarczego w nowych państwach członkowskich o około 1,75% rocznie w okresie 2000–2008. Tempo wzrostu gospodarczego w tych państwach osiągnęło średnio wartość 5,6% w latach 2004–2008 w porównaniu do okresu przedakcesyjnego (1999–2003), kiedy wynosiło 3,4%¹⁰⁵. Pozytywny wpływ rozszerzenia na wzrost gospodarczy był również widoczny w UE-15, a korzyści wynikające z akcesji nowych państw były związane przede wszystkim z pojawieniem się dodatkowych możliwości dla rozwoju handlu i inwestycji.

We wszystkich państwach członkowskich UE miało miejsce zwiększenie wielkości obrotów handlowych po rozszerzeniu w porównaniu do okresu przedakcesyjnego, na co miało również wpływ zintensyfikowanie procesów globalizacyjnych. W nowych państwach członkowskich średni roczny wzrost obrotów handlowych w latach 2004–2007 wynosił 12,8%, podczas gdy w okresie 1999–2003 9,4%, a w starych państwach członkowskich, odpowiednio 6,0% i 4,4%. W efekcie rozszerzenia doszło do zwiększenia poziomu otwartości gospodarek (udział eksportu i importu jako procent PKB) w nowych państwach członkowskich z 47% w latach 1999–2003 do 56% w okresie 2004–2008 oraz w starych państwach członkowskich odpowiednio z 34% do 38%. Po przystąpieniu do UE w eksporcie nowych państw członkowskich znacząco spadł udział towarów, przy produkcji których wykorzystywana jest mało zaawansowana technologia (*low-technology industries*) – z 31% w 1999 r. do 21% w 2006 r. Natomiast wzrósł udział eksportu produktów, przy wytwarzaniu których wykorzystywane są średnio i wysoko zaawansowane technologie (*medium-high-technology industries* i *high-technology industries*), osiągając poziom zbliżony do starych państw członkowskich. Warto odnotować, że po akcesji szybko rozwijała się integracja handlowa pomiędzy nowymi państwami członkowskimi – w 2007 r. 19,5% wywozu z nowych państw członkowskich trafiło do innych państw z tej grupy, podczas gdy w 2003 r. było to 14,1%. Również dla UE-15 nowe państwa członkowskie stawały się coraz ważniejszym partnerem handlowym. W 2003 r. 5,7% wywozu ze

¹⁰⁵ DG ECFIN, *Five years...*, s. 29–33.

starych państw członkowskich było kierowanych do nowych państw członkowskich, a w 2007 r. wartość ta wzrosła do 7,5%¹⁰⁶.

Akcesja nowych państw do UE przyczyniła się także do zwiększenia możliwości inwestycyjnych dla podmiotów ze starych państw członkowskich. Ci ostatni mogli lokować swoje środki na rozszerzonym obszarze rynku wewnętrznego UE oraz korzystać ze stabilnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej w nowych państwach członkowskich. W efekcie rozszerzenie miało pozytywny wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw ze starych państw członkowskich i pomogło zachować krajowe miejsca pracy. W przypadku niektórych sektorów (np. produkcja maszyn, mebli, przyrządów medycznych, wyrobów chemicznych i drewna) inwestycjom w nowych państwach członkowskich towarzyszyło zwiększanie zatrudnienia w UE-15¹⁰⁷. Wyrażane w okresie przedakcesyjnym obawy dotyczące niekorzystnych implikacji rozszerzenia dla zjawiska delokalizacji okazały się zatem nieuzasadnione.

Warto zaznaczyć, że bezpośrednie inwestycje zagraniczne z UE-15 w nowych państwach członkowskich często były lokowane w sektorze finansowym, co korzystnie wpłynęło na rozwój krajowych systemów finansowych. Znaczny udział podmiotów zagranicznych w sektorze finansowym nowych państw członkowskich przyczynił się do zwiększenia wzajemnych zależności finansowych między tymi państwami a UE-15.

Podsumowanie

Doświadczenia pięciu lat członkostwa pozwalają na ocenę pierwszych średniookresowych efektów przystąpienia Polski do UE. W związku z tym w niniejszym rozdziale została przedstawiona analiza makroekonomicznych skutków członkostwa Polski w UE, z uwzględnieniem zmian, jakie zaszły w polskim systemie finansowym i podatkowym po akcesji do UE. Ponadto poruszono kwestię wpływu rozszerzenia na gospodarkę całej UE.

Członkostwo Polski w UE miało niezwykle istotne implikacje dla polskiej gospodarki. Akcesja przyczyniła się do wielopłaszczyznowej konwergencji krajowej gospodarki względem starych państw członkowskich. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w rosnącym poziomie PKB czy zwiększającej się produktywności pracy. Ponadto po

¹⁰⁶ *Ibidem*, s. 32, 53–59.

¹⁰⁷ Komisja Wspólnot Europejskich, *Pięć...*, *op.cit.*, s. 7.

przystąpieniu do UE zwiększył się stopień otwartości i zintegrowania polskiej gospodarki z gospodarkami innych państw członkowskich. Świadczą o tym, oczekiwane jeszcze w okresie przedakcesyjnym, wzrost obrotów handlowych z państwami członkowskimi UE i większa aktywność inwestycyjna zagranicznych podmiotów w Polsce, w tym również na rynku finansowym. Na zacieśnienie powiązań gospodarczych pomiędzy Polską a pozostałymi państwami członkowskimi miało również wpływ zwiększenie wiarygodności polskiej gospodarki, co było związane z rosnącą stabilnością makroekonomiczną, a także akcesją do UE. Dodatkowo harmonizacja podatków pośrednich ułatwiła transgraniczną działalność przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym UE, ograniczając jednocześnie swobodę państwa w kształtowaniu polityki podatkowej.

Przystąpienie do UE oddziaływało także na kurs polskiej waluty oraz w ograniczonym zakresie na kształtowanie się procesów inflacyjnych w Polsce. Wpływ akcesji na dynamikę zmian cen był najbardziej widoczny na początku członkostwa w UE. Zwiększone tempo wzrostu cen bezpośrednio po akcesji wynikało z kilku czynników, m.in. wzrostu popytu krajowego i zagranicznego czy wprowadzenia nowych stawek podatków pośrednich. W długim okresie na wzrost cen oddziaływały takie czynniki, jak: zmiany światowych cen surowców energetycznych i żywności, a także napływ kapitału zagranicznego i funduszy strukturalnych oraz szybki wzrost gospodarczy. Złoty niemal od początku członkostwa systematycznie zyskiwał na wartości, zgodnie z oczekiwaniami ekspertów, a czasem nawet bardziej niż przypuszczano. Dopiero z nastaniem światowego kryzysu gospodarczego trend uległ odwróceniu. Wynikało to z faktu, iż w oczach międzynarodowych inwestorów Polska, mimo członkostwa, nadal była traktowana jako rynek wschodzący, charakteryzujący się podwyższonym ryzykiem inwestycyjnym.

W końcu, członkostwo przyczyniło się do zwiększenia dochodów ludności, a związku z tym dobrobytu społecznego. Polepszenie sytuacji majątkowej wynikało głównie z przyspieszonego wzrostu gospodarczego i ze zwiększenia popytu na pracę, a także częściowo z transferów od imigrantów. Ponadto grupą społeczną, która niewątpliwie skorzystała na akcesji byli rolnicy – zyskali na WPR oraz na programach rozwoju obszarów wiejskich.

Nie można zapominać o tym, iż rozszerzenie UE przyniosło korzyści nie tylko Polsce, ale również gospodarkom innych państw członkowskich, a także państwom trzecim, m.in. poprzez możliwość ulokowania kapitału w atrakcyjnym miejscu, udostępnienie relatywnie taniej i wydajnej siły roboczej, przepływ kapitału ludzkiego, czy też dzięki stosunkowo dużemu i rosnącemu rynkowi zbytu.

Należy jednak pamiętać, że poakcesyjne zwiększenie otwartości polskiej gospodarki spowodowało, że Polska stała się bardziej podatna na wstrząsy za granicą, zwłaszcza w kontekście światowego kryzysu finansowego i spowolnienia gospodarczego. Jednocześnie rozsądna krajowa polityka gospodarcza, a także członkowstwo w UE przyczyniły się do stabilnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, co może łagodzić odczuwalne w Polsce skutki perturbacji na rynkach międzynarodowych.

Dynamika obecnych zmian kryzysowych utrudnia przedstawienie pewnych prognoz gospodarczych. Jednak, analizując opinie ekonomistów i instytucji prognozujących rozwój gospodarek, Polska stale wymieniana jest wśród nielicznej grupy państw europejskich, które w 2009 r. mają szansę na uniknięcie spadku PKB oraz są uznawane za najbardziej konkurencyjne gospodarki Unii Europejskiej.

Członkostwo w UE zapewniło Polsce amortyzator w pewnym stopniu zabezpieczający ją przed wstrząsami w światowej gospodarce. Polska, będąc częścią rynku wewnętrznego UE, jest w dużym stopniu chroniona przed tendencjami protekcyjnymi pojawiającymi się na świecie w związku z kryzysem finansowym i ekonomicznym. Rolę ochronną w Polsce pełnią również środki z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności UE i Wspólnej Polityki Rolnej, które w istotny sposób będą wspierać wzrost gospodarczy. Polska uzyskała dostęp do europejskich środków pomocowych oraz stabilizacyjnych. W czasie kryzysu może liczyć na pomoc nie tylko ze strony Międzynarodowego Funduszu Walutowego, ale również europejskich instytucji finansowych oraz na solidarne wsparcie pozostałych państw członkowskich. Polska nie ma obecnie potrzeby sięgania po ten rodzaj pomocy i nie występują przesłanki, które wskazują, że będzie miała potrzebę skorzystania z niej. Jednak sama świadomość możliwości wykorzystania tego rodzaju wsparcia jest dodatkową „polisą ubezpieczeniową”.

Obecnie główne wyzwania stojące przed polską gospodarką wynikają z sytuacji zaistniałej na rynkach światowych. Kryzys, który rozpoczął się w sektorze finansowym dotknął też realną sferę gospodarki. Oznacza to m.in., że przedsiębiorstwa, także te działające w Polsce, mają trudności z dostępem do kapitału, ponadto odczuwają skutki malejącego popytu, również ze strony odbiorców zagranicznych. W związku z tym władze krajowe powinny prowadzić wyjątkowo ostrożną politykę gospodarczą, a także aktywnie współuczestniczyć w wypracowywaniu dalszych skoordynowanych rozwiązań na poziomie UE. Ważna jest jednocześnie promocja Polski wśród inwestorów zagranicznych, jako kraju stabilnego o zdrowych fundamentach gospodarczych. Posiadając pozytywne doświadczenia członkostwa w UE związane ze zwiększaniem otwartości

gospodarki, Polska powinna zdecydowanie opowiadać się przeciwko protekcjonizmowi gospodarczemu.

Polska ma w perspektywie członkostwo w strefie euro, gdyż przystępując do UE, zobowiązała się przyjąć wspólną europejską walutę. Wprowadzenie euro będzie miało daleko idące konsekwencje dla funkcjonowania krajowej gospodarki i dla obywateli oraz będzie się wiązać m.in. ze zmniejszeniem kosztów transakcyjnych czy zlikwidowaniem ryzyka kursowego. Aby przystąpić do obszaru wspólnej waluty, niezbędne będzie m.in. spełnienie kryteriów konwergencji gospodarczej. W ciągu najbliższych lat polska gospodarka będzie musiała zatem sprostać wyzwaniom związanym z wypełnieniem tych warunków zbieżności oraz przygotowaniem się do funkcjonowania w obszarze wspólnej waluty.

Rolnictwo i rybołówstwo

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (UE) w 2004 r. i objęcie sektora rolnego i rybołówstwa ramami wspólnotowymi wiązało się z wyzwaniem, którym towarzyszyło wiele oczekiwań, ale także i obaw. Ich skala wynikała w dużej mierze z głębokiego zaawansowania procesu integracji europejskiej w tych obszarach. Zmiany, jakie wynikały z akcesji, zwłaszcza dla sektora rolnego, wydawały się relatywnie największe w porównaniu z innymi politykami. Akcesja oznaczała dla polskiego rolnictwa istotną zmianę ekonomicznych warunków produkcji, a z punktu widzenia realizacji tej polityki wręcz rewolucję instytucjonalną.

Oczekiwania, jakie towarzyszyły procesowi akcesji, dotyczyły głównie szans na poprawę efektywności ekonomicznej sektorów, możliwości przeprowadzenia istotnej ich restrukturyzacji i modernizacji, zwiększenia poziomu wsparcia dochodów, zróżnicowania form aktywności rolniczej na obszarach wiejskich oraz polepszenia bilansu wymiany handlowej. Istotnym czynnikiem przemawiającym za przystąpieniem do UE miała być stabilność polityki rolnej i rybackiej, umożliwiająca lepsze planowanie i przewidywalność skutków podjętych wcześniej decyzji. W członkostwie widziano szansę na realizowanie obu polityk także poprzez działania z zakresu polityki edukacyjnej, infrastrukturalnej, wspierania przedsiębiorczości i ochrony środowiska.

Akcesja wiązała się także z obawami o zachowanie konkurencyjności obu sektorów, zwłaszcza rolnego. W przypadku rolnictwa w szczególności obawiano się konfrontacji z konkurencyjnym rolnictwem Europy Zachodniej oraz wysokimi standardami środowiskowymi i weterynaryjnymi, ograniczenia możliwości zbytu produktów rolnych i wyparcia polskiej żywności z rynku przez zachodnie artykuły spożywcze. Wynikało to głównie z poczucia nierównego startu w porównaniu z UE-15 w efekcie zróżnicowania poziomu subsydiowania sektora rolnego między poszczególnymi państwami członkowskimi. Niepokój budziła możliwość wzrostu zainteresowania obcokrajowców zakupem ziemi rolnej. W przypadku rybołówstwa wiele kontrowersji wywoływała przede wszystkim

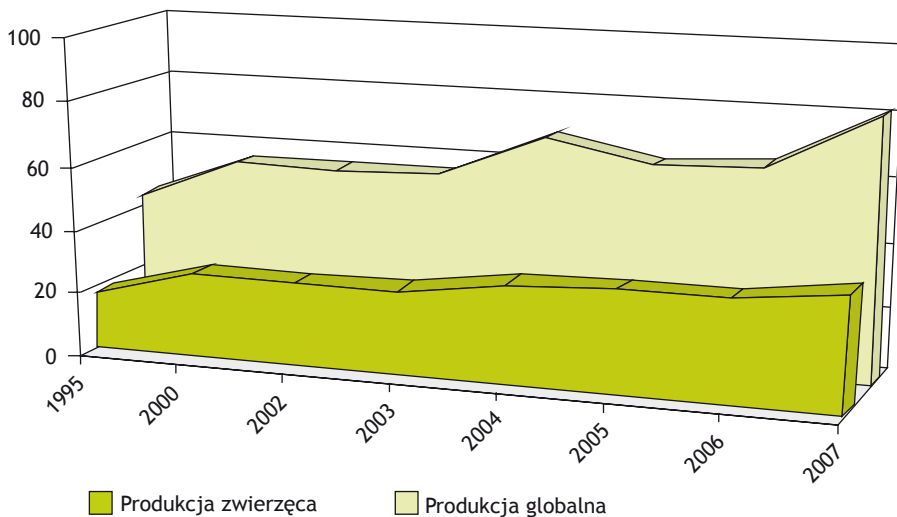
kim perspektywa wprowadzenia ograniczeń połowowych, które miały zostać nałożone w ramach wspólnotowych regulacji, i ich wpływ na przyszłość polskiego rybołówstwa.

Rolnictwo

Wpływ akcesji na sferę produkcyjną rolnictwa

Wejście Polski do Unii Europejskiej pozytywnie wpłynęło na działalność produkcyjną polskiego rolnictwa. Ogólna poprawa rentowności sektora zachęciła rolników do rozwoju i intensyfikacji produkcji. W okresie poakcesyjnym rosła globalna produkcja (wykres 1) i w 2007 r. była aż o połowę (46%) wyższa aniżeli w 2000 r. Chętniej zagospodarowywano pod uprawę dotychczas niewykorzystywane rolniczo ziemie. W 2007 r. zaledwie 3,5% gruntów ornych stanowiły odłogi i ugory (w 2000 r. prawie 12%)¹⁰⁸. Wyraźny wzrost areału zasiewów był także wynikiem uruchomienia płatności bezpośrednich oraz płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), które są naliczane do hektara użytków rolnych.

Wykres 1. Globalna produkcja rolnicza (mld zł)



Źródło: *Mały rocznik statystyczny*, GUS 2008; *Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2007*, GUS, 2008 r.

¹⁰⁸ GUS, *Ochrona środowiska 2008*, Warszawa 2008 r., s. 116.

Poprawa efektywności ekonomicznej rolnictwa wynikała z nowych uwarunkowań produkcyjnych, jakie nastąpiły po 1 maja 2004 r. Na skutek przystąpienia Polski do UE sektor objęty został mechanizmami wspólnej polityki rolnej (WPR) i handlowej. Zmianie uległy niektóre elementy polityki interwencyjnej, która w największym stopniu dotyczyła rynków zboża, cukru i masła. Udostępniono dopłaty do spożycia, przetwórstwa i prywatnego przechowywania. Wprowadzono wynegocjowane limity produkcyjne na mleko, skrobię ziemniaczaną, cukier i tytoń. Zaczęły obowiązywać wspólne reguły ochrony celnej oraz wsparcia eksportu.

Zniesienie barier handlowych pokazało wysoką konkurencyjność cenową krajowych produktów rolnych. Znacząco wzrósł eksport polskiej wołowiny do krajów UE. O ile w 1990 r. zaledwie 18% produkcji mięsa wołowego i cielęcego skierowane było na eksport, to już w 2006 r. eksport przekraczał połowę produkcji. Akcesja otworzyła szerokie możliwości przed producentami drobiu, w szczególności po zamknięciu dostępu do chłonnego rynku rosyjskiego. Zdecydowanie wzrósł poziom eksportu do państw unijnych i w 2008 r. stanowił prawie jedną czwartą całej produkcji mięsa drobiowego. W okresie poakcesyjnym Polska zaczęła odnotowywać dodatnie saldo w zagranicznym handlu wieprzowiną. Dopiero w 2008 r. saldo osiągnęło ujemną wartość zarówno w ujęciu ilościowym, jak i jakościowym¹⁰⁹. Wpływ na to miało szereg czynników, między innymi wysoki kurs złotego oraz gwałtowny spadek produkcji w kraju. Wbrew oczekiwaniom wejście na unijny rynek nie wyeliminowało wahań w produkcji żywca wieprzowego. Nadal charakteryzowała się ona wahaniami sezonowymi i cyklicznymi. Szczególnie widoczne było to w piątym roku członkostwa. Po zdecydowanym wzroście cen zbóż i pasz nastąpił spadek opłacalności i głębokie załamanie chowu trzody chlewnej. Zgodnie z danymi GUS w styczniu 2009 r. pogłowie spadło do poziomu najniższego od 1970 r.¹¹⁰

Znaczący wzrost popytu ze strony odbiorców unijnych



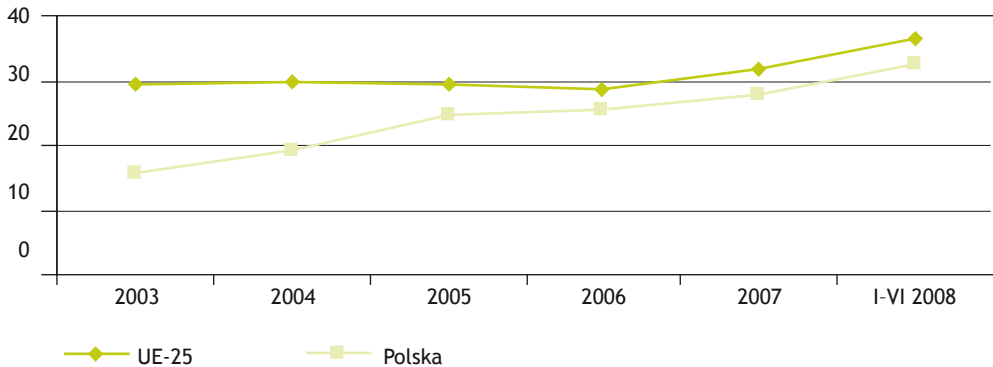
rys. TADEUSZ KROTOS

¹⁰⁹ Szacuje się, że w 2008 r. przywóz wieprzowiny kształtował się na poziomie 430 tys. ton i był o 55 tys. ton wyższy od eksportu.

¹¹⁰ *Pogłowie zwierząt gospodarskich w 2008 r.*, GUS, 2009 r.

w połączeniu z ograniczonymi możliwościami szybkiego zwiększenia produkcji rolnej zaowocowały niespodziewanie szybkim procesem konwergencji cenowej produktów rolnych w Polsce w stosunku do cen głównych producentów Wspólnoty. Szczególnie widoczne było to na rynku wieprzowiny, gdzie już w pierwszych miesiącach po akcesji nastąpiło wyrównanie cen. Relatywnie rozbudowany system interwencyjny na rynku zbóż również sprzyjał wyrównywaniu cen polskich i unijnych. Ograniczona kwotami podaż przy rosnącym popycie wewnętrznym (ożywienie gospodarcze, a przez to poprawa siły nabywczej ludności) oraz zewnętrznym przyczyniła się do wyraźnego wzrostu ceny mleka (wykres 2), a w konsekwencji również ceny masła. Już w 2004 r. ceny skupu mleka zbliżyły się do poziomu cen osiąganego w Holandii i Wielkiej Brytanii¹¹¹. Po przyjęciu Polski do UE nastąpił także skokowy wzrost cen wołowiny (wykres 3), osiągając w 2008 r. poziom odpowiadający 75% średniej cen unijnych. Należy przy tym zauważyć, że pozytywne zmiany cenowe poprawiły opłacalność chowu bydła. Dzięki akcesji wyhamowany został trwający od początku lat 90. spadkowy trend w produkcji bydła¹¹².

Wykres 2. Przeciętne ceny płacone za mleko rolnikom w Polsce i UE-25 (EUR/100 kg mleka standardowego)

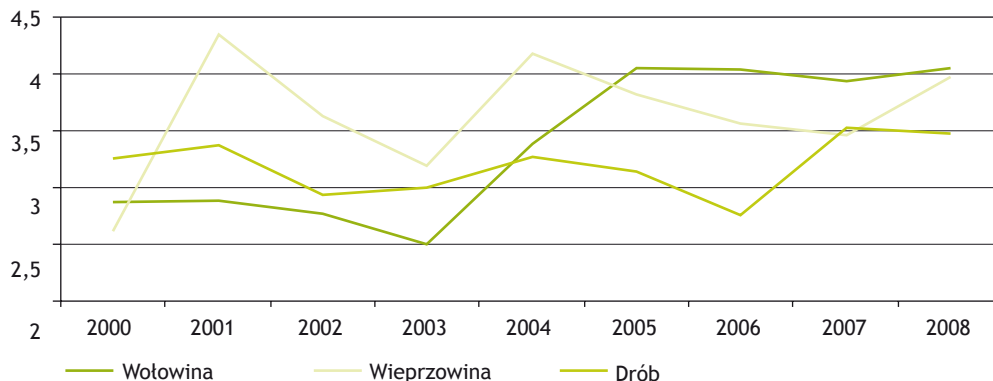


Źródło: *Rynek mleka. Stan i perspektywy*, IERiGŻ, 2008 r., s. 19.

¹¹¹ Kraje o najniższych cenach skupu w UE-15.

¹¹² Spadek pogłowia o około 41% w okresie 1990–2004.

Wykres 3. Ceny skupu żywca rzeźnego (zł/kg)



Źródło: Rynek rolny, IERiGŻ, lata 2003–2009.

Jednym z problemów, jakie doświadczało polskie rolnictwo przed akcesją, była nieprzewidywalność cen skupu. WPR, mająca na celu między innymi stabilizację rynków, wprowadziła instrumenty służące podtrzymywaniu cen produktów rolnych, co sprzyjało opłacalności produkcji. Unijny system interwencyjny na rynku zbóż różnił się od tego, który obowiązywał w Polsce przed akcesją. Przykładowo, nie obejmował już żyta, obowiązywał inny termin skupu, niższa cena interwencyjna. Jednak zasady polityki interwencyjnej w UE określone były ze znacznym wyprzedzeniem, w porównaniu do programów interwencyjnych formułowanych wcześniej w Polsce w każdym roku budżetowym, co pomogło w lepszym planowaniu działalności. Skup przebiegał o wiele sprawniej. Już w pierwszym roku członkostwa rolnicy nie musieli, jak to się dotychczas zdarzało, stać wiele dni w kolejkach¹¹³.

Po wejściu Polski do UE wprowadzono wiele instrumentów WPR służących stabilizacji rynku mleka, które obejmowały nie tylko samo surowe mleko, ale także wiele jego produktów (np. masło odtłuszczone, mleko w proszku, sery, laktozę). Największe znaczenie miały jednak kwoty mleczne, ograniczające podaż w celu zapewnienia opłacalności produkcji. Ustalona w trakcie negocjacji akcesyjnych kwota mleczna została podzielona na część hurtową (dla dostawców przekazujących swoją produkcję do skupu) oraz kwotę przeznaczoną dla gospodarstw sprzedających mleko bezpośrednio konsumentom. Przekroczenie limitów wiązało się z karami, których Polska doświadczyła w sezonie 2005/2006¹¹⁴. Od tamtego czasu towarowa produkcja mleka mieściła się w ra-

¹¹³ Polska w Unii Europejskiej – doświadczenia pierwszego roku członkostwa, UKiE, 2005 r., s. 32.

¹¹⁴ Kwota hurtowa została przekroczona o 3,32%.

mach ustalonych pułapów, gdyż groźba kar skutecznie hamowała wzrost dostaw. Kwoty mleczne stanowiły barierę wzrostu produkcji, szczególnie odczuwalną w 2007 r., gdy panowała korzystna koniunktura na rynku światowym, a limity produkcji nie pozwalały na pełne wykorzystanie możliwości eksportowych. Ostatecznie, pod wpływem presji ze strony państw członkowskich, w tym zabiegów Polski, Komisja Europejska przychyliła się do pomysłu podwyższenia kwot mlecznych i zaproponowała wzrost o 2% od kwietnia 2008 r. Przyszłość kwot mlecznych została już jednak przesądzona w ramach reformy wspólnej polityki rolnej w 2003 r. System ten ma zostać zniesiony do 2015 r. W trakcie zakończonego pod koniec 2008 r. przeglądu WPR (tzw. *health check*) państwa członkowskie podjęły decyzję, że do sezonu 2013/2014 będzie następował coroczny wzrost kwoty mlecznej w UE o 1%¹¹⁵.

Ograniczenia produkcyjne także wprowadzono między innymi na rynku cukru, co przyniosło korzyści zarówno producentom cukru, jak i plantatorom buraków cukrowych. Ceny skupu buraków były prawie o połowę wyższe niż w 2003 r. Dodatkowo producenci buraków zostali włączeni do systemu jednolitej płatności obszarowej i użytkowali płatności bezpośrednie, w przeciwieństwie do rolników prowadzących ten typ produkcji w UE-15. Jednak od sezonu 2006/2007 zaczął obowiązywać nowy reżim na rynku cukru, który wprowadził znaczące zmiany w jego funkcjonowaniu i miał na celu odejście od instytucjonalnego wsparcia produkcji i cen w długim okresie. W efekcie reformy spadała produkcja cukru w całej UE, w tym w Polsce. Przewiduje się, że w sezonie 2008/2009 produkcja będzie niższa od krajowej konsumpcji i Polska stanie się importem cukru. Spadek produkcji cukru i restrukturyzacja sektora przyczyniły się do spadku cen skupu buraków cukrowych (do poziomu notowanego przed wejściem do UE). Straty te były jednak rekompensowane rolnikom tzw. płatnościami cukrowymi.

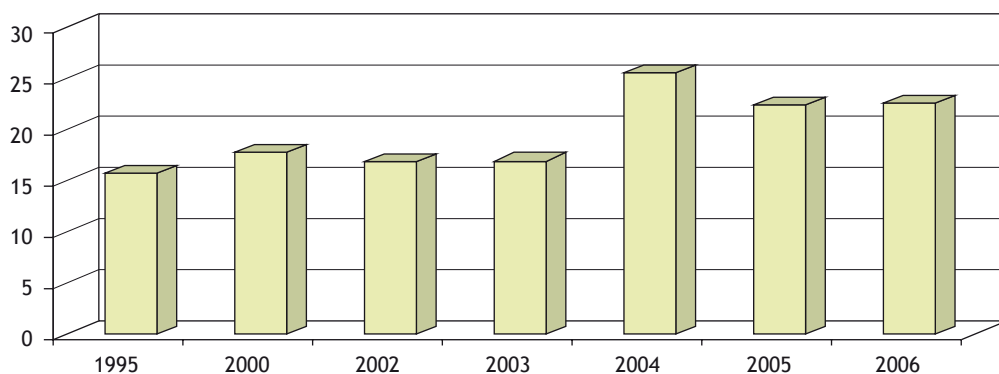
W pięcioletnim okresie członkostwa następowała ewolucja prawodawstwa unijnego w zakresie WPR. Wdrażano ustalenia z reformy przeprowadzonej w 2003 r., dokonywano reform niektórych rynków (np. cukru, owoców i warzyw czy wina), przeprowadzano proces uproszczenia prawa bądź dokonywano całościowego przeglądu polityki (*health check*). Niektóre z instrumentów WPR i polityki handlowej były wprowadzane bądź zawieszane, w zależności od bieżącej sytuacji na światowych rynkach produktów rolnych i żywnościowych. Przykładowo w 2007 r. na wniosek Polski i Francji wprowadzono dopłaty do eksportu wieprzowiny na rynki krajów trzecich, co zdecydowanie poprawiło sytuację na rynku wewnętrznym. Podobnie w 2009 r., gdy Komisja Europejska nie tylko przywróciła

¹¹⁵ Jedynie we Włoszech 5% wzrost kwoty mlecznej nastąpi w 2009/2010.

dopłaty do mleka, w reakcji na pogarszającą się koniunkturę na rynku, ale także zobowiązała się zwiększyć skup interwencyjny masła i odtuszczonego mleka w proszku.

Warto zauważyć, że wejście do Unii Europejskiej miało wpływ nie tylko na przychody, ale także na stronę kosztową produkcji rolniczej. Analizy próbujące oszacować koszty i korzyści akcesji przewidywały, że zmiany cen czynników produkcji mogą nastąpić raczej w perspektywie średniookresowej¹¹⁶. Tymczasem wzrost kosztów produkcji nastąpił jeszcze przed przystąpieniem do UE. Już sama perspektywa wprowadzenia pełnej stawki VAT na środki produkcji stanowiła impuls do wzrostu cen maszyn rolniczych i materiałów budowlanych. Wzmożony popyt na maszyny wynikał także z chęci wykorzystania środków z programu SAPARD przeznaczonych na zakup maszyn rolniczych, zanim zwiększy się stawka podatku. Wzrost kosztów produkcji rolnej związany był także z podwyżkami cen paliw, zależnych od sytuacji na międzynarodowych rynkach paliwowych oraz kursu dolara. Po akcesji, na skutek poprawy opłacalności produkcji rolnej zdecydowanie wzrósł popyt na nawozy mineralne, środki ochrony roślin i pasze przemysłowe. Dostawy nawozów mineralnych w 2007 r. były o 27% wyższe niż w 2003 r., jednocześnie zużycie środków ochrony roślin rosnęło o ok. 5–8% rocznie. Zwiększone zapotrzebowanie znajdowało odzwierciedlenie w wyższych cenach. Warto zaznaczyć, że poakcesyjny gwałtowny wzrost cen środków produkcji spowodował, że dopłaty skierowane do rolnictwa były częściowo przejmowane przez producentów nawozów, urządzeń i maszyn rolniczych, co nie wpływało pozytywnie na tempo zmian modernizacyjnych i restrukturyzacyjnych na wsi.

Wykres 4. Wartość dodana brutto produkcji rolnej (mld zł)



Źródło: *Mały rocznik statystyczny*, GUS 2008; *Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2007*, GUS, 2008 r.

¹¹⁶ *Bilans Korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, UKIE, Warszawa 2003 r., s. 125.

To, jak przebiegały zmiany cen produktów rolnych względem zmian cen środków produkcji, odzwierciedlał wskaźnik „nożyc cen”, który od 2006 r. kształtował się na korzyść rolników. Oznacza to, że przyrost cen uzyskiwanych z produkcji rolnej przewyższał przyrost kosztów. W 2008 r. trend ten uległ zmianie. Wskaźnik spadł do poziomu 91,8%¹¹⁷. Przyspieszenie, po akcesji wzrostu wartości dodanej brutto (wykres 4), która mierzy wartość produktów wytworzonych pomniejszoną o wartość środków zużytych do produkcji, wskazywało na ogólną poprawę ekonomiczną sektora w ciągu 5 lat członkostwa.

Dochód rolniczy

Wejście Polski do UE zaowocowało wzrostem poziomu dochodów gospodarstw rolnych. Według danych Eurostatu w 2008 r. przeciętny dochód z działalności rolniczej¹¹⁸ w Polsce (w porównaniu z 2000 r.) wzrósł o 90%. Porównując jednak z 2007 r., nastąpił spadek dochodów polskich rolników o prawie 16%¹¹⁹, co było wynikiem sytuacji popytowo-podażowej na rynkach rolnych. Spośród nowych krajów członkowskich większy spadek dochodów odnotowały tylko Łotwa i Estonia. Jednakże w krajach tych wzrost dochodów w okresie 2000–2008 był zdecydowanie wyższy i oscylował wokół 186% (Łotwa) i 155% (Estonia).

Na wysokość dochodu gospodarstw rolnych wpływ miały nie tylko przychody ze sprzedaży produktów rolnych (pomniejszone o poniesione koszty). Dużą rolę odgrywały także transfery pieniężne. Poprzez udział Polski w UE i objęcie sektora mechanizmami WPR oraz polityki strukturalnej zdecydowanie wzrosła skala przepływów finansowych na rzecz rolnictwa¹²⁰. W całym okresie 2004–2008 na polską wieś napłynęło 10 387,321 mln euro w postaci samych płatności bezpośrednich (łącznie z budżetu unijnego i krajowego). Pomimo faktu, że wysokość płatności bezpośrednich w Polsce stopniowo rośnie i osiągnie poziom dopłat uzyskiwanych w UE-15 dopiero w 2013 r., ich wpływ na dochody rolników jest znaczący. W 2008 r. 42% dochodu rolnika stanowiły dopłaty, podczas gdy kilka lat wcześniej, zanim Polska weszła do UE, udział dopłat ze środków publicznych nie przekraczał 10%¹²¹.

¹¹⁷ Wyniki produkcji roślinnej w 2008 r. według GUS, <http://www.ppr.pl/artukul.php?id=152765&dzial=2>.

¹¹⁸ Zestawienie Eurostatu opiera się na wstępnych danych przekazanych przez państwa członkowskie. Uwzględnia ono dochody z działalności rolniczej i powiązanej, a nie z innych źródeł (jak działalność pozarolnicza, dochód z nieruchomości czy różnego rodzaju świadczenia i zasiłki).

¹¹⁹ Eurostat, *EU27 real agricultural income per worker down by 4.3%*, 18 grudnia 2008 r.

¹²⁰ Szerzej na temat aspektów finansowych członkostwa w rozdziale *Przepływy finansowe*.

¹²¹ R. Mroczek, *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynki rolne w Polsce*, [w:] *Rozwój sektora rolno-spożywczego w Polsce*, IERiGŻ, Warszawa 2008 r., s. 31.

Poprawa dochodów w sektorze nie oznacza jednak, że każde gospodarstwo rolne doświadczyło pozytywnych efektów akcesji w równym stopniu. Względnie najwyższy przyrost dochodów odnotowały gospodarstwa bardzo małe. Jednakże pomimo wsparcia środkami WPR zdecydowana większość gospodarstw nie była i nie będzie w stanie w przyszłości stać się jednostkami pozwalającymi zapewnić poziom dochodów, który zapewniałby rodzinie rolniczej zbliżony standard życia do osiąganego poza rolnictwem (parytetowy poziom konsumpcji) i środki na rozwój gospodarstwa. Dopiero gospodarstwa o powierzchni powyżej 35 hektarów (około 76 tys.) można uznać za rozwojowe, gwarantujące zarówno właściwy poziom bytowania w rodzinie, jak i możliwości inwestycyjne¹²².

Inwestycje i modernizacja gospodarstw rolnych

Wejście Polski do UE zaowocowało boomem inwestycyjnym na wsi i przyspieszyło procesy modernizacyjne gospodarstw. Dużą rolę odegrały tu preferencyjne kredyty inwestycyjne oraz unijne fundusze pomocowe.

Obowiązek dostosowania do wymagań sanitarnych, higienicznych, weterynaryjnych przy jednoczesnym dostępie do środków finansowych stanowił znaczący impuls inwestycyjny. Spore wyzwanie stanowiło dostosowanie gospodarstw mlecznych do unijnych standardów jakościowych. W połowie 2003 r. zaledwie 4% gospodarstw dostarczających mleko do mleczarni spełniało warunki produkcji i standardy jakości mleka, jakie obowiązywały w UE¹²³. Niezbędne były inwestycje w zakresie modernizacji obór, budowy pomieszczeń do przechowywania mleka, instalacji nowoczesnych systemów wentylacji, oświetlenia czy udoju. Dlatego gospodarstwa mleczne uzyskały okres przejściowy (do końca 2006 r.) na dostosowanie mleka do standardów jakościowych.

Przed przystąpieniem do UE spore obawy rolników budziły także standardy w zakresie ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt, jakie zostały nałożone na polskie gospodarstwa rolne. Obawiano się, że koszty dostosowawcze, szacowane na 1708 mln euro¹²⁴, będą zbyt wysokie i spowodują upadek wielu gospodarstw. Najwyższych inwestycji prośrodowiskowych wymagały gospodarstwa prowadzące produkcję zwierzęcą, które musiały między innymi zbudować urządzenia do składowania obornika i płynnych odchodów organicznych. Szacowano, że koszt dostosowań przypadający na jedno gospodarstwo może

¹²² W. Poczta, *Rolnictwo*, [w:] *Polska wieś. Raport o stanie wsi*, FDPA, Warszawa 2008 r., s. 35.

¹²³ *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006*, MRiRW, 2004 r., s. 26.

¹²⁴ *Bilans korzyści i kosztów...*, *op.cit.*, s. 123.

sięgnąć nawet 17 tysięcy złotych¹²⁵. Odpowiednich dostosowań wymagały także fermy produkujące jaja spożywcze. W efekcie negocjacji akcesyjnych uzyskały okres przejściowy (do 31 grudnia 2009 r.) na modernizację bądź wymianę klatek, w których utrzymywane były kury nioski, dzięki czemu proces inwestycyjny mógł być rozłożony na kilka lat.

W sytuacji niskiej dochodowości rolnictwa zmiany modernizacyjne potrzebowały pomocy ze strony środków publicznych. Działania inwestycyjne służące dostosowaniu do wymogów unijnych możliwe były już przed akcesją, w szczególności dzięki wsparciu w ramach programu SAPARD. Jednakże spotkało się to z umiarkowanym zainteresowaniem rolników. W efekcie skorzystała z pomocy niewielka liczba gospodarstw rolnych prowadzących chów zwierząt. Większość środków przeznaczona została na unowocześnienie parku maszynowego.

Po wejściu Polski do UE środki na dostosowanie do standardów dostępne były w ramach Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2004–2006. Można było uzyskać wsparcie między innymi na wyposażenie gospodarstw rolnych w urządzenia do przechowywania nawozów naturalnych, niezbędne inwestycje w gospodarstwach mlecznych i na fermach kurzych. Działanie to cieszyło się już dość dużym powodzeniem. Ogółem na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE wydatkowano prawie 631 mln euro środków publicznych, z których skorzystało około 70,8 tys. rolników¹²⁶. W ramach SPO Rolnictwo w latach 2004–2006 prawie 27 tysięcy rolników uzyskało bezpośrednie wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych.

Oczekiwano, że jednym z instrumentów, który będzie stymulować proces inwestycyjny po wejściu Polski do UE, staną się płatności bezpośrednie. Chociaż bezsprzecznie wpływają one na poprawę dochodów rolników, to nadal brakuje pełnej wiedzy, na jakie cele środki te były przeważnie wydatkowane. Badania cząstkowe wskazują, że znacząca część płatności została przeznaczona na wydatki na cele bieżącej produkcji rolnej¹²⁷.

W latach 2004–2007 nakłady inwestycyjne w rolnictwie wzrosły o prawie 70%. Inwestycje gospodarstw rolnych związane z budynkami wzrosły w tym okresie z 844 milionów złotych do 1430 milionów. Udostępnienie środków pobudziło popyt na maszyny rolnicze. W 2007 r. dostawy ciągników wzrosły o prawie 70% w porównaniu z 2005 r. Wzrosła też sprzedaż kultywatorów (550%), kombajnów zbożowych (20%), sadzarek ziemniaków (78%)¹²⁸. W efekcie działań modernizacyjnych nastąpiła między innymi koncentracja

¹²⁵ *Ibidem*, s. 122.

¹²⁶ W całym okresie 2004–2006. Stan na 30 listopada 2008 r.

¹²⁷ W. Poczta, *Rolnictwo...*, *op.cit.*, s. 40.

¹²⁸ J. Pawlak, *Rynek maszyn rolniczych*, [w:] *Rynek środków produkcji i usług dla rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa, wrzesień 2008 r.

hodowli bydła w nowoczesnych gospodarstwach, zwiększył się udział mleka o wysokiej jakości. Z drugiej jednak strony część gospodarstw, zwłaszcza małych zrezygnowała z produkcji. Od sezonu 2004/2005 do 2008/2009 liczba dostawców mleka zmniejszyła się 355 tysięcy do 195 tysięcy. Nie miało to jednakże wpływu na ogólny poziom produkcji mleka w kraju, gdyż wzrosło pogłowie bydła i poprawie uległa mleczność krów¹²⁹.

Ochrona środowiska

Dbłość o środowisko stanowi jedną z głównych podstaw europejskiego modelu rolnictwa. Zmiany we wspólnej polityce rolnej zmierzają w kierunku wzmocnienia konkurencyjności produkcji rolnej w UE przy jednoczesnym zapobieganiu degradacji natury. Polska, wchodząc do struktur unijnych, zdecydowała o przyjęciu i rozwijaniu tego modelu na swoim obszarze. Choć aspekty środowiskowe wpisywały się we wcześniejsze założenia krajowej polityki rolnej, dzięki akcesji dostępnych było szereg instrumentów umożliwiających wdrożenie tych założeń.

Oprócz wcześniej opisanych dostosowań do standardów środowiskowych, jakie musiały spełnić gospodarstwa rolne, wejście Polski do UE wiązało się z wprowadzeniem wielu instrumentów ekonomicznych sprzyjających ochronie natury. Uzyskanie płatności bezpośrednich w Unii Europejskiej wymaga spełnienia wymogów wzajemnej zgodności (*cross-compliance*). Producenci rolni są zobligowani do przestrzegania wymagań związanych z zagadnieniami ochrony środowiska naturalnego, dobrostanu i zdrowia zwierząt, zdrowotności roślin czy zdrowia publicznego. W Polsce, tak jak i w innych krajach UE-10, w których obowiązuje system jednolitej płatności obszarowej, mechanizm ten początkowo był ograniczony do utrzymywania gruntów w tzw. dobrej kulturze rolnej zgodnej z zasadami ochrony środowiska. Oznaczało to między innymi koszenie łąk i pastwisk bądź wypasanie na nich zwierząt w okresie wegetacyjnym traw oraz także niektóre gatunki zbóż nie mogły być uprawiane na tej samej powierzchni dłużej niż przez trzy lata. Popularność instrumentu, jakim są płatności bezpośrednie, wskazuje, że wymagania te nie stanowiły dla polskich rolników bariery dostępu do środków unijnych, a zwiększyły dbałość o środowisko.

Od 2009 r. zakres wymogów stanowiących warunek otrzymania płatności bezpośrednich będzie się zwiększał. W pierwszym etapie (obszar A)¹³⁰ odnosić się to będzie do

¹²⁹ Pomimo znaczącego postępu wydajność krów należała w 2008 r. do najniższych w UE.

¹³⁰ Od 2009 r. warunkiem uzyskania płatności bezpośrednich będzie spełnianie wymogów obszaru A – z zakresu zagadnień ochrony środowiska naturalnego oraz identyfikacji i rejestracji zwierząt. Wymogi z obszaru B – zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt, zgłaszanie niektórych chorób oraz zdrowotność roślin, a także obszaru C – dobrostan zwierząt staną się warunkami uzyskania płatności bezpośrednich w późniejszych latach.

wymagań związanych między innymi z ochroną dzikiego ptactwa, dzikiej fauny i flory, ochrony wód i zasad stosowania osadów ściekowych w rolnictwie. Rolnicy zobowiązani będą do odpowiedniego magazynowania i postępowania z opróżnionymi opakowaniami po substancjach, które mogą stanowić zagrożenie dla wód gruntowych w gospodarstwie rolnym, np. niektóre środki ochrony roślin, oleje napędowe i opałowe. Określone zostało, kiedy i gdzie osady ściekowe mogą być stosowane do produkcji rolnej oraz czego rolnikowi nie można robić, gdyż może to zagrozić bioróżnorodności. Ponadto trzeba będzie spełniać wymogi dotyczące identyfikacji i rejestracji zwierząt, takie jak oznakowanie stada czy prowadzenie księgi rejestracji bydła, świń, owiec i kóz. Należy podkreślić, że wymagania te nie są czymś nowym. Zakazy, przeciwwskazania i obowiązki, jakie wynikają z wymogów współzależności, zostały już wcześniej ujęte w prawodawstwie, a od 2009 r. stały się wyłącznie warunkiem koniecznym do uzyskania płatności bezpośrednich.

Program rolno-środowiskowy stanowił jedno z głównych działań dostępnych w ramach PROW, które służyły ochronie krajobrazu i różnorodności biologicznej. Program ten promował między innymi zrównoważone metody produkcji, odpowiednie użytkowanie gleb, ochronę wód czy ochronę zagrożonych ptaków lub siedlisk znajdujących się na obszarach Natura 2000¹³¹. Rolnicy dobrowolnie przyjmowali na siebie zobowiązania co do przestrzegania określonych, zaostrzonych (w stosunku do dobrej kultury rolnej wymaganej przy płatnościach bezpośrednich) wymogów środowiskowych i dobrostanu zwierząt. Poniesione dodatkowo koszty były rekompensowane w formie płatności. W latach 2004–2006 zarezerwowano na ten program ponad 208 mln euro. 70 tysięcy gospodarstw rolnych uzyskało wsparcie. Największym zainteresowaniem cieszyły się działania skierowane na ochronę gleb i wód. Program rolno-środowiskowy jest kontynuowany również w obecnej perspektywie finansowej. Alokacja środków na działania rolno-środowiskowe w latach 2007–2013 przekracza 2,3 mld euro. Przewiduje się, że z programu skorzysta 200 tysięcy rolników.

Jednym z kierunków wsparcia w ramach programu rolno-środowiskowego był rozwój rolnictwa ekologicznego. Dzięki dostępnym funduszom unijnym zainteresowanie produkcją ekologiczną gwałtownie wzrosło. Rolnicy mogą uzyskać wsparcie na pokrycie kosztów związanych z wydatkami na wymagane kontrole sprawdzające sposób i jakość prowadzonej produkcji. W 1998 r. funkcjonowało zaledwie 410 gospodarstw ekologicznych posiadających certyfikat, w 2004 r. było ich 3,7 tysiąca, podczas gdy w 2008 r. liczba producentów prowadzących działalność w rolnictwie ekologicznym przekroczyła 15

¹³¹ Więcej na temat obszarów Natura 2000 w rozdziale *Ochrona środowiska*.

tysięcy¹³². Warto podkreślić, że transformacja zwykłego gospodarstwa rolnego w gospodarstwo ekologiczne jest długotrwałym procesem. Trwa to około 3–4 lata, zanim uzyska się odpowiedni certyfikat. Popyt na produkty ekologiczne w Polsce rośnie jednak powoli. Dlatego w PROW 2007–2013 wprowadzono działania mające na celu stymulowanie rozwoju tego rynku. Przykładowo grupa producentów rolnych może uzyskać refundację 70% kosztów poniesionych na informowanie i promocję systemów jakości żywności.

Przed wejściem Polski do UE istniały obawy, że poprawa dochodowości produkcji rolnej zwiększy presję na środowisko. W rezultacie, chociaż wzrosło zużycie nawozów w przeliczeniu na hektar użytków rolnych, wprowadzono także szereg instrumentów ekonomicznych zabezpieczających przed nadmierną degradacją ekologiczną. Wdrażane programy często prezentowały odmienne podejście aniżeli to zastosowane w krajach UE-15, gdzie działania rolno-środowiskowe mają na celu głównie odtwarzanie utraconych walorów środowiskowych. Podczas gdy realizowane w Polsce działania służą raczej zachowaniu stanu aktualnego. Dodatkowo wsparcie unijne sprzyjało dynamicznemu rozwojowi rynku produktów ekologicznych.

Dzięki akcesji wzrosła świadomość samych rolników o wpływie ich działalności na naturę. W 2004 r. zaledwie 30% rolników miało świadomość potencjalnego negatywnego wpływu działalności rolniczej na środowisko¹³³. Z czasem wzrosło także przekonanie rolników o możliwym pozytywnym wpływie na stan środowiska¹³⁴.

Ziemia rolna

Przystąpienie Polski do UE miało bezpośredni wpływ na wzrost cen ziemi rolnej. Polska, podobnie jak większość państw członkowskich wstępujących do UE w 2004 r., zdecydowała się na wdrożenie systemu SAPS (*single area payment system* – system jednolitej płatności obszarowej), w którym wysokość płatności



rys. DARIUSZ PIETRZAK

¹³² Dane Głównego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, stan na koniec sierpnia 2008 r.

¹³³ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2005, MRiRW, Warszawa 2004 r., s. 26.

¹³⁴ Czy Polacy dbają o środowisko naturalne, CBOS, lipiec 2008 r.

bezpośrednich uzależniono od obszaru gruntów rolnych utrzymywanych w tzw. dobrej kulturze rolnej, a nie od wielkości i rodzaju produkcji rolnej prowadzonej przez gospodarstwo. Również inne instrumenty wspólnej polityki rolnej (np. płatności, jakie można uzyskać na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania) oraz generalna poprawa koniunktury w rolnictwie doprowadziły do wzrostu wartości ziemi. Coraz więcej rolników zainteresowanych było kupnem gruntów w celu powiększenia gospodarstwa. Dodatkowym elementem wpływającym na popyt były działania spekulacyjne, w szczególności w obliczu niepewności na rynkach finansowych. Rosła liczba chętnych do zakupu nawet ziem słabych, piaszczystych, prawdopodobnie w celach pozaprodukcyjnych (dostęp do ubezpieczenia rolniczego, szybsza możliwość uzyskania zgody na odrolnienie). W 2008 r. zaznaczył się także wzrost popytu na ziemię z przeznaczeniem pod farmy wiatrowe.

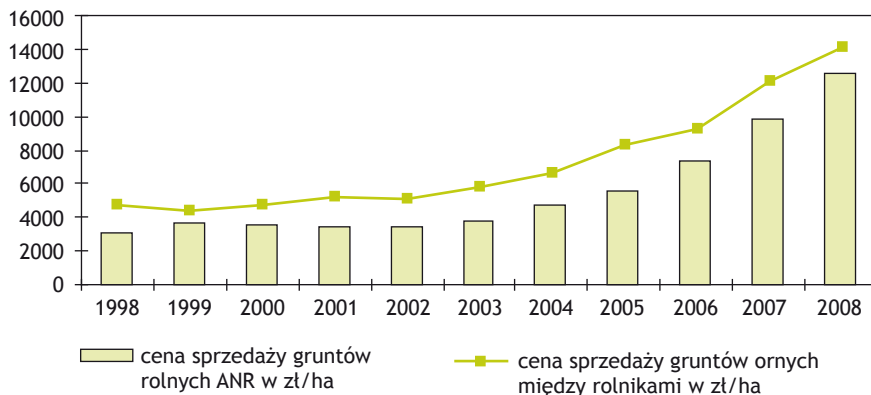
Wysoki popyt nie mógł być jednak zaspokojony ze względu na ograniczoną podaż. Już sama perspektywa potencjalnych korzyści dla posiadaczy ziemi rolnej początkowo wstrzymywała decyzje o sprzedaży areałów. Właściciele czekali na uruchomienie instrumentów WPR, by uwzględnić ich wartość w cenie ziemi i ponownie oszacować opłacalność transakcji. W późniejszym okresie gospodarstwa (zwłaszcza te utrzymujące się przede wszystkim z pozarolniczych źródeł zarobkowania) były bardziej skłonne do sprzedaży ziemi rolnej. Wynikało to z ogólnego wzrostu wynagrodzeń w kraju, a także względnej stabilizacji na rynku pracy. Jednakże skala tego zjawiska była zbyt mała, by pokryć wysokie zapotrzebowanie. Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR)¹³⁵ również nie była w stanie zrównoważyć rynku¹³⁶.

W efekcie, po obserwowanym spadku w latach 2001–2002 nastąpił gwałtowny skok cen ziemi rolnej (wykres 5). W 2008 r. cena hektara gruntów ornych w obrocie między rolnikami była wyższa o 140% od notowanej w 2003 r., natomiast ceny za hektar gruntów ornych sprzedawanych przez ANR wzrosły o 2,3 raza w analogicznym okresie. Poziom cen był także zróżnicowany pod względem regionalnym. Najwyższą wartość osiągały grunty w Wielkopolsce, najniższą w województwach podkarpackim i lubuskim.

¹³⁵ Agencja Nieruchomości Rolnych zajmuje się gospodarowaniem gruntami własności rolnej Skarbu Państwa. W większości są to grunty dawnych państwowych gospodarstw rolnych. W prowadzonym przez ANR obrocie ziemią rolniczą obowiązują zdeterminowane prawnie procedury.

¹³⁶ W wielu gminach z końcem 2003 r. wygasły plany zagospodarowania przestrzennego. Brak informacji co do przyszłych funkcji nieruchomości uniemożliwił dokonanie właściwej wyceny ziemi. Ponadto istniała konieczność zabezpieczenia gruntów na cele reprivatyzacyjne. Roszczenia obejmowały obszar około 550 tys. hektarów.

Wykres 5. Ceny ziemi rolnej w okresie 1998–2008 (zł/ha)



Źródło: Dane GUS i ANR.

Zdecydowany wzrost cen ziemi stanowił istotną barierę dla nowych rolników oraz dla poprawy struktury agrarnej. W latach 2005–2007 zahamowany został szybki spadek liczby gospodarstw o obszarze 1–2 ha¹³⁷. Z drugiej jednak strony wyższa wartość gruntów rolnych pozytywnie wpłynęła na ich wiarygodność jako zabezpieczenia dla kredytów hipotecznych. Ponadto środki finansowe uzyskane ze sprzedaży ziemi mogły w większym stopniu wesprzeć działalność pozarolniczą.

W Polsce, w porównaniu z innymi krajami regionu, udział ziemi dzierżawionej nie jest wysoki¹³⁸. Jednakże w kolejnych latach członkostwa można było zaobserwować wzrost zainteresowania dzierżawą gruntów rolnych. Było to efektem opisanych wyżej ograniczonych możliwości zakupu przez rolników ziemi przy jednocześnie rosnącej rentowności produkcji rolnej. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (IERiGŻ) szacuje, że w 2007 r. średnio co piąte gospodarstwo dzierżawiło ziemię, podczas gdy w 2000 r. decydowało się na dzierżawę zaledwie co ósme gospodarstwo¹³⁹. Znalazło to swoje przełożenie w wysokości czynszów dzierżawnych. W obrocie międzysąsiedzkim czynsze wzrosły o 48% w okresie 2005–2007.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej nastąpiły także zmiany w dostępie do zakupu nieruchomości przez cudzoziemców. Obywatele i przedsiębiorcy Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) mogą bez zezwolenia nabywać nieruchomości w Pol-

¹³⁷ W. Dzun, W. Józwiak, *Gospodarstwa rolne w Polsce przed i po wejściu do UE*, [w:] *Dziś i jutro gospodarstw rolnych w krajach Centralnej i Wschodniej Europy*, T. Czekaj, Z. Mirkowska, J. Sobierajewska (red.), IERiGŻ, Warszawa 2008 r., s. 10.

¹³⁸ W 2005 r. 22% użytkowników rolnych objętych było dzierżawą, podczas gdy na Słowacji i w Czechach wskaźnik ten wynosił odpowiednio 91% i 86%.

¹³⁹ A. Sikorska, *Dzierżawa gruntów rolnych*, [w:] *Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy*, IERiGŻ, Warszawa 2008 r., s. 26–27.

sce. Wyjątek stanowią nieruchomości rolne i leśne, dla których wprowadzono 12-letni okres przejściowy (a także na zakup tzw. „drugich domów”, gdzie okres przejściowy mija w maju 2009 r.). Przy czym jeśli osoba dzierżawiła ziemię przez okres 3 lub 7 lat (w zależności od województwa)¹⁴⁰, zezwolenie nie jest już wymagane. Podobne zastrzeżenia co do obrotu ziemią rolną i leśną wprowadziły Czechy, Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry i Słowacja¹⁴¹.

Pomimo analiz wskazujących na zalety inwestycji zagranicznych w ziemię rolną (np. wzrost kultury rolnej, a przez to efektywności gospodarowania)¹⁴² kwestia zakupu zmieni wzbudzała poważne obawy społeczne. W 1999 r. 89% rolników i 83% mieszkańców wsi było zdania, że obcokrajowcy nie powinni mieć prawa zakupu ziemi w Polsce¹⁴³. W roku akcesji prawie dwie trzecie rolników (65%) deklarowało, że nie sprzedaliby swojej ziemi obcokrajowcowi¹⁴⁴. Obawę przed wykupem ziemi przez kapitał zagraniczny wykazywali nie tylko mieszkańcy wsi. Co dziesiąty Polak zapytany o największe obawy związane z procesem integracji wymieniał wykup majątku narodowego (w tym ziemi) przez cudzoziemców¹⁴⁵. Tuż po zakończeniu negocjacji akcesyjnych warunki członkostwa w zakresie zakupu ziemi rolnej spotkały się z negatywną oceną ponad połowy badanych (58%)¹⁴⁶.

Obawy okazały się przesadzone. Po akcesji nie nastąpił dynamiczny wzrost zakupu ziemi przez obcokrajowców, chociaż kwestia ta była jedną z najbardziej wrażliwych w toku negocjacji akcesyjnych. Liczba wydawanych zezwoleń na nabycie nieruchomości rolnych i leśnych jest na stabilnym poziomie (ponad 230 rocznie). Wyjątkowym rokiem był 2005 r., kiedy to wydano 324 zezwolenia (w tym 174 dla osób fizycznych), a łączny obszar transakcji przekroczył 1760 hektarów. Zainteresowanie zakupem ziemi pod tzw. drugie domy również było w miarę stabilne. Najwięcej zezwoleń udzielono w 2006 r. – 136, natomiast w 2008 r. już tylko 106¹⁴⁷.

Przystąpienie Polski do UE wiązało się ze zniesieniem dla obywateli i przedsiębiorców EOG wymogów uzyskania zezwolenia na zakup udziałów i akcji w spół-

¹⁴⁰ Wymóg 3 lat dzierżawy obowiązuje w województwach lubelskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, podkarpackim, podlaskim, śląskim i świętokrzyskim. Natomiast wymóg 7-letni w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, opolskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i zachodnio-pomorskim.

¹⁴¹ W krajach tych obowiązuje 7-letni okres przejściowy.

¹⁴² Zob. A. Koronowski, *Zasady zakupu ziemi przez cudzoziemców jako przedmiot negocjacji członkowskich*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1998 r.; J. Swinnen, L. Branken, *Review of the transitional restrictions maintained by New Member States on the acquisition of agricultural Real estate*, CEPS, LICOS, KUL, Bruksela 2008 r.

¹⁴³ *Rolnicy i mieszkańcy wsi o przyszłości polskiej wsi i rolnictwa w obliczu integracji z Unią Europejską*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000 r., s. 13.

¹⁴⁴ *Rolnicy nie obawiają się wykupu ziemi przez cudzoziemców*, PAP, 9 września 2004 r., <http://old.euro.pap.pl/cgi-bin/raporty.pl?rap=40&dep=59845&lista=0>.

¹⁴⁵ *Nadzieje i obawy związane z integracją*, CBOS, 2003 r.

¹⁴⁶ Badania TNS OBOP na zlecenie UKIE, grudzień 2002 r.

¹⁴⁷ Dane MSWiA, Departament Koncesji i Zezwoleń.

kach posiadających nieruchomości gruntowe. W efekcie już w 2005 r. 40-krotnie spadł w porównaniu z rokiem wcześniejszym areał nieruchomości rolnych, na zakup których (w ramach tego typu transakcji) wydano zezwolenia. Oznacza to, że przede wszystkim kapitał pochodzący z krajów EOG był zainteresowany zakupem udziałów i akcji w spółkach dysponujących ziemią rolną w Polsce.

Dywersyfikacja działalności na obszarach wiejskich

W okresie transformacji na początku lat 90. warunki prowadzenia produkcji rolnej w Polsce znacząco pogorszyły się. Ograniczenie interwencjonizmu państwowego przyczyniło się do gwałtownego spadku realnych cen na produkty rolne, a przy malejącym popycie krajowym następowały trudności ze zbytem produktów. Niekorzystna struktura agrarna (dominacja małych gospodarstw) zawężyła możliwości poprawy efektywności produkcji rolnej. Wyjściem z sytuacji byłoby znalezienie alternatywnego zatrudnienia. Jednak w tym samym czasie drastycznie spadały możliwości zarobkowania poza rolnictwem na skutek ogólnych uwarunkowań gospodarczych. Rosło bezrobocie, a gospodarstwa zaczęły pełnić rolę bufora socjalnego. Szacuje się, że bezrobocie (łącznie jawne i ukryte) na wsi dotknęło ponad 2 mln osób.

Kwestia nadmiaru siły roboczej i bezrobocia na wsi stanowiły jeden z głównych problemów obszarów wiejskich. Wejście Polski do UE jawiło się jako możliwość poprawy sytuacji mieszkańców wsi na rynku pracy. Dzięki środkom przedakcesyjnym¹⁴⁸, w szczególności dostępnym w ramach programu SAPARD, polska wieś uzyskiwała znaczący impuls do rozwoju wszelkich form przedsiębiorczości. W całym okresie funkcjonowania programu wydatkowano 45 mln złotych na tworzenie źródeł dodatkowego dochodu na wsi. Do wspieranych kierunków działalności należały między innymi usługi dla gospodarstw rolnych, roboty i usługi budowlane, instalacyjne, usługi turystyczne oraz transportowe. Większość zrealizowanych projektów służyła rozwojowi działalności agroturystycznej. Z działania skierowanego do przedsiębiorców, mającego na celu tworzenie dodatkowych miejsc pracy, zrealizowano 2620 projektów na łączną kwotę 220 mln złotych.

Rozwój gospodarczy Polski po przystąpieniu do UE pozytywnie wpłynął na rynek pracy i stworzył nowe miejsca zatrudnienia w całym kraju. Część mieszkańców wsi znalazło pracę w miastach bądź wyemigrowało do innych państw. Nastą-

¹⁴⁸ Nie bez znaczenia było także wsparcie z pożyczki Banku Światowego, które było realizowane w ramach Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich.

piły zmiany w podejściu do polityki rolnej, która w większym stopniu uwzględniała kwestie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Wprowadzone instrumenty unijnej polityki strukturalnej dodatkowo wspierały działania na rzecz dywersyfikacji dochodów na obszarach wiejskich. SPO Rolnictwo dysponowało budżetem przekraczającym 300 mln złotych na wsparcie rozwoju alternatywnych źródeł dochodów na wsi, z czego prawie 90% zostało już wydatkowanych¹⁴⁹. W ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwój Regionalny (ZPORR) oferowano działania na rzecz reorientacji zawodowej osób odchodzących z rolnictwa czy wsparcie dla mikroprzedsiębiorstw. W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013) na różnicowanie gospodarki wiejskiej planuje się przeznaczyć 1,37 mld euro w całym okresie.

Wejście Polski do UE przyspieszyło proces dezagraryzacji wsi i poprawę sytuacji na rynku pracy. W latach 2003–2007 rejestrowane bezrobocie na wsi spadło o ponad jedną trzecią¹⁵⁰, odsetek pracujących w rolnictwie w tym okresie zmniejszył się z 18,3% do 15%¹⁵¹. W 2007 r. pracujący poza rolnictwem na wsi znajdowali zatrudnienie w przetwórstwie przemysłowym (31,9%), handlu i naprawach (17,1%) oraz budownictwie (9,9%)¹⁵².

Chociaż środki pochodzące z budżetu unijnego niezaprzeczalnie wpłynęły na tempo procesu i dawały możliwość rozwoju alternatywnych źródeł dochodu, to ciężko jest jeszcze oszacować efektywność całości wspieranych projektów. Nie zawsze jednak działania skierowane na wieś opracowane były w sposób trafny i odpowiadający zapotrzebowaniu. Przykładem może być małe zainteresowanie rolników skorzystaniem z indywidualnych usług doradczych w zakresie wyboru nowego zawodu czy subsydiowanie miejsc pracy, gdzie zatrudnieni byłiby rolnicy. Obecnie polityka rozwoju obszarów wiejskich realizowana jest w Polsce w oparciu o PROW 2007–2013. Alokacja środków finansowych pomiędzy poszczególne działania wskazuje jednak, że koncepcja wielofunkcyjnego rozwoju wsi nie zyskuje jeszcze silnego poparcia w kraju. Gros funduszy zostało alokowany na działania powiązane wyłącznie z produkcją rolną. Wskazuje to na nadal dość tradycyjną politykę wobec wsi i potrzebę zmian podejścia do idei zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich nie tyle na poziomie strategicznym, co wdrożeniowym.

¹⁴⁹ Stan na koniec sierpnia 2008 r.

¹⁵⁰ *Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich 2008*, GUS, 2009 r., s. 91.

¹⁵¹ I. Frenkiel, *Ludność wiejska*, [w:] *Polska wieś 2008*, FDPA, 2008 r., s. 54.

¹⁵² *Ibidem*, s. 55.

Przemysł spożywczy

Lata poprzedzające wejście Polski do UE były okresem względnego zastoju w rozwoju polskiego przemysłu spożywczego. W okresie 1999–2002 średnie tempo wzrostu produkcji sprzedanej sektora wynosiło zaledwie 1,5% rocznie. Ożywienie produkcyjne nastąpiło dopiero w 2003 r., gdy wizja akcesji był realna i bliska. Produkcja sprzedana sektora zwiększyła się o 7,7%, a wysokie tempo utrzymało się także w pierwszych miesiącach 2004 r.¹⁵³. Przejściowe osłabienie dynamiki rozwoju sektora trwało od momentu przystąpienia Polski do UE do około połowy 2005 r. W późniejszym okresie przemysłowa produkcja żywności, napojów i wyrobów tytoniowych rozwijała się w tempie 6–8% rocznie¹⁵⁴. Tak dynamiczny wzrost wynikał z ogólnej poprawy dochodów ludności, a przez to zwiększonego popytu, przede wszystkim na napoje, przekąski, desery oraz żywność wysoko przetworzoną.

Wzrost produkcji przyczynił się do radykalnej poprawy wskaźników finansowych całego przemysłu spożywczego. W latach 2004–2007 w porównaniu z 2003 r. rentowność netto zwiększyła się dwukrotnie do ok. 4% wartości¹⁵⁵. Udział firm nierentownych w ogólnej liczbie podmiotów w sektorze spadł z 25% do 16%. Zmniejszyła się rola kapitału inwestorów zewnętrznych (strategicznych i finansowych) jako źródła finansowania, gdyż przedsiębiorstwa generowały znaczące zyski.

W obawie przed konkurencją zewnętrzną po wejściu na rynek europejski oraz chcąc dostosować zakłady do standardów unijnych, już w 2003 r. nastąpiło ożywienie inwestycyjne w sektorze spożywczym. Nakłady inwestycyjne w 2003 r. wzrosły o 15% i o dalsze 10% w latach następnych, osiągając poziom w przedziale 6–7 mld zł. Początkowo część inwestycji koncentrowała się wokół robót budowlanych, związanych głównie z koniecznością dostosowania obiektów produkcyjnych i infrastruktury do wymaganych standardów unijnych. Jednakże w dłuższej perspektywie gros wydatków inwestycyjnych przeznaczano na zakup urządzeń technologicznych, a więc na modernizację potencjału produkcyjnego i poprawę jego wydajności, co pozytywnie wpływało na konkurencyjność przemysłu.

¹⁵³ Jeżeli nie zaznaczono inaczej, dane statystyczne w części dotyczącej przemysłu spożywczego pochodzą z R. Urban, *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na przetwórstwo rolno-spożywcze w Polsce*, ekspertyza przygotowana na zlecenie UKiE, listopad 2008 r.

¹⁵⁴ W 2008 r. poziom produkcji był prawie o 60% wyższy niż w 1997 r. i o ponad 40% przekroczył wartość z 2002 r.

¹⁵⁵ Drastyczny wzrost cen produktów rolnictwa na rynku światowym spowodował, że w I półroczu 2008 r. nieco pogorszyły się wyniki finansowe przetwórstwa. W tym okresie obniżyły się wskaźniki rentowności tego sektora średnio o punkt procentowy, ale są wciąż wyraźnie wyższe niż przed wejściem do UE. Przyczyną tej obniżki były relatywnie wysokie (w I półroczu 2008 r.) ceny takich surowców jak mleko, zboża czy też żywiec drobiowy. Spadek cen tych produktów w II połowie 2008 r. może wskazywać, że obniżenie rentowności przetwórstwa rolno-spożywczego może mieć przejściowy charakter.

Ewidentną miarę wzrostu poziomu konkurencyjności polskiego przemysłu rolno-spożywczego może stanowić skokowy wzrost skali eksportu, jaki nastąpił po wejściu Polski do UE. Warto zauważyć, że produkcja przemysłu spożywczego rozwijała się w tempie ponad dwukrotnie szybszym niżeli wzrost krajowego popytu. Nadwyżki produkcyjne znajdowały zbyt na rynkach zagranicznych. O ile jeszcze w 2002 r. notowano ujemne saldo handlu produktami rolno-spożywczymi, o tyle już rok przed wejściem do UE nastąpiła radykalna poprawa salda, które w 2007 r. osiągnęło poziom ponad 2 mld euro. W latach 2003–2007 eksport zwiększył się o 250%, podczas gdy import o ok. 125%. Wzrosła rola innych krajów UE jako partnerów handlowych Polski. W 2003 r. prawie dwie trzecie eksportu rolno-spożywczego kierowane było do krajów obecnej UE-27. Cztery lata później udział ten przekraczał 80%. Prawie 70% importu pochodziło ze Wspólnoty. Pozytywny trend w handlu zagranicznym pokazał, że sektor żywnościowy był dobrze przygotowany do integracji, umiejętnie wykorzystał przewagi cenowe i dobrą jakość polskiej żywności, a firmy potrafiły pokonać bariery wejścia na rynki zbytu. Dane za 2008 r. wskazywały jednak, że źródła rozwoju przemysłu ulegają wyczerpaniu, głównie na skutek zmniejszania przewag komparatywnych oraz spowolnienia rozwoju gospodarczego w krajach UE.

Sukces eksportowy, jaki nastąpił po akcesji byłby niemożliwy bez wsparcia ze środków unijnych (SAPARD i SPO Rolnictwo), które umożliwiły upowszechnienie wymagań standardów unijnych i systemów zarządzania jakością. Do połowy 2008 r. wsparcie z tych funduszy wyniosło 3,2 mld zł, w tym 1,9 mld zł z SAPARD-u, a 1,3 mld zł z Sektorowego Programu Operacyjnego. Dopłaty te stanowiły 21,1% wartości inwestycji tzw. sektorów wrażliwych (łącznie z owocowo-warzywnym) i prawie 10% wartości inwestycji całego przemysłu spożywczego (2003 – I połowa 2008 r.). Jeżeli uwzględni się, że wartość projektów inwestycyjnych finansowanych z udziałem środków publicznych (UE i krajowych) była ponad dwukrotnie większa od otrzymanych dopłat, to można ocenić, że programami tymi objęte było ok. 60% inwestycji sektorów wrażliwych i prawie 25% wszystkich inwestycji przemysłu spożywczego. Oznacza to, że gdyby nie przystąpienie do UE, skala ożywienia inwestycyjnego przemysłu spożywczego, zwłaszcza sektorów wrażliwych, byłaby znacznie mniejsza.

Akcesja miała pozytywny wpływ na rozwój sektora spożywczego. Presja konkurencyjna skłoniła zakłady przetwórcze do zintensyfikowania działań inwestycyjnych, mających na celu sprostanie wymogom higienicznym, sanitarnym i weterynaryjnym, obowiązującym na rynku wewnętrznym. W efekcie nie sprawdziły się pesymistyczne prognozy i krajowy rynek nie został zdominowany przez importowane produkty, a polski przemysł spożywczy uznawany jest za jeden z nowoczesniejszych w całej Europie.

Rybołówstwo

Zarządzanie i ochrona zasobów

Włączenie rybołówstwa w ramy wspólnej polityki rybackiej po przystąpieniu do UE wiązało się z koniecznością podporządkowania obowiązującym zasadom ochrony zasobów morskich oraz wdrożenia szeregu odpowiednich instrumentów prawnych. W praktyce oznaczało to przede wszystkim wcielenie Polski do systemu określania i kontroli wielkości całkowitych połowów TAC (*Total Allowable Catch*) na Morzu Bałtyckim oraz konieczność uznania przyznawanych kwot połowowych na poszczególne gatunki ryb. Oprócz tego, Polska musiała dostosować się do wielu ograniczeń technicznych w takich kwestiach, jak: okresy ochronne i dni zamknięte dla połowów, dopuszczalność stosowania określonego rodzaju sieci (np. zakaz stosowania pławnic do połowów łososi w celu zapobiegania przypadkowym połowom morświnów), dopuszczalna moc silników i tonażu statków czy wielkość oczek sieci.

Najbardziej spornym elementem wspólnej polityki rybackiej jest niewątpliwie ustalanie kwot połowowych. Zagadnienie to wzbudza wiele zastrzeżeń w środowisku rybackim, nie tylko w Polsce. Odnosi się to zwłaszcza do połowów dorsza, którego populacja uległa drastycznemu zmniejszeniu w ciągu trzech ostatnich dziesięcioleci. Zasadniczy wpływ na redukcję zasobów tego gatunku w Morzu Bałtyckim miało przede wszystkim przełowienie, jakie nastąpiło w latach 1980–1990, a także niekorzystne dla dorszy warunki reprodukcyjne panujące w Bałtyku (mała średnia głębokość, niewielkie zasolenie wody). W efekcie, wraz ze spadkiem populacji dorsza malały kwoty połowowe przyznawane państwom członkowskim oraz zwiększała się liczba dni objętych zakazem połowów. Na początku lat 80. polscy rybacy odławiali 120 tys. ton dorszy, a wskutek załamywania się kondycji zasobów tych ryb i idących za tym limitów, liczba ta w ciągu następnych lat systematycznie malała, sięgając 29 tys. ton w 1990 r. oraz 15 tys. ton w 2004 r.¹⁵⁶ W 2008 r. przyznana kwota połowowa uległa karnemu zmniejszeniu wskutek przełowienia w poprzednim roku i wynosiła ok. 12 tys. ton. Polscy rybacy, dla których połowy dorsza są najbardziej opłacalne, odczuli te ograniczenia w sposób dotkliwy. Brak możliwości łowienia i sprzedaży tych ryb oznaczał dla nich niejednokrotnie utratę głównego źródła dochodów. Stan ten potęgowany był w dużym stopniu przez brak dostosowania znacznej części polskiej floty rybackiej do pozyskiwania innych gatunków

¹⁵⁶ Dane z: E. Kuzebski, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na sektor rybołówstwa*, ekspertyza przygotowana na zlecenie UKiE, Warszawa 2008 r. chyba, że zaznaczono inaczej.

ryb, takich jak śledź czy szprot. Stąd też wprowadzone przez ustawodawstwo UE wymogi ochrony zasobów dorsza przed wyginieciem stanowią niezbędny bodziec do przeprowadzenia koniecznych reform i modernizacji infrastruktury rybackiej.

Inaczej niż w przypadku połowów dorsza sytuacja kształtowała się w odniesieniu do rybołówstwa szprotowego. Tutaj problemem polskich rybaków było w dalszym ciągu niewykorzystywanie przyznanych kwot połowowych. Dobrą ilustracją tego zjawiska był stan z 2007 r., kiedy to polski limit na połowy szprotów wykorzystany został zaledwie w połowie, co stanowiło zdecydowany spadek w porównaniu z okresem przedakcesyjnym. W roku 2007 wielkość połowów szprotów wynosiła ok. 60 tys. ton, czyli niemal 40% mniej niż w 2004 r. Przyczyną tego zjawiska było przede wszystkim ograniczenie nakładu połowowego, jakie nastąpiło w wyniku złomowania statków rybackich w latach 2004–2007, kiedy to pozbyto się 32 dużych statków przystosowanych do połowów ryb pelagicznych. Ponadto, do powstania dużych niedoborów poławianych szprotów w ostatnich latach przyczyniły się również niedoskonałości w organizacji rynku ryb i idąca za tym niska cena szprotów osiągnięta w sprzedaży bezpośredniej. Najbardziej opłacalne były połowy szprotów z przeznaczeniem na produkcję mączki rybnej, a ze względu na niską cenę szproty na rynku krajowym, znaczna część wyładunków tej ryby odbywała się w portach Danii. Podobna sytuacja miała miejsce w odniesieniu do połowów śledzia, łowionego w dużej mierze przez statki przystosowane do rybołówstwa szprotowego. W tym przypadku spadek wielkości połowów, oprócz redukcji potencjału połowowego polskiej floty oraz niskich cen, spowodowany był również problemami rybaków ze zbyciem złowionych śledzi na rynku macierzystym¹⁵⁷.

Po wejściu Polski do UE dużej zmianie uległa wielkość połowów łososi i troci. Stało się tak w wyniku konieczności dostosowania polskich przepisów do rozporządzenia Rady UE z 2004 r.¹⁵⁸. Wprowadziło ono stopniowy zakaz połowu łososiowatych sieciami dryfującymi (pławnicami), z uwagi na ryzyko przypadkowych odłowów morświnów. W konsekwencji, w 2008 r. prognozowano niemal 80% spadek połowów tego gatunku, co mogło przynieść straty rzędu 10 mln złotych¹⁵⁹. Owe radykalne ograniczenia w rodzimych połowach łososi nie wpłynęły jednak negatywnie na polski sektor przetwórstwa tych ryb. Stało się to możliwe dzięki wzrostowi importu, głównie z Norwegii, skąd pochodzi większość łososi na polskim rynku.

Pozytywne zmiany dokonały się natomiast w zakresie połowów storni. Z uwagi na dobrą kondycję zasobów tego gatunku wielkość ich połowów w Polsce w latach 1990–2007

¹⁵⁷ K. Hryszko, *Rynek Ryb*, „Rynek Ryb. Stan i Perspektywy” 2008 r., nr 5, s. 65.

¹⁵⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 812/2004 z 26 kwietnia 2004 r. ustanawiające środki dotyczące przypadkowych odłowów waleni na łowiskach i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 88/98.

¹⁵⁹ E. Kuzebski, *op.cit.*, s. 9.

wzrosła czterokrotnie. Od wejścia Polski do UE wielkość ta oscylowała w granicach 10 tys. ton rocznie. Zwiększenie połowów tych ryb stanowiło dobrą przeciwwagę dla objętego restrykcjami połowu dorszy, który odbywa się przy użyciu zbliżonej techniki.

Tabela 1. Polskie połowy bałtyckie ważniejszych gatunków ryb w latach 1990–2007

Rok	Szprot	Śledź	Dorsz	Stornia	Inne	Razem
1990	14 299	60 919	28 730	2 253	4 419	110 620
1992	30 127	52 864	13 314	3 905	3 416	103 626
1994	44 556	49 111	14 426	4 900	3 507	116 500
1996	77 472	31 246	34 856	8 836	3 407	155 817
1998	59 090	21 873	25 779	5 835	4 567	117 143
2000	84 324	24 516	22 120	5 601	4 590	141 151
2002	81 243	35 512	15 891	9 232	5 016	146 895
2004	96 658	28 410	15 120	8 798	4 819	153 805
2005	74 383	21 819	12 784	11 148	4 206	124 340
2006	55 946	20 653	15 091	9 429	3 762	104 881
2007	60 145	22 087	10 967	10 698	3 890	107 787
2004/2007	-38%	-22%	-27%	22%	-19%	-30%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: E. Kuzebski, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na sektor rybołówstwa*, ekspertyza przygotowana na zlecenie UKiE, Warszawa 2008 r.

Istotnym problemem, jakim dotknięte jest rybołówstwo, zarówno w Polsce, jak i w całej UE, są połowy nielegalne, nieraportowane i nieuregulowane, zwłaszcza w odniesieniu do dorsza (ang. IUU – *illegal, unreported, unregulated*) i powstanie w związku z tym tzw. szarej strefy. Skala tego zjawiska została spotęgowana poprzez systematyczne pomniejszanie się zasobów dorsza i niezbilansowany z nimi potencjał połowowy floty rybackiej. Członkostwo w UE daje Polsce szereg dodatkowych możliwości przeciwdziałania nadmiernej eksploatacji zasobów ryb na Bałtyku, lecz mimo to nielegalne połowy stanowią w dalszym ciągu plagę polskiego rybołówstwa. Przyczynia się to zarówno do wyniszczenia zasobów (poprzez np. odłów zbyt młodych osobników, niezdolnych do rozrodu), jak również do zaniżania ceny sprzedaży bezpośredniej, na czym tracą wszyscy rybacy.

Doniosłą rolę w walce z nadmierną eksploatacją zasobów dorsza oraz nielegalnymi połowami na Bałtyku odgrywały środki finansowe z funduszy wspólnotowych

przeznaczane na ograniczanie zdolności floty połowowej (złomowanie statków), czy wprowadzanie systemu identyfikacji złowionych ryb oraz kontroli i inspekcji rybackich. Jednakże, jak pokazuje doświadczenie, środki te w dalszym ciągu nie stanowiły wystarczającego remedium na złą kondycję populacji dorsza i jego przełowienie. Przykładowo, mimo wycofania z połowów w latach 2004–2006 aż 200 z około 790 statków posiadających licencje dorszowe, kwota połowowa na rok 2007 została znacznie przekroczona. Nieskuteczność powyższych działań skłoniła Radę UE do zmniejszenia kwot połowowych w następnych latach oraz do ograniczenia okresu, w jakim dopuszczalne jest prowadzenie połowów dorsza. I tak, w roku 2008 polska flota dorszowa po raz pierwszy spędziła większą część roku, bo aż 187 dni, w porcie.

Organizacja rynku rybnego

Akcesja Polski do UE wiązała się z koniecznością przeprowadzenia reorganizacji rynku ryb, rozdrobnionego m.in. wskutek prywatyzacji floty rybackiej przeprowadzonej w latach 90. Podstawy prawne nowej organizacji polskiego rynku rybnego, zgodnej z prawodawstwem UE zostały określone w ustawie z 2004 r.¹⁶⁰. Ustawa ta sprecyzowała i ostatecznie ustaliła szereg kluczowych zasad odnoszących się do sprawnego funkcjonowania rynku rybnego. Przede wszystkim określone w niej zostały warunki wprowadzania na rynek produktów rybołówstwa, a także zasady podejmowania działań interwencyjnych na rynku rybnym. Ustawa wyznaczyła też zasady tworzenia i funkcjonowania organizacji producentów rybnych oraz organizacji międzybranżowych, zgodnie z którymi prawo zakładania organizacji producentów przysługuje armatorom statków rybackich oraz hodowcom ryb, posiadającym odpowiedni potencjał rynkowy¹⁶¹. Od chwili akcesji Polski do UE, do rejestru wpisanych zostało zaledwie 6 organizacji producenckich (OP), których działalność jest, jak do tej pory, bardzo ograniczona. Dzieje się tak pomimo dostępnych form wsparcia finansowego, o jakie OP mają możliwość się ubiegać.

Próba stworzenia instytucjonalnych podstaw funkcjonowania rynku ryb w Polsce, mimo upływu pięciu lat, nie została zakończona sukcesem. Sprzedaż ryb wedle założeń skupiać się miała na aukcjach rybnych działających w Ustce, Władysławowie oraz

¹⁶⁰ Ustawa z 10 października 2002 r. o organizacji rynku rybnego oraz o zmianie ustawy o rybołówstwie morskim. (Dz.U. Nr 181, poz. 1514) Od dnia akcesji obowiązuje ustawa o organizacji rynku rybnego i pomocy finansowej w gospodarce rybnej z 22 stycznia 2004 r. (Dz.U. Nr 34, poz. 291 ze zm.), zmieniona m.in. ustawą z 20 kwietnia 2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 96, poz. 959). Aktualnie rozpatrywany jest projekt zmian do ustawy o organizacji rynku ryb.

¹⁶¹ Tj. co najmniej 20% statków rybackich przeznaczonych do prowadzenia połowów określoną metodą albo poławiających określone gatunki organizmów wodnych w przypadku armatorów oraz co najmniej 25% ogólnej masy produktów pochodzących z chowu i hodowli określonych gatunków organizmów wodnych w przypadku hodowców.

Kołobrzegu. W rzeczywistości zaś jedynie aukcja w Ustce była w stanie, nie bez problemów, pełnić swoje funkcje. Podobnie rzecz się miała z Lokalnymi Centrami Pierwszej Sprzedaży (LCPS), których powstanie w pięciu miastach nadmorskich: Ustce, Kołobrzegu, Władysławowie, Helu i Darłowie miało przyczynić się do poprawy warunków wyładunku ryb w portach rybackich. Do 2007 r. jedynie LCPS w Ustce był w stanie prowadzić jakąkolwiek działalność, a sprzedaż ryb w przeważającej mierze odbywała się na zasadzie umów bezpośrednich zawieranych pomiędzy właścicielami statków rybackich a pośrednikami lub przetwórcami. Problem ten nie został w okresie 2004–2009 wyeliminowany, co przyczyniało się m.in. do znacznej rozbieżności między cenami pierwszej sprzedaży ryb, a ceną detaliczną, jaką płacił konsument.

Polityka strukturalna

Uruchomienie funduszy strukturalnych dla polskiego rybołówstwa stało się możliwe we wrześniu 2004 r. W ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006” (SPO Ryby) możliwe było ubieganie się o dofinansowanie projektów związanych z realizacją szeregu celów polityki rybackiej. Do najważniejszych z nich należały:

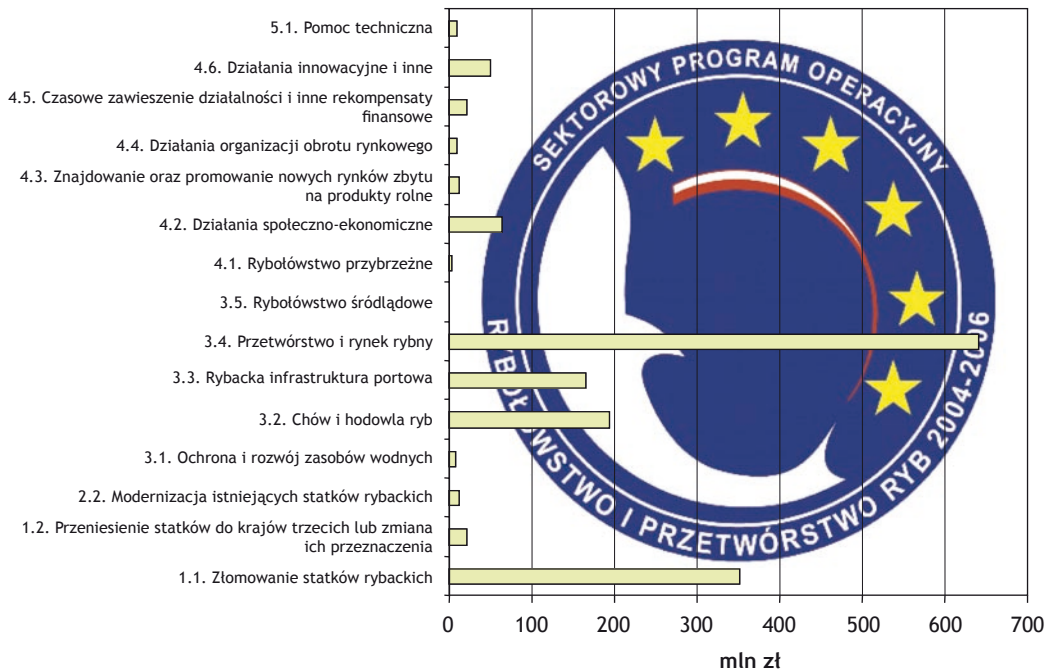
- zredukowanie nadmiernego nakładu połowowego poprzez wycofanie części floty rybackiej;
- pełne wykorzystanie przyznawanych limitów połowowych przy maksymalnym wykorzystaniu ich na cele konsumpcyjne;
- rozwój portów i przystani rybackich;
- poprawa jakości ryb i produktów rybnych oraz wzrost wartości dodanej ryb i produktów rybnych;
- ożywienie obszarów zależnych od rybołówstwa oraz zależnych od chowu i hodowli ryb;
- wzrost spożycia ryb w Polsce i poprawa zaopatrzenia rynku w ryby morskie i słodkowodne oraz ich przetwory;
- rozwój systemu pierwszej sprzedaży i dystrybucji produktów rybołówstwa.

Przyznane środki finansowe w ramach realizacji SPO Ryby w znacznym stopniu przyczyniły się do przeobrażenia polskiego rybołówstwa. Do końca czerwca 2008 r. podpisanych zostało 3807 umów na realizację inwestycji, których łączna wartość wyniosła ok. 1,6 mld złotych, z czego niemal połowę stanowiły środki wspólnotowe.

Zdecydowana większość dofinansowanych inwestycji związana była z sektorem przetwórstwa ryb¹⁶². Dotyczyły one przeważnie modernizacji zakładów, zakupu środków transportu, budowy systemów kontroli jakości, nierzadko też wsparcie wiązało się z projektami budowy nowych zakładów od podstaw.

Następnym z kolei działaniem, na które przeznaczono duże środki w ramach SPO, było złomowanie statków rybackich, realizowane w ramach polityki ograniczania zdolności floty połowowej na Bałtyku. Wartość umów na złomowanie statków (444 statków do połowy 2008 r.) wynosiła 373 mln złotych. Ponadto przeznaczono 54 mln złotych na wypłatę rekompensat dla ok. 1400 rybaków odchodzących z zawodu wskutek likwidacji jednostek rybackich (ok. 37 tys. złotych na osobę).

Wykres 6. Wartość inwestycji realizowanych w poszczególnych działaniach SPO Ryby (stan na 30 czerwca 2008 r.)



Źródło: E. Kuzebski, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na sektor rybołówstwa*, ekspertyza przygotowana na zlecenie UKiE, Warszawa 2008 r.

¹⁶² Do 30 czerwca 2008 r. na realizację działań w zakresie przetwórstwa ryb przyznanych zostało 640 mln złotych.

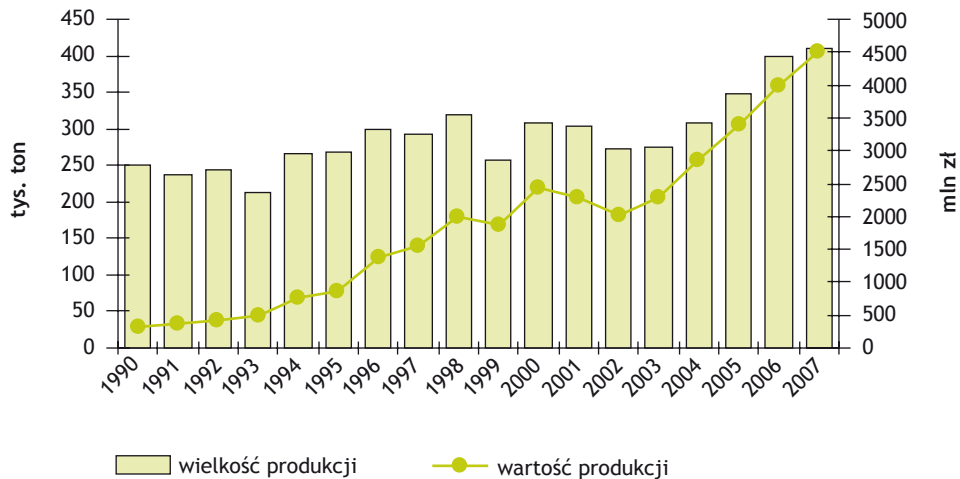
Przeprowadzona w ten sposób redukcja floty rybackiej spowodowała trwałe zmiany w polskim rybołówstwie. Złomowanie statków przyczyniło się nie tylko do zmniejszenia zdolności połowowej, ale również znacząco wpłynęło na poziom zatrudnienia w sektorze połowowym. Dzięki rekompensatom za utratę miejsca pracy w wyniku złomowania statku, rybacy mieli szansę na przekwalifikowanie się i podjęcie innej działalności zawodowej. W ramach realizacji SPO Ryby 26% rybaków spożytkowało przyznane pieniądze na działalność gospodarczą, niezwiązaną z rybołówstwem, taką jak turystyka czy gastronomia. Na działalność okołorybacką, a więc m.in. na inwestycje w przetwórstwie rybnym czy zakup wyposażenia do pozostałych statków rybackich, zdecydowało się 35% rybaków¹⁶³. W następnych latach KE zamierza wspierać redukcję floty rybackiej o dalsze 30% w ramach zwiększonych środków finansowych na ten cel w planie na lata 2007–2013. Jest to konieczne, bowiem mimo 40% redukcji, jaka miała miejsce do tej pory, potencjał połowowy jest wciąż za duży w stosunku do zasobów ryb.

Przetwórstwo ryb i polityka zewnętrzna

Przetwórstwo ryb jest jednym z najdynamiczniej rozwijających się sektorów przemysłu spożywczego w Polsce. Nie ulega wątpliwości, że stało się tak dzięki możliwościom, jakie otworzyły się przed Polską w chwili przystąpienia do UE. Niespotykane dotąd tempo rozwoju sektora przetwórstwa ryb w latach 2004–2009 nie miałyby z pewnością miejsca, gdyby nie możliwości inwestycyjne, jakie powstały dzięki dofinansowaniu z programu SAPARD oraz SPO Ryby. Podobnie, polskie produkty rybne nie miałyby szans na ekspansję, jaka ma miejsce w obecnej skali, bez przystąpienia do rynku wewnętrznego UE i otwarcia granic, również lądowych, dla polskich produktów rybnych. Od momentu akcesji Polski do UE nastąpił szybki wzrost wielkości oraz wartości produkcji zakładów przetwórstwa rybnego. Odbłyło się to pomimo stosunkowo niedużej (ok. 240) liczby firm działających w branży przetwórstwa. Na początku 2008 r. wartość sprzedaży produktów rybnych wynosiła przeszło 4,5 mld złotych, tym samym ulegając podwojeniu względem 2003 r.

¹⁶³ B. Marciniak, *Zamierzenia i realia*, cz. II: *Ocena skuteczności realizacji programu redukcji floty rybackiej*, „Wiadomości Rybackie” 2008 r., nr 9–10, s. 11.

Wykres 7. Wielkość i wartość produkcji zakładów przetwórstwa rybnego



Źródło: *Rozwój rynku rybnego i zmiany jego funkcjonowania w latach 1990–2007*, IERiGŻ, 2008 r.

Wzrost wielkości produkcyjnej w przetwórstwie możliwy był dzięki bardzo dynamicznemu wzrostowi sprzedaży eksportowej. Na początku 2008 r. udział eksportu bezpośredniego w całkowitych przychodach branży wynosił ponad 50%. Tym samym wartość wyeksportowanych ryb i przetworów rybnych przekroczyła 2,5 mld złotych. Stanowiło to dwukrotnie większą wartość w porównaniu z okresem przed przystąpieniem Polski do UE. Po akcesji główny kierunek eksportu stanowiły państwa członkowskie UE, zwłaszcza Niemcy, Dania i Wielka Brytania. Udział w wartości obrotów handlowych z tymi krajami wzrósł z 57–75% w okresie przedakcesyjnym do 90% w 2008 r.¹⁶⁴ Na szczególną uwagę zasługuje dynamika rozwoju przetwórstwa i eksportu ryb wędzonych, jaka nastąpiła po przystąpieniu Polski do UE. W branży tej, do roku 2007, zaobserwowano pięciokrotny względem 2003 r. wzrost sprzedaży wędzonych łososi. Można zatem stwierdzić, że przetwory te systematycznie zdobywały rynki europejskie, szczególną popularnością ciesząc się w Danii, Włoszech, Francji oraz przede wszystkim w Niemczech, gdzie w 2005 r. Polska uzyskała 80% udziału w ogólnej wartości dostaw, wypierając tym samym dostawców z innych krajów.

Na uwagę zasługuje ponadto znaczący wzrost importu ryb, jaki nieodzownie towarzyszy rozkwitowi eksportu. W 2007 r. sprowadzono z zagranicy ok. 380 tys. ton ryb i przetworów rybnych o wartości 2,8 mld złotych. Względem 2003 r. stanowiło to ponad

¹⁶⁴ *Rozwój Rynku Ryb i zmiany jego funkcjonowania w latach 1990–2007*, IERiGŻ, Warszawa 2008 r., s. 64.

50% wzrost w ujęciu ilościowym oraz 84% wzrost w ujęciu wartościowym. W rezultacie, mimo wysokiego poziomu eksportu, Polska notuje obecnie ujemne saldo obrotów handlu rybami i ich przetworami, stając się importerem netto. Głównymi partnerami handlowymi Polski w zakresie importu są obecnie państwa członkowskie UE: Dania, Niemcy, Holandia i Wielka Brytania, a także Norwegia, Islandia oraz kraje rozwijające się, takie jak Chiny (mintaj), Wietnam (panga), Tajlandia (tuńczyk) i Argentyna (morszczuk)¹⁶⁵.

Sukces polskiego sektora przetwórstwa ryb w ostatnich latach przejawiał się również w systematycznym wzroście zatrudnienia. Dzięki bardzo dobrym wynikom finansowym oraz wysokiej rentowności zakładów produkcyjnych w okresie 2003–2007 możliwy był niemal 40-procentowy wzrost zatrudnienia. Obecnie liczba osób pracujących w tej branży sięga powyżej 4 tys.

Jednakże pomimo niewątpliwego rozwoju i postępu, jaki dokonał się w sektorze rybnym w ciągu ostatnich kilku lat, wciąż istnieje duży dystans między Polską a wysoko rozwiniętymi krajami UE. Świadczy o tym chociażby fakt, że w 2006 r. wartość produkcji sprzedanej w Polsce, w przeliczeniu na jednego pracownika był 3,3-krotnie niższa niż w Niemczech¹⁶⁶. Do stanu tego przyczyniają się głównie braki w zakresie stosowanych technologii, efektywności czy organizacji produkcji.

Podsumowanie

W niniejszym rozdziale dokonano analizy zmian, jakie zaszły w rolnictwie i rybołówstwie po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Po pięciu latach członkostwa ocena zaistniałych zmian wskazuje jednoznacznie, że korzyści, jakie rolnictwo wraz z rybołówstwem uzyskały w wyniku akcesji, przewyższają zdecydowanie poniesione koszty. Stało się to możliwe głównie za sprawą wykorzystania środków finansowych z funduszy wspólnotowych oraz otwarcia rynków pozostałych państw członkowskich.

Mechanizmy WPR zmieniły funkcjonowanie poszczególnych rynków rolnych. Limity produkcyjne, wsparcie eksportowe, dostęp do rynku wewnętrznego wpłynęły na zmianę warunków popytowo-podażowych. W powiązaniu ze znacznymi przepływami finansowymi zmiany te zaowocowały zdecydowaną poprawą dochodów rolniczych, w szczególności w małych gospodarstwach. Jednak pomimo szeregu pozytywnych zmian

¹⁶⁵ *Ibidem*, s. 69.

¹⁶⁶ *Ibidem*, s. 91.

to właśnie te najmniejsze gospodarstwa pozostają główną bolączką polskiego rolnictwa. W dłuższej perspektywie czasowej nie będą w stanie uzyskać dochodów zapewniających godziwą egzystencję i środki na dalsze inwestycje. Poprawa warunków prowadzenia działalności rolniczej oraz system płatności bezpośrednich udzielanych do hektara gruntów wpłynęły na drastyczny wzrost cen ziemi rolniczej. Nie spełniły się jednak powszechne przed akcesją obawy o wykup ziemi przez cudzoziemców. Zainteresowanie zarówno zakupem ziemi rolnej i leśnej, jak i tzw. drugimi domami nie wzrosło znacząco.

Członkostwo w UE wiązało się z przyjęciem europejskiego modelu rolnictwa, które opiera się nie tylko na realizacji traktatowych celów wspierania dochodów. Zadaniem rolnictwa europejskiego jest poprawa konkurencyjności produkcji przy zrównoważonym gospodarowaniu zasobami. Dlatego wprowadzone w ramach WPR bodźce ekonomiczne zwiększyły dbałość o środowisko naturalne i dobrostan zwierząt gospodarskich, a także ochronę bioróżnorodności. Wejście do UE miało pozytywny wpływ na wdrażanie koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju wsi. Przygotowano szereg działań umożliwiających rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, rozwój walorów kulturowych wsi.

Dla przemysłu spożywczego szczególnie znacznie miało włączenie Polski w strukturę wspólnego rynku, które jednocześnie stanowiło duże wyzwanie (rosnąca konkurencja ze strony importowanych produktów żywnościowych na rynku krajowym), jak i szanse (nowe rynki zbytu). Zakładom udało się sprostać standardom jakościowym i bezpieczeństwa, wykorzystując swoją przewagę (głównie kosztową) skorzystały z nadarżających się nowych możliwości. Po akcesji zdecydowanie wzrósł eksport artykułów rolno-spożywczych, głównie do innych państw UE. W 2009 r. dynamika osłabła, jednakże nadal utrzymuje się dodatni bilans handlowy.

Pozytywny wpływ akcesji na zmiany w rolnictwie potwierdzają badania opinii społecznej. Od połowy 2006 r. dominuje przekonanie, że rolnicy stanowili grupę społeczną, która najbardziej zyskała na przystąpieniu do UE. Według wyników badań przeprowadzonych w 2008 r. przez GfK Polonia aż 2/3 ankietowanych (64%) było zdania, że członkostwo miało dobry wpływ na sytuację w polskim rolnictwie¹⁶⁷. Również badania CBOS dowodzą, że dominującą dziedziną, która zyskała najwięcej jest w ocenie społecznej rolnictwo (75%)¹⁶⁸.

Przystąpienie do UE przyniosło daleko idące zmiany w polskim rybołówstwie w wielu aspektach. Przede wszystkim głębokie przeobrażenia związane były z koniecz-

¹⁶⁷ Badania społeczne GfK Polonia dla DA UKIE, maj 2008 r.

¹⁶⁸ *Bilans czterech lat integracji Polski z Unią Europejską*, CBOS, kwiecień 2008 r.

nością dostosowania gospodarki rybackiej do wymogów ochrony zasobów ryb w Bałtyku. W tym celu Polska znacznie zredukowała swój potencjał połowowy poprzez likwidację 40% swojej floty rybackiej oraz poddanie się ograniczeniom, takim jak surowo przestrzegane kwoty połowowe czy czasowe zakazy połowów. Działania te na trwałe zmieniły oblicze polskiego rybołówstwa, wkomponowując je w szerokie ramy wspólnej polityki rybackiej UE.

Ponadto, dzięki akcesji Polski do UE możliwy był rozkwit polskiego sektora przetwórstwa ryb, który zwiększył swoje dochody dwukrotnie w porównaniu z okresem przedakcesyjnym. Przystąpienie do wspólnego rynku UE umożliwiło również dynamiczny rozwój eksportu produktów rybnych na rynki państw członkowskich, posiadające obecnie 90% udziału w kierunkach polskich dostaw. Mimo to nie należy zapominać, że polskie przetwórstwo ryb, mimo pozytywnych przemian, w dalszym ciągu wymaga usprawnienia, zwłaszcza pod względem technologii, efektywności i organizacji produkcji oraz że pomimo wzrostu eksportu bilans obrotów w handlu zagranicznym jest ujemny za sprawą przewagi importu.

Infrastruktura transportowa



Praca zgłoszona do konkursu plastycznego „Mieszkam w Europie”, zorganizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

W chwili przystąpienia do Unii Europejskiej (UE) Polska charakteryzowała się słabo rozwiniętą infrastrukturą transportową. Nie podejmując wlotku wpływu infrastruktury transportowej na konwergencję regionalną¹⁶⁹, można stwierdzić, że stanowiło to istotną barierę rozwojową całego kraju¹⁷⁰. Dzięki członkostwu w UE Polska uzyskała dostęp do funduszy z budżetu wspólnotowego, które mogły

zostać wykorzystane na rozbudowę i modernizację sieci transportowych.

Z punktu widzenia źródeł pochodzenia transferów finansowych inwestycje infrastrukturalne realizowane były ze środków pochodzących z następujących funduszy:

- Funduszu Spójności (FS),
- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), który zasilał zarówno Sektorowy Program Operacyjny Transport, jak i Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)¹⁷¹ oraz programy współpracy transgranicznej INTERREG IIIA, w których udział brała Polska.

¹⁶⁹ B. Rokicki, *Teoria ekonomii a założenia i realizacja działań prowadzonych w ramach polityki spójności Unii Europejskiej. Proponowane kierunki przyszłych reform*, [w:] *Przyszłość polityki spójności a przegląd budżetu Unii Europejskiej w latach 2008–2009. Materiał do dyskusji*, J. Ryba (red.), Warszawa 2006 r., s. 36.

¹⁷⁰ T. Komornicki, *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na rozwój infrastruktury transportowej w Polsce – aktualizacja i rozwinięcie ekspertyzy dot. 4 lat członkostwa Polski w UE wykonanej dla Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej*, Warszawa, 15 grudnia 2008 r., s. 4.

¹⁷¹ Działanie 1.1. *Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego* oraz Działanie 1.6. *Rozwój transportu publicznego w aglomeracjach*.

Pozafinansowy wpływ członkostwa Polski w UE na rozwój infrastruktury transportowej

Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na rozwój infrastruktury transportowej nie ogranicza się wyłącznie do transferu środków przeznaczonych na inwestycje. Członkostwo Polski w UE miało wpływ na zwiększenie popytu na przewozy osób i towarów. Ponadto wymusiło ono pewne zmiany o charakterze instytucjonalnym.

Jak wynika z rozdziału dotyczącego perspektywy makroekonomicznej, członkostwo Polski w UE było i jest czynnikiem aktywizującym krajową gospodarkę¹⁷². Wspomniany proces miał wpływ na zwiększenie popytu na przewozy osób i towarów (intensyfikacja handlu zagranicznego i wewnętrznego). Wpływ pierwszych pięciu lat członkostwa w Unii Europejskiej na zmianę popytu na infrastrukturę transportową można zauważyć ze względu na występowanie następujących zjawisk¹⁷³:

- zwiększenie popytu na powiązania Polski centralnej i wschodniej z Niemcami oraz innymi krajami Europy Zachodniej,
- zwiększenie popytu ze strony tranzytu na kierunku skośnym od granicy z Litwą, przez Warszawę i Wrocław w kierunku granicy z Republiką Czeską,
- dalszy spadek popytu ze strony tranzytu na kierunku północ-południe,
- zwiększenie popytu na infrastrukturę łączącą główne miasta Polski (sieć o układzie heksagonalnym),
- zwiększenie popytu na infrastrukturę obsługującą powiązania ośrodków metropolitalnych z ich strefą zewnętrzną.

W odniesieniu do zmian o charakterze instytucjonalnym warto wymienić przede wszystkim obowiązek formułowania konkretnych planów inwestycyjnych mających charakter wieloletni, co stanowiło istotny postęp w porównaniu do okresu poprzedzającego akcesję. Ponadto regulacje unijne wymusiły faktyczne zwiększenie nadzoru nad przygotowaniem i prowadzeniem inwestycji, które były współfinansowane ze środków z budżetu UE.

¹⁷² Zob. Rozdział I.1 niniejszego raportu.

¹⁷³ T. Komornicki, *op.cit.*, s. 12.

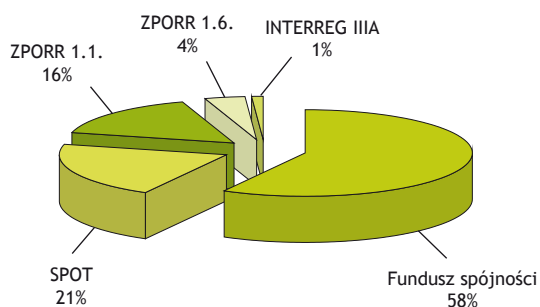
Fundusze unijne jako źródło współfinansowania inwestycji w okresie programowania 2004–2006

W okresie programowym 2004–2006 na inwestycje w infrastrukturę transportową w Polsce przeznaczono z budżetu UE kwotę około 4,8 mld euro (zob. Tabela 1), przy czym liczba ta nie obejmuje inwestycji w infrastrukturę drogową o charakterze lokalnym¹⁷⁴. Środki pochodziły z następujących funduszy:

- Funduszu Spójności,
- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, który zasilał zarówno Sektorowy Program Operacyjny Transport, jak i Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego¹⁷⁵ oraz programy współpracy transgranicznej INTERREG IIIA, w których udział brała Polska.

Wykres 1. Alokacje środków z funduszy unijnych na inwestycje w sektorze transportu

Fundusz	Wartość dofinansowania w mln EUR
Fundusz Spójności	2 783
SPOT	1025
ZPORR 1.1.	768
ZPORR 1.6.	168
INTERREG IIIA	ok. 40
RAZEM	4 744



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów Ministerstw Infrastruktury i Rozwoju Regionalnego.

W kontekście korzyści finansowych rozumianych jako transfery środków z budżetu UE z przeznaczeniem na inwestycje w infrastrukturę transportową, należy również wspomnieć o ocenie ekonomicznej projektów, której dokonuje się w ramach analizy kosztów i korzyści stanowiącej jeden z kluczowych elementów studium wykonalności projektu. Wykazanie, że korzyści ekonomiczne osiągnięte w wyniku realizacji projektu przewyższą koszty, stanowi *de facto* wymóg, który należy spełnić w procedurze aplikacyjnej.

¹⁷⁴ Realizowanych głównie ze środków ZPORR w ramach Działania 3.1.

¹⁷⁵ Działanie 1.1. oraz Działanie 1.6.

Tabela 1. Lista głównych kategorii kosztów (i korzyści) ekonomicznych rekomendowanych do wyceny w przypadku poszczególnych rodzajów projektów infrastruktury transportowej

Infrastruktura drogowa	Sektor kolejowy: infrastruktura i tabor	Sektor transportu lotniczego	Sektor transportu publicznego
Zalecane	Obowiązkowe	Zalecane	Zalecane
Koszty eksploatacji pojazdów	Czas podróży	Koszty czasu opóźnień	Koszty czasu istniejących użytkowników transportu publicznego
Koszty czasu użytkowników infrastruktury drogowej	Koszty eksploatacji pojazdów	Koszty czasu podróży pasażerów przejętych	Koszty czasu istniejących użytkowników transportu publicznego
Koszty wypadków drogowych i ofiar	Koszty wypadków (opcjonalnie)	Koszty czasu obsługi pasażera	Koszty czasu użytkowników samochodów przejętych przez transport publiczny
Koszty zanieczyszczenia środowiska	Koszty zanieczyszczenia powietrza	Koszty czasu użytkowników przejętych z innych gałęzi transportu	Koszty eksploatacji pojazdów dla obecnych użytkowników transportu prywatnego, którzy stają się użytkownikami transportu publicznego
	Koszty hałasu (dodatkowo)	Koszty eksploatacji środków transportu ponoszone przez użytkowników, którzy poprzednio korzystali z innych gałęzi transportu	Koszty eksploatacji pojazdów transportu publicznego
	Szersze oddziaływanie ekonomiczne projektu, takie jak np. koszty zmian klimatycznych, zniszczenia krajobrazu, hałas (dodatkowo)	Koszty skutków środowiskowych	Koszty skutków środowiskowych
		Koszty skutków wypadków	Koszty skutków wypadków

Źródło: Ernst&Young, *Analiza korzyści projektów infrastrukturalnych realizowanych w Polsce ze środków UE – ekspertyza*, grudzień 2008 r.

W odniesieniu do projektów z zakresu infrastruktury transportowej zaleca się dokonanie wyceny kosztów i korzyści związanych z następującymi kategoriami:

- wartość czasu,
- wartość kosztów eksploatacji,

- wartość wypadków,
- zanieczyszczenie powietrza.

Powyższą listę uznano za obligatoryjną dla projektów realizowanych ze środków UE w sektorze transportu, jednakże zaznaczono, iż nie jest to lista zamknięta. Dodatkowo bowiem możliwe jest uwzględnienie w analizie ekonomicznej efektów związanych z hałasem i zmianami klimatu.

Transport drogowy

Większość środków wspólnotowych na rozwój infrastruktury transportowej zostało w Polsce przeznaczonych na modernizację sektora transportu drogowego. W odniesieniu do dróg krajowych, które współfinansowane były z Funduszu Spójności lub w ramach SPOT, w okresie do 31 grudnia 2008 r. ukończono budowę lub modernizację około 190 km autostrad, około 140 km dróg ekspresowych oraz około 90 km obwodnic. Skala inwestycji z udziałem środków z budżetu UE znacznie przewyższała przedsięwzięcia zrealizowane przy wykorzystaniu wyłącznie środków z budżetu krajowego, w przypadku autostrad około 10-krotnie, w odniesieniu do dróg ekspresowych około 5-krotnie (zob. Tabela 3).

Tabela 2. Liczba kilometrów dróg krajowych oddanych w okresie maj 2004–grudzień 2008

	Autostrady	Drogi ekspresowe	Obwodnice
Wybudowane z udziałem środków UE	192,56	141,39	91,65
Wybudowane wyłącznie ze środków budżetowych	20,30	27,70	231,51
Odcinki koncesyjne	75,80	0	0
Suma	288,66	169,09	323,16

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, stan na 31 grudnia 2008 r.

Jednocześnie do 31 grudnia 2008 r. na etapie realizacji było około 100 km autostrad oraz około 170 km dróg ekspresowych, które budowane były z udziałem środków z budżetu UE (zob. Tabela 4).

Tabela 3. Liczba kilometrów dróg krajowych w budowie

	Autostrady	Drogi ekspresowe	Obwodnice
Budowane z udziałem środków UE	99,10	170,97	0
Budowane wyłącznie ze środków budżetowych	55,40	41,30	128,53
Suma	154,50	212,27	128,53

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, stan na 31 grudnia 2008 r.

Wśród najważniejszych inwestycji dotyczących dróg krajowych wymienić można przykładowo:

- Odcinek autostrady A-2 Konin–Stryków (nowa inwestycja),
- Odcinki autostrady A-4 Kleszczów–Sośnica (nowa inwestycja) oraz Legnica–Wrocław (modernizacja),
- Odcinek autostrady A-6 Klucz–Kijewo (modernizacja),
- Droga ekspresowa S-1 Bielsko-Biała–Cieszyn (nowa inwestycja),
- Droga ekspresowa S-7 na odcinku Białobrzezi–Jedlińsk (nowa inwestycja) i obwodnica Grójca (modernizacja),
- Droga ekspresowa S-8 na odcinku obwodnicy Wyszkowa (nowa inwestycja).

Tabela 4. Efekty ekonomiczne inwestycji w infrastrukturę drogową na przykładzie przebudowy autostrady A-6 na odcinku Klucz–Kijewo

Beneficjent	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
Całkowita wartość projektu	129 303 046 złotych
Wartość dotacji	87 608 109 złotych
Wskaźniki efektywności	ERR: 17,32% ENPV: 105 640 000 złotych
Rezultaty	wzrost nośności konstrukcji nawierzchni i obiektów mostowych do 11,5 t nacisku na oś
Produkty	długość modernizowanej drogi – 7,73 km; liczba przebudowanych obiektów mostowych / wiaduktów – 14 sztuk; długość wybudowanej sieci kanalizacji deszczowej – 5,008 km; liczba obiektów wybudowanych z uwagi na ochronę środowiska (zespoły podczyszczania wód opadowych) – 23 sztuk; długość wybudowanych ekranów akustycznych – 2,6 km

Źródło: Ernst&Young, *Analiza korzyści projektów infrastrukturalnych realizowanych w Polsce ze środków UE – ekspertyza*, grudzień 2008 r.

Pomimo istotnego wysiłku inwestycyjnego należy zauważyć, że ze względu na niedostateczną koncentrację środków nie można odnotować efektów odczuwalnych w skali całego obszaru Polski (zob. Rysunek 1).



fot. MARZENA SAMBORSKA, tytuł zdjęcia „W drogę”. Zdjęcie przesłane w ramach konkursu fotograficznego „ZPORRe zmiany w regionach”. Budowa obwodnicy miasta Wąbrzeźno, województwo kujawsko-pomorskie

Jednym z kryteriów oceny stanu polskiej sieci drogowej jest stopień dostosowania dróg do nacisku 11,5 t na pojedynczą oś napędową. Obserwowany w okresie przedakcesyjnym regres w dziedzinie rozbudowy i modernizacji sieci drogowej był powodem ubiegania się przez Polskę o otrzymanie okresu przejściowego na pełną realizację postanowień tzw. dyrektywy naciskowej¹⁷⁶. Zobowiązuje ona państwa członkowskie UE

do udostępnienia międzynarodowych połączeń drogowych pojazdom o nacisku 11,5 t na pojedynczą oś. Wynegocjowany w traktacie akcesyjnym okres przejściowy dotyczy warunków dopuszczenia tego typu pojazdów do korzystania z polskiej sieci drogowej oraz harmonogramu unowocześniania dróg¹⁷⁷ wymienionych w załączniku I do decyzji 1692/96/WE¹⁷⁸. Zgodnie z postanowieniami traktatu akcesyjnego polska sieć drogowa musi być w pełni dostępna dla pojazdów o nacisku 11,5 t na pojedynczą oś od 1 stycznia 2011 r.

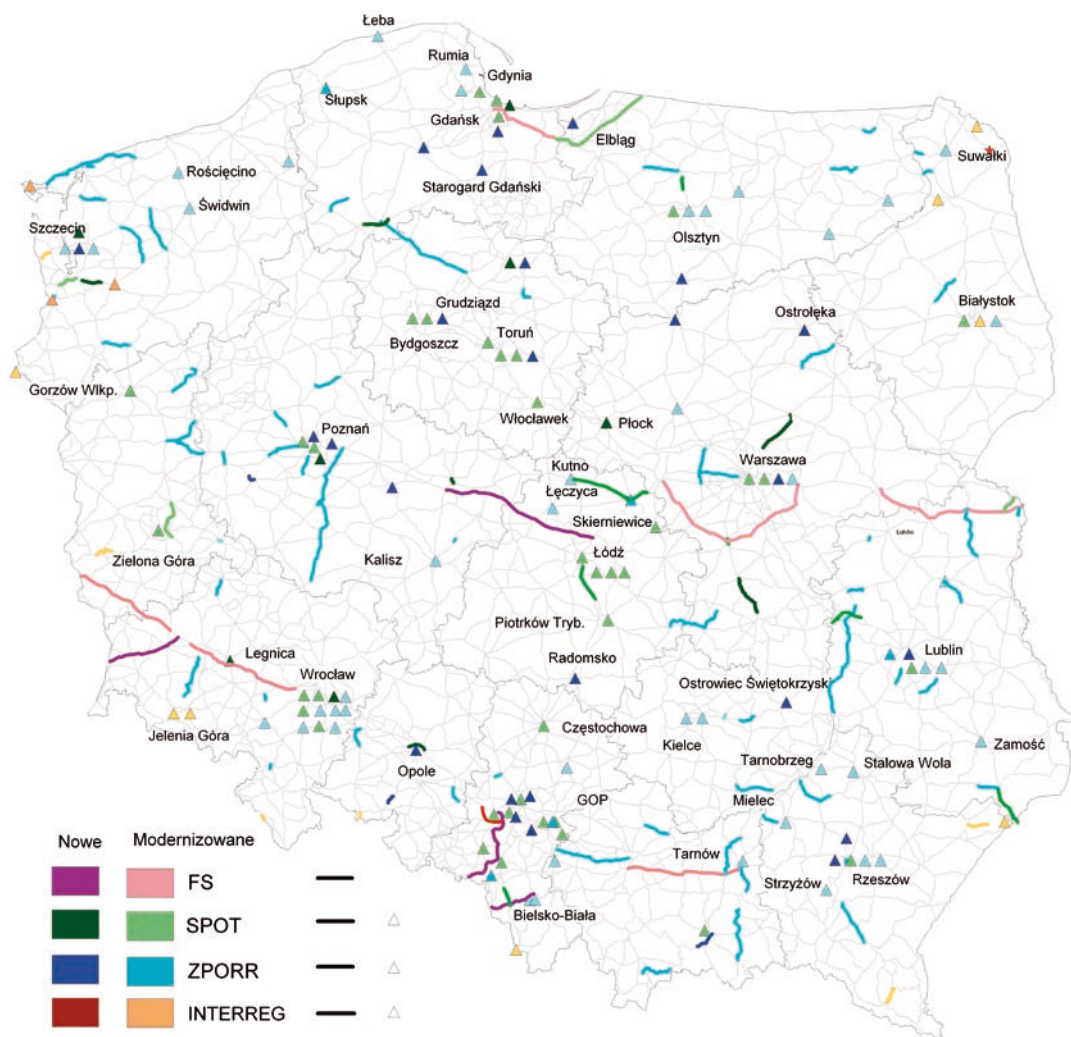
Wynegocjowany okres przejściowy umożliwił jednak Polsce częściowe odstąpienie od stosowania art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/53/WE. Dzięki derogacji pojazdy poruszające się po niezmodernizowanej części polskiej sieci drogowej muszą w czasie obowiązywania okresu przejściowego spełniać polskie normy nacisku na oś. Wyjątek stanowią drogi będące częścią transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T), które musiały zostać udostępnione pojazdom o nośności 11,5 t począwszy od dnia przystąpienia do UE. Do końca ubiegłego roku Polska mogła jednak pobierać opłaty z tytułu użytkowania głównych dróg tranzytowych przez pojazdy o nacisku przekraczającym polskie normy.

¹⁷⁶ Dyrektywa Rady 96/53/WE z 25 lipca 1996 r. ustanawiająca dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym, Dz.Ur. WE 1996 L 235/, s. 59 ze zm.

¹⁷⁷ Chodzi o drogi nr 1, 2 (50 – obwodnica Warszawy), 3, 4 oraz 18, 6 i 8.

¹⁷⁸ Decyzja 1692/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 lipca 1996 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, Dz.Ur. WE 1996 L 228/1 ze zm.

Rysunek 1. Rozmieszczenie inwestycji drogowych (nowych i modernizowanych) współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w okresie do 31 grudnia 2008 r.



Źródło: T. Komornicki, *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na rozwój infrastruktury transportowej w Polsce – aktualizacja i rozwinięcie ekspertyzy dot. 4 lat członkostwa Polski w UE wykonanej dla Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej*, Warszawa, 15 grudnia 2008 r.

Od 1 stycznia 2009 r. na żaden pojazd korzystający z dróg wymienionych w załączniku I do decyzji 1692/96/WE nie może być nakładana dodatkowa opłata z tytułu nadmiernej obciążenia. Oznacza to, że derogacja dotycząca częściowego odstąpienia od stosowa-

nia art. 3 ust. 1 dyrektywy naciskowej od 1 stycznia 2009 r. odnosi się już wyłącznie do polskiej sieci drogowej leżącej poza siecią TEN-T. Do 31 grudnia 2010 r. Polska w dalszym ciągu może pobierać opłaty za korzystanie z nieunowocześnionej części własnej sieci drogowej (niewymienionej w załączniku I do decyzji 1692/96/WE) przez pojazdy w międzynarodowym ruchu drogowym.

Zestawienie danych dotyczących postępu Polski w wypełnianiu wymogu związanego z naciskiem 11,5 t na pojedynczą oś z zawartym w traktacie akcesyjnym harmonogramem unowocześniania sieci drogowej pozwala prześledzić postęp, który dokonała Polska na przestrzeni minionych pięciu lat w dziedzinie dostosowania międzynarodowej sieci drogowej do nacisku 11,5 t.

Tabela 5. Realizacja zobowiązań akcesyjnych w zakresie dostosowania dróg do nacisku 11,5 t oś napędową (w kilometrach)

Wyszczególnienie	1 stycznia 2004 r.	1 stycznia 2005 r.	1 stycznia 2006 r.	1 stycznia 2007 r.	1 stycznia 2008 r.	1 stycznia 2009 r.
Zobowiązanie dostosowania dróg	551	780	1 039	1 292	1 650	1 975
Wykonanie zobowiązania dostosowania dróg	659	839	1 025	1 346	1 605	1 802
W tym wykonanie zobowiązania z udziałem środków UE	115	140	291	489	520	590

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, stan na 31 grudnia 2008 r.

Polska na mocy traktatu akcesyjnego zobowiązała się dostosować niektóre drogi o znaczeniu międzynarodowym o łącznej liczbie 3006,7 km do wymaganego przez prawo UE nacisku na podstawie przyjętego harmonogramu. Do wypełnienia tego wymogu 1 stycznia 2009 r. pozostało przystosowanie ok. 1200 km ciągów drogowych do nośności 11,5 t na pojedynczą oś. Spośród 1800 km zbudowanych bądź zmodernizowanych dróg wymienionych w traktacie akcesyjnym – dostosowanych dotychczas do nacisku 11,5 t – blisko jedna trzecia zrealizowana została z udziałem środków unijnych. Obserwując zauważalne w ostatnich dwóch latach niepełne wywiązywanie się Polski z przyjętego harmonogramu, należy podkreślić, że nie grożą jej z tego powodu żadne sankcje. Wystarczającym czynnikiem motywującym do respektowania przyjętych zobowiązań powinien być jednak przewidziany od 1 stycznia 2011 r. pełny dostęp polskich dróg służących tranzytowi międzynarodowemu dla pojazdów o nacisku 11,5 t na pojedynczą oś. Użytkowanie nieprzystosowanych dróg przez tego typu pojazdy mogłoby przyspieszyć degradację ich nawierzchni.

Pozytywnym czynnikiem związanym z członkostwem w UE jest fakt, że nowo-budowane lub modernizowane odcinki dróg krajowych w Polsce projektowane są zgodnie ze wspólnotowymi wymogami w zakresie nacisku 11,5 t na pojedynczą oś. Dzięki temu łączna liczba kilometrów dróg spełniających powyższe kryterium przekracza 4100 km, a jedna czwarta inwestycji mających na celu dostosowanie infrastruktury drogowej do nacisku 11,5 t realizowana była z udziałem środków unijnych.

Tabela 6. Liczba km dróg krajowych dostosowanych do nacisku 11,5 t na pojedynczą oś napędową

Wyszczególnienie	1 stycznia 2004 r.	1 stycznia 2005 r.	1 stycznia 2006 r.	1 stycznia 2007 r.	1 stycznia 2008 r.	1 stycznia 2009 r.
Drogi dostosowane do nacisków 11,5 t na pojedynczą oś (ogółem)	1 090	1 565	2 190	2 988	3 762	4 111
W tym dostosowane z udziałem środków UE (PHARE, ISPA, FS, EFRR)	185	279	547	784	828	1 001

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, stan na 31 grudnia 2008 r.

Transport kolejowy

Zgodnie z ocenami ekspertów zdecydowanie wyższy poziom koncentracji środków z budżetu UE na inwestycje w sektorze transportu kolejowego w porównaniu do inwestycji drogowych, należy ocenić pozytywnie, chociaż podkreśla się, że środki te przeznaczono wyłącznie na działania o charakterze modernizacyjnym¹⁷⁹. Do 31 grudnia 2008 r. ukończono następujące inwestycje w sektorze transportu kolejowego, które były współfinansowane ze środków UE:

- modernizację odcinka Łódź–Skierniewice na linii Warszawa–Łódź,
- modernizację linii kolejowej E-30 na odcinku Legnica–Węglińiec,
- modernizację linii kolejowej E-20 na odcinku Rzepin–granica niemiecka,
- modernizację linii kolejowej E-20 na odcinku Mińsk Mazowiecki–Siedlce.

Ze względu na fakt, że modernizacją objęto tylko pewne odcinki wyżej wymienionych linii kolejowych, efekty podjętych działań będą w pełni zauważalne dopiero wtedy, kiedy przebudowa obejmie całą długość wymienionych szlaków, tj. za kilka lat.

¹⁷⁹ T. Komornicki, *op.cit.*, s. 24.

Tabela 7. Efekty ekonomiczne inwestycji w infrastrukturę kolejową na przykładzie modernizacji linii kolejowej Warszawa–Łódź (I etap, odcinek Skierniewice–Łódź Widzew)

Beneficjent	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.
Całkowita wartość projektu	1 115 502 120 złotych
Wartość dotacji	678 863 425 złotych
Wskaźniki efektywności	ERR: 17,32% ENPV: 105 640 000 złotych
Rezultaty	skrócenie czasu przejazdu na trasie Warszawa–Łódź w stosunku do opcji „0” o 19 min w przewozach kwalifikowalnych, 17 min w przewozach międzywojewódzkich i 5 min w przewozach regionalnych; zwiększenie ruchu pasażerskiego na odcinku Warszawa–Łódź
Produkty	zmodernizowany odcinek linii kolejowej Skierniewice–Łódź

Źródło: Ernst&Young, *Analiza korzyści projektów infrastrukturalnych realizowanych w Polsce ze środków UE – ekspertyza*, grudzień 2008 r.

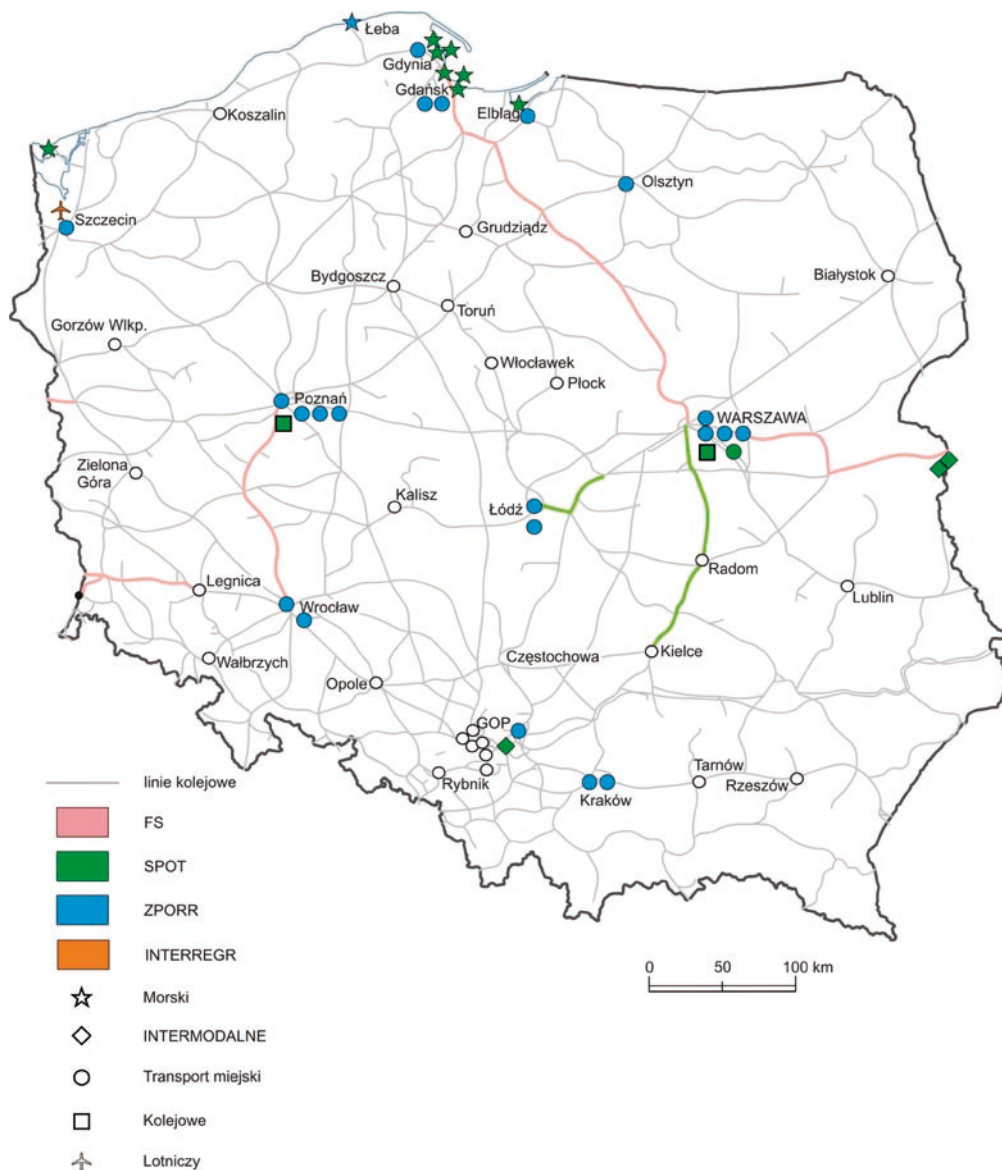
Transport miejski

Jeśli chodzi o transport miejski, to do największych w pełni zrealizowanych inwestycji, które współfinansowane były ze środków z budżetu UE, można zaliczyć:

- budowę ostatniego etapu linii metra w Warszawie,
- budowę linii tramwajowej Bemowo–Piaski w Warszawie,
- modernizację linii tramwajowej w Alejach Jerozolimskich w Warszawie,
- modernizację tramwajowej trasy średnicowej północ-południe we Wrocławiu.

Ponadto środki pochodzące ze ZPORR przeznaczono w wielu miastach na zakup taboru dla komunikacji.

Rysunek 2. Rozmieszczenie innych niż drogowe inwestycji transportowych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej



Źródło: T. Komornicki, *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na rozwój infrastruktury transportowej w Polsce – aktualizacja i rozwinięcie ekspertyzy dot. 4 lat członkostwa Polski w UE wykonanej dla Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej*, Warszawa, 15 grudnia 2008 r.

Transport morski

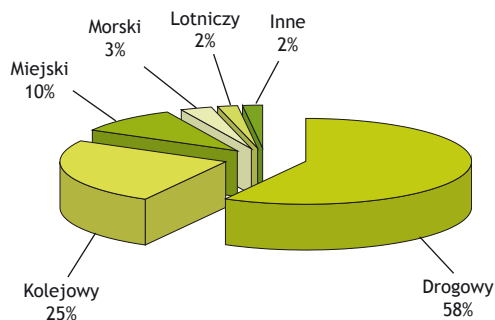
Jedynym ważnym projektem morskim w pełni ukończonym do 31 grudnia 2008 r. była budowa centrum logistycznego w porcie w Szczecinie (ze środków SPOT). Wsparciem dla rozwoju żeglugi były też inwestycje drogowe na bezpośrednim i dalszym zapleczu portów. Poza tym w trakcie realizacji były duże projekty w portach Gdańska (projekty poprawiające dostęp drogowy do nabrzeża przemysłowego, Wolnego Obszaru Celnego oraz terminalu promowego Westerplatte) i Gdyni (modernizacja wejścia do portu wewnętrznego).

Fundusze unijne jako źródło współfinansowania inwestycji w okresie programowania 2007–2013

W okresie programowania 2007–2013 najwięcej inwestycji w infrastrukturę transportową zaplanowano w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ), zasilanego z budżetu UE środkami z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności. Zdecydowanie największy udział w tych inwestycjach będzie miała infrastruktura drogowa (58%), następnie infrastruktura kolejowa (25%).

Wykres 2. Podział środków unijnych w ramach POIiŚ, przeznaczonych na poszczególne gałęzie transportu

SEKTOR TRANSPORTU	POZIOM ALOKACJI w mln EUR
Transport drogowy	11 104,4
Transport kolejowy	4 863,0
Transport miejski	2 014,0
Transport morski	606,8
Transport lotniczy	403,5
Inne	432,2
Ogółem	19 423,9



Źródło: Opracowanie Ministerstwa Infrastruktury.

Ponadto inwestycje w infrastrukturę transportową zaplanowano w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych (w sumie około 4,4 mld euro¹⁸⁰). Natomiast w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013 (PO RPW) przewidziano około 660 mln euro przeznaczonych na ten cel¹⁸¹. Oczywiście współfinansowanie inwestycji w infrastrukturę transportową będzie także możliwe w ramach programów współpracy transgranicznej, ale ze względu na ich specyfikę na obecnym etapie trudno jest stwierdzić, ile środków zostanie wydatkowane na infrastrukturę transportową w Polsce.

Z dokumentów programowych dotyczących okresu 2007–2013 wynika, iż na inwestycje dotyczące szeroko pojętej infrastruktury transportowej będzie przeznaczonych w sumie około 24,5 mld euro pochodzących z budżetu UE, czyli około 3,5 mld euro rocznie. Dla porównania warto przypomnieć, iż w okresie programowym 2004–2006 było to około 4 mld euro, czyli około 1,8 mld euro rocznie.

W chwili opracowywania niniejszego rozdziału nie zrealizowano żadnej inwestycji z zakresu infrastruktury transportowej, która byłaby współfinansowana ze środków UE na okres 2007–2013. Taki stan rzeczy wynika przede wszystkim z faktu, iż negocjacje obecnej perspektywy finansowej trwały znacznie dłużej niż było to pierwotnie przewidywane i ostateczny kompromis został osiągnięty dopiero w grudniu 2005 r. Implikowało to w sposób bezpośredni bardzo późne przyjęcie pakietu legislacyjnego polityki spójności (lipiec 2006 r.). To z kolei spowodowało, iż stosowne dokumenty programowe przygotowane przez Polskę zostały bardzo późno zaakceptowane ostatecznie przez Komisję Europejską (np. POLiŚ – 5 grudnia 2007 r., a PO RPW – 2 października 2007 r.).

Wśród innych zagadnień stanowiących barierę dla realizacji inwestycji infrastrukturalnych należy wymienić przede wszystkim te, które wynikają z implementacji *acquis* z zakresu ochrony środowiska oraz związane są z przetargami publicznymi.

Problemy środowiskowe wiążą się z faktem, iż dotychczasowa transpozycja dyrektyw środowiskowych do prawa polskiego była niepełna i zdaniem Komisji Europejskiej nie zapewniała realizacji celów, jakie zostały im postawione. 15 listopada 2008 r. weszła w życie ustawa¹⁸², dzięki której znacząco zmieniono procedurę oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć, wprowadzając w szczególności tzw. powtór-

¹⁸⁰ R. Kierzenkowski, *The challenge of rapidly improving transport infrastructure in Poland*, OECD Economics Department Working Papers No. 640, 29 września 2008 r., s. 18.

¹⁸¹ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Warszawa, 2 października 2007 r.

¹⁸² Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227).

ną ocenę prowadzoną na końcowym etapie procesu inwestycyjnego oraz rozszerzono uprawnienia organizacji ekologicznych w przedmiotowej procedurze. Uszczegółowiono także zasady prowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięć na obszary Natura 2000. Pozwoliło to na usunięcie podnoszonych przez Komisję Europejską podstawowych niezgodności polskiego prawa z uregulowaniami wspólnotowymi, a tym samym na „odblokowanie” realizacji inwestycji infrastrukturalnych współfinansowanych z budżetu UE.

Ze względu na opóźnienia we wdrażaniu programów operacyjnych, będące pochodną m.in. długich negocjacji oraz wspomnianych już problemów wynikających z implementacji *acquis* z zakresu ochrony środowiska, a także ze względu na określony cykl przygotowania inwestycji nieuniknione jest czasowe spiętrzenie uruchamianych postępowań przetargowych. Oprócz tego ogłaszanie przez beneficjentów dużej liczby przetargów w jednym czasie – przy ograniczonej liczbie wykonawców i podwykonawców – powoduje, iż wykonawcy dyktują ceny niewspółmiernie wysokie do wartości zamówienia. Do zwiększania kosztów inwestycji przyczynia się również sama struktura zamówień. Ogłaszane duże przetargi skutkują eliminowaniem z nich mniejszych firm budowlanych o zbyt skromnym potencjale kadrowo-materialnym, by spełnić wymagania stawiane w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówień. Inną przyczyną wzrostu kosztów inwestycji jest brak odpowiednich standardów przekładający się na niską jakość dokumentacji projektowej przygotowywanej przez beneficjentów. Zgłaszane w trakcie realizacji inwestycji błędy w dokumentacji projektowej i zaniedbania zamawiającego są często podstawą do wysuwania roszczeń przez wykonawców. Na początku 2009 r. zauważalne były jednak pewne symptomy wskazujące na możliwość choćby częściowego odwrócenia niekorzystnej z punktu widzenia beneficjentów tendencji do zawyżania kosztów inwestycji. Wyraźne spowolnienie gospodarcze, a wraz z nim spadek cen niektórych materiałów budowlanych oraz mniejsza liczba zleceń powodują, iż wykonawcy muszą o nie zabiegać w większym stopniu niż miało to miejsce w okresie szybkiego wzrostu. To z kolei przyczynia się niekiedy do przedstawiania w czasie procedury przetargowej bardziej korzystnych cenowo ofert.

Podsumowanie

Dokonując oceny pięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej – z punktu widzenia jego wpływu na rozwój infrastruktury transportowej – należy pamiętać, że

braki w tym zakresie, które można było odnotować u progu akcesji, były tak duże, że pomimo wysokich transferów środków wspólnotowych niemożliwa była szybka i skuteczna likwidacja tych zapóźnień. Należy jednak zauważyć, że w opinii społecznej przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wywarło korzystny wpływ na stan dróg oraz infrastruktury w Polsce. Sądzi tak ponad połowa badanych przez CBOS osób (57%), podczas gdy przeciwnego zdania jest tylko 9%¹⁸³.

Bilans członkostwa Polski w UE można ocenić jako pozytywny przede wszystkim ze względu na wiele korzystnych zjawisk. Po pierwsze, zachodzące zmiany w przestrzennym układzie popytu na przewozy spowodowały mocniejsze powiązanie gospodarcze większości regionów Polski z resztą UE. Ponadto trzeba zauważyć, że obowiązek wydatkowania środków wspólnotowych zgodnie z regulacjami unijnymi stał się podstawą do sformułowania w Polsce w miarę spójnej wizji rozwoju sieci infrastruktury transportowej, z precyzyjnie wyznaczonymi priorytetami i ustalonym harmonogramem ich realizacji.

Przede wszystkim jednak zakończono realizację kilku dużych inwestycji drogowych (autostrad i dróg ekspresowych), co stanowiło dobrą odpowiedź na zmieniające się trendy popytowe. Dzięki temu można odnotować poprawę dostępności przestrzennej części miast i regionów. Przykładowo długość sieci autostrad wzrosła z 405 km w 2003 r. do 765 km na koniec 2008 r.¹⁸⁴. Poza tym zrealizowano istotne inwestycje w zakresie transportu kolejowego i miejskiego. Przyczyniło się to do zmniejszenia roli infrastruktury transportowej jako bariery rozwojowej kraju.

Należy również podkreślić, że pierwsze pięć lat członkostwa Polski w UE można opisać jako proces, w ramach którego przygotowywano potencjalnych beneficjentów



fol. ANDRZEJ KISIEL, tytuł zdjęcia „Z góry widać lepiej”. Zdjęcie przesłane w ramach konkursu fotograficznego „ZPORRe zmiany w regionach”. Przebudowa mostu w Żydowie wraz z dojazdami w ciągu drogi wojewódzkiej nr 205, województwo zachodniopomorskie

¹⁸³ CBOS, *Bilans czterech lat integracji Polski z Unią Europejską*, BS/66/2008, kwiecień 2008 r.

¹⁸⁴ Na podstawie informacji przekazanych przez Ministerstwo Infrastruktury.

do absorpcji znacznie większych środków wspólnotowych przeznaczonych na rozwój infrastruktury transportowej w kolejnych latach.

Na krytykę zasługuje natomiast wyraźna tendencja do modernizacji istniejących szlaków transportowych, aniżeli budowy nowych dróg czy linii kolejowych, nadmierne rozdrobnienie środków kierowanych do sektora transportu w ramach ZPORR i INTER-REG, czy też kierowanie zbyt dużych funduszy na zakup taboru w miejsce inwestycji w infrastrukturę¹⁸⁵.

Analiza dokumentów programowych na okres 2007–2013 pozwala sądzić, że wyżej wymienione uchybienia zostały przynajmniej częściowo usunięte.

¹⁸⁵ T. Komornicki, *Wpływ członkostwa Polski...*, *op.cit.*, s. 36.

Transport lotniczy

Rynek przewozów lotniczych jest jednym z największych sektorów gospodarki światowej. W rankingu przewozów na świecie Europa jest drugim regionem po Ameryce Północnej¹⁸⁶, pod względem liczby portów lotniczych Europa znajduje się na pierwszym miejscu. Jednocześnie transport lotniczy – ściśle powiązany ze światową koniunkturą gospodarczą i uzależniony od cen ropy naftowej – jest branżą szczególnie wrażliwą na zmianę sytuacji makroekonomicznej w skali globalnej, zwłaszcza w kontekście kryzysów gospodarczych. Rynek usług lotniczych w Unii Europejskiej (UE) jest zliberalizowany. Oznacza to, że przestał obowiązywać system dwustronnych umów międzynarodowych między państwami z ograniczoną siatką połączeń i ustalonymi cenami, a zaczęła obowiązywać zasada swobodnego dostępu do tras lotniczych. *Acquis communitaire* w zakresie transportu lotniczego obejmuje obszary od m.in. dostępu do rynku wewnętrznego poprzez ochronę pasażerów, ochronę środowiska naturalnego, ochronę praw socjalnych pracowników sektora lotniczego, aż do kwestii bezpieczeństwa i przeciwdziałania terroryzmowi.

„Kto chciałby polecieć do Gdańska, przecież tam nie ma nic do zobaczenia oprócz płotu Stoczni Gdańskiej”¹⁸⁷, twierdził w 2005 r. Michael O’Leary, prezes Ryanair, największego europejskiego niskokosztowego przewoźnika. W kolejnych latach stało się jasne, że – wbrew opinii Irlandczyka – chętnych do podróżowania do Gdańska i wielu innych miast w Europie Środkowo-Wschodniej było bardzo wielu. Według danych Europejskiej Organizacji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Lotniczego (*Eurocontrol*), w 2007 r. liczba lotów wykonywanych w Europie wyniosła 10 mln, co stanowiło wzrost o 5,5% w porównaniu z 2006 r. Największy wzrost ruchu lotniczego – osiągający w niektórych krajach nawet 20% w skali roku – odnotowano w Europie Środkowo-Wschodniej. *Eurocontrol* prognozowała, że największy ruch w 2008 r. przewidywany jest wzdłuż wybrzeża Adriatyku,

¹⁸⁶ J. Litwiński, *Linie lotnicze świata w 2007 r.*, Ośrodek Informacji Naukowej, Technicznej i Ekonomicznej, Urząd Lotnictwa Cywilnego.

¹⁸⁷ K. Done, *Polish low-cost airline set to expand into UK and Irish markets*, „Financial Times”, 8 grudnia 2005 r.

w republikach nadbałtyckich i w Polsce. Według prognoz po raz pierwszy przewozy przewoźników niskokosztowych¹⁸⁸ miały stanowić 20% całkowitej liczby przewozów¹⁸⁹.

Zmiany, które zaszły na unijnym rynku po liberalizacji usług lotniczych wzbudziły wielkie oczekiwania polskiego społeczeństwa co do kształtowania się cen biletów lotniczych na rynku po przystąpieniu Polski do UE. Dynamiczny wzrost przewozów, który nastąpił w Polsce zaraz po akcesji wywołał zarówno duży entuzjazm odnośnie do możliwości rozwoju polskiego rynku, jak i zainteresowanie wejściem na ten rynek. Według Stowarzyszenia Międzynarodowych Przewoźników (IATA) w ciągu czterech lat, licząc od 2005 r., Polska miała być najszybciej rozwijającym się rynkiem lotniczym na świecie. Szacunki IATA wskazywały, że w 2005 r. polskie porty lotnicze obsłużą ok. 11,5 mln pasażerów, czyli o ponad 25% więcej niż w 2004 r. IATA założyła, że w latach 2005–2009 lotnicze przewozy pasażerskie w Polsce będą wzrastały średnio o 11,2% rocznie. Miało to być najszybsze prognozowane tempo rozwoju na świecie wśród krajów, które obsługują więcej niż 2 mln pasażerów rocznie. Według tej prognozy IATA Polska miała przegonić tempem rozwoju dynamicznie rozwijające się rynki chiński i czeski¹⁹⁰.

Liberalizacja rynku usług lotniczych w Unii Europejskiej jest jednym z nielicznych przykładów otwarcia rynku, który zakończył się całkowitym sukcesem. Polska wraz z przystąpieniem 1 maja 2004 r. do UE mogła skorzystać z 7 lat doświadczeń zliberalizowanego rynku usług lotniczych¹⁹¹ i oczekiwać – analogicznie do sytuacji w krajach Europy Zachodniej – dobroczynnego ich wpływu (większej konkurencji na rynku, pojawienia się nowych przewoźników, spadku cen biletów, zwiększonej oferty usług lotniczych itd.).

Zmiany na rynku usług lotniczych w związku z przystąpieniem do UE

Pierwsze, częściowe działania liberalizacyjne w Polsce nastąpiły przed akcesją do Unii Europejskiej i były związane z liberalizacją umów dwustronnych, na podstawie których funkcjonował rynek w Polsce, oraz wejściem na rynek pierwszych niskokosz-

¹⁸⁸ Ze względu na to, że przewoźnicy niskokosztowi (*low cost carriers* LCC) nie oferują najczęściej ciepłego i bezpłatnego cateringu, dostępu do *executive lounge*, programów lojalnościowych oraz tzw. rozrywki pokładowej (usługi te często określane są jako „frills” – falbanki), to nazywani są także jako *no-frills carriers*.

¹⁸⁹ *Flights in Europe surge to all-time high in 2007 and forecast to grow steadily in 2008*, Press release – Eurocontrol, styczeń 2008 r.

¹⁹⁰ *IATA Passenger Forecast 2005–2009*, IATA, październik 2005 r.

¹⁹¹ Proces liberalizacji rynku usług lotniczych rozpoczął się w 1987 r. Wejście w życie 1 stycznia 1993 r. tzw. trzeciego pakietu liberalizacyjnego zakończyło proces liberalizacji tego rynku, choć faktycznie został on ukończony dopiero w 1997 r., kiedy przewoźnicy otrzymali prawo do wykonywania kabotażu (tj. przewozu lotniczego na terenie innego państwa niż państwo przewoźnika, który ten przewóz wykonuje) na terenie Unii Europejskiej.

towych przewoźników. W pierwszej kolejności doszło do liberalizacji umów z Wielką Brytanią, Niemcami i krajami skandynawskimi. Następnie zliberalizowano umowy z Hiszpanią, Włochami oraz z Francją. Dzięki wstępnemu otwarciu rynku już w grudniu 2003 r. na polskim rynku pojawił się pierwszy i – co interesujące – polski przewoźnik niskokosztowy, który oferował międzynarodowe przewozy. W grudniu 2003 r. spółka *AirPolonia* uruchomiła pierwsze połączenie z Warszawy na londyńskie lotnisko Stansted (*AirPolonia* zbankrutowała po roku działalności). Pierwszym zagranicznym przewoźnikiem niskokosztowym, który pojawił się na polskim niebie był niemiecki *Germanwings*, który w marcu 2004 r. uruchomił pierwsze połączenie na trasie Warszawa–Kolonja¹⁹².

Po 1 maja 2004 r. systematycznie zwiększała się liczba przewoźników zagranicznych wykonujących regularne przewozy lotnicze do Polski i z Polski, w tym kolejnych przewoźników niskokosztowych. Tendencja ta utrzymywała się przez pierwsze lata po akcesji. W okresie 2007–2008 na polskim rynku funkcjonowało kilkudziesięciu obcych przewoźników i kilku polskich (PLL LOT, *Centralwings*, *JetAir*, *Sky Express*) wykonujących regularne przewozy lotnicze do Polski i z Polski oraz na terytorium Polski. W 2007 r. na polski rynek lotniczy weszło siedmiu zagranicznych przewoźników, a w 2008 r. już tylko trzech. W 2007 r. wycofało się z rynku bądź zawiesiło wykonywanie przewozów dwóch przewoźników, a w 2008 r. ośmiu przewoźników.

Po akcesji nastąpił dynamiczny rozwój polskiego rynku lotniczego. Zwiększyła się liczba przewoźników niskokosztowych, zagraniczni przewoźnicy odnotowali wzrost przewozów, zwiększyła się oferta przewozowa na rynku. Polskie Linie Lotnicze LOT (narodowy przewoźnik) zostały skonfrontowane ze zwiększoną konkurencją na rynku usług lotniczych, jednocześnie utrzymując na nim silną pozycję.

W 2004 r. w polskich portach lotniczych obsłużono prawie 9 mln pasażerów, w 2005 r. ponad 11,5 mln, a w 2006 r. ponad 15 mln. Liczba obsłużonych pasażerów w 2005 r. w stosunku do 2004 r. wzrosła o 30,18%, a w 2006 r. w stosunku do 2005 r. o 33,57%¹⁹³. W 2007 r. liczba odprawionych pasażerów wyniosła 19,1 mln. Oznacza to, że w 2007 r. przewieziono przeszło 10 mln (117%) osób więcej w stosunku do niecałych 9 mln, którzy podróżowali w 2004 r. To przełożyło się na średnioroczny wzrost na poziomie 29,5% (przez pięć lat przed akcesją do Unii Europejskiej polski rynek lotniczy rósł w średniorocznym tempie 7,5%). Dla porównania światowy rynek przewozów lotniczych rósł w tym czasie w tempie 6% rocznie¹⁹⁴. W pierwszej połowie 2008 r. polskie porty lotnicze

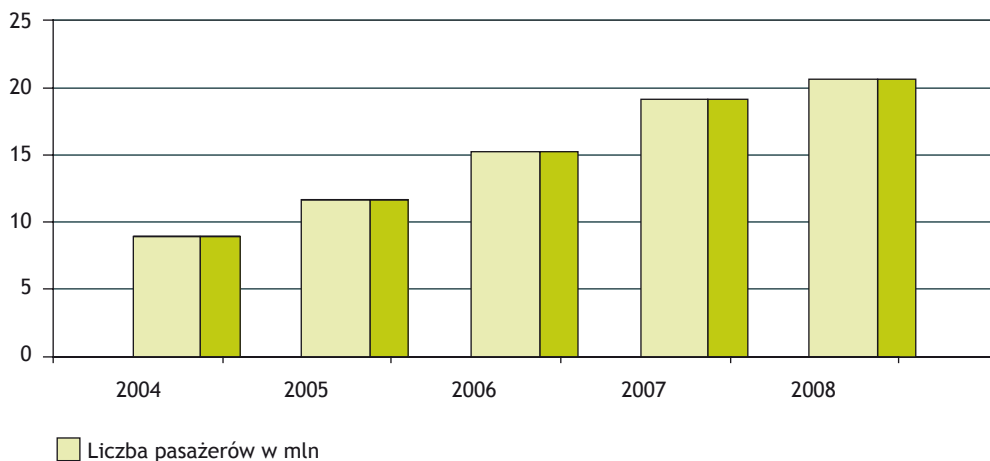
¹⁹² P. Zagrajek, *Korzyści i straty dla polskiego sektora transportu lotniczego wynikające z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, ekspertyza na zlecenie UKIE, s. 9.

¹⁹³ *Analiza rynku transportu lotniczego w Polsce w latach 2004–2006*, Urząd Lotnictwa Cywilnego, wrzesień 2008 r., s. 13.

¹⁹⁴ *Ibidem*, s. 26.

obsłużyły ponad 9 mln pasażerów, co stanowi wzrost w stosunku do tego samego okresu 2007 r. na poziomie 14,43% (1,2 mln pasażerów). Przyrost ruchu pasażerskiego nie był już tak dynamiczny jak w poprzednich latach¹⁹⁵. W 2008 r. polskie porty lotnicze obsłużyły ponad 20 mln 650 tys. osób, czyli o 1 mln 541 tys. więcej niż w 2007 r. Na słabsze wyniki całego sektora miał wpływ ostatni kwartał 2008 r., kiedy to wszystkie lotniska obsłużyły o 6,5% mniej pasażerów niż w analogicznym okresie 2007 r. Podsumowując w stosunku do 2004 r. polskie porty lotnicze odnotowały wzrost liczby obsłużonych pasażerów o 134%¹⁹⁶.

Wykres 1. Liczba pasażerów obsłużonych w Polsce w latach 2004–2008



Źródło: Opracowanie własne na podstawie statystyk Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Warto jednak spojrzeć na wzrost ruchu lotniczego przez pryzmat tzw. efektu bazy. Polska charakteryzuje się niską mobilnością¹⁹⁷ polskiego społeczeństwa w korzystaniu z usług lotniczych. Pomimo że mobilność Polaków wzrosła od 2004 r., to i tak w porównaniu z UE-15 i innymi państwami, które przystąpiły do UE w 2004 r. (np. Węgrami, Republiką Czeską), kształtuje się na niskim poziomie. Współczynnik mobilności Polaków wzrósł z 0,23 w 2004 r. do 0,3 w 2005 r. i 0,4 w 2006 r. Gorsze wyniki od Polski odnotowuje jedynie Rumunia i Słowacja. Czechy, Węgry, Estonia i Łotwa mają dwukrotnie wyższy współczynnik mobilności na poziomie od 0,8 do 1,0. W Niemczech i we Francji współczynnik ten kształtuje się na poziomie 2,0, a w Szwecji, Finlandii i Norwe-

¹⁹⁵ Statystyki ruchu lotniczego w I półroczu 2008 r., Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, www.pata.pl

¹⁹⁶ Statystyki Urzędu Lotnictwa Cywilnego, www.ulc.gov.pl

¹⁹⁷ Stosunek liczby pasażerów obsłużonych w portach lotniczych w danym kraju do wielkości populacji danego kraju.

gii na poziomie od 3,5 do 7,0. Osiągnięta w 2006 r. dynamika wzrostu liczby pasażerów (33,6%) w polskich portach lotniczych, wyższa od średniej unijnej, jest możliwa dzięki niskiemu współczynnikowi mobilności¹⁹⁸. Według Prognozy Urzędu Lotnictwa Cywilnego dotyczącej liczby pasażerów korzystających z transportu lotniczego Polska osiągnie współczynnik mobilności na poziomie 2,13 w 2030 r.¹⁹⁹.

W 2007 r., kiedy w Wielkiej Brytanii obsłużono prawie 2,5 mld pasażerów i współczynnik mobilności dla tego kraju wyniósł 3,95, w Polsce współczynnik ten wyniósł zaledwie 0,5²⁰⁰. W latach 2004–2007 rynek w Wielkiej Brytanii rósł znacznie wolniej niż w Polsce, w średnim tempie 3,5%, czyli 8,5-krotnie wolniej niż w Polsce. Przełożyło się to jednak na wzrost ilościowy na poziomie 25 mln pasażerów, czyli 2,5-krotnie większy niż w Polsce. Uzyskanie dobrego wyniku wzrostu liczby pasażerów w Polsce było możliwe dzięki niskiemu współczynnikowi mobilności. Wzrost liczby pasażerów o 3,8 mln przekłada się na dynamikę ponad 30%, ale taka sama wielkość w przypadku np. Hiszpanii dałaby temu krajowi dynamikę na poziomie 2%²⁰¹.

W latach 2004–2006 przewoźnicy zagraniczni byli motorem napędowym rozwoju polskiego rynku lotniczego. To oni otwierali większość nowych połączeń, a w latach 2005–2006 przewieźli większość pasażerów podróżujących z Polski i do Polski. W 2005 r. udział przewoźników zagranicznych w liczbie pasażerów odlatujących z i przylatujących do polskich portów lotniczych w ruchu regularnym stanowił 51,37%, a w 2006 r. 58,04%. W pierwszej dekadzie, pod względem liczby przewiezionych pasażerów w ruchu regularnym, znalazło się ośmiu przewoźników zagranicznych, w tym pięciu zagranicznych przewoźników niskokosztowych²⁰². Na rynku lotniczym w Polsce miały miejsce dwa zjawiska: dynamiczny rozwój przewozów niskokosztowych oraz wzrost przewozów w sektorze przewozów sieciowych. W latach 2005–2007 liczba pasażerów obsłużonych przez linie tradycyjne na polskim rynku wzrosła o 21%, na co złożył się średnioroczny przyrost ruchu na poziomie 10%. Polskie Linie Lotnicze LOT, lider na polskim rynku²⁰³, zwiększyły liczbę przewiezionych pasażerów między 2005 r. a 2007 r.

¹⁹⁸ J. Litwiński, *Działalność polskich portów lotniczych w 2006 r.*, Ośrodek Informacji Naukowej, Technicznej i Ekonomicznej, Urząd Lotnictwa Cywilnego.

¹⁹⁹ Prognoza Urzędu Lotnictwa Cywilnego dotycząca liczby pasażerów korzystających z transportu lotniczego oraz liczby operacji handlowych w polskich portach lotniczych do roku 2030, www.ulc.gov.pl.

²⁰⁰ P. Zagrajek, *Korzyści...*, *op.cit.*, s. 26.

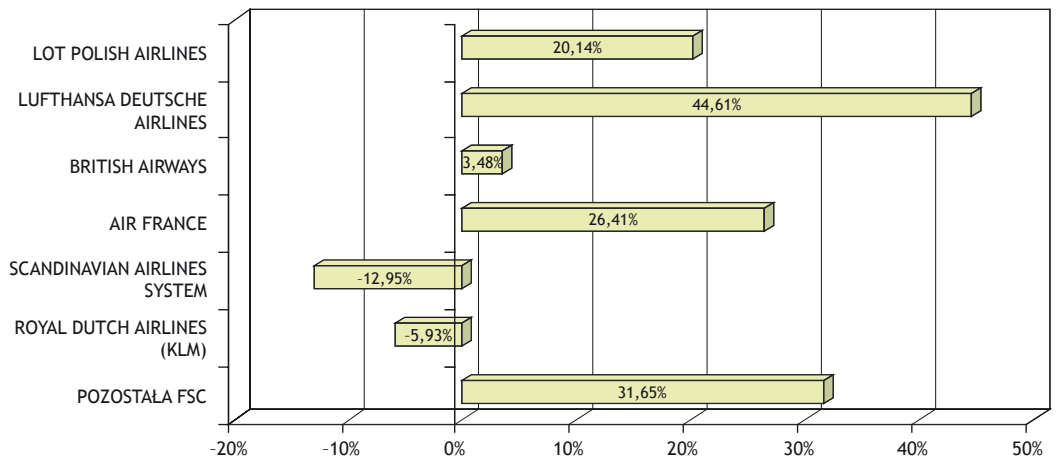
²⁰¹ J. Litwiński, *Działalność...*, *op.cit.*, s. 9.

²⁰² *Analiza...*, *op.cit.*, s. 40.

²⁰³ Ze względu na presję konkurencyjną LOT podjął decyzję o utworzeniu odrębnego przewoźnika działającego w oparciu o formułę niskokosztową. Zadaniem nowej firmy była po części obrona PLL LOT przed ekspansją ze strony obcych przewoźników niskokosztowych, jak również zbudowanie silnego komercyjnego przedsięwzięcia łączącego model przewozów regularnych niskokosztowych z przewozami charterowymi, które w całości zostały przejęte od LOT. Spółka Córka PLL LOT, powołana pod handlową nazwą Nowy Przewoźnik Sp. z o.o. Centralwings, uzyskała koncesję pod koniec 2004 r. Rozpoczęła operacje na początku 2005 r., najpierw od operacji charterowych, w dalszej kolejności na początku lutego Centralwings rozpoczął przewozy regularne od połączenia na trasie Warszawa–Londyn–Gatwick.

o 20%. W tym czasie największy konkurent LOT, niemiecka Lufthansa, zwiększył przewozy z i do Polski o 45%, choć wartościowo przełożyło się to na 270 tys. pasażerów, tj. przeszło o dwie trzecie mniej niż w przypadku PLL LOT²⁰⁴. Sieć połączeń PLL LOT S.A. została w znacznej mierze ograniczona. Z wykonywania przewozów regularnych wycofał się we wrześniu 2008 r. Nowy Przewoźnik Sp. z o.o. *Centralwings* (ograniczając ofertę rejsów przed sezonem letnim). Decyzja ta była reakcją na kryzys ekonomiczno-finansowy, który oddziałuje również na rynek lotniczy i skłania do ograniczenia oferty.

Wykres 2. Wzrost liczby pasażerów na polskim rynku w latach 2005–2007 dla sześciu największych przewoźników sieciowych



Źródło: P. Zagrajek, *Korzyści i straty dla polskiego sektora transportu lotniczego wynikające z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, ekspertyza na zlecenie UKiE, s. 13, na podstawie danych Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Na rynku europejskim w 2007 r. działało 49 przewoźników niskokosztowych z 22 państw (największą reprezentację miały: Wielka Brytania – 8 linii lotniczych, Niemcy – 6 i Szwecja – 5). W porównaniu do ostatnich 21 lat, na rynku jest także 25 przewoźników, którzy oferują więcej niż 50 lotów dziennie²⁰⁵.

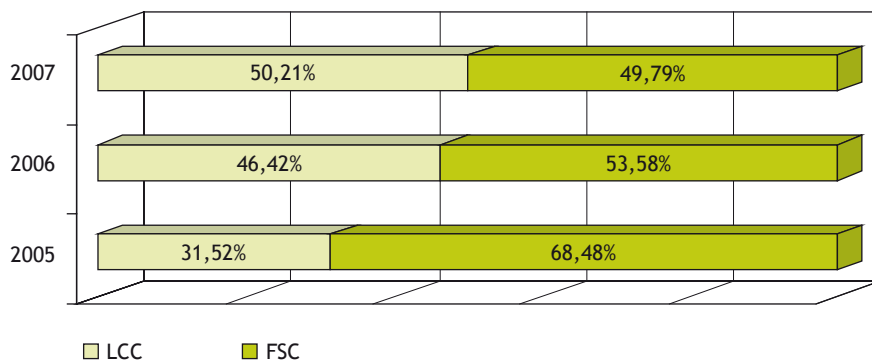
W 2005 r. w Polsce z usług przewoźników niskokosztowych skorzystało ponad 3,2 mln pasażerów, a przewoźnicy w tej kategorii przewozów osiągnęli 31,5% udział w rynku. W kolejnym roku udział ten wynosił już 46%, co przełożyło się na 6,5 mln

²⁰⁴ P. Zagrajek, *Korzyści..., op.cit.*, s. 13.

²⁰⁵ *Low-Cost Carrier Market Update*, Eurocontrol, czerwiec 2007 r., s. 16.

pasażerów. W 2007 r. na pokładach samolotów przewoźników niskokosztowych podróżowało z Polski i do Polski ponad 8 mln 600 tys. pasażerów, co dało przewoźnikom niskokosztowym ponad 50% udział w rynku²⁰⁶. Polska w 2007 r. była w grupie siedmiu państw europejskich, w których udział przewoźników niskokosztowych wyniósł ponad 20% (Irlandia, Wielka Brytania, Słowacja, Hiszpania, Niemcy i Belgia/Luksemburg). W większości państw członkowskich odnotowywany był wzrost przewozów niskokosztowych, z 2 punktami procentowymi jako średnim wzrostem (z wyłączeniem tranzytu). W 2007 r. Polska była na 13 miejscu wśród państw europejskich pod względem wzrostu przewozów niskokosztowych²⁰⁷. W 2008 r. w pierwszej dziesiątce, pod względem liczby przewiezionych pasażerów w ruchu regularnym, znajdowało się pięciu przewoźników niskokosztowych. Ta grupa pięciu przewoźników osiągnęła 48,82% udział w rynku.

Wykres 3. Udział w rynku przewoźników niskokosztowych wobec przewoźników tradycyjnych w latach 2005–2007



Źródło: P. Zagrajek, *Korzyści...*, *op.cit.*, s. 11, na podstawie danych Urzędu Lotnictwa Cywilnego; (LCC: *Low Cost Carriers* – przewoźnicy niskokosztowi, FSC: *Full Service Carriers* – przewoźnicy tradycyjni).

W sezonie zimowym 2003/2004 z polskich portów można było polecieć za pośrednictwem zagranicznych linii lotniczych do 24 portów zagranicznych, natomiast w sezonie 2006/2007 można już było polecieć do 55 portów zagranicznych²⁰⁸. W okresie pięciu lat oferta przewozów niskokosztowych z Polski objęła 27 krajów i 103 porty

²⁰⁶ P. Zagrajek, *Korzyści...*, *op.cit.*, s. 10.

²⁰⁷ *Low-Cost...*, *op.cit.*, s. 8–10.

²⁰⁸ *Analiza...*, *op.cit.*, s. 42.

zagraniczne. Przewoźnicy ci zaoferowali około 360 połączeń. W sezonie letnim 2008 r. pasażerowie podróżujący z Polski i do Polski mieli do dyspozycji 180 połączeń²⁰⁹.

Profil socjodemograficzny osób podróżujących tanimi liniami lotniczymi wyznaczały głównie takie zmienne, jak: dochód, wykształcenie, wiek i pozycja zawodowa. Według analiz Ogólnopolskiego Kwestionariusza Dóbr i Usług²¹⁰ z 2006 r., odsetek osób, które w ciągu roku chociaż raz podróżowały tanimi liniami lotniczymi wynosił 7,4%. Była to grupa aktywnych turystów spędzających urlop głównie w Europie, a część z nich wybrała nawet dalsze podróże. Dochód wydaje się najistotniejszą zmienną wpływającą na podróżowanie tanimi liniami lotniczymi – im jest wyższy, tym dana osoba częściej deklaruje podróżowanie (w 2006 r. co szósty podróżujący posiadał dochód powyżej 4 tys. zł, a tylko 7,5% poniżej 1 tys. zł). Wykształcenie istotnie wpływało na deklarowane podróże tanimi liniami lotniczymi. Aż trzy czwarte osób, które w 2006 r. deklaruje podróżowanie przynajmniej jedną podróż tanimi liniami lotniczymi miało wykształcenie średnie oraz wyższe (osób z wykształceniem podstawowym i zawodowym było po 12%).

W ujęciu kategorii zawodowej wśród klientów tanich linii lotniczych dominowali specjaliści, prywatni przedsiębiorcy, kierownicy oraz dyrektorzy. Byli to także mieszkańcy największych miast. Najczęściej korzystanie z usług tanich przewoźników deklaruowały w 2006 r. osoby w przedziale wiekowym 25–29 lat (21% podróżnych) oraz 30–39 lat (także 21%). W przedziałach wiekowych 40–49 lat tendencja ta była dużo słabsza (15%), podobnie jak w przedziale 50–59 lat (16%), ale już w najstarszej grupie wiekowej odsetek osób podróżujących tanimi liniami był znacznie wyższy (19,7%). Odsetek tych osób w badanej populacji był niewiele niższy (indeks 117), co należy interpretować, że w tej grupie wiekowej dana cecha jest istotnie częstsza niż w badanej populacji. Płeć nie różnicuje istotnie samego korzystania z tanich linii lotniczych. Nieznacznie częściej w 2006 r. podróżowali mężczyźni.

W zakresie przewozów nieregularnych, związanych głównie z wakacyjnym ruchem czarterowym, można było zaobserwować ciągły wzrost zezwoleń wydawanych obcym przewoźnikom. Zjawisko to dotyczyło głównie przewoźników z Turcji, Tunezji, Egiptu i Izraela. Jest to uwarunkowane rosnącym popytem ze strony biur podróży na wykonywanie tego typu operacji. W 2007 r. Urząd Lotnictwa Cywilnego wydał około 60 zezwoleń, podczas gdy w 2008 r. około 70 zezwoleń. Jednym sposobem na wytłumaczenie tego zjawiska są kierunki turystyczne. Najpopularniejszym wśród Polaków kierunkiem w sezonie zimowym był Egipt (32% według sprzedaży w ofercie zima 2008/2009)²¹¹.

²⁰⁹ P. Zagrajek, *Korzyści...*, op.cit., s. 11.

²¹⁰ Próba: 45 400 osób; podróżni latający chociaż raz w roku – 7% (3 163 osoby), Acxiom.

²¹¹ P. Otto, *Loty do Anglii zdrożają o 30 proc.*, „Gazeta Prawa”, 29 września 2008 r.

Migracje a rynek pasażerskich usług lotniczych w Polsce

Migracje Polaków do Wielkiej Brytanii i Irlandii z pewnością wywarły duży wpływ na rozwój przewozów niskokosztowych w Polsce. Ruch przychodzący poprzez przewoźników niskokosztowych znacznie się zwiększył, zwłaszcza wraz z otwarciem tras do Europy Środkowo-Wschodniej, szczególnie Polski. Zbiegło się to ze wzrostem liczby obywateli Europy Środkowo-Wschodniej podejmujących zatrudnienie w Wielkiej Brytanii po rozszerzeniu UE. „Ale nie możemy powiedzieć, że bez tanich przewoźników nie byłoby polskich „hydraulików”, stwierdził Harry Bush, dyrektor ds. Regulacji Gospodarczych z brytyjskiego *Civil Aviation Authority*, „Ci ludzie i tak by przyjechali autobusami”²¹².

Przewoźnicy niskokosztowi obsługiwali trasy do krajów, które są głównymi kierunkami migracji zarobkowej Polaków. Połączenia do samej Wielkiej Brytanii i Irlandii stanowiły blisko 60% polskich przewozów niskokosztowych. Zdecydowanym liderem przewozów na tym kierunku był *Ryanair*, dla którego przewozy do Wielkiej Brytanii i Irlandii stanowiły np. w grudniu 2008 r. 85% przewozów z i na polski rynek²¹³. W 2000 r. między Wielką Brytanią a Polską było jedynie pięć regularnych połączeń. Sześć lat później, według danych brytyjskiego regulatora rynku lotniczego – *Civil Aviation Authority*, zidentyfikowano 27 różnych połączeń łączących 12 polskich miast z 12 brytyjskimi miastami²¹⁴. Prawie 40% wszystkich przewozów niskokosztowych w pierwszych sześciu miesiącach 2007 r. było skoncentrowanych w 10 połączeniach do Wielkiej Brytanii i z Wielkiej Brytanii, w tym jedno między Polską a Wielką Brytanią (tj. na 16 miejscu, spadek jednego miejsca w stosunku do 2005 r.)²¹⁵.

W latach 2004–2006 najczęściej wybieranymi przez przewoźników kierunkami były: Londyn – pięciu przewoźników, Kopenhaga, Paryż, Mediolan – czterech przewoźników, Rzym, Helsinki, Frankfurt – 3 przewoźników)²¹⁶. Oczywiście najbardziej dynamicznie rosła liczba przewożonych pasażerów między Polską i Wielką Brytanią. W 2003 r. linie lotnicze przewiozły na tych trasach 512 tys. pasażerów. W 2004 r. było ich już prawie milion. W 2005 r. liczba pasażerów była 3,5-krotnie większa. W 2006 r. *Centralwings* otworzył połączenia z Warszawy do Leeds, *Sky Europe* zaś z Krakowa do

²¹² K. Done, *No-frills airlines had „little impact on growth”*, „Financial Times”, 16 listopada 2006 r.

²¹³ P. Zagrajek, *Korzyści...*, *op.cit.*, s. 12.

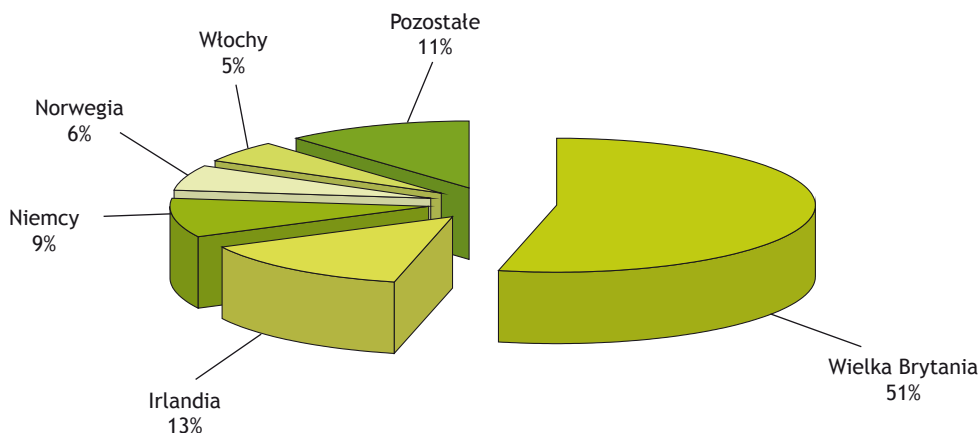
²¹⁴ *Flying lessons*, „The Economist”, 19 lipca 2008 r.

²¹⁵ *Low-Cost Carrier Market Update*, Eurocontrol, czerwiec 2007 r., s. 13.

²¹⁶ *Analiza...*, *op.cit.*, s. 42.

Birmingham, a *Ryanair* z Łodzi do East Midlands²¹⁷. Do tych trzech miast brytyjskich nie latały dotychczas żadne linie z Polski, a były to tylko niektóre nowe połączenia, jakie tanie linie chciały uruchomić w 2006 r. Przewoźnicy tradycyjni w 2006 r. nie przejawiali zainteresowania otwarciem nowych połączeń. PLL LOT rozważały uruchomienie lotów do Birmingham i Edynburga. Plany te jednak nie zostały zrealizowane, a do Edynburga otworzył połączenie *Centralwings*²¹⁸. Pięć z sześciu tras, które *Centralwings* zdecydował się dodać do letniego rozkładu lotów miało łączyć Polskę z Wielką Brytanią i Irlandią. Trasy te miały wypełnić 60% przepustowości *Centralwings* i wzrost ruchu prognozowany na 2006 r.²¹⁹.

Wykres 4. Szacunkowe dane udziału w przewozach niskokosztowych (LCC) poszczególnych rynków z Polski i do Polski w grudniu 2008 r.



Źródło: P. Zagrajek, *Korzyści...*, *op.cit.*, s. 12.

Przewoźnicy ograniczyli liczbę połączeń do Wielkiej Brytanii, kiedy zmniejszyła się liczba latających tam Polaków. Przewoźnicy niskokosztowi zapowiedzieli uruchomienie z Polski jesienią 2008 r. zaledwie dziewięciu nowych połączeń. W ubiegłych latach o tej porze informowały o wielu dodatkowych trasach. Likwidacja tras do Wielkiej Brytanii zaowocowała uruchomieniem innych, nowych połączeń. *WizzAir* zamknął

²¹⁷ Ryanair zaplanował ograniczenie połączeń między Polską a Wielką Brytanią od marca 2009 r. do 11 połączeń. Ch. Starter-Smith, *Ryanair cuts 11 routes to Poland*, „Daily Telegraph”, luty 2009 r.

²¹⁸ A. Burak, *LOT i British Airways tracą pasażerów*, „Rzeczpospolita”, 28 stycznia 2006 r.

²¹⁹ Nowa oferta *Centralwings* została odnotowana w prasie brytyjskiej: „Centralwings, niskokosztowych przewoźnik należący do PLL LOT, planuje szybką ekspansję na brytyjski i irlandzki rynek, aby skorzystać z rosnących potrzeb polskich pracowników w obu krajach”, K. Done, *Polish low-cost...*, *op.cit.*

9 tras, głównie z Wielkiej Brytanii, natomiast otworzył 17 nowych w Europie, w tym m.in. do Rzymu, Mediolanu i Bolonii²²⁰.

Wpływ rozwoju rynku lotniczego w Polsce na ceny biletów

Najbardziej oczekiwaną zmianą po akcesji był spadek cen biletów lotniczych. Na przykład cena biletu z Warszawy do Paryża (na lotnisko *Beauvais*) w marcu 2008 r., oferowana przez *WizzAir*, wynosiła 1 złoty (po doliczeniu opłat lotniskowych 240 złotych). Nie była to cena reprezentatywna dla całości segmentu rynku tanich przewozów w Polsce. Ceny przewozów przewoźników niskokosztowych wahały się bowiem od 1 złotego do kwot znacząco przekraczających 1 tys. złotych w jedną stronę.

Niestety na polskim rynku brakuje danych przedstawiających średni poziom cen. Szacunki i działania przewoźników w postaci agresywnej polityki cenowej świadczą, że doszło do znaczącej obniżki cen. Szacuje się przykładowo, że wejście na polski rynek przewoźników niskokosztowych spowodowało spadek cen biletów lotniczych o jedną trzecią w latach 2004–2005. Opracowania z innych rynków świadczą, że generalnie uwolnienie rynku ma znaczący wpływ na spadek cen. Po dwóch latach od liberalizacji rynku między Dublinem i Londynem, gdzie konkurowały ze sobą trzy linie lotnicze, *British Midland*, *Ryanair* oraz *Capital*, ceny spadły niemal o połowę w porównaniu do połączeń Dublina z innymi stolicami europejskimi (z wyjątkiem Madrytu), gdzie występowała dominująca pozycja dwóch przewoźników (duopol). Kolejnym przykładem jest trasa między Kolonią i Hamburgiem. Kiedy w styczniu 2003 r. połączenie zaczęła obsługiwać *Hapag-Lloyd Express*, Lufthansa obniżyła taryfę powrotną z restrykcjami z 143 euro do 92 euro bez restrykcji (36%)²²¹.

W październiku 2004 r., a więc niespełna pół roku po akcesji, zostało przeprowadzone badanie społeczne, które miało na celu diagnozę postrzeganych korzyści i niekorzyści wynikających z akcesji. Jedno z zagadnień dotyczyło wpływu członkostwa na ceny biletów lotniczych. Dominująca grupa osób (69%) nie umiała jeszcze oszacować tego wpływu, 17,8% oceniło, że na skutek akcesji ceny biletów spadły, 7,6% uznało, że wzrosły, a zdaniem 5,5%, że pozostały bez zmian. O spadku cen wspominali głównie najmłodszy (18–24 lata) mężczyźni, uczniowie i studenci oraz posiadający wykształcenie

²²⁰ P. Otto, *Loty do Anglii...*, *op.cit.*

²²¹ P. Zagrajek, *Korzyści...*, *op.cit.*, s. 8.

wyższe. Po dwóch latach od tego badania (2006 r.) po raz kolejny zapytano losowo dobranych w próbie Polaków o ocenę wpływu członkostwa na ceny biletów lotniczych. Tym razem korzystny wpływ członkostwa dostrzegło 38% badanych, podczas gdy niekorzyści podkreślało 6%, 22% badanych uznało, że członkostwo nie miało żadnego wpływu na ceny biletów). Kolejny raz, nieco częściej o korzystnym wpływie wspominali mężczyźni, najczęściej w wieku 25–29 lat, posiadający wyższe wykształcenie (58% osób z wyższym wykształceniem uznało, że wpływ UE był korzystny), zajmujący pozycję dyrektorów lub też wykonujący wolne zawody (68,5%). Posiadali jednocześnie najwyższe dochody oraz zamieszkiwali największe miasta. Zamieszkiwali głównie południowy region kraju (małopolskie, podkarpackie), ale też zachodniopomorskie. Jak deklarowali, znali biegle przynajmniej jeden język zachodni²²².

Od początku pojawienia się na polskim rynku przewoźników niskokosztowych rozpoczęły się bardzo intensywne działania promocyjne skierowane do klienta. W Polsce – wzorem doświadczeń rynku unijnego – przyjęła się praktyka komunikowania tzw. cen netto, czyli cen nieuwzględniających opłat lotniskowych oraz wszelkiego rodzaju podatków, innych opłat i należności. W efekcie cena ostateczna, którą płacił pasażer nierzadko wielokrotnie przekraczała cenę komunikowaną w reklamach. Pasażer nie tylko mógł nie zdawać sobie sprawy z rzeczywistego kosztu przelotu, ale również nie mógł należycie porównać ofert przewoźników. Standardem w tym zakresie było, oprócz pobierania opłaty lotniskowej, manipulowanie ofertą ubezpieczenia sugerującą pasażerowi, że stanowi ono integralną część przewozu, stosowanie niekorzystnych dla pasażera przeliczników kursów walut, czy powszechne pobieranie opłat za płatność kartą kredytową. W wielu przypadkach były pobierane dodatkowo opłaty, które nie odzwierciedlały rzeczywistych kosztów, jakie ponosił z ich tytułu przewoźnik lotniczy. Na polskim rynku tego typu komunikowanie cen zostało w pierwszej kolejności zabronione przez przepisy dotyczące nieuczciwych praktyk. Ostatecznie zaś zostały wprowadzone odpowiednie przepisy w UE, które uregulowały kwestie ustalania cen taryf²²³. Przewoźnicy w celu wizerunkowego obniżenia cen zdecydowali się wyłączyć część usług ze standardowej oferty przewozu, a tym samym również z ceny komunikowanej w pierwszej kolejności. Dotyczy to takich usług jak przewóz bagażu rejestrowanego, czy odprawa na lotnisku²²⁴.

²²² Monitoring Departamentu Analiz UKIE na podstawie danych SMG/KRC, październik 2004 r., SMG/KRC, wrzesień 2006 r.

²²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty, Dz.Urz. UE 2008 L 293/3.

²²⁴ P. Zagrajek, *Korzyści...*, op.cit., s. 7.

Nic zatem dziwnego, że w 2006 r. 57% Polaków miało złą opinię na temat ofert przelotów za kilka złotych i uważało, że linie nie postępują uczciwie, podając w reklamach ceny biletów na takim poziomie. Część z nich (33% wskazań) było zdania, że często zdarzało się, iż całkowite koszty były wyższe, a 24% było przekonanych, że to reguła. Z badań przeprowadzonych przez Pracownię Badań Społecznych (PBS DGA) wynikało, że zaledwie 6% Polaków deklarowało przekonanie, że kilkuzłotowe oferty przewoźników są w pełni uczciwe. Pozostałe 12% uważało, że są uczciwe, choć przyznawało, iż dostępność takich ofert była ograniczona²²⁵. Jednak dla większości klientów tanich linii lotniczych najważniejszym kryterium wyboru konkretnej oferty była cena²²⁶.

Rozwój portów regionalnych po przystąpieniu do UE

W Polsce funkcjonuje 12 lotnisk komunikacyjnych (lotnisko komunikacyjne jest to lotnisko, z którego wykonywane są loty handlowe, czyli loty związane z przewozem pasażerów, cargo lub/i poczty). Po przystąpieniu do Unii Europejskiej nastąpił rozwój portów regionalnych. W 2004 r. porty lotnicze obsługiwały 31,1% pasażerów. Ich udział w obsłudze pasażerów stopniowo wzrastał w kolejnych latach i w 2008 r. wyniósł 54,32%²²⁷.

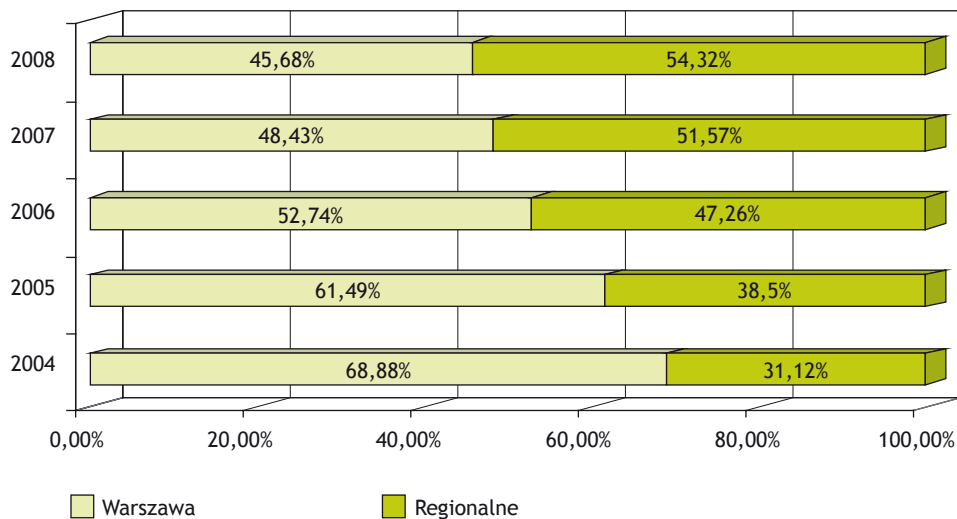
Dominującą rolę na polskim rynku pełnił port lotniczy w Warszawie. Wzrost udziału portów regionalnych nie odbył się kosztem zmniejszenia liczby obsługiwanych pasażerów w porcie centralnym. Był raczej wynikiem wyższej dynamiki rozwoju portów regionalnych niż portu warszawskiego i różnicy w poziomach rozwoju przed akcesją do UE. Porty regionalne do momentu akcesji obsługiwały w większości ruch krajowy wykonywany głównie przez narodowego przewoźnika.

²²⁵ *Wojna cenowa przewoźników. Co na to klient?*, Raport przygotowany przez On Board PR-ECCO Network na podstawie badań opinii publicznej przeprowadzonych przez PBS DGA w lipcu 2006 r. na ogólnopolskiej reprezentatywnej losowo dobranej próbie mieszkańców Polski w wieku 15 lat i wyżej, Warszawa, sierpień 2006 r., s. 3.

²²⁶ *Ibidem*, s. 4.

²²⁷ *Liczba obsługiwanych pasażerów oraz wykonanych operacji pasażerskich w polskich portach lotniczych w latach 2007–2008*, Urząd Lotnictwa Cywilnego, luty 2009 r.

Wykres 5. Udział portów regionalnych w polskim rynku względem portu w Warszawie



Źródło: P. Zagrajek, *Korzyści...*, *op.cit.*, s. 27 oraz *Liczba obsłużonych pasażerów oraz wykonanych operacji pasażerskich w polskich portach lotniczych w latach 2007–2008*, Urząd Lotnictwa Cywilnego, luty 2009 r.,

Cechą charakterystyczną rozwoju portów regionalnych była liczba obsłużonych w nich pasażerów przewoźników niskokosztowych. W 2005 r. pasażerowie przewoźników niskokosztowych stanowili 21,31% wszystkich pasażerów obsłużonych w porcie warszawskim, a w 2006 r. 28,64%. W portach regionalnych ich udział w 2005 i 2006 r. wyniósł odpowiednio 49,42% i 66,44%. Liderem wśród portów regionalnych jest port lotniczy w Krakowie. W okresie 2004–2006 obsługiwał on największą liczbę pasażerów wśród portów regionalnych²²⁸. Największą dynamikę wzrostu liczby pasażerów w latach 2004–2007 odnotowały lotniska w Łodzi, Bydgoszczy oraz w Rzeszowie.

W ujęciu wartościowym lotniska te należą do portów o najmniejszej liczbie nowych pasażerów. Pod względem wartościowym największe przyrosty osiągnięto w Warszawie, gdzie w latach 2004–2007 przyrost ruchu pasażerskiego utrzymywał się na poziomie ponad 3 mln pasażerów. Drugim portem lotniczym w kolejności był Kraków.

²²⁸ *Analiza...*, *op.cit.*, s. 14–15.

Tabela 1. Porównanie regionalnych portów lotniczych na przykładzie Łodzi i Krakowa

Port lotniczy w Krakowie	Port lotniczy w Łodzi
Port posiadał najbardziej zróżnicowaną siatkę połączeń. W 2006 r. loty wykonywało 21 linii lotniczych, w tym 13 tradycyjnych. Struktura ruchu pasażerskiego przedstawiała się następująco: linie niskokosztowe - 62%, przewoźnicy tradycyjni - 33% oraz pozostałe - 5%.	Port obsługiwał relatywnie największy odsetek pasażerów niskokosztowych. W 2005 r. i w 2006 r. udział przewoźników niskokosztowych wyniósł powyżej 97%.
W latach 2004-2007 liczba pasażerów wzrosła o 278,80%. W 2008 r. w stosunku do 2007 r. spadła liczba obsłużonych pasażerów (-4,8%).	W latach 2004-2007 liczba pasażerów wzrosła o 4917,11%. W 2008 r. w stosunku do 2007 r. liczba obsłużonych pasażerów wzrosła o 9,46%.
Port miał najlepsze wyniki w obsłudze pasażerów, osiągając w 2006 r. 15,3% udziału w rynku. W 2008 r. udział ten wyniósł 14%.	Udział w rynku Łodzi w łącznej liczbie przewiezionych pasażerów w portach w Polsce wzrósł z 0,07% w 2004 r. do 1,33% w 2006 r. W 2008 r. udział ten wyniósł 1,65%.
W ramach obecnej perspektywy finansowej na lata 2007-2013 przewiduje się rozbudowę terminala pasażerskiego. Projekt zapewni lepszą obsługę i zwiększy przepustowość portu lotniczego w Krakowie.	W 1998 r. port wznowił działalność po kilkunastoletniej przerwie, ale wielkość ruchu była ograniczona. Port został zmodernizowany i rozbudowany.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ULC, *Działalność polskich portów lotniczych w 2006 r.*; P. Zagrajek, *Korzyści...*, *op.cit.* oraz Statystyki ULC (www.ulc.gov.pl).

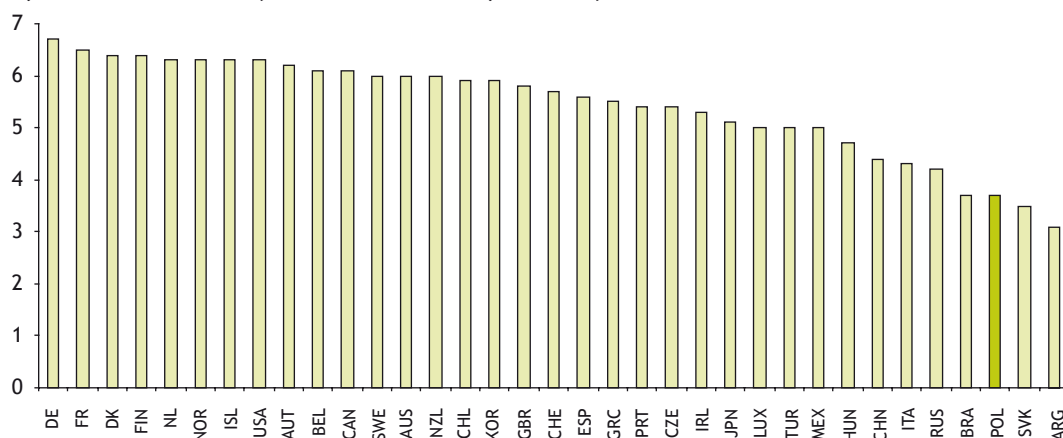
Fundusze strukturalne a lotnictwo w Polsce

W pierwszym okresie członkostwa w Unii Europejskiej polski transport lotniczy praktycznie nie otrzymał istotnego wsparcia ze środków Unii. Jedynym dużym projektem związanym bezpośrednio z lotnictwem była modernizacja terminala pasażerskiego w porcie lotniczym Szczecin–Goleniów dofinansowana z programu INTERREG Polska–Meklemburgia kwotą 4,3 mln złotych. Pośrednio z transportem lotniczym związana była także modernizacja odcinka linii kolejowej nr 8 (Warszawa Zachodnia–Warszawa Okęcie), z wykorzystaniem dofinansowania ze SPOT kwotą 55 mln złotych. Linia ta zapewni sprawną obsługę transportem publicznym portu lotniczego Warszawa–Okęcie. Podobną funkcję pełnić będzie droga łącząca lotnisko Rzeszów–Jasionka z drogami krajowymi 9 i 19 (dofinansowana z ZPORR)²²⁹. Jakość infrastruktury lotniczej w Polsce oceniana jest jako niska. Efekty wykorzystania środków z funduszy strukturalnych w zakresie transportu lotniczego będą widoczne dopiero za kilka lat, po 2013 r.

²²⁹ T. Komornicki, *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na rozwój infrastruktury transportowej w Polsce*, grudzień 2008 r., ekspertyza na zlecenie UKiE, s. 26.

Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” (PPL), które było właścicielem portu lotniczego Warszawa-Okęcie, dwóch portów regionalnych i posiada udziały od 8,06% do 76,19% w innych portach regionalnych zdaniem ekspertów ma silną pozycję rynkową, ogranicza konkurencję pomiędzy różnymi regionalnymi portami lotniczymi i nakłada wysokie ceny za świadczenie usług²³⁰.

Wykres 6. Porównanie jakości infrastruktury lotniczej



Źródło: K. Schwab, M.E. Porter, *The Global Competitiveness Report 2008–2009*, World Economic Forum, Geneva, Switzerland 2008 r. (7 oznacza dobrą jakość infrastruktury, 1 niską jakość).

Wartość przepustowości projektowej Terminala 1 lotniska w Warszawie określona na poziomie 3,5 mln pasażerów rocznie została przekroczona w 1998 r., kiedy zarejestrowano ponad 3,8 mln obsłużonych pasażerów. Granica możliwości sprawności pracy operacyjnej określona na 6,5 mln pasażerów rocznie została przekroczona w 2005 r., kiedy zarejestrowano ponad 7 mln obsłużonych pasażerów. Wymagało to podjęcia nowych inwestycji. Poprzez oddanie do użytku strefy przylotów nowego terminala w grudniu 2006 r., a następnie w marcu 2008 r. strefy odlotów Terminala 2 lotniska w Warszawie standard obsługi pasażerów został podwyższony.

Jak dotąd w Polsce nie powstało żadne nowe lotnisko komunikacyjne. Z istniejących tylko Warszawa, Gdańsk, Poznań, Wrocław, Katowice oraz Kraków znajdują się powyżej progu rentowności szacowanego na 350 tys. pasażerów rocznie. Oznacza to, że jak

²³⁰ R. Kierzeński, *The challenge of rapidly improving transport infrastructure in Poland*, OECD Economics Department Working Papers No. 640, 29 września 2008 r., s. 16.

dotąd tylko w pięciu regionach w Polsce został stworzony w pełni wydolny system transportu lotniczego. Pozostałe porty lotnicze w Szczecinie, Bydgoszczy, Łodzi, Rzeszowie, Zielonej Górze nie zdołały rozwinąć przewozów na tyle, żeby osiągnąć próg rentowności. Dodatkowo fakt, że ruch w tych portach jest generowany głównie przez jedną linię lotniczą pogłębia wrażliwość tych portów na chwiejną koniunkturę w transporcie lotniczym²³¹.

Ze względu na rozmieszczenie działających w Polsce lotnisk komunikacyjnych niektóre rejony Polski, w szczególności wschodnia część i część województwa zachodniopomorskiego, są położone poza ich obszarami ciężenia. Plany rozwoju infrastruktury lotniskowej przewidują, że przynajmniej w części z tych obszarów powstaną w przyszłości porty lotnicze. Z uwagi na stosunkowo wstępny stan zaawansowania prac nad tymi projektami, trudno prognozować, w jakim horyzoncie czasowym zostaną one zrealizowane²³². W latach 2007–2013 finansowanie infrastruktury lotniczej oraz rozbudowa infrastruktury nawigacyjnej będą wspomagane przez środki unijne.

Po pierwsze, w Programie Operacyjnym „Infrastruktura i Środowisko” przewidziano rozwój sieci lotniczej w Polsce należącej do transeuropejskiej sieci infrastrukturalnej (TEN-T). Środki będą przeznaczone na takie inwestycje, jak: rozbudowa i modernizacja terminali pasażerskich, budowa nowych terminali, zwiększanie przepustowości portów lotniczych, modernizacja infrastruktury lotniskowej. Po drugie, w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przewidziano rozwój portów regionalnych. Łącznie alokacja z Funduszu Spójności przeznaczona na drogową i lotniczą sieć TEN-T w latach 2007–2013 wynosi 8802,4 mln euro. Całkowita wartość projektów realizowana w dziedzinie transportu lotniczego powinna wynieść 4442,49 mln zł (w tym przewiduje się szacunkową kwotę dofinansowania z UE na poziomie 1306,27 mln zł)²³³. Wsparcie będzie wykorzystane na takie działania, jak: rozbudowa pasów startowych i dróg dojazdowych do lotnisk, budowa i rozbudowa terminali pasażerskich.

Podsumowanie

W niniejszym rozdziale podjęto próbę analizy wybranych aspektów zmian, które zaszły na polskim rynku przewozów pasażerskiego transportu lotniczego w wyniku przystąpienia do UE.

²³¹ P. Zagrajek, *Korzyści...*, op.cit., s. 29.

²³² *Ibidem*.

²³³ Zaktualizowana lista projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, luty 2009 r.

Dzięki przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej zaszła poprawa w dostępności usług lotniczych w Polsce. Związane było to przede wszystkim z pełną liberalizacją przewozów lotniczych – otwarciem rynku i dostępu dla przewoźników unijnych do polskiego rynku, a polskich do rynku unijnego. Pozytywne zmiany na rynku nie byłyby możliwe, gdyby nie wycofanie się Polski z pierwotnych zamiarów objęcia tych obszarów okresem przejściowym. Postulat okresów przejściowych miał na celu ochronę polskiego przewoźnika narodowego przed konkurencją ze strony przewoźników zagranicznych. W ciągu 5 lat od przystąpienia polski przewoźnik utrzymał silną pozycję na rynku i plasował się na pierwszym miejscu wśród linii lotniczych według liczby obsłużonych pasażerów w polskich portach lotniczych w latach 2005–2007.

W omawianym okresie szczególne znaczenie dla rozwoju polskiego rynku lotniczego miało pojawienie się przewoźników niskokosztowych. W ciągu 5 lat na polskim rynku działało w sumie 22 przewoźników niskokosztowych, z czego połowa wycofała się na skutek decyzji komercyjnej lub zawieszenia działalności. Taka sytuacja była spowodowana stale pojawiającą się nową konkurencją (tj. wchodzeniem na rynek nowych niskokosztowych przewoźników) i walką o klientów poprzez obniżanie cen biletów. Tylko 5 z 11 operujących przewoźników oferowało więcej niż 2 połączenia. Na polskim rynku działało 2 spośród 3 zdecydowanych liderów europejskiego rynku: *Ryanair* oraz *EasyJet*. *Air Berlin* – trzeci największy przewoźnik niskokosztowy w Europie – wraz z *FlyNiki* wycofali się po kilku miesiącach operowania w Polsce. *Ryanair* operował z największej liczby portów lotniczych w Polsce, tj. z Łodzi, Gdańska, Szczecina, Bydgoszczy, Poznania, Wrocławia, Katowic, Krakowa oraz Rzeszowa. Przewoźnik ten operował z 31 baz operacyjnych w Europie, z czego 19 powstało w okresie, w którym oferował rejsy z Polski i do Polski²³⁴.

Liberalizacja miała również wpływ na sytuację regionalnych portów lotniczych i wzrost liczby pasażerów na nich odprawionych. Porty regionalne zwiększyły siatkę połączeń międzynarodowych oraz znaczenie na polskim rynku lotniczym. Ich rozwój nie odbywał się kosztem wielkości ruchu obsługiwanego przez port w Warszawie.

Zjawiska, które zaszły na polskim rynku lotniczym nie odbiegały od zjawisk zachodzących na zliberalizowanym rynku unijnym. Nastąpił znaczący wzrost oferty przewozowej, na rynku pojawili się nowi przewoźnicy, również przewoźnicy niskokosztowi, którzy wygenerowali nowy ruch lotniczy, a także pojawiła się nowa atrakcyjna oferta cenowa.

²³⁴ P. Zagrajek, *Korzyści...*, op.cit., s. 11–12.

Energetyka

Energetyka w Unii Europejskiej (UE), tak jak we wszystkich krajach przemysłowych, odgrywa zasadniczą rolę w gospodarce. Znaczenie energii dla wzrostu gospodarczego i konkurencyjności Europy systematycznie wzrasta. Stworzenie dobrze funkcjonującego rynku energii jest warunkiem sprostania wszystkim trzem wyzwaniom, przed którymi stoją rynki europejskie: konkurencyjności, stabilności i bezpieczeństwa dostaw.

Przez wiele lat Wspólnoty Europejskie nie poświęcały problematyce energetycznej wiele uwagi. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską nie przewidywał utworzenia wspólnej polityki energetycznej (na wzór na przykład wspólnej polityki rolnej). Stosowano w tej dziedzinie raczej zasadę subsydiarności, a działania wspólnotowe dotyczyły jedynie wybranych aspektów energetyki. Zasadniczy przełom nastąpił pod koniec lat 80. Rozpoczęła się wtedy pogłębiona dyskusja na forum europejskim na temat sektora energetycznego. W 1988 r. opublikowano roboczy dokument na temat wewnętrznego rynku energetycznego²³⁵, w którym po raz pierwszy wyrażono stanowisko dotyczące ustanowienia jednolitego rynku energetycznego. Dokument postulował zintegrowanie wewnętrznego rynku energetycznego oraz określał obszary, które winny się stać przedmiotem uzgodnień w ramach integracji. Zagadnienie integracji rynków zostało rozwinięte w opublikowanych w 1995 r. „Zielonej Księdze” i „Białej Księdze” określanych mianem „Polityki energetycznej Unii Europejskiej”. Postulaty integracji rynku energii znalazły swoją realizację w dwóch podstawowych dyrektywach energetycznych: elektroenergetycznej z 1996 r.²³⁶ i gazowej z 1998 r.²³⁷. Obie dyrektywy miały rozpocząć proces tworzenia się wspólnego, zliberalizowanego i konkurencyjnego rynku energii²³⁸.

²³⁵ *Internal Energy Market 1988 r.*, COM (88) 238.

²³⁶ Dyrektywa 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19 grudnia 1996 r. dotycząca wspólnych zasad dla wewnętrznego rynku w sektorze energii elektrycznej.

²³⁷ Dyrektywa 98/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19 grudnia 1996 r. dotycząca wspólnych zasad dla wewnętrznego rynku gazu ziemnego.

²³⁸ Polityka energetyczna UE została następnie politycznie wzmocniona na szczycie w Lizbonie w marcu 2000 r., na którym przyjęto program reform gospodarczych i społecznych – tzw. Strategię Lizbońską. Na posiedzeniu w Lizbonie Rada Europejska wezwała do szybkiego zakończenia prac nad rynkiem wewnętrznym oraz zwróciła się do Komisji Europejskiej, Rady UE, a także państw członkowskich o przyspieszenie liberalizacji rynków energetycznych.

Odnawialne źródła energii i biopaliwa

UE promuje odnawialne źródła energii (OZE)²³⁹. Do OZE w UE zalicza się energię wiatrową, promieniowania słonecznego, geotermalną, fal, pływów, elektrowni wodnych o mocy poniżej 10 MW oraz z biomasy. Cel polegający na zwiększeniu udziału energii odnawialnej w bilansie energetycznym poszczególnych państw członkowskich do 2020 r. stanowi integralną część pakietu klimatyczno-energetycznego przyjętego w grudniu 2008 r. Wynosi on dla całej UE 20%, Polska zaś jest zobowiązana do osiągnięcia 15% udziału.

W Polsce początek rynku odnawialnych źródeł energii można datować w latach dziewięćdziesiątych. Wiązało się to z powstaniem instalacji wykorzystujących energię wiatru, energii słonecznej, geotermalnej oraz biomasy. Rynek ten, choć rozwijał się prężnie, to przed wstąpieniem do UE był bardzo niewielki. Sytuacja diametralnie zmieniła się w obliczu konieczności wypełnienia międzynarodowych zobowiązań i spełnienia wymogów unijnych. Na przykład w ustawie – Prawo energetyczne z 1997 r. wprowadzono daleko idące zmiany ze względu na konieczność dostosowania prawodawstwa polskiego do wymagań dyrektywy z 2001 r., dotyczącej energii elektrycznej produkowanej z odnawialnych źródeł energii. Modyfikacje te pojawiły się m.in. w prawie dotyczącym ochrony środowiska, finansowego wspierania inwestycji, planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także w prawie budowlanym oraz prawie zamówień publicznych itd. Nowe rozwiązania stwarzające podstawę do intensywnego rozwoju rynku OZE, opartego na produkcji i dystrybucji energii elektrycznej, zaczęły funkcjonować dopiero od października 2005 r.

Najdynamiczniej rozwijającym się OZE jest energia wiatrowa. W Polsce przyrost mocy w przypadku energii wiatrowej od 2006 r. do końca 2007 r. wynosił 100% (ze 152 MW ilość zainstalowana wzrosła do prawie 300 MW)²⁴⁰. Dla energetyki odnawialnej rok 2008 zaczął się bardzo obiecująco – projektem dyrektywy i promocji OZE w ramach pakietu klimatycznego UE – i zakończył się przyjęciem 17 grudnia 2008 r. pakietu klimatycznego wraz z postanowieniami dotyczącymi energii odnawialnej.

Unia Europejska wspiera także stosowanie biopaliw i paliw wzbogaconych o biokomponenty, m.in. w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, dekarbonizacji pa-

²³⁹ W grudniu 1997 r. przyjęta została przygotowana przez Komisję Europejską Biała Księga „Energia dla przyszłości – odnawialne źródła energii”. W dokumencie założono wzrost zużycia energii odnawialnej o 12% do roku 2010. W 2001 r. Parlament Europejski przyjął dyrektywę w sprawie promocji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej generowanej z odnawialnych źródeł energii.

²⁴⁰ Źródło: EWEA, www.ewea.org.

liw używanych w transporcie, zmniejszenia uzależnienia UE od importu ropy naftowej i paliw płynnych, tworzenia nowych źródeł dochodu na obszarach wiejskich i opracowywania trwałych substytutów paliw kopalnych²⁴¹. Polskie prawo stanowi²⁴², że przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, importu lub nabycia wewnątrz UE paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych, którzy je sprzedają lub zbywają w innej formie na terytorium RP, albo zużywają na potrzeby własne, począwszy od 1 stycznia 2008 r. są obowiązani zapewnić w danym roku co najmniej minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedawanych, zbywanych w innej formie lub zużywanych na potrzeby własne²⁴³.

Przemiany na rynkach gazu ziemnego i energii elektrycznej – liberalizacja

Do powstania prawodawstwa dotyczącego wspólnego rynku energii przyczyniło się przyjęcie dwóch dyrektyw energetycznych. Pierwsza z nich z 1996 r. została nazwana dyrektywą „elektryczną” i dotyczyła jednolitych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej. Druga z 1998 r. nazwana została dyrektywą „gazową” i dotyczyła jednolitych zasad rynku gazu. Dyrektywa elektryczna ustanawiała wspólne zasady wytwarzania, przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej oraz określała zasady dotyczące organizacji i działania sektora elektroenergetycznego, a także dostępu do rynku. Nakładała m.in. obowiązek na właścicieli i operatorów sieci elektroenergetycznej umożliwienia swobodnego dostępu do sieci innym podmiotom. Natomiast dyrektywa gazowa ustalała podstawowe, wspólne zasady dotyczące transportu, dystrybucji, dostaw i magazynowania gazu ziemnego. Po wejściu w życie obu dyrektyw został zapoczątkowany proces liberalizacji rynków energii elektrycznej i gazu. Już w tym okresie wystąpiły znaczne różnice pomiędzy państwami członkowskimi dotyczące liberalizacji rynków gazu ziemnego i energii elektrycznej. Niektóre kraje członkowskie otworzyły swoje rynki energii znacznie szerzej, niż wynikało to z obowiązującego prawa.

Doświadczenia zdobyte podczas implementacji postanowień dyrektyw elektrycznej i gazowej skłoniły państwa członkowskie do refleksji na temat przyspieszenia

²⁴¹ Najważniejszymi aktami prawnymi regulującymi rynek biopaliw transportowych w UE jest dyrektywa 2003/30/EC 8 maja 2003 r. w sprawie promocji użycia biopaliw oraz odnawialnych źródeł energii dla celów transportowych i dyrektywa 2003/96/WE Rady UE z 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej.

²⁴² Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. Nr 169, poz. 1199).

²⁴³ Art. 2 ust. 1 pkt 25 i art. 23 ust. 1 ww. ustawy.

i pogłębienia procesu liberalizacji sektorów energii elektrycznej i gazu ziemnego w UE. Owocem dyskusji na forum UE stał się tzw. drugi pakiet energetyczny, w którego skład weszły m.in. nowa dyrektywa UE dotycząca wspólnych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej oraz nowa dyrektywa w sprawie wspólnych zasad wewnętrznego rynku gazu. Polska od początku zainicjowanego przez Komisję procesu legislacyjnego mającego na celu liberalizację rynku wspierała działania Komisji.

W obu nowych dyrektywach rozbudowano zakres ochrony konsumenta oraz zobowiązania publiczne przedsiębiorstw²⁴⁴. Wprowadzono też obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie zamieszczania przez przedsiębiorstwa elektroenergetyczne na rachunkach lub w materiałach promocyjnych udziału poszczególnych źródeł energii w całkowitej mieszance paliw dostawcy w ciągu poprzedniego roku oraz wskazania źródeł informacji o wpływie na środowisko. Rozszerzone zostały zapisy odnoszące się do niezależności wydzielonego operatora systemu przesyłowego. Określono minimum, które musi zostać wprowadzone przez państwa członkowskie, zapewniające niezależność operatorom systemu przesyłowego gazu ziemnego i energii elektrycznej. Wprowadzono obowiązek wydzielenia operatorów systemu dystrybucyjnego w przypadku, gdy jest on częścią przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo. Aby zapewnić niezależność tych operatorów, wprowadzono zapisy mające gwarantować niezależność podejmowania decyzji, takie jak w przypadku operatora systemu przesyłowego. Zmienione zostały również terminy uzyskiwania prawa wyboru własnego dostawcy energii elektrycznej i gazu przez poszczególne grupy odbiorców w celu przyspieszenia tempa wprowadzania konkurencji na rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego, w szczególności zmieniono terminy uzyskania prawa wyboru własnego dostawcy energii elektrycznej i gazu przez poszczególne grupy odbiorców. Dla indywidualnych odbiorców miało to być dostępne od 1 lipca 2007 r.

Dyrektywa gazowa zobowiązała ponadto państwa członkowskie do podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia „równego i otwartego” dostępu do technicznej sieci gazociągów. Przedsiębiorstwa gazownicze mogły według dyrektywy odmówić udostępnienia systemu przesyłowego tylko ze względu na jego ograniczoną wydolność lub gdyby miało to utrudnić realizację wcześniejszych zobowiązań kontraktowych. Dyrektywy bardzo wyraźnie narzuciły państwom członkowskim obowiązek wyznaczenia jednego lub więcej właściwych organów pełniących funkcję regulatora, którego kompeten-

²⁴⁴ Szczególną ochroną dyrektywa elektryczna otoczyła gospodarstwa domowe oraz małe przedsiębiorstwa. Obligatoryjne jest nałożenie na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku podłączenia odbiorców do sieci na warunkach i według taryf konstruowanych w oparciu o metody obliczania lub warunki ustalone bądź zatwierdzone przez organy regulacyjne danego państwa członkowskiego.

cje zostały szczegółowo wymienione²⁴⁵. W Polsce rolę regulatora pełni Urząd Regulacji Energetyki (URE) na mocy ustawy – Prawo energetyczne z 1997 r.

W okresie przed przystąpieniem do UE polski sektor przemysłu gazu ziemnego charakteryzował się faktycznym monopolem jednej spółki, którą było Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA (PGNiG). Przedsiębiorstwo to zajmowało się zarówno wydobyciem i sprowadzaniem gazu ziemnego do Polski, jak i jego przesyłem i sprzedażą (dystrybucją) klientom. PGNiG był idealnym przykładem monopolu naturalnego²⁴⁶. W konsekwencji trudno było mówić o istnieniu rynku gazu ziemnego, bo z jednej strony w Polsce tak naprawdę był tylko jeden sprzedawca, a z drugiej strony ceny były ustalane administracyjnie poprzez zatwierdzanie taryf gazowych przez URE.

W celu wypełnienia zobowiązań akcesyjnych dotyczących dostosowania polskiego prawa rząd podjął działania mające doprowadzić do wprowadzenia odpowiednich mechanizmów rynkowych, przy utrzymaniu niezawodności i rozwoju systemów przesyłowych gazu ziemnego²⁴⁷. Komisja Europejska zwracała szczególną uwagę na problem wyeliminowania subsydiowania skrośnego pomiędzy grupami odbiorców²⁴⁸. Powstał też plan zmiany struktury prawnej i własnościowej rynku gazu ziemnego. Chodziło tutaj o wprowadzenie struktury umożliwiającej pojawienie się konkurencji na rynku. Koniecznością stał się tzw. *unbundling* (rozdzielenie)²⁴⁹, czyli wydzielenie z przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo²⁵⁰ działalności polegającej na przesyśle, magazynowaniu i dystrybucji²⁵¹.

Rozpoczęty proces przekształceń całkowicie odmienił rynek gazu ziemnego w Polsce. Przede wszystkim doszło do daleko idących zmian własnościowych. Utworzona została spółka Operator Gazociągów Przesyłowych – Gaz-System SA (dalej: Gaz-System), która

²⁴⁵ Regulator wg dyrektyw powinien być wyposażony w kompetencje nadzorcze nad: zasadami zarządzania i przyznawania pojemności połączeń, razem z organem lub organami regulacyjnymi tych państw członkowskich, z którymi istnieje połączenie, mechanizmami regulacji przeciążenia krajowego systemu elektroenergetycznego, czasem, w jakim wykonywane jest przyłączenie do sieci i wykonywanie napraw, publikacją przez operatorów informacji dotyczących przyznawania przepustowości, połączeń i eksploatacji sieci, rozdziałem księgowym, przestrzeganiem warunków i taryf dotyczących podłączenia nowych producentów energii elektrycznej, poziomem przejrzystości i konkurencji. Wprowadzono także obowiązek wyposażenia organów regulacyjnych w kompetencje do ustalania lub zatwierdzania przed wejściem w życie co najmniej metod obliczania lub ustalania warunków przyłączenia i świadczenia usług przesyłowych oraz usług bilansowania. Organy regulacyjne powinny mieć również prawo do zmiany warunków, taryf, zasad, mechanizmów i metod, o których była mowa powyżej, w celu zapewnienia równoprawnego traktowania operatorów.

²⁴⁶ Przedsiębiorstwo produkujące energię, będące jednocześnie właścicielem infrastruktury przesyłowej, nie ma żadnego interesu w udostępnianiu jej innym podmiotom, które są dla niego konkurentem. Z tego powodu koniecznym stał się podział tzw. *unbundling* przedsiębiorstwa i wydzielenie działalności polegającej na przesyśle, dystrybucji, magazynowaniu.

²⁴⁷ Patrz: *Program wprowadzania konkurencyjnego rynku gazu ziemnego i harmonogramu jego wdrażania*.

²⁴⁸ Subsydiowanie skrośne to pokrywanie kosztów dotyczących jednego rodzaju prowadzonej przez przedsiębiorstwo działalności gospodarczej lub jednej z grup taryfowych odbiorców usług, przychodami pochodzącymi z innego rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej lub od innej grupy taryfowej.

²⁴⁹ *Unbundling* może mieć następujące formy: księgową, organizacyjną (wyodrębnienie organów zarządzających), prawną (wydzielenie oddzielnej spółki prawa handlowego), właścicielską (działalnością zajmuje się inny podmiot niebędący właścicielemko związany).

²⁵⁰ Przedsiębiorstwo zintegrowane pionowo to przedsiębiorstwo, które prowadzi przynajmniej działalność przesyłową lub dystrybucyjną oraz przynajmniej jedną z działalności: produkcja (wytwarzanie) albo dostawa gazu ziemnego (działalność handlowa).

²⁵¹ „Pionowo zintegrowane sieci operatorów nie są zachęcane do rozwijania sieci w ogólnym interesie rynku w celu umożliwienia dostępu dla nowych uczestników w dziedzinie wytwarzania i dostaw. Liczne dowody świadczą o tym, że decyzje inwestycyjne zintegrowanych pionowo przedsiębiorstw są dostosowane do zapotrzebowania na dostawę dla ich filii. Takie przedsiębiorstwa zazwyczaj są niechętnie zwiększaniu np. zdolności importowych gazu w otwartym procesie, co w niektórych przypadkach prowadziło do problemów z zapewnieniem bezpieczeństwa dostaw. (...) Komisja uważnie zbadała kwestię przeprowadzania rozdziału i stwierdziła, że wyłącznie rygorystyczne przepisy mogłyby zapewnić właściwą zachętę dla operatorów systemu do obsługi i rozwoju sieci w interesie wszystkich użytkowników”. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Perspektywy rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu [SEC(2006) 1709] [SEC(2007) 12].

w 2006 r. została wyznaczona przez Prezesa URE do pełnienia roli operatora systemu przesyłowego gazu na terenie Polski. W ten sposób stworzono spółkę Skarbu Państwa, niezależną od PGNiG zarówno prawnie, jak i własnościowo²⁵². Takie rozwiązanie stało się gwarancją sprawiedliwych i transparentnych warunków przesyłania gazu ziemnego w Polsce.

W przypadku Gaz-Systemu *unbundling* był wydzieleniem nie tylko prawnym (utworzenie odrębnych spółek prawa handlowego), lecz także własnościowym. Kolejnym krokiem było wydzielenie z PGNiG spółek dystrybucyjnych zajmujących się bezpośrednio sprzedażą gazu ziemnego konsumentom. Dystrybucją zajęły się spółki dystrybucyjne w ramach grupy kapitałowej PGNiG. I w tym przypadku Polska zdecydowała się na bardziej prorynkowe rozwiązanie przy wydzieleniu. Obowiązujące dyrektywy składające się na tzw. II pakiet liberalizacyjny wymagały tylko księgowego wydzielenia przesyłu gazu ziemnego, podczas gdy wydzielenie dokonane przez PGNiG miało charakter prawny, czyli polegało na stworzeniu osobnych spółek kapitałowych należących do grupy kapitałowej PGNiG.

Od 1 lipca 2007 r., zgodnie z drugim pakietem liberalizacyjnym, do korzystania z tzw. zasady TPA (*Third Party Access*²⁵³) zostali uprawnieni wszyscy konsumenci gazu, zarówno przemysł, jak i odbiorcy indywidualni. Według tej zasady każdy odbiorca jest uprawniony do korzystania z dotychczasowej sieci przesyłowej i dystrybucyjnej, mając możliwość podjęcia swobodnej decyzji o wyborze sprzedawcy energii. W ten sposób, z jednej strony, podmiot oferujący usługę przesyłu nie może utrudniać konsumentowi w jego swobodnym wyborze dostawcy energii, a z drugiej, operator sieci przesyłowej jest zobowiązany do świadczenia usługi przesyłu dla wszystkich podmiotów na zasadzie równości i transparentności, czyli nakłada na dysponenta infrastruktury obowiązek jej udostępnienia dla dowolnego kontraktu²⁵⁴. Ponadto możliwość wyboru sprzedawcy energii przez każdego z odbiorców powinna być nieodpłatna i odbywać się bez zbędnych komplikacji. Nie każdy klient miał w 2008 r. rzeczywistą możliwość faktycznej zmiany dostawcy gazu ziemnego, niemniej uprawnienie do korzystania z zasady TPA przez wszystkie podmioty było kolejnym krokiem w kierunku monopolistycznej struktury rynku gazu ziemnego.

²⁵² Warto zaznaczyć, że dyrektywa wymagała co najmniej prawnego wydzielenia przesyłu. W dziedzinie rozdziału (*unbundling*) Polska ma duże osiągnięcia, szczególnie na tle wielu państw UE-15 (takich jak np. Francja czy Niemcy). Polska stała się w pewnym sensie liderem *unbundlingu*. Gaz-System jest niezależną od PGNiG spółką, która przejęła od PGNiG infrastrukturę przesyłową. Polska, dokonując wydzielenia własnościowego, poszła dalej, niż było to wymagane, i w tej dziedzinie stała się w pewnym sensie liderem we wprowadzaniu konkurencyjnego rynku. Takie państwa jak Niemcy, czy też Francja nadal sprzeciwiają się rozwiązaniu, jakim jest rozdzielenie własnościowe.

²⁵³ Z ang. dostęp trzeciej strony.

²⁵⁴ Objęta dowolnym kontraktem handlowym energia zostanie dostarczona do wskazanego w umowie miejsca, jeżeli tylko istnieją techniczne i ekonomiczne możliwości realizacji kontraktu.

Co prawda w 2008 r. nadal dominującą pozycję w sektorze gazu ziemnego, a szczególnie w dystrybucji, zajmowała grupa kapitałowa PGNiG, jednakże poza nią działało także kilkadziesiąt innych podmiotów zajmujących się sprzedażą gazu. Ich działalność zasadniczo polegała na odsprzedaży gazu ziemnego nabywanego od PGNiG odbiorcom końcowym, za pośrednictwem własnych, lokalnych sieci dystrybucyjnych. Podmioty te stanowiły lokalne monopole wewnątrz obsługiwanych przez siebie własnych sieci, łącząc działalność dystrybucyjną i obrotu. Pojawienie się na rynku dystrybucji spółek innych niż spółki dystrybucyjne z grupy PGNiG było kolejnym krokiem w kierunku wprowadzenia zasady TPA. Udział tych podmiotów na rynku jest jeszcze mały, lecz może w przyszłości wzrosnąć, doprowadzając do powstania kilku dużych spółek dystrybucyjnych²⁵⁵.

Pod koniec 2008 r. usunięto kolejny legislacyjny problem w implementacji dyrektywy liberalizacyjnej, jakim był brak swobodnego dostępu podmiotów obracających gazem ziemnym do magazynów. Potrzeba swobodnego dostępu do magazynów gazu, a w szczególności do podziemnych magazynów gazu, wynika nie tylko z potrzeby wykorzystywania powierzchni magazynowych przy dostarczaniu gazu do odbiorców, ale także z ustawowego obowiązku utrzymywania zapasów gazu ziemnego. Spółka PGNiG została wskazana jako operator systemu magazynowania w sektorze gazowym, co zobowiązuje ją do udostępnienia na zasadach rynkowych dostępnej powierzchni magazynowej w sposób transparentny i na zasadach rynkowych²⁵⁶. Udostępnienie przez PGNiG swoich magazynów innym podmiotom jest etapem w kierunku dalszego rozwoju konkurencji. W konsekwencji polski rynek gazu ziemnego został otwarty dla podmiotów, które dotychczas nie mogły wejść na polski rynek, gdyż nie dysponowały odpowiednią powierzchnią magazynową.

Nadal nie uwolniono cen gazu ziemnego i jego cena wciąż jest kształtowana na podstawie taryfy zatwierdzonej przez URE dla odbiorców indywidualnych. Nierównomierny rozkład regulacji w ramach rynków energii prowadził do uprzywilejowania jednych przedsiębiorstw kosztem innych. Powodowało to poważne zakłócenia w działaniu

²⁵⁵ „W 40% państw członkowskich, dla których są dostępne dane, liczba niezależnych dostawców na rynku energii elektrycznej wzrosła w okresie od 2005 r. do połowy roku 2007. Na rynku gazu ziemnego ich liczba wzrosła jedynie w jednej czwartej państw członkowskich. Jednakże we Francji, Włoszech, Polsce i Niderlandach liczba dostawców wzrosła o 50% lub więcej [z 10 do 15 dostawców we Francji; z 0 do 75 w Polsce; z 8 do 20 w Niderlandach; ze 123 do 182 (2006 r.) we Włoszech]. W 7 z 21 państw członkowskich na krajowym rynku gazu ziemnego nie działa żaden niezależny dostawca. Odnośnie do rynku energii elektrycznej sytuacja ta ma miejsce jedynie w przypadku Cypru, lecz brak jest odpowiednich danych dla 15 państw członkowskich. Rynki detaliczne nie są jeszcze dobrze rozwinięte, głównie w związku z ograniczonym dostępem podmiotów wchodzących na rynek do dostaw gazu. Nawet na najbardziej rozwiniętym rynku – w Zjednoczonym Królestwie – konkurencja jest zdominowana przez producentów gazu”. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Perspektywy rynku wewnętrznego energii elektrycznej..., *op. cit.*

²⁵⁶ W obszarze magazynowania 100% pojemności podziemnych magazynów gazu znajduje się w posiadaniu PGNiG SA. W 2007 r. spółka udostępniła 50 mln m³ na rzecz OGP Gaz-System SA, w związku z wykonywaniem przez to przedsiębiorstwo funkcji operatora systemu przesyłowego. Pozostała część pojemności była wykorzystywana wyłącznie na potrzeby własne PGNiG.

wprowadzanych mechanizmów rynkowych. Trudno w takich warunkach mówić o wolnej konkurencji, choć z drugiej strony klienci indywidualni są w ten sposób mniej narażeni na znaczne podwyżki cen. Należy pamiętać, że sytuacja sektora w latach 2004–2008 wynikała ze specyfiki polskiego rynku gazu ziemnego, która jest podyktowana niedostatecznym rozwojem infrastruktury.

Polska w pełni wdrożyła pod względem legislacyjnym dotychczasowe przepisy dotyczące liberalizacji rynku gazu. W szczególności dokonano odpowiednich przekształceń prawnych i własnościowych umożliwiających powstanie faktycznego konkurencyjnego rynku gazu ziemnego. Jednakże tempo samej liberalizacji zależy będzie w dużej mierze od czterech głównych czynników: rozbudowy systemu przesyłowego w kierunkach umożliwiających zwiększenie jego przepustowości, rozbudowy pojemności i mocy podziemnych magazynów gazu ziemnego, zrealizowania projektów dywersyfikacyjnych dostawy gazu ziemnego oraz, w dalszej kolejności, uzupełnienia polskiego systemu gazowego o dodatkowe połączenia (interkonektory) z systemami przesyłowymi naszych sąsiadów.

Przed Polską stoi przede wszystkim zadanie stworzenia warunków i bodźca do rozwoju infrastruktury gazowej (magazynów gazu, interkonektorów, nowocześniejszej i bardziej rozbudowanej sieci przesyłowej etc.), która pozwoli stworzyć prawdziwie konkurencyjny rynek, będący częścią wspólnego rynku energii UE. Należy podkreślić, że bez odpowiedniej infrastruktury, pozwalającej na realną dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw gazu ziemnego, rzeczywista liberalizacja nie jest możliwa²⁵⁷. W szczególności ważne jest wykorzystanie w tym celu instrumentów unijnych, jak na przykład polityki spójności, w której przewidziano fundusze na infrastrukturę energetyczną w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, czy też rozwoju transeuropejskich sieci energetycznych (TEN-E *Trans-European Network – Energy*), które mogą skorzystać z finansowania odrębnej linii budżetowej UE.

Tak jak w przypadku gazu ziemnego, Polska zobowiązała się do przyjęcia unijnego *acquis* w sektorze elektroenergetycznym. Podobnie jak w przypadku sektora gazu ziemnego przyjęcie prawodawstwa wspólnotowego miało przyspieszyć wprowadzenie rozwiązań zmierzających do likwidacji faktycznego monopolu spółek dystrybucyjnych w dziedzinie sprzedaży energii elektrycznej odbiorcom końcowym. Podstawową różnicą w momencie negocjacji akcesyjnych była jednak struktura tego rynku, gdyż nie było w Polsce jednej dominującej spółki, lecz istniały za to naturalne monopole lokalne. Odbiorcy kupowali energię elektryczną od lokalnego dostawcy, do którego byli podłączeni.

²⁵⁷ Gaz importowany pochodzi głównie z Rosji.

Jednym z największych problemów polskiego rynku elektroenergetycznego przed implementacją dyrektywy była dominacja kontraktów długoterminowych (KDT)²⁵⁸. Kontrakty te uniemożliwiały swobodny obrót energią i działały niekorzystnie na rynek, ograniczając zakres jego działania. Ponadto dostęp do rynku detalicznego ograniczony był przez monopolistyczne działania dużych operatorów sieciowych, czyli przede wszystkim na faktycznym braku zasady TPA dla klientów indywidualnych. Dostrzegano także słabość polskiego sektora elektroenergetycznego, co miało powodować problemy związane z ich zdolnością do konkurencji na rynku europejskim oraz możliwościami inwestycyjnymi.

W 2004 r., przed implementacją dyrektywy elektrycznej, odbiorcy nieindywidualni często rezygnowali z działań zmierzających do zmiany sprzedawcy na skutek stosowanych przez spółki dystrybucyjne praktyk zniechęcania odbiorców do zmiany sprzedawcy poprzez mnożenie trudności formalnych i technicznych. Ponadto zachęcano odbiorców do utrzymania statusu odbiorcy taryfowego poprzez renegecjonowanie niektórych warunków umów, które stanowiły sztuczne bariery rozwoju konkurencji. Na przykład zastosowanie TPA uwarunkowane było bardzo wysokimi kosztami związanymi z przeprowadzeniem modernizacji układów pomiarowo-rozliczeniowych oraz systemów informatycznych co powodowało, że zyski z nowej taryfy były niwelowane kosztami poniesionymi na modernizację i dostosowanie odbiorcy do nowej taryfy. Ponadto występował brak faktycznej konkurencji cenowej w sferze wytwarzania i niewielkie zainteresowanie wytwórców bezpośrednią sprzedażą do odbiorców.

Przy okazji implementacji dyrektywy elektrycznej zauważono potrzebę powołania do życia nowych, silniejszych kapitałowo podmiotów, co przyniosło konsolidację spółek elektroenergetycznych w 2007 r. Są to: PGE – Polska Grupa Energetyczna SA, Tauron Polska Energia SA, ENERGA SA i ENEA SA. Ponadto dokonano wydzielenia prawnego działalności w zakresie dystrybucji oraz obrotu energią elektryczną bądź jej wytwarzania w dotychczasowych spółkach²⁵⁹. Rozdzielenia tego dokonano według dwóch wytycznych. Po pierwsze, nastąpiło wydzielenie dystrybucji: utworzone zostały nowe podmioty gospodarcze, które miały przejąć działalność związaną z dystrybucją energii elektrycznej (operatorów sieci dystrybucyjnej – OSD) i do których w formie aportu został wniesiony majątek dystrybucyjny dotychczasowych spółek. Po drugie, wydzielono także obrót: w dotychczasowych spółkach dystrybucyjnych pozostał majątek związany

²⁵⁸ W 1994 roku do polskiej energetyki wprowadzono mechanizm ekonomiczny w postaci kontraktów długoterminowych. Są to wieloletnie umowy na dostawę energii elektrycznej, gwarantujące poziom przychodów wytwórców energii. Umożliwiało to finansowanie projektów inwestycyjnych służących zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz spełnianiu rosnących międzynarodowych norm ekologicznych.

²⁵⁹ Ustawa – Prawo energetyczne nałożyła na przedsiębiorstwa zintegrowane pionowo obowiązek wydzielenia prawnego operatorów systemów przesyłowych oraz operatorów systemów dystrybucyjnych.

z wykonywaniem działalności w zakresie dystrybucji, natomiast wyodrębniony został (przeniesiony do innych podmiotów) majątek związany z wykonywaniem innych rodzajów działalności koncesjonowanej (obróć oraz wytwarzanie energii elektrycznej). Stworzono także niezależnego operatora systemu przesyłowego dla elektroenergetyki. Został nim PSE – Operator SA na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej na okres od 1 stycznia 2008 r. do 1 lipca 2014 r.

Kolejnym krokiem w stronę liberalizacji rynku energii elektrycznej było uwolnienie cen energii dla przemysłu od 1 stycznia 2008 r. Od tego momentu Prezes URE nie zajmuje się zatwierdzaniem taryf na ceny energii, ale są one kreowane na rynku energii. Efektem tego były znaczne podwyżki cen prądu elektrycznego. Uzasadnieniem podwyżek był m.in. brak uwolnienia cen dla odbiorców indywidualnych, wzrost cen nośników energii, zapotrzebowanie na dodatkowy kapitał służący inwestycjom oraz uwzględnienie kosztów polityki klimatycznej. W 2008 r. energia elektryczna dla podmiotów gospodarczych, konsumentów 75% zużytego prądu, podrożała o około 25–30%. Efektem tej podwyżki było zwiększenie kosztów produkcji, spadek konkurencyjności na rynku, szczególnie odczuwalny w branżach, w których energia elektryczna ma duży udział w kosztach (np. sektor metalurgiczny), choć też było bodźcem do szukania sposobów na bardziej efektywne wykorzystanie energii i wdrażania wydajniejszych technologii. Na przełomie 2008 i 2009 r. zapowiedź dalszych, o ponad 40%, podwyżek cen dla przemysłu spowodowała szerokie protesty biznesu. Pojawiły się nawet głosy nawołujące do powrotu do taryfowania cen energii dla przemysłu.

Z dniem 1 lipca 2007 r. formalnie wprowadzono zasadę TPA. Od tego momentu każdy z 15 mln odbiorców, bez względu na to, czy był odbiorcą indywidualnym czy nie, był uprawniony do zmiany sprzedawcy energii elektrycznej. Niestety niewielu odbiorców skorzystało ze swoich praw. Na koniec 2007 r. odnotowano tylko 604 odbiorców, którzy zawarli umowę sprzedaży ze sprzedawcą innym niż spółka obrotu wyodrębniona z przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo działająca na terenie OSD, do którego sieci są przyłączeni. W 2008 r. takich zmian było także niewiele, bo zaledwie 1018 na 15 mln uprawnionych (odbiorców w gospodarstwach domowych oraz w grupie przedsiębiorstw). Być może stało się tak, gdyż zabrakło odpowiednio szeroko zakrojonej i jasnej kampanii informacyjnej, która powinna mieć na celu poinformowanie wszystkich odbiorców o przysługujących im prawach oraz o sposobie ich wykorzystania, co wyposażyłoby ich w wiedzę pozwalającą obronić się przed nieuczciwymi kontrahentami.

Polska legislacyjnie wdrożyła dotychczasowe przepisy dotyczące liberalizacji rynku energii elektrycznej i dokonała przekształceń umożliwiających powstanie struktury własnościowej sektora pozwalającej na powstanie wolnego rynku energii elektrycznej. Podobnie jednak jak w sektorze gazu ziemnego istnieje problem izolacji polskiego systemu od innych systemów elektroenergetycznych, bez czego stworzenie jednolitego rynku energii UE będzie niemożliwe.

Bezpieczeństwo energetyczne i infrastruktura

Unijne przepisy dotyczące kwestii obowiązkowych zapasów paliw płynnych są najstarszą częścią wspólnotowego prawa energetycznego (zostały po raz pierwszy wyrażone w dyrektywie z 1968 r.). Obecnie obowiązująca dyrektywa dotycząca zapasów pochodzi z 1998 r. Państwa członkowskie mają obowiązek utrzymywania zapasów ropy, wystarczających na 90 dni średniego dziennego zużycia z roku poprzedniego. Zgodnie z dyrektywą²⁶⁰ państwo członkowskie jest zobowiązane do tworzenia i utrzymywania infrastruktury, która jest niezbędna do gromadzenia i utrzymywania wymaganych przez prawo zapasów oraz wdrażania procedury kontroli przestrzegania obowiązku posiadania zapasów.

W zamkniętym w 2001 r. stanowisku negocyjnym w obszarze „Energia” Polska przyjęła obowiązek implementowania dyrektywy dotyczącej rezerw paliwowych. Polska zgłaszała znaczne trudności w implementacji przepisów o magazynowaniu. Z tego powodu został wynegocjowany okres przejściowy na dochodzenie do poziomu 90-dniowych zapasów do 31 grudnia 2008 r. Harmonogram zwiększania zapasów zakładał osiągnięcie 90-dniowych zapasów w 2008 r.²⁶¹. Dochodzenie do tego poziomu określone było następująco: 2002 r. – 50 dni; 2003 r. – 58 dni; 2004 r. – 65 dni; 2005 r. – 72 dni; 2006 r. – 80 dni; 2007 r. – 87 dni; 2008 r. – 90 dni.

W celu pełnego wdrożenia dyrektywy i wypełnienia polskiego zobowiązania zawartego w traktacie akcesyjnym uchwalona została ustawa o zapasach paliw płynnych²⁶². W prawie zostały określone m.in. zasady tworzenia zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych, na które składają się zapasy państwowe two-

²⁶⁰ Dyrektywa Rady 98/93/WE z 14 grudnia 1998 r. zmieniająca dyrektywę 68/414/EWG nakładającą na państwa członkowskie EWG obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów surowej ropy naftowej i/lub produktów ropopochodnych.

²⁶¹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 14 czerwca 2002 r. w sprawie harmonogramu tworzenia zapasów paliw ciekłych.

²⁶² Ustawa z 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i zakłóceń na rynku naftowym.

rzony przez ministra właściwego ds. gospodarki i utrzymywane przez Agencję Rezerw Materiałowych (nie mniej niż 14-dniowe średnie dzienne wewnętrzne zużycie) i zapasy obowiązkowe tworzone i utrzymywane przez przedsiębiorców (nie mniej niż 76-dniowe średnie dzienne wewnętrzne zużycie).

Obowiązek osiągnięcia 90-dniowego poziomu zapasów paliw został generalnie wypełniony już w 2007 r. Nie można jeszcze mówić o osiągnięciu w pełni zadawalającego wyniku ze względu na stan rozwoju polskiej infrastruktury magazynowej²⁶³. Biorąc pod uwagę rozwój sektora paliwowego i motoryzacji w Polsce, pojemności magazynowe są relatywnie niewielkie i powinny być pilnie zwiększone. Szczególnie brakuje pojemności w podziemnych magazynach, gdzie przechowywanie paliw jest najmniej kosztowne. Pomimo tej niedoskonałości systemu, należy zauważyć, że dzięki wyżej wymienionym zmianom Polska nie tylko posiada własne rezerwy ropy naftowej i paliw płynnych, ale także może otrzymać wsparcie w postaci ropy naftowej lub paliwa w przypadku poważnego przerwania dostaw, co wydatnie i w sposób rzeczywisty poprawia bezpieczeństwo energetyczne kraju.

Niestety brakuje podobnego mechanizmu w przypadku gazu ziemnego. Polska, mając na względzie swoje bezpieczeństwo energetyczne, postanowiła ustanowić obowiązkowe strategiczne rezerwy gazu ziemnego na wzór rezerw paliwowych, stając się niewątpliwym pionierem tego typu rozwiązania w UE²⁶⁴. Polskie regulacje mogą w przyszłości stanowić swego rodzaju wzór dla przyszłej poprawionej dyrektywy dotyczącej bezpieczeństwa w dziedzinie gazu ziemnego. Wprowadzenie takiego mechanizmu jest jednym z polskich postulatów zgłaszanych na forum UE co do bezpieczeństwa europejskiego.

Oczywistym jest, że żadna procedura pomocowa nie jest w stanie zadziałać bez odpowiedniej infrastruktury energetycznej. Polska wchodziła do UE z dosyć słabymi sieciami energetycznymi. Sieć elektroenergetyczna jest bardzo mocno przestarzała, a niektóre jej fragmenty mają nawet 40 lat. Z kolei sieć gazowa jest niewystarczająco rozwinięta. W wielu regionach kraju (część Pomorza, Mazury, część województwa łódzkiego) jest praktycznie odizolowana od polskiego systemu przesyłowego i jedyną możliwością dostarczenia gazu odbiorcom jest przewożenie go w butlach. Brakuje też połączeń (in-

²⁶³ Równoległe do obowiązku utrzymywania podobnego poziomu zapasów paliw Polska była zobowiązana także w ramach swoich starań o członkostwo w Międzynarodowej Agencji Energii (MAE). MAE została powołana w 1974 r. w celu stworzenia międzynarodowego systemu współpracy i wsparcia w sytuacjach kryzysowych na rynku naftowym. Wymagania członkowskie MAE określa Porozumienie w sprawie Międzynarodowego Programu Energetycznego z 18 listopada 1974 r. oraz późniejsze decyzje Rady Zarządzającej MAE nazwane wspólnie Decyzjami w sprawie Skoordynowanych Środków Antykryzysowych.

²⁶⁴ Ustawa zobowiązuje producentów i importerów gazu ziemnego do tworzenia rezerw, których wielkość powinna pokryć wolumen odpowiadający 30 dniom przywozu gazu ziemnego zrealizowanego przez przedsiębiorstwo prowadzące działalność w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą lub podmiot dokonujący przywozu gazu ziemnego w okresie dwunastu miesięcy liczonych od 1 kwietnia roku ubiegłego do 31 marca danego roku. Zapasy obowiązkowe stanowią majątek zobowiązanych do ich gromadzenia i utrzymywania, a ponoszone w związku z tym koszty wliczane są do kosztów uzasadnionych, stanowiących podstawę do ustalania taryfy. Zapasy obowiązkowe gazu ziemnego oddano do dyspozycji ministra właściwego do spraw gospodarki i mogą one być uruchomione przez operatorów systemu przesyłowego gazowego lub operatora systemów połączonych gazowych, którzy odpowiedzialni są za bezpieczeństwo pracy systemu gazowego na mocy decyzji ministra właściwego do spraw gospodarki. Osiągnięcie tego poziomu zapasów wyznaczono na rok 2012.

terkonektorów) zarówno gazowych, jak i elektroenergetycznych z systemami przesyłowymi innych krajów, co uniemożliwia wzajemną pomoc w przypadku problemów w dostawach. Ponadto interkonektory będą konieczne do urzeczywistnienia jednolitego i konkurencyjnego rynku energii.

Słabość rynku energetycznego polegająca na braku odpowiednich połączeń jest problemem nie tylko polskim, lecz także europejskim. Aby ułatwić powstawanie jednolitego rynku, powstał program rozwoju sieci TEN-E²⁶⁵. W ramach TEN-E zostały określone rodzaje projektów, które mogą ubiegać się o finansowanie w ramach instrumentów finansowych. Lista inwestycji gazowniczych jest bardzo długa i prócz przesyłu obejmuje też zwiększenie pojemności podziemnych magazynów gazu, rozbudowę terminali odbiorczych i działania na rzecz zwiększenia zużycia skroplonego gazu ziemnego. Między innymi znajduje się na niej projekt interkonektora pomiędzy Danią i Polską, który umożliwiłby przesył gazu ziemnego z Morza Północnego do Polski. Dotychczas jednak Polsce nie udało się w sposób efektywny wykorzystać funduszy z TEN-E. W przyszłości można się spodziewać wzbogacenia instrumentów finansowych pozwalających na przyznanie większych niż dotychczas środków na infrastrukturę. W szczególności potrzebne jest uzyskanie finansowania dla projektów koniecznych dla bezpieczeństwa i funkcjonowania wspólnego rynku, które jednak nie są inwestycjami czysto komercyjnymi.

W obecnej sytuacji Polska określa swoje priorytety dotyczące rozwoju sieci, skupiając się przede wszystkim na zapewnieniu odpowiednich dostaw gazu ziemnego. W szczególności potrzebne są połączenia, które umożliwiłyby dywersyfikację dostaw (terminal LNG, połączenie z Danią). Planowane interkonektory elektroenergetyczne mają z kolei odpowiadać na rosnące w Polsce zapotrzebowanie na energię elektryczną (most energetyczny Polska–Litwa).

Problematyka związana z polityką klimatyczną

Problematyce zmian klimatu Unia Europejska nadała wysoki priorytet w procesie negocjacji prowadzonym w ramach kolejnych Konferencji w sprawie zmian klimatu, czy ratyfikacji Protokołu z Kioto. Przyjęcie do wspólnotowego porządku prawnego Konwen-

²⁶⁵ Celem polityki unijnej w ramach TEN-E jest stworzenie konkurencji i równego dostępu przedsiębiorstw do wspólnotowego rynku oraz przyspieszenie rozwoju regionalnego i zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej państw unijnych. Polityka UE realizuje trzy główne priorytety wspólnej polityki energetycznej: konkurencyjność, bezpieczeństwo dostaw energii i zrównoważony rozwój. Europejski Bank Inwestycyjny jest głównym źródłem finansowania dla sieci transeuropejskich. TEN-E obejmuje zarówno rozbudowę sieci lokalnych i połączenia między nimi, jak i połączenia międzynarodowe.

cji oraz Protokołu z Kioto ukierunkowało zakres zmian wprowadzanych stopniowo do wspólnotowej polityki i rozwiązań prawnych w zakresie jakości powietrza. Wspólnota Europejska zobowiązała się do 8% redukcji emisji gazów cieplarnianych w ramach protokołu z Kioto. Zobowiązanie to zostało rozdzielone na poszczególne państwa UE-15. Państwa członkowskie UE ustaliły, że kraje mające największy dystans gospodarczy do nadrobienia mogły zwiększyć swoje emisje w latach 2008–2012 w stosunku do roku 1990. Inne państwa członkowskie zobowiązały się natomiast do większego poziomu redukcji. Polska, podobnie jak inne „nowe” państwa członkowskie, które przystąpiły do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r., miała indywidualnie wywiązać się z zobowiązań zaciągniętych w ramach Protokołu z Kioto do roku 2012.

Unia Europejska od kilku lat coraz mocniej podkreśla, że polityka ochrony klimatu posiada najwyższy priorytet w strategii i programach UE dotyczących ochrony środowiska. Podstawy europejskiej polityki klimatycznej wytyczono w dyrektywie ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych (EU ETS). W ten sposób wprowadzono do systemu prawa unijnego nowy mechanizm ekonomiczny w formie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Każde państwo członkowskie zostało zobowiązane do opracowania i przekazania do Komisji Europejskiej, na każdy okres rozliczeniowy, czyli odpowiednio na okres 2005–2007 oraz 2008–2012, Krajowego Planu Rozdziału Upnień (KPRU). W planie tym dokonywano rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych dla wszystkich objętych EU ETS podmiotów oraz ustalano ich rezerwę.

Począwszy od 1 stycznia 2005 r. przedsiębiorstwa objęte EU ETS zostały zobowiązane do rejestrowania swoich emisji. Pod koniec każdego roku przedsiębiorstwa zobowiązane są do przedstawienia sprawozdań na temat emisji w danym roku. Przedsiębiorstwa muszą także upewniać się, że są w posiadaniu wystarczającej ilości przydziałów przeznaczonych do zwrotu każdego roku, aby uniknąć sankcji finansowych. Państwa członkowskie są zobowiązane do wydania przydziałów w terminie do końca lutego każdego roku zgodnie z ostateczną decyzją w sprawie przydzielenia, jak również do zarządzania krajowym rejestrem, gromadzenia zweryfikowanych danych dotyczących emisji oraz pilnowania, by każde przedsiębiorstwo zwróciło odpowiednią ilość przydziałów. Każde państwo członkowskie przedstawia Komisji Europejskiej sprawozdanie roczne. W całej UE w pierwszej fazie działania systemu, czyli w latach 2005–2007 było objętych ok. 12 tys. podmiotów, które odpowiadały za 46% europejskiej emisji CO₂. Przedsiębiorstwa musiały się zmieścić w przyznanej im kwocie pozwoleń na emisje gazów cieplarnianych. Jedno uprawnienie odpowiada emisji 1 tony CO₂. Wygospodarowana ewentu-

alnie nadwyżka, wynikająca np. z przeprowadzonych modernizacji instalacji, mogła być sprzedana na rynku podmiotom, których emisje przekroczyły przyznany im limit. Jeśli przyznane uprawnienia są dla jakiegoś podmiotu niewystarczające, to był on zobowiązany do dokupienia takiej ich ilości, która jest potrzebna do prowadzenia produkcji.

Polski KPRU I na lata 2005–2007 został zaakceptowany przez Komisję pod warunkiem m.in. obniżenia przez Polskę limitu uprawnień o 16,5%. W dobiegającym końca trzyletnim okresie rozliczeniowym 2005–2007 polskie przedsiębiorstwa zmieściły generalnie swoje emisje w przyznanym limicie. W 2005 r. krajowi emitenci wypuścili do atmosfery 203 mln ton CO₂, podczas gdy roczny limit sięgał 239 mln ton²⁶⁶. Dzięki uzyskaniu pewnych nadwyżek, które mogły być sprzedane, pierwszy okres obowiązywania systemu handlu zezwoleniami do emisji nie był bardzo bolesny dla polskiej gospodarki. Ponadto podczas KPRU I, ze względu na regulacje cen sprzedaży energii do odbiorców, nie była uwzględniana w rachunkach za energię elektryczną cena zezwolenia na emisje CO₂.

Zupełnie inaczej przedstawiała się sytuacja KPRU II na lata 2008–2012. Przygotowany projekt polskiego KPRU II został bardzo krytycznie oceniony przez Komisję Europejską. Polska odpowiedź²⁶⁷ nie zadowoliła Komisji²⁶⁸, która w marcu 2007 r. zdecydowała, że wnioskowana przez Polskę liczba uprawnień powinna zostać zredukowana do poziomu 208,5 miliona ton. Polska zaskarżyła decyzję Komisji do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Niemniej do czasu zakończenia postępowania przed Trybunałem Polska musiała zastosować się do decyzji Komisji. W tym celu 1 lipca 2008 r. Rada Ministrów uchwaliła KPRU II według wersji Komisji Europejskiej²⁶⁹.

W latach 2008–2012 nastąpi, na skutek niekorzystnej dla polski decyzji Komisji Europejskiej, znaczny brak zezwoleń na emisje, co przełoży się na ceny i konkurencyjność polskiej produkcji. Niedobór zezwoleń może w szczególnym stopniu objąć energetykę. W porównaniu ze starym projektem (niezatwierdzonym przez Komisję) KPRU II elektrownie zawodowe otrzymają nie 105 760 000 ton CO₂, lecz 129 941 966, co daje spadek o 19%, elektrociepłownie zawodowe otrzymają nie 26 509 318 ton CO₂ lecz 38 260 314, co daje spadek o 31%. Cena zakupu brakujących zezwoleń na emisje przełoży się także na cenę energii elektrycznej, która jest w Polsce generowana głównie z węgla (kamiennego i brunatnego).

²⁶⁶ W 2006 r. w niektórych branżach nastąpił istotny wzrost emisji (np. 26,5% w sektorze cementu), ale producenci energii, najwięksi emitenci CO₂, wyemitowali tylko o 1,8% dwutlenku węgla więcej niż rok wcześniej.

²⁶⁷ Zgodnie z nową propozycją Polska wnioskowała o przydział uprawnień do emisji w latach 2008–2012 w wysokości 259 692 421 ton CO₂. Proponowana w nowym KPRU II przez Polskę liczba uprawnień do emisji uwzględnia specyfikę polskiej gospodarki.

²⁶⁸ Komisja Europejska stwierdziła m.in., że tylko narzucając redukcję emisji, można skłonić przedsiębiorstwa, aby przestawiały się na nowoczesne technologie.

²⁶⁹ Pomimo tego KPRU II nie został do tej pory zatwierdzony ostatecznie przez Komisję Europejską. Bez tego zatwierdzenia KPRU II nie może prawidłowo funkcjonować.

Spowodować to może zahamowanie rozwoju gospodarczego Polski i w konsekwencji niewykorzystanie szansy likwidacji luki rozwojowej, szansy, jaką dała integracja z Unią Europejską. Możliwy jest także znaczący spadek konkurencyjności polskich produktów w stosunku do towarów europejskich i spoza UE, co w konsekwencji może oznaczać dodatkowy wzrost bezrobocia oraz spadek dochodów budżetowych, a także ograniczenie atrakcyjności Polski dla inwestorów zagranicznych. Rosnące koszty wytwarzania energii elektrycznej niekorzystnie odbiją się także na rachunkach za energię u odbiorców indywidualnych.

W marcu 2007 r. Rada Europejska określiła jednomyślnie cele redukcji emisji gazów cieplarnianych w horyzoncie 2020 r. na 20%, zwiększenie udziału OZE do 20% i 20% zwiększenie efektywności energetycznej. Rada pozostawiła nierozstrzygniętą kwestię konkretnych zobowiązań poszczególnych państw członkowskich. W konkluzjach Rady znalazł się zapis mówiący o wzmocnieniu mechanizmów systemu handlu emisjami, który ma się przyczynić do dalszego zmniejszenia emisji CO₂. Na tej podstawie Komisja przedstawiła na początku 2008 r. tzw. pakiet klimatyczno-energetyczny.

Pierwotna architektura pakietu, a konkretnie rozwiązania dotyczące EU ETS były bardzo niekorzystne dla polskiej gospodarki. W projekcie nowej dyrektywy dotyczącej EU ETS zrezygnowano z KPRU na rzecz planów sektorowych na poziomie UE. Ponadto wprowadzono obowiązek zakupu zezwoleń na emisje CO₂ na aukcji w 100% dla elektrowni zawodowych, a stopniowo od 20% w roku 2013 do 100% w roku 2020 dla pozostałych sektorów. Sytuacja Polski, na tle Europy była szczególnie specyficzna, gdyż ok. 96% energii elektrycznej jest generowane z węgla kamiennego, co łączy się z dużym poziomem emisji na MWh²⁷⁰. W szczególności Polsce groziło przeniesienie cen CO₂ bezpośrednio na konsumentów i skokowy wzrost cen energii elektrycznej zarówno dla przemysłu, jak i dla gospodarstw domowych. Wynikiem tego byłoby nie tylko znaczne zubożenie społeczeństwa, ale także utrata miejsc pracy oraz znaczne zmniejszenie dynamiki rozwoju gospodarczego i dochodów budżetowych.

Głównym postulatem w trudnych negocjacjach dotyczących pakietu była korekta EU ETS poprzez wprowadzenie długookresowej derogacji, polegającej na zastosowaniu dla sektora elektroenergetycznego metody wskaźnikowo-aukcyjnej (ze wskaźnikami zróżnicowanymi dla poszczególnych rodzajów paliw). Polska popierała też dodatkowe zrównoważenie pakietu poprzez stworzenie specyficznego funduszu solidarnościowego dla mniej zamożnych państw członkowskich, które byłyby obciążone niewspółmiernymi kosztami implementacji pakietu oraz które dokonały już znacznych redukcji CO₂ od 1990 r.

²⁷⁰ Ok. 960 kilogramów CO₂, przy średniej europejskiej wynoszącej ok. 400 kg na MWh (Francja np. ok. 100 kg MWh).

Efektom negocjacji był sukces Polski, polegający na uzyskaniu zapisów w dyrektywie ETS, które zapewniały ambitną redukcję CO₂ w sposób korzystniejszy dla gospodarki, w szczególności dla polskiej elektroenergetyki. Od 2013 r. bezpłatne uprawnienia będą mogły pokryć do 70% emisji energetyki. Ten odsetek będzie stopniowo ograniczany aż do 2020 r. Dzięki możliwości wprowadzenia bezpłatnych zezwoleń na emisje w sektorze energetycznym uda się znacząco ograniczyć wzrost cen energii elektrycznej zarówno dla przemysłu, jak i dla gospodarstw domowych. Ponadto powstał fundusz solidarności, który będzie zasilany przez odpowiednią redystrybucję uprawnień do emisji pomiędzy państwami członkowskimi. 10% ogółu emisji w Europie zostanie rozdzielonych w oparciu o poziom zamożności (według PKB), co zapewni, że uprawnienia do emisji z państw zamożnych trafią do państw na niższym poziomie rozwoju. Ponadto 2% ogółu uprawnień do emisji zostanie rozdzielone na podstawie klucza osiągnięć w redukcji emisji w ramach Protokołu z Kioto. W odniesieniu do przemysłów energochłonnych zdecydowano o tym, że uprawnienia do emisji będą rozdzielane nieodpłatnie i to w dość szerokim zakresie. Powinno to ograniczać ryzyko przenoszenia produkcji poza granice Unii Europejskiej – tym samym chronić miejsca pracy w tych przemysłach na terenie Unii Europejskiej.

Pomimo sukcesów negocjacyjnych trudno w obecnej chwili podsumować koszty dotychczasowej polityki klimatycznej. Koszty wdrożenia polityki klimatycznej składają się z kosztów inwestycyjnych i administracyjnych. Koszty inwestycyjne ponoszone przez przedsiębiorstwa i przenoszone na konsumentów związane są z przystosowaniem instalacji do wymagań dyrektywy ETS i Protokołu z Kioto w celu redukcji emisji gazów cieplarnianych. Do tego dochodzą jeszcze koszty administracyjne obejmujące wydatki na stworzeniu systemu. Okres 2005–2007, podczas którego obowiązywał KPRU I, okazał się być dosyć łaskawy dla polskiej gospodarki. Zupełnie inaczej będzie zapewne w okresie 2008–2012, gdy zezwolenia są w planowanym niedoborze i ich wysoka cena będzie odzwierciedlona w cenach na polskim rynku. Polityka klimatyczna jest bardzo kosztowana, szczególnie dla takich krajów jak Polska, której energetyka w znacznej mierze opiera się na węglu.

Podsumowanie

W rozdziale dotyczącym energetyki w sposób ogólny i skrótowy przedstawione zostały najważniejsze działania i przekształcenia w wybranych podsektorach sektora energetycznego, w szczególności w sektorze elektroenergetycznym i gazowniczym a także za-

gadnienia związane z bezpieczeństwem energetycznym, OZE i biopaliwami oraz polityką klimatyczną. W krótkim, pięcioletnim okresie dokonano w Polsce wielu zasadniczych zmian w modelu i funkcjonowaniu energetyki w wielu jej obszarach i sektorach.

Oba zasadnicze dla gospodarki i konsumentów rynki gazu ziemnego i energii elektrycznej doświadczyły znaczącej transformacji. Niektóre efekty już są zauważalne, inne powinny pojawić się w niedalekiej przyszłości. Nie stworzono w Polsce dobrych warunków ramowych sprzyjających inwestycjom, czyli stabilnego systemu regulacyjnego oraz uczciwej zachęty dla inwestycji. W szczególności system taryfikacji utrzymany dla cen gazu ziemnego i energii elektrycznej dla odbiorców indywidualnych nie sprzyja ani rozwinięciu konkurencji, ani inwestycjom. Nie zdołano dotychczas poradzić sobie z problemami infrastrukturalnymi, które stanowią jedną z najpoważniejszych barier w rozwoju polskiej energetyki. W szczególności zabrakło czasu na efektywną dywersyfikację nośników energii i rozbudowę odpowiednich powierzchni magazynowych paliw płynnych i gazowych.

Przyjęcie dyrektywy elektrycznej i gazowej stworzyło jedynie ramy prawne funkcjonowania wspólnotowego rynku energii. Implementacja dyrektyw nie oznacza automatycznie pojawienia się zliberalizowanego rynku, lecz jest warunkiem *sine qua non* powstania zliberalizowanego i konkurencyjnego rynku. Należy zauważyć, że te przekształcenia w polskiej energetyce są częścią pewnego procesu, który nie jest jeszcze zakończony, a którego pełnych efektów spodziewać się możemy dopiero w przyszłości. W szczególności należy pamiętać, że rzeczywista liberalizacja nie jest możliwa bez gruntownej dywersyfikacji. Podobnie nie jest możliwy rzeczywisty wspólny rynek bez likwidacji dominacji w Europie wielkich spółek energetycznych, które są zintegrowane pionowo. Pomimo wszystkich dotychczasowych wysiłków związanych z przekształceniami w sektorach gazu ziemnego i energii elektrycznej jesteśmy dopiero na początku drogi. Perspektywa urynkowania polskiego sektora gazu ziemnego to nie okres 5 czy 10, ale raczej kilkunastu lat.

Nie udało się radykalnie zwiększyć bezpieczeństwa energetycznego Polski, gdyż gaz ziemny nadal importowany jest praktycznie z jednego kierunku. Jedynym ewidentnym sukcesem jest znaczny postęp w dziedzinie zwiększonego bezpieczeństwa w sektorze paliwowym nie tyle poprzez zmianę struktury importu, co poprzez utworzenie rezerw stanowiących margines bezpieczeństwa w przypadku wystąpienia przerwy w dostawach.

W sektorze paliwowym wzrosło bezpieczeństwo energetyczne Polski. Po pierwsze, Polska wypełniła zobowiązania z traktatu akcesyjnego i tym samym stworzyła za-

pasy, które stanowią pewien margines bezpieczeństwa w przypadku kryzysu dostaw. Po drugie, zyskała też możliwość dostępu do skutecznego mechanizmu pomocowego w ramach UE pozwalającego zwalczać negatywne skutki przerw w dostawach ropy naftowej za pomocą rezerw należących do innych państw członkowskich.

Przekształcenia dostosowawcze w energetyce wiązały się z koniecznością poniesienia nakładów finansowych na modernizację bądź też budowę nowych instalacji, gdyż jednym z największych polskich problemów w tym obszarze jest infrastruktura. Z tego względu niezbędne są kolejne nakłady finansowe aby zapewnić Polsce infrastrukturę umożliwiającą dostarczenie Polakom taniej, zrównoważonej, bezpiecznej i czystej energii. W tym kontekście szczególnie ważne jest wykorzystanie środków finansowych dostępnych w ramach UE.

Procesy zmian są w toku zarówno w sektorze gazu ziemnego, jak i elektroenergetycznym, w kwestii bezpieczeństwa energetycznego, klimatu i odnawialnych źródeł energii. W przypadku liberalizacji nie pojawiły się jeszcze ani pozytywne skutki procesu, jakimi ma być konkurencyjny i jednolity europejski rynek nastawiony na konsumenta, ani też negatywne, jakim będą większe niż obecnie podwyżki cen energii dla odbiorców indywidualnych.

Ochrona środowiska

Akcesja Polski do Unii Europejskiej (UE) stanowiła istotny impuls dla krajowej polityki zarządzania zasobami naturalnymi w zakresie dostosowania jej do unijnych standardów ochrony środowiska.

Działania dostosowawcze w tej dziedzinie rozpoczęły się na długo przed akcesją. W okresie transformacji ustrojowej Polska była zaawansowana we wdrażaniu unijnych wymogów ochrony środowiska, ograniczając przy tym zależność wzrostu gospodarczego od presji na środowisko. Należy pamiętać, iż proces dostosowawczy w obszarze środowiska był długotrwały i wymagał nie tylko odpowiedniego przygotowania prawno-instytucjonalnego, ale także znacznych nakładów inwestycyjnych. W tym kontekście istotne było uzyskanie podczas negocjacji akcesyjnych okresów przejściowych w odniesieniu do wdrożenia najbardziej „kosztownych” dla polskiej gospodarki przepisów prawa wspólnotowego.

Wpływ członkostwa Polski w UE w obszarze środowiska będzie mógł zostać całościowo oceniony dopiero po upływie ostatniego z tych okresów, a więc po roku 2017.

Niemniej należy podkreślić wagę wysiłku podjętego przez Polskę w zakresie dostosowania się do unijnych standardów ochrony środowiska. W rezultacie podjętych działań już odnotowano pozytywne tendencje w zakresie poprawy stanu środowiska w Polsce. Jest to efektem nie tylko harmonizacji polskiego prawa ze wspólnotowym dorobkiem prawnym, ale przede wszystkim dokonania znacznych nakładów inwestycyjnych w infrastrukturę ochrony środowiska. *Gros* inwestycji dostosowawczych uzyskało wsparcie finansowe z funduszy pomocowych UE. Sukcesem w tym zakresie jest niemal całkowite wykorzystanie puli środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), przeznaczonej na ochronę środowiska w ramach środków dostępnych w latach 2004–2006.

Ogólny przegląd konsekwencji członkostwa Polski w UE w sferze ochrony środowiska naturalnego

Kompleksowe akty prawne regulowały kwestię ochrony środowiska na długo przed podjęciem działań dostosowujących do wymogów UE. Transformacja ustrojowa i związane z nią zmniejszanie udziału w rynku tradycyjnych sektorów tzw. przemysłu ciężkiego oraz perspektywa członkostwa Polski w UE zainicjowały szeroko zakrojone zmiany w polityce ochrony środowiska. Zobowiązania negocjacyjne polskiego rządu niejako wymusiły podjęcie działań ograniczających negatywny wpływ na środowisko jeszcze przed dniem akcesji. Rozpoczęcie procesu dostosowawczego do wymogów wspólnotowych wyznaczyło kolejny, znaczący krok na drodze poprawy stanu środowiska w Polsce.

Sztandarowym przykładem były tu działania zmierzające do poprawy czystości powietrza w bardzo uprzemysłowionym, a zarazem najbardziej zdegradowanym ekologicznie obszarze tzw. Czarnego Trójkąta²⁷¹. Poprzez wspólne wysiłki rządów zainteresowanych państw oraz wsparcie finansowe z przedakcesyjnego funduszu pomocowego PHARE²⁷² osiągnięto znaczącą redukcję emisji do powietrza głównych substancji zanieczyszczających. W latach 1989–1997 emisja dwutlenku siarki (SO₂) oraz tlenków azotu (NO_x) w regionie Czarnego Trójkąta na terenie Polski zmniejszyła się o ok. 70%, a pyłów o blisko 90%, co pozwoliło na osiągnięcie dopuszczalnych prawem stężeń tych substancji już w roku 2000²⁷³.

Ochrona środowiska jest jednym z kluczowych obszarów podlegających działaniom regulacyjnym Wspólnoty Europejskiej (WE). Obecnie obowiązuje w tej dziedzinie ponad 600 aktów prawnych. Zainicjowane na szeroką skalę procesy harmonizacji ze wspólnotowym dorobkiem prawnym zaowocowały przeniesieniem do polskiego porządku prawnego najważniejszych dyrektyw z zakresu ochrony środowiska już w latach 2000–2001²⁷⁴. W odniesieniu do 13 najbardziej kosztownych we wdrożeniu aktów prawa wspólnotowego rząd polski wynegocjował aż 20 częściowych okresów przejściowych, zagwarantowanych przez traktat akcesyjny. Pozwoliły one na korzystne rozłożenie w cza-

²⁷¹ Region tworzony przez północną Bohemię w Czechach, południową Saksonię w Niemczech oraz byłe województwa jeleniogórskie i wałbrzyskie w Polsce, objęty programem działań wypracowanych w ramach grupy roboczej powołanej na mocy porozumienia ministrów ochrony środowiska Czechosłowacji, Niemiec i Polski w czerwcu 1991 r. W marcu 2000 r. decyzją grupy roboczej ds. Czarnego Trójkąta postanowiono o uchyleniu szczególnych wymogów w odniesieniu do przedmiotowego regionu.

²⁷² PHARE: *Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies* – utworzony w 1989 r. program mający na celu udzielenie materialnej pomocy państwom kandydującym do UE.

²⁷³ Elektrownia Turów SA, „Czarny trójkąt” staje się zielony, „Rzeczpospolita” 2000, nr 86 (5556), dodatek reklamowy „Energia XXII – Ciepło, Elektroenergetyka, Gaz”, s. 15.

²⁷⁴ W drodze ustawy z 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach oraz ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne.

sie trudnych do realizacji i kosztownych działań dostosowawczych. Jeżeli chodzi o liczbę uzyskanych okresów przejściowych, obszar środowisko wyróżniał się nie tylko w porównaniu z innymi obszarami negocjacyjnymi rządu polskiego, ale także na tle innych krajów aspirujących do członkostwa w UE. Należy tu podkreślić, iż pozostałe państwa kandydujące uzyskały najwyżej cztery główne okresy przejściowe. Zgoda na polskie postulaty była odzwierciedleniem ogromu problemów i wymaganych nakładów inwestycyjnych. Konieczne do poniesienia w ciągu 15–20 lat po akcesji nakłady inwestycyjne w obszarze środowisko i energetyka szacowano wówczas na kwotę rzędu 120–140 mld złotych²⁷⁵.

Szczególnie istotne było uzyskanie czterech okresów przejściowych na stopniowe osiągnięcie wymaganego przez UE poziomu oczyszczania ścieków (co wiązało się z koniecznością budowy i modernizacji oczyszczalni ścieków) oraz trzech okresów przejściowych na dostosowanie się sektora energetycznego do unijnych limitów zanieczyszczeń odprowadzanych do atmosfery. Wynegocjowano również możliwość stopniowego uzyskiwania tzw. pozwolenia zintegrowanego, obejmującego odprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza i ścieków oraz wytwarzanie odpadów, stanowiącego swoistą „licencję ekologiczną” na prowadzenie działalności przez duże zakłady przemysłowe, fermy hodowlane, czy też składowiska odpadów. Polska uzyskała także okresy przejściowe na dostosowanie się do wymogów UE w zakresie gospodarowania odpadami, co pozwoliło na rozłożone w czasie osiągnięcia wymaganych poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, modernizację składowisk odpadów, czy też wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych w zakresie nadzoru i kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów.

Bez możliwości stopniowego dostosowywania się do wymogów UE polska gospodarka byłaby narażona na znaczne koszty w sektorze przemysłu. Niemożliwe byłoby także dostosowanie istniejącej infrastruktury ochrony środowiska, tak aby dotrzymać obowiązujących w tym zakresie standardów unijnych już w dniu akcesji.

O tym, jak kluczowe dla polskiej gospodarki było uzyskanie okresów przejściowych, dobitnie świadczy długi czas, na jaki zostały udzielone. Okresy te wciąż obowiązują w odniesieniu do najbardziej kosztochłonnych obszarów dostosowawczych²⁷⁶. W sektorze energetyki proces dostosowywania się do wymogów unijnych w zakresie dotrzymania limitów emisji zanieczyszczeń do powietrza zakończy się dopiero w 2017 r. Pełne dostosowanie oczyszczalni ścieków do wyższych wymogów co do stopnia oczysz-

²⁷⁵ J. Trusczyński, *Wyniki negocjacji akcesyjnych w obszarach energii i ochrony środowiska*, „Rzeczpospolita” 2003 r., nr 60 (6440), dodatek reklamowy „Ochrona środowiska XVI”, s. 1.

²⁷⁶ Na dostosowanie do wymogów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/80/WE z 23 października 2001 r. w sprawie ograniczania emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania, dyrektywy Rady 91/271/EWG z 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych oraz dyrektywy Rady 1999/31/WE z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów.

czania ścieków powinno się zakończyć w roku 2015, a składowisk odpadów komunalnych do unijnych wymagań technicznych – w 2012 r.

Z tego względu wciąż konieczne jest podejmowanie nowych i kontynuacja już podjętych długofalowych inwestycji dostosowawczych. Pełne korzyści związane z poprawą jakości środowiska i ewentualny wpływ dostosowań w tym obszarze na konkurencyjność polskiej gospodarki ujawnią się dopiero w długim okresie.

Większość wymagań unijnych w zakresie ochrony środowiska przed zanieczyszczeniem już obowiązuje. Również i tutaj konieczne było poczynienie koniecznych nakładów inwestycyjnych i podjęcie ogromnego wysiłku dostosowawczego przez polski przemysł.

W tym zakresie za znaczące osiągnięcie należy uznać dostosowanie się kluczowych sektorów przemysłowych do wymogów tzw. dyrektywy IPPC²⁷⁷. Przepisy wynikające z dyrektywy IPPC wymuszały m.in. stosowanie tzw. Najlepszej Dostępnej Techniki (*Best Available Technique* BAT) oraz zmniejszanie energo- oraz materiałochłonności procesów technologicznych – co było niezbędnym warunkiem uzyskania wspomnianego wcześniej pozwolenia zintegrowanego. Do końca 2008 r. pozwolenia zintegrowane wydano już dla 94,7% z 3020 instalacji wymagających takiego pozwolenia²⁷⁸. Co prawda, instalacje te stanowiły jedynie ok. 15% wszystkich przedsiębiorstw, których działalność wpływa na środowisko²⁷⁹, jednak z uwagi na ich rozmiar były one „odpowiedzialne” za większość zanieczyszczeń odprowadzanych do środowiska na terenie kraju.

Przykład dyrektywy IPPC pokazuje, iż dla niektórych przedsiębiorstw wejście do UE mogło oznaczać konieczność zaprzestania działalności w związku z niedostosowaniem się do nowych standardów ochrony środowiska. Od 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2007 r. Inspekcja Ochrony Środowiska wszczęła postępowanie w sprawie wstrzymania użytkowania 836 instalacji, które nie miały wymaganego pozwolenia zintegrowanego (co stanowiło 28,1% wszystkich instalacji podlegających temu obowiązkowi). W rezultacie w okresie tym wydano 221 decyzji wstrzymujących użytkowanie instalacji niemających takiego pozwolenia²⁸⁰. Stanowiło to wyraźny sygnał dla zakładów, iż niedostosowanie do wymogów wspólnotowych wiąże się z groźbą poniesienia znacznych strat finansowych

²⁷⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 96/61/WE z 24 września 1996 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (wersja skonsolidowana: dyrektywa 2008/1/WE z 15 stycznia 2008 r.).

²⁷⁸ Źródło danych: Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Departament Inspekcji i Orzecznictwa; Ministerstwo Środowiska, Departament Instrumentów Środowiskowych.

²⁷⁹ Szacunkowe obliczenia na podstawie danych zawartych w materiale: Ministerstwo Środowiska, *Program wdrażania dla Dyrektywy Rady 1996/61/WE w sprawie zintegrowanego zapobiegania i ograniczania zanieczyszczeń*, Warszawa 2001 r.

²⁸⁰ Główny Inspektor Ochrony Środowiska, *Informacja w sprawie ustalenia przez Inspekcję Ochrony Środowiska stanu uregulowania formalnoprawnego w zakresie posiadania pozwoleń zintegrowanych przez prowadzących instalacje podlegające temu obowiązkowi (wg stanu na dzień 31 grudnia 2007 r.)*, Warszawa 2008 r., s. 7.

związanych z zatrzymaniem produkcji. Głośną sprawą było tu wstrzymanie działalności zakładu utylizacji odpadów powierzących „Ekoutil”²⁸¹.

Jednakże należy pamiętać, iż „środowiskowy” aspekt członkostwa Polski w UE wiąże się nie tylko z kosztami finansowymi. Wymierny efekt działań dostosowawczych stanowiła poprawa stanu środowiska, a także poprawa jakości życia ludzi poprzez unowocześnienie infrastruktury ochrony środowiska na terenie kraju. Ważna była także modernizacja polskich przedsiębiorstw, uwarunkowana koniecznością spełnienia wysokich standardów ekologicznych, pozwalająca na wzrost ich konkurencyjności na rynku wewnętrznym UE.

Zwiększeniu konkurencyjnej pozycji polskich firm na rynku sprzyjały także mechanizmy oferowane przez UE w dziedzinie zarządzania środowiskowego (EMAS²⁸²) i tzw. oznakowań ekologicznych produktów²⁸³ (*Ecolabelling*). Wykorzystanie tych instrumentów przyniosło obopólne korzyści – i dla środowiska, i dla przedsiębiorców, polegające w szczególności na zmniejszeniu wielkości emisji, a tym samym wysokości opłat za korzystanie ze środowiska, ograniczeniu zużycia surowców i poprawie wizerunku przedsiębiorstwa.

Na uwagę zasługuje także fakt, iż w wyniku akcesji Polski do UE podniósł się także poziom ochrony przyrody – poprzez objęcie wrażliwych przyrodniczo obszarów kraju zakresem Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000²⁸⁴. Dotychczas zostało wyznaczonych 141 obszarów specjalnej ochrony ptaków oraz przygotowano propozycję 364 obszarów specjalnej ochrony siedlisk – które łącznie obejmują 18,95% powierzchni całego kraju²⁸⁵.

Należy przy tym podkreślić, iż Polska ze swoimi unikatowymi zasobami przyrodniczymi stanowiła cenny „nabytek” dla UE-15, wzbogacając dziedzictwo przyrodnicze Europy. W momencie akcesji Polska wyróżniała się wieloma obszarami chronionymi, takimi jak parki narodowe czy rezerваты. Zmiany w środowisku powstałe na skutek rozwoju gospodarczego następowały w naszym kraju wolniej niż na zachodzie Europy. Stąd też na terenie Polski zachowały się unikatowe gatunki i rodzaje siedlisk przyrodniczych²⁸⁶. Sztandarowym przykładem mogą tu być: zachowana w stanie niemalże pier-

²⁸¹ Więcej na ten temat: B. Gomzar, *Książę na kościach*, „NIE” 2006 r., nr 25, s. 4-5; <http://www.kropla-sepzn.vel.pl/index.php?name=News&file=article&sid=150>.

²⁸² System ekzarządzania i audytu (*Eco-Management and Audit Scheme – EMAS*), ustanowiony w drodze rozporządzenia (WE) nr 761/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 19 marca 2001 r. dopuszczającego dobrowolny udział organizacji w systemie zarządzania środowiskiem i audytu środowiskowego we Wspólnocie; według stanu na koniec 2008 r., w systemie EMAS w Polsce było zarejestrowanych 15 organizacji, w tym 12 przedsiębiorców.

²⁸³ Wspólnotowe oznakowanie ekologiczne Ecolabel, o które można się ubiegać na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1980/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 lipca 2000 r. w sprawie zrewidowanego programu przyznawania wspólnotowego oznakowania ekologicznego oraz decyzji Komisji w sprawie ustanowienia kryteriów ekologicznych odnoszących się do wspólnotowego programu przyznawania oznakowania ekologicznego dla poszczególnych grup wyrobów; według stanu na koniec 2008 r., w Polsce wydano 11 certyfikatów Ecolabel (w tym 10 dla środków czystości).

²⁸⁴ Podstawą tworzenia sieci Natura 2000 jest dyrektywa Rady 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikich ptaków oraz dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory; Sieć Natura 2000 tworzą dwa typy obszarów: obszary specjalnej ochrony ptaków (OSO) i specjalne obszary ochrony siedlisk (SOO).

²⁸⁵ Źródło danych: Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Departament Obszarów Natura 2000.

²⁸⁶ M. Trzeciak, *Projektowane regulacje prawne zagrożeniem dla ochrony przyrody*, „Przyroda Polska” 2005 r., nr 2; http://przyroda.polska.pl/wartosci/czego_nam_zazdrozcza/index.htm.

wotnym Puszcza Białowieska i znana m.in. z racji kontrowersji związanych z budową obwodnicy Augustowa dolina Rospudy. Na tle innych państw członkowskich UE Polska wyróżniała się także znaczną różnorodnością i bogactwem fauny, obejmującej liczne gatunki ginące i rzadko występujące na kontynencie europejskim²⁸⁷.

Zachowanie czystości wód, powietrza i przyrody ma także niebagatelne znaczenie społeczne. Dla większości społeczeństwa (84%) stan środowiska naturalnego jest, oprócz względów ekonomicznych i społecznych, ważnym czynnikiem wpływającym na jakość życia²⁸⁸.

Szczegółowe przedstawienie konsekwencji, dla środowiska oraz dla przedsiębiorców, działań dostosowawczych podjętych w poszczególnych obszarach ochrony środowiska w związku z akcesją Polski do UE zostało zawarte w kolejnych częściach niniejszego rozdziału.

Ochrona atmosfery

Dla poprawy czystości powietrza atmosferycznego w Polsce kluczowe znaczenie ma redukcja emisji najbardziej zanieczyszczających substancji, takich jak dwutlenek siarki (SO₂), tlenki azotu (NO_x), pyły, tlenek węgla (CO) oraz dwutlenek węgla (CO₂), przyczyniający się dodatkowo do nasilenia efektu cieplarnianego. Dostosowanie do wymogów wspólnotowych w zakresie ochrony powietrza wiąże się natomiast z koniecznością poniesienia znacznych nakładów finansowych na modernizację bądź też budowę nowych instalacji.

W tym zakresie do najważniejszych, a zarazem najbardziej kosztownych w implementacji aktów prawa wspólnotowego należy zaliczyć tzw. dyrektywę LCP²⁸⁹ wprowadzającą limity emisji poszczególnych substancji zanieczyszczających pochodzących ze spalania paliw na cele energetyczne. W odniesieniu do ustalonych w dyrektywie LCP wartości dopuszczalnych emisji do powietrza dwutlenku siarki, tlenków azotu i pyłów wciąż obowiązują okresy przejściowe dla elektrowni, elektrociepłowni i ciepłowni wymienionych w traktacie akcesyjnym. Bieg terminów okresów przejściowych dotyczących osiągnięcia wymaganych poziomów emisji dwutlenku siarki i pyłów rozpoczął się dopiero z początkiem roku 2008

²⁸⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Notatka informacyjna Wyniki badań GUS Ochrona środowiska 2008*, materiał na konferencję prasową, 23 grudnia 2008 r., s. 13.

²⁸⁸ Eurobarometer, *Attitudes of European citizens towards the environment, Results for Poland, 2008 r.*, s. 3.

²⁸⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/80/WE z 23 października 2001 r. w sprawie ograniczania emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania.

(i trwać będzie odpowiednio do końca 2015 r. i 2017 r.), a w odniesieniu do emisji tlenków azotu – rozpocznie się 1 stycznia 2016 r. i potrwa do końca roku 2017. Jednocześnie Polska została zobowiązana do osiągnięcia celów pośrednich dla emisji substancji zanieczyszczających z całego sektora dużych źródeł spalania odpowiednio w latach 2008 i 2012.

Wdrożenie dyrektywy LCP wymagało poczynienia znacznych nakładów inwestycyjnych w sektorze energetyki. Z całkowitym kosztem wdrożenia, oszacowanym w planie implementacyjno-finansowym na 47 mld złotych, do poniesienia w latach 2003–2020²⁹⁰, uznawana jest ona za jedną z najdroższych dyrektyw środowiskowych. Przykładowo, koszty niezbędnych inwestycji w instalacje do odsiarczania gazów pochodzących z energetycznego spalania paliw dla wybranych elektrociepłowni w Polsce szacowano na kwoty rzędu od 120 do 330 mln złotych dla każdego zakładu²⁹¹.

Niemniej można uznać, iż polski sektor energetyki z sukcesem uporał się z dotychczasowymi wyzwaniami stawianymi przez UE w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem. Zrealizowano wiele inwestycji mających na celu dostosowanie do wymogu dotrzymania unijnych standardów emisyjnych, choć w ostatnich latach zaobserwowano tendencję spadkową w zakresie liczby oddawanych do użytku instalacji do redukcji i neutralizacji zanieczyszczeń gazowych i pyłowych.

Przykładem dobrej praktyki w tym zakresie są inwestycje dostosowawcze realizowane w Polsce przez koncern energetyczny Vattenfall. Prowadzone nieprzerwanie od 2001 r. przedsięwzięcia modernizujące i budowa nowoczesnych instalacji do energetycznego spalania paliw oraz instalacji do redukcji emisji gazowych i pyłowych pozwoliły na uzyskanie znaczącego efektu ekologicznego, polegającego na obniżeniu emisji dwutlenku siarki, tlenków azotu oraz pyłów w należących do koncernu elektrociepłowniach. Sztandarowym przykładem jest tu realizowana obecnie budowa mokrej instalacji odsiarczania spalin w warszawskiej elektrociepłowni Siekierki. Celem przedsięwzięcia jest znacząca redukcja emisji SO₂ i pyłu, pozwalająca na dotrzymanie przyszłych ostrzejszych standardów emisyjnych wymaganych przez UE²⁹². Dzięki temu mieszkańcy warszawskich Siekierok będą się cieszyć czystszyim powietrzem.

Podjęte wysiłki zaowocowały znaczną redukcją emisji SO₂, której głównym źródłem (60%) jest energetyka zawodowa. Dane statystyczne GUS wskazały na 21% spadek emisji tego zanieczyszczenia w porównaniu z rokiem 2000, z czego 19% przypało na

²⁹⁰ Źródło danych: Ministerstwo Środowiska, Departament Ochrony Atmosfery i Zmian Klimatu.

²⁹¹ S. Krystek, *Działania w zakresie budowy, wymiany i modernizacji urządzeń elektrowni dla pokrycia zapotrzebowania na energię elektryczną i ciepło oraz realizacja wytycznych UE w zakresie ochrony środowiska*, materiały konferencyjne Izby Gospodarczej Energetyki i Ochrony Środowiska, 28 listopada 2005 r., http://www.igeos.pl/doc/2005/11/miedzynarodowa/prezentacje/11_S.Krystek_pol.pdf.

²⁹² Źródło danych: Vattenfall Heat Poland SA.

okres poakcesyjny (lata 2004–2006). W roku 2007 znacznie (z 14 do 1) spadła liczba obszarów, na których zanotowano przekroczenia poziomów dopuszczalnych SO_2 ²⁹³.

Odnotowano również spadek emisji innych zanieczyszczeń do powietrza, co wiązało się oczywiście z poniesieniem znacznych nakładów finansowych, także w innych sektorach niż energetyka. Przykładowo, w sektorze produkcji cementu w latach 1990–2008 wydatkowano 6 mld złotych na inwestycje dostosowawcze, dzięki czemu osiągnięto w tym okresie m.in. aż 40-krotne zmniejszenie emisji pyłu do atmosfery²⁹⁴.

Odmiennie przedstawia się sytuacja, jeżeli chodzi o emisję gazów cieplarnianych, a zwłaszcza dwutlenku węgla (CO_2) i używanych w urządzeniach chłodniczych i klimatyzacyjnych fluorowęglowodorów. Całkowita emisja tych gazów przez długi czas wskazywała tendencję malejącą, jednak od roku 2002 powoli rosła. Zwiększenie emisji wynikało przede wszystkim z większego zapotrzebowania na energię, w związku z rozwojem gospodarczym kraju. Jednak tendencja ta nie odbiegała od odnotowanego średniego wzrostu emisji CO_2 w UE-27²⁹⁵.

Podobnie niekorzystną tendencję odnotowano także w odniesieniu do emisji niebezpiecznego dla zdrowia ludzi pyłu zawieszonego (PM10). W roku 2007 odnotowano przekroczenia poziomów dopuszczalnych tego pyłu aż w 60 na 170 stref kraju wyznaczonych na potrzeby oceny i zarządzania jakością powietrza²⁹⁶. Cząstki pyłu emitowane są nie tylko przez przemysł, ale także przez pojazdy i komunalne systemy grzewcze, stąd też przełamanie niekorzystnych tendencji w tym zakresie wymaga podjęcia szerokich działań inwestycyjnych, w szczególności rozbudowy sieci dróg w celu zmniejszenia korków komunikacyjnych.

Oprócz dotychczasowej kontynuacji działań mających na celu spełnienie wymogów wspólnotowych w zakresie ochrony powietrza, Polska stanęła w obliczu nowych wyzwań w tym zakresie. Sztandarowym przykładem może być tu tzw. dyrektywa CAFE²⁹⁷. W celu pełnej implementacji jej przepisów konieczne jest podjęcie szeroko zakrojonych działań w zakresie monitoringu, informowania, raportowania oraz zarządzania jakością powietrza, gdzie koszt samych tylko działań przygotowawczych i stworzenia stosownej infrastruktury oszacowany został na 24,4 mln złotych²⁹⁸.

Ochrona atmosfery jest obszarem, w którym członkostwo Polski w UE było najbardziej widoczne. *Gros* inwestycji mających na celu zmniejszenie emisyjności polskiego

²⁹³ Źródło danych: Ministerstwo Środowiska, Departament Ochrony Atmosfery i Zmian Klimatu.

²⁹⁴ *Ibidem*.

²⁹⁵ Główny Urząd Statystyczny, *Notatka informacyjna Wyniki badań GUS Ochrona środowiska 2008*.

²⁹⁶ Źródło danych: Ministerstwo Środowiska, Departament Ochrony Atmosfery i Zmian Klimatu.

²⁹⁷ Dyrektywa 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszyego powietrza dla Europy.

²⁹⁸ Źródło danych: Ministerstwo Środowiska, Departament Ochrony Atmosfery i Zmian Klimatu.

przemysłu zrealizowano właśnie ze względu na wymogi wspólnotowe. Pozytywnym rezultatem tych działań jest stopniowa poprawa czystości powietrza, osiągnięta w sytuacji postępującego rozwoju gospodarczego.

Gospodarka wodno-ściekowa

Priorytetowym, wymaganym od państw członkowskich UE, a zarazem najbardziej kosztownym zadaniem ochrony wód przed zanieczyszczeniem powodowanym przez ścieki komunalne, jest zapewnienie pełnego biologicznego oczyszczania ścieków i podwyższonego poziomu usuwania biogenów (związków azotu i fosforu) – zgodnie z wymaganiami tzw. dyrektywy ściekowej²⁹⁹. Wymagania dotyczące systemów kanalizacji zbiorczej i oczyszczania ścieków komunalnych nie będą miały w Polsce pełnego zastosowania aż do 31 grudnia 2015 r. Jednakże określone w traktacie akcesyjnym cele pośrednie wymuszają stopniowe dostosowywanie się do przedmiotowych wymogów. Polska obowiązana jest do redukcji ładunków zanieczyszczeń biodegradowalnych w kolejnych horyzontach czasowych do końca lat: 2005, 2010, 2013 i 2015 i w rezultacie do uzyskania minimum 75% wskaźnika redukcji.

Osiągnięcie celów wspólnotowych w zakresie oczyszczania ścieków komunalnych do roku 2015 wymagało wyposażenia kraju w nowoczesną infrastrukturę wodno-kanalizacyjną. Działania w tym zakresie zostały określone w przyjętym w 2003 r. Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK). Program ten przewiduje budowę, rozbudowę lub modernizację 1734 oczyszczalni ścieków komunalnych w blisko 1577 aglomeracjach oraz budowę około 37 tys. km sieci kanalizacyjnej. Koszt realizacji KPOŚK do 2015 r. oszacowano na 42,6 mld złotych, w tym na budowę, rozbudowę i modernizację systemów kanalizacji zbiorczej przewidziano ok. 32,1 mld złotych, a na budowę, rozbudowę lub modernizację oczyszczalni ścieków komunalnych – ok. 10,5 mld złotych. Przykładem inwestycji realizowanych w ramach KPOŚK jest projekt „Kompleksowa ochrona wód podziemnych aglomeracji kieleckiej”, przewidujący w szczególności rozbudowę i modernizację sieci wodociągowej oraz kanalizacji sanitarnej na terenie czterech gmin³⁰⁰.

Rezultatem wzmożonych wysiłków podjętych w celu dotrzymania wymogów wspólnotowych dotyczących oczyszczania ścieków komunalnych była znaczna poprawa

²⁹⁹ Dyrektywa 91/271/EWG Rady z 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych.

³⁰⁰ Więcej o projekcie na stronie: http://www.wod-kiel.com.pl/dzien_wody_2008.html.

efektywności w tym zakresie. Odnotowano istotny wzrost ilości ścieków oczyszczanych w oczyszczalniach o wysoko efektywnych technologiach oczyszczania, umożliwiających zwiększoną redukcję azotu i fosforu. Zgodnie z danymi statystycznymi GUS, w latach 2004–2007 ilość ścieków oczyszczanych takimi metodami wzrosła o 17%³⁰¹, a w porównaniu z rokiem 2000 – aż o 80%. W okresie poakcesyjnym liczba oczyszczalni ścieków komunalnych z podwyższonym usuwaniem biogenów wzrosła o blisko 10% (z 689 do 765). W obiektach tych oczyszcza się aż 70% ścieków odprowadzanych siecią kanalizacyjną z miast i wsi na terenie kraju, co stanowi wynik zbliżony do średniej UE-27³⁰². Wymierny skutek działań zmierzających do uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej w Polsce, na jaki wskazały dane statystyczne, stanowił także 21%³⁰³ przyrost długości sieci kanalizacyjnej w latach 2004–2007.

W latach 2004–2007 zasadniczo nie odnotowano znaczących zmian, jeżeli chodzi o ilość i proporcje oczyszczanych i nieoczyszczanych ścieków przemysłowych i komunalnych. Pozytywne tendencje w tym zakresie widoczne były natomiast w dłuższej perspektywie, na przestrzeni lat 2000–2007, kiedy to nastąpiło znaczne zmniejszenie ilości: ścieków przemysłowych i komunalnych wymagających oczyszczenia – o 14%, a ścieków nie oczyszczanych – o 50%³⁰⁴.

Efektywność usuwania biogenów w procesie oczyszczania ścieków ma bezpośredni wpływ na stan czystości wód Morza Bałtyckiego. W latach 2000–2007 odnotowano spadek ilości substancji biogenych odprowadzanych do Bałtyku, odpowiednio o 13% dla azotu i o 25% dla fosforu³⁰⁵. Mimo tej pozytywnej tendencji oraz stopniowego spadku stężeń ww. substancji w wodach Odry i Wisły w długookresowej perspektywie³⁰⁶, w dalszym ciągu stan czystości wód tego akwenu nie może być uznany za satysfakcjonujący. Wciąż utrzymujący się wysoki poziom degradacji środowiska morskiego wpływa negatywnie zarówno na zasoby ryb w wodach Bałtyku, a tym samym pośrednio na kondycję sektora rybołówstwa, jak i na walory turystyczne polskiego wybrzeża.

Konieczna jest więc mobilizacja wysiłków zmierzających do poprawy jakości ścieków odprowadzanych do wód i do ziemi. Pozytywnym sygnałem w tym zakresie są działania fińskiej fundacji *John Nurminen Foundation*. W Polsce rozpoczęła ona realizację dużego projektu

³⁰¹ Źródło: obliczenia własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona środowiska 2005*, Warszawa 2005 r., s. 189; Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona środowiska 2008*, Warszawa 2008 r., s. 202.

³⁰² Główny Urząd Statystyczny, *Notatka informacyjna Wyniki badań GUS Ochrona środowiska 2008*, op.cit., s. 8.

³⁰³ Źródło: obliczenia własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny, op.cit., s. 194; Główny Urząd Statystyczny, op.cit., s. 181.

³⁰⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Notatka informacyjna Wyniki badań GUS Ochrona środowiska 2008*, op.cit., s. 7.

³⁰⁵ *Ibidem*, s. 8.

³⁰⁶ J. Igras, *Ocena wielkości zrzutów składników biogenych z obszarów rolniczych Polski do Bałtyku*, [w:] *Ocena stanu zanieczyszczenia płytkich wód gruntowych, narażonych bezpośrednio na zrzuty składników biogenych, w tym szczególnie z rolnictwa oraz możliwości potencjalnego wpływu zanieczyszczeń pochodzących z produkcji rolnej na środowisko*, opracowanie wykonane na zlecenie ministra rolnictwa i rozwoju wsi, J. Igras (red.), Puławy 2008 r., s. 112.

związanego z redukcją substancji biogenych poprzez usprawnienie procesu oczyszczania ścieków komunalnych, którym docelowo ma być objęte od 130 do 150 miejscowości³⁰⁷.

Poprawił się stan jakości wód powierzchniowych w Polsce. Wyniki badań monitoringowych wykazały, iż w latach 2004–2007 zmniejszył się o ponad 4% udział wód nadmier- nie zanieczyszczonych. Mimo korzystnych tendencji, obecny stan czystości rzek jest nadal niezadowolający, szczególnie pod względem bakteriologicznym [wyniki monitoringu z roku 2007 wskazały na przeważający udział wód o niskich (III i IV) klasach jakości]³⁰⁸. Ale i tak stanowi to duży postęp w porównaniu do lat poprzednich; np. w 2001 r. aż 52,4% odcinków rzek zostało ocenionych jako wody pozaklasowe pod względem kryterium sanitarnego³⁰⁹.

Mimo osiągniętych po dniu akcesji pozytywnych rezultatów w zakresie poprawy stanu czystości wód, zarówno śródlądowych, jak i morskich, wciąż niezbędna jest kontynuacja wysiłków zmierzających do dotrzymania wysokich standardów jakości ścieków odprowadzanych do środowiska.

Gospodarka odpadami

Po akcesji Polski do UE poprawił się także system gospodarki odpadami. W celu wypełnienia zobowiązań wspólnotowych w latach 2001–2007 ustanowiono odrębne systemy zbierania, odzysku lub recyklingu takich odpadów zawierających substancje niebezpieczne, jak: akumulatory, pojazdy wycofane z eksploatacji, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, a także system gospodarowania odpadami opakowaniowymi. Pozwoliło to na lepsze wykorzystanie tego typu odpadów, istotne zwłaszcza w kontekście zwiększenia ich liczby w następstwie rozwoju gospodarczego kraju. W zakresie unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych odnotowano wyraźną tendencję wzrostową. Przykładowo w 2006 r. przekazano do unieszkodliwienia aż o 57% więcej tego typu odpadów niż w roku 2003³¹⁰.

Ponadto w okresie poakcesyjnym nie tylko osiągnięto wymagany poziom recyklingu odpadów opakowaniowych, ale nawet go przekroczone; planowany na rok 2007 ogólny poziom recyklingu tych odpadów osiągnięto już w 2003 r., głównie dzięki recyklingowi odpadów opakowaniowych z opakowań zbiorczych³¹¹.

³⁰⁷ Więcej o działalności John Nurminen Foundation na stronie: <http://www.johnnurmisenasaatio.fi/?lang=en>.

³⁰⁸ Główny Urząd Statystyczny, *Notatka informacyjna Wyniki badań GUS Ochrona środowiska 2008*, *op.cit.*, s. 7.

³⁰⁹ *Strategia wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004–2006* [załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 30 lipca 2004 r. (Dz. U. Nr 176, poz. 1827)], s. 47.

³¹⁰ Ministerstwo Środowiska, *Sprawozdanie z realizacji krajowego planu gospodarki odpadami za okres od dnia 30 października 2004 r. do dnia 31 grudnia 2006 r.*, Warszawa 2007 r., s. 19.

³¹¹ *Ibidem*, s. 25–26; źródło danych: Ministerstwo Środowiska, Departament Gospodarki Odpadami.

Zupełnie odwrotna tendencja panuje natomiast w gospodarowaniu użytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym, gdzie osiągnięte dotychczas rezultaty są wysoce niezadowolające. Dostępne dane za lata 2006–2007 wskazują na duże trudności z osiągnięciem wymaganych w UE poziomów zbierania, odzysku i recyklingu tych odpadów wyznaczonych docelowo na koniec 2008 r.³¹². Wyniki te są w dużej mierze konsekwencją niedostatecznego rozwoju systemu zbierania użytego sprzętu i wynikającymi z tego trudnościami w „legalnym” pozbyciu się niepotrzebnej elektroniki przez użytkowników indywidualnych.

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej wystąpiły także nowe niepokojące zjawiska. W początkowym okresie napłynęło do Polski około 1,7 mln używanych pojazdów, w przeważającej liczbie ponad 10-letnich lub powypadkowych, które dość szybko stały się odpadami, co spowodowało znaczące obciążenie nimi systemu gospodarki odpadami³¹³. Niemniej w 2006 r. udało się osiągnąć wymagane poziomy odzysku i recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji³¹⁴.

Po akcesji Polski do UE nie odnotowano, niestety, większych zmian w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Deponowanie odpadów tego rodzaju na składowiskach wciąż stanowi podstawowy sposób ich unieszkodliwiania, choć w tym zakresie zaobserwowano nieznaczny tendencję spadkową. W 2007 r. na składowiska trafiło 90% wytworzonych odpadów komunalnych, podczas gdy unieszkodliwieniu termicznemu w spalarniach poddano jedynie 0,4% tych odpadów, a biologicznemu w kompostowniach – niecałe 3%. Nie jest to dobry wynik w porównaniu z pozostałymi państwami członkowskimi UE-27, gdzie panuje tendencja odwrotna (rośnie ilość odpadów spalanych, maleje zaś składowanych)³¹⁵. W latach 2004–2007 nie zmienił się istotnie udział odpadów wyselekcjonowanych w ogólnym wolumenie odpadów komunalnych. Mimo iż widoczna jest w tym zakresie tendencja wzrostowa, a blisko połowa Polaków (44%) deklaruje, że segreguje swoje śmieci³¹⁶, to ilość zebranych selektywnie odpadów jest wciąż niewielka³¹⁷. Tym samym Polska ma duże trudności z realizacją podstawowej unijnej wytycznej co do traktowania składowania odpadów jako rozwiązania ostatecznego.

Istotnym problemem jest import odpadów z państw sąsiadujących z Polską. Mimo uzyskania przez Polskę okresów przejściowych w zakresie transgranicznego przemieszczania odpadów oraz dość restrykcyjnej polityki Głównego Inspektoratu Ochrony Śro-

³¹² Uchwała Rady Ministrów nr 233 z 29 grudnia 2006 r. w sprawie „Krajowego planu gospodarki odpadami 2010” (Mon. Pol. Nr 90, poz. 946).

³¹³ *Ibidem*.

³¹⁴ Ministerstwo Środowiska, *Sprawozdanie...*, *op.cit.*, s. 24.

³¹⁵ Główny Urząd Statystyczny, *Notatka informacyjna Wyniki badań GUS Ochrona środowiska 2008*, *op.cit.*, s. 11.

³¹⁶ Eurobarometer, *Attitudes of European citizens towards the environment, Results for Poland, 2008 r.*, s. 2.

³¹⁷ Ministerstwo Środowiska, *Sprawozdanie z realizacji krajowego planu gospodarki odpadami za okres od dnia 30 października 2004 r. do dnia 31 grudnia 2006 r.*, Warszawa 2007 r., s. 13.

dowiska, można było zaobserwować sprowadzanie do kraju odpadów, które próbowano klasyfikować jako produkty. Powoduje to, że krajowe moce przerobowe nie nadążają z przetwarzaniem odpadów krajowych³¹⁸.

Znacznie rozbudowana została natomiast infrastruktura obiektów gospodarki odpadami. Już w latach 2004–2006 zrealizowano – bądź też rozpoczęto realizację – 154 przedsięwzięć w tym zakresie³¹⁹. Przykładowo, dane statystyczne GUS wskazywały na blisko 48% wzrost liczby instalacji do spalania odpadów z odzyskiem energii w tym okresie³²⁰.

W wyniku poniesienia znacznych nakładów inwestycyjnych w latach 2000–2007 nastąpił ogółem prawie 17-krotny wzrost wydajności urządzeń i instalacji do unieszkodliwiania odpadów³²¹. Przeważająca część inwestycji w tym zakresie prowadzona była w celu spełnienia wymogów organizacyjnych i technicznych przewidzianych w tzw. dyrektywie składowiskowej³²². W szczególności w latach 2004–2007 odnotowano 32%³²³ wzrost liczby składowisk odpadów wyposażonych w nowoczesne instalacje odgazowywania. Niemożność spełnienia wysokich standardów unijnych w tym zakresie oznaczała dla wielu prowadzących składowiska konieczność modernizacji tych obiektów bądź nawet zakończenia działalności. Według szacunkowych danych Ministerstwa Środowiska, w okresie od dnia akcesji do roku 2012 dostosowania do wymogów dyrektywy składowiskowej wymagały 663 istniejące składowiska, podczas gdy 361 kwalifikowało się do zamknięcia³²⁴. O skali koniecznych przedsięwzięć najpełniej świadczy fakt, iż w roku akcesji na terenie kraju funkcjonowało 1049 składowisk odpadów komunalnych³²⁵.

Efektywność działań podejmowanych w związku z wymogami UE w zakresie gospodarki odpadami zależy nie tylko od działalności zakładów przemysłowych i zapewnienia odpowiedniej infrastruktury, ale także w dużym stopniu od indywidualnych konsumentów. Kluczem do sukcesu jest zmiana zachowań społecznych, której powinna towarzyszyć nie tylko odpowiednia kampania informacyjna, ale również rozbudowa systemu zbierania różnego rodzaju odpadów.

³¹⁸ Uchwała Rady Ministrów Nr 233 z 29 grudnia 2006 r. w sprawie „Krajowego planu gospodarki odpadami 2010” (Mon. Pol. Nr 90, poz. 946).

³¹⁹ *Ibidem*, s. 10, 11 i 85; źródło danych: Ministerstwo Środowiska, Departament Gospodarki Odpadami.

³²⁰ Źródło: obliczenia własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona środowiska 2006*, *op.cit.*, s. 367; Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona środowiska 2008*, *op.cit.*, s. 382.

³²¹ Główny Urząd Statystyczny, *Notatka informacyjna Wyniki badań GUS...*, *op.cit.*, s. 2.

³²² Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów.

³²³ Źródło: obliczenia własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny, *op.cit.*, s. 352; Główny Urząd Statystyczny, *op.cit.*, s. 374.

³²⁴ Ministerstwo Środowiska, *Informacja na temat dostosowania składowisk odpadów komunalnych w Polsce do wymagań Dyrektywy Rady w sprawie składowania odpadów*, Warszawa 2004, s. 3–4, http://www.mos.gov.pl/2materialy_informacyjne/inne/info_pl.pdf.

³²⁵ Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona środowiska 2005*, *op.cit.*, s. 351.

Wykorzystanie funduszy pomocowych UE

W dostosowaniu do wymogów wspólnotowych w zakresie ochrony środowiska w Polsce niebagatelną rolę odegrał wkład finansowy pochodzący z funduszy pomocowych UE.

W latach 2004–2006 dofinansowanie na projekty z zakresu ochrony środowiska można było uzyskać ze środków pomocowych Funduszu Spójności (FS) – w ramach programu Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004–2006, oraz ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) – w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP), działanie 2.4 „Wsparcie dla przedsięwzięć w zakresie dostosowania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska” i Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), priorytet 1, działanie 1.2 „Infrastruktura ochrony środowiska”. W perspektywie finansowej 2004–2006 do wydatkowania na ochronę środowiska ze środków pomocowych UE dostępna była kwota ponad 2,5 mld euro³²⁶. Najwyższy, bo niemal całkowity, poziom absorpcji dostępnych środków pomocowych przeznaczonych na ochronę środowiska został osiągnięty w przypadku inwestycji realizowanych w ramach EFRR. Zgodnie z danymi Ministerstwa Środowiska, wykorzystano 97% alokacji dostępnej na ten cel w ramach SPO WKP (według stanu na koniec grudnia 2008 r.) oraz 96,46% alokacji dostępnej w ramach ZPORR (według stanu na koniec września 2008 r.).

Celem działania 2.4 SPO WKP było zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki w warunkach jednolitego rynku, poprzez wspieranie przedsiębiorstw w dostosowaniu do wymogów ochrony środowiska. Polscy przedsiębiorcy mogli się ubiegać o wsparcie w zakresie: przeprowadzenia inwestycji koniecznych do uzyskania pozwolenia zintegrowanego, gospodarki wodno-ściekowej, ochrony powietrza oraz gospodarki odpadami przemysłowymi i niebezpiecznymi.

Do końca 2008 r. zatwierdzono dofinansowanie realizacji 240 inwestycji proekologicznych wspieranych w ramach działania 2.4 SPO WKP³²⁷. Największą część, bo aż 42% wszystkich realizowanych projektów, stanowiły przedsięwzięcia mające na celu wsparcie dla przedsiębiorstw w zakresie przeprowadzenia inwestycji koniecznych do uzyskania po-

³²⁶ J. Książek, *Analiza wykorzystania środków z funduszy europejskich na realizację przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska*, raport wykonany na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008 r., s. 3.

³²⁷ Źródło danych: Ministerstwo Środowiska, Departament Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

zwolnienia zintegrowanego³²⁸. Przykładem może być projekt „Automatyzacja procesu produkcyjnego z zastosowaniem nowoczesnej technologii”, zrealizowany w starachowickiej spółce Odlewnie Polskie SA, przewidujący w szczególności instalację automatycznej linii formierskiej oraz stacji przerobu mas formierskich, o wartości całkowitej 15,2 mln złotych³²⁹.

Najmniejszym powodzeniem cieszyły się natomiast projekty z zakresu ochrony powietrza, które stanowiły zaledwie 7% wszystkich realizowanych. Były to zarazem projekty najbardziej kosztochłonne, czego sztandarowym przykładem była inwestycja polegająca na wykonaniu instalacji mokrego odsiarczania spalin w Elektrowni Rybnik, o wartości całkowitej 244,8 mln złotych. Najmniejsze projekty dotyczyły natomiast głównie inwestycji realizowanych w zakresie gospodarki odpadami, takich jak np. modernizacja węzła betoniarskiego poprzez zastosowanie separatora do recyklingu popłuczyn betoniarskich, o wartości całkowitej 78,7 tys. złotych³³⁰.

Regionalny rozkład wykorzystania środków pomocowych EFRR w ramach SPO WKP działanie 2.4 kształtował się od województwa śląskiego, gdzie zrealizowano 40 projektów, do województwa warmińsko-mazurskiego z najniższą (3) liczbą zrealizowanych projektów³³¹. Ogółem beneficjenci działania 2.4 SPO WKP otrzymali ponad 702 mln złotych wsparcia, z czego ponad 527 mln złotych pochodziło z EFRR³³².

Inwestycje z zakresu ochrony środowiska w ramach ZPORR (priorytet 1, działanie 1.2.) miały natomiast na celu ograniczenie ilości zanieczyszczeń przedostających się do powietrza, wód i gleb, poprawę stanu bezpieczeństwa przeciwpowodziowego, zwiększenie wykorzystania energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, a także poprawę zarządzania środowiskiem.

W ramach działania 1.2 ZPORR zrealizowano 201 umów na realizację projektów i 138 wniosków o płatność końcową. Według stanu na koniec września 2008 r. poziom płatności z EFRR wynosił ponad 1,1 mld złotych. Średni udział dofinansowania ze środków EFRR w wydatkach kwalifikowanych wyniósł aż 72%. Od początku działania ZPORR w ramach tego programu dofinansowano budowę lub modernizację 1979 km sieci kanalizacji sanitarnej, 619 km sieci rozdzielczej wodociągów, 40 oczyszczalni ścieków oraz 22 stacji uzdatniania wody³³³. Przykładem może tu być projekt „Budowa oczyszczal-

³²⁸ J. Książek, *op. cit.*, s. 13.

³²⁹ Ministerstwo Środowiska, *Finansowanie ochrony środowiska z funduszy europejskich w Polsce w latach 2004–2006*, www.ekoportal.pl, s. 9.

³³⁰ Ministerstwo Środowiska, *Sukces działania 2.4. Wsparcie dla przedsięwzięć w zakresie dostosowania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004–2006”*, http://www.ekoportal.pl/jetspeed/portal/portal/Fundusze_UE/SPO-WKP/sukces_dzialania_2_4_spo_wkp.psml.

³³¹ J. Książek, *op. cit.*, s. 13.

³³² Źródło danych: Ministerstwo Środowiska, *Departament...*, *op. cit.*

³³³ J. Książek, *op. cit.*, s. 15–16.

ni ścieków i sieci kanalizacyjnej w pięciu wsiach gminy Złota, między Złotą a Rudawą”, o całkowitej wartości nieco ponad 5 mln złotych³³⁴.

Znacznie wolniej przebiegało wdrażanie projektów współfinansowanych z Funduszu Spójności. Według stanu na koniec października 2008 r. w sektorze środowiska zatwierdzono realizację 90 projektów FS (w tym 43 projektów zaakceptowanych jeszcze w ramach przedakcesyjnego Funduszu ISPA³³⁵), o łącznym całkowitym koszcie kwalifikowanym w wysokości ponad 4,2 mld euro oraz całkowitej kwocie dofinansowania z FS w wysokości blisko 2,9 mld euro³³⁶. Było to 88 projektów inwestycyjnych oraz 2 projekty pomocy technicznej.

Zdecydowanie przeważały inwestycje z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, przy czym wiele z nich realizowanych było w ramach KPOŚK. Wśród 79 projektów wyróżnić można budowę bądź też modernizację: oczyszczalni ścieków, kolektorów odprowadzających ścieki i przepompowni ścieków, sieci kanalizacyjnych i wodociągowych, stacji uzdatniania wody, a nawet punktów poboru wody. Sztandarowym przykładem był tu realizowany w trzech fazach projekt zaopatrzenia w wodę i oczyszczania ścieków w Warszawie, obejmujący swym zakresem wiele zadań w zakresie przebudowy i renowacji sieci i urządzeń kanalizacyjnych i wodociągowych oraz rozbudowę i modernizację oczyszczalni ścieków „Czajka”³³⁷. Na wyróżnienie zasługują także projekty kompleksowo rozwiązujące problemy zaopatrzenia w wodę i oczyszczania ścieków w aglomeracji śląskiej, a wśród nich międzygminna inwestycja miast: Sosnowiec, Mysłowice i Katowice, której celem było utworzenie uporządkowanej zlewni kanalizacji sanitarnej oczyszczalni ścieków Radocha II w Sosnowcu³³⁸.

Pozostałe projekty inwestycyjne realizowane w ramach FS dotyczyły gospodarki odpadami (8 projektów polegających głównie na budowie lub modernizacji sortowni i składowisk odpadów oraz kompostowni) oraz ochrony powietrza (zrealizowano tylko jeden projekt polegający na modernizacji sieci ciepłowniczej)³³⁹.

Najwięcej, bo aż 18, projektów FS w sektorze środowiska realizowano w województwie śląskim, najmniej zaś (tylko jeden) w województwie lubelskim. Dobre wyniki w wykorzystaniu środków FS uzyskano także w województwach mazowiec-

³³⁴ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *ZPORR 2004–2006 projekty dla rozwoju regionów*, Warszawa 2006 r., s. 28.

³³⁵ ISPA: *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession* – Przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej, przeznaczony dla państw kandydujących do UE, działający na podobnych zasadach jak Fundusz Spójności.

³³⁶ J. Książek, *op. cit.*, s. 4.

³³⁷ Projekt ten napotyka na pewne trudności w końcowej fazie realizacji; więcej na ten temat na: http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,33181,6153374,H%C3%BCBner_Polski_rzad_dobrze_korzysta_z_funduszy_UE.html.

³³⁸ Źródło danych: Ministerstwo Środowiska, Baza Projektów Funduszu Spójności, http://www.ekoportal.pl/jetspeed/portal/portal/Fundusze_UE/Fundusz_spojnosci/projekty_2000_2006.psml.

³³⁹ *Ibidem*.

kim i małopolskim, gdzie dofinansowana została realizacja odpowiednio po 10 projektów w każdym z tych województw. Średni udział dofinansowania z FS w całkowitym koszcie kwalifikowanym projektów wyniósł 67% (przy maksymalnym możliwym do osiągnięcia udziale 85%)³⁴⁰.

Wydaje się, iż taki rozkład jakościowy i ilościowy projektów FS realizowanych na terenie kraju determinowany był w głównej mierze kryteriami przedmiotowymi i podmiotowymi kwalifikacji projektów do dofinansowania. Zgodnie za Strategią Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004–2006, dofinansowanie ze środków FS w sektorze ochrony środowiska mogły uzyskać jedynie duże inwestycje infrastrukturalne realizowane przez podmioty publiczne³⁴¹.

Do końca grudnia 2008 r. wykorzystano tylko 49% alokacji FS dostępnej dla sektora środowisko³⁴². Wśród najczęściej występujących przyczyn trudności z wykorzystaniem środków pomocowych wymieniane były, oprócz niezgodności prawa polskiego z prawem wspólnotowym, także skomplikowane zasady zamówień publicznych i przekroczone koszty projektów³⁴³. Należy także pamiętać, iż na wydatkowanie środków z FS, dostępnych w perspektywie finansowej 2000–2006, Polska ma czas do końca 2010 r.³⁴⁴.

W perspektywie finansowej 2007–2013 na inwestycje z zakresu ochrony środowiska w Polsce przeznaczonych zostało natomiast prawie trzykrotnie więcej środków niż w latach 2004–2006, tj. blisko 7,5 mld euro – do wykorzystania w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) oraz Regionalnych Programów Operacyjnych, ze środków FS i EFRR³⁴⁵.

Mimo pewnych opóźnień w realizacji projektów dofinansowywanych z funduszy pomocowych UE, należy uznać, iż Polska efektywnie wykorzystwała środki przyznane jej w perspektywie finansowej 2000–2006 na realizację przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska. Wyzwaniem na przyszłość jest natomiast skuteczne wykorzystanie alokacji na lata 2007–2013. Pomocne w tym powinny być dotychczasowe doświadczenia zdobyte w procesie ubiegania się o dofinansowanie, jak i w ramach realizacji projektów i rozliczania przyznanych środków.

³⁴⁰ J. Książek, *op. cit.*, s. 4–6.

³⁴¹ Jak w szczególności jednostki samorządu terytorialnego, związki jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwa komunalne stanowiące własność gminy.

³⁴² Źródło danych: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Programów Infrastrukturalnych.

³⁴³ *Prawie 100-proc. wykorzystanie funduszy strukturalnych 2004–2006 w Polsce*, www.ukie.gov.pl/WWW/news.nsf/0/3AA706A20C2D1962C125750D00417756?Open.

³⁴⁴ Źródło danych: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej.

³⁴⁵ J. Książek, *op. cit.*, s. 22; według danych z Ministerstwa Środowiska na styczeń 2009 r., dopiero 10 projektów zostało zatwierdzonych przez Komisję do dofinansowania w ramach POIiŚ.

Podsumowanie

W niniejszym rozdziale przedstawione zostały kluczowe obszary działań dostosowawczych w zakresie wdrożenia wspólnotowej polityki ochrony środowiska naturalnego w Polsce.

W związku z koniecznością dostosowania do standardów środowiskowych UE odnotowano pozytywne tendencje w zakresie poprawy stanu środowiska. Stopniowo poprawiała się czystość powietrza, wód i ziemi, osiągnięta mimo postępującego równoległego rozwoju gospodarczego.

Dostosowanie do wymogów wspólnotowych w tym obszarze wiązało się jednak z koniecznością poniesienia znacznych nakładów finansowych na modernizację bądź też budowę nowych instalacji.

Oprócz dotychczasowej kontynuacji działań mających na celu spełnienie wymogów wspólnotowych w zakresie ochrony środowiska, Polska stanęła w obliczu nowych wyzwań w tym zakresie – tym razem bez taryfy ulgowej w postaci dogodnych okresów przejściowych.

Z tego względu za niezbędną należy uznać kontynuację działań dostosowawczych w zakresie ochrony środowiska, co w przeważającej części wiąże się z poniesieniem znacznych nakładów finansowych. W perspektywie dalszych działań dostosowawczych konieczne jest więc odpowiednie wyważenie kwestii ekonomicznych z ochroną środowiska w działalności polskich przedsiębiorstw. W tym kontekście szczególnie istotna jest możliwość uzyskania wsparcia finansowego ze środków pomocowych UE.

Małe i średnie przedsiębiorstwa

Transformacja gospodarcza w latach 90. przyczyniła się do dynamicznego rozwoju przedsiębiorczości i wzrostu liczby małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) w Polsce. W konsekwencji rola MSP w gospodarce u progu akcesji była bardzo ważna (m.in. ze względu na ich liczebność, wielkość zatrudnienia i udział w tworzeniu PKB). Pięć lat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (UE) rola ta wciąż się utrzymuje. MSP stanowią bowiem zdecydowaną większość wszystkich przedsiębiorstw funkcjonujących w Polsce³⁴⁶.

Przed akcesją opinia publiczna postrzegала przedsiębiorców jako grupę społeczną, która w największym stopniu skorzysta na integracji z UE. Sami przedsiębiorcy zaś dość silnie obawiali się konkurencji ze strony europejskich przedsiębiorstw. Najniższy poziom wiedzy o Unii oraz największe obawy mieli przedsiębiorcy z małych firm. Posługiwali się oni stereotypami, czerpiąc wiedzę o UE ze środków masowego przekazu oraz z doświadczeń własnych firm i praktyki zawodowej³⁴⁷. Jednak już po roku członkostwa opinie uległy pewnemu przewartościowaniu – blisko co drugi przedsiębiorca oceniał, iż perspektywy biznesowe po akcesji są optymistyczne, podczas gdy przeciwnego zdania był tylko co szósty (rok wcześniej – co czwarty). Pozostali bądź nie dostrzegali wpływu akcesji na przyszłość firm, bądź nie umieli ocenić kierunku tego wpływu³⁴⁸. Warto również podkreślić, że przed akcesją większość przedsiębiorców uważała, że integracja wpłynie pozytywnie na rozwój takich cech, jak gospodarność, oszczędność i przedsiębiorczość, a także jakość stosunków międzyludzkich³⁴⁹.

³⁴⁶ PARP, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2006–2007*, Warszawa 2008 r., s. 21.

³⁴⁷ Demoskop, *Przedsiębiorcy o problemach integracji Polski z UE*, marzec 1997 r.; Z. Mach, *Polscy przedsiębiorcy o akcesji Polski do Unii Europejskiej*, [w:] *Spoleczne aspekty integracji Polski z Unią Europejską. Badania i ekspertyzy 2001–2002*, Monitor Integracji Europejskiej, Warszawa 2002 r., nr 54, s. 94–102.

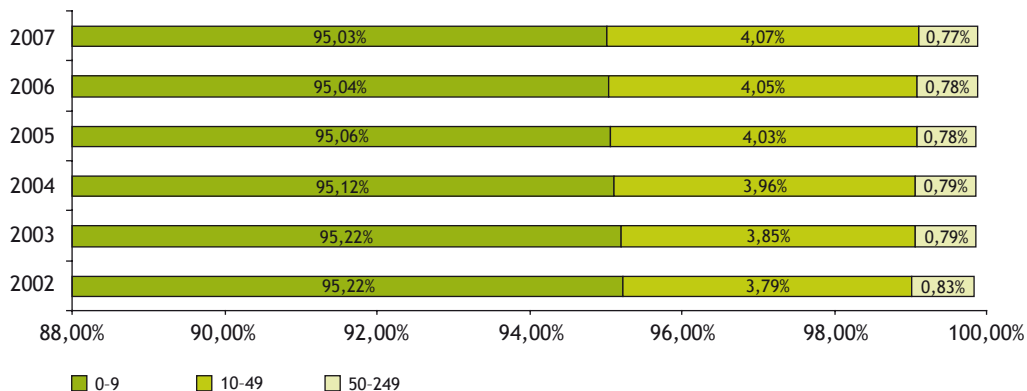
³⁴⁸ Krajowa Izba Gospodarcza (KIG), *Wpływ przystąpienia Polski do UE na warunki prowadzenia działalności gospodarczej*, Warszawa 2005 r.; KIG, *Badanie stanu przygotowania firm do działania na Jednolitym Rynku – CAPE 2004*, Warszawa 2004 r.

³⁴⁹ Z. Mach, *op.cit.*, s. 94–102.

Rola MSP w polskiej gospodarce

Małe i średnie przedsiębiorstwa od początku transformacji politycznej, społecznej i gospodarczej Polski rozwijały się dynamicznie. Ich rola w gospodarce u progu akcesji była bardzo ważna zarówno ze względu na ich liczebność, wielkość zatrudnienia, jak i udział w tworzeniu PKB. W ostatnich latach rola sektora MSP w polskiej gospodarce i społeczeństwie wciąż zwiększała się³⁵⁰. MSP stanowią ok. 99% ogólnej liczby firm w Polsce, czyli ponad 1,7 mln aktywnych podmiotów gospodarczych³⁵¹. Fakt ten upodabnia polską gospodarkę do większości krajów członkowskich UE. Polski sektor MSP jest jednak bardzo zróżnicowany m.in. ze względu na wielkość, specjalizację branżową, dystrybucję regionalną i aktywność eksportową³⁵².

Wykres 1. Struktura sektora MSP w Polsce w latach 2002–2007



Źródło: Opracowanie IBnGR na podstawie: *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2002–2007*, GUS, Warszawa 2008, s. 13.

W 2003 r. polski sektor MSP był zdominowany przez mikroprzedsiębiorstwa, które stanowiły ponad 95% wszystkich firm z tego sektora. Niska średnia wielkość zatrudnienia (niewiele ponad 2 zatrudnionych na firmę) potwierdza fakt, że sektor był mocno rozdrobniony. MSP w znacznym stopniu opierały swoje przewagi konkurencyj-

³⁵⁰ W 2006 r. udział MSP w tworzeniu PKB wyniósł 47,7% – dla porównania przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 249 pracowników wytworzyły 22,7% PKB. Dane GUS, cyt. za: PARP, *Raport...*, op.cit., s. 18.

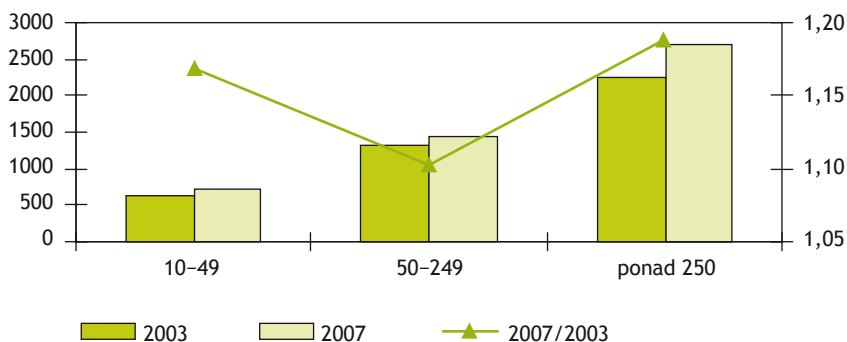
³⁵¹ GUS, *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2007 r.*, Warszawa 2009 r., s. 25.

³⁵² M. Grabowski, J. Lipiec, M. Tarkowski, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na sektor MSP*, ekspertyza opracowana przez IBnGR na zlecenie UKIE, Warszawa 2008 r., s. 12–28.

ne na niskich kosztach. Dlatego też dominowały w branżach pracochłonnych o niskim nasyceniu kapitałem. Obraz sektora MSP po 5 latach członkostwa prezentuje się podobnie – dominują w nim mikroprzedsiębiorstwa.

Zwiększanie się zatrudnienia w przeciętnej firmie jest potwierdzeniem postępującego bardzo powoli procesu koncentracji wśród polskich przedsiębiorstw (Wykres 2)³⁵³. Po upływie pierwszego roku członkostwa proces ten był wymieniany jako jeden ze skutków akcesji³⁵⁴.

Wykres 2. Liczba pracujących (w tys. – lewa oś) oraz dynamika liczby pracujących (prawa oś, rok 2003 = 1) w grupach wielkościowych przedsiębiorstw w latach 2003–2007



Źródło: Obliczenia IBnGR na podstawie danych F-01, cyt. za: *Przedsiębiorczość w Polsce*, MG, Warszawa 2008 r., s. 12.

Największe przyrosty ilościowe w latach 2002–2007 w mikroprzedsiębiorstwach (Tabela 1) nastąpiły w branży telekomunikacyjnej (o ok. 22%), produkcji wyrobów tytoniowych (o ok. 18%) oraz transporcie wodnym (o ok. 17%). Na te zmiany wpłynęła deregulacja sektora telekomunikacyjnego, duża chłonność rynku oraz rosnące zapotrzebowanie na usługi turystyczne. W sektorze średnich firm, oprócz wzrostów w transporcie i telekomunikacji, widać wzrost aktywności firm z branży edukacyjnej (o 8%) oraz działalności usługowej (o 7%). W firmach średnich szczególnie wysokie wzrosty liczby firm nastąpiły w transporcie lotniczym (o ponad 30%) oraz przemyśle tytoniowym (o 20%). Wzrost zakładanych firm w transporcie lotniczym wynikał m.in. z rozwoju przewozów

³⁵³ *Ibidem*, s. 12–15.

³⁵⁴ *Sektor MSP rok po akcesji – próba oceny*, M. Grabowski (red.), *Polska w Unii Europejskiej doświadczenia pierwszego roku członkostwa*, Warszawa 2005 r., s. 22.

niskokosztowych³⁵⁵. Tendencja wzrostowa nastąpiła także w branży firm świadczących usługi finansowe i ubezpieczeniowe (10%), przy czym dotyczyło to w szczególności mikroprzedsiębiorstw³⁵⁶. Wydaje się zatem, że nie sprawdziły się niektóre prognozy przedakcesyjne wskazujące na produkcję drewna i wyrobów z drewna, produkcję odzieży i wyrobów futrzarskich oraz mebli jako branże, które zyskają najwięcej z akcesji³⁵⁷.

Tabela 1. Zmiana struktury branżowej sektora MSP w Polsce według największego wzrostu ilościowego w latach 2002–2007 (%)

Wyszczególnienie	Udział liczby firm z sektora MSP w liczbie firm ogółem	Największy średni wzrost liczby firm			
		Wszystkie MSP	Mikro 0–9	Małe 10–49	Średnie 50–249
Poczta i telekomunikacja	99,71%	21,25%	22,04%	10,67%	5,08%
Transport wodny	99,36%	16,58%	17,72%	2,27%	-1,43%
Wytwarzanie koksu, produktów rafinacji ropy naftowej i paliw jądrowych	94,22%	12,34%	16,95%	5,05%	5,82%
Transport lotniczy	97,85%	12,26%	13,57%	4,77%	30,67%
Produkcja wyrobów tytoniowych	75,40%	12,25%	18,70%	0,95%	20,48%
Przetwarzanie odpadów	99,84%	10,81%	11,84%	6,22%	-1,79%
Działalność badawczo-rozwojowa	95,81%	10,46%	13,26%	3,16%	-2,70%
Górnictwo węgla kamiennego i brunatnego (lignitu); wydobywanie torfu	91,01%	10,13%	12,01%	5,42%	6,79%
Pośrednictwo finansowe, z wyjątkiem ubezpieczeń i funduszy emerytalno-rentowych	99,65%	10,00%	10,86%	-0,07%	3,64%
Obsługa nieruchomości	99,94%	8,88%	8,99%	5,60%	-0,24%
Produkcja pozostałego sprzętu transportowego	99,12%	7,64%	7,88%	4,04%	4,62%
Działalność organizacji członkowskich, gdzie indziej niesklasyfikowana	99,83%	6,39%	6,41%	6,47%	4,12%
Edukacja	99,86%	6,03%	5,67%	8,04%	1,15%
Informatyka	99,96%	5,65%	5,66%	5,80%	1,67%
Produkcja metali	94,63%	5,33%	6,03%	3,60%	4,99%

Źródło: Opracowanie IBnGR na podstawie: *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2002–2007*, GUS, Warszawa³⁵⁸.

³⁵⁵ Od momentu przystąpienia Polski do UE zwiększyła się liczba podmiotów krajowych posiadających koncesje na prowadzenie działalności w zakresie przewozu lotniczego. Na koniec 2003 r. koncesje posiadało 5 podmiotów, natomiast pod koniec 2006 r. już 15. Zob. *Analiza Rynku Transportu Lotniczego w Polsce w latach 2004–2006*, Urząd Lotnictwa Cywilnego, Warszawa 2008 r., s. 29.

³⁵⁶ *Ibidem*, s. 19.

³⁵⁷ UKIE, *Wpływ...*, *op.cit.*, s. 41.

³⁵⁸ *Ibidem*, s. 20.

Tabela 2. Zmiana struktury branżowej sektora MSP w Polsce według największego spadku ilościowego w latach 2002–2007 (%)

Wyszczególnienie	Udział liczby firm z sektora MSP w liczbie firm ogółem	Największy średni spadek liczby firm			
		Wszystkie MSP	Mikro 0–9	Małe 10–49	Średnie 50–249
Produkcja skór wyprawionych i wyrobów ze skór wyprawionych	99,71%	-5,04%	-5,36%	-0,05%	-4,08%
Ubezpieczenia oraz fundusze emerytalno-rentowe, bez gwarantowanej prawnie opieki społecznej	98,05%	-3,80%	-3,84%	-6,55%	4,78%
Produkcja odzieży i wyrobów futrzarskich	99,72%	-2,71%	-2,99%	0,00%	-1,40%
Leśnictwo, włączając działalność usługową	99,97%	-2,04%	-2,18%	6,01%	-3,00%
Produkcja wyrobów z pozostałych surowców niemetalicznych	99,49%	-1,53%	-1,62%	-0,20%	-2,68%
Produkcja artykułów spożywczych i napojów	98,99%	-1,29%	-2,16%	1,26%	1,07%
Wynajem maszyn i urządzeń bez obsługi oraz wypożyczanie artykułów użytku osobistego i domowego	99,98%	-1,06%	-1,11%	3,48%	-0,45%
Transport lądowy; transport rurociągowy	99,92%	-1,02%	-1,15%	10,76%	0,75%
Produkcja drewna i wyrobów z drewna oraz z korka (z wyłączeniem mebli); wyrobów ze słomy i materiałów używanych do wyplatania	99,85%	-1,00%	-1,28%	3,31%	1,95%
Handel detaliczny, z wyjątkiem sprzedaży pojazdów mechanicznych i motocykli; naprawa artykułów użytku osobistego i domowego	99,98%	-0,88%	-0,95%	4,77%	-3,17%
Produkcja sprzętu i urządzeń radiowych, telewizyjnych i telekomunikacyjnych	99,45%	-0,75%	-0,65%	-1,51%	-5,16%
Włókiennictwo	99,26%	-0,57%	-0,91%	2,96%	-0,26%
Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów mechanicznych, motocykli oraz artykułów użytku osobistego i domowego	99,97%	-0,30%	-0,38%	3,17%	-1,07%
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	99,91%	-0,27%	-0,39%	8,00%	1,06%
Produkcja mebli; działalność produkcyjna, gdzie indziej niesklasyfikowana	99,75%	-0,20%	-0,40%	2,97%	2,69%

Źródło: Opracowanie IBnGR na podstawie: *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2002–2007*, GUS, Warszawa³⁵⁹.

³⁵⁹ *Ibidem*, s. 20.

Największy spadek liczby firm w latach 2002–2007 (Tabela 3) nastąpił w branży skórzanej (5%), co dotknęło głównie firmy mikro oraz firmy średnie. Podobna tendencja nastąpiła w branży futrzarskiej (spadek o prawie 3%). Projekcje przedakcesyjne dotyczące problemów branży produkcji skór i branży futrzarskiej potwierdziły się w dłuższym okresie czasu³⁶⁰. Firmy z tych branż odnotowały największe spadki ilościowe w latach 2002–2007³⁶¹.

Należy także wspomnieć, że przedsiębiorstwa bardzo często zmieniały profil podjętej działalności celem utrzymania się lub wzmocnienia swojej pozycji na rynku.

Przychody sektora przedsiębiorstw niefinansowych (powyżej 49 zatrudnionych) wzrosły w 2007 r. nominalnie o 14,6% w stosunku do 2006 r. (realna dynamika przychodów wyniosła 12,0%) i były najwyższe od 1998 r.³⁶². Tendencja ta odpowiadała sytuacji gospodarczej w latach 2004–2007. Mówiąc ogólnie, MSP korzystały z dobrej koniunktury. Z analizy danych wynika, że najlepiej radziły sobie podmioty najbardziej elastyczne, szybko reagujące na zmiany rynkowe, dostosowujące się do otoczenia i wykorzystujące możliwości jakie daje członkostwo Polski w Unii. Na wzrost rentowności MSP niewątpliwie miał też wpływ strumień środków finansowych pochodzących z UE, przeznaczony w dużej mierze na wsparcie konkurencyjności sektora.

Pomimo że MSP stanowią zdecydowaną większość firm w Polsce, ich udział w nakładach inwestycyjnych³⁶³ ogółem utrzymuje się od 2004 r. nie tylko na niskim poziomie, ale wręcz spada. Przykładowo, nakłady poniesione w 2004 r. przez małe przedsiębiorstwa stanowiły 25,5% wartości nakładów inwestycyjnych ogółem przedsiębiorstw. W 2007 r. procent był niższy i wyniósł 23,7%. Wartość nakładów inwestycyjnych poniesionych w 2004 r. przez podmioty średnie stanowiła 24,3% wartości nakładów inwestycyjnych ogółu przedsiębiorstw. W 2007 r. wartość ta wyniosła 24,1%³⁶⁴. Może to wynikać m.in. z trudniejszego dostępu do finansowania zewnętrznego niż w przypadku dużych firm. W latach 2004–2007 najwięcej środków inwestowały MSP funkcjonujące w branżach przetwórstwo przemysłowe, handel i naprawy oraz obsługa nieruchomości i firm³⁶⁵.

³⁶⁰ UKIE, *Wpływ...*, *op.cit.*, s. 41.

³⁶¹ M. Grabowski, J. Lipiec, M. Tarkowski, *op.cit.*, s. 20.

³⁶² NBP, *Ocena kondycji ekonomicznej sektora przedsiębiorstw niefinansowych w 2007 roku w świetle danych F-01/1-01*, NBP, GUS, s. 7.

³⁶³ Zgodnie z metodologią GUS nakłady inwestycyjne obejmują inwestycje w nowe obiekty majątkowe, ulepszenie istniejących obiektów oraz zakup używanych środków trwałych (GUS, *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych 2004–2006*)

³⁶⁴ GUS, *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych 2004*, Warszawa 2006 r., s. 22; GUS, *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych 2007*, Warszawa, s. 33.

³⁶⁵ Nie uwzględniono sekcji A, B i M (leśnictwo, rybołówstwo i rybactwo oraz edukacja), dla których dane są niedostępne w związku z koniecznością zachowania tajemnicy statystycznej w rozumieniu ustawy o statystyce publicznej.

Ze struktury branżowej oraz jej zmiany w latach 2002–2007 wynika, że ok. 40% małych i średnich firm funkcjonowało w dziedzinach o niskiej kapitałochłonności, z czego 30% stanowiły firmy niewymagające wysokich kwalifikacji pracowników (m.in. handel hurtowy i detaliczny). W związku ze wzrostem popytu na nieruchomości odnotowano wzrost branży zajmującej się obsługą nieruchomości (ok. 9%). Interesujące jest to, że stosunkowo wysoki wzrost ilościowy wykazały firmy branży transportowej. Integracja z UE wpłynęła na zwiększenie rentowności tego sektora, głównie poprzez obniżenie kosztów transakcyjnych w transporcie międzynarodowym oraz zwiększenie wydajności taboru transportowego. Dynamiczny wzrost liczby małych firm transportowych należy także wiązać z liberalizacją dostępu do rynku unijnego w drogowych przewozach towarowych (pomimo że liberalizacja nie dotyczyła przewozów kabotażowych).

Dane Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) wskazują, że duże firmy znacznie bardziej skorzystały z akcesji, jeśli chodzi o ekspansję eksportową niż, firmy z sektora MSP³⁶⁶. W ich przypadku przychody z eksportu wzrosły z 18,9% do 23%. Natomiast w przypadku sektora MSP³⁶⁷ udział w sprzedaży z eksportu niemal nie uległ zmianie i jest niższy niż w przypadku firm dużych (Tabela 4). Według danych Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych (PKPP) Lewiatan przeciętnie 80% MSP nie jest zainteresowana eksportem³⁶⁸. Wynika to najprawdopodobniej z zależności, jaka istnieje między wielkością firmy a jej aktywnością eksportową (im mniejsza tym mniej aktywna). Małe i średnie przedsiębiorstwa, które podejmowały wysiłki, aby wzmocnić swoją pozycję na rynkach zagranicznych wykorzystywały m.in. uproszczenia procedur eksportowych oraz zmniejszenia biurokracji³⁶⁹. Większość firm jednak kierowała swoje towary przede wszystkim na rynek krajowy (czego przyczyną był m.in. silny wzrost popytu wewnętrznego oraz aprecjacja złotego)³⁷⁰.

³⁶⁶ Przedsiębiorstwa duże, będące zazwyczaj w lepszej sytuacji finansowej, dokonują inwestycji w nowoczesną technikę i technologię, podnosząc poziom swej konkurencyjności.

³⁶⁷ Dane obejmują firmy małe i średnie – w analizie nieuwzględniono mikroprzedsiębiorstw ze względu na to, że nie składają deklaracji F-01.

³⁶⁸ Badania obejmują lata 2004–2009.

³⁶⁹ Dotyczyło to przede wszystkim rynków krajów UE. W wymianie handlowej z krajami spoza UE zostały odnotowane pewne utrudnienia związane ze zmianami regul.

³⁷⁰ W przyszłości poziom aktywności eksportowej będzie uzależniona m.in. od międzynarodowej koniunktury gospodarczej oraz przestawienia się polskich MSP na produkcję *high-tech*.

Tabela 3. Zmiana udziału sprzedaży eksportowej w przychodach netto polskich przedsiębiorstw według grup wielkościowych przedsiębiorstw w latach 2003–2007 (%)

Firma zatrudniająca	2003	2004	2005	2006	2007
Powyżej 9 pracujących	14,8	16,0	16,0	17,0	18,0
10–49	7,3	8,0	8,0	8,0	7,0
50–249	11,9	12,0	12,0	13,0	12,0
Powyżej 250 pracujących	18,9	20,0	21,0	23,0	23,0

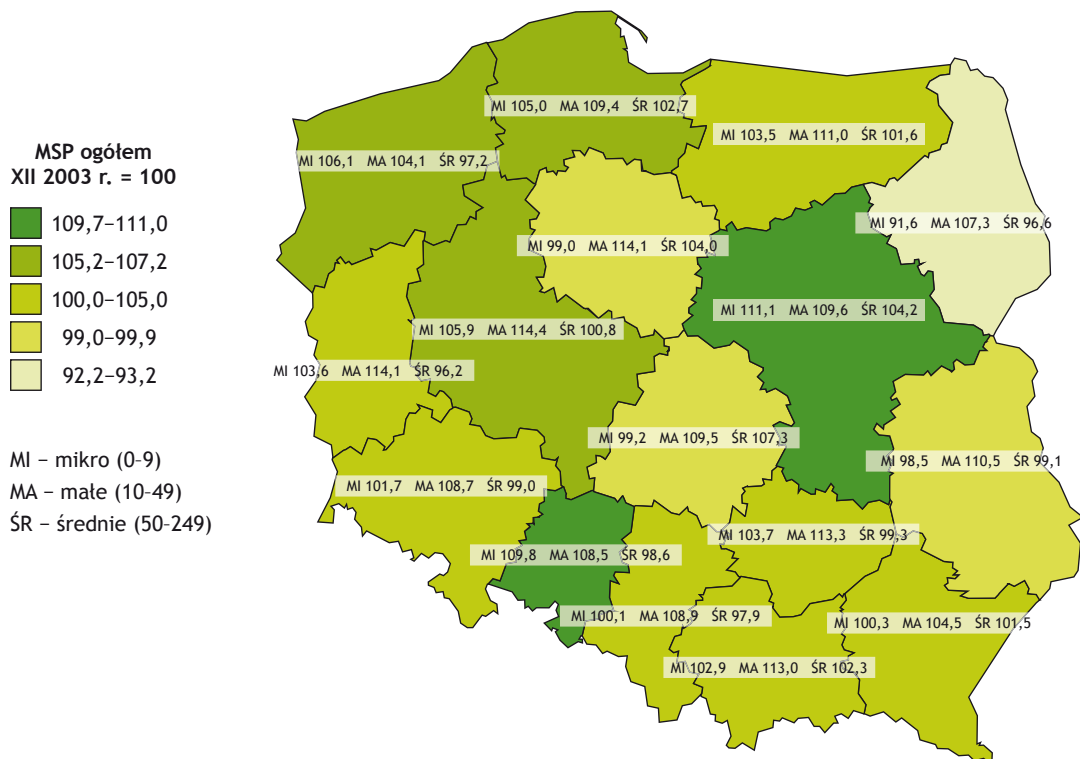
Źródło: IBnGR na podstawie danych GUS F-01, cyt. za: *Przedsiębiorczość w Polsce*, MG, Warszawa 2008 r.; M. Grabowski, J. Lipiec, M. Tarkowski, *op.cit.*, s. 27.

W wielu opracowaniach i ekspertyzach przygotowanych przed 2004 r. stawiano hipotezę, że wpływ akcesji na sektor MSP będzie zróżnicowany regionalnie³⁷¹. Wskazywano na fakt, że akcesję wykorzystają regiony bardziej rozwinięte gospodarczo, położone bliżej granicy zachodniej Polski (najlepiej powiązane z głównymi partnerami gospodarczymi z UE), o wyższym poziomie zaludnienia i rozwoju społeczno-gospodarczym. Zakładano zatem, że sektor MSP powinien się rozwijać szybciej w województwach zachodniej Polski oraz w największych aglomeracjach, takich jak przykładowo warszawska czy śląska. Dane GUS potwierdzają to zjawisko (Wykres 3). Skala powyższego zróżnicowania regionalnego była jednak mniejsza niż można było oczekiwać. Wydaje się, iż okres pięciu lat jest *de facto* zbyt krótki, aby zaszły istotne zmiany w tym zakresie. Mając na uwadze wielkość środków finansowych dostępnych w obecnym okresie programowania (tj. 2007–2013), można spodziewać się, że wpływ integracji z UE na regionalne zróżnicowanie MSP będzie rósł, choć będzie to głównie oddziaływanie pośrednie, przez rozbudowę i modernizację infrastruktury³⁷².

³⁷¹ M.W. Kozak, *Skutki integracji z UE dla polskich regionów*, [w:] *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej – raport z badań*, Z. Jurkowlaniec (red.), Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003 r., s. 67–95.

³⁷² M. Grabowski, J. Lipiec, M. Tarkowski, *op.cit.*, s. 35–36.

Wykres 3. Zmiana liczby podmiotów sektora MSP w Polsce w 2008 r. w ujęciu regionalnym



Źródło: Opracowanie IBnGR na podstawie danych GUS³⁷³.

Wpływ środków funduszy strukturalnych na sektor MSP

Jedną z głównych, bezpośrednich korzyści z akcesji Polski do UE dla sektora MSP była możliwość skorzystania z funduszy strukturalnych (FS)³⁷⁴. Wsparcie ze środków dla tego sektora w latach 2004–2007 wyniosło ok. 2,2 mld złotych, co stanowiło prawie 58% całości wydatków strukturalnych dla polskiego sektora MSP³⁷⁵. Realizacja programów współfinansowanych ze środków UE przynosi coraz bardziej widoczne efekty. Jednak

³⁷³ *Ibidem*, s. 35.

³⁷⁴ Nie należy jednak zapominać o dotacjach udzielonych sektorowi MSP również w okresie przedakcesyjnym w ramach funduszu PHARE (*Poland and Hungary Assistance for Reconstructing of their Economies*). Przykładowo: PHARE 2000 Krajowy Program Rozwoju MSP czy projekt *Ulatwianie małym przedsiębiorcom dostępu do wiedzy w zakresie prowadzenia firmy*.

³⁷⁵ W. Misiąg, M. Tomalak, *Wpływ wydatków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na stan finansów publicznych w latach 2004–2007, aktualizacja*, MRR, Warszawa 2008 r., s. 59.

dokonanie pełnej analizy wpływu środków unijnych na sektor MSP będzie możliwe dopiero za kilka lat. Jest bowiem zbyt wcześnie, żeby oceniać trwałość pozytywnych zmian wywołanych ich oddziaływaniem.

Fundusze strukturalne na lata 2004–2006 były dostępne dla przedsiębiorstw od 2004 r. w ramach Narodowego Planu Rozwoju (NPR). Najwięcej projektów (ok. 84%), których beneficjentami byli przedsiębiorcy, zakontraktowano do realizacji w ramach dwóch programów operacyjnych: Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP)³⁷⁶ oraz Zintegrowany Program Rozwoju Regionalnego (ZPORR)³⁷⁷. Projekty zostały zrealizowane głównie w województwach o największym poziomie rozwoju gospodarczego (mazowieckim, śląskim i wielkopolskim)³⁷⁸.

Celem nadrzędnym SPO WKP była poprawa pozycji konkurencyjnej polskich przedsiębiorstw funkcjonujących w warunkach otwartego rynku. Przykładowo, realizacja projektów działania 2.3 SPO WKP (dotacje na inwestycje) miała zdaniem beneficjentów największy wpływ na unowocześnianie technologii firmy (91% wskazań), poprawę BHP (78%), wzrost potencjału inwestycyjnego przedsiębiorstwa (50%) oraz zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska przez firmę (40%). Najbardziej wskazywano wpływ projektów na nawiązanie współpracy w zakresie B+R (4%) oraz nawiązanie współpracy z innymi przedsiębiorstwami (12%)³⁷⁹.

Z przeprowadzonych ocen wpływu SPO WKP na poziom zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw wynika, iż program ten wpłynął na wzrost zatrudnienia. Liczba bezpośrednio i pośrednio powstałych miejsc pracy w grupie przedsiębiorstw-beneficjentów tego programu wyniosła ok. 80 tys. Największy wkład w tworzenie miejsc pracy wniosły przedsiębiorstwa średnie (47% wszystkich stałych nowych miejsc)³⁸⁰.

SPO WKP odegrał raczej umiarkowany wpływ na innowacyjność w skali całej gospodarki. Oddziaływał natomiast pozytywnie i znacząco na beneficjentów wsparcia. Prawie połowa respondentów (46%) stwierdziła, że w ostatnich 3 latach innowacyjność ich firm zdecydowanie się poprawiła (takiego zdania było 13% przedsiębiorców niekorzystających ze wsparcia)³⁸¹.

³⁷⁶ SPO WKP obejmuje działania: SPO WKP 2.1 – Dotacje na doradztwo, SPO WKP 2.2.1 – Dotacje na innowacyjne inwestycje, SPO WKP 2.3 – Dotacje na inwestycje, SPO WKP 1.2.1 – Dotacje na powiększenie funduszu mikro-pożyczkowego, SPO WKP 1.2.2 – Dotacje na powiększenie funduszu poręczeniowego, SPO WKP 1.2.3 – Dotacje na powiększenie funduszu kapitału zaangażowanego (*seed capital*), SPO WKP 1.1.2 – Dotacje na rozwój instytucji otoczenia biznesu oraz sieci instytucji otoczenia biznesu.

³⁷⁷ W ramach ZPORR zostały wyodrębnione 4 priorytety (Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów, Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach, Rozwój lokalny, Pomoc techniczna), a w ich obrębie wiele działań; więcej na: www.zporr.gov.pl.

³⁷⁸ MRR, *Oddziaływanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na gospodarkę Polski w latach 2004–2007 (I poł. roku)*, s. 66.

³⁷⁹ D. Jabłońska, *Wpływ funduszy strukturalnych na rozwój polskich firm* (prezentacja), PARP, Warszawa 2009 r.

³⁸⁰ InfoAudit, Europejskie Centrum Consultingu, Tyc G., *Wpływ realizacji SPO WKP lata 2004–2006 na poziom zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw*, Warszawa 2009 r., s. 3.

³⁸¹ PAG Uniconsult, *Wpływ realizacji SPO WKP lata 2004–2006 na poziom innowacyjności polskich przedsiębiorców*, Warszawa 2008 r., s. 3.

Większość pytaných przedstawicieli instytucji otoczenia biznesu (IOB) i przedsiębiorców zgodnie twierdziło, że SPO WKP przyczynił się do poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez wzrost jakości świadczonych przez IOB usług. Jako element jakości wskazywano: wzrost dostępności terytorialnej (fizycznej), kosztowej (obniżenie kosztów zakupu usług), podmiotowej (większa liczba instytucji świadczących usługi) i przedmiotowej (rozwój i udoskonalanie usług)³⁸². Ponieważ wzrost konkurencyjności gospodarki w dłuższym okresie jest związany z intensywnością jej powiązań z sektorem badawczo-rozwojowym (B+R), ważnym elementem jest wsparcie parków przemysłowych, parków naukowo-technologicznych oraz inkubatorów technologicznych (działanie 1.3 SPO WKP). Wpłynęło ono na tworzenie korzystnych warunków dla firm (przede wszystkim tych dynamicznie rozwijających się)³⁸³. Przedsiębiorstwa korzystały ze stworzonej infrastruktury (m.in. biurowej, produkcyjno-magazynowej, drogowej i specjalistycznej). W Polsce wpływ parków i inkubatorów jest jednak nadal tylko lokalny (wynika to ze zbyt małej skali, żeby móc mówić o odczuwalnym wpływie na gospodarkę regionalną). Zauważalny, choć na tym etapie trudny do określenia, jest natomiast wpływ parków i inkubatorów na poziom zatrudnienia w MSP. Negatywnie został zaś oceniony wpływ inwestycji na poziom innowacyjności firm. Nie sprawdza się w pełni ich rola jako łącznika pomiędzy światem nauki a światem biznesu³⁸⁴. Zdaniem ekspertów odsetek respondentów, którzy pozytywnie odpowiedzieli na pytanie, czy przedstawiciele parku/inkubatora technologicznego oferowali pomoc w nawiązaniu współpracy z jednostką naukowo-badawczą (45%), jest zbyt mały. Wydzwięk badania pogarsza dodatkowo fakt, że spośród firm, którym zaproponowano taką współpracę jedynie 41% skorzystało z propozycji. Warto podkreślić, że wśród 50 respondentów parków/inkubatorów technologicznych jedynie 9 firm zdecydowało się na taką współpracę³⁸⁵.

Z SPO WKP pochodziło także wsparcie funduszy pożyczkowych i poręczeniowych. Z Raportu ewaluacji poddziałań 1.2.1 oraz 1.2.2 wynika, że dzięki otrzymanemu dokapitalizowaniu fundusze znacznie zwiększyły swoje możliwości udzielania pożyczek i poręczeń dla firm najmniejszych, którym trudno jest otrzymać kredyt bankowy³⁸⁶. Przedsiębiorcy wśród atutów funduszy pożyczkowych wskazali: indywidualne podejście

³⁸² PSDB, WYG International, *Raport z badania: Instytucje otoczenia biznesu wspierane w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004–2006: określenie wpływu Programu na ofertę usługową oraz poziom jakości świadczonych usług*, Warszawa 2007 r., s. 23.

³⁸³ PAG Uniconsult, *Raport końcowy z badania ewaluacyjnego: Ocena rezultatów wsparcia parków przemysłowych, parków naukowo-technologicznych oraz inkubatorów technologicznych w ramach działania 1.3 SPO-WKP*, Warszawa 2008 r.

³⁸⁴ *Ibidem*, s. 60.

³⁸⁵ *Ibidem*, s. 64.

³⁸⁶ Przykładowo, beneficjenci 1.2.1 realizowali prawie trzy razy więcej programów niż fundusze, które nie skorzystały z SPO WKP, [w:] K. Zielińska, *Wyniki ewaluacji poddziałania 1.2.1 i 1.2.2 SPO WKP* (prezentacja), Warszawa 2008 r.

do klienta, przyjmowanie pożyczkobiorców nieposiadających historii kredytowej, elastyczne formy zabezpieczenia i proste oraz szybkie procedury. Wśród atutów funduszy doręczeniowych została wymieniona *in primis* sprawność i szybkość procedury oceny³⁸⁷.

Komplementarne wsparcie do SPO WKP na poziomie regionalnym oferował ZPORR. W szczególności w ramach ZPORR 2004–2006 „Priorytet 3. Rozwój lokalny” było realizowane Działanie 3.4 Mikroprzedsiębiorstwa. Jego celem było zwiększenie konkurencyjności mikroprzedsiębiorstw poprzez ułatwienie dostępu do specjalistycznego doradztwa oraz zwiększenie zdolności inwestycyjnej w początkowym okresie funkcjonowania. Z przeprowadzonych ewaluacji wynika (dane z trzech województw – śląskiego, dolnośląskiego i podkarpackiego), że wsparcie wpłynęło na wzrost liczby pracowników³⁸⁸. Dotyczyło to 86,4% badanych przedsiębiorstw. W co dziesiątym mikroprzedsiębiorstwie (9,4%) sytuacja pod tym względem nie zmieniła się, a w 4,2% badanych podmiotów liczba pracowników była mniejsza niż miało to miejsce przed uzyskaniem wsparcia³⁸⁹. Większość badanych firm, dla których możliwe było pozyskanie danych zarówno dotyczących sytuacji przed, jak i po uzyskaniu wsparcia, odnotowała wzrost osiągniętych przychodów (dotyczy to 61% mikroprzedsiębiorstw). W przypadku 28,6% podmiotów poziom osiągniętych przychodów nie zmienił się, zaś w przypadku co dziesiątej firmy (10,4%) nastąpił ich spadek.

Efekt dźwigni³⁹⁰ wystąpił w zdecydowanej większości, bo aż 82,3% badanych firm, taki bowiem odsetek potwierdził zaangażowanie dodatkowych środków własnych przekraczających kwotę wymaganego wkładu własnego na realizację projektu w ramach Działania 3.4 ZPORR³⁹¹. Efekt mnożnikowy wystąpił w 61,7% mikroprzedsiębiorstw, zaś 38,3% nie podjęło dodatkowych działań inwestycyjnych (nieobjętych uzyskanym wsparciem).

Rezultatem wsparcia udzielonego w ramach Działania 3.4 ZPORR jest także zwiększenie liczby odbiorców produktu/usługi (aż 90% respondentów jest takiego zdania). Nieznacznie mniejszemu odsetkowi firm (87,4%) skorzystanie z omawianego wsparcia umożliwiło zakup nowego wyposażenia niezbędnego do prowadzenia działalności.

Wśród funduszy strukturalnych na lata 2007–2013, w szczególności interesujących dla MSP, należy wymienić Program Innowacyjna Gospodarka (PO IG) oraz Program Ka-

³⁸⁷ PARP, *Raport z ewaluacji poddziałania 1.2.1 i 1.2.2 SPO WKP*, Warszawa 2008 r.

³⁸⁸ Resource, *Analiza wpływu wsparcia udzielonego w ramach Działania 3.4. Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006 na wzrost konkurencyjności mikroprzedsiębiorstw*, Poznań 2007 r.

³⁸⁹ *Ibidem*, s. 8.

³⁹⁰ Efekt, który zachodzi wówczas, gdy wraz z uruchomieniem środków publicznych na realizację pewnych działań wzrasta również zaangażowanie sektora prywatnego w ich finansowanie.

³⁹¹ *Ibidem*, s. 9.

pitał Ludzki (PO KL). Przykładowo, w ramach PO IG w 2008 r. złożono ponad 2300 wniosków o dofinansowanie realizacji projektów, z czego prawie 89% (ponad 2050) pozytywnie przeszło ocenę formalną, a prawie 50% (ponad 1070) zostało pozytywnie ocenionych w trakcie oceny merytorycznej³⁹². Na chwilę obecną jest za wcześnie na przeprowadzenie analizy wpływu tych programów na sektor MSP (tym bardziej, że część projektów została uruchomiona na początku 2009 r.). Perspektywy wydają się jednak być optymistyczne, chociaż wiele będzie zależało od umiejętności sektora w wykorzystaniu środków.

Mówiąc o wpływie funduszy na sektor MSP, należy także wspomnieć o wielu inicjatywach i dotacjach mających na celu promocję zasad uczciwego zatrudniania, ograniczanie dyskryminacji, stwarzanie właściwych relacji i dobrych warunków pracy oraz podniesienie świadomości pracodawców w zakresie szeroko pojętej etyki we wzajemnych relacjach pracodawca–pracownik³⁹³. Wiele z programów unijnych jest skierowanych na rozwój przedsiębiorczości kobiet oraz osób niepełnosprawnych.

Mimo wielu przykładów dobrych praktyk (tj. wyselekcjonowanych przykładów udanych projektów, na które przedsiębiorcy pozyskali dofinansowanie z unijnych funduszy), nadal występują problemy w zakresie przepływu informacji o funduszach³⁹⁴. Potwierdzają to badania takich instytucji jak PARP, KIG, PKPP Lewiatan. Zwraca się *in primis* uwagę na zbyt wysoki stopień skomplikowania procedur, niepełne i nieczytelne informacje. W odpowiedzi na powyższe problemy poszczególne resorty opracowują nowe rozwiązania. Główne prace w zakresie uproszczeń prawa dla przedsiębiorców w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności prowadzone są przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR). W poprzedniej perspektywie finansowej podjęto działania, których skutkiem było m.in. ograniczenie liczby załączników składanych przez beneficjentów razem z wnioskami, umożliwienie dokonywania korekt technicznych we wnioskach o płatność (bez konieczności odsyłania ich do beneficjentów do poprawy) i zastąpienie kwartalnego trybu sprawozdawczości trybem półrocznym³⁹⁵. Obecnie powyższą problematyką zajmuje się Zespół do spraw uproszczeń systemu wdrażania funduszy UE „Proste Fundusze”. Do jego zadań należą m.in. przygotowywanie propozycji uproszczeń systemu wykorzystania funduszy UE dostępnych w ramach per-

³⁹² Dane udostępnione przez MRR.

³⁹³ Przykładowo, projekt realizowany w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL i finansowany przy udziale Europejskiego Funduszu Społecznego *Zatrudnienie Fair Play. Promocja kultury przedsiębiorczości i etyki rynku pracy*.

³⁹⁴ Zob. PARP, *Dobre praktyki SPO RZL, Projekty nakierowane na doskonalenie umiejętności pracowników i menedżerów firm, dofinansowane w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, lata 2004–2006*, J. Gontarz (red.), Warszawa 2008 r.; PARP, *Dobre praktyki. Wybrane projekty doradcze i inwestycyjne małych i średnich firm dofinansowane z Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, 2004–2006*, J. Gontarz (red.), Warszawa 2008 r.

³⁹⁵ Więcej m.in. [w:] *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 195 w sprawie wprowadzenia ułatwień dla małych i średnich przedsiębiorstw w odniesieniu do procedur ubiegania się o środki pomocowe z Unii Europejskiej*, 4 stycznia 2008 r., <http://www.sejm.pl>.

spektywy finansowej 2007–2013, opracowywanie raportów o proponowanych i wdrożonych uproszczeniach, analiza porównawcza polskiego systemu z systemami krajów UE. Warto także wspomnieć, że celem ułatwienia przedsiębiorcom sprawnego wykorzystania możliwości związanych z funduszami europejskimi opracowywane są również różne wskazówki – także w formie „przewodników”³⁹⁶.

Innowacyjność MSP³⁹⁷

Innowacyjność jest dzisiaj jednym z ważniejszych czynników decydujących o pozycji przedsiębiorstwa. Jak pokazały badania, firmy, które wdrażają innowacje charakteryzują się wyższą rentownością od tych, które nie ponoszą nakładów na innowacje. Polskim przedsiębiorstwom ciągle jednak brakuje dynamizmu innowacyjnego³⁹⁸. Wśród barier ograniczających inwestycje w nowe technologie przedsiębiorcy wskazują głównie czynniki o charakterze finansowym – wysokie koszty, niewystarczające środki własne, trudności z uzyskaniem zewnętrznego finansowania oraz wysokie ryzyko niepowodzenia. Kłopoty z dostępem do źródeł finansowania zawsze stanowiły problem, zwłaszcza dla MSP, dlatego pomoc, o którą mogą się ubiegać w ramach różnych programów wspólnotowych – mimo że często nie są to środki łatwo dostępne – odgrywa tak istotną rolę.

Od 2004 r. pojawiły się nowe możliwości finansowania ze środków polityki spójności³⁹⁹. Przeprowadzone ewaluacje wskazują na wiele jego pozytywnych aspektów, w tym uświadomienie przedsiębiorcom korzyści z wykorzystywania oferty instytucji dostarczających finansowania zewnętrznego, wzrost kwalifikacji pracowników, zatrudnienia i przychodów⁴⁰⁰. W ramach analizy efektów wykorzystania funduszy strukturalnych w latach 2004–2006 w zakresie działalności innowacyjnej przedsiębiorstw,

³⁹⁶ Np. PKPP Lewiatan, *Mapa przedsiębiorcy 2007–2013*, Warszawa 2008 r., <http://www.mapaprzedsiebiorcy.pl>.

³⁹⁷ Na podstawie: dr B. Marciniec, *Integracja Polski z UE jako miłowy krok w innowacyjną przyszłość*, ekspertyza na zlecenie UKiE, Warszawa 2008 r.

³⁹⁸ Jednymi z najniższych wskaźników innowacyjności w wypadku Polski są wskaźniki dotyczące udziału innowacyjnych MSP (13,80% w porównaniu ze średnią dla UE-27 – 21,57%) oraz udziału przedsiębiorstw otrzymujących dotacje państwowe na działalność innowacyjną (30% średniej UE). Poniżej średniej UE-27 sytuuje się również wskaźnik dotyczący wydatków przedsiębiorstw na innowacje, liczony jako procent ich obrotów (UE-27 – 1,87%, w Polsce – 1,56%; dla porównania w Czechach – 2,15%). Jeśli chodzi o najważniejsze wskaźniki innowacyjności, Polska plasuje się nieco powyżej średniej UE-27 jedynie pod względem udziału nowych produktów w obrotach przedsiębiorstw. Przyczyną takiej sytuacji można dopatrywać się m.in. w tym, że do niedawna większy nacisk kładziono na procesy restrukturyzacji i tworzenia nowych przedsiębiorstw niż na rozwój ich zaplecza naukowego i wdrażanie nowych technologii. Zob. *Czy warto inwestować w innowacje? Analiza sektora badawczo-rozwojowego w Polsce*, KPMG, Warszawa 2009 r. oraz PARP, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2006–2007*, Warszawa 2008 r.

³⁹⁹ Fundusze strukturalne były dostępne dla przedsiębiorstw od 2004 r. w ramach Narodowego Programu Rozwoju na lata 2004–2006. Działalność innowacyjna wspierana była w szczególności w SPO WKP, SPO RZL, ZPORR. Kierunki wydatkowania środków dostępnych z budżetu UE w latach 2007–2013 określone są w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia (NSRO). Kluczowym instrumentem w ramach NSRO, nastawionym na wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez podnoszenie ich innowacyjności, jest PO IG. Na realizację Programu przeznaczono 9,7 mld EUR. Dodatkowo, elementy działalności innowacyjnej przedsiębiorstw mogą być wspierane z PO KL, PO IiS oraz w mniejszej skali w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych.

⁴⁰⁰ Analiza wpływu wsparcia udzielonego w ramach Działania 3.4 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na wzrost konkurencyjności: Mikroprzedsiębiorstwa.

zwrócono uwagę na wzrost nakładów inwestycyjnych po 2004 r. Beneficjenci funduszy strukturalnych wyróżniają się na tle pozostałych przedsiębiorstw większymi nakładami na zakup automatycznych, sterowanych komputerowo linii produkcyjnych. Zaznaczono jednak, że jest za wcześnie na pokazanie trwałych efektów. Wśród samych przedsiębiorców, którzy skorzystali ze wsparcia 46% stwierdziło, że w ostatnich trzech latach zdecydowanie poprawiła się innowacyjność ich przedsiębiorstw, podczas gdy w grupie przedsiębiorstw niekorzystających stanowisko takie wyraziło jedynie 13%.

Jak już wspomniano wcześniej, po akcesji podjęto na szeroką skalę wsparcie ze środków publicznych instytucji otoczenia biznesu, takich jak centra transferu technologii, inkubatory technologiczne i parki naukowo-technologiczne, które istotnie przyczyniają się do podnoszenia innowacyjności przedsiębiorstw. W SPO WKP przeznaczono środki na rozwój sieci takich instytucji. Działania te są kontynuowane w ramach PO IG, gdzie wsparcie skoncentrowane jest na dostarczeniu wszechstronnej pomocy nowopowstającym i rozwijającym się przedsiębiorstwom technologicznym, które może być zapewnione przez wysoko wyspecjalizowane laboratoria ulokowane w wybranych parkach naukowo-technologicznych. Stworzono też zupełnie nowe możliwości wspierania powiązań kooperacyjnych przedsiębiorstw, w tym klastrów. Warto je dobrze wykorzystać, biorąc pod uwagę, że jest to wprawdzie coraz bardziej popularna forma współpracy przedsiębiorstw w Polsce, jednak wbrew powszechnemu przekonaniu istnieje zaledwie kilka modelowych, rozwijających się i efektywnych inicjatyw klastrowych. O znaczeniu wsparcia UE w tym zakresie może świadczyć wynik badania, z którego wynika, że większość podmiotów w nich uczestniczących zamierza poszukiwać środków na rozwój inicjatyw klastrowych w funduszach europejskich⁴⁰¹.

Uruchomienie środków z funduszy strukturalnych miało też duże znaczenie dla finansowania działalności B+R przedsiębiorstw. W związku ze wsparciem w ramach SPO WKP, zwiększyła się kwota na wspieranie działalności B+R przedsiębiorstw, udostępniono także środki publiczne na wsparcie prac B+R prowadzonych w przedsiębiorstwach, bez konieczności korzystania z publicznych jednostek naukowych. Zakres tego wsparcia uległ jeszcze rozszerzeniu w ramach PO IG. Przedsiębiorstwa w ramach nowej formuły projektów celowych, połączonych ze wsparciem wdrażania ich wyników, uzyskały możliwość współfinansowania ze środków publicznych prac B+R wraz z fazą inwestycji wdrożeniowych. Dodatkowo w ramach PO IG wspierane są przygotowania przedsiębiorstw do uzyskania statusu centrum badawczo-rozwojowego.

⁴⁰¹ J. Hotub-Iwan, M. Małachowska, *Rozwój klastrów w Polsce. Raport z badań*, Szczecin 2008 r.

Dzięki upraszczaniu procedur, coraz lepszym umiejętnościom beneficjentów w zdobywaniu i zagospodarowywaniu funduszy, a także rozwojowi sieci informacyjnej i doradczej rośnie wielkość i tempo pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych. Jednak popyt MSP na środki pomocowe nie jest zaspokajany. Przekracza on bowiem kilkakrotnie dostępne środki, szczególnie w działaniach inwestycyjnych (np. SPO WKP od 1,5 do 6 razy)⁴⁰².

Przedsiębiorstwa oraz publiczne jednostki naukowe już w okresie przedakcesyjnym uzyskały także dostęp do środków z Programów Ramowych na Rzecz Badań i Rozwoju Technologicznego. Są to jednak środki bardzo trudno dostępne, co potwierdzają dane dotyczące udziału polskich podmiotów w kolejnych Programach Ramowych (5 PR w latach 1998–2002, 6 PR w latach 2003–2006 oraz 7 PR w latach 2007–2009), wskazujące na stosunkowo niewielki udział polskich podmiotów w porównaniu do innych krajów UE⁴⁰³.

Podsumowanie

W ciągu ostatnich pięciu lat MSP odnotowały wzrost zatrudnienia, wzrost przychodów i rentowności. W szczególności trzeci rok członkostwa był rokiem silnego wzrostu gospodarczego, co wpłynęło także na dobre wyniki finansowe przedsiębiorstw. Należy jednak podkreślić, że koszty i korzyści członkostwa nie rozkładały się równomiernie na wszystkie przedsiębiorstwa, branże i sektory.

Zgodnie z przewidywaniami przed akcesją miał także miejsce zróżnicowany rozwój regionalny MSP. Był on jednak słabszy niż zakładano. Podobnie jak i proces koncentracji, który nie osiągnął prognozowanego poziomu.

Zmiany na rynku pracy mające miejsce w latach 2003–2007 miały wpływ na sektor MSP i oznaczały dla niego przede wszystkim konieczność konkurowania o pracowników m.in. poprzez podniesienie poziomu wynagrodzeń.

MSP nastawione na eksport natrafiły na zwiększoną konkurencję na jednolitym rynku. Już dziś widać, iż od zdolności i innowacyjności zależy, czy potrafią dopasować swe strategie do nowego otoczenia, odnosząc korzyści z możliwości oferowanych im przez powiększony rynek. Zmiany te zapowiadają przechodzenie od cenowych do jakościowych podstaw konkurencyjności polskich przedsiębiorstw.

⁴⁰² A. Ciechanek, P. Czyż, T. Klimczak, A. Kowalczyk, K. Pylak, *Poziom absorpcji przez małe i średnie przedsiębiorstwa środków w ramach sektorowego programu operacyjnego wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004–2006*, Warszawa 2007 r.

⁴⁰³ Omówienie ramowego programu na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) pominięto z uwagi na brak danych dotyczących uczestnictwa.

Z pewnością jednak dla większej części MSP bardzo istotnym czynnikiem rozwoju w omawianym okresie były fundusze strukturalne. Ponieważ MSP wydają się odchodzić od dotychczasowej strategii bazującej na konkurencyjności cenowej w kierunku konkurencji jakościowej, muszą liczyć się ze wzrostem nakładów (np. na nowe technologie). Ważnym źródłem dofinansowania są właśnie fundusze unijne. Efekty wsparcia z funduszy (rozbudowa i modernizacja, zwiększenie zatrudnienia, innowacyjność, dostęp do nowych źródeł finansowania itp.) widoczne będą prawdopodobnie dopiero w dłuższej perspektywie, tym bardziej, że w kolejnych latach napływać będą większe strumienie finansowe z UE.

Reasumując można powiedzieć, że akcesja Polski do Unii Europejskiej była zasadniczo pozytywna dla polskiego sektora MSP. Warto podkreślić, że wzmocniła znacznie takich cech polskiego przedsiębiorcy, jak: doświadczenie, wykształcenie, skłonność do podejmowania inwestycji, zatrudnienia nowych pracowników. Wyzwań stojących przed polskim sektorem MSP jest jednak bardzo wiele. Wydaje się, że dokończenie budowy wspólnego rynku powinno umożliwić MSP pełne wykorzystanie ich potencjału, także poprzez wzmocnienie ich pozycji na rynku globalnym.

Innowacyjność

Innowacyjność zajmuje coraz ważniejsze miejsce w polityce UE, zwłaszcza od przyjęcia w 2000 r. i „odnowienia” w 2005 r. Strategii Lizbońskiej, której głównym celem jest zbudowanie gospodarki opartej na wiedzy (GOW)⁴⁰⁴. Od tego czasu podjęto wiele inicjatyw na rzecz innowacyjności, wśród których na szczególną uwagę zasługuje komunikat *Wykorzystanie wiedzy w praktyce: szeroko zakrojona strategia innowacyjna dla UE*⁴⁰⁵ z 2006 r. Komisja przedstawiła w nim listę 10 najważniejszych działań, ukierunkowanych na zapewnienie swobody przepływu wiedzy w UE, obejmujących stworzenie jednolitego rynku pracy dla badaczy (tzw. piąta swoboda), inicjatywy w zakresie wspierania działalności klastrów, eko-innowacji, stymulowania innowacji poprzez system zamówień publicznych czy rozwoju tzw. rynków wiodących (*lead markets*).

Dotychczasowe dane statystyczne dotyczące poziomu innowacyjności polskiej gospodarki nie napawają optymizmem. Polskę, jeden z dużych krajów UE, wyróżniający się bardzo wysokim tempem wzrostu gospodarczego, cechuje bardzo niski wskaźnik innowacyjności. W 2007 r. wyniósł on 0,24 i był prawie o połowę niższy niż średnia UE (0,45). W konsekwencji w rankingach innowacyjności, takich jak *Summary Innovation Index* Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc. W dodatku jedynie 20% innowacyjnych rozwiązań powstaje w wyniku prac badawczo-rozwojowych, pozostałe 80% pochodzi z zewnątrz⁴⁰⁶.

⁴⁰⁴ „Termin «gospodarka oparta na wiedzy» jest powszechnie stosowany jako określenie działalności gospodarczej, która nie opiera się na zasobach «naturalnych» (takich jak ziemia czy surowce mineralne), ale na zasobach intelektualnych takich jak know-how i wiedza specjalistyczna. Kluczowa koncepcja gospodarki opartej na wiedzy polega na przekonaniu, że wiedza i edukacja (zwane także „kapitałem ludzkim”) mogą być traktowane jako aktywa handlowe luba jako edukacyjne i intelektualne produkty i usługi, które mogą być eksportowane ze znacznym zyskiem.”, *Zielona Księga. Prawo autorskie w gospodarce opartej na wiedzy*, COM(2008)466.

⁴⁰⁵ *Putting knowledge into practice – a broad-based innovation strategy for Europe*, COM(2006)502, opublikowany na podstawie raportu Esko Aho *Creating an Innovative Europe* (Tworzenie innowacyjnej Europy), przygotowanego przez niezależną grupę ekspertów powołaną w następstwie szczytu w Hampton Court i kierowaną przez byłego premiera Finlandii Esko Aho.

⁴⁰⁶ D. Jabłońska, *Finansowanie przedsięwzięć innowacyjnych ze środków pomocowych UE*, Warszawa, listopad 2008 r.

Rola innowacyjności w Polsce po akcesji do UE (najważniejsze inicjatywy)

Po przystąpieniu do UE Polska została włączona w realizację postanowień Strategii Lizbońskiej dotyczących m.in. innowacyjności⁴⁰⁷. Znalazło to odzwierciedlenie we wszystkich głównych dokumentach programowych, związanych z jej realizacją, zwłaszcza w krajowych programach reform i strategii innowacyjności⁴⁰⁸. Najważniejsza rola w promowaniu innowacyjności przypadła ministrom właściwym do spraw gospodarki i nauki. W wyniku podjętych przez nich inicjatyw:

- przeprowadzono reformę systemu finansowania nauki⁴⁰⁹,
- powołano Krajowy Fundusz Kapitałowy⁴¹⁰,
- wprowadzono ustawą o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej⁴¹¹ nowe instrumenty, takie jak: kredyt technologiczny, status Centrum Badawczo-Rozwojowego (CBR)⁴¹² oraz zachęty podatkowe.

Opracowano także cały system programów operacyjnych, które umożliwiły absorpcję środków z UE w latach 2004–2006 oraz 2007–2013 (instrumenty wspierania działań innowacyjnych ze środków UE zostały omówione w dalszej części rozdziału).

W 2007 r. eksperci Organizacji Współpracy i Rozwoju Gospodarczego (OECD) przeprowadzili ocenę polskiej polityki innowacyjnej, w tym wyżej wymienionych instrumentów. Wyniki przeglądu opublikowano w raporcie *Policy mix for innovation in Poland – key issues and recommendations*, w którym stwierdzono, że polski rząd dokonał trafnej diagnozy potrzeb i właściwie dobrał instrumenty. Za najważniejsze wyzwanie uznano jednak wdrożenie tych rozwiązań⁴¹³.

⁴⁰⁷ Pierwszy program rządu RP, który miał sprzyjać podnoszeniu innowacyjności gospodarki polskiej *Zwiększanie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 roku*, przyjęto jeszcze w okresie przedakcesyjnym w lipcu 2000 r. KE bardzo dobrze oceniła ten dokument. W praktyce do jego realizacji przystąpiono po akcesji Polski do UE i uruchomieniu środków z funduszy strukturalnych. Zob. dr B. Marciniak, *Integracja Polski z Unią Europejską jako milowy krok w innowacyjną przyszłość*, ekspertyza opracowana na zlecenie UKIE, Warszawa 2008 r., s. 5.

⁴⁰⁸ Do podstawowych dokumentów stworzonych dla realizacji głównych celów Strategii należy zaliczyć m.in.:

– *Krajowy Program Reform na lata 2005–2008*,

– *Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*, przyjęty 18 listopada 2008 r.,

– *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013*; dokument ten jest kontynuacją programu *Zwiększanie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 r.*

⁴⁰⁹ Ustawa z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki (Dz.U. Nr 238, poz. 2390).

⁴¹⁰ Ustawa z dnia 4 marca 2008 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym (Dz.U. Nr 57, poz. 491). KFK rozpoczął działalność w lipcu 2007 r. zgodnie z projekcją do 2013 r. wsparcie ma otrzymać ok. 20 funduszy, które zainwestują w ok. 170 spółek. Cyt. za: D. Grodzka, A. Zygierewicz, *Innowacyjność polskiej gospodarki*, BAS Biuro Analiz Sejmowych, „Indos” nr 6 (30), marzec 2008 r.

⁴¹¹ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz.U. Nr 179, poz. 1484).

⁴¹² W wyniku nowelizacji ustawy z 2007 r., w tym obniżeniu wymagań do 20% przychodów ze sprzedaży własnych prac badawczo-rozwojowych w sprzedaży ogółem oraz uproszczeniu procedury przyznawania statusu, pierwsze przedsiębiorstwa otrzymały status CBR dopiero w drugiej połowie 2008 r.

⁴¹³ Zob. B. Marciniak, *op.cit.*, s. 9.

Reasumując, członkostwo Polski w UE przyczyniło się do wzrostu aktywności rządu w dziedzinie programowania działań proinnowacyjnych, zwłaszcza w związku z realizacją postanowień Strategii Lizbońskiej. Przyjęto wiele dokumentów o charakterze strategicznym oraz przedstawiono wiele projektów legislacyjnych. Wyniki tych działań są różnie oceniane. Zwraca się uwagę na pozytywne trendy, jednak pojawiają się też opinie, że Polsce nie udało się jeszcze wypracować skutecznej polityki proinnowacyjnej, a kompetencje krajowych instytucji, które powinny uczestniczyć we wdrażaniu modelu GOW są niedookreślone⁴¹⁴.

Innowacyjność sektora przedsiębiorstw przed i po akcesji Polski do UE

W warunkach gospodarki opartej na wiedzy o przewadze konkurencyjnej decydują technologie i umiejętności. Aby ją utrzymać, przedsiębiorstwo musi dysponować odpowiednim kapitałem, nowoczesnymi technologiami, wysoko wykwalifikowanymi pracownikami oraz wykazywać się szybkością działania, umiejętnością zdobywania i przetwarzania informacji oraz zdolnością do wprowadzania innowacji⁴¹⁵.

W latach 1998–2000 odsetek innowacyjnych przedsiębiorstw w Polsce wyniósł 17,1%. W latach 2002–2004 wzrósł on do poziomu 25,6%, natomiast w latach 2004–2006 nieznacznie zmalał do 23,2%. Dla porównania, w UE przedsiębiorstwa innowacyjne stanowiły średnio 42% ogółu przedsiębiorstw⁴¹⁶. Wśród firm wprowadzających innowacje przeważają duże przedsiębiorstwa. Wynika to z zakresu prowadzonej przez nie działalności oraz zdolności do ponoszenia znacznych nakładów na działalność innowacyjną⁴¹⁷. W latach 2002–2004 innowacje wdrożyło 67% dużych przedsiębiorstw, 40% średnich

⁴¹⁴ „Można spotkać opinie, iż w Polsce brak jest takiej polityki (polityki proinnowacyjnej państwa), jednakże uważna obserwacja pozwala na znalezienie tu pewnych elementów pozytywnych. Publikowane są raporty pokazujące obecność w omawianym obszarze korzystnych, aczkolwiek niezbyt intensywnych trendów. Niewątpliwie pozytywnie należy ocenić przyjęcie przez Sejm ustawy o wspieraniu działalności innowacyjnej czy też umieszczenie w strategicznych założeniach absorpcji przez Polskę środków finansowych UE w perspektywie finansowej 2007–2013 Programu Operacyjnego «Innowacyjna Gospodarka». Równocześnie jednak ciągle niedomaga «oprzyrządowanie strukturalne» ww. działań, zwłaszcza na szczeblu centralnym. Brak jest skutecznego wsparcia instytucjonalnego działań proinnowacyjnych, brak jest pomysłu na promowanie i premiowanie konkretnych przedsięwzięć, podejmowanych przez podmioty gospodarcze na krajowym rynku”, prof. zw. dr hab. inż. J. Kaźmierczak, *Innowacyjność: uwarunkowania i perspektywy w warunkach polskich*, Katedra Podstaw Systemów Technicznych, Wydział Organizacji i Zarządzania Politechniki Śląskiej, 2008 r.

⁴¹⁵ J. Kuczevska, *Ocena pozyskiwania środków pomocowych UE dla polskich przedsiębiorstw*, [w:] J. Otto, R. Stanisławski, A. Maciaszczyk (red.), *Innowacyjność jako czynnik podnoszenia konkurencyjności przedsiębiorstw i regionów na jednolitym rynku europejskim*, Łódź 2007 r.

⁴¹⁶ Za: B. Marciniak, *op.cit.*, s. 12. Skrócone badania GUS na próbie przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 49 osób pokazują, że odsetek przedsiębiorstw innowacyjnych w badanej grupie wzrósł w latach od 2002 do 2006, z poziomu 33% do ponad 42%.

⁴¹⁷ Jeśli chodzi o nakłady na działalność innowacyjną w przeliczeniu na jedno przedsiębiorstwo, przedsiębiorstwa zajmujące się wytwarzaniem koksu, produktów rafinacji ropy naftowej i paliwa jądrowego (119 mln zł/przedsiębiorstwo), produkcją wyrobów tytoniowych (30 mln zł/przedsiębiorstwo) ponoszą zdecydowanie większe nakłady niż firmy produkujące maszyny biurowe i komputery (1,1 mln zł/przedsiębiorstwo), czy produkujące instrumenty medyczne, precyzyjne i optyczne oraz zegarki i zegary (2,2 mln zł/przedsiębiorstwo). Cyt. za: B. Marciniak, *op.cit.*, s. 13.

i 17% małych. Z kolei w latach 2004–2006 wskaźniki te kształtowały się odpowiednio na poziomie – 65,5%, 37,4% oraz 13,9%⁴¹⁸.

Najbardziej innowacyjne są przedsiębiorstwa z branż tradycyjnych, takich jak produkcja wyrobów tytoniowych (odsetek innowacyjnych przedsiębiorstw – 100%), wytwarzanie koksu, produktów rafinacji ropy naftowej i paliwa jądrowego (90%) oraz produkcja wyrobów chemicznych (72%). Dopiero za wyżej wymienionymi sytuują się przedsiębiorstwa zaliczane do sektorów wysokich technologii: produkcja maszyn biurowych i komputerów (67%), sprzętu RTV (61%) czy instrumentów medycznych, precyzyjnych i optycznych, zegarków i zegarów (57%)⁴¹⁹.

Polskę cechuje niski poziom innowacyjności gospodarki w porównaniu z innymi państwami UE, jednak tempo wzrostu Sumarycznego Wskaźnika Innowacyjności (SII) jest wyższe niż średnia UE. Na bardzo niskim poziomie kształtują się cały czas wskaźniki nakładów na B+R zarówno publicznych, jak i prywatnych, wskaźnik małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) wprowadzających własne innowacje oraz wskaźniki ochrony własności intelektualnej. Jeśli chodzi o wskaźniki dotyczące ochrony patentowej (zob. Tabela 1), także nie zaobserwowano żadnych pozytywnych tendencji. Pod względem liczby udzielanych patentów europejskich i triadcycznych Polska zajmowała jedno z ostatnich miejsc w UE-27. Poprawiły się natomiast wskaźniki dotyczące liczby wspólnotowych znaków towarowych i wspólnotowych wzorów przemysłowych⁴²⁰.

Natomiast stosunkowo dobrze Polska wypada, jeśli chodzi o zasoby ludzkie. Odnotowany odsetek obywateli z wyższym wykształceniem był wprawdzie niższy niż średnia UE, jednak dzięki pozytywnym trendom zaobserwowanym w tym zakresie w ostatnich latach, dystans ten wyraźnie się zmniejsza. Z kolei wskaźnik liczby absolwentów kierunków ścisłych i technicznych oraz społecznych i humanistycznych sytuował się już znacznie powyżej średniej UE. Bardzo pozytywnie należy też ocenić wzrost wskaźnika uczenia się przez całe życie. Innym wskaźnikiem, w wypadku którego odnotowano znaczny wzrost po akcesji, była liczba pracowników naukowych w sektorze przedsiębiorstw – z 4686,4 osób w 2002 r. do 9344,3 osób w 2006 r. Ten prawie dwukrotny wzrost można postrzegać jako sygnał pozytywnej zmiany w nastawieniu przedsiębiorstw do działalności B+R i do wdrażania nowych technologii. Zwiększenie liczby pracowników sfery B+R jest warunkiem zwiększenia zdolności prowadzenia własnych prac B+R

⁴¹⁸ A. Żołnierski (red.), *Innowacyjność 2008*, raport PARP, Warszawa 2008 r.

⁴¹⁹ B. Marciniak, *op.cit.*, s. 13.

⁴²⁰ W wypadku wniosków patentowych EPO nastąpił niewielki wzrost wskaźnika z 1,5/1 mln osób w 2001 r. do 3,0/1 mln osób w 2005 r., jednak Polska nadal sytuuje się jako jedno z ostatnich państw (średnia UE-27 – 105,7). Wyraźny wzrost nastąpił natomiast w wypadku wspólnotowych znaków towarowych z 0,2/1 mln osób w 2001 r. do 33,2/1 mln osób w 2007 r. i wspólnotowych wzorów przemysłowych – z 2,0/1 mln osób w 2002 r. do 45,5/1 mln osób w 2007 r.

oraz podejmowania przez przedsiębiorstwa współpracy w tym zakresie, a także zwiększenia ich zdolności do transferu technologii z innych podmiotów⁴²¹.

Tabela 1. Wskaźniki innowacyjności dla Polski a średnia UE

„Wkład” w działalność innowacyjną	European Innovation Scoreboard (EIS)								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
publiczne nakłady na B+R (% PKB)	-	-	0,45	0,43	0,46	0,43	0,39	0,39	0,38
średnia UE	-	-	0,67	0,69	0,67	0,69	0,65	0,65	0,65
nakłady na B+R przedsiębiorstw (% PKB)	-	-	0,25	0,24	0,13	0,16	0,18	0,18	0,18
średnia UE	-	-	1,28	1,30	1,27	1,26	1,20	-	1,17
absolwenci kierunków ścisłych na 1000 osób (20-29 l.)	-	-	5,90	7,4	8,1	9,0	9,4	11,1	-
średnia UE	-	-	10,26	11,3	11,5	12,2	12,7	12,9	-
liczba osób z wyższym wykształceniem na 100 osób (25-64 l.)	-	-	11,73	12,2	13,8	15,6	16,8	17,9	18,7
średnia UE	-	-	21,22	21,5	21,2	21,9	22,8	23,0	9,7
wydatki na ICT/IT (EIS 2008)	-	-	-	-	-	7,2	7,2	7,2	2,6
średnia UE	-	-	-	-	-	6,4	6,4	6,4	2,7
Efekty działalności innowacyjnej				2003	2004	2005	2006	2007	
liczba patentów europejskich na 1 mln osób	-	-	2,3	2,5	2,7	2,7	4,2	4,2	3,0
średnia UE	-	-	152,7	161,1	133,6	133,6	136,7	128,0	105,7
liczba patentów triadycznych na 1 mln osób	-	-	-	-	-	0,3	0,3	0,2	-
średnia UE	-	-	-	-	-	22,3	32,7	20,8	-
Wskaźniki innowacyjności opracowane przez <i>Economist Intelligence Unit</i>	2003-2007	pozycja w skali globalnej	pozycja w UE	2008-2012	pozycja w skali globalnej	pozycja w UE			
wskaźnik efektów działalności innowacyjnej (<i>output index</i>) na podstawie liczby patentów	5,65	48	22	6,14	46	21			
„wkład” w działalność innowacyjną (<i>innovation inputs</i>)	6,21	33	19	6,71	33	19			
bezpośredni „wkład”	6,00	35	21	6,63	36	19			
otoczenie innowacyjne	6,84	27	14	6,93	33	15			

Źródło: EIS 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008; *A time for new ideas. Innovation in Central Eastern Europe. A white paper by the Economist Intelligence Unit*, czerwiec 2008 r.

⁴²¹ B. Macinieć, *op.cit.*, s. 15. M. Starczewska-Krzysztożek zwraca z kolei uwagę na malejące zainteresowanie MSP działaniami innowacyjnymi.

Tendencje w zakresie rozwoju innowacyjności w sposób bardziej szczegółowy można prześledzić na podstawie kształtowania się wskaźników: (1) udziału produkcji sprzedanej wyrobów nowych i zmodernizowanych, (2) udziału wyrobów wysokiej i średniowysokiej techniki w strukturze produkcji sprzedanej oraz (3) wartości eksportu wyrobów średniowysokiej i wysokiej techniki w eksporcie ogółem. I tak, pierwszy z wymienionych wskaźników w 2004 r. kształtował się w Polsce na poziomie 8,1%, podczas gdy średnia w UE-27 wyniosła 7,3%, jednak w 2006 r. jego wartość wyniosła 4,56% w porównaniu ze średnią UE 8,6%⁴²². Z kolei wskaźnik udziału wyrobów wysokiej i średniowysokiej techniki w strukturze produkcji sprzedanej wzrósł z 26,6% w 2002 do 31,6% w 2006 r.⁴²³, co jest o tyle istotne, że do grupy wysokiej techniki zalicza się branże, takie jak przemysł lotniczy, chemiczny, teleinformatyczny, motoryzacyjny. Wreszcie wskaźnik wartości eksportu wyrobów średniowysokiej i wysokiej techniki w eksporcie ogółem był w 2006 r. nieco wyższy niż średnia UE i wyniósł 48,9%.

Z powyższych wskaźników wynika, że polskie przedsiębiorstwa wytwarzają coraz nowocześniejsze produkty, jednak ich konkurencyjność wciąż jest niewielka. Warto też pamiętać, że dynamiczny rozwój szeroko pojmowanej przedsiębiorczości, który nastąpił w ciągu kilkunastu ostatnich lat w Polsce, dotyczył podstawowych dziedzin i sektorów gospodarki, takich jak handel i proste usługi. Podnoszenie konkurencyjności w tych branżach odbywa się w drodze tzw. innowacji nietechnologicznych, które są trudne do zmierzenia⁴²⁴.

Głównym bodźcem skłaniającym polskie przedsiębiorstwa do wdrażania innowacji jest presja konkurencyjna oraz chęć utrzymania się na rynku. Jednak i taka innowacyjność przyczynia się do wzrostu wydajności pracy i jakości oferowanych produktów i usług. Przedsiębiorstwa uczą się bowiem lepiej zarządzać własnym potencjałem. Korzyści byłyby większe, gdyby przedsiębiorstwa stopniowo dojrzewały do inwestowania w innowacje technologiczne. Niestety, zaledwie 0,2% przedsiębiorstw działających w Polsce zamierza budować pozycję konkurencyjną, oferując innowacyjne produkty i usługi, podczas gdy 52% chce konkurować ceną. Szczególnie niepokojące jest malejące zainteresowanie MSP działaniami innowacyjnymi (wprowadzaniem nowych produktów, technologii, systemu organizacji i zarządzania). W 2006 r. ponad 57% MSP uznawało działania innowacyjne za przydatne do rozwoju firmy, w 2008 r. – o ponad 40% mniej⁴²⁵.

⁴²² EIS 2007 i 2008.

⁴²³ *Nauka i technika* na lata 2002 i 2006, GUS.

⁴²⁴ B. Marciniak, *op.cit.*, s. 15 i 20.

⁴²⁵ M. Starczewska-Krzysztozek, *Ranking najbardziej innowacyjnych firm w Polsce*, Warszawa 2008 r.

Pomimo generalnie niezbyt optymistycznego obrazu polskiej innowacyjności, istnieją dziedziny o dużym potencjale innowacyjnym, w których Polska może być konkurencyjna. Jedną z nich jest wzornictwo przemysłowe, które „łączy kreatywność i innowacyjność”⁴²⁶. Rządy liczących się gospodarczo państw aktywnie wspierają wzornictwo. We wszystkich państwach UE istnieją instytucje odpowiedzialne za promocję wzornictwa oraz systemy jego wdrażania, w wielu krajach opracowano długofalowe plany aktywizacji gospodarczej z udziałem wzornictwa⁴²⁷. Polska także szczyci się bogatą tradycją w tej dziedzinie, jednak polskie wzornictwo nie jest szerzej znane poza granicami kraju⁴²⁸. Jego rozwój wymaga wsparcia na poziomie centralnym i regionalnym. Pozytywnie należy w tym kontekście ocenić uwzględnienie tej dziedziny w Programie Operacyjnym „Innowacyjna Gospodarka” (PO IG). Takie wsparcie było bardzo potrzebne, aby istniejący w Polsce potencjał mógł zostać w pełni wykorzystany. Pojawia się coraz więcej lokalnych inicjatyw dotyczących utworzenia regionalnych centrów *designu*. O tym, że można odnieść sukces najlepiej świadczy Śląski Zamek Sztuki i Przedsiębiorczości w Cieszynie. Centrum wzornictwa działa od 2005 r. Inwestycja ta została sfinansowana z funduszy PHARE (1,7 mln euro) i środków krajowych (ok. 670 tys. euro). Centrum przyczyniło się do stworzenia nowych miejsc pracy w sektorze turystycznym i gospodarczym, zwiększenia atrakcyjności miasta i regionu oraz wzrostu dochodów (m.in. właśnie z turystyki)⁴²⁹.

Czynniki warunkujące rozwój innowacyjności w Polsce – rozwój nauki i kapitału ludzkiego

Czynniki decydującymi o potencjale innowacyjnym gospodarki są m.in. inwestycje w rozwój wiedzy i badań naukowych, kadry zdolne do wykorzystania nowych technologii oraz skuteczne mechanizmy współpracy świata nauki i przemysłu.

⁴²⁶ G. Cox [za:] *Analiza aplikacji wzornictwa przemysłowego w polskich przedsiębiorstwach*, raport przygotowany przez Instytut Wzornictwa Przemysłowego dla MG, Warszawa, grudzień 2007 r.

⁴²⁷ *Czy można promować Polskę przez wzornictwo?*, konferencja, Warszawa 2006 r.

⁴²⁸ Szerzej B. Bochińska, *Design dla wszystkich i na co dzień – wysoka jakość życia mieszkańców i zrównoważony rozwój w regionie Morza Bałtyckiego dzięki stosowaniu współczesnego wzornictwa*, materiał przygotowany przez Instytut Wzornictwa Przemysłowego na zaproszenie UKIE, październik 2008 r.

⁴²⁹ *Wzornictwo w Polsce dzisiaj. Wzornictwo przemysłowe – element wzrostu konkurencyjności gospodarki*, Stowarzyszenie Projektantów Form Przemysłowych.

Finansowanie innowacyjności, badań i rozwoju

Programy ramowe UE

Programy ramowe, które mają wspierać rozwój nauki i techniki, maksymalizować praktyczną przydatność badań oraz wykorzystanie wyników prac badawczych przez podmioty gospodarcze, są największym źródłem finansowania badań naukowych na poziomie UE. Budżet 7. Programu Ramowego (7 PR) Wspólnoty Europejskiej badań, rozwoju technologicznego i wdrożeń (2007–2013) wynosi ponad 50 mld EUR (wzrost o 63% w porównaniu z 6 PR na lata 2002–2006). Finansowanie wspólnotowe stanowi niewielki procent ogółu środków przeznaczanych w UE na B+R, jednak środki z programów ramowych nie mają zastępować finansowania z budżetów państw członkowskich, lecz stymulować zaangażowanie tych państw w prace badawcze oraz pobudzać inne źródła finansowania (efekt dźwigni).

Polska uczestniczyła w programach ramowych już w okresie przedakcesyjnym (w 1999 r.), gdy wdrażano 5. Program Ramowy. Od 2004 r. udział Polski jest już bezpośrednio związany z członkostwem kraju w Unii Europejskiej.

Tabela 2. Uczestnictwo Polski w 6 PR – wyniki Polski na tle UE-25

Wskaźnik	Polska	UE-25	Udział Polski
Wkład do budżetu UE (mln EUR)	2 595	110 672	2,34%
Liczba zgłoszonych zespołów	10 664	322 114	3,31%
Liczba finansowanych zespołów	1 876	74 460	2,52%
Dofinansowanie uczestników (mln EUR)	216	16 682	1,30%

Źródło: J.A. Siemaszko, *Udział Polski w 6. Programie Ramowym*, Warszawa, grudzień 2007 r.

W 6 PR uczestniczyło 1878 podmiotów z Polski (2,5% wszystkich uczestników), co zapewniło Polsce 11 miejsce w UE-25. Najwyższy wskaźnik sukcesu w 6 PR osiągnęły placówki naukowe, które złożyły niewiele wniosków. Instytut Matki i Dziecka uzyskał finansowanie trzech projektów na trzy złożone wnioski, podobnie Instytut Informatyki Teoretycznej i Stosowanej PAN – dwa finansowane projekty na dwa wnioski. Dla porównania, Politechnika Warszawska uzyskała finansowanie 77 projektów na 365 wniosków (wskaźnik sukcesu 21,6%). Jeśli chodzi o finansowanie z 6 PR, Polska była płatnikiem

netto – dofinansowanie z 6 PR stanowiło tylko 2/3 wysokości tej części polskiej składki do budżetu UE, która proporcjonalnie przypada na 6 PR⁴³⁰.

Na razie nie jest możliwa ocena polskiego udziału w 7 PR. Wstępne statystyki zestawione z wynikami 6 PR wskazują na utrzymanie przez Polskę dotychczasowej pozycji w rankingach uczestnictwa i finansowania. Po opublikowaniu przez KE wyników pierwszych 84 konkursów, Polska znalazła się na 11 pozycji pod względem liczby zgłoszeń i zespołów wybranych do finansowania, ze wskaźnikiem sukcesu 19%, a pod względem wysokości otrzymanego finansowania na 13 pozycji. Jeśli chodzi o projekty z polską koordynacją, wskaźnik sukcesu wyniósł 8,2% – dotychczas przyjęto do finansowania tylko 28 takich projektów spośród 341 wniosków⁴³¹. Ogółem wśród projektów rozpoczętych do października, te, w których uczestniczą polskie zespoły, stanowią 9,15%, a liczba zespołów badawczych z Polski 1,72% wszystkich zespołów⁴³².

Jak wynika ze statystyk, Polska nie wykorzystuje w pełni istniejących możliwości. Niezadowolające wyniki polskiego sektora nauki są pochodną jego niewystarczającej konkurencyjności oraz kosztów udziału zespołów w projektach programów ramowych. Mimo zwiększającego się uczestnictwa, koszty⁴³³ generowane przez projekty są w Polsce niższe niż w krajach UE-15 z powodu niskich wynagrodzeń osób zatrudnionych przy realizacji projektów. W celu poprawienia wyników dotyczących uczestnictwa i finansowania polskich podmiotów w programach ramowych podjęto różnego rodzaju działania naprawcze. Po pierwsze, umożliwiono polskim jednostkom naukowym naliczanie za udział w projektach międzynarodowych dodatkowych wynagrodzeń, które będą jako koszt kwalifikowany podlegać wówczas współfinansowaniu ze środków europejskich⁴³⁴. Po drugie, zmieniono zasady współfinansowania uczestnictwa polskich jednostek w europejskich projektach badawczych. Mogą one teraz ubiegać się o pokrycie ze środków budżetowych brakującej części kosztów kwalifikowanych, ujętych w kontraktach (do 60% łącznych kosztów udziału jednostki w projekcie). Pod koniec 2008 r. uruchomiono ponadto, testowy moduł elektronicznego składania wniosków, który upraszcza proces aplikacji i przyspiesza procedurę oceny. Po trzecie, podjęto działania w celu zachęcenia polskich jednostek do koordynowania projektów (konkurs „Granty na granty”, w ramach którego potencjalni koordynatorzy mogli np.

⁴³⁰ J.A. Siemaszko, *Udział Polski w 6. Programie Ramowym*, Warszawa, grudzień 2007 r.

⁴³¹ *Informacja na temat udziału Polski w 7. Programie Ramowym Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (dane za lata 2007–2008)*, MNiSW, Warszawa, październik 2008 r.

⁴³² *Ibidem*.

⁴³³ Koszty stanowią podstawę do określania wysokości dofinansowania uzyskiwanego przez zespoły z budżetu wspólnotowego. Obejmują one: (1) koszty materiałowe, w zasadzie równe dla wszystkich państw, oraz (2) koszty osobowe, których zasadniczą część stanowią wynagrodzenia pracowników naukowych.

⁴³⁴ *Informacja na temat udziału Polski w 7. Programie Ramowym Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (dane za lata 2007–2008)*, MNiSW, Warszawa, 24 października 2008 r.

uzyskać środki na przygotowanie dobrej jakości wniosku projektowego). Po czwarte, podjęto akcję informacyjno-szkoleniową, którą przeprowadzono za pomocą sieci 65 punktów kontaktowych. Wreszcie, do poprawy struktury zarządzania w jednostkach badawczo-naukowych oraz wzrostu międzynarodowej aktywności polskich zespołów naukowych powinien się także przyczynić większy niż w ostatnich latach wzrost nakładów na naukę w 2009 r. oraz stabilizacja kadrowa (w 2008 r. przeprowadzono wybory władz na większości uczelni).

Polskie przedsiębiorstwa również nie wypadają dobrze jako uczestnicy programów ramowych. Największe polskie firmy, takie jak Kombinat Górniczo-Hutniczy Miedzi (KGHM Polska Miedź S.A.), Polski Koncern Naftowy Orlen S.A., Grupa Lotos S.A., PGE Energia S.A. i BOT Górnictwo i Energetyka S.A. (PGE+BOT), Południowy Koncern Energetyczny S.A. (PKE), Telekomunikacja Polska S.A. nie angażują się w projekty lub realizują ich zaledwie kilka. Za przeszkodę uważa się brak skutecznych instrumentów wspierania udziału przemysłu w działalności B+R na poziomie krajowym. Wiele dobrze prosperujących przedsiębiorstw nie prowadzi badań nad nowymi technologiami. Ważnym przedsięwzięciem, które ma zmienić ten stan rzeczy jest inicjatywa powołania polskich platform technologicznych. Potrzeba jednak czasu, zanim efekty tego rodzaju inicjatyw będzie można zauważyć⁴³⁵.

Fundusze strukturalne

Polska jest jednym z największych beneficjentów funduszy strukturalnych i funduszu spójności. W latach 2004–2006 na działania związane ze sferą B+R oraz innowacyjną gospodarką przeznaczono około 0,5 mld euro z funduszy strukturalnych, mimo że w Narodowym Programie Rozwoju nie wprowadzono wówczas priorytetu dotyczącego badań i rozwoju technologii⁴³⁶. Bardzo dużym zainteresowaniem cieszyło się m.in. wsparcie z programu SPO WKP. Wartość złożonych wniosków prawie 4-krotnie przekroczyła kwotę alokacji na cały okres programowania. Do końca kwietnia z programu wypłacono 3,07 mld złotych⁴³⁷. W ramach PO WKP realizowano np. projekty dotyczące udoskonalenia oprogramowania Tivoli, służącego zarządzaniu infrastrukturą informatyczną o wartości 55,4 mln zł, czy utworzenia nowoczesnego laboratorium badań materiałów dla przemysłu lotniczego o wartości 25,5 mln złotych. Z kolei ze środków ZPORR

⁴³⁵ Szerzej na ten temat B. Wyżnikiewicz, *Udział polskich podmiotów w programach ramowych Unii Europejskiej: wnioski dla przeglądu budżetu UE*, Warszawa, grudzień 2007 r.

⁴³⁶ Największa pula pochodziła z Sektorowego Programu Operacyjnego „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw” (SPO WKP), Sektorowego Programu Operacyjnego „Rozwój zasobów ludzkich” (SPO RZL) oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Zob. A. Siemaszko, *Europejska Przestrzeń Badawcza – szanse i zagrożenia dla Polski*, [w:] *Zielona Księga PFSL. Polska wobec redefinicji Strategii Lizbońskiej*, Warszawa–Gdańsk 2005 r.

⁴³⁷ B. Marciniak, *op.cit.*

realizowano m.in. II etap budowy Auditorium Maximum Uniwersytetu Jagiellońskiego, projekt o wartości 44,9 mln złotych⁴³⁸. Mikroprzedsiębiorstwa, które skorzystały ze wsparcia w ramach ZPORR odnotowały wzrost liczby pracowników (86,4%), wzrost przychodów (61%), wzrost nakładów inwestycyjnych (37,9%)⁴³⁹.

W budżecie UE na lata 2007–2013 na wspieranie działań w dziedzinie B+R oraz na innowacje i przedsiębiorczość przeznaczono 15,6% środków polityki spójności. Najważniejszym instrumentem wspierania innowacyjności będzie PO IG. Cieszy się on dużym zainteresowaniem wśród beneficjentów⁴⁴⁰. W 2008 r. złożono ponad 2300 wniosków; ostatecznie, po ich ocenie zawarto prawie 230 umów o dofinansowanie realizacji projektów na łączną kwotę prawie 2 mld złotych (ponad 4,8% alokacji).

Wskazuje się też, że wsparcie finansowe uzyskiwane z tytułu polityki spójności może pomóc w eliminowaniu słabości finansowych i organizacyjnych polskich ośrodków naukowo-badawczych i przedsiębiorstw w zakresie działalności rozwojowej, a tym samym pozytywnie wpływać na ich uczestnictwo w programach ramowych (jakkolwiek tego rodzaju efekty będą widoczne w perspektywie kilku lat). Zaletą proponowanych rozwiązań jest unijne wsparcie finansowe odciążające wydatki krajowe⁴⁴¹.

Pomimo zapotrzebowania i wspomnianych korzyści, środki strukturalne były jednak trudno dostępne dla przedsiębiorców ze względu na złożone procedury ich pozyskiwania i rozliczania⁴⁴².

Ukierunkowanie środków krajowych na wspieranie innowacyjności

W okresie przedakcesyjnym państwo praktycznie nie wspierało działalności innowacyjnej przedsiębiorstw. Znaczne środki przeznaczano na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw w tradycyjnych branżach, takich jak górnictwo, hutnictwo czy przemysł stoczniowy. Przystąpienie Polski do UE wiązało się m.in. z koniecznością respektowania unijnych zasad udzielania pomocy publicznej. Możliwości wspierania przez państwo procesów restrukturyzacyjnych i ratowania nierentownych przedsiębiorstw uległy znacznemu ograniczeniu, przez co można było przeznaczyć więcej środków na pomoc o charak-

⁴³⁸ Oddziaływanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na gospodarkę Polski w okresie 2004 – I połowa 2007, MRR, Warszawa, luty 2008 r.

⁴³⁹ Analiza wpływu wsparcia udzielonego w ramach Działania 3.4 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na wzrost konkurencyjności: Mikroprzedsiębiorstwa, cyt. za: B. Marciniak, *op.cit.*, s. 32.

⁴⁴⁰ Największym zainteresowaniem cieszyły się priorytety: 4. Inwestycje w innowacyjne przedsięwzięcia oraz 8. Społeczeństwo informacyjne – zwiększenie innowacyjności gospodarki, a w ich ramach odpowiednio działania: 4.4 Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym – umożliwiające uzyskanie wsparcia na inwestycje w innowacyjne technologie i 8.1 Wspieranie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej – obejmujące wsparcie dla mikro- i małych przedsiębiorstw na tworzenie produktów cyfrowych lub świadczenie e-usług.

⁴⁴¹ B. Wyżnikiewicz, *op.cit.*

⁴⁴² B. Marciniak, *op.cit.*, s. 37.

terze prorozwojowym. Zgodnie z wytycznymi i zasadami obowiązującymi w UE nastąpił wzrost finansowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw, w szczególności inwestycji w sektorze MSP, szkoleń oraz prac badawczo-rozwojowych. W ten sposób pomoc publiczna udzielana w Polsce stopniowo zaczęła nabierać charakteru pomocy stymulującej rozwój społeczno-gospodarczy. Korzystne zmiany zachodzą także w strukturze pomocy publicznej w Polsce – wzrasta wartość pomocy na cele horyzontalne oraz pomoc regionalną, zmniejsza się wielkość pomocy sektorowej. Pozytywnym zjawiskiem jest też coraz większy udział pomocy w formie dotacji, która jest najbardziej przejrzystą formą pomocy⁴⁴³.

Przed akcesją w niewielkim stopniu wspierano też instytucje otoczenia biznesu. Sytuacja zmieniła się dopiero po przystąpieniu do UE. Na szeroką skalę zaczęto wspierać instytucje, przyczyniające się do zwiększania innowacyjności przedsiębiorstw, takie jak: centra transferu technologii, inkubatory technologiczne i parki naukowo-technologiczne⁴⁴⁴.

Poza wyżej opisanymi instrumentami, współfinansowanymi z budżetu UE, uruchomiono wiele inicjatyw na poziomie krajowym⁴⁴⁵.

Mimo uruchomienia licznych instrumentów i przeznaczenia znacznych środków na zwiększenie wykorzystania kapitału zewnętrznego w rozwoju przedsiębiorstw, w szczególności pożyczek, kredytów, poręczeń i kapitału inwestycyjnego, przedsiębiorcy pozostali nieufni wobec zewnętrznych źródeł finansowania⁴⁴⁶. Pytani o najlepsze źródła finansowania inwestycji, przeważnie wskazują środki własne.

Kapitał intelektualny dla budowania innowacyjnej gospodarki

Poziom innowacyjności jest ściśle związany ze zdolnością do wytwarzania i stosowania nowej wiedzy, a odpowiednio wykwalifikowani pracownicy stanowią dla konkurujących ze sobą przedsiębiorstw podstawę ich sukcesu. Kłopoty z zapewnieniem takich kadr stanowią problem dla większości państw UE. Szacuje się np., że w Europie brakuje ok. 250 tys. inżynierów.

⁴⁴³ *Ibidem*, s. 23–24.

⁴⁴⁴ *Ibidem*, s. 25.

⁴⁴⁵ Program „Inicjatywa Technologiczna” to jeden z pierwszych programów odzwierciedlających trendy unijne i światowe. Opracowany przez MNiSW w celu wspierania badań naukowych prowadzonych przez polskie ośrodki naukowe bezpośrednio powiązane z działalnością przemysłową i przedsiębiorstwa, zwłaszcza MSP. Zob. E. Gwarda-Gruszczyńska, D. Trzmielak, *Innowacyjność i rola „Inicjatywy Technologicznej” w rozwoju nowych technologii i podnoszeniu konkurencyjności przedsiębiorstw*, [w:] J. Otto, R. Stanisławski, A. Maciaszczyk (red.), *Innowacyjność jako czynnik podnoszenia konkurencyjności przedsiębiorstw i regionów na jednolitym rynku europejskim*, Łódź 2007 r.

⁴⁴⁶ *Konkurencyjność sektora MSP 2008*, wyniki badania, M. Starczewska-Krzysztozek, PKPP Lewiatan, listopad 2008 r.

W tym kontekście dobre wyniki Polski w dziedzinie edukacji młodzieży należy uznać za atut⁴⁴⁷. Liczba absolwentów kierunków ścisłych i technicznych oraz studiów społecznych i humanistycznych na 1000 mieszkańców w grupie wiekowej 20–29 lat wzrosła w latach 2001–2006 z poziomu 38 do poziomu 53 i jest wyższa od średniej UE-27 (40). Podobna dynamika dotyczy liczby absolwentów studiów doktoranckich (grupa wiekowa 25–34). Odpowiedni wskaźnik w latach 2001–2006 zwiększył się z poziomu 0,53 do 0,86, co zbliżyła Polskę do średniej wartości dla UE-27 w 2006 – 1,11.

Przedsiębiorcy coraz częściej sygnalizują jednak, że profil kształcenia w szkołach średnich i wyższych nie odpowiada potrzebom rynku. Przykładowo, z przeprowadzonych przez OBOP badań wynika, że na polskim rynku brakuje około 55 tys. inżynierów, za dwa lata będzie brakowało ponad 67 tys., a za pięć – ponad 76 tys.⁴⁴⁸. Jako główne przyczyny niedoboru wykwalifikowanych specjalistów wskazuje się wyjazdy absolwentów za granicę (49% respondentów), mały nacisk na praktykę na uczelniach (35% respondentów), brak absolwentów po specjalizacjach pożądanых przez biznes (26% respondentów) oraz niewielką liczbę absolwentów uczelni technicznych – politechniki są mniej popularne niż uniwersytety (19% respondentów)⁴⁴⁹. Również wskaźnik uczenia się przez całe życie w grupie wiekowej 25–64 lat w przeliczeniu na 100 mieszkańców kształtuje się w Polsce od 2004 r. na niskim poziomie – około 5% (co stanowi nieco ponad połowę średniej UE-27 w 2006 r. – 9,7%). Wskazuje on na niski stopień odnawiania wiedzy i umiejętności przez osoby funkcjonujące na rynku pracy⁴⁵⁰.

W latach 2004–2006 innowacyjność i współpracę międzynarodową w dziedzinie rozwoju zasobów ludzkich realizowano w ramach SPO RZL oraz inicjatywy wspólnotowej EQUAL. W latach 2007–2013 środki na ten cel przewidziano w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki finansowanym z Europejskiego Funduszu Społecznego. Dostosowanie kształcenia do potrzeb gospodarki i rynku pracy jest jednym z jego celów⁴⁵¹.

Także udział w programach ramowych przynosi – pomimo krytycznych głosów pod kątem ich efektywności – liczne korzyści. Poza dostępem do środków finansowych wpływa on na podnoszenie jakości sektora nauki, aktywizację udziału polskich zespołów

⁴⁴⁷ *European Innovation Scoreboard 2007*.

⁴⁴⁸ *Zapotrzebowanie przedsiębiorstw na wykwalifikowaną kadrę inżynierską oraz ocena przygotowania do pracy absolwentów studiów technicznych*, TNS OBOP, grudzień 2007 r.

⁴⁴⁹ *Ibidem*.

⁴⁵⁰ B. Marciniec, *op.cit.*, s. 15.

⁴⁵¹ Na realizację IV Priorytetu PO KL na lata 2007–2013 przeznaczono ponad 960 mln EUR, natomiast na zwiększenie liczby absolwentów kierunków o kluczowym znaczeniu dla gospodarki opartej na wiedzy – 370 mln EUR. Przewiduje się, że studia I stopnia na 30 zamawianych kierunkach ukończy dodatkowo ok. 21 tys. studentów. W 2008 r. został uruchomiony program pilotażowy, w ramach którego 47 uczelni zaoferuje dodatkowe miejsca dla ponad 2,3 tys. studentów i ponad 1,1 tys. stypendiów motywacyjnych dla najlepszych studentów, każde w kwocie 1 tys. złotych. Zob. *Resort nauki zapowiada zmiany na politechnikach*, „Gazeta Prawna”, 27 października 2008 r. Szerzej na temat kapitału ludzkiego J. Wiśniewski, *Rynek pracy i migracje*.

badawczych w transferze technologii, podnoszenie innowacyjności polskiej gospodarki, podnoszenie atrakcyjności kariery naukowej⁴⁵². Korzyści dla placówki badawczej wynikające z uczestnictwa w programie ramowym to m.in. mobilność pracowników, szanse na łatwiejszą i krótszą drogę między rezultatem prac badawczych a jego wdrożeniem oraz możliwości podejmowania współpracy z renomowanymi ośrodkami badawczymi z różnych krajów. Współpraca taka służy transferowi *know-how*, umożliwia dostęp do najnowocześniejszych technologii i infrastruktury badawczej innych państw oraz pozwala na tworzenie trwałych powiązań z partnerami.

Podsumowanie

Analiza wskaźników innowacyjności oraz tendencji zaobserwowanych po przystąpieniu Polski do Unii wskazuje, że chociaż poziom innowacyjności Polski jest znacznie niższy niż średnia UE, to jednak kolejne coroczne edycje EIS odnotowują jego nieznaczny wzrost. Obserwowane zmiany należy interpretować jako utrwalenie pozycji Polski na międzynarodowej arenie innowacyjnej⁴⁵³.

Członkostwo w UE powinno w dłuższej perspektywie przyczynić się do istotnego wzrostu innowacyjności i konkurencyjności Polski. Nie jest ono wprawdzie gwarancją, ale na pewno szansą na szybszy rozwój. Polska może się stać państwem realnie doganiającym rozwinięte kraje Europy, zdolnym nie tylko do przyjmowania innowacji, lecz również do ich tworzenia. Niestety, o ile można w Polsce mówić o stereotypie „Polaka przedsiębiorczego”, to wyraźnie brakuje stereotypu „Polaka wynalazcy”⁴⁵⁴. Pomimo przeszkód w zakresie finansowania, ryzyka związanego z wdrażaniem innowacji oraz braku popytu na innowacyjne produkty i usługi⁴⁵⁵, znaczna większość przedsiębiorców zdaje sobie jednak sprawę, że – aby utrzymać lub poprawić konkurencyjność swoich firm – muszą w ciągu najbliższych lat wprowadzić innowacyjne rozwiązania.

Jak pokazują doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych, budowanie przewagi konkurencyjnej w oparciu o wiedzę i innowacje przynosi dobre rezultaty. Gdyby Polska pozostała poza strukturami UE, polska gospodarka i polskie przedsiębiorstwa i tak

⁴⁵² Informacja na temat bilansu kosztów i korzyści związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej od 1 maja 2004 r. do 1 maja 2006 r. w obszarach edukacji i nauki, Ministerstwo Edukacji i Nauki, Warszawa 2006 r.

⁴⁵³ B. Marciniak, *op.cit.*, s. 17.

⁴⁵⁴ Społeczne determinanty przedsiębiorczości innowacyjnej, raport zrealizowany dla PARP przez Pentor Research International, Warszawa 2007 r.

⁴⁵⁵ „Popyt na innowacyjne produkty i usługi w warunkach polskiej gospodarki jest realnym problemem i istotną barierą dla innowacyjnych przedsięwzięć. Konsumentci ciągle uważają innowacje za luksus i tak do innowacyjnych produktów i usług podchodzą – zaczynają się nimi interesować dopiero przy dość wysokim poziomie stabilnych dochodów w gospodarstwie domowym”, M. Starczewska-Krzysztożek, *op.cit.*

musiałyby się zmierzyć z wyzwaniem budowania gospodarki opartej na wiedzy⁴⁵⁶. Byłby to zapewne proces trudniejszy i o wiele dłuższy. W ostatnich latach impulsem do zmian w polskim systemie nauki, techniki i innowacji często były inicjatywy UE, w szczególności Strategia Lizbońska. Choć w różnym stopniu, postęp jest widoczny we wszystkich dziedzinach związanych z innowacyjnością – począwszy od otoczenia prawnego i finansowego po rozwój kapitału intelektualnego. Należy jednak pamiętać, że jakkolwiek nowe instrumenty i rozwiązania na rzecz innowacyjności są wprowadzane w Polsce od kilku lat, to ich efekty i wpływ na konkurencyjność gospodarki będą się uwidaczniać stopniowo.

Ważne jest, by Polska dobrze wykorzystała możliwości, które się pojawiły w związku z przystąpieniem do UE. Dotyczy to zwłaszcza środków z budżetu UE oraz szeroko rozumianej współpracy. Polska przeznaczona na realizację celów Strategii Lizbońskiej, w tym na rozwój innowacyjności, miała część środków z funduszy strukturalnych. Zrealizowane dotychczas projekty podniosły innowacyjność poszczególnych przedsiębiorstw, nie dając jednak zauważalnego efektu w skali całej gospodarki. Dlatego w przyszłości byłoby pożądane skoncentrowanie wsparcia na projektach o największej wartości dodanej dla przedsiębiorstw i gospodarki, na przykład poprzez priorytetowe finansowanie projektów kooperacyjnych przedsiębiorstw, takich jak sieci współpracy, grupy przedsiębiorców czy klastry. Należy też rozważyć koncentrację nakładów na określone technologie, które mogą się stać lokomotywami rozwoju nowych branż w gospodarce. Określając obszary technologiczne o strategicznym znaczeniu, trzeba brać pod uwagę najważniejsze wyzwania, przed którymi stoi współczesne społeczeństwo. W wypadku Polski w najbliższych latach takimi strategicznymi obszarami bez wątpienia będą technologie związane z bezpieczeństwem energetycznym, przeciwdziałaniem zmianom klimatu oraz starzeniem się ludności⁴⁵⁷.

Wieloletni i wieloetapowy proces integracji Polski z UE wiąże się z szansami i wyzwaniami. Z jednej strony polskie przedsiębiorstwa mogą sprzedawać towary i świadczyć usługi w całej UE, z drugiej pojawia się nieuchronnie zagrożenie odpływu lepiej wykwalifikowanych kadr do państw oferujących lepsze perspektywy rozwoju kariery⁴⁵⁸. Niezależnie od tego włączenie polskiej gospodarki w jednolity rynek jest jedynym sposobem na pełne wykorzystanie potencjału innowacyjnego Polski oraz przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z globalnej konkurencji⁴⁵⁹.

⁴⁵⁶ Jest to tym bardziej uzasadnione, że z prognoz rozwoju gospodarczego Polski do 2013 r. wynika, że dotychczasowe źródła wzrostu związane z niskimi kosztami pracy, tanimi surowcami czy korzystnym położeniem geograficznym będą się wyczerpywały. Zob. *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, sierpień 2006 r.

⁴⁵⁷ B. Marciniak, *op.cit.*, s. 37.

⁴⁵⁸ W tym wypadku należy wskazać na jedną z istotnych korzyści podniesienia poziomu innowacyjności gospodarki, jaką jest zmniejszenie odpływu wysoko wykwalifikowanych kadr.

⁴⁵⁹ *Ibidem*, s. 38.

Przepływy finansowe

Przepływy finansowe między Unią Europejską (UE) a Polską stanowią jeden z najłatwiej mierzalnych efektów polskiego członkostwa. To właśnie możliwość skorzystania z transferów finansowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i polityki spójności po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej była wskazywana jako jedna z głównych korzyści akcesji. Analizując bowiem koszty i korzyści przystąpienia, można stosunkowo najłatwiej wykazać skutki pieniężne wyrażone w wartościach przepływu środków finansowych.

Uzyskanie tzw. dodatniej pozycji netto wobec budżetu UE stanowiło jeden z głównych celów Polski w negocjacjach akcesyjnych. Państwa kandydujące obawiały się bowiem, że wysokość transferów z UE nie zrekompensuje wysokości składki wpłacanej przez nie do unijnej kasy. Dlatego jednym z podstawowych postulatów Polski było „osiągnięcie pozycji beneficjenta netto od pierwszego roku członkostwa”⁴⁶⁰. Stać się to miało dzięki pięcioletniemu okresowi przejściowemu w stopniowym dochodzeniu do pełnej składki członkowskiej oraz ograniczeniach w finansowaniu tzw. rabatu brytyjskiego⁴⁶¹. Z drugiej strony państwa UE-15 obawiały się znaczącego wzrostu wysokości przypadających im wpłat do budżetu UE po rozszerzeniu. Ostatecznie w osiągniętym kompromisie ograniczono skokowy wzrost zobowiązań UE względem „nowych” państw członkowskich, jednocześnie uruchamiając specjalne instrumenty zapobiegające przed „dokładaniem” *per saldo* do integracji przez „nowe” państwa członkowskie⁴⁶².

Należy zastrzec, że dane o zrealizowanych przepływach finansowych pomiędzy UE a Polską przedstawione poniżej w wielu przypadkach mogą nie być spójne z danymi zaprezentowanymi w innych rozdziałach niniejszego raportu. Powodów tego stanu rze-

⁴⁶⁰ Cyt. za: *Stanowiska Polski w ramach negocjacji o członkostwo RP w UE*, KPRM, Warszawa, luty 2000 r., s. 377.

⁴⁶¹ Wielkiej Brytanii przysługuje w uproszczeniu zwrot 66% kwoty stanowiącej różnicę pomiędzy przypadającą na nią składką roczną a sumą uzyskanych z UE środków. Koszt jego finansowania ponoszą wszystkie pozostałe państwa członkowskie proporcjonalnie do ich Dochodu Narodowego Brutto. Od 2001 r. niektórym płatnikom netto (Niemcom, Holandii, Austrii i Szwecji) przysługuje obniżenie wysokości składki na pokrycie rabatu brytyjskiego do 25% pierwotnej kwoty przypadającej na te państwa. W związku z tym powiększony ciężar finansowania rabatu brytyjskiego został przeniesiony na pozostałe 22 państwa członkowskie (także proporcjonalnie do ich DNB). Por. *Budżet Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008 r.

⁴⁶² A przynajmniej w ujęciu przepływów finansowych między budżetami narodowymi a UE.

czy jest co najmniej kilka. Po pierwsze, w prezentacji przepływów finansowych nie został uwzględniony podział na perspektywę finansową na lata 2000–2006 i 2007–2013. Wynika to z faktu, że wpłaty Polski do budżetu UE zależą jedynie pośrednio od limitów określonych w perspektywie finansowej. Ponadto środki transferowane przez Komisję Europejską (KE) do Polski zostały potraktowane wyłącznie jako napływy fiskalne związane z wszystkimi celami i programami, niezależnie od okresu ich programowania, a tym bardziej realizacji. Po drugie, w niniejszym rozdziale uwzględnione zostały jedynie dokonane przelewy, a nie środki określone w pułapach i alokacjach krajowych, zakontraktowanych lub zakończonych, ale jeszcze nierozliczonych projektach⁴⁶³. Po trzecie, cytowane niżej przepływy finansowe zostały wyrażone w euro⁴⁶⁴ (które stanowi podstawę rozliczeniową między Polską a UE) i obejmują okres od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2008 r.⁴⁶⁵. Oznacza to, że rzeczywiste saldo przepływów w złotych może się różnić w zależności od kursu wymiany⁴⁶⁶.

Wpłaty do budżetu UE⁴⁶⁷

Budżet Unii Europejskiej finansowany jest z tzw. środków własnych Unii Europejskiej. Od 1 maja 2004 r. Polska uczestniczy w systemie finansowania całości wydatków Unii w każdym roku kalendarzowym. Istotą tego systemu są składki przekazywane przez państwa członkowskie na rzecz budżetu Unii. W skład systemu środków własnych wchodzi wpłaty państw członkowskich⁴⁶⁸ z tytułu:

- tradycyjnych zasobów własnych (TOR) – czyli ceł zebranych w imieniu Unii Europejskiej, opłat rolnych i opłat cukrowych⁴⁶⁹;
- wpłaty oparte na podstawie opodatkowania VAT⁴⁷⁰ oraz
- wpłaty z tytułu części Dochodu Narodowego Brutto (DNB)⁴⁷¹.

⁴⁶³ Jako przykład posłużyć może polityka spójności. W raportowaniu „wykorzystania” środków kohezyjnych można wskazywać na wartość podpisanych, rozpoczętych lub zakończonych kontraktów na wykonanie projektów, co jednakże nie musi się wiązać z dokonaniem przelewu środków za ich realizację.

⁴⁶⁴ Jedynie podczas prezentacji danych związanych z Jednostkami Samorządu Terytorialnego RP zostaną podane wartości w polskich złotych z uwagi na fakt rozliczania budżetów JST w złotych.

⁴⁶⁵ Chyba że zaznaczono inaczej.

⁴⁶⁶ Sytuacja taka ma miejsce np. w zakresie płatności bezpośrednich, które w ramach prefinansowania z budżetu krajowego są wypłacane rolnikom już od grudnia danego roku, a KE dokonuje przekazania kwoty w euro dopiero na wiosnę roku następnego. W wyniku różnicy pomiędzy przyjętym w Polsce kursem wymiany w grudniu a jego rzeczywistą wartością w dniu przelewu mogą powstać pewne różnice w rzeczywistych przepływach. Dotyczy to jednakże nie tylko płatności bezpośrednich dla rolników, ale także programu SAPARD i zaliczek w ramach polityki spójności.

⁴⁶⁷ Odnośnie do systemu zasobów własnych por. *Budżet Unii Europejskiej...*, op. cit. oraz *Środki własne UE. Podręcznik procedur i struktur administracyjnych*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, październik 2007 r.

⁴⁶⁸ Zwane także kontrybucjami narodowymi.

⁴⁶⁹ W wysokości 75% zebranej kwoty. Państwa członkowskie mają prawo zachować 25% wartości ceł jako zwrot kosztów utrzymania administracji poboru. Opłaty cukrowe ponadto zostały nałożone na producentów cukru i izoglukozy w ramach wspólnej organizacji rynku cukru. TOR (*Traditional Own Resources*).

⁴⁷⁰ Na podstawie teoretycznej zharmonizowanej podstawy opodatkowania VAT. Państwa członkowskie przekazują do 0,3% podstawy, która jednak nie może wynieść więcej niż 50% DNB danego państwa.

⁴⁷¹ Każde państwo członkowskie wpłaca środki finansowe proporcjonalnie do swojego udziału w DNB UE.

Ten ostatni składnik, pomimo iż ma charakter uzupełniający między wydatkami UE a dochodami z tytułu TOR i VAT, stanowi największy udział po stronie dochodowej budżetu UE. Istnieje ponadto dodatkowe źródło dochodów budżetu UE, określane mianem „inne”, do którego można zaliczyć odsetki od pożyczek dla państw trzecich, podatki pobrane od pracowników instytucji UE itp. Nie jest ono zaliczane jednak do dochodów składanych przez państwa członkowskie, a jego udział w finansowaniu budżetu UE jest minimalny.

Polskie składki do budżetu UE (przelewane na rachunek Komisji Europejskiej – KE) można podzielić na dwie zasadnicze grupy. Pierwszą z nich stanowią dochody z ceł oraz opłat cukrowych i rolnych, które zostały pobrane przez polskie instytucje podatkowe. Ministerstwo Finansów, bazując na comiesięcznych raportach na temat wysokości „dochodów” pochodzących z tych źródeł, zleca przekazanie 75% ich sumy, jako wkład Polski do budżetu wspólnotowego. Wielkość tej kwoty zależy głównie od wysokości ceł pobranych w polskich urzędach celnych, a transfery z tego tytułu realizowane są raz w miesiącu⁴⁷².

Drugą, bardziej znaczącą grupą transferów są wpłaty z tytułu VAT i procent DNB. Płatności te realizowane są każdego pierwszego roboczego dnia miesiąca, dwanaście razy w roku⁴⁷³.

Ogólną zasadą finansowania budżetu UE jest, że miesięczna składka każdego państwa członkowskiego powinna wynieść 1/12 rocznej składki przewidzianej dla tego kraju w budżecie UE. Jednakże KE ma prawo poprosić państwa członkowskie o wpłacenie w pierwszym kwartale danego roku sumy odpowiadającej do 5/12 rocznej składki. W takiej sytuacji kolejne wpłaty są odpowiednio pomniejszone w celu wyrównania do poziomu 1/12 na miesiąc w skali roku⁴⁷⁴. W rzeczywistości Polska uiściła największe składki miesięczne w ujęciu rocznym w styczniu 2005 r., a także w lutym 2006, 2007 i 2008 r. Co więcej, wskutek prośby KE o zwiększenie składki w styczniu 2005 r. oraz lutym 2006 r., kiedy to Polska zanotowała ujemne saldo przepływów finansowych⁴⁷⁵.

⁴⁷² *Budżet Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 11.

⁴⁷³ *Ibidem*.

⁴⁷⁴ *Ibidem*.

⁴⁷⁵ Na podstawie danych Departamentu Unii Europejskiej, Ministerstwo Finansów.

Struktura wpłat Polski do budżetu UE i jej zmiana w czasie

Polska musiała wpłacać pełną składkę do budżetu UE od pierwszego dnia członkostwa. Jednakże w 2004 r., biorąc pod uwagę fakt, że akcesja do UE miała miejsce w maju, Polska wpłaciła składkę pomniejszoną do wymiaru ośmiu miesięcy członkostwa. W latach kolejnych zostały wpłacone już pełne wymiary składek (dane dotyczące wartości przelewów na konta Komisji Europejskiej w poszczególnych latach przedstawia Tabela 1).

Tabela 1. Zestawienie polskich składek do budżetu UE w latach 2004–2009

Płatności w tys. EUR		w tym z tytułu:		
		DNB ⁴⁷⁶	VAT	TOR
2004	1 318 980	1 048 537	178 115	92 329
2005	2 379 385	1 751 508	359 033	268 843
2006	2 552 450	1 859 314	418 377	274 759
2007	2 779 298	1 937 863	506 468	334 968
2008	3 402 108	2 413 187	551 392	437 530
2009 ⁴⁷⁷	3 611 441	2 515 093	620 347	476 000
RAZEM	16 043 661	11 426 630	2 732 602	1 884 429

Źródło: Departament Unii Europejskiej, Ministerstwo Finansów oraz budżet UE na 2009 r.

Największy przyrost polskiej składki w ujęciu procentowym nastąpił w 2005 r. i wyniósł ponad 80%. Trzeba jednak pamiętać, że składka za 2004 r. dotyczyła jedynie okresu po 1 maja. Jeśli uwzględnić ten fakt, największy przyrost nastąpił w 2008 r., w którym to składka stanowiła 122% składki z 2007 r.⁴⁷⁸ W ujęciu ogólnym od 2004 r. (dla składki liczonej za cały rok) do 2008 r. polskie wpłaty roczne do budżetu UE wzrosły o 82%. Co więcej, w 2005 r. polska składka odpowiadała jedynie 1,99% składek wszystkich państw członkowskich, w 2007 r. wynosiła już 2,4%, a w roku obecnym

⁴⁷⁶ W Tabeli 1 pod hasłem DNB zaprezentowano łącznie składki z tytułu części dochodu DNB, odsetek oraz składki na rabat brytyjski.

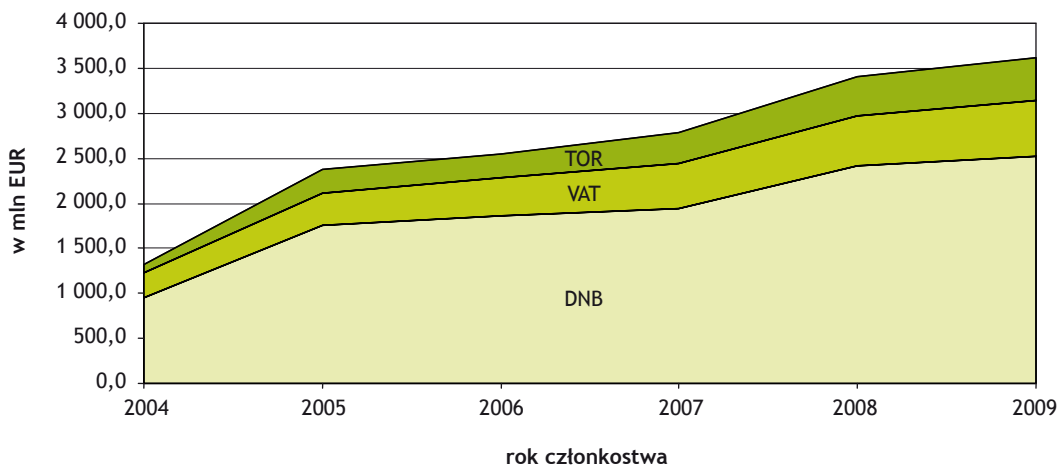
⁴⁷⁷ Spodziewana polska składka na podstawie budżetu UE na 2009 r. Zob.: http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2009_VOL1/EN/Vol1.pdf (stan na 26 stycznia 2009 r.).

⁴⁷⁸ Wynikało to głównie z faktu zdecydowanie wyższego wzrostu gospodarczego w Polsce w stosunku do całej UE.

(tj. 2009) będzie stanowić 3,1% składek 27 państw członkowskich. W budżecie UE na 2008 r.⁴⁷⁹ zapisano, że „nowe” państwa członkowskie sfinansowały 7,6% wydatków Unii Europejskiej. Przy czym Polska składka stanowiła ponad 35% sumy kontrybucji państw UE-12.

Podstawową przyczyną zwiększania się polskiego udziału w finansowaniu wydatków Wspólnoty była większa od średniej unijnej dynamika wzrostu polskiego DNB oraz obserwowane do II połowy 2008 r. umocnienie się złotego względem euro.

Wykres 1. Udział poszczególnych elementów polskiej składki do budżetu UE



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji przekazanych przez Departament Unii Europejskiej, Ministerstwo Finansów i Budżetu UE na 2009 r.

Bliższa analiza struktury polskich składek pozwala zauważyć interesującą stabilność udziału poszczególnych jej elementów. W latach 2004–2008 udział składki z tytułu DNB wahał się w granicach 70–74% (średnio 71%), składki z tytułu VAT w granicach 15–21% (średnio 17%), natomiast z tytułu TOR w przedziale 7–13% (średnio 12%). Taka struktura wpłat – mniej więcej podobna dla wszystkich państw członkowskich – daje argument za traktowaniem narodowych kontrybucji na rzecz budżetu UE jako wpłat danego kraju⁴⁸⁰. Pozwala ona w relatywnie łatwy sposób obliczać pozycję netto każdego

⁴⁷⁹ Budżet UE na 2008 r.

⁴⁸⁰ Nie jest jednakże przesądzone, które części składek narodowych należy brać pod uwagę podczas liczenia pozycji netto. Największe kontrowersje wzbudza składka związana z poborem ceł i opłat celnych. Na podstawie traktatów unijnych jest ona dochodem UE. Pomimo tego państwa członkowskie z reguły traktują ją jako składkę narodową.

państwa członkowskiego, co częstokroć prowadzi do postrzegania polityk unijnych wyłącznie przez pryzmat zobowiązań i korzyści fiskalnych.

Środki pozyskane z budżetu UE⁴⁸¹ i ich struktura

Polska uzyskuje środki z budżetu UE w zdecydowanie bardziej złożonej formie niż je wpłaca. Do najbardziej regularnej grupy przelewów należy zaliczyć płatności bezpośrednie dla rolników. W związku z pewnością tych transferów państwa członkowskie zaczynają wypłacać dopłaty rolnikom w ramach prefinansowania już w grudniu roku poprzedzającego. Natomiast Komisja Europejska realizuje przelewy na ten cel zazwyczaj w okresie luty–kwiecień następnego roku. Wpłata tak znacznej ilości środków przez KE w jednym czasie dla 27 państw członkowskich wymaga zgromadzenia większych zasobów gotówki. Z tego względu właśnie w pierwszym kwartale roku kalendarzowego KE może poprosić o zapłatę do 5/12, a nie 3/12 rocznej składki, która w kolejnych miesiącach jest odpowiednio pomniejszona.

Drugą znaczącą grupę przepływów stanowią przelewy związane z polityką spójności. Przynajmniej raz na kwartał – choć w praktyce znacznie częściej – zbierane są wnioski o płatności od Instytucji Zarządzających⁴⁸² i przekazywane są do KE. Komisja natomiast realizuje przelewy mniej więcej po 2 tygodniach od daty złożenia wniosków. Poza tą procedurą, zarówno po wejściu Polski do Unii, jak i po rozpoczęciu nowej perspektywy finansowej na lata 2007–2013, Polska otrzymywała zaliczki na realizację projektów strukturalnych. Jest to wyjątkowy rodzaj przelewów realizowany wyłącznie w celu poprawy wydatkowania środków na początku siedmioletnich okresów programowania.

Trzecią grupę przepływów stanowią środki, które nie trafiają na konto Ministra Finansów, lecz bezpośrednio do beneficjentów końcowych. Są one wynikiem realizacji takich programów jak Młodzież w działaniu, Erasmus-Mundus, VII Program Ramowy i inne.

Poza wyżej wymienionymi, do Polski trafiły także środki w ramach takich instrumentów jak poprawa płynności i instrument Schengen (realizowane w latach 2004–2006) oraz do drugiego kwartału 2008 r. środki z tytułu funduszy przedakcesyjnych⁴⁸³.

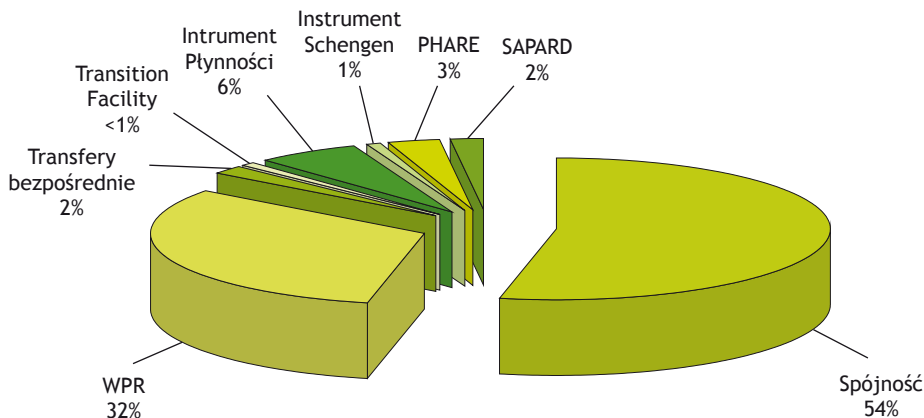
⁴⁸¹ Por. *Budżet Unii Europejskiej...*, *op.cit.*, s. 11.

⁴⁸² Instytucja Zarządzająca koordynuje i zarządza wdrażaniem środków UE w Polsce. Dla przykładu Instytucją Zarządzającą dla Funduszu Spójności jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Do jego obowiązków należą kontakty z KE, tworzenie strategii wykorzystania środków z funduszu i nadzór nad jej realizacją, przekazywanie wniosków o dofinansowanie do KE, monitorowanie przedsięwzięć i inne.

⁴⁸³ Przelewy refundujące wydatki w ramach funduszy przedakcesyjnych rozliczane były jeszcze długo po wejściu do Unii Europejskiej. W przypadku programu SAPARD był to maj 2008 r., natomiast w przypadku programu PHARE kwiecień 2007 r.

Dodatkowo w każdym momencie, w zależności od sytuacji na rynkach rolnych, KE wypłacała środki z tytułu tzw. interwencji rynkowych w rolnictwie, które w poniższych zestawieniach ujęte są w ramach środków na realizację celów WPR.

Wykres 2. Udział poszczególnych form napływu środków z budżetu UE do Polski w okresie 1 maja 2004–2008 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Departamentu Unii Europejskiej i Departamentu Polityki Regionalnej i Rolnictwa, Ministerstwo Finansów.

Od czasu akcesji Polska otrzymała najwięcej środków na działania związane z polityką spójności, w szczególności w ramach funduszy strukturalnych (Wykres 3 oraz Tabela 2). Z dostępnych danych wynika fakt, że jeszcze w 2005 r. do Polski trafiło jedynie 2,4% wszystkich unijnych transferów związanych z polityką spójności, a już w 2007 r. wskaźnik ten wynosił 11,4%. Porównując tę wartość do 24,4% jakie otrzymały łącznie wszystkie „nowe” państwa członkowskie, należy stwierdzić, że w 2007 r. Polska zaabsorbowała 46,8% środków wydanych w naszym regionie. Szacuje się, że udział UE-12 i UE-15 w środkach strukturalnych pod koniec perspektywy finansowej na lata 2007–2013 wyniesie 50%–50%⁴⁸⁴.

⁴⁸⁴ Obliczenia własne na podstawie: *EU Budget 2007 Financial Report*, Komisja Europejska, 2008 r., s. 77–78.

Tabela 2. Zestawienie przepływów finansowych środków unijnych do Polski w tys. EUR po 1 maja 2004 r.⁴⁸⁵

POLITYKA/DZIAŁ		od maja 2004	2005	2006	2007	2008	RAZEM
SPÓJNOŚĆ	ISPA/Fundusz Spójności ⁴⁸⁶	209 178	229 083	520 761	1 292 208	1 671 658	3 922 888
	Fundusze Strukturalne	840 975	775 490	1 624 940	3 448 258	3 498 095	10 187 757
	w tym:						
	EFS ⁴⁸⁷	204 244	174 632	301 015	922 133	753 869	2 355 893
	EFRR ⁴⁸⁸	497 279	431 394	992 494	2 179 697	2 394 812	6 495 676
	FIWR ⁴⁸⁹	20 183	32 416	38 985	0	111 550	203 134
	EFOIGR ⁴⁹⁰	119 269	137 048	292 446	346 428	237 863	1 133 055
	PODSUMA	1 050 153	1 004 573	2 145 701	4 740 465	5 169 753	14 110 645
WPR	Płatności bezpośrednie	0	702 685	811 581	935 102	1 037 601	3 486 969
	PROW ⁴⁹¹	286 640	662 101	932 868	1 767 574	846 533	4 495 716
	Interwencje Rynekowe	10 786	165 722	181 896	62 431	134 629	555 464
	Pozostałe transfery rolne	0	11 574	11 101	5 263	12 398	40 336
	PODSUMA	297 426	1 542 082	1 937 446	2 770 370	2 031 161	8 578 485
INNE	Transfery bezpośrednie ⁴⁹²	53 365	72 968	100 204	77 342	143 981 ⁴⁹³	447 860
	Transition facility	0	10 345	25 561	33 730	16 762	86 398
	Instrument Płynności	429 009	612 044	514 293	0	0	1 555 346
	Instrument Schengen	103 352	103 858	106 664	0	0	313 875
	PHARE	364 746	333 107	222 280	856	0	920 990
	SAPARD	118 293	339 077	12	0	34 716	492 099
RAZEM		2 416 344	4 018 055	5 052 162	7 622 763	7 396 372	26 505 697

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Departamentu Unii Europejskiej i Departamentu Polityki Regionalnej i Rolnictwa, Ministerstwo Finansów.

Ważną kategorią przepływów pozostawały także środki w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, stanowiące jednocześnie drugi największy dział budżetu UE. Szacuje się, że

⁴⁸⁵ Stan na 31 grudnia 2008 r.

⁴⁸⁶ Przedakcesyjny fundusz ISPA został ujęty łącznie z Funduszem Spójności ze względu na włączenie prowadzonych w ramach ISPA projektów i koperty finansowej do Funduszu Spójności 1 maja 2004 r.

⁴⁸⁷ Europejski Fundusz Społeczny.

⁴⁸⁸ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

⁴⁸⁹ Finansowy Instrument Wsparcia Rybołówstwa.

⁴⁹⁰ Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (uwzględniono zmiany po podziale sekcji gwarancji i orientacji w 2007 r.).

⁴⁹¹ W przypadku Tabeli 2 PROW należy rozumieć zarówno jako Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006, jak i Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

⁴⁹² Przez Transfery bezpośrednie rozumie się transfery środków trafiające bezpośrednio do beneficjentów, z pominięciem „kont Ministra Finansów” – zaliczone wyżej do trzeciej grupy przepływów. Są nimi np. ministerstwa, jednostki badawczo-rozwojowe, szkoły wyższe, fundacje rządowe.

⁴⁹³ Włącznie z przelewem w wysokości 4477 tys. euro z tytułu Europejskiego Funduszu Powrotu Imigrantów, Funduszu Granic Zewnętrznych, Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich.

w ramach WPR państwa UE-12 pod koniec perspektywy finansowej na lata 2007–2013 otrzymają łącznie 14% środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie dla rolników i 42% środków na rozwój obszarów wiejskich⁴⁹⁴. Przy czym Polska w 2007 r. w ramach WPR otrzymała 5,8% z 11,6% przypadających na UE-12⁴⁹⁵. Dodatkowo należy stwierdzić, że dochody polskich rolników począwszy od 2004 r. zostały wsparte sumą ponad 3,5 mld euro pochodzących wyłącznie z budżetu UE (bez uwzględnienia dopłat bezpośrednich wypłacanych od grudnia 2008 r. i krajowych płatności uzupełniających). Sumując środki spójnościowe wraz ze środkami na rozwój obszarów wiejskich, możemy stwierdzić, że ponad 70% wsparcia Wspólnoty od 1 maja 2004 r. dla Polski przeznaczone zostało na działania prorozwojowe. Do sumy tej należy doliczyć ponadto środki pochodzące z funduszy przedakcesyjnych PHARE i SAPARD⁴⁹⁶, które także oddziaływały na gospodarkę w okresie po 2004 r.

Od czasu akcesji Polski do UE uległa zmianie struktura otrzymywanych środków (Wykres 3). Początkowo składało się na nią wiele instrumentów i programów. W ostatnich latach liczba źródeł ograniczyła się tylko do dwóch zasadniczych. Na przykład w latach 2004–2006 duże znaczenie miały przepływy z tytułu Instrumentu Płynności, Instrumentu Schengen, jak również te, określane mianem *Transition Facility*⁴⁹⁷. Nie bez znaczenia były także płatności zobowiązań zaciągniętych przed akcesją w ramach programów PHARE i SAPARD. Przełomowy jednakże okazał się rok 2007. Wtedy to środki spójnościowe i realizujące cele Wspólnej Polityki Rolnej przejęły rolę wiodącą. W 2008 r. uzyskane przez Polskę środki spójnościowe dwukrotnie przekroczyły wysokość wszystkich otrzymanych płatności z 2004 r. i były w przybliżeniu równe wszystkim napływom z 2006 r.

Analiza powyższej tabeli pozwala ocenić dynamikę zmian napływu środków pochodzących z budżetu UE do Polski. Jak się okazuje, suma środków pozyskanych przez Polskę przyrosła najwięcej w 2005 r. (w stosunku do 2004 r.). Wynika to z faktu, że akcesja nastąpiła dopiero w maju, a nie w styczniu 2004 r. Po przyjęciu założenia, że środki otrzymane w 2004 r. stanowią wyłącznie 8/12 teoretycznej sumy na 2004 r., należy stwierdzić, że dynamika wzrostu wyglądałaby następująco: 10,9% w 2005 r., 25,7% w 2006 r., 50,9% w 2007 r. i –3% w 2008 r.⁴⁹⁸.

⁴⁹⁴ Co wynika głównie z procedury *phasing-in* (dochodzenia) do pełnej wysokości płatności bezpośrednich. Cyt. za: *Five years of an enlarged EU. Economic achievements and challenges*, Komisja Europejska, 2009 r., s. 197.

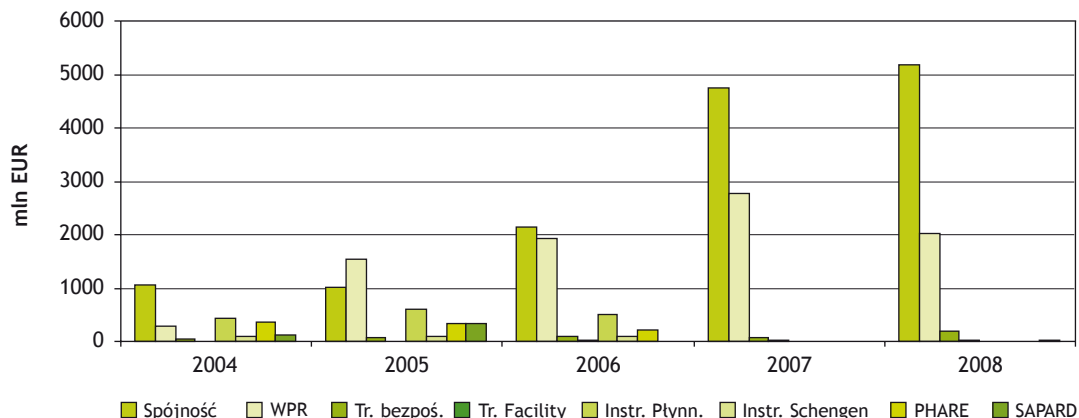
⁴⁹⁵ *EU Budget 2007...*, *op.cit.*

⁴⁹⁶ Przepływy związane z funduszami PHARE i SAPARD w niniejszym opracowaniu dotyczą jedynie przelewów po 1 maja 2004 r.

⁴⁹⁷ Tzw. Środki przejściowe będące elementem kontynuacji wsparcia związanego z akcesją. Zasadniczą rolą tych środków było przygotowanie polskiego systemu administracyjno-prawnego do akcesji.

⁴⁹⁸ Przyjęto normalizację napływów w 2004 r. na okres całego roku poprzez przemnożenie sumy środków przez 12/8.

Wykres 3. Struktura napływu środków z budżetu UE do Polski w okresie 1 maja 2004 – 2008 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Departamentu Unii Europejskiej i Departamentu Polityki Regionalnej i Rolnictwa, Ministerstwo Finansów.

Napływ środków przedakcesyjnych oraz Instrumentu Schengen, Instrumentu Płynności i *Transition Facility*, ze względu na ich przejściowy charakter, ulegał zmniejszeniu. Natomiast środki przeznaczone na realizację celów Wspólnej Polityki Rolnej wzrastały, w tym najbardziej w 2005 r., bo o 400% (blisko 250% po znormalizowaniu) w stosunku do roku 2004⁴⁹⁹. Bardzo wysokim wzrostem przekraczającym próg ponad 110% charakteryzowały się także środki spójnościowe z lat 2006 i 2007. Był to okres wzmożonego wykorzystywania środków z Perspektywy Finansowej na lata 2004–2006.

Trzeba pamiętać, że przepływy finansowe – w tym zwłaszcza środki spójnościowe i na rozwój obszarów wiejskich – dotyczą w znakomitej mierze refundacji już poniesionych kosztów. Należy rozumieć je jako przelewy na zobowiązania podjęte w latach poprzednich. Widoczne zmniejszenie wzrostu dynamiki wykorzystania środków unijnych w 2008 r. wynikało z dwóch zasadniczych przyczyn. Po pierwsze, należy pamiętać, że był to okres zmiany perspektywy finansowej. Państwa członkowskie mogły wykorzystywać środki strukturalne z poprzedniej perspektywy 2004–2006 nawet do 2009 r. Z drugiej strony, środki z Nowej Perspektywy Finansowej (NPF na lata 2007–2013) zazwyczaj uruchamiane są początkowo w formie zaliczek (2007 i 2008 r.) na start pierwszych konkursów, a realnych przelewów spodziewać się nale-

⁴⁹⁹ Wynikało to głównie z realizacji przelewu na płatności bezpośrednie na 2004 r. dopiero w 2005 r.

ży dopiero w 2009 r. Drugą przyczyną spowolnienia dynamiki wzrostu napływu były opóźnienia wynikające z późnego zakończenia negocjacji finansowych NPF na lata 2007–2013. W wyniku tego opóźniły się także sprawy związane z wydaniem nowych rozporządzeń, zatwierdzeniem i implementacją Programów Operacyjnych i listą tzw. dużych projektów. Podobna sytuacja dotyczy wszystkich państw Unii Europejskiej. Dowodem na to jest porównanie budżetów UE na lata 2008 i 2009 w środkach na płatności (czyli środki do przelania na konta narodowe). Ich suma w 2009 r. była niższa niż w 2008 r., pomimo że budżet w zobowiązaniach (tj. środkach do zakontraktowania) był większy⁵⁰⁰.

Pozycja netto

Mianem „pozycja netto” określa się saldo przepływów finansowych pomiędzy budżetem narodowym a budżetem Unii Europejskiej. Składowymi tej operacji są składki do budżetu UE i zwroty środków otrzymanych z UE oraz środki pozyskane z UE do Polski. Ponadto stosuje się pojęcia takie jak „płatnik netto” oznaczające to państwo członkowskie, którego saldo przepływów jest minusowe (tzn. wpłaca do budżetu UE więcej niż z niego otrzymuje) oraz „beneficjent netto”, dla państwa z dodatnim saldem przepływów. Polska, podobnie jak inne „nowe” państwa członkowskie oraz niektóre państwa UE-15, jest beneficjentem netto budżetu UE. Do największych płatników należy natomiast zaliczyć Niemcy, Wielką Brytanię, Holandię, Francję i Włochy. To głównie na nich spoczywa ciężar finansowania działań prorozwojowych w państwach beneficjentach. Należy jednakże pamiętać, że podział ten nie jest stały, lecz uzależniony przede wszystkim od poziomu rozwoju gospodarczego danego kraju⁵⁰¹.

Jednakże same przepływy pomiędzy budżetami obejmują jedynie niewielką część kosztów i korzyści akcesji⁵⁰². Istnieje kilka różnych form przepływów finansowych poza budżetem UE, ale wynikających *stricte* z faktu przystąpienia Polski do UE.

⁵⁰⁰ Por. http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2009_pl.pdf, środki na płatności ogółem, s. 7 (stan na 17 lutego 2009 r.).

⁵⁰¹ Możliwe jest więc, że w przyszłości również Polska stanie się płatnikiem netto do wspólnotowej kasy. Szacuje się, że nie nastąpi to przed 2020 r.

⁵⁰² Zdecydowanie więcej korzyści odnoszą i kosztów ponoszą budżety narodowe, a także przedsiębiorstwa, pracownicy i konsumenci. Por. J. Pietras, *Przyszłość budżetu UE. W poszukiwaniu spójności celów, polityk i finansów umiemych*, Warszawa 2008 r., s. 27–31 oraz J. Pietras, *European Value Added and EU Budget*, prezentacja na konferencji Reforming the Budget. Changing the Europe, Bruksela, 12 listopada 2008 r., slajd 4, (dostępna na: http://ec.europa.eu/budget/reform/library/conference/session4_pietras.pdf (stan na 23 lutego 2009 r.)).

Tabela 3. Saldo przepływów finansowych pomiędzy Polską a UE w okresie 1 maja 2004–2008 r. w tys. EUR

PRZEPLÝW	od maja 2004	2005	2006	2007	2008	RAZEM
Środki uzyskane	2 416 344	4 018 055	5 052 162	7 622 763	7 396 372	26 505 697
Zwroty do UE	0	-22 969	-4 046	-45 064	-7 826	-79 906
Składka do UE	-1 318 980	-2 379 385	-2 552 450	-2 779 298	-3 402 108	-12 432 221
SALDO	1 097 364	1 615 701	2 495 666	4 798 401	3 986 438	13 993 570

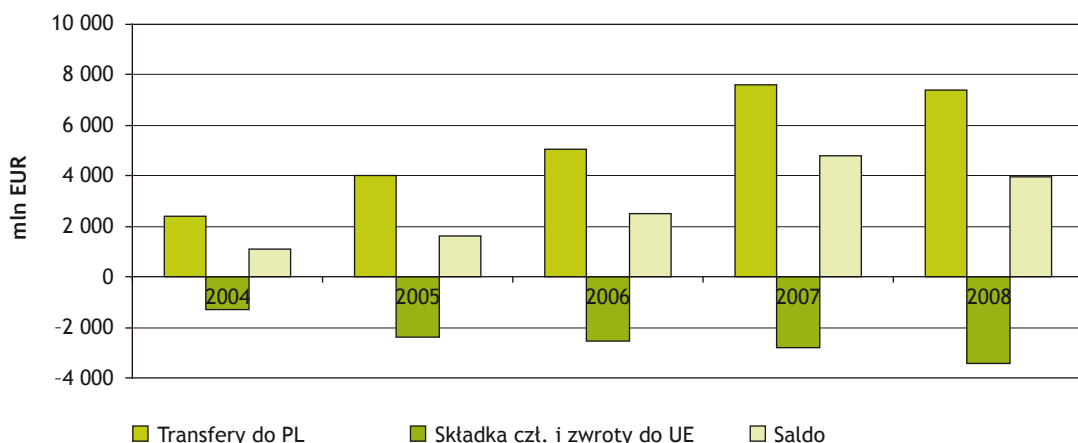
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Departamentu Unii Europejskiej i Departamentu Polityki Regionalnej i Rolnictwa, Ministerstwo Finansów.

Szczegółowa analiza składowych pozycji netto wyszczególnionych w Tabeli 3 pozwala na przedstawienie następujących wniosków:

- W okresie pięciu lat obecności Polski w UE polska składka do budżetu Unii systematycznie rosła, osiągając poziom blisko 3,5 mld euro rocznie, a według planu budżetowego na 2009 r. powinna przekroczyć tę liczbę. Jednakże wzrost składki w 2009 r. w stosunku do 2008 r. nie ma aż tak dużego znaczenia, jak to miało miejsce jeszcze dwa, trzy lata wcześniej. Wynikał on głównie z dwóch przyczyn: szybszego rozwoju gospodarczego Polski względem średniej unijnej oraz znacznego umocnienia złotówki w 2008 r. Ten drugi czynnik skutkował „kursowym” wzrostem polskiego PKB liczonego w złotych, a porównywanego z innymi krajami w euro. Należy pamiętać, że kalkulacja polskich składek na 2009 r. przeprowadzona została jeszcze przed kryzysem finansowym. W związku z tym, może się okazać, że po dostosowaniu budżetu na 2009 r. ulegną one zmniejszeniu, ze względu na mniejsze tempo rozwoju gospodarczego i spadek wartości złotego notowany od końca 2008 r.
- Zwroty środków do budżetu UE, które Polska z niego otrzymała, cechuje znaczna nieregularność, przy czym ich wartość nie przekraczała 0,6% wartości otrzymanej pomocy. Zwroty te pojawiają się głównie w momencie wykrycia nieprawidłowości w wydatkowaniu środków wspólnotowych i skierowania żądania zwrotu przez KE.
- Środki uzyskane przez Polskę systematycznie rosły. Wyjątkiem jest 2008 r., w którym zanotowano spadek o blisko 3% w stosunku do roku poprzedniego. Wynikał on (jak argumentowano w rozdziale dotyczącym pozyskanych środków) głównie z wejścia w życie Nowej Perspektywy Finansowej.

Wszystkie wymienione składowe pozycje netto Polski zostały przedstawione w postaci graficznej na Wykresie 4. Kolumny w skali minusowej prezentują przepływ środków do budżetu UE, a ostatnia kolumna danego roku – saldo przepływów na 31 grudnia.

Wykres 4. Saldo przepływów finansowych PL-UE w okresie 1 maja 2004 r. – 31 grudnia 2008 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Departamentu Unii Europejskiej i Departamentu Polityki Regionalnej i Rolnictwa, Ministerstwo Finansów.

Pozostałe transfery

Integracja Polski z Unią Europejską w wymiarze finansowym nie ogranicza się wyłącznie do przepływów środków między budżetami Polski i Unii. W dniu akcesji Polska zgodziła się przyjąć obowiązek kontrybucji krajowych składek również do różnych instytucji unijnych. Jednocześnie uzyskała możliwość korzystania ze środków finansowych tych instrumentów i instytucji. Do listy pozabudżetowych składek i funduszy dla Polski należy zaliczyć:

1. Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MFEEOG) i Norweski Mechanizm Finansowy (NMF). Polska, przystępując do Unii Europejskiej, przystąpiła także do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). W 2003 r. utworzono wymienione instrumenty dla mniej zamożnych państw EOG i dzięki darczyńcom, którymi są Norwegia, Islandia i Liechtenstein Polska otrzymała do

końca grudnia 2007 r. 20,4 mln euro, a w 2008 r. kolejne 70,2 mln euro, czyli łącznie ok. 17% z 533,51 mln euro, które są do wykorzystania w latach 2004–2011⁵⁰³. Pomoc udzielana w ramach MFEOG i NMF jest formą rekompensaty za korzyści państw obszaru EOG, a równocześnie niebędących członkami UE, związane z wejściem nowych państw do strefy EOG. Obecnie toczą się rozmowy związane z wysokością wsparcia na kolejne lata w ramach MFEOG i NMF.

2. Szwajcarski Instrument Finansowy (SIF) powstał, podobnie jak MFEOG i NMF, w celu wspierania gospodarczego „nowych” państw członkowskich. W 2006 r. Szwajcaria zobowiązała się przeznaczyć 645 mln euro w latach 2008–2012 dla „nowych” państw członkowskich. Polska planuje uruchomić pierwsze środki z tego instrumentu w 2009 r. Dla Polski dostępne jest ok. 311 mln euro.
3. Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) jest instytucją utworzoną na mocy traktatów rzymskich, posiadającą osobowość prawną. EBI nie dąży do osiągnięcia zysku, dlatego oferuje swoim członkom (państwom członkowskim UE i stowarzyszonym z UE) niskoprocentowane kredyty w celu finansowania inwestycji związanych z pomocą strukturalną i innymi instrumentami finansowymi UE. Suma środków pochodzących z budżetu UE i EBI nie może przekroczyć 90% inwestycji. Polskie podmioty zaczęły korzystać z niskoprocentowanych pożyczek EBI już w 1991 r. Od tego czasu do końca 2008 r. Polsce udzielono ponad 17,7 mld euro pożyczek.

Tabela 4. Kwoty kredytów udzielonych polskim podmiotom przez EBI od 1991 r. w tys. EUR

Podmiot pożyczający	Suma pożyczek
Rząd RP	5 782 000
Kredyty gwarantowane przez Skarb Państwa ⁵⁰⁴	4 455 000
Sektor samorządowy	868 740
Sektor finansowy	2 727 140
Sektor prywatny	3 894 540
RAZEM	17 727 420

Źródło: Departament Zagraniczny, Ministerstwo Finansów.

Jednak dopiero po akcesji do UE Polska wpłaciła składkę do kapitału zakładowego EBI. Kontrybucja podzielona na 8 równych rat, którą Polska wpłacała zgod-

⁵⁰³ W przypadku tzw. grantów blokowych możemy wykorzystywać środki do 2012 r.

⁵⁰⁴ Kredyty zaciągnięte przez podmioty państwowe lub prywatne z gwarancją spłaty Skarbu Państwa.

nie z harmonogramem przedstawionym w Tabeli 5, wyniosła łącznie 601,6 mln euro. Natomiast całkowita wartość kapitału EBI w 2007 r. wynosiła ponad 164,8 mld euro. Polska składka została wyliczona na podstawie DNB i liczby mieszkańców kraju. Trzeba pamiętać, że wpłacone 601 mln euro z budżetu narodowego pozwoliło polskim podmiotom korzystać z pożyczek inwestycyjnych na bardzo dobrych warunkach także w latach kolejnych. Ponadto polskie podmioty mogły korzystać ze wsparcia takich inicjatyw jak: *Jaspers* (inicjatywa KE i EBI) – polegającej na wsparciu dla dużych projektów strukturalnych, *Jeremie* (inicjatywa KE i grupy EBI, czyli EBI i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego) – wspierającej mikroprzedsiębiorstwa, małe i średnie przedsiębiorstwa oraz *Jessica* (inicjatywa KE i EBI) – inwestującej w rozwój miast.

Tabela 5. Terminy i kwoty polskich składek do kapitału EBI

Data składki		Kwota w tys. EUR
2004	wrzesień	75 201
2005	wrzesień	75 201
2006	wrzesień	75 201
2007	marzec	75 201
	wrzesień	75 201
2008	marzec	75 201
	wrzesień	75 201
2009	marzec ⁵⁰⁵	75 201
Razem		601 608

Źródło: Departament Zagraniczny, Ministerstwo Finansów.

- Europejski Bank Centralny (EBC) stanowi rdzeń Eurosystemu, czyli połączonych EBC i Europejskiego Systemu Banków Centralnych tych państw, które nie przyjęły jeszcze wspólnej waluty. Polska, przystępując do UE, zobowiązała się także do udziału w kapitale subskrybowanym EBC. Płatność z tego tytułu została wykonana w pierwszym dniu roboczym po 1 maja 2004 r. Wynosiła ona 7% tegoż kapitału, czyli 20,014 mln euro. Gdy z początkiem 2007 r. do UE przystąpiły Bułgaria i Rumunia, polski udział zmniejszył się, w związku z tym nastąpił zwrot w wysokości 0,356 mln euro. 1 stycznia 2009 r. Polska wpłaciła do EBC składkę

⁵⁰⁵ W dniu powstawania raportu ostatnia płatność za 2009 rok planowana była do realizacji na 31 marca 2009 r.

w wysokości 83 tys. euro z tytułu aktualizacji udziałów w kapitale subskrybowanym. Polska jako państwo niebędące członkiem strefy euro nie uczestniczyła w zyskach wypracowanych przez EBC⁵⁰⁶.

5. Europejski Fundusz Badawczy Węgla i Stali (FBWiS) – Polska zobowiązała się do wpłacenia 92,46 mln euro z tytułu przystąpienia do tego funduszu. Poszczególne składki (przedstawione w Tabeli 6) były opłacane od 2006 r., stanowiąc odpowiednio 15%, 20%, 30% i 35% polskiego wkładu.

Tabela 6. Polskie składki na rzecz Europejskiego Funduszu Badawczego Węgla i Stali

Lata	Kwota w tys. EUR
2006	13 869
2007	18 492
2008	27 738
2009	25 726 ⁵⁰⁷
Razem	85 825

Źródło: Departament Budżetu i Finansów, Ministerstwo Gospodarki.

Uczestnictwo w FBWiS pozwoliło Polsce korzystać ze środków przeznaczonych na rozwój badań w sektorze węgla i stali. Według dostępnych danych, od 2004 r. do lipca 2007 r. polskie podmioty naukowe zakontraktowały projekty badawcze, co do których suma wkładu środków pochodzących z funduszu wynosiła 52,7 mln euro.

6. Europejski Fundusz Rozwoju (EDF) jest głównym instrumentem finansowania pomocy rozwojowej UE dla państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP). Obecnie, na mocy porozumienia z Cotonou, funkcjonuje 10 edycja funduszu na lata 2008–2013 z pulą środków wynoszącą 22 682 mln euro. Polska jest pełnoprawnym donorem EDF, a jej udział w 10 edycji EDF ustalono na poziomie 295 mln euro⁵⁰⁸. Szacuje się, że Polska zostanie poproszona o uiszczenie pierwszych wpłat w 2010 lub 2011 r.⁵⁰⁹.

⁵⁰⁶ Dane pochodzą z Departamentu Operacyjno-Rachunkowego Narodowego Banku Polskiego.

⁵⁰⁷ W czasie opracowywania raportu Ministerstwo Gospodarki przełało niepełną składkę za 2009 r. z powodu znacznej deprecjacji złotego na przełomie 2008/2009 r. Minister Gospodarki po otrzymaniu odpowiednich środków od Ministra Finansów powinien niezwłocznie wyrównać płatność.

⁵⁰⁸ Polska zobligowała się do kontrybucji na rzecz EDF począwszy od 10 edycji. Jej udział określono na poziomie 1,3%, co daje sumę $1,3\% \times 22\,682$ mln EUR = 294,87 mln EUR. Por. Porozumienie w sprawie Nowej Perspektywy Finansowej, Załącznik II, s. 34, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/87677.pdf (stan na 2 marca 2009 r.).

⁵⁰⁹ W chwili obecnej Polska nie uczestniczy w finansowaniu EDF, z uwagi na przesunięcie niewykorzystanych środków z 9 edycji funduszu oraz początkową fazą wdrażania 10 edycji.

Wykorzystanie środków unijnych a zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego⁵¹⁰

Absorpcja środków z UE wymaga zgromadzenia odpowiednich środków wynikających z konieczności współfinansowania projektów unijnych. Wiele podmiotów (w tym także Jednostki Samorządu Terytorialnego – JST), aby spełnić ten wymóg, korzystało z możliwości kredytowania. W związku z tym pojawiło się ryzyko nadmiernego wzrostu zadłużenia także pośród polskich samorządów.

Analizując dane z Tabeli 7, należy zauważyć, że dynamika zadłużania się JST słabła od końca lat 90. poprzedniego wieku aż do 2006 r., zyskując (w 2006 r.) trochę na sile, tylko po to, aby w roku 2007 opaść do poziomu 3,7%. Można wnioskować, że środki unijne napływające do budżetów samorządów w Polsce pozwoliły wyhamować tempo zadłużania się JST w Polsce. Co więcej, począwszy od 2006 r. udział długu JST z tytułu realizacji programów i projektów unijnych oscylował w granicach 10% całkowitego długu JST. Po akcesji Polski do UE ustabilizował się także wskaźnik zadłużenia ogółem do wykonanych dochodów ogółem (w Tabeli 7 oznaczony jako „WZO/WDO”) ze względu na możliwość zaliczenia środków unijnych do dochodów budżetów samorządowych.

Tabela 7. Skumulowane zadłużenie JST w Polsce w latach 1999–2008 w tys. złotych

	ROK									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ⁵¹¹
Skumulowane zadłużenie ogółem	6 187	9 377	12 266	15 358	17 277	19 105	21 181	24 949	25 876	24 003
dynamika	b/d	51,6%	30,8%	25,2%	12,5%	10,6%	10,9%	17,8%	3,7%	-7,2%
WZO/WDO	9,5%	12,9%	15,4%	19,2%	21,8%	20,9%	20,6%	21,3%	19,7%	b/d
W tym skumulowane zadłużenie związane z realizacją programów i projektów unijnych	b/d	b/d	b/d	b/d	b/d	b/d	b/d	2 515	2 375	2 137
dynamika	b/d	b/d	b/d	b/d	b/d	b/d	b/d	b/d	-5,6%	-10,0%

Źródło: Departament Finansów Samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów.

⁵¹⁰ W związku z tym, że dane liczbowe w tym podrozdziale pochodzą ze sprawozdań rocznych z wykonania budżetów JST, wyjątkowo zostały podane w złotych.

⁵¹¹ Dane za trzeci kwartał 2008 r.

Wydatki JST w głównych gałęziach budżetów polskich samorządów w latach 2004–2007 kształtowały się jak w Tabeli 8. Wskazuje ona, że środki pochodzące bezpośrednio z budżetu UE w niektórych przypadkach stanowią znaczną część wydatków polskich samorządów. Dzieje się tak na przykład z wydatkami JST na rolnictwo i leśnictwo, gdzie blisko 18% środków w 2007 r. pochodziło z UE, czy też wydatkami na „transport i łączność” z pułapem blisko 10% środków pochodzących z Unii. Jednakże udział środków unijnych w wydatkach JST osiąga szczyt na poziomie blisko 25% w wydatkach związanych z „pozostałymi zadaniami polityki społecznej”. Zaprezentowane dane wskazują na wysoką skuteczność samorządów do wydawania środków unijnych związanych np. w rynku pracy, infrastrukturą komunikacyjną i ochroną środowiska.

Tabela 8. Wydatki JST w latach 2004–2007 na wybrane działania gmin z wyszczególnieniem środków pochodzących z UE w tys. złotych

	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.
WYDATKI JST OGÓŁEM w tym na:	91 386 801	103 807 100	120 038 196	129 113 085
Rolnictwo i leśnictwo w tym:	1 969 960	1 727 408	2 211 550	2 530 079
– środki pochodzące z UE	191 175	278 104	449 761	445 470
Transport i łączność w tym:	11 604 218	14 089 381	18 794 450	20 769 397
– środki pochodzące z UE	234 239	1 138 473	2 280 322	1 916 992
Oświata i wychowanie w tym:	33 419 760	35 138 091	37 090 814	39 376 746
– środki pochodzące z UE	7 864	95 741	177 860	183 990
Pozostałe zadania polityki społecznej w tym:	836 481	1 039 376	1 519 883	1 724 688
– środki pochodzące z UE	29 490	125 902	360 405	427 188
Edukacyjna opieka wychowawcza w tym:	2 691 024	3 514 853	3 907 523	4 032 991
– środki pochodzące z UE	45 290	269 248	316 778	207 321
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska w tym:	5 248 053	5 754 672	6 539 297	6 948 440
– środki pochodzące z UE	220 306	661 461	976 307	871 067
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w tym:	2 997 267	3 436 903	4 239 141	4 729 925
– środki pochodzące z UE	15 447	35 817	208 132	205 297

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Finansów Samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów.

Podsumowanie

W okresie od maja 2004 r. do końca grudnia 2008 r. Polska przy wpłatach do budżetu UE na poziomie 12,5 mld euro, otrzymała z niego 26,5 mld euro. Pozycja netto Polski wyniosła zatem 14 mld euro. Do tej kwoty należy doliczyć także środki pozabudżetowe, wymienione w części „Pozostałe Transfery”. Suma zobowiązań Polski z tego tytułu wyniosła ponad 0,7 mld euro, a korzyści z tym związane niecałe 18 mld euro, przy czym zdecydowaną większość tej kwoty stanowiły pożyczki EBI. Należy też pamiętać, że pozycja netto stanowi niepełny obraz kosztów i korzyści członkostwa w UE. Co więcej, należy stwierdzić, że suma kosztów i korzyści różnego typu dla przedsiębiorców, konsumentów i pracowników jest zdecydowanie większa od przepływów pomiędzy budżetami Polski i UE.

W chwili obecnej bardzo trudno jest szacować poziom finansowania budżetu UE przez Polskę w przyszłości. Modele, które opierały się na danych o wzroście PKB przed kryzysu finansowego wskazywały, że mniej więcej do 2013 r. Polska osiągnie poziom finansowania 3,5%. Dla porównania Niemcy w 2009 r. sfinansują budżet UE w 19,7%, a Francja w 15,8%. Niemniej jednak spodziewana recesja na rynkach UE-15 w 2009 r., nawet przy minimalnym wzroście gospodarczym Polski w najbliższym czasie, może doprowadzić do osiągnięcia tego poziomu w krótszym okresie.

Stopień wykorzystania środków jest natomiast w głównej mierze uzależniony od skuteczności polityki rządu, polskiej administracji, ale także od chęci potencjalnych beneficjentów do czerpania pomocy z programów i polityk unijnych. Należy się spodziewać, że w 2009 r. zostaną uruchomione pierwsze przelewy w ramach NPF na lata 2007–2013 i osiągną swój poziom kulminacyjny w latach następnych, by do 2015 r. zrealizować podobny poziom wykorzystania środków UE jak w przypadku perspektywy na lata 2004–2006 (blisko 100%).



CZ.2

Spółeczny wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej



100
lat POLSKI w Unii Europejskiej

Perspektywa społeczna / *Jakub Wiśniewski*

Rynek pracy i migracje / *Jakub Wiśniewski*

Przystąpienie do Schengen i bezpieczeństwo wewnętrzne / *Grzegorz Gancarz*

Edukacja i sport / *Beata Słomińska*

Kultura i turystyka / *Beata Słomińska*

Ochrona konsumenta i zdrowie publiczne / *Jan Szczodrowski*

Spółeczna percepcja członkostwa Polski w UE / *Maja Pilecka*

Perspektywa społeczna

Ocena sytuacji społecznej w latach 2004–2009 na tle szerszych procesów zachodzących w państwach UE

Uwarunkowania historyczne, kulturowe, a przede wszystkim społeczno-gospodarcze sprawiają, że polskie społeczeństwo jest – i pozostanie – na wielu płaszczyznach odmiennie od społeczeństwa Europy Zachodniej. Przykładowo, nasz kraj będzie potrzebować wiele lat, aby zrównać się poziomem rozwoju gospodarczego z Niemcami. Poniżej przytoczono kilka przykładów uwidaczniających różnice w rozwoju naszego kraju w stosunku do innych państw członkowskich UE. Według obliczeń niezależnych ekspertów¹ Polska była w 2005 r. krajem z największą liczbą dzieci zagrożonych ubóstwem (29%), sytuując się daleko za średnią UE-25 (19%). Jak wynika z danych Eurostatu, w 2006 r. Polska znalazła się na szóstym miejscu od końca w UE pod względem nakładów na badania i rozwój (przeznaczając na powyższy cel 0,56% produktu krajowego brutto, przy średniej unijnej w wysokości 1,86%)². Według obliczeń niezależnego instytutu *The Lisbon Council for Economic Competitiveness and Social Renewal* Polska sytuuje się na najniższej pozycji wśród nowych państw członkowskich pod względem jakości zasobów kapitału ludzkiego³.

Polska wchodziła do UE w 2004 r. jako kraj bardzo zróżnicowany pod względem poziomu rozwoju gospodarczego. Problemem było znaczne zapóźnienie rozwojowe regionów wschodnich naszego kraju (zwłaszcza w kontekście infrastruktury, głównie fizycznej). Zanim do UE przystąpiły Bułgaria i Rumunia, pięć wschodnich regionów Polski było najbiedniejszymi w całej Wspólnocie. W 2008 r. PKB Polski mierzony według parytetu

¹ H. Frazer, E. Marlier, *Tackling child poverty and promoting social inclusion of children in the EU*, CEPS/INSTEAD, September 2007, http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/experts_reports/synthesis1_2007_en.pdf

² A. Cieślak-Wróblewska, *Coraz mniejsze wydatki na innowacyjność*, „Rzeczpospolita”, 11 marca 2008 r.

³ Najlepiej pod tym względem wypadła Słowenia. W powyższym badaniu brano pod uwagę cztery szczególne zmienne: jednostkowe koszty edukacji, stopień wykorzystania zasobów, wydajność siły roboczej oraz sytuację demograficzną (P. Schuler, S. Wylis, *The European Human Capital Index: the Challenge of Central and Eastern Europe*, The Lisbon Council Policy Brief, Brussels 2007).

siły nabywczej stanowił 54,9% średniej w 27 państwach członkowskich⁴. Według miary *per capita* wskaźniki PKB przybrały niższą wartość jedynie w Bułgarii i Rumunii. Jak wynika z opublikowanego w październiku 2008 r. raportu OECD, Polska była w 2007 r. w najgorszej sytuacji w UE pod względem rozwarstwienia społecznego. Różnica między przeciętnymi dochodami najbogatszych i najbiedniejszych 10% społeczeństwa wyniosła 13,5 punktu procentowego, podczas gdy w innych państwach europejskich owe wartości były znacznie niższe, np. w Czechach – 5,5, w Szwecji i Danii – poniżej 5 punktów⁵.

Byłoby błędem wyciągać z wyżej cytowanych danych zbyt daleko idących wniosków. Pod wieloma względami polskie społeczeństwo w porównaniach międzynarodowych wypada korzystnie. W wielu ocenach dotyczących Polski mówi się o dynamizmie, wysokiej adaptacyjności i zaradności obywateli, czerpiących z doświadczeń z ostatnich kilkadziesiąt lat. W 2007 r. firmy zagraniczne zainwestowały w Polsce 12,8 mld euro, w 2008 r. – 13 mld euro⁶. W 2007 r. Polska była w gronie dwóch najszybciej rozwijających się krajów w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). W ciągu kilku lat udało się obniżyć stopę bezrobocia o połowę. Na tle innych krajów polskie społeczeństwo wciąż jest stosunkowo młode. Połowa obywateli ma mniej niż 35 lat. Polacy są cenionymi pracownikami. Polski rynek edukacyjny jest jednym z najszybciej rozwijających się w Europie.

Jednocześnie w wielu sferach życia społecznego po wejściu Polski do UE proces doganiania Europy pod względem poziomu rozwoju cywilizacyjnego wyraźnie przyspieszył. Tylko w 2007 r. tempo wzrostu produktu krajowego brutto było wyższe od średniej UE-27 o 3,8 punktu procentowego. Wyższa dynamika wzrostu gospodarczego, napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski skutkujący większą liczbą miejsc pracy prowadziły do podniesienia poziomu zamożności w polskim społeczeństwie. Wzrastał dobrobyt materialny Polaków. Na przykład średnia powierzchnia użytkowa mieszkania na osobę wzrosła z 22,2 metrów kwadratowych w 2002 r. do 23,8 metrów kwadratowych w 2007 r.⁷. Poprawiała się jakość życia, o czym świadczy coraz lepsze wyposażenie gospodarstw domowych w dobra trwałego użytku, takie jak samochody czy nowoczesne urządzenia komunikacyjne (komputery, telewizja satelitarna, telefony komórkowe)⁸. Średni dochód netto na osobę wyniósł w 2007 r. 895 złotych. W latach 2005–2007 w ujęciu re-

⁴ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy plan działań na rzecz zatrudnienia na lata 2009–2011*, Warszawa 2009 r., s. 5.

⁵ J. Kumoch, *Pensje Polaków podzieliła przepaść*, „Dziennik”, 22 października 2008 r.

⁶ IIC Partners, *Global Perspectives, National Profiles – Poland*, 2009 r., www.iicpartners.com.

⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka mieszkaniowa w 2007 r.*, Warszawa 2008 r.

⁸ Przykładowo, w 2003 r. telefon komórkowy miało jedynie 29,9% obywateli, w 2007 r. – już 70,1%. Odsetek gospodarstw mających komputer wzrósł z 33,7% w 2003 r. do 53,8% w roku 2007. Dostęp do Internetu w 2007 r. miało 39,2% rodzin, cztery lata wcześniej jedynie 16,9%. Por. J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa 2007 r., s. 268–269.

alnym dochód ten wzrósł o 30%⁹. Spadała liczba gospodarstw deklarujących, że ich stałe dochody nie pozwalają na zaspokajanie bieżących potrzeb (choć wciąż było to aż 32% gospodarstw). Polacy są coraz lepiej wykształceni. W ostatnich latach zmniejszył się udział osób z wykształceniem co najwyżej zasadniczym i podstawowym (51%). Osoby z wykształceniem wyższym i policealnym stanowiły w 2007 r. 19% populacji, które ukończyły naukę, podczas gdy w 2000 r. było ich zaledwie 12%¹⁰.

Polskie społeczeństwo w ostatnich latach stanęło przed licznymi wyzwaniami, niezależnymi od członkostwa Polski w UE. O ile proces starzenia się społeczeństwa dotyczy także innych państw członkowskich UE, o tyle w Polsce ów problem będzie wkrótce szczególnie dotkliwy. Od 1997 r. ludność Polski systematycznie maleje, co wiąże się ze spadkiem liczby urodzeń¹¹. Na jedną kobietę przypada przeciętnie 1,3 dziecka, podczas gdy do utrzymania populacji na stabilnym poziomie powyższy wskaźnik powinien wynosić 2,1. Spadek liczby ludności jest także pokłosiem ujemnego salda definitywnych migracji zagranicznych. Przemiany demograficzne dotyczą także struktury wiekowej – udział dzieci i młodzieży w ogólnej liczbie ludności spadł z 29% w 1990 r. do 20% w 2007 r.

Wydłuża się przeciętna długość życia (co jest zrozumiałe, zważywszy na poprawiające się warunki mieszkaniowe, zatrudnienia itd.). Oznacza to, że systematycznie rośnie liczba osób w wieku emerytalnym – w latach 1990–2007 udział tej grupy w całej populacji wzrósł z 13% do 16%. Przekłada się to na większe obciążenia dla budżetu państwa i systemów emerytalnego i ubezpieczeń społecznych. Instytucja rodziny podlega zmianom. Rośnie liczba osób mieszkających samotnie i osób żyjących w związkach partnerskich. Zwiększa się liczba rozwodów. Patriarchalny model społeczeństwa powoli zmienia się w kierunku równouprawnienia obu płci we wszystkich sferach życia społecznego. Inne wyzwania dotyczą ewolucji realiów społeczno-gospodarczych i przemian świadomościowych zachodzących w polskim społeczeństwie na skutek procesów globalnych. Ewoluuje struktura zatrudnienia. Postępującej liberalizacji gospodarczej towarzyszy przenoszenie produkcji przemysłowej do krajów mających tańszą siłę roboczą. Nacisk na edukację odzwierciedla wagę wiedzy i informacji w każdej dziedzinie życia w społeczeństwie informacyjnym.

Podsumowując ten wątek, można powiedzieć, że w świadomości zbiorowej pojawiły się dawniej ignorowane problemy społeczne, takie jak dyskryminacja kobiet, mniej-

⁹ Wiarygodnych danych w tej materii dostarczają raporty przygotowywane cyklicznie pod egidą Rady Monitoringu Społecznego, *ibidem*, s. 17.

¹⁰ *Ibidem*, s. 17.

¹¹ Dane demograficzne pochodzą z zasobów Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy plan działań na rzecz zatrudnienia na lata 2009–2011*, Warszawa 2009 r., s. 8–12).

szości narodowych i etnicznych, imigrantów czy osób niepełnosprawnych. Unia Europejska, stanowiąc swego rodzaju okno na świat dla modernizującej się polskiej gospodarki i społeczeństwa wychodzącego z kilkudziesięcioletniej izolacji, przyspiesza nieuchronny proces adaptacji do warunków globalnych. Stykając się na co dzień z realiami życia w Europie Zachodniej, Polacy byli w stanie łatwiej uzmysłowić sobie dystans dzielący ich kraj do społeczeństw krajów rozwiniętych. W pewnych sytuacjach mogło to prowadzić do frustracji lub stymulować kompleks niższości. Być może fakt, że Polacy mało oszczędzali, mimo rosnących dochodów, można tłumaczyć swoistym „głodem konsumpcyjnym”, który w rzeczywistości poakcesyjnej był dodatkowo podsycany¹². Zmieniał się zatem sposób, w jaki Polacy postrzegali własną sytuację, o czym świadczą choćby dane dotyczące ubóstwa. O ile w ujęciu obiektywnym odsetek gospodarstw domowych żyjących w ubóstwie spadł w latach 2005-2007 o 3%, o tyle w ujęciu subiektywnym wzrósł on o 9%¹³.

Praca i status ekonomiczny

Od 2004 r. sytuacja na rynku pracy ulegała systematycznej poprawie. W 2005 r. niespełna 6% osób mieszkało w gospodarstwach domowych, w których nikt nie pracował, mimo że znajdowały się w nich osoby poszukujące zatrudnienia. Dwa lata później ów wskaźnik wynosił nieco ponad 3%¹⁴. Wśród przyczyn bezrobocia dominowały czynniki „behawioralne”, związane z brakiem chęci podjęcia zatrudnienia – nauka, opieka nad dziećmi, zdrowie, nieodpowiedni wiek czy brak zainteresowania pracą zarobkową.

Procesem o doniosłym znaczeniu dla polskiego rynku pracy (także społeczeństwa jako całości, jego spójności i tożsamości, o czym traktują szerzej kolejne podrozdziały) były migracje zarobkowe Polaków po 2004 r. Z polskiego rynku pracy czasowo zniknęły nadwyżki siły roboczej. Dzięki temu polski rynek pracy ewoluował w kierunku „ryнку pracownika”, wzmacniając pozycję pracobiorców w ich relacjach z pracodawcami. Przebywając za granicą, Polacy obcowali z nowymi wzorcami karier zawodowych, nabywali nowe umiejętności i kwalifikacje zawodowe. Dzięki wzmożonym migracjom zagranicznym zwiększyła się także mobilność wewnętrzna na polskim rynku pracy. W kontekście

¹² W marcu 2007 r. ponad 74% gospodarstw nie posiadało oszczędności. Por. J. Czapiński, T. Panek (red.), *op.cit.*, s. 18.

¹³ O rozżewie między minorowymi nastrojami społecznymi a obiektywnymi realiami życia w Polsce w dobie członkostwa Polski w UE pisały polskie i światowe media, komentując historię pewnego kolejarza z Działdowa. W 2007 r. Jana Grzebski wybudził się, po 19 latach, ze śpiączki. Pan Grzebski zapadł w śpiączkę w okresie, kiedy benzynę kupowało się jeszcze na kartki i zaczynały się rozmowy o Okrągłym Stole. Odnosząc się do obecnej rzeczywistości, pan Grzebski podkreślał, że przerosła ona jego najbardziej optymistyczne oczekiwania. Por. *Mężczyzna wybudził się ze śpiączki po 19 latach*, „Gazeta Wyborcza”, 1 czerwca 2007 r.

¹⁴ J. Czapiński, T. Panek (red.), *op.cit.*, s. 22.

statusu ekonomicznego należy zwrócić uwagę na transfery środków do rodzin przesyłane przez Polaków zatrudnionych za granicą.

Z drugiej strony migracje wyeksponowały niektóre słabości polskiego rynku pracy. W skali regionalnej i lokalnej czy też w określonych grupach zawodowych pojawiły się niedobory siły roboczej. W odniesieniu do pewnych profesji można mówić o utracie cennego kapitału ludzkiego. W przypadku osób czy też rodzin utrzymujących się z transferów wzrosło zagrożenie trwałą dezaktywizacją zawodową. Trudno w tym miejscu orzekać o bilansie zysków i strat wynikających ze wzmożonych migracji, niemniej z pewnością skala poprawy sytuacji na polskim rynku pracy byłaby mniejsza, gdyby Polska nie przystąpiła do UE.

Przykład Cieszyna, miasta przedzielonego Olzą, położonego po obu stronach polsko-czeskiej granicy, dobrze ilustruje nowe możliwości gospodarcze, które pojawiły się dla regionów przygranicznych po wejściu Polski do UE i strefy Schengen. Świadczyć o tym mogą choćby spotykane w mieście slogany reklamowe (np. „europejska jakość, polskie ceny, czeski VAT”). Warto przy tym odnotować, że na granicy Polski z Ukrainą i Białorusią uszczelnienie granic skutkowało, niestety, procesem odwrotnym – przygraniczny handel, po okresie rozkwitu w końcu lat 90. – w kolejnej dekadzie uległ ograniczeniu.

Trudno jest oszacować rolę „czynnika unijnego” w uzasadnieniu poprawy sytuacji na polskim rynku pracy po 2004 r. Projekty realizowane w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego były skierowane zarówno do bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy, osób biernych zawodowo, jak i pracujących. Niewątpliwie jednak środki z funduszy strukturalnych (zwłaszcza Europejskiego Funduszu Społecznego) przyczyniły się do ograniczenia bezrobocia i wzrostu zatrudnienia. Na lata 2007–2013 Polsce przyznano 9,7 mld euro, które są wydatkowane w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” (PO KL). „Kapitał Ludzki” jest największym w historii Europejskiego Funduszu Społecznego programem realizowanym w państwie członkowskim UE, dysponującym rekordowymi środkami 11,4 mld euro (pozostałe 1,7 mld euro pochodzi z budżetu krajowego). Według analizy opracowanej pod auspicjami Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w okresie październik 2004 – grudzień 2006 dzięki inwestycjom z funduszy strukturalnych liczba zatrudnionych w Polsce wzrosła o 320 tys. osób (37% łącznego wzrostu zatrudnienia)¹⁵.

Poprawiająca się w wyniku inwestycji unijnych infrastruktura publiczna wpływała pozytywnie na status ekonomiczny i warunki życia. Inwestycje w ramach polity-

¹⁵ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Raport końcowy z badania na temat „Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie”*, Warszawa 2007 r., s. 2.

ki spójności obejmowały – oprócz omawianych wyżej szkoleń zawodowych i nowych miejsc pracy – oczyszczalnie ścieków, nowe drogi, mosty, kanalizację i pozostałą infrastrukturę. Oczywiście jedynie część wspomnianych środków została zainwestowana w ciągu pierwszych pięciu lat członkostwa Polski w UE.

Gdy mowa o statusie ekonomicznym, warto spojrzeć na sytuację polskich konsumentów. Liberalizacja rynków wspólnotowych dała Polakom pod tym względem wymierne korzyści, przekładając się często na niższe ceny, wyższą jakość i większy asortyment produktów i usług. O ile w powszechnej świadomości oddziaływanie UE np. na usługi lotnicze (oferty niskokosztowych przewoźników, finansowe i ubezpieczeniowe, bankowość klientów indywidualnych) czy telekomunikacyjne (np. regulacja opłat roamingowych wewnątrz UE) było stosunkowo mało zauważalne, o tyle w praktyce zmiany we wspomnianych sferach zachodziły niemal wyłącznie na skutek decyzji podjętych na szczeblu europejskim.

Podsumowując wątek dotyczący pracy i stosunków ekonomicznych, należy stwierdzić, że polskie gospodarstwa domowe, po okresie wysokiego bezrobocia i niepewności zatrudnienia, w latach 2004–2009 odczuły w sferze ekonomicznej realną poprawę. Do złagodzenia napięć na polskim rynku pracy przyczyniło się członkostwo w UE. Decydujące znaczenie w tym względzie miały szybki wzrost gospodarczy, nowe miejsca pracy utworzone dzięki unijnym inwestycjom infrastrukturalnym oraz fala emigracji zarobkowej.

Członkostwo Polski w UE miało ograniczony wpływ na niektóre tendencje dotyczące polskiego rynku pracy. Na przykład Polskę – także na tle innych krajów UE-27 – cechowała wyjątkowo niska aktywność zawodowa osób w wieku 45–59 lat. Niestety, w latach 2004–2009 postępowała dezaktywizacja tej grupy pracowników. Mówiąc wprost, w kraju była ogromna rzesza Polaków, którzy nie tylko nie pracowali, ale, co gorsza, nie byli zainteresowani zatrudnieniem. Hamowało to rozwój społeczno-gospodarczy Polski i rzutowało negatywnie na warunki życia ludności

Wypoczynek i rozwój osobisty

Unia Europejska oddziaływała, w sposób pośredni lub bezpośredni, na to, jak Polacy spędzają wolny czas, jak budują swój kapitał intelektualny. Warto przy tym pamiętać, że formy wypoczynku i rozwoju osobistego ewoluowały w latach 2004–2009 przede wszystkim pod wpływem bardziej ogólnych procesów, takich jak wzrost dochodów czy

dostępność zatrudnienia. Mimo polepszenia sytuacji w tych dziedzinach, około 74% gospodarstw domowych wciąż nie było w stanie zaspokoić swoich potrzeb związanych z wy-poczynkiem (np. w formie wczasów). Podobnie było z potrzebami dotyczącymi rozrywek kulturalnych. Mniej więcej co trzeci Polak w 2007 r. z przyczyn finansowych odmawiał sobie wyjścia do kina, teatru, operetki, filharmonii, na koncert lub zwiedzenia wystawy. Z drugiej strony odsetek osób zmuszonych w ostatnim roku do rezygnacji, z przyczyn finansowych, z zakupu książki lub prasy spadł o 10% (do, odpowiednio, 24 i 29%)¹⁶.

Współpraca w takich obszarach integracji europejskiej jak edukacja, badania naukowe, wspieranie technologii informacyjnych i komunikacyjnych czy polityka spójności miała określone konsekwencje dla polskiej kultury i życia intelektualnego. Wejście Polski do UE zbiegło się w czasie z intensyfikacją działań na poziomie wspólnotowym mających na celu wzmocnienie kulturalnego i duchowego wymiaru integracji europejskiej. Inicjatywy, takie jak realizowany w latach 2007–2013 (dysponujący budżetem 400 mln euro) program „Kultura”, kładły nacisk na znaczenie europejskiego dziedzictwa kulturowego. W ramach innej inicjatywy w listopadzie 2008 r. uruchomiono cyfrową bibliotekę Unii Europejskiej – *Europeane*, zawierającą rękopisy, książki, fotografie, mapy i arcydzieła europejskiego malarstwa. Kolekcja obejmuje 2 mln dzieł dostępnych nieodpłatnie w formie cyfrowej, z których część pochodzi z polskiej Biblioteki Narodowej.

Inną godną wzmianki inicjatywą UE jest idea Europejskiej Stolicy Kultury. Rokrocznie wybierane jest miasto w Europie, które przez rok może zaprezentować życie kulturalne miasta, całego regionu i państwa. Miasta i regiony organizują specjalnie na tę okazję koncerty, festiwale, pokazy, konferencje i inne działania reklamujące miasto i region. Co istotne, wszystkie wydarzenia w Europejskich Stolicach Kultury w 60% finansuje UE. W 2000 r., w okresie przedakcesyjnym, tytuł ten przypadł Krakowowi. W 2016 r. Polska będzie mogła zgłosić kolejne miasto do tytułu Europejskiej Stolicy Kultury. Do nominacji pretendują: Gdańsk, Łódź, Lublin, Poznań, Szczecin, Toruń i Warszawa.

W ramach polityki rozwoju regionalnego wsparcie finansowe otrzymały szkoły muzyczne, sale koncertowe czy studia nagraniowe. Głównie dzięki dotacjom unijnym udało się przywrócić dawną świetność setkom zabytków i obiektów sakralnych i kulturalnych. Poddano rewaloryzacji zabytkowe wnętrza i elewacje obiektów w całej Polsce. Między innymi w Poznaniu odremontowano poznańską farę, kościół ojców franciszkanów, Bibliotekę Raczyńskich, w Kostrzynie nad Wisłą rewitalizowano nadbałtyckie fortyfikacje, w Tczewie odnowiono cenne zabytki XIX-wiecznej architektury poprzemysłowej.

¹⁶ J. Czapiński, T. Panek (red.), *op.cit.*, s. 20–21.

Środki z UE przyczyniały się także do promowania walorów turystycznych poszczególnych regionów. Rozbudowano infrastrukturę sportową i hotelową. Oto kilka przykładów: Rudnik nad Sanem przeobraził się w polską stolicę wikliny, dzięki budowie Centrum Wikliniarstwa ze środków Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Stworzono Krakowski Ogród Doświadczeń im. Stanisława Lema, pierwszy park edukacyjny w kraju. Założeniem projektu realizowanego w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL¹⁷ było udostępnienie wizytującym atrakcyjnych instalacji interaktywnych pozwalających na poznawanie tajników chemii, fizyki i przyrody. W Beskidzie Sądeckim dzięki funduszom strukturalnym utworzono pierwszy i do tej pory jedyny w Polsce kompleks narciarski obejmujący dwie doliny. Wszystkie wspomniane inwestycje nie doczekałyby się tak szybkiej realizacji, gdyby nie udało się pozyskać środków wspólnotowych.

Polacy zaczęli podróżować na szeroką skalę, nie tylko w celach zarobkowych, ale także turystycznych. Wpływ na większą mobilność obywateli miały ponadto ułatwienia związane z przystąpieniem Polski do strefy Schengen, jak i rosnąca siła nabywca. Skalę zmian można lepiej sobie uzmysłowić, patrząc na liczbę pasażerów na polskich lotniskach. Hala terminalu im. Fryderyka Chopina oddana do użytku w 1992 r. przeznaczona była do obsługi 3,5 mln pasażerów rocznie. Wówczas uważano, że przepustowość Okęcia będzie wystarczająca przez wiele lat. Tymczasem już przed akcesją została przekroczona. W rok po wejściu Polski do UE w 2005 r. na Okęciu zostało odprawionych 7 mln podróżujących. Konieczna była budowa drugiego terminalu, zwiększającego przepustowość warszawskiego lotniska do 10 mln. Dynamicznie rozwijały się także lotniska regionalne, co widać na przykładzie Katowic, gdzie w 1995 r. odprawiono 15 tys. pasażerów, w 2005 r. – 1 mln¹⁸.

Parafrazując słowa brytyjskiego ekonomisty Clausa Mosera, można powiedzieć, że kształcenie młodych ludzi z pewnością drogo kosztuje, ale jeszcze więcej może nas kosztować niewiedza i ignorancja przyszłych pokoleń. W 2004 r. obywatele Polski uzyskali ułatwiony dostęp do placówek edukacyjnych w innych państwach członkowskich UE. W przypadku studentów i młodzieży szkolnej oznacza to identyczne prawa, jakie mają obywatele kraju przyjmującego, związane z opłatami za studia, stypendiami, opieką medyczną czy zniżkami za przejazdy środkami komu-

¹⁷ Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL była programem Unii Europejskiej na rzecz stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy i zapewnienia szerokiego do nich dostępu, realizowanym w latach 2004–2006. Jej głównym celem było „testowanie oraz popieranie nowych sposobów zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy, z powodu płci, pochodzenia rasowego, etnicznego, wyznania, przekonań, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej, zarówno wobec osób zatrudnionych, jak i poszukujących pracy”. Por. Fundacja Fundusz Współpracy, *Program Inicjatywy Wspólnotowej Equal*, 2009 r., www.equal.org.pl.

¹⁸ *Cheer up*, „The Economist”, 11 maja 2006 r.

nikacją publiczną. Mimo że w sensie formalnym prawa polskich studentów zostały zrównane z innymi obywatelami UE, to jednak koszty pobytu i studiów za granicą często stanowiły barierę nie do pokonania dla obywateli polskich. Polskie szkoły, uczelnie i placówki szkolenia zawodowego uczestniczyły w programach wspólnotowych, takich jak Socrates, Comenius czy Leonardo da Vinci. Kadra naukowo-badawcza uzyskała możliwość uczestnictwa w cyklicznie realizowanych Programach Badań, Rozwoju Technicznego i Prezentacji.

Polscy studenci uczyli się funkcjonować w międzynarodowym środowisku. Matura w Polsce, studia w Szwecji, staż zawodowy w Niemczech, praca w Hiszpanii – taka hipotetyczna kariera stoi przed wieloma młodymi ludźmi otworem. Jednocześnie Polacy czasem nie zdawali sobie sprawy ze swoich praw i przywilejów, wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Nie zawsze polski system edukacji służył wsparciem zarówno merytorycznym, finansowym, jak i administracyjnym (np. w kontekście problemów z uznawaniem nauki za granicą). Pojawiła się w tym względzie potrzeba współpracy władz centralnych, samorządu, władz oświatowych i instytucji edukacyjnych.

Podsumowując, ewoluujące formy wypoczynku i rozwoju osobistego zbliżały społeczeństwo polskie do krajów Europy Zachodniej¹⁹. Przekładało się to na postawy społeczne. Według Henryka Domańskiego, dyrektora Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, polskie „społeczeństwo, średnio rzecz biorąc, staje się bardziej tolerancyjne, liberalne w sensie obyczajowym, ma większą elastyczność intelektualną. Orientacje Polaków są bardziej indywidualistyczne, stajemy się społeczeństwem mniej kolektywistycznym”²⁰. Jednocześnie wciąż odmienna sytuacja dochodowa często zmuszała obywateli polskich do ograniczenia swoich planów i ambicji.

Społeczeństwo obywatelskie i administracja państwowa

W latach 2004–2009 stopniowo modernizowała się polska administracja. Często do wykorzystania szans, które niosło ze sobą członkostwo, potrzebne były także inicjatywy oddolne, zainicjowane przez lokalne społeczności. W przypadku realizacji inwestycji infrastrukturalnych (np. budowa oczyszczalni ścieków w gminie lub tworzenie spółdzielni produ-

¹⁹ Nie zmienia to faktu, że – zgodnie z postawioną wcześniej tezą – Polska pod wieloma względami pozostawała odmienna od społeczeństw Europy Zachodniej.

²⁰ *Szkoda, że wyjeżdżają, ale emigracja to jest także pozytywne zjawisko* (zapis debaty „The Wall Street Journal Polska” i TP), „Dziennik”, 6 listopada 2007 r.

centów rolnych) czy spontanicznych akcji obywatelskich (organizacja imprez kulturalnych) nie wystarcza indywidualna zaradność i przedsiębiorczość, potrzebne są pokłady kapitału społecznego. Wielu ekspertów podkreśla asymetrię rozwoju społecznego Polski w ostatnich latach, która polega na tym, że szybkiej poprawie warunków życia towarzyszy zdecydowanie wolniejszy postęp w szeroko rozumianej sferze publicznej. Jak mawiał amerykański polityk Hubert Humphrey, „bezosobowe ramię władzy nie zastąpi pomocnej dłoni sąsiada”.

Warto to stwierdzenie poprzeć przykładem: ze zdaniem „większości ludzi można ufać” zgadza się zaledwie 11,5% badanych, co stanowi sześciokrotnie mniejszą wartość niż w porównywalnych badaniach przeprowadzonych w Danii i Norwegii. W 2007 r. więcej niż połowa obywateli nie przykładła dużej wagi do budowania szeroko rozumianego dobra wspólnego (poprzez łożenie świadczeń w postaci podatków lub ceł). Polacy z dużą wyrozumiałością podchodzili do takich społecznych zachowań jak jazda bez biletu czy niepłacenie czynszu²¹. Brak dostatecznie wykształconych więzi społecznych pociągał za sobą utracone możliwości w postaci niższej produktywności (na przykład rolnicy nie byli skłonni wymieniać się maszynami do produkcji rolnej).

Oddziaływanie UE w sferze społeczeństwa obywatelskiego ograniczało się w tym zakresie do systemowego i finansowego wsparcia sektora pozarządowego, które – choć zauważalne i przynoszące realną zmianę – nie było w stanie „zasypać” wielopokoleniowej przepaści.

Wyjazdy za granicę po 2004 r. okazywały się często otwarciem nowych perspektyw, swoistym testem życiowym, ważną próbą samodzielności i sprawdzenia się w odmiennym otoczeniu i warunkach, podjęciem odpowiedzialności za własne decyzje”. Mobilność przestrzenna Polaków niewątpliwie sprzyjała formowaniu się społeczeństwa otwartego, weryfikującego utarte poglądy w codziennych kontaktach z osobami pochodzącymi z innej kultury²². Można założyć, że zaznajomienie się obywateli polskich z realiami Europy Zachodniej przekładało się na lepsze rozumienie mechanizmów gospodarki rynkowej i procesów demokratycznych, akceptacji wolności słowa i wolnych mediów itd. Liczba osób zgadzających się ze stwierdzeniem, że demokracja to najlepsza forma rządów, rosła w ostatnich latach – z niskiego, wprawdzie, poziomu: w 2003 r. było to 17% badanych, w 2005 r. – 21%, podczas gdy w 2007 r. – 24%²³. Pozytywne zmiany widoczne były również w odniesieniu do innych aspektów życia społecznego. Przykła-

²¹ J. Czapiński, T. Panek (red.), *op.cit.*, s. 29.

²² „Jak się człowiek przetrze trochę o ten Zachód, popracuje, to będzie wiedział, że trzeba być punktualnym, grzecznym, uśmiechniętym. To może być pozytywne doświadczenie – nauka nowych nawyków, obyczajów, kultury, sposobów życia społecznego” (Ryszard Kapuściński w wywiadzie, „Gazeta Wyborcza”, 24-25 czerwca 2006 r.).

²³ J. Czapiński, T. Panek (red.), *op.cit.*, s. 31.

dowo w ostatnich latach rósł odsetek osób deklarujących segregowanie śmieci (z 41,5% gospodarstw domowych w 2005 r. do 51% w 2007 r.)²⁴. Z badań przeprowadzonych w marcu 2008 r.²⁵ wynika, że 50% gospodarstw domowych ma dogodny dostęp do pojemników do segregacji śmieci, 18% rodzin ma dostęp, ale utrudniony, podczas gdy 32% nie ma dostępu do pojemników segregujących odpady.

Unia Europejska prezentowała dla polskiej administracji państwowej pewien wzorcowy potencjał, objawiający się w postaci różnego rodzaju bodźców modernizacyjnych, inspiracji, przykładów dobrej praktyki stosowanych w Polsce. Dzięki tak zwanej otwartej metodzie koordynacji (dobrowolnej współpracy państw członkowskich przy realizacji reform na szczeblu krajowym) UE popierała wspólne działania w takich sferach, jak: zatrudnienie, prawo do pracy i warunki pracy, zabezpieczenie społeczne, kształcenie zawodowe, zapobieganie wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym, ochrona zdrowia w procesie pracy, prawo zrzeszania się i zawieranie układów zbiorowych. Reformy na polskim rynku pracy były w latach 2004–2009 nieustannie poddawane ocenie instytucji wspólnotowych i innych państw członkowskich. Praktyka pokazuje, że taka luźna współpraca przynosiła korzystne rezultaty.

Struktury polskiej administracji państwowej ewoluowały także na skutek inwestycji unijnych. Przykładowo, przed wstąpieniem do strefy Schengen trzeba było usprawnić i wzmocnić infrastrukturę teleinformatyczną w administracji i podnieść rygory związane z bezpieczeństwem dokumentów. W ramach Instrumentu Finansowego Schengen (Funduszu Schengen) Polska miała do wykorzystania około 314 mln euro. Inwestycje z tych środków przeznaczone były przede wszystkim na polepszenie stanu infrastruktury na przejściach granicznych, a także na poprawę stanu wyposażenia we wszelkiego rodzaju sprzęt operacyjny oraz na odpowiednie szkolenia Policji i Straży Granicznej. Zakupiono wyposażenie dla służb granicznych, tak aby zewnętrzna granica UE była odpowiednio zabezpieczona. Zbudowano lub rozbudowano lotniska, a także drogowe i kolejowe przejścia graniczne z Rosją, Białorusią i Ukrainą. Poprawiły się w Polsce warunki pobytu uchodźców.

Z powyższych rozważań wynika wyraźnie, że modernizacja polskiej administracji państwowej postępowała stosunkowo sprawnie (warto przy tym pamiętać, że w tym aspekcie wiele zrobiono już przed akcesją). Wzrost aktywności obywatelskiej przebiegał wolniej, choć zaczęły być widoczne w tym względzie pozytywne zmiany.

²⁴ *Ibidem*, s. 268–269.

²⁵ Badania zostały zrealizowane przez firmę GfK Polonia dla Departamentu Analiz UKIE, Warszawa, marzec 2008 r.

Bezpieczeństwo

Członkostwo Polski w UE oznaczało wprowadzenie usankcjonowanych prawnie i powszechnie obowiązujących standardów dotyczących m.in. zatrudnienia, zdrowia publicznego, handlu, produkcji przemysłowej i rolnej. Dla Polski przynależność do strefy Schengen czy rynku wewnętrznego pociągała za sobą określone zobowiązania i powinności dzielone z innymi państwami członkowskimi (jak w sentencji Horacego: „gdy ściana twojego sąsiada staje w płomieniach, to także twój problem”). Dla zwykłych obywateli oznaczało to podniesienie poziomu szeroko rozumianego bezpieczeństwa, dotyczącego różnych aspektów codziennego życia. Na przykład w grudniu 2008 r. została uruchomiona akcja „Kawiarenka przyjazna dzieciom” realizowana w ramach ogólnoeuropejskiego programu „Bezpieczny Internet”. W ramach akcji kawiarnie internetowe mogą się ubiegać o wsparcie ze środków wspólnotowych, pod warunkiem że w komputerach będą zainstalowane specjalne programy filtrujące²⁶. W tym miejscu w sposób nieco bardziej szczegółowy warto wspomnieć o trzech obszarach oddziaływania UE na życie obywateli: ustawodawstwie pracy, bezpieczeństwie publicznym i ochronie praw konsumenta.

W UE obowiązują minimalne standardy w sferze zatrudnienia. Dotyczą one przede wszystkim organizacji bezpiecznego i higienicznego miejsca pracy, a także ograniczeń i zakazów stosowania szkodliwych dla zdrowia i życia materiałów i substancji oraz technologii, a także bezpiecznego wykonywania pracy. Prawo określa warunki pracy w dziedzinach wysokiego ryzyka utraty zdrowia i wypadku przy pracy, takich jak budownictwo, rybołówstwo, przemysł wydobywczy, a także przemysł elektroniczny. Do polskiego prawa pracy zostały również wprowadzone zagadnienia ochrony pracy w aspekcie wymiaru i organizacji czasu pracy. Do tych kwestii zaliczane są: maksymalny czas pracy dziennie i tygodniowo, minimalne obowiązkowe przerwy w pracy, roczny urlop, jak również zasady organizowania pracy zmianowej i ograniczenia pracy nocnej. Warto wspomnieć także o socjalnej ochronie pracy (np. ochrona pracy młodocianych, elastyczne formy zatrudnienia). Na pograniczu polityki społecznej znajduje się grupa dyrektyw dotyczących działań administracyjnych w zakresie klasyfikowania, oznaczania i pakowania maszyn i urządzeń ze względu na bezpieczeństwo ich transportu i użytkowania. Osobno została zaklasyfikowana dyrektywa o obowiązku pracodawców zawierania pisemnych umów o pracę, informowania na piśmie o zmianie warunków umowy oraz jej rozwiązaniu.

²⁶ EuroPAP, Unijny program „Bezpieczny Internet” rusza od nowego roku, 11 grudnia 2008 r.

Ważną rolę odgrywają sformułowane przez UE przepisy dotyczące niedyskryminacji, wprowadzające zasadę równości traktowania bez względu na płeć, pochodzenie etniczne lub rasowe, wyznanie i wierzenia religijne, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Warto wspomnieć o dyrektywie *buses and coaches*, która wprowadza wymóg dostępu do wszystkich nowych autobusów w obszarach miejskich dla osób o ograniczonych możliwościach poruszania się (w tym na wózkach inwalidzkich). Chodzi tutaj o specjalne podjazdy, wydzielone miejsca siedzące, miejsce dla psa przewodnika czy specjalne wyróżniki kolorystyczne dla osób niedowidzących.

Abstrahując od litery prawa wspólnotowego, w ostatnich latach zaszły zmiany dotyczące dostępności sfery publicznej dla osób niepełnosprawnych. Dla osób poruszających się na wózku inwalidzkim krawężniki przy przejściach dla pieszych przestały w większości miast stanowić barierę nie do pokonania. Wpływ UE w tym zakresie ograniczył się głównie do uświadomienia obywateli i władz w tej kwestii. Obniżenie krawężnika przy budowie przejścia dla pieszych jest przecież kwestią techniczną, która nie podraża w sposób znaczący prac budowlanych.

Co interesujące, odsetek osób, które przyznają, że były dyskryminowane z jakiegokolwiek powodu (1,9%) był w 2007 r.²⁷ najwyższy, odkąd zaczęto systematycznie badać to zjawisko w 1992 r. Jeśli założyć, że dyskryminacja w miejscu pracy nie występowała częściej niż do tej pory (wskazują na to niektóre badania), może to być symptomem poprawy świadomości na temat, czym jest dyskryminacja i jakie sankcje grożą tym, którzy się tego rodzaju praktyk dopuszczają. Można przyjąć, że było to pokłosie działań UE, obejmujących zarówno zmiany w prawie pracy, jak i kampanie informujące o tych zmianach.

Zniesieniu granic z Niemcami, Litwą, Słowacją i Czechami w grudniu 2007 r. towarzyszyła wzmocniona współpraca policyjna i wzmóżona kontrola granic zewnętrznych (przejścia z Rosją, Białorusią i Ukrainą). Według raportu opracowanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), odkąd Polska wstąpiła do Schengen, skuteczność ochrony terytorium Polski wzrosła o 50%²⁸. Tylko w pierwszym półroczu 2008 r. Straż Graniczna (SG) zatrzymała o połowę więcej nielegalnych cudzoziemców niż w analogicznym okresie roku poprzedniego²⁹. Poprawiła się także skuteczność SG w zwalczaniu przemytu alkoholu i papierosów. I tak – przykładowo – w pierw-

²⁷ J. Czapiński, T. Panek (red.), *op.cit.*, s. 29.

²⁸ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Polska w strefie Schengen – refleksje w pierwszym roku członkostwa*, Warszawa 2008 r., por. także doniesienia prasowe – EuroPAP, Raport MSWiA: po wejściu Polski do Schengen – wzrost skuteczności ochrony granic, 14 grudnia 2008 r.

²⁹ Może to także oznaczać, że więcej osób próbowało sforsować polską granicę.

szym półroczu 2007 r. wartość przechwyconego przez SG alkoholu wynosiła 1,5 mln złotych, podczas gdy w pierwszym półroczu 2008 r. – 5 mln złotych.

Dla bezpieczeństwa obywateli istotne jest, że polskie władze uzyskały dostęp do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) oraz do Systemu Informacji Wizowej (VIS). Polska – stając się stroną Konwencji o Europolu – uzyskała również dostęp do baz informatycznych tego urzędu. Na terytorium Polski zatrzymano 350 osób poszukiwanych Europejskim Nakazem Aresztowania. Około 600 osób poszukiwanych przez polski wymiar sprawiedliwości zostało ujętych na terytorium Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Jak pokazuje sondaż TNS OBOP zrealizowany w grudniu 2008 r., owe korzyści zostały dostrzeżone przez obywateli. 54% Polaków uważało, że wejście Polski do Schengen było wydarzeniem korzystnym³⁰. Wśród korzyści respondenci wymieniali łatwiejsze poruszanie się po Europie (62%), brak kolejek na granicach (44%) i skuteczniejsze zwalczanie przemytu (37%). Rozszerzenie strefy Schengen było sukcesem także z punktu widzenia „starych” państw członkowskich. „Zyskaliśmy więcej wolności i bezpieczeństwa”, pisał na łamach tygodnika „Bild am Sonntag” Wolfgang Schaeuble, niemiecki minister spraw wewnętrznych w grudniu 2008 r.

Wejście do strefy Schengen spowodowało, że Polska musi stosować wobec państw trzecich ujednolicone na szczeblu europejskim procedury wizowe. Wprowadzono obowiązek wizowy względem obywateli Białorusi i Ukrainy. Niestety, koszt uzyskania wizy, biorąc pod uwagę wysokość średnich zarobków, był wysoki dla obywateli tych krajów (Ukraińcy płacili – 35 euro, Białorusini – 60 euro). Od stycznia do sierpnia 2008 r. liczba Ukraińców wjeżdżających na terytorium UE (w tym Polski) spadła o 37,7%. Aby zapobiec zmniejszeniu intensywności ruchu transgranicznego, w grudniu 2008 r. zainicjowano procedurę ratyfikacyjną umowy między Polską a Ukrainą o zasadach małego roku granicznego. Dzięki niej mieszkańcy strefy przygranicznej będą mogli łatwiej przekraczać granicę, bez konieczności uzyskania wizy.

Polscy konsumenci z chwilą akcesji Polski do UE zostali objęci minimalnym poziomem ochrony wynikającym z przepisów prawa europejskiego. To właśnie z przepisów wspólnotowych wynika zasada, że jeżeli zakupiony produkt nie spełnia warunków umowy zawartej ze sprzedawcą w chwili dokonywania zakupu, konsument może żądać jego naprawy lub wymiany na inny egzemplarz. Co ciekawe, w UE obowiązują najwyższe na świecie normy bezpieczeństwa produktów nabywanych przez konsumentów. Dotyczy to wielu przedmiotów codziennego użytku, takich jak zabawki, kosmetyki czy sprzęt

³⁰ EuroPAP, *Ponad połowa Polaków uważa wejście do strefy Schengen za korzystne*, 18 grudnia 2008 r.

elektroniczny. Gdy mowa o żywności, warto podkreślić, że unijny system bezpieczeństwa obejmuje cały „łańcuch żywnościowy” – od produkcji rolnej, poprzez przetwórstwo spożywcze, aż do sprzedaży i handlu. Dzięki przepisom prawa wspólnotowego dotyczącym etykietowania produktów każdy może uzyskać informacje o tym, co spożywa. Poza tym prawo stanowi, że umowy zawierane w nieuczciwych warunkach są zabronione. Supermarkety są ponadto obowiązane do podawania ceny jednostkowej produktów (np. ceny za kilogram), by konsumenci mogli łatwiej porównywać, który zakup jest dla nich korzystniejszy³¹.

Omówione wyżej trzy sfery życia publicznego pokazują skalę wpływu UE na szeroko rozumiane bezpieczeństwo obywateli w Polsce. Harmonizacja miała w większości przypadków charakter techniczny i bardzo szczegółowy, jednak jej wpływ na życie obywateli był trudny do przecenienia. Ogólnie rzecz biorąc, legislacja wspólnotowa przyczyniła się do podniesienia zakresu ochrony zapewnianej obywatelom przez instytucje publiczne różnego szczebla. Oczywiście działania dostosowawcze pociągnęły za sobą określone koszty, zarówno dla sektora przedsiębiorstw, jak i administracji państwowej.

Tożsamość i spójność społeczna

Polacy z chwilą akcesji, mniej lub bardziej świadomie, stali się częścią Unii, rozumianej jako wspólnota wartości. W ocenie Polaków przystąpienie do UE jest – nie licząc odzyskania niepodległości w 1918 r. – największym sukcesem Polski w ostatnich 100 latach. Za najbardziej doniosłe wydarzenie ostatniego stulecia akcesję uznało 39% badanych³². Polacy w coraz większym stopniu pokładali nadzieje w aktywności UE w wielu sferach życia społecznego.

Przykładowo, badania przeprowadzone w 2006 r. przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE) wykazały, że Polacy są pozytywnie nastawieni do wprowadzania jednolitych zasad w zakresie polityki społecznej na poziomie wspólnotowym. Dotyczyło to m.in. wprowadzenia europejskiej płacy minimalnej i bezpieczeństwa i higieny pracy w zatrudnieniu³³. Polacy mieli dość klarowną wizję stosunków społeczno-gospodarczych. Unia Europejska, razem z władzami krajowymi, bierze na swe barki pewne zadania zwią-

³¹ Komisja Europejska. Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów, *Ochrona konsumentów w Unii Europejskiej – Dziesięć podstawowych zasad*, Bruksela 2007 r.

³² PAP, *Połowa Polaków uważa okres po 1989 r. za najlepszy w XX wieku*, 5 listopada 2008 r.

³³ Więcej na ten temat por. A. Byrt, J. Wiśniewski, *Perspektywy pogłębienia wymiaru społecznego integracji europejskiej w świetle badań opinii publicznej*, Biuletyn Analiz UKIE nr. 17, luty 2007 r.

zane z dobrobytem społecznym. Podobnie jak obywatele innych państw członkowskich, Polacy oczekiwali od władz publicznych funkcjonowania na bazie solidarności społecznej, oznaczającej prawo obywatelskie do otrzymania pomocy w przypadku, gdy dana jednostka znalazła się w trudnej sytuacji życiowej. Polacy pokładali nadzieję w realizacji idei dialogu społecznego, zapewniającego realny udział obywateli w procesie podejmowania decyzji ich dotyczących. UE była postrzegana jako gwarant podstawowych praw dotyczących swobody migracji siły roboczej, łącznie z zapewnieniem świadczeń społecznych migrującym pracownikom, czy równego traktowania kobiet i mężczyzn.

Można zatem przyjąć, że w autorefleksji Polaków UE pojawiła się jako nowy punkt odniesienia, a zarazem element budowania własnej tożsamości. Polacy w coraz większym stopniu dopuszczali możliwość wielopoziomowej identyfikacji, gdzie patriotyzm narodowy uzupełniany jest poczuciem „europejskości”. Rosła także rola społeczności lokalnych i regionów. Obserwowany w obecnych latach renesans patriotyzmów lokalnych wiązał się z modelem rozwoju społeczno-gospodarczego propagowanym przez UE, opartym na zasadzie subsydiarności. Decydujące znaczenie w tym zakresie miało unijne wsparcie finansowe udzielane samorządom lokalnym. Gminy i miasta miały dostęp do środków wspólnotowych przeznaczonych na inwestycje infrastrukturalne czy pobudzanie przedsiębiorczości i rozwój kapitału ludzkiego.

Czym jest dla Polaków funkcjonowanie w europejskiej przestrzeni gospodarczej, społecznej i kulturowej? Rosnący dobrobyt stał się udziałem przede wszystkim grup zawodowych, dla których otwarcie się Polski na świat i członkostwo Polski w UE było najbardziej korzystne, a zatem przedsiębiorców, informatyków, kadry zarządzającej, prawników i ekonomistów. Osoby młode, dobrze wykształcone, mieszkające w głównych metropoliach Polski, takich jak Warszawa czy Gdańsk oraz – co ciekawe – inne miejscowości województwa pomorskiego odnotowały największą poprawę³⁴. Relatywnie najmniej korzyści odczuły osoby w podeszłym wieku, gorzej wykształcone, zwłaszcza mieszkające w mniejszych miejscowościach wschodniej Polski. Dynamicznie poprawiały się warunki życia na wsi, na co największy wpływ miały dopłaty bezpośrednie w ramach wspólnej polityki rolnej.

Trudno mówić o przemianach na polskiej wsi bez odniesienia do sytuacji dochodowej rolników, modernizacji infrastruktury wiejskiej czy podniesienia efektywności produkcji rolnej. Dzięki tym spowodowanym przez członkostwo w UE procesom zmienia się oblicze polskiej wsi. Ewolują wskaźniki skolaryzacji, dobrobytu, jakości ży-

³⁴ J. Czapiński, T. Panek (red.), *op.cit.*, s. 29.

cia czy aktywności społeczno-obywatelskiej. Jednocześnie członkostwo w UE jedynie w ograniczonym stopniu wpłynęło na poprawę warunków życia osób wykluczonych społecznie. Potwierdzają to dane dotyczące alkoholizmu i przestępczości na wsi.

Chociaż Polska jest krajem emigracyjnym od wielu dziesięcioleci, to jednak dramatyczny wzrost wyjazdów zarobkowych po 2004 r. miał na polskie społeczeństwo wpływ szczególny. Jak ujmuje to Włodzimierz Anioł z Uniwersytetu Warszawskiego, „wzmocniony ruch migracyjny [...] i znacznie ułatwione kontakty z rozwiniętym światem stały się narzędziem i przesłanką zaawansowanej modernizacji, generalnej zmiany kulturowej, cywilizacyjnego postępu”. Dotyczy to zwłaszcza Polski prowincjonalnej, wsi i małych miast. Przykładowo, w prasie siemiatyckiej ogromna większość artykułów odwołuje się do Belgii, jako głównego kierunku wyjazdów mieszkańców tego regionu.

Dane wskazujące na cyrkulacyjny, sezonowy i wahadłowy charakter migracji zarobkowych Polaków skłaniają do umiarkowanie pozytywnej interpretacji obserwowanych zjawisk. W takim ujęciu nie można mówić o trwałym odpływie dobrze wykształconych, młodych i dynamicznych pracowników i obywateli. Analiza prasy lokalnej w Polsce ostatnich lat prowadzi do interesujących wniosków dotyczących ewolucji postrzegania migracji zarobkowych Polaków. Otóż słowo „emigracja” pojawia się niemal wyłącznie w odniesieniu do wyjazdów Polaków do Ameryki, co wskazuje na trwałość pobytu w tym kraju. Tymczasem w odniesieniu do państw europejskich funkcjonują raczej określenia „migracje” czy „wyjazd”³⁵.

W skali regionalnej i lokalnej bywały przypadki, kiedy odpływ pracowników dezorganizował funkcjonowanie niektórych instytucji lub negatywnie odbijał się na prężności lokalnego życia społecznego i kulturalnego. Oto kilka nagłówków z prasy lokalnej z ostatnich lat: „siostry wyjechały, szpital sparaliżowany”, „oddział chirurgii dziecięcej wstrzymał wczoraj planowe przyjęcia”, „pracownicy uciekli – remont szkoły podstawowej się opóźnia”³⁶.

Nie należy także zapominać, że życie na emigracji obarczone jest ryzykiem i wieloma niedogodnościami. Prasa lokalna i centralna w ostatnich latach nagłaśniała wiele przypadków, kiedy to Polacy byli źle traktowani, oszukiwani, zmuszani do pracy ponad siły lub w inny sposób wykorzystywani. Nieznajomość języka, ogólna życiowa niezadorność lub niskie kwalifikacje zawodowe niekiedy skazywały niektórych pracowników migrujących na status obywatela „drugiej kategorii” w krajach docelowych.

³⁵ M. Wieruszewska (red.), *Tu i tam. Migracje z polskich wsi za granicę*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2007 r., s. 59.

³⁶ *Ibidem*, s. 79.

W ostatnich latach pojawiło się negatywne zjawisko, określane mianem euro sieroctwa, które wiąże się z rozłąką dzieci z rodzicami przebywającymi poza granicami kraju. Jedną z polskich fundacji – Prawo Europejskie – szacowała w kwietniu 2008 r., że problemem tym w Polsce dotkniętych jest 110 tys. dzieci³⁷. Problem jest szczególnie dotkliwy na szczeblu samorządów – przykładowo, według danych łódzkiego Kuratorium Oświaty w województwie jest około 6 tys. uczniów, których jedno z rodziców wyjechało do pracy za granicę. W przypadku 550 osób nie było wiadomo, dlaczego dzieci nie chodzą do szkoły i jakie jest ich miejsce pobytu. Jeśli założyć, że to właśnie akcesja do UE wpłynęła na wzmożone migracje zarobkowe Polaków, transfery dochodowe z zagranicy do rodzin, rozłąkę z najbliższymi – wpływ członkostwa na wskaźniki ubóstwa, spójności społecznej, model rodziny wydaje się niezaprzeczalny.

W jakim stopniu UE pogłębia, a w jakim zmniejsza różnice między regionami? Czy udało się zniwelować niechlubny podział na dynamicznie rozwijającą się Polskę „A” i zapóźnioną w rozwoju, „doganiającą” Polskę „B”? W ostatnich latach do polskich regionów napłynęły pokaźne środki inwestycyjne w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Samorządy wojewódzkie miały pewien zakres swobody w realizacji polityki przyciągania inwestycji zagranicznych, pracowników, rozbudowy bazy naukowo-badawczej czy promocji atrakcji turystycznych. Okazuje się, że członkostwo Polski w UE (rozumiane jako pewien zespół możliwości) było w bardzo różnym stopniu wykorzystywane przez władze regionów. Na członkostwie najbardziej skorzystały regiony dostatnie, dobrze skomunikowane z Europą Zachodnią, a zatem nie wpłynęło ono na skalę i charakter różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju.

Osobne pytanie dotyczy kwestii, czy członkostwo Polski w UE wpływało w ostatnich latach na różnice dochodów. Zdania ekspertów w tym względzie są podzielone. Najbardziej miarodajne są jednak wskaźniki cytowane we wspomnianym wcześniej raporcie „Diagnoza społeczna 2007”, według którego rozwarstwienie społeczne utrzymywało się w ostatnich latach na takim samym poziomie. Dotyczyło to także tak subiektywnych miar, jak: zadowolenie z życia i poczucie szczęścia, występowanie patologii (alkoholizm, narkomania, przestępczość) czy stres. W czysto ekonomicznym sensie rozwarstwienie zmniejszyło się.

Niektórzy podkreślają wyspowy charakter polskiej modernizacji. Na wsi wciąż dostęp do dobrych placówek edukacyjnych czy służby zdrowia był w latach 2004–2009 utrudniony. W samych miastach widoczne były podziały społeczne, co symbolicznie obrazują strzeżone osiedla domów jednorodzinnych i apartamentowych. Gdy mowa

³⁷ M. Markowski, MEN, *Euro sieroctwo? Taki sam problem mają dzieci marynarzy*, „Gazeta Wyborcza”, 6 listopada 2008 r.

o zachowaniach proekologicznych, warto podkreślić, że ich poziom wiązał się z możliwościami działań chroniących środowisko. Tam, gdzie władze samorządowe nie zadbały o pojemniki do segregacji śmieci, trudno było o kultywowanie odpowiednich postaw.

Podsumowując, członkostwo Polski w UE nie było decydującym czynnikiem wpływającym na spójność społeczno-gospodarczą kraju. Unia stała się jednak istotnym punktem odniesienia w świadomości zbiorowej.

Podsumowanie

Wiele procesów i tendencji obserwowanych w Polsce po 1989 r. podlegało intensyfikacji po akcesji do Unii Europejskiej (przepływy migracyjne, poprawa sytuacji na rynku pracy i ogólnego dobrobytu). W takich sferach jak edukacja i podejmowanie pracy za granicą, przemieszczanie się, warunki zatrudnienia czy prawa konsumenta polska rzeczywistość ewoluowała pod bezpośrednim wpływem uregulowań wspólnotowych. Ogólnie rzecz biorąc, zmiany w polskim prawie przyczyniły się do podniesienia zakresu ochrony zapewnianej obywatelom przez instytucje publiczne różnego szczebla. Dzięki unijnym inwestycjom infrastrukturalnym powstały nowe miejsca pracy, podczas gdy fala emigracji zarobkowej radykalnie zmieniła kontekst polskiej reformy rynku pracy.

Minione pięć lat przyniosło poprawę w wielu aspektach polskiego życia społecznego. Potwierdzały to wskaźniki, takie jak dobrostan psychiczny, natężenie symptomów depresji czy poczucie szczęścia. Najbardziej poprawiły się oceny perspektyw na przyszłość. Choć wiązanie tego faktu bezpośrednio z członkostwem Polski w UE byłoby nadużyciem, to jednak korzyści społeczno-gospodarcze płynące z akcesji do Polski z pewnością znalazły odzwierciedlenie w pozytywnych nastrojach społecznych.

W innych dziedzinach (np. turystyka, kultura) owe powiązania miały charakter bardziej pośredni, dotyczący przemian świadomościowych i poprawiającego się statusu społeczno-ekonomicznego. Inaczej Polacy zaczęli postrzegać niepełnosprawność. Zmienił się również sposób, w jakim rozumieją zasadę wolności prasy, czy jakie oczekiwania kierują pod adresem władz lokalnych. Mobilność przestrzenna Polaków niewątpliwie sprzyjała formowaniu się społeczeństwa otwartego, weryfikującego utarte poglądy w codziennych kontaktach z osobami pochodzącymi z innej kultury. Unia Europejska w znacznym stopniu przyczyniła się do tej przemiany w świadomości społecznej, choć nie można pominąć także innych czynników, takich jak globalizacja, makdonaldyza-

cja kultury czy postęp w tworzeniu się społeczeństwa konsumpcyjnego. Polacy w coraz większym stopniu dopuszczali możliwość wieloszczeblowej identyfikacji, gdzie patriotyzm narodowy uzupełnia poczucie „europejskości”.

Rozwój społeczny Polski w ostatnich latach charakteryzowała pewna asymetria: szybkiej poprawie warunków życia towarzyszył zdecydowanie wolniejszy postęp w szeroko rozumianej sferze publicznej. Społeczeństwo obywatelskie, po okresie eksplozji aktywności obywatelskiej w okresie postkomunistycznych przemian, rozwijało się wolniej. Mimo wydatkowania pokaźnych środków w ramach polityki spójności nie udało się zmniejszyć różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju między województwami wschodnimi a Polską centralną i zachodnią. Na członkostwie skorzystały najbardziej regiony dostatnie, dobrze skomunikowane z Europą Zachodnią.

Odkąd Polska dwadzieścia lat temu weszła w fazę przemian społeczno-gospodarczych, polskie społeczeństwo stanęło w obliczu dwóch procesów, częściowo współwystępujących, częściowo następujących po sobie. Z jednej strony transformacja systemowa wymusiła dostosowania, często bolesne i wymagające wyrzeczeń, we wszystkich sferach życia społecznego – zmienił się system gospodarowania, zniknęły ramy socjalistycznej szarej rzeczywistości, dającej namiastkę stabilności. Z drugiej zaś Polacy mogli odczuć efekty wspomnianych przemian – cieszyć się poprawą warunków życia, swobodą przedsiębiorczości, podróżowania, funkcjonowaniem w ramach demokratycznego państwa prawa. Analogicznie można interpretować proces integracji Polski z Unią Europejską (będący w istocie rzeczy uwieńczeniem reform systemowych). Z początku (w okresie przedakcesyjnym) polskie społeczeństwo musiało się przestawić na tory nowej rzeczywistości prawnej, politycznej, gospodarczej i społecznej. W wielu dziedzinach wiązało się to z szokiem dostosowawczym. Po akcesji, w latach 2004–2009, można było odczuć pierwsze pozytywne rezultaty związane z funkcjonowaniem polskiego społeczeństwa w europejskiej przestrzeni społecznej i gospodarczej. Z perspektywy kilkudziesięciu lat okres 2004–2009 będzie się zapewne jawił jako początek długiego procesu „doganiania” Europy Zachodniej, pod względem rozwoju społecznego i cywilizacyjnego.

Rynek pracy i migracje

W dobie akcesji Polski do Unii Europejskiej (UE) swoboda podejmowania pracy w krajach Europy Zachodniej uchodziła za jedną z głównych korzyści płynących z integracji ze Wspólnotami, odczuwalnych w codziennym życiu. Owe oczekiwania zostały w znacznej mierze zaspokojone. Jednocześnie z perspektywy pięciu lat stało się jasne, że migracje zarobkowe były tylko jednym z elementów złożonej poakcesyjnej rzeczywistości procesów związanych ze sferą zatrudnienia.

Warto w tym miejscu poczynić kilka zastrzeżeń natury metodologicznej. Gdy mowa o migracjach zarobkowych z Polski, należy pamiętać, że określenie skali poakcesyjnej migracji z Polski może być jedynie szacunkowe. W ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) mobilność nie podlega kontroli, a więc wszelkie statystyki mają charakter bardzo przybliżony, przy czym kraje wysyłające i przyjmujące pracowników często stosują różne miary strumieni migracyjnych. W dobie migracji cyrkulacyjnych, sezonowych czy wahadłowych pojęcia takie jak „miejsce stałej pracy” czy „miejsce zamieszkania” stają się coraz bardziej nieostre i nie przystają do realiów życia zawodowego w rozszerzonej UE.

Lata 2004–2009 to okres, w którym systematycznie rósł wpływ członkostwa na rynek pracy. Dotyczy to zwłaszcza inwestycji finansowanych z funduszy strukturalnych. Pierwsze dwa lata członkostwa miały pod wieloma względami pionierski charakter. Na braki kadrowe w polskiej administracji nałożyły się problemy z absorpcją funduszy (nadmierne sformalizowanie procedur, centralizacja, biurokracja). Nie zawsze wskazanie precyzyjnego wpływu projektów z zakresu polityki rynku pracy na gospodarkę i społeczeństwo jest możliwe, ponieważ inwestycje w kapitał ludzki zwracają się zazwyczaj w dłuższej perspektywie. Niełatwo jest wykazać związek między ekspansją aktywnej polityki zatrudnienia i rosnącymi wskaźnikami produktywności.

Trendy makroekonomiczne

W latach 2004–2009 polska gospodarka rozwijała się w szybkim tempie (choć pod koniec tego okresu nastąpiło wyraźne spowolnienie), co przekładało się na procesy zachodzące na rynku pracy. Skala i struktura popytu na pracę zależna była w dużej mierze od wzrostu gospodarczego, który z kolei w latach ubiegłych opierał się w największym stopniu na konsumpcji prywatnej i inwestycjach, które stanowiły jedną z konsekwencji wstąpienia przez Polskę do UE. Przykładowo tylko w latach 2006 i 2007 wartość inwestycji wzrosła (w stosunku do roku poprzedniego), odpowiednio o 16,1% i 19,9%. Większa aktywność inwestycyjna wynikała z kilku czynników. Po pierwsze, w okresie okołoakcesyjnym realizowano wiele przedsięwzięć prorozwojowych (takich jak np. dostosowanie do standardów unijnych). Po drugie, zainicjowano projekty finansowane z funduszy przedakcesyjnych. Ponadto, szerszym strumieniem napływały do Polski bezpośrednie inwestycje zagraniczne³⁸. Co się tyczy ostatniego z wymienionych czynników, większość inwestycji wiązała się z zakładaniem nowych przedsiębiorstw, a nie przejmowaniem lub restrukturyzacją firm już istniejących. Miało to wpływ na skalę wzrostu zatrudnienia w Polsce.

Na przełomie lat 2008 i 2009 można było zaobserwować tendencje wskazujące na pogorszenie wszystkich omawianych wyżej wskaźników. Gdy mowa o sytuacji przedsiębiorstw, w drugiej połowie 2008 r. kryzys gospodarki globalnej znalazł negatywne odzwierciedlenie w zmniejszonym popycie na polskie produkty za granicą oraz w pogorszonym dostępie do kapitału inwestycyjnego w kraju. Polska weszła w fazę spowolnionego wzrostu gospodarczego, podczas gdy proces poprawy sytuacji na polskim rynku pracy uległ zahamowaniu.

Koniunktura gospodarcza nie była jedynym czynnikiem wpływającym na sytuację na polskim rynku pracy (a zwłaszcza skalę zatrudnienia) w latach 2004–2009. Mówiąc precyzyjnie, można wyróżnić trzy główne czynniki warunkujące liczebność polskiej siły roboczej w latach ubiegłych: demografia (zmiany liczebności kohort osób w wieku produkcyjnym), sytuacja przedsiębiorstw (zmiany w popycie na pracę) oraz czynnik aktywności zawodowej (a właściwie stosunek liczby osób pracujących do liczby osób zdezaktywizowanych).

Na polski rynek pracy w latach 2004–2009 w coraz większym stopniu wpływał proces starzenia się społeczeństwa. Począwszy od 2002 r., każdego kolejnego roku na polski rynek pracy wchodziła coraz mniejsza liczba osób młodych. O ile w 2001 r. pracę

³⁸ Centrum Analiz Ekonomiczno-Społecznych, *Polska gospodarka – tendencje, oceny, prognozy*, Warszawa 2006 r.

gotowych było podjąć 694 tys. osób, o tyle w 2007 r. było ich już tylko 554 tys.³⁹. Rosła liczba osób pozostających poza rynkiem pracy z powodu podeszłego wieku – z niespełna 13% w 1990 r. do 16% w 2007 r. Powodowało to określone wyzwania na przyszłość. Bez względu na członkostwo Polski w UE, polska gospodarka i system ubezpieczeń społecznych stanęły w obliczu nasilających się wyzwań demograficznych.

W gospodarce zaczynającej odczuwać negatywne skutki procesu starzenia się społeczeństwa szczególnie niepokój budziła niska aktywność zawodowa⁴⁰. Wskaźnik aktywności obniżył się do poziomu 53,7% w pierwszym kwartale 2008 r. Pozytywnie należy interpretować fakt, że tendencja spadkowa została w dużej mierze wyhamowana. Liczba osób biernych zawodowo oscylowała w latach 2004–2009 wokół 14,5–15 mln osób. W 2008 r. 50,1% biernych zawodowo stanowiły osoby w wieku produkcyjnym. Wśród tej grupy było szczególnie dużo osób w wieku przedemerytalnym oraz kobiet. Niska stopa aktywności zawodowej w Polsce była – oprócz zagranicznych wyjazdów zarobkowych po 2004 r. – jednym z czynników odpowiedzialnych za niedobory na rynku pracy (o czym szerzej poniżej).

W pierwszej połowie 2007 r. pracowało przeciętnie 15 mln osób, o 9% więcej niż w 2002 r. W latach 2004–2008 wskaźnik zatrudnienia systematycznie rósł. W wyniku światowego kryzysu gospodarczego, począwszy od 2009 r. liczba osób pracujących w Polsce w kolejnych kilkunastu miesiącach przestała się zwiększać. W latach 2004–2009 wskaźnik zatrudnienia mężczyzn był przeciętnie o 10% wyższy w stosunku do kobiet. Osoby z wyższym wykształceniem miały zatrudnienie znacznie częściej niż osoby z wykształceniem podstawowym lub zawodowym. Poziom zatrudnienia zależał w dużym stopniu od wieku – wskaźniki dla osób młodych (wchodzących na rynek pracy) i w wieku przedemerytalnym były znacznie niższe od wskaźnika dla całej populacji w wieku produkcyjnym. W ostatnich latach zmieniała się także struktura zatrudnienia – rosła rola sektora usług, kosztem przemysłu i rolnictwa. Mimo tych pozytywnych tendencji, odsetek osób pracujących w rolnictwie (między 17,4% a 19,2% w latach 2005–2006, w zależności od stosowanej miary) drastycznie odbiegał od średniej UE-15 wynoszącej w tym okresie około 4,5%.

Ewoluuowała struktura pracujących według poziomu wykształcenia. Od 2004 r. wzrósł odsetek osób z wyższym i średnim wykształceniem wśród pracujących (odpowiednio o 2,6 i 2 punkty procentowe). W 2007 r. 23% osób zatrudnionych legitymowało

³⁹ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy plan działań na rzecz zatrudnienia na lata 2009–2011*, Warszawa 2008 r., s. 8.

⁴⁰ Wskaźnik aktywności zawodowej to stosunek sumy liczby zarejestrowanych bezrobotnych i pracujących do ogółu osób w wieku 15–64 lat.

się wykształceniem wyższym, 37% – średnim, 30% – zasadniczym zawodowym, 10% – gimnazjalnym, podstawowym lub niepełnym podstawowym⁴¹. W latach 2000–2006 liczba studentów wyższych uczelni wzrosła w Polsce o 40%.

W Polsce prowadzone były działania mające promować koncepcję *lifelong learning* – uczenia się przez całe życie, która zakłada znaczny udział osób w wieku 25–64 w pozaszkolnych formach kształcenia. Według dostępnych ewaluacji postępów w tej dziedzinie w latach 2005–2008 w czołówce krajów UE były Szwecja, Dania i Wielka Brytania. Polska znajdowała się na końcu rankingu państw z wynoszącym 5% udziałem osób w wieku lat 25–64 w edukacji lub szkoleniach. Co więcej, w Polsce doksztalały się osoby najlepiej wykształcone i wykwalifikowane, a nie pracownicy o najniższych kwalifikacjach, młodzież i osoby w wieku przedemerytalnym. Wątek kapitału ludzkiego jest kontynuowany w kolejnych podrozdziałach poświęconych polityce zatrudnienia oraz migracjom zarobkowych Polaków.

Według szacunków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) w ostatnich latach najwyższy przyrost zatrudnienia odnotowano w budownictwie, handlu, hotelarstwie i gastronomii, a więc w sferach, na które członkostwo Polski w UE wywarło istotny wpływ⁴². Na początku 2009 r. natomiast – na skutek reperkusji światowego kryzysu – można było zaobserwować spadek zatrudnienia w takich sektorach, jak meblarstwo, produkcja artykułów gospodarstwa domowego i motoryzacja⁴³.

W niektórych sektorach gospodarki zaobserwowano na polskim rynku pracy niedobory siły roboczej. Polskie przedsiębiorstwa zaczęły zgłaszać kłopoty z pozyskaniem i utrzymaniem pracowników od połowy 2006 r. W końcu 2007 r. na ten problem zwracało uwagę 15% firm. W latach 2006–2008 niedobory podaży pracy były niezmiennie wymieniane przez pracodawców jako jedna z trzech głównych barier rozwoju przedsiębiorstwa. W sektorze budowlanym co czwarta firma miała trudności z pozyskaniem pracowników. W przypadku sektorów przetwórczego, transportowego i handlu co dziesiąte przedsiębiorstwo zgłaszało problemy kadrowe⁴⁴.

Emigracja przedstawicieli zawodów medycznych była w latach 2004–2009 zjawiskiem zauważalnym, choć nie masowym. Zważywszy, że dotyczyła ona jednych specjalności znacznie bardziej niż innych, odpływ pracowników był dotkliwy w określonych dziedzinach medycznych (np. anestezjologia, stomatologia). Emigracja lekarzy, pielęgniarek, dentyków i innych przedstawicieli „białych” zawodów była ściśle powią-

⁴¹ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *op.cit.*, s. 15.

⁴² *Ibidem*, s. 14.

⁴³ „Dziennik”, *Dwa miliony ludzi bez pracy? Może być gorzej*, 3 lutego 2009 r.

⁴⁴ P. Kaczmarczyk, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na procesy migracyjne i rynek pracy*, ekspertyza na zlecenie UKiE, grudzień 2008 r., s. 12.

zana z sytuacją w polskiej służbie zdrowia, a zwłaszcza z wysokością wynagrodzeń i warunkami pracy. Nie bez znaczenia była intensywna rekrutacja obywateli polskich przez kraje przyjmujące.

Naturalną konsekwencją spadku stopy bezrobocia i deficytu rąk do pracy była presja płacowa. W 2007 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wzrosło o 8,7% w stosunku do roku poprzedniego. W mediach zaczęły się pojawiać terminy opisujące sytuację jako „rynek pracownika”, podkreślając rosnącą pozycję przetargową pracobiorców w ich relacjach z pracodawcami. Plany dalszych podwyżek w 2008 r. zostały częściowo zweryfikowane w wyniku wydarzeń związanych z globalnym kryzysem gospodarczym.

Po wejściu Polski do UE wskaźnik bezrobocia obniżył się do poziomu dotychczas nie notowanego po 1989 r.⁴⁵ Pod koniec 2008 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 1 mln 130 tys. osób; rok wcześniej było ich 1 mln 600 tys. Ów spadek można tłumaczyć kilkoma czynnikami. Przedsiębiorstwa rekrutowały nowych pracowników, czerpiąc z zasobów rezerwowych w gospodarce. Ponadto w latach 2005–2008 co roku liczba osób zwalnianych z przyczyn zakładu pracy obniżała się o jedną czwartą. Nie bez znaczenia jest fakt, że wiele osób bezrobotnych i potencjalnie bezrobotnych zdecydowało się podjąć pracę za granicą. Część osób długotrwale bezrobotnych zarzuciła poszukiwanie zatrudnienia i została usunięta z rejestru bezrobotnych.

Niestety, w styczniu 2009 r. bezrobocie osiągnęło poziom 10%. Według szacunków MPIPS poziom rejestrowanego bezrobocia na koniec 2009 r. wyniesie około 10–11,5%, w zależności od tego, jak dotkliwy okaże się światowy kryzys dla polskiej gospodarki. Za bardziej realistyczne można uznać przewidywania, że



rys. TADEUSZ KROTOS

⁴⁵ Obecnie stosuje się kilka miar stopy bezrobocia, które oparte są na odmiennych założeniach metodologicznych. Urzędy pracy za bezrobotnych uważają osoby spełniające warunki określone w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, takie jak dopełnienie wymogu rejestracji oraz gotowość do podjęcia pracy. W przypadku metodologii BAEL osoby w wieku produkcyjnym spełniające następujące warunki: 1. Nie pracują co najmniej 7 dni. 2. Aktywnie poszukiwały pracy w ciągu ostatnich czterech tygodni. 3. Deklarują chęć podjęcia zatrudnienia w ciągu następnych dwóch tygodni.

bezrobocie wzrosło do 15%. W liczbach bezwzględnych oznaczałoby to 200–300 tys. osób więcej na koniec 2010 r.⁴⁶. Liczba bezrobotnych w rezultacie może wynieść niemal 2 mln osób⁴⁷.

Nie ma zgody wśród ekonomistów w Polsce co do rzeczywistej skali wpływu migracji zarobkowych na stopę bezrobocia w Polsce. Według Katarzyny Budnik z Narodowego Banku Polskiego (NBP) stopa bezrobocia w Polsce – w wariantach nieprzewidywanym wzmożonych migracji zarobkowych po 2004 r. – byłaby wyższa ledwie o 0,4 punktu procentowego⁴⁸. Badania sondażowe przeprowadzone w 2007 r. przez Pawła Kaczmarczyka z Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego pokazały, że 47% osób, które podjęły decyzję o wyjeździe za granicę, miało zatrudnienie w kraju; 22% pozostało bez pracy, natomiast jedyne 5% stanowiły osoby bierne zawodowo⁴⁹. Oznacza to, że decyzja o wyjeździe nie wynikała najczęściej z braku zatrudnienia w kraju (o migracjach zarobkowych traktuje szerzej jeden z kolejnych podrozdziałów). W 2008 r. na stopę bezrobocia mogły mieć wpływ powroty Polaków z zagranicy, choć był on stosunkowo niewielki. Należy oczekiwać, że rosnąca liczba reemigrantów w latach 2009–2010 przyczyni się do wzrostu wskaźnika bezrobocia.

Pomiary wskaźnika aktywności zawodowej w latach 2004–2009 świadczą o istotnym wpływie migracji zarobkowych na równowagę między podażą a popytem na pracę. W przypadku osób w grupie wiekowej lat 25–44 (z reguły cechującej się najwyższym poziomem aktywności na rynku pracy) odnotowano spadek aktywności zawodowej. Osoby bierne zawodowe rzadko decydowały się na emigrację, a więc miała miejsce swoista negatywna selekcja – jednostki skłonne podjąć szybko zatrudnienie częściej podejmowały pracę za granicą, stąd pogorszenie wskaźników aktywności zawodowej tej grupy w kraju⁵⁰.

Problem uporczywego, długotrwałego bezrobocia wyróżniał Polskę na tle innych krajów członkowskich. W 2008 r. bezrobotni szukali przeciętnie zatrudnienia przez czas dłuższy niż 12 miesięcy. Odnotowano w tym względzie pewną poprawę: o ile w 2003 r. udział długotrwanie bezrobotnych w grupie osób szukających zatrudnienia wynosił 50,6%, o tyle w 2007 r. wyniósł on 29,5%.

Jednym z problemów polskiego rynku pracy były ograniczenia mobilności zasobów pracy, co prowadziło do zróżnicowania przestrzennego wskaźników bezrobocia i zatrudnienia. Na przykład w maju 2008 r. stopa bezrobocia rejestrowanego w Warszawie

⁴⁶ „Gazeta Prawna”, *Fedak: Bezrobocie może wzrosnąć o dwa procent*, 8 stycznia 2009 r.

⁴⁷ „Dziennik”, *Dwa miliony ludzi bez pracy? Może być gorzej*, 3 lutego 2009 r.

⁴⁸ K. Budnik, *Search Equilibrium with Migration; the Case of Poland*, „Working Paper” No. 44, National Bank of Poland 2008.

⁴⁹ P. Kaczmarczyk (red.), *Współczesne migracje zagraniczne Polaków. Aspekty lokalne i regionalne*, Ośrodek Badań nad Migracjami UE, Warszawa 2008 r.

⁵⁰ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *op.cit.*, s. 40.

wyniosła 2,4%, podczas gdy w tym samym województwie, w powiecie szydłowieckim – 30,8%⁵¹. Biorąc pod uwagę wzmożone wyjazdy zagraniczne Polaków, paradoksalny wydaje się fakt, że Polacy nie byli skłonni przemieszczać się i podejmować zatrudnienia w innym regionie Polski niż ten, gdzie mieszkali. Z pewnością dużą rolę odgrywały tu niska jakość i dostępność usług komunikacji publicznej, niedorozwój infrastruktury kolejowej i drogowej, a także niedostatecznie rozwinięty rynek obrotu nieruchomościami.

Podsumowując wątek dotyczący tendencji makroekonomicznych, w latach 2004–2008 zmiany w zatrudnieniu miały w dużej mierze charakter strukturalny, niezależny od wahań cyklicznych. W 2009 r. sytuacja się zmieniła na skutek drastycznego spadku koniunktury w kraju, będącej pochodną kryzysu globalnego. Wskaźniki dotyczące aktywności zawodowej, zatrudnienia, bezrobocia (w tym długookresowego) oraz kapitału ludzkiego pokazują, że – mimo ogromnej poprawy obserwowanej w ostatnich latach – struktura polskiego rynku pracy była wciąż stosunkowo niekorzystna, także na tle innych krajów członkowskich. W tym kontekście warto podkreślić zwłaszcza fakt, że powiększaniu zasobów potencjalnej siły roboczej (w sensie demograficznym wciąż więcej osób wchodziło na rynek pracy, niż z niego wychodziło) towarzyszył spadek rzeczywistej podaży pracy, postępujący mimo wzrostu zatrudnienia i wynagrodzeń. Jednym z nowych obserwowanych zjawisk były niedobory podaży pracy.

Polityka zatrudnienia i polityka migracyjna

W chwili akcesji do UE polska gospodarka zmagająca się z niesprawnością procesu równoważenia podaży pracy z popytem na pracę. Niedostatecznie były rozwinięte nowoczesne usługi pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego. Nie istniał całościowy i spójny system kształcenia ustawicznego. Aktywna polityka rynku pracy stanowiła ledwie ułamek wydatków na politykę zatrudnienia. Nie podejmowano żadnych działań z zakresu profilaktyki bezrobocia. Planowanie w zakresie dopasowania struktury zatrudnienia do potrzeb rozwojowych gospodarki miało charakter ograniczony. Integracja ze Wspólnotami przyniosła w tym zakresie pewne zmiany.

Stając się członkiem UE, Polska zaczęła uczestniczyć w procesie tworzenia i implementacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia, czego efektem były Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia i Krajowy Plan Reform (KPR) na lata 2005–2008. Choć trud-

⁵¹ *Ibidem*, s. 17.

ności polskiego rynku pracy nie zniknęły z dnia na dzień, to jednak udało się – być może po raz pierwszy w historii polskiej polityki zatrudnienia – poprawnie zidentyfikować wiele wyzwań i zebrać planowane działania w spójne ramy strategicznych dokumentów. Wiele zaleceń i recept werbalizowanych przez Komisję Europejską zostało zastosowanych w praktyce w Polsce – dotyczy to zwłaszcza aktywnych programów rynku pracy. Ich rola rosła także dlatego, że spadająca stopa bezrobocia (mniej osób pobierających zasiłki) umożliwiła wygospodarowanie w budżecie Funduszu Pracy więcej środków na formy aktywizujące. W 2007 r. wydatki na aktywne instrumenty rynku pracy stanowiły połowę wszystkich wydatków, podczas gdy w 2002 r. było to niecałe 10%.

W budżecie aktywnej polityki rynku pracy znalazły się dodatkowe środki z Europejskiego Funduszu Społecznego. Chociaż podstawowym źródłem dochodów Funduszu Pracy pozostawały w latach 2004–2009 składki płacone przez pracodawców, około 8% środków pochodziło z EFS⁵².

Europejska Strategia Zatrudnienia była dla Polski użytecznym forum wymiany doświadczeń i przykładów dobrej praktyki. Za namową Komisji Europejskiej w reformie polskiej polityki zatrudnienia zastosowano model *flexicurity*, oznaczający uelastycznianie prawa pracy, połączone z podwyższaniem bezpieczeństwa socjalnego pracowników. Niestety, nie wszystkie reformy rynku pracy czy (współfinansowane przez UE) instrumenty aktywizacji były skuteczne. Takie działania jak wsparcie prowadzenia działalności gospodarczej, szkolenia, staże, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy w większym lub mniejszym stopniu wpływały na przejście ze stanu bezrobocia do zatrudnienia. Gorzej było z uczestnictwem w pracach interwencyjnych i robotach publicznych oraz z doradztwem i pośrednictwem zawodowym – intensyfikacja tych form pomocy bezrobotnym nie przyniosła wymiernych efektów w postaci obniżenia liczby osób bez pracy. Często okazywało się, że postulaty werbalizowane na szczeblu wspólnotowym nie mogły być w Polsce zastosowane bez uprzedniej kompleksowej przebudowy instytucji rynku pracy.

UE oddziaływała także na polską politykę migracyjną. Z jednej strony można mówić o jej „europeizacji”. Umożliwiono bowiem obywatelom państw EOG osiedlanie się i zatrudnienie (wyłączywszy uregulowania przejściowe) w kraju. Polska, stając się członkiem UE, przyjęła wspólnotowy porządek prawny w obszarze imigracji i azylu, a także wszelkich praktycznych aspektów obecności naszego kraju w strefie Schengen. W procesie dostosowania do standardów UE polityka migracyjna względem państw trze-

⁵² J. Bieliński, M. Bober, M. Sarzalska, J. Zawistowski, *Aktywne polityki na elastycznym rynku pracy*, [w:] M. Bukowski (red.), *Zatrudnienie w Polsce 2007. Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, Warszawa 2007 r., s. 136.

cich została zrewidowana. Ponadto w wyniku ewolucji sytuacji na rynku pracy (wywołanej po części członkostwem Polski w UE) zmieniało się podejście władz do problematyki osiedlania się i zatrudnienia obywateli państw trzecich w Polsce.

W obliczu niedoborów na polskim rynku pracy wprowadzono ułatwienia w zatrudnianiu obywateli państw sąsiadujących z Polską, tj. Białorusi, Rosji i Ukrainy. Zniesiono wymóg pozwolenia na pracę w przypadku osób zatrudnionych maksymalnie przez 9 miesięcy (na początku 3 miesiące). Początkowo dotyczyło to tylko rolnictwa, z czasem rozszerzono możliwości zatrudnienia obywateli tych trzech krajów na inne sektory gospodarki. Inną inicjatywą skierowaną pod adresem obywateli państw byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich była Karta Polaka. Jest to dokument potwierdzający przynależność do narodu polskiego, wydawany osobom, które potrafią udowodnić polskie pochodzenie oraz że łączą je emocjonalne więzy z krajem. Posiadacze Karty Polaka uzyskali dostęp do rynku pracy na zasadach, jakie obowiązują obywateli Polski. Dotychczas wydano około 3 tys. takich dokumentów; na początku 2009 r. zainteresowanie Kartą Polaka wzrosło.

Osobnym, bardzo istotnym elementem polskiej polityki migracyjnej były podtrzymywanie kontaktów z diasporami Polaków za granicą, a także działania skierowane pod adresem migrantów powrotnych. W 2007 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych zainicjowało program „Bliżej pracy, bliżej Polski”, który stawiał sobie za cel poprawę jakości i dostępności ochrony konsularnej Polaków. W jego ramach rozbudowano sieć placówek dyplomatycznych, poprawiono standard usług konsularnych, poprzez m.in. propagowanie informacji na temat warunków życia i pracy w danym kraju. W 2008 r. powstała Grupa Robocza ds. Migracji Powrotnych działająca przy Międzyresortowym Zespole ds. Migracji. W prace grupy włączyły się zwłaszcza Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. W listopadzie 2008 r. zainicjowano kampanię informacyjną dotyczącą warunków życia w Polsce i okoliczności powrotu. Uruchomiono portal internetowy (www.powroty.gov.pl) oraz „Powrotnik”, poradnik dla re-emigrantów. Duże zainteresowanie kampanią ze strony Polaków przebywających za granicą w początku 2009 r. wskazywało, że wiele osób poważnie rozważało powrót do kraju.

Ogólnie rzecz biorąc, przynależność do UE odmieniła kontekst, w którym funkcjonowała polska administracja, sterując procesami na rynku pracy. Dotyczyło to zarówno wspólnotowego porządku prawnego, jak i „miękkich” instrumentów współpracy na szczeblu europejskim, takich jak Europejska Strategia Zatrudnienia. Polityki migracyjne i zatrudnienia przybrały bardziej spójną formę. Opracowano wiele dokumentów strategicznych, określających ramy działania w kolejnych latach.

Fundusze strukturalne

Wpływ funduszy strukturalnych na polski rynek pracy był dwojaki: z jednej strony inwestycje w ramach polityki spójności były powiązane z ogólnymi trendami makroekonomicznymi, które zostały ukształtowane w warunkach członkostwa. Z drugiej zaś ze środków wspólnotowych współfinansowano realizację projektów z zakresu polityki rynku pracy. Jeśli chodzi o pierwszą z wymienionych kwestii, ogólny wpływ funduszy strukturalnych na wskaźniki rynku pracy był umiarkowany. Według szacunków Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) odczuwalnych efektów można się będzie spodziewać dopiero po 2010 r., co wynika, między innymi, z tego, że uruchomienie inwestycji zawsze następuje z pewnym opóźnieniem. Wykorzystanie funduszy wspólnotowych w latach 2004–2007 przyczyniło się do powstania 123–320 tys. miejsc pracy. Oznaczałoby to, że 15–20% wszystkich nowo utworzonych miejsc pracy powstało dzięki funduszom unijnym.

W końcu 2008 r. fundusze strukturalne stały się także jednym z deklarowanych przez rząd instrumentów zapobiegania negatywnym skutkom kryzysu gospodarczego, zwłaszcza w kontekście ich zatrudnieniotwórczej roli. Na początku grudnia 2008 r. rząd przyjął „Plan stabilności i rozwoju – wzmocnienie polskiej gospodarki wobec światowego kryzysu finansowego”, który zakładał, że do końca 2009 r. Polska wyda minimum 16,8 mld złotych w ramach funduszy unijnych. Przewidywano, że w 2009 r. zostanie zwiększona m.in. pula dostępnych pieniędzy na innowacyjne inwestycje dużych firm. W rezultacie zamiast 1,5 mld złotych, firmy mogą w 2009 r. na swoje projekty otrzymać 2,5 mld złotych⁵³.

W latach 2004–2007 rosła skala pozyskiwanych środków w ramach funduszy strukturalnych: z poziomu 1,8 mld złotych w 2004 r. do 13,1 mld złotych w 2007 r. (stanowiło to 1,1% PKB). Do października 2008 r. wydatkowano 28,4 mld złotych, z czego 4,6 mld złotych przypadło na Sektorowy Program Operacyjny „Rozwój Zasobów Ludzkich”⁵⁴. W latach 2004–2007 liczba projektów, w których realizacji wykorzystano częściowe finansowanie funduszy strukturalnych, wyniosła 7,4 tys. (na łączną wartość 8,7 mld złotych).

Projekty dotyczyły kształcenia i szkoleń zawodowych, wspierania potencjału adaptacyjnego pracowników, pobudzania przedsiębiorczości, a także walki z wykluczeniem społecznym i dyskryminacją. Warto zwrócić uwagę na kilka z nich: 1,2 mld złotych wydatkowano na zaopatrzenie szkół w pracownie komputerowe; 374 mln złotych kosztowało

⁵³ Polska Agencja Prasowa, *Bieńkowska: na kryzys fundusze*, 29 grudnia 2008 r.

⁵⁴ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i Funduszy Spójności w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013*, Warszawa 2008 r.

zakupienie sprzętu ułatwiającego kształcenie uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi; 11 mln złotych zostało zainwestowanych w infrastrukturę informatyczną administracji państwowej (na potrzeby Systemu Informacyjnego Publicznych Służb Zatrudnienia)⁵⁵.

Wsparciem w ramach programów współfinansowanych przez EFS do końca 2007 r. zostało objętych około 1,1 mln osób, zarówno bezrobotnych, jak i zatrudnionych. Pomoc dotyczyła poszukiwania pracy, zmiany i poprawy kwalifikacji zawodowych, szkoleń, staży oraz różnego rodzaju praktyk zawodowych.

W 2007 r. rozpoczął się nowy okres programowania, w którym podstawą wydatkowania stał się dokument strategiczny polskiego rządu „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) na lata 2007–2013”. W tym okresie łączna kwota dofinansowania UE wyniesie 66 mld złotych. Dla programu operacyjnego Kapitał Ludzki przewidziano alokację na poziomie 10 mld złotych. W NSRO została przedstawiona analiza (połączona z prognozą) oceny skutków realizacji programów związanych z infrastrukturą, środowiskiem naturalnym oraz rynkiem pracy w latach 2006–2020, wszystko przy wsparciu funduszy strukturalnych. Otóż okazało się, że o ile fundusze miały w 2006 r. znikomy wpływ na stopę bezrobocia w Polsce, o tyle pod koniec 2009 r. będzie on już zauważalny, wynosząc 0,5 punktu procentowego. W 2013 r. dzięki realizacji NSRO stopa bezrobocia będzie niemal dwukrotnie niższa (11,6% w wariancie bez NSRO, z NSRO – 6%). Oczywiście owe prognozy należy uznać za realistyczne tylko w przypadku, gdy negatywne skutki globalnego kryzysu gospodarczego w Polsce będą coraz mniej dotkliwe.

W kolejnych latach wpływ polityki strukturalnej na poziom bezrobocia będzie się zmniejszał. Do 2013 r. dzięki realizacji NSRO zostanie utworzonych niespełna milion miejsc pracy, z czego do końca 2009 r. ma powstać około 250 tys. Wzrośnie także wydajność na polskim rynku pracy – wpływ funduszy strukturalnych będzie odczuwalny zwłaszcza w latach 2010–2013. W 2009 r. był on zauważalny i wynosił 0,5 punktu procentowego⁵⁶. Co bardzo istotne, z cytowanej wyżej analizy MRR wynika, że napływ środków wspólnotowych w latach 2013–2020 będzie wpływać w największym stopniu na rozwój województw relatywnie najbardziej zapóźnionych gospodarczo. Będzie to szansą na zmniejszenie zróżnicowania regionalnego kraju.

Podsumowując wątek funduszy strukturalnych, należy stwierdzić, że w latach 2004–2009 został uruchomiony szeroki program inwestycji dotyczących infrastruktury

⁵⁵ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami UE oraz wpływ funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004–2007*, Warszawa 2008 r.

⁵⁶ Trudno w tym miejscu jednoznacznie zweryfikować, czy wyżej cytowane cele zostały osiągnięte. Pełne dane za 2009 r. będą dostępne dopiero w roku kolejnym, 2010 r. Por. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Warszawa 2007 r.

ry, środowiska naturalnego i sfery zatrudnienia. Przeszkolono milion osób, stworzono sto kilkadziesiąt tysięcy nowych miejsc pracy. Wpływ owych działań na podstawowe wskaźniki pracy był dotychczas umiarkowany. Bardziej istotnych efektów dotyczących zatrudnienia, bezrobocia i wydajności należy się spodziewać w latach kolejnych, przy założeniu, że koniunktura gospodarcza w Polsce będzie się stopniowo poprawiać.

Migracje zagraniczne

Na wzmożone przepływy migracyjne z krajów Europy Środkowej i Wschodniej wpływ miały dwa zasadnicze czynniki: z jednej strony obywatele tych państw uzyskali łatwiejszy dostęp do legalnego zatrudnienia w krajach Europy Zachodniej (kwestie prawno-instytucjonalne). Z drugiej zaś zaistniały sprzyjające migracjom warunki związane z podażą pracy w krajach UE-8 i popytem na pracę w państwach UE-15 (kwestie społeczno-ekonomiczne). Oba czynniki zostały w sposób pogłębiany omówione poniżej.

Zasady przepływu pracowników między „starymi” państwami członkowskimi (UE-15) a państwami członkowskimi, które stały się członkami UE w 2004 r. (UE-10), zostały prawnie ustanowione w traktacie akcesyjnym. W przypadku krajów UE-8 (bez Malty i Cypru) zostały wprowadzone uregulowania przejściowe ujęte w formułę modelu 2+3+2 (cyfry oznaczają okresy stosowania uregulowań przejściowych w latach). Na podstawie wspomnianego modelu do 1 maja 2004 r. państwa UE-15 mogły zdecydować o zniesieniu lub utrzymaniu barier na swoich rynkach pracy. Jak pokazuje poniższa tabela, w 2004 r. jedynie Irlandia, Szwecja i Wielka Brytania uznały okres przejściowy za niepotrzebny, wprowadzając w stosunkach bilateralnych swobodny przepływ pracowników. Na marginesie można dodać, że Wielka Brytania i Irlandia wprowadziły obowiązek rejestracji oraz pozbawiły obywateli „nowych” państw członkowskich praw do niektórych elementów systemu zabezpieczenia społecznego.

Po dwóch latach stosowania okresu przejściowego, zgodnie z tym, co stanowił traktat akcesyjny, państwa UE-15, które nie otworzyły swoich rynków pracy, podejmowały decyzję, czy przedłużyć restrykcje. Przepływ pracowników między UE-15 a UE-8 był także przedmiotem obrad Rady UE, dla której Komisja Europejska przygotowała raport dotyczący funkcjonowania uregulowań przejściowych. W kwietniu 2006 r. Finlandia, Grecja Hiszpania, Portugalia (Islandia spośród państw należących do EOG) zapowiedziały liberalizację przepływów siły roboczej, dołączając tym samym do grupy

państw, w których Polacy nie musieli się starać o pozwolenie na pracę. W kolejnych miesiącach dołączały kolejne państwa, takie jak Holandia, Luksemburg, a następnie Francja i Włochy. Dla określonych grup pracowników otworzyła swój rynek pracy także Dania. Niemcy, Belgia i Austria zdecydowały się na wprowadzenie znaczących ułatwień, które opierają się jednak na założeniu, że wymóg pozwolenia na pracę nadal – co do zasady – obowiązuje. Warto odnotować fakt, że ograniczenia w dostępie do rynków pracy dla obywateli Bułgarii i Rumunii wprowadziło większość państw UE-15 i mniejszość krajów UE-10.

W listopadzie 2008 r. Komisja opublikowała drugi raport oceniający skutki realizacji swobody przepływu pracowników na terytorium rozszerzonej UE. Zgodnie z traktatem akcesyjnym po pięciu latach od przystąpienia do Unii Europejskiej (1 maja 2009 r.) Polska zostanie objęta swobodnym przepływem pracowników⁵⁷. W uzasadnionych przypadkach (poważne zakłócenia na rynku pracy lub nieuchronne ryzyko wystąpienia takich zagrożeń) państwa członkowskie UE-15 będą mogły przedłużyć – po przedstawieniu analiz potwierdzających ich zastrzeżenia – stosowanie uregulowań przejściowych. Prawdopodobnie jedynie Austria i Niemcy zdecydują się podtrzymać swoje zastrzeżenia, przedłużając do 2011 r. obowiązywanie uregulowań przejściowych.

W ramach modelu 2+3+2 uzgodniono kilka dodatkowych kwestii. Po pierwsze, Polska mogła wprowadzić symetryczne rozwiązanie dla obywateli państw stosujących ograniczenia w zatrudnianiu obywateli polskich. Rząd polski skorzystał z tego prawa w latach 2004–2007. Po drugie, wprowadzono zasadę pierwszeństwa wspólnotowego, mówiącą, że – bez względu na obowiązywanie uregulowań przejściowych wobec obywateli polskich – państwa członkowskie nie mogą gorzej traktować Polaków niż obywatele państw trzecich. Po trzecie, ograniczenia w swobodnym przepływie osób nie mogły być bardziej restrykcyjne, niż przewidywał to stan prawny w dniu akcesji Polski do UE. W latach 2004–2006 było to istotne zwłaszcza w aspekcie korzystnych dla Polski obowiązujących umów bilateralnych z Niemcami, Francją, Hiszpanią i Belgią o wymianie pracowników. Obywatele polscy i ich rodziny legalnie zatrudnieni w którymś z krajów członkowskich uzyskiwali sukcesywnie pełne prawa do dostępu do rynku pracy w miarę stażu pracy. Na koniec wreszcie, okres przejściowy nie dotyczył, co do zasady, przepływu między „nowymi” państwami członkowskimi.

⁵⁷ Komisja Europejska, *Skutki swobodnego przepływu pracowników w kontekście rozszerzenia UE. Sprawozdanie z pierwszego etapu (od 1 stycznia 2007 do 30 grudnia 2008) funkcjonowania uzgodnień przejściowych określonych w Traktacie o przystąpieniu z 2007 r. oraz zgodnie z wymogami uzgodnień przejściowych określonych w Traktacie o przystąpieniu z 2003 r.*, Bruksela 2008 r.

Tabela 1. Polityka państw członkowskich wobec pracowników z „nowych” państw członkowskich

	Państwo członkowskie	Pracownicy z UE-8/UE-15	Pracownicy z BG i RO/UE-25
UE-15	Belgia	Ograniczenia z uproszczeniami	Ograniczenia z uproszczeniami
	Dania	Ograniczenia z uproszczeniami	Ograniczenia z uproszczeniami
	Niemcy	Ograniczenia z uproszczeniami*	Ograniczenia z uproszczeniami
	Irlandia	Swobodny dostęp (od 1 maja 2004)	Ograniczenia
	Grecja	Swobodny dostęp (od 1 maja 2006)	Ograniczenia
	Hiszpania	Swobodny dostęp (od 1 maja 2006)	Ograniczenia
	Francja	Swobodny dostęp (od 1 lipca 2008)	Ograniczenia z uproszczeniami
	Włochy	Swobodny dostęp (od 27 lipca 2008)	Ograniczenia z uproszczeniami
	Luksemburg	Swobodny dostęp (od 1 listopada 2007)	Ograniczenia z uproszczeniami
	Niderlandy	Swobodny dostęp (od 1 maja 2007)	Ograniczenia
	Austria	Ograniczenia z uproszczeniami*	Ograniczenia z uproszczeniami
	Portugalia	Swobodny dostęp (od 1 maja 2006)	Ograniczenia
	Finlandia	Swobodny dostęp (od 1 maja 2006)	Swobodny dostęp, a następnie rejestracja w celu monitorowania
	Szwecja	Swobodny dostęp (od 1 maja 2004)	Swobodny dostęp
	Zjednoczone Królestwo	Swobodny dostęp (od 1 maja 2004)	Ograniczenia
UE-10	Republika Czeska	Brak ograniczeń na zasadzie wzajemności	Swobodny dostęp
	Estonia	Brak ograniczeń na zasadzie wzajemności	Swobodny dostęp
	Cypr	–	Swobodny dostęp, a następnie rejestracja w celu monitorowania
	Łotwa	Brak ograniczeń na zasadzie wzajemności	Swobodny dostęp
	Litwa	Brak ograniczeń na zasadzie wzajemności	Swobodny dostęp
	Węgry	Ograniczenia na zasadzie wzajemności	Ograniczenia z uproszczeniami
	Malta	–	Ograniczenia
	Polska	Brak ograniczeń na zasadzie wzajemności	Swobodny dostęp
	Słowenia	Brak ograniczeń na zasadzie wzajemności	Swobodny dostęp, a następnie rejestracja w celu monitorowania
	Słowacja	Brak ograniczeń na zasadzie wzajemności	Swobodny dostęp
UE-2	Bułgaria	–	Brak ograniczeń na zasadzie wzajemności
	Rumunia	–	Brak ograniczeń na zasadzie wzajemności

* Ograniczenia dotyczą także delegowania pracowników w określonych sektorach.

Źródło: Komisja Europejska, 2008 r.

Lata 2004–2007 to okres bezprecedensowego wzrostu skali mobilności Polaków – szacowana przez Główny Urząd Statystyczny liczba migrantów wzrosła w tym czasie z około 1 mln osób do 2,3 mln⁵⁸. Szacuje się, że 80% wyjechało z kraju w celach zarobkowych (inne przyczyny wyjazdu to łączenie rodzin, studia za granicą). Największy odpływ pracowników z Polski miał miejsce w latach 2005–2006 (kiedy to wyjechało za pracę odpowiednio 450 i 500 tys. osób). W 2007 r. fala emigracyjna zaczęła się stabilizować na poziomie 320 tys. osób rocznie. Potwierdzają to dane zgromadzone przez Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) oraz systemy ewidencji w krajach przyjmujących (takie jak brytyjski Program Rejestracji Pracowników). Przykładowo: o ile w trzecim kwartale 2006 r. po raz pierwszy pracę w Wielkiej Brytanii podjęło 45 tys. osób, o tyle w analogicznym okresie roku zarejestrowało się ok. 37 tys. osób⁵⁹.

W latach 2008–2009 nie tylko słabła fala emigracyjna Polski, ale także coraz więcej Polaków decydowało się na powrót do kraju⁶⁰. Dotyczyło to zwłaszcza Irlandii i Wielkiej Brytanii, gdzie światowy kryzys gospodarczy był odczuwany szczególnie dotkliwie. W pierwszych miesiącach 2009 r. w rafinerii ropy naftowej Lindsey w Anglii miała miejsca fala strajków, wspartych akcjami solidarnościowymi i protestami w innych zakładach pracy, głównie sektora energetycznego i petrochemicznego⁶¹. Protesty były kierowane przeciwko zagranicznej sile roboczej, także z państw Unii Europejskiej.

W przypadku Wielkiej Brytanii duże znaczenie miał również spadek kursu funta szterlinga. Zarówno prognozy instytutów analitycznych, jak i badania opinii publicznej przeprowadzane wśród polskich społeczności na Wyspach wskazywały, że docelowo Irlandię i Wielką Brytanię opuści połowa pracowników migrujących z krajów UE-8, w tym z Polski⁶². Według jednej z największych irlandzkich prywatnych agencji pracy w okresie grudzień 2008 – grudzień 2009 Irlandię opuszczać będzie średnio 1 tys. Polaków tygodniowo. Według cytowanego badania spośród 200 tys. Polaków mieszkających w Irlandii jedna trzecia wyjedzie w ciągu 12 miesięcy. Niestety, precyzyjne określenie i prognozowanie skali tego zjawiska jest niemożliwe ze względu na brak systematycznego monitoringu wyjazdów z krajów przyjmujących pracowników z Polski. Warto pa-

⁵⁸ Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2007*, Warszawa 2008 r.

⁵⁹ A. Fiheł, P. Kaczmarczyk, P. Mackiewicz, M. Okólski, *Poland – a country study*, [w:] H. Bruecker (red.), *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements*, Warszawa 2009 r.

⁶⁰ The Times, *Tides turn as Poles end great migration*, 16 luty 2008 r.

⁶¹ The Times, *Mandelson hits strikers with 'xenophobia' jibe*, 3 luty 2009 r.

⁶² Por. The Irish Independent, *Almost 70, 000 Poles to return home within a year; survey shows*, 8 grudnia 2008 r., The Times, *Tides turn as Poles end great migration*, 16 luty 2008 r.

miętać, że nie wszyscy polscy pracownicy migrujący, wyjeżdżając z kraju dotychczasowego zatrudnienia, będą się kierować do Polski – wielu rodaków decyduje się podjąć zatrudnienie w takich krajach jak Norwegia, Francja czy (dotychczas utrzymująca bariery na rynku pracy) Dania. Należy także pamiętać, że słabnąca koniunktura w kraju będzie działać hamująco na falę powrotów zza granicy.

Po akcesji Polski do UE główna fala migracyjna dotyczyła państw, które zdecydowały się na pełne otwarcie swoich rynków pracy już w 2004 r. W latach 2002–2007 liczba osób wyjeżdżających do Wielkiej Brytanii wzrosła trzydziestokrotnie, do Irlandii – stukrotnie. Poziom emigracji do Niemiec także wzrastał, choć w znacznie bardziej umiarkowanym tempie. Warto także zwrócić uwagę na rosnącą rolę Hiszpanii i Holandii jako docelowych krajów migracji. Na stabilnym poziomie utrzymywały się wyjazdy zarobkowe do Włoch. Z państw nienależących do UE Polacy często obierali za kraj docelowy Norwegię i Islandię (do momentu załamania się gospodarczego w drugim z tych krajów w 2008 r.). Członkostwo Polski w UE wpłynęło także na zmniejszenie odsetka osób wyjeżdżających do krajów pozaeuropejskich, takich jak Stany Zjednoczone czy, w mniejszym stopniu, Kanada.

Tabela 2. Obywatele polscy przebywający czasowo⁶³ za granicą – wybrane kraje UE, 2004–2007*

Kraj/region docelowy	2002 (Maj) – NSP	2004	2005	2006	2007
Ogółem	786	1000	1450	1950	2270
UE-27	451	750	1170	1550	1860
Austria	11	15	25	34	39
Belgia	14	13	21	28	31
Francja	21	30	30	49	55
Niemcy	294	385	430	450	490
Irlandia	2	15	76	120	200
Włochy	39	59	70	85	87
Holandia	10	23	43	55	98
Hiszpania	14	26	37	44	80
Szwecja	6	11	17	25	27
Wielka Brytania	24	150	340	580	690

* o ile nie zaznaczono inaczej, dane dotyczą końca danego roku

Źródło: GUS, 2008 r.

⁶³ Pobyt czasowy oznacza dla lat 2002–2006 pobyt powyżej 2 miesięcy, a dla roku 2007 powyżej 3 miesięcy.

Trudno jest określić profil społeczno-demograficzny osób, które podejmowały zatrudnienie za granicą po 2004 r. Poniżej zostały omówione główne cechy charakteryzujące typowego polskiego pracownika migrującego. Należy przy tym pamiętać, że jest to daleko idące uogólnienie – w istocie rzeczy wzmożone wyjazdy odnotowano we wszystkich kategoriach socjodemograficznych.

W latach 2004–2009 z Polski najczęściej wyjeżdżali ludzie młodzi, niekiedy dopiero rozpoczynający karierę zawodową. Ich celem były zwłaszcza kraje anglojęzyczne – Irlandia i Wielka Brytania (przeciętny wiek pracownika migrującego wynosił 26 lat). Osoby migrujące do Niemiec były przeciętnie o 8 lat starsze (34 lata). Stosunkowo częściej byli to mężczyźni, choć z biegiem czasu postępowała feminizacja polskiej emigracji, przy czym w odniesieniu do niektórych krajów (Włochy) od początku w przeważającej części wyjeżdżały kobiety. O ile największą grupę wśród polskich pracowników migrujących stanowiły osoby z wykształceniem zawodowym, o tyle w okresie poakcesyjnym stopniowo rósł udział osób z wykształceniem wyższym. Wśród wyjeżdżających do Wielkiej Brytanii jedna czwarta legitymowała się dyplomem ukończenia wyższej uczelni, w przypadku Niemiec – jedynie jedna dziesiąta⁶⁴.

Dla polskiego rynku pracy istotne znaczenie ma fakt, że wyjeżdżający z kraju – w porównaniu do całej siły roboczej w Polsce – legitymowali się stosunkowo wysokimi kwalifikacjami zawodowymi, pożądanymi umiejętnościami i cechami (znajomość języka, przedsiębiorczość). Niestety, najczęściej znajdowali oni zatrudnienie znacznie poniżej swoich kwalifikacji – w budownictwie, rolnictwie, usługach domowych czy hotelarstwie.

O kierunkach wyjazdów Polaków decydowały często długoletnie tradycje migracyjne. Na przykład mieszkańcy województwa opolskiego zazwyczaj obierali Niemcy jako kraj emigracji zarobkowej. Poszczególne regiony Polski cechował zróżnicowany potencjał migracyjny. Stosunkowo wyższą intensywnością migracji cechowały się słabo zurbanizowane regiony z dużą liczbą gospodarstw rolnych. Relatywnie najwięcej osób wyjeżdżało z województw podkarpackiego, świętokrzyskiego i zachodniopomorskiego. Obniżał się udział województw mazowieckiego i małopolskiego⁶⁵. Można zatem stwierdzić, że w rezultacie członkostwa Polski w UE do krajów Europy Zachodniej zaczęli głównie wyjeżdżać mieszkańcy regionów dotychczas słabo skomunikowanych z zagranicą.

⁶⁴ A. Fihel, P. Kaczmarczyk, P. Mackiewicz, M. Okólski, *Poland – a country study*, [w:] H. Bruecker (red.), *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements*, Warszawa 2009 r.

⁶⁵ P. Kaczmarczyk, *op.cit.*, s. 24.

Warto zwrócić uwagę także na inne czynniki, takie jak ogólne zapotrzebowanie na siłę roboczą, efekty nawiązywania kontaktów przez obcokrajowców lub język. Ograniczenia dostępu do rynku pracy (*vide* przykład Niemiec), o ile odniosły jakikolwiek skutek, opóźniły jedynie dostosowania na rynku pracy. Być może wpłynęły one nawet niekorzystnie na skalę zjawiska pracy nielegalnej⁶⁶.

Według badań BAEL w latach 2004–2007 stopniowo wydłużał się czas pobytu Polaków za granicą. Początkowo, w okresie okołoakcesyjnym, w przypadku 55–65% wyjeżdżających dominowały wyjazdy czasowe (krótsze niż 12 miesięcy). W latach 2006–2007 rosła liczba emigrantów „długoterminowych”, choć nie należy z tego wyciągać zbyt daleko idących wniosków. Sytuacja Polaków za granicą w dużej mierze zależała od możliwości zatrudnienia, kursów walut krajów przyjmujących, względów osobistych. Wszystkie z wymienionych wyżej czynników mogły przemawiać za wyjazdem za granicę lub z powrotem do kraju.

Część polskich pracowników migrujących podejmowała zatrudnienie bez zezwolenia. Większość osób w tej grupie pracowała „na czarno” z własnego wyboru, korzystając z nieformalnych kanałów migracyjnych wypracowanych przez dziesiątki lat. Dotyczyło to zwłaszcza takich krajów jak Niemcy i Austria, gdzie tradycje imigracji zarobkowych są bardzo długie, a jednocześnie są to kraje bliskie Polakom kulturowo i geograficznie. Ponadto niektórzy obywatele polscy nie dopełnili obowiązków rejestracji i legalizacji swojego pobytu z powodu nieznamości języka lub procedur.

Incydentalny charakter miały przypadki pracy przymusowej Polaków. Tego typu sytuacjom sprzyjały: nieznamość języka, naiwne zaufanie do pośredników pracy i zła sytuacja materialna. W kilku głośnych przypadkach organizacją przerzutów i niewolniczej pracy Polaków w obozach pracy zajmowały się struktury mafijne. Od obywateli polskich żądano „odpracowania” długu zaciągniętego przez pracownika, w ramach rekrutacji i transportu na miejsce pracy.

Wpływ migracji na procesy zachodzące na rynku pracy i spójność społeczną był złożony, na co jednoznacznie wskazuje poniższe zestawienie. Niesłychanie trudno jest sformułować jednoznaczną ocenę procesów migracyjnych, kładąc na szali takie czynniki jak nowe wzorce karier zawodowych z jednej strony i tzw. eurosieroctwo z drugiej.

⁶⁶ Komisja Europejska, *op.cit.*, s. 10.

Tabela 3. Współczesne migracje z Polski – szanse i zagrożenia

Szanse	Zagrożenia
W czasie gdy na polski rynek pracy wchodziło dużo absolwentów szkół, a wiele przedsiębiorstw przechodziło proces restrukturyzacji, udało się „wyeksportować” nadwyżki siły roboczej. Ograniczone zostało ryzyko trwałej dezaktywizacji.	W niektórych sektorach i profesjach pojawiły się niedobory siły roboczej. Miało to wpływ na jakość i dostępność wielu usług, takich jak mechanika samochodowa czy stomatologia. Słabości polskiego systemu edukacji i szkoleń zawodowych sprawiają, że trudno będzie szybko zastąpić specjalistów nowo wyszkolonymi pracownikami.
Polski rynek pracy stał się rynkiem pracownika. Prawa pracobiorców były w większym stopniu respektowane. Pracodawcy zaczęli konkutować między sobą o siłę roboczą, poprawiając warunki pracy i podnosząc wynagrodzenia.	W sytuacji, gdy globalna gospodarka zmierzała ku recesji, w Polsce pojawiła się presja na wzrost płac. Podwyżki wynagrodzeń nieuchronnie doprowadziły do wzrostu kosztów pracy, co mogło wpłynąć na zmniejszenie poziomu bezpośrednich inwestycji zagranicznych i wyższą inflację.
Wiele osób wyjechało w celach edukacyjnych. Pracownicy migrujący uzyskali za granicą umiejętności i kwalifikacje zawodowe. Słowem, Polacy wracali do kraju wzbogaceni o nowe doświadczenia. Funkcjonowanie w środowisku międzynarodowym było samo w sobie wielkim pozytywnym doświadczeniem, skutkującym szerszym światopoglądem, bardziej tolerancyjnymi postawami itd. W ten sposób migracje przyczyniły się do transferu kapitału ludzkiego i jego akumulacji.	W sytuacji gdy wielu Polaków osiedliło się za granicą na stałe, istniało poważne ryzyko utraty cennego kapitału ludzkiego. Osoby wykształcone w Polsce swoje doświadczenia i dyplomy przekazywały na sukces gospodarczy krajów przyjmujących. Ponadto w przypadku osób, które pracowały poniżej swoich kompetencji, można mówić o deprecjacji kwalifikacji.
Dla osób niezaznajomionych z rynkami pracy Europy Zachodniej pobyt za granicą był pozytywnym szokiem. Pojawiły się nowe wzorce karier zawodowych, dotychczas niepraktykowane w Polsce formy świadczenia pracy, metody zarządzania, prowadzenia działalności gospodarczej itd.	Rozpoczęcie pracy za granicą wiązało się często z wieloma niedogodnościami, które miały swój ekonomiczny koszt. Dojazd, wynajęcie mieszkania za granicą, przeprowadzka, aklimatyzacja w nowym środowisku przekładały się na niższe zarobki netto, przynajmniej w początkowym okresie pobytu za granicą.
Pracownicy migrujący za granicę przełamywali mentalne i techniczne bariery związane z wyjazdem. Istnieje prawdopodobieństwo, że uzyskane w ten sposób doświadczenia skłonią osoby powracające do większej mobilności wewnętrznej, w granicach kraju.	Na poziomach regionalnym i lokalnym skala nierównowagi się zwiększyła. W niektórych gminach i małych miastach pojawiły się trudności ze znalezieniem usługodawców, co przełożyło się na poziom inwestycji (np. budowlanych).
Mniejsza presja na rynku pracy, po części związana z odpływem pracowników za granicę, oznaczała nowe możliwości polityki zatrudnienia. Udało się wzmacnić rolę aktywnych instrumentów polityki rynku pracy.	Za granicę wyjeżdżali głównie ludzie młodzi. W latach kolejnych może mieć to niekorzystny wpływ na sytuację demograficzną.
Transfery środków do rodzin przekładały się na wzrost gospodarczy poprzez pobudzenie popytu.	Transfery środków do rodzin niosły ze sobą ryzyko wzrostu zagrożenia trwałą biernością. Rodziny otrzymujące środki finansowe często popadały w swoisty marazm. Mnożyły się problemy wychowawcze z dziećmi pozostawionymi bez dostatecznej opieki rodzicielskiej (tzw. eurosieroty).
Transfery wpływały pozytywnie na spójność społeczną, przyczyniając się do lepszej jakości życia w społecznościach, które do tej pory mało skorzystały z rozwoju gospodarczego Polski w ostatnich latach.	Transfery środków do rodzin miały negatywny skutek w postaci nierówności dochodowych. Rodziny bez krewnych za granicą miały niekiedy ograniczone możliwości aktywności ekonomicznej, zwłaszcza w społecznościach, gdzie dochody z transferów były normą.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie P. Kaczmarczyk, *op.cit.*

Warto skomentować kilka z wyżej wymienionych konsekwencji społeczno-gospodarczych płynących ze wzmożonych przepływów migracyjnych po 2004 r. Asumptem do oceny zjawiska migracji po roku 2004 będą powroty Polaków z zagranicy. A zatem korzyści będą zdecydowanie przeważać, jeśli więzy Polaków z krajem zostaną utrzymane, jeśli znaczna część pracowników zdecyduje się na reemigrację.

Przy formułowaniu wniosków dotyczących współczesnych polskich migracji należy także pamiętać, że płaszczyzną porównań powinien być nie tyle wyidealizowany obraz rynku pracy, ale hipotetyczny wariant procesów, które zachodziłyby, gdyby Polska nie przystąpiła do UE. Przykładowo stopa bezrobocia w kraju byłaby wyższa, ze wszelkimi tego konsekwencjami dla spójności społecznej, dochodów ludności, procesu dezaktywizacji zawodowej itd.

Transfery środków z zagranicy w latach 2004–2007 wzrosły dwukrotnie, z poziomu 10 mld złotych do 20 mld złotych. Jak pokazują szacunki Narodowego Banku Polskiego (NBP), większy napływ środków pochodził od osób, które przebywały za granicą dłużej niż 12 miesięcy. Transfery pochodziły głównie z Niemiec (29%), rósł natomiast udział Wielkiej Brytanii (12% w 2007 r.) i Irlandii (5%). Jednocześnie w raporcie opublikowanym w 2007 r. przez Bank Światowy Polska znalazła się na stosunkowo odległym miejscu w rankingu państw, do których przesyłane były środki od rodzin. Według danych Banku Światowego wartość transferu rosła z 2,7 mld dolarów w 2004 r., poprzez 3,5 mld dolarów w roku kolejnym, do 4,4 mld w 2006 r. Rzecz jasna, wyżej cytowane dane należy traktować jako szacunkowe, nie oddające rzeczywistej skali przepływów finansowych. Badania opinii publicznej pokazują, że pieniądze przesłane z zagranicy były wydatkowane na życie (50% respondentów), zakupy dóbr trwałych, takich jak samochód (37%), zakup i remont mieszkania (25%)⁶⁷. 20% rodzin przeznaczyło dochody od członków rodzin za granicą na oszczędności, w tym lokaty bankowe. Optymistycznie nastroja fakt, że 30% badanych przeznaczyło te środki na edukację własną i dzieci.

Ogólnie rzecz ujmując, transfery miały, z jednej strony, charakter modernizacyjny – wydatki na mieszkania i edukację niosą ze sobą potencjał rozwojowy. Z drugiej zaś pełniły one funkcję socjalną, poprawiając status materialny Polaków oraz – na skutek efektu mnożnikowego – przyczyniały się do pobudzenia aktywności ekonomicznej w lokalnych społecznościach.

⁶⁷ Procentów nie należy sumować, ponieważ w badaniu możliwe było wskazanie więcej niż jednego celu wydatkowania środków z zagranicy. Szerzej na temat badania por. P. Kaczmarczyk, *op.cit.*, s. 24.

Podsumowując, można powiedzieć, że decydujące znaczenie dla zwiększonych strumieni migracyjnych po 2004 r. miały dwa czynniki: instytucjonalny (możliwość legalnego zatrudnienia w większości krajów UE-27) i ekonomiczny (podaż i popyt na pracę). Polacy stosunkowo częściej podejmowali zatrudnienie w krajach, które zniosły wymóg pozwolenia na pracę lub istotnie zliberalizowały dostęp do swoich rynków pracy. Generalnie falę migracyjną w latach 2004–2009 można określić mianem stopniowego „rozlewania się” po europejskim rynku pracy. W tym okresie zmieniały się dynamika mobilności, jej charakter (np. sezonowość), a także profil społeczno-demograficzny pracowników i regiony pochodzenia i kraje docelowe.

Wpływ migracji na kraje docelowe

Statystyki wykazują, że udział – ogólnie rzecz ujmując – obywateli państw, które przystąpiły do Unii w 2004 r., żyjących w państwach UE-15, wzrósł z 0,2% w 2003 r. do 0,5% pod koniec 2007 r. W tym samym okresie liczba obywateli Bułgarii i Rumunii żyjących w UE-15 wzrosła z 0,2% do 0,5%. Większość przemieszczających się pracowników z nowych państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. (pochodzących głównie z Polski, Litwy i Słowacji), osiedliła się w Irlandii i Zjednoczonym Królestwie, podczas gdy najważniejszymi krajami docelowymi Rumunów były Hiszpania i Włochy⁶⁸.

W krajach, które otworzyły swoje rynki pracy dla obywateli UE-8, konsekwencje dla rynku pracy płynące z rozszerzenia były stosunkowo najbardziej widoczne. Liczne analizy pokazują, że rozszerzenie z 2004 r. wywarło pozytywny, choć umiarkowany wpływ na tempo rozwoju gospodarczego Wielkiej Brytanii⁶⁹. Produkt krajowy brutto był średnio wyższy o 0,4% w stosunku do wariantu, w którym rozszerzenie nie miałyby miejsca. W niektórych sektorach ów wskaźnik był znacznie wyższy. Nie zaobserwowano natomiast bezpośredniej korelacji między wzrostem liczby imigrantów na brytyjskim rynku pracy a wskaźnikiem bezrobocia⁷⁰. Przepływowi pracowników towarzyszyła rosnąca wymiana handlowa. Należy przy tym pamiętać, że korzyści w skali makroekonomicznej mogą w niektórych przypadkach oznaczać problemy w skali lokalnych społeczności.

⁶⁸ *Free movement of workers is good for Europe's economy*, Europa RAPID press release, 18 listopada 2008 r.

⁶⁹ K. Barysch, *Enlargement two years on: economic success or political failure?*, Centre for European Reform, kwiecień 2006 r.

⁷⁰ Department of Work and Pensions, *The impact of free movement of workers from Central and Eastern Europe on the UK labour market*, Londyn 2006 r.

Migracje z krajów UE-8 pomogły wypełnić niedobory siły roboczej w określonych dziedzinach⁷¹. W sektorach budownictwa, usług domowych czy w hotelarstwie powstały nowe miejsca pracy. W krajach UE-15 zaczęły powstawać nowe przedsiębiorstwa, zakładane przez obywateli UE-8. Nie potwierdziły się obawy co do turystyki społecznej – wskaźnik zatrudnienia obywateli UE-8 w krajach UE-15 utrzymywał się na takim samym lub wyższym poziomie jak w przypadku pracowników krajowych. Obywatele UE-8 byli relatywnie dobrze wyedukowani, legitymowali się pożądanymi kwalifikacjami, a także byli zmotywowani do pracy. Imigranci, w porównaniu z obywatelami danego państwa, byli bardziej przedsiębiorczy i społecznie mobilni.

Biorąc pod uwagę masowy charakter imigracji, nie dziwi fakt, że na lokalnych rynkach pracy nie obyło się bez pewnych szoków dostosowawczych. Przykładowo w Wielkiej Brytanii w pierwszych dwóch latach członkostwa 75% obywateli państw UE-8 otrzymywało wynagrodzenie na poziomie płacy minimalnej (4,50–6 funtów). Wpływało to na ograniczanie apetytów płacowych Brytyjczyków zarabiających mniej niż 6 funtów na godzinę (około jednej czwartej pracowników). W mieście Southampton płace pracowników budowlanych w latach 2005–2006 spadły o połowę⁷². Ma to określone konsekwencje dla systemu zabezpieczenia społecznego i wskaźników wykluczenia społecznego.

Obywatele UE-8 więcej wpłacali do budżetu państwa, niż z niego otrzymywali w postaci świadczeń i usług w systemie zabezpieczenia społecznego. Przykładowo: w Wielkiej Brytanii tylko około 6 tysięcy osób ubiegało się o zasiłek z pomocy społecznej i zasiłek dla bezrobotnych między majem 2004 r. a czerwcem 2006 r., z czego tylko blisko 800 zostało dopuszczonych do procedury aplikacyjnej⁷³. W skali regionalnej i lokalnej trudno jednak nie zauważyć, że niektóre instytucje (np. urzędy pracy i szkoły podstawowe) wzięły na siebie dodatkowe obowiązki, takie jak obsługa administracyjna i merytoryczna społeczności imigrantów.

Wzmoczone migracje wpływały na sferę zatrudnienia w państwach przyjmujących imigrantów, także na innych płaszczyznach. Na przykład w kilku państwach skandynawskich, w tym w Szwecji, stosowany jest tradycyjnie model polityki zatrudnienia, w którym nie ma płacy minimalnej w gospodarce. Funkcjonują tam jedynie autonomiczne układy zbiorowe pracy między pracownikami a pracodawcami w poszczególnych sektorach. Wraz z napływem pracowników pojawiło się pytanie, czy zapisane w porozumieniach zbioro-

⁷¹ Na przykład, imigranci stanowią połowę z ponad 2 tys. dentystów zatrudnionych w brytyjskiej służbie zdrowia w ciągu ostatniego roku (z czego 25% to obywatele polscy). Por. The Independent, *They come over here and fix our teeth: foreign workers help to ease dentist crisis*, 24 sierpnia 2006 r.

⁷² The Economist, *Second Thoughts*, 26 sierpnia 2006 r.

⁷³ Department of Work and Pensions, *The impact of free movement of workers from Central and Eastern Europe on the UK labour market*, Londyn 2006 r.

wych postanowienia dotyczące płacy minimalnej, jeśli nie zostały wpisane do krajowego prawa pracy, obowiązują przedsiębiorstwa, które nie przystąpiły do tych układów. W mediach komentowano *casus* pracowników z Łotwy zatrudnionych w Sztokholmie w sektorze budowlanym. Firma Laval un Partneri nie zgodziła się podpisać układu zbiorowego pracy w szwedzkim budownictwie, co oznaczało, że nie czuła się związana jego postanowieniami. W proteście przeciwko – w ich argumentacji – łamaniu praw pracowniczych szwedzkie związki zawodowe zablokowały dojazd na miejsce prac budowlanych, co sprawiło, że firma skierowała sprawę do sądu, która w rezultacie trafiła do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Trybunał orzekł, że firma Laval miała prawo nie przystępować do układu zbiorowego. Oznacza to, że w orzecznictwie ETS zasada swobodnego przepływu pracowników została uznana za fundament rynku wewnętrznego. Państwa skandynawskie – nie bez protestów – były zmuszone przyjąć tę interpretację prawa wspólnotowego.

Gdy mowa o miejscu obywateli krajów UE-10 w społeczeństwach państw przyjmujących, warto zwrócić uwagę, że imigranci z nowych krajów członkowskich byli zazwyczaj młodszy, co prowadziło do zmniejszenia narastających problemów demograficznych. Na przykład za sprawą liberalizacji przepływu siły roboczej z UE-8 po 1 maja 2004 r. odsetek ludności w wieku produkcyjnym rósł w Wielkiej Brytanii najszybciej od 20 lat.

Ogólnie rzecz ujmując, imigranci z krajów UE-8 dobrze się integrowali w społeczeństwach krajów przyjmujących. Incydentalnie zdarzały się przypadki, że Polacy pracujący za granicą stawali się ofiarami przestępstw i oszustw. Zachodnioeuropejskie media często eksponowały proceder przymusowej pracy (także kobiet zmuszanych do prostytucji) i bezdomności obywateli polskich. Były to, zważywszy na skalę migracji, przypadki sporadyczne.

Bez względu na analizy ekonomistów potwierdzających dobrodziejstwa swobodnego przepływu pracowników, pogarszająca się na przełomie lat 2008–2009 sytuacja gospodarcza skłaniała społeczeństwa krajów przyjmujących pracowników z państw UE-8 do krytycznych ocen skutków imigracji. Temat był bardzo eksploatowany przez prasę. Na przykład w „Daily Star” z 13 stycznia 2009 r. pojawił się artykuł zatytułowany „Polacy jadą do domu, ale to Brytyjczycy płacą”⁷⁴. Autorzy artykułu – niezgodnie z prawdą – pisali, że „tysiące Polaków” pobierają specjalne zapomogi mające na celu opłacenie kosztów podróży do Polski. Według „Daily Mail” koszty operacji miały wynieść milion funtów. Mimo dekonjunkury w niektórych krajach społeczeństwa były w dużej mierze świadome dobrodziejstw, jakie niesie ze sobą swobodny przepływ

⁷⁴ Daily News, *Poles go back but the Brits pay the price*, 13 stycznia 2009 r.

pracowników. I tak na przykład w Szwajcarii w lutym 2009 r. obywatele zdecydowali w referendum (głosy „za” stanowiły niemal 60% wszystkich oddanych głosów), aby otworzyć krajowy rynek pracy dla obywateli państw, które przystąpiły do UE w 2007 r., tj. Bułgarii i Rumunii⁷⁵.

Podsumowując, można powiedzieć, że napływ pracowników z Polski i innych krajów, które przystąpiły do UE w 2004 r., do krajów UE-15 był pod wieloma względami bezprecedensowy. W ciągu zaledwie paru lat kilka milionów osób podjęło decyzję o wyjeździe do innego kraju członkowskiego. Konsekwencje wzmożonych przepływów dotyczyły gospodarki: tempa wzrostu, inflacji, bezrobocia, jak również szeroko rozumianej konkurencyjności. Na poziomie przedsiębiorstw i lokalnych społeczności fala migracyjna przełożyła się na likwidację luk na rynku pracy, obniżenie presji płacowej, a także kondycję określonych sektorów, takich jak lokalny rynek nieruchomości⁷⁶. Począwszy od drugiej połowy 2008 r., w okresie recesji gospodarczej w Europie Zachodniej wielu Polaków decydowało się na powrót do kraju, co prowadziło do zmniejszenia napięć na rynkach pracy państw UE-15.

Podsumowanie

Pięć lat członkostwa Polski w UE w dużej mierze cechowała systematyczna poprawa sytuacji na rynku pracy. Ożywienie gospodarcze, częściowo spowodowane akcesją do UE, prowadziło do wzrostu zatrudnienia i spadku bezrobocia. W 2009 r. można było zaobserwować pogorszenie koniunktury gospodarczej, wpływające na sferę zatrudnienia. Część zmian na polskim rynku pracy w latach 2004–2009 była związana z obiektywnymi okolicznościami, takimi jak zmiany demograficzne czy koniunktura gospodarcza.

Wskaźniki dotyczące aktywności zawodowej, zatrudnienia, bezrobocia (w tym długookresowego) oraz kapitału ludzkiego pokazują, że – mimo ogromnej poprawy obserwowanej w ostatnich latach – struktura polskiego rynku pracy była wciąż stosunkowo niekorzystna, także na tle innych krajów członkowskich.

Przynależność Polski do UE nie pozostawała bez wpływu na politykę zatrudnienia. Dotyczyło to zarówno wspólnotowego porządku prawnego, jak i „miękkich” instrumentów współpracy na poziomie europejskim, takich jak Europejska Strategia Zatrud-

⁷⁵ Euractiv, *Populist defeated In a Swiss EU labour poll*, 9 luty 2009 r.

⁷⁶ Więcej niż połowa ankietowanych właścicieli wynajmujących mieszkania w Wielkiej Brytanii pozytywnie odczuła zwiększony popyt ze strony obywateli UE-8. Por. Biuletyn Migracyjny, Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, luty 2006 r.

nienia. Polityki migracyjne i zatrudnienia przybrały bardziej spójną formę. Opracowano wiele dokumentów strategicznych, określających ramy działania w kolejnych latach.

W latach 2004–2009 został uruchomiony szeroki program inwestycji dotyczących infrastruktury, środowiska naturalnego i sfery zatrudnienia. Przeszkolono milion osób, stworzono sto kilkadziesiąt tysięcy nowych miejsc pracy. Wpływ owych działań na podstawowe wskaźniki pracy był dotychczas umiarkowany. Bardziej istotnych efektów dotyczących zatrudnienia, bezrobocia i wydajności należy się spodziewać w latach kolejnych.

Wpływ migracji na wskaźniki rynku pracy – wbrew powszechnie przyjętym przekonaniom – był umiarkowany. Wyjazdy Polaków za granicę miały daleko idące konsekwencje dla struktury polskiego rynku pracy i spójności społecznej. Owe konsekwencje objawiły się w tak różnorodnych zjawiskach jak presja płacowa, nowe wzorce karier zawodowych czy poprawa sytuacji dochodowej polskich rodzin. Całościowa ocena procesu migracji jest niesłychanie trudna, także dlatego, że wiele skutków płynących ze wzmożonych przepływów migracyjnych będzie odczuwalnych w dłuższej perspektywie. Wiele zależeć będzie także od skali powrotów z zagranicy. Jeśli założyć, że alternatywą swobodnego przepływu pracowników byłby wariant rozwoju Polski poza UE, dynamiczna poprawa na polskim rynku pracy nie miałaby miejsca.

Wejście Polski do UE wyeksponowało niektóre problemy na polskim rynku pracy. Zasoby pracy były niedopasowane strukturalnie do współczesnych warunków gospodarowania, co stanowi skutek niewłaściwej polityki edukacji i szkoleń zawodowych w przeszłości. Po tym, jak wielu obywateli polskich skorzystało z prawa do zatrudnienia w krajach Europy Zachodniej, okazało się, że – mimo dużej liczby osób niepracujących – nadwyżki siły roboczej są niewielkie, a w niektórych sektorach gospodarki pojawiły się niedobory.

W państwach, które otworzyły swoje rynki pracy dla obywateli UE-8, konsekwencje dla rynku płynące z rozszerzenia były stosunkowo najbardziej widoczne. Wiele analiz pokazuje, że rozszerzenie z 2004 r. wywarło pozytywny, choć umiarkowany, wpływ na tempo rozwoju gospodarczego w tych krajach.

Przystąpienie do Schengen i bezpieczeństwo wewnętrzne

Rozwój współpracy w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości postrzegany jest jako jedna z ważniejszych korzyści wynikająca z przystąpienia Polski do UE. Najdonioślejszym wydarzeniem w ciągu pięciu lat funkcjonowania w UE w tym obszarze było bez wątpienia rozszerzenie strefy Schengen, zwłaszcza w kontekście zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych UE.

Lata 2004–2009 to okres intensywnej przygotowań polskiej administracji mających na celu zapewnienie skutecznej ochrony granic oraz wysokiego poziomu bezpieczeństwa obywateli. Wzmocniono współpracę policyjną, zintensyfikowano walkę z przestępczością zorganizowaną, stworzono podstawy prawne i instytucjonalne do skutecznego zwalczania terroryzmu. Przede wszystkim jednak doprowadzono do pełnego zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych UE – między Polską a innymi państwami członkowskimi. Obywatele nowych państw członkowskich otrzymali tym samym możliwość faktycznej realizacji swobody przemieszczania się. Wyzwaniem dla władz było jednak zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w warunkach pełnego otwarcia granic wewnętrznych UE. W szczególności realizacja tego zamierzenia wiązała się z koniecznością zapewnienia skutecznej ochrony granicy zewnętrznej całej UE.

Przystąpienie do strefy Schengen nie powinno przysłańać jednak dosyć istotnego elementu, jakim było wprowadzenie zharmonizowanego systemu wizowego oraz ogólnoeuropejskiej kontroli imigracji. Stało się to *de facto* utrudnieniem prawnym i finansowym dla naszych wschodnich sąsiadów spoza UE. Dlatego należy zwrócić uwagę, iż strona polska podejmowała i nadal podejmuje ciągłe wysiłki na rzecz wypracowania takich rozwiązań we wspólnej polityce migracyjnej oraz wizowej, które prowadzą do rozstrzygnięć legislacyjnych korzystnych zarówno dla wschodnich sąsiadów Polski, jak

i dla samej UE. Wysiłki te koncentrowały się zatem nie tylko na zapewnieniu wymierzonych korzyści w kwestii zapewnienia bezpieczeństwa Polakom, ale również obywatelom całej UE.

Przemieszczanie

Konsekwencje dla obywateli wynikające z przystąpienia Polski do strefy Schengen

Przystąpienie Polski do strefy Schengen było jednym z najbardziej widocznych dla przeciętnego obywatela efektów wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zmiany dokonane w związku z pełnym uczestnictwem w strefie Schengen zagwarantowały obywatelom polskim możliwość przekraczania lądowych granic wewnętrznych praktycznie w dowolnym miejscu⁷⁷. Oznacza to brak procedur kontrolnych na granicach wewnętrznych w chwili ich przekraczania.

Należy podkreślić, iż taki stan rzeczy nie jest równoznaczny ze zniesieniem granic administracyjnych państw. Podstawowe formalności administracyjne zostały utrzymane (np. wymóg rejestracji w przypadku pobytu na okres dłuższy niż 3-miesięczny). Brak kontroli na granicach wewnętrznych w tradycyjnym rozumieniu wiązał się z koniecznością podjęcia tzw. środków kompensacyjnych, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom UE. Służby graniczne nadal muszą wykonywać swoją pracę, jednakże w odmienny sposób. Zostały powołane patrole mobilne, zarówno w Służbie Celnej (SC), jak i w Straży Granicznej (SG), które mają prawo przeprowadzić kontrole tożsamości oraz legalności pobytu osób, na terenie całego kraju, nie tylko w strefie przygranicznej. Rozpoczęto kontrole pojazdów oraz towarów nimi przewożonych. Pograniczników można też zobaczyć na ulicach miast, na dworcach kolejowych oraz w pociągach. Zorganizowane zostały także wspólne patrole z przedstawicielami służb ochrony granic państw sąsiednich. Ma to miejsce w obszarze granicy polsko-niemieckiej, wspólne patrole działają również na odcinkach granicy polsko-czeskiej oraz polsko-słowackiej. Pomocą służy dodatkowe wyposażenie SG, w tym w tzw. schengenbusy, pełniące rolę „przewoźnych przejść granicznych”⁷⁸.

⁷⁷ Wylączeniu podlegają pewne obszary na terenach niektórych parków narodowych, które są objęte ścisłą ochroną przyrodniczą.

⁷⁸ Schengenbusy to pojazdy wyposażone w sprzęt niezbędny do przeprowadzania kontroli, czyli specjalistyczne urządzenia informatyczne, jak np. komputer podłączony do bazy SIS, zawierającej m.in. informacje o osobach poszukiwanych. Posiadają również urządzenia do sprawdzania odcisków palców czy minilaboratoria do wykrywania narkotyków. SG zaplanowała zakup w 2008 r. 10 tego typu pojazdów, a docelowo miałyby ich być ok. 30.

Dzięki członkostwu w UE polskie organy administracji odpowiedzialne za bezpieczeństwo obywateli RP otrzymały dostęp do mechanizmów prawnych oraz systemów telekomunikacyjno-informacyjnych, które w zdecydowany sposób podniosły skuteczność ich pracy. Nowe metody kontroli granicznej, wspólnotowa polityka wizowa, stosowanie nowoczesnych środków związanych z kontrolą tożsamości, gromadzenie i przekazywanie danych osobowych w ramach Systemu Informacyjnego Schengen, systemu komputerowego Europolu czy też systemu Eurodac⁷⁹ to środki konieczne we współczesnym świecie, aby skutecznie przeciwdziałać przestępczości, nielegalnej imigracji czy też nielegalnemu zatrudnianiu obywateli państw trzecich⁸⁰.

Przystąpienie Polski do strefy Schengen i uzyskanie pełni praw i obowiązków z tego wynikających nastąpiło w kilku etapach i wiązało się z koniecznością dokonania dostosowań prawnych, organizacyjnych, kadrowych czy też technicznych. Wraz z uzyskaniem członkostwa w UE, 1 maja 2004 r., zamknięto pierwszy etap działań związanych z ochroną i kontrolą granic, przede wszystkim polskiej granicy wschodniej, która stała się granicą zewnętrzną UE. Wejście do strefy Schengen oznaczało zamknięcie całego procesu przygotowań. Skutki tych działań okazały się pozytywne dla całego regionu.

Zgodnie z danymi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Landu Brandenburgia, w pierwszych dziesięciu miesiącach 2008 r. w regionie przygranicznym po niemieckiej stronie zanotowano spadek liczby przestępstw o 6%⁸¹. Przedakcesyjne obawy związane ze wzrostem przestępczości czy też zagrożeniami związanymi z nieskuteczną ochroną granic nie sprawdziły się. W efekcie sondażu przeprowadzonego w dniach 13–19 listopada 2008 r.⁸² ustalono, iż wzrostu przestępczości w związku z rozszerzeniem strefy Schengen obawiało się jedynie 26% badanych, przy znacznie większym odsetku uważających, że państwa UE, w tym również Polska, potrafią zadbać o bezpieczeństwo obywateli (61%)⁸³. Należy zatem wskazać, iż mimo braku kontroli granic wewnętrznych w UE w tradycyjnym tego słowa rozumieniu, poziom bezpieczeństwa polskich obywateli nie tylko nie został obniżony, ale wręcz podwyższony.

⁷⁹ Eurodac jest to europejska baza odcisków palców przeznaczona do identyfikacji ubiegających się o azyl, działająca od 15 stycznia 2003 r. W programie tym biorą udział wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Danii, ponadto Norwegia i Islandia. Od osób ubiegających się o azyl w wieku powyżej 14 lat pobiera się odciski palców. Są on następnie przesyłane w formie cyfrowej do jednostki centralnej przy Komisji, gdzie są automatycznie porównywane z innymi odciskami już przechowywanymi w bazie danych. Pozwala to sprawdzić, czy ubiegający się wjechali do UE bez niezbędnych dokumentów oraz czy już ubiegali się o azyl w innym państwie członkowskim.

⁸⁰ K. Iglicka, *Unijny wymiar bezpieczeństwa z perspektywy migracji międzynarodowych i dylematów wielokulturowości*, Centrum Stosunków Międzynarodowych. „Raporty i analizy” 2004 r., nr 7, s. 2.

⁸¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung, *Nach Polen hinüberschlendern*, <http://www.faz.net>, pobrano 5 stycznia 2009 r.

⁸² Badanie przeprowadzono przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS).

⁸³ Dane udostępnione przez Departament Bezpieczeństwa Publicznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Przystąpienie Polski do strefy Schengen wiązało się nie tylko z problematyką bezpieczeństwa, ale również z problematyką gospodarczo-społeczną, zwłaszcza na terenach przygranicznych – i to zarówno na terenach wschodnich, jak i przy granicach wewnętrznych UE. Wśród efektów pozytywnych warto wspomnieć o ułatwieniach w ruchu osobowym z naszymi unijnymi partnerami. Po przystąpieniu do strefy Schengen przemieszczanie się wewnątrz Unii stało się tak proste, jak poruszanie się wewnątrz kraju. Korzyści w tym kontekście odczuli również przedsiębiorcy. Ograniczenie kolejek na przejściach granicznych to m.in. niższe koszty transportu⁸⁴. Jest jednak jeszcze wiele do zrobienia. Planowana jest stała rozbudowa i modernizacja infrastruktury granicznej. Według informacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA)⁸⁵, w celu poprawy otwartości granicy podjęte zostaną działania zmierzające do rozbudowy infrastruktury połączeń drogowych. Planuje się budowę nowych oraz modernizację istniejących przejść granicznych, natomiast na granicy wewnętrznej budowa dróg dojazdowych do granicy będzie stanowiła zasadniczą formę inwestycji w infrastrukturę graniczną.

Po stronie kosztów społecznych wynikających ze spełnienia prawnych warunków członkostwa w strefie Schengen, należy wskazać obowiązek wprowadzenia wiz dla obywateli państw trzecich, w tym Ukrainy, Białorusi i Rosji, jak również w konsekwencji konieczność wypowiedzenia porozumienia z 1985 r. o uproszczonym trybie przekraczania granicy przez obywateli zamieszkałych na terenach przygranicznych. W wyniku tych zmian drastycznie zmniejszyła się liczba przeprowadzonych odpraw cudzoziemców. Na odcinkach granicy z Rosją, Białorusią oraz Ukrainą, biorąc pod uwagę granice lądowe, morskie i lotnicze, liczba ta spadła z ok. 25,5 mln w 2007 r. do ok. 13,5 mln w roku 2008⁸⁶. W związku z tym nastąpił spadek obrotów na przygranicznych



rys. TADEUSZ KROTOS

⁸⁴ Ocenia się, że każdy dzień postoju na granicy dużego samochodu ciężarowego to dla przedsiębiorców dodatkowy koszt około 1000 zł, źródło: *Firmy transportowe tracą dziennie 2 mln zł na granicy*, „Gazeta Prawna”, <http://www.gazetaprawna.pl>, pobrano 15 października 2008 r.

⁸⁵ Por. odpowiedź na interpelację poselską nr 1834, z 29.04.2008, <http://www.sejm.gov.pl>, pobrano 15 października 2008 r.

⁸⁶ Dane udostępnione przez Departament Bezpieczeństwa Publicznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

targowiskach, spadek wymiany walut w kantorach, zmniejszenie sprzedaży w przygranicznych punktach handlowych i gastronomicznych, zmniejszenie ruchu w zlokalizowanych tam hotelach czy zajazdach⁸⁷.

W regionach wschodnich województw Polski nastąpił też spadek liczby podmiotów działających w sekcji handel i naprawy. Nie były to jednak spadki zbyt drastyczne. W ujęciu procentowym były to liczby rzędu od 0,79% (podkarpackie) do 0,96% (lubelskie i podlaskie). Warto także podkreślić, iż w omawianych województwach spadek liczby podmiotów miał miejsce tylko w sekcji handel i naprawy. W skali całego kraju liczba podmiotów działających w tej sekcji zwiększyła się o ponad 2%⁸⁸.

Mimo wystąpienia w niektórych regionach kraju ograniczonych negatywnych skutków gospodarczych ogólny odbiór społeczny rozszerzenia strefy Schengen był pozytywny. Z badań wynika, że co piąty respondent (21%) miał poczucie, że wydarzenie to wywarło wpływ na jego życie, w tym 19% stwierdziło wpływ na życie osobiste, a 10% zawodowe. Powszechnie (ok. 85%) doceniano znaczenie wejścia Polski do grupy państw Schengen. Prawie 40% respondentów uznało, że przystąpienie Polski do strefy Schengen było dla naszego kraju wydarzeniem bardzo ważnym, a dalsze 45% uznało wejście Polski do Schengen za dość ważne.

Problemem budzącym więcej wątpliwości była kwestia relacji ze wschodnimi sąsiadami Polski – połowa badanych uważała, że przystąpienie do strefy Schengen nie miała wpływu na relacje ze wschodnimi sąsiadami, a 34% zgodziło się z opinią, że odcina to Polskę od wschodnich krajów sąsiedzkich. Jak można było oczekiwać, poczucie „odgradzania się” od wschodnich sąsiadów najsilniejsze było w województwach graniczących z nimi – 45% mieszkańców województwa lubelskiego i podlaskiego wybrało tę odpowiedź i opinie te górowały nad zdaniem przeciwnymi (35%)⁸⁹.

Generalnie należy wskazać, że jeśli doszło do jakichś negatywnych skutków związanych z rozszerzeniem strefy Schengen, to ewentualnie w aspekcie gospodarczo-społecznym we wschodnich regionach kraju. Negatywne zjawiska nie miały jednak dużej skali, na co wskazują przeprowadzone badania społeczne.

⁸⁷ Według GUS z obiektów zakwaterowania zbiorowego korzystało w pierwszych trzech kwartałach 2008 roku 3265 tys. cudzoziemców, o 6,9% mniej niż w analogicznym okresie 2007 roku. Liczba udzielonych im noclegów zmalała o 6,3%. Największe spadki zanotowano w liczbie gości zza wschodniej granicy. Liczba korzystających z noclegów obywateli Białorusi zmniejszyła się w tym okresie o 72%, Ukrainy – o 67%, a Rosji – o 61% (analiza Ministra Gospodarki z 24 grudnia 2008 r., *Wpływ na polską gospodarkę wejścia do strefy Schengen*).

⁸⁸ Dane pochodzą z analizy Ministra Gospodarki z 24 grudnia 2008 r., *op.cit.*

⁸⁹ Wskazują na to wyniki wymienionego wyżej sondażu CBOS przeprowadzonego w dniach 13–19 listopada 2008 r.

Ochrona granic zewnętrznych

Przystąpienie do UE i podjęcie decyzji o zniesieniu stałych kontroli na granicach wewnętrznych po wejściu do strefy Schengen wiązało się z koniecznością zabezpieczenia wschodniej granicy, która stała się granicą zewnętrzną UE. Pierwsze fundamenty współczesnego systemu ochrony granic zostały stworzone jeszcze przed akcesją do UE. Nieodzowne stało się wzmocnienie ram prawnych oraz powołanie efektywnych instytucji. Zmiany zakładały zwiększenie zakresu kompetencji SG, umożliwiając tym samym skuteczniejszą ochronę granic, kontrolę ruchu granicznego oraz zwalczanie przestępczości granicznej⁹⁰. Trzeba też pamiętać, że na granicach zachodnich zachowano część infrastruktury po to, by móc w każdej chwili przywrócić tymczasowo kontrolę, jeśli okaże się to konieczne. Do wymogów UE dostosowano także porty lotnicze i morskie – dokonano rozdziału pasażerów według standardów Schengen, tj. przygotowano specjalne bramki dla obywateli UE z obszaru Schengen, gdzie dokonuje się szybkiej weryfikacji dokumentów podróży. Ponadto uzupełniono sprzęt o środki kontroli paszportów i dowodów tożsamości, wykrywania materiałów wybuchowych, narkotyków itp.

Statystyki SG wyraźnie wykazują spadek ujawnionych towarów pochodzących z przemytu w latach 2004–2008⁹¹. Wzrosła jednak wartość ujawnianych przez polskie służby graniczne wyrobów akcyzowych, w szczególności papierosów i alkoholu. W pierwszym półroczu 2007 r. wartość wykrytego przemytu napojów alkoholowych wynosiła 1,5 mln zł, zaś w pierwszym półroczu roku 2008 prawie 5 mln zł⁹². Znacznie wzrosła wartość ujawnionych prób przemytu papierosów, w okresie 11 miesięcy 2008 r. liczba ta wzrosła o blisko 48%⁹³. Wzrosła także liczba osób zatrzymanych za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom. W roku 2007 SG zatrzymała 3222 osób, natomiast w roku 2008 liczba ta wyniosła 5797 osób⁹⁴. Wysiłki włożone w przygotowanie wejścia Polski do UE oraz do strefy Schengen przyniosły zatem oczekiwany skutek. SG i SC są lepiej wyposażone oraz przygotowane do realizacji powierzonych im obowiązków

⁹⁰ W 2007 r. zakończono budowę nowego, bardzo nowoczesnego systemu ochrony wybrzeża, tzw. Zautomatyzowanego Systemu Radarowego Nadzoru Polskich Obszarów Morskich (ZSRN). Stanowi on jeden z kluczowych elementów ochrony polskiej granicy morskiej. Wykorzystywany jest przez służby ratownicze, wojskowe i administrację morską. Podstawowym zadaniem ZSRN jest wypracowanie i dystrybucja kompleksowego obrazu sytuacji nawodnej na morzu terytorialnym i morskich wodach wewnętrznych RP. Gromadzone i przetwarzane w systemie informacje służą wspomaganie procesu decyzyjnego i kierowaniu działaniami morskimi na różnych szczeblach odpowiedzialności służbowej różnych instytucji. Jego powstanie umożliwia stałą, ścisłą współpracę wielu resortów podczas realizacji swoich ustawowych zadań w zakresie związanym z nadzorem nad obszarami morskimi. Zwiększa również skuteczność wypełniania przez Polskę zobowiązań wynikających z podpisania wielu konwencji międzynarodowych. Użytkownikiem systemu jest SG. Informacja przetwarzana w systemie jest udostępniana administracji morskiej oraz Marynarce Wojennej RP zgodnie z ich kompetencjami.

⁹¹ Wartość ujawnionych z przemytu narkotyków w roku 2004 wynosiła 7 233 000 zł, w 2008 r. 4 164 569 zł; broni i amunicji – w 2004 r. 82 000 zł, w 2008 r. 1630 zł, zaś pojazdów mechanicznych: w 2004 r. 39 555 700 zł, w 2008 r. 23 960 440 zł, źródło: <http://www.sg.gov.pl>.

⁹² *Po wejściu Polski do Schengen wzrosła skuteczność ochrony granic*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl>, pobrano 11 grudnia 2008 r.

⁹³ Dane udostępnione przez Departament Bezpieczeństwa Publicznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁹⁴ <http://www.sg.gov.pl>.

ków. Z drugiej jednak strony należy zwrócić uwagę na fakt, iż polska granica wschodnia, jako zewnętrzna granica UE stała się bardziej atrakcyjna dla nielegalnego obrotu oraz przekraczania granicy państwowej w sposób niezgodny z przepisami. Wzrost wykrytych towarów to również efekt zwiększonej liczby prób nielegalnego wprowadzania towarów na obszar celny UE, zaś większa liczba zatrzymanych osób potwierdza fakt, iż Polska stała się krajem interesującym dla nielegalnych imigrantów.

Warto zwrócić uwagę, że lądowa granica zewnętrzna wynosząca 1185 km stanowi jeden z najdłuższych odcinków o tym charakterze chroniony przez pojedyncze państwo członkowskie UE. Oczywistym jest, że zabezpieczenie granicy wewnętrznej wymaga odpowiednich środków finansowych, które mogą być zbyt dużym wyzwaniem dla pojedynczego państwa. Dlatego też kluczowym elementem w zakresie współpracy państw członkowskich w obszarze Schengen jest wspólna odpowiedzialność za ochronę granic zewnętrznych. Odpowiedzialność ta ma również wymiar finansowy.

Nowe zadania wynikające z obowiązku ochrony granicy zewnętrznej uzasadniły potrzebę ubiegania się o dodatkowe wspólnotowe środki finansowe, które zostały przeznaczone i są wydatkowane na zatrudnienie oraz szkolenia funkcjonariuszy, jak również na specjalistyczny sprzęt i najnowsze systemy informatyczne.

Dzięki funkcjonowaniu w strefie Schengen Polska otrzymywała wsparcie z kilku źródeł. Jednym z nich był Instrument Finansowy Schengen (Fundusz Schengen). Zgodnie z zapisami art. 35 traktatu akcesyjnego oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę UE Polska miała do wykorzystania ponad 313 mln euro⁹⁵ w ramach samego tylko Funduszu Schengen. Inwestycje z tych środków przeznaczone były przede wszystkim na polepszenie stanu infrastruktury na przejściach granicznych, a także na poprawę stanu wyposażenia we wszelkiego rodzaju sprzęt oraz na odpowiednie szkolenia policji i SG⁹⁶. Warto zaznaczyć, że na budowę samego tylko Systemu Informacyjnego Schengen (tj. komputerowej bazy danych obszaru Schengen – o czym szerzej w kolejnych podrozdziałach) przeznaczono aż 45% środków – łącznie ponad 133 mln euro.

Kolejnym istotnym źródłem wsparcia był Norweski Mechanizm Finansowy, utworzony przez Królestwo Norwegii na lata 2004–2009, przeznaczony na wzmocnienie granic zewnętrznych, budowę infrastruktury Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), Systemu Informacji Wizowej (VIS), umacnianie współpracy policji i SG, czy też prowa-

⁹⁵ Zasady zarządzania i monitorowania środków Funduszu Schengen zostały określone w decyzji Komisji Europejskiej nr C(2004)248 z 5 lutego 2004 r., poprawionej przez decyzję C(2006)684 oraz decyzję C(2007)494.

⁹⁶ M. Drożdżikowska, *Schengen z perspektywy polskich doświadczeń. Polska w strefie Schengen – refleksje po pierwszym roku członkostwa*, Raport MSWiA, Warszawa 2008 r., s. 10.

dzenie prac badawczych. Polska miała również do dyspozycji Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego – możliwość korzystania z dodatkowych, obok funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Łączna kwota przyznana Polsce, w ramach obu mechanizmów, przekraczała 533 mln euro. Fundusze te zostały wykorzystane na przedsięwzięcia realizowane w ramach określonych priorytetów w latach 2004–2009.

Polska korzystała także z Funduszu Granic Zewnętrznych, który jest jednym z czterech głównych instrumentów finansowych wspólnotowego programu „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”. Stanowi on wyraz solidarności wszystkich państw członkowskich, zapewniając pomoc finansową tym państwom, które stosują przepisy dorobku Schengen dotyczące granic zewnętrznych⁹⁷. Fundusz ten ma za zadanie zapewnić pomoc finansową państwom członkowskim zaangażowanym w zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii oraz we wdrażanie wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej. Dla Polski przeznaczono kwotę około 78 mln euro na lata 2007–2013. Projekty wspierane przez Fundusz Granic Zewnętrznych przyczyniły się do osiągnięcia zarówno skutecznej organizacji kontroli granic zewnętrznych, jak również skutecznego zarządzania przez państwa członkowskie przepływami osób na granicach zewnętrznych w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony granic zgodnie z dorobkiem prawnym Schengen⁹⁸.

Przystąpienie Polski do UE oraz do strefy Schengen wiązało się także z koniecznością dostosowania infrastruktury teleinformatycznej oraz podwyższeniem standardów związanych z bezpieczeństwem dokumentów. Logicznym zatem jest, że zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich musiało pociągać za sobą wzmocnienie kontroli na granicach zewnętrznych oraz usprawnienie kontaktów między odpowiedzialnymi za to służbami z poszczególnych państw członkowskich strefy Schengen⁹⁹. W tym celu zdecydowano o usprawnieniu i wzmocnieniu infrastruktury teleinformatycznej, lepszym wykorzystaniu dostępu do baz danych oraz poprawie bezpieczeństwa dokumentów. Polskie władze uzyskały przede wszystkim dostęp do SIS (w wersji SISone4ALL)¹⁰⁰ oraz do VIS. Polska – stając się stroną Konwencji o Europolu – uzyskała również

⁹⁷ Decyzja nr 574/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 maja 2007 r. ustanawiająca Fundusz Granic Zewnętrznych na lata 2007–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, Dz.Urz. UE 2007, L 144, s. 22.

⁹⁸ M. Drożdżikowska, *op.cit.*, s. 11.

⁹⁹ A. Hebda, P. Hofman, *Przygotowanie organów administracji publicznej do współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen – budowa Polskiego Komponentu SIS*, [w:] *Polska w strefie Schengen – refleksje po pierwszym roku członkostwa*, Raport MSWiA, Warszawa 2008 r., s. 24.

¹⁰⁰ Rozwiązanie to polegało na przyjęciu przez nowe państwa członkowskie UE i zaadaptowaniu kopii systemu funkcjonującego w Portugalii i podłączeniu ich do Systemu Informacyjnego Schengen pierwszej generacji (SIS 1+). W ten sposób uniknięto oczekiwania na uruchomienie przez Komisję SIS II. Projekt SISone4ALL jest rozwiązaniem tymczasowym. Przystanie funkcjonować po zakończeniu budowy przez Komisję oraz poszczególne państwa członkowskie nowego SIS II, co prawdopodobnie nastąpi w 2009 r.

dostęp do baz informatycznych tego urzędu¹⁰¹. Szacuje się, że SG dokonuje średnio 5 tys. zapytań na godzinę (w szczycie średnio 11 tys. zapytań na godzinę), zaś policja ok. 13 tys. wpisów miesięcznie, zaś sprawdzeń do 110 tys. na dobę¹⁰². Dzięki wymianie informacji w ramach Schengen zatrzymano w Polsce w ciągu 2008 r. aż 100 osób uznanych w innych krajach za zaginione. Z kolei 250 osób zaginionych w Polsce odnalazło się za granicą¹⁰³.

Lata 2004–2009 to również okres intensywnych prac nad podniesieniem bezpieczeństwa dokumentów, zwłaszcza dokumentów tożsamości oraz dokumentów podróży. Obowiązki administracyjne wynikające z przyjęcia członkostwa w UE oraz wejścia do strefy Schengen spowodowały odpowiednie zmiany w przepisach prawnych. Rozpoczęto wydawanie nowych, lepiej zabezpieczonych przed fałszowaniem dowodów osobistych oraz dokumentów paszportowych zawierających podstawową cechę biometryczną (wizerunek twarzy wpisany w mikroprocesorze paszportu). Dokument nowego wzoru o wysokim standardzie technologicznym, poza spełnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w UE, podnosi także prestiż Polski na arenie międzynarodowej, ponieważ był on jednym z najnowocześniejszych na świecie. Posiadał nadto bardzo praktyczne zastosowanie, gdyż ułatwiał podróżowanie po świecie obywatelom RP¹⁰⁴.

Istotnym faktem, który ma spore znaczenie dla ochrony granic zewnętrznych, było ulokowanie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex) w Warszawie. Agencja ta osiągnęła gotowość operacyjną w październiku 2005 r. Polska udzieliła Frontexowi niezbędnego wsparcia, związanego z rozpoczęciem działalności. Umieszczenie tej agencji w Warszawie to czynnik wzmacniający pozycję Polski w związku z koordynacją działań zabezpieczających granice zewnętrzne¹⁰⁵.

Efekty realizacji wspólnej polityki wizowej i azylu w Polsce

Jak zostało wcześniej wspomniane, konieczność realizacji przez Polskę postanowień wynikających z Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen spowodowała wprowadze-

¹⁰¹ A. Grzelak, *Bilans kosztów i korzyści pięciu lat członkostwa Polski w UE – bezpieczeństwo wewnętrzne i przystąpienie do Schengen*, ekspertyza przygotowana dla Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008 r., s. 11.

¹⁰² W.R. Wiewiórowski, *System Informatyczny Schengen i System Informacji Wizowej*, WPIA Uniwersytet Gdański, 2007 r.

¹⁰³ *Po wejściu...*, „Rzeczpospolita”, *op.cit.*

¹⁰⁴ Od 1 stycznia 2009 r. rząd Kanady zniósł wizy dla obywateli Polski posiadających paszport biometryczny: *Kanada zniosła nam wiz, ale tylko dla wybranych*, „Dziennik”, <http://www.dziennik.pl>, pobrano 5 stycznia 2009 r.

¹⁰⁵ Przykłady operacji, w których uczestniczyła Polska: Gordius – 2007 r. – sprawa dotycząca nielegalnych migrantów z Mołdawii, współudział polegał na pomocy przy identyfikacji fałszywych dokumentów tożsamości; Poseidon 2006 – czerwiec 2006 r. – akcja dotycząca zwalczania handlu ludźmi, udział polegał przede wszystkim na wymianie informacji; Niris – czerwiec 2007 r. – działania podjęte w związku ze wzrostem nielegalnej migracji z Chin i Indii – przesłuchania na przejściach granicznych, w tym na lotnisku w Warszawie; FIFA 2006 – pomoc służbom niemieckim w związku z organizacją mistrzostw świata w piłce nożnej.

nie wiz dla obywateli państw trzecich Europy Wschodniej. Mechanizm wizowy Schengen stał się bezpośrednim skutkiem obniżeniem ruchu osobowego na granicach wschodnich. W 2008 r. na granicy wschodniej (bez Litwy) oraz na lotniskach i w portach zarejestrowano 6,6 mln cudzoziemców wjeżdżających do Polski spoza strefy Schengen. SG odnotowała 2,4 mln przyjazdów obywateli Ukrainy, 1,6 mln obywateli Białorusi i 0,8 mln obywateli Rosji, co stanowiło spadek odpowiednio o 56,2%, 57,4% i 52,4% w porównaniu z 2007 r.¹⁰⁶

Warto jednak zauważyć, że polski rząd podjął w ostatnich latach spory wysiłek, by wprowadzony system był jak najmniej uciążliwy dla wschodnich sąsiadów Polski, nienależących do UE¹⁰⁷. Polska poczyniła znaczne inwestycje, rozbudowując sieć konsulatów. Obecnie na Ukrainie funkcjonuje ich pięć – we Lwowie, Łucku, Kijowie, Odessie i Charkowie, w Rosji cztery – w Moskwie, Sankt Petersburgu, Irkucku oraz Kaliningradzie, na Białorusi trzy – w Mińsku, Brześciu i Grodnie. Podjęto także działania w kierunku otwarcia nowych placówek. W II połowie 2009 r. przewiduje się otwarcie nowej siedziby Konsulatu Generalnego we Lwowie. Przygotowywana jest również nowa siedziba dla Konsulatu Generalnego RP w Łucku. Sukcesem Polski w łagodzeniu konsekwencji wejścia w życie przepisów wizowych związanych z funkcjonowaniem w strefie Schengen było też wprowadzenie tzw. Karty Polaka dla obywateli państw trzecich pochodzenia polskiego.

Uzyskanie przez Polskę statusu państwa członkowskiego i możliwość uczestniczenia w procesie decyzyjnym dotyczącym kształtu przepisów prawnych regulujących te zagadnienia umożliwi władzom polskim wpływanie na rozstrzygnięcia legislacyjne UE. Rząd polski zaangażowany był w kontynuowanie wysiłków w ramach UE na rzecz dokonania obniżenia do wysokości 35 euro opłaty dla obywateli Białorusi za rozpatrzenie wniosków i wydanie wiz jednolitych Schengen. Powodzenie tej inicjatywy na początku 2009 r. było wysoce prawdopodobne, ponieważ wprowadzenie takiego rozwiązania popierały również pozostałe państwa Grupy Wyszehradzkiej, republiki nadbałtyckie i państwa skandynawskie. Minister Spraw Zagranicznych, aby złagodzić skutki wzrostu opłat za wydanie wiz jednolitych dla całego obszaru Schengen, podjął decyzję o obniżeniu od 1 listopada 2008 r. opłaty za rozpatrzenie wniosku o wizę krajową do 20 euro¹⁰⁸. Polska, w porozumieniu z Węgrami i Słowacją, podjęła także na forum UE intensywne zabiegi w sprawie nowelizacji rozporządzenia¹⁰⁹ o małym ruchu granicznym.

¹⁰⁶ Dane pochodzą z: Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o sytuacji gospodarczo-społecznej kraju rok 2008*, Warszawa 2009 r.

¹⁰⁷ W I kwartale 2008 r. urzędy konsularne RP na Ukrainie przyjęły 71 985 wniosków wizowych i wydały 2174 decyzji o odmowie wydania wizy. Odsetek odmów wynosi więc zaledwie 3,3%. W okresie tym wydano łącznie 63 295 wiz; źródło: odpowiedź na interpelację poselską nr 2332 z 20 maja 2008 r. w sprawie ruchu granicznego między Polską a Ukrainą po wstąpieniu Polski do strefy Schengen, <http://www.sejm.gov.pl>, pobrano 15 stycznia 2009 r.

¹⁰⁸ Dane udostępnione przez Departament Konsularny i Polonii w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

¹⁰⁹ Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 z 20 grudnia 2006 r. o małym ruchu granicznym (Dz.Urz. UE 2006 L 405, s. 3).

Kolejna kwestia, o którą zabiegali przedstawiciele polskich władz w UE, to dążenie do możliwie szybkiego zakończenia negocjacji w sprawie zawarcia umów o małym ruchu granicznym ze wschodnimi sąsiadami i pilnego ich wdrożenia. Należy mieć na uwadze, iż pomyślna realizacja tego zadania zależała nie tylko od determinacji strony polskiej, lecz również stanowiska zainteresowanych państw, prezentowanego podczas tych negocjacji. Podjęte zostały konkretne działania prawne, zmierzające do realizacji tego celu¹¹⁰. Celem wspólnych działań było dokonanie takich zmian w stosownym rozporządzeniu, które pozwoliłyby na rozszerzenie zasięgu strefy przygranicznej i stosowanie wobec cudzoziemców przyjeżdżających w ramach małego ruchu granicznego wymogu posiadania polis ubezpieczeniowych, podobnie jak miało to miejsce w przypadku przyjazdów na podstawie wiz. Nowelizacja rozporządzenia wymagała pozyskania przychylności Komisji Europejskiej i pozostałych państw członkowskich UE¹¹¹. Na początku 2009 r. Polska podejmowała intensywne działania w tym zakresie.

Uzyskanie przez Polskę członkostwa w UE miało wpływ na liczbę postępowań w sprawie ochrony udzielanej cudzoziemcom. Jednocześnie na podstawie danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców (UDSC)¹¹² wynika, iż samo wejście do strefy Schengen nie wpłynęło na uregulowania prawne oraz praktykę orzeczniczą w tym zakresie. Spowodowało natomiast znaczący wzrost liczby złożonych w 2007 r. w Polsce wniosków o nadanie statusu uchodźcy¹¹³.

Zaobserwowano także zwiększoną liczbę stosowania nowych form niezgodnych z prawem zachowań, które prowadzą do zwiększenia nielegalnej migracji. Na przykład zostały odnotowane takie zjawiska, jak wzrost fikcyjnych małżeństw zawieranych przez obywateli RP oraz składanie przez obywateli państw trzecich deklaracji podjęcia nauki w rzeczywistości fikcyjnej. Na przestrzeni lat 2007–2008 stwierdzono również wzrost nadużywania procedury uchodźczej, jako formy pozwalającej na legalny wjazd na terytorium RP oraz czasową legalizację pobytu¹¹⁴.

¹¹⁰ 28 marca 2008 r. rząd RP podpisał umowę z Ukrainą o zasadach małego ruchu granicznego, z uwagi na zastrzeżenia zgłoszone przez Komisję proces ratyfikacji przedłużył się, jednakże 22 grudnia 2008 r. w Warszawie doszło do podpisania protokołu zmieniającego umowę o zasadach małego ruchu granicznego, oba porozumienia zostały przekazane do ratyfikacji. Po zakończeniu procedur wewnętrznych wejdą w życie. W przypadku Białorusi w dniach 16–17 grudnia 2008 r. przeprowadzono w Mińsku czwartą rundę negocjacyjną, która pomogła uzgodnić kształt projektu umowy. Konieczne są jeszcze konsultacje z KE. Z Federacją Rosyjską negocjacje o zasadach małego ruchu granicznego rozpoczęto w Moskwie 21 lipca 2008 r. Powyższe dane zostały udostępnione przez Departament Konsularny i Polonii w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

¹¹¹ 24 listopada 2008 r. Wiceprezes Rady Ministrów, Grzegorz Schetyna przekazał Wiceprzewodniczącemu KE odpowiedzialnemu za obszar sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, Jacques'owi Barrotowi stanowisko Polski o celowości modyfikacji rozporządzenia WE nr 1931/2006.

¹¹² Informacje statystyczne pochodzą z Urzędu do Spraw Cudzoziemców: <http://www.udsc.gov.pl>.

¹¹³ Wnioskami o nadanie statusu uchodźcy zostało w 2007 r. objętych 10 048 osób. W porównaniu do roku 2006 nastąpił wzrost liczby złożonych wniosków o około 45% oraz wzrost liczby osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy o około 41%.

¹¹⁴ Dane udostępnione przez Departament Bezpieczeństwa Publicznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Wyraźne tendencje wzrostowe odnotowano w miesiącach poprzedzających akcesję do strefy Schengen¹¹⁵. Zjawiska te były przede wszystkim skutkiem obaw cudzoziemców, iż po wejściu Polski do strefy Schengen wjazd na terytorium naszego kraju i wystąpienie z wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy zostaną utrudnione lub wręcz nawet uniemożliwione. Dostęp do procedury statusowej nie został tymczasem w żaden sposób ograniczony. Rozstrzygnięcia prawne regulujące tę materię pozostały nadal wiążące. Przystąpienie do strefy Schengen nie zwolniło Polski z zobowiązań wynikających z przepisów rozporządzenia ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego (tzw. Dublin II)¹¹⁶.

Bezpieczeństwo wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości

Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego

Zniesienie stałych kontroli na granicach wewnętrznych UE oznaczało również objęcie Polski możliwością współpracy w formule opisanej w Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen, m.in. wzmocnienie współpracy policyjnej. Polscy funkcjonariusze ściśle i na bieżąco współpracowali z funkcjonariuszami z państw sąsiadujących (Czech, Słowacji, Niemiec i Litwy). Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen dostarczała polskim służbom wiele instrumentów w tym zakresie, m.in. pościg i obserwację transgraniczną¹¹⁷. Istotne znaczenie w tym zakresie współpracy odgrywa wymiana informacji. Polsko-Niemieckie Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policji i Służb Celnych w Świecku było jednym z kilku punktów wymiany informacji, funkcjonujących na polskiej granicy wewnętrznej. Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policji i Służb Celnych odgrywało ważną rolę w wymianie informacji pomiędzy służbami Polski i RFN¹¹⁸. Do 31 sierpnia 2008 r. do Centrum wpłynęło 9837 zapytań, w tym 3271 zapytań skierowano przez stronę polską do partnera

¹¹⁵ Przykładowo we wrześniu 2007 r. złożonych zostało 478 wniosków obejmujących 1087 osób, w październiku – 473 wnioski obejmujące 1023 osoby, w listopadzie – 572 wnioski dotyczące 1354 osób, w grudniu 1028 wniosków dotyczących 2466 osób. Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców.

¹¹⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego (tzw. Dublin II; Dz.Urz. 2003 L 50, s. 1 ze zm.).

¹¹⁷ Nie wypracowano jeszcze doświadczeń z prowadzeniem wspólnych operacji transgranicznych, ponieważ nadal trwają prace nad dostosowaniem umów dwustronnych między Polską a państwami sąsiadującymi, które dostosowałyby przepisy do rozwiązań przewidzianych w Konwencji wykonawczej do Układu Schengen w zakresie obserwacji czy pościgu transgranicznego. Pierwsze tego typu działania są jednak przeprowadzane i przynoszą bardzo zachęcające rezultaty.

¹¹⁸ Razem pracuje tu 39 niemieckich i 24 polskich funkcjonariuszy różnych służb: policjanci federalni, celnicy, policjanci z Brandenburgii, z Saksonii i Meklemburgii-Pomorza Przedniego. Obsadę placówki ze strony polskiej stanowią funkcjonariusze policji, SG i SC.

niemieckiego, natomiast 6566 zapytań skierowano ze strony niemieckiej do strony polskiej¹¹⁹.

Należy podkreślić, że nieformalna wymiana informacji w ramach Europolu rozpoczęła się jeszcze przed wejściem samej umowy w życie, szczególnej dynamiki nabrała jednak po wejściu Polski do UE. Podjęcie współpracy związane było także z odpowiednim przygotowaniem kadrowym¹²⁰. Polska brała także aktywny udział w praktycznym wymiarze współpracy¹²¹. W raporcie z działalności Europolu w 2004 r.¹²² wskazano, że ogólna liczba wniosków przekazanych przez polskie biuro łącznikowe zwiększyła się dwukrotnie w porównaniu z poprzednimi latami, a głównym obszarem zainteresowania były nielegalny przemyt narkotyków oraz fałszowanie pieniędzy. Zaobserwowano również wzrost liczby informacji przekazanych przez polską policję i SG. Biuro łącznikowe koordynowało kilka dwustronnych i wielostronnych operacji, z udziałem polskiej policji. W raporcie z działalności Europolu w 2005 r.¹²³ odnotowano podwojenie liczby spraw.

Główne dziedziny zainteresowania to fałszowanie pieniędzy i innych środków płatniczych¹²⁴. W 2006 r. Centralne Biuro Śledcze (CBS) wykryło nielegalną drukarnię sfałszowanych euro i dolarów, w tymże roku polska policja prowadziła również działania przeciwko międzynarodowym grupom pedofilów, operacja była częścią działań na ogólnoeuropejską skalę, koordynowaną przez Europol. W wyniku przeprowadzonych działań zatrzymano 16 osób podejrzanych o posiadanie dziecięcej pornografii, jak również 35 komputerów i ponad 4000 płyt CD¹²⁵. W 2007 r. polska policja uczestniczyła w operacji „Hydra” wymierzonej w rozpowszechnianie pornografii dziecięcej przez Internet¹²⁶. Efekty tych wysiłków znajdują odzwierciedlenie w danych statystycznych¹²⁷.

¹¹⁹ M. Drożdżikowska, *Schengen z perspektywy...*, op.cit., s. 12.

¹²⁰ Programy te to: „Awareness” – przeszkolono 60 funkcjonariuszy polskich organów ochrony porządku prawnego z zakresu podstawowej oraz specjalistycznej wiedzy dotyczącej funkcjonowania organizacji; „Enlargement” – szkolenia w zakresie krytycznych obszarów działania Europolu w kontekście rozszerzania katalogu podmiotowego współpracy przez Europol – dotyczyły m.in. kwestii prawnych, bezpieczeństwa przekazywanych i zbieranych informacji, kadr i personelu, szeroko rozumianych systemów i narzędzi informatycznych oraz problematyki finansowania i kosztów; „Phare 2002” – realizowana była umowa bliźniacza (tzw. twinningowa) pomiędzy Polską a RFN, która miała na celu szkolenie polskich funkcjonariuszy.

¹²¹ Liczba wymienianych informacji przez Policję kanałem Europolu to: 2004 r. – 253; 2005 r. – 2302; 2006 r. – 2659; 2007 r. – 3659; 2008 r. – 3721.

¹²² European Police Office (Europol), *Annual Report 2004*, s. 30, <http://www.europol.europa.eu>.

¹²³ European Police Office (Europol), *Annual Report 2005*, s. 35, <http://www.europol.europa.eu>.

¹²⁴ Polskie biuro łącznikowe było zaangażowane w koordynację udziału służb polskich w operacji europejskiej *Icebreaker*, dotyczącej pornografii dziecięcej. Z raportu z działalności Europolu w 2006 r. wynika również, że Europol i Eurojust wsparły włoskie i polskie działania przeciwko przemytnikom ludzi (operacja „Promised land”). Wskazano na serię zatrzymań przeprowadzonych jednocześnie we Włoszech i w Polsce, które były wynikiem efektywnej współpracy policji włoskiej i polskiej, zwłaszcza w regionie Bari i Foggia we Włoszech.

¹²⁵ A. Grzelak, *Bilans kosztów...*, op.cit., s. 20.

¹²⁶ Policjanci w 13 województwach przeszukali 32 domy, mieszkania oraz firmy prywatne i instytucje publiczne. Rezultatem przeszukiwań było zabezpieczenie 34 jednostek centralnych i laptopów, 24 wymiennych twardych dysków, ponad pięć tysięcy płyt CD/DVD, 307 dyskietek, 56 kaset VHS, 3 odtwarzacze mp3, karty pamięci, 2 telefonów komórkowych oraz aparatu fotograficznego. 29 osób, które ściągały z Internetu lub posiadały materiały pornograficzne z udziałem dzieci, zostało zatrzymanych.

¹²⁷ Od początku roku 2008 popełniono w Polsce ponad pół miliona przestępstw, czyli o 10% mniej niż rok wcześniej – wynika z danych Komendy Głównej Policji. Zdecydowaną większość sprawców udało się ustalić. Policyjne statystyki pokazują, że w kraju jest coraz bezpieczniej. Największą poprawę można zauważyć, porównując dane dotyczące kradzieży aut. Przez pierwsze pół roku 2008 ukradziono ich 8334. To prawie o jedną czwartą mniej niż w roku 2007. Wyraźna poprawa nastąpiła w przypadku przestępstw narkotykowych (spadek o 22%) oraz korupcyjnych (spadek ponad 20%). Źródło: *W Schengen nam bezpieczniej*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl>, pobrano 5 stycznia 2009 r.

Zniesienie kontroli granicznej w UE usprawniło wymianę handlową oraz swobodę przemieszczania się obywateli. Pojawiło się w związku z tym zagrożenie, że zorganizowane grupy przestępcze wykorzystają otwartość UE dla realizacji swoich celów. Negatywne efekty otwarcia granic zostały w dużym stopniu zlikwidowane. Był to jeden z głównych celów wzmocnienia współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Zwalczanie przestępczości zorganizowanej stało się skuteczniejsze dzięki stworzeniu odpowiednich instytucji. Powstały, niekiedy jeszcze przed akcesją, dodatkowe struktury, które wspierają organy odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa. Przykładem są Krajowe Centrum Informacji Kryminalnej, Generalny Inspektor Informacji Finansowej czy też Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. Zostały one powołane do życia w związku z koniecznością dostosowania skuteczności do wymagań europejskiej współpracy.

Jednym z działań zmierzających do ograniczenia działalności zorganizowanych grup przestępczych było powołanie w grudniu 2008 r. Biura do Spraw Odzyskiwania Mienia Pochodzącego z Przystępstwa (BOM). Biuro usytuowano w strukturze policji, zaś głównym celem działalności BOM była koordynacja działań mających prowadzić do wykrywania i zajmowania korzyści pochodzących z przestępstwa oraz innego mienia należącego do przestępców. Istniała potrzeba, aby te informacje były szybko wymieniane pomiędzy państwami członkowskimi UE. Stworzono więc możliwość bezpośredniej komunikacji między tymi organami. Do realizacji tych celów w Polsce służyło właśnie BOM.

Polska, uzyskując 1 maja 2004 r. członkostwo UE, przyjęła na siebie szereg zobowiązań, w tym m.in. konieczność współdziałania i współuczestniczenia w ogólnoeuropejskim systemie zwalczania terroryzmu. Dokonano wielu zmian, szczególnie w dziedzinie prawa, przeprowadzono reformy organizacyjne, podjęto liczne działania na forum międzynarodowym i wewnętrznym¹²⁸. W zakresie dostosowań prawnych najważniejsze działania miały miejsce w 2004 r., kiedy to przyjęto zmiany w przepisach ustaw, wdrażając do prawa polskiego postanowienia UE, w szczególności dyrektywę ramową w sprawie zwalczania terroryzmu czy też dyrektywę ramową w sprawie europejskiego nakazu aresztowania¹²⁹. Od 1 października 2008 r. rozpoczęło w Polsce swoją działalność nowoczesne Centrum Antyterrorystyczne (CAT), którego zadaniem była m.in. koordynacja i wspomaganie procesów decyzyjnych w przypadku zagrożenia atakiem terrorystycznym czy też koordynacja działań zmierzających do zweryfikowania informacji o zagrożeniach terrorystycznych.

¹²⁸ M. Narojek, *Polska w UE – korzyści w walce z terroryzmem*, opracowanie dostępne na stronie <http://www.terroryzm.com>, pobrane 10 sierpnia 2008 r.

¹²⁹ Ustawą z 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 93, poz. 889), która weszła w życie z momentem przystąpienia Polski do UE, do Kodeksu karnego wprowadzono definicję przestępstwa o charakterze terrorystycznym (art. 115 § 20 k.k.).

Z dniem 1 maja 2004 r. Polska stała się częścią unii celnej i została objęta wspólną taryfą celną, a zatem polska administracja celna stała się odpowiedzialna za pobieranie i odprowadzenie bezpośrednio do budżetu UE wpływów z ceł oraz innych należnych opłat związanych z obrotem towarami na zewnętrznych granicach UE. Rola administracji celnej po przystąpieniu Polski do UE uległa zasadniczej przemianie. Na służby celne nałożone zostały nowe obowiązki, związane z naliczaniem i poborem akcyzy oraz granicznego podatku VAT. W obecnych warunkach SC w szerszym zakresie ułatwia legalną działalność gospodarczą i wspiera konkurencyjność całej gospodarki wspólnotowej, chroniąc rynek przed nieuczciwym i nielegalnym handlem oraz zabezpieczając interesy finansowe Wspólnoty i państw członkowskich¹³⁰. SC pomaga również w zarządzaniu granicą zewnętrzną UE¹³¹, współpracując z innymi służbami w Polsce w celu zwalczania nadużyć, zorganizowanej przestępczości transgranicznej i terroryzmu.

Nowe otoczenie prawne spowodowało aktywniejszy udział we współpracy z partnerami z UE. Od 2004 r. przeprowadzono 20 wspólnych operacji celnych, z tego przez stronę polską organizowane były dwie: „Pallas” i „Mateusz”¹³². Polska administracja celna uczestniczyła również w misji doradczo-szkoleniowej UE na granicy Mołdowy i Ukrainy, przedstawiciele SC brali też udział w europejskiej misji praworządności w Kosowie (EULEX Kosowo). Podjęto także stałą współpracę z dotychczasowymi partnerami z sąsiednich państw spoza UE, takich jak Ukraina, Białoruś czy Rosja.

Podsumowując dokonania władz w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego, należy stwierdzić, że dzięki uzyskaniu statusu państwa członkowskiego UE, a szczególnie w związku z rozszerzeniem strefy Schengen, wprowadzono skuteczne mechanizmy współpracy, szczególnie z partnerami z państw sąsiednich. Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen ułatwiła nawiązanie współpracy, stanowiła bezpośrednią podstawę prawną działań, które były podejmowane szybciej i w sposób mniej sformalizowany. Dostęp do baz danych, ciągłe szkolenia czy też prowadzone z powodzeniem wspólne operacje wzmocniły skuteczność organów ścigania w walce o poprawę bezpieczeństwa Polski.

¹³⁰ Na mocy aktualnego zarządzenia Ministra Finansów SC RP składa się z 16 izb celnych, 46 urzędów celnych, 159 oddziałów, w tym 55 obsługujących przejścia graniczne. Poziom zatrudnienia na stan III kwartał 2008 r. to 15 666. Dane udostępnione przez Departament Polityki Celnej w Ministerstwie Finansów.

¹³¹ W 2007 r. w związku ze zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych konieczne stało się alokowanie sił i środków służby celnej w związku z nowymi zadaniami na granicy wschodniej RP i w portach lotniczych, co umożliwiło efektywniejsze wypełnianie powierzonych służbie celnej obowiązków. W okresie od 30 kwietnia 2004 r. do 1 stycznia 2008 r. łącznie w czterech izbach celnych, usytuowanych na wschodniej i północnej granicy Polski, tj. w Białej Podlaskiej, Białymstoku, Olsztynie i Przemyślu, obsada etatowa wzrosła o 901 etatów, w tym w Izbie Celnej w Białej Podlaskiej o 214 etatów. Źródło: odpowiedź na interpelację poselską nr 350 z 28 stycznia 2008 r., <http://www.sejm.gov.pl>, pobrano 15 stycznia 2009 r.

¹³² Operacja „Pallas” organizowana w 2006 r. we współpracy z administracją celną niemiecką i holenderską oraz CBŚ KGP przy udziale 20 państw, w tym także Białorusi, Mołdowy, Norwegii, Rosji i Ukrainy. Kolejna operacja – „Mateusz” została zorganizowana w 2007 r. również we współpracy z CBŚ KGP oraz z administracjami celnymi Wielkiej Brytanii i Niemiec. Celem było zwalczanie przemytu wyrobów tytoniowych. Udział brało 24 państw. Dane udostępnione przez Departament Polityki Celnej w Ministerstwie Finansów.

Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i handlowych

Rozwijanie współpracy sądowej w sprawach cywilnych dla obywateli UE oznacza możliwość skuteczniejszego dochodzenia swoich praw przed sądami powszechnymi, w szczególności w sprawach, gdzie pojawia się element transgraniczny. Oznacza to, iż w tego typu sprawach prowadzonych przed polskimi sądami obywatele polscy, będący stronami takich postępowań, będą mieli pewność wykonania wyroków sądów polskich za granicą. Dzięki temu powstała możliwość uniknięcia zwykle znacznie wyższych kosztów prowadzenia takich postępowań przed sądami zagranicznymi. Dlatego też tak ważne było dla obywateli i przedsiębiorców rozwijanie współpracy sądowej w sprawach cywilnych i handlowych.

Reguły współpracy sądowej w sprawach cywilnych i handlowych zostały oparte na zasadzie równej wartości i pozycji systemu sądownictwa w poszczególnych państwach członkowskich. Najszybciej odczuwalne dla obywateli było objęcie Polski aktami prawnymi dotyczącymi wykonywania orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych¹³³, zapewniające obywatelom polskim możliwość egzekwowania wyroków sądów polskich za granicą, jak również przystąpienie do konwencji o prawie właściwym dla zobowiązań umownych¹³⁴. W ostatnich latach w UE przyjęto wiele rozporządzeń, które dotyczą tych kwestii¹³⁵. Polski wymiar sądownictwa poczynił wszelkie starania, aby krajowe regulacje były odpowiednio przygotowane na chwilę rozpoczęcia obowiązywania wspólnotowych aktów prawnych¹³⁶.

W samej UE toczyły się prace nad dalszymi rozporządzeniami – uzgodniono politycznie projekt rozporządzenia w sprawie jurysdykcji krajowej, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach alimentacyjnych i współpracy w dziedzinie zobowiązań alimentacyjnych¹³⁷, które regulowałoby nie tylko kwestie jurysdykcji, lecz również prawo właściwe w sprawach alimentacyjnych. Pozytywnie należy ocenić fakt przyjęcia aktów o uproszczonym postępowaniu w sprawach alimentacyjnych.

¹³³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych, Dz.Urz. WE 2001 L 12, s. 1–23.

¹³⁴ Obecnie zastępowana rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I), Dz.Urz. UE 2008 L 177, s. 6–16.

¹³⁵ Rozporządzenie (WE) nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lipca 2007 r. dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych (Rzym II), Dz.Urz. UE 2007 L 199, s. 40–49, jak również Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I), Dz.Urz. UE 2008 L 177, s. 6–16.

¹³⁶ Wprawdzie akty prawa wspólnotowego rangi rozporządzenia nie wymagają implementacji do krajowego porządku prawnego, to jednak koniecznym jest dostosowanie prawa krajowego w związku z wykonywaniem przez RP obowiązków wynikających z uchwalenia rozporządzenia Rzym I i Rzym II. Ma się to dokonać w drodze uchwalenia projektu ustawy – Prawo prywatne międzynarodowe. Zakłada on, że całość nowej ustawy ma wejść w życie 17 grudnia 2009 r., tj. z dniem rozpoczęcia stosowania rozporządzenia Rzym I. Natomiast 11 stycznia 2009 r., tj. z dniem rozpoczęcia stosowania rozporządzenia Rzym II, wszedł w życie fragment ustawy, który zmienia art. 31 ustawy z 1965 r. regulujący prawo właściwe dla zobowiązań niewynikających z czynności prawnych oraz mający uchylić przepisy kolizyjne zamieszczone w ustawach szczególnych (Prawo lotnicze, Prawo morskie) objęte zakresem rozporządzenia Rzym II. Dane udostępnione przez Departament Współpracy Międzynarodowej i Prawa Europejskiego w Ministerstwie Sprawiedliwości.

¹³⁷ Ostateczny tekst został przyjęty przez Radę 16 grudnia 2008 r. – COM (2005) 649 final.

Jednym z aspektów współpracy sądowej w sprawach cywilnych, mającym znaczenie dla obywateli, była możliwość skorzystania z prawa pomocy w postępowaniu cywilnym w państwach członkowskich UE¹³⁸. Proponowane w przepisach prawa europejskiego rozwiązania gwarantowały obywatelom RP przyznanie pomocy prawnej, obejmującej zwolnienia od kosztów sądowych, ustanowienie adwokata albo radcy prawnego oraz pokrycie niezbędnych wydatków (np. koszty podróży, koszty tłumaczeń)¹³⁹.

Taki stan prawny niewątpliwie przyczynia się do poprawy sytuacji jednostki w przypadku konieczności przeprowadzenia postępowania za granicą. Negocjacje w kwestiach związanych zwłaszcza z prawem rodzinnym wyraźnie jednak pokazują, że nadal istniało wiele problemów, które wymagały rozwiązania. Kwestie te były m.in. związane z faktem, że prawo rodzinne jest dziedziną szczególnie związaną z krajową kulturą prawną czy też tradycjami państw członkowskich.

Współpraca sądowa w sprawach karnych

Współpraca sądowa w sprawach karnych ma na celu zwiększenie skuteczności wymiaru sprawiedliwości w zakresie prawa karnego, aby podnieść szeroko pojęte bezpieczeństwo obywateli. Państwa członkowskie UE zmierzają do zniesienia barier dla ścigania karnego i wykonywania orzeczeń sądów wynikających z obywatelstwa lub miejsca pobytu przestępcy, miejsca położenia jego majątku. Wśród celów dodatkowych wymienia się ochronę interesów finansowych Wspólnot i państw członkowskich oraz zapewnienie prawidłowego funkcjonowania demokratycznych procedur. Realizacja powyższych celów wywiera pozytywne skutki zarówno dla społeczeństwa, jak i dla krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości. W tym kontekście należy skoncentrować się na skutkach dwóch konkretnych i najbardziej skutecznych przejawów współpracy sądowej w sprawach karnych, a mianowicie na współpracy instytucjonalnej w ramach Eurojustu oraz na wykorzystaniu instrumentu europejskiego nakazu aresztowania.

Polska rozpoczęła współpracę z Europejską Jednostką ds. współpracy sądowej UE, tzw. Eurojustem¹⁴⁰ jeszcze przed uzyskaniem członkostwa w UE, ale dopiero w momen-

¹³⁸ Dyrektywa Rady 2003/8/WE z 27 stycznia 2003 r. w celu usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimalnych wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w sporach o tym charakterze, Dz.Urz. WE 2003 L 26, s. 41–47 ze zm.

¹³⁹ Ministerstwo Sprawiedliwości nie dysponuje danymi statystycznymi, dotyczącymi występowania obywateli innych państw przed sądami polskimi oraz występowania obywateli polskich przed sądami innych państw w sprawach cywilnych. Niemożliwym jest również uzyskanie w tym zakresie informacji od państw Unii Europejskiej. Hipotetycznie jedynie zakłada się, że w ciągu roku spraw tego rodzaju może być około 50 tysięcy. Zob. uzasadnienie do druku sejmowego nr 3261 (IV kadencja Sejmu).

¹⁴⁰ Eurojust utworzony został na mocy decyzji Rady 2002/187/WSiSW (zmienionej decyzją 2003/659/WSiSW) Dz.Urz. WE 2002 L 63, s. 1–13 oraz Dz.Urz. WE 2003 L 245, s. 44–46.

cie przystąpienia do UE stała się pełnoprawnym uczestnikiem współpracy w tej formule. Eurojust jest instytucją nową, do której zadań należy wzmocnienie współpracy i poprawa koordynacji między właściwymi władzami państw członkowskich w zakresie dochodzenia i ścigania. Ponadto ułatwianie realizacji międzynarodowej wzajemnej pomocy w sprawach karnych i pomoc w realizacji wniosków o ekstradycję. Polska współpraca z Eurojustem rozwijała się powoli, stopniowo nabierając coraz większego znaczenia praktycznego. Jako przykład działania, w które zaangażowany został Eurojust po 2004 r. podaje się koordynację współpracy z organami włoskimi w sprawie obozów pracy we Włoszech, kiedy to Eurojust służył pomocą w wymianie informacji i zorganizowaniu spotkań. Efektem współpracy było połączenie postępowań przygotowawczych w zakresie zawiadomień w sprawach o oszustwa, a także wszczęcie jednocześnie w Polsce i we Włoszech śledztw dotyczących handlu ludźmi¹⁴¹. Z rokrocznych sprawozdań z działalności Eurojustu wynika, że następował systematyczny wzrost udziału zarejestrowanych spraw polskich¹⁴².

Europejski nakaz aresztowania (ENA) to procesowe żądanie wydania osoby podejrzanej w celu przeprowadzenia postępowania karnego przed sądem krajowym. Efektywne korzystanie z ENA wymagało nowelizacji art. 55 ust. 1 Konstytucji RP, który przewidywał zakaz ekstradycji obywatela polskiego. Wątpliwości co do charakteru ENA musiał rozwiązać Trybunał Konstytucyjny. W porównaniu z procedurą ekstradycji wydanie na podstawie europejskiego nakazu aresztowania trwa o wiele krócej¹⁴³, gdyż odbywa się na drodze współpracy sądowej, omijając całkowicie władze polityczne. W 2007 r. polskie sądy wydały 3479 ENA, zaś w I półroczu 2008 r. już 2004. To o ponad 1000 więcej niż w roku 2006, kiedy Polska także prowadziła w unijnych statystykach pod względem liczby wydanych ENA (2355)¹⁴⁴. Na podstawie tych przepisów został przekazany do Wielkiej Brytanii m.in. Jakub T., skazany przez sąd w Exeter i odesłany do Polski celem odbycia orzeczonej kary.

Podsumowanie

W niniejszym rozdziale opisano doświadczenia Polski jako państwa członkowskiego UE w odniesieniu do problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego. Okres

¹⁴¹ www.policja.pl/download.php?s=1&id=6890.

¹⁴² Polska zarejestrowała w Eurojustie w 2006 r. 12 spraw, zaś w 2007 r. – 18 spraw. Z kolei do polskiego przedstawiciela zwrócono się w 2006 r. 60 razy, zaś w 2007 r. – 100 razy. Polska zgłosiła 4 wnioski o spotkania koordynacyjne w 2007 r., zaś zaproszona została do udziału w 8 spotkaniach – Sprawozdanie z działalności Eurojustu za 2007 r., http://eurojust.europa.eu/press_releases/annual_reports/2007/Annual_Report_2007_PL.pdf.

¹⁴³ Tradycyjna procedura ekstradycji trwa nawet ponad rok. ENA pozwala na skrócenie tego okresu średnio do 11 dni, jeśli wydanie odbywa się za zgodą podejrzanego, albo 5–6 tygodni, jeśli zainteresowana osoba nie wyraża zgody.

¹⁴⁴ Źródło: Departament Współpracy Międzynarodowej i Prawa Europejskiego w Ministerstwie Sprawiedliwości.

2004–2009, tj. pierwszych pięciu lat członkostwa w UE, był czasem intensywnych dostosowań do wymogów związanych z zapewnieniem wysokiego poziomu bezpieczeństwa. Kulminacja wydarzeń przypadła na czwarty rok członkostwa, kiedy doszło do najważniejszego dla tej dziedziny wydarzenia, tj. rozszerzenia 21 grudnia 2007 r. strefy Schengen. Doprowadzono do pełnego zniesienia kontroli na lądowych granicach wewnętrznych UE między Polską a innymi państwami członkowskimi UE. W przypadku przejść granicznych na lotniskach, pełne otwarcie nastąpiło 31 marca 2008 r.

Brak kontroli na granicach wewnętrznych w tradycyjnym rozumieniu wiązał się z koniecznością podjęcia tzw. środków kompensacyjnych, które zagwarantowały bezpieczeństwo całej UE, dlatego też kluczowym elementem efektywnego funkcjonowania ruchu granicznego na nowych zasadach stało się odpowiednie przygotowanie organizacyjne i techniczne służb granicznych. Dzięki członkostwu w UE polskie organy administracji odpowiedzialne za bezpieczeństwo obywateli RP otrzymały dostęp do mechanizmów prawnych oraz skutecznych systemów telekomunikacyjno-informacyjnych, które w zdecydowany sposób podniosły skuteczność ich pracy. Nowe obowiązki pomogły ubiegać się o dodatkowe środki finansowe – fundusze wspólnotowe, które zostały wydatkowane na zatrudnienie oraz szkolenia funkcjonariuszy, jak również na specjalistyczny sprzęt i najnowsze systemy informatyczne. Polskie władze uzyskały dostęp do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), do Systemu Informacji Wizowej (VIS) oraz baz informatycznych Europolu. Pięć lat członkostwa w UE to także bardzo aktywny udział polskich organów ścigania we wspólnej współpracy policyjnej. W znacznym stopniu rozbudowano i wzmocniono system ochrony przed terroryzmem. Dokonano udoskonalień, szczególnie w dziedzinie prawa, przeprowadzono szereg zmian organizacyjnych, podjęto liczne działania na forum międzynarodowym i wewnętrznym. Wszystkie te dostosowania przyniosły niewymierne korzyści w kwestii zapewnienia bezpieczeństwa nie tylko obywatelom Polski, lecz także obywatelom całej UE.

Konieczność realizacji postanowień wynikających z Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen skutkowałą wprowadzeniem wiz dla obywateli państw trzecich. Polski rząd poprzez Ministerstwo Spraw Zagranicznych podjął w ostatnich latach spory wysiłek, by wprowadzony system był jak najmniej uciążliwy szczególnie dla naszych najbliższych wschodnich sąsiadów spoza UE. Efektem tych działań była rozbudowa sieci konsulatów, przygotowanie odpowiednich umów międzynarodowych z partnerami ze Wschodu w celu usprawnienia ruchu przygranicznego.

Należy także zwrócić uwagę na rozwój współpracy sądowej w sprawach cywilnych i handlowych. W wymiarze praktycznym oznacza to, iż w sprawach z elementem zagranicznym, prowadzonych przed polskimi sądami, obywatele polscy będący stronami takich postępowań mieli pewność wykonania wyroków sądów polskich za granicą. Natomiast współpraca z państwami UE oraz systematyczny udział w procesie decyzyjnym w sprawach karnych spowodowały wzmocnienie efektywności działań organów wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w zakresie zwalczania przestępczości na płaszczyźnie wewnętrznej i międzynarodowej.

Konkludując, warto podkreślić, iż efekt wysiłku, jaki w latach 2004–2009 został włożony w osiągnięcie poprawy ochrony, zarówno obywateli polskich, jak i całej UE, podlega dziś pozytywnym ocenom. Poziom ogólnego bezpieczeństwa obywateli nie tylko nie został obniżony, ale wręcz znacznie podwyższony. Mimo wystąpienia we wschodnich regionach kraju ograniczonych negatywnych skutków gospodarczych ogólny odbiór społeczny wejścia do UE i rozszerzenia strefy Schengen jest nadal bardzo pozytywny. Należy zatem podkreślić, iż przedakcesyjne obawy związane ze wzrostem przestępczości czy też zagrożeniami związanymi z nieskuteczną ochroną granic nie sprawdziły się.

W najbliższej perspektywie należy spodziewać się zacieśniania w ramach UE współpracy w obszarach dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego. Planuje się dalsze rozszerzenia strefy Schengen¹⁴⁵. Nadal wielkim wyzwaniem dla całej UE jest kwestia powstrzymania nielegalnej migracji, szczególnie z regionie Morza Śródziemnego. Na tę problematykę zostanie położony szczególny nacisk.

Z perspektywy Polski nieodzowny jest dalszy intensywny udział we wspólnych europejskich przedsięwzięciach i współpracy oraz konsekwentne realizowanie sprecyzowanych wcześniej własnych priorytetów, w których Polska się specjalizuje i w których ma konkretne osiągnięcia. Przykładem są tu oczywiście aspekty ochrony zewnętrznej granicy UE. Należy również stale wspierać metodami legislacyjnymi krajowymi i wspólnotowymi formy kooperacji z państwami sąsiednimi, nienależącymi do UE. Współpraca w tym zakresie ma kluczowe znaczenie dla naszego kraju i powinna odbywać się zarówno w kontekście gospodarczym, jak i społecznym. Podejmowane są w tym kierunku działania, także na arenie międzynarodowej. Polska inicjatywa Partnerstwa Wschodniego, zyskująca coraz większe poparcie w ramach UE, może w przypadku realizacji stać się doskonałym mechanizmem pozwalającym na osiągnięcie powyższych celów.

¹⁴⁵ Jeszcze w 2009 r. Cypr, zaś w 2011 r. Bułgaria i Rumunia.

Edukacja i sport

Akcesja Polski do UE spowodowała szereg zmian społeczno-gospodarczych, które objęły także dziedziny edukacji i sportu. Zarówno w obszarze edukacji, jak i sportu kompetencje pozostały głównie na poziomie narodowym, a wpływ UE przejawiał się w kilku aspektach, m.in. w dostępie do funduszy strukturalnych. Istotną rolę odegrała promocja mobilności związana z liberalizacją rynku UE. W kontekście omawianych dziedzin swoboda przepływu osób ułatwiła przemieszczanie się polskich studentów, nauczycieli, sportowców i innych osób związanych ze sportem w granicach UE, dzięki czemu stworzyła możliwość rozwoju osobistego i zawodowego w innych państwach członkowskich, a także przyczyniła się do przenikania kultur, zwyczajów oraz przenoszenia standardów w granicach UE.

Inicjatywą wspólnotową łączącą edukację i sport, która podkreśliła kluczową rolę tych dziedzin w rozwoju młodych osób, była inicjatywa EYES 2004, czyli Rok Edukacji poprzez Sport, przeprowadzona we wszystkich państwach członkowskich UE, a zatem także i w Polsce – nowym państwie członkowskim.

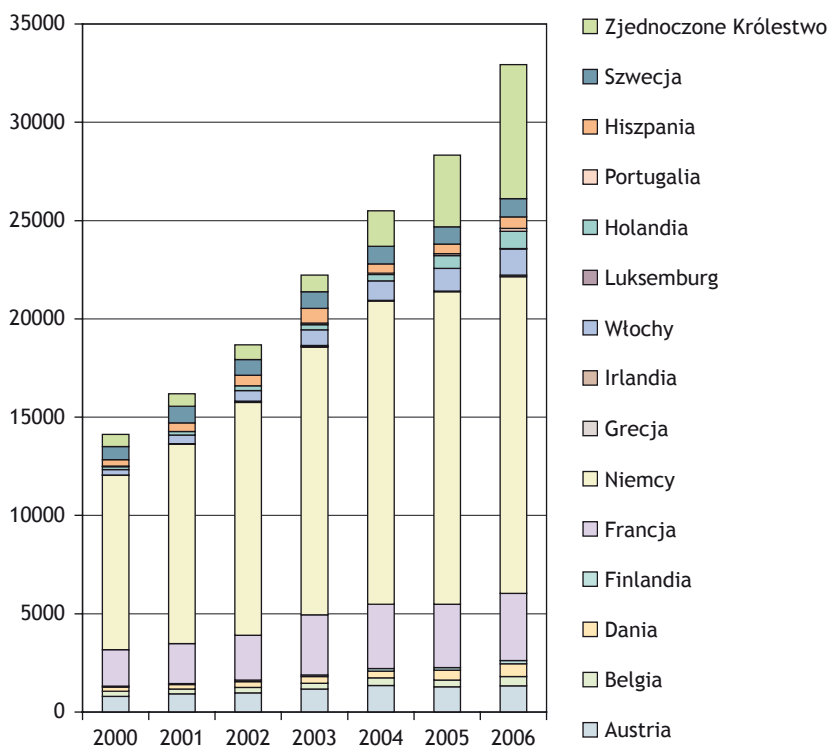
Edukacja

Równy dostęp do szkolnictwa w państwach członkowskich

Jednym z najbardziej wymiernych efektów wynikających bezpośrednio z wstąpienia Polski do Unii był dostęp do szkół wyższych państw członkowskich dla obywateli Polski na równych zasadach, jakie obowiązywały obywateli danego państwa członkowskiego. Oznaczało to wprowadzenie tych samych opłat, dla obywateli i studentów z państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) za czesne w państwach, w których edukacja jest płatna lub zagwarantowanie bezpłatnego

dostępu w państwach, w których edukacja jest nieodpłatna. W rezultacie zwiększyło to dostępność uczelni europejskich dla polskich studentów. Przykładowo, za studia na uniwersytecie w Oksfordzie obywatele państw członkowskich UE powinni wnieść w roku akademickim 2009/2010 roczną opłatę w wysokości 3225 funtów szterlingów niezależnie od wybranego kierunku studiów, podczas gdy obywatele państw trzecich płacili kilkakrotnie wyższe czesne (np. na większości kierunków ścisłych wynosiło ono 13 450 funtów szterlingów, a nauk społecznych oraz humanistycznych – 11 750)¹⁴⁶. W rezultacie można było zaobserwować wzrost mobilności polskich studentów w celu podjęcia nauki w szkołach wyższych państw członkowskich (z 22 229 w 2004 r. do 32 936 w 2006 r.).

Wykres 1. Liczba polskich studentów w krajach UE-15 w latach 2000–2006



Źródło: M. Mazińska-Szumaska, J. Wiśniewski, *Bilans kosztów i korzyści pięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej – Edukacja*, Ekspertyza wykonana na zlecenie UKiE, 2008 r.

¹⁴⁶ University of Oxford, *New Student Tuition Fee Rates 2009/10 – Undergraduate*, http://www.admin.ox.ac.uk/studentfunding/fees/fees_0910/new/0910ug.shtml.

Największy wzrost liczby studentów podejmujących naukę na uczelniach krajów UE-15 nastąpił w 2007 r. (o 4609 nowych studentów w stosunku do roku poprzedniego). Jednak główne zmiany związane z akcesją Polski do UE nie zaszły w dynamice wzrostu liczby polskich studentów w stosunku do okresu przedakcesyjnego, lecz w rozkładzie liczby studentów podejmujących naukę w poszczególnych państwach członkowskich UE-15 (Wykres 1.). I tak, do 2004 r. największą dynamiką wzrostu (15%) odznaczały się wyjazdy polskich studentów do Niemiec. Jednak po akcesji Polski do UE dynamika ta spadła kilkunastokrotnie, osiągając poziom 1% w 2006 r. w stosunku do 2003 r. (z 1785 nowych studentów w 2003 r. do 213 w 2006 r.). W tym samym okresie największą dynamiką wzrostu liczby polskich studentów podejmujących studia za granicą odnotowano w Wielkiej Brytanii, gdzie jeszcze w 2003 r. wynosiła ona zaledwie 15% w stosunku do 2002 r., ale już w 2004 r. 112% w stosunku do 2003 r.¹⁴⁷. Zależność pomiędzy zmniejszeniem się dynamiki wzrostu liczby Polaków podejmujących studia w Niemczech, a jej zwiększeniem w innych państwach członkowskich, w tym szczególnie w Wielkiej Brytanii, można wyjaśnić zwiększeniem dostępności do uczelni brytyjskich. Niemcy już na kilka lat przed akcesją Polski do UE prowadziły politykę równych zasad dostępu do uczelni, dzięki czemu były one łatwiej dostępne dla polskich studentów. Z kolei na opłacanie wysokiego czesnego na uczelniach brytyjskich mogła sobie pozwolić ograniczona liczba polskich studentów. Po akcesji Polski do UE, gdy wysokość opłat dla studentów polskich jako obywateli UE została obniżona, uczelnie te stały się dostępne dla większej liczby osób, co spowodowało przeniesienie zainteresowania polskich studentów z niemieckiego rynku edukacyjnego na brytyjski.

Programy wspólnotowe promujące edukację

Polska już w okresie przedakcesyjnym została włączona do edukacyjnych programów unijnych. Po uzyskaniu statusu państwa członkowskiego budżet przyznawany Polsce na realizację programów wspólnotowych w obszarze edukacji zwiększył się średnio dwukrotnie (przy czym warto pamiętać, że członkostwo w UE wiązało się z kosztami wynikającymi z tworzenia wspólnego budżetu – wkład Polski pokrył 2,65% budżetu unijnego w 2008 r.)¹⁴⁸.

W pierwszym etapie udziału Polski w programach wspólnotowych, w latach 1998–2006 Polska uczestniczyła w programie Socrates II, który obejmował szereg programów: Comenius (edukacja przedszkolna i szkolna), Erasmus (szkolnictwo wyższe), Grundtvig

¹⁴⁷ M. Mazińska-Szumaska, J. Wiśniewski, *Bilans kosztów i korzyści pięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej – Edukacja*, Ekspertyza wykonana na zlecenie UKiE, 2008 r., s. 4–6.

¹⁴⁸ Komisja Europejska, DG Budżet, 15 stycznia 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:071:0009:0018:PL:PDF>.

(edukacja dorosłych), Lingua (nauka języków obcych), Minerva (kształcenie otwarte i na odległość), Arion (wizyty studyjne dla kadry zarządzającej oświatą) oraz Eurydice (rozpo-
wszechnianie informacji o europejskich systemach edukacji). Łącznie w latach 2000–2006
w wyjazdach okresowych do innych państw członkowskich w ramach realizacji progra-
mów wspólnotowych wzięło udział prawie 80 tys. Polaków (Tabela 1.), z czego prawie
połowę stanowili studenci wyjeżdżający na studia w ramach programu Erasmus.

Tabela 1. Wyjazdy w programie SOCRATES II, lata 2000–2006¹⁴⁹

Program/akcja	Rok szkolny/akademicki						Razem
	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	
ERASMUS kadra	678	800	884	946	1394	1740	6442
ERASMUS studenci	3691	4322	5419	6278	8388	9974	38072
COMENIUS AKCJA 1 nauczyciele	1602	1939	2101	4021	4489	93	14245
COMENIUS AKCJA 1 uczniowie	1364	2116	2062	3907	4309	154	13950
COMENIUS AKCJA 2	40	60	67	102	120	119	508
COMENIUS AKCJA 2	425	267	189	654	636	619	2790
COMENIUS AKCJA 3	141	135	48	398	92	121	935
GRUNDTVIG	157	198	249	530	685		1819
ARION	78	67	84	134	130	135	628

Źródło: M. Mazińska-Szumaska, J. Wiśniewski, *Bilans kosztów i korzyści pięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej – Edukacja*, Ekspertyza wykonana na zlecenie UKIE, 2008 r.

W wyniku dużego zainteresowania programami unijnymi stworzono program *Uczenia się przez całe życie (Lifelong learning)*, mający na celu podnoszenie jakości kształcenia i umożliwienie uczenia się niezależnie od wieku. Program ten opierał się na kontynuacji programów Erasmus, Comenius i Grundtvig oraz wprowadzeniu nowych: Leonardo da Vinci (kształcenie i szkolenie zawodowe) i wizyty studyjne (wyjazdy kadr eksperckich i kierowniczych w zakresie edukacji)¹⁵⁰.

Poza programami skoncentrowanymi na podniesieniu jakości kształcenia, Polska uczestniczyła również w edukacyjnych programach wspólnotowych poświęconych idei

¹⁴⁹ W odniesieniu do ERASMUSA dane wg: Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, *(10 lat Erasmus w Polsce, Wybór danych statystycznych i finansowych)*, Warszawa 2008 r., s. 8–11. W odniesieniu do pozostałych akcji dane wg *National Report on the Impact of the Socrates Programme in Poland, Final Version*, ECORYS Polska, Warszawa, 13 listopada 2007 r., s. 35–45.

¹⁵⁰ Fundusz Rozwoju Systemu Edukacji, <http://www.frse.org.pl>.

rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, tolerancji i demokracji Młodzież (2000–2006), którego kontynuacją jest program Młodzież w działaniu (2007–2013). W 2007 r. w programie tym wzięło udział 4751 uczestników z Polski, w tym 2586 osób w wymianie młodzieży, a 137 w wolontariacie¹⁵¹. Program ten poświęca szczególną uwagę młodzieży, która ze względów społecznych, geograficznych lub ekonomicznych ma ograniczone możliwości uczestnictwa w życiu społecznym.

Bezpośredni efekt członkostwa Polski w UE można zaobserwować, analizując wzrost mobilności polskich studentów i nauczycieli, przykładowo w ramach programu Erasmus. Liczba studentów wyjeżdżających na studia w roku akademickim 2006/2007 (11,2 tys. osób¹⁵²) była dwukrotnie większa od liczby studentów wyjeżdżających w roku 2003/2004. Również liczba polskich nauczycieli wyjeżdżających w celu prowadzenia zajęć na zagranicznych uczelniach wzrosła ponad dwukrotnie w tym samym okresie (do 2 tys. osób w roku 2006/2007¹⁵³). Umożliwione to zostało dzięki alokacji większej ilości środków finansowych z unijnego budżetu Erasmusa na działania polskich uczelni. Polski budżet programu Erasmus w roku akademickim 2006/2007 był prawie czterokrotnie większy od budżetu w 2004 r. Jednakże gdy przyjrzeć się tym liczbom w odniesieniu do ogółu polskich studentów, to liczba studentów wyjeżdżających w roku akademickim 2006/2007 w ramach programu Erasmus stanowiła niecałe 0,6%¹⁵⁴ całkowitej liczby studentów polskich (1941,4 tys. osób w roku 2006/2007¹⁵⁵). Świadczy to o tym, że jedynie niewielka liczba polskich studentów miała szansę skorzystać z możliwości okresowego studiowania za granicą w ramach programu Erasmus. Pomimo że po akcesji można odnotować wzrost mobilności polskich studentów w ramach edukacyjnych programów wspólnotowych, takich jak Erasmus, to programy te miały ograniczony wpływ na mobilność polskich studentów ogółem.

Fundusze strukturalne

Efektom wstąpienia Polski do UE była możliwość realizacji projektów edukacyjnych przy wsparciu finansowym pochodzącym z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

¹⁵¹ Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, *Młodzież w działaniu. Raport 2007*, http://mlodziez.org.pl/s/p/artykuly/7/7/MwD_Raport2007.pdf.

¹⁵² Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, *10 lat Erasmusa...*, op.cit., s. 47.

¹⁵³ *Ibidem*, s. 69.

¹⁵⁴ Należy zwrócić uwagę, że obliczenia zostały dokonane wyłącznie na podstawie programu Erasmus. Należy wziąć pod uwagę, że istnieje jeszcze szereg programów wspólnotowych promujących mobilność, skierowanych do studentów, umożliwiających im odbycie części studiów za granicą (Tempus, Erasmus Mundus), wolontariatu (Młodzież w działaniu) lub stażu (Leonardo da Vinci).

¹⁵⁵ Główny Urząd Statystyczny, *Mały rocznik statystyczny Polski*, Warszawa 2008 r., s. 230.

W latach 2004–2007 19 organizacji pozarządowych utworzyło ponad 780 ośrodków edukacji przedszkolnej. Było to możliwe dzięki działaniu – Zwiększanie dostępu do edukacji objętego Programem Operacyjnym „Rozwój Zasobów Ludzkich” (SPO RZL) i realizowanego w ramach EFS. Dodatkowo znaczną rolę w projekcie przypisano partnerstwu władz lokalnych i organizacji pozarządowych, które doprowadziło do wypracowania nowych rozwiązań organizacyjnych. Ponadto ośrodki przedszkolne powstawały „tam gdzie nie ma przedszkoli” (nazwa jednego z projektów), co dodatkowo przyczyniło się do budowy kapitału społecznego wsi. Warto zaznaczyć, że w porównaniu do roku 2000, w 2007 r. liczebność dzieci w przedszkolach zwiększyła się o około 11%¹⁵⁶.

Na poziomie szkół podstawowych, gimnazjów, szkół średnich oraz wyższych przeprowadzono szereg projektów dotyczących infrastruktury edukacyjnej oraz rozwoju edukacyjnego dzieci i młodzieży. I tak, na przykład w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) 477 tys. uczniów i studentów zostało objętych programami stypendialnymi, 253 tys. osób zostało przeszkolonych, zmodernizowano łącznie 596 tys. m² powierzchni obiektów o przeznaczeniu dydaktycznym lub sportowym, a w ponad 3 tys. szkół zrealizowano projekty, które obejmowały prowadzenie zajęć pozalekcyjnych, wyrównawczych, artystycznych i sportowych. Wprowadzono również nowoczesne metody i programy odpowiadające potrzebom dzieci ze szkół specjalnych i szkół integracyjnych.

W ramach szkolnictwa zawodowego środki z funduszy strukturalnych umożliwiły rozwiązanie przynajmniej do pewnego stopnia problemów przestarzałego sprzętu znajdującego się na wyposażeniu szkół zawodowych oraz placówek egzaminacyjnych. Ze względu na brak dostępu do nowoczesnego sprzętu w szkołach, absolwenci nie posiadali wystarczającego doświadczenia w pracy na obecnie wykorzystywanych maszynach, aby zdać egzamin lub być przyjętym na praktyki. Realizacja programów modernizacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych, zaopatrujących szkoły i placówki egzaminacyjne w nowe maszyny, umożliwiła uczniom odpowiednie przeszkolenie do zawodu, a ośrodkiem egzaminacyjnym możliwość sprawdzenia umiejętności uczniów według standardów europejskich.

W kontekście zmniejszenia dysproporcji między miastami a terenami wiejskimi zrealizowano projekt „Dotacje dla szkół na projekty rozwojowe”. W ramach niego 38 koordynatorów wybranych projektów przeprowadziło działania wspierające merytorycznie i organizacyjnie 3127 szkół znajdujących się na terenach wiejskich. Innym projektem z tego zakresu była inicjatywa budowy „Centrów kształcenia na odległość na

¹⁵⁶ *Ibidem*, s. 112, 249.

wsiach”. Zakładał on początkowo utworzenie 250 centrów w latach 2005–2008. W rezultacie uruchomiono aż 1114 centrów z przeszkoloną kadrą oraz wyposażonych w sprzęt i oprogramowanie¹⁵⁷.

Projekty zrealizowane w Polsce w obszarze edukacji wspierane z funduszy europejskich w latach 2004–2006 miały zróżnicowany charakter, dzięki czemu aktywizowały różne grupy społeczne. Można zatem stwierdzić, że fundusze strukturalne umożliwiły realizację ważnych projektów, których realizacja bez środków unijnych prawdopodobnie byłaby niemożliwa. Istotne jest, że oprócz projektów, które miały charakter doraźny (np. komputeryzacja szkół, stypendia), przeprowadzono również te, które przyczyniły się do stworzenia trwałych rozwiązań (np. projekt budowy przedszkoli)¹⁵⁸.

Europejski wymiar edukacji

W kontekście promocji edukacji europejskiej, której głównym celem jest kształtowanie postaw otwartych na wartości europejskie i budowanie w ten sposób tożsamości europejskiej, przy zachowaniu odrębnych tożsamości narodowych, wprowadzono zagadnienia z tematyki europejskiej do szkolnictwa podstawowego, średniego oraz wyższego¹⁵⁹. W wymiarze pozalekcyjnym upowszechnianie wiedzy o Europie odbywało się m.in. w ramach szkolnych Klubów Europejskich, adresowanych do uczniów szczególnie zainteresowanych tematyką europejską. Ponadto coraz ważniejszą rolę w programach edukacyjnych szkół przypisywano nauczaniu języków obcych. Mimo tego, że obowiązkowe nauczanie języka obcego wprowadzane jest w klasie IV, to jego nauka jest już umożliwiana od klasy I szkoły podstawowej¹⁶⁰.

Problematyka integracji europejskiej jest także przedmiotem akademickim. Do powstania studiów o tematyce europejskiej w polskim szkolnictwie przyczyniły się programy wspólnotowe, którymi Polska była objęta w latach 90. Wówczas nauczanie o Europie przybierało formy wykładów, modułów w ramach kierunków studiów, specjalności, czy studiów podyplomowych. Europeistyka, jako odrębny kierunek studiów, została uruchomiona na podstawie ogłoszenia przez Ministra Edukacji Narodowej w 2003 r. standardu nauczania dla tego kierunku. Pierwszy rocznik studentów na kierunku europeistyka rozpoczął studia w roku akademickim 2004/2005¹⁶¹.

¹⁵⁷ M. Mazińska-Szumaska, J. Wiśniewski, *op.cit.*, s. 32.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁹ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 26 lutego 2002 r. dotyczącego podstawy programowej kształcenia ogólnego.

¹⁶⁰ M. Mazińska-Szumaska, J. Wiśniewski, *op.cit.*, s. 26–29.

¹⁶¹ *Ibidem*.

Wprowadzenie do szkół i uczelni problematyki integracji europejskiej służy wzmocnieniu europejskiej tożsamości kulturowej oraz tożsamości społecznej, która powinna przełożyć się na większe zaangażowanie młodych osób w projekty europejskie, czy frekwencję w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Należy zauważyć, że jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej młodzież stanowiła grupę społeczną najbardziej optymistycznie nastawioną do członkostwa Polski w UE. Po akcesji poparcie tej grupy jeszcze bardziej wzrosło. W badaniach przeprowadzonych w 2000 r. 40% osób poniżej trzydziestego roku życia było zdania, że członkostwo Polski w UE wywrze pozytywny wpływ na ich życie osobiste, 16% oczekiwało wpływu negatywnego, 28% uważało, że członkostwo nie będzie mieć żadnego wpływu, a pozostałe 16% nie miało zdania na ten temat. W badaniach przeprowadzonych w roku 2008 pozytywny wpływ UE na własną sytuację życiową dostrzegło 48% respondentów (+8%), negatywny zaś jedynie 5% (-11%). Zwiększyła się (z 28% w 2000 r. do 40% w 2008 r.) grupa osób uważających, że akcesja nie miała wpływu na ich sytuację życiową. Powyższe dane świadczą o wyraźnej zmianie nastawienia młodych osób do UE z negatywnego lub neutralnego na pozytywne¹⁶².

Sport

Następstwa stosowania przepisów unijnych w sytuacji polskiego sportu

W świetle prawa wspólnotowego sport nie jest dziedziną kompetencji UE i obszarem objętym procesem integracji¹⁶³, lecz w praktyce jest przedmiotem dokumentów unijnych, niemających jednak charakteru prawnie wiążącego. Odniesienia do sportu można odnaleźć w deklaracji dołączonej do traktatu amsterdamskiego¹⁶⁴ oraz deklaracji przyjętej przez Radę Europejską w Nicei w 2000 r.¹⁶⁵. Deklaracja amsterdamska zwróciła uwagę na społeczną rolę sportu, w tym szczególnie rolę sportu amatorskiego oraz wezwała do dialogu między instytucjami unijnymi a organizacjami sportowymi. Natomiast deklaracja nicejska odniosła się do szczególnych cech sportu i podkreśliła jego funkcję społeczną.

¹⁶² Na podstawie ekspertyzy opracowanej na zlecenie DA/UKIE przez prof. B.W. Macha, *Bilans członkostwa w ocenach wybranych grup społecznych*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2008 r.

¹⁶³ Traktatowa podstawa prawna dla działania UE w dziedzinie sportu wprowadzona została dopiero w traktacie z Lizbony z grudnia 2007 r., podlegającym obecnie procesowi ratyfikacji we wszystkich państwach członkowskich.

¹⁶⁴ Deklaracja nr 29 załączona do traktatu amsterdamskiego z 1997 r.

¹⁶⁵ *Declaration on the specific characteristics of sport and its social function in Europe, of which account should be taken in implementing common policies*, dołączona do konkluzji prezydencji przyjętych przez Radę Europejską w Nicei, w grudniu 2000 r., http://ec.europa.eu/sport/pdf/doc244_en.pdf.

Wszelkie działalności sportowe związane z zatrudnieniem przynoszącym dochód są regulowane na szczeblu wspólnotowym i podlegają zasadzie niedyskryminacji pod względem zatrudniania, wynagradzania i innych warunków pracy¹⁶⁶. Kluczową rolę w interpretacji tej zasady odegrało orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), a przede wszystkim kwestia regulacji transferów zawodników, związana z tzw. sprawą piłkarza Jana-Marca Bosmana z 1995 r.¹⁶⁷. Po orzecznictwie w sprawie Bosmana pojawiły się kolejne sprawy doprecyzowujące zasady swobodnego przepływu pracowników w sporcie¹⁶⁸.

Ze względu na wymóg dostosowania systemu prawnego do *acquis communautaire* już w okresie przedakcesyjnym, a jednocześnie ze względu na wymogi stawiane przez Międzynarodową Federację Piłki Nożnej (FIFA) i Unię Europejskich Związków Piłkarskich (UEFA), wynikające z nacisków Komisji na te instytucje, Polska dokonała odpowiednich zmian w systemie prawnym. Zostały wdrożone przepisy znoszące opłaty transferowe oraz określone wcześniej przez kluby sportowe limity na liczbę cudzoziemców z państw członkowskich EOG. W rezultacie zniesienia w większości przypadków opłat transferowych, koszty wyszkolenia zawodników są w mniejszym stopniu kompensowane (zasadniczo kompensata za wyszkolenie dotyczy tylko zawodników do 23. roku życia), na czym ucierpiały przede wszystkim biedniejsze kluby, dla których dochody z transferów są znacznym źródłem dochodów.

Wdrożone w związku ze sprawą Bosmana przepisy w znacznym stopniu przyczyniły się do poszanowania praw związanych ze swobodnym przepływem osób, gdyż ukróciły praktyki wymuszania zmiany obywatelstwa stosowane przez kluby na zawodnikach zagranicznych. Przykładowo jeszcze w 2002 r. norweski żużlowiec Rune Holta, aby ominąć limity liczby cudzoziemców startujących w ekstraklasie, musiał przyjąć polskie obywatelstwo. Po wejściu Polski do UE Polski Związek Motorowy zniósł ograniczenia dotyczące liczby cudzoziemców mogących grać w meczach lig żużlowych¹⁶⁹. Z drugiej strony polskie obywatelstwo ze względu na swój wspólnotowy charakter stało się atrakcyjne dla zawodników z państw trzecich. I tak, nigeryjski obywatel Emmanuel Olisadebe uzyskał obywatelstwo polskie, dzięki czemu mógł podjąć pracę jako obywatel UE w innych państwach

¹⁶⁶ Art. 39 TWE.

¹⁶⁷ Wcześniej piłkarze po wygaśnięciu umowy nie mogli przejść do dowolnego klubu dopóki zainteresowany pozyskaniem zawodnika klub nie opłacił kwoty transferowej dotychczasowemu klubowi zawodnika. Za sprawą Bosmana zreformowano system transferowy, w wyniku czego po wygaśnięciu umowy piłkarz otrzymuje kartę zawodniczą, która gwarantuje mu swobodę wyboru pracodawcy. Zmiana ta pociągnęła za sobą kolejne wyroki ETS, które zniósł nałożony na zawodowe kluby piłkarskie obowiązek ograniczenia liczby zawodników z innych państw należących do EOG. Wyjątek od stosowania tej zasady jest dopuszczany ze względów pozaekonomicznych, do których można zaliczyć m.in. mecze drużyn narodowych w rozgrywkach o mistrzostwo świata.

¹⁶⁸ Tak było w przypadku sprawy fińskiego koszykarza Jyrim Lehttonena, który podpisał umowę z belgijskim klubem koszykarskim Castros Namur-Braine ASBL. Ze względu na jego transfer, który do klubu belgijskiego nastąpił po terminie przewidzianym dla zawodników spoza Belgii, ale przed terminem transferów zawodników belgijskich, został on uznany za zawodnika nieuprawnionego do gry. Orzeczenie ETS w tej sprawie stanowiło o niedyskryminacji kraju pochodzenia względem wyznaczonych terminów transferów i pomogło usunąć część barier utrudniających wolny przepływ pracowników.

¹⁶⁹ W ligach żużlowych sportowcy bez ograniczeń, <http://www.sport.pl/moto/1,64997,3029504.html>.

członkowskich. Po trzech latach gry w Polonii Warszawa przeniósł się do greckiego klubu piłkarskiego Panathinaikos, gdzie jako Nigeryjczyk z obywatelstwem polskim nie blokował miejsc przeznaczonych dla zawodników z państw trzecich, tj. spoza UE. Dla Polski oznacza to, że coraz częściej polskie kluby są traktowane jako cel dla imigrantów, którzy chcą nabyć polskie obywatelstwo, które jako obywatelstwo jednego z państw członkowskich zapewni im swobodę przemieszczania się do lepszych klubów innych państw UE.

Coraz trudniej będzie zatrzymać polskim klubom również zdolnych polskich zawodników. Już w okresie przedakcesyjnym najlepsi zawodnicy Polscy przechodzili do dobrych klubów europejskich, czego przykładem może być Jerzy Dudek, który grał w Feyenoord Rotterdam (1996–2001), następnie w Liverpoolu (2001–2007), a od 2007 r. gra w Realu Madryt. Po akcesji Polski do UE, która zagwarantowała swobodę przemieszczania się i podejmowania pracy na równych zasadach, Polscy zawodnicy zaczęli wyjeżdżać za granicę na znacznie większą skalę. Możliwość trenowania i gry w dobrych klubach europejskich stanowi cenne doświadczenie, które następnie może przyczynić się do podniesienia poziomu polskich klubów (jeżeli zawodnicy ci będą regularnie w lepszych klubach europejskich występować). Przykładowo Krzysztof Król po sezonie gry w Realu Madryt CF C i kolejnym w Realu Madryt Castilla C wrócił do gry w Jagiellonii Białystok. Jednakże można spodziewać się, że Ci najlepsi w większości pozostaną graczami klubów zagranicznych. W rezultacie podniesienia poziomu gry można oczekiwać przede wszystkim w wypadku reprezentacji narodowej. Spośród reprezentantów Polski w piłce siatkowej trzech (Michał Winiarski, Sebastian Świdorski i Łukasz Żygadło) gra na co dzień w klubach włoskich. Z kolei 70% piłkarzy ręcznych wchodzących w skład kadry zawodniczej reprezentacji Polski gra w klubach niemieckich.

Poza zniesieniem ograniczenia liczby zawodników z UE mogących zagrać w jednym meczu klubowym, dodatkowo wiele federacji, w tym polska, poszły o krok dalej, znosząc ogólnie maksymalną liczbę obcokrajowców w danym klubie. Praktyka stosowania tych przepisów była widoczna najbardziej na przykładach składów drużyn sportowych. Przykładowo w pierwszym składzie Legii w sezonie 2008/2009 wśród 11 cudzoziemców 7 jest zawodnikami spoza UE (z Ukrainy, Serbii, Macedonii, Brazylii, Nigerii i Zimbabwe). Z kolei kadra Lecha Poznań w sezonie 2008/2009 prawie w połowie złożona jest z cudzoziemców (głównie zawodników z państw bałkańskich i Ameryki Łacińskiej), w tym jednego zawodnika o podwójnym obywatelstwie – Ivan Durdević – Serb z obywatelstwem portugalskim. Szczególnym przykładem zniesienia limitów na liczbę cudzoziemców jest Pogoń Szczecin, której trener Antoni Ptak w ramach restrukturyzacji

drużyny w 2006 r. zatrudnił kilkunastu piłkarzy z Brazylii. W rezultacie w meczu z GKS Bełchatów (kwiecień 2006 r.) w składzie Pogoni Szczecin nie grał ani jeden Polak.

Zasada niedyskryminacji dotyczyła również zatrudniania innych osób związanych ze sportem, m.in. trenerów. Proces ich zatrudniania został ułatwiony dzięki systemowi wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich UE i państwach Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)¹⁷⁰. System ten dotyczył kategorii zawodów regulowanych, do których w sporcie należą: trener, instruktor dyscypliny sportu, instruktor rekreacji ruchowej, instruktor odnowy biologicznej, instruktor sportu osób niepełnosprawnych, a także menedżer sportu, poszczególnych dyscyplin sportu oraz imprez sportowych¹⁷¹. Dzięki tym ułatwieniom kluby sportowe mogły sobie pozwolić na dobór najlepszych trenerów dostępnych na rynku pracy całej UE bez formalnych utrudnień. Na gruncie polskim przepisy te np. pozwoliły koszykarskiej drużynie Turów Zgorzelec zatrudnić w 2006 r. słoweńskiego trenera Saso Filipowskiego.

Wpływ unijnych środków finansowych na rozwój polskich regionów w zakresie sportu

Członkostwo Polski w UE umożliwiło Polsce realizację projektów dofinansowanych z funduszy strukturalnych. Pomimo że w perspektywie na lata 2004–2006 nie wyznaczono priorytetu, który odnosiłby się do sportu, to możliwe było dofinansowanie projektów budowy, rozbudowy lub modernizacji infrastruktury sportowej w ramach programów operacyjnych oraz inicjatywy wspólnotowej INTETRREG III A. Na mniejsze dofinansowanie mogły liczyć działania związane z organizacją imprez sportowych w ramach inicjatyw wspólnotowych INTERREG III A oraz EQUAL¹⁷².

- Największa liczba projektów przeznaczona na wsparcie infrastruktury sportowej – ponad 300, została zrealizowana w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacji i Modernizacji Sektora Żywnościowego i Rozwoju Obszarów Wiejskich (SPO ROL). Dofinansowane projekty dotyczyły m.in. modernizacji i wyposażenia obiektów sportowych w miejscowościach do 5 tys. mieszkańców położonych w obrębie gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich.

¹⁷⁰ Na poziomie wspólnotowym jest on regulowany przez dyrektywę w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych; zob. lista punktów kontaktowych w państwach członkowskich UE, państw EOG i Szwajcarii w ramach uznawania kwalifikacji zawodowych: http://dms.msport.gov.pl/app/document/file/448/lista_pkt_kontaktowych_IE.pdf?field=file1.

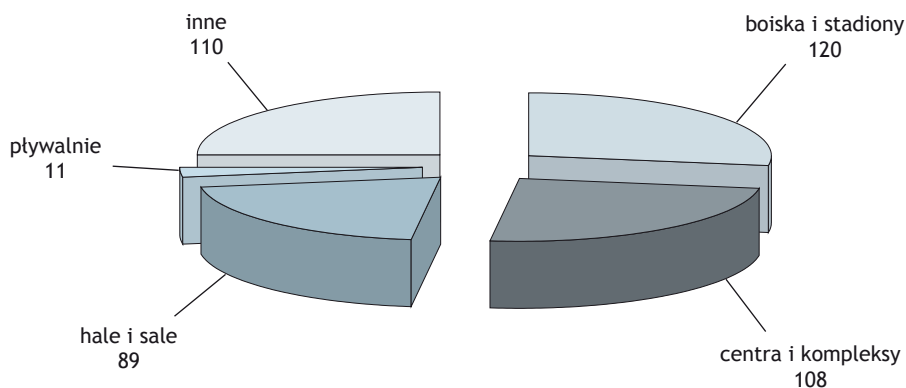
¹⁷¹ Ministerstwo Sportu i Turystyki, *Sport w UE*, <http://msport.gov.pl/sport-w-unii-europejskiej/360-Sport-w-strukturach-UE?retpag=/sport-w-unii-europejskiej>.

¹⁷² INTERREG III A – programy współpracy transgranicznej; EQUAL – udzielanie pomocy grupom dyskryminowanym na rynku pracy. Na podstawie informacji Ministerstwa Sportu i Turystyki, Departamentu Współpracy Międzynarodowej.

- Kolejne 130 projektów dofinansowanych zostało z Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Oprócz budowy, rozbudowy, modernizacji wyposażenia obiektów sportowych (m.in. hale sportowe, boiska, sale gimnastyczne, pływalnie) dofinansowano projekty dotyczące infrastruktury służącej rozwojowi aktywnych form turystyki.
- Dofinansowanie nie tylko do projektów rozwoju infrastruktury sportowej, lecz także do organizacji imprez sportowych zostało udzielone z Programu Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III A. Wsparcie uzyskało 16 działań, w tym 7 imprez sportowych realizowanych w wymiarze transgranicznym.

Łącznie ze wsparciem finansowym pochodzącym z funduszy strukturalnych zrealizowano 453 projekty z zakresu infrastruktury sportowej, w tym największa liczba projektów dotyczyła boisk i stadionów (120), następnie centrów i kompleksów sportowych (108).

Wykres 2. Obiekty sportowe objęte dofinansowaniem z funduszy strukturalnych UE na lata 2004–2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji otrzymanych od MSiT, Departamentu Współpracy Międzynarodowej.

Największą kwotę w ramach dofinansowania z funduszy strukturalnych (około 536 mln złotych) otrzymały projekty budowy hal sportowych i sal gimnastycznych realizowanych przez gminy, z których większość została zlokalizowana w sąsiedztwie szkół. Dzięki temu powstała m.in. miejska hala sportowa przy Gimnazjum nr 2 w Lęborku czy hala sportowa z zapleczem przy Zespole Szkół Gimnastycznych w Baranowie. 120 mln złotych przeznaczonych na projekty z zakresu boisk i stadionów umożliwiło np. wybudowanie sta-

dionu piłkarskiego przy ul. Ściegiennego w Kielcach. Zbliżoną kwotę otrzymały projekty dotyczące budowy centrów i kompleksów sportowych, a także pływalni. Prawie 150 mln złotych otrzymały projekty inne, które dotyczą zabudowy wokół obiektów sportowych oraz specyficznych działań, takich jak np. budowa ścianki wspinaczkowej.

Dzięki 453 projektom, w większości zrealizowanym w miejscowościach wiejskich i miejsko-wiejskich, zwiększono dostęp do obiektów sportowych. Zapewniło to dzieciom i młodzieży odpowiednie warunki do rozwoju aktywności sportowej w trakcie lekcji wychowania fizycznego, a także w czasie pozalekcyjnym jako alternatywnej formy spędzania wolnego czasu lub w celu trenowania zawodowego. Przykładowo w ramach programu „Euroboiska” wspartego ze środków finansowych ZOPRR oprócz budowy boisk ze sztuczną nawierzchnią do piłki nożnej w województwie zachodniopomorskim przewidziano również działania w zakresie edukacji i zdrowia dzieci i młodzieży, a także wdrażanie nowoczesnego systemu szkolenia piłkarskiego¹⁷³. Należy jednak zwrócić uwagę, że w kontekście wieloletnich zaniedbań zrealizowane w latach członkostwa Polski w UE projekty mogą stanowić zaledwie impuls do dalszych inwestycji w infrastrukturę i tworzenie oferty sportowej.

W Polsce przeprowadzono jeden z pionierskich projektów adresowanych bezpośrednio do sportowców, którzy z różnych przyczyn zakończyli swoje kariery sportowe. Celem realizacji projektu „Sportowcy na rynku pracy” dofinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL było stworzenie Centrum Doradztwa Zawodowego dla Sportowców, czyli modelowego systemu pomocy skierowanego do byłych sportowców, którzy zamierzają wejść na rynek pracy. Potrzeba stworzenia systemu pomocy wynikała z problemu bezrobocia dotyczącego byłych sportowców. Naprzeciw temu wyzwaniu wyszedł projekt przeprowadzenia szkoleń ukierunkowanych na byłych sportowców w czterech dziedzinach: „marketing sportowy”, „zarządzanie organizacjami sportowymi – menedżer dyscypliny”, „animator sportu” i „przedsiębiorczość ukierunkowana na założenie firmy”. Szkolenia zostały przeprowadzone w województwie mazowieckim i śląskim. Wzięło w nich udział 180 osób, w tym głównie koszykarze, piłkarze ręczni i siatkarze, ale także alpiniści, dżudocy, hokeiści, narciarze i zapaśnicy. Po etapie szkoleniowym projekt zapewnił uczestnikom możliwość odbycia stażu w agencji marketingu sportowego – Polish Sport Promotion. W ten sposób projekt „Sportowcy na rynku pracy” spełnił potrójną rolę, zapewniając przeszkolenie, następnie

¹⁷³ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Oddziaływanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na gospodarkę Polski w okresie 2004 – I połowa 2007*, Warszawa, luty 2008 r., s. 60.

stwarzając szansę wykorzystania zdobytej wiedzy w praktyce, a w końcu asystując przy wejściu na rynek za pomocą Centrum Doradztwa Zawodowego dla Sportowców¹⁷⁴.

Wsparcie unijne dla projektów sportowych można było uzyskać również z programów koordynowanych przez Komisję Europejską. Ze względu na brak odrębnego budżetu przeznaczonego na działania sportowe, możliwość ich realizacji była ograniczona. Przedsięwzięcia nawiązujące do dziedziny sportu mogły liczyć na dofinansowanie unijnych programów, takich jak: Młodzież w Działaniu (m.in. wolontariat europejski), Europa dla Obywateli (promowanie aktywnego obywatelstwa europejskiego, rozwój dialogu międzykulturowego) oraz Daphne i Daphne II (walka z przemocą)¹⁷⁵.

Reasumując, poza znacznymi inwestycjami poczynionymi w oparciu o fundusze unijne w infrastrukturę sportową, w okresie członkostwa Polski w UE przeprowadzono inicjatywy skierowane do szerokiej publiczności, takie jak imprezy sportowe o charakterze transgranicznym oraz inicjatywy ukierunkowane na wąską grupę odbiorców, np. byłych sportowców. Efektem tych działań była aktywizacja niektórych społeczności lokalnych, szczególnie na terenach, gdzie wcześniej dostępność do obiektów sportowych oraz oferty kulturalnej była utrudniona.

Podsumowanie

Sam fakt członkostwa Polski w UE zagwarantował równy dostęp do uczelni zagranicznych polskim obywatelom, co wpłynęło na wzrost mobilności polskich studentów. W okresie członkostwa Polski w UE zwiększyła się dynamika rozwoju polskiej edukacji dzięki wdrażaniu programów wspólnotowych oraz zwiększeniu środków na modernizację i reformowanie szkolnictwa, zgodnie z kierunkiem wyznaczonym przez Strategię Lizbońską. Wypracowane w toku realizacji projektów procedury i standardy dobrych praktyk sprzyjały rozwojowi i wzmacnianiu współpracy władz, organizacji pozarządowych oraz społeczności lokalnych. Warto zwrócić także uwagę na rozwój edukacji w obszarze integracji europejskiej w kształceniu na wszystkich poziomach w okresie członkostwa.

Ponadto, dzięki wymogowi przystosowania polskiego prawa do *acquis communautaire*, Polscy sportowcy oraz inne osoby związane ze sportem mogły korzystać ze swobody przemieszczania się i podejmowania pracy w dowolnym państwie członkowskim,

¹⁷⁴ Europejski Fundusz Strukturalny, EQUAL, *W jednej drużynie*. Warszawa, październik 2007 r., http://www.equal.org.pl/biuro_prasowe.php?NID=627&lang=pl.

¹⁷⁵ Informacje uzyskane od Ministerstwa Sportu i Turystyki.

co otworzyło przed nimi szansę trenowania i gry w najlepszych klubach europejskich. Dotychczasowe członkostwo Polski w UE przyniosło pozytywne efekty ze względu na wzrost dostępności sportu, dzięki rozbudowie infrastruktury regionalnej dofinansowanej ze środków unijnych oraz wzbogaceniu oferty programowej, przez wsparcie projektów związanych z organizacją pozalekcyjnych zajęć sportowych dla dzieci i młodzieży.

Efekty członkostwa w obu dziedzinach były odczuwalne zarówno przez całe społeczeństwo, jak i wybrane grupy. W wymiarze ogólnym kluczowe znaczenie miał równy dostęp do szkół wyższych w innych państwach członkowskich w obszarze edukacji oraz możliwość podjęcia pracy na równych zasadach z obywatelami innych państw członkowskich w obszarze sportu. Wybranych grup dotyczyły edukacyjne programy wspólnotowe, umożliwiające okresowe studia lub staż za granicą (np. Erasmus, Leonardo da Vinci), oraz projekty realizowane przy wsparciu ze środków finansowych przeznaczonych w obszarze edukacji i sportu na budowę lub modernizację infrastruktury, a także na wsparcie rozwoju społeczności lokalnych (np. „Sportowcy na rynku pracy”). Realizacja projektów pomogła do pewnego stopnia unowocześnić infrastrukturę edukacyjną i sportową w Polsce. Zwiększenie dostępności do infrastruktury sportowej umożliwiło szerszej grupie osób uprawianie sportu w ramach klubów lub rekreacyjnie. W okresie 2004–2006 zwiększyła się dynamika wzrostu liczby osób ćwiczących, która z 8% (2000–2004) zwiększyła się do 21%. Najczęściej uprawianym sportem w klubach sportowych jest piłka nożna, w której liczba ćwiczących zwiększyła się w latach 2004–2006 z 197 tys. do 236 tys. Porównywalnym zainteresowaniem cieszyła się piłka siatkowa trenowana przez 173 tys. osób w 2004 r. i 228 tys. w 2006 r.¹⁷⁶. Mimo, że na tle średniej państw członkowskich UE-25, która wynosi 38% w odniesieniu do osób uprawiających sport co najmniej raz w tygodniu¹⁷⁷, deklarowana aktywność fizyczna Polaków plasuje się na porównywalnym poziomie, to jest wciąż stosunkowo niska – 7% dorosłych uprawia sport regularnie, 33% raz w tygodniu¹⁷⁸. Można zatem stwierdzić, że efektem członkostwa Polski w UE jest sukcesywna redukcja zaniedbań infrastrukturalnych oraz podejmowanie działań związanych z aktywizacją społeczności lokalnych w obszarze edukacji i sportu.

¹⁷⁶ Główny Urząd Statystyczny, *op.cit.*, s. 277.

¹⁷⁷ Eurobarometr, *Citizens of European Union and sport*. Specjalny Eurobarometr 213, listopad 2004 r., s. 3.

¹⁷⁸ Światowa Organizacja Zdrowia, *The World Health Report 2002. Reducing risk; promoting healthy lifestyle*. Geneva 2002 r., Zgodnie z informacją udzieloną przez Ministerstwo Sportu i Turystyki badania dotyczące aktywności fizycznej Polaków ukażą się prawdopodobnie w 2010 r.

Kultura i turystyka

Polska jeszcze w okresie przedakcesyjnym była uczestnikiem pierwszej wspólnotowej inicjatywy w obszarze kultury – „Programu ochrony dziedzictwa architektonicznego” z 1984 r.¹⁷⁹. Współpraca kulturalna państw członkowskich na szerszą skalę została zainicjowana dopiero w 1993 r., wraz z wejściem w życie Traktatu z Maastricht, którego art. 128 TWE¹⁸⁰ nadał formalny początek działaniom kulturalnym. W 2004 r. współpraca europejska w obszarze kultury nabrała dynamicznego rozwoju za sprawą dwóch dokumentów. Pierwszy z nich – komunikat Komisji dotyczący europejskiej agendy kulturalnej z maja 2007 r. – był równocześnie pierwszym strategicznym dokumentem w dziedzinie kultury wydanym na szczeblu wspólnotowym. Wyznaczał on kluczowe aspekty europejskiej współpracy kulturalnej. Drugim dokumentem była Rezolucja Rady UE z 2007 r.¹⁸¹, która nakreśliła plan działań dla obszaru kultury na poziomie europejskim. Przedstawione w nim założenia dotyczą funkcjonowania otwartej metody koordynacji¹⁸² w obszarze kultury.

W dziedzinie turystyki na poziomie unijnym podejmowane są wspólne działania, do których można zaliczyć wymianę informacji między państwami członkowskimi, ochronę praw turystów, ujednolicanie statystyk i prowadzenie badań, a także promowanie dobrych praktyk w zakresie zarządzania ruchem turystycznym. Ogólne kierunki prowadzenia działań w dziedzinie turystyki, zgodne z celami wytyczonymi w odnowionej Strategii Lizbońskiej, zostały określone w 2006 r. w komunikacie Komisji „Odnowiona polityka turystyczna UE: Ku silniejszemu partnerstwu na rzecz turystyki europejskiej”. W komunikacie wyznaczono dwa cele tej polityki: podniesienie konkurencyjności europejskiego przemysłu turystycznego oraz promocję zrównoważonej turystyki¹⁸³.

¹⁷⁹ Polska została nim objęta w latach 90. ubiegłego stulecia. W ramach tego programu przykładowo został odrestaurowany amfiteatr w Łazienkach Królewskich.

¹⁸⁰ Podkreśla on rolę różnorodności kulturowej Europy i wspólnego dziedzictwa europejskiego.

¹⁸¹ Rezolucja Rady z 16 listopada 2007 r. dotycząca europejskiego planu działań na rzecz kultury, Dz.Urz. UE 2007 C 287/1.

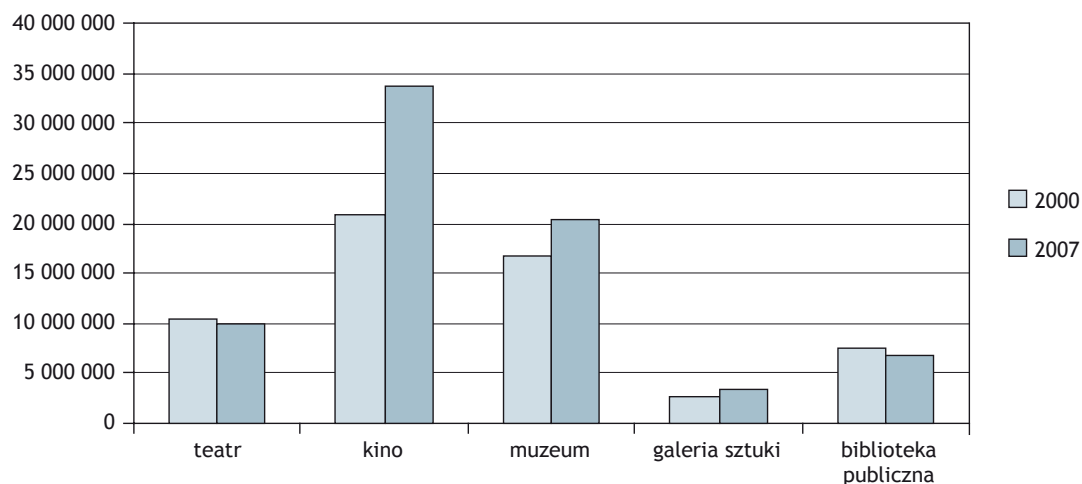
¹⁸² Metoda ta polega na elastycznym podejściu do uczestniczenia państw członkowskich w priorytetowych działaniach i procedurach, co ma doprowadzić do stworzenia wspólnego kierunku rozwoju w tym obszarze.

¹⁸³ Komunikat Komisji, *Odnowiona polityka turystyczna UE: Ku silniejszemu partnerstwu na rzecz turystyki europejskiej*, COM(2006) 134, Bruksela, 17 marca 2006 r.

Kultura

Aktywność kulturalna Polaków uległa zmianom w okresie członkostwa Polski w UE, co jest widoczne przy zestawieniu liczby widzów instytucji kulturalnych w 2000 i 2007 r.

Wykres 1. Aktywność kulturalna Polaków w latach 2000 i 2007



Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Małego Rocznika Statystycznego Polski 2008”, GUS (<http://www.stat.gov.pl>).

W latach 2000–2007 w Polsce wzrosła liczba widzów w kinach (z ok. 21 do prawie 34 mln widzów). Znacząco wzrosła również liczba zwiedzających muzea (z ok. 16,5 do prawie 20,5 mln widzów), a także o niecały milion – liczba zwiedzających galerie sztuki. Nieznaczny spadek nastąpił, jeśli chodzi o widzów teatralnych i czytelników bibliotek publicznych. Jedno z wyjaśnień zmian w aktywności kulturalnej Polaków w tym okresie, szczególnie w odniesieniu do osób odwiedzających biblioteki publiczne oraz kina, mogą stanowić konsekwencje postępu technologicznego. Z badań przeprowadzonych przez Bibliotekę Narodową w 2006 r. wynika, że co dziesiąty Polak deklaruje zakup książek przez Internet (w ten sposób można często pozyskać książki za niższe ceny niż w księgarniach), a co piąty Polak korzystający z Internetu czyta książki on-line¹⁸⁴. Z ko-

¹⁸⁴ G. Straus, K. Wolff, S. Wierny, *Czytelnictwo, zakup książek i wykorzystanie Internetu w Polsce w 2006 r. komunikat z badań*, <http://www.bn.org.pl/doc/konferencje/komunikat20070309.doc>.

lei zwiększenie się liczby widzów w kinach może wynikać z lepszej dostępności kin. Pomimo że liczba kin w latach 2000–2007 zmniejszyła się z 675 do 496, to liczba kin z 2007 r. obejmuje 25 minipleksów i 41 multipleksów kinowych, które zawierają często po kilkanaście sal kinowych. W rezultacie ponad dwukrotnie zwiększyła się liczba seansów (z 528 tys. w 2000 r. do 1191 tys. w 2007 r.). Dodatkowym czynnikiem przyczyniającym się do lepszej dostępności kin jest położenie multipleksów, z których część znajduje się w centrach handlowych (np. sieć Cinema City; w samej Warszawie funkcjonuje przy 6 centrach handlowych).

Realizacja projektów kulturalnych

Na szczelbu UE priorytety w obszarze kultury realizowano w oparciu o trzy programy, z czego najwcześniejszy z nich – „Kaleidoscope” z obszaru wymiany artystycznej – rozpoczął się w 1996 r., następnie „Ariane” w obszarze książki i czytelnictwa oraz „Raphael” w obszarze ochrony dziedzictwa europejskiego. Dzięki sukcesowi, jaki odniosły wyżej wymienione programy postanowiono połączyć tematy w nich zawarte w jeden program „Kultura 2000”, który początkowo przewidziany był na pięć lat (2000–2004). W ramach tego programu można było realizować projekty roczne, wieloletnie lub specjalne (m.in. Europejskie Stolicy Kultury) z zakresu sztuk performatywnych, wizualnych, dziedzictwa kulturowego oraz książki i czytelnictwa.

Polska została włączona w realizację wspomnianych programów w latach 90., co umożliwiło współfinansowanie ze środków UE np. festiwalu teatralnego Malta w Poznaniu lub konserwację ołtarzy barokowych w kościele ojców franciszkanów w Kalwarii Pałacowskiej. Do programu „Kultura 2000” polscy operatorzy kulturalni włączyli się w 2001 r. Akcesja Polski do UE w kontekście „Kultury 2000” przyniosła natychmiastowe rezultaty w postaci ponad dwukrotnie zwiększonej liczby projektów z udziałem polskich współorganizatorów¹⁸⁵ (wzrost z 13 w 2003 r. do 27 w 2004 r.). W latach 2001–2006 w ramach programu „Kultura 2000” w realizację projektów było zaangażowanych około 300 polskich operatorów kulturalnych¹⁸⁶, w tym połowa w roli liderów¹⁸⁷ lub współor-

¹⁸⁵ Współorganizator to operator kulturalny z państwa uczestniczącego w projekcie, który ma istotny wkład w opracowanie, wdrożenie i finansowanie projektu. *Program Kultura 2000. Wezwanie do składania propozycji na rok 2004*, http://www.kulturpont.hu/letolt/2004/k2e_2004_lengyel.pdf.

¹⁸⁶ Za operatorów kulturalnych można uznać podmioty posiadające osobowość prawną gotowe do podjęcia współpracy przy projektach z zakresu kultury z partnerami międzynarodowymi. Definicja na podstawie informacji udzielonych przez Punkt Kontaktowy ds. Kultury.

¹⁸⁷ Lider projektu to operator kulturalny z kraju uczestniczącego w programie, który jest osobą prawnie odpowiedzialną za porozumienie o przyznanie grantu UE przez KE. *Program Kultura 2000...*, *op.cit.*

ganizatorów projektów, a druga połowa w roli partnerów¹⁸⁸. W ramach „Kultury 2000” zrealizowano łącznie 1078 projektów. Polska wśród państw członkowskich przyjętych w 2004 r. uplasowała się na drugim miejscu z 23 projektami¹⁸⁹. Jednym z nich była inicjatywa „Dziesięciolecie Europejskiego Festiwalu Szekspira w Polsce”, którego liderem była Fundacja Theatrum Gedanense¹⁹⁰.

W ramach programu „Kultura 2000” kluczowym aspektem była możliwość nawiązywania współpracy z partnerami zagranicznymi, która stanowiła warunek konieczny uzyskania dofinansowania, a jednocześnie była wskazywana jako jeden z najtrudniejszych wymogów programu. Jednakże spełnienie tego wymogu, oprócz wsparcia finansowego, stworzyło szansę wypracowania sieci kontaktów z partnerami z innych państw członkowskich. Polscy operatorzy kulturalni najczęściej współpracowali z Włochami, Czechami, Hiszpanami i Francuzami.

Kontynuacją programu „Kultura 2000” w UE był program „Kultura 2007–2013”, którego nadrzędnym celem było budowanie społeczeństwa obywatelskiego poprzez promocję mobilności osób pracujących w obszarze kultury, promocję przepływu dzieł sztuki, a także produktów artystycznych i kulturalnych¹⁹¹ oraz promocję dialogu międzykulturowego. W porównaniu z programem „Kultura 2000” „Kultura 2007–2013” ma znacznie większy budżet oraz szerszy zasięg, gdyż przewiduje dofinansowanie do projektów w obszarze jednej dziedziny (np. teatr) lub projektów interdyscyplinarnych, jak również do działalności organizacji na szczeblu europejskim (ambasadorzy kultury, europejskie sieci współpracy, festiwale). Wśród polskich projektów, których realizacja została rozpoczęta w 2008 r. w oparciu o dofinansowanie unijne, znalazł się m.in. projekt Teatru Nowego im. Tadeusza Łomnickiego w Poznaniu dotyczący współpracy sześciu teatrów z różnych części świata w celu interpretacji teatralnej tematu „Arka Noego”.

Sektor audiowizualny w Polsce

Polskie ramy prawne sektora audiowizualnego zostały określone w ustawie o radiofonii i telewizji z 1992 r., która następnie ulegała nowelizacjom w toku przystosowywania jej do norm unijnych. Kolejna nowelizacja ustawy zaplanowana jest na połowę 2009 r.

¹⁸⁸ Partner to operator kulturalny uczestniczący w działaniach związanych z projektem. *Ibidem*.

¹⁸⁹ Na pierwszym miejscu plasowali się Czesi z 30 zrealizowanymi projektami.

¹⁹⁰ J. Sanetra-Szeliga, *Doświadczenia i udział Polski w Programie „Kultura 2000”*, [w:] *Kultura 2000. Album projektów zrealizowanych z udziałem Polski w latach 2001–2006*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Departament Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Punkt Kontaktowy ds. Kultury.

¹⁹¹ Nie tylko między muzeami czy galeriami, lecz również podmiotami spoza obszaru kultury, które dostały grant unijny na realizację projektu.

i przewiduje pełną transpozycję kluczowego aktu prawnego regulującego funkcjonowanie sektora audiowizualnego w UE – dyrektywy w sprawie „Telewizji bez granic”. Obowiązuje ona państwa członkowskie od 1989 r. Do głównych celów dyrektywy należy uregulowanie usług świadczonych przez nowe media (Internet, telefon komórkowy) i ochrona konsumenta. Ochrona konsumenta dotyczy przede wszystkim ochrony osób nieletnich przed treściami pornograficznymi lub scenami przemocy, zakazu posiadania przez telewizje prywatne wyłączności na transmisję wydarzeń skierowanych do szerokiej publiczności z udziałem reprezentacji narodowej (np. igrzyska olimpijskie) oraz przestrzegania przez kanały telewizyjne maksymalnego czasu przeznaczanego na reklamę. Ponadto dyrektywa określa wymóg dotyczący transmisji minimalnej liczby programów europejskich, co ma zapewnić utrzymanie równowagi w liczbie transmitowanych programów produkcji europejskiej i amerykańskiej. Znaczenie tego zapisu wydaje się szczególnie ważne, biorąc pod uwagę to, że około 75% przychodów kin europejskich stanowią filmy amerykańskie.

Podobnie jak w przypadku programu „Kultura 2000”, Polska jeszcze w okresie przedakcesyjnym była włączona do programu „Media Plus” oraz „Media Training”. Celem tych programów było udzielanie wsparcia produkcji i dystrybucji filmowej, działaniom promocyjnym i ułatwiającym dostęp do rynku, a także projektom pilotażowym i szkoleniom dla specjalistów. Przykładowo w latach 2001–2006 przyznano wsparcie 37 polskim produkcjom filmowym, w tym 14 filmom fabularnym i 14 dokumentalnym. Dofinansowane zostały również corocznie organizowane festiwale promujące kinematografię europejską, m.in. Warszawski Festiwal Filmowy oraz CAMERIMAGE¹⁹², a granty szkoleniowe otrzymała Mistrzowska Szkoła Wajdy i Niezależna Fundacja Filmowa. W ramach perspektywy finansowej na lata 2007–2013 Polska uczestniczy w programie „Media 2007”, który jest kontynuacją dwóch poprzednich programów. W pierwszej turze grantów przyznanych w ramach programu „Media 2007”, dofinansowanie otrzymał m.in. Międzynarodowy Festiwal Filmów Młodego Widza „Ale Kino!”.

Fundusze strukturalne w obszarze kultury

W poprzedniej perspektywie na lata 2004–2006 kultura nie stanowiła odrębnej dziedziny, ale była traktowana jako obszar z zakresu turystyki¹⁹³. W okresie tym zreali-

¹⁹² Międzynarodowy Festiwal Sztuki Autorów Zdjęć Filmowych.

¹⁹³ W latach 2005–2006 Grecja i Portugalia utworzyły osobne programy operacyjne, których celem było wspieranie kultury i dziedzictwa kulturowego tych państw.

zowano wiele działań z obszaru kultury w ramach programów wspierających rozwój regionalny, wzrost konkurencyjności, rozwój zasobów ludzkich oraz rozwój obszarów wiejskich. Przy wsparciu funduszy strukturalnych na lata 2004–2006 zrealizowano w obszarze kultury ponad 300 projektów o łącznej wartości 1,7 mld złotych¹⁹⁴. W niniejszym rozdziale dokładniejszej analizie zostały poddane projekty w ramach wybranych programów i realizowane przez instytucje kultury¹⁹⁵.

- Rozwój regionów w zakresie kultury był wspierany ze środków Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), z którego na realizację programów w obszarze kultury przeznaczono około 245 mln złotych¹⁹⁶. W większości wypadków projekty obejmowały działania z zakresu dziedzictwa kulturowego i infrastruktury kulturalnej. Środki z funduszy strukturalnych umożliwiły m.in. renowację kompleksu pałacowo-parkowego Zamku Książ w Wałbrzychu oraz budowę Muzeum Sztuki Współczesnej w Toruniu. Stosunkowo niewiele w ramach ZPORR zostało dofinansowanych projektów „miękkich”, do których zalicza się różnego typu wydarzenia kulturalne. Otrzymały je m.in. *Wagnerowski Festiwal Operowy* organizowany przez Operę Wrocławską oraz *Ostróda Reggae Festival* promujący region Warmii i Mazur.
- Projekty o transgranicznym wymiarze współpracy między Polską i jej sąsiadami były realizowane z programu Interreg III A. Dofinansowanie w wysokości ponad 14 mln złotych umożliwiło realizację takich projektów, jak: Polsko-Ukraińskie Młodzieżowe Centrum Inicjatyw Kulturalnych w Krasnymstawie (Interreg Polska–Białoruś–Ukraina), Festiwal folklorystyczny *Góry Opawskie – Jeseniki* (Interreg Polska–Czechy), *Między Czarną Hańczą a Niemnem – peregrynacje artystyczne na pograniczu* (Interreg Polska–Litwa–Kaliningrad) i *Cyberfolklor – beskidzki folklor i sztuka ludowa polsko-słowackiego pogranicza w internecie i fotografii* (Interreg Polska–Słowacja).
- Stworzenie nowego systemu ekonomii społecznej na terenie dzielnic Nowej Huty¹⁹⁷ było celem projektu zrealizowanym w ramach Programu Inicjatywy Wspólnotowej Equal – Partnerstwa Inicjatyw Nowohuckich, który otrzymał dofinansowanie przekraczające 4 mln złotych¹⁹⁸.

¹⁹⁴ Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Możliwość finansowania kultury z funduszy europejskich w latach 2007–2013*, http://www.mkidn.gov.pl/doc/Finansowanie_kultury-2007-13.pdf.

¹⁹⁵ Projekty realizowane z obszaru kultury realizowane były również przez inne podmioty, takie jak organizacje pozarządowe. Projekty z obszaru kultury uzyskały dofinansowanie w ramach SPO WKP i SPO RZL, lecz brak jest danych odnośnie do dofinansowania.

¹⁹⁶ Dane uzyskane od Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

¹⁹⁷ Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa, *Partnerstwo Inicjatyw Nowohuckich Nowa Huta – Nowa Szansa, budowa partnerstwa na rzecz rozwoju zainicjowana przez Dom Kultury im. C.K. Norwida w Krakowie – temat D, IW EQUAL*, http://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=13484.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

- Charakter lokalny miały projekty realizowane w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (SPO ROL), które skupiały się głównie na wyposażeniu bibliotek i domów kultury oraz rozbudowie i renowacji infrastruktury społecznej. Przykładowo zrealizowano projekt zagospodarowania turystycznego zamku i centrum gminy Liw. Dofinansowanie w ramach tego programu wyniosło ponad 4 mln złotych¹⁹⁹.

W ramach funduszy unijnych na realizację działań w obszarze kultury w perspektywie na lata 2007–2013 zostało przeznaczone 1,7 mld złotych z Programu Infrastruktura i Środowisko oraz 2,2 mld złotych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Ponadto możliwość dofinansowania projektów kulturalnych jest zagwarantowana w ramach takich programów jak Innowacyjna Gospodarka oraz Program Europejskiej Współpracy Terytorialnej²⁰⁰.

W ramach programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego przeprowadziło w 2008 r. pierwszy konkurs, z którego na 113 zgłoszonych wniosków 28 projektów z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego oraz infrastruktury kulturalnej i szkół artystycznych uzyskało łączne dofinansowanie w wysokości około 690 mln złotych²⁰¹.



Pałac w Wilanowie, Warszawa. Zdjęcie nadesłane w ramach konkursu „Polska pięknieje”, zorganizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Prace konserwatorsko-restauratorskie w Pokojach Chińskich i Myśliwskich Muzeum Pałacu w Wilanowie przeprowadzone w latach 2005–2007 zostały zrealizowane w ramach projektu „Restauracja wnętrz pierwszego w Polsce muzeum sztuki – Pałac w Wilanowie” przy wsparciu funduszy europejskich w ramach ZPORR. Projektowi temu została przyznana nagroda Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego za Wydarzenie Muzealne Roku 2007.

Promocja polskiej kultury

Inicjatywa przyznawania miastom tytułu Europejskiej Stolicy Kultury, początkowo znanej jako Europejskie Miasto Kultury, została zainicjowana w 1985 r. Pierwszym

¹⁹⁹ Dane uzyskane od Ministerstw Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Pieniądze dla kultury*, <http://www.mkidn.gov.pl/dziennikarze/2942.html>.

utytułowanym miastem zostały w tym samym roku jeszcze Ateny. Celem tej inicjatywy jest przede wszystkim promocja bogactwa kulturowego i różnorodności kulturowej Europy. Z powodu licznych korzyści, jakie niesie ze sobą organizacja takiego typu wydarzenia – prestiż, inwestycje lokalne, tworzenie miejsc pracy, aktywizacja społeczności lokalnej – kilka miast polskich, tj. Warszawa, Łódź, Szczecin, Gdańsk, Lublin, Poznań i Toruń, zgłosiło swoją kandydaturę do tytułu Europejskiej Stolicy Kultury w 2016 r.²⁰².

W kontekście promowania bogactwa kulturowego i różnorodności kulturowej Europy ministrowie kultury państw członkowskich UE w 1990 r. przyjęli inicjatywę Europejskiego Miesiąca Kultury, która poza miastami na terytorium ówczesnych państw członkowskich UE skierowana była na promocję kultury również państw stowarzyszonych. Każdego roku tytuł ten przyznawany jest dwóm miastom – jednemu z państw, które otrzymało status członka UE przed, a drugiemu, które otrzymało go po 2004 r. Prestiżowym wydarzeniem dla Polski było przyznanie Krakowowi pierwszego tytułu Europejskiego Miesiąca Kultury. W czerwcu 1992 r., w okresie transformacji gospodarczej i głębokich przemian politycznych, organizacja 30 wystaw, 40 wydarzeń plenerowych oraz 60 wydarzeń teatralnych i muzycznych stworzyła niepowtarzalną okazję zaprezentowania dorobku kulturalnego Krakowa publiczności europejskiej.

Promowanie wspólnego dziedzictwa i zrozumienia dla różnorodności kulturowej było głównym celem ustanowienia 2008 r. Europejskim Rokiem Dialogu Międzykulturowego. Projekty w ramach obchodów Roku przeprowadzane były na poziomie europejskim i państw członkowskich. W Polsce instytucja koordynująca organizację obchodów Roku – Narodowe Centrum Kultury stworzyło strategię, która prezentowała wielowyznaniową tradycję Polski, a na poziomie lokalnym przy współpracy z sąsiadami promowała lokalne konteksty wielokulturowości (związki kultury polskiej z czeską, żydowską, niemiecką, ukraińską i białoruską). W ramach obchodów Roku w Polsce zrealizowano 13 projektów (m.in. festiwale, debaty i konferencje, publikacje), a dodatkowe 68 wydarzeń przeprowadzonych w Polsce zostało objętych patronatem Europejskiego Roku Dialogu Międzynarodowego.

Oprócz prestiżu wynikającego z noszenia samego tytułu Europejskiej Stolicy Kultury lub Europejskiego Miesiąca Kultury, organizacja wielu wydarzeń z różnych dziedzin kultury może przynieść korzyści wynikające z pobudzenia turystyki kulturalnej i sektora kultury danego miasta. Promuje również pozytywny wizerunek Polski na arenie europej-

²⁰² Prowadzone są już działania w ramach promocji, które można śledzić na następujących stronach: <http://www.torun2016.eu>, <http://kultura.lublin.eu/>, <http://www.lodz2016.pl>, <http://www.gdansk2016.eu>, http://www.szczecin2016.pl/esk2016/chapter_89002.asp, <http://www.2016poznan.pl>, <http://www.um.warszawa.pl/wydarzenia/esk>.

skiej, co jest szczególnie ważne w dobie migracji zarobkowych Polaków do innych państw członkowskich. Po sukcesie kampanii reklamowej przeprowadzonej w 2005 r. przez Polską Organizację Turystyczną promującą wizerunek polskiego hydraulika i pielęgniarce we Francji, jako narzędzia łagodzenia negatywnego postrzegania napływu taniej siły roboczej z państw członkowskich UE-8 do UE-15, Instytut Adama Mickiewicza rozpoczął nową kampanię. Rok Polski w Wielkiej Brytanii – „Polska!Year” to kampania skierowana do społeczeństwa brytyjskiego, dotycząca wydarzeń kulturalnych, które będą relizowane od maja 2009 r. do maja 2010 r. Celem kampanii jest zaprezentowanie Polski jako kraju bliskiego społeczeństwu brytyjskiemu ze względu na wspólne wartości oraz ukazanie Polski jako kraju dynamicznie rozwijającego się i nowoczesnego, z bogatym dorobkiem kulturalnym.

Podsumowując, realizacja działań w ramach inicjatyw europejskich promujących wybrane miasta ma charakter ogólnounijny i przyczynia się głównie do aktywizacji pojedynczych polskich miast. Natomiast kampanie skierowane do wybranego państwa członkowskiego ze względu na możliwość dopasowania narzędzi promocji do wybranego społeczeństwa oraz ze względu na całościowy charakter promocji Polski mają większą szansę na zmianę postrzegania Polski i Polaków w UE. Teza ta może być poparta zmianą w ruchu turystycznym Francuzów do Polski w 2005 r., czyli tym roku, w którym kampania promująca polskiego hydraulika była przeprowadzana we Francji. W stosunku do roku poprzedniego można było zaobserwować zwiększenie dynamiki wzrostu przyjazdów Francuzów prawie o 13%. Był to największy wzrost przyjazdów Francuzów odnotowany w latach 1999–2007²⁰³.

Turystyka wyjazdowa

W latach 90. ubiegłego stulecia liczba zagranicznych wyjazdów Polaków mierzona liczbą przekroczeń granicy dynamicznie rosła, osiągając najwyższą wartość w 2000 r. – 56,7 mln osób. Jednak w następnym latach znacznie malała, tak że w 2004 r. stanowiła 66% liczby wyjazdów w 2000 r. Akcesja Polski do UE przyczyniła się do zahamowania spadku i przywrócenia tendencji rosnącej, tak że w 2007 r. odnotowano już 47,6 mln wyjazdów Polaków za granicę. W latach 2004–2007 Polacy najczęściej przekraczali granicę południową, następnie zachodnią i wschodnią, choć to właśnie w wypadku tej ostatniej nastąpił najbardziej dynamiczny wzrost przekroczeń granicy w tym okresie – o 45%²⁰⁴.

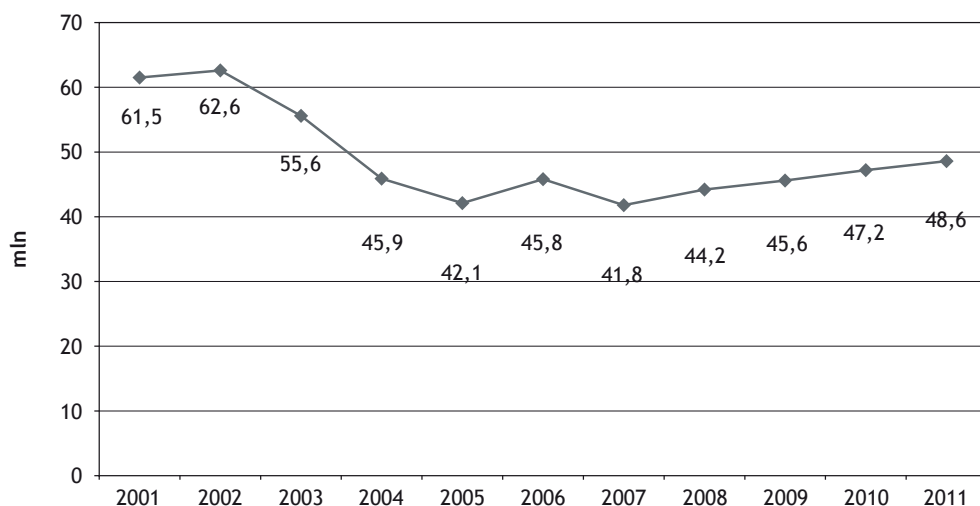
²⁰³ Obliczenia na podstawie danych Instytutu Turystyki, *Przyjazdy do Polski w roku 1999–2007*, <http://www.intur.com.pl/bazy/granice/k2.php?rok=1999-2007>.

²⁰⁴ Liczba przekroczeń granicy przez Polaków (w mln): granica zachodnia – 12 917 w 2004 r., 16 836 w 2007 r.; granica południowa – 17 947 w 2004 r., 17 762 w 2007 r., wschodnia – 3 885 w 2004 r., 7 012 w 2007 r., GUS na podstawie danych Straży Granicznej, Instytut Turystyki, *Wyjazdy z Polski*.

Związane jest to ze zwiększającą się aktywnością turystyczną Polaków w wybranych krajach Europy Środkowej i regionu basenu Morza Śródziemnego (m.in. Francja, Chorwacja i Węgry)²⁰⁵.

Aktywność turystyczna²⁰⁶ Polaków rozumiana jako udział osób podejmujących krajowe i zagraniczne wyjazdy turystyczne w stosunku do ogółu populacji utrzymywał się na wysokim poziomie (60%) w latach 1997–2000. Jeszcze w okresie przedakcesyjnym aktywność ta przyjęła silną tendencję spadkową z 62,6 mln podróży turystycznych w 2002 r. do 45,9 mln w 2004 r. Tendencja ta utrzymała się jeszcze w rok po członkostwie (Wykres 2).

Wykres 2. Liczba podróży turystycznych krajowych i zagranicznych mieszkańców Polski oraz prognoza na lata 2009–2011



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Instytutu Turystyki.

Utrzymana na przestrzeni lat członkostwa tendencja zmiennego wzrostu i spadku liczby podróży turystycznych Polaków dotyczy obu typów podróży – krajowych i zagranicznych, ale także krótkoterminowych i długoterminowych²⁰⁷. Warto zaznaczyć, że po akcesji zmniejszył się odsetek osób niewyjeżdżających, w tym odsetek osób niewyjeż-

²⁰⁵ Instytut Turystyki, *Tabela 3. Zagranicznie wyjazdy polskich turystów według odwiedzanych krajów*, <http://www.intur.com.pl/wyjazdy.htm>.

²⁰⁶ Turysta to „odwiedzający, którzy przynajmniej przez jedną noc korzystają z obiektów zakwaterowania zbiorowego lub indywidualnego w odwiedzanym kraju, regionie, miejscowości”, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Departament Turystyki, *Raport o stanie gospodarki turystycznej w latach 2004–2006*, Warszawa, lipiec 2008 r., s. 108.

²⁰⁷ *Ibidem*.

dających z powodów materialnych²⁰⁸. Oznacza to, że okres koniunktury (przejawiający się m.in. wyższym przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem realnym brutto o prawie 21% w 2007 r. w stosunku do 2000 r.) zahamował tendencję spadkową aktywności turystycznej Polaków, ale nie zdynamizował znacząco wzrostu wyjazdów krajowych i zagranicznych Polaków. Jednym z możliwych wyjaśnień takiej sytuacji jest struktura wydatków rzeczywistych i planowanych Polaków, która po wejściu Polski do UE w większym stopniu skoncentrowała się m.in. na inwestycjach w budynki mieszkalne (wzrost z 32 114 w 2000 r. do 67 235 budynków oddanych do użytkowania w 2007 r. przy zbliżonych zmianach w stanie ludności w tych latach)²⁰⁹.

Najwyższy wskaźnik wzrostu podróży turystycznych Polaków przypadł na 2006 r. (Wykres 2), w którym odnotowano wzrost podróży krajowych oraz zagranicznych (przede wszystkim do Niemiec, Holandii i Wielkiej Brytanii). Wynikał on ze zwiększonej aktywności turystycznej zarówno grup społecznych o średnim lub podstawowym wykształceniu, które odznaczają się niskim poziomem uczestnictwa w turystyce, jak i grup obejmujących m.in. mieszkańców dużych aglomeracji oraz uczniów i studentów charakteryzujących się najwyższymi wskaźnikami uczestnictwa²¹⁰. Trudno jednak stwierdzić, ile z tych podróży miało motyw turystyczny, a ile było związanych z podejmowaniem nielegalnej pracy. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez Centrum Badań Opinii Społecznej w ciągu trzech lat od wejścia Polski do UE liczba Polaków pracujących za granicą wyniosła niemal dwa miliony²¹¹.

W latach 2004–2006 w ruchu turystycznym zaszły zmiany w charakterystyce wyjazdów Polaków pod względem deklarowanych celów wyjazdów. W wyjazdach krajowych nastąpił wzrost wyjazdów w celach turystyczno-wypoczynkowych, a w wyjazdach zagranicznych wzrosła liczba podróżujących z innych powodów, np. religijnych czy zdrowotnych²¹². W tym okresie zmieniła się również struktura odwiedzanych przez Polaków krajów. Mimo że w obliczenia nie zostały włączone wyjazdy związane z poszukiwaniem lub podejmowaniem pracy za granicą, to największy wzrost z 0,15 mln do 0,85 mln odnotowano w wyjazdach Polaków do Wielkiej Brytanii, następnie do Belgii i Danii. Natomiast największe spadki w wyjazdach Polaków – do Niemiec i Austrii. Powodem tych zmian może być otwarcie się rynków pracy dla Polaków w następstwie członkostwa w większości państw członkowskich i napływu polskich pracowników do

²⁰⁸ Instytut Turystyki, *Krajowy Ruch Turystyczny*, <http://www.intur.com.pl/ruch.htm>.

²⁰⁹ Główny Urząd Statystyczny, *op.cit.*, s. 112, 172, 357.

²¹⁰ Instytut Turystyki, *Krajowy... op.cit.*

²¹¹ Centrum Badań Opinii Społecznej, *Praca Polaków za granicą. Komunikat z badań*, Warszawa, marzec 2007 r., s. 2.

²¹² Ministerstwo Sportu i Turystyki, Departament Turystyki, *op.cit.*, s. 60–64.

nich kosztem Niemiec i Austrii, które zachowały jeszcze okresy przejściowe. Z kolei wzmożony napływ pracowników przykładowo do Wielkiej Brytanii mógł stymulować ruch turystyczny w celu odwiedzin krewnych, co w okresie 2004–2007 było wskazywane jako powód wyjazdów zagranicznych co czwarte go Polaka²¹³.

Turystyka przyjazdowa²¹⁴

W 2008 r. Polska po raz drugi została sklasyfikowana w prestiżowym rankingu Country Brand Index (CBI), zajmując piąte miejsce wśród jednej z 30 kategorii *Value for money – Offering the most in return for the price you pay*, plasując się tuż za Czechami²¹⁵. W roku poprzednim Polska pojawiła się na miejscu ósmym w kategorii *Rising Star – Seen as on their way to becoming major destinations*. Wyprzedziły wówczas Polskę w tej kategorii Czechy i Węgry²¹⁶. „Oznacza to, że Polska ma w najbliższych latach szansę stać się atrakcyjnym kierunkiem turystycznym”²¹⁷.

Ruch turystów zagranicznych do Polski – podobnie jak w sytuacji turystyki wyjazdowej Polaków – malał w okresie przedakcesyjnym, osiągając najniższy poziom w 2003 r. – 13,7 mln turystów, a trend ten został odwrócony z wejściem Polski do UE i rósł dynamicznie do 2006 r., osiągając poziom 15,7 mln turystów (Wykres 3). W następnych latach odnotowano znów spadek, pomimo że w 2007 r. Polska przystąpiła do strefy Schengen, a zatem oczekiwano, że atrakcyjność Polski dla turystów zagranicznych powinna wzrosnąć²¹⁸.

Najliczniejszą grupę turystów z państw UE-15 stanowili Niemcy. Ich przyjazdy ponad dwukrotnie przekraczały liczbę przyjazdów turystów z pozostałych państw UE-15. Z tego względu dla wyższej trafności pomiaru efektu akcesji na zmiany w ruchu turystycznym z UE-15, przedstawione poniżej dane nie obejmują turystów z Niemiec. Porównując rok 2007 do 2003 pod względem przyjazdów turystów zagranicznych państw członkowskich UE-15 – z wyłączeniem Niemiec – można zauważyć, że akcesja Polski pobudziła wzrost zahamowanego do 2003 r. ruchu turystycznego, który

²¹³ *Ibidem*.

²¹⁴ „Termin «turystyka» odnosi się do całokształtu działań odwiedzających, obejmując zarówno «turystów» (odwiedzających, którzy zatrzymują się co najmniej na jedną noc), jak i «odwiedzających jednodniowych». Turystyka przyjazdowa obejmuje przyjazdy do danego kraju osób mieszkających na stałe za granicą, Instytut Turystyki.

²¹⁵ Future Brand, *Country Brand Index 2008*, s. 55.

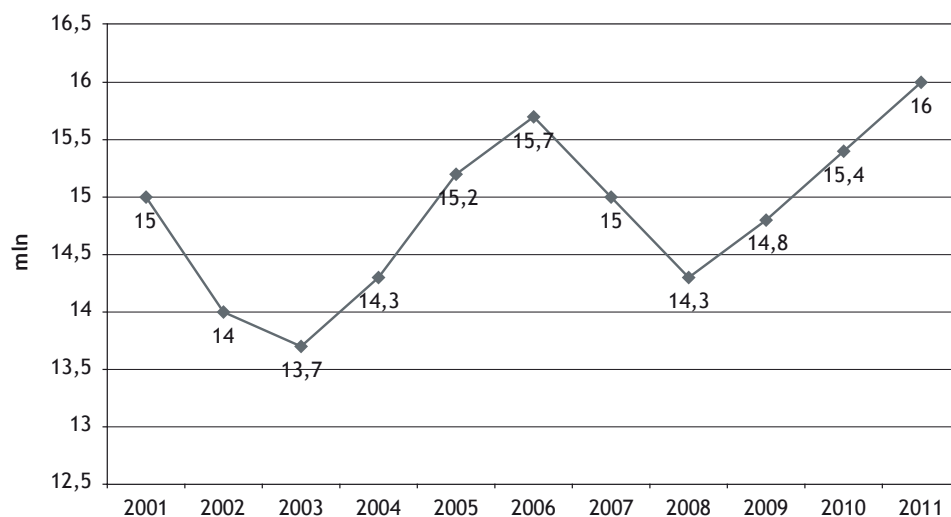
²¹⁶ T. Komornicki, *Infrastruktura, [w:] 4 lata członkostwa Polski w UE. Bilans kosztów i korzyści społeczno-gospodarczych*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008 r., s. 11.

²¹⁷ *Ibidem*.

²¹⁸ W. Bartoszewicz, T. Skalska, *Zagraniczna turystyka przyjazdowa do Polski w 2007 roku*, Instytut Turystyki, Warszawa 2008 r., s. 74–89.

do 2007 r. wzrósł o 56%²¹⁹. Należy sądzić, że przyczyną wzrostu przyjazdów turystów UE-15 do Polski było przede wszystkim wstąpienie Polski do UE. Spowodowało to wzrost zainteresowania Polską jako nowym państwem członkowskim, a jednocześnie największym państwem w UE z regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Drugim istotnym efektem akcesji, a także aprecjacji wartości złotego był wzrost wymiany handlowej z krajami UE-15 (zob. rozdział dotyczący perspektywy makroekonomicznej), w rezultacie czego nastąpił wzrost przyjazdów w celach służbowych. Wreszcie w ciągu ostatnich lat nastąpił dynamiczny rozwój tanich linii lotniczych oraz rozwój lotnisk regionalnych w Polsce, co zwiększyło dostępność do polskich miast przy niskich cenach biletów.

Wykres 3. Liczba turystów przyjeżdżających do Polski w latach 2001–2008 oraz prognoza na lata 2009–2011



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Instytutu Turystyki.

W latach 2004–2006 najwięcej turystów przyjeżdżało do województwa mazowieckiego, następnie do wielkopolskiego, lubelskiego i dolnośląskiego. Znaczny wzrost turystów w tym okresie odnotowano w województwie podkarpackim (319%), lubuskim (219%) i dolnośląskim (170%)²²⁰. Ruch turystyczny koncentrował się przede wszystkim

²¹⁹ Główny Urząd Statystyczny, *Mały...*, *op.cit.*, s. 271.

²²⁰ W. Bartoszewicz, T. Skalska, *op.cit.*, s. 74–89.

w polskich miastach, w tym głównie w Krakowie (najczęściej w celach turystycznych) oraz Warszawie (głównie w celach służbowych).

Przed wejściem Polski do UE wśród motywów podróży wyróżniano pięć głównych: typową turystykę (wypoczynek, zwiedzanie, rozrywkę, sport i hobby), sprawy służbowe, odwiedziny krewnych i znajomych, zakupy i tranzyt. Za najczęstszy powód przyjazdów turyści zagraniczni podawali motyw interesów służbowych w 2007 r. Na drugim miejscu w 2007 r. znalazł się tranzyt (2,8 mln), który od 2003 r. wzrósł ponad dwukrotnie. Równie dynamicznym wzrostem charakteryzowały się przyjazdy w celu zakupów. Po 2004 r. zaczęła spadać liczba turystów wskazujących na typową turystykę czy odwiedziny krewnych i znajomych jako główny cel przyjazdu (odpowiednio 2,7 mln i 2,3 mln w 2007 r.). Po wejściu Polski do UE we wskazywanych przez turystów motywach przyjazdów pojawił się cel zdrowotny. Zainteresowanie polską ofertą usług medycznych i rehabilitacyjnych wynikało z atrakcyjnych cen usług w połączeniu z wysoką jakością. Najczęściej w celach zdrowotnych przyjeżdżali do Polski turyści z Niemiec, Rosji, Ukrainy, Republiki Czeskiej, Włoch i Austrii. W obliczu jednego z poważniejszych wyzwań, przed jakimi stoi Europa – starzejącego się społeczeństwa – powyższy trend zalicza się do długoterminowych, a szansę rozwoju segmentu turystyki związanej z usługami zdrowotnymi – jako rozwojową²²¹.

Sytuacja ekonomiczna sektora turystyki w Polsce

W Polsce wpływy z turystyki w 2007 r. wyniosły łącznie 70,2 mld złotych, co stanowi około 3% wpływów światowych z turystyki oraz 6% udziału w PKB Polski²²². Dynamiczny rozwój turystyki został odzwierciedlony we wzrastającej nominalnie wielkości kwot uzyskanych z tytułu przychodów dewizowych turystyki w latach 2004–2007. Rok 2004 był istotny ze względu na odwrócenie trendu zmniejszających się przychodów w latach 2001–2003, zarówno pod względem turystów, jak i odwiedzających jednodniowych. Wraz z kolejnymi latami wzrost przychodów zwiększał się systematycznie. I tak w 2006 r. przychody zwiększyły się o 18% w stosunku do 2005 r., natomiast w 2007 r. odnotowano wzrost o 44% w porównaniu z 2006 r. Warto zauważyć, że w latach 2003–2007 przychody dewizowe z tytułu turystyki zwiększyły się ponad

²²¹ *Ibidem*.

²²² *Miejsce turystyki w gospodarce narodowej Polski w latach 2004–2007*, http://dms.msport.gov.pl/app/document/file/556/Raport_o_stanie_gospodarki_-_gospodarka2.pdf?field=file1.

czterokrotnie, natomiast z tytułu odwiedzających jednodniowych prawie dwukrotnie. Największe wydatki z tytułu wydatków na osobę ponieśli w 2007 r. obywatele państw należących do UE-15, takich jak: Belgia, Szwecja, Finlandia, Francja i Holandia, wydając od 383 do 402 dolarów. Najniższe natomiast ponosili obywatele Republiki Czeskiej (105 dolary) i Węgier (124 dolary)²²³. Jednym z możliwych wyjaśnień tak dynamicznego wzrostu przychodów jest stopniowo umacniająca się w tym okresie wartość złotego wobec dolara i euro oraz wzrost cen w Polsce²²⁴.

Wpływ unijnych środków pomocowych na rozwój polskich regionów w zakresie turystyki

Do rozwoju potencjału turystycznego Polski, który od lat 80. ubiegłego stulecia przeszedł znaczące zmiany, chociażby pod względem rozbudowy bazy hotelowej w stosunku do dotychczasowych ośrodków wczasowych, przyczyniły się fundusze unijne. W latach 2004–2006 głównie w ramach ZPORR, ale także INNTEREG III A²²⁵, SPO WKP i SPO ROL zrealizowano około 2,8 tys. projektów inwestycyjnych z obszaru turystyki (z uwzględnieniem projektów dotyczących agroturystyki), co zostało umożliwiające dzięki dofinansowaniu ze środków unijnych, które wyniosło łącznie prawie 900 mln złotych. Do największych beneficjentów pod względem kwoty dofinansowania do projektów można zaliczyć województwo śląskie (100,9 mln złotych), mazowieckie (85,5 mln złotych) oraz warmińsko-mazurskie (76,1 mln złotych)²²⁶. Realizacji największej liczby projektów (305) podjęło się województwo lubelskie, a za nim mazowieckie i zachodniopomorskie. Głównym beneficjentem środków unijnych były jednostki samorządu terytorialnego (86%), następnie – choć już w małym stopniu – projekty były realizowane przez instytucje kultury, rolników, organizacje pozarządowe, a także kościoły i związki wyznaniowe²²⁷.

W ramach projektów zrealizowano wiele szkoleń, m.in. z zakresu zarządzania produktem turystycznym, wdrażania innowacyjnych rozwiązań, a także kursów dla pilotów wycieczek. Przykładowo w województwie podlaskim przeprowadzono pro-

²²³ Instytut Turystyki, *Charakterystyka przyjazdów do Polski w 2007 roku*, http://www.intur.com.pl/turysci2007_1.htm

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ INTERREG III A – programy współpracy transgranicznej.

²²⁶ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Fundusze unijne wspierają rozwój turystyki*, http://www.mrr.gov.pl/Aktualnosci/Fundusze%20unijne%2004-06/Strony/konf_fundusze%20dla%20turystyki.aspx

²²⁷ *Ibidem*.

jekt „Wsparcie szkoleniowe i doradcze mieszkańców wsi na rzecz rozwoju agroturystyki w dorzeczu Narwi i Biebrzy”. Przeważającą liczbę stanowiły projekty związane z infrastrukturą turystyczną, a dotyczące np. renowacji zabytków, zabudowy zaplecza gastronomicznego oraz budowy ścieżek, tras rowerowych i narciarskich. Wśród zrealizowanych projektów znalazły się m.in. „Rekonstrukcja factorii handlowej i szlaku bursztynowego z okresu rzymskiego w Pruszczu Gdańskim” i „Modernizacja części uzdrowiskowej wsi Złockie”²²⁸.

W latach 2007–2015 dofinansowanie do projektów w zakresie turystyki będzie kilkakrotnie przewyższało wsparcie z okresu 2004–2006, gdyż w ramach samego programu Regionalnych Programów Operacyjnych przeznaczono na te działania około 3 mld złotych. Na wsparcie mogą liczyć projekty w obszarze turystyki wspomagające społeczno-ekonomiczny rozwój regionów, promujące działalność i aktywność turystyczną, turystkę kulturową, ochronę przyrody oraz rewitalizację obszarów zdegradowanych. Ponadto w ramach Programu Innowacyjnej Gospodarki około 1,6 mld złotych przeznaczonych jest na priorytet „Polska gospodarka na rynku międzynarodowym”, z którego są wspierane projekty promujące turystyczne walory Polski, a także inwestycje w produkty turystyczne o charakterze ponadregionalnym. W ramach Programu Rozwoju Polski Wschodniej na działania promujące Polskę Wschodnią przeznaczonych zostało około 40 mln złotych, na projekty związane z infrastrukturą kongresową i targową około 400 mln złotych, a na wytyczanie tras rowerowych około 200 mln złotych. Z kolei pracownicy i przedsiębiorcy z branży turystycznej, hotelarskiej i gastronomicznej mogą wziąć udział w projektach wspierających rozwój zasobów ludzkich w ramach Programu Kapitał Ludzki²²⁹.

Podsumowanie

Efekty inicjatyw i programów wspólnotowych oraz projektów realizowanych z funduszy europejskich z zakresu kultury można zaobserwować w Polsce zarówno po stronie operatorów kulturalnych, jak i artystów. Zaangażowanie polskich artystów i operatorów kulturalnych w projekty międzynarodowe oznaczało zwiększoną obecność polskiej kultury w państwach członkowskich, co przekładało się na popularyzację kultury

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ *Ibidem*.

w dziedzinach takich jak: teatr, kinematografia, muzyka, malarstwo, rzeźba czy literatura. Z kolei dostosowanie polskiego systemu prawnego do prawa wspólnotowego w zakresie sektora audiowizualnego, czyli wdrożenie dyrektywy dotyczącej „Telewizji bez granic” zapewniło niezbędną ochronę widzów i internautów, ze szczególną uwagą skierowaną na osoby nieletnie. Udział polskich miast w inicjatywach wspólnotowych, takich jak: Europejska Stolica Kultury, Europejski Miesiąc Kultury oraz Europejski Rok Dialogu Międzynarodowego stworzył okazję do promocji bogactwa kulturowego Polski, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki promowanych miast polskich na arenie europejskiej.

W turystyce po wejściu Polski do UE nie zaobserwowano dynamicznego i systematycznego wzrostu ani w turystyce wyjazdowej, ani przyjazdowej. Trendy ulegały wahaniom, które w wypadku turystyki wyjazdowej nie mają jednoznacznego wyjaśnienia, gdyż przypadły na okres koniunktury gospodarczej. Natomiast, jeśli chodzi o turystykę przyjazdową, to można je wyjaśnić z jednej strony wzrostem atrakcyjności Polski dla państw UE-15 jako nowego państwa członkowskiego, a z drugiej, utrudnieniami dla cudzoziemców przyjeżdżających zza granicy wschodniej po przystąpieniu Polski do strefy Schengen. Jeżeli zatem mówić o efekcie członkostwa, to można wskazać przede wszystkim na zahamowanie silnej tendencji spadkowej zarówno w turystyce wyjazdowej, jak i przyjazdowej. Przełożyło się to na pobudzenie turystyki, szczególnie widoczne we wzrastającym wskaźniku zatrudnienia w branży hotelarskiej i agencjach turystycznych. Drugim efektem członkostwa był wynikający z koniunktury gospodarczej i powiązane z tym wzrostu wartości złotego wzrost przychodów z turystyki. Wreszcie ciekawym efektem była zmiana w strukturze preferencji turystów odwiedzających Polskę. Oprócz zaobserwowanej zmiany w nasileniu trendów związanych z celami podróży wytworzył się nowy segment turystyki – turystyka zdrowotna, która jest oceniana jako rozwojowa ze względu na zwiększający się popyt na usługi zdrowotne oraz atrakcyjną polską ofertę gwarantującą wysoką jakość przy relatywnie niskiej cenie.

Ważnym efektem członkostwa była możliwość otrzymania dofinansowania realizacji projektów m.in. z zakresu infrastruktury i szkoleń z obszaru kultury i turystyki, co wpłynęło szczególnie na gospodarkę mniejszych miejscowości, tym samym wzbogacając ich ofertę kulturalną i turystyczną, a w efekcie czyniąc je bardziej atrakcyjnymi celami podróży dla potencjalnych turystów. Przy odpowiednim wykorzystaniu funduszy strukturalnych z perspektywy na lata 2007–2013 oraz – w ramach kultury – programu „Kultura 2007–2013”, polskie regiony mają szansę wykorzystać kulturę i ściśle z nią związaną turystykę kulturalną jako impuls do rozwoju społecznego i gospodarczego.

W kontekście promocji polskiej kultury i turystyki kluczowa będzie druga połowa 2011 r., z uwagi na to, iż Polska będzie przewodniczyła UE. Jeżeli Polsce w tym okresie przypadnie również organizacja Europejskiego Forum Turystyki, pojawi się możliwość sześciomiesięcznej zintensyfikowanej promocji walorów kulturowych i turystycznych Polski, co będzie miało szansę przełożyć się na zdynamizowanie turystyki wyjazdowej, a co za tym idzie, pobudzenie turystyki gospodarczej. Kolejną szansą będzie organizacja finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA w 2012 r. Stworzy to okazję do zaprezentowania Polski jako kraju nowoczesnego i interesującego dla osób łączących wypoczynek z aktywnymi formami spędzania czasu. W 2016 r. szansę „super promocji” na arenie europejskiej otrzyma jedno z polskich miast, któremu zostanie przyznany tytuł Europejskiej Stolicy Kultury. Możliwości promocji Polski na skalę europejską stworzą okazję do zmiany dotychczasowego jej wizerunku i wypromowania jako kraju nowoczesnego, gościnnego i bezpiecznego, o bogatym dziedzictwie kulturowym i pięknej przyrodzie.

Ochrona konsumenta i zdrowie publiczne

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej (UE) wpływa na dwie istotne dziedziny: ochronę konsumentów i zdrowie publiczne. Obszary te były przedmiotem integracji europejskiej nieomal od samego jej początku. Z jednej strony dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny wymagał uregulowania kwestii ochrony zdrowia pracowników transgranicznych. Z drugiej, w związku z rozwojem gospodarczym i ożywioną wymianą towarów i usług, wystąpiła potrzeba zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa i ochrony konsumentom. Poprawa jakości życia i zdrowia konsumentów w UE stała się możliwa także dzięki wieloletnim strategiom i różnorodnym programom tematycznym wdrażanym przez Unię w tych dziedzinach.

Pozycja konsumentów w Polsce w aspekcie członkostwa w UE

Od początku lat 90. liczba towarów dostępnych na (uprzednio w większości zamkniętych) rynkach państw kandydujących do UE oraz ich różnorodność zwiększyły się na niespotykaną wcześniej skalę. Istotnym rezultatem przemian rynkowych, był skokowy efekt konsumpcyjny wynikający z liberalizacji handlu i wzrostu wymiany handlowej między Polską a innymi krajami. W wyniku tego procesu konsumenci otrzymali większy wybór i dostęp do bardziej zróżnicowanych pod względem jakościowym i cenowym produktów²³⁰. Stali się oni także adresatami reklam i różnego rodzaju promocji – często także tych nieuczciwych²³¹.

²³⁰ Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji RP z UE, Rada Ministrów, 26 lipca 2000 r., s. 43.

²³¹ B. Kutin, *Consumer protection in an enlarged Europe*, „Consumer Policy Review”, 9/10. 2005 r., Vol. 15, No 5, s. 198.

Unia Europejska od lat podejmowała wiele działań przyczyniających się do poprawy statusu konsumentów, zgodnie z nadrzędnym celem UE, jakim jest poprawa jakości życia wszystkich obywateli²³². Podstawy do realizacji polityki konsumenckiej znalazły się w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE)²³³. Dzięki nim UE na przestrzeni lat przyjęła szereg dyrektyw i rozporządzeń, które w sposób wymierny przyczyniły się do wzmocnienia ochrony konsumenta – w tym także w Polsce. Na marginesie można dodać, że odpowiednie instytucje oraz prawo służące ochronie konsumentów wprowadzone zostały w większości państw kandydujących – w tym w Polsce, jako rezultat harmonizacji będącej efektem ich aspiracji członkowskich, niekoniecznie zaś jako odpowiedź na szczególną potrzebę stworzenia polityki konsumenckiej w tamtym okresie²³⁴.

Ponadto warto zaznaczyć, że na okres po przystąpieniu Polski do Unii przypadała realizacja założeń Strategii Polityki Konsumenckiej 2002–2006²³⁵ oraz Strategii Polityki Konsumenckiej 2007–2013²³⁶. Po 2007 roku Unia przeznaczyła w ramach europejskiego programu działań na rzecz konsumenta kwotę 156,8 mln euro²³⁷.

Implementacja konsumenckiego *acquis communautaire* w Polsce

Jak wspomniano, ochrona konsumenta realizowana była m.in. dzięki implementacji prawa europejskiego i reformom instytucjonalnym. Perspektywa przystąpienia Polski do UE przyniosła istotne zmiany w zakresie pozycji i kompetencji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKIK). Należy podkreślić fakt, że wskutek dostosowania polskiego systemu do unijnych standardów, Prezes UOKIK stał się organem o szczególnej pozycji, niezależnym od władzy wykonawczej. W ramach implementacji prawa UE²³⁸ przyjęto ponadto dodatkowe przepisy proceduralne wprowadzające m.in. postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Jed-

²³² Prawa konsumenta – jak Unia Europejska chroni interesy swoich obywateli, Komisja Europejska DG ds. Komunikacji Społecznej, luty 2007 r., s. 3.

²³³ Artykuł 152 TWE.

²³⁴ B. Kutin, *op.cit.*, s. 199.

²³⁵ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej na lata 2002–2006, KOM(2002) 208.

²³⁶ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013, KOM(2007) 99.

²³⁷ *Health & Consumers Voice*, „Newsletter on food safety, health and consumer policy from the European Commission’s Health and Consumer Protection DG”, styczeń 2007 r.

²³⁸ Dyrektywa nr 98/27/WE, Dz.Urz. 1998 L 166, s. 51.

nocześnie, wiele zawartych w polskim ustawodawstwie definicji dostosowanych zostało do brzmienia odpowiednich postanowień TWE²³⁹.

W odniesieniu do wdrażania konsumenckiego *acquis communautaire* Polska już na mocy Układu Europejskiego z 16 grudnia 1991 r. podjęła zobowiązania w tym zakresie. Najważniejszy okres implementacji europejskiego prawa ochrony konsumentów przypadł na lata 1998–2002²⁴⁰. Wprowadzono m.in. przepisy²⁴¹ regulujące takie kwestie, jak odpowiedzialność za produkt niebezpieczny, niedozwolone klauzule umowne czy umowy zawierane w okolicznościach nietypowych. Uregulowano także *time-sharing*²⁴² usługi turystyczne oraz kredyt konsumencki²⁴³. Dzięki wskazanym regulacjom możliwe stało się skuteczne stosowanie i egzekwowanie praw konsumenckich w Polsce, zarówno przez organy ochrony konsumentów i organizacje konsumenckie, jak i samych konsumentów. Najważniejsze zagadnienia związane z wdrożeniem i zastosowaniem konsumenckiego *acquis* w Polsce opisane zostaną w dalszej części niniejszego rozdziału.

Po pierwsze, implementacja prawa wspólnotowego przyniosła szczegółowe uregulowanie w Polsce kwestii odpowiedzialności za produkt niebezpieczny. Odpowiednie przepisy zostały włączone do polskiego Kodeksu cywilnego, definiując produkt niebezpieczny i określając precyzyjnie zasady odpowiedzialności, a także rozgraniczając odpowiedzialność producentów i wytwórców za ewentualne szkody, jakie mogą powstać wskutek korzystania z tej kategorii produktów. Obecność tych uregulowań w polskim porządku prawnym przyczyniła się do klaryfikacji interpretacji prawa cywilnego, a tym samym zwiększenia pewności obrotu prawnego. Miało to także znaczenie informacyjne – powstała bowiem wyraźna podstawa ewentualnej odpowiedzialności. Powszechność i znajomość tych uregulowań przez konsumentów mogła ich zachęcać do realizacji swych praw²⁴⁴.

Po drugie, ważnym obszarem zharmonizowanym na poziomie europejskim były tzw. niedozwolone klauzule umowne. Umiejscowione w polskim Kodeksie cywilnym regulacje zawierają m.in. listę przykładowych klauzul, jakie mogą zostać uznane za zakazane, zakres oceny zgodności postanowienia umowy z dobrymi obyczajami, a także określają, na jakich warunkach odwoływanie się w umowie do klauzuli zbieżnej z klauzulą zakazaną może skutkować uznaniem jej za niewiążącą²⁴⁵. Sąd Ochrony Konkuren-

²³⁹ C. Banasiński, *Evolution of antitrust law in Poland*, [w:] *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej*, C. Banasiński (red.), UOKiK, 2005 r., s. 17–20.

²⁴⁰ M. Jagielska, *Ochrona Konsumenta w Polsce – 5 lata członkostwa. Analiza stanu prawnego*, ekspertyza wykonana na zlecenie UKiE, s. 5.

²⁴¹ Ustawa z 2 marca 2000 r., Dz.U. z 2000 r. Nr 22, poz. 271 ze zm.

²⁴² Ustawa z 13 lipca 2000 r., Dz.U. z 2000 r. Nr 74, poz. 855 ze zm.

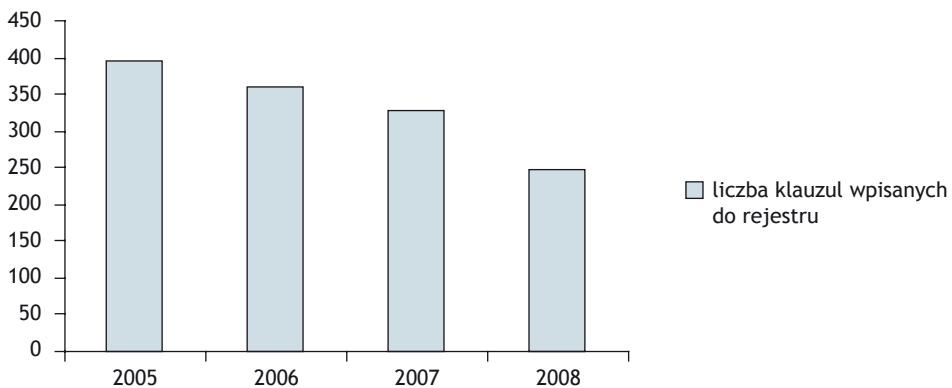
²⁴³ Ustawa z 20 lipca 2001 r., Dz.U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1081 ze zm.

²⁴⁴ M. Jagielska, *op.cit.*, s. 4–6.

²⁴⁵ Art. 3851–3854 Kodeksu cywilnego.

cji i Konsumentów (SOKIK) uzyskał kompetencję do abstrakcyjnej (bez odniesienia do konkretnego przypadku naruszenia) kontroli wzorców umownych. Wpływ uregulowań wynikających z implementacji prawa europejskiego jest w tym względzie nie do przecenienia²⁴⁶: polscy przedsiębiorcy zaczęli bowiem przywiązywać wagę do zgodności wykorzystywanych przez nich postanowień umownych z klauzulami zakazanymi, co skutkowało w sposobie konstruowania umów w bardzo ważnych obszarach aktywności gospodarczej²⁴⁷. Niemały wpływ na tę sytuację miała także aktywność UOKIK oraz SOKIK. UOKIK uzyskał podstawy merytoryczne do dokonywania kontroli wzorców stosowanych w umowach z konsumentami i dokonywał ich w odniesieniu do przedsiębiorców działających w branżach takich, jak m.in.: edukacja (szkoły językowe, uczelnie niepubliczne), turystyka (organizatorzy turystyki), ubezpieczenia (zakłady ubezpieczeń), finanse (banki, maklerzy) czy nieruchomości (deweloperzy)²⁴⁸. SOKIK natomiast na mocy prawomocnych wyroków dokonywał wpisów dużej liczby zakazanych klauzul do rejestru. Wiele z nich dotyczyło systemów argentyńskich, nieuzasadnionych przypadków ograniczania i wyłączenia odpowiedzialności organizatorów turystyki, deweloperów, sprzedawców, czy świadczących usługi bankowe.

Wykres 1. Liczba klauzul niedozwolonych wpisanych do rejestru w latach 2005–2008



Źródło: UOKIK.

Jak wskazują statystyki, liczba klauzul wpisywanych do rejestru była z roku na rok coraz mniejsza. Świadczyć to może o pewnym ustabilizowaniu sytuacji i „ucywi-

²⁴⁶ M. Jagielska, *op.cit.*, s. 11.

²⁴⁷ *Ibidem*, s. 11.

²⁴⁸ *Ibidem*, s. 12.

lizowaniu” praktyki obrotu prawnego w Polsce. Z drugiej strony jednak nie wyklucza to w dalszym ciągu możliwości stwierdzenia przez Prezesa UOKIK tożsamości zapisów stosowanych przez przedsiębiorców w umowach z klauzulami już w rejestrze wpisanymi (m.in. w ramach decyzji stwierdzających naruszenie zbiorowych interesów konsumentów). Ważna jest z pewnością rosnąca funkcja prewencyjna rejestru: możliwe stało się wyeliminowanie części nieuczciwych klauzul już na etapie wstępnym²⁴⁹. Także publikowane przez UOKIK raporty zawierające analizę i porady dotyczące najczęściej stosowanych klauzul niedozwolonych w głównych sektorach gospodarki odgrywają dużą rolę w podwyższaniu standardów. Dotąd UOKIK opublikował już raporty dotyczące wzorców umownych stosowanych m.in. przez operatorów kablowych, alternatywnych dostawców usług telekomunikacyjnych, dilerów samochodów, ubezpieczycieli, wyższe szkoły niepaństwowe, organizatorów turystyki, świadczących usługi budowlane, linie lotnicze, deweloperów, operatorów telefonii komórkowej, banki czy organizatorów imprez masowych. Dobry przykład tego typu działania i efektów, jakie przynosi, stanowi raport dotyczący wzorców umownych stosowanych przez deweloperów z 2007 r.²⁵⁰. W sektorze tym powszechne były bowiem praktyki nierównego traktowania praw i obowiązków stron umowy, np. poprzez nakładanie na potencjalnego klienta kar za niewykonanie ciężących na nim obowiązków nieproporcjonalnie wysokich w stosunku do tych kar, które ponosiłby deweloper z tytułu niedotrzymania postanowień umowy. Publikacja raportu przyczyniła się do znacznej poprawy sytuacji – część deweloperów starała się tak konstruować stosowane przez siebie wzorce umów, aby nie zawierały one klauzul, które mogłyby zostać uznane za niedozwolone, a ponadto stała się bardziej elastyczna w negocjacjach z klientami²⁵¹.

Po trzecie, wdrożenie *acquis* przyniosło zmiany w zakresie umów zawieranych w okolicznościach nietypowych. Uregulowane zostały m.in. kwestie umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa, umów zawieranych na odległość oraz usług finansowych świadczonych na odległość²⁵². W przypadku takich umów przewidziano na mocy implementowanych przepisów różnorodne uprawnienia przysługujące konsumentowi, takie jak m.in. możliwość odstąpienia od umowy w 10-dniowym terminie (dla usług finansowych 14 dni), możliwość żądania odsetek od dokonanych przedpłat, możliwość żądania odszkodowania w razie niewłaściwego (oszukańczego) wykorzystania karty płatniczej

²⁴⁹ *Ibidem*, s. 14.

²⁵⁰ Raport z kontroli wzorców umownych stosowanych w umowach deweloperskich, UOKIK, 2007 r.

²⁵¹ *Negocjacje stają się coraz bardziej elastyczne*, „Rzeczpospolita”, 5 września 2008 r.

²⁵² Przepisy znalazły się w ustawie o ochronie niektórych praw konsumentów i ustawie ją nowelizującej.

czy wymóg uprzedniej zgody konsumenta na posłużenie się przez przedsiębiorcę autodemem dzwoniącym, telefaksem, telefonem, wizjofonem czy pocztą elektroniczną. Wspomniane regulacje znajdowały praktyczne zastosowanie na przykład w przypadku zakupów przez internet. Duża dynamika wzrostu sprzedaży za pośrednictwem sklepów i aukcji internetowych przełożyła się na liczbę niezadowolonych klientów. Ryzyko oszustwa czy nadużycia w sieci jest bowiem znaczenie wyższe niż przy tradycyjnej formie sprzedaży²⁵³. Ze swoich uprawnień Polacy korzystali bardzo chętnie – prawo do zwrotu towaru w ciągu 10 dni od jego otrzymania dawało poczucie bezpieczeństwa i sprawiało, że chętniej dokonywano takich zakupów²⁵⁴.

Kolejnymi dwoma dziedzinami prawa konsumenckiego, na które wpływ miało prawodawstwo europejskie był *timesharing* oraz usługi turystyczne. *Timesharing* pojawił się jako zupełne *novum*. Termin ten odnosi się do prawa do korzystania z nieruchomości obiektu turystycznego (hotelu, ośrodka turystycznego, apartamentu, bungalowu itp.) w oznaczonym czasie. Po stronie konsumenta polega ono na „nabyciu udziału” (albo „wejściu do systemu”) w zakresie korzystania z nieruchomości. Ponadto wymaga się corocznej „opłaty członkowskiej” związanej z kosztami utrzymania nieruchomości²⁵⁵. W ten sposób wynajmowane są głównie obiekty wczasowe nad Morzem Śródziemnym. Choć to usługa wciąż jeszcze uznawana za luksusową – zdobywała w Polsce coraz większą rzeszę zwolenników²⁵⁶. Natomiast wdrożenie prawa europejskiego w tym zakresie umożliwiło m.in. możliwość odstąpienia przez klientów od umowy w ciągu 10 dni, a także nakładało na przedsiębiorców obowiązek informacyjny, co niewątpliwie zwiększyło poziom ochrony zapewniany Polakom. W odniesieniu do usług turystycznych natomiast określono szczegółowo m.in. podstawowe obowiązki organizatorów względem konsumentów oraz zdefiniowano kompetencje odpowiednich organów kontrolnych. Konsument uzyskał prawo odstąpienia od umowy przy jednoczesnym zwrocie wpłaconych pieniędzy, bez obowiązku zapłaty kary umownej. Niemożliwa stała się również nieuzasadniona zmiana ceny usługi. Skutki często spotykanych nadużyć ze strony organizatorów turystyki odnoszące się do ofert *last minute* czy przypadków nienależytego wykonania umowy, np. poprzez zmianę hotelu lub standardu zakwaterowania, zostały dzięki wspomnianej legislacji ograniczone²⁵⁷.

Podsumowując ten wątek, należy stwierdzić, że sytuacja konsumentów w odniesieniu do implementacji i zastosowania wspomnianego prawa konsumenckiego, zdecy-

²⁵³ Liczba Polaków kupujących w sieci przez rok wzrosła o milion, „Rzeczpospolita”, 14 marca 2008 r.

²⁵⁴ Ciemna strona internetowego biznesu, „Rzeczpospolita”, 11 lutego 2006 r.

²⁵⁵ Na podstawie: *Timesharing – wypoczynek wakacyjny, kluby wakacyjne*, UOKIK, 2004 r.

²⁵⁶ *Rajski odpoczynek pod unijną kontrolą*, „Rzeczpospolita”, 5 stycznia 2008 r.

²⁵⁷ *Umowy last minute nie ograniczają praw turystów*, „Gazeta Prawna”, 26 maja 2008 r.

dowanie się polepszyła: konsumenci zyskali możliwość konstruowania odpowiednich roszczeń (w najprostszej postaci: odstąpienie od umowy). Na przedsiębiorców natomiast nałożono swoisty obowiązek przestrzegania podstawowych praw klienta i uwzględniania jego uprawnienia do odstąpienia od umowy²⁵⁸.

Niezależnie od powyższego, zwiększona ochrona konsumentów zapewniona została także poprzez bardziej zindywidualizowane działania Prezesa UOKIK. W ramach przysługujących mu nowych uprawnień²⁵⁹ może on w interesie publicznym wszczynać postępowania administracyjne o naruszenie zbiorowych interesów konsumentów i jednocześnie nakładać kary. W ich efekcie do końca 2007 r. Prezes



rys. ZBIGNIEW JUJKA

UOKIK wydał 52 decyzje, nakładając kary na łączną kwotę przeszło 420 tys. złotych. W roku 2008 natomiast (który był pierwszym pełnym rokiem obowiązywania nowych przepisów) wydano już 207 decyzji nakładających na przedsiębiorców naruszających zbiorowe interesy konsumentów kary w imponującej wysokości przekraczającej 25 milionów złotych²⁶⁰. Najważniejsze ze wspomnianych decyzji dotyczyły m.in.: wprowadzających w błąd reklam, nieuczciwych warunków kredytu, polegających na wymaganiu od konsumenta zwrotu równowartości kredytu w przypadku odstąpienia od umowy, podawania na wywieszkach cenowych przy towarach oferowanych w cenach promocyjnych oraz w gazetkach reklamowych niezgodnych ze stanem faktycznym informacji na temat cen tych produktów sprzed okresu promocji czy stosowaniu przez dewelopera wzorca umownego, na podstawie którego możliwe było podwyższenie ceny końcowej nieruchomości²⁶¹. Trudno przecenić znaczenie nowej regulacji oraz efekt odstrasżający, jaki mogą mieć wysokie kary nakładane na przedsiębiorstwa naruszające interesy polskich konsumentów.

²⁵⁸ M. Jagielska, *op.cit.*, s. 19–20.

²⁵⁹ Przyznane na mocy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 16 lutego 2007 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 ze zm.).

²⁶⁰ Źródło: UOKIK Departament Polityki Konsumenckiej 2009.

²⁶¹ *Ibidem*.

Na zakończenie warto wspomnieć o wysokich standardach kontroli jakości paliw, jakie obowiązywały w Polsce. Na mocy unijnego prawa²⁶² od 1 maja 2004 r. wprowadzono system monitorowania jakości paliw ciekłych wprowadzonych do obrotu. Możliwe stało się eliminowanie wprowadzania do obrotu paliw niespełniających norm i przeciwdziałanie temu. Dodatkowo wprowadzone zostały odpowiednie przepisy umożliwiające nakładanie na przedsiębiorców transportujących, magazynujących lub wprowadzających do obrotu paliwa niezgodne z normami kar sięgających do 1 mln złotych. W odrębnych przepisach przewidziano także odpowiedzialność karną za takie działania. Liczne akcje i doniesienia prasowe na ich temat świadczą o skuteczności wspomnianego systemu i pozwalają sądzić, że wzrósł poziom kontroli jakości paliw.

Mobilność konsumentów: ceny połączeń w roamingu i prawa pasażerów linii lotniczych

Działaniem Unii, którego skutki bezpośrednio dotyczyły wszystkich europejskich konsumentów, było wprowadzenie w lipcu 2007 r. tzw. jednolitej eurotaryfy na połączenia w ramach sieci komórkowych wykonywanych w roamingu²⁶³. Podjęcie takiego kroku przez Unię Europejską podyktowane było wyjątkowo wysokimi cenami połączeń w przypadku korzystania z telefonu komórkowego w czasie zagranicznej podróży i specyficzną strukturą samego rynku połączeń w roamingu²⁶⁴. Przyjęte rozwiązanie było najszuszniejszą i najszybszą odpowiedzią na nadzwyczajnie wysokie ceny połączeń²⁶⁵. W efekcie, zgodnie z eurotaryfą ceny połączeń głosowych wykonywanych w innym państwie nie mogły po 30 lipca 2007 r. przekraczać u polskich operatorów 2,20 zł za minutę, natomiast ceny połączeń odbieranych nie mogły być wyższe niż 1,10 zł za minutę. W rok później, w 2008 r. uległy one dalszej obniżce do poziomu odpowiednio: 1,81 zł/min i 0,87 zł/min, zaś na sierpień 2009 r. przewidziana została kolejna obniżka. Redukcja cen połączeń w roamingu z pewnością stanowiła duży sukces Unii w walce na rzecz praw konsumentów. W kontekście zwiększonej mobilności Polaków – w ramach turystyki (fenomen tanich połączeń lotniczych) oraz tymczasowych migracji zarobkowych

²⁶² Dyrektywa 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 1998 r. w sprawie jakości benzyny i olejów napędowych (Dz.Urz. WE 1998 L 350, s. 58 ze zm.) zmieniona dyrektywą 2003/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 marca 2003 r.

²⁶³ Rozporządzenie nr 717/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 czerwca 2007 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach telefonii ruchomej wewnątrz Wspólnoty (Dz.Urz. UE 2007 L 171, s. 32).

²⁶⁴ *European Electronic Communications Regulation and Markets 2005* (11th report) [SEC(2006)193].

²⁶⁵ J. Szczodrowski, *Price Cap on Roaming: paradise found?*, College of Europe (2008), s. 35–36.

– działanie to miało wpływ także na wysokości rachunków telefonicznych przeciętnego polskiego klienta sieci komórkowych²⁶⁶.

Akcesja Polski do Unii Europejskiej miała swoje konsekwencje także w dziedzinie praw pasażerów linii lotniczych. W latach 2006–2008 zanotowano znaczący wzrost liczby skarg na naruszenie praw pasażerów linii lotniczych w Polsce²⁶⁷. Unijne rozporządzenie określiło wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów²⁶⁸. Dzięki jego zapisom każdy pasażer będący obywatelem UE, którego lot anulowano bądź gdy uległ on opóźnieniu, miał prawo m.in. do opieki w postaci posiłków i napojów w ilościach adekwatnych do czasu oczekiwania, bezpłatnego dostępu do środków łączności i zapewnienia hotelu i transportu do i z miejsca zakwaterowania. Pasażerowi przysługiwało także prawo rezygnacji z lotu i otrzymania należności za niewykorzystany bilet. Ponadto, Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) mógł nałożyć na przewoźników kary pieniężne za naruszenie praw pasażerów w związku z lotami, które odbyły się po 1 kwietnia 2007 r., np. za brak opieki, za niewypłacenie odszkodowań czy za brak informacji o przysługujących im prawach²⁶⁹. W 2007 r. nałożono na przewoźników lotniczych 12 kar administracyjnych, natomiast w 2008 r. było ich już 107²⁷⁰. Pasażerowie byli bardziej świadomi swoich praw i zgłaszali do ULC, Komisji Ochrony Praw Pasażerów, większą liczbę skarg. W 2008 r. Komisja otrzymała ponad 1500 wniosków od pasażerów, z czego 1107 wymagało wszczęcia postępowania administracyjnego. Było to ponad 300 wniosków więcej niż w 2007 r. W 2006 r. Komisja otrzymała 1069 wniosków i rozpoczęła 815 postępowań.

Bezpieczeństwo pasażerów wzrosło także dzięki tzw. czarnej liście linii lotniczych opracowanej przez Komisję Europejską po raz pierwszy w marcu 2006 r.²⁷¹ i wciąż aktualizowanej. Znaleźli się na niej operatorzy, których uznano za niespełniających podstawowych standardów bezpieczeństwa w lotnictwie. W efekcie nie mieli oni prawa obsługiwać lotów w Europejskiej Przestrzeni Lotniczej.

Pewnym utrudnieniem dla pasażerów linii lotniczych stało się natomiast niewątpliwie wprowadzenie przepisów zaostrzających kontrole na lotniskach, w szczególności

²⁶⁶ *Mniejsze rachunki z jesiennych wakacji w Europie*, „Gazeta Wyborcza”, 30 sierpnia 2008 r.

²⁶⁷ Źródło: Urząd Lotnictwa Cywilnego – Komisja Ochrony Praw Pasażerów, 2009 r.

²⁶⁸ Rozporządzenie nr 261/2004/WE z 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów (Dz.Urz. WE 2004 L 46, s. 1 ze zm.), uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91.

²⁶⁹ Źródło: Urząd Lotnictwa Cywilnego, *op.cit.*

²⁷⁰ *Ibidem*.

²⁷¹ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 474/2006 z 22 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy wykaz przewoźników lotniczych podlegających zakazowi wykonywania przewozów w ramach Wspólnoty określonego w rozdziale II rozporządzenia (WE) nr 2111/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady.

zaś przepisy ograniczające rodzaj przedmiotów²⁷², które można zabrać ze sobą na pokład w bagażu podręcznym – w tym np. ograniczenie, zgodnie z którym objętość płynów nie może przekraczać 100 ml. Takie rozwiązanie podyktowane było względami bezpieczeństwa i stanowiło odpowiedź na przypadki ataków terrorystycznych.

Należy stwierdzić, że działania Unii w tym zakresie zdecydowanie poprawiły sytuację polskich konsumentów i poziom ich ochrony. Dzięki uregulowaniu tych kwestii polscy pasażerowie uzyskali mocne podstawy do dochodzenia swoich roszczeń wobec przewoźników lotniczych, co w dobie zwiększonej mobilności było zjawiskiem częstym. Natomiast czarna lista przewoźników lotniczych zwiększyła niewątpliwie bezpieczeństwo pasażerów – przewoźnicy niespełniający standardów zostali bowiem wyeliminowani z rynku już na etapie wstępnym.

Z drugiej strony uciążliwości, jakie powstały wskutek wprowadzenia zaostrzonych regulacji w zakresie kontroli lotniskowych wydają się być uzasadnione nadrzędnym celem, którym jest zapobieganie terroryzmowi. Reasumując, można uznać, że w tej sferze wpływ UE miał pozytywne efekty i podniósł poziom ochrony polskich konsumentów.

Świadomość konsumentów w Polsce

Poprawna implementacja konsumenckiego *acquis communautaire* połączona z aktywnością Prezesa UOKIK i działalnością samego urzędu przyniosły owoce w postaci podwyższenia świadomości konsumenckiej. Należy podkreślić, że znajomość instytucji chroniących interesy konsumentów²⁷³ w 2005 r. deklarowało 54% Polaków. W roku 2007 natomiast poziom ten zdecydowanie wzrósł i wynosił 73%²⁷⁴. Nie małe znaczenie miały też kampanie społeczne mające na celu podwyższenie wśród konsumentów znajomości instytucji Rzecznika Konsumenta (kampania telewizyjna „Możesz...” skierowana do konsumentów świadomie rezygnujących z dochodzenia swoich roszczeń w przypadku sporu z przedsiębiorcą). Przeprowadzono także kampanie edukacyjne – w tym m.in. skierowaną do dzieci i młodzieży akcję „Moje konsumenckie ABC”, czy ukierunkowaną na osoby w wieku 60+ kampanię „Bądź świadomym konsumentem”. Wskazane działania częstokroć współfinansowane były ze

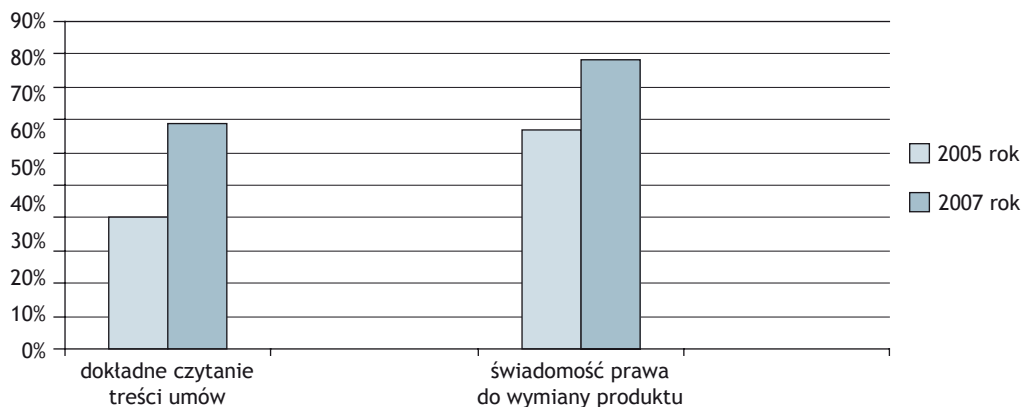
²⁷² Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1546/2006 z 4 października 2006 r. zmieniające rozporządzenie Komisji (WE) nr 622/2003 ustanawiające środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych standardów dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego.

²⁷³ Mowa o UOKIK oraz Rzecznikach Konsumentów.

²⁷⁴ Badania wykonane przez GfK Polonia na zlecenie UOKIK (2007).

środków unijnych. Akcje te niewątpliwie miały duży wpływ na wzrost świadomości konsumenckiej Polaków.

Wykres 2. Świadomość konsumencka Polaków 2005–2007



Źródło: UOKIK (2008).

Ponadto badania wskazują, że o ile w 2005 roku i dwóch latach poprzedzających trzy czwarte konsumentów w ogóle nie składało reklamacji, o tyle w 2007 r. 17% konsumentów złożyło reklamację w ostatnich 12 miesiącach²⁷⁵. Liczne kampanie społeczne przyczyniły się do wzrostu znajomości uprawnień konsumenckich. Nie byłoby to także możliwe bez aktywności UOKIK-u, wielu decyzji w zakresie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, a także coraz większej liczby wydawanych przez sądy wyroków na rzecz konsumentów. Obecność tematyki związanej z ochroną konsumentów i konkurencji w mediach sprawiła, że Polacy stali się bardziej uważnymi i aktywnymi konsumentami.

Rola współpracy zagranicznej: Consumer Protection Cooperation, RAPEX oraz Europejskie Centrum Konsumenckie

Członkostwo w UE sprawiło także, że polskie instytucje odpowiedzialne za ochronę konsumentów podjęły współpracę ze swoimi odpowiednikami z pozostałych

²⁷⁵ Źródło: UOKIK, Departament Współpracy z Zagranicą i Komunikacji Społecznej (2009).

państw członkowskich. Tego typu współpraca odbywała się między innymi poprzez uczestnictwo Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w *Consumer Protection Cooperation* (CPC)²⁷⁶. W ramach tej współpracy możliwe było m.in. przeprowadzanie na polecenie urzędu z innego państwa dochodzenia w celu zebrania informacji na temat wewnątrzspółnotowego naruszenia prawa konsumenckiego, informowanie się o naruszeniach oraz podejmowanie działań im przeciwdziałających. Przykładem współpracy w ramach CPC były wspólne inicjatywy służące poprawie egzekwowania przepisów konsumenckich, polegające na przeglądzie stron internetowych przedsiębiorców oferujących swoje towary i usługi konsumentom, tzw. *sweep*. Przeprowadzony we wrześniu 2007 r. *sweep* prawidłowości sprzedaży biletów lotniczych ujawnił ponad 50% nieprawidłowości, które następnie zostały wyeliminowane. Z kolei w 2008 r. podobna akcja odnosiła się do operatorów sieci komórkowych²⁷⁷.

Innym, równie ważnym elementem składającym się na bezpieczeństwo konsumentów w Polsce był fakt przynależności UOKIK do Europejskiego Systemu Szybkiej Wymiany Informacji o Produktach Niebezpiecznych – RAPEX²⁷⁸. Głównym i bezpośrednim celem funkcjonowania systemu jest zapewnienie szybkiej wymiany informacji między państwami członkowskimi i Komisją Europejską na temat produktów stwarzających zagrożenie oraz środków podjętych w danym kraju, by wykluczyć lub ograniczyć ich wprowadzanie na rynek, a także ewentualnie użytkowanie. Dzięki uczestnictwu w systemie UOKIK posiadał możliwość zgłaszania informacji nt. produktów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia użytkowników. Ponadto Komisja Europejska na bieżąco informowała Urząd o produktach niebezpiecznych, wykrytych na terenie innych państw członkowskich – co umożliwiła szybkie zlokalizowanie ich i podjęcie ewentualnych działań²⁷⁹. Raporty Komisji wskazują, że w okresie 2004–2008 ogólna liczba powiadomień dotyczących produktów niebezpiecznych na poziomie wspólnotowym wzrosła trzykrotnie²⁸⁰.

Z drugiej strony, uczestnictwo w RAPEX przyniosło wymierne korzyści w postaci wycofania niebezpiecznych produktów. Najczęściej interwencje dotyczyły zabawek zagrażających bezpieczeństwu dzieci (47 przypadków w 2007 r.). W tym samym roku z europejskiego rynku usunięto o 50% więcej niebezpiecznych produktów niż w roku

²⁷⁶ Stworzona na mocy rozporządzenia nr 2006/2004/WE w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów.

²⁷⁷ Źródło: UOKIK, Departament Współpracy z Zagranicą i Komunikacji Społecznej (2009).

²⁷⁸ Podstawą prawną jego funkcjonowania jest dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (Dz.Urz. WE 2002 L 11, s. 4).

²⁷⁹ Źródło: UOKIK, *op.cit.*

²⁸⁰ UOKIK: *Informacje o 53 niebezpiecznych produktach w Rapex*, „Puls Biznesu”, 8 maja 2008 r.

poprzedzającym i długość tej listy w dalszym ciągu wzrastała²⁸¹. Istotne były także działania samych producentów. W sytuacji, gdy uznawali oni, że dany produkt zagraża bezpieczeństwu konsumentów, informowali o tym UOKiK, który miał możliwość przekazania informacji za pośrednictwem systemu do pozostałych państw członkowskich. Przykładem takiego działania było wycofanie dziecięcego sweterka zagrażającego życiu, czy sprawa rozkładanych foteli sprzedawanych przez jednego z większych dystrybutorów mebli i wyposażenia wnętrz, z których korzystanie mogło prowadzić do zranienia użytkownika²⁸².

Na zakończenie warto wspomnieć, że na mocy porozumienia zawartego pomiędzy UOKiK a Komisją Europejską w 2005 r. powstało w Europejskie Centrum Konsumentów (ECK). Do głównych zadań Centrum należało szerzenie wiedzy o wspólnym rynku europejskim oraz udzielanie pomocy w polubownym rozwiązywaniu sporów ponadgranicznych pomiędzy przedsiębiorcami a konsumentami. ECK umożliwiało ponadto szeroki dostęp do informacji, a także upowszechniało tematykę konsumencką. Łączyło ono w swojej działalności projekty krajowe (informowanie i udzielanie porad) z unijnymi (sprawy transgraniczne i udzielanie porad w odniesieniu do innych państw członkowskich UE)²⁸³. Prowadzona strona internetowa www.konsument.gov.pl stanowiła źródło informacji o podstawowych prawach konsumentów. Umożliwiała ona także kontakt z ekspertami służącymi pomocą w rozwiązywaniu transgranicznych problemów. Wszystkie wymienione działania były znacznie ułatwione dzięki obecności ECK w Europejskiej Sieci Europejskich Centrów Konsumentów (tzw. ECC-Net), ułatwiającej kontakt i wymianę informacji pomiędzy właściwymi instytucjami państw członkowskich UE.

Ochrona zdrowia

Zdrowie publiczne jest kolejną obok ochrony konsumentów dziedziną, w której Unia udziela wsparcia, koordynuje i ułatwia działania państwom członkowskim. Podobnie jak konsumenci, beneficjenci ochrony zdrowia są z natury grupą słabą, wymagającą szczególnej ochrony. Choć zapisy Traktatu umożliwiają działania Unii w tym zakresie i stanowią podstawę wdrażania polityki zdrowotnej i wywierania większego

²⁸¹ *Ibidem*.

²⁸² *Firmy rzadko informują o wadach swojego produktu*, „Rzeczpospolita”, 7 sierpnia 2006 r.

²⁸³ Źródło: Europejskie Centrum Konsumentów, www.konsument.gov.pl (2009).

wpływu na politykę państw członkowskich, należy podkreślić, że te ostatnie zachowują pełną autonomię w organizacji i świadczeniu usług zdrowotnych i opieki medycznej²⁸⁴. Wypracowano więc zasady, na mocy których bez ingerencji w wewnętrzną organizację krajowych systemów, możliwe stało się korzystanie przez obywateli państw UE z dobrodziejstwa ochrony zdrowotnej w ramach wykonywania przez nich swobody przemieszczania²⁸⁵.

Wpływ, jaki miało członkostwo na sytuację polskiej służby zdrowia i pacjentów, był bardzo różnorodny. Z jednej strony rynek wewnętrzny ułatwiał przemieszczanie się i wyposażał pacjentów w wiele dodatkowych praw. Z drugiej, fundusze strukturalne umożliwiały modernizację i unowocześnienie placówek opieki medycznej w kraju. Dodatkowo, członkostwo wpłynęło na wiele innych kwestii, wśród których warto wskazać m.in. wzrost bezpieczeństwa epidemiologicznego, sytuacja na rynku leków (import równoległy), a także czas pracy pracowników służby zdrowia.

Po maju 2004 r. obywatele naszego kraju podróżujący – czy to w celach zawodowych, czy prywatnych – objęci zostali systemem koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Dodatkowe uprawnienia dotyczyły ubezpieczonych pracujących w innym państwie, którzy uzyskali prawo do pełnej opieki. W podobnej sytuacji znaleźli się też pracownicy przygraniczni, tj. osoby przekraczające granicę w drodze do pracy. Na szczególną uwagę zasługuje także ochrona, jaką objęci zostali bezrobotni (wraz z członkami swoich rodzin), udający się na poszukiwanie pracy do innego państwa oraz emeryci i renciści przebywający zarówno czasowo, jak i wyjeżdżający na stałe lub dłuższy okres do innego państwa członkowskiego. Na mocy wyżej opisanych zasad, beneficjentami systemu koordynacji stały się również osoby czasowo przebywające w innym państwie, np. turyści. Uzyskały one bowiem prawo – w ramach krajowego ubezpieczenia zdrowotnego – do podstawowych świadczeń, które stały się medycznie niezbędne w czasie ich pobytu w innym państwie członkowskim. Na potwierdzenie posiadanych praw i dla ułatwienia działania systemu wprowadzona została Europejska Karta Ubezpieczenia Zdrowotnego (wcześniej występująca jako formularz E111). Istnienie jednolitej na poziomie europejskim karty niewątpliwie ułatwiło identyfikację pacjentów i udzielenie im świadczeń. W Polsce kartę otrzymać mogła w Oddziale Wojewódzkim lub Delegaturze Narodowego Funduszu Zdrowia właściwym ze wzglę-

²⁸⁴ Artykuł 152 ust. 5 TWE.

²⁸⁵ Odpowiednie regulacje, w formie rozporządzeń wydano już w latach 70.: rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie oraz rozporządzenie wykonawcze nr 74/72; później wielokrotnie nowelizowane i ujednolicane.

du na miejsce zamieszkania, każda ubezpieczona osoba wyjeżdżająca za granicę. Karta przysługiwała osobom wyjeżdżającym czasowo do innego państwa członkowskiego, w celach turystycznych, w odwiedziny do rodziny lub znajomych, w związku z krótką podróżą służbową, w celu podjęcia studiów. Wydawana była również pracownikom oddelegowanym do pracy za granicę przez polskiego pracodawcę. Z wprowadzonego wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej uprawnienia skorzystało dotąd aż 5 mln Polaków (zob. Tabela 2). Trudno przecenić poczucie pewności i bezpieczeństwa²⁸⁶, jakie dawały Polakom wyżej opisane zasady. Możliwość skorzystania z podstawowej opieki zdrowotnej podczas krótkich podróży do innych państw z pewnością stanowiła dodatkową zachętę do ich odbycia i pozwoliła znacznie ograniczyć budżet podróży. Przed wejściem Polski do UE bowiem polski obywatel, chcąc mieć porównywalny zakres opieki medycznej, jaki zapewnia system koordynacji, musiał wykupić dodatkowe ubezpieczenie.

Tabela 2. Liczba wydanych Europejskich Kart Ubezpieczenia Zdrowotnego/formularzy E111

Okres wydania	E111	EKUZ	Certyfikat tymczasowo zastępujący EKUZ	ŁĄCZNIE
maj-grudzień 2004	583 289	0	0	583 289
2005	806 000	75 979	753	882 732
2006	9 074	1 145 866	28 230	1 183 170
2007	804	1 103 882	20 682	1 125 368
2008	390	1 231 108	20 974	1 252 472
ŁĄCZNIE	1 399 557	3 556 835	70 639	5 027 031

Źródło: NFZ, grudzień 2008 r.

Inną kategorią pacjentów, którzy skorzystali na obecności Polski w UE, byli chorzy, których leczenie nie mogło zostać zrealizowane w Polsce w czasie niezbędnym – w sytuacjach gdy np. brak było w Polsce jednostek specjalizujących się w leczeniu danego typu schorzeń. Tacy pacjenci uzyskali bowiem prawo do ubiegania się o zezwolenie na leczenie w innym państwie członkowskim na koszt rodzimej instytucji ubezpieczeniowej. Dodatkowo należy podkreślić, że niemożliwa stała się decyzja odmowna w sytuacji, gdy dane świadczenie gwarantowane nie mogło zostać zrealizo-

²⁸⁶ A. Kozierkiewicz, *Rynek wewnętrzny a ochrona zdrowia*, ekspertyza na zlecenie UKiE, 2008 r., s. 6.

wane w tym kraju, w czasie niezbędnym z uwagi na stan zdrowia pacjenta²⁸⁷. O ile w 2004 r. liczba autoryzacji na wykonanie tego typu leczenia poza granicami Polski wyniosła 5, o tyle w 2008 r. z takiej możliwości skorzystało już 105 pacjentów, zaś zgoda NFZ dotyczyła specjalistycznych zabiegów – najczęściej z zakresu chirurgii urazowo-ortopedycznej dzieci²⁸⁸. Spotykane były także przypadki pacjentów z chorobami nowotworowymi, których operowanie wymagało skomplikowanej wiedzy i sprzętu niedostępnych w Polsce²⁸⁹.

Pomimo wielu obaw²⁹⁰ obciążenia dla polskiego systemu zdrowotnego okazały się proporcjonalnie niewielkie. Koszty związane zarówno z leczeniem Polaków w innych państwach UE, jak i z przyjazdami obywateli innych państw członkowskich na leczenie w Polsce, okazały się małe w stosunku do całości środków przeznaczonych na ochronę zdrowia w Polsce. Udział kwot wydatkowanych na tę pierwszą kategorię osób wynosił pomiędzy 0,3% a 0,4% rocznych wydatków na opiekę zdrowotną, zaś w przypadku drugiej z wymienionych grup stanowił pomiędzy 0,4% a 0,5% wydatkowanych kwot²⁹¹. Skala turystyki medycznej okazała się mniejsza, niż się tego obawiano. Natomiast tam, gdzie występowała – zagraniczni pacjenci finansowali sobie samodzielnie świadczone przez polskie placówki zabiegi – najczęściej z zakresu stomatologii oraz chirurgii jednodniowej²⁹². Warto podkreślić, że w praktyce rozliczenia transgranicznych usług medycznych odbywały się sprawnie, zarówno w odniesieniu do wykonywanych w Polsce zabiegów na rzecz obcokrajowców, jak i w przypadku refundacji i transferów za wykonane na rzecz polskich pacjentów świadczenia medyczne w innych państwach członkowskich – zarówno w ramach EKUZ, jak i formularza E112²⁹³.

Można by oczekiwać, że dzięki wspomnianej mobilności oraz wzrostowi poziomowi legislacji odnoszącej się do praw pacjentów, świadomość praw pacjentów w Polsce w okresie po wejściu do Unii Europejskiej wzrośnie. Tymczasem poziom znajomości tych praw w dalszym ciągu jest niski: w 2001 r. niespełna jedna piąta dorosłych Polaków deklarowała, że słyszała o prawach pacjenta i jest zorientowana w ich treści. Większość natomiast twierdziła, że wprawdzie słyszała o nich, ale nie zna szczegó-

²⁸⁷ *Ibidem*, s. 5.

²⁸⁸ Źródło: NFZ, Departament Współpracy Międzynarodowej (2009).

²⁸⁹ *Pacjent nie będzie musiał mieć zgody NFZ na zabieg za granicą*, „Gazeta Prawna”, 15 lipca 2008 r.

²⁹⁰ *Polki rodzą u Niemców: Niemcy chcą pieniędzy od polskiego NFZ*, „Gazeta Wyborcza”, 9 lipca 2007 r.

²⁹¹ Źródło: *Stosunek środków wydatkowanych w ramach przepisów o koordynacji na leczenie osób ubezpieczonych i uprawnionych do całości środków wydatkowanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia według danych zawartych w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego*, NFZ, Departament Współpracy Międzynarodowej (2008).

²⁹² *Turystyka zdrowotna kwitnie*, „Dziennik Polski”, 19 czerwca 2007 r.

²⁹³ *Czy niemieckie kasy chorych próbują naciągnąć NFZ?*, „Dziennik Zachodni”, 9 października 2006 r.

łów²⁹⁴. Natomiast w 2008 r. znajomość praw pacjenta posiadało co prawda 50% Polaków, ale dalszą wiedzę na temat któregośkolwiek z nich deklarowało jedynie 19% wszystkich badanych²⁹⁵.

Rola funduszy wspólnotowych w modernizacji polskiej służby zdrowia

W ramach realizacji polityki konwergencji Unii Europejskiej Polska w całości oraz poszczególne województwa otrzymały do dyspozycji środki mające zapewnić wyrównanie różnic do poziomu średniej państw UE. Środki finansowe UE były dostępne w Polsce już w okresie przygotowawczym do akcesji, zaś po wejściu Polski do UE dodatkowo zwiększył się ich wymiar²⁹⁶. W okresie 2004–2008 odbywało się to w ramach realizacji programów: INTERREG, Rozwój zasobów ludzkich, Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw oraz Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Łączna wartość projektów finansowanych ze wskazanych instrumentów wyniosła blisko 700 mln euro, z czego wartość dofinansowania UE wynosiła przeszło 466 mln euro. Największym z programów, w ramach których przekazano pieniądze na modernizację polskiej służby zdrowia był ZPORR²⁹⁷.

W latach 2007–2013 natomiast finansowanie działań wspierających wzrost poziomu ochrony zdrowia odbywało się przede wszystkim w ramach dwóch programów, tj. Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz Programu Operacyjnego (PO) Infrastruktura i Środowisko. W pierwszym z wymienionych instrumentów na wsparcie infrastruktury zdrowotnej w poszczególnych regionach przeznaczono łącznie ponad 597 mln euro. Natomiast w ramach PO Infrastruktura i Środowisko na poprawę jakości usług świadczonych przez służbę zdrowia przeznaczono we wskazanym okresie kwotę blisko 350 mln euro²⁹⁸. Kwoty te zostały alokowane na cele związane ze służbą zdrowia, natomiast ich ostateczne przeznaczenie determinowane było najczęściej na poziomie lokalnym, tj. w taki sposób, by trafiły do realizacji najpilniejszych i najbardziej potrzebnych w danym regionie czy danej społeczności projektów.

²⁹⁴ Wiedza o prawach pacjenta. Komunikat z badań centrum badania opinii społecznej, CBOS, czerwiec 2001 r.

²⁹⁵ SMG KRC, Badania na zlecenie Instytutu Praw Pacjenta i Edukacji Zdrowotnej, luty–marzec 2008 r.

²⁹⁶ A. Koziarkiewicz, *op.cit.*, s. 10.

²⁹⁷ Źródło: MRR, Departament Koordynacji i Wdrażania Programów Regionalnych (2009).

²⁹⁸ Źródło: MRR, *Ibidem*.

Finansowanie otrzymane przez Polską służbę zdrowia w ramach ZPORR

W latach 2004–2006 środki w ramach ZPORR pożytkowane były głównie na działania służące wzmocnieniu regionalnej oraz lokalnej infrastruktury ochrony zdrowia w regionach. W Polsce występowały bowiem znaczne dysproporcje pomiędzy regionami na poziomie rozwoju infrastruktury zdrowia. W regionach o słabo rozwiniętej infrastrukturze zdrowia dostępność do wysokospecjalistycznych badań była poważnie ograniczona²⁹⁹. Pośród najważniejszych działań podejmowanych w ramach wzmocnienia regionalnej i lokalnej infrastruktury w latach 2004–2008 należy wskazać m.in. przebudowę, modernizację obiektów związanych z infrastrukturą ochrony zdrowia: przebudowę i wyposażenie sal operacyjnych i zabiegowych, czy dostosowanie obiektów do potrzeb pacjentów, w szczególności osób niepełnosprawnych. Unijne pieniądze służyły także wsparciu modernizacji oraz zakupu nowych urządzeń medycznych, budowie i wyposażeniu Centrów Powiadomienia Ratunkowego – odpowiedzialnych za przyjmowanie zgłoszeń w ramach numerów alarmowych 999, 998 i 112. Bardzo istotne z punktu widzenia poziomu ochrony zapewnianego pacjentom i szybkości reakcji na wezwania miało wsparcie zakupów i wyposażenie środków transportu sanitarnego (karetki: reanimacyjne, wypadkowe, noworodkowe) oraz modernizacje samolotów i helikopterów na potrzeby Ratownictwa Medycznego. Wsparcie uzyskiwały ponadto projekty polegające na zakupie sprzętu do diagnostyki i terapii, w szczególności chorób układu krążenia oraz chorób nowotworowych, m.in.: mammografy, tomografy, sprzęt do ratownictwa medycznego, aparaty USG itp.³⁰⁰.

W wyniku finansowania w ramach ZPORR środki na poziomie regionalnym i lokalnym otrzymało w sumie 521 zakładów opieki zdrowotnej, zakupiono 4637 sztuk sprzętu medycznego. Projekty dotyczące zakupu sprzętu medycznego cieszyły się wielkim zainteresowaniem beneficjentów i liczba zakupionego sprzętu znacznie przewyższyła pierwotne założenia³⁰¹. Należy przy tym podkreślić, że pieniądze przekazane w ramach ZPORR służyły realizacji często niezbędnych z perspektywy ratowania ludzkiego życia inwestycji infrastrukturalnych. Niejednokrotnie bez wsparcia Unii pewne projekty mogłyby nie zostać zrealizowane³⁰².

²⁹⁹ A. Kozierkiewicz, *op.cit.*, s. 13.

³⁰⁰ Źródło: MRR, *op.cit.*

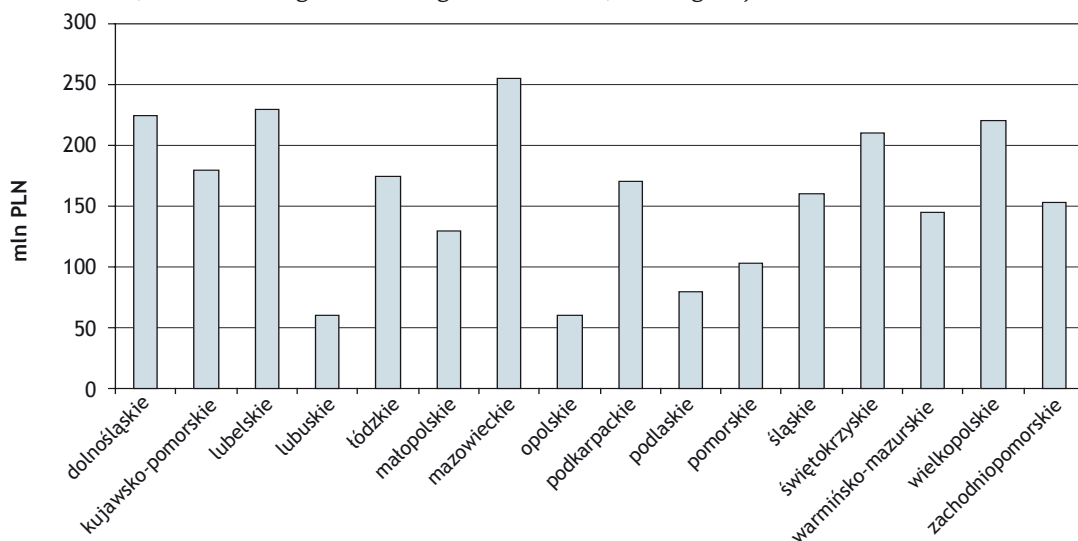
³⁰¹ Stan na 30 czerwca 2008 r.

³⁰² *Miliony euro zmieniają Śląsk*, „Gazeta Wyborcza Katowice”, 1 maja 2007 r.

Regionalne Programy Operacyjne i PO Infrastruktura i Środowisko

Znakomita większość środków przeznaczonych w perspektywie lat 2007–2013 na sektor służby zdrowia została rozdysponowana poprzez Regionalne Programy Operacyjne oraz PO Infrastruktura i Środowisko. RPO zarządzane przez samorządy województw umożliwiały przekazywanie środków na inwestycje na poziomie regionalnym i lokalnym, tam gdzie były one najbardziej potrzebne. W programach o zasięgu lokalnym przewidziano wsparcie dla zakładów opieki zdrowotnej innych niż te zarządzane przez publiczne uczelnie i ministerstwo zdrowia. W szczególności finansowanie przeznaczone zostało na takie działania, jak infrastruktura ochrony zdrowia czy poprawa bezpieczeństwa mieszkańców, w tym socjalnego i zdrowotnego. W praktyce, szacunki z 2009 r. wskazywały, że dzięki środkom przewidzianym na lata 2007–2013 możliwy stał się zakup 600 ambulansów, przebudowa 100 zakładów opieki zdrowotnej, a także przeszkolenie 24 tysięcy pielęgniarek i położnych³⁰³.

Wykres 3. Wysokość środków przeznaczonych w ramach RPO na wsparcie ochrony zdrowia (w mln PLN wg kursu z 30 grudnia 2008 r.) według województwa



Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

³⁰³ Źródło: „Euro na zdrowie”, wspólna konferencja Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Ministerstwa Zdrowia, styczeń 2009 r.

Natomiast w PO Infrastruktura i Środowisko przewidziane zostało finansowe wsparcie m.in. dla projektów z zakresu ratownictwa medycznego oraz zakupu i modernizacji specjalistycznych środków transportu sanitarnego. W ramach wspomnianych funduszy, znalazły się także środki na budowę, remont oraz wyposażenie baz lotniczego pogotowia ratunkowego oraz zakup i modernizację helikopterów, zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie szpitalnych oddziałów ratunkowych. Ponadto przewidziano środki na projekty dotyczące rozbudowy, przebudowy, remontu oraz wyposażenia zakładów opieki zdrowotnej, takich jak m.in. szpitalnych oddziałów ratunkowych (zarówno istniejących, jak i planowanych), a także centrów urazowych. Możliwe stało się także dofinansowanie zakupu wyrobów medycznych niezbędnych do diagnostyki i leczenia osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego.

Ponadto środki z PO IŚ przeznaczone były na budowę i wyposażenie wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego, tak by mogły sprawnie przyjmować zgłoszenia z numeru alarmowego 112 i kierować je do właściwej jednostki policji, Państwowej Straży Pożarnej i pogotowia ratunkowego, zgodnie z wymogami określonymi w obowiązujących przepisach. Nowoczesne technologie, które uzyskały wsparcie z UE umożliwiły identyfikację dzwoniącego i skierowanie do niego pomocy z najbliższej jednostki odpowiednich służb³⁰⁴.

Polskie szpitale, uzdrowiska, prywatne przychodnie i gabinety (zatrudniające do 10 pracowników) uzyskały możliwość dofinansowania sięgającego do 70% wartości inwestycji. Środki te niewątpliwie w zakresie ich realizacji w latach 2007–2009 przyczyniły się do nowocześniejszego polskiego placówek zdrowia i dostosowania ich do wysokich wymagań technicznych i sanitarnych³⁰⁵. Imponująca liczba sprzętu medycznego zakupionego w Polsce dzięki funduszom unijnym, a także fakt, że ostatecznie liczba dofinansowanych projektów była większa niż pierwotnie zakładano, dowodzą, że środki te były bardzo potrzebne i niewątpliwie odegrały dużą rolę w modernizacji polskiego sektora ochrony zdrowia.

Udział Polski w sieci nadzoru epidemiologicznego

Wraz z wejściem w struktury Unii Europejskiej Polska włączona została w europejską sieć nadzoru epidemiologicznego stworzoną w 1999 r.³⁰⁶, w praktyce funkcjonu-

³⁰⁴ *Dzwoiń na 112. Znajdą cię*, „Gazeta Wyborcza”, 4 czerwca 2008 r.

³⁰⁵ *Unia wspiera polskie szpitale*, „Gazeta Prawna”, 8 kwietnia 2008 r.

³⁰⁶ Decyzja nr 2119/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 września 1998 r. ustanawiająca sieć nadzoru i kontroli epidemiologicznej chorób zakaźnych we Wspólnocie (Dz.Urz. WE 1998 L 268, s. 1 ze zm.).

jąca w oparciu o system wczesnego ostrzegania i reagowania (EWRS)³⁰⁷. Zgodnie z założeniami Komisji Europejskiej EWRS³⁰⁸ ma być wykorzystywany jedynie w przypadku zdarzeń mających znaczenie dla Wspólnoty. Głównym zadaniem sieci i systemu było monitorowanie i szybkie identyfikowanie potencjalnych zagrożeń epidemiologicznych. Sieć pomagała UE w skoordynowanym uruchamianiu mechanizmów natychmiastowego reagowania. Składa się ona z organów zdrowia publicznego odpowiadających za monitorowanie i reagowanie w państwach członkowskich. W odniesieniu do nowych państw członkowskich, w tym Polski, w 2004 r. kilkakrotnie doprowadziły one do powiadomienia, spośród których 3 były związane z nagłymi przypadkami ostrej biegunki, zaś pojedyncze komunikaty dotyczyły wirusa dengi, legionellozy, zakażenia pałeczkami *Shigella* i wirusa gorączki Zachodniego Nilu. Z 10 komunikatów zgłoszonych w 2005 r. 8 miało poziom aktywacji „1”, zaś 2 dotyczyły powiadomienia o planowanych działaniach w odpowiedzi na konkretne zdarzenia. Zdarzenia związane z nagłymi przypadkami grypy ptaków, ostrej biegunki i salmonellozy zostały zgłoszone dwukrotnie, zaś pojedyncze przypadki dotyczyły kleszczowego zapalenia mózgu, malarii, zatrucia pokarmowego i cholery. Natomiast w 2005 r., po ujawnieniu doniesień o ogniskach ptasiej grypy Komisja Europejska natychmiast powiadomiła państwa członkowskie. W rezultacie wymiany informacji poprzez wiadomości i konferencje telefoniczne podjęto działania zmierzające do zwiększenia gotowości do reakcji na możliwy rozwój pandemii. Państwa członkowskie były regularnie informowane w drodze EWRS o działaniach podjętych na poziomie krajowym, zaś na poziomie wspólnotowym uzgodniono wspólną reakcję³⁰⁹. W przypadku podejrzeń występowania wirusa u ptaków w Polsce, odpowiednie próbki natychmiast wysyłało do Wspólnotowego Laboratorium Referencyjnego, które weryfikowało, czy obecny u ptaków wirus może być groźną dla ludzi odmianą H5N1³¹⁰. W przypadku stwierdzenia takiej sytuacji podjęte zostałyby skoordynowane na poziomie europejskim działania. Choć w ciągu pięciu lat członkostwa Polski w UE szczęśliwie nie nastąpiły żadne zdarzenia, które mogłyby wymagać faktycznego wykorzystania wszystkich zalet systemu EWRS, podejmowane w jego ramach akcje prewencyjne należy ocenić pozytywnie jako zwiększające poziom bezpieczeństwa epidemiologicznego w naszym kraju i przyspieszające szybkość reagowania odpowiednich służb.

³⁰⁷ *Ibidem*.

³⁰⁸ Decyzja nr 2000/57/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 grudnia 1999 r. w sprawie systemu wczesnego ostrzegania i reagowania w celu zapobiegania i kontroli chorób zakaźnych (Dz.Urz. WE 2000 L 21, s. 32 ze zm.).

³⁰⁹ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z funkcjonowania systemu wczesnego ostrzegania i reagowania (EWRS) działającego w ramach sieci nadzoru i kontroli epidemiologicznej chorób zakaźnych we Wspólnocie w latach 2004–2005 (decyzja 2000/57/WE), KOM(2007) 121.

³¹⁰ *Wirus ptasiej grypy już w Polsce*, „Gazeta Wyborcza”, 6 czerwca 2006 r.

Czas pracy i wynagrodzenia pracowników służby zdrowia

Wskutek wdrożenia prawa europejskiego w zakresie normowania czasu pracy oraz orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości³¹¹ zmieniła się sytuacja polskich pracowników służby zdrowia. Czas dyżurów bowiem zaczął być traktowany jako normalny czas pracy, wliczany w tygodniowy maksymalny wymiar określany unijną dyrektywą³¹². Pomimo pewnych wątpliwości placówki służby zdrowia dostosowały swoje praktyki do nowych przepisów i w efekcie czas pracy uzyskał bardziej normowany wymiar³¹³, a także zapewniono pracownikom większą ochronę – w ramach obowiązku przestrzegania 11-godzinnego okresu niezakłóconego wypoczynku. Ponadto, potwierdził się obserwowany już w latach 2004–2006 trend wzrostowy wynagrodzenia przeciętnego w sektorze ochrony zdrowia. We wspomnianym okresie zanotowano bowiem 30% wzrost³¹⁴, zaś obecnie co raz powszechniejsze są sygnały o dalszym, znacznych podwyżkach pensji lekarzy³¹⁵. Należy stwierdzić, że po okresie niepewności i wątpliwości dotyczących normowania czasu pracy pracowników służby zdrowia sytuacja w tym względzie uległa stabilizacji. Trudno jednoznacznie oceniać na ile wpływ prawodawstwa unijnego zmienił sytuację lekarzy w stosunku do wcześniejszych uregulowań, jednak sygnały o wzrostach płac oraz przysługująca dodatkowa ochrona w postaci obowiązkowego odpoczynku (co nie było normą w okresie wcześniejszym) wskazują na pozytywne efekty członkostwa w tym względzie.

Import równoległy

UE odcisnęła swoje piętno także na rynku leków w Polsce. Dzięki handlowi równoległemu, będącemu konsekwencją istnienia rynku wewnętrznego, możliwe stało się uzyskanie tych samych leków po niższych cenach. Handel równoległy polega na sprowadzaniu leków z krajów, gdzie mają one niższe ceny do krajów, gdzie ceny tych samych leków są wyższe bez dodatkowych opłat i formalności. Uregulowana na poziomie euro-

³¹¹ Sprawy C-303/98 Simap oraz C-151/02 Jaeger.

³¹² Dyrektywa nr 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.Urz. WE 2003 L 299, s. 9).

³¹³ *W szpitalach niepewność*, „Rzeczpospolita”, 27 grudnia 2007 r.

³¹⁴ A. Ruzik, *Wynagrodzenia w ochronie zdrowia*, „Stan finansów ochrony zdrowia”, Zeszyty BRE Bank – CASE 2008, nr 97, s. 15.

³¹⁵ *Lekarze zarabiają nawet 30 tysięcy*, „Dziennik”, 12 sierpnia 2008 r.

pejskim procedura rejestracyjna oraz duże ułatwienia w zakresie przepakowywania położyły podwaliny pod rozwój dystrybucji tego rodzaju, także w Polsce. W 2008 r. po raz pierwszy leki pochodzące z importu równoległego wprowadzone zostały na listę leków refundowanych. W czterech przypadkach leki stały się tańsze dla pacjenta, zaś w trzech handel równoległy oznaczał oszczędności dla Narodowego Funduszu Zdrowia³¹⁶. Prócz leków refundowanych handel równoległy przyczynił się do obniżenia cen leków powszechnie dostępnych, takich jak np. aspiryna, która dzięki sprowadzaniu z Grecji stała się niemal dwukrotnie tańsza³¹⁷.

Podsumowanie

W dziedzinie ochrony konsumenta należy wskazać na doniosłą rolę *acquis communautaire* – w postaci wielu implementowanych do polskiego prawa dyrektyw, zmian instytucjonalnych, jakie wymogło prawodawstwo europejskie, a także aktywności polskich organów ochrony konsumentów. Katalog uprawnień polskiego konsumenta zdecydowanie się zwiększył, wskutek czego poprawie uległ zakres ochrony w bardzo wielu sferach życia gospodarczego. Także działalność Prezesa UOKiK oraz samego urzędu są nie do przecenienia. Duży wpływ na sytuację polskich konsumentów miały w szczególności działania w zakresie ochrony zbiorowych interesów konsumentów, raporty sektorowe, monitoring jakości produktów (w tym paliw) oraz akcje promujące świadome postawy konsumenckie. Przełożyły się one na zwiększoną świadomość konsumentką Polaków oraz ich aktywność w obronie swoich praw.

Nie bez znaczenia pozostawała współpraca pomiędzy organami ochrony konsumentów państw członkowskich. Dzięki systemowi RAPEX możliwe stało się identyfikowanie na europejskim rynku i eliminowanie z niego produktów zagrażających naszemu zdrowiu i życiu. Natomiast w związku z większą mobilnością Polaków po akcesji dodatkowo pozytywne efekty przyniosły działania UE w zakresie ochrony praw pasażerów oraz cen połączeń komórkowych w roamingu.

W obszarze zdrowia publicznego natomiast pięć lat obecności w strukturach UE również przyniosło wiele zmian poprawiających bezpieczeństwo oraz jakość towarów i usług zdrowotnych oraz rozszerzających uprawnienia Polaków, jako ich beneficjentów.

³¹⁶ Więcej medykamentów na liście leków refundowanych, „Polska The Times”, 17 czerwca 2008 r.

³¹⁷ *Ibidem*.

Jednocześnie Polska zachowała większość kompetencji i odpowiedzialność za kształtowanie systemu ochrony zdrowia, co oznaczało m.in. swobodę w definiowaniu krajowych priorytetów działania tego systemu³¹⁸. Po pierwsze na uwagę zasługuje koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, jaką objęta została Polska po wejściu do UE. Dzięki niej Polacy zyskali ochronę na niespotykaną wcześniej skalę – prawo do bezpłatnych świadczeń medycznych w innych państwach członkowskich w ramach ich krajowego ubezpieczenia zdrowotnego. Przysługiwało ono zarówno w przypadku wyjazdów w celach turystycznych, jak i zarobkowych. Dodatkowo możliwość realizowania w innych państwach UE zabiegów trudno osiągalnych w Polsce stworzyła szansę ratowania życia i zdrowia wielu osób. Oczywiście koordynacja systemów opieki zdrowotnej wiązała się z dodatkowymi kosztami, które jednak okazały się nie być wysokie na tle całości wydatków na służbę zdrowia. Wiele korzyści wiązało się także z przynależnością do sieci szybkiego reagowania epidemiologicznego (system wczesnego ostrzegania i reagowania EWRS) – pozwalającej na szybkie identyfikowanie ryzyka epidemiologicznego i podejmowanie skoordynowanych działań.

Poza wyżej opisanymi bezpośrednimi korzyściami dla pacjentów, w ostatnich pięciu latach duże znaczenie dla polskiej służby zdrowia miał strumień środków finansowych pochodzących z UE, który pomógł w jej modernizacji, w tym m.in. w wyposażeniu wielu placówek, budowie centrów ratownictwa medycznego czy szkoleniach personelu. Unijne środki, choć nie rozwiązały wszystkich problemów polskiej służby zdrowia, z pewnością zredukowały ich liczbę i rozmiar. Dzięki wsparciu otrzymanemu z budżetu UE możliwe było zmodernizowanie, doposażenie i unowocześnienie polskiej służby zdrowia³¹⁹. Należy stwierdzić, że choć domena zdrowia publicznego pozostawała w gestii polskich władz, wpływ Unii był bardzo znaczny i w większości pozytywny.

Reasumując, można stwierdzić w kontekście powyższych wniosków, że UE wywarła zdecydowanie pozytywny wpływ na pozycję konsumentów oraz perspektywę polskiej służby zdrowia. W odniesieniu do pierwszej z tych dziedzin trzeba przyznać, że choć zdecydowanie zwiększyła się liczba przepisów, miała ona generalnie pozytywny wpływ na poziom ochrony: uregulowania zostały bowiem wprowadzone w zakresie, w jakim wcześniej konsumenci nie podlegali ochronie. Przełożyło się to też na większą aktywność organów ochrony konsumentów oraz sądów, a także wzrost świadomości konsumenckiej. Należy spodziewać się dalszego „cywilizowania się” zwyczajów w tym

³¹⁸ A. Koziarkiewicz, *op.cit.*, s. 4.

³¹⁹ *Ibidem*.

zakresie: przedsiębiorcy (w szczególności zaś duże firmy) konfrontowani z dużą ilością środków chroniących konsumentów z całą pewnością będą mniej skory do oszukiwanych i abuzywnych działań oraz wykorzystywania słabszej pozycji konsumentów. Z drugiej strony, coraz bardziej świadomi konsumenci będą z pewnością sami dochodzić swoich praw.

W dziedzinie zdrowia, pozytywnie należy ocenić koordynację systemów zabezpieczenia społecznego. Pomimo pewnych obciążeń administracyjnych, system wydawał się funkcjonować dobrze i efektywnie zwiększał zakres ochrony pacjentów. Natomiast fundusze europejskie stworzyły niespotykaną dotąd szansę inwestycji w polskie placówki służby zdrowia. Należy podtrzymywać ten trend i oczekiwać, że bilans wydatkowania środków z perspektywy finansowej na lata 2007–2013 będzie równie pozytywny jak w przypadku lat 2004–2006.

Społeczna percepcja członkostwa Polski w UE

Akcesja Polski do Unii Europejskiej (UE) była nie tylko wydarzeniem politycznym i gospodarczym, ale również społecznym. Ponad 38 mln polskich obywateli uzyskało formalne obywatelstwo europejskie, a tym samym nowy – szerszy – punkt odniesienia dla swojej identyfikacji.

Procesy i zmiany społeczne są zjawiskami złożonymi i wieloaspektowymi. Do ich pomiaru, obok obiektywnych wskaźników społeczno-ekonomicznych, wykorzystuje się także badania opinii publicznej, czyli subiektywne oceny danego zjawiska (przedmiotu, jego cech) oraz poglądy na określone tematy występujące w badanej populacji. Co istotne, opinie i poglądy wyrażane przez obywateli w dziesiątkach badań nie są statyczne, lecz stanowią nieustający proces. Obrazują dynamikę zmian nastrojów, ocen i oczekiwań społecznych oraz wrażliwość na otoczenie gospodarczo-polityczne. Najnowsze wyniki badań społecznych wskazują, że światowy kryzys finansowy wpłynął istotnie na wiele z analizowanych zmiennych zależnych, część z nich osiągnęła nienotowane wcześniej wielkości.

Szeroki horyzont czasowy wydaje się niezbędny dla zrozumienia specyfiki przemian, dlatego tendencje występujące w stosunku Polaków do Unii Europejskiej monitorowane były przez wiele agencji badawczych nawet od połowy lat 90³²⁰. Próby syntezy tych wyników były utrudnione ze względu na różnice metodologiczne, występujące między poszczególnymi badaniami. Część z nich realizowana była cyklicznie, przez co istnieje możliwość porównania i nakreślenia tendencji; inne badania nie były powtarzane regularnie.

Poniższe analizy miały na celu diagnozę społecznej percepcji członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Poszukiwano dominujących trendów, jak też zmiennych determi-

³²⁰ Pomiarów akceptacji dla UE dokonują m.in. CBOS, Ipsos, TNS OBOP, PBS DGA, Millward Brown SMG/KRC, GfK Polonia, Pentor, ARC Rynek i Opinia. Część z nich prowadzona była na zlecenie Departamentu Analiz i Strategii Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej w ramach: omnibusa (comiesięcznego monitoringu postaw prowadzonego metodą wywiadów bezpośrednich) lub pogłębianych badań jakościowych, pozostałe realizowane były niezależnie przez te agencje. Wyniki badań opinii publicznej od 2003 r. dostępne są na stronie www.ukie.gov.pl.

nujących akceptację lub niechęć do UE. Założono, że rozkład odpowiedzi popierających akcesję do Unii różni się w poszczególnych grupach społecznych. Celem analiz było także uchwycenie dynamiki postrzeganych korzyści i kosztów, jakie są w ocenie opinii publicznej następstwem akcesji.

Dynamika poparcia dla UE na tle innych krajów członkowskich

Przyjęła się teza, iż na tle większości innych państw UE, Polska jest jednym z krajów najbardziej entuzjastycznie nastawionych do członkostwa w Unii. Niewątpliwie w okresie 2005–2009 średni odsetek Polaków oceniających, iż członkostwo ich kraju w UE jest „czymś dobrym” przewyższał średnią uzyskaną od ogółu mieszkańców Unii. Jednak różnica ta stała się znacząca (10 punktów procentowych) dopiero w trzecim roku członkostwa, zaś przez dwa lata po akcesji bądź to oscylowała poniżej średniej unijnej, bądź też powyżej, często w granicach błędu statystycznego. Celem niniejszych rozważań nie jest wyjaśnienie możliwych przyczyn występowania odmienności, jest to temat do osobnych analiz. Czynników, które mogą wywierać wpływ na zmiany postaw w stosunku do Unii Europejskiej jest prawdopodobnie tyle, ile krajów UE. Część z nich ma charakter wewnętrzny (związany z sytuacją w kraju, np. poparciem dla rządu, wskaźnikami rozwoju gospodarczego) – właściwy dla danego państwa, pozostałe wynikają z przyczyn niezależnych od tego kraju (np. sytuacji na światowych rynkach).

Nie stwierdzono występowania uniwersalnego schematu przystosowywania się do zmiany społecznej, jaką była akcesja do UE. Oczywiście, pewne podobieństwa pomiędzy państwami dały się zaobserwować, niemniej określenie takie jak „nowe kraje członkowskie” traktować należy raczej jako systematyzującą kategorię dla większości krajów byłego bloku środkowowschodniego, których

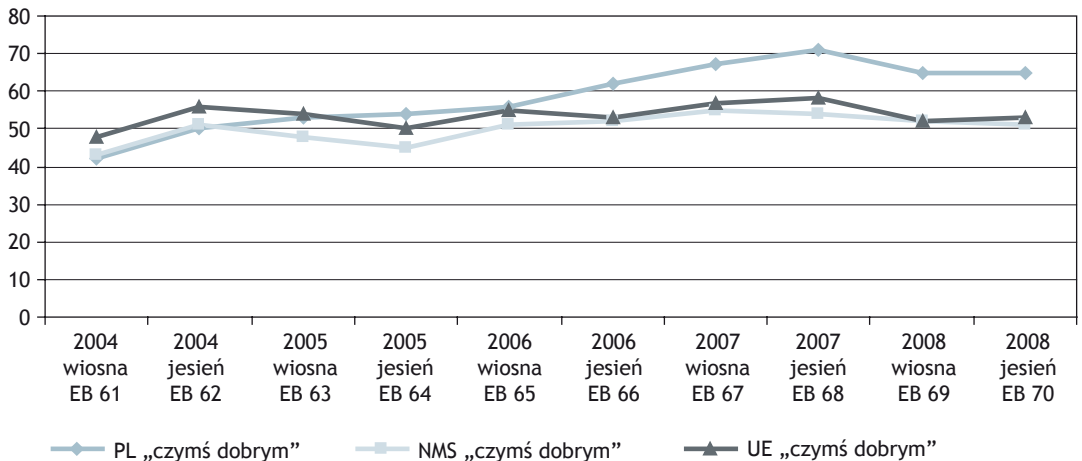


rys. TADEUSZ KROTOS

akcesja nastąpiła po 1 maja 2004 r. Każde z analizowanych państw posiada swoją specyfikę oraz uwarunkowania społeczno-kulturowe, które wpływają na zdolności adaptacyjne w warunkach zmiany oraz percepcję tych zmian, widzianą oczami jego mieszkańców. Analiza rozkładu odpowiedzi na cyklicznie zadawane pytanie na temat akceptacji członkostwa danego kraju w ramach UE potwierdza występowanie różnic. Ich dynamikę obrazuje wykres 1.

Wykres 1. Poparcie dla członkostwa kraju w UE wśród Polaków, obywateli nowych krajów członkowskich oraz ogółu mieszkańców Unii

Mówiąc ogólnie, czy uważa Pan(-i), że członkostwo Pana(-i) kraju w UE jest ...?



Źródło: Standard Eurobarometer 61–70 (wiosna 2004 – jesień 2008)³²¹.

Powyższe zestawienie dowodzi, iż średnia dla krajów UE-10 wykazuje podobny trend do średniej państw UE-27, przyjmując tylko nieco niższe wartości (maksymalnie o 6 punktów procentowych). Na ich tle wyróżnia się akceptacja wyrażana przez mieszkańców Polski, szczególnie gdy rośnie, podczas gdy dwie pozostałe średnie obniżają się (okres między jesienią 2004 a jesienią 2005 r.).

Bardziej pogłębiona analiza dowodzi, iż wysoki poziom akceptacji dla Unii w Polsce był raczej wynikiem systematycznego, stopniowego i sukcesywnego wzrostu poparcia, wynikającego z coraz większej świadomości uzyskiwanych korzyści. Nie nastąpił

³²¹ W badaniu Standard Eurobarometer 61, średnia dla UE 15, NMS średnia dla 10 krajów kandydujących, w badaniach Eurobarometer 62–66, średnia dla UE 25, NMS 10, w badaniach Eurobarometer 67–70 średnia dla UE 27, NMS 12.

w Polsce moment krytyczny, od którego notowano by wzrost lub spadek poparcia, nie zarejestrowano odchylenia większego niż o 8 punktów procentowych w skali półrocza. W porównaniu z państwami, takimi jak Estonia, Litwa, Cypr czy Węgry, w których różnice pomiędzy następującymi po sobie pomiarami wynosiły 12, 17, a nawet 21 punktów procentowych, Polacy wykazywali raczej stabilny (ale wzrostowy) trend poparcia dla UE, nienacechowany radykalnymi wahaniami³²². Analiza badań Eurobarometru, realizowanych w latach 2004–2008, potwierdza to przypuszczenie.

Umiarkowany entuzjazm Polaków dał się zaobserwować tuż po wstąpieniu do Unii Europejskiej. Według badań opinii społecznej³²³, w 9 na 10 nowo wstępujących krajów odnotowano wtedy lawinowy wzrost akceptacji dla Unii Europejskiej – przykładowo: na Słowacji (o 11 punktów procentowych), Słowenii (o 12 punktów procentowych), Litwie (o 17 punktów procentowych), czy Estonii (o 21 punktów procentowych). Także Polacy wyrazili wtedy wzrost poparcia dla członkostwa ich kraju w UE, jednak nieco mniej spektakularny (o 8 punktów procentowych). Co istotne, mimo iż średnia dla odpowiedzi „członkostwo mojego kraju w UE jest dobrą rzeczą” uzyskana od nowych państw członkowskich wyniosła 51%, średnia dla wszystkich ówczesnych 25 krajów UE wzrosła aż o 8 punktów procentowych, przyjmując wartość 56%³²⁴. Zarówno te, jak i późniejsze wyniki dowodzą, iż rozszerzenie Unii skutkuje wzrostem akceptacji także w „starych” państwach członkowskich.

Badanie zrealizowane w rok po akcesji zweryfikowało początkową euforię. Podczas gdy w większości „nowych” państw nastąpił spadek poparcia dla członkostwa w Unii (na Litwie nawet o 10 punktów procentowych), Polacy wykazywali raczej ostrożny entuzjazm (wzrost o 3 punkty procentowe)³²⁵. Kolejne badanie potwierdziło ten trend. Eurobarometr realizowany jesienią 2005 r. przyniósł kolejne spadki akceptacji, w skali całej UE o 4 punkty procentowe, w skali UE-12 – o 3 punkty³²⁶. W tym samym czasie, gdy w 8 na 10 „nowych” krajach UE akceptacja dla członkostwa w strukturach UE obniżała się (np. o 7 punktów procentowych w Estonii), odsetek Polaków popierających Polskę w UE wzrósł o 1 punkt procentowy³²⁷. Ten nieznaczny, umiarkowany wzrost powtórzył się w kolejnym badaniu (o 2 punkty procentowe), podczas gdy całą Unię ogarnęła ponowna fala entuzjazmu – średnia dla UE-25 wyniosła 55% (wzrost o 5 punktów procentowych),

³²² Średnia zmiana wynosiła 3,9%, największa 8% (obliczenia własne na podstawie Eurobarometrów).

³²³ Standard Eurobarometer 62, full report, fieldwork: październik–listopad 2004 r., publication: maj 2005 r., s. 69.

³²⁴ Standard Eurobarometer 62..., *op.cit.*

³²⁵ Standard Eurobarometer 63, full report, fieldwork: maj–czerwiec 2005 r., publication: wrzesień 2005 r., s. 96.

³²⁶ Standard Eurobarometer 64, full report, fieldwork: październik–listopad 2005 r., publication: czerwiec 2006 r., s. 53.

³²⁷ Standard Eurobarometer 64..., *op.cit.*, s. 53.

dla UE-10 – 50% (wzrost o 5 punktów procentowych), zaś w poszczególnych krajach, takich jak Estonia, Węgry i Słowenia, nawet o 10–11 punktów³²⁸!

Następne badanie Eurobarometru, realizowane jesienią 2006 r., przyniosło dwupunktowy wzrost akceptacji Unii wśród „nowych” krajów członkowskich oraz dwupunktowy spadek tego poparcia wśród ogółu mieszkańców 25 krajów³²⁹. W rezultacie, średnie te niemal się zrównały. Od tego momentu natomiast uwidoczniła się wyraźna przewaga odsetków badanych Polaków popierających członkostwo swojego kraju w UE. Podobne wyniki osiągnęły też Litwa i Słowacja, natomiast na Węgrzech odnotowano 10-punktowy spadek poparcia³³⁰.

Kolejny Eurobarometr przeprowadzony został wiosną 2007 r., a więc już po przystąpieniu do Unii Bułgarii i Rumunii. Średni odsetek osób popierających członkostwo ich kraju w UE uzyskał wtedy wartość 57% (a w kolejnym pomiarze 58%), co stanowiło najwyższy wynik od 1994 r.³³¹ Jak już wspomniano, był to wynik nie tylko średnich uzyskanych od „nowych” państw członkowskich, ale także (a może przede wszystkim) od obywateli Niemiec, Danii, Holandii, Portugalii i Wielkiej Brytanii. Dopiero badanie realizowane rok później (wiosną 2008 r.) przyniosło znaczący spadek akceptacji dla Unii – w skali wszystkich krajów o 6 punktów procentowych (podobnie w przypadku Polski)³³². Kolejny Eurobarometr, przeprowadzony na przełomie października i listopada 2008 r., zbiegł się w czasie z kryzysem na rynku finansowym, stąd też przyniósł pogorszenie nastrojów społecznych. Jest ono widoczne także w odpowiedzi na pytanie, czy członkostwo danego kraju w Unii jest czymś dobrym, czy złym. Mimo iż sama średnia pozostała na zbliżonym poziomie (a nawet wzrosła o 1 punkt procentowy), wiele krajów, w tym „nowych” (Cypr, Malta), zareagowało kilkunastopunktowym spadkiem akceptacji dla Unii. W Polsce pozostała ona na niezmiennym poziomie. Na Węgrzech i Łotwie odnotowano co prawda nieznaczne spadki, ale na skutek systematycznego obniżania się poparcia w tych krajach obecnie jest on niepokojąco niski (na Węgrzech 31%, w Łotwie 27%) w porównaniu z rosnącym brakiem akceptacji (odpowiednio: 21% i 21%)³³³.

Wszystkie przytoczone wyniki dowodzą odmienności w reagowaniu na zmianę społeczną, jaką niewątpliwie była akcesja do UE. Umiarkowana „strategia” społeczeństwa

³²⁸ Standard Eurobarometer 65, full report, fieldwork: marzec–maj 2006 r., publication: styczeń 2007 r., s. 76.

³²⁹ Standard Eurobarometer 66, full report, fieldwork: wrzesień–październik 2006 r., publication: wrzesień 2007 r., s. 119.

³³⁰ Standard Eurobarometer 66..., *op.cit.*, s. 119.

³³¹ Standard Eurobarometer 67, full report, fieldwork: kwiecień–maj 2007 r., publication: listopad 2007 r., s. 95.

³³² Standard Eurobarometer 69, full report, fieldwork: marzec–maj 2008 r., publication: listopad 2008 r., annexes.

³³³ Standard Eurobarometr 70, first results, fieldwork: październik–listopad 2008 r., publication: grudzień 2008 r., annexes.

polskiego daje szansę na wyważoną reakcję także w dobie światowego kryzysu. O racjonalnym i ugruntowanym poparciu dla członkostwa Polski w Unii najlepiej świadczy fakt, iż od maja 2008 r. różnice pomiędzy następującymi po sobie pomiarami mieszczą się w granicach błędu statystycznego. Oczywiście, w chwili obecnej nie sposób przewidzieć nastrojów towarzyszących piątej rocznicy akcesji, niemniej dotychczasowe tendencje pozwalają przypuszczać, iż nie powinny wystąpić radykalne zmiany w akceptacji Polaków dla Unii.

Zróżnicowanie poparcia dla członkostwa Polski w UE

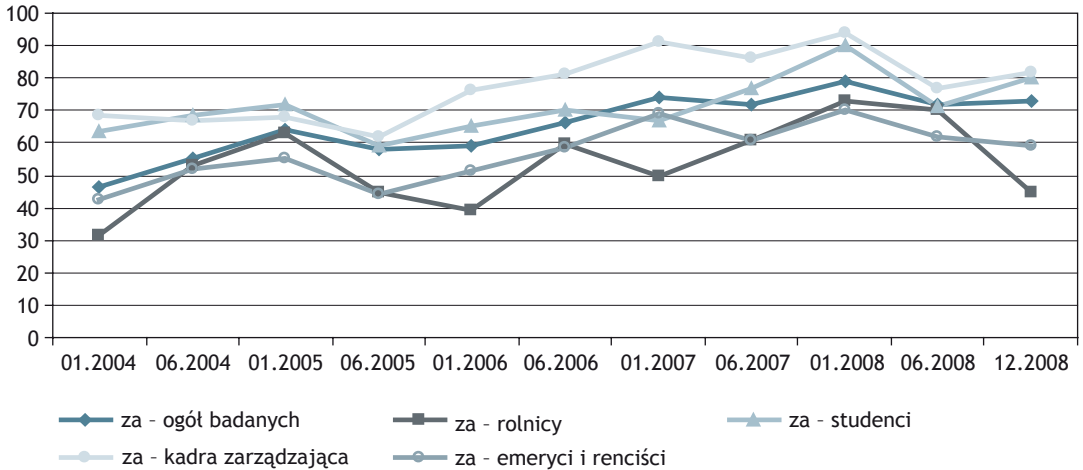
Średnia arytmetyczna, wielokrotnie dotąd przywoływana, jest jedną z najpopularniejszych miar statystycznych. Pokazuje średnią wartość danej cechy, występującą w próbie (oraz populacji), nie mówi jednak nic o zróżnicowaniu (rozproszeniu) tej cechy. Informacji na temat występujących różnic dostarcza szczegółowa analiza rozkładu odpowiedzi. Truizmem będzie stwierdzenie, iż w poszczególnych grupach społecznych dana cecha lub postawa występuje częściej, a inna rzadziej, niż wskazuje na to średnia. W dalszej części rozdziału uwaga zostanie zwrócona właśnie na społeczne zróżnicowanie poparcia dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Kategorii, w których różnice te mogą być rozpatrywane jest wiele, przykładowo: wiek, płeć, dochód, wykształcenie lub też pozycja zawodowa. Ze względu na ograniczenia objętościowe niniejszych rozważań, analizie poddane zostały tylko pewne (skrajne pod względem akceptacji) grupy społeczne, niemniej, statystyczne zależności występują również w oparciu o inne zmienne. Dynamikę poparcia dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej w poszczególnych grupach społecznych przedstawia wykres 2.

Zestawione wyniki obrazują główne tendencje na temat akceptacji członkostwa Polski w UE notowane w polskich badaniach społecznych³³⁴. Już pobieżna analiza wskazuje na występowanie dużych różnic w poparciu dla integracji z UE, sięgających niekiedy 40 punktów procentowych. Zostaną one pokrótce zbadane w dalszej części.

³³⁴ Więcej na temat akceptacji dla członkostwa w poszczególnych grupach społecznych zob.: *Społeczny bilans korzyści i kosztów członkostwa*, Elżbieta Skotnicka-Illasiewicz (red.), Warszawa 2003 r.

Wykres 2. Poparcie dla członkostwa Polski w UE (2004–2008) w różnych grupach społecznych

Gdyby w najbliższą niedzielę jeszcze raz miało się odbyć głosowanie (referendum) w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, to czy głosował(a)by Pan(i) za, czy przeciwko przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej?



Źródło: SMG/KRC (2004), Pentor (2005), SMG/KRC (2006), Pentor (2007), GfK Polonia (2008) na zlec. DA UKIE. Wyniki monitoringu w przekroju 2 pomiarów rocznie (co 6 miesięcy).

Rolnicy stanowią grupę, która w percepcji społecznej jest jednym z głównych beneficjentów przemian zachodzących po 1 maja 2004 r.³³⁵. Sami rolnicy oceniali korzystnie członkostwo Polski w UE zdecydowanie rzadziej niż ogół obywateli Polski (średnio o 12 punktów procentowych). Jednocześnie tylko 66% z nich uważało (przy średniej dla ogółu badanych 75%), iż członkostwo Polski w UE wpłynęło korzystnie na funkcjonowanie indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce³³⁶. Wśród ogółu badanych, po czterech latach członkostwa, odsetek osób przekonanych, iż rolnicy zyskali na członkostwie w UE wzrósł o 48 punktów procentowych w stosunku do roku 2004, osiągając wartość 75%³³⁷. Mimo iż w grupie rolników akceptacja dla Unii jest relatywnie najniższa, to i tak w porównaniu z wynikami odnotowywanymi przed akcesją jest to imponujący wzrost poparcia. Przykładowo, wyniki badania z marca 2004 r. (a więc 2 miesiące przed wstąpieniem do Wspólnoty) wykazywały, iż w powtórnym referendum dotyczącym członkostwa, 42% rolników zagłosowałoby przeciwko przystąpieniu (obecnie tylko 13%)³³⁸.

³³⁵ Szczególnie dotyczy to właścicieli większych gospodarstw rolnych – wg badań 71% ogółu badanych ocenia, że zyskali oni na przystąpieniu Polski do UE, GfK Polonia na zlec. DA UKIE, maj 2008 r.

³³⁶ *Bilans czterech lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, CBOS, BS/66/2008, kwiecień 2008 r., s. 24.

³³⁷ *Ibidem; Bilans dwóch lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, CBOS, BS/76/2006, kwiecień 2006 r.

³³⁸ Monitoring SMG/KRC na zlec. DA UKIE, marzec 2004 r.; Monitoring GfK Polonia na zlec. DIE UKIE, grudzień 2008 r.

Kolejna z analizowanych kategorii społecznych – studenci – nastrożcza pewne problemy metodologiczne. Jest to związane z odmienną klasyfikacją tej grupy bądź jako „studenci i młodzież ucząca się”, bądź też wyłącznie jako „studenci”. Niezależnie od przyjętej typologii, grupa ta cechuje się istotnym odchyleniem w stosunku do średniej arytmetycznej (średnio 6 punktów procentowych). Jednocześnie – podobnie jak rolnicy – postrzegana jest jako główni beneficjenci akcesji. Młodzi ludzie mają jednak świadomość uzyskiwanych dla siebie korzyści – aż 79% respondentów w wieku 20–29 lat oraz 78% studentów deklaruje, że jako grupa społeczna zyskali na akcesji³³⁹. Badania realizowane w przededniu czwartej rocznicy akcesji wskazują, iż odsetek studentów „osobiście popierających członkostwo Polski w Unii Europejskiej” wynosił 99% (przy średniej dla ogółu badanych na poziomie 88%)³⁴⁰. Korzyści z integracji dostrzegane były przy tym nie tylko w wymiarze indywidualnym, ale również narodowym – 80% uczniów i studentów jest zdania, że na akcesji Polska więcej zyskała niż straciła (średnia dla całej próby to 64%)³⁴¹. Te oraz szereg innych badań dowodzą, iż studenci są jedną z najbardziej entuzjastycznie nastawionych do Unii grup społecznych. W grudniu 2008 r. 80% z nich deklaroowało, iż w ponownym referendum zagłosowałoby za przystąpieniem Polski do UE³⁴².

Mniej entuzjastów integracji z Unią znaleźć można było w grupie emerytów i rencistów. Wykres 2 obrazuje, iż jest to grupa (obok rolników) relatywnie rzadziej aprobująca członkostwo Polski w UE. Nie oznacza to bynajmniej, iż dominującym odczuciem w stosunku do integracji była niechęć i dezaprobata – wyniki badań społecznych z grudnia 2008 r. dowodzą, iż 59% emerytów i rencistów w potencjalnym powtórnym referendum zagłosowałoby na „tak”, zaś „przeciwko” tylko 14%³⁴³. Zestawienie rezultatów dotyczących postrzeganych korzyści w wymiarze indywidualnym (11%) z tymi dotyczącymi korzyści dla Polski (75%), czy choćby dla ludzi młodych (73%) dowodzi, iż osoby starsze, bierne zawodowo nie oczekiwały wraz z akcesją profitów dla siebie (54% ocenia, że ich sytuacja nie uległa zmianie), lecz motywowana była interesem narodowym oraz korzyścią dla młodego pokolenia³⁴⁴. Emeryci i renciści, ze względu na sytuację materialną, rzadziej korzystają z dobrodziejstw akcesji, takich jak swoboda podróżowania czy podejmowania pracy, często natomiast doceniają poprawę wizerunku Polski na świecie (67%) oraz zapewnienie bezpieczeństwa (55%)³⁴⁵.

³³⁹ Monitoring GfK Polonia na zlec. DA UKIE, maj 2008 r.

³⁴⁰ *Bilans czterech lat członkostwa...*, op.cit.

³⁴¹ *Ibidem*.

³⁴² Monitoring GfK Polonia na zlec. DIE UKIE, grudzień 2008 r.

³⁴³ *Ibidem*.

³⁴⁴ *Bilans czterech lat członkostwa...*, op.cit.

³⁴⁵ Monitoring GfK Polonia na zlec. DA UKIE, maj 2008 r.

Ostatnia z analizowanych grup, kadra zarządzająca, również nastęrcza problemy natury metodologicznej. W poszczególnych badaniach występują bowiem odmienne kategorie („specjaliści, właściciele i dyrektorzy firm”, „kadra kierownicza i inteligencja”, „dyrektorzy i wolne zawody”, etc.). Dlatego też poniższe wnioski należy traktować w sposób dalece ostrożny. Również sama kategoria „kadry zarządzającej” nie jest homogeniczna³⁴⁶. Próba syntezy wyników przedstawiona na wykresie 2 dowodzi, iż jest to grupa znacznie częściej popierająca członkostwo Polski w UE w stosunku do ogółu badanych. Badania realizowane w grudniu 2008 r. przyniosły wartość 82% odpowiedzi „głosowałbym «za» przystąpieniem do Unii Europejskiej” wśród osób zaliczających się do kategorii „specjaliści, właściciele, dyrektorzy”³⁴⁷. Także ostatni raport Eurobarometru dowodzi, iż respondenci pracujący na stanowiskach kierowniczych deklarowali częściej (86%) niż ogół badanych (65%) zadowolenie z członkostwa Polski w UE³⁴⁸.

Przedstawione cztery grupy z pewnością nie wyczerpują zagadnienia zróżnicowań wewnątrz akceptacji dla członkostwa Polski w UE, lecz stanowią jedynie ich przykład. W praktyce, poszczególne zmienne społeczno-ekonomiczne oraz demograficzne występują w różnym natężeniu i korelują ze sobą. Na koniec rozważań dotyczących różnic pomiędzy poparciem dla integracji przedstawiono wyniki badań dotyczące profilu socjoekonomicznego zwolenników członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Eurobarometr realizowany jesienią 2008 r. potwierdza rezultaty uzyskane wiosną 2008 r. Dowiedziono, że Polacy tym częściej wyrażali poparcie dla członkostwa swojego kraju w ramach UE, im byli młodszy (80% wśród respondentów w wieku 15–24 lata w porównaniu z 54% wśród najstarszych badanych), im wyższe mieli wykształcenie (72% wśród ankietowanych z wykształceniem wyższym w stosunku do 45% wśród osób, które miały wykształcenie podstawowe) oraz im większa była miejscowość, którą zamieszkiwali (74% wśród zamieszkujących duże miasta wobec 58% wśród mieszkańców wsi)³⁴⁹. Dodatnia korelacja dwóch pierwszych zmiennych (wieku i wykształcenia) z poparciem dla Unii jest raczej zgodna z utartym przekonaniem, iż na członkostwie z UE zyskali szczególnie młodzi, wykształceni ludzie. Natomiast zależność pomiędzy akceptacją dla Unii a wielkością miejscowości zamieszkania wydaje się sprzeczna z powszechnym sądem, iż polska wieś zyskała na akcesji. Relatywnie sceptyczny stosunek mieszkańców wsi potwierdza wcześniejsze ustalenia dotyczące rolników, niemniej, kategorie te (rolników i mieszkańców wsi) nie są tożsame.

³⁴⁶ Niektóre badania rozróżniają kategorię właścicieli małych firm produkcyjno-usługowych i większych przedsiębiorstw (krajowych, zagranicznych).

³⁴⁷ Monitoring GfK Polonia na zlec. DIE UKIE, *op.cit.*

³⁴⁸ Standardowy Eurobarometr 70, raport krajowy, realizacja: październik 2008 r., publikacja: styczeń 2009 r., s. 27.

³⁴⁹ Standardowy Eurobarometr 70, raport krajowy..., *op.cit.*, s. 27.

Również sama akceptacja dla członkostwa Polski w UE nie jest jednoznaczna (choć w znacznej mierze się pokrywa) z dostrzeganiem korzyści i kosztów wynikających z akcesji. Zostanie im poświęcona osobna część analiz.

Społeczna ocena skutków akcesji

Jak wspomniano wcześniej, w stosunku Polaków do Unii Europejskiej na przestrzeni całego analizowanego okresu obserwowano raczej systematyczny trend zwykłowy niż nagłe załamania i spektakularne wzrosty. Jednocześnie, proporcjonalnie do akceptacji dla UE, z każdym rokiem rósł odsetek osób dostrzegających korzyści wynikające z akcesji do Unii.

Badania dowodzą, iż na postrzeżenie kosztów i korzyści płynących z członkostwa oraz akceptację dla Wspólnoty wpływały podobne zmienne – wykształceni Polacy (80%), mieszkający w większych aglomeracjach (82%) statystycznie częściej niż respondenci niewykształceni, żyjący na wsi, przekonani byli o pożytku wynikającym z akcesji³⁵⁰. Przeciwnego zdania, a więc że Polska nie skorzystała na członkostwie, byli najczęściej badani najslabiej wykształceni (27%), najstarsi (20%), zamieszkujący północno-zachodni region kraju (20%)³⁵¹. Wyniki te potwierdza raport z innego badania, donosząc, iż o korzyściach z akcesji do Unii najczęściej przekonani byli respondenci posiadający wyższe wykształcenie (79%), miesięczne dochody na osobę w gospodarstwie domowym powyżej 1200 zł (79%) oraz te, które nie ukończyły jeszcze 24. roku życia (76%)³⁵². W ujęciu grup społeczno-zawodowych najwięcej korzyści dostrzegali: kadra kierownicza, inteligencja (79%), pracownicy umysłowi niższego szczebla (78%), natomiast spośród osób biernych zawodowo – uczniowie i studenci (80%)³⁵³.

Stosowana dotychczas terminologia („korzyści”, „niekorzyści”) nie różnicowała sfery życia czy dziedziny, której miałyby dotyczyć analizowane konsekwencje. Stąd też w dalszej części uwaga zostanie zwrócona na poszczególne aspekty dostrzeganych korzyści.

Swoboda podróżowania, podejmowania nauki i pracy w dowolnym kraju Unii to najczęściej podnoszone korzyści wynikające z członkostwa w UE. Otwarte granice to niewątpliwie jeden z najbardziej „namacalnych” efektów akcesji³⁵⁴. Wymieniane w dalszej

³⁵⁰ *Ibidem*, s. 29.

³⁵¹ *Ibidem*.

³⁵² *Bilans czterech lat członkostwa..., op.cit.*, s. 3.

³⁵³ *Ibidem*.

³⁵⁴ Jednocześnie z tą tendencją rosną jednakże społeczne obawy dotyczące tzw. drenażu mózgow (brain drain), czyli odpływu wysoko wyspecjalizowanej klasy pracowników do innych krajów UE. Obawy te, potęgowane przez liczne doniesienia medialne, nie pozostają bez wpływu na wyniki badań. Problematykę tę podejmuje odrębny rozdział, zob.: Jakub Wiśniewski, *Rynek pracy, kapitał ludzki i migracje zarobkowe*.

kolejności korzyści koncentrują się wokół aspektów gospodarczych, m.in.: zmniejszenia bezrobocia, napływu funduszy, dotacji (szczególnie dla rolnictwa), rozwoju i modernizacji. Reasumując, w kwietniu 2008 r. aż $\frac{3}{4}$ badanych było zdania, że polska gospodarka zyskała na członkostwie (w 2004 r. uważało tak 40%)³⁵⁵, zaś w październiku 2008 r. 61% deklorowało: „czuję, że jesteśmy bardziej stabilni gospodarczo, ponieważ Polska jest członkiem Unii Europejskiej”³⁵⁶.

Zestawienie odpowiedzi uzyskanych w polskich badaniach opinii społecznej z kolejnych lat obrazuje, jak zmieniały się społeczne oceny poszczególnych następstw integracji (wykres 3).

Wykres 3 wskazuje, iż we wszystkich z analizowanych 13 wymiarów został odnotowany wzrost postrzeganych korzyści w stosunku do roku 2004. Różnice pomiędzy odsetkami badanych dostrzegającymi profity z tytułu akcesji wahały się, w zależności od dziedziny, od 2 (wizerunek Polski w świecie) do 31 punktów procentowych (wysokość wynagrodzeń i płace pracowników). Warto zauważyć, iż wzrost w 11 na 13 wymiarach był systematyczny, zaś w dwóch pozostałych wymiarach (wizerunek Polski na świecie oraz koszty utrzymania i ceny) postrzegane korzyści obniżyły się w stosunku do 2006 r.

W sześciu analizowanych wymiarach ogół badanych dostrzegających korzyści przekroczył 50%, a zatem (dodatkowo po odliczeniu respondentów o ambiwalentnym stosunku) odsetek osób oceniających wpływ członkostwa Polski w Unii jako niekorzystny stanowił mniejszość. Pozostałe dziedziny wymagają komentarza pod kątem niekorzystnego wpływu, jaki w ocenie badanych wywarło na nie członkostwo w UE.

Bezpieczeństwo obywateli, odczuwane zarówno w domu, jak i na ulicy w ocenie 36% badanych poprawiło się, zaś według 8% pogorszyło na skutek integracji Polski z Unią. Większość respondentów (51%) oceniła, iż akcesja nie wywarła na nie wpływu. Podobnie w przypadku kolejnej dziedziny, w której odsetek dostrzeganych korzyści nie przekroczył połowy (37%): sprawność władzy państwowej i samorządowej. Tylko niespełna co dziesiąty respondent (9%) ocenił, iż członkostwo Polski w Unii wywarło w tym obszarze niekorzystny wpływ, pozostali (48%) nie dostrzegli żadnych konsekwencji – ani pozytywnych, ani negatywnych. Nieco większy procent badanych dostrzegł niekorzystny wpływ UE na ograniczanie korupcji (12%), co przy 30% dostrzegających pozytywne następstwa i pozostałych (52%) oceniających brak jakichkolwiek skutków nie stanowi wyniku alarmującego.

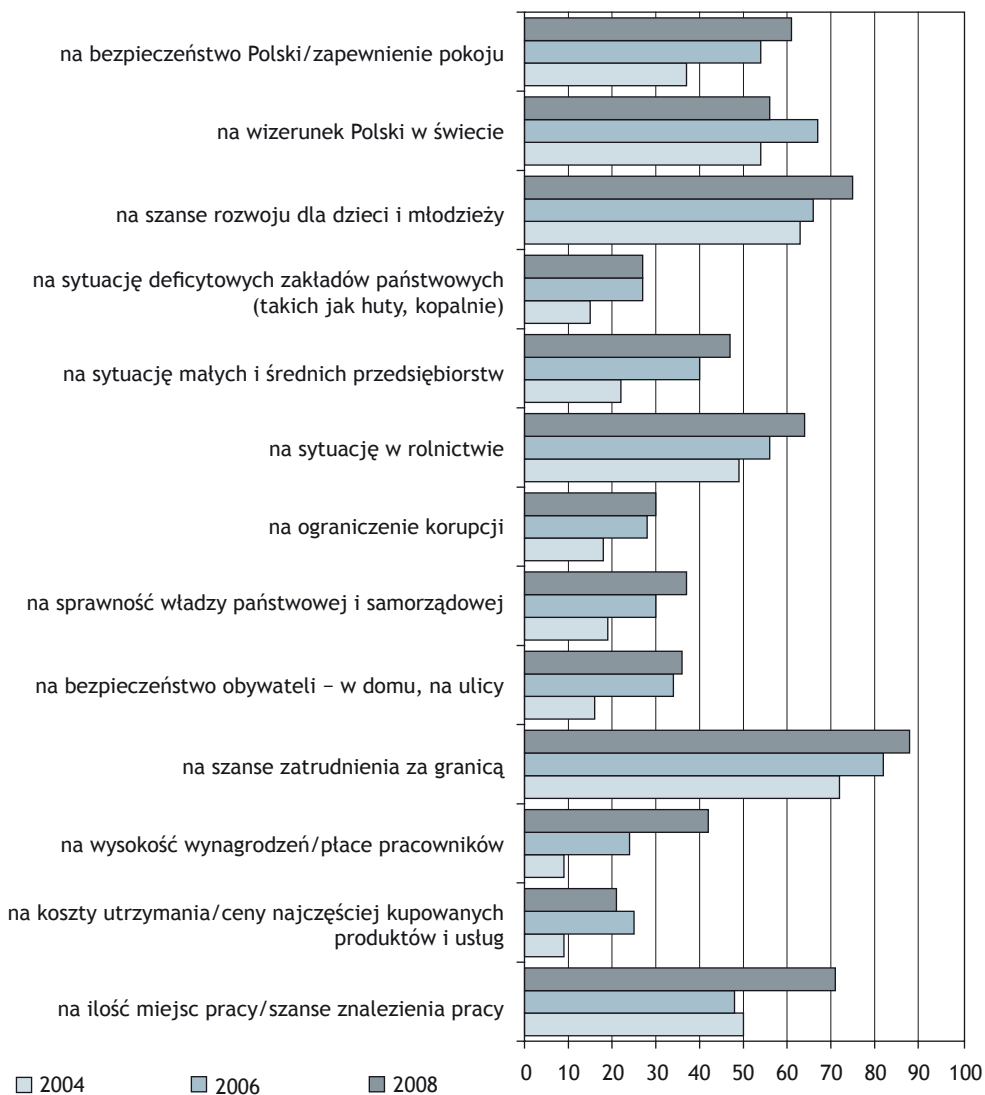
³⁵⁵ *Bilans czterech lat członkostwa..., op.cit.*

³⁵⁶ Standardowy Eurobarometr 70, raport krajowy..., *op.cit.*, s. 31.

Wykres 3. Dynamika postrzegania korzyści wynikających z UE w ujęciu szczegółowym

Jak Pan(i) sądzi, czy członkostwo Polski w Unii Europejskiej wpłynęło raczej korzystnie czy raczej niekorzystnie na następujące dziedziny naszego życia

Odsetki odpowiedzi „korzystnie”



Źródło: SMG/KRC na zlec. DA UKIE, październik 2004 r., SMG/KRC na zlec. DA UKIE, wrzesień 2006 r., GfK Polonia na zlec. DA UKIE, maj 2008 r.

Kolejna z postrzeganych niekorzystnych konsekwencji akcesji Polski do UE dotyczy sytuacji w rolnictwie (13%), przeciwnego zdania było natomiast $\frac{2}{3}$ badanych (64%) przy jednoczesnym relatywnie niskim odsetku osób niedostrzegających żadnego wpływu unijnego (16%). Co istotne, niekorzystne skutki członkostwa na sytuację w rolnictwie podnosili najczęściej sami rolnicy (26%).

Zdaniem 15% ogółu badanych niekorzystny był także wpływ Unii na sytuację małych i średnich przedsiębiorstw przy 47% deklarujących przeciwny pogląd. Warto zauważyć, iż w stosunku do roku 2004 odnotowano 25-punktowy wzrost przekonań o odniesionych korzyściach. Zdaniem co piątego badanego wpływ Unii na wysokość płac oraz wynagrodzenia pracowników był niekorzystny przy 40% prezentujących odmienny pogląd. Warto podkreślić, iż w stosunku do 2004 r. odnotowano w tym przypadku największy, bo aż 33-punktowy wzrost przekonań pozytywnych. Odsetek respondentów uważających, iż deficytowe zakłady państwowe (np. huty, kopalnie) nie skorzystały na członkostwie Polski w UE (26%), jest natomiast niemal identyczny z tymi, którzy oceniali, iż odnotowały one korzyść (27%).

Ostatni z analizowanych obszarów to koszty utrzymania oraz ceny najczęściej nabywanych produktów i usług. Wyniki uzyskanych badań nie są w tej kwestii jednoznaczne, lecz często zależą od zastosowanych narzędzi badawczych – rodzaju pytań kwestionariuszowych.

W pytaniu zawierającym gotowy zestaw odpowiedzi (kafeterii) do wyboru odsetek badanych oceniających, iż wpływ Unii na te zjawiska jest niekorzystny, przewyższał niemal trzykrotnie (62%) odsetek respondentów dostrzegających pozytywny wpływ (21%)³⁵⁷. Badanie zrealizowane przez inną agencję doprowadziło do odmiennych wniosków. Przy braku gotowej listy odpowiedzi i swobodnej możliwości sformułowania poglądów, respondenci często nie potrafili wskazać żadnych niekorzystnych efektów akcesji (33%) lub też nie widzieli jej negatywnych następstw (24%)³⁵⁸. W kwietniu 2007 r. odsetek badanych, którzy podczas swobodnej (nieskategoryzowanej) odpowiedzi wskazywali na wzrost cen w wyniku akcesji wynosił zaledwie 5% (w 2005 – 29%, w 2006 – 7%)³⁵⁹.

W świetle wyników badań dowodzących postrzegania niekorzystnego wpływu Unii na ceny i koszty utrzymania zaskakuje też trend subiektywnej oceny materialnych warunków bytu. W stosunku do roku 2005, w 2008 r. o 40 punktów procentowych wzrósł odsetek osób deklarujących, że materialne warunki życia Polaków uległy po-

³⁵⁷ Monitoring GfK Polonia na zlec. DA UKIE, maj 2008 r.

³⁵⁸ *Ocena skutków przystąpienia Polski do UE po trzech latach członkostwa*, CBOS, BS/70/2007, kwiecień 2007 r., s. 10. Procenty nie sumują się do 100, gdyż możliwe było wybranie kilku odpowiedzi. Podobne zjawisko nie występuje w przypadku dostrzeganych korzyści.

³⁵⁹ *Ocena skutków przystąpienia Polski do UE po trzech latach...*, *op.cit.*, s. 11. Ta forma pytania nie została powtórzona w kolejnym roku, stąd też nie wiadomo, jak odpowiadałoby badani po 4 latach członkostwa Polski w UE.

prawie³⁶⁰. Warto podkreślić, iż 56% dostrzegających pozytywny wpływ Unii na tę sferę życia jest niemal identyczny ze wskaźnikiem odnotowanym w 1994 r. (57%), kiedy to proszono respondentów o przewidywanie korzyści.

Podsumowanie

Mimo ogromnych oczekiwań związanych z akcesją, z perspektywy kilku lat można stwierdzić, że członkostwo w Unii Europejskiej spełniło pokładane w nim nadzieje. Warto odnotować, że odsetek badanych oceniających, iż integracja przyniosła Polsce więcej korzyści niż strat, przewyższa czterokrotnie procent opinii przeciwnych.

Potwierdziła się powtarzana często teza o Polsce jako jednym z liderów pod względem akceptacji dla członkostwa w Unii. Dowiedziono przy tym, iż zmiana nie była radykalna (jak w przypadku niektórych krajów przystępujących do Unii wraz z Polską), lecz sukcesywna i zrównoważona. Mimo iż zmiany postaw były systematyczne w całym analizowanym okresie, wydaje się, iż zarówno akceptacja dla Unii, jak i korzyści płynące z akcesji zaczęły być silniej dostrzegane w trzecim roku członkostwa. Rosnąca świadomość zysków osiąganym dzięki członkostwu przekładała się na rosnące poparcie dla funkcjonowania Polski w ramach Wspólnoty (oraz na odwrót: wysoka akceptacja wpływała na percepcję korzyści). Po części było to także wynikiem dobrej koniunktury gospodarczej, panującej w tym czasie we Wspólnocie.

Niemniej, nie wszystkie kraje przystępujące do UE w tym samym czasie co Polska zareagowały w analogiczny sposób. Nie przesądzając o wyższości jednej „strategii” nad innymi, wyniki badań wskazują na występowanie odmiennych tendencji w poparciu obywateli dla członkostwa w Unii. Historyczne i potoczne podziały tracą jednak rację bytu, a różnice pomiędzy UE-12 a UE-15 zacierają się. Co warto podkreślić, entuzjastyczny stosunek do członkostwa w UE obserwowany tuż po rozszerzeniu nie był udziałem wyłącznie nowo wstępujących krajów, gdyż wzrost poparcia dla członkostwa w Unii nastąpił także w krajach UE-15. Podobną zależność zaobserwowano po przystąpieniu do Wspólnoty Bułgarii i Rumunii.

Analizując wyniki polskich badań społecznych, zaobserwowano pewne zmienne determinujące zarówno akceptację dla członkostwa w UE, jak i sposób postrzegania konsekwencji tego wydarzenia. Były to: wiek, wykształcenie, wielkość zamieszkiwanej

³⁶⁰ *Ibidem.*

miejsowości oraz wysokość uzyskiwanych dochodów. Zanalizowane pokrótce przykłady kilku grup społecznych potwierdziły występowanie tej zależności. Co warto raz jeszcze podkreślić, mimo istotnego zróżnicowania stosunku do integracji, we wszystkich analizowanych grupach społeczno-demograficznych odsetek badanych popierających członkostwo Polski w Unii Europejskiej przewyższa odsetki respondentów nastawionych krytycznie.

Pewne kontrowersje budzi społeczna ocena wpływu Unii na wysokość cen i koszty utrzymania. Różnice metodologiczne prowadzą czasem do odmiennych wniosków. Pytaniem otwartym pozostaje, na ile obecny światowy kryzys finansowy wpłynie na postrzeganie bądź niepostrzeganie roli Unii w tej sytuacji. Jak dotąd, nieznacznie wzrosło poparcie badanych Polaków dla waluty euro, jednak wciąż utrzymuje się ono na stosunkowo niskim poziomie.

U progu piątej rocznicy akcesji Polski do UE można powiedzieć, iż Polacy „oswoili się” z członkostwem. Okres poakcesyjny zweryfikował lęki i obawy dotyczące utraty tożsamości czy upadku polskiej gospodarki, w stosunku do części z nich zaprzestano nawet badań, ponieważ z roku na rok topniały odsetki osób wieszczących podobne wizje. Rosła natomiast społeczna percepcja odnoszonych korzyści.

Odnotowane trendy wydają się stałą tendencją. Dominującą dziedziną, która zyskała na członkostwie w UE w ocenie ogółu badanych pozostaje rolnictwo. Coraz więcej osób zwraca też uwagę na rosnącą pozycję Polski w Europie. Swoboda przepływu osób jest w percepcji społecznej jedną z największych korzyści integracji. W tym sensie spełniają się słowa prof. Władysława Bartoszewskiego, iż „(...) Wejście do NATO zapoczątkowało proces integracji, a wejście do UE jest ekonomicznym i organizacyjnym dopełnieniem tego procesu (...) To otwarte drzwi do szkół, do uczelni i świata, o którym marzyliśmy (...)”³⁶¹.

³⁶¹ PAP, 7 maja 2002 r.



CZ.3

Polityczny wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej

100 lat POLSKI w Unii Europejskiej



Perspektywa polityczna / *Katarzyna Smyk*

Polska i jej wschodni sąsiedzi / *Ignacy Niemczycki*

Współpraca regionalna / *Ewa Górnicz*

Polska w zglobalizowanym świecie / *Boutheina Abdalla, Zuzanna Burska*

Zarządzanie procesem członkostwa Polski w UE / *Marek Tabor, Joanna Skoczek*

Wdrażanie i stosowanie prawa UE / *Małgorzata Kałużyńska, Arkadiusz Pluciński, Anna Podsiadło, Magdalena Kamejsza, Karolina Rokicka*

Wzmocnienie administracji publicznej: od biorcy do dawcy pomocy / *Aneta Kędziora, Zuzanna Kierzkowska, Karolina Zelent-Śmigrodzka*

Perspektywa polityczna

Proces rozszerzenia Unii Europejskiej stanowił główny i bez wątpienia najbardziej udany projekt polityczny obecnej dekady na kontynencie europejskim. Zwiększenie składu UE z 15 do 25, a następnie do 27 państw stało się wielkim wydarzeniem politycznym komentowanym i świętowanym w skali całego kontynentu¹. Jednocześnie proces rozszerzenia stanowił test skuteczności działania UE i jej instytucji. Był też sprawdzianem dla przystępujących państw członkowskich, przygotowujących się do „bycia w Unii” przez długie lata. W sferze politycznej, tak jak w społeczno-ekonomicznej, akumulowały się oczekiwania i obawy dotyczące konsekwencji rozszerzenia. Były one wyrażane zarówno po stronie polskiej, jak też w państwach i instytucjach UE. Wydaje się, że 5 lat funkcjonowania rozszerzonej UE potwierdziło wagę i uzasadniło cel tego procesu. Przyniosło wiele oczekiwanych i niespodziewanych efektów również w sferze politycznej.

Dokonanie politycznego bilansu procesu rozszerzenia z perspektywy Polski i szerzej całej Unii Europejskiej jest zadaniem trudnym. W odniesieniu do poszczególnych obszarów życia gospodarczego i społecznego efekty są widoczne i relatywnie łatwo mierzalne. Natomiast w sferze politycznej są one znacznie mniej wymierne. Ich ocena ma często charakter subiektywny. Samo pojęcie „wymiaru politycznego” członkostwa Polski w UE nie jest jednoznaczne. Dlatego też w tej dziedzinie nieadekwatne wydaje się podejście przez pryzmat zysków i strat czy kosztów i korzyści². Należy raczej mówić o zmianach, tendencjach i doświadczeniach wynikających z rozszerzenia.

¹ W tych dniach czołowe europejskie dzienniki oznajmiały w czołówkach: *Benefits for all in a bigger club*, „Financial Times”, 1–2 maja 2004 r., *1er mai 2004, une Europe réunie forte de 450 millions d’habitants*, „Le Monde”, 3 maja 2004 r., *Europe celebrates expansion*, „Financial Times”, 3 maja 2004 r., *Świętowano jak Europa długa i szeroka*, „Rzeczpospolita”, 4 maja 2008 r.

² Dobrze podejście to oddają słowa Günтера Verheugena, komisarza ds. rozszerzenia w Komisji Europejskiej 1999–2004, który mówił o rozszerzeniu jako sytuacji, w której wygrywają obie strony, *Larger EU is win-win (...) Old and New Europe gain*, „International Herald Tribune”, 20 maja 2005 r.

Polityczny bilans rozszerzenia

Rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 r. stało się symboliczną datą zakończenia ery podziałów wywołanych drugą wojną światową. Jednocześnie nastąpiło umocnienie potencjału i pozycji międzynarodowej Unii Europejskiej, która stała się silniejszym graczem na arenie międzynarodowej. UE jest obecnie największym zintegrowanym ugrupowaniem gospodarczym, na które przypada ok. 31% światowego produktu krajowego brutto (PKB) i ok. 17% światowego handlu. Model integracji oparty o otwartość rynków oraz zasadę solidarności okazał się źródłem *soft power* UE, znacznie potężniejszym od siły militarnej (np. USA)³. Można więc powiedzieć, że rozszerzenie okazało się najlepszą odpowiedzią na dwojaki rodzaj wyzwania: umocnienie pozycji międzynarodowej Europy w świecie i ustabilizowanie jej bezpośredniego sąsiedztwa⁴.

Państwa przystępujące do Unii w 2004 r. wniosły do niej swoją własną, specyficzną perspektywę, doświadczenia i interesy. W wielu przypadkach w sposób zasadniczy wpłynęły one na agendę polityczną i ekonomiczną oraz wewnętrzną dynamikę procesu integracji. Tradycja transformacji i gotowość do zmian, entuzjazm i – w wielu przypadkach – wysokie poparcie dla UE dały nowym państwom mandat do aktywnego włączenia się w nurt współpracy europejskiej. Warto w tym kontekście odnotować, że cztery z nowych państw członkowskich są już obecnie członkami strefy euro⁵, a kolejne – w tym Polska – zainicjo-



rys. TADEUSZ KROTOS

wały starania, aby do strefy euro przystąpić. Trzeba też zaznaczyć, że nowe państwa członkowskie, mimo wspólnych doświadczeń, nie są i nie były monolitem w Unii Europejskiej. Często prezentowały odmienne od siebie stanowiska, zawierając sojusze z pozostałymi państwami wbrew sobie czy niezależnie od siebie.

Bez wątpienia rozszerzenie UE doprowadziło do jej większego

³ P. Serafin, *Unia Europejska w przededniu wielkich debat*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 17, luty 2007 r., s. 6.

⁴ P. Świeboda, Q. Niessen, *Unity in diversity – different perspectives, common goals in the enlarged European Union*, raport przygotowany na konferencję „From Borders in Space to Borders in the Mind”, Sztokholm, 15–16 maja 2008 r., s. 7.

⁵ Spośród nowych państw członkowskich członkami strefy euro są: Słowenia (od 2007 r.), Malta i Cypr (od 2008 r.) oraz Słowacja (od 2009 r.).

zróznicowania pod względem rozwoju ekonomiczno-społecznego, poziomu życia, doświadczeń historycznych, kultury, języka, tradycji i mentalności. W 2004 r. skład liczbowy UE zwiększył się o 2/3, a liczba ludności UE powiększyła się o 19%, do ponad 459 mln, a następnie do 495 mln w 2007 r. Do ówczesnych państw członkowskich dołączyło 10 nowych, których PKB *per capita* znacznie odstawał od średniej unijnej. Liczba oficjalnych języków Unii prawie się podwoiła: z 12 do 21 w 2004 r., a następnie do 23 od 2007 r.⁶ Unia stała się, jak nigdy w swej historii, zróznicowana, upodabniając się do neośredniowiecznego imperium⁷. Zróznicowanie, zwłaszcza to o podłożu społeczno-gospodarczym, stało się tym samym ważnym wyzwaniem w rozszerzonej Unii, którego pokonanie leży w interesie całej Europy. Konsekwencją coraz większego różnicowania się UE było zwiększenie tendencji do różnicowania tempa integracji, które nasiliły się zwłaszcza po niepowodzeniach ratyfikacji traktatu konstytucyjnego w 2005 r. W praktyce jednak – z perspektywy pięciu lat – zjawisko to pozostawało raczej elementem retoryki niż rzeczywistości. Niewykluczone jednak, że w perspektywie czasu tendencje te będą się nasilać, zwłaszcza jeśli utrzymywać się będą znaczące różnice w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy państwami.

Proces rozszerzenia uruchomił w UE procesy adaptacyjne, które – wbrew oczekiwaniom – nie miały jednak charakteru jednokierunkowego. Dostosowywanie się do nowych warunków współpracy okazało się procesem dwustronnym, do czego nie wszystkie państwa członkowskie i ich społeczeństwa były przygotowane. W oczywisty sposób akcesja oznaczała konieczność dostosowania się Polski i innych nowych państw członkowskich do logiki współpracy europejskiej. Można więc powiedzieć, że rozszerzenie o dziesięć nowych państw utrwaliło wizerunek zewnętrzny UE jako organizacji o olbrzymim potencjale transformacyjnym, stając się swoistym poligonem doświadczalnym dla zdefiniowania unijnej odpowiedzi na procesy globalizacji⁸. Wewnętrzna percepcja tego procesu była jednak odmienna. W świadomości społecznej mieszkańców Europy Zachodniej nastąpiła zmiana definicji UE – z tarczy, która chroni przed negatywnymi konsekwencjami globalizacji, stała się koniem trojańskim globalizacji, osłabiając państwo, w wysiłkach na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa, zwłaszcza socjalnego⁹. Po akcesji nowych państw członkowskich w Europie Zachodniej nastąpił okres „zmęczenia rozszerzeniem” (*enlargement fatigue*). Źródłem tego zjawiska było zróznicowanie społecznej oceny tego procesu, wy-

⁶ Obecnie w Unii Europejskiej istnieją 23 oficjalne języki traktatowe (do których zalicza się też irlandzki gaelic).

⁷ J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, PISM, Warszawa 2007 r.

⁸ P. Świeboda, *Polska polityka europejska w latach 2004–2009. Priorytety, interesy, strategiczne wybory i sposób realizacji*, ekspertyza przygotowana na zlecenie UKiE, s. 2.

⁹ P. Serafin, *op.cit.*, s. 5.

nikające z odmiennych doświadczeń i specyfiki poszczególnych państw¹⁰. Rozszerzenie, które z perspektywy ekonomiczno-społecznej okazało się niezaprzeczalnym sukcesem UE, zostało poddane w wątpliwość w niektórych państwach Europy Zachodniej. Dowodzi tego odmienność oceny rozszerzenia z 2004 r. przez poszczególne społeczeństwa. Najbardziej pozytywnie proces ten oceniali Słowacy, z których 72% uważa, że wzmocnił on Unię. Natomiast jedynie 33% Austriaków, 35% Luksemburczyków i 36% Francuzów było tego samego zdania. Różnice w ocenie akcesji z 2004 r. były więc bardzo znaczne¹¹.

Z perspektywy pięciu lat od czasu rozszerzenia można wskazać na pewien wspólny mianownik zmian w agendzie politycznej i gospodarczej UE, jakie wywołały państwa członkowskie z Europy Środkowo-Wschodniej. Rozszerzenie objęło państwa o znacząco niższym potencjale gospodarczym i oznaczało wzrost roli „tradycyjnych” polityk UE, zwłaszcza polityki regionalnej oraz wspólnej polityki rolnej. Nieprzypadkowo państwa te były członkami tzw. grupy przyjaciół polityki spójności. Ta nieformalna grupa powołana została z inicjatywy Hiszpanii i Polski, w związku z negocjacjami nad wieloletnim budżetem UE (NPF – Nowa Perspektywa Finansowa na lata 2007–2013), których kluczowa faza przypadła na rok 2005.

Oceniając postawę wielu nowych państw w trakcie negocjacji, można również stwierdzić, że rozszerzenie podtrzymało aktualność mechanizmów solidarności politycznej w Unii. Państwa te odwoływały się do niej w toku kluczowych debat dotyczących, oprócz spraw finansowych, także dyskusji o pakiecie energetyczno-klimatycznym w 2008 r., stanowiącym odpowiedź UE na globalny problem ocieplenia klimatu. Innym ważnym przykładem solidarnościowego podejścia były postulaty dotyczące budowy wspólnej polityki energetycznej i stworzenia mechanizmów zabezpieczających państwa członkowskie przed zagrożeniami związanymi z ograniczeniem dostaw surowców energetycznych. Ważnym realnym efektem tych działań była propozycja Komisji Europejskiej ze stycznia 2009 r. przeznaczenia w 2009 r. ok. 3,5 mld euro w ramach tzw. planu ratunkowego dla Europy na projekty energetyczne¹². Jednym z beneficjentów dofinansowania został gazociąg Nabucco (250 mln euro), którego realizacja ma się przyczynić do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego w Europie Środkowej i Wschodniej i – szerzej – w całej Europie.

W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że akcesja nowych członków wzmocniła grupę państw będących zwolennikami liberalnej gospodarki oraz konkuren-

¹⁰ Szerzej na temat stosunku opinii publicznej do UE i postrzegania rozszerzenia w państwach UE-27 w rozdziale pt. *Poparcie społeczne dla członkostwa w UE*.

¹¹ Standard Eurobarometr 70, First Results, Publication: grudzień 2008 r., s. 63.

¹² *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a programme to aid economic recovery by granting Community financial assistance to projects in the field of energy* Brussels, COM(2009)35, 28 stycznia 2009 r.

cji podatkowej w UE¹³. Wielokrotnie dały się one poznać jako zwolennicy pogłębienia rynku wewnętrznego czy dokończenia jego budowy. Państwa te opowiadały się za konsekwentnym wprowadzaniem czterech swobód, zwłaszcza swobody przepływu osób oraz swobody przepływu usług. Przykładem takiej postawy była dyskusja o dyrektywie usługowej prowadzona w UE w latach 2005–2006 i postulat wprowadzenia zasady państwa pochodzenia, która miała się przyczynić do poprawy konkurencyjności na rynku wewnętrznym. Ostatecznie obawy niektórych państw UE-15 przed pełną liberalizacją rynku usług i zagrożeniem dumpingiem socjalnym ze strony UE-10 doprowadziły do znacznego okrojenia pierwotnego projektu dyrektywy¹⁴. Kontynuacją prointegracyjnego podejścia było też stanowisko nowych państw członkowskich wobec zniesienia barier w zakresie swobody przepływu osób, jakie utrzymywane były wobec obywateli z UE-8 (i nadal są) przez niektóre państwa UE. Dobrym zobrazowaniem różnicy w podejściu i wizji, w tym przypadku „nowego” i „starego” państwa członkowskiego do projektu europejskiego, są niezbyt spójne hasła dwóch kolejnych prezydencji w II połowie 2008 r. i I połowie 2009 r. Francja zaproponowała hasło „Europa, która chroni” (*Europe qui protège*), natomiast Czechy – „Europa bez barier” (*Europe sans barrières*).

Rozszerzenie Unii Europejskiej stworzyło nową sytuację geopolityczną w Europie. Państwa byłego bloku wschodniego stały się trwałym elementem europejskich struktur gospodarczych, wiele z nich także militarnych. Jednocześnie przesunięcie granic UE na wschód postawiło przed polityką zagraniczną UE nowe wyzwanie związane z dostosowaniem jej założeń do oblicza „odnowionej Europy”. Właśnie w polityce zagranicznej – jednym z pól najaktywniejszego działania państw członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej – wpływ rozszerzenia UE z 2004 r. uaktywnił się najwyraźniej. Nowe państwa promowały strategiczne rozumienie pozycji Europy Wschodniej w europejskiej architekturze politycznej i bezpieczeństwa. Pokazały w ten sposób, że prowadzą politykę kreatywną i mogą w tym zakresie aspirować do przywództwa intelektualnego w Europie.

W rozszerzonej UE w sprawach polityki zagranicznej nastąpiło więc przesunięcie punktu ciężkości w kierunku północno-wschodnim. Można śmiało powtórzyć za niemieckim ekspertem Kaiem-Olafem Langiem, że dzięki rozszerzeniu Unia przesunęła się na wschód i doszło do jej „uwschodnienia”¹⁵. Nowe kraje zmieniły dominujące wcześniej tech-

¹³ P. Świeboda, *Polska polityka europejska...*, *op.cit.*, s. 3.

¹⁴ K. Barysch nazywa dyrektywę usługową „pierwszą ofiarą rozszerzenia”, [w:] K. Barysch, *Enlargement two years on: Economic success or political failure?*, Centre for European Reform, Briefing paper for the Confederation of Danish Industries and the Central Organization of Industrial Employees in Denmark, kwiecień 2006 r., s. 19.

¹⁵ Kai-Olaf Lang, podczas konferencji „Konsekwencje rozszerzenia – 5 lat po”, zorganizowanej przez Centrum Stosunków Międzynarodowych, we współpracy m.in. z Urzędem Komisji Europejskiej, Warszawa, 4 grudnia 2008 r.

nokratyczne podejście do regulowania stosunków ze wschodnimi sąsiadami na rzecz bardziej politycznego. Równolegle, wraz z rozszerzeniem i postawą nowych państw, utrwaliła się w UE tendencja do regionalizacji polityki zagranicznej – gdzie obok jej wschodniego wymiaru pojawiła się koncepcja synergii czarnomorskiej oraz Unii dla Śródziemnomorza.

Nowe tendencje, jakie dostrzegane były w polityce zagranicznej UE po 2004 r., nie ograniczały się jedynie do polityki wschodniej. Generalnie polityka zagraniczna UE stała się bardziej aktywna. Nowe państwa członkowskie przyczyniły się do większego wyeksponowania komponentu transatlantyckiego w myśleniu o polityce bezpieczeństwa w UE. Nie chcąc być państwami peryferii UE, dążyły one do utrzymania dynamiki procesu rozszerzenia. Było to widoczne w kontekście zagwarantowania perspektywy europejskiej państwom Bałkanów Zachodnich. Poza tym nowe kraje dostrzegały wagę zagranicznych aspektów polityki wewnętrznej UE, na przykład w dziedzinie energetyki. Nie oznacza to jednak, że polityka zagraniczna UE stała się polityką jednolitą – wciąż w wielu miejscach i przypadkach jej „wspólność” dotyczyła jedynie nazwy. Kwestia zróżnicowanego stosunku państw członkowskich, także w grupie nowych państw, do statusu Kosowa w 2008 r. dobrze pokazuje te utrzymujące się różnice¹⁶.

Zmiany w procesie decyzyjnym

Ważnym obszarem ujawniania się konsekwencji rozszerzenia był proces podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej – głównej instytucji decyzyjnej będącej reprezentantem państw członkowskich. Perspektywa akcesji dwunastu nowych państw członkowskich początkowo wywoływała obawy co do możliwego negatywnego wpływu rozszerzenia na efektywność procesu decyzyjnego oraz dominującą w Radzie UE kulturę konsensu. Spodziewano się trudności z wypracowywaniem rozwiązań kompromisowych, zwłaszcza w dziedzinach objętych głosowaniem jednomyślnym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wraz z rozszerzeniem następuje zwiększenie spektrum interesów i obszarów zainteresowań państw. Widać to zarówno w nowych obszarach będących przedmiotem decyzji, jak też w stanowiskach prezentowanych w negocjacjach. Może to wydłużać i komplikować przebieg negocjacji. Niepokoję co do wpływu rozszerzenia na proces decyzyjny pogłębiało dodatkowo dominujące w Unii przekonanie o niewystarczającym przygotowaniu UE do rozszerzenia, zwłaszcza jeśli chodzi o reformę instytucji i procedury decyzyjne.

¹⁶ Statusu niepodległości Kosowa nie uznały 3 z państw UE-12, tj. Cypr, Rumunia i Słowacja.

Perspektywa pięciu lat, które minęły od rozszerzenia UE, pozwala na prowadzenie bardzo szczegółowych analiz¹⁷ i dokonanie podsumowań. Analiza efektywności procesu decyzyjnego mierzona liczbą decyzji prawodawczych Rady dowodzi, że rozszerzenie nie spowodowało paraliżu procesu decyzyjnego w UE. Wyraźny spadek liczby decyzji przyjmowanych przez Radę odnotowano jedynie w pierwszych miesiącach po akcesji. Miało to m.in. związek z ograniczoną działalnością legislacyjną instytucji UE w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego i odnawianiem składu Komisji w 2004 r. Niemniej już w drugim roku po rozszerzeniu nastąpiło przyspieszenie procesu decyzyjnego. Ogólnie, w okresie maj 2004 r. – październik 2008 r. Rada przyjęła łącznie blisko 800 decyzji prawodawczych (rozporządzeń, dyrektyw, decyzji). W podziale rocznym daje to średnio około 173 decyzje (szczegółowy podział zaprezentowano w tabeli). Liczba decyzji przyjmowanych w UE-15 w ostatnich trzech latach poprzedzających akcesję wynosiła nieco więcej (187 w 2001 r., 194 w 2002 r. i 193 w 2003 r.)¹⁸. Tendencja ta wynikała z wielu czynników, związanych głównie z aktywnością Komisji Europejskiej w zgłaszaniu inicjatyw prawodawczych. Ta na przestrzeni lat nieznacznie się zmniejszyła. Powodów tego stanu można szukać m.in. w takich czynnikach, jak: dążenie do „nieprzeregulowywania” prawa w ramach inicjatywy *better regulation*, rozwój innych niż regulacja metod współpracy europejskiej, takich jak np. otwarta metoda koordynacji czy rozwój dziedzin integracji europejskiej nieobjętych filarem wspólnotowym, jak np. współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych.

Tabela 1. Zestawienie liczby decyzji prawodawczych Rady przyjętych większością kwalifikowaną i jednomyślnie od 1 maja 2004 r. do października 2008 r.

2004*		2005		2006		2007		2008**	
Większość kwalifikowana	Jednomyślność	Większość kwalifikowana	Jednomyślność	Większość kwalifikowana	Jednomyślność	Większość kwalifikowana	Jednomyślność	Większość kwalifikowana	Jednomyślność
46	41	100	33	147	29	124	39	188	30
87		133		176		165		218	

* Dane od 1 maja 2004 r.

** Dane do końca października 2008 r.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie miesięcznych zestawień decyzji prawodawczych Rady, *Summary of Council Acts*, z okresu: maj 2004 r. – październik 2008 r.

¹⁷ Szerzej na temat oceny działalności Rady UE, z uwzględnieniem konsekwencji rozszerzenia: D. Naurin, H. Wallace (eds.), *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, London 2008.

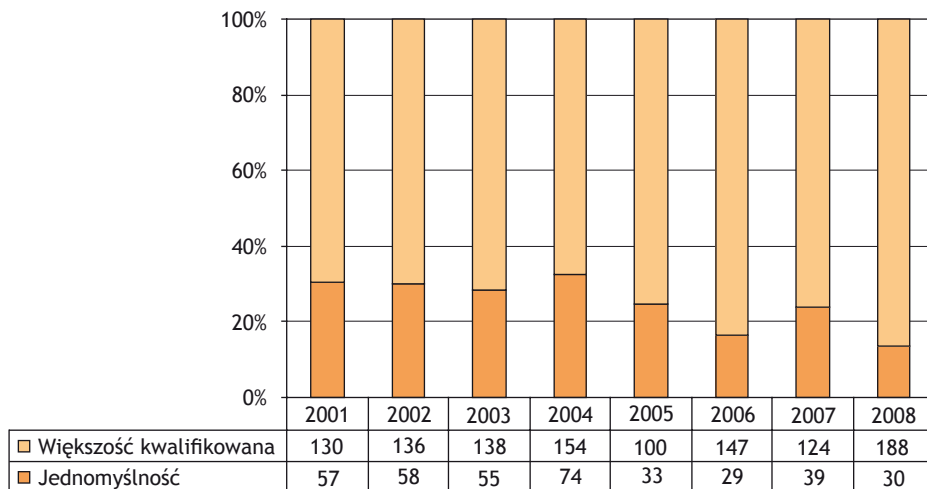
¹⁸ Obliczenia własne na podstawie miesięcznych zestawień decyzji prawodawczych Rady (*Summary of Council Acts*) z okresu 2001 r. – październik 2008 r., dostępne na stronach Rady: <http://www.consilium.europa.eu>.

Warto odnotować pozytywne zmiany w zakresie przyspieszenia tempa podejmowania decyzji w procesie prawodawczym zarówno na etapie prac Rady, jak i Parlamentu Europejskiego (PE). Parlament Europejski jest ważnym partnerem Rady i Komisji w procesie stanowienia prawa, a jego rola zależy od procedury decyzyjnej obowiązującej w danej dziedzinie (np. rola doradcza w procedurze konsultacji i rola „współdecydenta” równego Radzie w procedurze współdecydowania). Jak wynika z dostępnych statystyk, widać wyraźnie, że znacząco zwiększyła się liczba aktów prawnych przyjmowanych przez Radę i Parlament już w pierwszym czytaniu, w ramach procedury współdecydowania, składającej się z trzech czytań. Ich liczba może być jednak ograniczona, jeśli parlamentarzyści porozumieją się w sprawie treści aktu z przedstawicielami Rady i Komisji na wczesnym etapie, i tak właśnie z reguły się dzieje. W rezultacie, liczba aktów prawnych przyjmowanych w pierwszym czytaniu zwiększyła się z 30,7% (dane za okres 2001 r. – kwiecień 2004 r.) do 56,8% w okresie maj 2004 r. – grudzień 2006 r. Równolegle udział drugiego czytania zmniejszył się z 54,4% do 40%, a trzeciego z 14,8% do jedynie 3,2%¹⁹.

Zwiększenie składu członkowskiego UE przyczyniło się do częstszego stosowania zasady większości kwalifikowanej, wobec dalszego ograniczenia stosowania zasady jednomyślności. W czasie pięciu lat od rozszerzenia nastąpił wzrost liczby decyzji przyjmowanych przez Radę większością kwalifikowaną z 71,5% w 2003 r. do 81,5% w 2008 r. (dane do października 2008 r. włącznie). Zakres stosowania obu tych podstawowych dla Rady zasad głosowania ma przede wszystkim związek z dziedzinami, w których one obowiązują. Dlatego na podstawie analizy powyższych danych możemy wysnuć wniosek, że po rozszerzeniu nastąpiło wzmoczenie działalności decyzyjnej Rady, i tym samym całej UE w dziedzinach objętych głosowaniem większością, wobec spadku aktywności UE w kwestiach objętych głosowaniem jednomyślnym. Trzeba przy tym zaznaczyć, że kwestia wyboru podstawy prawnej danego aktu prawnego należy do Komisji Europejskiej – jako instytucji dysponującej monopolem inicjatywy prawodawczej (w pierwszym filarze). Na tej podstawie możemy założyć, że wobec zwiększenia liczby państw członkowskich Komisja jest raczej skłonna wskazywać na większość kwalifikowaną jako zasadę głosowania bardziej sprzyjającą szukaniu kompromisu i ułatwiającą podejmowanie decyzji, w porównaniu z zasadą jednomyślności.

¹⁹ S. Hagemann, J. De Clerck-Sachsse, *Old Rules, New Game. Decision-Making in the Council of Minister after the 2004 Enlargement*, Centre for European Policy Studies, Special Report, marzec 2007 r., s. 25.

Wykres 1. Stosowanie zasady większości kwalifikowanej i jednomyślności w Radzie UE w latach 2001–2008*



* Dane do końca października 2008 r.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie miesięcznych zestawień decyzji prawodawczych Rady, *Summary of Council Acts*, z okresu: 2001 r. – październik 2008 r.

Z analiz wynika, że rozszerzenie Unii zwiększyło częstotliwość wyrażania przez państwa członkowskie sprzeciwu w procesie decyzyjnym w Radzie. Udział decyzji podejmowanych większością kwalifikowaną przy sprzeciwie co najmniej jednego państwa w ciągu 5 lat członkostwa wahał się i wynosił: 26% w 2005 r., 26,5% w 2006 r., 37,9% w 2007 r. i tylko 9,2% w 2008 r. (dane do października 2008 r. włącznie). Z kolei przed rozszerzeniem wielkości te kształtowały się na poziomie 21,5% w 2001 r., 20% w 2002 r. i 34% w 2003 r. Warto jednak zaznaczyć, że wykorzystywane do poparcia tej tezy statystyki dotyczą zgłaszania przez państwa członkowskie sprzeciwu w ostatniej fazie pozytywnie zakończonego głosowania większością kwalifikowaną, czyli *de facto* nie mają charakteru głosu blokującego. Ze względu na brak danych nie jest, niestety, możliwe ustalenie, ile razy i które państwa członkowskie skutecznie blokowały proces decyzyjny.

Interesujące są również obserwacje dotyczące skłonności do blokowania poszczególnych państw w procesie decyzyjnym w Radzie. Państwa, które uzyskały status członka UE w 2004 r. i 2007 r., należą do najrzadziej wyrażających sprzeciw wobec decyzji podejmowanych w Radzie większością kwalifikowaną. Pierwsze trzynaście miejsc na liście państw najczęściej wyrażających sprzeciw wobec decyzji podejmowanych w Ra-

dzie zajmowały „stare” państwa członkowskie, na czele z Danią, Szwecją, Włochami i Niemcami. Nowe państwa częściej popierały decyzje przyjmowane przez Radę w tym trybie, rzadziej wyrażając sprzeciw. W ciągu pięciu lat widać nieznaczne zwiększenie tej tendencji – z 8 sprzeciwów zgłoszonych w sumie przez nowe państwa w 2005 r. do 18 w 2007 r. Niezależnie jednak od szczegółowego analizowania głosów sprzeciwu należy stwierdzić, że i tak ogromna większość decyzji w Radzie jest przyjmowana w drodze poszukiwania rozwiązań kompromisowych, uwzględniających potrzeby i obawy wszystkich państw, nawet jeśli kryteria wymagane do podjęcia decyzji zostały już wcześniej spełnione. W tym zakresie rozszerzenie nic nie zmieniło.

Z drugiej strony, rozszerzenie UE wywołało wiele interesujących zmian, na które wskazują oceny jakościowe, dotyczące trybu prac instytucji po rozszerzeniu. Zwiększenie liczby państw członkowskich wpłynęło na zwiększenie znaczenia elementu nieformalnego negocjacji. Formowanie sojuszy następowało bezpośrednio między stolicami bardziej niż na sali obrad czy nawet w kuluarach. W związku z tym, nastąpiło zwiększenie znaczenia kontaktów dwustronnych między państwami – punkt ciężkości w negocjacjach przesunął się ze spotkań multilateralnych na bilateralne. Mimo że rozszerzenie zwiększyło udział państw małych i średnich w ogólnej liczbie państw, paradoksalnie spowodowało to umocnienie pozycji państw dużych²⁰. Rozszerzenie wzmogło bowiem zapotrzebowanie na przywództwo polityczne, czego nie mogą spełnić relatywnie słabe instytucje europejskie, a liderzy dużych państw stali się naturalnymi kandydatami do tej roli. UE stała się mniej spójna politycznie i bardziej narażona na podziały wewnętrzne, co jest naturalną konsekwencją zwiększenia jej zróżnicowania. W konsekwencji, w UE nastąpiło umocnienie tendencji międzyrządowych. Taki kierunek zmian utrwalają postanowienia Traktatu z Lizbony, odnoszące się np. do ograniczenia składu Komisji Europejskiej²¹.

Priorytety Polski w UE

„Stajemy się współgospodarzem Europy, a nie jej petentem” – oznajmiał tytuł jednego z artykułów w dodatku do tygodnika „Polityka” opublikowanym 1 maja 2004 r. w związku z przystąpieniem Polski do UE. Celnie w nim podkreślono bardzo ważną zmianę jakościową, jaka nastąpiła z dniem akcesji w statusie Polski i innych państw przy-

²⁰ J. Tallberg, *Bargaining Power in the European Council*, „Journal of Common Market Studies” 2008 r., Volume 46, Number 3, s. 685–708.

²¹ K. Smyk, E. Górnica, *Perspektywa redukcji składu Komisji Europejskiej – kontekst prawny, polityczny, tryb i konsekwencje*, „Biuletyn Analiz UKiE”, nr 20, listopad 2008 r., s. 139–151.

stępujących. Z państwa aspirującego do Unii i niemającego na nią żadnego większego wpływu Polska stała się pełnoprawnym członkiem organizacji, dysponującym pełnią praw i możliwościami współdecydowania o kształcie wspólnotowego prawa, kierunkach rozwoju Unii i sposobie realizacji jej polityk. Była to bez wątpienia ogromna korzyść polityczna i dowód zwiększenia roli Polski na arenie międzynarodowej w rezultacie akcesji.

Polska dołączyła do Unii jako „rozpędzonego pociągu”, poruszającego się według mechanizmów i specyficznych zasad gry wypracowanych w ciągu wielu lat procesu integracji. Dlatego pierwszy okres członkostwa to „odrabianie lekcji” i uczenie się europejskiej logiki współpracy. Priorytety Polski w UE w dużej mierze wynikały z jej specyfiki jako nowego kraju członkowskiego będącego w procesie transformacji i doganiania europejskiej czołówki w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego. Dlatego główny priorytet polityki europejskiej Polski w latach 2004–2009 koncentrował się wokół wykorzystywania szans i ograniczenia kosztów wynikających z członkostwa w UE oraz sprawnej adaptacji do funkcjonowania w charakterze państwa członkowskiego.

Oprócz starań na rzecz umocnienia pozytywnego bilansu członkostwa Polska koncentrowała swoje wysiłki na zapewnieniu silnej pozycji wpływowego państwa członkowskiego, z ambicjami proporcjonalnymi do jej rozmiarów i potencjału gospodarczo-społecznego. Okazją do pozycjonowania się Polski w UE stały się trzy wielkie debaty, jakie toczyły się w ciągu pierwszych pięciu lat od rozszerzenia:

- debata finansowa w latach 2004–2005,
- debata w sprawie podstaw prawnych i reform instytucjonalnych UE w latach 2004–2007 oraz
- debata w sprawach energetyczno-klimatycznych w 2008 r.

Znaczenie tych trzech dyskusji, jakie toczyły się w Unii Europejskiej, dowiodło, że jedną z istotniejszych korzyści płynących z naszej akcesji do Unii była możliwość wpływania na proces reformowania Unii Europejskiej i dostosowywania jej do wyzwań, jakie Europie stawia rzeczywistość.

Pierwsza z tych debat miała dla Polski bardzo istotne znaczenie, gdyż warunkowała finansowy bilans członkostwa w UE przez kolejnych siedem lat (2007–2013), objętych Nową Perspektywą Finansową. Negocjacje w sprawie NPF rozpoczęły się w lutym 2004 r.²² Finalny etap prac przypadł na prezydencję brytyjską w drugiej połowie 2005 r. Podczas prac Wielka Brytania zaproponowała znaczną redukcję środków dla

²² Negocjacje rozpoczęła publikacja przez Komisję Europejską komunikatu: *Budując naszą wspólną przyszłość – wyzwania polityczne i środki finansowe dla Unii Europejskiej 2007–2013*, COM(2004)101, przyjęty przez Komisję Europejską 10 lutego 2004 r.

nowych państw członkowskich, w tym w szczególności alokacji dla Polski. Było to nie do zaakceptowania dla Polski, aby środki przyczyniające się do wzrostu gospodarczego w nowych państwach członkowskich (tj. wydatki polityki spójności) zostały ograniczone w dużo większym stopniu niż środki przeznaczone na finansowanie polityk w UE-15. Podczas intensywnej negocjacji prowadzonych z państwami członkowskimi i instytucjami UE Polska opowiadała się za wizją Europy solidarnej. Zdaniem Polski budżet UE – zwłaszcza po rozszerzeniu – powinien wspierać wyrównywanie poziomu rozwoju między państwami członkowskimi. Ostateczne rozstrzygnięcia w sprawie budżetu UE na lata 2007–2013 uzgodnione zostały podczas grudniowej Rady Europejskiej w 2005 r. i były dla Polski bardzo korzystne. Dzięki osiągniętemu porozumieniu Polska miała szansę uzyskać w latach 2007–2013 z budżetu UE łącznie do 91 mld euro, będąc tym samym jego największym beneficjentem w UE. Zgodnie z ustaleniami, w okresie obowiązywania perspektywy Polska miała wpłacić do wspólnego budżetu około 21 mld euro. Oznacza to, iż w okresie całej perspektywy finansowej uzyskała szansę pozostania zdecydowanym beneficjentem netto środków UE, dużo większym, w wartościach bezwzględnych, niż wszystkie pozostałe kraje. W okresie całej perspektywy finansowej Polska będzie prawie 4-krotnie mniej wpłacać do budżetu UE, niż z niego otrzymywać. Ponadto Polska uzyskała ułatwienia w zakresie dostępu do środków polityki spójności. Zakończenie negocjacji budżetu UE na lata 2007–2013 było dla Polski dużym sukcesem. Jego osiągnięcie było możliwe dzięki skutecznemu sojuszowi Polski i innych państw regionu z państwami UE-15 zainteresowanymi rozwojem polityki spójności, szczególnie Hiszpanią. Była to też pierwsza, kluczowa debata w UE z udziałem nowych państw członkowskich, z której doświadczenia procentowały w dalszej współpracy w ramach UE. Jednocześnie, wsparcie finansowe z UE – patrząc z perspektyw pięciu lat – może być dla Polski ważnym elementem walki ze skutkami kryzysu gospodarczego z końca 2008 r., czego wcześniej nikt nie przewidywał.

Debata dotycząca reformy podstaw prawnych UE rozpoczęła się jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE i prowadzona była pod hasłem przygotowania UE na wyzwanie związane m.in. z powiększeniem składu członkowskiego. Na mocy uzgodnień zawartych w Deklaracji z Laeken z grudnia 2001 r. państwa kandydujące zostały w pełni zaangażowane w prace Konwentu Europejskiego pracującego nad projektem nowego traktatu. Zastrzeżono jednak, że państwa te nie miały prawa zablokować konsensu, jaki mógł się wyłonić między państwami członkowskimi. Polska w debacie traktatowej przywiązywała znaczną wagę do formalnych aspektów warunkujących pozycję państwa

w procesie decyzyjnym. Wynikało to z relatywnego braku doświadczenia i niezajomości nieformalnych reguł działania oraz mniejszej niż w przypadku innych państw członkowskich obecności w instytucjach. Dlatego jednym z postulatów Polski w pracach nad projektem „Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy”, podpisanego 29 października 2004 r., było zachowanie tzw. nicejskiego sposobu podejmowania decyzji, gwarantującego Polsce uprzywilejowaną pozycję wyjściową w procesie decyzyjnym. Niepowodzenie ratyfikacji traktatu konstytucyjnego doprowadziło do ponownego zainicjowania prac nad nowym dokumentem w 2007 r. W toku prac nad Traktatem z Lizbony Polska zgłosiła propozycję oparcia systemu głosowania na zasadzie degresywnej proporcjonalności (tzw. system równego wpływu). Zdaniem Polski system ten lepiej i bardziej „sprawiedliwie” wyrażał rangę państw w procesie decyzyjnym. Ostatecznie z promowania tej propozycji Polska się wycofała. Tekst traktatu uzgodniony został w ramach konferencji międzyrządowej, a jego finalny etap stanowiło spotkanie szefów państw i rządów w październiku 2007 r. Polska osiągnęła zakładane przez negocjatorów zmodyfikowane cele, w tym dotyczące sposobu głosowania w Radzie UE i zawarcia w prawie pierwotnym trybu zmiany tzw. mechanizmu z Joaniny, mającego raczej wymiar symboliczny. Polska przyłączyła się do Protokołu w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych wobec Zjednoczonego Królestwa. Jednocześnie dołączyła do traktatu jednostronną deklarację podkreślającą wagę praw społecznych i ekonomicznych, o których mowa w Karcie. Oceniając pozytywnie postanowienia Traktatu z Lizbony, Sejm upoważnił Prezydenta do ratyfikacji dokumentu w uchwale z 1 kwietnia 2008 r. Po negatywnym wyniku referendum w Irlandii w czerwcu 2008 r., większość państw członkowskich zdecydowała się na kontynuację procesu ratyfikacji. Dlatego wstrzymanie procedury ratyfikacyjnej przez Polskę było niezrozumiałe dla przedstawicieli UE²³ oraz niezależnych obserwatorów²⁴. Tym bardziej, że pozytywne zakończenie reformy traktatowej jest postrzegane w całej UE jako warunek *sine qua non* skutecznego rozwiązywania spraw o zasadniczym znaczeniu dla Europejczyków, takich jak np. zmiany klimatyczne, przemiany demograficzne, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego czy wyzwania globalizacji²⁵.

Jednym z kluczowych projektów w pracach UE w minionym pięcioleciu i jednocześnie istotnym obszarem zabiegów Polski był tzw. pakiet energetyczno-klimatyczny. Istotą pakietu zaproponowanego w lutym 2008 r. przez Komisję Europejską był szczegó-

²³ Do zakończenia procedury ratyfikacyjnej wzywał Polskę m.in. prezydent Francji, Nicolas Sarkozy, przewodniczący UE w II połowie 2008 r., podczas wystąpień w Parlamencie Europejskim 14 lipca, 21 października oraz 16 grudnia 2008 r. Streszczenia posiedzeń PE są dostępne na stronach: www.europarl.europa.eu.

²⁴ J. Wyles, *Why Lisbon laggards lose influence in the EU they love*, *European Voice*, 24 lipca 2008 r.

²⁵ K. Smyk, *Traktat z Lizbony lub status quo – konsekwencje i scenariusze*, „Biuletyn Analiz UKIE” nr 20, listopad 2008 r., s. 10.

łowy podział zobowiązań między państwa członkowskie w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Horyzontalne cele redukcji na poziomie całej UE ustalone zostały przez Radę Europejską w marcu 2007 r. Propozycja zgłoszona przez Komisję była dla Polski zdecydowanie niekorzystna, gdyż nie uwzględniała specyfiki polskiej gospodarki, w dominującym zakresie opartej na energii produkowanej z węgla. W rezultacie wdrożenie pakietu w pierwotnym kształcie groziło Polsce wieloma negatywnymi konsekwencjami, włącznie z drastycznym wzrostem cen energii i utratą konkurencyjności przemysłu. Przełomowym momentem negocjacji było posiedzenie Rady Europejskiej w październiku 2008 r. Wtedy zbudowana przez Polskę koalicja 9 państw z Europy Środkowej i Wschodniej (Polska plus Węgry, Czechy, Słowacja, Litwa, Łotwa, Estonia, Bułgaria, Rumunia) doprowadziła do ustalenia, że ostateczne decyzje w sprawie pakietu podejmuje Rada Europejska na zasadzie jednomyślności. Dzięki temu podczas Rady Europejskiej w grudniu 2008 r. możliwa stała się realizacja najważniejszych postulatów Polski, które znacząco zmodyfikowały strukturę pakietu klimatycznego. Polska wynegocjowała m.in. elastyczność w określaniu dynamiki spadku odsetka bezpłatnych uprawnień do emisji w generacji prądu rokiem latami 2013–2020 (w 2013 r. bezpłatne emisje będą mogły pokryć do 70% emisji energetyki, a w 2020 r. wszystkie uprawnienia będą odpłatne). Dzięki możliwości wprowadzenia derogacji w sektorze energetycznym uda się znacząco ograniczyć wzrost cen energii elektrycznej. Kompromis zakłada także wprowadzenie zapisów tzw. klauzuli rewizyjnej, dającej w 2018 r. możliwość modyfikacji i ewentualnego przedłużenia derogacji. Ponadto, w wyniku wynegocjowanego kompromisu, do Polski trafi więcej uprawnień do emisji CO₂ niż prognozowane emisje polskiego przemysłu i energetyki. Z nadwyżek uprawnień powstanie fundusz solidarności, którego łączna wysokość w przypadku Polski to w latach 2013–2020 ok. 60 mld zł²⁶. Ostateczne uzgodnienia w sprawie pakietu energetyczno-klimatycznego pozwoliły ochronić interesy Polski przed jego potencjalnie negatywnymi skutkami w średnim okresie. Działania podjęte przez Polskę potwierdziły jej istotną rolę w UE, a także dodatkowo umocniły pozycję Polski jako lidera regionu.

Oprócz trzech wymienionych wyżej debat, Polska brała aktywny udział w pracach UE w odniesieniu do poszczególnych polityk. Szczególne miejsce na liście priorytetów Polski zajmowała polityka UE wobec wschodnich sąsiadów, w tym rozwój stosunków UE z Ukrainą²⁷. Działania te zainicjowane zostały już w pierwszych miesiącach akcesji, w związku z wydarzeniami na Ukrainie pod koniec 2004 r. Polska skutecznie

²⁶ Szacunek oparty na prognozowanej przez Komisję Europejską cenie uprawnień do emisji 39 euro/tonę CO₂ w latach 2013–2020.

²⁷ Szerzej na temat stanowiska Polski wobec polityki wschodniej UE oraz wpływu rozszerzenia na politykę UE wobec wschodnich sąsiadów w rozdziale pt. *Polska i jej wschodni sąsiedzi*.

zabiegała wówczas o większe zaangażowanie Unii w proces pokojowych przemian Pomarańczowej Rewolucji, włączenie się UE w zabiegi mediacyjne oraz zajęcie przez Unię jednoznacznego, pozytywnego stanowiska popierającego reformy i uczciwe wybory na Ukrainie. Z kolei zwieńczeniem polskich starań minionych pięciu lat na rzecz zakotwiczenia Ukrainy i innych państw sąsiedzkich w strukturach europejskich była idea Partnerstwa Wschodniego – dotycząca pogłębienia współpracy dwustronnej i rozwoju współpracy wielostronnej między Unią Europejską a Ukrainą, Mołdową, Gruzją, Białorusią, Armenią i Azerbejdżanem (przy założeniu otwarcia tej inicjatywy również na Rosję). Inicjatywę Partnerstwa Wschodniego, zgłoszoną w 2008 r. wspólnie ze Szwecją i przy poparciu prezydencji czeskiej (pierwsza połowa 2009 r.), można uznać za największy polski sukces polityczny pierwszych pięciu lat członkostwa w UE²⁸.

Idea Partnerstwa Wschodniego, zaakceptowana w czerwcu z 2008 r. przez Radę Europejską, stała się przedmiotem prac Komisji Europejskiej, która w grudniu 2008 r. przedłożyła Radzie Europejskiej komunikat w tej sprawie²⁹. Przewidziano w nim m.in. utworzenie „szeroko zakrojonej i kompleksowej” strefy wolnego handlu z każdym z krajów partnerskich³⁰, zniesienie obowiązku wizowego czy inicjatywy na rzecz zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego UE i krajów sąsiedzkich. Partnerstwo Wschodnie stało się pierwszą polską inicjatywą o dużej skali politycznej, inicjującą zmianę w funkcjonowaniu UE, która została zaakceptowana przez pozostałe państwa członkowskie³¹. Stała się ona również powszechnie odnotowywanym sukcesem Polski przekładającym się na umocnienie jej roli na forum UE i poprawę wizerunku, czego dowodzą liczne pozytywne oceny³².

W odniesieniu do polityk sektorowych priorytetowe znaczenie dla Polski miały zagadnienia dotyczące rynku wewnętrznego, wraz z jego fundamentalnymi swobodami, a zwłaszcza swobodnym przepływem usług i osób. Polska aktywnie uczestniczyła w pracach nad tzw. dyrektywą usługową, opowiadając się za zniesieniem wielu barier w przepływie usług. Ostatecznie dyrektywa, przyjęta w grudniu 2006 r., została w sposób istotny zmodyfikowana. Wynikało to z obaw państw Europy Zachodniej przed usługodawcami z nowych państw członkowskich, których symbolem – w dużej mierze wykreowanym przez media – stał się polski hydraulik. Polska stale i konsekwentnie opowia-

²⁸ *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Polski w świetle pięciu lat członkostwa w UE*, ekspertyza przygotowana przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych na zlecenie UKIE, s. 12.

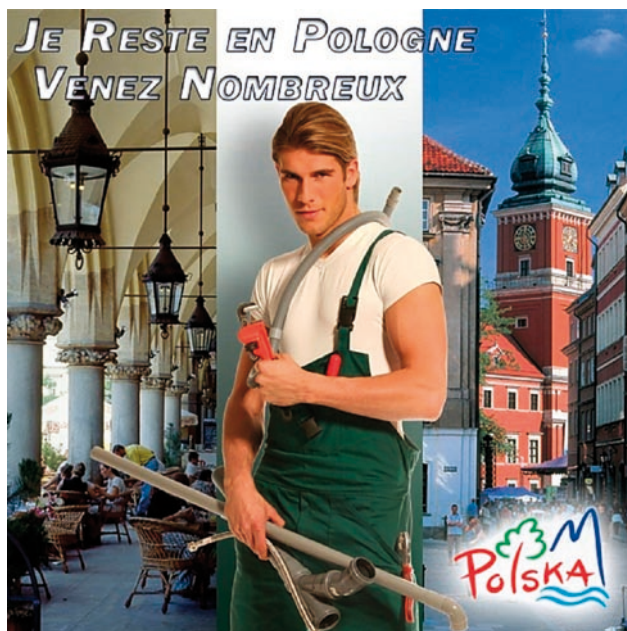
²⁹ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Partnerstwo Wschodnie*, COM(2008)823, przyjęty przez Komisję Europejską 3 grudnia 2008 r.

³⁰ *Ibidem*, s. 5.

³¹ *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Polski...*, *op.cit.*, s. 12.

³² „Warszawa udowodniła że potrafi przeforsować ważną inicjatywę, że Polacy uczą się Unii i czują się w niej coraz pewniej”, Nicu Popescu, ekspert w Europejskiej Radzie Stosunków Międzynarodowych, w artykule „Szybko się uczycie”, „Newsweek Polska”, 4 stycznia 2009 r.

dała się także za swobodą przepływu osób i dopuszczeniem obywateli Polski do rynków pracy państw UE. Polska brała również aktywny udział w pracach nad śródkresowym przeglądem Strategii Lizbońskiej w 2005 r., przeglądem rynku wewnętrznego w 2007 r. oraz w pracach nad projektem dyrektywy o czasie pracy, prowadzonych w 2008 r. i jeszcze niezakończonych.



„Zostaję w Polsce, przyjeżdżajcie licznie”.
Kampania promocyjna Polskiej Organizacji Turystycznej, 2005 rok.
Copyright: PIOTR ADAMSKI

Niewątpliwie bardzo istotnym obszarem zainteresowania Polski w całym okresie członkostwa była polityka energetyczna, a zwłaszcza kwestie bezpieczeństwa energetycznego. W tym kontekście Polska starała się wzmocnić znaczenie w UE zasady solidarności i odzwierciedlić ten ważny postulat na agendzie unijnej. Temu celowi służyła idea tzw. paktu muszkietierów, zgłoszona przez Polskę w lutym 2006 r. Jego istotą była zasada solidarności i wzajemnej pomocy umawiających się stron wobec naruszenia stałości dostaw ropy, prądu i gazu.

Ostatecznie propozycja ta nie zyskała aprobaty państw członkowskich. Wynikało to z braku klimatu dla zdecydowanych działań na rzecz budowy polityki energetycznej UE w tamtym czasie. Niektórzy zarzucali Polsce niedostateczne skonsultowanie tej propozycji z partnerami wewnątrz UE. Doświadczenia te Polska wykorzystywała w późniejszym okresie, starając się kłaść większy nacisk na informowanie i przekonywanie innych państw i instytucji UE do swoich propozycji.

Ponadto, Polska popierała rozwiązania wzmacniające trzeci filar europejskiej polityki energetycznej, jakim jest bezpieczeństwo dostaw energii, w ramach opublikowanego w listopadzie 2008 r. drugiego Strategicznego Przeglądu Energetycznego. Polska z dużym zadowoleniem przyjęła propozycje Komisji Europejskiej ze stycznia 2009 r. dotyczące podziału środków z budżetu UE przeznaczonych na realizację planu ratunko-

wego dla gospodarki europejskiej³³. Generalnie, kontynuowanie i rozwijanie współpracy w zakresie budowy polityki energetycznej będzie z pewnością ważnym obszarem aktywności Polski na forum Unii w przyszłości.

Sukcesywnie coraz większą rolę odgrywały działania naszego kraju na rzecz kształtowania unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, nie tylko na kierunku wschodnim opisanym wcześniej. Z racji swoich doświadczeń Polska konsekwentnie opowiadała się za kontynuowaniem procesu rozszerzenia UE o państwa, które wyrażą wolę akcesji i jednocześnie spełnią wszystkie wymogi unijne. Zdaniem Polski perspektywa europejska powinna być otwarta dla wszystkich państw europejskich spełniających kryteria członkostwa w UE, a zróżnicowanie stopnia przygotowań do integracji europejskiej nie powinno oznaczać dyskryminacji. W zakresie stosunków z Rosją Polsce (i państwom Europy Środkowej i Wschodniej) udało się wprowadzić większy poziom wrażliwości na kierunek ewolucji sytuacji polityczno-gospodarczo-społecznej w tym kraju. Rosja jest traktowana coraz częściej jako wyzwanie dla europejskiej polityki zagranicznej³⁴. W sprawach związanych ze stosunkami transatlantyckimi Polska przyczyniła się do utrzymania obecności Stanów Zjednoczonych w Europie, aczkolwiek do dzisiaj interwencja wojsk amerykańskich w Iraku i udział w niej niektórych państw, w tym Polski, postrzegane są jako źródło podziałów. Ewolucji podlegały cele i koncepcja zaangażowania Polski w europejską politykę bezpieczeństwa i obrony. Polska popierała przede wszystkim postulaty wyposażenia UE w skuteczne mechanizmy reagowania kryzysowego o cywilnym i wojskowym charakterze. Wypracowany kształt EPBiO odzwierciedla w dużym stopniu polskie postulaty. Niezależnie od pewnych wątpliwości Polska angażowała się w rozwój zdolności wojskowych Unii³⁵.

Przejawem dążenia do wyrównania pozycji Polski względem pozostałych państw członkowskich były pozytywnie zakończone starania dotyczące uzyskania siedziby Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach (tzw. Agencja Zarządzania Granicami), o czym zdecydowała Rada ds. Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości w kwietniu 2005 r. Agencja rozpoczęła pracę od 1 maja 2005 r. i była pierwszą spośród kilkunastu agencji UE mającą swoją siedzibę w nowym państwie członkowskim.

³³ Większość z tych środków (3,5 z 5 mld euro) przeznaczona została na projekty energetyczne, w tym dofinansowanie ważnych inwestycji dla Polski, mających na celu dywersyfikację źródeł energii (np. gazociąg Skanled, którego budowa jest nieodzownym elementem systemu transportu gazu ziemnego z M. Północnego do Polski), uniezależnienie od zewnętrznych źródeł energii (elektrownie wiatrowe na M. Bałtyckim) oraz walkę z ociepleniem klimatu (elektrownia Belchatów – ograniczenie emisji CO₂). Łącznie na inwestycje, których Polska będzie bezpośrednim beneficjentem, przypadnie ok. 780 mln euro. W podziale na państwa członkowskie daje to Polsce drugi wynik po Niemczech.

³⁴ P. Świeboda, *Polska polityka europejska...*, *op.cit.*, s. 12.

³⁵ *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Polski...*, *op.cit.*, s. 3.

Polska tradycyjnie zajmowała sceptyczne stanowisko względem koncepcji elastycznej integracji, oznaczającej jej zaawansowanie przez niepełną grupę państw członkowskich, poza ramami instytucjonalnymi UE³⁶. Stanowisko to wynikało z obawy przed członkostwem drugiej kategorii, dezintegracją i osłabieniem UE, do której taka współpraca mogłaby prowadzić. Dyskusja o takim scenariuszu pojawiała się najczęściej w sytuacjach kryzysowych, np. w kontekście problemów z ratyfikacją traktatów unijnych. Umocnieniu roli Polski w Unii Europejskiej będzie służyło przystąpienie do strefy euro, jako wyraz włączenia się Polski w dalsze etapy integracji. Polska zainicjowała już działania w tej sprawie, przyjmując w październiku 2008 r. „mapę drogową” przyjęcia euro przez Polskę, która zakłada wstąpienie RP do strefy 1 stycznia 2012 r.

Operacjonalizacja polskiej polityki europejskiej

Podsumowując pięć lat obecności Polski w UE, warto również się przyjrzeć członkostwu w wymiarze operacyjnym. W jakim zakresie Polska zaznajomiła się z regułami „europejskiej gry”? W jaki sposób wzmacniała i wykorzystywała swój potencjał? Czy potrafiła budować sojusze i prowadzić skuteczne negocjacje? Jaka w efekcie jest pozycja Polski w Unii?

W odpowiedzi na te pytania należy zwrócić uwagę, że pięciolecie członkostwa to uczenie się zawłości zasad procesu decyzyjnego, zarówno tych formalnych, jak i nieformalnych. Pierwszy okres członkostwa Polski, podobnie jak to było w przypadku pozostałych państw przystępujących do Unii, był więc w naturalny sposób poświęcony konsolidacji obecności kraju w unijnych mechanizmach i strukturach. Z czasem, wraz z biegiem lat i nabieraniem doświadczenia, można mówić o procesie „emancypacji” Polski w UE. Ten obserwowany już proces powinien być kontynuowany, a ważnym testem „dojrzałości” będzie prezydencja Polski w UE przypadająca na II połowę 2011 r.³⁷

W porównaniu z etapem poprzedzającym wejście do UE, który cechowały priorytetyzacja i myślenie strategiczne, poakcesyjna polityka europejska charakteryzowała się w większym stopniu pragmatyzmem i elastycznością. Mankamentem pierwszego okresu

³⁶ P. Świeboda, *Polska polityka europejska...*, *op.cit.*, s. 8.

³⁷ Więcej o przygotowaniach Polski do sprawowania prezydencji w rozdziale pt. *Zarządzanie procesem członkostwa*.

udziału Polski i innych nowych państw członkowskich w pracach UE był od początku późny etap włączania się w proces legislacyjny³⁸. W początkowej fazie postawa Polski była często reaktywna, natomiast w toku procesu uczenia się stawiała się coraz bardziej aktywna i wybiegała w przyszłość. Zgłoszona przez Polskę idea Partnerstwa Wschodniego czy też wkład Polski w prace nad strategią UE dla Morza Bałtyckiego w 2008 r. – to dowody, że w tym zakresie nastąpiły pozytywne zmiany i działania Polski były bardziej aktywne i innowacyjne.

Ważnym elementem skutecznego funkcjonowania w UE jest zdolność poszukiwania partnerów dla swoich racji i budowania koalicji. Polska w ciągu pięciu lat od przystąpienia do Unii uczestniczyła w wielu koalicjach, które w UE mają zwykle charakter zmienny, w zależności od specyfiki zagadnienia. Polska była członkiem „grupy przyjaciół polityki spójności”, jaka została sformułowana w trakcie negocjacji budżetowych w 2005 r. Uczestniczyła też w nieformalnych spotkaniach „grupy przyjaciół metody wspólnotowej”, jakie odbywały się w pierwszej połowie 2007 r., w związku z przygotowaniem do wejścia w życie Traktatu z Lizbony (które ostatecznie zostały wstrzymane w rezultacie negatywnego wyniku referendum w Irlandii w czerwcu 2007 r.).

Ważnym przykładem skutecznej koalicji, której Polska była głównym kreatorem, była grupa dziewięciu państw członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej sformułowana w związku z pracami nad pakietem energetyczno-klimatycznym w 2008 r. Spotkanie zorganizowane w grudniu 2008 r. w Gdańsku – z udziałem premierów Węgier, Czech, Słowacji, Litwy, Łotwy, Estonii, Bułgarii, Rumunii i Polski oraz ówczesnego przewodniczącego UE prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy’ego – było potwierdzeniem roli Polski jako aktywnego uczestnika negocjacji i lidera grupy. Wraz z nabieraniem doświadczenia widać poprawę efektywności funkcjonowania koalicji nowych państw członkowskich, także w ramach Grupy Wyszehradzkiej³⁹. Czynnikiem potencjalnie zwiększającym współpracę w ramach grupy pozostawała bliska perspektywa prezydentury trzech z czterech jej członków (Czechy: I połowa 2009 r., Węgry: I połowa 2011 r., Polska II połowa 2011 r.).

Wraz z rozszerzeniem nastąpiły istotne zmiany jakościowe w przebiegu negocjacji w ramach procesu decyzyjnego UE, w które Polska musiała się wkomponować. Przesunięcie stopnia ciężkości z formatu multilateralnego na bilateralny nałożyło

³⁸ P. Świeboda, *Polska polityka europejska...*, *op.cit.*, s. 25.

³⁹ Więcej o współpracy w ramach Grupy Wyszehradzkiej w rozdziale pt. *Współpraca regionalna*.

się z równoległą poprawą jakościową stosunków Polski z wieloma partnerami w ramach Unii Europejskiej. Jak wspomniano wcześniej, współpraca europejska była nowym impulsem ożywienia prac w ramach Grupy Wyszehradzkiej, która z początkiem tego wieku weszła w fazę stagnacji. Podobnie pozytywnie wpłynęła na intensyfikację kontaktów z takimi kluczowymi partnerami jak Francja, Niemcy i Wielka Brytania, aczkolwiek wydaje się, że istnieje spory potencjał rozwoju tej współpracy, zwłaszcza z zachodnim sąsiadem.

Ważny wymiar obecności Polski w UE stanowiły także prace polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego. Charakteryzowali się oni dużą aktywnością, stopniowo poszerzając swoją specjalizację ze spraw polityki wschodniej na inne, najbardziej istotne strategicznie zagadnienia polityki zagranicznej UE, a także energię i klimat oraz naukę i badania. Wpływ polskich parlamentarzystów na politykę europejską był więc widoczny. Niemniej trzeba podkreślić, że polscy posłowie w większości koncentrowali swoją działalność na kwestiach pozalegisłacyjnych⁴⁰. Tymczasem rosnąca rola Parlamentu Europejskiego dotyczy coraz to większych jego uprawnień w dziedzinie stanowienia prawa i jest to potencjał, który warto wykorzystywać. Generalnie, istnieje znaczna przestrzeń do lepszej współpracy między Polską a jej przedstawicielami w Parlamencie Europejskim. Stały przepływ informacji dotyczący stanowiska Polski w poszczególnych sprawach, prowadzenie działań lobbingsowych wśród polskich eurodeputowanych, a także przedstawiciele PE z innych państw jest ważnym wyzwaniem i zadaniem na kolejne lata polskiej obecności w UE.

Innym czynnikiem warunkującym jakość polskiego członkostwa była obecność obywateli Polski w instytucjach UE, w szczególności w Komisji Europejskiej. Zmiany stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach unijnych były przedmiotem stałego monitoringu i analizy. Komitet Europejski Rady Ministrów przyjmował półroczne raporty na temat stanu zatrudnienia i formułował wnioski na podstawie aktualnych danych oraz ujawnionych tendencji. Według stanu na styczeń 2009 r. w KE zatrudnionych było ogółem 1180 obywateli Polski (w tym 788 urzędników, 222 zatrudnionych na czas określony, 170 pracowników kontraktowych). Tym samym stopień wykorzystania puli 1341 stanowisk przyznanych Polsce do 2010 r.⁴¹ wyniósł 75,1%. Wynik ten w perspektywie całego okresu dochodzenia do pełnej puli stanowisk można

⁴⁰ Dyskusja z udziałem J. Protasiewicza, P. Nowiny-Konopki, K. Bachmanna i J. Techau podczas konferencji „Konsekwencje rozszerzenia – 5 lat po”, zorganizowanej przez Centrum Stosunków Międzynarodowych, we współpracy m.in. z Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, 4 grudnia 2008 r.

⁴¹ Jedynie Komisja Europejska w Komunikacie wiceprzewodniczącego Kinnocka z 14 lutego 2003 r. (COM(2003)436) określiła pulę pracowników z poszczególnych państw członkowskich, których zamierza zatrudnić. W ciągu 7 lat (tj. do 2010 r.) w Komisji Europejskiej powinno znaleźć zatrudnienie 1341 obywateli Polski, z ogólnej liczby 3441 przewidzianych dla nowych państw członkowskich.

uznać jedynie za umiarkowanie zadowalający. Zastrzeżenia dotyczą w szczególności obsadzania samodzielnych i wyższych stanowisk: dyrektorów lub głównych doradców. Stopień wypełnienia przyznanej puli stanowisk z tej kategorii wyniósł 56,5 % (9 z 16). Natomiast wyniki rekrutacji na stanowiska średniego szczebla kierowniczego są zdecydowanie niesatisfakcjonujące, ponieważ obsadzono do tej pory tylko 36,5% stanowisk szefów wydziałów (27 z 74). Wzmocnienie obecności Polaków w instytucjach UE będzie więc ważnym wyzwaniem na najbliższe dwa lata, zwłaszcza że w 2010 r. upływa termin wypełnienia polskiej puli stanowisk.

Kolejnymi wyzwaniami, które stoją przed Polską w kontekście nadchodzących lat, są przyspieszenie identyfikowania swoich interesów na jak najwcześniejszym etapie prac nad projektem aktu prawnego (najlepiej na etapie prac w Komisji Europejskiej), komunikowanie partnerom polskiego stanowiska i pozyskiwanie państw do naszego punktu widzenia. Percepcja Polski przez partnerów, wizerunek Polski w mediach nie zawsze odpowiadały rzeczywistości. Generalnie wydaje się, że kwestia wizerunku Polski na zewnątrz pozostawała przez nasz kraj niedoceniona.

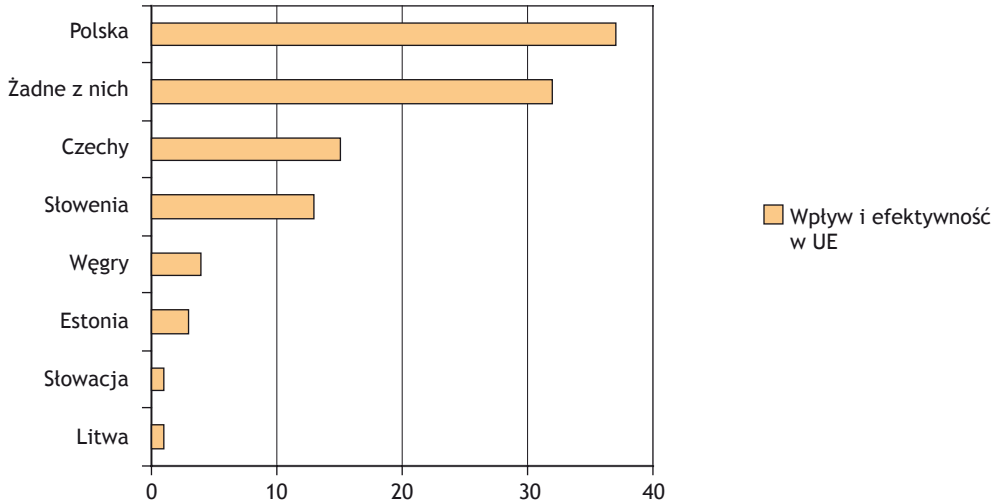
Definiowanie i ocena pozycji Polski w UE są trudne, gdyż nie ma jasnych kryteriów i wskaźników, które mogą jednoznacznie mierzyć wpływ i pozycję państwa. Często więc jest to ocena względna i subiektywna. Pozycja państwa nie ma też charakteru stałego i niezmiennego. Stanowiska i działania, jakie państwa podejmują, na bieżąco weryfikują jego miejsce w europejskich rankingach.

Starając się ocenić pozycję Polski w UE po upływie pięciu lat członkostwa warto się powołać na badanie opinii zlecone przez firmę APCO Insight Polska w 2008 r. W kontekście tego badania Polska została uznana za najbardziej skuteczne i wpływowe państwo członkowskie wśród 12 nowych członków, którzy przystąpili do UE w latach 2004 i 2007. Natomiast spośród wszystkich państw UE-27 Polska uplasowała się na szóstej pozycji, za Niemcami, Francją, Wielką Brytanią, Hiszpanią i Włochami, a przed Holandią⁴². Dobrze oceniono poparcie Polski dla państw Europy Wschodniej oraz poziom kompetencji przedstawicieli Polski w UE. Natomiast kwestie, które – zdaniem badanych – wymagały poprawy, to konstruktywność podejścia i komunikacja własnego stanowiska.

⁴² APCO Insight, dostępny na stronie www.apcoworldwide.com; Badanie przeprowadzone zostało wśród wpływowych osób w Unii Europejskiej (m.in. politycy, urzędnicy i dziennikarze) na przełomie czerwca i lipca 2008 r. i opublikowane 16 września 2008 r.

Wykres 1. Ocena efektywności państw UE-12

Pytanie: Które z 12 państw, jakie przystąpiło w ciągu 5 ostatnich lat do UE, uważasz za najbardziej efektywne?



Źródło: Badanie przeprowadzone przez APCO Insight, wyniki dostępne na stronie www.apcoworldwide.com.

Z kolei sami Polacy oceniali pozycję swojego kraju w UE znacznie bardziej umiarkowanie. W kontekście wyników badań przeprowadzonych przez GfK Polonia na zlecenie UKIE w listopadzie 2008 r. 64% ankietowanych zakwalifikowało Polskę do grupy państw o średniej pozycji i średnich wpływach w UE. Natomiast 27% uznało Polskę za państwo o najmniejszych wpływach, a jedynie 3% oceniło Polskę jako kraj o najsilniejszej pozycji i największych wpływach w UE⁴³.

Podsumowanie

W wymiarze symbolicznym rozszerzenie UE stało się datą zjednoczenia kontynentu i zakończenia ery podziałów. Ale to nie jedyny aspekt, który trzeba brać pod uwagę. W kontekście globalnym nastąpiło bowiem umocnienie potencjału i pozycji międzynarodowej UE, która stała się silniejszym graczem na arenie międzynarodowej. Z punktu widzenia geopolitycznego rozszerzenie stworzyło w Europie nową sytuację. W sprawach polityki zagranicznej nastąpiło wyraźne przesunięcie punktu ciężkości w kierunku pół-

⁴³ Monitoring GfK Polonia na zlec. DA UKIE, listopad 2008 r.

nocno-wschodnim. Jednocześnie Unia umocniła swój potencjał transformacyjny. Procesy adaptacyjne wywołane rozszerzeniem zmieniły zarówno nowe państwa członkowskie, jak również doprowadziły do istotnych zmian w UE. Nowi członkowie wnieśli do Unii swoje specyficzne interesy i doświadczenia, wpływając na agendę polityczną i ekonomiczną oraz wewnętrzną dynamikę procesu integracji. Szczególnej aktualności w Unii nabrały mechanizmy solidarności politycznej. Rozszerzenie UE doprowadziło do jej znaczącego zwiększenia, ale jednocześnie zróżnicowania, zwłaszcza pod względem rozwoju ekonomiczno-społecznego. Warto też podkreślić, że przystąpienie nowych państw członkowskich i stan współpracy europejskiej przez 5 lat dowiodły, że polityka rozszerzenia była i pozostaje polityką UE o największej sile oddziaływania i wielkiej mocy sprawczej. Dlatego powinna być kontynuowana.

Rozszerzenie nie spowodowało paraliżu procesu decyzyjnego w działaniach instytucji UE ani nie zachwiało kulturą kompromisu i konsensu. Instytucje, mechanizmy i państwa członkowskie zaadaptowały się do nowych warunków zwiększonego składu liczebnego przy stole negocjacyjnym. Nastąpiło zwiększenie stosowania zasady większości kwalifikowanej, wobec wyraźnego ograniczenia stosowania zasady jednomyślności. Ponadto wzrosło znaczenie komponentu nieformalnego w negocjacjach i kontaktów dwustronnych między państwami. Mimo że rozszerzenie zwiększyło udział państw małych i średnich w ogólnej liczbie państw, to równoległe wzmogło zapotrzebowanie na przywództwo polityczne, do którego naturalnie aspirowały największe państwa członkowskie. Zwiększyły się też tendencje do współpracy w wymiarze międzyrządowym.

Główny priorytet polityki europejskiej Polski w latach 2004–2009 koncentrował się wokół zwiększania szans wynikających z członkostwa w UE oraz sprawnej adaptacji do funkcjonowania w charakterze państwa członkowskiego. Równoległe Polska koncentrowała wysiłki na rzecz zapewnienia sobie silnej pozycji wpływowego państwa członkowskiego z ambicjami proporcjonalnymi do jej rozmiarów i potencjału gospodarczo-społecznego. Polska starała się brać aktywny udział w pracach prowadzonych na forum UE, w tym w najważniejszych debatach: finansowej, traktatowej oraz klimatyczno-energetycznej, a także dotyczących poszczególnych polityk. To dowiodło, że jedną z istotniejszych korzyści płynących z naszej akcesji do Unii była możliwość wpływania na proces reformowania Unii Europejskiej i dostosowywania jej do wyzwań, jakie przed Europą stawia rzeczywistość.

Pięć pierwszych lat członkostwa Polski w UE to solidny dorobek wielu wykorzystanych przez Polskę szans i możliwości⁴⁴. Polska jest zaliczana do grupy najwięk-

⁴⁴ P. Świeboda, *Polska polityka europejska...*, s. 28.

szych i najbardziej wpływowych państw członkowskich. W niektórych momentach lat 2004–2009 Polska miała wpływ wręcz nieproporcjonalnie większy, niż wynikałoby to z poziomu jej rozwoju gospodarczego. Wydaje się jednak, że odgrywanie roli dużego państwa członkowskiego – przy relatywnie dużych zapóźnieniach w poziomie rozwoju, w porównaniu z pozostałymi państwami UE-5 – będzie dla Polski dużym wyzwaniem. Polska będzie musiała odpowiedzieć sobie na pytanie, czy jest państwem przede wszystkim dużym, czy przede wszystkim biednym. Odpowiedź na to pytanie będzie wyznacznikiem obecności Polski w UE w najbliższych latach. Ponadto, przed Polską stoi wiele innych wyzwań i możliwości poprawy jakości członkostwa. Przyspieszenia identyfikowania interesów na jak najwcześniejszym etapie prac, lepsze komunikowanie partnerom polskiego stanowiska, budowanie sojuszy z państwami podobnie myślącymi, poprawa współpracy z posłami w Parlamencie Europejskich – oto kilka przykładów działań, które powinny być podejmowane.

Przystąpienie do Unii nie może być lekarstwem na wszystkie problemy. Nie zmienia to jednak faktu, że zarówno wśród opinii społecznej, jak i elit politycznych ocena rozszerzenia i polskiej obecności w UE jest jak najbardziej pozytywna. Taryfa ulgowa związana z brakiem doświadczenia w UE już się jednak wyczerpała, a przed Polską stają kolejne ważne zadania, na czele z tym priorytetowym, jakim jest przewodniczenie pracom UE w 2011 r. Prezydencja będzie najpoważniejszym instrumentem oddziaływania na UE, jakim Polska będzie dysponowała w najbliższych latach.

Podsumowując pierwsze lata członkostwa w UE, warto się zastanowić nad zaplanowaniem działań na najbliższe lata i wyborem strategicznych priorytetów. Punktem wyjścia powinna być analiza przyszłego rozwoju agendy politycznej UE i wskazanie obszarów, w których prawdopodobne jest zintensyfikowanie procesu integracji. Z pewnością w większym zakresie należy uwzględniać zewnętrzny czy globalny wymiar poszczególnych polityk i procesów, które już obecnie w coraz większym zakresie kształtują agendę prac UE. Sukces UE i sukces Polski w UE dowodzą, że jedyna sensowna strategia powinna zmierzać do pogłębiania integracji europejskiej. Przynosi ona ogromne i wymierne korzyści wszystkim.

Polska i jej wschodni sąsiedzi

Rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 r. o osiem państw Europy Środkowo-Wschodniej (UE-8) dawało nadzieję na ponowne zdefiniowanie polityki wschodniej UE. Dla Polski członkostwo miało stać się szansą na skuteczniejszą realizację interesów i nowym narzędziem polityki zagranicznej. W ciągu kolejnych pięciu lat otwarte podejście Polski do głębszej integracji państw Europy Wschodniej⁴⁵ ze strukturami europejskimi skonfrontowane zostało z powściągliwą postawą państw UE-15. Proces ten rozwijał się dynamicznie i nie znalazł jeszcze swego zakończenia, lecz możliwe jest przedstawienie pierwszych wniosków.

Od momentu rozszerzenia polityka współpracy UE z ościennymi państwami trzecimi była oparta przede wszystkim na Europejskiej Polityce Sąsiedztwa (EPS). Polityka ta obejmuje jednak nie tylko wschodnich partnerów UE, lecz także kraje Kaukazu Południowego i basenu Morza Śródziemnego. Z polskiej perspektywy priorytetowe znaczenie ma jednak wymiar wschodni EPS, co znajduje swoje odzwierciedlenie w zawartości niniejszego rozdziału.

Szczególne miejsce w kontaktach UE zajmuje Rosja. Kraj ten zdecydował się nie partycypować w EPS, wychodząc z założenia, iż stosunki Unii z Rosją mają zdecydowanie inny charakter, niż z pozostałymi państwami sąsiedzkimi. Stosunki UE–Rosja są oparte na tzw. czterech przestrzeniach współpracy i są określane mianem partnerstwa strategicznego. Jako że EPS wyznacza ramy niniejszego opracowania, główny nacisk został położony na analizę rozwoju stosunków z państwami, które EPS obejmuje. Nie oznacza to jednak pominięcia wpływu Rosji na kształt tych relacji. Jest oczywiste, iż Rosja, jako bezpośredni sąsiad angażuje się w proces definiowania kształtu stosunków tych państw z UE.

⁴⁵ Pojęcie krajów Europy Wschodniej jest definiowane w sposób różnorodny. W rozdziale przyjęto, że kraje Europy Wschodniej to Białoruś, Ukraina, Mołdowa i częściowo Rosja, co odpowiada klasyfikacji opartej na kryterium kulturowym (w tym przypadku bizantyjsko-prawosławny krąg kulturowy).



rys. TADEUSZ KROTOS

Z polskiej perspektywy współpraca z krajami Europy Wschodniej jest często postrzegana, jako polityka dalszego rozszerzenia Unii na Wschód. Należy podkreślić, iż formalnie żaden z wschodnich sąsiadów UE nie jest jednak objęty polityką rozszerzenia. W tym kontekście ważne jest zaznaczenie, iż niniejszy rozdział dotyczy przede wszystkim rozwoju polityki sąsiedztwa.

Takie podejście jest zgodne z priorytetami polskiej polityki zagranicznej. Polska, mimo iż dąży do włączenia Ukrainy w struktury europejskie, odeszła od bezwarunkowego przyznania perspektywy członkostwa w UE Ukrainie i wzmożła wysiłki na rzecz współpracy w konkretnych dziedzinach.

Wpływ rozszerzenia na politykę wschodnią UE

Do roku 2004 polityka wschodnia UE była kształtowana przede wszystkim przez proces rozszerzenia o kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Znaczenie miało także strategiczne partnerstwo UE–Rosja. Przesunięcie granic UE na wschód spowodowało, iż Unia stanęła przed koniecznością nowego określenia relacji z państwami Wspólnoty Niepodległych Państw. Początkowo dążono do realizacji dwóch sprzecznych celów, tj. aktywnego kształtowania sytuacji w krajach Europy Wschodniej – koniecznego ze względu na bliskość geograficzną i znaczenie polityczne w nowych realiach Unii 25 państw – oraz utrzymania ograniczonego zaangażowania przede wszystkim ze względu na geopolityczne znaczenie tego obszaru dla Rosji. Kraje UE-15 nie były skłonne do utrzymania tempa procesu integracji kolejnych państw z UE, motywując to także ograniczonymi zdolnościami samej Unii⁴⁶.

⁴⁶ Zob. K. Pełczyńska-Nałęcz, M. Kaczmarek, *Polityka wschodnia UE i rola Polski w jej kształtowaniu po rozszerzeniu w 2004 r.*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2009 r., s. 2.

Komisja Europejska świadoma, iż rozszerzenie granic UE nie może doprowadzić do kolejnego trwałego podziału na mapie Europy oraz biorąc pod uwagę wcześniej wymienione cele, w maju 2004 r. przedstawiła koncepcję Europejskiej Polityki Sąsiedztwa⁴⁷. W zamierzeniach Komisji EPS miała pozwolić na zacieśnianie relacji między Unią a poszczególnymi krajami bez przedstawiania jasnej perspektywy członkostwa. Należy jednocześnie podkreślić, iż wymiarowi wschodniemu w ramach EPS nie nadano wysokiego priorytetu. EPS objęła bowiem także państwa basenu Morza Śródziemnego, które w odróżnieniu od państw WNP uczestniczyły także w Procesie Barcelońskim⁴⁸ pozwalającym na bardziej zacieśnioną współpracę. W 2004 roku wymiar wschodni polityki zagranicznej Unii (osobnej dynamice podlegały stosunki z Rosją) był więc wyraźnie słabszy od wymiaru południowego.

Niezależnie od krytyki ze strony „nowych” państw UE, EPS stała się głównym narzędziem w polityce wschodniej UE. Stopniowo instytucje UE dostrzegały konieczność modyfikacji głównych założeń EPS, częściowo zgodnie z postulatami Polski. Jednak EPS nadal ustanawiała ramy współpracy z państwami Europy Wschodniej.

EPS obejmuje obecnie 16 państw⁴⁹ basenu Morza Śródziemnego, Południowego Kaukazu oraz Europy Wschodniej. Kraje na drodze do członkostwa w UE, przede wszystkim państwa bałkańskie, nie są objęte EPS. Za główny cel EPS uznano wzmocnienie stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu UE i jej sąsiadów. EPS została oparta na istniejących umowach dwustronnych między UE a poszczególnymi krajami⁵⁰ i początkowo nie przewidywano tworzenia nowych instytucji i umów międzynarodowych. Centralnym instrumentem dla EPS jest opracowywanie Planów Działania pomiędzy UE a poszczególnym państwem. Plany Działania zawierają agendę zmian politycznych i ekonomicznych, które dany kraj powinien wprowadzić w celu pogłębienia relacji z UE. W 2004 roku takie zdefiniowanie celów i metod współpracy z państwami Europy Wschodniej wydawało się wystarczające. Z perspektywy polskiej oznaczało to jednak wyraźne podzielenie krajów sąsiedzkich na te, które posiadają perspektywę członkostwa (kraje bałkańskie), oraz te, które w najbliższej przyszłości nie będą rozpatrywane jako potencjalni członkowie Unii. Polska

⁴⁷ Zob. *European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*, Komisja Europejska COM(2004)373, Bruksela 2004 r. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf).

⁴⁸ Proces Barceloński, ustanowiony w 1995 r. obejmuje 27 państw członkowskich UE i 12 krajów basenu Morza Śródziemnego. Jego podstawą są działania wielostronne i regionalne, a celem przede wszystkim stabilizacja polityczna regionu. W 2008 r. Proces Barceloński został wzmocniony ustanowieniem Unii dla Śródziemnomorza, która przewiduje dalsze pogłębienie współpracy.

⁴⁹ Europejska Polityka Sąsiedztwa obejmuje: Algierię, Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzję, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Mołdowę, Maroko, Palestynę, Syrię, Tunezję, Ukrainę.

⁵⁰ W przypadku krajów basenu Morza Śródziemnego są to przeważnie umowy stowarzyszeniowe (*Association Agreement*), w przypadku krajów Europy Wschodniej umowy o partnerstwie i współpracy (*Partnership and Cooperation Agreement*). Wymóg umów dwustronnych powoduje, iż m.in. Białoruś nie jest członkiem EPS, gdyż nie posiada umowy dwustronnej z UE.

uznała dyskusję o EPS za próbę oddalenia perspektywy członkostwa Ukrainy. W zamian, jeszcze w 2003 r. zaproponowano szerszą koncepcję tzw. Wymiaru Wschodniego. Jednak zabiegi Polski – wtedy jeszcze niedoświadczonego państwa członkowskiego UE – były dla UE-15 niezrozumiałe i wykraczały poza nakreślone ramy dyskusji.

W kolejnych latach sytuacja polityczna w regionie rozwijała się na tyle dynamicznie, iż Unia musiała odpowiedzieć na rosnące wyzwania w zakresie polityki wschodniej. Wpływ na stanowisko Unii miała zmieniająca się sytuacja geopolityczna w regionie i rosnąca asertywność rosyjskiej polityki zagranicznej. Za prezydentury Władimira Putina Rosja stawała się dla UE coraz mniej przewidywalnym partnerem. Niezrozumiałe działania związane m.in. z brakiem woli strony rosyjskiej dla rozszerzenia dotychczasowego Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy na „nowe” kraje UE, czy też odchodzenie od demokratycznych standardów⁵¹ wpłynęło na znaczącą zmianę stosunków na linii UE–Rosja. W tym kontekście wydarzenia na Ukrainie w 2004 r. i Gruzji w 2003 r. (tzw. „kolorowe rewolucje”) należy postrzegać jako kolejne przesłanki do rewizji wschodniego wymiaru polityki zagranicznej UE. Procesy o skrajnie innym charakterze, tj. postępujący autorytaryzm na Białorusi, także wzmacniały poczucie części elit europejskich, iż polityka UE na wschodzie musi być bardziej aktywna. Stało się też oczywiste, iż bezpieczeństwo państw członkowskich UE zależy w dużej mierze od sytuacji w krajach trzecich, czego dowiódł m.in. pierwszy od „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie kryzys gazowy na przełomie lat 2005/2006.

Dla rozwoju EPS znaczenie miało także coraz większe doświadczenie w zakresie współpracy w ramach UE „nowych” krajów członkowskich. Polska wraz z krajami bałtyckimi w bardziej skuteczny sposób przedstawiała swoje argumenty na forach unijnych. Mimo pewnych wyjątków, jak kwestia budowy Gazociągu Północnego (*Nord Stream*), postulaty „nowych” krajów członkowskich znajdowały swoje odzwierciedlenie w ewolucji unijnej polityki zagranicznej. W świadomości unijnych elit kraje Europy Wschodniej zyskały na znaczeniu jako odrębny od Rosji adresat unijnej polityki zagranicznej.

W następstwie coraz trudniejszego partnerstwa z Rosją, głosu „nowych” państw członkowskich oraz zmieniającej się sytuacji geopolitycznej Unia powoli zaczęła odchodzić od polityki „*Russia first*”, tzn. postrzegania relacji z krajami WNP z perspektywy ewentualnych zdrażeń z Moskwą, co pozwoliło na znaczące zwiększenie zaangażowania unijnej dyplomacji w tych krajach i stopniową ewolucję EPS. W tym kontekście rozszerzenie Unii dało impuls do nowego nakreślenia polityki wschodniej. Należy jednak podkreślić, iż zasad-

⁵¹ Tendencje te potwierdzają raporty niezależnych organizacji pozarządowych, m.in. *Freedom In the World 2006, National Report: Russia*, Freedom House, 2006 r., www.freedomhouse.org.

nicze znaczenie miała przede wszystkim zmiana sytuacji geopolitycznej w regionie. Mimo iż sukcesem Polski była racjonalizacja polityki UE wobec Rosji, nie należy przeceniać roli Polski i samego rozszerzenia w zainicjowaniu procesu rewizji EPS. Jednocześnie, Polska miała wymierny wpływ na definiowanie nowych celów unijnej polityki wschodniej.

Na poziomie politycznym UE doceniła geopolityczną rolę regionu Europy Wschodniej, co pociągnęło za sobą zmianę stanowiska w kluczowych kwestiach. Unia w sposób bezpośredni zaangażowała się w demokratyzację państw Europy Wschodniej i rozwiązywanie regionalnych konfliktów. Celem UE stało się rozszerzenie strefy wspólnych europejskich wartości na Wschód i zawiązanie trwałych relacji z krajami tego obszaru. Dla krajów Europy Wschodniej miała być to szansa na głębszą integrację ze strukturami Unii. Taki katalog celów wymagał zdecydowanego zdynamizowania polityki Unii.

W 2006 r. Komisja Europejska rozpoczęła pracę nad nową formułą EPS⁵², argumentując, iż dotychczasowe rozwiązania stawiają przed krajami współpracującymi znaczące wymagania, bez tworzenia należytej zachęty. Skuteczność EPS była ograniczona, gdyż kraje trzecie ponosiły koszty już w czasie implementacji programów, natomiast perspektywa zysków związanych ze ściślejszą współpracą z UE była oddalona. W obliczu tych trudności, w 2007 r. Komisja Europejska przedstawiła szereg propozycji dotyczących rozwoju EPS⁵³:

- dalsza integracja ekonomiczna poprzez ustanowienie pogłębionych stref wolnego handlu;
- zintensyfikowanie kontaktów międzyludzkich, w tym także wprowadzenie ułatwień wizowych;
- działanie na rzecz rozwiązywania konfliktów regionalnych (Nadniestrze, Górski Karabach, Osetia Południowa, czy Abchazja);
- współpraca sektorowa, także w zakresie energii;
- udział krajów EPS w programach i agencjach Wspólnoty;
- zwiększenie zakresu finansowania, w tym ustanowienie Sąsiedzkiego Funduszu Inwestycyjnego (*Neighbourhood Investment Facility*)⁵⁴.

⁵² Zob. *On Strengthening The European Neighbourhood Policy*, Komisja Europejska COM(2006)726, Bruksela 2006 r. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf).

⁵³ Zob. *A Strong European Neighbourhood Policy*, Komisja Europejska COM(2007)774, Bruksela 2007 r. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_en.pdf).

⁵⁴ Możliwość finansowania inwestycji w wybranych sektorach (przede wszystkim energetycznych) została na poziomie politycznym potwierdzona podczas posiedzenia Rady Unii Europejskiej 26 stycznia 2009 r. Także propozycje Komisji Europejskiej przedstawione w ramach Drugiego Strategicznego Przeglądu Energetycznego przewidują większe zaangażowania środków z programu *Trans-European Networks* na finansowanie inwestycji w krajach trzecich. Zob. m.in. notę prasową służby prasowej UE, pt. *Member States reinforce European Commission efforts to fund infrastructure projects in the EU neighbourhood* (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/128>).

Komisja Europejska zaproponowała także dalsze pogłębienie współpracy na zasadzie większego zróżnicowania, wynikającego z różnych aspiracji krajów współpracujących. EPS stała się instrumentem bardziej elastycznym i pozwalającym na relatywnie daleko idącą współpracę z najbardziej ambitnymi krajami partnerskimi. Dostrzeżono także konieczność wypracowania formuły współpracy wielostronnej, bazując na praktyce współpracy z krajami bałkańskimi. Doświadczenia tych państw wskazywały, iż regionalna współpraca wielostronna doskonale uzupełnia bilateralne porozumienia UE – kraj partnerski i skutkuje zwiększeniem skuteczności polityki zagranicznej UE⁵⁵.

Za sukces Polski uznać można uwzględnienie w ramach EPS bardziej elastycznego podejścia do wybranych partnerów oraz otwarcie drogi do szerszej współpracy regionalnej. Takie podejście Komisji Europejskiej stworzyło podwaliny dla propozycji Unii dla Śródziemnomorza oraz dla Partnerstwa Wschodniego – nowej inicjatywy wzmacniającej wymiar wschodni polityki zagranicznej UE.

Analiza wymiaru finansowego EPS uwidacznia szersze zaangażowanie UE na rzecz aktywnej polityki wschodniej i potwierdza polityczną wolę nadania nowej dynamiki stosunkom z państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. W ramach obowiązującego od 2007 r. Europejskiego Instrumentu Partnerstwa i Sąsiedztwa (*European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI*)⁵⁶ zwiększono alokację środków⁵⁷ dla sześciu wschodnich krajów EPS, tj. Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdowy, Ukrainy oraz dla Rosji⁵⁸. Zmniejszyła się także dysproporcja między kwotą przeznaczoną na wsparcie południowych sąsiadów Europy a tą przewidzianą na programy pomocowe dla krajów wschodnich. Jednocześnie uzgodniono, iż w latach 2007–2010 na jedno euro wydane na państwa Europy Wschodniej przypadną więcej niż trzy euro wydane na państwa południa, co wydawało się maksimum tego, co Polska może uzyskać. Mimo zmniejszenia dysproporcji w alokacji środków, powyższe proporcje realnie odzwierciedlały rolę polityki wschodniej w całej polityce zagranicznej UE.

W ciągu pięciu lat od rozszerzenia o kraje Europy Środkowej polityka wschodnia UE – przynajmniej w sferze deklaracji – przeszła znaczącą ewolucję, czego wyrazem są nowe instrumenty współpracy zawarte w EPS. W dużej mierze polityka wschodnia UE

⁵⁵ Zob. J. Muś, *Doświadczenia współpracy regionalnej na Bałkanach Zachodnich, a nowy obraz wymiaru wschodniego EPS*, „Biuletyn Analiz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej” 2008 r., nr. 21, s. 156.

⁵⁶ ENPI był nowym instrumentem finansowym, który spełniał wymagania postawione przed samą EPS, m.in. warunkowość, elastyczność, całościowość.

⁵⁷ W ramach programu *Technical Assistance for Commonwealth of Independent States (TACIS)*, który do roku 2007 stanowił podstawę programów pomocowych, m.in. dla krajów Europy Wschodniej, na całą WNP i Mongolię przeznaczono w latach 2000–2006 3,1 mld euro. ENPI przewidywał na lata 2007–2013 4 mld euro tylko dla sześciu wymienionych krajów i Rosji. Źródło: K. Pełczyńska-Nałęcz, M. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 11.

⁵⁸ Rosja mimo rezygnacji z uczestnictwa w EPS, otrzymywała środki w ramach ENPI. Mimo znaczącego wzrostu środków przeznaczonych na programy pomocowe dla innych krajów Rosja otrzymywała w porównaniu do lat ubiegłych zdecydowanie mniej środków, co można oceniać jako skutek polepszającej się sytuacji ekonomicznej Rosji oraz przesunięcia akcentów w polityce zagranicznej UE.

stała się zbieżna z postulatami podnoszonymi przez „nowe” kraje Wspólnoty, co spowodowało, iż Polska skuteczniej mogła wykorzystywać członkostwo w Unii jako narzędzie realizacji swych interesów w krajach partnerskich w Europie Wschodniej i Południowym Kaukazie. Należy jednak podkreślić, iż w okresie 2004–2009 nie nastąpiło jeszcze pełne przełożenie deklaracji politycznych na rzeczywiste działania UE w zakresie polityki wschodniej.

Działalność Polski na forum UE

Działalność Polski na forum UE związana była ściśle z celami polskiej polityki zagranicznej. W wymiarze wschodnim pozostawały one przez ostatnie lata niemal niezmiennie. W zakresie idei dążono do rozszerzenia strefy wartości, takich jak wolność wyboru, wolność prasy, czy wolność konkurencji gospodarczej, na sąsiednie kraje Europy Wschodniej, przede wszystkim Ukrainę i Białoruś, państwa o fundamentalnym znaczeniu dla polskiej polityki zagranicznej. Kwestią priorytetową stała się demokracja tego obszaru. Przyjęto, iż w tym celu konieczne jest przedstawienie tym krajom europejskiej alternatywy, co w ramach UE oznaczało stworzenie ram instytucjonalnych umożliwiających pogłębioną współpracę oraz aktywne wspieranie europejskich aspiracji poprzez stopniową integrację ze strukturami unijnymi. Za pochodną tych dążeń oraz polityki balansowania wpływu Rosji na obszarze WNP można uznać postulat zmniejszenia zależności UE od dostaw surowców z Rosji. W tym kontekście rozwinięciu uległa polska strategia wobec krajów Kaukazu Południowego – potencjalnych krajów tranzytowych (Gruzja) i krajów dostawców (Azerbejdżan) surowców energetycznych z basenu Morza Kaspijskiego. W szerszej perspektywie realizacja tych postulatów wymagała od UE nadania wyższego priorytetu wymiarowi wschodniemu unijnej polityki zagranicznej.

Pierwsze próby wpłynięcia na kształt polityki wschodniej UE Polska podjęła jeszcze przed włączeniem w struktury europejskie w 2003 r., kiedy przedstawiono ideę tzw. Wymiaru Wschodniego. Polska propozycja nie zyskała jednak aprobaty unijnych partnerów i innych państw regionu. Polityka wschodnia UE początkowo nie odzwierciedlała zgłaszanych przez Polskę uwag, by jednak z czasem ewoluować w pożądanym przez Polskę kierunku. Poza rozwojem sytuacji geopolitycznej, wpływ na proces zmian miały uporczywe zabiegi Warszawy. Polska konsekwentnie prezentowała swoje stanowisko na forum unijnym, a polskie argumenty padały na coraz bardziej podatny grunt.

Dużą w tym także zasługą coraz większego „europejskiego” doświadczenia „nowych” krajów członkowskich.

Kolejną po Wymiarze Wschodnim całościową, acz w swych założeniach skromniejszą inicjatywą przedstawioną przez Polskę na forum UE było Partnerstwo Wschodnie. W 2008 r. Polska i Szwecja wyszły z propozycją⁵⁹, która miała stanowić uzupełnienie i rozwinięcie EPS i wprowadzić równowagę pomiędzy wymiarem południowym i wschodnim polityki zagranicznej UE. Partnerstwo, formalnie obejmując wszystkie kraje członkowskie UE, zakładało istnienie dwustronnych, wielostronnych, a także regionalnych form współpracy z sześcioma państwami regionu: Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią⁶⁰, Gruzją, Mołdową, Ukrainą. Polska, nie rezygnując z postulatu przedstawienia Ukrainie perspektywy członkostwa, zaproponowała rozwój współpracy na poziomie roboczym. Jednocześnie przedstawiona koncepcja w całości opierała się o priorytety wyznaczone przez EPS i pozostawała otwarta na współpracę z Rosją. Po akceptacji ogólnych ram propozycji przez Radę Europejską, Komisja Europejska przedstawiła w grudniu 2008 r. główne założenia do programu Partnerstwa Wschodniego⁶¹.

Propozycje Komisji, wpisując się w swym kształcie w EPS, wychodziły poza ramy tej polityki i dawały szansę nadania wymiarowi wschodniemu unijnej polityki zagranicznej szczególnego znaczenia. Partnerstwo Wschodnie stało się programem, który rysuje perspektywę nowego zdefiniowania relacji ze wschodnimi sąsiadami Unii i nadania im nowej dynamiki. Szczególnie ważny był czytelny sygnał na poziomie politycznym, który Unia wysłała swoim partnerom: „[...] do żywotnych interesów UE należy promowanie lepszych rządów i rozwoju gospodarczego poprzez zdecydowane zaangażowanie w stosunki z sąsiadami [...]”⁶², a „Polityka Unii względem tych państw musi być aktywna i jednoznaczna: Unia udzieli tym partnerom [uczestnikom Partnerstwa Wschodniego – przyp. autor] znaczącego wsparcia w staraniach zbliżenia się do UE oraz wszelkiej koniecznej pomocy [...]”⁶³. Mimo iż Komisja Europejska zakładała paralelność Partnerstwa Wschodniego i strategicznego partnerstwa z Rosją, region Europy Wschodniej staje się odrębnym adresatem unijnej polityki. Także na poziomie roboczym Partnerstwo w formule zaproponowanej przez Komisję miało nadać relacjom ze wschodnimi krajami partnerskimi nową dynamikę. Współpraca miała być realizowana w kluczowych wymiarach: rozwoju instytucji i demokracji, bu-

⁵⁹ Zob. *Propozycja Polsko Szwedzka - Partnerstwo Wschodnie*, <http://www.msz.gov.pl/Propozycja,Polsko-Szwedzka,19890.html>.

⁶⁰ W zależności od rozwoju sytuacji na Białorusi, przede wszystkim w kontekście poszanowania praw człowieka i demokracji reżimu.

⁶¹ Zob. *Partnerstwo wschodnie*, Komisja Europejska COM(2008)823, Bruksela 2008 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:PL:PDF>).

⁶² *Ibidem*, s. 17.

⁶³ *Ibidem*, s. 2.

dowy stref wolnego handlu, pogłębianiu bezpieczeństwa energetycznego oraz wzmożenia kontaktów międzyludzkich. Partnerstwo, będąc jednocześnie kompleksowym programem polityki wschodniej UE, mogło doprowadzić do zacieśnienia współpracy w regionie. W najlepszym wypadku Partnerstwo Wschodnie dawało szansę ustanowienia nowej przestrzeni politycznej, której osią będzie współpraca z Unią Europejską. Z perspektywy państw WNP oznaczałoby to fundamentalne przeniesienie akcentów w polityce zagranicznej.

Dobre przyjęcie propozycji Partnerstwa Wschodniego Polska zawdzięczała sprzyjającemu kontekstowi ogólnopolitycznemu i odpowiedniemu sformułowaniu propozycji. Po pierwsze, rosyjska polityka zagraniczna stała się bardziej asertywna, co przy jednoczesnym ograniczonym zainteresowaniu regionem USA (przynajmniej jeśli chodzi o Ukrainę i Białoruś) i coraz większej destabilizacji sytuacji politycznej krajów obszaru, wymusiło na Unii większą intensyfikację działań. Szczególne znaczenie miał konflikt gruzińsko-rosyjski, który jeszcze raz uwidoczniał, iż bezpieczeństwo UE zależy od stabilności państw sąsiedzkich. Po drugie, Polska odeszła od negowania strategicznego znaczenia wymiaru południowego europejskiego sąsiedztwa, co było źle przyjmowane w niektórych „starych” krajach członkowskich. Obawiając się, iż rozwój stosunków z państwami basenu Morza Śródziemnego wyhamuje proces rozwoju współpracy ze Wschodem, Polska dążyła do uznania przez Unię za strategiczny przede wszystkim region Europy Wschodniej. Bardziej zrównoważone podejście w tej kwestii, w tym przychylność wobec Unii dla Śródziemnomorza paradoksalnie zaowocowało większą otwartością partnerów unijnych do przyjęcia polskich priorytetów⁶⁴. Ponadto Polska przedstawiła ofertę lepiej przystosowaną do rzeczywistości Unii. Partnerstwo Wschodnie wpisywało się w priorytety wyznaczone przez EPS, kładło nacisk na współpracę w zakresie średnioterminowym, nie przesądzając o ewentualnym rozszerzeniu oraz nie przewidywało powoływania nowych instytucji unijnych. Wydaje się, iż spragmatyzowany poziom ambicji tej inicjatywy przyczynił się do jej sukcesu. Należy także docenić doświadczenie partnera szwedzkiego przy prezentowaniu Partnerstwa Wschodniego na forum UE. Z perspektywy pięciu lat członkostwa Partnerstwo Wschodnie było niewątpliwie największym sukcesem Polski w zakresie unijnej polityki zagranicznej.

Partnerstwo Wschodnie, będąc rozwinięciem EPS, daje szansę wzrostu zaangażowania zależnego od wzajemnych ambicji i podejmowanych działań. Dotyczy to krajów sąsiedzkich i krajów unijnych, które z oczywistych powodów różnie w ramach europej-

⁶⁴ W tym kontekście nie należy więc traktować Partnerstwa Wschodniego jako alternatywy i odpowiedzi na inicjatywę Unii dla Śródziemnomorza, gdyż wysiłki Prezydenta Francji N. Sarkozy'ego na rzecz krajów basenu Morza Śródziemnego zostały wykorzystane następnie w polskiej sprawie.

skiego sąsiedztwa lokują swoje strategiczne działania. W polskiej polityce zagranicznej szczególne znaczenie nadano Ukrainie. Po „pomarańczowej rewolucji” intensyfikacji uległy polskie zabiegi o ściślejszą integrację Ukrainy ze strukturami UE. Zaangażowanie UE pod naciskami Komisji Europejskiej podczas wydarzeń „pomarańczowej rewolucji” dawało nadzieję na możliwość nowego otwarcia w stosunkach UE–Ukraina. Optymizm potwierdzała także przyjęta w styczniu 2005 r. rezolucja Parlamentu Europejskiego⁶⁵ wzywająca do przedstawienia Ukrainie jasnej perspektywy europejskiej. Mimo poparcia ze strony Parlamentu Europejskiego, w kolejnych latach przywódcy Unii – pod wyraźną presją niektórych krajów UE-15 – nie doszli do konsensusu w sprawie uznania Ukrainy za przyszłego członka Unii. Zabiegi Polski nie doprowadziły dotychczas do przełomu w ogólnym myśleniu o członkostwie Ukrainy.

Wstąpienie Polski do UE przyniosło jednocześnie znaczący rozwój stosunków UE–Ukraina w zakresie programów pomocowych, wsparcia administracyjnego, czy współpracy sektorowej. Polska z jednej strony wpływała na pozostałe kraje UE przy podejmowaniu takich decyzji, jak ułatwienia w ruchu wizowym, z drugiej jako członek UE rozwijała programy bezpośredniej współpracy w dostosowywaniu administracji ukraińskiej do wymogów UE⁶⁶, co przekładało się na zbliżenie na linii UE–Ukraina. W obliczu braku politycznej woli rozpoczęcia długofalowego procesu integracji, nadzieje na większą skuteczność dawało podejmowanie konkretnych działań na rzecz współpracy Ukraina–UE. W tym kontekście znaczenie miało rozszerzenie stosunków z Ukrainą poza ramy wyznaczone przez Europejską Politykę Sąsiedztwa, co zawarto w propozycji Partnerstwa Wschodniego. Także w przypadku Mołdowy, przodującej we współpracy bliźniaczej z Polską⁶⁷, nowa oferta Partnerstwa Wschodniego miała wymierne znaczenie.

W odniesieniu do Ukrainy należy jednak zaznaczyć, iż droga tego kraju do Unii Europejskiej nie będzie ani łatwa, ani szybka i będzie to zapewne droga inna od polskiej. W tym zakresie nie należy oczekiwać diametralnych zmian wynikających z nowej umowy stowarzyszeniowej UE–Ukraina. Jak pokazuje przykład państw bałkańskich, zamieszczenie w takich umowach odniesienia do ewentualnego członkostwa jest raczej wyjątkiem niż regułą⁶⁸. Jednocześnie należy zauważyć, iż nowa umowa w swej strukturze i treści przypomina Układ Europejski podpisany m.in. z Polską w 1991 r.⁶⁹. Perspektywa

⁶⁵ Pkt 14 Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie wyników wyborów na Ukrainie z 13 stycznia 2005 r.

⁶⁶ Np. współdziałanie na rzecz budowania administracyjnych struktur integracji europejskiej na Ukrainie – list intencyjny z marca 2008 r.

⁶⁷ Szerzej na ten temat w rozdziale pt. *Wzmocnienie administracji publicznej*.

⁶⁸ Zdecydowanie większe znaczenie w zakresie uznania kraju za kandydata mają decyzje zapadające na Radzie Europejskiej, niż oparcie umowy stowarzyszeniowej na konkretnym artykule Traktatów UE. Zob. S. Rodin [w:] *The European Union and its Neighbours*, S. Blockmans, A. Łazowski (red.), Cambridge University Press, Cambridge 2006 r., s. 368.

⁶⁹ Zob. A. Mayhew, *Ukraina a Unia Europejska: Finansowanie przyspieszenia integracji*, Warszawa 2008 r., s. 99.

członkostwa Ukrainy zależy także – poza oczywistymi kwestiami geopolitycznymi – od zdolności absorpcyjnej UE. Można założyć, iż po przeprowadzeniu reform wewnętrznych kwestia członkostwa państw Europy Wschodniej znów stanie się przedmiotem szerszej debaty na forum unijnym. Jednocześnie trudno obecnie przesądzić o finalnym kształcie związków Ukrainy z UE w przyszłości.

Równie ważnym priorytetem w polskiej polityce zagranicznej ostatnich lat było dążenie do demokratyzacji Białorusi, co ma się w wymiarze długofalowym przyczynić do zacieśnienia związków tego kraju z Unią Europejską. Wobec notorycznego łamania przez Mińsk podstawowych praw człowieka działania Polski miały ograniczony wymiar. Członkostwo w Unii dało jednak Polsce i innym zainteresowanym „nowym” krajom członkowskim szansę przedstawić kwestię białoruską na forach unijnych. Symbolicznym tego odzwierciedleniem było powstanie w 2004 roku odrębnej delegacji ds. Białorusi w Parlamencie Europejskim. W 2006 r. Komisja Europejska przekazała stronie białoruskiej tzw. *non paper* pod tytułem „Co UE może zaoferować Białorusi?”⁷⁰, który pozostał bez odzewu władz Białorusi. Oferta ta miała być jednak ponowiona w najbliższych miesiącach i przedstawiać wymierne korzyści gospodarcze w zamian za postęp we wprowadzeniu demokratycznych reform. Takie zainteresowanie Komisji nie byłoby możliwe bez presji ze strony „nowych” państw członkowskich. Rozszerzona Unia z jednej strony zyskała za sprawą m.in. Polski wiedzę ekspercką na temat sytuacji na Białorusi, z drugiej jako bezpośredni sąsiad dysponujący wielomilionowym rynkiem mogła przedstawić realną ofertę pomocy w rozwoju gospodarczym. Działania tej skali nie były przed rozszerzeniem możliwe. Unia 27 państw w sposób bardziej aktywny spoglądała na sytuację na Białorusi i lepiej reagowała na niełatwe wyzwania. Często obecność w Brukseli przywódców demokratycznej opozycji dobrze obrazuje docenienie roli Białorusi w polityce zagranicznej UE⁷¹. W ramach wsparcia społeczeństwa obywatelskiego Unia wyasygnowała fundusze m.in. na uruchomienie niezależnego radia informacyjnego, czy na stypendia dla represjonowanych studentów. Partnerstwo Wschodnie – mimo iż wykluczało pełny udział Białorusi bez przeprowadzenia reform demokratycznych – przewidywało możliwość współpracy na poziomie technicznym i eksperckim. Co najważniejsze, w wymiarze geopolitycznym Unia stała się dla Białorusi przeciwwagą dla opartych na innych wartościach wpływach rosyjskich. Wstąpienie Polski do UE miało

⁷⁰ Zob. http://ec.europa.eu/external_relations/belarus/intro/non_paper_1106.pdf.

⁷¹ W 2006 r. Aleksander Milinkiewicz, były kandydat w wyborach prezydenckich i jeden z liderów białoruskiej opozycji demokratycznej, związany z ruchem „*Za Swobodu*”, został wyróżniony przez Parlament Europejski prestiżową nagrodą Andrieja Sacharowa, upamiętniającą przywódcę radzieckich dysydentów i laureata pokojowej Nagrody Nobla.

jednak także pewne negatywne implikacje dla społecznych relacji polsko-białoruskich. Reżim wizowy Schengen wprowadził utrudnienia w kontaktach międzyludzkich, a UE nie objęła Białorusi zliberalizowanym systemem wizowym – w odróżnieniu od Ukrainy, czy Rosji. Dla obywateli krajów partnerskich łatwość przekraczania granic ma szczególne, symboliczne znaczenie⁷².

Wraz ze wzrostem znaczenia polityki bezpieczeństwa energetycznego rozwinięciu uległa polska oferta wobec krajów Kaukazu Południowego (Gruzja, Armenia, Azerbejdżan). Kluczowe znaczenie w tym zakresie miały kryzysy w dostawach gazu z kierunku wschodniego na przełomie 2005/2006 i 2008/2009 roku. Rozszerzona Unia zdecydowanie dotkliwiej odczuła zaburzenia w dostawach gazu, gdyż większość „nowych” państw członkowskich praktycznie w 100% zależała od dostaw z jednego kierunku. Hegemonia dostawców rosyjskich na terenie państw Europy Środkowo-Wschodniej stała się więc wyzwaniem także dla całej Unii Europejskiej. Każde państwo członkowskie ponosi wprawdzie samodzielną odpowiedzialność za własne bezpieczeństwo dostaw, ale rozwiązania i działania na poziomie poszczególnych krajów okazywały się często niewystarczające lub wręcz prowadziły do zagrożenia bezpieczeństwa innych członków Unii. W zakresie polityki zagranicznej UE doszło, przynajmniej w sferze deklaracji, do rozwoju wspólnej polityki energetycznej. Plan działań drugiego strategicznego przeglądu energetycznego⁷³ wzmacniał politykę pozyskiwania surowców z krajów basenu Morza Kaspijskiego oraz postulował rozszerzenie Wspólnoty Energetycznej o Ukrainę, Mołdowę i Turcję. Partnerstwo Wschodnie zakładało dalszą intensyfikację relacji z partnerami z Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. Przewidywało się utworzenie platformy bezpieczeństwa energetycznego – nowego forum współpracy dwustronnej i wielostronnej, a także zawarcie w nowych umowach stowarzyszeniowych klauzuli współzależności energetycznej.

Trzeba zaznaczyć, iż proponowane przez Komisję rozwiązania nie były z polskiej perspektywy w pełni zadowalające, ale stanowiły istotny krok naprzód. Niestety z perspektywy rozszerzenia negatywnie należy ocenić brak skutecznej „europeizacji” polityki bezpieczeństwa energetycznego – kraje Unii nadal nie mówiły jednym głosem. Bilateralne porozumienia między krajami, jak w przypadku Gazociągu Północnego, czy Południowego (*South Stream*), mogą doprowadzić do zniwelowania wysiłków Komisji i niektórych państw członkowskich na rzecz dywersyfikacji źródeł dostaw surowców

⁷² Zob. rozdział *Bezpieczeństwo wewnętrzne i przystąpienie do strefy Schengen*.

⁷³ Zob. *Komunikat Komisji Europejskiej – Drugi strategiczny przegląd sytuacji energetycznej: plan działania dotyczący bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej*, Komisja Europejska COM(2008)0781, Bruksela 2008, UE <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0781:FIN:PL:PDF>.

energetycznych. W tym sensie oczekiwania, iż rozszerzenie Unii wzmocni pozycję Polski w rozmowach ze stroną rosyjską były nadmierne. Nie należy jednak przekreślać szans na lepszą współpracę krajów członkowskich w tym zakresie w przyszłości. Niewątpliwie argumenty „nowych” krajów członkowskich są rozumiane coraz lepiej, a realizacja wszelkich przedsięwzięć w sferze energetycznej jest skomplikowana i czasochłonna.

Podsumowanie

Przed 2004 r. politykę wschodnią UE definiowano przede wszystkim w oparciu o toczący się proces rozszerzenia o kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Przesunięcie granic Unii dalej na wschód doprowadziło do naturalnego wzrostu zainteresowania krajami Europy Wschodniej i wymusiło daleko idącą ewolucję unijnej polityki sąsiedztwa. Rozszerzenie Unii stało się więc impulsem do wypracowania nowej formuły wobec wschodnich krajów sąsiedzkich. Mimo początkowego ograniczenia tej polityki, w kolejnych latach jej znaczenie stopniowo rosło. Większa liczba stref współpracy nie przybliżyła jednak w sensie politycznym krajów Europy Wschodniej do perspektywy członkostwa. Polityka sąsiedztwa pozostała instrumentem pogłębiania współpracy i oddalania dyskusji o rozszerzeniu. Jednocześnie nawet w ograniczonych ramach EPS wiele deklaracji na poziomie politycznym nie znalazło swojego odzwierciedlenia w faktycznej działalności Unii. Z polskiej perspektywy wydaje się zasadne wprowadzenie, choćby na poziomie ogólników, zróżnicowania między sąsiedzkimi państwami śródziemnomorskimi, które nie aspirują do integracji z UE, a państwami Europy Wschodniej, które takie aspiracje mają. Dyskusja o ewentualnym rozszerzeniu jest jednak obecnie osobnym tematem europejskich rozważań, co Polska powinna umieć wykorzystywać do intensyfikacji współpracy w konkretnych dziedzinach. Obecne instrumenty, mimo pewnych niedoskonałości, dają wiele możliwości integracji krajów partnerskich. Polska musi przodować w promowaniu takiej współpracy – nie na zasadzie hasła, ale praktyki. Dobrym przykładem wydaje się być kwestia ułatwienia kontaktów międzyludzkich. Unia, pod wyraźnym przewodnictwem Polski, powinna znaleźć rozwiązanie w sprawie utrudnień w przekraczaniu granic przez obywateli krajów sąsiedzkich i dążyć do ustanowienia ruchu bezwizowego w regionie.

W ramach ograniczonej formuły kraje Europy Wschodniej uzyskały jednak swą podmiotowość i dzięki staraniom przede wszystkim „nowych” członków Unii są obecne

w europejskim dyskursie politycznym. Równolegle prowadzony jest dialog z Rosją, który jednak nie przesłania konieczności aktywnego działania Unii i krajów członkowskich na rzecz rozwoju stosunków dwustronnych z krajami wschodniego wymiaru polityki sąsiedztwa. Zabiegi na rzecz odejścia od zasady „*Russia first*” przyniosły wymierne efekty. Czynnikiem inicjującym zmiany w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa było znaczące przewartościowanie w polityce zagranicznej Rosji i przemiany polityczne w krajach sąsiedzkich. Jednak bez udziału państw Europy Środkowej, zwłaszcza w wymiarze narysowanym przez Partnerstwo Wschodnie, wymiar wschodni EPS byłby zdecydowanie słabszy. Należy podkreślić, iż Partnerstwo Wschodnie nie tylko daje szansę stworzenia nowych realiów współpracy z krajami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, ale także potwierdza rosnącą rolę Polski w procesie formułowania europejskiej polityki zagranicznej. Polska staje się coraz bardziej doświadczonym graczem na arenie unijnej i skuteczniej dba o swoje strategiczne interesy.

Dobre przyjęcie polsko-szwedzkiej inicjatywy potwierdza, iż Polska powinna skupić swoją działalność na rozwoju konkretnych programów współpracy, a nie angażować się w pustą dyskusję o powiększeniu Unii. Kluczowy moment dyskusji o ewentualnym rozszerzeniu na Wschód dopiero nadejdzie, a istniejące głębokie relacje będą silnym argumentem za stanowiskiem Polski i za kontynuacją polityki rozszerzenia. Także ze względu na poparcie dla akcesji w krajach partnerskich, Polska powinna więcej wagi przywiązywać do kwestii takich jak polityka wizowa, czy zacieśniona współpraca gospodarcza.

Współpraca regionalna

Rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 r. nie pozostało bez wpływu na współpracę w ramach ugrupowań regionalnych funkcjonujących w Europie Środkowo-Wschodniej i Południowo-Wschodniej: Grupy Wyszehradzkiej (GW) i Inicjatywy Środkowo-europejskiej oraz w regionie Morza Bałtyckiego – Rady Państw Morza Bałtyckiego. Przystąpienie do struktur unijnych państw należących do tych organizacji spowodowało pewne zmiany w ich założeniach programowych. W niektórych przypadkach rzutowało również na dynamikę ich działania i wpłynęło na nowy, odmienny od pozostałych organizacji, wymiar ich funkcjonowania. Najbardziej charakterystyczne zmiany zaszły w Grupie Wyszehradzkiej – w wyniku akcesji do struktur unijnych wszystkich członków ugrupowania nabrało ono charakteru wewnątrzunijnego. Pozostałe ugrupowania zachowały charakter „mieszany”, grupując zarówno państwa członkowskie UE, jak i państwa nienależące do Unii.

Czynnikiem przesadzającym o współpracy w ramach ugrupowań regionalnych jest poczucie więzi regionalnych. Kierują się nim nie tylko elity polityczne, ale jak wykazały przeprowadzone badania opinii publicznej, jest ono również ważne w odczuciu społecznym. Stanowi to dodatkowy argument przemawiający za przeanalizowaniem współpracy regionalnej. Zgodnie z badaniami opinii społecznej 25% Polaków odczuwa solidarność z krajami regionu Morza Bałtyckiego, 24% wskazuje na więzi Polski z Europą Środkowo-Wschodnią, a 18% uważa, że Polska jest silnie związana z Grupą Wyszehradzką⁷⁴. Warto jednocześnie podkreślić, że dla 40% Polaków dominujący okazał się związek Polski z Unią Europejską. Równocześnie jednak zwraca uwagę fakt, iż respondenci dostrzegli także pozostałe więzi o charakterze regionalnym czy organizacyjnym, co potwierdza celowość działań realizowanych w regionie.

⁷⁴ Szerzej na ten temat zob. M. Pilecka, *Współpraca w regionie Morza Bałtyckiego w świetle badań opinii publicznej*, „Biuletyn Analiz UKiE”, nr 19, Warszawa 2008 r.

Tabela 1. Skład Grupy Wyszehradzkiej, Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, Rady Państw Morza Bałtyckiego

Ugrupowanie	GRUPA WYSZEHRADZKA	INICJATYWA ŚRODKOWEUNIEJSKA	RADA PAŃSTW MORZA BAŁTYCKIEGO
Członkowie UE	Czechy, Polska, Słowacja, Węgry	Austria, Bułgaria, Czechy, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry, Włochy	Dania, Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Niemcy, Polska, Szwecja, Komisja Europejska
Państwa członkowskie nienależące do UE		Albania, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Macedonia, Mołdowa, Montenegro, Serbia, Ukraina	Islandia, Norwegia, Rosja
Państwa posiadające status obserwatora			Francja, Holandia, Słowacja, USA, Ukraina, Wielka Brytania, Włochy

Źródło: Zestawienie własne na podstawie: www.ceinent.org; www.cbss.st; www.videgradgroup.eu.

Zmiany w ugrupowaniach regionalnych po rozszerzeniu UE

Przystąpienie 1 maja 2004 r. do UE ośmiu państw Europy Środkowo-Wschodniej diametralnie zmieniło sytuację geopolityczną regionu. Nowe warunki wywarły wpływ na przededefiniowanie roli, celów i zadań ugrupowań funkcjonujących w regionie. Modyfikacje nie nastąpiły jednak w jednakowym stopniu we wszystkich organizacjach. Spośród trzech analizowanych ugrupowań niewątpliwie najciekawsze zmiany można odnotować w Grupie Wyszehradzkiej. Bezspornie rzutowało na to przystąpienie do UE wszystkich państw członkowskich tego ugrupowania.

Charakterystyczną cechą GW jest to, że przed rozszerzeniem przechodziła ona kilka kryzysowych sytuacji⁷⁵. Pomimo to po przystąpieniu do UE państwa członkowskie GW wyraziły wolę kontynuacji współpracy niezależnie od wyczerpania się katalogu do-

⁷⁵ Między innymi w 2002 r. dalsza współpraca w ramach ugrupowania stanęła pod znakiem zapytania. Kryzys był spowodowany ostrym konfliktem na tle dekrétów Beneša. W lutym 2002 r. Czechy i Słowacja nie przybyły na posiedzenie GW w Budapeszcie w proteście przeciwko „uwagom Victora Urbana, Premiera Węgier, sugerującego, że dekrety Beneša są niezgodne z członkostwem w UE”. Negocjacje akcesyjne z UE wykazały także brak spójności działań. Państwa GW prowadziły negocjacje indywidualnie, realizując swoje odrębne interesy. W okresie poprzedzającym akcesję do struktur unijnych nie koordynowano działań związanych z uzyskaniem członkostwa. Grupie Wyszehradzkiej nie udało się również wypracować spójnego stanowiska w sprawie przyszłości Unii. Ponadto GW przechodziła kryzys w związku z brakiem wspólnego stanowiska wobec promowanej ówczesnie przez Francję koncepcji tzw. twardego jądra UE oraz udziału w operacji irackiej. Zob. M. Dangerfield, *The Visegrad Group in the Expanded European Union: From Preaccession to Postaccession Cooperation*, „East European Politics and Societies”, vol. 22, №3, s. 647–648; J. Gajewski, *Polityka Polski wobec regionu środkowoeuropejskiego*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2005”, Akademia Dyplomatyczna MSZ, Warszawa 2005 r., s. 158.

tychczasowych strategicznych celów ugrupowania, jakim była integracja ze strukturami zachodnimi: z Unią Europejską i z NATO⁷⁶. Akcesja wszystkich państw GW do tych organizacji okazała się jednak czynnikiem inspirującym je do dalszej współpracy. O politycznej aprobacie dla funkcjonowania ugrupowania świadczy fakt zwiększenia w 2005 r. budżetu Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego do 3 mln euro, co oznaczało trzykrotne zwiększenie środków Funduszu w porównaniu z początkowym budżetem przyznanym w pierwszym roku jego utworzenia (w 2000 r.)⁷⁷.

W postakcesyjnej polityce Grupy Wyszehradzkiej można wyróżnić pewne elementy składowe odzwierciedlające fakt przystąpienia wszystkich jej członków do UE. Należą do nich:

- 1) podkreślanie konieczności umacniania tożsamości środkowoeuropejskiej w ramach UE,
- 2) europeizacja agendy,
- 3) wspieranie działań transformacyjnych Ukrainy, Mołdawii oraz państw Bałkanów Zachodnich w celu umożliwienia ich akcesji do UE.

Powyższe elementy były widoczne w programie działania ugrupowania od momentu rozszerzenia Unii. 12 maja 2004 r. Grupa Wyszehradzka, podczas sprawowania w niej prezydencji przez Czechy, przyjęła nową deklarację o współpracy czterech państw po ich przystąpieniu do Unii Europejskiej. Deklaracja podkreślała przede wszystkim wolę kontynuacji współpracy oraz konieczność umacniania tożsamości środkowoeuropejskiej w ramach UE, jak również poza jej granicami (w formule „GW+”)⁷⁸. Tożsamość środkowoeuropejska była aspektem podkreślanym od momentu powstania ugrupowania, jednak po 1 maja 2004 r. zyskała nowy wymiar. Państwa regionu rozpoczęły funkcjonowanie na płaszczyźnie unijnej, w której podejmowane działania często zależą od poparcia danej inicjatywy przez grupę państw podzielających stanowisko w danej sprawie. Państwa tego samego regionu często borykają się z tymi samymi bądź podobnymi problemami, co zwiększa prawdopodobieństwo zbudowania skutecznej koalicji. Stąd w minionym pięcioleciu wszystkie prezydencje Grupy Wyszehradzkiej stawiały sobie za cel wzmocnienie współpracy państw członkowskich ugrupowania w ramach UE.

Ponadto deklaracja wskazała na cel działania GW, który do 2009 r. pozostał niezmienny, a mianowicie na aktywne wspieranie procesu rozszerzenia UE w kierunku

⁷⁶ Por. P. Bukalska, *Nowa Grupa Wyszehradzka w nowej Unii Europejskiej – szanse i możliwości rozwoju*, „Punkt widzenia”, maj 2003 r., Ośrodek Studiów Wschodnich, <http://osw.waw.pl>

⁷⁷ M. Dangerfield, *The Visegrad Group in the Expanded European Union...*, *op.cit.*, s. 646.

⁷⁸ Postulat umacniania tożsamości GW wysunęła również prezydencja węgierska GW (2005–2006).

południowym i wschodnim⁷⁹. Po Czechach prezydencję przejęła Polska, która stanęła przed wyzwaniem określenia celów działania GW w latach 2004–2005 w nowych uwarunkowaniach. Polska nadała europejski ton agendzie wyszehradzkiej, podkreślając konieczność funkcjonowania GW w charakterze regionalnego forum dialogu na tematy europejskie. Przyjęto założenie, że formy i mechanizmy politycznej współpracy mają bazować na zasadzie efektywności i komplementarności wobec systemu unijnego w oparciu o taktyczne sojusze zawierane w celu realizacji określonych zadań. Priorytety polskiej prezydencji objęły dwa bloki programowe: z jednej strony kwestie stanowiące przedmiot negocjacji na płaszczyźnie unijnej – konsultacje w sprawie przyszłej perspektywy finansowej, współpracę w zakresie kwestii objętych porozumieniem z Schengen, uczestnictwo w kształtowaniu i implementacji nowej polityki sąsiedztwa UE. Drugi blok priorytetów ogniskował się na działaniach mających na celu wewnętrzne spajanie ugrupowania. Dotyczyły one współpracy sektorowej i regionalnej oraz wprowadzenia programów Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego⁸⁰. Tak więc w nowym postakcesyjnym okresie współpracy w ramach Grupy Wyszehradzkiej pierwsze prezydencje – czeska i polska – położyły nacisk na proeuropejski kierunek działania ugrupowania. Trend ten utrzymał się w omawianym okresie pięciu lat.

Kwestia europeizacji agendy nie budziła wątpliwości z oczywistych względów. Należy jednak zaznaczyć, że w tej materii nie nastąpiły jakieś diametralne zmiany w porównaniu z okresem przedakcesyjnym. Ponieważ wszystkie państwa członkowskie GW aspirowały do członkostwa w UE i prowadziły negocjacje w sprawie członkostwa, debatowanie nad kwestiami unijnymi miało również miejsce w okresie przedakcesyjnym. Po akcesji natomiast stopniowo wrastało zainteresowanie państw członkowskich GW wzajemnymi konsultacjami i współpracą w kwestiach europejskiej agendy⁸¹. Spowodowało to zwiększenie częstotliwości oficjalnych i roboczych spotkań odbywanych przez państwa członkowskie GW, również przy okazji spotkań organizowanych przez UE. W związku z ich rosnącą liczbą usprawnienie i poprawa transparentności mechanizmu wzajemnej współpracy zostały przyjęte za jeden z wiodących priorytetów prezydencji czeskiej w GW (2007–2008)⁸².

Kolejną konsekwencją procesu rozszerzenia była naturalna tendencja państw członkowskich GW – będących równocześnie członkami UE – do dzielenia się doświad-

⁷⁹ J. Gajewski, *Polityka Polski wobec regionu środkowoeuropejskiego...*, *op.cit.*, s. 158.

⁸⁰ *Programme for the Polish presidency of the Visegrad Group 2004/2005*, <http://www.visegradgroup.eu>.

⁸¹ *Zob. Programme for the Hungarian presidency of the Visegrad Group 2005/2006*, <http://www.visegradgroup.eu>. Podobnie *Czech Presidency of the Visegrad Group (June 2007–June 2008)*, <http://www.visegradgroup.eu>.

⁸² *Czech Presidency of the Visegrad Group...*, *op.cit.*

zeniami z zakresu transformacji i dostosowywania się do wymogów członkostwa w Unii z państwami wyrażającymi wolę przystąpienia do jej struktur. W związku z tym, Grupa Wyszehradzka kładła szczególny nacisk na umacnianie działań transformacyjnych na Ukrainie, w Mołdowie i w państwach Bałkanów Zachodnich oraz na wspieranie unijnych aspiracji tych państw⁸³.

W Inicjatywie Środkowoeuropejskiej (IŚE) po 1 maja 2004 r. nie nastąpiły żadne fundamentalne zmiany. Podobnie jak w okresie przedakcesyjnym realizowano zasadniczy cel ugrupowania, jakim było w szerszej perspektywie – przełamanie dwubiegunowego podziału Europy i wspieranie demokratycznych przemian oraz rozwoju gospodarczego w regionie, a w węższym wymiarze – przygotowanie do członkostwa w Unii i w NATO państw pozostających poza tymi strukturami. W momencie rozszerzenia w 2004 r. do Unii należało siedem państw IŚE. W 2007 r. liczba ta powiększyła się o Bułgarię i Rumunię. Oznacza to, że połowa państw należących do IŚE przynależy równocześnie do Unii Europejskiej. Pozostałe państwa, z wyjątkiem Białorusi, wyrażają zainteresowanie – nawet w odległej perspektywie – przystąpieniem do struktur unijnych.

Prounijna postawa państw zgrupowanych w IŚE wyraźnie rzutowała na założenia programowe i realizowane cele organizacji. Znalazła ona odzwierciedlenie w kierunku przyjętych działań. W okresie 2004–2008 nadal pozostawało nim wspieranie państw, które stawiają sobie za cel przystąpienie do struktur unijnych oraz do NATO. Wsparcia tego miały udzielać państwa, które osiągnęły już status członkowski w tych strukturach⁸⁴.

W 2007 r. po akcesji do UE Bułgarii i Rumunii podjęto działania mające na celu zreformowanie ugrupowania. W listopadzie 2007 r. na szczycie państw członkowskich w Sofii za główne cele działania IŚE uznano: „pogłębianie spójności regionalnej i współpracy państw członkowskich (niezależnie od ich postępów w integracji europejskiej), wspieranie zainteresowanych państw w ich staraniach o członkostwo w UE, ustanowienie instytucjonalnej współpracy z UE (Komisją Europejską) w implementacji jej programów oraz promocję społeczeństwa obywatelskiego jako katalizatora przemian demokratycznych”⁸⁵.

⁸³ Zob. Meeting of the Heads of Government of the Member States of the Central European Initiative, *The Central European Initiative: Facing the Challenges and Opportunities of the Enlarged Europe*. Declaration adopted by the Heads of Government at their Meeting on 26 November 2004, Portorož; *Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the Visegrad Group Countries*, 23 April 2008; *Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the Visegrad Group Countries, Sweden and Ukraine*, 23 April 2008; *Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the Visegrad Group Countries and Moldova*, 25 October 2007; *The Programme of Slovakia's presidency 2006/2007*; *Programme for the Hungarian presidency of the Visegrad Group 2005/2006*, <http://www.visegradgroup.eu>.

⁸⁴ Zob. Meeting of the Ministers of Foreign Affairs of the Member States of the Central European Initiative, *Final document*, Portorož, 25 May 2004; Meeting of the Ministers of Foreign Affairs of the Member States of the Central European Initiative, *Final document*, Tatranská Lomnica, 27 May 2005; Meeting of the Heads of Government of the Member States of the Central European Initiative, *Final document*, Tirana, 24 November 2006; Meeting of the Ministers of Foreign Affairs of the Member States of the Central European Initiative, *Chairman's Summary*, Sofia, 18 May 2007, <http://www.ceinet.org>.

⁸⁵ Por. *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Polski w świetle pięciu lat członkostwa w Unii Europejskiej-wymiar globalny i regionalny*, Ekspertyza przygotowana przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych na zlecenie UKIE, Warszawa 2008 r., s. 61.

Rozszerzenie stanowiło więc w IŚE czynnik sprzyjający skuteczniejszemu i szybszemu przygotowaniu państw pozostających poza strukturami unijnymi do członkostwa. Ten proces przygotowawczy przebiegał dwutorowo, z jednej strony nastąpiła intensyfikacja wzajemnej współpracy i wymiana doświadczeń na płaszczyźnie międzypaństwowej, z drugiej natomiast – pogłębianie współpracy z Komisją Europejską.

Zasadniczy cel działania Rady Państw Morza Bałtyckiego (RPMB) powstałej w 1992 r. stanowiło zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności w regionie poprzez promowanie demokracji, gospodarki rynkowej i społeczeństwa obywatelskiego, jak również wspieranie projektów zmniejszających różnice w rozwoju państw. Miała temu służyć współpraca w takich dziedzinach, jak ochrona środowiska i zrównoważony rozwój, energia, edukacja i kultura, rozwój gospodarczy i bezpieczeństwo cywilne. Po rozszerzeniu w 2004 r. nie doszło w tym zakresie do znaczących modyfikacji, debatowano nad rolą organizacji w nowych warunkach politycznych⁸⁶, jednak programowe spektrum działania nie uległo zasadniczej zmianie. W czerwcu 2008 r. RPMB przyjęła deklarację w sprawie reformy organizacji. Deklaracja definiowała długoterminowe priorytety działania, do których zaliczono ochronę środowiska (w tym zmiany klimatyczne), rozwój gospodarczy, energię, edukację i kulturę oraz bezpieczeństwo cywilne i wymiar ludzki. Priorytety te nie stanowiły jednak zasadniczego *novum*. Były one realizowane także na wcześniejszych etapach działania organizacji⁸⁷.

W minionym pięcioleciu pojawiły się natomiast różnice co do oczekiwań wobec priorytetyzacji dalszej współpracy: państwa skandynawskie dążyły do koncentracji działania na ochronie środowiska, podczas gdy nowe państwa członkowskie optowały za odrabianiem zaległości w rozwoju społeczno-gospodarczym, upatrując w RPMB szansę na rozwój innowacyjności, gospodarki i infrastruktury. Ponadto niektóre z państw skandynawskich były bardziej zainteresowane skoncentrowaniem uwagi RPMB na Wymiarze Północnym obejmującym współpracę między Unią i Rosją⁸⁸. Promowanie Wymiaru Północnego przyczyniło się do eliminowania ze współpracy bałtyckiej pewnych aspektów współpracy, np. dotyczących problematyki zdrowotnej czy transportu, ze względu na unikanie powielania zadań. W RPMB miały więc miejsce pewne zmiany, jednak były one nie tyle bezpośrednim rezultatem rozszerzenia, ile skutkiem realizacji określonych form współpracy w regionie koordynowanych przez UE.

⁸⁶ Por. *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Polski...*, op.cit., s. 37–39.

⁸⁷ *Declaration on the reform of the Council of the Baltic Sea States*, CBSS Ministers' Deputies Meeting, Riga, 3 June 2008, <http://www.cbss.st>.

⁸⁸ Wymiar Północny jest wspólnym projektem Unii Europejskiej, Islandii, Norwegii i Federacji Rosyjskiej dotyczącym Europy Północnej.

Polska w ugrupowaniach regionalnych po akcesji do UE

Grupa Wyszehradzka

Polska po przystąpieniu do UE opowiedziała się za kontynuacją współpracy wyszehradzkiej, mimo opinii, że po akcesji większą uwagę należy poświęcić rozwijaniu stosunków dwustronnych, wpisując je – na płaszczyźnie unijnej – w strategię budowy koalicji o zmiennej geometrii. Polskie przewodnictwo w GW w okresie 2004–2005 miało przynieść „odnowiony sens wspólnego działania, przede wszystkim w ramach Unii Europejskiej”⁸⁹. W jakim stopniu te założenia przełożyły się na realia? Czy uczestnictwo w Grupie umożliwiło zwiększenie możliwości realizacji polskich interesów?

Priorytety polskiego przewodnictwa w GW odpowiadały głównym wyzwaniom polityki Polski w regionie w następnych latach. Były to równocześnie kwestie znajdujące się na agendzie UE. Podobnie kształtowała się sytuacja przy ponownym przejściu przewodnictwa GW przez Polskę w okresie 2008–2009. Wśród priorytetów znalazły się tematy zbieżne z kierunkiem polskiej polityki europejskiej. W 2004 r. za priorytetowe Polska uznała m.in. pogłębienie współpracy z państwami objętymi programem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, zwiększenie zaangażowania GW na rzecz intensyfikacji negocjacji nowej umowy pomiędzy UE i Ukrainą, promowanie przedakcesyjnych przygotowań krajów Bałkanów Zachodnich, promowanie swobodnego przepływu osób, realizację idei „Zielonego Wyszehradu”.

Realizacji polskich interesów poprzez współpracę wyszehradzką sprzyjał fakt doceniania wzajemnego współdziałania w ramach UE przez wszystkich partnerów. Kluczowe pozostało zidentyfikowanie płaszczyzn wspólnego zainteresowania.

Pierwszą taką płaszczyznę stanowiły negocjacje Nowej Perspektywy Finansowej na lata 2007–2013. Podczas negocjacji Polska opierała się na współpracy wyszehradzkiej, jednak nie ograniczała się tylko do niej. Zasadniczą koalicję w tych negocjacjach stanowiło szersze grono, tzw. „grupa przyjaciół polityki spójności”, którą tworzyło dziesięć nowych państw członkowskich, Grecja, Hiszpania oraz Portugalia⁹⁰. Państwa GW natomiast intensywnie współpracowały na szczeblu roboczym podczas całego okresu trwania rokowań, co zaowocowało przyjęciem wspólnych deklaracji i przedłożeniem ich na różnych forach UE.

⁸⁹ Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2005 roku przedstawiona przez ministra spraw zagranicznych Adama Daniela Rotfelda na posiedzeniu Sejmu w dniu 21 stycznia 2005 r., „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2006”, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2006 r., s. 12.

⁹⁰ Belgia, Finlandia, Irlandia i Włochy posiadały status obserwatorów.

Państwa GW współpracowały również w zakresie wdrażania prawa wspólnotowego w zakresie Schengen. Na szczycie w październiku 2006 r. Polska mobilizowała partnerów z GW do solidarnego wywierania presji na dotrzymanie terminu rozszerzenia strefy w 2007 r. o wszystkie państwa GW. Podczas spotkań wysokiego szczebla manifestowano wspólne stanowisko w tej kwestii. Współpraca państw GW przyczyniła się do uruchomienia systemu przejściowego SISone4ALL, przełamania oporu Austrii postulującej utrzymanie kontroli granicznych także po 1 stycznia 2008 r., jak również usunięcia wątpliwości Niemiec związanych z kosztami budowy systemu przejściowego⁹¹.

Interesujące wydaje się spojrzenie na możliwości realizacji polskich interesów w odniesieniu do polityki wschodniej oraz obszaru Bałkanów Zachodnich. W omawianym okresie Polska zdecydowanie popierała kształtowanie prozachodniej orientacji państw położonych na wschód i południe od GW, postrzegając ją jako czynnik gwarantujący bezpieczeństwo i stabilność na kontynencie. Szczególne znaczenie przywiązywała też do wspierania prounijnych dążeń Ukrainy⁹², deklarując równocześnie wsparcie dla europejskich aspiracji państw Bałkanów Zachodnich⁹³. Stanowisko zajęte przez państwa GW było zbieżne z polityką Polski. Państwa GW zadeklarowały się, iż będą wspierać państwa pozostające poza Unią, a aspirujące do członkostwa⁹⁴. Szczególną uwagę zwraca w dokumentach programowych ugrupowania Ukraina, traktowana priorytetowo przez wszystkie prezydencje⁹⁵.

Grupa Wyszehradzka udzieliła również wsparcia dla zaakceptowanego przez Radę Europejską w 2008 r. polsko-szwedzkiego projektu Partnerstwa Wschodniego. Premierzy państw GW zadeklarowali poparcie dla tej inicjatywy zarówno na szczycie praskim w czerwcu 2008 r., jak i w Warszawie w listopadzie 2008 r. Wyrazili wtedy nadzieję na zapewnienie odpowiednich środków finansowych przez UE, koniecznych dla skutecznego wdrożenia projektu⁹⁶.

Negocjacje w sprawie pakietu klimatyczno-energetycznego stanowią kolejny przykład budowania koalicji w szerszej formule. Koalicja ta objęła zarówno państwa

⁹¹ Por. *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Polski...*, *op.cit.*, s. 46–47.

⁹² *Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2004 roku...*, *op.cit.*, s. 14; *Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2005 roku...*, *op.cit.*, s. 10. Szerzej na temat polityki Polski wobec Ukrainy I. Niemcezycki, *Polska i jej wschodni sąsiedzi. Raport „Pięć lat Polski w Unii Europejskiej”*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009 r.

⁹³ Szerzej na ten temat zob. M. Banat, U. Pałasz, *Polska w Unii Europejskiej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2006”, PISM, Warszawa 2006 r.; M. Banat-Adamiuk, *Aktywność Polski w Unii Europejskiej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2007”, PISM, Warszawa 2007 r.; Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów na zapytanie nr 1258 w sprawie wysłania polskiej misji politycznej do Serbii, Warszawa, 16 kwietnia 2008 r., <http://orka2.sejm.gov.pl>.

⁹⁴ Zob. deklarację przyjętą przez premierów państw GW w Kromierzyżu 12 maja 2004 r., <http://www.visegradgroup.eu>.

⁹⁵ Zob. Programy poszczególnych prezydencji i działalność Grupy Wyszehradzkiej na stronie <http://www.visegradgroup.eu>.

⁹⁶ Zob. *Press Release: Official Summit of the Prime Ministers of Visegrad Group Countries*, Prague, 15–16 czerwca 2008 r.; *Press Release of the Polish V4 presidency after the Official Summit of the Prime Ministers of the Visegrad Group Countries and Baltic States*, Warszawa, 5 listopada 2008 r.; <http://www.viegradgroup.eu>.

Grupy Wyszehradzkiej, jak i państwa bałtyckie (Litwę, Łotwę, Estonię) oraz Bułgarię i Rumunię. Ze względu na sprzeciw koalicjantów oraz Niemiec i Włoch, wyrażony podczas październikowego posiedzenia Rady Europejskiej w 2008 r., podjęto decyzję na szczycie grudniowym o rozpatrywaniu kwestii pakietu nie większością kwalifikowaną, lecz w formule jednomyślności. Umożliwiło to lepsze zrównoważenie pakietu i szersze uwzględnienie specyficznej sytuacji państw Europy Środkowo-Wschodniej⁹⁷.

Powyższe przykłady obrazują elastyczne podejście Polski do współpracy z partnerami z GW w celu realizacji polskich interesów. Na płaszczyźnie unijnej Polska nie traktowała Grupy Wyszehradzkiej jako wyłącznego koalicjanta, optując również w trudnych momentach w negocjacjach wymagających szerszego wsparcia, za budowaniem koalicji z udziałem pozostałych państw członkowskich UE zarówno „nowych”, jak i „starych”. W polityce wschodniej, zwłaszcza wobec Ukrainy, państwa GW często mówiły „jednym głosem”.

Inicjatywa Środkoeuropejska

Polska postrzegała Inicjatywę Środkoeuropejską jako narzędzie umożliwiające zapobieganiu podziałom po rozszerzeniu UE, zwłaszcza w świetle unijnej koncepcji „szerszej Europy” („Wider Europe”)⁹⁸. Za istotną uznawano zwłaszcza kwestię podtrzymywania ścisłych więzi z państwami pozostającymi poza strukturami zachodnimi i podtrzymywanie perspektywy ich integracji⁹⁹. Z tego względu Polska za najważniejsze uważała cele IŚE przyjęte w 2007 r. odnoszące się do wspierania procesu integracji państw Europy Wschodniej i Południowo-Wschodniej ze strukturami euroatlantyckimi. Duże znaczenie przywiązywano również do współpracy polskich podmiotów z partnerami z Europy Wschodniej (Mołdową, Ukrainą oraz w miarę możliwości z Białorusią) bazującej na projektach dofinansowywanych przez IŚE. Z polskiej perspektywy ważnym celem było także wspomaganie współpracy regionalnej z uczestnictwem państw członkowskich IŚE, m.in. przez przekazywanie polskich doświadczeń i polskiego *know-how* w ramach mechanizmów współpracy IŚE. Dla Polski nie bez znaczenia był fakt członkostwa w IŚE Białorusi. Jest to jedyna europejska struktura regionalna, której członkiem jest Białoruś. IŚE nawet poprzez współpracę o charakterze niepolitycznym promuje wartości i me-

⁹⁷ Premierzy Polski, Węgier, Czech, Słowacji, Litwy, Łotwy, Estonii, Bułgarii i Rumunii we wspólnej deklaracji przyjętej w październiku 2008 r. wezwali UE, aby „powstrzymała się od rozwiązań nieuwzględniających różnic w potencjałach gospodarczych państw członkowskich”.

⁹⁸ „Szersza Europa” – koncepcja opracowana przez Komisję Europejską; dotyczy polityki UE wobec Federacji Rosyjskiej, Ukrainy, Białorusi, Mołdowy, państw basenu Morza Śródziemnego (Algierii, Egiptu, Izraela, Jordanii, Libanu, Libii, Maroka, Syrii, Tunezji) oraz Autonomii Palestyńskiej.

⁹⁹ *Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2004 roku...*, *op.cit.*, s. 19.

chanizmy stanowiące podstawę funkcjonowania wszystkich państw demokratycznych. Tym samym stanowi wartościowy instrument oddziaływania na Białoruś. Z polskiego punktu widzenia ważne było także wspieranie przez IŚW pogłębiania przemian demokratycznych na Ukrainie i w Mołdowie¹⁰⁰.

W minionym pięcioleciu współpraca w ramach ugrupowania wpisywała się w cele polskiej polityki europejskiej i wschodniej. Ponadto poprzez współpracę w IŚE Polska miała możliwość nie tylko wspierania przemian ustrojowo-gospodarczych i dochodzenia do członkostwa w UE w zainteresowanych państwach, ale i kreowania swojego pozytywnego wizerunku w Europie.

Rada Państw Morza Bałtyckiego

Polskie działania dyplomatyczne koncentrowały się na niwelowaniu różnic gospodarczych i społecznych między państwami północno-zachodniego i południowo-wschodniego wybrzeża, jak również na wspieraniu przemian społeczno-gospodarczych wzdłuż granicy UE z Ukrainą, Białorusią i obwodem kaliningradzkim¹⁰¹. RPMB była przez Polskę postrzegana przede wszystkim jako narzędzie integracji gospodarczej i społecznej z państwami nordyckimi i bałtyckimi oraz instrument intensyfikacji kooperacji z Rosją i obwodem kaliningradzkim¹⁰². Jednocześnie należy zauważyć, że RPMB nie jest organizacją charakteryzującą się wysoką dynamiką działania, co zarówno dla Polski, jak i dla pozostałych państw członkowskich oznaczało potencjalnie niższą możliwość osiągnięcia wytyczonych celów¹⁰³.

W czerwcu 2004 r. Polska przejęła roczne sprawowanie prezydencji w RBMB, gdzie postulowała pogłębienie współpracy między RPMB a Komisją Europejską (zwłaszcza w zakresie realizacji planu działań Północnego Wymiaru UE na lata 2004–2006, realizacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz dialogu UE-Rosja). Postawiła sobie również za cel szersze włączenie w prace RPMB Ukrainy i Białorusi oraz rozszerzenie współpracy Rady z innymi ugrupowaniami regionalnymi z regionu bałtyckiego i skandynawskiego. Do najistotniejszych obszarów działania zaliczono współpracę regionalną i transgranicz-

¹⁰⁰ Por. *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Polski...*, op.cit., s. 61–63.

¹⁰¹ *Ibidem*, s. 42–43.

¹⁰² *Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2004 roku...*, op.cit., s. 19.

¹⁰³ W 2008 r. organizacja została skrytykowana przez „The Economist”. Podkreślono tam m.in., że RPMB zajmowałaby kluczowe miejsce w rankingu międzynarodowych organizacji wymagających zmian. „The Economist” zarzuca nielogiczne zasady członkostwa w organizacji, do której należą np. Norwegia i odległa Islandia (ze względu na status państw nordyckich), a nie należy niedaleko położona Białoruś. Cel działania organizacji określono jako niewyraźny, a samą organizację jako nieciekawą. Zauważono, że dla krytyków organizacji jej działalność jest stratą pieniędzy podatników. Zob. *The ideal international summit is a dinner party with a waiting list*, „The Economist”, 5 czerwca 2008 r., <http://www.economist.com>.

na, ochronę środowiska, rozwój współpracy gospodarczej, integrację społeczeństw oraz bezpieczeństwo cywilne¹⁰⁴. Za priorytetowe uznano więc obszary warunkujące bezpieczeństwo i stabilność regionu.

Udział Polski w RPMB zaliczano do jednego z czynników umożliwiających budowanie jej pozycji w regionie oraz na forum Unii Europejskiej i kształtowanie wizerunku państwa aktywnego, zaangażowanego w rozwiązywanie problemów istotnych nie tylko z punktu widzenia interesów Polski, ale i całej UE. Działanie Polski w RPMB było postrzegane również jako wsparcie i uzupełnienie dla współpracy w Europie Środkowo-Wschodniej. Polskie dokumenty programowe podkreślały wagę umocnienia pozycji Polski na osi Północ-Południe. Bardzo wyraźnie wskazał na ten aspekt minister spraw zagranicznych Stefan Meller w 2006 r. w informacji rządu na temat polskiej polityki zagranicznej. Podkreślił on polskie aspiracje do odgrywania roli łącznika współpracy w regionie środkowoeuropejskim i bałtyckim. Współdziałanie państw bałtyckich i skandynawskich miałyby służyć zwiększeniu skuteczności współpracy w Europie Środkowo-Wschodniej. Wzrost aktywności w tym kierunku postrzegano jako instrument służący realizacji zarówno celów związanych z kwestiami rozpatrywanymi na forum Unii, jak i polityki wobec Europy Wschodniej¹⁰⁵.

Dla Polski pretendującej do roli państwa aktywnego w formułowaniu polityki UE wobec Europy Wschodniej, istotne było zaangażowanie przedstawicieli państw tego regionu w prace RPMB. Postulat ten Polska realizowała podczas swojego przewodnictwa w RPMB, zapraszając na różne fora reprezentantów Ukrainy i Białorusi.

Na możliwości realizacji polskich interesów w RPMB rzutował brak zgody odnośnie do kierunku przyszłości współpracy w ugrupowaniu. Państwa skandynawskie były zdania, że część obszarów współpracy pozostaje obecnie w gestii UE i stąd ich skłonność do wspierania koncentrowania współpracy na stosunkach z Rosją w ramach Wymiaru Północnego. Sprowadzenie regionalnej współpracy bałtyckiej do płaszczyzny UE-Rosja budziło zastrzeżenia ze strony Polski, która uznawała za ważne rozwijanie dobrych stosunków z Rosją, jednak zależało jej również na włączeniu do współpracy bałtyckiej Ukrainy i Białorusi¹⁰⁶.

Ponadto należy podkreślić, że Polska od 2008 r. wykazuje zainteresowanie współpracą pod auspicjami unijnymi w ramach przygotowywanej Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego. Ze względu na szerokie instrumentarium i środki finansowe, jakimi

¹⁰⁴ *Priorities of Polish Chairmanship in the Council of the Baltic Sea States, 2004–2005*, <http://www.cbss.st>.

¹⁰⁵ Por. *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Polski...*, op.cit., s. 43.

¹⁰⁶ *Ibidem*, s. 57–58.

dysponuje Unia, Strategia może umożliwić pełniejszą realizację polskich interesów w regionie niż Rada Państw Morza Bałtyckiego¹⁰⁷.

Podsumowanie

Rozszerzenie UE w 2004 r. w sposób zróżnicowany wpłynęło na współpracę w regionie. W Grupie Wyszehradzkiej, ze względu na to, że wszyscy członkowie ugrupowania przystąpili do struktur unijnych, nastąpiło wzmocnienie mechanizmu konsultacji w kwestiach figurujących na agendzie unijnej oraz przeniesie uwagi z dążenia do uzyskania członkostwa w UE na wspieranie aspiracji unijnych państw pozostających poza Unią. W Inicjatywie Środkowoeuropejskiej analogicznie do okresu sprzed 1 maja 2004 r. działalność ugrupowania skupiała się na wspieraniu przemian demokratycznych i rozwoju gospodarczego w regionie oraz przygotowywaniu do przystąpienia do Unii i NATO państw nienależących do tych organizacji. W Radzie Państw Morza Bałtyckiego rozszerzenie uwidoczniło brak spójności wewnętrznej ugrupowania.

Polityka Polski w formule wielostronnej współpracy regionalnej została podporządkowana faktowi członkostwa w Unii Europejskiej i stanowi pochodną polityki Polski w strukturach europejskich. Z przeprowadzonej analizy wyłonił się obraz Grupy Wyszehradzkiej jako ugrupowania umożliwiającego w znacznym stopniu realizację interesów regionalnych w ramach UE, jak również realizację priorytetów polskiej polityki zagranicznej. Polska w swych działaniach nie ograniczała się jednak do trwałego koalicyjnego wiązania się z Grupą Wyszehradzką, w trudnych momentach budowano koalicje w szerszej formule angażujące zarówno „nowe”, jak i „stare” państwa członkowskie. Współpraca obejmowała również pozostałe państwa UE o zbliżonych stanowiskach. Działanie IŚE wpisuje się w szerszy kontekst polskiej polityki wspierania euroatlantycznych aspiracji państw nienależących do Unii Europejskiej i do NATO. Zbieżność celów działania ugrupowania z priorytetami polskiej polityki zagranicznej sprzyjała możliwości realizacji polskich interesów. W RPBM realizacja polskich interesów była utrudniona z uwagi na brak wewnętrznej politycznej spójności ugrupowania.

Współpraca w ramach Grupy Wyszehradzkiej, Inicjatywy Środkowoeuropejskiej i RPMB była traktowana przez Polskę jako czynnik przyczyniający się do umacniania

¹⁰⁷ Na temat Strategii zob. M. Kałużyńska, *Jakiej strategii potrzebuje region Morza Bałtyckiego?*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 19, Warszawa 2008 r., jak również: <http://www.strategia-baltyk.ukie.gov.pl>

tożsamości Europy Środkowej i zapewniający stabilność w całym regionie¹⁰⁸. Polskie członkostwo w ugrupowaniach regionalnych niewątpliwie stanowiło dodatkowy atut i wzmacniało naszą pozycję w Unii Europejskiej. Sprzyjała temu zarówno potencjalna, jak i realna możliwość znalezienia sprzymierzeńców w państwach regionu borykających się z podobnymi problemami.

Pomimo istnienia pewnych ograniczeń we współpracy wielostronnej powinna być ona nadal kontynuowana. Współpraca ta może stanowić istotny instrument wzmacniania polskiej pozycji w UE, pod warunkiem że będzie traktowana w sposób elastyczny. W najbliższych latach należy oczekiwać intensyfikacji współpracy z uwagi na sprawowanie prezydencji w UE przez trzy państwa regionu Europy Środkowo-Wschodniej, tj. Czechy (I połowa 2009 r.) oraz Węgry i Polskę (2011 r.).

Funkcjonowanie w UE znacznej liczby członków ugrupowań regionalnych oznacza istnienie potencjalnej siły lobbingowej zdolnej do forsowania określonych koncepcji korzystnych dla regionu. W minionym okresie pięciu lat znajdowało to wyraz między innymi w promowaniu procesu rozszerzenia UE oraz wspieraniu dążeń akcesyjnych państw nienależących do ugrupowania, jak również wywieraniu wpływu na kształt wschodniego wymiaru europejskiego sąsiedztwa. Doświadczenia wyniesione z członkostwa w ugrupowaniach regionalnych mogą również służyć lepszej konceptualizacji nowych inicjatyw unijnych, czego przykładem może być Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego.

¹⁰⁸ Por. *Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2005 roku...*, op.cit., s. 15.

Polska w zglobalizowanym świecie

W ostatnich dekadach procesy globalizacji na świecie uległy zasadniczemu przyspieszeniu. Stało się tak dzięki postępowi naukowo-technicznemu, rozwojowi komunikacji i transportu, liberalizacji handlu światowego i wielu innym czynnikom. W efekcie tych procesów agenda polityczna Unii Europejskiej (UE) zaczęła być w coraz większym stopniu kształtowana przez czynniki globalne. W przypadku wielu polityk UE zaczęto mówić o ich aspektach zewnętrznych, co obrazuje skalę przenikania procesu globalizacji na kierunek prac instytucji europejskich. Równolegle, wraz z rozszerzeniem zmieniło się postrzeganie zjawiska globalizacji i roli Unii Europejskiej w tym procesie. W świadomości społecznej niektórych mieszkańców Europy Zachodniej nastąpiła zmiana definicji UE – z tarczy, która chroni przed negatywnymi konsekwencjami globalizacji, UE stała się koniem trojańskim globalizacji, osłabiając państwo w wysiłkach na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa, zwłaszcza socjalnego¹⁰⁹. W efekcie percepcja globalizacji jest dziś w UE bardzo zróżnicowana¹¹⁰.

Wymiar polityczny i bezpieczeństwa

Polska wobec WPZiB/EPBiO¹¹¹

W okresie przedakcesyjnym Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (tzw. II filar UE) budziła relatywnie mało kontrowersji w Polsce. Zakładano, że poprzez przystąpienie do UE Polska uzyska dodatkowe instrumenty do realizacji głównych celów polityki zagranicznej, jakim było w szczególności wzmocnienie pozycji państwa

¹⁰⁹ P. Serafin, *Unia Europejska w przededniu wielkich debat*, „Biuletyn Analiz UKiE”, nr 17, luty 2007 r., s. 5.

¹¹⁰ Przykłady znacznego zróżnicowania ocen globalizacji podaje najnowszy Eurobarometr: z twierdzeniem, że UE pozwala efektywniej korzystać z pozytywnych aspektów globalizacji zgadza się np. 73% mieszkańców Danii i jedynie 35% obywateli Francji (i 54% Polaków). Cyt. za: *Standard Eurobarometer 70*, first results, fieldwork: październik–listopad 2008 r., grudzień 2008 r., s. 54.

¹¹¹ W rozdziale wykorzystane zostały materiały przekazane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

polskiego na forum międzynarodowym, zapewnienie bezpieczeństwa oraz współkształtowanie zasad funkcjonowania środowiska międzynarodowego. Gwarantować miał to międzyrządowy charakter współpracy, oparcie mechanizmów decyzyjnych na zasadzie jednomyślności oraz relatywna zbieżność celów WPZiB z polską polityką zagraniczną.

Dlatego też, przystępując do UE, Polska w pełni poparła strategiczne cele Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, którymi są m.in. umacnianie bezpieczeństwa Unii Europejskiej oraz bezpieczeństwa narodowego, popieranie współpracy międzynarodowej oraz rozwijanie i umacnianie zasad państwa i demokracji. Jednocześnie, w momencie akcesji Polska miała świadomość specyfiki tej polityki. WPZiB znajduje się dopiero w procesie kształtowania. Utrwalony był pogląd, że polityka Unii w tym obszarze jest często sumą narodowych interesów państw członkowskich i rywalizacji między nimi i nie zawsze jest skuteczna¹¹². Niezależnie jednak od tych braków, Polska aktywnie włączyła się w prace UE w zakresie WPZiB, postrzegając udział w tej polityce przez pryzmat wielu szans.

Akcesja do UE przyniosła zasadniczą zmianę w polskiej polityce zagranicznej, zarówno poprzez poszerzenie kierunków zainteresowania, jak też otwarcie możliwości współdecydowania o WPZiB. Udział w WPZiB dał polskiej polityce zagranicznej globalną perspektywę. Ze względu na doświadczenie, wiedzę i zdolności oraz interesy, Polska w latach 2004–2009 kierowała się określonymi priorytetami, do których zalicza się Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO), stosunki transatlantyckie, politykę wschodnią i politykę sąsiedztwa, a także zapewnienie pełnego udziału we współpracy UE z innymi regionami świata. Jednocześnie Polska uczestniczyła w definiowaniu polityki UE w stosunku do regionów i krajów, wobec których polska polityka zagraniczna do tej pory nie była – ze względu na ograniczone środki i instrumenty oddziaływania – szczególnie aktywna.

Członkostwo Polski w UE, a zwłaszcza uczestnictwo w mechanizmach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, wyposażyło ją w nowy, cenny instrument koordynacji interesów europejskich w aspekcie zewnętrznym oraz dodatkowy, ważny instrument realizowania zewnętrznych interesów Polski. W miarę nabierania doświadczeń w zakresie funkcjonowania WPZiB Polska coraz lepiej wykorzystywała swój znaczący potencjał polityczny wynikający m.in. z faktu przynależności do grona szóstki największych państw Unii Europejskiej. Istnieją wręcz przesłanki, by sądzić, że po pięciu latach członkostwa polska dyplomacja dysponuje już tzw. pamięcią instytucjonalną, czyli

¹¹² A. Harasimowicz, P. Żurawski vel Grajewski, *Korzyści i koszty przystąpienia Polski do UE na odcinku Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, [w:] *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003 r., s. 207.

znajomością procedur oraz instytucjonalnych i finansowych implikacji podejmowanych decyzji. Świadczy o tym na przykład inicjatywa „Partnerstwa Wschodniego”, którą można uważać za największy sukces Polski oraz dowód na to, że potrafi ona skutecznie wykorzystać instrumenty WPZiB dla realizacji priorytetów swojej polityki zagranicznej¹¹³.

W trakcie pierwszych pięciu lat funkcjonowania w UE Polska budowała swój wizerunek jako państwa konstruktywnie zaangażowanego w rozwój koncepcyjnego i operacyjnego wymiaru WPZiB (w tym m.in. poprzez aktywny udział w rewizji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa). Co ważniejsze, mimo tradycyjnego zaangażowania w tworzenie polityki wschodniej UE, Polska nie była postrzegana wyłącznie jako państwo zainteresowane jednym kierunkiem rozwoju polityki zewnętrznej UE (*single issue country*). Przyczyniał się do tego udział Polski w dyskusjach na takie tematy, jak: Bałkany Zachodnie (m.in. w zakresie spraw związanych ze statusem Kosowa, przestrzeganiem zasady warunkowości w negocjacjach UE z Serbią oraz Bośnią i Hercegowiną), Afganistan (m.in. odnośnie do wzmocnienia zaangażowania UE w tym kraju, praktyczny rozwój współpracy UE–NATO w terenie), Afryka (m.in. w kwestiach zaangażowania w działania UE na terytorium Demokratycznej Republiki Kongo, Czadu oraz w reformę sektora bezpieczeństwa), nieprolifracja (m.in. w ramach kontroli eksportu, embarga na sprzedaż broni do Chin, irańskiego programu jądrowego), a także kwestie horyzontalne (m.in. dotyczące statusu specjalnych wysłanników UE, statusu Międzynarodowego Trybunału Karnego).

Polska aktywnie uczestniczyła w dyskusji na temat konieczności kontynuacji polityki rozszerzenia UE, a w konsekwencji – otwarcia negocjacji akcesyjnych z Turcją i Chorwacją. Wraz z rozpoczęciem negocjacji Polska udzielała wsparcia dla podtrzymania tempa i jakości negocjacji akcesyjnych na wszystkich poziomach współpracy UE (formalnych i nieformalnych). Wielokrotnie występowała po stronie państw kandydujących w sytuacjach zagrożenia spowolnieniem lub zablokowaniem negocjacji akcesyjnych (np. podczas posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2006 r. – debata w sprawie niewywiązania się Turcji z zobowiązania dotyczącego ratyfikacji Protokołu Dodatkowego do Umowy Ankarskiej oraz w 2008 r. podczas wielu dyskusji związanych z blokowaniem negocjacji Chorwacja–UE przez Słowenię). Dzięki takiej postawie członkostwo Polski przyczyniło się do kształtowania pozytywnego wizerunku naszego państwa jako zwolennika dalszych rozszerzeń i umacniania związków UE z sąsiadami, a tym samym umacniania bezpieczeństwa i współpracy w Europie.

¹¹³ Więcej na temat udziału Polski w tworzeniu polityki wschodniej UE w rozdziale: *Polska i jej wschodni sąsiedzi*.

Rozszerzenie UE w 2004 r. nie stworzyło w obszarze WPZiB nowej linii podziału na „stare” i „nowe” kraje członkowskie. Nowi członkowie „zasilili” niejako istniejące już w łonie Rady UE nieformalne grupy interesów. I tak Polska znalazła się w grupie państw popierających ściślejszą współpracę UE z NATO (wraz z Wielką Brytanią, Holandią, Danią), promujących bardziej asertywną postawę UE wobec Rosji (wraz z Wielką Brytanią, Szwecją, Litwą, Łotwą, Estonią i Czechami), opowiadających się za ścisłym przestrzeganiem zasady warunkowości w relacjach z krajami bałkańskimi (wraz z Wielką Brytanią, Holandią, Szwecją).

Dotychczasowe pięć lat członkostwa Polski w UE to także okres współtworzenia polityki Unii w dziedzinie stosunków z USA. Dzięki m.in. polskim staraniom na agendzie rozmów transatlantyckich utrzymano kwestię amerykańskiego wsparcia dla państw w okresie transformacji leżących w Europie Wschodniej, a Komisja Europejska monitorowała kroki zmierzające do złagodzenia amerykańskiego reżimu wizowego dla obywateli rozszerzonej UE. Polska w latach 2008–2009 aktywnie uczestniczyła w pracach Unii ukierunkowanych na wzmocnienie dialogu ze Stanami Zjednoczonymi. Zapoczątkowana w 2008 r. w Awinion strategiczna dyskusja nad przyszłością współpracy Bruksela–Waszyngton przyczyniła się do rozszerzenia i skonkretyzowania politycznej agendy współpracy z nowymi władzami amerykańskimi (dokument na temat Partnerstwa Transatlantyckiego).

Wartość dodana udziału Polski we WPZiB jest również widoczna na przykładzie rosnącego partnerstwa z krajami szerokiego Bliskiego Wschodu. Polska wspierała działania UE na tym obszarze, zwłaszcza wysiłki państw członkowskich – stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ, w rozwiązaniu kwestii programu nuklearnego Iranu. Przyczyniła się do utrzymania zainteresowania UE i Komisji Europejskiej problemem odbudowy Iraku, zwiększeniem budżetu UE przeznaczanego na te cele.

Dzięki członkostwu w UE dostrzeżono również duże możliwości rozwoju stosunków Unii Europejskiej z krajami Azji, zwłaszcza ze strategicznymi partnerami UE, tj. Chinami, Japonią i Indiami oraz Koreą Południową. Ponadto, kierując się zasadą solidarności, Polska w ciągu pięciu lat obecności w UE w coraz większym stopniu angażowała się w działania na rzecz wzmocnienia obecności UE w Afryce. Najważniejszymi obszarami współpracy z państwami tego kontynentu były: stabilizacja, pomoc rozwojowa i humanitarna, promowanie praw człowieka, demokracji, państwa prawa i dobrego rządzenia. Polska aktywnie wspierała też wysiłki UE na rzecz pokojowego rozwiązywania konfliktów w Afryce. Dzięki członkostwu w UE Polska uzyskała możliwość wpływania

na tworzenie i implementację Strategii UE wobec Afryki. Od 2008 r. Polska uczestniczyła w 10 edycji Europejskiego Funduszu Rozwoju stanowiącego główny finansowy instrument pomocy rozwojowej UE w odniesieniu do krajów trzecich. Czyniła także starania, by działania funduszu były komplementarne wobec priorytetów coraz bardziej znaczącej polskiej pomocy rozwojowej.

Warto również odnotować nacisk ze strony polskiej w kwestii przestrzegania praw człowieka oraz rządów prawa. Szczególną aktywnością Polska wykazała się w staraniach na rzecz Białorusi, wspierając m.in. uruchomienie polskiej rozgłośni radiowej oraz przygotowania obserwatorów do wyborów prezydenckich na Białorusi w 2006 r. Polska zintensyfikowała starania na rzecz przyjęcia przez UE konkretnej strategii wobec tego państwa, podkreślając przy tym, iż UE traktuje Białoruś jako potencjalne wolne demokratyczne państwo i partnera w Europie. Zainteresowanie Polski postępowaniem w zakresie realizacji praw człowieka oraz rządów prawa nie ograniczało się jednak tylko do jej wschodnich sąsiadów: wspólnie z innymi państwami UE w ramach WPZiB Polska uważała kontynuację wsparcia dla procesów demokratycznych za konieczność również w odniesieniu do państw azjatyckich oraz afrykańskich (np. w Uzbekistanie oraz Zimbabwe).

Reasumując, w ciągu pięciu lat członkostwa Polska aktywnie uczestniczyła w WPZiB, umacniając swój wizerunek jako państwa popierającego politykę wybiegającą znacznie poza interesy narodowe (np. poparcie dla dalszego rozszerzenia UE, mimo potencjalnej możliwości zmniejszenia funduszy pomocowych dla Polski na rzecz przyszłych nowych członków). Szybko została postrzeżona jako adwokat ambicji europejskich państw pozostających poza granicami Unii, dzięki czemu państwa sąsiedzkie zostały w większym stopniu dostrzeżone jako ważny partner polityczny. Angażując się w kwestie globalne i współuczestnicząc w kształtowaniu polityki UE wobec świata, Polska zwiększyła szansę realizacji swoich interesów długoterminowych, potwierdziła też swoją skuteczność jako nowego państwa UE.

Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony

Priorytetowe znaczenie dla Polski w UE miał także aspekt bezpieczeństwa. Od momentu akcesji podstawy polityki bezpieczeństwa Polski opierały się nie na strategicznym partnerstwie ze Stanami Zjednoczonymi i członkostwie w NATO, ale również na współpracy w ramach WPZiB w Europejskiej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO)¹¹⁴.

¹¹⁴ M. Ziółkowski, *Polityka bezpieczeństwa Polski*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” PISM, 2007 r., s. 71.

W ciągu pięciu lat członkostwa w UE Polska aktywnie i konstruktywnie zaangażowała się w rozwój koncepcyjnego i operacyjnego wymiaru EPBiO. Odczuwając przyspieszoną i zacieśnioną integrację UE w sferze bezpieczeństwa jako potencjalne zagrożenie dla pozycji NATO w Europie, Polska początkowo sceptycznie postrzegała rozwój EPBiO w kierunku mechanizmu sojusznico-obronnego. Mimo początkowych zastrzeżeń, polskie stanowisko wobec rozwoju EPBiO stopniowo ulegało zmianie. Dotychczas wypracowany kształt EPBiO „odzwierciedla w dużym stopniu polskie postulaty, zyskał on więc akceptację Polski”¹¹⁵. Choć NATO jest wciąż uważane za główny instrument polskiej polityki bezpieczeństwa, Polskie członkostwo w UE jest dzisiaj rozumiane jako „oczywista gwarancja” bezpieczeństwa Polski¹¹⁶, a rozbudowa zdolności obronnych (wojskowych) nie jest już rozumiana jako konkurencja dla Sojuszu. Wręcz przeciwnie, znaczne zaangażowanie Polski w EPBiO uważane jest za zgodne z założeniem komplementarności i niesprzeczności współpracy wojskowej w UE z aktywnością w NATO¹¹⁷. Ponadto Polska podkreśla potrzebę kontynuacji wzmocnienia współpracy i koordynacji między NATO i Unią Europejską¹¹⁸.

Mimo wyżej opisanych wątpliwości, Polska już od momentu wstąpienia do Unii zaangażowała się w rozwój zdolności wojskowych Wspólnoty. Zadeklarowana w 2004 r. przez Niemcy, Słowację, Litwę, Łotwę oraz Polskę Grupa Bojowa UE ma osiągnąć gotowość w pierwszej połowie 2010 r. W grupie tej Polska odegra szczególną rolę, pełniąc funkcję „państwa ramowego”, tzn. koordynatora procesu przygotowania i ewentualnego operacyjnego wykorzystania tej jednostki. Podobnie w 2006 r. Polska wraz z Niemcami i Francją złożyła deklarację o utworzeniu do 2013 r. „Grupy Weimarskiej”, natomiast w 2007 r. Polska, Czechy, Słowacja i Węgry zapowiedziały utworzenie podobnej „Grupy Wyszehradzkiej” do 2015 r.¹¹⁹

Opowiadając się za aktywną polityką bezpieczeństwa w ramach UE, Polska w ciągu ostatnich 5 lat stale zwiększała również swoje zaangażowanie w operacje EPBiO. „Główną formą polskiej aktywności w Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, służącą rozwojowi zdolności wojskowych Unii i jej możliwości oddziaływania międzynarodowego, był udział w misjach zagranicznych”¹²⁰, m.in. w operacjach wojskowych i cywilnych UE.

Polska aktywnie wspierała obszary priorytetowego zaangażowania operacyjnego UE, do których zalicza się Bałkany, wschodnie sąsiedztwo UE oraz Bliski Wschód. Do

¹¹⁵ *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Polski w świetle pięciu lat członkostwa w Unii Europejskiej – wymiar globalny i regionalny*, ekspertyza przygotowana na zlecenie UKiE, PISM, Warszawa 2008 r., s. 8.

¹¹⁶ M. Madej, *Polityka bezpieczeństwa Polski (wymiar polityczno-wojskowy)*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” PISM, 2008 r., s. 57.

¹¹⁷ *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa...*, *op.cit.*, s. 8.

¹¹⁸ M. Madej, *op.cit.*, s. 56.

¹¹⁹ *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa...*, *op.cit.*, s. 8.

¹²⁰ M. Madej, *op.cit.*, s. 57.

pierwszych ważnych misji, których Polska podjęła się w ramach EPBiO była misja EUJUST LEX w latach 2005–2007. Jej celem była organizacja szkoleń dla Irakijczyków w ramach reformy wymiaru sprawiedliwości. Dużym zaangażowaniem Polska wykazała się również w operacji wojskowej UE w Bośni i Hercegowinie (BiH) EUFOR ALTHEA w 2006 r., w skład której weszło około 4,5 tys. żołnierzy, w tym 190 z Polski. Kontynuując swoje zaangażowanie w regionie, Polska wsparła wykwalifikowanym personelem również misję policyjną EUPM w BiH, która odgrywała ważną rolę razem z lokalnymi siłami bezpieczeństwa w walce z przestępczością zorganizowaną. Polscy eksperci stanowili najliczniejszą reprezentację w misji obserwacyjno-doradczej UE na granicy ukraińsko-mołdawskiej EUBAM trwającej od początku grudnia 2005 r. Misja ma charakter doradczy, a jej działalność na rzecz usprawnienia kontroli granicy pod względem przemytu i struktur przestępczych jest postrzegana jako istotny krok ku rozwiązaniu konfliktu w Naddniestrzu¹²¹.

Polityka polska wobec wybranych regionów pozaeuropejskich

Po wejściu Polski do UE stosunki z państwami trzecimi uległy redefinicji, umożliwiając otwarcie Polski na nowe dyskusje merytoryczne i przyczyniając się do skutecznego rozwoju stosunków bilateralnych. Nie ulega więc wątpliwości, że wstąpienie Polski w struktury UE wzmocniło jej pozycję na arenie międzynarodowej. Jej wpływ jest szczególnie zauważalny w kontekście stosunków z USA.

Choć w retrospekcji wkład Polski ukierunkował prace Unii na wzmocnienie dialogu ze Stanami Zjednoczonymi, polsko-amerykańskie stosunki początkowo spotkały się z negatywną reakcją czołowych państw członkowskich¹²². Reakcja ta wynikała przede wszystkim z intensywności współpracy Polski z USA w chwili przystąpienia do UE „dyktowanej udziałem w misji stabilizacyjnej w Iraku (dobiegła końca w październiku 2008 r.), zaangażowaniem w Afganistanie, poparciem dla «globalnej wojny z terroryzmem» oraz przedsięwzięć takich jak Inicjatywa Krakowska dotycząca przeciwdziałania proliferacji broni masowego rażenia (*Proliferation Security Initiative*), czy uczestnictwem w wyspecjalizowanych mechanizmach współpracy, np. inicjatywie na rzecz transformacji obronnej (*Defense Transformation Initiative*)”¹²³. Jednak zwiększone starania ze strony Polski, by kooperację polsko-amerykańską rozwijać równoległe ze wzrostem swego zaangażowania w funkcjonowanie tych obszarów polityki unijnej, wkrótce nadały stosun-

¹²¹ M. Ziółkowski, *op.cit.*, s. 76–77.

¹²² *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa...*, *op.cit.*, s. 20.

¹²³ *Ibidem*, s. 19.

kom UE–USA nową jakością. Skutkowało to „swoistą komplementarnością dwóch kierunków polityki bezpieczeństwa RP – atlantyckiego i europejskiego”¹²⁴.

Znaczącej aktywizacji uległy stosunki dwustronne Polski z państwami regionu Kaukazu Południowego i Azji Środkowej. Szczególną aktywność dyplomacja polska wykazywała w takich dziedzinach, jak: promowanie demokracji, wsparcie budowy państwa prawa, rozwój stosunków ekonomicznych, budowa nowych połączeń energetycznych. Swoje działania starała się też realizować w ramach organizacji subregionalnych (GUAM) i poprzez współpracę z partnerami unijnymi w instytucjach UE. Szczególne miejsce w polskiej polityce zagranicznej zajmowała Gruzja, jako państwo, które deklarowało wolę budowy trwałych instytucji demokratycznych, rządów prawa i chęć przystąpienia do struktur euroatlantyckich i europejskich.

Niekwestionowanym sukcesem polskiej dyplomacji było stopniowe uzyskiwanie w oczach UE pozycji wiarygodnego partnera, który chce i potrafi prowadzić z Rosją otwarty i pragmatyczny dialog na różne tematy, zabiegając przy tym o obronę własnych interesów. Opinie Polski na temat Rosji są nie tylko wysłuchiwanie przez unijnych partnerów, ale też mają coraz większy wpływ na kluczowe decyzje podejmowane przez instytucje UE w odniesieniu do FR.

Wartość dodana udziału Polski w kontekście polityki zagranicznej UE jest również widoczna na przykładzie rosnącego partnerstwa z krajami arabskimi. Najistotniejszą tendencją we współpracy Polski z państwami Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej po akcesji do UE było większe zaangażowanie w działania na rzecz rozwoju demokracji i promocji praw człowieka oraz intensyfikacja działań obliczonych na pokojowe rozwiązywanie konfliktów regionalnych. Wynika to przede wszystkim z realizacji podstawowych priorytetów polityki zagranicznej UE: promowania globalnego bezpieczeństwa i stabilności, wspierania procesów demokratyzacji, zaangażowania we współpracę rozwojową, wspierania trwałego wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju.

Relacje Polski z państwami Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej w kontekście UE są kształtowane przede wszystkim przez Europejską Politykę Sąsiedztwa oraz przez Proces Barceloński (od 13 lipca 2008 r. Proces Barceloński: Unia dla Śródziemnomorza – PBUŚ). Proces Barceloński stanowi wielostronną formułę współpracy UE z państwami położonymi w obszarze Morza Śródziemnego, której celem jest osiągnięcie gospodarczej integracji regionalnej oraz pokoju, stabilności i bezpieczeństwa w regionie eurośródziemnomorskim. Poprzez aktywny udział na forum PBUŚ Polska od 2004 r. współ-

¹²⁴ *Ibidem*, s. 20.

kształtowała unijną politykę wobec regionu stanowiącego dla wszystkich państw członkowskich UE źródło wyzwań, związanych zwłaszcza z dialogiem między cywilizacjami, nierozwiązanymi konfliktami w regionie, zmianami klimatycznymi, bezpieczeństwem energetycznym, problemami dotyczącymi migracji, zwalczaniem terroryzmu. Tym samym Polska potwierdzała zainteresowanie dalszym rozwojem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa również w jej wymiarze południowym.

Zaangażowanie Polski w podejmowanych przez UE próbach całościowego uregulowania konfliktu bliskowschodniego, a w szczególności poprzez działania UE na forum Kwartetu Bliskowschodniego (ONZ, UE, USA, Rosja), jak również inne przejawy aktywności UE w regionie¹²⁵ przyczyniały się do wzrostu roli Polski tak w regionie, jak i w samej Unii. Autonomia Palestyńska była jednym z państw priorytetowych w zakresie polskiego programu pomocowego. Obok wsparcia o charakterze humanitarnym, Polska oferowała programy szkoleń dla administracji (policja, dyplomaci), poprawy infrastruktury (zaopatrzenie w wodę pitną) etc. Priorytet ten jest zgodny z polityką UE, która jest największym donorem pomocy humanitarnej dla Palestyńczyków.

Przystąpienie Polski do UE wywarło również korzystny wpływ na stosunki z krajami Rady Współpracy Państw Zatoki (RWPZ), poczynając od istotnej zmiany wizerunku Polski, jako wiarygodnego partnera o rosnącej roli w Europie i świecie, kraju pod wieloma względami postrzeganego przez władze państw Zatoki jako wzorcowy dla naszego regionu i swoisty regionalny przyczółek dla planów zaktywizowania ich polityki zagranicznej. Jednak mimo przyłączenia się Polski w 2004 r. do zinstytucjonalizowanego dialogu UE z RWPZ, pozycja Polski w krajach RWPZ wciąż opierała się na stosunkach dwustronnych, a polskie uczestnictwo w UE stanowiło wyłącznie element ją wspierający.

W retrospekcji ostatnich pięciu lat nie ulega wątpliwości, iż przystąpienie do UE wpłynęło na zmianę wizerunku Polski jako państwa należącego do grupy rozwiniętych krajów Północy, przyczyniając się zarazem do zwiększenia zainteresowania Polską wśród państw bliskowschodnich. Zaangażowanie Polski w tym regionie pozostaje jednak umiarkowane w stosunku do potencjału możliwości, które mogłyby wynikać z intensyfikacji współpracy ze światem arabskim.

Członkostwo w UE stworzyło Polsce również możliwości dalszego poszerzenia stosunków z krajami Azji, zwłaszcza ze strategicznymi partnerami Unii: Chinami, Japonią, Indiami, Koreą Południową. Dyplomacja polska zyskała nowe instrumentarium

¹²⁵ Takie jak: udział w unijnej pomocy humanitarnej dla ofiar konfliktu w regionie, współdziałanie służb konsularnych państw członkowskich, zaangażowanie we wzmocnionej misji UNIFIL – ok. 7 tys. żołnierzy z UE, w tym 500 z Polski.

dialogu politycznego i kontaktów bilateralnych na różnych szczeblach. Ponadto akcesja Polski zaowocowała wyraźnym ożywieniem dialogu politycznego z państwami Azji i Pacyfiku, co przejawiało się wzrostem liczby wzajemnych wizyt na najwyższym szczeblu politycznym w stosunku do okresu sprzed 2004 r. Dogodną platformą dla intensyfikacji stosunków dwustronnych z wybranymi państwami regionu oraz do dialogu z Azją jako całością pozostaje udział Polski w procesie ASEM.

Aktywnością o charakterze polityczno-rozwojowym Polska wykazała się w regionie Azji Południowo-Zachodniej, a w szczególności w Afganistanie. Od początku wojny w 2001 r. zaangażowała się w proces stabilizacji, odbudowy i demokratyzacji tego państwa. Oprócz poważnego nakładu wojskowego w ramach misji NATO w Afganistanie, Polska okazała duże zainteresowanie kontynuacją poparcia dla odbudowy kraju, uczestnicząc w międzynarodowej konferencji w Londynie w 2006 r., gdzie wraz z innymi członkami Wspólnoty wyznaczyła łącznie około 2 mld euro celem wsparcia Pakietu dla Afganistanu (*Afghanistan Compact*) w latach 2007–2013. Pakiet ten określa kompleksowy plan reform w Afganistanie w dziedzinach bezpieczeństwa, zarządzania państwem, rządów prawa, praw człowieka, rozwoju społecznego i gospodarczego oraz strategii zwalczania narkotyków. Za ważną należy także uważać misję EUPOL (*European Union Police Mission*) w Afganistanie w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony mającej za zadanie wspieranie rozwoju afgańskich sił policyjnych i praworządności w tym kraju.

Od początku członkostwa w UE Polska była rzecznikiem intensyfikacji dialogu politycznego i współpracy z Ameryką Łacińską. Relacje Polski z państwami tego regionu są kształtowane przede wszystkim w ramach Porozumienia z Cotonou¹²⁶, dialogu pomiędzy UE a krajami Ameryki Łacińskiej i Karaibów oraz spotkań UE-MERCOSUR. Aktywnie uczestniczyła w spotkaniach szefów państw i rządów oraz ministrów spraw zagranicznych UE i Ameryki Łacińskiej i Karaibów, które są główną formą instytucjonalizacji dialogu międzyregionalnego. Brała również udział w dyskusji, a także wypracowaniu formatu spotkań na szczeblu ministrów spraw zagranicznych UE–Grupa z Rio odbywających się co dwa lata niezależnie od spotkań na szczycie przywódców UE–AŁiK. Na uwagę zasługuje wkład Polski w wypracowanie stanowiska UE w sprawie prowadzenia polityki dwutorowej wobec Kuby. Polska przywiązuje także duże znaczenie do rozwoju strategicznego partnerstwa UE–Brazylia, zawartego w lipcu 2007 r. oraz nawiązanego w 2008 r. strategicznego partnerstwa UE–Meksyk, których celem jest zdynamizowanie współpracy we wszystkich dziedzinach.

¹²⁶ Narzędziem preferencyjnego traktowania jest porozumienie z Cotonou zawarte w 2000 r. z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (ACP), które weszło w życie z dniem 1 kwietnia 2003 r.

Równolegle Polska rozwijała dwustronną współpracę z państwami Ameryki Łacińskiej i Karaibów. Zabiegała o rozwój dialogu politycznego na wysokim szczeblu, czemu sprzyjało członkostwo Polski w UE. Począwszy od 2007 r., jednym z elementów polskiej strategii wobec Ameryki Łacińskiej i Karaibów jest pomoc rozwojowa realizowana za pośrednictwem tzw. funduszu małych grantów (w 2007 r. wyniosła 491 tys., a w 2008 r. – 530 tys. PLN).

Niemniej ocena wpływu akcesji na zachodzące zmiany w kontekście politycznym w Ameryce Łacińskiej jest trudna, ponieważ implikacje akcesji są nie do oszacowania i wymagają dłuższej perspektywy czasowej. Jednocześnie należy podkreślić, że z uwagi na ograniczone interesy polityczne i gospodarcze działalność Polski, w szczególności w regionie Ameryki Łacińskiej, była dotychczas ograniczona i choć zainteresowanie współpracą z Polską w tym regionie znacznie wzrosło po jej akcesji do UE, to nie wywołało ono zasadniczej zmiany w tym zakresie. W 2009 r. procesy polityczne, gospodarcze i społeczne w regionie nie będą miały bezpośredniego wpływu na podstawowe interesy Polski.

Polska na forum wybranych organizacji międzynarodowych

Członkostwo Polski w UE miało wpływ na skuteczność realizacji polskich interesów także na forum organizacji międzynarodowych. Znalazło to odzwierciedlenie przede wszystkim we współpracy UE z Sojuszem Północnoatlantyckim (NATO). Mimo ograniczonych możliwości Polski w usuwaniu przeszkód dla „rozwoju współpracy instytucjonalnej NATO–UE” (wynikających np. z niechęci Turcji do udziału Cypru we wspólnych pracach) „stały i względnie zrównoważony wzrost zaangażowania Polski w działania UE i NATO”¹²⁷ umocnił jej pozycję w obu wymienionych organizacjach. Wzrost znaczenia Polski przejawiał się w możliwościach „wpływu na kierunki rozwoju EPBiO i NATO oraz ich współpracę, a w konsekwencji wzrost znaczenia Polski w regionie”¹²⁸. Zwiększając swoją działalność wojskową w kontekście UE w ostatnich dwóch latach (2006–2008), Polska w ramach idei komplementarności i niesprzeczności współpracy między UE a Sojuszem Północnoatlantyckim zintensyfikowała również swoją aktywność jako członek NATO, czego najlepszym dowodem jest misja ISAF w Afganistanie. Sprzeciwiała się jednocześnie tworzeniu struktur dowódczych i instytucjonalnych niezależnych

¹²⁷ *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwo...*, op.cit., s. 28.

¹²⁸ *Ibidem*, s. 28.

od NATO. Członkostwo w UE i współpraca w ramach EPBiO nie osłabiły więc pozycji Polski w NATO – wręcz przeciwnie – przyczyniły się do poprawy polskiego wizerunku oraz zwiększenia zasobów i zdolności wojskowych.

Nowa rola Polski jest odzwierciedlona również w formie i zasadach działania Polski na forum ONZ. Od momentu przystąpienia do UE Polska udzielała się na forum ONZ nie tylko w kontekście indywidualnie podejmowanych stosunków wielostronnych, ale również w ramach prac UE jako jednej z najbardziej liczących się i wpływowych grup państw funkcjonujących na forum ONZ¹²⁹. Mimo że, oddając reprezentację i wspólny głos prezydencji UE, Polska została pozbawiona możliwości bezpośredniego udziału w negocjacjach ONZ w różnych kwestiach, nie ulega wątpliwości, że po akcesji do UE zaangażowanie Polski wzrosło w globalnych kluczowych tematykach na forum ONZ¹³⁰. Jednocześnie, dzięki włączeniu się we wspólne prace UE na forum ONZ, Polska zyskała istotne korzyści, takie jak: reprezentację swych interesów przez jednego z najbardziej wpływowych aktorów na forum ONZ, jakim jest UE. Zyskała także bezpośredni dostęp do kluczowych informacji, w tym systematycznych kompleksowych raportów z przebiegu prac ONZ. UE ze względu na swoją pozycję na forum ONZ ma do nich znacznie łatwiejszy dostęp niż pojedyncze państwa. Ponadto Polska uzyskała możliwość wymiany uwag i opinii z partnerami z pozostałych państw członkowskich w UE w czasie spotkań koordynacyjnych¹³¹.

Podobne tendencje można odnotować również w przypadku zaangażowania w ramach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Członkostwo w UE ułatwiło Polsce przede wszystkim uzyskanie poparcia dla swoich wizji i celów, tj. kwestii demokratyzacji, rządów prawa, praw człowieka oraz zapobiegania konfliktom, co było możliwe przede wszystkim dzięki praktyce konsultacji wewnątrzunijnych i możliwości wypracowania przez członków Unii wspólnego stanowiska w sprawach poruszanych na forum OBWE. Mimo tego „dzięki szerszym możliwościom wypracowania wspólnego stanowiska w ramach UE (a więc i poparcia polskich propozycji), większych i bardziej zróżnicowanych zasobach Unii, lepszej efektywności jej działań, jak i zainteresowaniu Polski postęпами integracji europejskiej, w tym rozwojem WPZiB, coraz częściej preferowano współpracę w oparciu o struktury unijne niż w OBWE (np. w sprawie statusu Kosowa)”¹³². Choć pozostaje ona dla Polski strukturą uzupełniającą możliwości UE, to członkostwo UE nie zmieniło zasadniczo stosunku Polski wobec OBWE.

¹²⁹ K. Kukier, *Polska w ONZ – trendy i zmiany w kontekście pięciu lat członkostwa w UE*, ekspertyza przygotowana na zlecenie UKIE, Warszawa 2008 r., s. 5-7.

¹³⁰ *Ibidem*, s. 34.

¹³¹ *Ibidem*, s. 8-9.

¹³² *Ibidem*, s. 28.

Przystąpienie Polski do UE poszerzyło jej spektrum zainteresowań i wpływu w kontekście polityki zagranicznej. W rezultacie członkostwo w UE zaowocowało otwarciem na świat i aktywny udział Polski w „wypracowywaniu stanowiska UE w odniesieniu do najbardziej newralgicznych obszarów tematycznych i geograficznych”¹³³. Jednocześnie akcesja Polski przypadła na istotny okres w kształtowaniu WPZiB/EPBiO. Wykorzystując tę sytuację polityczną, Polska skutecznie starała się o ukierunkowanie zainteresowania pozostałych członków Wspólnoty na własne kwestie priorytetowe. Bez wątpienia pierwsze pięć lat członkostwa Polski w UE były dla niej korzystnym doświadczeniem.

Wymiar społeczno-ekonomiczny

Polska w ramach światowego rynku gospodarczego

Wraz z postępem procesu transformacji, Polska stopniowo zwiększała swą rolę w gospodarce światowej – w 2008 r. zajmowała 20. miejsce w świecie pod względem wysokości PKB (601,8 mld USD)¹³⁴. Udział Polski w światowym PKB liczonemu według parytetu siły nabywczej (PPP) wzrósł z 0,934% w 2003 r. do szacunkowej wartości 0,969% w 2008 r. Jednocześnie Polska zajmowała 26. miejsce w świecie pod względem obrotów handlowych¹³⁵, których łączna wartość wyniosła 301,5 mld USD (1,07% udziału w światowym handlu). W 2007 r. udział Polski w światowym imporcie wynosił 1%, zaś w eksporcie 1,1%¹³⁶.

W procesie globalizacji w odniesieniu do Polski istotną rolę odgrywa położenie geograficzne (przez Polskę przebiegają główne europejskie szlaki transportowo-handlowe: północ-południe i wschód-zachód) i silna pozycja w Europie Środkowo-Wschodniej, wśród nowoprzyjętych państw UE. Członkostwo w UE natomiast oznaczało dla Polski pozyskanie niezbędnych instrumentów pozytywnie wpływających na wzrost dynamiki stosunków gospodarczych z krajami trzecimi (zarówno w aspekcie inwestycyjnym, jak i wymiany handlowej). Te wszystkie czynniki decydowały o tym, iż Polska nie tylko w coraz większym stopniu korzysta z dobrodziejstw globalizacji, ale także musi podejmować działania na rzecz spełnienia kryteriów i wymagań niezbędnych do aktywnego udziału w gospodarce światowej.

¹³³ P. Świeboda, *Polska polityka europejska w latach 2004–2009. Priorytety, interesy, strategiczne wybory i sposób realizacji*, ekspertyza przygotowana na zlecenie UKiE, Warszawa 2008 r., s. 9.

¹³⁴ Źródło: informacja Departamentu Polityki Handlowej, Ministerstwo Gospodarki, 29 stycznia 2009 r.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ http://www.wto.org/english/news_e/pr520_e.htm#appendix_table1.

Jednym z mierników stopnia zglobalizowania gospodarki jest wartość inwestycji zagranicznych (BIZ) napływających do kraju. Statystyki wskazują, że w ciągu pięciu lat członkostwa nastąpił znaczny wzrost całkowitej wartości napływu BIZ do Polski z 32,21 mld euro w latach 1999–2003 do 50,72 mld euro w latach 2004–2007¹³⁷. Zwiększony napływ BIZ pochodził zarówno z państw członkowskich UE, jak i państw trzecich. W latach 1999–2003 napływ BIZ z krajów spoza UE stanowił 10,48% całkowitego napływu BIZ, a w okresie 2004–2007 zwiększył się do 14,46% całkowitego napływu BIZ do Polski¹³⁸. Niemniej wartość ta znacznie odbiegała od średniej unijnej, przykładowo udział napływu BIZ z krajów trzecich do UE-27 w latach 2004–2006 wyniósł 24%¹³⁹. W omawianym okresie głównymi inwestorami z krajów trzecich były Stany Zjednoczone, a ponadto Japonia, Korea Południowa, Kanada, Chiny, Singapur, Australia, Indie oraz kraje Ameryki Środkowej (patrz Tabela 1). Szacuje się, iż udział BIZ pochodzących z krajów trzecich mógł być większy, niż wskazują statystyki, ze względu na pośredni udział zarejestrowanych w innych państwach UE spółek powiązanych.

Tabela 1. Napływ z wybranych państw trzecich do Polski w latach 2003–2007

Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych z państw trzecich do Polski (mln EUR)						
Kraj/rok	2003	2004	2005	2006	2007	% udział w całkowitym napływie BIZ z państw trzecich w latach 2004–2007
USA	486,1	114,3	643,5	394,8	834,6	27 %
Japonia	147,9	150,0	239,3	253,7	191,6	11 %
Korea Pd.	290,9	167,7	-38,7	415,9	25,6	8 %
Kanada	1,5	4,1	7,0	60,9	386,4	6 %
Chiny	10,7	2,1	36,6	20,0	62,0	2 %
Singapur	28,0	7,4	2,1	92,0	-43,1	1 %
Australia	10,6	-7,1	6,5	-3,6	65,9	1 %
Inne	864,6	657,9	1 535,4	1 919,1	3 222,7	44%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2004 r.*, opracowanie NBP, Warszawa, grudzień 2005 r.; *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2007 r.*, opracowanie NBP, Warszawa, styczeń 2009 r.

¹³⁷ Szerzej na temat napływu BIZ do Polski w rozdziale: *Perspektywa makroekonomiczna*.

¹³⁸ W okresie 1999–2003 państwa trzecie określane są jako kraje spoza UE-15, a w okresie 2004–2007 jako kraje spoza UE-25. W okresie 1999–2003 napływ BIZ z 9 państw członkowskich UE, które przystąpiły razem z Polską do UE 1 maja 2004 r. wynosił 0,22 mld euro. Źródło: NBP, *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2004 r.*, Warszawa, grudzień 2005 r.; NBP, *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2007 r.*, Warszawa, październik 2008 r.

¹³⁹ Cyt. za: *European Union foreign direct investment yearbook 2008*, Eurostat, 2008 r., s. 12.

W okresie poakcesyjnym w wielu przypadkach Polska okazywała się konkurencyjna w pozyskiwaniu inwestycji zarówno z krajów trzecich, jak i z pozostałych państw członkowskich UE – i jak dotąd wciąż pozostaje dla zagranicznych inwestorów jednym z bardziej atrakcyjnych krajów regionu. Wynika to m.in. z niższych niż w Europie Zachodniej kosztów produkcji, taniej, lecz stosunkowo dobrze wykształconej siły roboczej, rosnącego stopnia zamożności społeczeństwa i dużego rynku krajowego, korzystnego położenia geograficznego pozwalającego w znaczny sposób ograniczyć koszty transportu. Ponadto znaczenie miały dobre perspektywy rozwoju dzięki pomocy z UE, a także wprowadzenie przepisów wspólnotowych dotyczących BIZ, które są uznawane za bardziej przejrzyste od stosowanych wcześniej w Polsce. Dobrą pozycję Polski potwierdzają także wyniki rankingu, opracowanego przez agencję konsultingową COFACE¹⁴⁰, z których wynika m.in., że w 2007 r. Polska – jako jeden z trzech krajów (w odróżnieniu od siedemnastu, które spadły w rankingach) – awansowała do kategorii A3¹⁴¹. Do czynników decydujących autorzy analizy zaliczyli przede wszystkim integrację z Unią Europejską i związaną z tym modernizację, a także dywersyfikację eksportu oraz wzmożony napływ BIZ do Polski. Można tu jednak wymienić także procesy prywatyzacji i restrukturyzacji gospodarki mające w efektywny sposób zaadaptować ją do potrzeb zglobalizowanego świata.

Kwestia atrakcyjności inwestycyjnej Polski w latach 2004–2009 znalazła również odzwierciedlenie w rankingach, chociaż nie wszystkie wskazują na jednakowe tendencje. Przykładowo, według raportu UNCTAD¹⁴², wśród nowych członków UE Polska w najefektywniejszy sposób przyciągała BIZ¹⁴³. Potwierdził to m.in. raport Ernst & Young, lokujący Polskę na 7. pozycji wśród państw europejskich¹⁴⁴. Europejska Federacja Pracodawców w 2007 r. przyznała Polsce 1. miejsce pod względem potencjału pracowników (obok Danii, Słowenii, Szwajcarii i Wielkiej Brytanii)¹⁴⁵. Natomiast z raportów *Business Competitiveness Index* wynika, że w przypadku Polski można zauważyć spadek konkurencyjności gospodarki – z 45. miejsca w rankingu w 2003 r. na 56. w 2007 r.¹⁴⁶. W rezultacie

¹⁴⁰ Grupa COFACE prowadzi działalność na rynkach międzynarodowych w zakresie ochrony, finansowania i zarządzania należnościami; <http://www.trading-safely.com>, <http://www.coface.com>.

¹⁴¹ Ranking przedstawiony jest w skali od A1 (wzorcowo, b. stabilna sytuacja ekonomiczna i polityczna), A2, A3, A4, B, C, do D (b. niestabilna sytuacja ekonomiczna i polityczna, kraj „wysokiego ryzyka” dla przedsiębiorczości). A3 – dotyczy państw o stosunkowo stabilnej sytuacji ekonomicznej i politycznej. Okresowe perturbacje mogą sporadycznie negatywnie wpływać na środowisko gospodarcze, jednakże nie mają długofalowego wpływu na korzystne warunki dla inwestycji i rozwoju przedsiębiorczości. Por. <http://www.trading-safely.com>.

¹⁴² United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), por. <http://www.unctad.org>.

¹⁴³ *World Investment Report, UNCTAD*; cyt. za: *Globalizacja gospodarki – wybrane cechy procesu*, niepublikowane opracowanie Ministerstwa Gospodarki (Departament Analiz i Prognoz), Warszawa, listopad 2007 r., s. 19.

¹⁴⁴ *Atrakcyjność inwestycyjna Europy 2007*, Ernst & Young, lipiec 2007 r., s. 5.

¹⁴⁵ *Federation of European Employers*, <http://www.fedee.com/countryratings.shtml>.

¹⁴⁶ *The Global Competitiveness Report 2007–2008*, World Economic Forum, cyt. za: <http://gcr07.weforum.org>.

część analityków stawia tezę, iż mamy obecnie do czynienia z procesem stopniowego spadku atrakcyjności Polski w sferze przyciągania BIZ.

W kontekście podsumowania 5 lat członkostwa Polski w UE z perspektywy globalnej warto podkreślić, że wraz z postępem gospodarczym i nadrobieniem dystansu rozwojowego Polska w coraz większym stopniu narażona jest na konkurencję ze strony takich krajów jak Chiny, Indie, Wietnam czy także Stany Zjednoczone. Sytuacja ta wynika przede wszystkim z niższych kosztów produkcji w krajach rozwijających się, a także – w przypadku USA – z większej dostępności nowoczesnych technologii. Tymczasem wraz z akcesją Polski do UE nastąpił wzrost stopnia zamożności społeczeństwa i wzrost oczekiwań pracowników w kwestii zrównania wysokości zarobków ze średnią unijną, ale nie odnotowano znaczącego wzrostu nakładów na edukację (w przeciwieństwie do takich krajów jak Indie, Chiny i Malezja, które zajęły trzy pierwsze miejsca w rankingu atrakcyjności dla BIZ w 2007 r.¹⁴⁷). Jest to niepokojące tym bardziej, że stopień innowacyjności jest jednym z ważniejszych kryteriów świadczących o konkurencyjności gospodarki.

Według rankingu KOF¹⁴⁸ w ubiegłym roku Polska mieściła się w pierwszej dwudziestce najbardziej zglobalizowanych państw na świecie (w raporcie za 2008 r. za najbardziej zglobalizowany kraj uznano Belgię, na 15. miejscu znalazła się Kanada, Polska zaś na 19.)¹⁴⁹. Jednakże już ranking z początku 2009 r. odnotował spadek Polski na 30. pozycję (m.in. za Libanem i Chorwacją, a przed Łotwą)¹⁵⁰. Można zatem sądzić, iż – mimo coraz mocniejszego włączania się Polski w struktury światowe i aktywnego włączania się w procesy globalizacyjne – w tej sferze wciąż pozostaje wiele do zrobienia.

Kierunki zmian w gospodarczych relacjach z partnerami

Dzięki akcesji do UE Polska dołączyła do grona państw tworzących wspólnie jedną z największych globalnych gospodarek. Członkostwo Polski w UE nadało nowy kształt stosunkom gospodarczym Polski ze światem, wzrosła tym samym rola aspektów ekonomicznych w polskiej polityce zagranicznej. Wraz z wstąpieniem do UE uległ zmianie charakter relacji handlowych Polski z państwami trzecimi. Wejście w strukturę o tak innowacyjnym w skali świata charakterze powiązań i stopniu integracji, jaką jest UE, oznaczało konieczność dostosowania polityki gospodarczej kraju do unijnych reguł. Jedną z konse-

¹⁴⁷ A.T. Kearney, *Global Services Location Index 2007*; cyt. za: *Globalizacja gospodarki – wybrane cechy...*, op.cit., s. 25.

¹⁴⁸ *Konjunkturforschungsstelle*, Swiss Economic Institute, <http://globalization.kof.ethz.ch/query/showData>.

¹⁴⁹ *Ibidem*, por. też raporty *Globalization Index*, <http://www.atkearney.com/>.

¹⁵⁰ 2009 KOF Index of Globalization, http://globalization.kof.ethz.ch/static/pdf/rankings_2009.pdf.

kwencji było objęcie Polski wspólną taryfą celną, co w praktyce oznaczało, że wraz z akcesją Polski do UE kwestie regulacji handlu dwustronnego zastąpione zostały przez wspólną politykę handlową realizowaną przez instytucje i państwa członkowskie UE na poziomie wspólnotowym. Dlatego, przystępując do UE, Polska automatycznie wypowiedziała umowy handlowe zawarte z krajami trzecimi – w wielu przypadkach zastąpiły je nowe umowy o współpracy gospodarczej (np. z ChRL) – zmienił się także jej status na forum Światowej Organizacji Handlu (*World Trade Organization*, WTO). Z drugiej strony, Polska zyskała także wpływ na kształtowanie kierunków polityki handlowej UE, zaś dzięki wykorzystaniu sieci umów o wolnym handlu, wiążących UE z krajami pozaeuropejskimi, uległ rozszerzeniu dostęp polskich eksporterów do rynków państw trzecich¹⁵¹.

Polska polityka ekonomiczna wobec krajów trzecich była w latach 2004–2009 w znacznym stopniu determinowana przez wiele umów i aktów prawnych, jak choćby *Strategia RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się*¹⁵², kreśląca główne założenia kształtowania stosunków bilateralnych, czy też późniejsza *Średniookresowa strategia rozwoju współpracy gospodarczej z wybranymi krajami rozwijającymi się w l. 2008–2010*. Na tej podstawie, a także w myśl programu prowadzenia tzw. dyplomacji ekonomicznej, w okresie ostatniego pięciolecia rozwijano aspekt gospodarczy stosunków z poszczególnymi krajami.

Wraz z akcesją nastąpiło znaczne ożywienie w handlu – jednakże głównie z pozostałymi państwami członkowskimi UE. Z drugiej strony, dzięki dostępowi do instrumentów UE Polska zyskała szerszy dostęp do rynków państw trzecich, a także możliwości skuteczniejszej ochrony swoich interesów. W gestii Polski pozostała kwestia promocji gospodarczej, co jednak – biorąc pod uwagę ostrą konkurencję pomiędzy poszczególnymi państwami UE na rynkach krajów trzecich – w praktyce oznacza m.in., że większą wagę ma udzielanie przez instytucje rządowe wsparcia dla sektora prywatnego zajmującego się eksportem. Jest to istotne także ze względu na fakt, iż akcesja do UE przyniosła wzmożoną obecność korporacji ponadnarodowych na polskim rynku¹⁵³, co – zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw – oznacza silną konkurencję i nierzadko konieczność zmodyfikowania profilu przedsiębiorstwa.

W przypadku krajów trzecich w latach 2004–2009 odnotowano nieznaczny wzrost eksportu, a także niewielkie, lecz korzystne zmiany w jego strukturze (np. ro-

¹⁵¹ Cyt. za: *Pięć lat członkostwa w Unii Europejskiej. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa*, opracowanie Departamentu Strategii i Planowania Polityki Zagranicznej MSZ, 11 lutego 2009 r.

¹⁵² Uchwalona przez Radę Ministrów w listopadzie 2004 r.

¹⁵³ Por. K. Marzęda, *Proces globalizacji korporacyjnej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2006 r.

snący udział wyrobów wysokoprzetworzonych, zwłaszcza m.in. w handlu z Malesją, Indonezją czy Filipinami). Należy jednak zauważyć, iż mimo że wielkość obrotów sukcesywnie rośnie (m.in. z Chinami, Indiami, Rosją i Ukrainą, a także z państwami Bliskiego Wschodu), wciąż utrzymywało się saldo ujemne w handlu z większością państw trzecich, przy czym istniały istotne bariery pozataryfowe ograniczające dalszy wzrost eksportu.

Tabela 2. Wartość salda ujemnego w obrotach Polski z wybranymi partnerami¹⁵⁴

Wartość salda ujemnego (mln euro)				
Kraj/rok	2005	2006	2007	2008 (11 m-cy)
ChRL	-3 939,3	-5 562,2	-7 878,0	-9 559,9
Rosja	-4 044,8	-5 978,4	-5 792,3	-7 249,6
Japonia	-1 445,2	-1 513,3	-2 107,9	-2 397,9
USA	-457,1	-540,4	-1 028,9	-1 244,1
Suma ww. wartości salda ujemnego	-9 886,6	-13 594,3	-16 807,1	-20 451,5
Całkowita wartość salda ujemnego Polski w handlu zagranicznym	-9 746,0	-12 858,2	-18 626,0	-22 339,1

Źródło: *Syntetyczna informacja o eksporcie i imporcie Polski za 11 m-cy 2008 r. w mln EUR*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa, styczeń 2009 r.; *Handel zagraniczny styczeń-grudzień 2005*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2006 r.

W odniesieniu do regionu Azji i Pacyfiku w okresie poakcesyjnym odnotowano wyraźne wzmocnienie pozycji Polski, co w wymiarze gospodarczym wyrażało się m.in. poprzez wzrost zainteresowania polską ofertą handlową i wzrost dynamiki obrotów (import: 274%, zaś eksport: 225%¹⁵⁵). Jednocześnie nastąpił wzrost wartości salda ujemnego o 283%¹⁵⁶ – kraje azjatyckie (w tym głównie Chiny) osiągnęły pozycję drugiego, po UE, partnera handlowego Polski (20,2 mld euro w 2007 r., tj. 16,75% wartości ogólnej). Z drugiej strony, także członkostwo w UE miało wpływ na poprawę wizerunku Polski zarówno w środowisku politycznym, jak i gospodarczym krajów azjatyckich – w tym drugim przypadku znalazło to odzwierciedlenie we wzroście atrakcyjności inwestycyjnej Polski w ocenie partnerów azjatyckich (np. Japonii). Oprócz ChRL, największy wzrost salda ujemnego odnotowano w handlu z Republiką Korei (o ok. 470 mln euro w 2007 r.) i Turcją (o 250 mln euro)¹⁵⁷.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ Dane za lata 2004–2008, cyt. za opracowaniem Departamentu Azji i Pacyfiku MSZ.

¹⁵⁶ 24 mld USD (dane za 10 m-cy 2008 r.). Cyt. za: informacja Departamentu Azji i Pacyfiku MSZ.

¹⁵⁷ *Polska 2008. Raport o stanie handlu zagranicznego*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008 r., s. 31.

Biorąc pod uwagę rosnące znaczenie państw określanymi mianem grupy *BRIC*¹⁵⁸ na świecie, w latach 2004–2009 Polska starała się pogłębić relacje z powyższymi krajami, zarówno na szczeblu politycznym, jak i ekonomicznym. Stało się to tym bardziej istotne, jako że już w 2006 r. deficyt w handlu z Rosją i ChRL stanowił 89,7% (11,5 mld euro) łącznego deficytu¹⁵⁹. W następnych latach wartość salda ujemnego nadal rosła. Można sądzić, iż sytuacja ta w poszczególnych przypadkach wynikała z różnych przyczyn. W przypadku Rosji można mówić przede wszystkim o przewadze importu, zwłaszcza surowców energetycznych i mineralnych, których ceny na światowych rynkach w omawianym okresie systematycznie rosły. Natomiast przypadku Chin miał miejsce zwiększony napływ na polski rynek towarów – obecnie już nie tylko tekstyliów, lecz przede wszystkim elektroniki czy np. urządzeń dla telekomunikacji. Do głównych barier wzrostu polskiego eksportu zaliczane były m.in.: wąska oferta handlowa polskich przedsiębiorstw, wysokie koszty promocji, silna konkurencja ze strony przedsiębiorców z pozostałych państw Unii Europejskiej, a także niska konkurencyjność polskich eksporterów wynikająca m.in. z braku doświadczenia na rynkach krajów trzecich, nieznajomości ich specyfiki, słabej znajomości języków obcych.

W przypadku państw Ameryki Łacińskiej za priorytetowe dla Polski uznano – oprócz Brazylii – także stosunki z Argentyną i Meksykiem (za ważne zaś – z Chile, Kolumbią i Wenezuelą). Ich rozwój był w znacznym stopniu wspierany przez mechanizm konsultacji polityczno-gospodarczych na poziomie wyższych urzędników MSZ, wizyty polskich misji gospodarczych i ożywienie działalności *think-thanków*. Rezultatem tych działań, a także wzrostu aktywności w zakresie promocji gospodarczej był m.in. wzrost dynamiki obrotów handlowych (w tym importu: 162%, eksportu: 199%, ogółem: 172%¹⁶⁰). Jednakże, tak jak i w przypadku krajów azjatyckich, saldo ujemne w obrotach z krajami Ameryki Łacińskiej systematycznie rosło¹⁶¹.

Podobnie w relacjach z państwami Afryki i Bliskiego Wschodu w latach 2004–2009 odnotowano ożywienie w zakresie stosunków gospodarczych. Przykładowo wartość obrotów handlowych z krajami Afryki Północnej wzrosła z 344,6 mln euro w 2004 r. do 675,6 mln euro w 2007 r., Afryki Subsaharyjskiej – z 613,6 mln euro w 2004 r. do 1,2 mld euro w 2007 r.¹⁶², zaś z krajami Bliskiego Wschodu – z 266,9 mln euro w 2004 do

¹⁵⁸ *BRIC* – Brazylia, Rosja, Indie, Chiny.

¹⁵⁹ „Tak znaczny deficyt w obrotach z tymi rynkami skonsumował całą poprawę jaką nastąpiła w wymianie towarowej Polski z 26 krajami UE, z którymi deficyt w wysokości 3,3 mld euro w r. 2003 został przekształcony w 4,4 mld euro nadwyżki w 2006 r.”, cyt. za: *Informacja dotycząca działań Departamentu Polityki Handlowej z zakresu unijnej polityki handlowej oraz istotnych dla Polski decyzji podejmowanych w tym zakresie na forum UE, po akcesji do UE*, niepublikowane opracowanie Ministerstwa Gospodarki (DPH), 8 stycznia 2009 r., s. 2.

¹⁶⁰ Dane za lata 2003–2007, cyt. za opracowaniem Departamentu Ameryki MSZ.

¹⁶¹ Z 531 mln USD w 2003 r. do 1,7 mld USD w 2007 r., informacja Departamentu Ameryki MSZ.

¹⁶² Do ważniejszych partnerów gospodarczych w Afryce należą m.in. Liberia (znaczna liczba polskich statków pływa pod tą banderą), Nigeria i Wybrzeże Kości Słoniowej.

489,8 mln euro w 2007 r.¹⁶³. Wartość obrotów handlowych z krajami Zatoki Perskiej wyniosła w 2004 r. 380,1 mln euro, a w 2007 r. już 851 mln euro¹⁶⁴.

Następstwem akcesji było m.in. uzyskanie dostępu do unijnych instrumentów polityki handlowej i możliwość efektywniejszej ochrony polskich interesów w relacjach z krajami trzecimi. Polska w latach 2004–2009 wykorzystywała te mechanizmy, np. biorąc aktywny udział w kształtowaniu unijnego systemu środków ochronnych¹⁶⁵, negocjacjach m.in. w sprawie zawarcia *Porozumienia o Współpracy i Partnerstwie* z Chinami i Rosją, *Umów o partnerstwie gospodarczym* z krajami AKP, *Umowy Stowarzyszeniowej* z państwami Wspólnoty Andyjskiej oraz Mercosur (potencjalnego rynku dla polskiego eksportu), a także *Porozumienia ramowego* z Libią. Ponadto Polska zyskała także możliwość ochrony swych interesów handlowych poprzez uczestnictwo w negocjacjach Rundy Doha w ramach WTO (zwłaszcza w kwestii zbilansowania ich wyniku między koncesjami udzielonymi w rolnictwie i zakresem dostępu do rynku krajów trzecich w *Non-Agriculture Market Access* NAMA i usługach), rozmowach w sprawie dostępu do brazylijskiego rynku towarów rolnych, przemysłowych oraz usług, a także utworzenia stref wolnego handlu z Koreą Południową (oraz w sprawie rynku produktów rolnych i wyrównania deficytu w eksporcie samochodów), ASEAN, jak również z krajami Zatoki Perskiej oraz w regionie Kaukazu Południowego¹⁶⁶. W okresie poakcesyjnym umiejętność wykorzystywania wymienionych mechanizmów stała się istotnym narzędziem w kształtowaniu relacji gospodarczych Polski z krajami trzecimi.

Polska wobec społecznych wyzwań globalnych

Warto także podkreślić społeczny aspekt globalizacji. W przypadku Polski wyraża się on przede wszystkim w zmianie skali i charakteru udziału w światowych ruchach ludności – Polska nie tylko była krajem wysyłającym migrantów (głównie do państw UE-15)¹⁶⁷, lecz także powoli, aczkolwiek sukcesywnie stawała się krajem docelowym dla migracji, głównie z państw trzecich. Ponadto w okresie pięciolecia członkostwa w UE miało także miejsce znaczne wzmoczenie ruchu turystycznego, m.in. dzięki rozwojowi rynku usług transportowych w Polsce (zwłaszcza ze względu na zawarcie nowych umów lotniczych, rozszerzenie

¹⁶³ Cyt. za: informacja Departamentu Afryki i Bliższego Wschodu MSZ.

¹⁶⁴ Przyjęcie *acquis communautaire* przyczyniło się do wzrostu wiarygodności Polski jako potencjalnego rynku kapitału i inwestycji.

¹⁶⁵ W tym poprzez działalność na forum Komitetu Antydumpingowego oraz Grupy ds. Handlu w ramach Rady Unii Europejskiej, co spowodowało m.in. nałożenie ceł antydumpingowych na takie towary, jak: truskawki mrożone, obuwie, kukurydza słodka, saletra amonowa, siodełka rowerowe czy deski do prasowania.

¹⁶⁶ *Five years of an enlarged EU. Economic achievements and challenges. European economy 1/2009 (provisional version)*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, styczeń 2009 r., s. 44–47, http://ec.europa.eu/enlargement/5years/impact_studies/index_en.htm.

¹⁶⁷ Szerzej w rozdziale: *Rynek pracy i migracje*.

oferty przewoźników i spadek cen biletów), a także wzrostowi zamożności społeczeństwa i wzrostowi zainteresowania podróżami, w tym do krajów egzotycznych. Czynnikiem mającym korzystny wpływ na wszystkie te zjawiska była niewątpliwie akcesja do UE.

Z drugiej strony udział w procesach globalizacji (wspomagany przez członkostwo w UE) wzmógł także poczucie odpowiedzialności w sferze globalnej problematyki społecznej. Przykładem mogą być tu takie wyzwania, jak walka z ubóstwem, HIV/AIDS, pomoc ofiarom konfliktów i katastrof naturalnych, przeciwdziałanie zmianom klimatu i wiele innych dziedzin, w których aktywność Polski w różnym stopniu wzrosła w ostatnich latach. Wraz z wejściem do UE Polska nie tylko zyskała nowy wachlarz instrumentów umożliwiających rozszerzenie działań we wspomnianych dziedzinach, lecz także w wielu przypadkach wiele nowych obowiązków. Przykładem może tu być choćby kwestia pomocy rozwojowej i humanitarnej.

Pomoc rozwojowa i humanitarna

Jedną z konsekwencji członkostwa Polski w UE była zmiana statusu Polski w dziedzinie pomocy rozwojowej – z pomocobiorcy w pomocodawcę. W rezultacie Polska zobowiązała się do systematycznego zwiększania wielkości oficjalnej pomocy rozwojowej. Od 2004 r. wartość ta wzrosła już niemal trzykrotnie. W 2007 r. Polska przeznaczyła na pomoc rozwojową 1,01 mld złotych (362,83 mln dolarów, wzrost o 9% w stosunku do roku poprzedniego)¹⁶⁸, zaś na pomoc humanitarną – 4 mln złotych (głównie dla ofiar katastrof naturalnych). Jednakże należy zauważyć, iż lista głównych biorców polskiej Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (ODA) nie zawsze pokrywała się z listą państw priorytetowych¹⁶⁹.

Tradycyjnie istotnym odbiorcą polskiej pomocy rozwojowej i humanitarnej pozostawały kraje afrykańskie. W okresie ostatnich pięciu lat jednym z państw priorytetowych była również Autonomia Palestyńska, gdzie strona polska realizowała m.in. programy szkoleń dla administracji czy projekty poprawy infrastruktury. Ponadto dzięki członkostwu w UE Polska zyskała silną pozycję w dziedzinie udzielania pomocy rozwojowej państwom bałkańskim (Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Macedonia, Serbia), zwłaszcza w sferze modernizacji i transformacji ustrojowej oraz zagadnieniach związanych z integracją europejską. Od pięciu lat realizowane są także projekty finansowane z tzw. Funduszu Małych Grantów (w 2007 r. opiewały na łączną sumę 12 mln złotych).

¹⁶⁸ <http://www.polskapomoc.gov.pl>.

¹⁶⁹ Przykładowo w 2007 r. wśród trzech głównych odbiorców ODA do krajów priorytetowych należała jedynie Białoruś. Cyt. za: 2007. *Polska pomoc zagraniczna*, raport z monitoringu przeprowadzonego przez polskie organizacje pozarządowe, Warszawa–Szczecin 2008 r.

Jak dotąd z programu tego skorzystały m.in.: Afganistan, Angola, Autonomia Palestyńska, Burundi, Etiopia, Gruzja, Malawi, Mali, Kambodża, Kenia, Kongo, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Zambia, zaś w Europie – Białoruś, Mołdowa, Serbia i Ukraina. Od 2007 r. Fundusz Małych Grantów stał się także jednym z istotnych elementów polskiej strategii wobec Ameryki Łacińskiej i Karaibów (wartość pomocy rozwojowej zrealizowanej w tym regionie za jego pomocą wyniosła w 2008 r. 530 tys. złotych)¹⁷⁰.

Efektom aktywności Polski w dziedzinie pomocy rozwojowej i humanitarnej był także awans do grona 25 największych donatorów Funduszu CERF (*Central Emergency Response Fund*)¹⁷¹, powołanego w 2005 r. na podstawie decyzji Szczytu ONZ, gdzie Polska zyskała pozycję największego pomocodawcy CERF w regionie Europy Środkowej i Wschodniej. W ramach swoich działań Polska przywiązywała szczególną wagę do kwestii walki z ubóstwem na świecie (co było związane m.in. z przyjęciem *Deklaracji Milenijnych Celów Rozwoju*¹⁷² i podjęciem zobowiązania realizacji jej założeń do 2015 r.), starając się przy tym zyskać pewność, iż wyasygnowane środki przyniosą spodziewany impuls rozwojowy. Z drugiej strony należy jednak zaznaczyć, że działalność Polski jako pomocodawcy według standardów przewidzianych dla krajów rozwiniętych wciąż wymaga rozszerzenia¹⁷³.

Polska w UE na tle światowych ruchów migracyjnych

Kolejnym aspektem globalizacji i jednocześnie w przypadku Polski konsekwencją przemian, jakie zaszły w ciągu 5 lat członkostwa w UE jest także zmiana potencjału kapitału ludzkiego i dynamiki przepływu ludności. Zjawisko to można opisać w kilku aspektach. Jak dotąd najczęściej poruszonym z nich były migracje Polaków do innych państw UE¹⁷⁴. Jednak równie ważną kwestią pozostają migracje obywateli państw trzecich do Polski (w tym szczególnie: migracje zarobkowe, edukacyjne, a także ochrona granic i przeciwdziałanie nielegalnej migracji¹⁷⁵). Odrębnym tematem pozostaje także ruch turystyczny (w obu kierunkach: z Polski do państw trzecich oraz z państw trzecich do Polski).

Przed wejściem do UE Polska pełniła głównie rolę kraju tranzytowego, nie zaś docelowego dla migrantów z krajów trzecich. Ta sytuacja zaczęła ulegać zmianie m.in. dzięki

¹⁷⁰ Cyt. za: *Pięć lat członkostwa w Unii Europejskiej. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa*, opracowanie Departamentu Strategii i Planowania Polityki Zagranicznej MSZ, 11 lutego 2009 r.

¹⁷¹ Centralny Fundusz ds. Pomocy w Sytuacjach Kryzysowych (*Central Emergency Response Fund*).

¹⁷² A także *Deklaracji Paryskiej w sprawie Efektywności Pomocy i Agendy Działań z Akry (Accra Agenda for Action, AAA)*.

¹⁷³ Na podstawie założeń *The European Consensus on Development* z grudnia 2005 r. Polska powinna zwiększyć kwotę przeznaczoną dla budżetu pomocowego Unii z 0,09% PKB w 2007 r. do 0,33% PKB w 2015 r.

¹⁷⁴ W powyższym rozdziale kwestie migracji Polaków do UE oraz nielegalnych imigrantów zostały celowo pominięte, jako opisane we wcześniejszych opracowaniach (m.in. w rozdziale: *Rynek pracy i migracje*).

¹⁷⁵ Szerzej w rozdziale: *Bezpieczeństwo wewnętrzne i przystąpienie do strefy Schengen*.

takim czynnikiem, jak poprawa stanu gospodarki w wyniku procesu reform i modernizacji, a także wzrost atrakcyjności Polski po akcesji do UE. W okresie poakcesyjnym nastąpił wyraźny wzrost dynamiki przepływu migrantów, o czym świadczy m.in. rosnąca liczba wniosków o przyznanie prawa stałego pobytu¹⁷⁶, czy o wizę z pozwoleniem na pracę¹⁷⁷ (co jest ściśle związane z faktem, iż w okresie członkostwa nastąpił wyraźny odpływ polskiej siły roboczej na rynki innych państw UE). W rezultacie na polskim rynku pracy powstała nisza, która była stopniowo wypełniana przez pracowników spoza Unii (głównie z krajów sąsiadujących z Polską, zwłaszcza Ukrainy, obecnie także z państw pozaeuropejskich, jak Chiny, Wietnam, Pakistan czy Indie). Dzięki procedurom Schengen nie zwiększyła się liczba nielegalnych imigrantów¹⁷⁸. W ciągu najbliższych lat można się natomiast spodziewać wzrostu napływu siły roboczej z państw azjatyckich, zatrudnianej m.in. przy realizacji projektów związanych z organizacją Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej Euro 2012.

Oddzielną kwestię stanowią studenci z krajów trzecich, przybywający od kilku lat coraz szerszym strumieniem na polskie uczelnie. Jak podaje Biuro Współpracy z Zagranicą Uniwersytetu Warszawskiego (BWZ UW), w 2003 r. uczelnia ta przyjęła 1602 cudzoziemców, w 2006 r. – 3028 (wzrost o 39% – największy procentowy wzrost od 2000 r.), zaś w 2007 r. – 3843 osób (wzrost o 26,9%)¹⁷⁹. Wśród państw trzecich najwięcej przyjazdów odnotowano z Ukrainy (537 w 2006 r.) i Białorusi (239 w 2006 r.). Ponadto UW prowadził negocjacje w sprawie nawiązania lub zacieśnienia współpracy z uczelniami z obszaru Wspólnoty Niepodległych Państw, Australii, Azji, Ameryki Południowej oraz Afryki. Odnotowano zwłaszcza znaczny rozwój kontaktów ze środowiskami akademickimi z krajów Azji i Ameryki Łacińskiej¹⁸⁰.

Widoczne w statystykach ożywienie kontaktów akademickich z krajami trzecimi związane było m.in. ze wzrostem atrakcyjności szkół wyższych wynikającym z członkostwa w UE i przyjęcia unijnych standardów m.in. w efekcie wdrażania procesu bolońskiego, a także wciąż niskimi – w porównaniu do innych państw UE – kosztami nauki¹⁸¹. Proces ten może mieć dwie główne konsekwencje: bezpośrednią – zastrzyk finansowy wynikający ze znacznych opłat za czesne licznych studentów zagranicznych, a także w dłuższej perspektywie czasowej – pośrednią, tj. ewentualną zmianę potencjału kapita-

¹⁷⁶ Statystyki Urzędu ds. Cudzoziemców, <http://www.udsc.gov.pl>.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁷⁸ Szerzej w rozdziale: *Bezpieczeństwo wewnętrzne i przystąpienie do strefy Schengen*.

¹⁷⁹ *Sprawozdanie roczne Rektora Uniwersytetu Warszawskiego za rok 2006*, Warszawa 2007 r., UW; *Sprawozdanie roczne Rektora Uniwersytetu Warszawskiego za rok 2007*, Warszawa 2008 r., UW.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ Na podstawie danych BWZ UW można szacować, że w latach 2003–2007 z różnych form edukacji na UW skorzystało blisko pięć tysięcy cudzoziemców. Por.: <http://www.bwz.uw.edu.pl/Dane%20liczbowe%20BWZ-cudzoziemcy%20za%204%20lata.xls>.

łu intelektualnego (poprzez kształcenie rosnącej liczby cudzoziemców, z których wielu decyduje się na pozostanie w Polsce¹⁸²), co w długoletniej perspektywie będzie niewątpliwie widoczne (zwłaszcza biorąc pod uwagę odpływ polskich specjalistów do innych państw UE, jaki można było odnotować w latach po akcesji).

Kolejną konsekwencją wstąpienia do UE było znaczne ożywienie dynamiki ruchu turystycznego zarówno z Polski, jak i do Polski. W przypadku państw trzecich było to związane przede wszystkim z rozwojem rynku usług transportowych w Polsce (i w konsekwencji obniżki cen biletów lotniczych), implementacją reguł UE dotyczących turystyki¹⁸³, a także ze wzrostem zainteresowania Polską wynikającym z wielu działań mających na celu promocję Polski jako kraju docelowego dla ruchu turystycznego. Przykładowo liczba turystów z Chin wzrosła w tym czasie ponad trzykrotnie, tj. z 4976 w okresie przedakcesyjnym (2002 r.) do 15 072 w 2006 r. Natomiast liczba Polaków podróżujących do Chin wzrosła z 23 341 w 2002 r. do 52 698 w 2006 r. Blisko czterokrotny wzrost odnotowano także w przypadku Hongkongu: liczba odwiedzających go Polaków wzrosła z 6310 w 2003 r. do 22 852 w 2007 r.¹⁸⁴.

Polska w walce z globalnymi wyzwaniami klimatycznymi

Z perspektywy 5 lat członkostwa Polski w UE i udziału Polski w procesach globalizacji kwestia ochrony środowiska, a zwłaszcza aspekt przeciwdziałania ociepleniu klimatu nabrała szczególnego znaczenia.

Polska jako członek UE w ciągu ostatnich lat realizowała różnorodne projekty z zakresu ochrony środowiska. Przykładem była, wynikająca z przynależności do tzw. *Trójki Klimatycznej*¹⁸⁵, aktywność w dziedzinie walki z globalnym ociepleniem. Jej ukoronowaniem było zorganizowanie 14. sesji Konferencji Stron Konwencji NZ w sprawie Zmian Klimatu oraz 4. Spotkania Stron Protokołu z Kioto w dniach 1–12 grudnia 2008 r. w Poznaniu. W wyniku negocjacji zdecydowano m.in. o przyjęciu *Poznańskiej Strategii transferu technologii* regulującej przebieg transferu technologii do krajów rozwijających się oraz podjęcia prac w sprawie szczegółowego opracowania zasad działania Funduszu Adaptacyjnego służącego wspieraniu inicjatyw krajów rozwijających się w zakresie walki z globalnym ociepleniem¹⁸⁶.

¹⁸² O czym może świadczyć m.in. rosnąca liczba wniosków o pobyt stały. Por. statystyki: <http://www.udsc.gov.pl>.

¹⁸³ Por. dokumenty KE, m.in. *Odnowiona polityka turystyczna UE: Ku silniejszemu partnerstwu na rzecz turystyki europejskiej* (2006), *Agenda dla zrównoważonej i konkurencyjnej turystyki europejskiej* (2007).

¹⁸⁴ <http://www.e-unwto.org>.

¹⁸⁵ Należą do niej państwa, które są gospodarzami kolejnych trzech sesji Konferencji, tj. Indonezja, Polska i Dania (Bali – 2007 r., Poznań – 2008 r., Kopenhaga – 2009 r.).

¹⁸⁶ Do innych rezultatów szczytu zaliczyć można m.in.: podjęcie decyzji o finansowaniu projektów *Carbon Capture and Storage* ze środków finansowych *Clean Development Mechanism*, przyjęcie deklaracji państw trzecich w sprawie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (m.in.: USA – o 80% do 2050 r., Japonia – o 50% do 2050 r., a także Australia, Norwegia i in.), a także przegląd Protokołu z Kioto, jego weryfikację oraz identyfikację nowych wyzwań, a także przyjęcie *Planu działań na rok 2009*.

Podczas obrad poruszano także kwestię interesów państw, których gospodarka oparta jest na węglu. Polska była jednym z krajów UE, które aktywnie uczestniczyły w negocjacjach tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego¹⁸⁷. Polska poparła unijne zobowiązania o zmniejszeniu emisji CO₂ do roku 2020, jednocześnie zgłaszając wiele zastrzeżeń co do proponowanej metody ich realizacji. W ramach negocjacji strona polska podkreślała konieczność wypracowania rozwiązań, które przy zachowaniu ambitnych celów redukcyjnych nie zaszkodzą jednocześnie rozwojowi gospodarek, szczególnie w przypadku krajów, które nie weszły jeszcze w etap postindustrialny¹⁸⁸.

Polska podejmowała działania na rzecz nawiązania współpracy międzynarodowej w tym zakresie, zwłaszcza w kwestii BIZ czy transferu technologii. Przykładem takiej aktywności może być podpisanie *Deklaracji o współpracy polsko-japońskiej*¹⁸⁹, czy też udział Polski w realizacji licznych projektów, w tym związanych z implementacją tzw. *Mechanizmu wspólnych wdrożeń* (m.in. we współpracy z Kanadą i Japonią), stanowiącego instrument efektywnego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Rozwój współpracy z państwami trzecimi w tym zakresie stanowi także istotny element strategii na rzecz wzmocnienia wizerunku Polski jako kraju przyjaznego ochronie środowiska – zarówno w ramach UE, jak i na forum międzynarodowym.

Podsumowanie

Globalizacja jest procesem trwałym i nieuniknionym, nieodłącznie jednakże niesie ze sobą wiele wyzwań. Obecnie Polska, która już w połowie lat 90. została zaliczona do tzw. wschodzących gospodarek, m.in. dzięki akcesji do UE stała się aktywnym uczestnikiem procesu globalizacji. Wejście do NATO w 1999 r. zostało przez społeczność międzynarodową uznane za czynnik stabilizujący Polskę w ramach struktur euroatlantyckich, zaś akcesja do UE dodatkowo wzmocniła jej pozycję jako kraju, który w sferze gospodarki i handlu zobowiązał się przestrzegać unijnych reguł.

Rozszerzenie w 2004 r. przyniosło istotne zmiany zarówno w polskiej polityce zagranicznej, jak również w odniesieniu do działań zewnętrznych całej UE. Niewątpli-

¹⁸⁷ Szerzej w rozdziale: *Polityka europejska Polski*.

¹⁸⁸ Polska podkreślała konieczność zrównoważenia pakietu, dowodząc m.in. iż kraje mniej zamożne są obciążone niewspółmiernymi kosztami, choć w wielu przypadkach od 1990 r. dokonały już znacznych redukcji CO₂.

¹⁸⁹ *Deklaracja o współpracy polsko-japońskiej*, podpisana 14 października 2008 r., w ramach Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i Protokołu z Kioto.

wie przyczyniło się do wzmocnienia pozycji Polski w świecie, budowania dobrych relacji z sąsiadami i wspierania procesów demokratyzacji, udziału we współpracy regionalnej, działalności na forum ONZ i innych organizacji międzynarodowych. Jednocześnie, członkostwo Polski w UE stało się impulsem dla rewaluacji polskiej polityki zagranicznej, jej priorytetów i celów oraz kierunków zaangażowania. Przystępując do Unii, Polska zyskała możliwość aktywnego współtworzenia polityki Unii wobec świata. Tym samym rozszerzeniu uległy możliwości realizacji priorytetów Polski w tym obszarze. Członkostwo w UE stało się nowym, niezwykle istotnymi i potencjalnie bardzo skutecznym instrumentem realizacji polityki zagranicznej. Polska została włączona w definiowanie polityki UE wobec regionów i krajów, w stosunku do których – ze względu na ograniczone środki i instrumenty oddziaływania – nie była szczególnie aktywna. Dzięki temu, poszerzeniu uległy kierunki zainteresowania polskiej polityki zagranicznej.

Akcesja Polski spowodowała znaczące zmiany w także w stosunkach z państwami członkowskimi. Nastąpiła intensyfikacja stosunków dwustronnych, częstsze stały się spotkania na najwyższym szczeblu w formule bilateralnej i przy okazji spotkań międzynarodowych. Dialog polityczny z tymi państwami w jeszcze większym stopniu koncentrował się na agendzie europejskiej, przyszłości procesów integracyjnych i ich implikacji międzynarodowych. Ważnym elementem tego dialogu była identyfikacja wspólnych interesów i poszukiwanie rozwiązań kompromisowych w przypadku rozbieżności stanowisk. Zwiększenie liczby państw członkowskich teoretycznie nie ułatwiało tego zadania. Z drugiej jednak strony, rozszerzenie dodatkowo zwiększyło poziom ambicji i umocniło potrzebę zdynamizowania rozwoju polityki zagranicznej UE. W efekcie okres od 2004 r. był ważnym etapem dalszego umacniania tożsamości Unii jako kluczowego aktora sceny międzynarodowej w wymiarze globalnym.

Lata 2004–2009 umocniły pozytywny wizerunek Polski jako państwa aktywnie uczestniczącego w procesie tworzenia polityki zagranicznej UE. Działalność ta powinna być kontynuowana, zwłaszcza że – jeśli postanowienia Traktatu z Lizbony wejdą w życie – najbliższe lata mogą być okresem dynamicznego rozwoju tej polityki. Głos Polski i nowych państw członkowskich w procesie tworzenia wspólnej polityki zagranicznej powinien być obecny.

Rozszerzenie miało również swoje ważne implikacje dla pozycji Polski w świecie w wymiarze społeczno-gospodarczym. Członkostwo w UE oznaczało pozyskanie niezbędnych instrumentów pozytywnie wpływających na wzrost dynamiki stosunków gospodarczych z krajami trzecimi. W efekcie, w okresie poakcesyjnym odnotowano oży-

wienie stosunków gospodarczych z państwami trzecimi zarówno w sferze inwestycji, jak i wymiany handlowej. Czy trend ten będzie kontynuowany, w znacznym stopniu zależeć będzie od globalnej sytuacji gospodarczej, ale także strategii polskiej polityki ekonomicznej. Spowolnienie gospodarcze odnotowywane od 2008 r., będące jedną z konsekwencji światowego kryzysu finansowego oznacza pogorszenie perspektyw rozwoju współpracy gospodarczej z państwami trzecimi. Okres ten powinien zostać jednak wykorzystany do ograniczenia negatywnych skutków kryzysu dla Polski, co pozytywnie zaprocentuje, gdy nastąpi poprawa światowej koniunktury gospodarczej w przyszłości.

Ponadto, nastąpiła widoczna poprawa wizerunku Polski w środowiskach gospodarczych i politycznych krajów pozaeuropejskich. Wzrosło zainteresowanie współpracą gospodarczą z Polską jako partnerem oferującym produkty i usługi wysokiej („unijnej”) jakości za stosunkowo niższą cenę. Od Polski zależy, czy będzie umiała tę szansę wykorzystać. W tym kontekście zwraca uwagę niższy – w porównaniu z najbardziej dynamicznie rozwijającymi się gospodarkami – poziom nakładów w Polsce na badania i rozwój, co w średniej i dłuższej perspektywie może spowodować spadek konkurencyjności polskiej gospodarki.

Wraz z akcesją do UE i poprawą sytuacji gospodarczej w Polsce odnotowano stopniowy, lecz widoczny wzrost presji migracyjnej z krajów trzecich do Polski, która coraz częściej stawała się krajem docelowym dla migrantów. Zjawisko to w nadchodzących latach będzie się nasilać, stanowiąc znaczące wyzwanie na przyszłość.

Warto jednak zaznaczyć, że – inaczej niż w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – w wymiarze gospodarczo-społecznym Polska jak dotąd – choć mogłaby – nie wniosła jeszcze wyraźnego wkładu w stosunki UE z krajami trzecimi. Tradycyjnie Polska miała dobre kontakty z większością państw pozaeuropejskich, co stanowi potencjalny atut w kontekście wewnątrz unijnym. Niemniej, istnieje znaczny potencjał do poprawy w sferze budowania relacji gospodarczych Polski z krajami trzecimi.

Reasumując, można stwierdzić, iż Polska – w znacznej mierze dzięki akcesji do UE – w ciągu ostatnich lat stała się beneficjentem procesów globalizacji. Aby jednak korzyści te nie uległy osłabieniu, należy sukcesywnie podejmować działania na rzecz wzmocnienia pozycji Polski zarówno w ramach UE, jak i na świecie. Stosunki z krajami trzecimi będą w przyszłości pełnić bardzo istotną rolę, zaś w dobie globalizującego się świata ich kształt będzie w znacznym stopniu decydował o pozycji Polski na arenie międzynarodowej.

Zarządzanie procesem członkostwa Polski w UE

Jednym z dużych wyzwań, przed którymi stanęło państwo polskie w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej, było opracowanie własnego systemu koordynacji spraw europejskich. Od efektywności tego systemu zależy w znacznej mierze jakość udziału naszego państwa w unijnym procesie decyzyjnym, a tym samym jego wpływ na kierunki polityki Unii Europejskiej w różnych dziedzinach.

Proces kształtowania systemu koordynacji polityki europejskiej RP rozpoczął się wprawdzie na długo przed akcesją i opierał na doświadczeniach z wcześniejszych etapów współpracy ze Wspólnotami Europejskimi czy Unią Europejską, chociażby z okresu stowarzyszenia czy rokowań akcesyjnych, jednak wraz z uzyskaniem członkostwa nastąpiła istotna zmiana jakościowa. Polska zaczęła współtworzyć politykę oraz współstanowić prawo Unii Europejskiej. Przez pięć lat obecności Polski w strukturach UE system koordynacji polityki europejskiej się rozwijał, odzwierciedlając proces „uczenia się” reguł i zasad obowiązujących w instytucjach Wspólnoty.

Objęcie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie UE będzie stanowiło dopełnienie dotychczasowych doświadczeń Polski jako państwa członkowskiego UE. W grę tym razem nie będzie bowiem wchodziło wyłącznie zarządzanie własnym członkostwem, lecz kierowanie pracami poszczególnych formacji Rady UE, komitetów i grup roboczych.

System koordynacji polityki europejskiej

Każde państwo członkowskie UE wykształciło swój własny system koordynacji spraw europejskich. Systemy te różnią się między sobą stopniem centralizacji, zakresem uprawnień w podejmowaniu decyzji przez poszczególne ministerstwa i urzędy uczestniczące w pracach instytucji UE, poziomem podejmowania decyzji i rozstrzygania sporów.

W sposób naturalny rozwiązania przyjmowane przez państwa członkowskie należy analizować pod kątem ich efektywności oraz – do pewnego stopnia – w celu ewentualnego przeniesienia najbardziej skutecznych instrumentów i procedur do rozwiązań krajowych. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że nie ma systemu, który mógłby być wprost uznany za uniwersalny wzorzec. Każdy kraj definiuje swoje metody koordynacji polityki europejskiej z uwzględnieniem takich okoliczności, jak: tradycje i kultura administracyjna, system polityczny, doświadczenia z wcześniejszych etapów współpracy ze Wspólnotami Europejskimi lub Unią Europejską – np. z okresu stowarzyszenia, procesu dostosowawczego czy negocjacji akcesyjnych.

Zręby polskiego systemu koordynacji spraw europejskich powstały w 1991 roku, wraz z powołaniem Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej oraz utworzenia w ówczesnym Urzędzie Rady Ministrów Biura Pełnomocnika Rządu (...). Zainicjowane wówczas instrumenty i mechanizmy koordynacji stopniowo ewoluowały, rozszerzając się i pogłębiając, a przede wszystkim były dostosowywane do coraz bliższych i coraz bardziej dynamicznych relacji Polski ze Wspólnotami Europejskimi, a następnie z Unią Europejską. Istotnym etapem w tym procesie było uzyskanie statusu państwa członkowskiego w 2004 r. Niewykluczona jest też dalsza ewolucja systemu koordynacji¹⁹⁰.

Kwestie instytucjonalne

System koordynacji polskiej polityki europejskiej realizowany od 1 maja 2004 roku został zaprojektowany w 2003 roku i był wdrażany od marca 2003 roku do maja 2004 roku. W tym czasie przedstawiciele Polski (oraz pozostałych państw przystępujących) rozpoczęli udział w posiedzeniach instytucji UE i mogli prezentować (bez prawa udziału w podejmowaniu decyzji) stanowiska wobec projektów aktów prawnych i przygotowywanych dokumentów.

Zasady i mechanizmy funkcjonowania systemu koordynacji określone zostały w przyjętym przez Radę Ministrów 4 marca 2003 r. dokumencie „System koordynacji polityki europejskiej w okresie poprzedzającym członkostwo Polski w UE”. W związku z akcesją, decyzją Komitetu Europejskiego Rady Ministrów z 27 kwietnia 2004 r. zasady zapisane w tym dokumencie zostały uznane za obowiązujące po 1 maja 2004 roku.

¹⁹⁰ 23 grudnia 2008 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, który 20 stycznia 2009 r. został skierowany do Sejmu.

System koordynacji polskiej polityki europejskiej jest efektem doświadczeń zbieranych przez polską administrację rządową od 1991 r., kiedy to został powołany Pełnomocnik Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej oraz efektem ewolucji i stopniowego „dostrajania” narzędzi i mechanizmów koordynacji wykorzystywanych w trakcie realizacji umowy o stowarzyszeniu pomiędzy Polską a WE (tzw. Układ Europejski), podczas negocjacji akcesyjnych i w ramach procesu dostosowawczego.

W 1996 r. – na podstawie ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej¹⁹¹ – utworzony został Komitet Integracji Europejskiej (KIE) oraz powołany do życia Urząd KIE (UKIE), zapewniający obsługę KIE. KIE jako naczelny organ administracji państwowej, obraduje pod przewodnictwem premiera¹⁹² i odpowiada za programowanie i koordynację polityki integracyjnej Polski z UE. W jego skład wchodzi ministrowie – członkowie Rady Ministrów odpowiedzialni za sprawy: finansów publicznych, gospodarki, pracy, rolnictwa, Skarbu Państwa, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, środowiska, transportu, zdrowia, a także sprawiedliwości.

W myśl ustawy do zadań KIE należy w szczególności:

- koordynowanie procesów adaptacyjnych i integracyjnych Polski z UE oraz inicjowanie, organizowanie i koordynowanie działań kształtujących te procesy, zwłaszcza w sferze gospodarczej i społecznej,
- inicjowanie i koordynowanie prac dostosowawczych w zakresie instytucji prawnych oraz opiniowanie projektów aktów prawnych co do ich zgodności z prawem UE,
- współpraca z Komisją Europejską w zakresie realizacji indywidualnego programu wymagań integracyjnych,
- ocena przebiegu procesów dostosowawczych,
- koordynowanie przedsięwzięć związanych z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem środków pochodzących z pomocy zagranicznej,
- podejmowanie działań mających na celu przygotowanie informacyjne, koncepcyjne i kadrowe dla procesów integracyjnych.

Komitet odgrywał bardzo istotną rolę w koordynowaniu prac ministerstw i urzędów centralnych w zakresie przygotowań do członkostwa RP w UE i realizacji założeń polskiej polityki integracji europejskiej w okresie przedakcesyjnym. Po przystąpieniu Polski do UE częstotliwość spotkań KIE zmalała. W okresie od 1 maja 2004 do 2008 r. od-

¹⁹¹ Dz.U. Nr 106, poz. 494 ze zm.

¹⁹² Zgodnie z ustawą Przewodniczącym KIE jest Prezes Rady Ministrów lub wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów członek KIE. Prezes Rady Ministrów powołuje Sekretarza KIE.

były się cztery spotkania KIE. Poświęcone były przede wszystkim negocjacom w sprawie Nowej Perspektywy Finansowej oraz wdrażaniu tzw. Strategii Lizbońskiej¹⁹³.

Z uwagi na rosnącą ilość spraw wymagających rozstrzygnięć, niekiedy relatywnie mniejszej wagi, niewymagających decyzji na szczeblu członków Rady Ministrów, w listopadzie 2001 r. powołano do życia Zespół Przygotowawczy KIE (ZP KIE), który miał pracować na szczeblu wiceministrów pomiędzy posiedzeniami KIE. Od 7 listopada 2001 roku, kiedy odbyło się pierwsze posiedzenie Zespołu, do kwietnia 2004 r. odbyły się łącznie 162 posiedzenia. ZP KIE okazał się w praktyce ciałem efektywnym, pozwalającym na skuteczne reagowanie na bieżące wydarzenia w relacjach Polska–UE.

Komitet Europejski Rady Ministrów

Pozytywna ocena skuteczności Zespołu zaowocowała decyzją o wzmocnieniu jego pozycji i przekształceniu go w stały komitet Rady Ministrów. Zarządzeniem nr 30 Prezesa Rady Ministrów z 23 marca 2004 r.¹⁹⁴ powołano do życia Komitet Europejski Rady Ministrów (KERM), jako jeden z trzech stałych komitetów Rady Ministrów. KERM stał się od momentu powstania centralnym elementem procesu koordynacji polskiej polityki europejskiej.

W skład Komitetu – oprócz przewodniczącego i wiceprzewodniczącego – wchodzi także przedstawiciele ministerstw w randze sekretarza stanu lub podsekretarza stanu, do których kompetencji należą sprawy integracji europejskiej¹⁹⁵. Ponadto w posiedzeniach uczestniczą, jako osoby zapraszane, przedstawiciele innych centralnych instytucji administracji państwowej, których kompetencje są istotne z punktu widzenia kształtowania polityki europejskiej. Do udziału we wszystkich posiedzeniach Komitetu zapraszani są więc przedstawiciele Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Urzędu Zamówień Publicznych, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Narodowego Banku Polskiego oraz Rządowego Centrum Legislacji. Dodatkowo – zależenie od zakresu omawianych na posiedzeniu dokumentów – *ad hoc* zapraszani są przedstawiciele innych instytucji i urzędów centralnych (np. Głównego Urzędu Statystycznego, Urzędu Komunikacji Elektronicznej czy Polskiego Komitetu Normaliza-

¹⁹³ Szerzej na ten temat w rozdziale pt. *Perspektywa polityczna*.

¹⁹⁴ M.P. Nr 57, poz. 646 ze zm.

¹⁹⁵ W każdym ministerstwie i urzędzie centralnym wskazany został wiceminister (lub wiceprezes w przypadku urzędów) odpowiedzialny za koordynację polityki europejskiej w obszarze należącym do właściwości ministerstwa (lub urzędu).

cyjnego). Warto podkreślić, że udział w pracach KERM instytucji spoza administracji rządowej jest kontynuacją praktyki z okresu stowarzyszenia, kiedy to pełnoprawnym uczestnikiem wszystkich spotkań koordynacyjnych i współautorem wszystkich dokumentów programujących np. działania dostosowawcze był np. Narodowy Bank Polski.

KERM został wyposażony w uprawnienia decyzyjne w sprawach, w których rozstrzygnięcia nie zostały wcześniej zastrzeżone do wyłącznej kompetencji Rady Ministrów. W związku z tym Komitet pełni rolę operatywnego ciała decyzyjnego, na którego forum uzgadniane i podejmowane są decyzje oraz rozstrzygana jest większość kwestii wynikających z polskiej polityki europejskiej. Komitet zapewnia niezbędną elastyczność w procesie uzgodnień oraz możliwość szybkiego reagowania, tam gdzie to konieczne, na pojawiające się nowe okoliczności związane z pracami instytucji UE. Rozstrzyga ponadto ewentualne spory międzyresortowe powstałe przy wypracowywaniu stanowiska prezentowanego przez przedstawicieli rządu w pracach Rady Unii Europejskiej (Rada) i Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER), niekiedy także w związku z pracami grup roboczych Rady. Komitet kieruje pod obrady rządu projekty dokumentów i propozycje rozstrzygnięć w sprawach, w których nie zdołał dokonać ostatecznych rozstrzygnięć oraz w sprawach zastrzeżonych do zakresu działania Rady Ministrów. Rozpatrywane przez KERM projekty ustaw uzgadniane są pod kątem zgodności z prawem UE i następnie przekazywane do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów lub bezpośrednio przez Radę Ministrów.

Zakres spraw i dokumentów rozpatrywanych przez KERM jest bardzo szeroki. KERM rozpatruje w szczególności:

- informacje Rady Ministrów o udziale Polski w pracach UE;
- harmonogramy prac legislacyjnych związanych z wdrażaniem prawa UE do prawa polskiego oraz informacje w sprawie stanu realizacji tych harmonogramów;
- projekty ustaw wdrażających prawo UE do prawa polskiego;
- informacje Rady Ministrów o przebiegu procedur stanowienia aktów prawnych UE oraz projekty stanowisk zajmowanych przez przedstawicieli Rady Ministrów w trakcie tych procedur;
- projekty rozstrzygnięć w zakresie przeznaczania środków pochodzących z funduszy unijnych oraz pomocy zagranicznej;
- stanowiska na posiedzenie Rady oraz Komitetu Stałych Przedstawicieli;
- stanowiska dotyczące reform UE;
- stanowiska dotyczące projektów aktów prawnych UE;

- stanowiska dotyczące dokumentów UE podlegających konsultacjom z państwami członkowskimi oraz ich ocen sformułowanych przez właściwe instytucje lub inne organy UE;
- stanowiska dotyczące planów pracy Rady, rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej oraz ocen rocznych planów legislacyjnych sporządzonych przez Parlament Europejski (PE) i Radę;
- stanowiska dotyczące projektów umów międzynarodowych, których stroną mają być Unia Europejska, Wspólnoty Europejskie lub ich państwa członkowskie;
- stanowiska dotyczące projektów aktów UE niemających mocy prawnej, w szczególności propozycji wytycznych przyjmowanych w sferze unii gospodarczej i pieniężnej oraz w sferze zatrudnienia;
- rozstrzygnięcia w zakresie spraw związanych z postępowaniami przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości;
- dokumenty dotyczące przygotowania kadrowego ministerstw i urzędów centralnych;
- programy informowania społeczeństwa o konsekwencjach przystąpienia Polski do UE oraz sprawozdania z realizacji tych programów;
- informacje o stanie prac związanych z tłumaczeniem prawa wspólnotowego.

W praktyce, w ciągu pięciu lat członkostwa Polski w UE, realizując zadania związane z koordynacją reprezentacji Polski w pracach instytucji UE, KERM rozpatrzył i przyjął między innymi:

- ponad 440 instrukcji na posiedzenia Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER I, COREPER II), a także sprawozdania z nich,
- ponad 300 instrukcji na posiedzenia poszczególnych formacji Rady oraz około 180 instrukcji na nieformalne spotkania ministrów UE, a także sprawozdania z nich,
- projekty około 850 stanowisk rządu w odniesieniu do dokumentów pozalegisłacyjnych UE.

Ważną rolą Komitetu jest także koordynacja dostosowań prawa polskiego do prawa UE. W tym zakresie od połowy 2004 roku Komitet przyjął około 250 projektów ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej oraz około 100 projektów rozporządzeń Rady Ministrów, które następnie – zgodnie z procedurami – zostały przekazane pod obrady stałego Komitetu Rady Ministrów oraz Rady Ministrów.

11 marca 2004 r. przyjęta została ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej¹⁹⁶,

¹⁹⁶ Dz.U. Nr 52, poz. 515 ze zm.

która stała się istotnym elementem mechanizmu koordynacji polityki europejskiej, zapewniając ściślejszą parlamentarną kontrolę nad działalnością rządu w sprawach europejskich¹⁹⁷.

Ustawa zobowiązuje rząd do przekazywania do Sejmu i Senatu RP, niezwłocznie po otrzymaniu, dokumentów UE, które podlegają konsultacjom z państwami członkowskimi, a w szczególności białych i zielonych ksiąg, komunikatów KE oraz ich ocen sformułowanych przez organy UE, planów pracy Rady, rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej oraz ich oceny dokonanej przez PE i Radę, projektów aktów prawnych UE, projektów umów międzynarodowych, projektów decyzji przedstawicieli państw członkowskich, projektów aktów niemających mocy prawnej, projektów aktów mających znaczenie dla wykładni i stosowania prawa UE oraz porządków obrad i sprawozdań z posiedzeń poszczególnych formacji Rady. Rząd został także zobowiązany do przedkładania parlamentowi informacji o udziale Polski w pracach UE nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy oraz informacji na temat przebiegu procedur stanowienia prawa UE oraz o stanowiskach rządu zajmowanych w trakcie tych procedur.

Przed rozpatrzeniem projektu prawa UE przez Radę UE rząd zobowiązany jest do zasięgania opinii Sejmu i Senatu w drodze przedstawiania pisemnej informacji o stanowisku (wraz z uzasadnieniem i OSR), jakie ma zamiar przedstawić rząd na posiedzeniu RUE. Stanowiska te są dyskutowane na posiedzeniach Komisji ds. UE Sejmu oraz Komisji Spraw UE Senatu.

W związku z wdrażaniem prawa UE rząd został zobowiązany w ustawie do wnoszenia, nie później niż na 3 miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa UE, projektu ustawy wykonującej prawo UE. Jeżeli zaś termin przekracza 6 miesięcy, to odpowiednio na 5 miesięcy przed upływem tego terminu.

W omawianej ustawie parlament zastrzegł sobie także prawo do opiniowania polskich kandydatur na stanowiska członka Komisji Europejskiej, Trybunału Obrachunkowego, sędziów Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji oraz rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości, a także przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Stałych Przedstawicieli, Komitecie Regionów, Komitecie Ekonomiczno-Społecznym, dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym.

¹⁹⁷ Zgodnie z protokołem w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w UE załączonym do traktatu amsterdamskiego pomiędzy przedstawieniem przez KE projektu aktu prawnego PE i Radzie a datą jego wpisania do porządku obrad Rady (w celu podjęcia decyzji albo w celu przyjęcia aktu lub też w celu przyjęcia wspólnego stanowiska) powinno upłynąć przynajmniej 6 tygodni, jednak termin ten nie zawsze jest respektowany. Powyższy okres powinien być, zgodnie z ww. protokołem, wykorzystany przez rząd państwa członkowskiego na realizację wewnętrznych procedur współpracy rządu z parlamentem (jest to jednocześnie okres, w trakcie którego na posiedzeniach grupy roboczej można zgłaszać zastrzeżenia parlamentarne).

Realizując nałożone na rząd zobowiązania, od 1 stycznia 2004 r. KERM uzgodnił łącznie ponad 2300 informacji i stanowisk rządu w odniesieniu do przekazanych Polsce projektów aktów prawnych UE. Zgodnie z procedurą informacje i stanowiska po przyjęciu przez KERM przekazywane są do Sejmu i Senatu RP.

KERM przyjmuje również, rekomendując jednocześnie do rozpatrzenia Radzie Ministrów, półroczne raporty z udziału Polski w pracach UE w okresach kolejnych prezydencji w Radzie, przygotowywane przez Urząd KIE w związku z realizacją zobowiązań wynikających z art. 3 ust. 1 ustawy. Dokumenty te, po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów są przekazywane do parlamentu.

Ilość spraw wymagających zaangażowania i decyzji KERM spowodowały konieczność organizacji dwóch posiedzeń w tygodniu – posiedzenia odbywają się w stałych terminach: we wtorki o godz. 16:00 oraz w piątki o godz. 9:30. Poprzedzane są konferencjami uzgodnieniowymi, na których omawiane i uzgadniane są wszystkie punkty porządku obrad. Spotkania te zwoływane są na szczeblu dyrektorów departamentów odpowiedzialnych za koordynację spraw europejskich w ministerstwach i urzędach uczestniczących w pracach KERM. W trakcie dyskusji omawiane są wszystkie dokumenty przedłożone do rozpatrzenia przez Komitet oraz analizowane ewentualne uwagi i wątpliwości formalnie zgłoszone lub planowane. Uczestnicy konferencji uzgadniają uwagi i ewentualne korekty do dokumentów wynikające ze zgłoszonych uwag. Wyniki spotkania są referowane Komitetowi przez Przewodniczącego posiedzenia, wraz z propozycjami ewentualnych nowych zapisów uzgodnionych na szczeblu dyrektorów. W przypadku potwierdzenia tych uzgodnień przez członków KERM dokumenty mogą być przyjęte przez Komitet. Komitet Europejski Rady Ministrów, jakkolwiek wyposażony w prawo do prowadzenia formalnych głosowań, pracuje na zasadzie *consensusu* i jedynie w bardzo ograniczonym zakresie wykorzystywany jest instrument głosowania. Dlatego też dokumenty, co do których po konferencji dyrektorów oraz po dyskusji na forum KERM utrzymują się rozbieżności, kierowane są w miarę możliwości do dalszych uzgodnień (nie dotyczy to dokumentów terminowych, takich jak np. projekty instrukcji). Wzorem prac instytucji UE punkty obrad uzgodnione na szczeblu dyrektorów departamentów oznaczane są w porządku obrad jako tzw. pkt A, natomiast dokumenty wymagające szczegółowego omówienia i rozsądzenia ewentualnych rozbieżności sygnowane są literą „D”.

W ciągu pięciu lat członkostwa Polski w UE odbyło się ponad 440 posiedzeń KERM.

Kwestie proceduralne

Obsługa prac Komitetu Europejskiego Rady Ministrów (oraz Komitetu Integracji Europejskiej) zapewniana jest przez utworzony na mocy ustawy o KIE Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE), następcę i „spadkobiercę” Biura Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej.

Podstawowym zadaniem UKIE jest zapewnienie sprawnego przebiegu procesu uzgodnień krajowych w sprawach europejskich – od etapu perspektywicznych analiz długoterminowych, przez etap programowania działań i ich praktycznej realizacji – przede wszystkim w Radzie i jej organach pomocniczych – aż po zapewnienie sprawnego wdrażania prawa oraz decyzji politycznych UE. Realizując te zadania, UKIE inicjuje proces wypracowywania stanowisk rządu do projektów aktów prawnych UE oraz dokumentów pozalegisłacyjnych.

UKIE otrzymuje wszystkie dokumenty przekazywane przez Sekretariat Generalny Rady państwom członkowskim. Dokumenty te dostarczane są wyłącznie w formie elektronicznej, za pośrednictwem systemu U32 Mail/Extranet¹⁹⁸ i w formie elektronicznej są dystrybuowane przez UKIE do właściwych merytorycznie instytucji¹⁹⁹. Przesyłając dokumenty, UKIE wskazuje jednocześnie instytucje, które powinny współuczestniczyć w opracowaniu stanowiska oraz termin, w którym stanowisko powinno być przygotowane. Terminy te wynikają z ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem w UE (w odniesieniu do projektów legislacyjnych) lub z tempa prac instytucji UE (dokumenty pozalegisłacyjne).

Projekty stanowisk rządu podlegają uzgodnieniu. Stanowiska do dokumentów legislacyjnych po przyjęciu przez KERM są przesyłane do właściwych komisji Sejmu i Senatu. Komisja ds. UE Sejmu RP i Komisja ds. UE Senatu RP mają prawo wyrazić opinię o projekcie aktu prawnego w terminie 21 dni od dnia przekazania projektu stanowiska przez rząd. Stanowisko rządu, które uzyskało pozytywną opinię Sejmu i Senatu, jest podstawą przygotowywania i prezentowania szczegółowego stanowiska Polski w odniesieniu do poszczególnych kwestii omawianych w trakcie posiedzenia grupy roboczej Rady, COREPER oraz Rady²⁰⁰.

¹⁹⁸ Z wyjątkiem dokumentów bardzo obszernych (duże pliki elektroniczne) oraz dokumentów niejawnych, które dostarczane są odrębnym trybem.

¹⁹⁹ Rocznie S.G. Rady przekazuje około 30000 różnego rodzaju dokumentów.

²⁰⁰ W przypadku uwag Sejmu, które powinny zostać uwzględnione w stanowisku Rządu, instytucja wiodąca przygotowuje niezwłocznie informację o zmodyfikowanym stanowisku Rządu, która po zatwierdzeniu przez KERM, zostaje przekazana ponownie do Sejmu i Senatu. W przypadku uwag Sejmu, które nie powinny zostać uwzględnione, instytucja wiodąca przedstawia na najbliższym posiedzeniu KERM informację na temat przyczyn rozbieżności. Po akceptacji KERM i Rady Ministrów informacja ta jest przekazywana Komisji ds. UE Sejmu.

Proces wypracowywania instrukcji jest koordynowany przez UKIE, który dba o spójność i kompletność stanowisk, z drugiej zaś strony monitoruje, by w uzgodnienia włączone były wszystkie niezbędne podmioty oraz by dotrzymane były terminy prac wynikające z kalendarza posiedzeń poszczególnych grup roboczych. Uzgodnienia odnoszące się do prac grup roboczych Rady prowadzone są w trybie roboczym, przede wszystkim z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej. W szczególnie uzasadnionych przypadkach kwestie dotyczące prac grup roboczych Rady są wnoszone na szczebel KERM – dzieje się tak w przypadku utrzymywania się rozbieżności, których nie udało się rozstrzygnąć w trybie roboczym. Są to jednak sporadyczne przypadki. Wszystkie instrukcje (na grupy robocze, COREPER oraz Radę) opracowywane są według jednolitego szablonu i zawierają informacje o przedstawicielu Polski, szczegółowe stanowisko do zaprezentowania podczas dyskusji (ze wskazaniem marginesu negocyjnego tam, gdzie to zasadne), a także elementy do wykorzystania zależnie od przebiegu dyskusji. Instrukcja zawiera także szczegółowe uzasadnienie stanowiska Polski, przewidziane wyłącznie do wiadomości delegata.

Na forum grup roboczych Rady Polska reprezentowana jest przez ekspertów (w randze do dyrektora departamentu włącznie) zatrudnionych w administracji publicznej. Decyzje w sprawie odpowiedzialności instytucjonalnej za poszczególne grupy podejmowane są przez KERM, na wniosek UKIE. Imienna lista ekspertów w poszczególnych grupach roboczych prowadzona jest w UKIE (w formie elektronicznej bazy danych dostępnej on-line).

Po zakończeniu prac nad dokumentem na etapie grupy roboczej sprawa przedstawiana jest do dalszych prac na forum Komitetu Stałych Przedstawicieli COREPER I lub COREPER II. Instrukcje na posiedzenia COREPER I przygotowywane są w UKIE i obejmują zagadnienia znajdujące się w kompetencjach Rady ds. Konkurencyjności, ds. Środowiska Naturalnego, ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii, ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury, ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Spraw Konsumentckich oraz części spraw z zakresu Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa. Instrukcje dla przedstawiciela Polski w COREPER II opracowywane są przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i obejmują tematy, które na kolejnych etapach procesu decyzyjnego rozpatrywane są przez Radę ds. Gospodarczych i Finansowych, ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz podczas części dotyczącej stosunków zewnętrznych Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych. Projekty instrukcji na COREPER I oraz COREPER II przedkładane są do akceptacji przez KERM, a następnie przesyłane do

Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE odpowiednio przez UKIE (COREPER I) oraz MSZ (COREPER II).

Kolejnym po COREPER etapem procesu decyzyjnego UE jest rozpatrzenie lub przyjęcie dokumentu przez Radę Unii Europejskiej. Przedstawiciele Polski uczestniczący w pracach poszczególnych formacji Rady UE wyposażeni są w instrukcje, które poddawane są uzgodnieniom międzyresortowym. Po zakończeniu uzgodnień projekty instrukcji przekazywane są do UKIE celem przedłożenia KERM. Warto odnotować, że wymóg opracowania instrukcji i poddania go uzgodnieniom międzyresortowym dotyczy także tzw. nieformalnych posiedzeń Rady UE.

Dla każdej z formacji Rady UE ustalona została odpowiedzialność instytucjonalna za przygotowanie instrukcji. Podział ten zaprezentowano w tabeli.

Tabela 1. Przygotowywanie instrukcji na poszczególne formacje Rady – podział zadań w ramach administracji w Polsce

Formacja Rady	Instytucja odpowiedzialna
Rada ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych	Ministerstwo Spraw Zagranicznych we współpracy z UKIE
Rada ds. Gospodarczych i Finansowych	Ministerstwo Finansów
Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości
Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii	Ministerstwo Infrastruktury, we współpracy z Ministerstwem Gospodarki oraz Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji
Rada ds. Konkurencyjności	Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego
Rada ds. Środowiska	Ministerstwo Środowiska
Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Spraw Konsumenckich	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej we współpracy z Ministerstwem Zdrowia oraz Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Rada ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury	Ministerstwo Edukacji Narodowej we współpracy z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Źródło: Opracowanie własne.

Podobnie jak w przypadku instrukcji na grupy robocze, tak w przypadku opracowywania instrukcji na posiedzenia Rady eksperci UKIE aktywnie uczestniczą w tych pracach, wspierając właściwe instytucje wiedzą ekspercką oraz monitorując aspekty proceduralne.

UKIE na bieżąco monitoruje także porządki obrad Komitetów Stałych Przedstawicieli COREPER I i COREPER II oraz formacji Rady UE. W przypadku, gdy do porządku obrad wprowadzony zostanie projekt aktu prawnego, w stosunku do którego Sejm i Senat nie wydały swoich opinii, a od dnia przekazania projektu przez Sekretariat Generalny Rady (SG Rady) nie upłynęło 6 tygodni (termin wynikający z protokołu do traktatu amsterdamskiego w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w UE), UKIE przekazuje informację o potrzebie zgłoszenia zastrzeżenia parlamentarnego w danej kwestii. Załącznikiem do instrukcji przedkładanej KERM jest informacja o stanowisku, jakie rząd zamierza zająć podczas każdego kolejnego posiedzenia Rady w odniesieniu do projektów aktów prawa UE przewidzianych w porządku obrad danego posiedzenia. Informacja ta – po przyjęciu przez KERM – przekazywana jest do Sejmu i Senatu w realizacji obowiązku zasięgania opinii Parlamentu bezpośrednio przed rozpatrzeniem projektu aktu prawnego w Radzie.

Ze wszystkich posiedzeń grup roboczych, komitetów oraz z posiedzeń Rady UE sporządzane są sprawozdania, zawierające opis przebiegu dyskusji oraz wynikające z niej dla Polski wnioski. Sprawozdania z Komitetu Stałych Przedstawicieli oraz z posiedzeń Rady przekazywane są do UKIE, celem przedłożenia Komitetowi Europejskiemu Rady Ministrów.

Procedurą uzgodnień międzyresortowych objęte są także prace nad stanowiskiem Polski na spotkania szefów państw i rządów państw członkowskich UE, czyli na Radę Europejską. Prace nad dokumentem prowadzone są wspólnie przez UKIE i MSZ, w ścisłej współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów. W prace zaangażowane są często także inne ministerstwa, zależnie od szczegółowych tematów zaproponowanych do dyskusji przez prezydencję. Dokument ten nie zawiera elementów do wygłoszenia ani do wykorzystania zależnie od przebiegu dyskusji. Jest on natomiast informacją o politycznym stanowisku Polski do tematów zaproponowanych przez prezydencję. KERM rozpatruje informację o stanowisku Polski na Radę Europejską, zaś Rada Ministrów rozpatruje samo stanowisko, rekomendując je przedstawicielowi Polski. Po posiedzeniu opracowywana jest informacja o przebiegu i wynikach Rady Europejskiej, wraz z wnioskami. Dokument ten jest przyjmowany przez KERM.

Podsumowanie

Przygotowania do członkostwa, ale zwłaszcza członkostwo w UE wprowadziły bardzo poważne zmiany w funkcjonowaniu polskiej administracji rządowej. Do najważ-

niejszych z nich należy zaliczyć fakt, że sprawy związane z polityką europejską – początkowo związane z wypełnianiem zobowiązań wynikających z umowy o stowarzyszeniu, później z negocjacji akcesyjnych, przestały być kwestią zewnętrzną wobec polityki krajowej. Oznaczało to, że konieczne stało się aktywne włączenie w programowanie, uzgadnianie a następnie realizację polityki europejskiej nie tylko komórek odpowiedzialnych za wewnętrzną koordynację spraw europejskich w poszczególnych ministerstwach i urzędach centralnych, ale także praktycznie wszystkich komórek organizacyjnych. Także tych, które zwyczajowo nie były włączane w działania związane ze współpracą z UE, takich jak np. biura Dyrektorów Generalnych czy biura administracyjne i finansowe. W proces ten włączono także wszystkie szczeble hierarchii administracyjnej – od ekspertów uczestniczących w pracach grup roboczych po członków Rady Ministrów uczestniczących w posiedzeniach Rady.

Procesowi temu towarzyszyło inne zjawisko – wymuszone przez liczbę spraw i dynamikę dyskusji w instytucjach UE – polegające na obniżeniu szczebla prowadzenia uzgodnień w wielu sprawach oraz odformalizowaniu procesu uzgodnień. Jakkolwiek początkowo spotykało się to z pewnymi oporami, to z czasem standardową procedurą stały się ustalenia prowadzone w formie elektronicznej, w trakcie roboczych spotkań lub w rozmowach telefonicznych, zwłaszcza na etapie prac w grupach roboczych Rady. Wypracowywane w ten sposób ustalenia są dokonywane głównie przez ekspertów, rzadziej na szczeblu dyrektorów departamentów i tylko w szczególnych wypadkach są potwierdzane w drodze oficjalnej wymiany korespondencji.

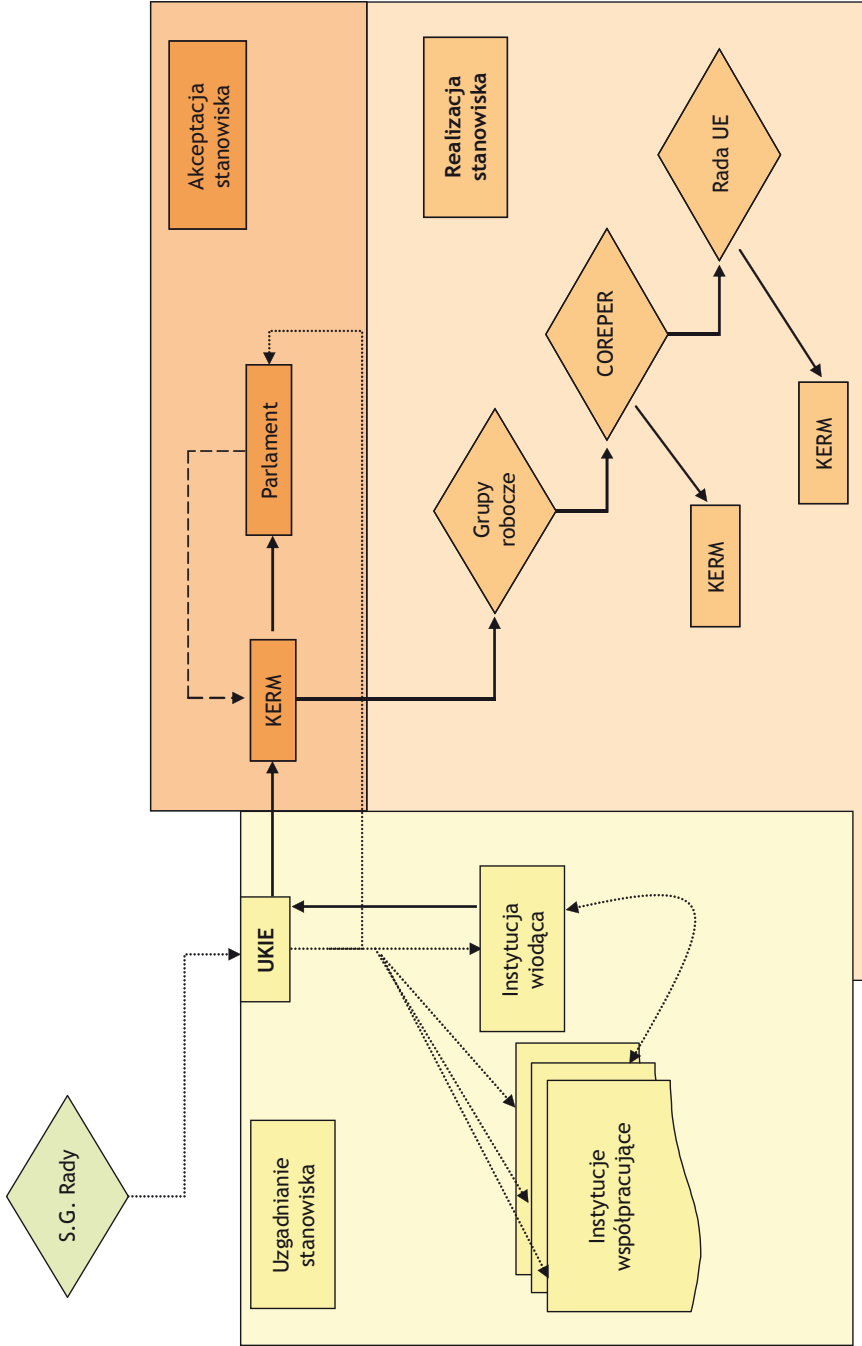
Kolejnym *novum* była praca nad dokumentami, których problematyka bardzo często odnosiła się do zakresu właściwości merytorycznej kilku ministerstw lub urzędów centralnych, a trzeba pamiętać, że stanowiska prezentowane przez przedstawicieli Polski w grupie roboczej, Komitecie lub w Radzie są traktowane jako stanowiska Polski, a nie stanowiska resortowe.

Powyzsze okoliczności to jedynie przykład najważniejszych z czynników, które wskazywały na konieczność zapewnienia skutecznego systemu koordynacji w sprawach europejskich. Obok nich można także wskazać takie nowe doświadczenia, jak częsta praca poza macierzystą instytucją, co oznacza utrudniony kontakt z ekspertami, czy praca w obcych językach. Doświadczenia te były udziałem wszystkich państw przystępujących do UE.

System koordynacji polityki europejskiej pozwolił na aktywny udział w pracach instytucji UE od pierwszego dnia członkostwa Polski w UE, a nawet wcześniej, gdyż

już w okresie tzw. statusu aktywnego obserwatora Polska była postrzegana przez kraje członkowskie i inne kraje przystępujące jako kraj bardzo dobrze przygotowany do aktywnego udziału w pracach Unii Europejskiej – między innymi dzięki temu, że przedstawiciele Polski uczestniczący w pracach grup roboczych i posiedzeniach Rady byli wyposażeni w czytelne, przemyślane i uzgodnione wewnętrznie instrukcje. Oceny te potwierdziła praktyka udziału polskich ekspertów oraz wyższych rangą przedstawicieli w pracach grup roboczych, Komitetu Stałych Przedstawicieli oraz Rady UE. Jest rzeczą oczywistą, że w każdym państwie członkowskim zdarzają się sytuacje, w których uzgodnienie stanowiska i jego spójna prezentacja jest utrudniona ze względu na czynniki wewnętrzne, takie jak problemy organizacyjno-techniczne lub dyskusje polityczne. Także w wypadku Polski można byłoby wskazać kwestie, w których stanowisko pozostawiało miejsce na dodatkowe uzgodnienia. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że problemy te były związane z kwestiami o stosunkowo małym znaczeniu politycznym i niewpływającymi na rozwój gospodarczy Polski ani na jej pozycję polityczną w UE. Dzięki rozwiązaniom przyjętym w polskim systemie koordynacji polityki europejskiej Polska prezentuje od 1 maja 2004 r. spójne stanowiska na wszystkich szczeblach dyskusji politycznej oraz procesu decyzyjnego UE, a w wielu istotnych dziedzinach polityki stała się katalizatorem zmian w podejściu UE – np. w odniesieniu do wizji przyszłej wspólnej Polityki Rolnej czy stosunków zewnętrznych UE.

Schemat procedury koordynacyjnej polskiej polityki europejskiej w Radzie UE



Źródło: Opracowanie własne.

Przygotowania do objęcia przez Polskę przewodnictwa Rady UE w 2011 r.

W dniu 1 lipca 2011 r. Polska po raz pierwszy obejmie prezydencję w Radzie Unii Europejskiej, rozpoczynając półroczne przewodnictwo w Unii Europejskiej, jako czwarte państwo – po Słowenii, Republice Czeskiej i Węgrzech – spośród tzw. nowych państw członkowskich. Przewodnictwo Polski w Radzie UE będzie miało kluczowe znaczenie dla realizacji strategicznych interesów polskiej polityki w UE oraz dla kształtowania wizerunku Polski w Europie.

Przewodniczenie UE oznacza:

- prowadzenie jej bieżących prac w Radzie Europejskiej, Radzie UE i jej organach przygotowawczych,
- reprezentowanie Rady UE w relacjach z pozostałymi instytucjami wspólnotowymi,
- reprezentowanie Rady UE i samej Unii w relacjach z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

Pierwsza prezydencja wymaga podjęcia szczególnie starannych działań przygotowawczych, gdyż przez pryzmat jej powodzenia bądź porażki oceniana będzie zdolność naszego kraju do wywiązywania się z zobowiązań państwa członkowskiego UE. W prace te zaangażowanych będzie do 2011 r. około 1500 osób, zarówno w instytucjach w Warszawie, jak i w Stałym Przedstawicielstwie RP przy UE i w placówkach dyplomatycznych na całym świecie.

Doświadczenia innych państw

Począwszy od wiosny 2007 r. prowadzone były i są intensywne konsultacje z państwami członkowskimi, które już sprawowały prezydencję bądź się do tego zadania przygotowują (Niderlandy, Austria, Finlandia, Niemcy, Słowenia, Francja, Czechy, Szwecja, Hiszpania, Belgia, Węgry). W tych ramach od początku 2008 r. organizowane są szkolenia dla polskich urzędników z udziałem pracowników instytucji UE oraz administracji państw członkowskich dotyczące wszystkich aspektów organizacji prezydencji. Szczególna waga przywiązywana była do kwestii organizacji, doskonalenia kadr oraz koordynacji przygotowań.

Na to, jak oceniana jest prezydencja, wpływa ogromna ilość zmiennych. Część z nich, jak np. znajomość języków obcych wśród urzędników, biegłość w technikach negocjacyjnych, sprawny transport, dobrze przygotowane dokumenty, zależy w głównej mierze od państwa przygotowującego się do przewodnictwa. Jednak inne, jak ostateczna priorytetyzacja tematów, osiągnięcie kompromisu w Radzie czy wreszcie pogoda podczas spotkania nieformalnego, nie są zależne od państwa, choć rzutują na ocenę jego dokonań. Doświadczone prezydencje przestrzegają, że „nieważne, co było w konkluzjach, ważne, czy wino było dobre, a transport zapewniony punktualnie”. Należy zatem dokładać starań, aby wszystkie elementy zależące od organizatora były zrealizowane jak najrzetelniej.

Z oczywistych względów praktycznych najlepszym punktem odniesienia są prezydencje stosunkowo nieoddalone w czasie. W przypadku Polski to m.in. Finlandia, Niemcy, czy przygotowująca się do objęcia swego drugiego przewodnictwa Szwecja. Osobną grupą są państwa, które przystąpiły do UE w 2004 r. i już doświadczyły trudów przewodnictwa, czyli Słowenia i Czechy oraz Węgry, które przygotowują się niemal równoległe z Polską. Bliższa analiza pokazuje, że było sporo rozbieżności w punkcie startu, lecz problemy, z jakimi przychodzi się mierzyć państwom z tej grupy są podobne. Ich genezy należy doszukiwać się w stosunkowo krótkim stażu członkowskim, nieefektywnych procedurach, rozbudowanej biurokracji i niedostatkach finansowych.

Wiele z proponowanych działań nie znajduje precedensu, co może zarówno ułatwiać pracę, jak też istotnie ją spowalniać. Pozwala jednak w każdym przypadku na proponowanie nowoczesnych, ekonomicznych rozwiązań, służących modernizacji polskiej administracji i doskonaleniu jej kadr. Przygotowania pomagają także w bieżącym udziale w procesie decyzyjnym w UE, każą koncentrować się na pracy prezydencji, pomagają identyfikować jej cele i taktykę, skłaniają do nawiązywania kontaktów. Ze strony państw UE można spotkać się ze stwierdzeniem, iż poczucie pełnego członkostwa osiągnęły dopiero po swojej pierwszej prezydencji.

Praktyczne skorzystanie z doświadczeń innych państw było możliwe m.in. dzięki zorganizowanej w listopadzie 2008 r. przez Urząd KIE konferencji „Skuteczna i sprawna organizacja prezydencji – doświadczenia państw członkowskich” z udziałem ekspertów Finlandii, Słowenii oraz Ambasady RP w Niemczech. Przedstawili oni doświadczenia z zakresu organizacji prezydencji ze szczególnym uwzględnieniem elementów logistyki i planowania. W konferencji wzięło udział blisko stu uczestników reprezentujących niemal wszystkie ministerstwa i urzędy zaangażowane w przygotowania do polskiej prezydencji.

W listopadzie i grudniu 2008 r. Urząd KIE we współpracy z Fundacją Europejski Instytut Administracji Publicznej (EIPA – Oddział w Polsce) zorganizował z udziałem ekspertów z innych państw dwie sesje szkoleniowe dla osób biorących udział w pracach grup roboczych Rady UE. Seminaria były adresowane do 50 pracowników administracji publicznej – przedstawiciele Polski w grupach roboczych. Szkolenie przybliżyło uczestnikom kwestie związane z zadaniami prezydencji, jak również tzw. „umiejętności miękkie” – prowadzenie negocjacji w środowisku europejskim.

Struktura przygotowań

Dla jak najsprawniejszego i profesjonalnego przygotowania prezydencji Rada Ministrów 15 lipca 2008 r. przyjęła rozporządzenie o powołaniu Pełnomocnika ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez RP Przewodnictwa w Radzie UE²⁰¹. Funkcję tę pełni Sekretarz Stanu w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, zaś jego zaplecze stanowi UKIE. Rozporządzenie powierza Pełnomocnikowi szereg zadań wskazanych w § 2, spośród których do najważniejszych należą:

- koordynowanie działań organów administracji rządowej w zakresie przygotowania do sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej;
- koordynowanie prac związanych z przygotowaniem programu i kalendarza przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, w tym najważniejszych celów Rzeczypospolitej Polskiej, jakie mają być osiągnięte w tym okresie, a także koordynowanie prac związanych z wyborem priorytetów sektorowych Rzeczypospolitej Polskiej i priorytetów przewodnictwa;
- koordynowanie prac mających na celu oszacowanie wysokości środków niezbędnych na wydatki związane z przygotowaniem i sprawowaniem przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej;
- utrzymywanie kontaktów i wymiana doświadczeń z organami administracji państw członkowskich, które prowadziły lub prowadzą przygotowania do sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej;
- koordynowanie współpracy z instytucjami odpowiedzialnymi za przygotowania do sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej państw mających wspólnie z Rzeczpospolitą Polską sprawować przewodnictwo grupowe.

²⁰¹ Dz.U. Nr 133, poz. 843.

Pełnomocnik zobowiązany jest sporządzać okresowe (kwartalne lub, z własnej inicjatywy, częstsze) raporty o swoich działaniach oraz informować KERM, Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów o ewentualnych problemach i zagrożeniach dla realizacji procesu przygotowań.

Głównym międzyresortowym forum uzgodnień i podejmowania decyzji pozostawał – tak jak w innych sprawach europejskich – Komitet Europejski Rady Ministrów, mający status komitetu stałego Rady Ministrów, złożony z Sekretarzy i Podsekretarzy Stanu odpowiadających w swoich resortach za problematykę europejską. Komitet był regularnie informowany przez Pełnomocnika o przebiegu przygotowań, zapoznawał się z raportami oraz dyskutował i aprobował kierunki działań. W zależności od wagi politycznej omawianego dossier KERM mógł rekomendować je do rozpatrzenia Radzie Ministrów.

Pełnomocnika wspomagają cztery zespoły opiniująco-doradcze, powołane na podstawie § 5 ww. rozporządzenia, w skład których wchodziły urzędnicy z ministerstw i instytucji w największym stopniu zainteresowanych bądź odpowiadających za problematykę prac zespołu. Funkcjonują one obecnie w obszarach: zarządzania zasobami ludzkimi, budżetu, logistyki i bezpieczeństwa oraz promocji i kultury.

Obok szczebla centralnego, koordynującego prace, intensywne przygotowania trwały w ministerstwach i urzędach centralnych, a także w Parlamencie. Resorty odpowiadały za przygotowanie wstępnego sektorowego programu, projektu organizacji spotkań oraz wybór i doskonalenie kadry.

Pracownicy ministerstw i urzędów, zajmujący się przygotowaniem do przewodnictwa, tworzą korpus prezydencji, a w zależności od funkcji i zadań, jakie będą realizować podczas prezydencji, podzieleni są na kategorie: przewodniczący grup roboczych i ich zastępcy, delegacji krajowi, koordynatorzy merytoryczni oraz koordynatorzy organizacyjni.

Pełnomocnik rozpoczął także dialog ze środowiskami politycznymi i grupami społecznymi, celem przekazywania informacji o przebiegu przygotowań. Trzykrotnie, w czerwcu, lipcu i w październiku 2008 r. odpowiednio na forum Komisji ds. UE Sejmu RP, Komisji Spraw UE Senatu RP i na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP przedstawione były informacje o bieżącym stanie przygotowań.

Doskonalenie kadr

W maju 2008 r. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej opracował i rozesłał do ministerstw oraz urzędów centralnych ankietę, której celem było dokonanie oceny stanu przygotowań jednostek administracji publicznej do objęcia funkcji prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r. Uzyskane odpowiedzi zostały wykorzystane do przedstawienia propozycji niezbędnych działań organizacyjnych i szkoleniowych. Na tej podstawie oraz w oparciu o analizę zaangażowania poszczególnych resortów w proces decyzyjny powstał plan szkoleń stanowiący istotny element przygotowań organizacyjnych i kadrowych.

Odbyły się już pierwsze szkolenia związane z prezydencją. Od stycznia do kwietnia 2008 r. ze środków TAIEX przeszkolono na temat praktycznych aspektów przygotowania państw członkowskich do sprawowania prezydencji w Radzie UE ponad sto osób z różnych ministerstw. W UKIE prowadzony jest pilotażowy program nauczania języka francuskiego dla pracowników Urzędu – język francuski dla celów prezydencji. Ponadto dokonano analizy rynku szkoleń w zakresie umiejętności twardych i miękkich związanych ze sprawowaniem prezydencji.

W listopadzie 2008 r. rozpoczęto realizację projektu „Wzmocnienie systemu motywacyjnego w polskiej służbie cywilnej”. Jeden z komponentów realizowanego projektu zakłada wsparcie eksperckie dla administracji polskiej w zakresie stworzenia spójnego systemu identyfikacji i delegowania ekspertów narodowych do pracy w instytucjach UE, a także udziału członków korpusu służby cywilnej w obsłudze polskiej prezydencji w UE.

Skuteczne wykonywanie zadań związanych z przewodnictwem Radzie Unii Europejskiej będzie w znacznej mierze uzależnione od sprawności wytypowanych do tego celu kadr, stąd też istotne jest, aby w korpusie prezydencji znalazły się osoby dysponujące stosowną wiedzą merytoryczną, umiejętnościami interpersonalnymi i dobrą znajomością języków obcych. Osoby te będą objęte systemem szkoleń z wiedzy na temat UE (prawo, instytucje, polityki), z umiejętności miękkich (negocjacje, mediacje, zarządzanie grupą, czasem, informacją) oraz języków: angielskiego i francuskiego. Zakładane jest także zaoferowanie elementu motywacyjnego w postaci dodatków do wynagrodzenia.

Niezwykle ważne jest utrzymanie stabilnej kadry aż do końca realizacji zadań związanych z prezydencją, czyli aż po rok 2012. Tymczasem w polskich warunkach ad-

ministracja nie jest najbardziej atrakcyjnym pracodawcą, choć jak pokazują postępowania rekrutacyjne, istnieje spore zainteresowanie tematem prezydencji wśród kandydatów do pracy. Paradoksalnie, wahania koniunktury, kryzys finansowy i rosnące bezrobocie mogą wspomóc sektor publiczny w pozyskiwaniu pracowników, poszukujących raczej stabilności niż wysokich zarobków.

Logistyka

Koordinację logistycznych aspektów przygotowań objął Pełnomocnik Rządu. Jednocześnie należy wskazać, iż przygotowanie każdego ze spotkań planowanych podczas polskiej prezydencji wymaga ścisłej współpracy ministerstwa odpowiadającego za merytoryczny kształt danego spotkania z urzędem obsługującym Pełnomocnika.

Prezydencja oznacza m.in. organizację około 120 spotkań, w tym kilkunastu na poziomie ministerialnym, na terenie państwa przewodniczącego Radzie UE, obsługę w Brukseli, ewentualnie w Luksemburgu i w państwach trzecich około 3000 spotkań niemal 250 grup roboczych i komitetów Rady UE i jej dziewięciu formacji na szczeblu ministerialnym, a także przygotowanie i organizację dwóch posiedzeń Rady Europejskiej (jedno z posiedzeń może mieć charakter nieformalny i odbywać się w kraju prezydencji) oraz szczytów z państwami trzecimi (np. UE – USA, UE – Rosja, UE – ASEAN). Z kalendarza szczytów wynika, iż podczas polskiej prezydencji może ich być około 7, jednak zwyczajowo odbywają się one na zmianę w państwie prezydencji i w państwie trzecim, a zatem Polska nie będzie ich wszystkich organizować na swoim terytorium.

Przedstawiciele państwa sprawującego prezydencję utrzymują również codzienne kontakty z Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim, a także pozostałymi instytucjami w celu koordynacji prac całej Unii Europejskiej.

Z punktu widzenia organizacji największym wyzwaniem są spotkania nieformalne, w kraju prezydencji. Praktyka pokazuje dwa modele: scentralizowany, z jednym ośrodkiem spotkań i zdecentralizowany, z wieloma miejscami obrad. Przykładem pierwszego podejścia jest Słowenia (przewodnicząca UE w I połowie 2008 r.), która minimalizując ryzyko i koszty, wybudowała centrum konferencyjne pomiędzy lotniskiem a centrum Lublany. Większość państw skłania się jednak do rozproszenia mapy spotkań, gdyż mimo wyższych kosztów organizacji pozwala to na zaprezentowanie walorów różnych regionów i miast. Do takiego rozwiązania przychyliła się też Polska.

W polskim przypadku już w 2008 r. opracowany został zestaw kryteriów, jakie muszą spełniać potencjalne miejsca spotkań, zróżnicowane w zależności od ich kategorii. Wszystkie województwa zgłosiły już swoje propozycje, które od początku 2009 r. były analizowane przez specjalnie powołaną komisję. W jej pracach uczestniczą przedstawiciele służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, protokół dyplomatyczny oraz całościową koordynację przygotowań. Założeniem rządu jest zorganizowanie poza Warszawą około połowy spotkań na szczeblu ministerialnym oraz wielu posiedzeń eksperckich, seminariów i konferencji. Wymagać to będzie dobrej współpracy z regionami, widać jednak już teraz ich duże zainteresowanie i zaangażowanie, co dobrze wróży na przyszłość.

Informacja i promocja

Ważnym elementem przygotowań są działania informacyjne, skierowane zarówno do wewnątrz, czyli do odbiorców krajowych: obywateli, polityków, mediów, partnerów społecznych, jak i na zewnątrz, do społeczeństw innych państw czy decydentów w Brukseli.

Z końcem 2008 r. przygotowana została strategia informacyjna analizująca na podstawie badań opinii i wywiadów potrzeby różnych grup odbiorców. Punktem wyjścia było opracowanie przekazów kluczowych, wokół których powinny być organizowane działania informacyjne, takich jak to, że np.:

- Sukces prezydencji to najlepsza promocja Polski i najlepsze narzędzie, aby zmienić stereotypy i nie zawsze pozytywny wizerunek Polski w świecie;
- Dzięki prezydencji Polska stanie się krajem bardziej rozpoznawalnym na arenie międzynarodowej;
- Dzięki udanej prezydencji wzrośnie zaufanie do Polski jako odpowiedzialnego partnera;
- Polska jest odpowiedzialnym partnerem w pełni zakorzenionym w strukturach Unii Europejskiej;
- Polska potrafi równoważyć własne interesy i interesy pozostałych państw członkowskich UE, sprawując przewodnictwo w Radzie UE, kieruje się dobrem wspólnym UE;
- Polska potrafi być sprawnym i kreatywnym liderem.

W strategii zaproponowano liczne działania popularyzujące prezydencję oraz informujące, na czym ona polega. Zaplanowano włączenie tematu prezydencji do już prowadzonych akcji (np. Moja szkoła w Unii Europejskiej, Parada Schumana), ale także wiele nowych, realizowanych w dużej części poprzez Internet. Mając świadomość, iż stał się on istotnym kanałem przekazu i debaty, będzie intensywnie wykorzystywany zarówno w okresie przygotowań, jak i samej prezydencji. Z tą myślą uruchomiony został portal internetowy polskich przygotowań: www.prezydencjaue.gov.pl.

Na najbliższe miesiące zaplanowano m.in. rozpisanie konkursu na logo prezydencji, które zostanie następnie umieszczone na wszystkich materiałach drukowanych, na oficjalnej stronie internetowej i prezentach oraz we wszystkich miejscach, w których odbywać się będą wydarzenia związane z polską prezydencją.

Dodatkowym elementem promocji są wydarzenia kulturalne w kraju i zagranicą, organizowane bądź to specjalnie z okazji prezydencji, bądź niezależnie, które otrzymują logo prezydencji. W Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego opracowany został wstępny kalendarz imprez cyklicznych, zaś Instytut Adama Mickiewicza przedstawił założenia programu kulturalnego na czas polskiego przewodnictwa.

Dokumenty strategiczne i monitoring procesu przygotowań

Podstawę przygotowań stanowi oraz ich zakres szczegółowo opisuje *Program Przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej* przyjęty przez Radę Ministrów 13 stycznia 2009 r. *Program Przygotowań* skupia się na kwestiach wypracowania priorytetów polskiej prezydencji, logistycznych aspektach przeprowadzenia prezydencji, zarządzaniu zasobami ludzkimi oraz informacji i promocji.

Prace nad Programem trwały praktycznie od momentu powołania Pełnomocnika Rządu w Urzędzie KIE oraz w zespołach międzyresortowych. KERM przyjął Program 28 października 2008 r., zalecając dokonanie niezbędnych uzupełnień, wynikających z uwag resortów, oraz przedstawienie do decyzji Rady Ministrów kilku kwestii o kluczowym znaczeniu, takich jak: model prezydencji, zasady systemu motywacyjnego dla pracowników, czy też analiza pożądaných zmian w przepisach prawa, których obecny kształt może utrudniać sprawne prowadzenie przygotowań. Do katalogu zagadnień, w których decyzję musi podjąć rząd, należy też zaliczyć problem wyboru

lokalizacji dla około 120 spotkań nieformalnych, które mają odbyć się w Polsce podczas prezydencji.

Przyjęty przez rząd *Program Przygotowań* stanowi punkt wyjścia dla sporządzenia projektu budżetu prezydencji. W pierwszej kolejności dokonana została analiza, jak problem finansowania przewodnictwa był rozwiązany w innych państwach członkowskich. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż zarówno wysokość alokowanych środków, jak i metodologia tworzenia budżetu są informacjami, którymi państwa dzielą się raczej niechętnie. Pozyskiwane informacje dowodzą, że niemal niemożliwe jest zgromadzenie pełnych danych, zwłaszcza gdy mowa o prezydencjach zdecentralizowanych, w których większość obowiązków, a co za tym idzie wydatków, spoczywała na ministerstwach.

Także przy prezydencjach scentralizowanych można zauważyć, że koszty przewodnictwa zazwyczaj znajdowały się nie tylko w wyodrębnionych liniach budżetowych, ale także w wydatkach bieżących, np. sprzętowych i inwestycyjnych, zaś koszt pracy urzędników oraz koszty stałe praktycznie nigdy nie są wyodrębniane i najprawdopodobniej nie są włączone w ogólną kalkulację. Publicznie dostępne dane są zatem obciążone błędem braku kompletności i precyzji.

Budżety prezydencji, pamiętając o sformułowanych powyżej zastrzeżeniach, wahają się w ostatnich latach od około 70 do 190 mln euro. Po rozliczeniu prezydencje zazwyczaj informują, jakie poczyniły oszczędności (prezydencja francuska wspomina o 30 mln euro), rzadko jednak przyznają się do konieczności podwyższenia wyjściowych założeń. Prezydencja czeska jeszcze w czasie przygotowań korygowała plany ze 118 do 130 mln euro.

Polski budżet prezydencji obejmuje lata 2009–2012. W roku 2009 zaplanowana została rezerwa celowa na przygotowania do prezydencji na kwotę 8 mln 100 tys. złotych. Suma ta powinna pozwolić na sfinansowanie części wydatków na szkolenia, staże i wizyty studyjne oraz niektóre działania promocyjne, a także opinie, ekspertyzy i niezbędne tłumaczenia.

Na lata 2010–2012 przygotowwany jest budżet w formule programu wieloletniego. Od jesieni ubiegłego roku prowadzone są prace zarówno w resortach, jak i na szczeblu centralnym, mające na celu uzyskanie optymalnego kształtu budżetu pozwalającego, z zastrzeżeniem trudnych warunków zewnętrznych, na zrealizowanie prezydencji na miarę ambicji i potencjału Polski. Dopóki program nie będzie zaakceptowany przez Radę Ministrów trudno przesądzać o ostatecznej wysokości zaplanowanych środków. Powinny one jednak kształtować się na poziomie przeciętnej europejskiej z ostatnich kilku lat.

Przygotowania programowe

Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej wiąże się z koniecznością zidentyfikowania najważniejszych obszarów potencjalnej aktywności UE w okresie prezydencji, szczegółowego zaprogramowania działań poszczególnych forów w ramach Rady, którym Polska będzie przewodniczyć, oraz ustalenia priorytetów prezydencji w tym zakresie.

Na początku wskazano czynniki zewnętrzne, które komplikują na obecnym etapie prace programowe, tym niemniej są one prowadzone. Punktem wyjścia była analiza wariantowa agendy europejskiej, czyli refleksja nad tematami, które Polska chciałaby widzieć w porządku obrad Rady w drugiej połowie 2011 r. Przyjmując, iż przeciętny czas trwania prac w Radzie nad danym dossier (w procedurze współdecydowania) wynosi około 2 lata, można założyć, że projekty aktów prawnych przesyłane dziś przez Komisję Europejską do Rady UE będą przedmiotem debat w grupach roboczych i komitetach przez czas pozostający do polskiej prezydencji.

Rok 2009 to ostatnia okazja, aby dołączyć do kalendarza „swoje” tematy, nad którymi Polska chciałaby pracować jako prezydencja. Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że od prezydencji wymaga się bezstronności (zasada „*honest broker*” i niekierowania się interesem narodowym), a zatem wpływ na kształt przyszłych decyzji musi być wywierany z odpowiednim wyprzedzeniem. Nie należy przy tym ukrywać, że każda prezydencja dąży do jak najpełniejszego odzwierciedlenia w pracach UE swoich interesów, ważne natomiast, aby działało się to z poszanowaniem reguł, zarówno traktatowych, jak i niepisanych zasad współdziałania państw członkowskich UE.

Obok tematów wynikających z bieżącego kalendarza prac są także te, które muszą być podjęte w konkretnym momencie. Należą do nich choćby negocjacje nowej perspektywy finansowej (wg traktatu z Lizbony: „wieloletnich ram finansowych”), które będą udziałem Polski w 2011 r., czy też ewentualne, a coraz bardziej prawdopodobne, negocjacje akcesyjne Islandii.

Z punktu widzenia prac programowych najważniejsza jest jednak trzecia kategoria tematów, a mianowicie te, które przyszła prezydencja stawia wśród swoich priorytetów. Muszą one uwzględniać zarówno program całego tria, jak też tria poprzedzającego, a szczególnie jego ostatniego członka, w naszym przypadku Węgier. Prezydencja trwa jedynie sześć miesięcy, a żadnej poważnej inicjatywy nie uda się w tak krótkim czasie zrealizować.

Należy pamiętać także o rozróżnieniu pomiędzy priorytetami a programem prezydencji. Priorytety mają być najważniejszymi punktami programu i nie opisują one wszystkiego, co prezydencja zamierza zrobić. Wiele prezydencji stara się także zainicjować dyskusję na istotny, aktualny temat, z pełną świadomością, że finalizacja debaty przypadnie w udziale komu innemu. Rozpatrując przykład zmian klimatycznych (temat zainicjowany przez prezydencję niemiecką), widać wyraźnie, że w niektórych przypadkach lepiej debatę otwierać, niż musieć ją zamknąć spektakularnym, a przynajmniej wspólnym, sukcesem.

Dla sprawnego prowadzenia prac niezbędne jest bardzo dobre rozeznanie interesów, specyfiki i wrażliwości państw członkowskich. Należy się uczyć tego z dużym wyprzedzeniem, by w trakcie prezydencji nie zostać zaskoczonym nagłą i pozornie niezrozumiałą różnicą zdań, niezależnie od tego, czy chodzi o spór w nieistotnej pozornie sprawie, czy o przeciwstawne podejście dużych państw w kluczowych i strategicznych zagadnieniach. Patrząc z jednej strony na agendę Unii, z drugiej na interesy Polski, można przypuszczać, że na czołowych miejscach programu znajdą się takie tematy, jak np. nowa perspektywa finansowa, Partnerstwo Wschodnie, polityka energetyczna czy wreszcie wzmocnienie wspólnego rynku.

Prace programowe prowadzone są w ministerstwach, zgodnie z zasadą resortowości, zaś koordynuje je Pełnomocnik Rządu. Wczesną wiosną planowana jest pierwsza programowa debata w ramach trio, z udziałem partnerów zewnętrznych, takich jak np. organizacje społeczeństwa obywatelskiego i krajowe oraz brukselskie *think-tanki* zajmujące się problematyką europejską.

Współpraca w trio

Od początku 2007 r. państwa sprawujące prezydencję pogrupowane są w trójki, czyli tria²⁰². Konstrukcja tria bierze swój początek z negocjacji Traktatu Konstytucyjnego, które w odniesieniu do prezydencji postawiły sobie za cel usprawnienie współpracy pomiędzy kolejnymi sprawującymi ją państwami oraz, z uwagi na rozszerzenie UE, skrócenie interwałów czasowych pomiędzy kolejnymi prezydencjami danego państwa. W toku prac odstąpiono od koncepcji prezydencji grupowej, która składałaby się z trzech krajów

²⁰² Nie należy tego pojęcia mylić z tzw. trójką, która oznaczała grupę trzech państw kolejno sprawujących przewodnictwo. Zakładano wówczas, że aktualna prezydencja współpracuje przede wszystkim ze swoim poprzednikiem i następcą.

prowadzących prace Unii wspólnie przez rok, wydłużając ten okres do półtora roku, bez precyzyjnego wskazywania sposobu współpracy. Ta propozycja została przeniesiona do traktatu z Lizbony i znalazła odzwierciedlenie w interpretacji decyzji Rady z początku 2007 r., zgodnie z którą tria zaczęto liczyć od prezydencji niemieckiej. Nie oznacza to w żadnym razie zarzucenia współpracy pomiędzy kolejnymi państwami z różnych trójek, więcej nawet, ich rola, jako brzegowych dla grupy, wzrasta.

Zgodnie z decyzją Rady nr 1/2007 ustalona została sekwencja prezydencji aż do roku 2020.

Tabela 2. Harmonogram prezydencji w latach 2007–2020

ROK	I POŁOWA	II POŁOWA
2007 2008	Niemcy Słowenia	Portugalia
2008 2009	Czechy	Francja Szwecja
2010 2011	Hiszpania Węgry	Belgia
2011 2012	Dania	Polska Cypr
2013 2014	Irlandia Grecja	Litwa
2014 2015	Łotwa	Włochy Luksemburg
2016 2017	Holandia Malta	Słowacja
2017 2018	Estonia	Wielka Brytania Bułgaria
2019 2020	Austria Finlandia	Rumunia

Źródło: Opracowanie własne na podstawie załącznika do decyzji Rady z 1 stycznia 2007 r. (Dz.Urz. UE L 1, s. 12).

Doborowi państw do tria przyświecała koncepcja, zgodnie z którą miały je tworzyć państwa reprezentujące możliwie zróżnicowane grupy, a zatem państwa małe i duże, „stare” i „nowe”, północne i południowe. Jako pierwsze powinno obejmować prezydencję w kolejnych trójkach państwo duże, mające być naturalnym liderem.

Partnerami Polski w ramach trio są Dania oraz Cypr, które będą sprawowały przewodnictwo w Radzie UE odpowiednio w pierwszej oraz drugiej połowie 2012 r. Polska, jak widać z powyższego, jest w tej trójce państwem pierwszym i dużym, na którym spoczywają szczególne obowiązki. Rząd stara się z nich jak najlepiej wywiązywać, inicjując wiele działań grupy, np. konsultacje programowe, wymianę informacji o planowanych szkoleniach, czy działaniach informacyjnych.

Podsumowanie

Przygotowania do polskiej prezydencji prowadzone są w momencie trudnym zarówno z punktu widzenia polityki wewnętrznej, jak i europejskiej, w tym kalendarza wydarzeń w Unii Europejskiej. Utrudnienia krajowe związane są ze światowym kryzysem finansowym oraz prognozowanym osłabieniem gospodarki, co może wpłynąć na rozmach przygotowań w zakresie organizacji spotkań, inwestycji, programu towarzyszącego czy też systemu motywacyjnego dla kadr zaangażowanych w przygotowania.

Ambitne założenia muszą zostać skonfrontowane z rzeczywistością w sposób, który pozwoli na sprawne i profesjonalne przeprowadzenie przygotowań, a następnie sprawowanie prezydencji przy jednoczesnym rzetelnym i oszczędnym gospodarowaniu środkami publicznymi. Punktem odniesienia dla Polski powinna zatem stać się niekoniernie prezydencja francuska, prowadzona z wielkim rozmachem w okresie prosperity, a raczej skromne, oszczędne, choć także udane, prezydencje państw skandynawskich, takich jak Finlandia czy Dania.

Najistotniejsze dla przebiegu przygotowań będzie jednak to, z czym Europie przyjdzie się zmierzyć w 2009 r. Nieznane jest wciąż rozstrzygnięcie losów traktatu z Lizbony, którego wejście w życie wpłynie zarówno na przygotowania, jak i na sprawowanie prezydencji, zmieniając zakres obowiązków i kompetencji państwa ją sprawującego.

Sfinalizowanie procesu ratyfikacji traktatu z Lizbony i jego wejście w życie da początek procesowi wdrażania postanowień i tworzenia nowych instytucji, które istotnie zmodyfikują zakres zadań i podział obowiązków pomiędzy nie a prezydencją rotacyjną. Przyjęcie traktatu rozpocznie proces wyłaniania nowych instytucji: stałego przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz budowy ich zaplecza. Nie można dzisiaj przewidzieć, czy proces ten zakończy się do połowy 2011 r., ewentualnie na jakim będzie wówczas etapie. Można

jednak z dużym prawdopodobieństwem przypuszczać, że np. Europejska Służba Działań Zewnętrznych nie będzie jeszcze w pełni ukształtowana i pomimo obowiązywania traktatu z Lizbony prezydencja rotacyjna zachowa, przynajmniej czasowo, niektóre zadania związane z reprezentacją zewnętrzną i obecnością w państwach trzecich.

Mając na uwadze opisane powyżej okoliczności, rząd polski przygotowuje się na pełnowymiarową prezydencję na bazie obowiązujących podstaw traktatowych, uwzględniając w wypracowywanych scenariuszach także ewentualne wejście w życie traktatu z Lizbony. Należy przy tym zauważyć, że obydwa modele mają zarówno zalety, jak i wady. Obecny model pozwala lepiej niż przyszły zaznaczyć istnienie rotacyjnej prezydencji, a co za tym idzie – wpływać na losy Unii Europejskiej i działać na arenie międzynarodowej w jej imieniu, natomiast model lizboński niesie ze sobą mniejsze obciążenia dla państwa prezydencji oraz wnosi szereg istotnych zmian ustrojowych, korzystnych z punktu widzenia spójności i ciągłości działań UE.

Niezależnie od ostatecznego kształtu ustrojowego prezydencji w drugiej połowie 2011 r. powyższe uwagi obrazują skalę wyzwania, jakie stoi przed Polską. Dotyczy ono nie tylko urzędników administracji publicznej, lecz także środowisk naukowych, organizacji pozarządowych, samorządów lokalnych, twórców i społeczeństwa obywatelskiego. Wyzwanie bez precedensu, sprostanie któremu wspomóże budowanie pozycji Polski jako odpowiedzialnego i silnego członka Unii Europejskiej, a Polakom da poczucie dumy ze swojego kraju i jego obecności w UE.

Wdrożenie i stosowanie prawa UE

Zgodnie z oczekiwaniami wyrażanymi w okresie przedakcesyjnym²⁰³, przystąpienie Polski do Unii Europejskiej przyniosło istotne konsekwencje w zakresie działalności prawodawczej. Akcesja spowodowała, że obok krajowego porządku prawnego obowiązywać zaczął system prawny UE oparty na traktatach założycielskich oraz na – tworzonym przez instytucje UE – prawie pochodnym. W konsekwencji, niektóre wspólnotowe akty prawne (rozporządzenia, decyzje Komisji skierowane do państw członkowskich) zaczęły obowiązywać w Polsce w sposób bezpośredni. Inne (dyrektywy) wymagały od Polski terminowej transpozycji. Ponadto, Polska objęta została systemem sądownictwa wspólnotowego. Równie istotne było to, że wraz z akcesją Polska uzyskała możliwość kształtowania treści poszczególnych przepisów prawa w procesie legislacyjnym UE oraz ich interpretacji przez sądy wspólnotowe. Równoległe inicjatywy promowane na poziomie UE stanowiły dla Polski szansę na poprawę jakości polskiego prawa, zarówno obowiązującego, jak i nowo tworzonego.

Wdrożenie inicjatywy *Better Regulation* w Polsce

Prawnicy, urzędnicy i politycy codziennie biorą udział w stanowieniu prawa. Ideą inicjatywy *Better Regulation* (nazywanej również reformą regulacji) jest poprawa sposobu tworzenia nowego prawa i poprawa jakości obowiązującego prawa. W inicjatywie *Better Regulation* znaczenie mają skutki, jakie wywiera prawo, a nie treść przepisów. Skutków tych nie można wywnioskować intuicyjnie, niezbędne jest przeprowadzenie właściwego procesu. Polega on m.in. na identyfikacji problemu, zbadaniu stanowiska

²⁰³ M.in.: M. Szpunar, *Polski system prawny w perspektywie członkostwa w UE – straty i korzyści*, [w:] *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport z badań*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003 r., s. 96–104.

opinii publicznej, oszacowaniu ekonomicznych, społecznych i środowiskowych skutków planowanych przepisów w kilku wersjach, i na końcu, na wyborze najkorzystniejszych z nich. Proces ten nosi nazwę oceny skutków regulacji (OSR) albo oceny wpływu (OW) i jest przeprowadzany w celu tworzenia nowych aktów prawnych. Obowiązujące akty prawne podlegają także reżimowi oceniania poziomu ich jakości. Jedną z metod jest przeprowadzanie okresowych przeglądów pod względem występujących w prawie barier prowadzenia działalności gospodarczej, wysokości kosztów dostosowawczych, zbyt wielu formalności i skomplikowanych procedur. Na tej podstawie przeprowadzane są następnie działania służące uproszczeniu prawa. Innym elementem inicjatywy *Better Regulation* jest wzmacnianie komunikacji ze wszystkimi regulatorami między poziomem wspólnotowym a poziomem narodowym, jak również opinią społeczną.

Rada Europejska zobowiązała Komisję Europejską do opracowania działań w dziedzinie poprawy jakości prawa w 2000 r.²⁰⁴. Opublikowanie w 2001 r. pierwszego raportu ustanawiającego główne zasady poprawy jakości prawa w Unii Europejskiej (UE) wyznaczyło ramy inicjatywy *Better Regulation* i nadało charakter kolejnym pracom programowym nad nią²⁰⁵. Ta intensyfikacja dyskusji i działań na poziomie UE przypadła na okres rozszerzenia z 2004 r., co tym samym wpłynęło istotnie na zakres dyskusji zarówno w UE-15, jak i UE-10. W przeglądzie śródk okresowym w 2005 r. Strategii Lizbońskiej, programu gospodarczego UE, podkreślono, że budowę konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarki UE powinna wspierać wysoka jakość otoczenia regulacyjnego.

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie i ocena inicjatywy *Better Regulation* w Polsce od okresu przedakcesyjnego do grudnia 2008 r. Warunki członkostwa Polski w UE wynikały z inicjatyw podejmowanych w ramach innych niż UE struktur międzynarodowych jeszcze przed akcesją. Rolę w tym zakresie odegrała Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). W rozdziale ocenie poddano również wpływ Polski na kształt inicjatywy *Better Regulation* w Unii Europejskiej. OECD odegrała także rolę ponownie, po akcesji Polski do UE. Przegląd stosowania zasad dobrego stanowienia prawa, odbywający się pod auspicjami Komisji Europejskiej, został przeprowadzony przez OECD w „nowych” państwach członkowskich w 2006 r.

O warunkach członkostwa w latach 2004–2009 zdecydowało przygotowanie ocen skutków regulacji, które były wykorzystane do oszacowania kosztów wdrożenia

²⁰⁴ Stany Zjednoczone były pierwszym państwem, które wdrożyło system oceny wpływu. W latach 70. Prezydenci Henry Ford i Jimmy Carter wprowadzili obowiązek sporządzania analizy kosztów i korzyści dla projektów regulacji. Rząd Margaret Thatcher w połowie lat 80. wprowadził obowiązek oceny kosztów dostosowawczych, jakie przedsiębiorcy mogą ponieść wskutek działań regulacyjnych państwa. Komisja Europejska od lat 90. przeprowadzała częściowe analizy ekonomiczne projektów prawa wspólnotowego.

²⁰⁵ Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 listopada 2001 r.

prawa wspólnotowego w okresie przedakcesyjnym. Konieczność reprezentacji interesów krajowych na poziomie UE w czasie negocjacji akcesyjnych i po przystąpieniu w trakcie prac nad projektem aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej (gdzie większą uwagę przykładła się do argumentacji merytorycznej niż w procesie legislacyjnym na poziomie krajowym) zmobilizowała Polskę do budowania strategii negocjacyjnych na podstawie oceny skutków regulacji. Wyniki tej oceny były wykorzystywane do formułowania polskich stanowisk negocjacyjnych i negocjowania okresów przejściowych, czasowo wyłączających polskich przedsiębiorców ze stosowania prawa wspólnotowego.

Wykorzystanie zasad inicjatywy *Better Regulation* w prezentowaniu interesów krajowych w UE przed akcesją i po akcesji

Polska, jako państwo członkowskie OECD, zobowiązała się do działań na rzecz poprawy jakości prawa, a w szczególności wprowadzenia oceny skutków regulacji. Wynikało to z przekonania o znaczeniu podejmowanych rozwiązań prawnych dla funkcjonowania gospodarki. Przekonanie to wzmocniło się w latach 90. XX w., wraz z wprowadzaniem do polskiego prawodawstwa wielu nowych rozwiązań wynikających z dostosowania prawa do wymogów członkostwa w UE²⁰⁶.

W trakcie negocjacji akcesyjnych okazało się, że to nie samo ustalenie zasad było ważne (zasada poprawy jakości prawa nie miała znaczenia), ale wykorzystanie instrumentów w praktyce – oceny skutków regulacji. Sporządzanie OSR miało znaczenie dla poprawy konkurencyjności polskich przedsiębiorstw w stosunku do firm z UE. Oceny wpływu przeprowadzone w toku negocjacji akcesyjnych stanowiły etap pilotowy tej metodologii w Polsce.

Głównymi celami oceny skutków z punktu widzenia kosztów było wdrożenie prawa wspólnotowego w sposób optymalny dla krajowej gospodarki i społeczeństwa oraz zminimalizowanie jego skutków (kosztów finansowych dla budżetu państwa oraz kosztów dostosowawczych dla przedsiębiorstw). Zadaniem oceny było wspieranie opracowywania stanowisk negocjacyjnych i identyfikacja tych obszarów, w których konieczne było wystąpienie o okresy przejściowe (wyznaczenie na podstawie oceny skutków właściwego czasu trwania okresu przejściowego). Ocena skutków regulacji była ściśle powiązana z elementem konsultacji społecznych. Ponadto miała ona na celu wspieranie przedsiębiorców i innych grup w procesie przygotowań do członkostwa Polski w UE.

²⁰⁶ W.M. Orłowski, *Propozycja metodologii oceny skutków regulacji z 2001 r.*, [w:] *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, W. Springer, W. Rogowski (red.), Warszawa 2007 r., s. 19.

Istniała świadomość konieczności dokonania oceny kosztów ekonomicznych, finansowych, prawnych i społecznych polityk UE i przyjmowanych aktów prawa wspólnotowego, a także faktu, że różne sposoby wdrażania polityk mogą mieć różne skutki. Bez tej wiedzy rząd nie mógł prowadzić efektywnych negocjacji akcesyjnych ani przedstawić wyczerpujących informacji poszczególnym grupom społecznym do przygotowania się do akcesji²⁰⁷.

Na początku negocjacji akcesyjnych niska zdolność przeprowadzenia oceny wpływu była jedną z najpowszechniejszych słabości, nie tylko zresztą w Polsce, ale także w innych krajach akcesyjnych. Stanowiła ona również poważne zagrożenie dla przyjęcia *acquis*. W trakcie negocjacji zbyt wiele uwagi poświęcano projektom tekstów prawnych transponujących prawo wspólnotowe, a zbyt mało jego stronie merytorycznej czy wpływowi ekonomicznemu i społecznemu. Niedostateczną uwagę zwracano też na kwestie praktyczne, a także sposób wdrażania uchwalonego prawa.

Podejście to znalazło wyraz w strukturach zaprogramowanych dla negocjacji akcesyjnych. Główna rola przypadła Rządowemu Centrum Studiów Strategicznych (RCSS), które zostało wyznaczone do oceny przyjętych zobowiązań w stanowiskach negocjacyjnych pod względem skutków społeczno-ekonomicznych. Ministerstwo Finansów było zobowiązane do koordynowania oceny skutków budżetowych zobowiązań podjętych w stanowiskach negocjacyjnych. Struktura wyznaczona do oceny wpływu społeczno-ekonomicznego nie spełniła pokładanych w niej nadziei. Istniało wiele przyczyn tego stanu rzeczy. Taka sytuacja wynikała m.in. z faktu, że mechanizm przeprowadzania badań oceny wpływu jeszcze w tym czasie formalnie nie istniał (pierwsza ocena wpływu regulacji została przeprowadzona w odniesieniu do dyrektyw dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy w 2000 r., a obowiązek sporządzania OSR został oficjalnie wprowadzony do ustawodawstwa polskiego w drugiej połowie 2001 r.²⁰⁸, natomiast pierwsze, pilotowe szkolenie z OSR zostało przeprowadzone w listopadzie 2001 r.). Ministerstwa nie były odpowiednio przygotowane do analizy różnych możliwych implikacji wybranego kierunku działań. Przeprowadzenie wnikliwej oceny skutków społeczno-ekonomicznych wydawało się niemożliwe, zważywszy na fakt, że akcesja pociągała za sobą konieczność wdrożenia ponad 1500 dyrektyw unijnych²⁰⁹.

²⁰⁷ S. Tokarski, A. Mayhew, *Impact Assessment and European Integration Policy*, Sussex European Institute, Warszawa 2000 r., s. 3.

²⁰⁸ Formalny wymóg sporządzania oceny wpływu regulacji do procesu przygotowywania projektów aktów prawnych został wprowadzony do polskiego porządku prawnego we wrześniu 2001 r. uchwałą nr 125 Rady Ministrów zmieniającą uchwałę Regulamin prac Rady Ministrów (M.P. z 2001 r. Nr 33, poz. 547), która wprowadziła nazwę „ocena skutków regulacji” oraz wymóg „dokonania oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji przed opracowaniem projektu aktu normatywnego” oraz przedstawiania wyników przeprowadzonych konsultacji społecznych do obowiązującego ówczesnie Regulaminu Rady Ministrów. Dopiero w 2003 r. określono metodologię wykonywania takiej oceny.

²⁰⁹ Dane wg Bazy Notyfikacji Krajowych Środków Wykonawczych prowadzonej przez Komisję Europejską.

Z tego powodu pierwsze projekty oceny wpływu były przeprowadzane jako przedsięwzięcia podejmowane *ad hoc* przez urzędników bezpośrednio obsługujących Głównego Negocjatora²¹⁰ i wynikały z żądań Komisji Europejskiej, aby Polska ponownie rozważyła swoje wnioski o okresy przejściowe lub aby dostarczyła więcej uzasadniających je danych.

Projekty oceny wpływu przeprowadzone podczas negocjacji akcesyjnych skupiały się głównie na ustawodawstwie społecznym i środowiskowym. Część ustawodawstwa w tym obszarze mogła być niezwykle kosztowna do wdrożenia, a inna – niezwykle skomplikowana. Większość ustawodawstwa w tych dziedzinach była rozwiązaniem oczekiwanym w perspektywie średnio- i długoterminowej, ale w krótkiej perspektywie mogła negatywnie wpłynąć na stabilność finansową przedsiębiorstw lub ogromnie obciążyć finanse publiczne. Większość kosztów pojawiała się szybko i była realna, natomiast większość korzyści była odległa w czasie i miała niepewne, bo uwarunkowane wieloma innymi czynnikami skutki.

Charakterystyczną cechą studiów oceny wpływu przeprowadzonych w obszarze ochrony środowiska²¹¹ był fakt, że koszty – a konkretnie koszty dostosowawcze – zostały uwzględnione w większym stopniu niż potencjalne korzyści. A to dlatego, że dyskusje na temat wpływu integracji europejskiej w obszarze ochrony środowiska zostały całkowicie zdominowane przez kwestie związanych z tym kosztów. Zarówno rząd polski, jak i Komisję Europejską (która zapewniła finansowanie projektów oceny wpływu w tym obszarze) interesowały jedynie koszty. Dla rządu RP był to ważny argument przetargowy pozwalający na udzielenie Polsce okresów przejściowych (choć w przypadku przeprowadzania bardzo wnikliwych studiów niektóre wnioski okazały się niepotrzebne i zostały wycofane). Dla Komisji Europejskiej stanowiło to argument na rzecz przesunięcia do sektora ochrony środowiska, głównie kosztem transportu, możliwie największego finansowania ze środków publicznych z funduszy przedakcesyjnych.

Już przed akcesją zauważono, że ocena skutków regulacji może wspomagać reprezentowanie interesów krajowych w procesie legislacyjnym w Unii Europejskiej. Wiele państw

²¹⁰ Na potrzeby negocjacji akcesyjnych zostało przygotowane specjalne opracowanie określające związki między oceną wpływu a europejską polityką integracyjną (S. Tokarski, A. Mayhew, *Impact Assessment and European Integration...*, op.cit.). Dopiero w 2003 r. określono sposób wykonywania takiej oceny: *Metodologiczne podstawy oceny skutków regulacji*.

²¹¹ Analizy wpływu regulacji przeprowadzone w obszarze środowiska: dyrektywa Rady 97/43/Euratom z 30 czerwca 1997 r. w sprawie ochrony zdrowia osób fizycznych przed niebezpieczeństwem wynikającym z promieniowania jonizującego związanego z badaniami medycznymi oraz uchylająca dyrektywę 84/466/Euratom; dyrektywa Rady 1999/13/WE z 11 marca 1999 r. w sprawie ograniczenia emisji lotnych związków organicznych spowodowanej użyciem organicznych rozpuszczalników podczas niektórych czynności i w niektórych urządzeniach; dyrektywa 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 1998 r. dotycząca jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 93/12/EWG; rozporządzenie (WE) nr 2037/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 czerwca 2000 r. w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową; dyrektywa Rady 88/609/EWG z 24 listopada 1988 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania; dyrektywa 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania.

członkowskich wykorzystuje OSR do oceny projektów prawa wspólnotowego. Zdaniem ekspertów, ze względu na ograniczony wpływ państw członkowskich na proces legislacyjny w Komisji Europejskiej, sporządzenie OSR do projektu prawa wspólnotowego pomaga administracjom krajowym w określeniu właściwych priorytetów negocjacyjnych oraz w zawieraniu koalicji z innymi państwami członkowskimi. Rzetelne dane analityczne pozwalają na merytoryczną polemikę z wynikami ocen przeprowadzonych przez Komisję²¹².

Najlepszym przykładem, jak ocena skutków regulacji może reprezentować interes krajowy po akcesji, były negocjacje w sprawie pakietu klimatyczno-energetycznego w 2008 r. W ich trakcie ujawniły się znaczące różnice między szacunkami Komisji Europejskiej a ocenami ekspertów i państw członkowskich w kwestii przyjęcia zaproponowanych rozwiązań. Dysponowanie dowodami merytorycznymi mogło zakwestionować dane Komisji Europejskiej i zmienić ton dyskusji. Na potrzeby negocjacji w sprawie pakietu klimatyczno-energetycznego w Polsce został zbudowany model makroekonomiczny służący do wyliczeń podziału uprawnień w ramach Europejskiego Systemu Handlu Emisjami (ETS) między państwa członkowskie, ale powstało także wiele analiz szacujących skutki działania pakietu dla Polski w kilku wariantach. Wymagało to analitycznego myślenia, było niezbędne, bo w wielu przypadkach ciągle rozważanie różnych scenariuszy nie wystarczało. Ponadto konieczne było sprowadzanie ich do skutków pieniężnych. Niezbędne było również horyzontalne spojrzenie na agendę unijną i łączenie ze sobą kwestii pakietu na przykład z bezpieczeństwem energetycznym. Analizy wpływały na kształt polskiego stanowiska i był to podstawowy sposób wykorzystania oceny skutków regulacji w negocjacjach. Analizy dostarczały dodatkowej wiedzy o systemie ograniczania emisji i jednocześnie informowały o możliwościach handlu uprawnieniami do emisji (*cap-and-trade*), alternatywnych sposobach ograniczania emisji (na przykład *benchmarki*), prognozach ceny uprawnień do emisji, korytarzu cenowym dla uprawnień do emisji (*floor and ceiling*) oraz rozpoznania skutków społeczno-ekonomicznych wprowadzenia pakietu w życie. Poza tym analizy prezentowały lub uzasadniały strategię negocjacyjną Polski. Jedna z nich służyła wyłącznie podsumowaniu prezentowanych do tej pory wyników i pozwalała na merytoryczną polemikę z wyliczeniami Komisji Europejskiej. Kolejna służyła, z jednej strony, jako zwięzłe podsumowanie wiedzy eksperckiej, z drugiej zaś jako analiza potencjalnych rozwiązań, które mogły zapaść na posiedzeniu Rady Europejskiej i była przeznaczona dla głównych decydentów (premiera, ministrów). Jej celem było wyznaczenie priorytetów i sposobu negocjacji.

²¹² R. Zubek, *Analiza polskiej praktyki oceny skutków regulacji w latach 2001–2005*, [w:] *Ocena skutków regulacji...*, op.cit., W. Springer, W. Rogowski (red.), s. 35–36.

Innym przykładem reprezentowania interesów krajowych w procesie legislacyjnym w Unii Europejskiej jest istniejąca od 2009 r., dzięki polskiej inicjatywie, możliwość lepszego dostosowania unijnych rozwiązań prawnych do regionalnych i krajowych uwarunkowań. Podczas zmiany komisyjnych wytycznych do sporządzania oceny wpływu Polska zgłosiła postulat wprowadzenia kryterium konwergencji do oceny wpływu. Polska argumentowała, że utrzymujące się nadal w UE znaczące różnice w poziomach rozwoju gospodarczego stanowią istotny czynnik hamujący zdolności UE do wspólnego określania celów i podejmowania wspólnych działań. Zdaniem Polski na tle innych celów traktatowych i podstawowych obszarów działalności Unii Europejskiej określonych traktatowo (art. 2 i art. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską) i uwzględnionych w wytycznych KE do oceny wpływu, kryterium konwergencji (badania wpływu nowych inicjatyw regulacyjnych UE na proces *catching up* – wyrównywania się poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego) nie jest traktowane pierwszoplanowo. Komisja Europejska włączyła kryterium konwergencji do analizy problemu, identyfikacji celów polityki oraz możliwości realizacji polityki podczas zmiany swoich wytycznych w 2008 r. Ponadto KE wprowadziła nowe kryterium – ocenę skutków wpływu na regiony, grupę państw członkowskich i pojedyncze państwa w sytuacji, gdy proponowane rozwiązania mogą w tych przypadkach mieć dysproporcjonalne skutki w porównaniu z całą UE. Ocena taka powinna uwzględniać kryterium konwergencji.

Niestety, należy odnotować, że rozbudowana analityka nie towarzyszy każdemu stanowisku negocjacyjnemu czy aktowi prawnemu. Przed akcesją 25% OSR zawierało analizę celu regulacji, 83,5% ocen zawierało część poświęconą konsultacjom, a jedynie co piąta OSR identyfikowała możliwość wystąpienia kosztów dla podmiotów gospodarczych, co dziesiąta zaś wyrażała je w wartościach liczbowych²¹³. Po 2004 r. w 85,8% OSR właściwie przedstawiano cel zmiany prawa, w 84,71% OSR pojawiła się informacja o przeprowadzonych konsultacjach społecznych i coraz częściej zaczęły się pojawiać informacje o wpływie na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorstw oraz wpływie na rynek pracy²¹⁴.

Wytyczne do oceny wpływu mogą służyć Komisji Europejskiej jako jedno z rozwiązań wzorcowych, w których Polska i inne państwa mogą szukać inspiracji do swoich zasad przeprowadzania tego typu ocen. Badania dowodzą, że wytyczne KE

²¹³ R. Zubek, *Ocena skutków regulacji jako instrument poprawy jakości prawa. Analiza polskich doświadczeń na tle najlepszych praktyk międzynarodowych*, Warszawa 2004 r., s. 17–19. Analiza wykonana na próbie 104 ocen OSR zawartych w uzasadnieniach do 125 rządowych projektów ustaw wywierających znaczące skutki dla gospodarki z lat 2002–2003.

²¹⁴ Domański, Zakrzewski, Palinka, *Raport z badań nad funkcjonowaniem polskiego systemu oceny skutków regulacji analizowanego pod względem spełniania kryteriów prawidłowej Impact Assessment wypracowanych Unii Europejskiej*, Warszawa 2009 r., s. 99–100.

w ograniczonym stopniu służą jako wzór państwom członkowskim. Wytyczne do oceny wpływu w państwach członkowskich są mniej ambitne w porównaniu do wytycznych KE. Nie dotyczą one bezpośrednio celów zrównoważonego rozwoju, obejmują późne etapy podejmowania decyzji, przewidują węższy zakres procesu konsultacji i nie zawierają obowiązku systematycznego publikowania raportów z przeprowadzonej oceny wpływu²¹⁵. Odmierna sytuacja miała miejsce w Polsce. Wytyczne, które zostały wprowadzone w 2006 r., wzorowały się na rozwiązaniach stosowanych przez Komisję Europejską. Zawierały nowy element – ocenę wpływu na środowisko i sposób identyfikacji oraz pomiaru obciążeń administracyjnych. Wykorzystywały także listę standardowych pytań z wytycznych KE, które należy zadać przy sporządzaniu oceny skutków regulacji.

Inicjatywy polityczne i presja konkurencyjna między państwami członkowskimi w zakresie inicjatywy *Better Regulation* przed akcesją i po akcesji

Jak wspomniano wcześniej, czynnikiem, który wpłynął na wprowadzenie zasad poprawy jakości prawa w Polsce, było przystąpienie Polski do OECD. Wraz z członkostwem pojawiła się konieczność wprowadzenia w życie zalecenia OECD w tym zakresie²¹⁶. OECD dało Polsce pierwsze rozwiązania systemowe i wywarło presję na wprowadzenie instrumentów oceny skutków regulacji. Kolejnym czynnikiem stymulującym podejmowanie działań w Polsce był wzrost zainteresowania Komisji Europejskiej i państw członkowskich poprawą jakości prawa.

Od połowy lat 90. w Holandii podejmowano próby ograniczenia kosztów nakładanych przez prawo. Od 2003 r. prowadzono innowacyjny projekt eliminacji tzw. obciążeń administracyjnych²¹⁷. W latach 2003–2007 pomysł na redukcję obciążeń administracyjnych był prezentowany przez administrację holenderską w państwach członkowskich UE. Instrument ten w krótkim czasie został zaadoptowany najpierw przez poszczególne państwa, a następnie stał się częścią unijnej inicjatywy *Better Regulation*. Polska była jednym z pierwszych państw członkowskich, które zaczęły prowadzić prace nad obciążeniami administracyjnymi. Rozpoczęła je od 2004 r., kiedy to przeprowadziła

²¹⁵ Evaluating Integrated Impact Assessment, *Improving the Practice of Impact Assessment*, 6th Framework Programme, Project No. 028889, luty 2008 r., s. 2–3.

²¹⁶ C (95) 21 Rady OECD z 9 marca 1995 r. w sprawie poprawy jakości regulacji.

²¹⁷ Obciążenia administracyjne są to koszty ponoszone przez przedsiębiorców w związku z wypełnianiem przez nich obowiązków informacyjnych wynikających z prawa. Do identyfikacji, pomiaru i redukcji używa się Modelu Kosztu Standardowego (SKM). W 2003 r. redukcja obciążeń administracyjnych była innowacyjnym podejściem do eliminacji kosztów legislacji.

badanie pilotowe skali obciążeń administracyjnych w obszarze transportu drogowego²¹⁸ i w ustawie z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (VAT)²¹⁹.

W 2005 r. w ramach przeglądu śródkresowego Strategii Lizbońskiej nastąpiło powiązanie tej inicjatywy z *Better Regulation*²²⁰. Komisja zaproponowała, by państwa członkowskie, realizując Strategię na poziomie krajowym, podejmowały działania w zakresie poprawy jakości prawa i opracowały narodowe strategie prawa w tym zakresie. Komisja wymagała dodatkowo opracowania programów uproszczenia dostosowanych do specyfiki poszczególnych państw, a także wymiany najlepszych praktyk oraz wprowadzenie tzw. przeglądów porównawczych (*peer reviews*). Strategie miały uwzględniać ocenę skutków regulacji obejmującą analizę wpływu na konkurencyjność i konkurencję, zgodnie ze Strategią Lizbońską. Przeprowadzane przez Komisję Europejską coroczne strategiczne przeglądy inicjatywy dodatkowo identyfikowały nowe obszary priorytetów dla państw członkowskich²²¹. Zapowiedziane przez KE w 2005 r. przeglądy porównawcze między państwami członkowskimi w pierwszej kolejności objęły „nowe” państwa członkowskie. Komisja Europejska zdecydowała się wykorzystać doświadczenie i instrumenty OECD i zainicjowała przeglądy możliwości regulacyjnych w tych państwach. Oznaczało to jednak powtórzenie „miękkiego” charakteru rekomendacji OECD na zakończenie procesu. Propozycje działań naprawczych OECD były tylko wytycznymi dla państw. Zastosowanie zaleceń OECD nie było monitorowane przez samą organizację ani przez Komisję Europejską. Presja analizy porównawczej miała być wystarczającym motorem podejmowania działań.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej wpłynęło na usystematyzowanie działań w zakresie reformy regulacji – rok 2006 był pod tym względem przełomowy. Wtedy po raz pierwszy opracowano dokument programowy dotyczący wyłącznie zastosowania elementów inicjatywy *Better Regulation* do poprawy otoczenia regulacyjnego – Program reformy regulacji oraz Wytyczne do oceny skutków regulacji, przygotowane w Ministerstwie Gospodarki, a następnie przyjęte przez Radę Ministrów.

Działania te zostały pozytywnie odnotowane na forum OECD i przez Komisję Europejską w latach 2006 i 2007. Komisja zaliczyła działania w zakresie lepszego stanowienia prawa podejmowane w ramach kompleksowego Programu reformy regulacji do

²¹⁸ Projekt badawczy z 2004 r. opisany w publikacji Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, *Standardowy Model Kosztowy a obciążenia administracyjne w sektorze transportu drogowego*, Warszawa 2006 r.

²¹⁹ Projekt badawczy z 2005 r. koordynowany przez Ministerstwo Finansów. W latach 2004–2005 Narodowy Bank Polski podjął się inicjatywy identyfikacji i pomiaru obciążeń administracyjnych w prawie bankowym.

²²⁰ Komisja Europejska, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, COM (2005) 97.

²²¹ W pierwszym strategicznym przeglądzie inicjatywy *Better Regulation* KE zidentyfikowała następujące priorytety dla państw członkowskich: rozwój i wzmocnienie mechanizmu konsultacji społecznych, bardziej systematyczne wykorzystywanie oceny wpływu (analizy skutków ekonomicznych, społecznych oraz wpływu na środowisko) oraz rozwój programów uproszczenia otoczenia regulacyjnego.

najbardziej obiecujących reform podejmowanych w Polsce w ramach wdrażania Strategii Lizbońskiej. Podkreśliła także, iż jest to program bardzo ambitny, a jego realizacja będzie wymagać dużego zaangażowania i współpracy międzyinstytucjonalnej. Według opinii OECD z 2007 r. w Ministerstwie Gospodarki działań dobry zespół do realizacji reformy regulacji. Polska została wyróżniona za dobry program i bardzo dobre przygotowanie do realizacji reformy i była wskazywana jako kraj, który opracował imponujący i kompleksowy program reformy tworzenia prawa.

Tabela 1. Porównanie występowania głównych elementów inicjatywy *Better Regulation* w Polsce przed akcesją i po akcesji

Przed 1 maja 2004 r.	NIE	TAK	NIE	TAK	TAK	NIE	NIE	TAK	NIE	4
Po 1 maja 2004 r.	TAK	TAK	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	NIE	7

Źródło: Opracowanie własne.

Jak wynika z powyższej tabeli, liczba elementów inicjatywy *Better Regulation* objętych Programem reformy regulacji zwiększyła się istotnie po 1 maja 2004 r.

Według literatury dotyczącej tzw. rozprzestrzeniania polityki kluczowa rola w tym procesie przypada ponadnarodowym sieciom relacji. Organizacje międzynarodowe, *think tanki*, ale także krajowi urzędnicy mogą ułatwiać rozprzestrzenianie oraz transnarodową wymianę doświadczeń, działając jako „kanały rozprzestrzeniania”. W przypadku inicjatywy *Better Regulation* istniały – albo powstały po 1 maja 2004 r. – formalne i nieformalne sieci rozpowszechniania informacji: *Better Regulation Directors* (DBR), *High Level Group of National Experts on Better Regulation* działająca przy Komisji Europejskiej, nieformalna grupa państw stosujących Model Kosztu Standardowego – *Standard Cost Model Network* (SCM network)²²². *SCM network* jest międzynarodową, nieformalną grupą urzędników, którzy dzielą się doświadczeniami z zakresu redukcji obciążeń administracyjnych. Celem ich działania jest popularyzowanie tej metody jako narzędzia służącego do doskonalenia otoczenia regulacyjnego, w którym funkcjonują firmy. W 2007 r. wypromowano konkurs na najlepszy pomysł na ograniczanie obciążeń administracyjnych (*Best Red Tape Reduction Award*), którego celem było wyróżnienie i następnie wypromowanie nowych metod, które pomogą zmniejszyć obciążenia administracyjne. Pierwsza nagroda w tym konkursie została wręczona w Warszawie na

²²² K. Wegrich, *The Administrative Burden Reduction Policy Boom In Europe. Accelerated policy learning, blind copying or bureaucratic politics?*, s. 4.

spotkaniu urzędników sieci w 2007 r. W 2008 r. patronat nad konkursem przejęła Komisja Europejska i działająca przy niej grupa wysokiego szczebla niezależnych ekspertów ds. redukcji obciążeń administracyjnych.

Od listopada 2001 r. do 2006 r. szkolenia dotyczące sporządzania oceny skutków regulacji organizowały trzy urzędy: Ministerstwo Gospodarki²²³, Rządowe Centrum Legislacji (RCL) i Rządowe Centrum Studiów Strategicznych²²⁴. W latach 2003–2004 Ministerstwo Gospodarki i Pracy przeprowadziło cykl centralnych szkoleń w zakresie metodologii OSR. W 2003 r. w szkoleniach tych wzięło udział 368 osób, a w 2004 r. około 120 osób z kilkunastu ministerstw i urzędów centralnych. Szkolenia dotyczyły praktycznych i metodologicznych aspektów sporządzania OSR; prowadzili je pracownicy naukowcy Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Ponadto w 2004 r. Rządowe Centrum Legislacji organizowało cykliczne szkolenia skierowane do urzędników ministerstw zaangażowanych w sporządzanie OSR, które miały na celu upowszechnianie wiedzy i doświadczeń pracowników zespołu ds. oceny skutków regulacji RCL, a także miały być forum wymiany doświadczeń między zespołem koordynującym a pracownikami ministerstw. W 2004 r. przeprowadzono cykl 5 szkoleń, w których uczestniczyło łącznie 70 osób z odpowiednich departamentów ministerstw (Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rolnictwa, Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Infrastruktury).

W 2007 r. przeprowadzono intensywne szkolenia polskiej administracji z przeprowadzania oceny skutków regulacji. Łącznie przeszkolono ponad 550 pracowników poszczególnych ministerstw. Na bieżąco analizowano także opinie o szkoleniach. Zostało przeprowadzone badanie społeczne na próbie 195 osób. Uczestnicy szkoleń z 2007 r. ocenili je bardzo dobrze (26%) lub raczej dobrze (51%). Generalnie oceny negatywne nie występowały. Ponad połowa uczestników (55%) nie zgadzała się ze stwierdzeniem, że szkolenie jest zbyt cenne, gdyż i tak nikt nie stosuje OSR w pracy (niecałe 10% twierdzi przeciwnie). Zarazem jednak 47% badanych stwierdziło, że szkolenie pomaga w bieżącej pracy (ale niemal 20% jest przeciwnego zdania). Jedna trzecia uczestników stwierdziła, że stosuje OSR w swojej pracy i jednocześnie 37% twierdzi, że nie stosuje²²⁵.

Dodatkowym atutem zwiększającym możliwość skutecznej realizacji reformy regulacji w zakresie wdrażania oceny skutków regulacji i redukcji obciążeń administracyjnych było zapewnienie finansowania z Europejskiego Funduszu Społecznego. Minister-

²²³ Ministerstwo Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej i Ministerstwo Gospodarki i Pracy.

²²⁴ W październiku 2004 r. Rządowe Centrum Studiów Strategicznych przeprowadziło szkolenie nt. *Resortowych wytycznych do oceny skutków regulacji. Doświadczenia RCSS*. W szkoleniu uczestniczyło ok. 30 osób, przedstawicieli poszczególnych resortów.

²²⁵ K. Staszyńska, *Zadowolenie uczestników szkoleń na temat oceny skutków regulacji organizowanych przez Departament Regulacji Gospodarczych Ministerstwa Gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2007 r., s. 14.

stwo Gospodarki opracowało projekt systemowy, którego wdrażanie zostało zaplanowane od 1 lipca 2008 r. do 31 grudnia 2011 r.; na jego realizację przewidziano kwotę około 10 mln złotych. Dotychczasowa implementacja programu przebiega zgodnie z założonym harmonogramem – pierwsze efekty będą widoczne w 2009 r. Zostanie opracowana szczegółowa dydaktyka szkoleń oceny skutków regulacji i będzie zakończony projekt identyfikacji obowiązków informacyjnych w prawie.

Stosowanie inicjatywy *Better Regulation* w Polsce nie jest jedynie reaktywnym dostosowywaniem się do międzynarodowej presji ani krajową reakcją na impulsy zewnętrzne pochodzące najpierw z OECD, a potem z UE (negocjacje akcesyjne, Strategia Lizbońska i agenda Komisji w dziedzinie *Better Regulation*). Oprócz impulsów zewnętrznych istniały także mechanizmy krajowe, gdyż polskie organizacje przedsiębiorców popierały zmiany prawa. W 2004 r. po raz pierwszy Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan (PKPP Lewiatan) przedstawiła listę przepisów, które utrudniają prowadzenie działalności gospodarczej, tzw. „czarną listę barier”. Obecnie PKPP Lewiatan kontynuuje publikację tej listy. Innymi dokumentami, które postulowały i popierały poprawę jakości prawa, były *Zielona Księga Państwo Przyjazne Przedsiębiorcom* Konfederacji Pracodawców Polskich czy *Dekalog zmian prawnych oczekiwanych przez przedsiębiorców w 2007 r.* Krajowej Izby Gospodarczej.

Należy także zauważyć, że skutki uproszczenia prawa w Polsce i w innych państwach członkowskich mogą być zupełnie inaczej odczuwalne. 75% polskich firm z sektora małych i średnich przedsiębiorstw nie korzysta z pomocy prawników. Polscy przedsiębiorcy niechętnie finansują obsługę prawną i przeznaczają na to przeciętnie do 5 tys. złotych rocznie, co stanowi zaledwie 0,5% wszystkich ich wydatków. 8% firm wydaje na obsługę prawną więcej niż 1% budżetu²²⁶. W Wielkiej Brytanii każdego roku ponad połowa przedsiębiorców korzysta pomocy z zewnątrz (m.in. prawników, księgowych i agencji rządowych) w celu rozwiązania kwestii prawnych we wszystkich dziedzinach mających wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej. Przedsiębiorstwa co roku wydają co najmniej 1,4 mld funtów na porady w dziedzinie dostosowania się do obowiązującego prawa. W Wielkiej Brytanii redukcja tych kosztów nawet o 5% powoduje oszczędności dla firm rządu ponad 72 mln funtów²²⁷.

Innym impulsem do uproszczenia prawa w Polsce były m.in. bariery uniemożliwiające rozpoczęcie inwestycji infrastrukturalnych i konieczność przyspieszenia ab-

²²⁶ Sondaż „Gazety Prawnej”, Wolters Kluwer i PBS DGA, *Aż 75% polskich firm nie korzysta z prawników*, „Gazeta Prawna”, 25 marca 2008 r.

²²⁷ Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, *Regulation and Business Advice*, s. 5.

sorpcji funduszy unijnych. Najlepszym przykładem są uproszczenia systemu wdrażania programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych z perspektywy finansowej na lata 2004–2006 zespołu do spraw uproszczeń systemu wdrażania funduszy Unii Europejskiej „Proste fundusze”. Między innymi: zastąpiono dotychczas obowiązujący kwartalny tryb sprawozdawczości w ramach projektów i programów trybem półrocznym, połączono wnioski o płatność ze sprawozdaniem okresowym, zrezygnowano z części załączników wymaganych od beneficjenta. Główny Urząd Statystyczny wprowadził znaczące uproszczenia związane ze statystyką publiczną w Polsce, ale przede wszystkim wynikały one z programu uproszczeniowego na poziomie wspólnotowym i zostały wymuszone działaniami EUROSTAT-u.

W 2008 r. Rada Ministrów podjęła decyzję o 25% redukcji obciążeń administracyjnych do realizacji do 31 grudnia 2010 r. Po przyjęciu celu i daty redukcji nie nadano decyzji charakteru operacyjnego, a na podstawie wyników pierwszych pomiarów obciążeń administracyjnych nie wprowadzono jeszcze redukcji. Uproszczenie prawa jest podejmowane, ale są to indywidualne inicjatywy resortów, instytucji albo mediów (np. akcja „Gazety Wyborczej” i radia RMF FM polegająca na szukaniu bublej prawnych, utrudniających działalność przedsiębiorcom). Brakuje jednego kompleksowego programu upraszczania prawa realizowanego jednocześnie przez całą administrację, koordynowanego przez jeden z resortów.

Program reformy regulacji, ze względu na swój długookresowy charakter i brak możliwości szybkiego informowania o rezultatach, nie cieszył się szczególnym zainteresowaniem mediów. Dużo więcej uwagi zwracał łatwiejszy w przedstawieniu coroczny ranking Banku Światowego *Doing Business*. Jest to jeden z najbardziej rozpoznawalnych rankingów w Polsce i na świecie²²⁸, postrzegany jako obiektywna ocena faktycznego stanu otoczenia regulacyjnego w poszczególnych państwach świata. Każdego roku raport staje się medialnym wydarzeniem, a opracowywane rankingi krajów są podstawą mniej lub bardziej merytorycznych ocen działań rządów przedstawianych w środkach masowego przekazu.

Na przykład ułatwienia w prowadzeniu działalności gospodarczej oceniane są na podstawie miejsca w tym rankingu. Uproszczenia sprawozdawczości statystycznej, procedur ubiegania się przedsiębiorców o fundusze unijne, redukcja obciążeń administracyjnych (działania spójne z wymogami Komisji Europejskiej) nie są odnotowywane w opracowaniach Banku Światowego. Tym samym rezultaty tych uproszczeń nie są odzwierciedlone

²²⁸ Od publikacji pierwszego raportu *Doing Business* w 2004 r. raport został łącznie zacytowany ponad 10 tysięcy razy w prasie i mediach elektronicznych.

w rankingu. Co więcej, zestawienie Banku Światowego nie pokazuje faktycznego otoczenia biznesowego w Polsce, ponieważ nie uwzględnia takich aspektów, jak stabilność polityczna, makroekonomiczna czy członkostwo w organizacjach międzynarodowych. Raport może wpłynąć na oceny i decyzje inwestorów, którzy jeszcze nie znają rynku²²⁹.

Polscy przedsiębiorcy, analizując działania antykryzysowe proponowane przez rząd, zaczęli zwracać uwagę na dodatkowe kwestie: konieczność eliminacji niepotrzebnych obciążeń – rozbudowanej sprawozdawczości w obszarze prawa podatkowego i prawa pracy²³⁰. W czternastu zbadanych przez Ministerstwo Gospodarki aktach prawnych z zakresu prawa pracy identyfikowano ponad 150 obciążeń administracyjnych. Niektóre obowiązki, ze względu na dużą liczbę przedsiębiorstw nimi objętych, powodują w skali gospodarki znaczące koszty. Stosunkowo tani w skali jednej firmy obowiązek polegający na wydaniu świadectwa pracy kosztuje przedsiębiorstwa w Polsce ok. 250 mln złotych rocznie, a obowiązek związany z poinformowaniem pracownika o warunkach pracy wynikających z Kodeksu pracy – ok. 200 mln złotych rocznie. Presja ze strony przedsiębiorstw może być kolejnym impulsem do przeprowadzenia uproszczenia prawa w Polsce, w zakresie redukcji obciążeń administracyjnych. Należy pamiętać, że identyfikacja, pomiar a następnie redukcja obciążeń administracyjnych obejmuje jedynie małą część kosztów dostosowania się do przepisów prawnych. Działania w zakresie uproszczenia prawa powinny być kompleksowe i obejmować różne kategorie obciążeń, barier i kosztów nakładanych przez prawo. W tym kontekście raport *Doing Business* wskazuje i szacuje na kilku przykładach pewne nieprawidłowości w rozpoczynaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej.

Sposobem na zwrócenie większej uwagi na temat poprawy jakości prawa jest właściwa kampania informacyjna. Na przykład w Wielkiej Brytanii, wprowadzając politykę redukcji obciążeń administracyjnych w 2005 r., zaproponowano objęcie jej hasłem „Mniej znaczy więcej” – hasło promujące mniej formalności nawiązywało do nurtu minimalistycznego w architekturze. Holandia, która jako pierwsze państwo zakończyła 25% redukcję obciążeń administracyjnych w 2007 r., została skonfrontowana z opinią przedsiębiorców o braku wpływu tej redukcji na prowadzenie przez nich działalności gospodarczej. Holandia zwróciła się o ewaluację swoich działań do OECD i Banku Światowego, również w zakresie strategii komunikacyjnej redukcji. W ocenie wskazano, że odwołanie się do ministrów jako głównych rzeczników udanej reformy regulacyjnej jest nieskuteczną strategią komunikacyjną. Taką kampanię prowadziła właśnie Holandia,

²²⁹ J. Anusz, *Bank Światowy ocenia gospodarki*, „Rzeczpospolita”, 11 września 2008 r.

²³⁰ K. Bartman, *Trzy pytania do Andrzeja Bliklego. Z małych firm rząd musi zdjąć rozbudowaną sprawozdawczość*, „Gazeta Prawna”, 3 lutego 2009 r.

opierając ją na przemówieniach ministrów, raportach do Parlamentu i stronach internetowych. W ocenie wskazano, że niezależnie od tego, jakim szacunkiem się cieszą ministrowie, nie mają takiego zrozumienia świata biznesu, jak przedsiębiorcy. OECD i Bank Światowy uznały, że jeśli głównym odbiorcą reformy regulacji jest środowisko biznesowe, to należy wybrać kilku przedsiębiorców do uczestnictwa w kampanii informacyjnej. Można to połączyć z nowymi danymi z badań biznesowych, tak aby przedstawić osobiste spojrzenie na reformy. Przesłania w rodzaju „Zyskujesz na reformach” są skuteczniejsze, jeśli rzecznikiem jest beneficjent. Według oceny to dlatego reklamówki szamponów pokazują osoby z długimi włosami, a nie prezesów firm produkujących szampony²³¹.

Skomplikowane i rozbudowane przepisy nie są specyficzne tylko dla Polski, podobna sytuacja występuje w innych krajach. W Belgii od lipca 2003 r. prowadzony jest projekt Kafka, którego celem jest uproszczenie prawa dla przedsiębiorców i obywateli. Od grudnia 2005 r. działa strona internetowa www.kafka.be, za której pośrednictwem można zgłaszać przykłady absurdów prawnych. W pierwszym roku działania strony wpłynęło 4750 zgłoszeń. Jeden z absurdów dotyczył np. wykonywania pracy w domu. Cały dom był traktowany jako miejsce pracy i podlegał przepisom sanitarnym oraz bezpieczeństwa i higieny pracy (BHP). W wyniku akcji przepis ten zmieniono, a standardy sanitarne i BHP dotyczą tylko pomieszczeń, w których wykonywana jest praca. Na efekty całego projektu trzeba było czekać ponad dwa lata. Projekt belgijski był bardzo popularny przede wszystkim dzięki formie przekazu. Zastosowano bardzo prosty i zrozumiały sposób podziału i komunikowania absurdów prawnych – na powodujące ból głowy, sztywność nadgarstka i na te, przez które „trzeba się nachodzić”. Towarzysząca uproszczeniu przepisów kampania reklamowa kładła nacisk na całkowite wyzwolenie się z biurokracji. Na przykład jeden ze sloganów reklamowych brzmiał: „Nie musi Pan/Pani już używać głowy” (*Vous ne devez plus vous servir de votre tete*).

W styczniu 2009 r. inicjatywa *Better Regulation* została uznana za sukces w skali europejskiej i ważny element odpowiedzi Unii Europejskiej na kryzys gospodarczy i finansowy²³².

²³¹ *World Bank Group Review of the Dutch Administrative Burden Reduction Program*, World Bank, OECD, listopad 2006 r.

²³² *Better Regulation – a European success story*, Press Release, Brussels, 28 stycznia 2009 r.

W niniejszym rozdziale zostało opisane wdrażanie inicjatywy *Better Regulation* w Polsce. Temat poprawy jakości prawa w Polsce pojawił się w agendzie polityki krajowej przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, ale fakt przyszelego członkostwa działał motywująco na wykorzystanie konkretnych instrumentów inicjatywy. Presja negocjacji akcesyjnych wymusiła zastosowanie innowacyjnego jeszcze w 2000 r. w Polsce procesu oceny skutków regulacji i wywarła duży pozytywny wpływ na warunki członkostwa w kilku kluczowych dziedzinach. Pięć lat po akcesji nie widać pełnego zakorzenienia się w strukturach administracyjnych reformy regulacji. Mimo wielu pozytywnych elementów, takich jak opracowanie kompleksowego programu rządowego w tej dziedzinie, pierwszych struktur instytucjonalnych, możliwości uzyskania dostępu do sieci wymiany informacji, nadal występują liczne problemy. Powszechną jest zła jakość przeprowadzanych ocen wpływu, brak efektów upraszczania prawa i redukcji obciążeń administracyjnych.

Dzięki akcesji Polska uzyskała pełne uczestnictwo w debacie nad inicjatywą *Better Regulation* i możliwość kształtowania jej zgodnie z naszymi potrzebami i uwarunkowaniami. Trudno przesądzić, czy przystąpienie do OECD, czy akcesja do UE miały większy wpływ na wdrożenie zasad *Better Regulation*. Powstałe na potrzeby członkostwa w OECD struktury były wykorzystywane do wdrażania inicjatywy *Better Regulation* po akcesji Polski do UE. Dzięki przystąpieniu do Unii Polska w większym stopniu mogła skorzystać z dostępu do wiedzy i wymiany informacji. Oprócz uczestnictwa w pracach OECD nad zarządzaniem i reformą regulacji Polska weszła w struktury wymiany doświadczeń z państwami członkowskimi i Komisją Europejską. Umocnił się wizerunek Polski jako państwa jednoznacznie popierającego inicjatywę *Better Regulation*, państwa, z którym mogą być budowane sojusze na forum wspólnotowym. Polska miała wpływ na kształt jednego z elementów inicjatywy – oceny wpływu sporządzanej przez Komisję Europejską, dzięki czemu powstał kapitał, na którym można budować formułowanie polityk unijnych w przyszłości.

Uwaga poświęcana inicjatywie *Better Regulation*, w tym uproszczeniu obowiązującego prawa i redukcji obciążeń administracyjnych w Polsce, miała często podłoże polityczne i nie przeniknęła w pełni do struktur biurokratycznych. Koncentrowanie uwagi na kwestiach reformy regulacyjnej wywoływało wrażenie zainteresowania tymczasowego i sztucznego. Jest ono powodowane przez szczególnie istotne politycznie wydarzenia, takie jak negocjacje akcesyjne, negocjacje nowych aktów prawnych w UE czy poprawa wizerunku kraju dzięki otrzymaniu właściwej pozycji w rankingu Banku

Światowego *Doing business*. Podejście do inicjatywy *Better Regulation* i jej poszczególnych elementów waha się zgodnie z przemieszczaniem się uwagi politycznej – z jednego tematu (np. wykorzystywania oceny skutków regulacji) na inny (np. uproszczenia obowiązującego prawa).

Konieczne jest utrzymanie dużego zainteresowania decydentów i politycznego zaangażowania w poprawę jakości prawa, co umożliwi w dłuższym czasie rzeczywiste wdrożenie zmian systemowych i instrumentów do praktyki działania (pracy) administracji, wraz z niezbędną zmianą mentalności urzędników.

Wdrażanie przepisów prawa wspólnotowego do krajowego porządku prawnego

Piąta rocznica członkostwa Polski w UE stanowi doskonałą okazję do podsumowania procesu wdrażania prawa wspólnotowego w Polsce. Okres przedakcesyjny wiązał się z dużym natężeniem prac legislacyjnych. Miały one jeden cel – dostosowanie prawa polskiego do wspólnotowego dorobku prawnego (*acquis communautaire*) jako jednego z kryteriów członkostwa Polski w UE. Osiągnięcie wymaganego prawem UE poziomu dostosowań wymagało uchwalenia przez Sejm 255 ustaw²³³, które wdrażały 1589 dyrektyw unijnych²³⁴. Polska stosowała rozwiązania instytucjonalne umożliwiające prowadzenie procesu dostosowawczego, które doskonale się sprawdziły. Do dnia dzisiejszego eksperci prawa wspólnotowego dzielą się swoimi doświadczeniami z innymi krajami aplikującymi do UE i wskazują model polski jako przykład do naśladowania w okresie przedakcesyjnym.

Na skuteczność polskich rozwiązań w okresie przedakcesyjnym wpłynęły takie czynniki, jak m.in. scentralizowanie koordynacji prac dostosowawczych w jednym miejscu w ramach rządu z wiodącą rolą Premiera oraz dobra współpraca z Parlamentem, w którym znaczącą rolę odegrała sejmowa Komisja Europejska odpowiedzialna za prace dostosowawcze oraz determinująca szybkie tempo przyjmowania ustaw w Sejmie. Ponadto czynnikiem zdecydowanie najważniejszym w tym okresie była zgoda wszystkich liczących się ugrupowań politycznych co do priorytetowego znaczenia przystąpienia Polski do UE.

²³³ Informacje przygotowane w oparciu o dane przedstawione na stronie www.sejm.gov.pl.

²³⁴ Dane wg Bazy Notyfikacji Krajowych Środków Wykonawczych prowadzonej przez Komisję Europejską.

Proces dostosowywania prawa polskiego do prawa wspólnotowego nie zakończył się z wraz z datą 1 maja 2004 r. Przebiegał on nadal w sposób bardzo dynamiczny tym bardziej, że wszelkie niedociągnięcia czy też braki legislacyjne od tego momentu były przedstawiane niemalże natychmiast stronie polskiej w ramach postępowań o naruszenie prawa wspólnotowego w trybie art. 226 Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie (TWE)²³⁵.

Chcąc dokonać podsumowania procesu wdrażania prawa wspólnotowego w Polsce, warto odnieść się do rezultatów uzyskiwanych na tle innych państw członkowskich, z wyróżnieniem w szczególności tzw. nowych państw członkowskich.

Do tego celu może służyć, po pierwsze, przedstawiany co dwa miesiące przez Sekretariat Generalny Komisji Europejskiej *Raport dotyczący postępu Państw Członkowskich w notyfikacji krajowych aktów prawnych implementujących przepisy dyrektyw*²³⁶ oraz po drugie, przygotowywany dwa razy w roku również przez Komisję Europejską w oparciu o informacje przekazywane przez państwa członkowskie²³⁷ *Raport na temat stanu transpozycji dyrektyw Rynku Wewnętrznego (Internal Market Scoreboard)*.

Według najnowszego *Raportu dotyczącego postępu Państw Członkowskich w notyfikacji dyrektyw* z 5 stycznia 2009 r.²³⁸ Polska zajmuje 22 miejsce z wynikiem 98,81%, co oznacza 36 dyrektyw niewdrożonych w terminie. Polska wyprzedza jedynie Cypr (98,68%), Włochy (98,66%), Portugalię (98,48%), Luksemburg (98,39%) i Grecję (98,32%). Pierwsze miejsce zajmuje Słowacja, druga jest Łotwa, trzecie Niemcy (wszystkie po 99,60%).

W latach 2004–2007 Polska utrzymywała się na znacznie wyższych miejscach w raportach Sekretariatu Generalnego (średnio zajmowała 4–9 miejsce w rankingu, a w 2005 r. zajęła 2 miejsce w zestawieniu Komisji). Z 10 państw przyjętych do UE w 2004 r. lepsze wyniki osiągała tylko Litwa oraz Węgry. Pozostałe kraje UE-10 zajmowały niższe pozycje. Dopiero w raporcie z maja 2007 r. pozycja Polski w rankingu obniżyła się do 21 miejsca. W okresie 2008–2009 tendencja spadkowa się nie zmieniła – Polska zajmowała 17–23 miejsce w zestawieniu. Z państw przyjętych do UE razem z Polską jedynie Cypr oraz, w niektórych raportach, Czechy plasują się na niższych pozycjach.

²³⁵ Szerzej na ten temat w dalszej części rozdziału.

²³⁶ Raporty są dostępne na stronie: http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_en.htm.

²³⁷ Państwa członkowskie są zobowiązane do okresowej aktualizacji informacji zawartych w bazie *Internal Market Scoreboard* odnośnie do stanu podjętych przez nie działań transpozycyjnych w stosunku do określonej liczby dyrektyw, które powinny być transponowane najpóźniej w dniu każdorazowo wskazywanym przez Komisję.

²³⁸ Raporty są dostępne na stronie: http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_en.htm.

Tabela 1. Stan notyfikacji dyrektyw w poszczególnych państwach członkowskich (styczeń 2009 r.)

Pozycja	Państwo członkowskie	Liczba dyrektyw, których termin transpozycji już minął	Liczba dyrektyw, które zostały notyfikowane	Procentowy wynik notyfikacji
1	Słowacja	3035	3023	99,60%
2	Łotwa	3034	3022	99,60%
3	Niemcy	2980	2968	99,60%
4	Litwa	3038	3023	99,51%
5	Dania	2979	2961	99,40%
6	Bulgaria	3139	3120	99,39%
7	Słowenia	3032	3012	99,34%
8	Francja	2982	2962	99,33%
9	Rumunia	3139	3117	99,30%
10	Szwecja	2965	2944	99,29%
11	Malta	3026	3004	99,27%
12	Holandia	2980	2956	99,19%
13	Węgry	3028	3003	99,17%
14	Finlandia	2977	2952	99,16%
15	Czechy	3036	3010	99,14%
16	Estonia	3020	2994	99,14%
17	Hiszpania	2999	2970	99,03%
18	Irlandia	2993	2964	99,03%
19	Belgia	3034	3003	98,98%
20	Austria	2985	2953	98,93%
21	Wielka Brytania	2975	2943	98,92%
22	Polska	3035	2999	98,81%
23	Cypr	3025	2985	98,68%
24	Włochy	2990	2950	98,66%
25	Portugalia	3020	2974	98,48%
26	Luksemburg	2985	2937	98,39%
27	Grecja	2984	2934	98,32%
	Średnia UE	3015	2988	99,10%

Źródło: Raport dotyczący postępu Państw Członkowskich w notyfikacji krajowych aktów prawnych implementujących przepisy dyrektyw z dnia 5 stycznia 2009 r. (http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_en.htm).

Bardzo wysoko notowane są Litwa, Łotwa i Słowacja. Państwa te stale utrzymują się w czołówce zestawień. Pozostałe kraje UE-10 znajdują się na środkowych pozycjach. Po przyjęciu w 2007 r. Bułgarii i Rumunii początkowe raporty wskazywały, że Polska wyprzedza te kraje w statystykach notyfikacji, lecz od października 2007 r. zaczęto odnotowywać spadek – obecnie oba nowe państwa członkowskie zajmują czołowe miejsca w rankingu, znacznie wyprzedzając Polskę. W oparciu natomiast o drugie źródło Komisji informujące nas o stanie dostosowań prawnych, którym jest *Raport na temat stanu transpozycji dyrektyw Rynku Wewnętrznego* datowany na 9 lipca 2008 r.²³⁹, deficyt transpozycyjny Polski wynosi 1,8%.

Tabela 2. Deficyt transpozycji w poszczególnych państwach członkowskich (stan na sierpień 2008 r.)

Pozycja	1	2	2	2	5	6	7	7	9	9	11	12	12	12	12	16	17	17	17	20	20	22	23	23	25	26	27	
Państwo	BG	SK	RO	DE	LV	LT	DK	SI	ES	NL	SE	EE	FR	MT	FI	UK	HU	IE	AT	IT	BE	EL	CY	LU	PL	PT	CZ	EU
Liczba niewdrożonych dyrektyw	0	6	7	9	10	10	11	11	14	14	14	15	15	15	15	15	16	17	20	21	23	24	29	31	31	32	42	
Ilość notyfikacji potrzebna do osiągnięcia 1,5% deficytu																												

Źródło: *Internat Market Scoreboard z 9 lipca 2008 r.* (http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm).

Oznacza to przekroczenie przez Polskę dopuszczalnego limitu ustalonego przez Radę UE w marcu 2007 r. o 0,8 punktu procentowego. Polska zajmuje 25 miejsce wśród państw członkowskich, wyprzedzając tylko Portugalię (1,9%) i Czechy (2,5%). Pierwsze miejsce zajmuje Bułgaria z zerowym deficytem, co można wytłumaczyć stosunkowo niedawnym wstąpieniem tego kraju do UE. Kolejne miejsca zajmują Słowenia, Rumunia i Dania, które odnotowały deficyt transpozycji na poziomie 0,4 i 0,5%. Wysokie pozycje zajmują również Łotwa i Litwa.

Polska w tym zestawieniu ma również relatywnie duże na tle innych państw członkowskich zaległości w przypadku wdrażania dyrektyw, których termin transpozycji minął 2 lata temu.

²³⁹ Raporty dostępne na stronie: http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm.

Na przestrzeni ostatniego pół roku, od momentu opublikowania raportu, 18 państw członkowskich zanotowało zmniejszenie deficytu transpozycji, podczas gdy 6 państw, w tym Polska, znacznie zwiększyło swoje zaległości.

Należy zauważyć, że początkowe wyniki Polski, tuż po wstąpieniu do Unii Europejskiej były znacznie korzystniejsze. W 2005 r. Polska zajmowała 14 miejsce, nieznacznie tylko przekraczając dopuszczalny deficyt. W 2006 r. pozycja ta znacznie poprawiła się (miejsca 4–9 na 25 państw członkowskich). Od raportu z lipca 2007 r. Polska notuje duży spadek, zajmując w kolejnych raportach 19 i 23 miejsce. Tendencję spadkową podkreśla ww. raport Komisji z lipca 2008 r. Z państw, które przystąpiły razem z Polską do Unii Europejskiej, Litwa, Łotwa i Słowacja uzyskują najlepsze wyniki, zajmując stale czołowe pozycje w zestawieniach.

Trudności napotkane w trakcie procesu implementacji

Działania legislacyjne związane z wdrażaniem prawa UE po akcesji miały swoje źródło albo w nowym prawie unijnym, albo wynikały z braków lub niepoprawnej transpozycji dyrektyw. Nakład pracy legislacyjnej, która była do wykonania w kraju w okresie ostatniego pięciolecia wprost wynikał z liczby aktów prawnych, które w tym czasie przyjęto i opublikowano w Dzienniku Urzędowym UE. Od 1 maja 2004 r. do końca grudnia 2008 r. zostało opublikowanych 8539 rozporządzeń, 3255 decyzji oraz 462 dyrektyw. Oczywiście, tylko niektóre rozporządzenia i nieliczne decyzje wymagały podjęcia działań legislacyjnych przez ustawodawcę krajowego. Natomiast wdrożeniu podlegały wszystkie dyrektywy. W celu wykonania prawa Unii Europejskiej do końca 2008 roku zostało przyjętych przez Sejm 178 ustaw²⁴⁰. Stanowi to 17% wszystkich ustaw uchwalonych w tym czasie przez Parlament²⁴¹. Zobowiązania legislacyjne wynikające z członkostwa Polski w UE stanowiły znaczącą część zadań znajdujących się w rządowych programach prac legislacyjnych i stanowią blisko ich połowę (np. w harmonogramie prac rządu na I połowę 2008 r.: na 123 projekty ustaw 62 miały na celu wykonanie prawa UE; w planie pracy Rady Ministrów na I połowę 2009 r. wśród 144 projektów ustaw znajdują się 43 projekty ustaw wykonujących prawo UE).

Należy podkreślić, że po akcesji Polska dysponowała niezbędnymi rozwiązaniami instytucjonalnymi służącymi terminowemu i poprawnemu wdrażaniu prawa Unii

²⁴⁰ Informacje przygotowane w oparciu o dane przedstawione na stronie www.sejm.gov.pl.

²⁴¹ Wg informacji na stronie www.sejm.gov.pl Sejm przyjął od akcesji 1053 ustawy wg stanu na 31 grudnia 2008 r.

Europejskiej, które sprawdziły się w okresie przedczłonkowskim. Obowiązywała ustawa o Komitecie Integracji Europejskiej²⁴², z Prezesem Rady Ministrów na jego czele. Do zadań Komitetu należało m.in. wydawanie opinii o zgodności projektu aktu prawnego z prawem Unii Europejskiej na każdym etapie prac legislacyjnych. Każdego roku Sekretarz KIE wydawał około 3500 takich opinii do projektów aktów prawnych, zarówno wdrażających prawo UE, jak i tych dotyczących jedynie problematyki krajowej. W wyniku tych opinii liczne projekty podlegały zmianom doprowadzającym je do stanu zgodności z prawem UE.

Ponadto, w czerwcu 2004 r. rozpoczął funkcjonowanie Komitet Europejski Rady Ministrów (KERM), ciało kolegialne składające się z przedstawicieli poszczególnych ministrów, podejmujące wiążące dla rządu rozstrzygnięcia m.in. w zakresie wdrażania prawa europejskiego. W ramach Komitetu Europejskiego zostały przyjęte wszystkie niezbędne procedury mające na celu koordynację prac w ramach rządu (m.in. procedura transpozycji aktów prawa UE, procedura koordynacji udziału Polski w postępowaniach przed sądami wspólnotowymi).

Dodatkowo, na podstawie analizy aktualnych zobowiązań legislacyjnych wynikających z prawa wtórnego UE oraz w rezultacie toczących się postępowań w sprawie naruszenia prawa wspólnotowego były konstruowane aktualne plany prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Ponadto, Regulamin Sejmu²⁴³ stanowi o możliwości szybkiego rozpatrywania projektów ustaw w Sejmie i Senacie oraz ogranicza możliwość wnoszenia poprawek do projektów ustaw wykonujących prawo UE (art. 95d Regulaminu). Dodatkowo, każde sprawozdanie powinno zawierać opinię o zgodności z prawem UE. Jednocześnie, rząd w tym okresie stosował z powodzeniem przyjęte także w innych państwach członkowskich UE rozwiązanie polegające na równoczesnej nowelizacji w jednej ustawie wielu aktów normatywnych, co miało służyć szybszemu uchwaleniu ustaw wymagających pilnych zmian²⁴⁴. Przyjęcie takiego rozwiązania było skuteczne w przypadku likwidowania ewentualnych opóźnień we wdrażaniu unijnych aktów prawnych lub konieczności dokonania drobnych nowelizacji. Głównym celem takich ustaw było zapewnienie prawidłowej i sprawnej implementacji prawa UE do krajowe-

²⁴² Dz.U. Nr 106, poz. 494 ze zm.

²⁴³ M.P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398, rozdz. 5a.

²⁴⁴ W taki sposób powstały trzy ustawy: ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 96, poz. 959), ustawa z 23 czerwca 2006 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 133, poz. 935), ustawa z 24 sierpnia 2007 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 176, poz. 1238).

go porządku prawnego. Osiągnięcie tego celu było możliwe także dzięki temu, że zebrane w tzw. ustawach horyzontalnych nowelizacje ustaw miały wyłącznie charakter „europejski”. Nie obejmowały zatem spraw pozostających poza zakresem prawa UE, które mogłyby wzbudzać kontrowersje, a w konsekwencji prowadzić do wydłużania prac legislacyjnych.

Zapewnienie przez państwa członkowskie UE prawidłowej i pełnej transpozycji aktów prawa wspólnotowego do krajowych porządków prawnych było jednym z priorytetów Komisji Europejskiej. Analiza postulatów zawartych w zaleceniu Komisji z 12 lipca 2004 r. w sprawie transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego do prawa krajowego²⁴⁵, a także komunikatu wprowadzającego nowe podejście w zakresie współpracy Komisji z państwami członkowskimi w celu zapewnienia prawidłowej transpozycji prawa wspólnotowego²⁴⁶ znalazło swoje odzwierciedlenie w przyjętej przez KERM i obowiązującej polską administrację *Procedurze transpozycji aktów prawa UE*²⁴⁷. W porównaniu do dotychczasowej praktyki dostosowywania prawa krajowego do *acquis*, do najważniejszych zmian wprowadzonych *Procedurą* należy zaliczyć m.in.: obowiązek przygotowania już na początku prac nad aktem prawnym tabeli zbieżności, wskazującej, w jaki sposób poszczególne przepisy unijnego aktu prawnego są transponowane do wewnętrznego porządku prawnego, rozdzielanie działań legislacyjnych wynikających z konieczności implementacji unijnego aktu prawnego od ustawodawstwa o charakterze czysto krajowym, a co za tym idzie – utrzymanie odrębnej ścieżki legislacyjnej dla aktów prawa krajowego wdrażających unijne akty prawne – tzw. projektów ustaw i rozporządzeń europejskich.

Porównując jednak rezultaty osiągnięte przez Polskę z rezultatami z innych państw członkowskich (patrz pkt 1), wyniki związane z wdrażaniem prawa europejskiego z każdym rokiem naszego członkostwa pogarszały się. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest bardzo wiele.

Po pierwsze, zmianie uległy uwarunkowania polityczne. Po osiągnięciu celu, jakim było wstąpienie do UE, dostosowania prawne zaczęły schodzić na dalszy plan. Przed dniem akcesji większość zobowiązań legislacyjnych wykonywana była w wyznaczonych przez harmonogramy terminach, gdyż ich niedotrzymanie mogło oznaczać opóźnienie członkostwa w UE. Po akcesji Polski takiego zagrożenia już nie było i zaczęły pojawiać się pierwsze opóźnienia. Przede wszystkim plany legislacyjne rządu przestały być realizowane w całości w zakresie terminowego przyjmowania projektów ustaw wykonu-

²⁴⁵ SEC(2004) 918.

²⁴⁶ Komunikat Komisji skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego, COM (2007) 502, 5 września 2007 r.

²⁴⁷ Zob. www.ukie.gov.pl.

jących prawo UE. Pomimo postanowień w tzw. ustawie kooperacyjnej²⁴⁸ i obowiązku przekazywania przez rząd projektów ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej najpóźniej na 3 miesiące przed datą wdrożenia wynikającą z prawa UE obowiązek ten nie był systematycznie egzekwowany i opóźnienia ulegały przesunięciom z roku na rok.

Po drugie, w sprawach „niepopularnych”, w tym wrażliwych społecznie i wymagających zdecydowanych działań dotyczących zmiany niezgodnego z prawem unijnym stanu prawnego, nie były podejmowane szybkie decyzje na poziomie politycznym, a problemy odsuwano w czasie. Dla przykładu można tutaj podać projekt ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, projekt ustawy zmieniającej ustawę – Prawo telekomunikacyjne, czy też projekt ustawy w sprawie wdrożenia niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Pomimo wieloletnich opóźnień transpozycji dyrektyw unijnych, które powinny być wdrożone poprzez wymienione powyżej ustawy oraz licznych postępowań w sprawie naruszenia prawa wspólnotowego, do dnia dzisiejszego te ustawy nie zostały uchwalone.

Po trzecie, należy zauważyć, iż Sejm przestał odgrywać aktywną rolę, jaką pełnił w pracach nad wdrożeniem prawa europejskiego przed akcesją. Wtedy to sejmowa Komisja Europejska nadzorowała prace nad ustawami „europejskimi” w Parlamencie. Dzięki tzw. szybkiej ścieżce legislacyjnej²⁴⁹ proces dostosowań miał charakter priorytetowy. Po akcesji sejmowa Komisja ds. Unii Europejskiej, która zastąpiła sejmową Komisję Europejską przestała zajmować się dostosowaniami prawnymi, skupiając się całkowicie na udziale Polski w unijnym procesie decyzyjnym. W związku z tym wszystkie ustawy wdrażające prawo unijne były kierowane do komisji „branżowych” i proces został zdecentralizowany.

Po czwarte, potencjał polskiej administracji publicznej odpowiedzialnej za przygotowywanie projektów aktów prawnych na przestrzeni ostatnich pięciu lat nie zwiększył się w stopniu zauważalnym, podczas gdy ilość nowych zadań oraz wymaganych kompetencji znacznie wzrosła. Jeżeli dodamy do tego dużą rotację wśród pracowników służby cywilnej oraz częste delegowanie zadań związanych z opracowywaniem projektów ustaw z ministerstw do urzędów i jednostek im podległych, nie mogło pozostać to bez wpływu na terminowość i jakość przyjmowanego prawa.

Należy wziąć pod uwagę również to, iż system prawa polskiego, w porównaniu z systemami wielu innych państw członkowskich (np. akty wykonawcze we Francji,

²⁴⁸ Ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach wynikających z członkostwa Polski w UE (Dz.U. Nr 52, poz. 515 ze zm.).

²⁴⁹ M.P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398, rozdz. 5a.

Wielkiej Brytanii, Hiszpanii czy Niemczech), nie umożliwia co do zasady transpozycji dyrektywy bez zmiany ustawy. Wyjątkiem są oczywiście sytuacje, gdy w ustawie została zawarta delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia. Oznacza to konieczność rozpoczęcia, w przypadku każdej dyrektywy, trwającego wiele miesięcy, a w niektórych przypadkach nawet lat, procesu legislacyjnego. Dodatkowo, na tempo prac legislacyjnych wpłynęło skrócenie kadencji parlamentu w 2008 r.

Biorąc pod uwagę powyższe powody oraz wyniki Polski na tle innych państw członkowskich, w ciągu najbliższych kilku lat okaże się, czy opóźnienia, które obecnie mają miejsce w związku z wdrażaniem prawa europejskiego będą się jeszcze powiększały, czy też osiągnęliśmy już taki poziom, którego przekroczenie spowoduje brak akceptacji dla takiej sytuacji i wymusi zdecydowane działania naprawcze.

Bezpośrednie stosowanie prawa wspólnotowego

W pierwszych latach członkostwa Polski w UE wyraźnie rysowała się tendencja do odważnego stosowania przepisów prawa wspólnotowego w sposób bezpośredni przez polskie sądy administracyjne. Nie zastępowało to poprawnej i terminowej transpozycji prawa wspólnotowego, ale pokazało, że w przypadku zaniechań legislacyjnych polskie sądy nie wahają się zastosować wprost prawo UE z pominięciem prawa krajowego.

Szczególnie zarysowało się to w sprawach podatkowych (ale nie tylko). Zobrazują to poniższe przykłady spraw rozstrzyganych przez sądy administracyjne na podstawie przepisów prawa wspólnotowego wobec stwierdzenia niezgodności z nimi przepisu krajowego. W kwestii wykładni przepisów wspólnotowych, na podstawie których wydane zostały wyroki, wypowiedział się następnie Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (WE).

Dobry przykład stanowi ustawa o podatku od towarów i usług²⁵⁰, której art. 88 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 3 i 5 pozbawiały podatnika możliwości odliczenia VAT od nabytego paliwa. Stosując prawo wspólnotowe bezpośrednio, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w kwietniu 2007 r. uznał, że przepis ten jest sprzeczny z art. 17 ust. 6 szóstej dyrektywy²⁵¹. Podobne orzeczenie wydał także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w orzeczeniu z 20 czerwca 2007 r. W swoim wyroku przytoczył podobnie jak sąd wrocławski argumenty dotyczące niezgodności wprowa-

²⁵⁰ Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm.

²⁵¹ Szósta dyrektywa Rady 77/388/EWG z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (Dz.Urz. WE 1977 L 145, s. 1).

dzonych przepisów z przepisami unijnymi. Wskutek tych wyroków podatnicy, którzy posiadali samochody o homologacji innej niż osobowa i ładowności powyżej 500 kg (tzw. samochody z kratką), mogli domagać się zwrotu podatku naliczonego, którego po 1 maja 2004 r. nie odliczali. Potwierdzeniem słuszności tej interpretacji sądów krajowych było wydanie 22 grudnia 2008 r. przez Trybunału Sprawiedliwości WE orzeczenia w sprawie C-414/07 *Magoora*.

Podobnie wyglądała sytuacja zasad opodatkowania podatkiem akcyzowym pojazdów niezarejestrowanych w Polsce przed ich pierwszą rejestracją na terytorium kraju. W wyroku z 25 maja 2005 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził, że polskie przepisy o akcyzie nakładane na importowane z państw członkowskich Unii Europejskiej używane samochody są – jako rodzaj środka ograniczającego wolność wewnątrzwspólnotowej wymiany handlowej – sprzeczne z prawem unijnym. Opodatkowanie samochodów nie zostało zharmonizowane w ramach UE, więc zgodnie z prawem wspólnotowym państwa członkowskie mogą swobodnie regulować ich opodatkowanie podatkiem akcyzowym z zastrzeżeniem, że regulacje te nie będą naruszać fundamentalnych swobód rynku wewnętrznego. Importer (eksporter) może więc nie uiścić opłaty ustanowionej w sposób sprzeczny z prawem unijnym. Sąd administracyjny odmówił zastosowania prawa krajowego i stwierdził, że decyzje organów celnych zostały wydane z naruszeniem prawa wspólnotowego.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, orzekając w przedmiocie odmowy zwrotu podatku akcyzowego zapłaconego z tytułu nabycia samochodu osobowego, powziął wątpliwości co do zgodności przepisów akcyzowych z art. 28 TWE zakazującym ograniczeń ilościowych i wszelkich środków o równoważnym skutku w handlu pomiędzy państwami członkowskimi. W rezultacie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wystąpił z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (C-313/05 *Brzeziński*) do Trybunału Sprawiedliwości WE. Potwierdzeniem słuszności wcześniejszego orzeczenia sądu w Lublinie oraz późniejszych wyroków innych sądów administracyjnych było orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości WE z 18 stycznia 2007 r.

Przykładem praktycznego zastosowania zasad pierwszeństwa i bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego mogą być również wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych, wydawane na podstawie ustawy z 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie²⁵². Do ustawy tej, na mocy ustawy nowelizującej z 27 kwietnia 2006 r., wprowadzony został zakaz obrotu i rejestracji materiału siewnego odmian genetycznie zmodyfikowanych, niezgodny

²⁵² Dz.U. Nr 41, poz. 271 ze zm.

z dyrektywami 2001/18/WE²⁵³ i 2002/53/WE²⁵⁴. W konsekwencji tego uregulowania ustawowego organy administracji wydawały decyzje odmawiające rejestracji takich odmian. Decyzje te były następnie zaskarżane do sądów administracyjnych. Należy zauważyć, że wojewódzkie sądy administracyjne przyjęły jednolitą linię orzeczniczą i uchylały ww. decyzje, powołując się m.in. właśnie na zasadę bezpośredniego skutku dyrektyw wspólnotowych. Na przykład w wyroku z 23 stycznia 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził: „Zgodnie z treścią art. 249 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską jednym ze źródeł prawa wspólnotowego jest dyrektywa. Dyrektywa jest pochodnym źródłem prawa wspólnotowego. Skutki wydania przez uprawniony organ Wspólnoty dyrektywy określone zostały w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Z orzecznictwa tego wynika, że w sytuacji niewdrożenia dyrektywy do porządku prawnego lub jej niewłaściwego implementowania może ona wywierać bezpośredni skutek. (...) Dyrektywy 2001/18/WE i 2002/53/WE mogą być bezpośrednio stosowane przez organy administracji. Nie ma więc przeszkód, by Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych wszczął procedurę wpisania odmiany do krajowego rejestru (...)”.

Analizując proces wdrażania prawa europejskiego przed i po 2004 r., można spostrzec, że dynamika tego procesu od momentu przystąpienia do UE wyraźnie zmalała. Polska początkowo była krajem, który w bardzo krótkim czasie doprowadził do przyjęcia całego dorobku prawnego Unii Europejskiej, i to w okresie, kiedy nie mógł wpływać na jego kształt. Obecnie, znaleźliśmy się w gronie tych państw, które mają zaległości we wdrażaniu prawa unijnego. Zaległości te przekładają się na porównywalną już obecnie z innymi państwami UE-15 ilość postępowań o naruszenie przepisów unijnych wszczętych przez Komisję Europejską i ilość skarg kierowanych do Trybunału Sprawiedliwości WE. Wynika to z naturalnego procesu spowolnienia dynamiki wdrażania prawa unijnego na rzecz większego zaangażowania administracji w proces przyjmowania tego prawa przez instytucje unijne. Rozstrzygnięcia polskich sądów, które coraz chętniej stosują bezpośrednio prawo wspólnotowe oraz organów sądowych Unii Europejskiej nie mogą pozostawać jednakże jedynym remedium na obecną sytuację. Prawo UE w mniej-

²⁵³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG (Dz.Urz. WE 2001 L 106, s. 1).

²⁵⁴ Dyrektywa Rady 2002/53/WE z 13 czerwca 2002 r. w sprawie Wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych (Dz.Urz. WE 2002 L 193, s. 1).

szym lub większym stopniu przekłada się na blisko połowę spośród wszystkich projektów ustaw planowanych do przyjęcia przez rząd, w związku z tym większe zainteresowanie tym procesem niewątpliwie wpłynęłoby na jego efektywność.

Środki zaradcze, które mogłyby poprawić wyniki Polski na tle innych państw członkowskich mogłyby być przede wszystkim ukierunkowane na:

1. Zwiększenie stanu realizacji corocznych planów pracy legislacyjnej Rady Ministrów oraz przestrzeganie obowiązujących procedur.
Projekty ustaw wykonujących prawo wspólnotowe powinny być wpisywane do tych planów z zachowaniem terminów wynikających z transpozycji wspólnotowych aktów prawnych. Ze stanu wykonania planu pracy poszczególne ministerstwa i urzędy centralne powinny być rozliczane.
2. Zwiększenie udziału ekspertów biorących udział w pracach nad wspólnotowym aktem prawnym.
Obecnie bardzo często inni urzędnicy są zaangażowani w pracę nad aktem prawa UE na etapie jego powstawania, a inni w pracę nad aktem prawa polskiego dokonującym jego transpozycji.
3. Przygotowywanie bardzo dokładnej analizy prawnej na etapie prac w Radzie UE wpływu projektowanego aktu prawnego UE na prawo polskie z uwzględnieniem możliwych sposobów dokonywania transpozycji.
Obecnie, taka analiza często jest dokonywana dopiero w momencie rozpoczęcia procesu transpozycji, kiedy nie ma już możliwości zmiany aktu prawa UE, gdyż został on już przyjęty i opublikowany.
4. Uelastycznienie obecnych technik legislacyjnych.
Obecnie legislatorzy rządowi często dokonują transpozycji w bardzo różny sposób i ujednolicenie tej praktyki tam, gdzie to możliwe, może mieć wpływ na sprawność prac nad przyjęciem aktu prawnego. Jednocześnie, jeżeli z raportu, który w 2009 r. przedstawi Rada Legislacyjna, wyniknie, że wskazane jest zaproponowanie zmiany systemu źródeł prawa w Polsce dla poprawy implementacji prawa UE, powinny zostać rozważone niezbędne zmiany w Konstytucji RP.
5. Zwiększenie roli Parlamentu we wdrażaniu prawa UE.
Parlament, podobnie jak to czyni Parlament Europejski oraz inne parlamenty narodowe, powinien być w większym stopniu zainteresowany stanem i poziomem wdrażania prawa UE w Polsce. Niewątpliwie wpłynęłoby to na większe zainteresowanie opinii publicznej i decydentów.

Postępowania administracyjne prowadzone przez Komisję Europejską przeciwko Polsce

Komisja Europejska na podstawie art. 226 TWE prowadzi postępowania przeciwko państwom członkowskim, gdy zachodzi podejrzenie naruszenia prawa wspólnotowego wskutek nieprawidłowej transpozycji bądź braku transpozycji przepisów wspólnotowych do krajowego porządku prawnego lub wskutek braku notyfikacji aktu prawnego. Można wyróżnić 3 etapy postępowań prowadzonych w trybie art. 226 TWE: a) fazę nieformalną, b) fazę formalną, w której Komisja kieruje do państwa członkowskiego zarzuty formalne, a następnie – jeśli odpowiedź na zarzuty formalne nie przekona Komisji do zamknięcia postępowania – uzasadnioną opinię, oraz c) fazę sądową, w której Komisja kieruje do Trybunału Sprawiedliwości skargę przeciwko państwu członkowskiemu. Liczba naruszeń prawa wspólnotowego (uchybień zobowiązaniom traktatowym) jest zmienna, ponieważ Komisja Europejska:

- wszczyna nowe postępowania,
- umarza postępowania w toku,
- podejmuje decyzje o skierowaniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości WE,
- wycofuje skargi z Trybunału Sprawiedliwości WE.

Postępowania w sprawie uchybień przez państwo członkowskie zobowiązaniom traktatowym odgrywają bardzo ważną rolę w procesie zapewnienia prawidłowego stosowania prawa wspólnotowego. Polska jako „nowe” państwo członkowskie dopiero zdobywała doświadczenie i wypracowywała metody działania w ramach postępowań z art. 226 TWE.

Informacje ogólne

Analizując dane zawarte w zestawieniach postępowań formalnych z lat 2004–2008²⁵⁵, należy stwierdzić, że ogólna liczba spraw dotyczących naruszeń prawa wspólnotowego skierowanych przeciwko Polsce wzrastała sukcesywnie z roku na rok. Jednakże wzrost był niewielki, wynosił ok. 5 postępowań rocznie (2006 r. – 79, 2007 r. – 84, 2008 r. – 88), co daje stabilną liczbę postępowań na przestrzeni ostatnich lat. Obecnie Polska ma prawie dwa razy więcej spraw niż w pierwszym roku członkostwa. Porównując ilość po-

²⁵⁵ Stan na 31 grudnia 2008 r. Dane przygotowane na podstawie zestawień postępowań formalnych prowadzonych przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE) w latach 2005–2008.

stępowania z 2007 r. (84) i 2008 r. (88), można stwierdzić, że średnia liczba postępowań na rok wynosi w stosunku do Polski ok. 86. Jeśli chodzi o decyzje o umorzeniu postępowania – dotyczą one średnio 40 postępowań rocznie, co stanowi połowę lub większość postępowań w danym roku. Należy podkreślić, że decyzje o umorzeniu postępowań w danym roku kalendarzowym mogą dotyczyć również postępowań wszczętych w latach poprzednich.

Tabela 1. Zestawienie ogólnej liczby postępowań skierowanych przeciwko Polsce oraz postępowań umorzonych, na tle ogólnej liczby postępowań wszczętych przez Komisję

Rok ²⁵⁶	2004	2005	2006	2007	2008 ²⁵⁷
Liczba postępowań wszczętych przez Komisję przeciwko wszystkim państwom członkowskim	2369	2303	2273	2214	–
Liczba postępowań wszczętych przez Komisję przeciwko Polsce ²⁵⁸	46	55	79	84	88
Postępowania przeciwko Polsce umorzone w danym roku ²⁵⁹	1	70	38	50	44

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych będących w posiadaniu UKIE oraz na podstawie corocznych sprawozdań Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego.

Uchybienia dotyczące braku notyfikacji oraz naruszenia prawa wspólnotowego

Postępowania wszczynane przez Komisję na podstawie art. 226 TWE mogą dotyczyć zarzutów:

- braku notyfikacji krajowych środków prawnych (*non-communication*), tj. braku powiadomienia Komisji o aktach prawa krajowego transponujących przepisy konkretnej dyrektywy;
- naruszenia prawa wspólnotowego (*non-conformity/incorrect application*), tj. niewdrożenia lub niewłaściwego wdrożenia przepisów wspólnotowych.

Niepokój budzi duża liczba wszczynanych przez KE postępowań dotyczących naruszeń prawa UE w związku z brakiem notyfikacji krajowych środków wykonawczych. Postępowania te nie wynikają ze sporu merytorycznego nad zgodnością prawa polskiego z prawem UE, lecz z zaległości legislacyjnych sięgających kilku lat, kilkunastu, a nawet tylko kilku

²⁵⁶ Lata 2004–2006 dotyczą UE-25, rok 2007 dotyczy UE-27. Dane podawane są na koniec danego roku kalendarzowego.

²⁵⁷ Brak danych za 2008 r., ponieważ sprawozdanie Komisji dotyczące 2008 r. nie zostało jeszcze opublikowane.

²⁵⁸ Zestawienie obejmuje zarówno te postępowania, w stosunku do których Komisja Europejska wszczęła postępowania w danym roku, jak i postępowania wszczęte wcześniej, które do tej pory nie zostały zakończone.

²⁵⁹ Postępowania umorzone dotyczą decyzji Kolegium Komisarzy podjętych w danym roku oraz odnoszą się do wszystkich rozpoczętych postępowań.

miesiący. Szczególnie niepokojące jest, że zaległości te dotyczą zarówno ustaw, w przypadku których proces legislacyjny jest wieloetapowy i długotrwały, jak i rozporządzeń.

Warto odnotować, iż we wrześniu 2007 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat „Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego”²⁶⁰ wprowadzający nowe podejście w zakresie współpracy Komisji z państwami członkowskimi w celu zapewnienia prawidłowej transpozycji prawa wspólnotowego. W komunikacie zostały określone priorytety Komisji w zakresie rozpatrywania skarg i przypadków uchybień zobowiązaniom państw członkowskich. Oznacza to, że niektóre ze spraw będą rozpatrywane szybciej i bardziej intensywnie niż inne. Dotyczy to w szczególności tych naruszeń prawa wspólnotowego, które mają duży wpływ na obywateli, np. naruszenia dotyczące stosowania podstawowych zasad Traktatu lub głównych elementów rozporządzeń i dyrektyw ramowych. Na podstawie tego komunikatu Komisja wprowadziła już w życie większą częstotliwość podejmowania decyzji w sprawach dotyczących braku transpozycji dyrektyw. Obecnie decyzje w tych sprawach podejmowane są raz w miesiącu, a nie jak dotychczas raz na dwa miesiące.

Tabela 2. Zestawienie postępowań skierowanych przeciwko Polsce oraz przeciwko wszystkim państwom członkowskim, dotyczących zarzutów braku notyfikacji krajowych środków prawnych oraz naruszenia prawa wspólnotowego

Rok	2004	2005	2006	2007	2008 ²⁶¹
Brak notyfikacji w postępowaniach przeciwko Polsce	45	37	28	27	29
Brak notyfikacji w postępowaniach przeciwko wszystkim państwom członkowskim	1789	1582	1272	1409	–
Naruszenie prawa wspólnotowego w postępowaniach przeciwko Polsce	1	18	51	57	59
Naruszenie prawa wspólnotowego w postępowaniach przeciwko wszystkim państwom członkowskim	580	721	1001	805	–

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych będących w posiadaniu UKIE oraz na podstawie corocznych sprawozdań Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego.

Uzasadnione opinie i zarzuty formalne

Postępowanie administracyjne składa się z dwóch etapów: zarzutów formalnych (*Letter of Formal Notice*) oraz uzasadnionej opinii (*Reasoned Opinion*). Istotne jest, aby usunąć uchybienia na jednym z administracyjnych etapów postępowania i nie dopuścić

²⁶⁰ COM (2007) 502 z 5 września 2007 r.

²⁶¹ Brak danych za 2008 r., ponieważ sprawozdanie Komisji dotyczące 2008 r. nie zostało jeszcze opublikowane.

do skierowania skargi do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. W przypadku Polski około jedna trzecia wszystkich spraw przechodzi do późniejszego etapu, czyli w fazę uzasadnionej opinii, w pozostałych przypadkach odpowiedzi strony polskiej przekonywały Komisję, która przyjmowała wyjaśnienia i argumenty.

Tabela 3. Zestawienie zarzutów formalnych i uzasadnionych opinii skierowanych przeciwko Polsce oraz przeciwko wszystkim państwom członkowskim

Rok	2004	2005	2006	2007	2008 ²⁶²
Zarzuty formalne skierowane przeciwko Polsce	45	41	60	54	53
Zarzuty formalne skierowane przeciwko wszystkim państwom członkowskim	1946	1623	1536	1760	–
Uzasadnione opinie skierowane przeciwko Polsce	1	14	19	30	35
Uzasadnione opinie skierowane przeciwko wszystkim państwom członkowskim	423	680	737	454	–

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych będących w posiadaniu UKIE oraz na podstawie corocznych sprawozdań Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego.

Zestawienie liczby postępowań wszczętych w latach 2004–2007 przeciwko poszczególnym państwom członkowskim zwraca szczególną uwagę na ewolucję sytuacji Polski na tle pozostałych nowych członków Unii. Stosunkowo dobrze „odrobiona lekcja” z przygotowań do przystąpienia do Unii pozwoliła Polsce być początkowo jednym z liderów we wdrażaniu prawa europejskiego wśród „nowych” państw członkowskich. Tylko 49 spraw wszczętych przeciwko Polsce w 2004 r. stawia nas na trzecim miejscu po Litwie (15) i Węgrzech (32), daleko przed takimi państwami jak Malta, Łotwa czy Słowacja, które zanotowały ponad 100 postępowań, nie wspominając o Czechach i Rumunii, przeciwko którym w pierwszym roku członkostwa Komisja Europejska wszczęła odpowiednio 145 i 195 postępowań. O ile jednak w przypadku tamtych państw członkowskich nastąpił stopniowy spadek liczby rozpoczynanych spraw, prawdopodobnie w wyniku zakończenia procesu wdrażania *acquis communautaire* obowiązującego w dniu przystąpienia, o tyle w przypadku Polski liczba ta wzrosła.

W 2006 i 2007 r. przeciwko Polsce wszczęto najwięcej postępowań ze wszystkich państw, które przystąpiły do Unii w 2004 r. (z wyjątkiem Malty). Pięć lat po przystąpieniu do Unii Polska znajduje się w „górnej strefie stanów średnich” pod względem liczby postępowań na tle wszystkich państw członkowskich, co pokazują zarówno statystyki

²⁶² Brak danych za 2008 r., ponieważ sprawozdanie Komisji dotyczące 2008 r. nie zostało jeszcze opublikowane.

liczby postępowań wszczynanych w poszczególnych latach, jak i zestawienia postępowań w toku (dostępne w cytowanym sprawozdaniu Komisji Europejskiej).

a. Zarzuty formalne

Sprawozdanie Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego z 2007 r.²⁶³ pokazuje miejsce Polski na tle wszystkich państw członkowskich. W latach 2004 i 2005 Polska otrzymała stosunkowo niewiele zarzutów, 49 w 2004 r. i 58 w 2005 r. Natomiast w kolejnych latach sytuacja pogorszyła się. Polska znalazła się wśród dziesięciu państw członkowskich, które otrzymały najwięcej zarzutów formalnych. W 2006 r. zajęliśmy 9 miejsce, biorąc pod uwagę największą liczbę otrzymanych przez państwo członkowskie zarzutów, w 2007 r. – miejsce 8. Jeżeli chodzi o „nowe” państwa członkowskie, jesteśmy krajem, który ma najwięcej zarzutów, dorównuje nam tylko Malta. Niepokojący jest fakt, że mimo iż liczba postępowań z udziałem „nowych” państw członkowskich zmniejszyła się, to w Polsce ich liczba nie tylko wzrosła, ale dorównała liczbie postępowań w „starych” państwach unijnych i to w cztery lata po akcesji.

Tabela 4. Zestawienie zarzutów formalnych wystosowanych przez Komisję do wszystkich państw członkowskich

Państwo członkowskie	2004	2005	2006	2007
AUSTRIA	60	59	60	60
BELGIA	79	68	67	50
BULGARIA	-	-	-	80
CYPR	71	83	54	52
CZECHY	145	72	64	61
DANIA	60	37	36	34
ESTONIA	76	59	47	49
FINLANDIA	82	59	47	67
FRANCJA	84	77	84	76
GRECJA	109	104	92	75
HISZPANIA	69	73	69	61
HOLANDIA	54	57	49	43
IRLANDIA	67	54	45	49
LITWA	15	26	33	35

²⁶³ COM (2008) 777 z 18 listopada 2008 r.

LUKSEMBURG	73	75	64	52
ŁOTWA	108	57	50	51
MALTA	107	55	77	69
NIEMCY	91	63	55	56
POLSKA	49 ²⁶⁴	58 ²⁶⁵	75 ²⁶⁶	68 ²⁶⁷
PORTUGALIA	90	85	89	80
RUMUNIA	-	-	-	195
SŁOWACJA	107	51	37	47
SŁOWENIA	54	55	47	58
SZWECJA	73	48	50	58
WĘGRY	32	52	54	60
WŁOCHY	123	136	126	101
ZJEDNOCZONE KRÓLESTWO	68	60	65	73

Źródło: Opracowanie własne na podstawie corocznych sprawozdań Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego.

b. Uzasadnione opinie

Według wyżej wymienionego sprawozdania Komisji, liczba uzasadnionych opinii, podobnie jak zarzutów formalnych, niepokojąco wzrosła. W 2005 r. i 2006 r. stanowiły one około 30% naruszeń, w 2007 r. – prawie połowę, a w 2008 r. – ponad połowę. Należy domniemywać, że odpowiedzi na zarzuty formalne nie przekonują KE i w konsekwencji zarzuty przechodzą do fazy uzasadnionej opinii. Jeżeli obecna tendencja się utrzyma, Polska ma bardzo duże szanse na skierowanie przez KE kolejnych skarg do Trybunału Sprawiedliwości WE. W 2004 r. Polska była jedynym „nowym” państwem członkowskim, do którego skierowano uzasadnioną opinię, a w 2007 r. zajęła trzecie miejsce, biorąc pod uwagę największą ilość uzasadnionych opinii otrzymanych przez państwo członkowskie. W ciągu trzech lat Polska znalazła się w czołówce krajów, do których Komisja kieruje uzasadnione opinie.

²⁶⁴ 9. miejsce w roku 2007, biorąc pod uwagę największą liczbę zarzutów.

²⁶⁵ 6. miejsce w roku 2006, biorąc pod uwagę największą liczbę zarzutów.

²⁶⁶ 13. miejsce w roku 2005, biorąc pod uwagę największą liczbę zarzutów.

²⁶⁷ 3. miejsce w roku 2004, biorąc pod uwagę najmniejszą liczbę zarzutów.

Tabela 5. Zestawienie uzasadnionych opinii wystosowanych przez Komisję do wszystkich państw członkowskich

Państwo członkowskie	2004	2005	2006	2007
AUSTRIA	23	22	25	20
BELGIA	28	33	37	13
BULGARIA	–	–	–	2
CYPR	0	14	20	10
CZECHY	0	40	18	17
DANIA	12	6	10	5
ESTONIA	0	18	12	12
FINLANDIA	21	19	24	9
FRANCJA	46	70	63	29
GRECJA	46	70	63	29
HISZPANIA	17	35	44	28
HOLANDIA	27	20	17	11
IRLANDIA	18	28	18	13
LITWA	0	1	10	5
LUKSEMBURG	35	49	40	24
ŁOTWA	0	18	12	8
MALTA	0	19	18	25
NIEMCY	46	70	63	29
POLSKA	1 ²⁶⁸	18 ²⁶⁹	21 ²⁷⁰	28 ²⁷¹
PORTUGALIA	32	65	54	34
RUMUNIA	–	–	–	5
SŁOWACJA	0	21	17	6
SŁOWENIA	0	17	14	6
SZWECJA	18	18	20	15
WĘGRY	0	10	18	9
WŁOCHY	74	93	65	34
ZJEDNOCZONE KRÓLESTWO	22	28	27	17

Źródło: Opracowanie własne na podstawie corocznych sprawozdań Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego.

²⁶⁸ Jedyne „nowe” państwo członkowskie, które otrzymało uzasadnioną opinię.

²⁶⁹ 15. miejsce, biorąc pod uwagę największą liczbę uzasadnionych opinii.

²⁷⁰ 12. miejsce, biorąc pod uwagę największą liczbę uzasadnionych opinii.

²⁷¹ 3. miejsce, biorąc pod uwagę największą liczbę uzasadnionych opinii.

Postępowania należące do właściwości poszczególnych resortów

Najwięcej postępowań wszczętych przeciwko Polsce dotyczyło zakresu właściwości Ministerstwa Finansów, Infrastruktury, Środowiska i Zdrowia. Odzwierciedla to dość wiernie główne dziedziny uregulowane przepisami prawa europejskiego. Wyjątek stanowi wspólna polityka rolna – bardzo obszerna dziedzina prawa europejskiego, uregulowana jednak przede wszystkim rozporządzeniami, które obowiązują bezpośrednio. Stąd stosunkowo niewielka liczba postępowań w zakresie odpowiedzialności Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, gdyż tutaj mowa raczej o stosowaniu niż wdrażaniu prawa europejskiego.

Szczególny przypadek stanowi też Ministerstwo Zdrowia. Dziedziny objęte zakresem kompetencji tego Ministerstwa nie są przedmiotem zbyt intensywnej regulacji na szczeblu Unii. Znaczna liczba postępowań wszczynanych każdego roku przeciwko Polsce może wskazywać na pewien strukturalny problem tego Ministerstwa we wdrażaniu prawa europejskiego, trwający od okresu przedakcesyjnego (absolutny rekord liczby spraw wszczętych w 2004 r.).

Wśród ministerstw, które nie otrzymały dotychczas żadnych zarzutów, są: Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Obrony Narodowej oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Wśród najczęstszych przyczyn opóźnień należy wymienić:

- brak podjęcia inicjatywy legislacyjnej tuż po przyjęciu aktu prawa przez instytucje wspólnotowe (nie mówiąc już o podjęciu prac w trakcie zaawansowanej dyskusji na grupach roboczych), zbyt późne podjęcie takiej inicjatywy,
- specyfikę legislacyjną – konieczność nowelizacji wielu powiązanych ze sobą ustaw, co wydłuża proces legislacyjny,
- przedłużający się proces legislacyjny wymagający wielu, często powtarzalnych uzgodnień,
- nieprzestrzeganie terminów, które resorty same na siebie nałożyły, np. w ramach „Procedury transpozycji Aktów Prawnych Unii Europejskiej”, wynikających z ustawy „kooperacyjnej” i innych programów Rady Ministrów.

Problemy te mogą wiązać się z trudnościami, jakie państwa członkowskie napotykają w związku z prawidłową interpretacją i stosowaniem prawa oraz, a może przede wszystkim, z opóźnieniami w pracach nad wprowadzeniem w życie krajowych środków wykonawczych oraz ich notyfikowaniem Komisji. Ponadto przepisy aktów wspólnoto-

wych wymagają od państw członkowskich szczególnej staranności przy wprowadzaniu w życie i stosowaniu wykładni prawa.

Niezbędne jest zatem wzmocnienie mechanizmu pozwalającego na terminowe wdrażanie przepisów prawa UE, sprawne usuwanie przepisów będących w sprzeczności ze wspólnotowym porządkiem prawnym, jak również usprawnienie sposobu przygotowania odpowiedzi w toczących się postępowaniach. W tym wypadku szczególnie istotna jest terminowa realizacja zobowiązań związanych z wdrażaniem prawa UE, o których strona polska informuje Komisję w odpowiedzi na zarzuty formalne i uzasadnione opinie.

Tabela 6. Ilość postępowań prowadzonych przeciwko Polsce w danym roku kalendarzowym, należących do właściwości poszczególnych resortów

RESORT	2004 ²⁷²	2005 ²⁷³	2006 ²⁷⁴	2007 ²⁷⁵	2008 ²⁷⁶
MI	2	15	10	14	12
MŚ	4	8	8	12	15
MZ	13	7	11	12	11
MriRW	2	7	6	7	6
MF	7	6	19	19	24
UOKiK	3	3	3	0	1
MG	6	3	9	3	7
KPWiG	2	2	0	0	0
MS	0	1	2	1	2
MpiPS	0	1	2	6	6
MkiDN	4	1	1	1	1
MniSW	0	0	0	1	0
UZP	0	1	4	3	0
MSWIA	0	0	3	4	2
MSP	0	0	1	1	1
GUM	1	0	0	0	0
OGÓLEM	44	55	79	84	88

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych będących w posiadaniu UKIE.

²⁷² Stan na 16 grudnia 2004 r.

²⁷³ Stan na 14 grudnia 2005 r.

²⁷⁴ Stan na 12 grudnia 2006 r.

²⁷⁵ Stan na 19 grudnia 2007 r.

²⁷⁶ Stan na 10 grudnia 2008 r.

Na dzień 27 lutego 2009 r. Komisja Europejska prowadziła 92 postępowania w związku z podejrzeniem naruszenia prawa wspólnotowego przez Polskę:

- 60 postępowań dotyczy naruszenia prawa wspólnotowego:
 - 22 to postępowania znajdujące się na etapie uzasadnionej opinii, w których Komisja przedstawiła zarzuty naruszenia prawa wspólnotowego,
 - 38 to postępowania znajdujące się na etapie zarzutów formalnych, w których Komisja przedstawiła zarzuty naruszenia prawa wspólnotowego;
- 32 postępowania dotyczy braku notyfikacji krajowych środków prawnych:
 - 11 to postępowania znajdujące się na etapie uzasadnionej opinii,
 - 21 to postępowania znajdujące się na etapie zarzutów formalnych.

Podsumowując, na etapie uzasadnionej opinii znajdują się 33 postępowania, natomiast na etapie wystosowania zarzutów formalnych jest 59 postępowań. Dowodzi to, że pięć lat po przystąpieniu do Unii Polska znajduje się w grupie państw, w stosunku do których Komisja prowadzi najwięcej postępowań na podstawie art. 226 TWE, choć jednocześnie daleko jej do „liderów” tego negatywnego rankingu. Pozostaje mieć nadzieję, że Polska usprawni mechanizm pozwalający na terminowe wdrażanie przepisów prawa UE, co przyczyni się do spadku liczby postępowań o niewykonanie zobowiązań traktatowych.

Polska przed sądami wspólnotowymi

Korzyści z udziału we wspólnotowych postępowaniach sądowych

Wśród korzyści wynikających z udziału Polski we wspólnotowych postępowaniach sądowych należy wymienić wpływ na sytuację prawną poprzez udział we wspólnotowych postępowaniach sądowych. W kategorii tej znalazły się:

Ochrona interesów Polski poprzez wszczynanie postępowań przeciwko instytucjom wspólnotowym

We wspólnotowym systemie prawnym udział w postępowaniach spornych, w szczególności w roli strony skarżącej, jest dla państwa członkowskiego jednym z ważniejszych narzędzi, jakie ma ono do dyspozycji w celu kształtowania swojej sytuacji prawnej we Wspólnocie. Wspólnotowy system ochrony prawnej zapewnia bowiem państwom członkowskim możliwość kwestionowania, na drodze sądowej, rozwiązań z ich punktu widzenia nieodpowiednich. Rozstrzygnięcie sporu przez Trybunał Sprawiedliwości WE może doprowadzić do stwierdzenia przez Trybunał nieważności kwestionowanego przez państwo członkowskie aktu prawnego i tym samym uchylenia niekorzystnego dla danego państwa środka.

Polska rozpoczęła wykorzystywanie przysługujących jej możliwości już w pierwszych dniach członkostwa. Przygotowywane pierwsze skargi przeciwko instytucjom wspólnotowym trafiły do Trybunału Sprawiedliwości oraz Sądu Pierwszej Instancji dwa miesiące po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Polska zakwestionowała w nich zasady rozszerzenia mechanizmu stopniowego wprowadzania płatności bezpośrednich w rolnictwie na nowe rodzaje płatności²⁷⁷ oraz przepisy dotyczące nadmiernych zapasów produktów rolnych²⁷⁸. Ponadto w grudniu 2005 r. Polska zakwestionowała niekorzystne dla niej przepisy wspólnotowe dotyczące uznawania kwalifikacji zawodowych pielęgniarek²⁷⁹.

Dwie ze wskazanych spraw zostały już rozpatrzone²⁸⁰ przez Trybunał Sprawiedliwości WE. Jednakże ani skarga dotycząca kwalifikacji zawodowych pielęgniarek, ani też skarga dotycząca płatności bezpośrednich nie zostały uznane przez Trybunał za zasadne. Nie oznacza to bynajmniej, iż racje strony polskiej nie były uzasadnione z punktu widzenia politycznego. Należy jednak pamiętać, iż Trybunał Sprawiedliwości nie orzeka na podstawie argumentów słusznościowych ani też politycznych. Aby przekonać Trybunał Sprawiedliwości do swoich racji, państwo członkowskie próbujące w postępowaniu sądowym zakwestionować wspólnotowy środek prawny musi dysponować przekonującymi argumentami prawnymi.

Wnoszenie przez Polskę skarg niejednokrotnie można było uznać za motywowane przede wszystkim względami politycznymi. Zasadność takiej praktyki należy poddać

²⁷⁷ Sprawa C-273/04 Polska p. Radzie.

²⁷⁸ Sprawy T-257/04 i T-258/04 Polska p. Komisji.

²⁷⁹ Sprawa C-460/05 Polska p. Parlamentowi i Radzie.

²⁸⁰ Wszystkie informacje prezentowane są wg danych dostępnych na dzień 15 marca 2009 r.

w wątpliwość, gdyż prowadzi ona do wszczynania sporów z góry skazanych na niepowodzenie, ze względu na brak argumentów prawnych mogących uzasadniać unieważnienie kwestionowanego przez Polskę środka wspólnotowego.

Niekiedy Polska, próbując uchronić się przed niekorzystnym rozstrzygnięciem sądów, wycofywała skargi złożone z przyczyn politycznych, nieoparte wystarczającymi argumentami prawnymi. W czerwcu 2008 r. z Sądu Pierwszej Instancji została wycofana skarga wniesiona dziewięć miesięcy wcześniej, w której Polska domagała się stwierdzenia nieważności wspólnotowego rozporządzenia ustanawiającego zakaz połowów dorsza w Morzu Bałtyckim przez statki pływające pod banderą Polski²⁸¹. W marcu 2008 r., tuż przed wydaniem wyroku, wycofano złożoną w lutym 2006 r. skargę na decyzję Komisji o połączeniu Unicredito Italiano i HVB²⁸².

Poza wskazanymi wyżej sześcioma sprawami Polska zakwestionowała przed sądem rozwiązania wspólnotowe jeszcze czterokrotnie. W styczniu 2006 r. wystąpiła ze skargą dotyczącą opłat produkcyjnych w sektorze cukru²⁸³. W maju 2007 r. Polska wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji dotyczącej krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, w lipcu 2007 r. zainicjowała postępowanie mające na celu stwierdzenie nieważności decyzji Komisji dotyczącej nadwyżki zapasów produktów rolnych²⁸⁴.

Ostatnia wniesiona przez Polskę skarga zmierzała do zakwestionowania decyzji Komisji dotyczącej polskich przepisów w sprawie organizmów zmodyfikowanych genetycznie²⁸⁵. Żadna z tych czterech spraw nie została jak dotąd zakończona.

Dotychczasowe doświadczenia z zakresu kierowania przez Polskę spraw do wspólnotowych organów sądowych wskazują zatem, iż Polska aktywnie wykorzystywała swoje uprawnienia do bezpośredniego kwestionowania na drodze sądowej tych rozstrzygnięć, które uważała za niekorzystne.

Realizacja interesów Polski poprzez udział w sporach toczonych przed sądami wspólnotowymi przez inne podmioty

Polska korzysta również z rozwiązań umożliwiających wpływanie na interpretację przepisów, którymi jest ona bezpośrednio zainteresowana oraz na jej sytuację prawną w spo-

²⁸¹ Sprawa T-379/07 Polska p. Komisji.

²⁸² Sprawa T-41/06 Polska p. Komisji.

²⁸³ Sprawa T-4/06 Polska p. Komisji.

²⁸⁴ Sprawa T-243/07 Polska p. Komisji.

²⁸⁵ Sprawa T-69/08 Polska p. Komisji.

sób pośredni, uczestnicząc jako interwenient w sprawach spornych toczących się między innymi podmiotami. Przystępując do sprawy jako interwenient, Polska uzyskiwała możliwość odniesienia się do sytuacji prawnej innych państw członkowskich w podobnych sprawach do polskich, a tym samym możliwość pośredniego wpływania na swoją sytuację. Polska kierowała się zasadą przystępowania do spraw, które dotyczą analogicznych zagadnień jak te, w odniesieniu do których Polska sama toczy spory przed sądami wspólnotowymi. W związku z tym w październiku 2007 r. Polska przystąpiła w charakterze interwenienta do wniesionych przez Słowację, Czechy i Litwę spraw dotyczących nadmiernych zapasów²⁸⁶ oraz do wniesionych przeciwko Luksemburgowi, Austrii i Niemcom spraw dotyczących wykonywania zawodu notariusza²⁸⁷. Przystępując do tych spraw, Polska realizowała politykę ochrony swoich interesów poprzez przedstawianie swoich racji na drodze sądowej.

Niekiedy ochrona interesów Polski wymagała przedstawienia stanowiska również w sporach toczonych między podmiotami prawa prywatnego a instytucjami wspólnotowymi. Kierując się taką koniecznością, Polska przystąpiła w charakterze interwenienta do spraw dotyczących pomocy publicznej wszczętych przeciwko Komisji przez polską Fabrykę Samochodów Osobowych²⁸⁸ oraz przez polskie spółki Huta Buczek i Buczek Automotive²⁸⁹.

Ponadto, prezentując swoje stanowisko jako interwenient w sprawie spornej toczącej się między innymi podmiotami, Polska uzyskiwała możliwość wywierania wpływu na interpretację przepisów, którymi jest ona bezpośrednio zainteresowana. Poza wskazanymi wyżej ośmioma sprawami, Polska przyłączyła się w charakterze interwenienta do innych dziewiętnastu postępowań spornych. Część spraw, w których Polska wzięła udział została już zakończona. Miały one związek z interpretacją przepisów dotyczących niewykonania przez państwa członkowskie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości WE, rynku wewnętrznego energii elektrycznej, ze wzmocnieniem uregulowań prawno-karnych w celu egzekwowania przepisów dotyczących zapobiegania zanieczyszczeniom wód przez statki oraz stwierdzeniem nieważności rozporządzenia ustanawiającego Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

W marcu 2009 r. Polska brała udział w charakterze interwenienta w siedemnastu sprawach przed sądami wspólnotowymi, które odnosiły się do: oceny skutków wywie-

²⁸⁶ Sprawy T-247/07 Słowacja p. Komisji, T-248/07 Czechy p. Komisji i T-262/07 Litwa p. Komisji.

²⁸⁷ Sprawy C-51/08 Komisja p. Luksemburgowi, C-53/08 Komisja p. Austrii, C-54/08 Komisja p. Niemcom.

²⁸⁸ Sprawa T-88/07 FSO p. Komisji.

²⁸⁹ Sprawy T-440/07 Huta Buczek p. Komisji oraz T-1/08 Buczek Automotive p. Komisji.

ranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, prawa spółek, zamówień publicznych, importu równoległego leków, ograniczenia produkcji samochodów, nadmiernych zapasów produktów rolnych, obowiązku publikacji aktów prawa wspólnotowego, zwrotu pomocy publicznej, uznawania dyplomów studiów wyższych, zawodu notariusza, delegowania pracowników, produktów leczniczych oraz dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w żywności.

Wpływ na sytuację prawną poprzez wykonywanie prawa do obrony

Poważne konsekwencje dla państwa członkowskiego niosą sprawy stanowiące nieodłączny element członkostwa, w których jest ono pozywane przed Trybunał Sprawiedliwości ze względu na zarzut niewypełnienia przez nie zobowiązań traktatowych. Wpływ zapadłych w takich sprawach orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości na sytuację państwa członkowskiego jest niezaprzeczalny. W sprawach spornych dotyczących zarzutów braku implementacji lub niewłaściwej implementacji prawa wspólnotowego do porządku krajowego Trybunał może bowiem stwierdzić istnienie takiego naruszenia i w następnym etapie postępowania nałożyć na państwo członkowskie karę finansową bądź przeciwnie – oddalić zarzuty Komisji i orzec o braku naruszenia.

Wykorzystując swoje uprawnienia w tym zakresie, w ciągu 5 lat członkostwa w Unii Europejskiej, Polska skorzystała z prawa do obrony w dwudziestu jeden sprawach toczących się przed Trybunałem Sprawiedliwości WE wniesionych przez Komisję w trybie art. 226 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Część z tych spraw została już zakończona. W czerwcu 2008 r. zapadł wyrok w sprawie C-170/07 dotyczącej wymogu badań technicznych importowanych pojazdów używanych przed ich rejestracją. Natomiast w listopadzie i grudniu 2008 r. Trybunał Sprawiedliwości WE orzekł w sprawach C-227/07 i C-492/07 odnoszących się do nieprawidłowej transpozycji dyrektyw w dziedzinie usług łączności elektronicznej. Jedyne w sprawie C-227/07 część argumentów strony polskiej została uznana za zasadne i w takiej części skarga Komisji została oddalona. W pozostałym zakresie, a także w odniesieniu do dwóch pozostałych spraw, Trybunał Sprawiedliwości WE orzekł o niewypełnieniu przez Polskę zobowiązań traktatowych.

Aktywny udział w sprawach spornych toczących się przed Trybunałem Sprawiedliwości WE przeciwko Polsce umożliwił jej przedstawienie swoich racji przed sądem wspólnotowym. Mimo iż sprawy przeciwko państwom członkowskim należy traktować jako nieodłączny element uczestnictwa we wspólnotowym systemie prawnym – poza ak-

tywną realizacją prawa do obrony w postępowaniu sądowym – konieczne jest podejmowanie działań zmierzających do usunięcia zarzucanego w sprawie naruszenia prawa wspólnotowego. Praktyka wskazuje bowiem, że jeśli Komisja Europejska uzna, iż w wyniku polskich działań jej zarzuty dotyczące niewypełnienia przez Polskę zobowiązań traktatowych nie mogą być dłużej utrzymane, jest skłonna wycofać wniesioną wcześniej skargę.

Liczba spraw wycofanych przez Komisję nie zmienia statystyki w sprawach skargowych. Mimo iż wycofanie skargi odbiera Polsce możliwość wygrania sprawy przed Trybunałem, to jednak również w ten sposób uzyskuje się zamierzony efekt. Wycofane bowiem zostają wówczas zarzuty naruszenia prawa wspólnotowego. Jak dotąd Komisja wycofała z Trybunału Sprawiedliwości sześć skarg przeciwko Polsce²⁹⁰.

W marcu 2009 r. przeciwko Polsce toczyło się trzynaście postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości WE, które dotyczą: naruszenia prawa wspólnotowego przy budowie obwodnicy Augustowa (przez Dolinę Rospudy) i obwodnicy Wasilkowa, niedostosowania systemu opodatkowania energii elektrycznej, ochrony dzikiego ptactwa, bezpieczeństwa statków powietrznych państwa trzeciego korzystających z portów lotniczych Wspólnoty, prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa inwestycyjne, odmian zmodyfikowanych genetycznie, usług łączności elektronicznej, leków generycznych, ruchu statków, niezależności Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, dostępu do Internetu, reasekuracji oraz kwestii podatkowych.

Realizacja interesów Polski poprzez udział w postępowaniach prejudycjalnych

Realizacji prawa do obrony nie należy postrzegać wyłącznie przez pryzmat tych spraw, w których państwo członkowskie jest pozywane przed Trybunał ze względu na zarzut niewypełnienia przez nie zobowiązań traktatowych. Państwo członkowskie może bowiem skutecznie bronić swoich rozwiązań prawnych, uczestnicząc w postępowaniach prejudycjalnych, w szczególności gdy pytanie prejudycjalne zadane jest przez sąd tego państwa. Sąd krajowy – występując z pytaniem dotyczącym interpretacji prawa wspólnotowego – zmierza do ustalenia, czy prawo wspólnotowe może być interpretowane w sposób, który dopuszcza istnienie regulacji krajowej w danym kształcie.

²⁹⁰ W konsekwencji w czerwcu i październiku 2007 r. sprawy C-422/06 Komisja p. Polsce i C-149/07 Komisja p. Polsce zostały wykreślone z rejestru, w lutym 2008 r. zakończona została w ten sposób sprawa C-423/06 Komisja p. Polsce, w czerwcu 2008 r. sprawa C-416/06 Komisja p. Polsce, a w styczniu 2009 r. sprawa C-142/08 Komisja p. Polsce; w sprawie C-435/08 Komisja p. Polsce procedura wykreślenia z rejestru jest w toku.

W postępowaniu prejudycjalnym zwykle dochodzi zatem, pośrednio, do kwestionowania zgodności prawa polskiego ze wspólnotowym porządkiem prawnym. W przypadku gdy pytanie prejudycjalne pochodzi od polskiego sądu, zajęcie stanowiska w postępowaniu prejudycjalnym umożliwia Polsce obronę regulacji będących przedmiotem pytania.

Pytania złożone dotąd przez sądy polskie dotyczyły głównie kwestii podatkowych. Osiem z piętnastu spraw, w których sądy polskie wystąpiły z pytaniem prejudycjalnym zostało już rozstrzygniętych przez Trybunał Sprawiedliwości WE.

Udział w rozstrzyganiu istotnych problemów na forum sądów wspólnotowych

Polska przedstawiała stanowisko w postępowaniach prejudycjalnych nie tylko z uwagi na konieczność obrony kwestionowanych przez sądy polskie przepisów. Udział w postępowaniach prejudycjalnych umożliwiał Polsce przedstawienie własnej interpretacji prawa wspólnotowego i wywieranie wpływu na kierunek orzecznictwa sądów wspólnotowych w ważniejszych kwestiach, w szczególności w sprawach dotyczących problematyki, która jest istotna z punktu widzenia Polski lub która dotyczy zasadniczych zagadnień prawa wspólnotowego.

Znaczenie tej możliwości należy postrzegać przede wszystkim przez pryzmat wagi orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, które zapadają w trybie prejudycjalnym. Wiele z przełomowych orzeczeń Trybunału zapadło właśnie w tej procedurze. To w wyniku postępowania prejudycjalnego zapadały przełomowe wyroki dotyczące choćby takich kwestii jak zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego czy jego bezpośredni skutek. Możliwość występowania w postępowaniach prejudycjalnych, w których zapytanie wstępne dotyczy istotnych zagadnień wspólnotowych, jest często wykorzystywana przez Polskę. Odniesienie się w postępowaniu prejudycjalnym do takich kwestii jest bowiem narzędziem uzupełniania prowadzonej przez państwo polityki. Należy zatem docenić walor przedstawienia stanowiska Polski w istotnych sprawach i możliwość wpływu na kierunek orzecznictwa sądów wspólnotowych w ważniejszych kwestiach.

Z perspektywy pięciu lat członkostwa aktywność Polski w tej dziedzinie należy ocenić pozytywnie. Coraz częściej bierze ona udział w postępowaniach prejudycjalnych. Od 1 maja 2004 r. Polska złożyła uwagi na piśmie w 124 sprawach prejudycjalnych toczących się przed Trybunałem Sprawiedliwości WE z inicjatywy sądów innych niż sądy

polskie. Dodatkowo warto zaznaczyć, że Polska trzykrotnie skorzystała z możliwości przystąpienia do postępowań przed Trybunałem EFTA: w kwestii dopuszczalności zakazu reklamowania napojów alkoholowych, w sprawie dotyczącej zgodności norweskich przepisów odnoszących się do koncesji na produkcję energii elektrycznej z przepisami Porozumienia EOG oraz w sprawie dotyczącej kosztów leczenia za granicą. Wszystkie trzy sprawy zostały już zakończone.

Ponadto Polska przystąpiła także do jednego, zakończonego już postępowania (Opinia 1/03) toczącego się przed Trybunałem Sprawiedliwości WE w trybie art. 300 ust. 6 TWE. Wniosek o wydanie opinii dotyczył zagadnienia wyłącznej albo dzielonej kompetencji Wspólnoty do zawarcia nowej konwencji z Lugano o jurysdykcji i uznaniu orzeczeń sądowych oraz ich wykonywaniu w sprawach cywilnych i handlowych (opinię wydano w 2005 r.). Możliwość przedstawienia polskiego stanowiska w dziedzinie podziału kompetencji między Wspólnotą a państwami członkowskimi wykorzystano także w toczącej się sprawie Opinia 1/08 dotyczącej zawarcia z poszkodowanymi członkami WTO porozumień modyfikujących zasady i warunki, na jakich Wspólnota umożliwia dostęp do swojego rynku usługom i usługodawcom innych członków WTO.

Specyfika spraw polskich

W postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości Polska przejawiała dotychczas największą aktywność w takich obszarach, jak: szeroko pojęte kwestie podatkowe – tego zakresu dotyczyło aż 25²⁹¹ spraw prejudycjalnych, w których Polska wzięła udział²⁹²; wymiar sprawiedliwości; prawo farmaceutyczne. Szczególnym zainteresowaniem Polski cieszył się jeszcze obszar swobody świadczenia usług/swobody przedsiębiorczości oraz zamówień publicznych. Aktywność Polski była także wysoka w sprawach rolnictwa. Odrębną kategorię spraw, w których Polska identyfikowała ważny interes państwa członkowskiego i decydowała o zabraniu głosu w postępowaniu, tworzą tzw. sprawy horyzontalne dotyczące podstawowych zasad prawa wspólnotowego (w znaczeniu instytucjonalnym)²⁹³.

²⁹¹ Na potrzeby tej części podsumowania w podawanych liczbach nie uwzględnia się spraw prowadzonych przeciwko Polsce, jako że trudno tutaj mówić o aktywności procesowej powstałej wyłącznie z własnej woli państwa członkowskiego.

²⁹² Aż 9 spraw to polskie sprawy prejudycjalne – trzeba zatem pamiętać, że aktywność państwa członkowskiego, którego sąd zadaje pytanie, jest niejako oczywista.

²⁹³ M.in. C-161/06 *Skoma-Lux*, która dotyczyła obowiązywania i stosowania aktów prawa wspólnotowego niepublikowanych w językach „nowych” państw członkowskich przed dniem ich przystąpienia do Unii Europejskiej; C-445/06 *Danske Slagterier*, która dotyczyła kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za naruszenie prawa wspólnotowego; C-345/06 *Heinrich*, która dotyczyła publicznego dostępu do dokumentów Wspólnoty; C-304/02 *Komisja p. Francji*, która dotyczyła interpretacji sposobu nakładania kar finansowych i ryczałtu na państwo członkowskie w związku z niewykonaniem przez nie wyroku Trybunału Sprawiedliwości; Opinia 1/08 dotycząca podziału kompetencji między państwa członkowskie a Wspólnotę.

Można zatem uznać wyżej wymienione dziedziny za dziedziny o najistotniejszym dla Polski znaczeniu (w każdym razie w ramach działalności sądowej). Na sprawach bowiem z ich zakresu koncentrowała się głównie działalność procesowa administracji rządowej przed sądami wspólnotowymi. W tych dziedzinach Polska identyfikowała istotne sprawy toczące się przed Trybunałem Sprawiedliwości i prezentowała swoje stanowisko w ramach postępowania sądowego. Aktywność procesowa Polski przejawiała się w tych dziedzinach we wszystkich rodzajach postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości, począwszy od spraw prejudycjalnych poprzez sprawy, w których Polska występuje jako interwenient, aż po sprawy, w których Polska jest stroną skarżącą.

Decyzje o przystąpieniu do danej sprawy podejmowane są na podstawie jej podwójnej analizy: w ministerstwach i urzędach właściwych dla danego obszaru oraz – niezależnie od wyników tej analizy – także w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej. Taka praktyka identyfikowania istotnych spraw pozwoliła Polsce wziąć udział w postępowaniach o zasadniczym znaczeniu dla państwa i orzecznictwa²⁹⁴.

Warto jednak zaznaczyć, że w niektórych państwach członkowskich aktywność procesowa w określonych obszarach wynika z wcześniejszych decyzji kierunkowych. I tak np. Belgia angażuje się co do zasady m.in. w sprawy, które dotyczą dyskryminacji ze względu na narodowość. Austria natomiast szczególnie przygląda się sprawom dotyczącym organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Innymi słowy, państwa przedstawiają swoje stanowisko w każdej sprawie, która dotyczy wyszczególnionych wcześniej zagadnień. Zaletą takiego podejścia jest klarowność co do obszarów specjalnego zainteresowania rządu. Pozwala to na działanie w sposób spójny i przejrzysty oraz na konsekwentną prezentację swojego stanowiska w danej dziedzinie.

To, co wydaje się charakterystyczne dla Polski, to podejmowanie decyzji o złożeniu skargi na podstawie przesłanek politycznych – aż jedna trzecia skarg wniesionych przez Polskę została złożona z takich względów, wbrew wnioskowi wynikającemu z analizy argumentów prawnych. Można oczywiście zrozumieć takie postępowanie, niemniej jednak podtrzymywanie skargi do końca, wbrew oczywistym argumentom prawnym, wydaje się budzić wątpliwości.

²⁹⁴ Np. C-161/06 *Skoma-Lux*, C-345/06 *Heinrich*, C-304/02 *Komisja p. Francji*, C-341/05 *Laval*, C-438/05 *Viking Lines* czy sprawy dotyczące dostępu do wykonywania zawodu notariusza. Nie oznacza to jednak, że Polska wzięła udział we wszystkich sprawach, które ostatecznie okazały się być istotne, przynajmniej wnioskując na podstawie liczby państw, które przedstawiły swoje stanowisko w toku postępowania. Przykładem takiej sprawy, która wywołała w ostatnim czasie żywą reakcję państw członkowskich, a w której Polska nie wzięła udziału, była sprawa C-127/08 *Metock* dotycząca swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich obywateli Unii i członków ich rodzin. Warto również zauważyć, że nie we wszystkich dziedzinach Polska przejawiała znaczną aktywność. Może to wynikać z niedostatecznych zasobów kadrowych w poszczególnych ministerstwach bądź z niedoceniaenia tego instrumentu do wpływania przez państwo członkowskie na kształtowanie orzecznictwa wspólnotowego zgodnie ze swoim narodowym interesem.

Analizując sprawy z jeszcze innej perspektywy, nasuwa się kolejny wniosek: *gros* spraw spornych (inicjowanych przez Polskę czy też takich, w których Polska wzięła udział w charakterze interwenienta) dotyczy tych związanych z wynikiem negocjacji akcesyjnych²⁹⁵. Uczestnicząc w takich sprawach, Polska zmierzała do potwierdzenia/utrzymania wynegocjowanych rozwiązań. Udział w tego rodzaju sprawach jest charakterystyczny dla pierwszych lat członkostwa i z natury rzeczy wygasa po pierwszych latach. Spora liczba spraw tego rodzaju świadczy o tym, że Polska skutecznie skorzystała ze swoich możliwości prawnych, począwszy praktycznie od pierwszych dni członkostwa; Polska była zatem świadoma swoich praw i miała możliwość ich dowodzenia.

Polska na tle innych państw członkowskich²⁹⁶

W swojej obecności przed sądami wspólnotowymi Polska wyróżnia się pod wieloma względami na tle pozostałych państw UE-12.

Tabela 1. Pytania prejudycjalne²⁹⁷ zadane przez sądy poszczególnych „nowych” państw członkowskich

PAŃSTWO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	RAZEM
Bułgaria	-	-	-	1	0	0	1
Cypr	0	0	0	0	0	0	0
Czechy	0	1	3	2	1	0	7
Estonia	0	0	0	2	1	0	3
Litwa	0	0	1	1	3	0	5
Łotwa	0	0	0	0	3	0	3
Malta	0	0	0	0	0	0	0
Polska	0	1	2	7	4	1	15
Rumunia	-	-	-	1	0	0	1
Słowacja	0	0	1	1	0	0	2
Słowenia	0	0	0	0	0	0	0
Węgry	2	3	4	2	6	0	17

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Trybunału Sprawiedliwości WE.

²⁹⁵ Np. sprawy dotyczące uznawania kwalifikacji zawodowych pielęgniarek, rozszerzenia mechanizmu stopniowego wprowadzania płatności bezpośrednich na nowe rodzaje płatności w związku z przystąpieniem do UE, środków przejściowych w sektorze cukru ustanawianych w związku z przystąpieniem do UE.

²⁹⁶ Dane na rok 2009 są niepełne – są one sukcesywnie uzupełniane na stronach Trybunału. Sprawy są przypisane do określonego roku na podstawie nadanego im numeru w rejestrze spraw Trybunału. Każda sprawa liczona jest osobno, niezależnie od decyzji o połączeniu spraw w jedną.

²⁹⁷ Na potrzeby zestawienia zapytania wstępne obejmują pytania zadane na gruncie TWE, jak i TUE oraz rozpatrywane w pilnej procedurze prejudycjalnej (tzw. PPU).

Polskie sądy praktycznie od początku członkostwa w UE korzystają z instrumentu zadawania pytań prejudycjalnych. Polska jest bowiem jednym z trzech krajów (obok Węgier i Czech), których sądy systematycznie kierują zapytania wstępne począwszy od przystąpienia do UE. Pod względem liczby polskich pytań prejudycjalnych Polska plasuje się na drugim miejscu (za Węgrami). W porównaniu z niektórymi „nowymi” państwami członkowskimi, których sądy w ogóle nie zadały żadnego pytania prejudycjalnego bądź zadały ich w ciągu pierwszych lat członkowstwa jedynie kilka, można powiedzieć, że polskie sądy są znacznie bardziej świadome przysługujących im uprawnień. Dodajmy dla porządku, że wśród państw UE-15 nie zdarzają się praktycznie w ogóle takie sytuacje, żeby sądy krajowe danego państwa nie zadały żadnego pytania prejudycjalnego. Warto wyrazić zatem nadzieję na kierowanie większej liczby pytań prejudycjalnych do Trybunału przez polskie sądy, odnośnie do kwestii, które budzą istotne wątpliwości na gruncie prawa wspólnotowego.

Rocznie kierowanych jest do Trybunału ok. 265 pytań prejudycjalnych. Najwięcej zadają sądy niemieckie (w 2006 r. aż 77), następnie włoskie (w 2004 r. – 48) i holenderskie (w 2005 r. – 36). Polskie sądy nie zadają ostatecznie tak dużo pytań jak sądy w niektórych państwach UE-15. Wiele wskazuje na to, że niekiedy polscy sędziowie (przynajmniej w sądach, od których orzeczeń przysługuje jeszcze odwołanie), zamiast kierować zapytanie do Trybunału Sprawiedliwości i zawieszać postępowanie na ok. 19 miesięcy, sami rozstrzygają kwestię na podstawie prawa wspólnotowego. Nie zawsze też strony postępowania krajowego mają świadomość praw wynikających z prawa wspólnotowego. Strony, nie powołując się na prawo wspólnotowe, ograniczają w ten sposób pośrednio liczbę spraw, w których zapytanie wstępne mogłoby zostać skierowane do Trybunału. Niezależnie od tego można się spodziewać, że w najbliższych latach liczba kierowanych do Trybunału pytań będzie rosła.

Od 1 maja 2004 r. Polska złożyła uwagi na piśmie w 136 sprawach prejudycjalnych przed Trybunałem Sprawiedliwości WE (w 2004 r. w 19, w 2005 r. w 22, w 2006 r. w 26, w 2007 r. w 34, a w 2008 r. w 35 sprawach). Spośród nowych państw członkowskich Polska jest państwem, które angażuje się w największą liczbę spraw prejudycjalnych (na drugim miejscu znajdują się Czechy z dwukrotnie niższą liczbą zgłoszonych uwag). Pozwala to Polsce na dołączenie do grona 10 najaktywniejszych państw członkowskich (w latach 2004–2006 Polska znalazła się na 8. miejscu²⁹⁸; w okresie 2005–2007 – na 9. miejscu). Najwięcej uwag na piśmie w sprawach prejudycjalnych składanych jest

²⁹⁸ Brak danych za następne lata.

przez Holandię, Włochy i Niemcy (każde z tych państw przedstawia rocznie ok. 2 razy więcej uwag niż Polska). Należy jednak pamiętać, że sądy właśnie tych trzech państw członkowskich kierują też najwięcej zapytań prejudycjalnych do Trybunału, a ogólnie przyjętą zasadą jest przedstawianie stanowiska w sprawach, które zawisły przed Trybunałem w związku z pytaniem sądu własnego państwa.

Tabela 2. Udział państw członkowskich w sprawach prejudycjalnych²⁹⁹

PAŃSTWO	2005	2006	2007	RAZEM
Bułgaria	-	-	1	1
Cypr	10	8	7	25
Czechy	14	20	12	46
Estonia	0	2	3	5
Litwa	0	10	8	5
Łotwa	3	3	2	8
Malta	0	0	1	0
Polska	22	26	34	82
Rumunia	-	-	1	1
Słowacja	5	9	6	20
Słowenia ³⁰⁰				
Węgry	5	10	7	22

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych od pełnomocników państw członkowskich ds. postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości.

Zgłaszanie przez Polskę uwag na piśmie w tak wielu sprawach prejudycjalnych świadczy o tym, że po pierwsze, wśród urzędników administracji rządowej istnieje wysoka świadomość znaczenia i możliwości, jakie zapewnia uczestnictwo w takich postępowaniach. Po drugie, że administracja została dobrze przygotowana do wypełniania tego zdania, tzn. że został zbudowany skuteczny system reprezentacji w postępowaniach przed Trybunałem. Ponadto wydaje się, iż do wysokiego poziomu aktywności Polski w sprawach prejudycjalnych przyczyniło się przekazywanie przez Trybunał (regularnie od 2006 r.) tłumaczeń wniosków prejudycjalnych (bądź ich streszczeń) w języku polskim wraz z samym wnioskiem. Stanowi to duże ułatwienie dla polskiej

²⁹⁹ Brak danych za 2004 i 2008 r.

³⁰⁰ Brak danych.

administracji w analizie problemu leżącego u podstaw sprawy prejudycjalnej i wypracowaniu stanowiska, które *nota bene* także jest przedstawiane w języku polskim. Można w każdym razie stwierdzić, że język nie jest barierą w podejmowaniu decyzji o przystępowaniu do spraw prejudycjalnych toczących się w normalnej procedurze (co do spraw prejudycjalnych toczących się w pilnej procedurze prejudycjalnej istnieją obawy, że otrzymywanie dokumentów w języku postępowania wraz z roboczym tłumaczeniem na język francuski przyczynia się do niewielkiej aktywności Polski akurat w tych sprawach).

Tabela 3. Liczba złożonych skarg przez nowe państwa członkowskie przeciwko instytucjom wspólnotowym³⁰¹

PAŃSTWO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	RAZEM
Bułgaria	–	–	–	2	0	0	2
Cypr	0	2	0	0	8	0	10
Czechy	0	0	0	2	1	0	3
Estonia	0	1	0	1	0	0	2
Litwa	0	0	0	2	0	0	2
Łotwa	0	0	0	1	0	0	1
Malta	0	0	0	0	0	0	0
Polska	3	1	2	3	1	0	10
Rumunia	–	–	–	2	0	0	2
Słowacja	0	0	0	2	0	0	2
Słowenia	0	0	0	0	0	0	0
Węgry	0	0	1	1	0	0	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Trybunału Sprawiedliwości WE.

Polska podczas 5 lat członkostwa w UE wniosła najwięcej, obok Cypru, skarg do Trybunału. Jako jedyne państwo wniosła aż 3 skargi w pierwszym roku członkostwa (we wszystkich tych skargach Polska kwestionowała działania instytucji wspólnotowych podejmowane po przystąpieniu do UE i, jej zdaniem, niezgodnie z wynikiem negocjacji akcesyjnych). Wystąpienie do sądu z taką liczbą skarg świadczy o wysokiej świadomości instrumentów prawnych będących w posiadaniu państwa członkowskiego oraz świadomości swoich praw, których należy bronić.

³⁰¹ Na potrzeby zestawienia uwzględniono łącznie skargi skierowane do Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji.

Z nowych państw członkowskich jeszcze Cypr złożył 10 skarg, jednak aż 8 z nich wycofał w ciągu 3 miesięcy (sprawy te dotyczyły stwierdzenia nieważności 8 ogłoszeń o przetargu). Natomiast spośród państw UE-15 najwięcej skarg (w tym samym okresie) wniosły Włochy (38), Niemcy i Hiszpania (po 11) oraz Holandia i Grecja (po 8).

Tabela 4. Liczba nowych spraw skierowanych przez Komisję przeciwko poszczególnym „nowym” państwom członkowskim (uchybiecie zobowiązaniom traktatowym)

PAŃSTWO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	RAZEM
Bułgaria	–	–	–	0	0	0	0
Cypr	0	0	0	1	2	0	3
Czechy	0	0	4	6	5	1	16
Estonia	0	1	2	0	2	1	6
Litwa	0	0	0	1	1	0	2
Łotwa	0	0	0	0	0	0	0
Malta	0	0	2	3	5	0	10
Polska	0	0	3	7	10	1	21
Rumunia	–	–	–	0	0	0	0
Słowacja	0	0	2	1	0	0	3
Słowenia	0	0	0	1	1	0	2
Węgry	0	0	0	2	3	0	5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Trybunału Sprawiedliwości WE.

Przeciwko Polsce Komisja skierowała jak dotąd więcej skarg niż przeciwko któremukolwiek „nowemu” państwu członkowskiemu. Porównywalną liczbę wniesionych spraw do Trybunału (choć o prawie jedną czwartą mniej) mają Czechy, a o połowę mniej spraw niż Polska ma Malta. Niepokoi znaczny wzrost spraw w ostatnich dwóch latach. Niestety nic nie pozwala przypuszczać, że ta tendencja została zahamowana. Jak pokazują statystyki dotyczące UE-15, w jednym roku może być wniesionych nawet 36 spraw przeciwko jednemu państwu członkowskiemu, jak np. przeciwko Włochom (28 przeciwko Hiszpanii w 2003 r. i przeciwko Luksemburgowi w 2006 r.). Porównując Polskę z innymi dużymi państwami członkowskimi³⁰², można spodziewać się dalszego wzrostu liczby spraw kierowanych do Trybunału. Rocznie bowiem Komisja wnosi przeciwko Francji – od 23 do 9 spraw, przeciwko Hiszpanii – od 21 do 6 spraw, przeciwko Niemcom

³⁰² Brane są pod uwagę lata 2004–2007.

– od 15 do 11 spraw, przeciwko Włochom – od 36 do 23 spraw czy przeciwko Wielkiej Brytanii – od 12 do 2 spraw. Jednocześnie powyższe przykłady odnoszące się do państw UE-15 wyraźnie pokazują, że spory dotyczące uchybienia zobowiązaniom traktatowym są nieodłącznym elementem członkostwa w Unii Europejskiej.

W 2008 r. aż połowa spraw wniesionych przeciwko Polsce dotyczyła braku notyfikacji Komisji środków wdrażających określone akty prawa wspólnotowego (a nie uchybienia w transpozycji). Potwierdza to tendencję w Komisji do priorytetowego kierowania do Trybunału spraw dotyczących braku notyfikacji. W takich sprawach trudniej jest korzystać z przysługującego prawa do obrony, bo trudno jest zaprzeczać faktom (niepoinformowanie Komisji o środkach przyjętych w celu transpozycji określonych aktów prawnych). Dopiero w sprawach dotyczących niewdrożenia bądź niewłaściwego wdrożenia prawa wspólnotowego można budować rzeczywistą argumentację prawną do obrony przyjętego rozwiązania prawnego.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, liczba spraw i szeroki zakres tematyki w sprawach, do których Polska przystąpiła, świadczy o jej aktywnym udziale w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości WE oraz Sądem Pierwszej Instancji i tym samym o realnym wykorzystywaniu ważnego uprawnienia, jakie państwo członkowskie ma do dyspozycji dla forsowania własnej wizji uregulowań prawnych.

Warto wyrazić nadzieję na dalszą aktywność Polski w postępowaniach przed Trybunałem. Dotyczy to przede wszystkim udziału w postępowaniach prejudycjalnych, co pozwoli na wzmocnienie roli Polski w kształtowaniu orzecznictwa wspólnotowego poprzez wpływanie na interpretację prawa wspólnotowego.

Dotyczy to jednak także spraw spornych, zarówno tych, w które Polska angażuje się w charakterze interwenienta, jak też i tych, w których Polska jest stroną skarżącą. W przyszłej praktyce inicjowania postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości WE należałoby zalecić staranne rozważenie nie tylko argumentów politycznych przemawiających za koniecznością kwestionowania poszczególnych rozwiązań, ale również ocenę istniejących w sprawie argumentów prawnych. Nie można oczywiście odmówić państwu członkowskiemu możliwości kierowania się także pobudkami politycznymi, ale jedynie istnienie argumentów prawnych może prowadzić do zamierzonej przez Polskę zmiany

jej sytuacji w wyniku uchylecia przez Trybunał Sprawiedliwości bądź Sąd Pierwszej Instancji niekorzystnego dla Polski środka. Jeśli już natomiast dojdzie do złożenia skargi wyłącznie politycznej, której negatywny wynik jest w zasadzie od początku przesądzony, warto rozważyć na późniejszym etapie wycofanie takiej skargi – pozwoli to z jednej strony na osiągnięcie celu politycznego (jakim jest skierowanie skargi w obronie określonych żywotnych interesów państwa), a z drugiej – na uniknięcie niekorzystnego dla państwa wyroku.

Z kolei jeśli chodzi o sprawy, w których Polska jest stroną pozwaną, można wyrazić nadzieję, że z każdym rokiem będzie mniej spraw, w których Komisja będzie kierować skargi do Trybunału o uchybienie przez Polskę zobowiązaniom traktatowym. Jeśli jednak będzie się decydować na skierowanie określonych spraw na drogę sądową, pozostaje mieć nadzieję, że będą one dotyczyć rzeczywistych sporów prawnych (tzn. odmiennej interpretacji przepisów), a nie kwestii niepodlegających w zasadzie dyskusji, tzn. braku notyfikacji krajowych środków wdrażających prawo wspólnotowe. W takich sprawach Polska będzie mogła rzeczywiście skutecznie wykonywać swoje prawo do obrony.

Wzmocnienie administracji publicznej: od biorcy do dawcy pomocy

Osiągnięcie przez Polskę statusu państwa członkowskiego było możliwe między innymi dzięki wsparciu polskiej administracji publicznej środkami finansowymi Unii Europejskiej w ramach programów rozwoju instytucjonalnego. Program *Transition Facility* (Środki Przejściowe)³⁰³, stanowił kontynuację wsparcia procesów dostosowawczych finansowanych przez UE w okresie przedakcesyjnym w ramach programu Phare³⁰⁴, chociaż o dużo mniejszej wartości. Realizacja projektów w ramach tego programu zapewniała bardzo ważny element dyscypliny mobilizujący polską administrację do działań w ramach ustalonej strategii oraz dotrzymania wyznaczonego harmonogramu³⁰⁵.

W okresie 2004–2009 polska administracja korzystała z pomocy finansowej UE w ramach trzech alokacji programu *Transition Facility* 2004, 2005 oraz 2006, realizując projekty mające na celu dostosowanie struktur i rozwiązań systemowych do standardów i dorobku prawnego UE (*acquis communautaire*). Wykorzystane w ramach zrealizowanych projektów rozwoju instytucjonalnego środki finansowe pozwoliły polskim instytucjom administracji publicznej nie tylko na zdobycie doświadczeń w zakresie dostosowań organizacyjnych do sprawnego funkcjonowania w UE, ale także przyczyniły się do wyszkolenia w wielu dziedzinach ekspertów gotowych przekazywać zdobytą wiedzę. Wdrażanie przez Polskę jako biorcę pomocy finansowej projektów we współpracy z instytucjami administracji publicznej państw członkowskich UE skutkowało nawiązywaniem kontaktów, które stały się fundamentem dla dalszego, już wspólnego, przekazywania doświadczeń innym krajom.

³⁰³ *Transition Facility* (Środki Przejściowe) – fundusze przeznaczone dla tzw. nowych krajów członkowskich.

³⁰⁴ Phare (*Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies*) – początkowo PHARE, od 1990 r. w związku z rozszerzeniem listy państw-beneficjentów oficjalna nazwa została zmieniona na Phare. Projekty twinningowe są realizowane od 1998 r., głównie przeznaczone dla państw kandydujących do UE.

³⁰⁵ L. Prokopowicz, *Od biorcy pomocy rzeczowej do dawcy pomocy przedakcesyjnej*, red. T. Kołodziej, B. Mrówka, *Phare w Polsce 1990–2007*, UKIE, Warszawa 2007 r., s. 6.

Transition Facility

Pierwsze pięć lat członkostwa Polski w UE to czas kontynuowania prac nad budowaniem efektywnej administracji publicznej i sprawnego wymiaru sprawiedliwości poprzez: wzmacnianie kadry urzędników administracji publicznej, sędziów oraz pracowników administracji wymiaru sprawiedliwości, dalsze wdrażanie *acquis communautaire* i budowanie zdolności prawno-legislacyjnych, a także inwestowanie w zaplecze techniczne służące praktycznemu stosowaniu norm i wymogów UE.

Na wsparcie tych ważnych zadań UE zdecydowała przekazać Polsce pewną dodatkową pulę środków, której nadano nazwę *Transition Facility*, tzw. Środki Przejściowe. Podobne wsparcie otrzymały także pozostałe kraje UE-10. Zarówno założenia programowe, jak i sformułowane priorytety i mechanizmy funkcjonowania *Transition Facility* były w zasadzie identyczne z założeniami programu Phare Rozwój Instytucjonalny. Stąd też należy uznać, iż *Transition Facility* to naturalna kontynuacja programu Phare Rozwój Instytucjonalny, programu opartego na założeniach i wdrażanego w strukturach wywodzących się z okresu przedczłonkowskiego. Fundusze strukturalne czy Fundusz Spójności, których Polska stała się beneficjentem w tym samym czasie, to zupełnie inne programy nie tylko z uwagi na nieporównywalną skalę dostępnych funduszy, ale także ze względu na sposób wdrażania i zasady rządzące wydatkowaniem pieniędzy unijnych.

Środki finansowe w ramach programu *Transition Facility* zostały przyznane Polsce na podstawie art. 34 traktatu akcesyjnego. W kolejnych trzech latach, tj. od 2004 do 2006 r., pomoc finansowa w ramach *Transition Facility* posłużyła dalszemu wsparciu administracji publicznej we wdrażaniu prawodawstwa wspólnotowego zarówno poprzez szkolenia i pomoc ekspercką, jak i częściowo zakup specjalistycznego sprzętu na potrzeby wybranych służb. Podobnie jak w przypadku programu Phare, pomoc skierowana do Polski w porównaniu z innymi krajami była kwotowo największa, chociaż już zdecydowanie nie tak duża jak w przypadku Phare Rozwój Instytucjonalny. W ramach kolejnych alokacji programu Polska otrzymała ok. 49,9 mln euro w 2004 r., 42,9 mln euro w 2005 r. oraz ok. 22 mln euro w 2006 r.³⁰⁶

³⁰⁶ Środki Przejściowe dla alokacji 2004–2005 zostały przyznane Polsce na podstawie następujących dokumentów: decyzji Komisji Europejskiej z 29 listopada 2004 r. w sprawie wkładu finansowego w ramach środków przejściowych na wzmocnienie możliwości instytucjonalnych w Polsce; decyzji Komisji Europejskiej z 2 sierpnia 2005 r. w sprawie wkładu finansowego w ramach środków przejściowych na wzmocnienie możliwości instytucjonalnych w Polsce; decyzji Komisji Europejskiej z 27 lipca 2006 r. w sprawie wkładu finansowego w ramach środków przejściowych na wzmocnienie możliwości instytucjonalnych w Polsce.

Tak jak w przypadku programu Phare, dla każdej alokacji programu *Transition Facility* przewidziano dwuletni okres na zawarcie kontraktów oraz dodatkowy rok na zakończenie wdrażania projektów (łącznie do końca 2009 r.).

Programowanie i realizacja programu

Prace związane z opracowaniem projektów do finansowania w ramach programu *Transition Facility* opierały się na przygotowywanym przez Komisję Europejską Raporcie Monitorującym³⁰⁷ opublikowanym w listopadzie 2003 r. W programowanie kolejnych edycji *Transition Facility* zaangażowani byli przyszli beneficjenci projektów, którzy przekazywali swoje propozycje do UKIE, gdzie były one analizowane pod kątem wytycznych Komisji Europejskiej. Uzgodnione przez stronę polską opisy projektów (zwane fiszami projektowymi) przekazywane były do weryfikacji i akceptacji Komisji Europejskiej. Ostateczne propozycje projektów na lata 2004–2006, po negocjacjach z Komisją, zostały zatwierdzone na podstawie Decyzji Finansowych KE. Z wydaniem ostatecznej decyzji oraz przeprowadzeniem procedury wymiany listów, w roku 2006, został zakończony proces programowania *Transition Facility*³⁰⁸.

Na podstawie Protokołu Uzgodnień w sprawie wdrażania Środków Przejściowych podpisanego między Polską a Komisją Europejską zostały określone zasady realizacji projektów finansowanych z programu *Transition Facility*, które nie odbiegały zasadniczo od tych przyjętych dla programu Phare Rozwój Instytucjonalny³⁰⁹.

W związku ze zniesieniem dla ostatecznych edycji programu Phare wymogu akceptacji przez KE ważniejszych czynności podejmowanych w toku wdrażania projektów, także program *Transition Facility* był realizowany od początku w systemie zdecentralizowanym zwanym w nomenklaturze Komisji Europejskiej EDIS, tj. *Extended Decentralised Implementation System* (Zdecentralizowany System Wdrażania). Rozwiązanie to w praktyce oznaczało, że zasadnicze decyzje dotyczące wdrażania projektów (m.in. zawieranie umów, dokonywanie modyfikacji ich zakresów, działania zaradcze w przypadku pojawienia się problemów, a także w odniesieniu do finansowania i rozliczania

³⁰⁷ Raporty monitorujące/okresowe to dokumenty przygotowywane przez Komisję Europejską dla Rady i Parlamentu w okresie przygotowań Polski do akcesji z UE zawierające analizę realizacji zobowiązań Polski wynikających z przyszelego członkostwa, tj. *acquis communautaire* określonego w traktatach, w prawie wtórnym i w polityce Unii.

³⁰⁸ Prawidłowy przebieg procesu programowania kolejnych edycji *Transition Facility* zapewnił Departament Obsługi Narodowego Koordynatora Pomocy Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej współpracujący bezpośrednio z przyszłymi beneficjentami projektów.

³⁰⁹ Nadzór nad całokształtem prac w ramach programu *Transition Facility* przejął Urząd Komitetu Integracji Europejskiej wspierany przez Fundację „Fundusz Współpracy” pełniącą, podobnie jak w przypadku Phare Rozwój Instytucjonalny, funkcję Jednostki Finansująco-Kontraktującej.

projektów) dokonywane były przez wskazaną instytucję administracji publicznej lub wymagały jej akceptacji³¹⁰.

Istotnym elementem procesu wdrażania projektów *Transition Facility* był stały monitoring³¹¹. Informacje na temat postępu w realizacji prezentowane były w półrocznych raportach sporządzanych przez beneficjentów, a wybrane projekty poddawane były dodatkowemu monitoringowi w siedzibie beneficjenta podczas tzw. wizyt monitorujących. Procesowi monitoringowi towarzyszyła wymiana informacji i przekazywanie informacji o stanie wdrożenia projektów w postaci raportów do Komisji Europejskiej.

Niezbędna dla prawidłowej oceny efektywności realizowanych projektów była również ewaluacja³¹², czyli ocena projektu dokonywana w różnych fazach jego wdrażania. Wyróżnia się ewaluację uprzednią, *ex-ante* (ocenę danego projektu na poziomie programowania), ewaluację okresową (ocenę dokonywaną w czasie trwania projektu) oraz ewaluację *ex-post* (ewaluację pełną, po zakończeniu realizacji danego projektu). Z uwagi na fakt, iż programowanie *Transition Facility* zakończyło się w 2006 r., funkcja oceny *ex-ante* nie jest obecnie realizowana. Od sierpnia 2003 r. strona polska jest odpowiedzialna za koordynację ewaluacji okresowej programów Rozwoju Instytucjonalnego, zaś zadania dotyczące ewaluacji *ex-post* pozostały w gestii Komisji Europejskiej. System ewaluacji okresowej programu *Transition Facility* ma dwa cele: po pierwsze, prowadzenie niezależnej analizy efektywności trwających projektów w osiąganiu przyjętych celów oraz po drugie, upowszechnianie doświadczeń w celu poprawy realizacji wdrażanych programów.

Obszary wsparcia w ramach *Transition Facility*

Analogicznie jak w przypadku Phare Rozwój Instytucjonalny, podstawowymi obszarami wsparcia programu *Transition Facility* okazały się:

- wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne (wzmocnienie systemu sądownictwa, w tym dalsze unowocześnienie procedur sądowych oraz wzmocnienie zdolności egzekwowania prawa);
- finanse publiczne, w tym kontrola finansowa, administracja podatkowa; system finansowania jednostek samorządu terytorialnego;

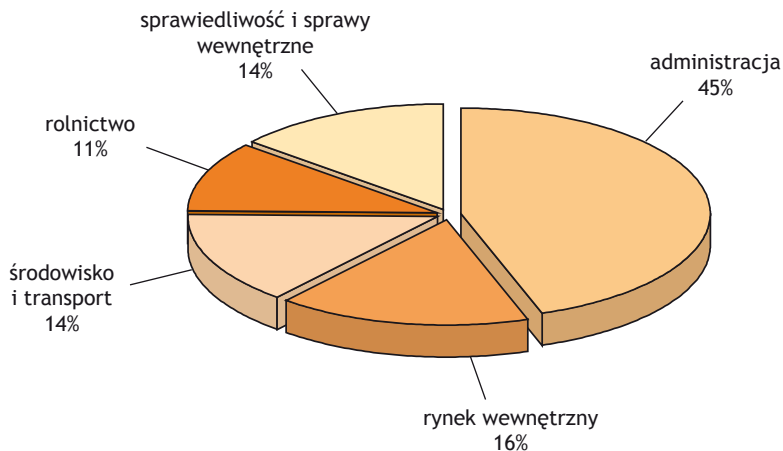
³¹⁰ Rolę tę pełnił Departament Programów Rozwoju Instytucjonalnego w UKIE.

³¹¹ Monitoring realizowany był wspólnie przez Departament Obsługi Narodowego Koordynatora Pomocy oraz Departament Programów Rozwoju Instytucjonalnego w UKIE.

³¹² Ewaluacja realizowana była przez Departament Obsługi Narodowego Koordynatora Pomocy w UKIE.

- nadzór finansowy; ze wsparcia w ramach programu skorzystała istniejąca od kilku lat Komisja Nadzoru Finansowego, która nawiązała współpracę z instytucjami partnerskim w ramach współpracy bliźniaczej;
- sektor rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, a także służby fitosanitarne i weterynaryjne (te ostatnie od wielu lat wykorzystują pokaźne kwoty funduszy pomocowych, stale podnosząc kwalifikacje lekarzy weterynarii, a także finansując badania chociażby w zakresie BSE);
- administracyjna kontrola bezpieczeństwa żywności;
- ochrona konkurencji i konsumentów (np. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wykorzystywał środki na potrzeby ekspertyz związanych z ochroną konsumentów i praktyczne badania produktów przeprowadzane przez Inspekcję Handlową);
- ochrona środowiska.

Wykres 1. Procentowy udział wsparcia w ramach *Transition Facility* w podziale na sektory



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów DPR UKIE.

Wsparcie ze środków *Transition Facility* o łącznej wartości ponad 12,5 mln euro otrzymały także organizacje pozarządowe z alokacji *Transition Facility* 2004 oraz 2005. Powyższe projekty skierowane były na wzmocnienie procesu budowy społeczeństwa obywatelskiego poprzez realizację inicjatyw proponowanych przez beneficjentów. Choć fundusze przeznaczone na ten cel w ramach *Transition Facility* trudno porównać

z kwotami jakie instytucje pozarządowe otrzymały w okresie przedczłonkowskim z funduszu Phare, uruchomienie programu grantowego było ważną inicjatywą³¹³.

W ramach omawianego programu był realizowany projekt grantowy służący upowszechnianiu kultury ewaluacyjnej niezbędnej w prawidłowym cyklu realizacji nie tylko projektów rozwoju instytucjonalnego, ale wszystkich projektów, w tym szczególnie finansowanych z funduszy Unii Europejskiej.

Instrumenty wdrażania programu *Transition Facility*

W ramach kolejnych alokacji *Transition Facility* 2004–2006, w zależności od wyznaczonych do osiągnięcia celów poszczególnych projektów, wdrażane były umowy o charakterze pomocy technicznej (w dziedzinie informatyki i zarządzania systemami elektronicznymi), inwestycyjne współfinansowanie „na małą skalę” zakupu sprzętu związanego z wdrażaniem *acquis communautaire*, współpracy bliźniaczej, a także umowy dotacji.

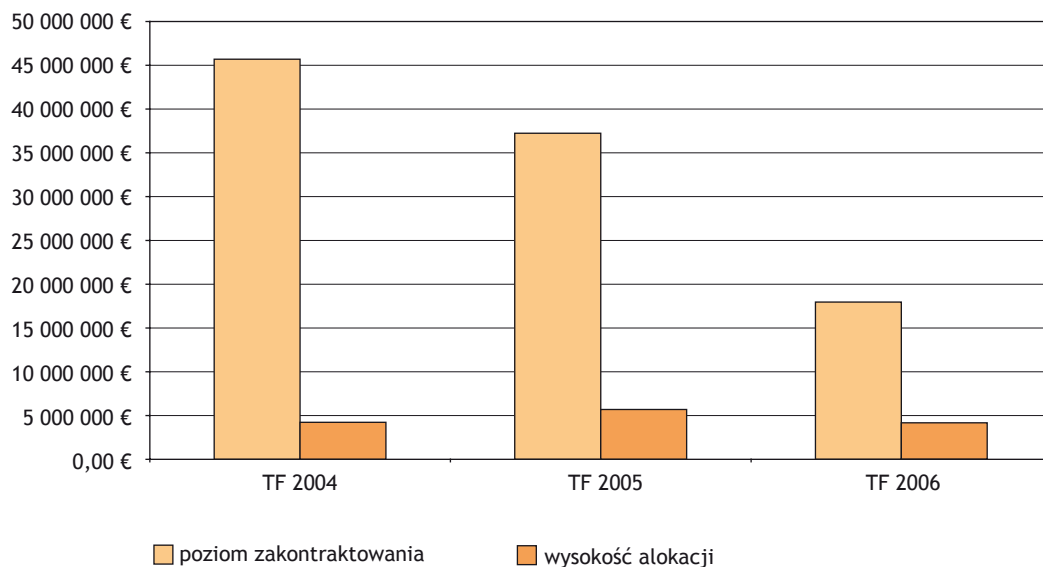
Dwa pierwsze instrumenty finansowania realizowane były poprzez umowy o zamówienie publiczne i oparte na wsparciu dostarczanym przez sektor prywatny. W omawianym okresie w ramach wdrażania komponentów pomocy technicznej i zakupu sprzętu przeprowadzonych zostało ponad 170 postępowań o zamówienie publiczne, z których zdecydowana większość zakończyła się zawarciem blisko 163 umów o zamówienie publiczne³¹⁴.

W odniesieniu do konkursów o dotacje na rzecz organizacji pozarządowych w ramach dwóch zrealizowanych projektów zawarte zostały 342 umowy. Równolegle były prowadzone prace służące nawiązywaniu i uruchamianiu współpracy bliźniaczej pomiędzy instytucjami polskiej administracji publicznej a ich odpowiednikami w innych krajach członkowskich UE. Zainicjowana przez Komisję Europejską ponad dziesięć lat temu, jako podstawowy instrument realizacji projektów Rozwoju Instytucjonalnego, współpraca bliźniacza była jednym z najważniejszych mechanizmów realizacji projektów finansowanych z programu *Transition Facility*.

³¹³ W przypadku przedmiotowych projektów UKIE pełnił nie tylko funkcję instytucji nadzorującej realizację, ale również inicjatora i twórcy projektu.

³¹⁴ Na podstawie informacji Departamentu Programów Rozwoju Instytucjonalnego UKIE.

Wykres 2. Wysokość przyznanej alokacji *Transition Facility* 2004–2006 a poziom zakontraktowanych środków



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów DPR UKIE.

Idea współpracy bliźniaczej

Współpraca bliźniacza powstała jako program zainicjowany przez Komisję Europejską w 1998 r. Głównym celem twinningu jest wspieranie instytucji administracji publicznej oraz przyczynianie się do rozwoju nowoczesnej administracji w państwach objętych programami finansowanymi przez KE, takimi jak: Phare, *Transition Facility* (Środki Przejściowe), CARDS, TACIS MEDA, ENPI, IPA³¹⁵. Współpraca bliźniacza opiera się na partnerskiej współpracy i wymianie doświadczeń pomiędzy administracją państwa

³¹⁵ CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*) – program przeznaczony dla państw Bałkanów Zachodnich z wyłączeniem Chorwacji; projekty twinningowe realizowane od 2002 r.;

TACIS (*Technical Aid to the Commonwealth of Independent States*) – obecnie z programu korzysta 12 krajów Europy Wschodniej i Azji Centralnej: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Kazachstan, Kirgistan, Republika Mołdowy, Rosja, Tadżykistan, Turkmenistan, Ukraina oraz Uzbekistan; projekty twinningowe realizowane od 2003 r.;

MEDA (*Mediterranean Development Assistance*) – program przeznaczony dla państw basenu Morza Śródziemnego i Bliskiego Wschodu: Algierii, Libanu, Syrii, Tunezji, Maroka, Autonomii Palestyńskiej, Jordanii, Egiptu, Izraela; projekty twinningowe realizowane od 2004 r.

Od 2007 r. programy TACIS oraz MEDA zostały zastąpione programem ENPI, natomiast Phare oraz CARDS programem IPA;

ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*);

IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance*).

członkowskiego UE oraz administracją kraju będącego biorcą pomocy³¹⁶. Projekty twinningowe w głównej mierze realizowane są poprzez prowadzenie specjalistycznych szkoleń w kraju beneficjenta, przeprowadzanie analiz określonych obszarów współpracy, na podstawie których sporządzane są raporty lub opracowywane rekomendacje. Dodatkowo działania mogą być realizowane w postaci wizyt studyjnych w instytucjach kraju dawcy pomocy w celu zapoznania się z funkcjonującymi w praktyce rozwiązaniami.

W okresie pięciu lat członkostwa w UE Polska uczestniczyła w programach współpracy bliźniaczej zarówno jako biorca pomocy, korzystając z doświadczeń administracji państw UE-15, jak i jako dawca pomocy, przekazując zdobyte umiejętności i wiedzę innym krajom. Polskie instytucje administracji publicznej wypracowały skuteczne metody wdrażania unijnych rozwiązań z zakresu dostosowania prawa do *acquis communautaire*. Korzystając z pomocy finansowej, Polska wzmocniła struktury administracji publicznej, dostosowując i przygotowując je do nowej roli – dawcy pomocy. Wypracowane kontakty z instytucjami administracji publicznej państw UE pozwoliły na kontynuowanie współpracy na zasadzie partnerstwa i oferowania wspólnie pomocy państwom objętym programami finansowymi KE.

Polska jako biorca pomocy finansowej UE

Realizowane umowy można podzielić na dwa typy projektów: standardowe projekty bliźniacze (*twinning*) oraz uproszczone projekty bliźniacze (*twinning light*)³¹⁷. Wybór typu współpracy ściśle był związany z charakterem wdrażanych działań i rodzajem oczekiwanych rezultatów. Cele długoterminowe wymagały założenia dłuższego harmonogramu wdrażania działań oraz większego budżetu, w związku z tym realizowane były w postaci standardowych umów współpracy bliźniaczej. Projekty *twinning light* były projektami krótkookresowymi głównie o charakterze szkoleniowym.

W ramach alokacji Środki Przejściowe 2004 zrealizowanych zostało 18 umów współpracy bliźniaczej o wartości 28,7 mln euro i 10 umów o charakterze *twinning light* o wartości ponad 2 mln euro. W alokacji Środki Przejściowe 2005 wdrożono 13 standardowych umów bliźniaczych i 12 umów *twinning light* o wartości odpowiednio 10,8 mln euro oraz 2,4 mln euro. Projekty realizowane w ramach alokacji Środki Przejściowe

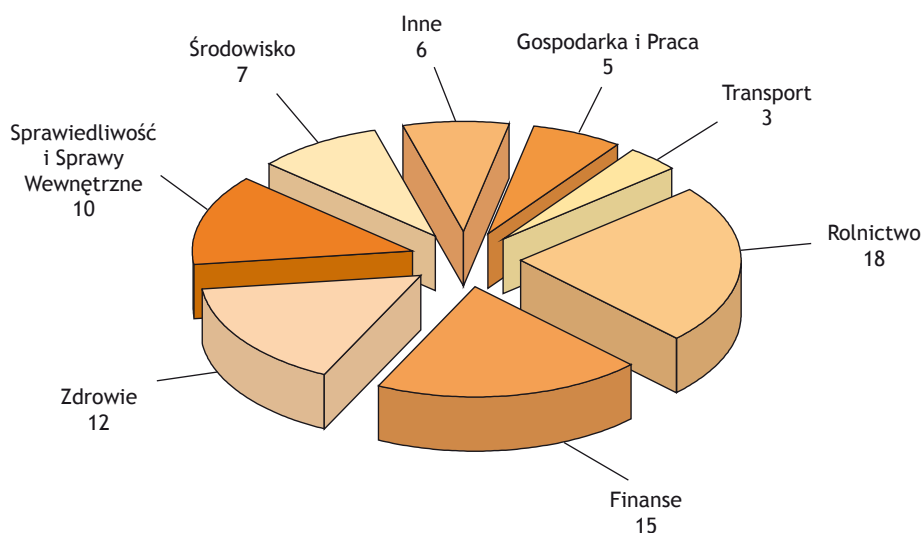
³¹⁶ W realizacji projektów bliźniaczych mogą brać udział jednostki administracji publicznej oraz podmioty posiadające status tzw. Mandated Body, dalej nazywane łącznie instytucjami administracji publicznej.

³¹⁷ Projekt twinningowy: budżet powyżej 250 tys. euro; okres realizacji minimum 12 miesięcy; obecność tzw. Długoterminowego Doradcy Współpracy Bliźniaczej (ang. *Resident Twinning Advisor* – RTA). Projekt *twinning light*: budżet do 250 tys. euro; okres realizacji do 6 miesięcy, w wyjątkowych sytuacjach do 8 miesięcy; brak Długoterminowego Doradcy Współpracy Bliźniaczej (RTA).

2006 to 10 umów standardowych i 13 umów o charakterze *twinning light* o wartości 7,6 mln euro i 2,3 mln euro³¹⁸. Powyższe fundusze wspierane były dodatkowo poprzez zaangażowanie środków finansowych po stronie polskich beneficjentów³¹⁹. Średnio wartość polskiego współfinansowania wyniosła około 10% wartości umów³²⁰.

W okresie ostatnich pięciu lat najwięcej projektów twinningowych zostało zrealizowanych w sektorach takich jak rolnictwo, finanse, zdrowie, następnie wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne oraz ochrona środowiska, a także polityka gospodarcza oraz zatrudnienie i polityka społeczna, transport i energetyka, rozwój regionalny.

Wykres 3. Projekty współpracy bliźniaczej zrealizowane w ramach alokacji Środki Przejściowe 2004–2006 w podziale na sektory



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów DPR UKIE.

W ramach alokacji Środków Przejściowych 2004–2006 polskie instytucje administracji publicznej zrealizowały najwięcej projektów we współpracy z administracją niemiecką oraz włoską. W odniesieniu do partnerów niemieckich wspólnie zrealizowane projekty dotyczyły przede wszystkim współpracy w sektorze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz finansów, natomiast administracja włoska wspierała głównie

³¹⁸ Na podstawie informacji Departamentu Programów Rozwoju Instytucjonalnego UKIE.

³¹⁹ W przypadku kontraktów o charakterze *twinning light* zapewnienie współfinansowania projektu nie ma charakteru obowiązkowego.

³²⁰ Na podstawie informacji Departamentu Programów Rozwoju Instytucjonalnego UKIE.

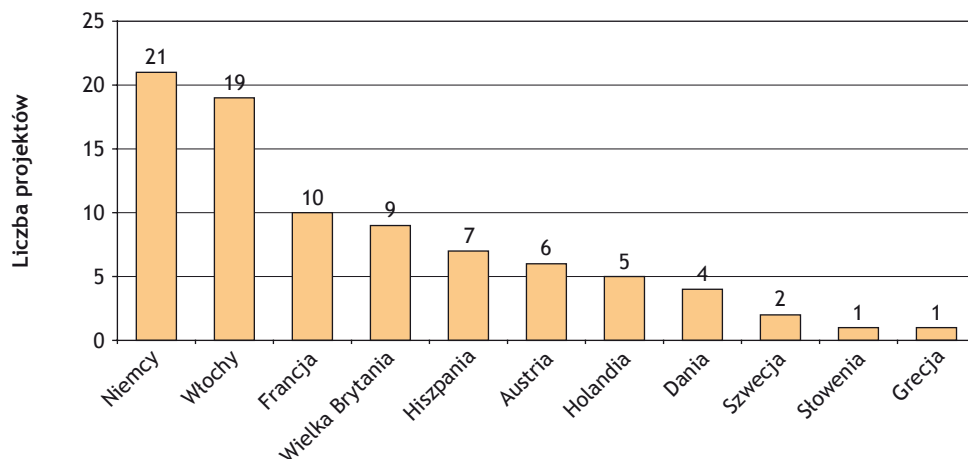
polskie instytucje w dziedzinie rolnictwa, zdrowia i ochrony środowiska. Administracje francuska i brytyjska, które w omawianym okresie były również mocno zaangażowane we współpracę z polskimi instytucjami, zrealizowały projekty z dziedziny finansów, gospodarki i rolnictwa.

Dobrym przykładem współpracy w sektorze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych były realizowane z partnerami niemieckimi w ramach każdej alokacji *Transition Facility* 2004–2006 trzy umowy bliźniacze z zakresu przeciwdziałania zagrożeniu korupcją w Polsce. Beneficjentami tych projektów oprócz służb podległych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji były także Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Sportu oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne. Realizacja projektów pozwoliła na wzmocnienie między innymi możliwości instytucjonalnych polskiej administracji w przeciwdziałaniu korupcji, dopasowanie metody oraz systemu walki z korupcją w Polsce do standardów UE, poszerzenie wiedzy oraz wzmocnienie wrażliwości na zagrożenie korupcją wśród środowisk potencjalnie najbardziej na nią narażonych.

Innym przykładem współpracy jest aktywny udział administracji włoskiej w realizacji kilkunastu projektów z obszaru rolnictwa, zdrowia oraz ochrony środowiska, które przyczyniły się między innymi do modernizacji polskiego rolnictwa, poprawy bezpieczeństwa żywności, wzmocnienia administracji weterynaryjnej, a także do poprawy jakości nadzoru państwowego w takich obszarach jak ochrona zdrowia, kontrola jakości wody, ochrona roślin i produktów rolnych oraz zdrowie środowiskowe. Dobrym przykładem współpracy w sektorze rolnym był projekt realizowany w ramach alokacji *Transition Facility* 2005 przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a także Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz lokalne jednostki certyfikujące, którego celem było wzmocnienie administracji państwowej w zakresie kontroli i certyfikacji w rolnictwie ekologicznym.

Na uwagę zasługuje fakt, iż współpraca nawiązana z instytucjami administracji publicznej Niemiec, Włoch, Francji i Wielkiej Brytanii znajduje odzwierciedlenie w dużej liczbie projektów realizowanych wspólnie przez instytucje administracji publicznej Polski i wyżej wymienionych krajów jako dawców pomocy.

Wykres 4. Państwa członkowskie UE – dawcy pomocy bliźniaczej dla Polski w ramach alokacji Środki Przejściowe 2004–2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów DPR UKIE.

Polskie instytucje administracji publicznej nie były aktywne w jednakowym stopniu w roli biorcy pomocy finansowej. W ramach alokacji Środki Przejściowe 2004–2006 najwięcej projektów zrealizowały Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz podległe mu agencje, a także Ministerstwo Finansów, w tym służby celne. Aktywnymi beneficjentami projektów były również instytucje podległe Ministerstwu Zdrowia oraz Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, w tym szczególnie służby Policji i Straży Granicznej.

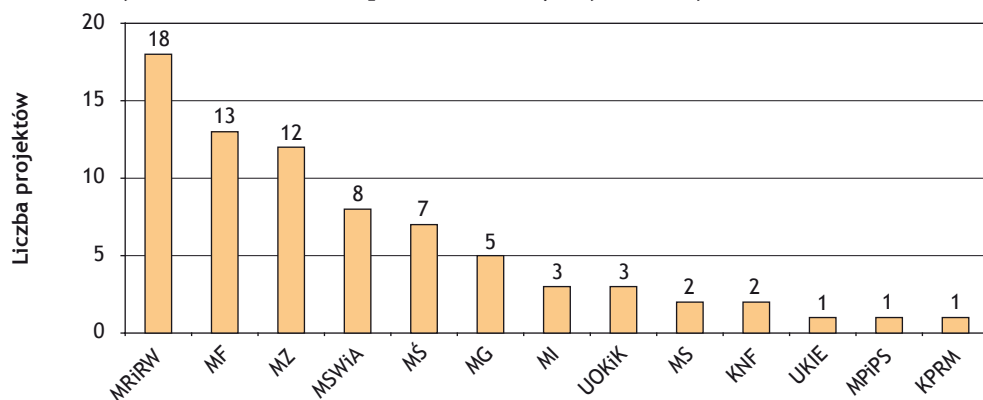
W celu zapewnienia sprawnego systemu wymiany informacji oraz koordynacji działań dotyczących korzystania ze współpracy bliźniaczej przez instytucje administracji publicznej Komisja Europejska wymaga ustanowienia w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej instytucji odpowiedzialnej za wyżej wymienione działania³²¹, tzw. *Administrative Office*³²². Zadania wypełniane przez *Administrative Office* wymagały ścisłej współpracy z KE, z instytucjami polskiej administracji publicznej zaangażowanymi w realizację projektów oraz jednostkami koordynującymi kwestie współpracy bliźniaczej, tzw. Krajowymi Punktami Kontaktowymi (*National*

³²¹ Zgodnie z zapisami Podręcznika Współpracy Bliźniaczej.

³²² W Polsce koordynacją współpracy bliźniaczej zajmuje się Departament Programów Rozwoju Instytucjonalnego w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej. Zadania *Administrative Office* opisane są w Podręczniku Współpracy Bliźniaczej, Rozdział 2.7.

Contact Point)³²³, w państwach UE oraz innych krajach objętych programami twinningowymi.

Wykres 5. Liczba projektów współpracy bliźniaczej zrealizowanych w ramach alokacji Środki Przejściowe 2004–2006 w podziale na instytucje beneficjentów³²⁴



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów DPR UKiE.

W ramach wypełnianych w Polsce zadań były udzielane przez *Administrative Office* odpowiedzi na pytania dotyczące wszelkich kwestii proceduralnych związanych ze współpracą bliźniaczą oraz udzielane było wsparcie instytucjom beneficjentów we wdrażaniu projektów. Nawiązane w ten sposób trwałe kontakty z Krajowymi Punktami Kontaktowymi w innych krajach członkowskich UE stały się niewątpliwie fundamentem dla dobrej współpracy w momencie zmiany roli polskich instytucji administracji publicznej z biorcy na dawcę pomocy. Wspólne wdrażanie projektów przez instytucje polskie i administracje UE-15 pozwoliło na nawiązanie trwałych kontaktów i kontynuowanie współpracy w nowej roli dawcy w wielu ważnych dla Polski dziedzinach gospodarki.

Polska jako dawca pomocy w ramach współpracy bliźniaczej

Z dniem akcesji Polski do UE instytucje polskiej administracji publicznej uzyskały możliwość uczestnictwa w realizacji projektów współpracy bliźniaczej w ramach

³²³ Zadania Narodowych Punktów Kontaktowych w kraju beneficjenta opisane są w Podręczniku Współpracy Bliźniaczej, Rozdział 2.4.

³²⁴ W przypadku gdy kilka instytucji było/jest beneficjentem w ramach jednego projektu współpracy bliźniaczej, wzięto pod uwagę tylko instytucję wiodącą; w ramach poszczególnych ministerstw zostały ujęte instytucje beneficjenci nadzorowani przez dane ministerstwo.

wszystkich programów finansowanych przez Komisję Europejską, tj. Phare, *Transition Facility*, CARDS, TACIS MEDA, ENPI, IPA³²⁵.

Udział w realizacji wspomnianych projektów oznaczał dla polskich instytucji administracji publicznej możliwość przygotowania ofert współpracy dla instytucji administracji publicznej państw objętych pomocą finansową KE. Zgodnie z zasadami współpracy bliźniaczej instytucja może przygotować ofertę, która będzie realizowana samodzielnie, w ramach konsorcjum utworzonego z instytucjami administracji publicznej innych krajów UE, bądź wysyłać ekspertów zatrudnionych w danym ministerstwie lub urzędzie.

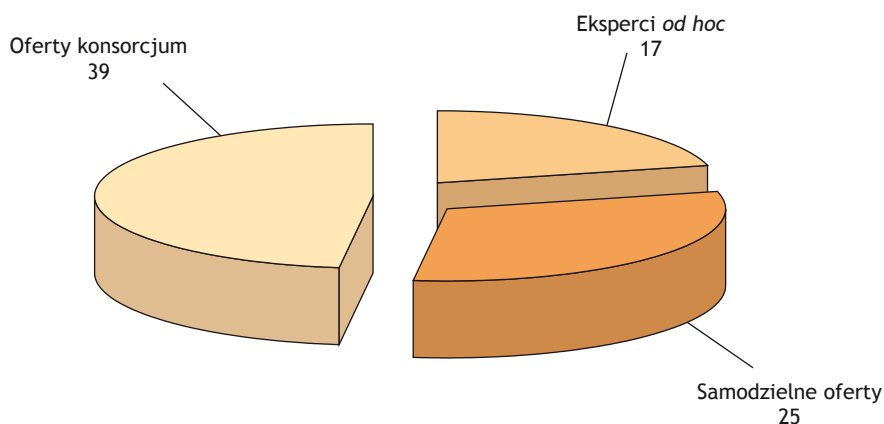
Wybór jednej z wyżej wymienionych form współpracy został w dużym stopniu zdeterminowany rozszerzeniem składu UE z 15 do 25 i później 27 państw. Zmieniło to stosunek liczby dotychczasowych krajów dawców do liczby krajów biorców pomocy, na korzyść tych drugich. Znaczny wzrost konkurencji w oferowaniu wsparcia pomiędzy instytucjami administracji publicznej krajów członkowskich UE wymusił konieczność ścisłej współpracy między instytucjami. To z kolei spowodowało wzrost liczby wspólnie przedstawianych ofert (tzw. ofert konsorcjum). Powyższa tendencja zyskała w ciągu ostatnich lat poparcie KE ze względu na kilka czynników. Po pierwsze, charakter oferty konsorcjum dwóch lub trzech państw członkowskich podkreślał koncepcję ścisłej współpracy między państwami członkowskimi UE. Dodatkowo, z punktu widzenia jakości oferowanej pomocy, duże znaczenie miała pojawiająca się w konsorcjum możliwość przekazania komplementarnych doświadczeń różnych krajów.

Rozszerzenie UE o nowe kraje, które stały się – tak jak Polska – dawcami pomocy oraz opisana powyżej tendencja tworzenia ofert konsorcjum spowodowały korzystny dla nowych członków UE trend w polityce współpracy bliźniaczej polegający na współpracy pomiędzy państwami UE-15 i państwami UE-12. Oferty konsorcjum przedstawiane wspólnie przez „stare” i „nowe” państwa UE zapewniały bowiem administracji publicznej kraju biorcy z jednej strony długoletnią praktykę stosowania i znajomość dorobku legislacyjnego UE, z drugiej strony natomiast unikatowe doświadczenia z zakresu bycia beneficjentem pomocy. Możliwość przedstawiania ofert konsorcjum była bardzo korzystną formą współpracy dla instytucji administracji publicznej z „nowych” państw UE, które w ciągu pierwszych lat członkostwa mogły korzystać z doświadczeń państw UE-15 w zakresie dawstwa pomocy i na tej podstawie wypracowywać własne wewnętrzne procedury i zasady wdrażania współpracy bliźniaczej.

³²⁵ Od połowy 2003 r. Polska mogła brać udział jako dawca pomocy w projektach finansowanych w ramach programów CARDS, MEDA oraz TACIS.

Odnosząc się do przykładu Polski, można stwierdzić, iż oferty współpracy przygotowywane przez polskie instytucje administracji publicznej mają głównie charakter współpracy w ramach konsorcjum. Pozostałe formy współpracy, w postaci prezentowania samodzielnej oferty lub wysyłania ekspertów *ad hoc*, stanowią wzajemnie porównywalny procent składanych ofert.

Wykres 6. Rodzaje ofert bliźniaczych złożonych przez polskie instytucje administracji publicznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów DPR UKIE.

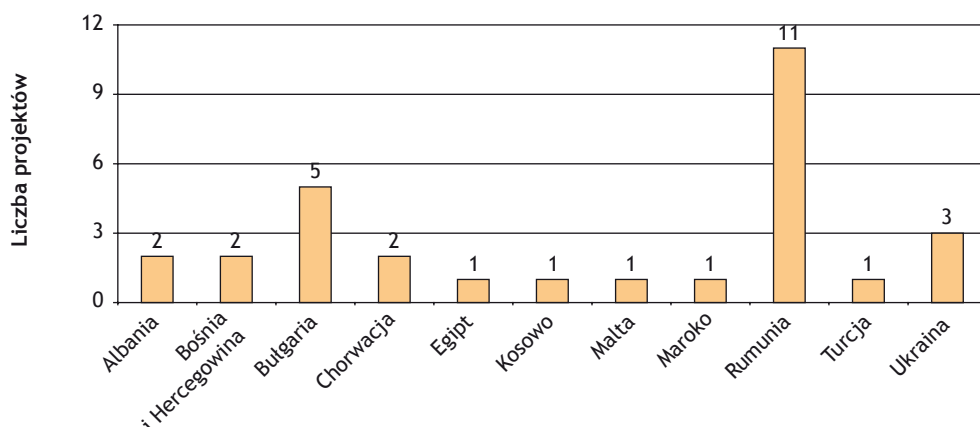
Do końca stycznia 2009 r. polskie instytucje administracji publicznej wyraziły chęć uczestniczenia łącznie w 81 projektach, w tym były lub są zaangażowane w realizację 30 projektów w ramach programów Phare, *Transition Facility*, CARDS, TACIE, MEDA, ENPI, IPA. W zakresie opisanego trendu współpracy w ramach konsorcjów polskie instytucje przygotowały 39 ofert współpracy, w tym 13 ofert zostało wybranych i jest wdrażanych³²⁶. Spośród tych 13 ofert aż 9 z nich zostało przygotowanych wspólnie z instytucjami włoskiej administracji publicznej. Innymi krajami, z którymi polskie instytucje nawiązywały najczęściej współpracę były Francja, Wielka Brytania i Niemcy. Polskie instytucje współpracowały również z administracjami Austrii, Holandii, Hiszpanii, Danii, Finlandii, Portugalii, a także Słowenii i Węgier³²⁷.

³²⁶ Na podstawie informacji Departamentu Programów Rozwoju Instytucjonalnego UKIE. Stan na dzień 31 stycznia 2009 r.

³²⁷ Na podstawie informacji Departamentu Programów Rozwoju Instytucjonalnego UKIE.

Analizując kierunek pomocy udzielanej przez polską administrację w podziale na państwa- beneficjentów, łatwo zauważyć, iż najwięcej ofert zostało wybranych przez administrację rumuńską, bułgarską oraz ukraińską. Polska administracja była również aktywna w rejonie Bałkanów Zachodnich. Wymienione obszary pokrywały się częściowo z wyznaczonymi przez Polskę priorytetowymi kierunkami polityki zagranicznej. Dlatego nie dziwi fakt, iż kraje Afryki Północnej nie są dla polskich instytucji obszarem szczególnego zainteresowania. Wynika to także z bariery językowej oraz braku tradycji współpracy z tymi państwami.

Wykres 7. Państwa, w których polskie instytucje realizowały/realizują projekty współpracy bliźniaczej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów DPR UKIE.

Najbardziej aktywnymi instytucjami, które w latach 2004–2009 występowały w roli dawcy pomocy były Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz podległe ministerstwu agencje, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz podległe ministerstwu Policja i Straż Graniczna, a także Urząd Zamówień Publicznych. Instytucje administracji publicznej, które aktywnie uczestniczyły we wdrażaniu projektów jako beneficjenci pozostały również w czołówce instytucji dawców. Zdobyte doświadczenia i nawiązane kontakty, a także umiejętności językowe i organizacyjne pozwalały na aktywne przygotowywanie i prezentowanie własnych ofert współpracy.

Udział polskich instytucji administracji publicznej w realizacji projektów współpracy bliźniaczej na zasadach dawcy pomocy wiązał się zarówno z licznymi korzyściami

o charakterze finansowym, jak i pozafinansowym. W ramach projektu twinningowego instytucje administracji publicznej świadczące pomoc otrzymywały środki finansowe na pokrycie wszelkiego rodzaju kosztów związanych bezpośrednio z realizacją umowy bliźniaczej. Instytucje mogły przeznaczyć powyższe środki na wzmocnienie posiadanych zasobów kadrowych poprzez kształcenie, polepszenie warunków pracy lub wynagrodzeń ekspertów przede wszystkim w celu zapobieżenia zjawisku rotacji najlepiej wykształconych kadr.

Mając na uwadze, że polskie instytucje w latach 2004–2009 dopiero zaczynały zdobywać doświadczenie w roli dawcy pomocy, podejmowane były działania mające na celu zwiększenie zaangażowania polskiej administracji we współpracę twinningową. Polegały one między innymi na organizowaniu szkoleń dla pracowników administracji publicznej. W latach 2004–2007 uczestnikami szkoleń byli przede wszystkim przedstawiciele Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz służby Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Policja). Ze względu na rosnące zainteresowanie ministerstw i urzędów rolą dawcy pomocy w 2008 r. zostały zorganizowane dwie sesje szkoleń, w których udział wzięło łącznie ponad 150 pracowników reprezentujących około 30 instytucji administracji publicznej. Celem przeprowadzonych szkoleń było przybliżenie problematyki współpracy bliźniaczej i zasad uczestnictwa instytucji administracji publicznej jako dawców pomocy w projektach twinningowych.

W celu umożliwienia szerszego niż dotychczas dostępu do informacji o możliwych do realizacji projektach uruchomiona została strona internetowa poświęcona tematyce twinningowej³²⁸. Trwały również prace nad stworzeniem dokumentu pt. „Podręcznik współpracy bliźniaczej dla dawców pomocy” będącego zbiorem praktycznych wskazówek dotyczących spraw organizacyjnych, finansowych oraz proceduralnych, pomocnych polskim instytucjom administracji publicznej planującym realizację projektów twinningowych.

Podsumowując, współpraca bliźniacza przysporzyła polskim instytucjom administracji publicznej wiele korzyści. Do najważniejszych należy zaliczyć nawiązanie przez polskie instytucje nowych kontaktów umożliwiających wymianę doświadczeń zarówno z odpowiednikami w administracji publicznej krajów UE, jak i poza jej strukturami. Zdobyte lub rozszerzone w ten sposób doświadczenia stanowiły nie tylko promocję polskich instytucji w kraju biorcy, ale zwiększały również atrakcyjność polskiej administracji na arenie międzynarodowej. W odniesieniu do ekspertów biorących udział w realizacji projektów korzyścią była możliwość nabycia nowych doświadczeń, podwyższenia kwalifikacji oraz

³²⁸ www.twinning.gov.pl.

nawiązania kontaktów zawodowych. Jednocześnie, realizacja projektów twinningowych wpłynęła na wzmocnienie stosunków politycznych i gospodarczych z krajami-beneficjentami, które zostały uznane w priorytetach polskiej polityki zagranicznej za strategicznych partnerów Polski, np. Ukraina czy też państwa objęte Partnerstwem Wschodnim.

Pomoc bilateralna: wspieranie aspiracji europejskich krajów trzecich

Od momentu rozpoczęcia procesu transformacji Polska była beneficjentem pomocy zagranicznej pochodzącej zarówno z UE, jak i oferowanej przez takie kraje jak USA, Kanada, Japonia. Obecnie Polska przejmując rolę dawcy pomocy, przede wszystkim skierowanej do krajów przechodzących podobny proces przemian ustrojowych, gospodarczych i społecznych. Oprócz działań finansowanych ze środków unijnych i realizowanych w ramach instrumentów UE (np. *twinning* czy TAIEX³²⁹), od kilku lat Polska aktywnie wspiera wybrane kraje również z własnych środków budżetowych. Wsparcie to przybiera między innymi formę pomocy technicznej, czyli dzielenia się wiedzą i doświadczeniami poprzez organizowanie seminariów, wizyt studyjnych lub warsztatów zarówno na terenie Polski, jak i na terytorium partnera³³⁰.

Działania polegające na udzielaniu wsparcia krajom trzecim skierowane były do dwóch grup państw: pierwsza z nich obejmuje kraje kandydujące i potencjalnych kandydatów do członkostwa w UE z obszaru Bałkanów Zachodnich³³¹, druga – kraje objęte Europejską Polityką Sąsiedztwa (EPS)³³², a w szczególności przyszłych beneficjentów Partnerstwa Wschodniego (Ukraina, Białoruś, Gruzja i Mołdowa). W związku z relatywnie odległą perspektywą integracji, na obecnym etapie kraje EPS koncentrują się przede wszystkim na działaniach dostosowawczych do norm europejskich, zarówno w obszarze ogólnych standardów pracy administracji publicznej, jak i w wielu specyficznych dziedzinach takich jak bezpieczeństwo żywności czy zasady funkcjonowania lotnictwa cywilnego.

³²⁹ Biuro Pomocy Technicznej i Wymiany Informacji (*Technical Assistance and Information Exchange Office*) to instytucja doradczo-informacyjna przy Dyrekcji Generalnej Rozszerzenie udzielająca krótkoterminowej pomocy technicznej przy wprowadzaniu zmian przystosowujących przepisy prawne danego kraju do prawa wspólnotowego. TAIEX jest organizatorem warsztatów i wizyt studyjnych w krajach-beneficjentach oraz pokrywa wszelkie koszty związane z organizacją tych działań.

³³⁰ Od 2006 r. tego typu działania, zgodnie ze swoimi kompetencjami obejmującymi koordynację wszystkich kwestii związanych z przygotowaniem do członkostwa w UE oraz dostosowywaniem do standardów europejskich, prowadzi Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

³³¹ Państwa z regionu Bałkanów Zachodnich kandydujące do UE to Chorwacja i Macedonia; potencjalni kandydaci to Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra i Serbia.

³³² Europejska Polityka Sąsiedztwa powstała w 2004 r. w związku z kolejnym rozszerzeniem Unii Europejskiej. Jest skierowana do krajów bezpośrednio sąsiadujących z UE poprzez granicę lądową i morską (z wyjątkiem Rosji objętej tzw. Partnerstwem Strategicznym), oferując zaś uprzywilejowaną relację tym państwom, ma na celu zapobieżenie powstania nowych linii podziału między UE a jej sąsiadami.

Impulsem do rozpoczęcia działań na rzecz wsparcia administracji Bałkanów Zachodnich było spotkanie budapeszteńskie Ministrów Spraw Zagranicznych państw członków inicjatywy Partnerstwa Regionalnego³³³ oraz państw Bałkanów Zachodnich (Albanii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Macedonii, Serbii i Czarnogóry) w październiku 2005 r. Węgry wystąpiły tam z propozycją skoordynowania działań na rzecz wspierania dążeń integracyjnych państw bałkańskich i zaproponowały koncepcję „podziału pracy” między państwami Partnerstwa Regionalnego. Zgodnie z tą koncepcją każde z państw miało wyspecjalizować się w koordynacji udzielania pomocy w obszarze, w którym mogło wykazać się największym doświadczeniem. Jako największy beneficjent unijnej pomocy finansowej wśród „nowych” państw członkowskich, Polska przyjęła odpowiedzialność za priorytet „wykorzystanie środków pomocowych z budżetu UE”³³⁴.

Od 2006 r. do końca 2008 r. przeprowadzono trzy edycje projektów dla Bałkanów Zachodnich³³⁵, finansowanych zarówno z budżetu własnego UKIE, jak i ze środków znajdujących się w gestii Ministerstwa Spraw Zagranicznych przeznaczonych na współpracę rozwojową. Podstawowym celem projektów było podzielenie się doświadczeniami z zakresu programowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji programów pomocowych UE w Polsce. Na życzenie krajów partnerskich zakres działań był jednak często rozszerzany np. o kwestie związane z komunikacją społeczną i polityką informacyjną w zakresie integracji europejskiej, procesem harmonizacji legislacji, negocjacjami przedakcesyjnymi czy systemem koordynacji polityki europejskiej. W ciągu trzech lat przeprowadzono kilkadziesiąt warsztatów, wizyt studyjnych i staży dla ok. 130 przedstawicieli państw bałkańskich. Zorganizowano również kilkanaście misji polskich ekspertów do zainteresowanych instytucji w krajach-beneficjentach.

Podczas corocznie organizowanych seminariów podsumowujących dotychczasowe działania przedstawiciele państw bałkańskich podkreślali duże znaczenie oferowanego przez Polskę wsparcia. Zwracano przede wszystkim uwagę na możliwość przedyskutowania problemów praktycznych, gdyż polskie doświadczenia w pokonywaniu problemów związanych z przygotowaniem do akcesji stanowią niezwykle cenną wiedzę dla krajów bałkańskich znajdujących się na początku drogi do pełnej integracji z UE. Spotkania przedstawicieli administracji pozwalają na przekazanie informacji na temat

³³³ Członkami tego forum dialogu politycznego między państwami regionu Europy Środkowej są Austria, Czechy, Węgry, Polska, Słowacja i Słowenia.

³³⁴ Zgodnie z propozycją Ministerstwa Spraw Zagranicznych, rolę koordynatora ww. obszaru w ramach polskiej administracji pełni UKIE ze względu na swoje doświadczenie w programowaniu, wdrażaniu, monitorowaniu i ewaluowaniu zarówno instrumentów pomocy przedakcesyjnej (program Phare), jak i poakcesyjnej (program Środki Przejściowe). Podczas realizacji działań na rzecz państw Bałkanów Zachodnich wykorzystywane były zarówno doświadczenia pracowników UKIE, którzy mogą podzielić się odpowiednią wiedzą teoretyczną i praktyczną z okresu przygotowań do członkostwa, jak również *know-how* innych instytucji i osób pracujących w administracji publicznej w Polsce zaangażowanych w wykorzystanie środków pomocowych w różnych obszarach tematycznych.

³³⁵ W ramach UKIE za koordynację działań na rzecz Bałkanów Zachodnich odpowiada Departament Obsługi Narodowego Koordynatora Pomocy.

wad i zalet zastosowanych w Polsce rozwiązań, a także błędów popełnianych czasami przy ich wdrażaniu, co – być może – pozwoli na uniknięcie podobnych krajom-partnerom. Państwa UE-15 nie są w stanie przekazać praktycznej wiedzy w takim zakresie. Wielokrotnie podkreślano również duże znaczenie wsparcia Polski dla dążeń integracyjnych państw bałkańskich³³⁶.

O ile działania skierowane do kandydatów i potencjalnych kandydatów do UE z obszaru Bałkanów Zachodnich zorientowane są na wymianę praktycznych doświadczeń i skoncentrowane na konkretnych, technicznych dziedzinach współpracy ze względu na stosunkowo bliską perspektywę przystąpienia tych krajów do UE, o tyle projekty dla Ukrainy, Gruzji, Mołdowy czy Białorusi dotyczą zwłaszcza wzmocnienia zdolności instytucjonalnych administracji tych państw w zakresie współpracy z UE. Projekty dla wszystkich wyżej wymienionych krajów finansowane były ze środków polskiej współpracy rozwojowej MSZ.

Ukraina jest w chwili obecnej najważniejszym partnerem strategicznym Polski za wschodnią granicą. W ramach wspierania tam reform sektorowych Polska prowadziła działania na rzecz zbliżenia systemu prawnego, instytucjonalnego oraz rozwiązań strukturalnych do standardów i rozwiązań UE. Projekty polegały przede wszystkim na przekazywaniu wiedzy podczas wizyt studyjnych, staży i konferencji organizowanych zarówno w Polsce, na Ukrainie, jak i w Brukseli³³⁷, a także misji polskich ekspertów na Ukrainie. Efektem tych działań było nie tylko przekazanie polskich doświadczeń stronie ukraińskiej, ale również zapoznanie się z potrzebami i oczekiwaniami partnera oraz uzyskanie informacji potrzebnych do kontynuowania projektu w latach następnych. W działaniach na terenie Polski uczestniczyło 66 przedstawicieli administracji ukraińskiej, a 30 reprezentantów ukraińskich władz samorządowych wzięło udział w seminarium na Ukrainie. W organizowanych konferencjach uczestniczyło w sumie 200 osób z całej Europy³³⁸.

W 2008 r. realizowane były również projekty pilotażowe dla Białorusi, Mołdowy i Gruzji³³⁹ mające na celu wzmocnienie zdolności instytucjonalnych administracji publicznej tych krajów w obszarze współpracy z UE. Każdy z projektów polegał na przeprowadzeniu analizy potrzeb kraju partnera poprzez zorganizowanie misji polskich

³³⁶ Więcej informacji o działaniach UKIE na rzecz Bałkanów Zachodnich znajduje się na stronie www.ukie.gov.pl/partnerstwo.

³³⁷ Konferencja *Europejska szansa dla Ukrainy. Przyszłość Partnerstwa Wschodniego* dla ponad 200 uczestników, której celem było przedstawienie problematyki integracji Ukrainy z UE i promocja instrumentu Partnerstwa Wschodniego, a także zwrócenie uwagi na rolę Polski we wspieraniu zbliżenia państw Partnerstwa z UE.

³³⁸ Na podstawie informacji przekazanych przez Biuro Pomocy Technicznej ds. Ukrainy w UKIE.

³³⁹ Działania prowadzone były przez Departament Programów Rozwoju Instytucjonalnego (Mołdowa, Białoruś) i Departament Obsługi Narodowego Koordynatora Pomocy (Gruzja). W projektach pilotażowych w sumie wzięło udział 27 przedstawicieli Białorusi, 10 urzędników z Mołdowy i 5 reprezentantów Gruzji.

urzędników w danym kraju, kontakty z osobami odpowiedzialnymi za realizację projektu po stronie beneficjenta, czy też opracowanie raportu na dany temat przez eksperta zewnętrznego. Dane zebrane podczas analizy pozwoliły na zorganizowanie pierwszych wizyt studyjnych, szkoleń i seminariów w Polsce, których efektem było zapoznanie się przedstawicieli państw-beneficjentów ze strukturą polskiej administracji i jej ofertą pomocy. Rezultatem wizyt i szkoleń było również doprecyzowanie obszarów zainteresowań krajów partnerskich, co będzie stanowiło podstawę dla organizacji podobnych działań w kolejnych latach, tym razem na szerszą skalę.

Podsumowanie

W niniejszym rozdziale została przedstawiona ważna przemiana jaka dokonała się w okresie pięciu lat członkostwa Polski w UE w odniesieniu do pełnionej dotychczas roli biorcy na dawcę pomocy finansowej. Dla zaprezentowania wspomnianej zmiany oparto się na doświadczeniach instytucji polskiej administracji publicznej.

Przeanalizowane zostały dokonania Polski w zakresie absorpcji funduszy w ramach trzech alokacji programu *Transition Facility* 2004–2006 ze wskazaniem na sektory, które otrzymały najwięcej środków, instytucje będące najbardziej aktywnymi biorcami pomocy, a także instrumenty służące jej wdrażaniu. Na podstawie współpracy bliźniaczej, uważanej za bardzo efektywne narzędzie w zakresie wzmocnienia zdolności administracyjnych we wdrażaniu *acquis communautaire*, udało się wskazać pewne charakterystyczne trendy we współpracy między państwami członkowskimi UE.

Okazało się bowiem, iż te instytucje administracji publicznej w Polsce, które otrzymały najwięcej pomocy w ramach Środków Przejściowych stały się w konsekwencji najbardziej aktywnymi dawcami pomocy. Ponadto nawiązana w poszczególnych sektorach współpraca pomiędzy administracją polską i instytucjami państw członkowskich UE była zazwyczaj kontynuowana przez wspólne prezentowanie ofert współpracy bliźniaczej jako dawcy pomocy.

Dodatkowo, pomoc finansowa otrzymana w ramach Środków Przejściowych przyczyniła się do stworzenia w Polsce systemu instytucjonalnego przygotowanego do funkcjonowania w ramach polityk wspólnotowych, w tym w szczególności w ramach polityki strukturalnej, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnego Rynku. Aktywny udział polskich instytucji administracji publicznej w korzystaniu z pomocy w tych dziedzinach

miał swoje przełożenie nie tylko na aktywność w tych sektorach już w roli dawcy, ale wykroczył poza programy finansowane w ramach funduszy UE i dotyczył również realizacji projektów ze środków współpracy rozwojowej.

Dzięki rozszerzeniu pomocy i aktywnej roli dawcy przedstawiciele krajów będących partnerami polskich działań pomocowych – poprzez wizyty w Polsce, spotkania i rozmowy z osobami uczestniczącymi w procesie przygotowań do członkostwa – uzyskali możliwość przekonania się na miejscu o korzyściach płynących z akcesji do UE. Należy podkreślić, że dla krajów przechodzących podobną do polskiej transformację ustrojową i gospodarczą skorzystanie z polskich doświadczeń ma ogromne znaczenie w kontekście zapewnienia trwałości podejmowanych przez nie reform.



Czy poza Unią łatwiej byłoby znieść kryzys?

Witold M. Orłowski¹

Maj 2004 – symboliczny koniec transformacji

Przystąpienie do Unii Europejskiej w maju 2004 r. stało się ważną cezurą w historii rozwoju Polski. Nastąpiło to po 15 latach transformacji, czyli gwałtownych i bolesnych dla społeczeństwa zmian systemu gospodarczego, zapoczątkowanych reformami z przełomu lat 1989/1990. Nawet pobieżne przypomnienie sobie stanu, w jakim znajdowała się polska gospodarka kilkanaście lat temu pozwala zrozumieć sukces, jaki udało się osiągnąć polskiemu społeczeństwu. W 1989 r. Polska była praktycznie bankrutem niezdolnym nawet do spłacania odsetek od zaciągniętych przez władze komunistyczne długów, produkcja spadała, półki sklepowe były puste, a ceny rosły w tempie kilkudziesięciu procent miesięcznie. Zachodni obserwatorzy zadawali sobie pytanie, czy polska gospodarka w ogóle ma szansę na przetrwanie i dokonanie reform, czy też Polskę czeka całkowita ekonomiczna katastrofa, z której kraj może nie podnieść się przez kolejne kilkadziesiąt lat.

Droga do budowy gospodarki rynkowej okazała się trudniejsza i bardziej długotrwała, niż początkowo sądzono. Zaraz po wprowadzeniu pakietu reform silnie spadła produkcja i dochody realne, przy utrzymaniu się stosunkowo wysokiej inflacji. Po tem jednak – prędzej niż w jakimkolwiek innym kraju przechodzącym transformację – powrócił wzrost gospodarczy, stosunkowo szybki, ale charakteryzujący się dużą niestabilnością. Najważniejsze reformy dokonane w ramach procesu transformacji okazały się trudne i bolesne. Prywatyzacji i restrukturyzacji przedsiębiorstw towarzyszył znaczny wzrost bezrobocia. Wiele lat zajęło zwalczanie inflacji i proces odbudowy zaufania do pieniądza. Liberalizacja i otwarcie na świat doprowadziło do znacznego

¹ Niezależny Ośrodek Badań Ekonomicznych NOBE; Szkoła Biznesu Politechniki Warszawskiej.

wzrostu deficytu handlowego, któremu w pierwszych latach transformacji towarzyszył stosunkowo powolny, wyraźnie słabszy niż w innych krajach Europy Środkowej napływ kapitału zagranicznego. Tworzenie instytucji niezbędnych dla sprawnego funkcjonowania nowoczesnego rynku przebiegało z oporami, a efekty były często skromniejsze od oczekiwań. Wreszcie dostosowanie do wymogów członkostwa w Unii Europejskiej okazało się kosztowne i skomplikowane, a same negocjacje – długotrwałe, mozolne i trudne.

Mimo to, w maju 2004 r. Polska ostatecznie przystąpiła do Unii, symbolicznie kończąc ciągnący się od ponad pół wieku podział kontynentu na Europę „lepszą” – szybciej rozwijającą się i zapewniającą wysoki standard życia obywateli – i „gorszą” – leżącą na wschód od żelaznej kurtyny. Przystąpienie do Unii oznaczało również ukoronowanie i zakończenie procesu transformacji. W wyniku kilkunastoletnich reform powstała w naszym kraju sprawnie działająca gospodarka rynkowa, zdolna do rozwoju i sprostania światowej konkurencji. Po dekadach kiepskiego rozwoju w warunkach komunizmu, a następnie trudnej transformacji, przepaść pomiędzy obiema częściami Europy była nadal widoczna. Poziom życia, dochodów i wydajności pracy Polaków ciągle stanowił ułamek tego, co udało się osiągnąć krajom Europy Zachodniej. Sukces transformacji i integracja z Unią stworzyły jednak mechanizmy, dzięki którym możliwe stało się wejście na ścieżkę stopniowej redukcji luki rozwojowej dzielącej nasz kraj od przodujących krajów kontynentu.

Zmiany gospodarcze w pierwszych pięciu latach członkostwa

Przełomowy charakter akcesji Polski do Unii dla całego procesu reform i tworzenia podstaw trwałego rozwoju szybko potwierdziły zmiany następujące w ciągu pierwszych lat członkostwa. Najważniejszą ze zmian było radykalne przyspieszenie wzrostu gospodarczego, któremu towarzyszyło wyraźne wzmocnienie fundamentów rozwoju kraju (por. dane w Tabelicy 1). Przeciętny wzrost PKB w latach 2004–2008 wynosił 5,3% rocznie, dzięki czemu po pięciu latach członkostwa w Unii polski PKB zwiększył się o niemal 30%. Szybsze tempo rozwoju w porównaniu z Europą Zachodnią spowodowało, że PKB na głowę mieszkańca Polski wzrósł z 43% poziomu obserwowanego w krajach „starej” Unii w 2003 r. do niemal 51% w 2008 r.

Tablica 1. Tempo i charakterystyki wzrostu gospodarczego Polski, 2003–2008

	2003	2008*	Zmiana w punktach procentowych
PKB per capita (UE-15=100)**	43,0	50,7	7,7
Zmiany wolumenu, ceny stałe, poziom roku 2003 równy 100			
PKB	100,0	129,6	29,6
Spożycie indywidualne	100,0	124,2	24,2
Inwestycje	100,0	165,2	65,2
Eksport***	100,0	179,4	79,4
Import***	100,0	179,1	79,1
Relacja do PKB w procentach			
Wynik finansów publicznych	-6,3	-2,9	3,4
Saldo obrotów bieżących	-2,1	-5,7	-3,6
Inwestycje	18,2	21,9	3,6
Eksport	33,2	40,2	7,0
Import	35,9	43,3	7,4

* Dane szacunkowe

** Według parytetu siły nabywczej walut

*** Według rachunków narodowych

Źródło: GUS, Eurostat, NOBE, obliczenia własne.

Szybkemu wzrostowi PKB towarzyszyły znaczące zmiany strukturalne nadające rozwojowi cechy trwałości. Po pierwsze, członkostwo w Unii radykalnie poprawiło wizerunek Polski jako atrakcyjnej lokalizacji dla inwestycji. Według danych EBOR, coroczne napływy kapitału zagranicznego zwiększyły się z przeciętnych 6 mld euro w pięcioleciu 1999–2003 do ponad 10 mld euro w latach 2004–2008. Napływowi temu towarzyszyła poprawa międzynarodowych ocen wiarygodności finansowej Polski oraz awans do ścisłej światowej czołówki krajów wskazywanych przez międzynarodowe koncerny jako najbardziej obiecujące miejsca do inwestowania. Wzrastała również skala inwestycji firm krajowych oraz stopniowo zwiększały się współfinansowane z unijnego budżetu inwestycje infrastrukturalne. Łącznie w latach 2004–2008 nakłady inwestycyjne wzrosły o 65% (znacznie bardziej od PKB), dzięki czemu relacja inwestycji do PKB zwiększyła się z 18% w 2003 r. do 22% w 2008 r., a tempo modernizacji kraju uległo znacznemu przyspieszeniu.

Po drugie, rozwojowi towarzyszył wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki i stopnia jej integracji z globalnym, a zwłaszcza europejskim rynkiem. Zarówno eksport, jak i import zwiększyły się w latach 2004–2008 o niemal 80%, a relacja obu tych wielkości do PKB wzrosła o ponad 7 punktów procentowych. Zjawiska gwałtownego przyspieszenia napływu inwestycji zagranicznych i wzrostu eksportu w znacznej mierze wynikały z procesu przenoszenia z Europy Zachodniej do Europy Środkowo-Wschodniej części produkcji, zwłaszcza przemysłowej (np. produkcji przemysłu motoryzacyjnego). Dzięki członkostwu w Unii region zaczął być postrzegany jako miejsce całkowicie bezpieczne, a jednocześnie dysponujące ogromną przewagą konkurencyjną wobec Europy Zachodniej – stosunkowo niedrogimi pracownikami. Warto przy tym zauważyć, że choć przyspieszeniu napływu kapitału i wzrostu PKB towarzyszył wszędzie w regionie znaczny wzrost deficytu obrotów bieżących, w głównej mierze wynikający ze wzrostu deficytu handlowego, nie osiągnął on w Polsce poziomu niebezpiecznie wysokiego, zwłaszcza wobec zwiększonej wiarygodności finansowej naszego kraju. Korzystnie odróżnia to sytuację Polski w latach 2004–2008 od sytuacji z końca lat 90., a także stawia nasz kraj w wyraźnie lepszej pozycji od większości nowych krajów członkowskich Unii, gdzie wzrost deficytu obrotów bieżących przekroczył bezpieczne granice (zwłaszcza w krajach bałtyckich, Rumunii i Bułgarii).

Po trzecie, wzrostowi towarzyszyły znaczące zmiany na rynku pracy. Przede wszystkim gwałtownie zaczęło spadać bezrobocie – prawdziwa bolączka stanowiąca największy społeczny koszt związany z procesami transformacji polskiej gospodarki. Na spadek stopy bezrobocia złożyło się kilka zjawisk jednocześnie, za najważniejsze jednak należy uznać dwa. Z jednej strony, przyspieszony rozwój polskiej gospodarki spowodował powstanie w ciągu pięciu lat ponad milion nowych miejsc pracy. Z drugiej strony, otwierane stopniowo rynki pracy Zachodniej Europy otworzyły również przed Polakami możliwość legalnej pracy za granicą. Choć bezrobocie nie zniknęło całkowicie, jego radykalny spadek spowodował, że w krótkim czasie efekty członkostwa Polski w Unii odczuli prawie wszyscy mieszkańcy naszego kraju (por. dane w Tablicy 2).

Po czwarte, spadające bezrobocie szybko przełożyło się na wzrost poziomu życia. Przeciętne płace wzrosły w latach 2004–2008 o 34%, co przy utrzymywaniu się umiarkowanej inflacji oznaczało ich realne zwiększenie o ponad 17%. Jednocześnie staniał kredyt hipoteczny oraz konsumencki, zachęcając miliony czujących się coraz pewniej Polaków do poszukiwania drogi na skróty do dobrobytu. Ilość zarejestrowanych samochodów osobowych zwiększyła się o ponad 4 mln, a setki tysięcy rodzin zdołały nabyć własne mieszkanie.

Tablica 2. Zmiany na polskim rynku pracy, 2003–2008

	2003	2008*	Zmiana w punktach procentowych
Zatrudnienie (tys.)	9 236	10 540	14,1
Stopa bezrobocia (% podaży pracy)	20,0	9,5	-10,5
Płaca nominalna (PLN)	2 201	2 944	33,8
Indeks, poziom roku 2003 równy 100			
Indeks cen konsumpcyjnych	100,0	114,0	14,0
Płaca realna	100,0	119,1	17,3
Wydajność pracy (PKB na pracownika)	100,0	113,5	13,5
Jednostkowy koszt pracy	100,0	104,9	4,9

* Dane szacunkowe

Źródło: GUS, Eurostat, obliczenia własne.

Za takim wzrostem płac nie nadążał wzrost wydajności pracy (o 13,5%), skutkiem czego koszty pracy w Polsce wyraźnie wzrosły. Nie miało to jednak negatywnych konsekwencji dla konkurencyjności polskiego eksportu, bowiem w sektorach gospodarki nastawionych na eksport (zwłaszcza w przemyśle przetwórczym) wzrost wydajności pracy był silniejszy niż przeciętnie w gospodarce. Na wzrost wydajności pracy szybko zareagowała polska waluta. Pomiędzy rokiem 2003 a 2008 złoty znacząco się wzmocnił. O ile jeszcze na początku 2004 r. za euro trzeba było płacić niemal 5 złotych, o tyle latem 2008 r. kurs spadł do rekordowo niskiego poziomu 3,20 złotych za euro. Systematycznemu wzmocnianiu się złotego służyła nie tylko rosnąca wydajność pracy i napływ do kraju miliardów euro inwestycji oraz transferów unijnych, ale również poprawiająca się sytuacja finansów publicznych, dająca realne nadzieje na szybkie wprowadzenie w Polsce euro.

Słowem, w latach 2004–2008 w powszechnym odczuciu polska gospodarka wyszła wreszcie na prostą. Największe problemy okresu transformacji zostały rozwiązane, a wysoka atrakcyjność inwestycyjna w połączeniu z zagwarantowanym przez członkostwo w Unii nieskrępowanym dostępem do wielkiego europejskiego rynku zaowocowały szybkim i sprawiającym bardzo stabilne wrażenie wzrostem. Dodatkowo dostęp do hojnych funduszy unijnych pozwolił na radykalne przyspieszenie procesu modernizacji infrastruktury, a wzmacniający się systematycznie stabilny pieniądź pozwalał na atrakcyjne inwestowanie rosnących oszczędności Polaków.

Globalny kryzys i jego wpływ na polską gospodarkę

Niestety, coraz bardziej powszechnie odczuwany sukces gospodarczy kraju i rosnące zadowolenie Polaków z efektów członkostwa w Unii wystawione zostały w ciągu ostatniego roku na poważną próbę. Jest to wynikiem globalnego kryzysu finansowego, który z pełną siłą wybuchł we wrześniu 2008 r. w USA, rozszerzając się szybko również na Zachodnią Europę. W krótkim czasie doprowadził on do częściowego paraliżu światowego systemu finansowego, załamania się rynków kapitałowych oraz do najpotężniejszej od dekad globalnej recesji, której pełnego wymiaru jeszcze nie znamy. W ramach walki z kryzysem rządy najbogatszych krajów świata musiały sięgnąć po radykalne metody, z nacjonalizacją instytucji finansowych i użyciem kolosalnych funduszy pochodzących z kieszeni podatników włącznie, a w dyskusji na temat przyczyn i konsekwencji kryzysu dominują opinie, że dowodzi on konieczności fundamentalnych zmian polityki gospodarczej i regulacyjnej w skali całego świata. Obecny kryzys stawia także bardzo wiele znaków zapytania odnośnie do kierunku zmian, które dominowały w ciągu ostatnich lat w globalizującej się gospodarce. Dotyczy to nie tylko ryzykownych operacji finansowych banków, ale również ekspansji ponadnarodowych koncernów, inwestycji zagranicznych, przenoszenia produkcji do krajów o niższych kosztach pracy. W nieunikniony sposób kryzys musiał również postawić znak zapytania nad gotowością narodów europejskich do kontynuacji procesów integracyjnych w ramach Unii, w tym także do przedłożenia wspólnego interesu europejskiego nad własnym narodowym.

Jak do tej pory, kryzys dociera do Polski głównie czterema kanałami. Po pierwsze, mamy do czynienia z gwałtownym załamaniem eksportu wielu przedsiębiorstw silnie uzależnionych od rynków Europy Zachodniej. I nic dziwnego, skoro poczynając od czwartego kwartału 2008 r. większość krajów Unii znalazła się już w ciężkiej recesji, a skala obserwowanego spadku PKB sięga od 1–3% w Europie Zachodniej do 10% w przypadku Łotwy.

Drugim kanałem wpływu globalnego kryzysu na Polskę są inwestycje, zwłaszcza dokonywane przez międzynarodowe koncerny. Kiedy na światowych rynkach panuje recesja, skłonność wielkich koncernów do inwestowania drastycznie spada. W czasie poprzedniej recesji w latach 2001–2002 napływ inwestycji zagranicznych do Polski zmniejszył się o połowę. Obecnie należy więc obawiać się także, że strumień zagranicznych inwestycji może się na rok lub dwa drastycznie skurczyć.

Trzecim z głównych źródeł wpływu globalnego kryzysu na Polskę stała się niestabilność kursów walutowych. Niestety, nie wykorzystaliśmy wyjątkowo korzystnej koniunktury z lat 2004–2008 do wprowadzenia euro. Globalny kryzys zastał nas więc wciąż ze złotym – walutą podatną na znaczne wahania, której kurs w znacznym stopniu zależy od zmian nastrojów globalnych inwestorów. Złoty osłabł równoległe z innymi walutami regionu, ale jeszcze mocniej niż korona czy forint. Niezależnie od obiektywnych przyczyn związanych z pogorszeniem się ocen sytuacji wszystkich „wschodzących rynków” (w tym szczególnie Europy Środkowej, którą dotąd uważano za bezpieczną przystań, a obecnie uznano za region mocno narażony na wstrząsy finansowe) oraz z utrudnionym dostępem do kapitału, w grę wchodziły również elementy spekulacji. Wraz z silnym osłabieniem złotego (utrata niemal 30% wartości w stosunku do euro w porównaniu z okresem szczytowej siły naszej waluty latem 2008 r.) drastycznie wzrosły relacje zaciągniętego w walutach obcych zadłużenia gospodarstw domowych, firm i budżetu państwa do ich dochodów (wyrażonych w złotych). Postawiło to w trudnym położeniu zarówno kredytobiorców, jak banki, przyczyniając się do pogorszenia sytuacji gospodarczej kraju.

Czwarty z głównych kanałów wpływu kryzysu na polską gospodarkę jeszcze nie objawił się z całą mocą, ale jest to nieuchronne. Chodzi o efekty wzrostu bezrobocia, a w ślad za tym spadającą siłę nabywczą wielu polskich rodzin.

Efekty globalnego kryzysu mogą więc w poważnym stopniu osłabić ugruntowane już odczucia traktujące członkostwo Polski w Unii jako bezdyskusyjny sukces. W ciągu kilku miesięcy kurs złotego osłabił się do poziomu sprzed akcesji. Jest pewne, że w ciągu kolejnych miesięcy gwałtownie wzrośnie bezrobocie, a tempo wzrostu produkcji zmniejszy się do zera. Paradoksalnie, te zjawiska, które ekonomiści wymieniali jako największe korzyści z członkostwa – dziś mogą obrócić się przeciwko Polsce. Przykładowo, przesunięcie do Europy Środkowo-Wschodniej znacznej części produkcji motoryzacyjnej powoduje dziś głęboki spadek aktywności gospodarczej regionu, a obserwowany w ciągu minionego pięciolecia wzrost relacji eksportu do PKB czyni go znacznie bardziej niż w przeszłości zależnym od wahań koniunktury w Europie Zachodniej. Również sukcesy w zakresie przyciągania kapitału zagranicznego powodują, że dzisiaj kraje regionu boleśniej niż kiedyś odczuwają efekty załamania zaufania inwestorów, ograniczania nowych inwestycji i wycofywania kapitału.

Czy dzięki członkostwu w Unii Polska poradzi sobie lepiej z kryzysem?

Czy oznacza to, że skutkiem członkostwa w Unii Polska odczuje kryzys mocniej, niż gdyby nie była członkiem Unii – czy też odwrotnie, poradzi sobie z kryzysem lepiej?

Aby odpowiedzieć na to pytanie, trzeba przeanalizować obecną sytuację gospodarczą Polski i zagrożenia, które z dużym prawdopodobieństwem mogą się zmaterializować w ciągu najbliższych kilku lat. Ale przede wszystkim trzeba zadać sobie pytanie, gdzie znajduje się obecnie Polska, co udało się osiągnąć w ciągu minionych lat i gdzie wciąż kryją się słabości, które mogą prowadzić do problemów.

Po pierwsze, jesteśmy członkiem Unii i w skali kontynentu cieszymy się dużą atrakcyjnością jako miejsce lokowania inwestycji. Główną przyczyną tego stanu rzeczy jest połączenie wysokiego stopnia bezpieczeństwa inwestycji (którego nie daje większość krajów rozwijających się) z atrakcyjnie niskimi kosztami produkcji (których nie zapewniają kraje rozwinięte). Fakt ten nie ulega zmianie niezależnie od obecnych zjawisk kryzysowych. Międzynarodowe koncerny wiedzą, że nowe europejskie fabryki lepiej budować w Polsce i innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej niż w Europie Zachodniej. Obecnie nie jest to dla nas wielką pomocą, bowiem w warunkach potężnej globalnej recesji firmy w ogóle wstrzymują się z jakimikolwiek decyzjami inwestycyjnymi. Jednak kryzys kiedyś skończy się, a inwestycje ruszą z miejsca. Można zakładać, że proces przesuwania do nowych krajów członkowskich części aktywności gospodarczej z krajów „starej” Unii nie tylko wówczas powróci, ale wręcz ulegnie przyspieszeniu w porównaniu z okresem przedkryzysowym, zapewniając Polsce co najmniej dekadę szybkiego rozwoju.

Po drugie, członkostwo w Unii zapewniło Polsce ważny amortyzator, w pewnym stopniu chroniący nas przed wstrząsami w światowej gospodarce. Rolę tę pełnią unijne fundusze rozwojowe – gigantyczna kwota 70 mld euro, które zarezerwowano dla naszego kraju w unijnym budżecie na lata 2007–2013 celem inwestycji w polską infrastrukturę i w rozwój kapitału ludzkiego. W najbardziej optymistycznych prognozach na 2009 r. oczekuje się, że tempo wzrostu polskiego PKB sięgnie 1–2%. Z drugiej strony można szacować, że zwiększające się w stosunku do poprzedniego roku transfery unijne i finansowane z ich pomocą inwestycje infrastrukturalne dają co najmniej 1–1,5 punktu

procentowego wzrostu PKB. Do rangi symbolu można więc podnieść fakt, że – według obecnych szacunków – to właśnie fundusze unijne mogą spowodować, że w naszym kraju utrzyma się dodatnie tempo wzrostu. Inwestycje publiczne współfinansowane z budżetu unijnego to również dziesiątki tysięcy miejsc pracy dla ludzi, którym mogłoby grozić bezrobocie. Ale przede wszystkim, lepsza infrastruktura to szansa na znaczącą poprawę długookresowych szans rozwojowych Polski.

Po trzecie, członkostwo w Unii daje naszemu krajowi większą stabilność finansową. Wstrząsy, które występują obecnie na globalnym rynku są potężne, a wiele krajów staje w obliczu realnej możliwości bankructwa. Kraje Unii Europejskiej znajdują się jednak w znacznie lepszym położeniu od innych, mogą bowiem w sytuacji zagrożenia liczyć na awaryjne pożyczki nie tylko ze strony Międzynarodowego Funduszu Walutowego, ale również europejskich instytucji finansowych oraz na solidarne wsparcie ze strony całej Unii (w razie potrzeby Unia zbiera na rynku kapitał niezbędny dla krajów znajdujących się w sytuacji kryzysowej). Z pomocy takiej, jak do tej pory, skorzystały tylko Węgry i Łotwa. W przypadku naszego kraju nie było dotąd potrzeby sięgania po tak drastyczne środki i są powody, by przypuszczać, że w ogóle nie będzie to potrzebne. Jednak sama świadomość, że Polska w razie potrzeby może liczyć na wsparcie finansowe Unii daje nam dodatkową „polisę ubezpieczeniową”. Nawet jeśli nie będziemy musieli z niej korzystać, dobrze że taka możliwość istnieje.

Po czwarte, członkostwo w Unii umożliwia większy stopień koordynacji polityki gospodarczej i współpracy w zwalczaniu skutków kryzysu. Przykładem takich działań są ułatwienia w dostępie do funduszy europejskich, które mają pomóc w zwiększeniu skali inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych oraz zwiększone plany akcji kredytowej ze strony Europejskiego Banku Inwestycyjnego. W zależności od przebiegu kryzysu może się jednak okazać, że takich pól współpracy jest znacznie więcej.

Po piąte wreszcie, członkostwo w Unii skutecznie chroni nas przed największym chyba zagrożeniem, jakie pojawia się w czasie globalnego kryzysu – groźbą sięgnięcia przez głównych partnerów handlowych po narzędzia protekcyjnistyczne. Protekcyjnizm – który zazwyczaj ożywa właśnie w czasach kryzysowych – prowadzi zazwyczaj do wyścigu polegającego na wzajemnym ograniczaniu dostępu do własnego rynku (towarów, pracy, kapitału). Jeśli wszyscy wnoszą bariery i ograniczają dostęp do własnego rynku, kraj – który jako jedyny próbowałby nadal prowadzić politykę otwarcia i swobodnej wymiany – traciłby jeszcze więcej. Jest to więc polityka samobójcza, na której wszyscy tracą, ale jednocześnie polityka, w którą kolejne kraje są wciągane przez zachowania innych.

Na szczęście w Unii trudniej o taką grę niż gdziekolwiek indziej. W ciągu półwiecza integracji europejskiej zniesiono bariery celne i stworzono jednolity rynek, na którym nie ma ani możliwości blokowania importu z innych krajów Unii, ani swobodnego udzielania swoim producentom pomocy, by dać im przewagę nad innymi. Powstał wspólny rynek kapitału, na którym krajom członkowskim nie wolno ani prześladować inwestorów z innych krajów, ani wspierać inwestorów z własnego. Uczestniczymy wreszcie we wspólnym rynku pracy – ostatnie kraje muszą znieść wszelkie restrykcje w ciągu 2 lat – na którym nie można utrudniać zatrudnienia obywateli z innych krajów Unii. Pewne zagrożenie tendencjami protekcyjnymi oczywiście występuje, bowiem każde prawo można próbować obchodzić. Jednak jako członek Unii jesteśmy przed ta groźbą w ogromnym stopniu zabezpieczeni.

Można oczywiście zadać sobie pytanie, czy w pełni wykorzystaliśmy okres członkostwa w Unii po to, by dziś dobrze sobie radzić z kryzysem. Oczywiście, że wiele rzeczy można było zrobić lepiej. Przykładem może być euro, które mogłoby już obecnie zastąpić walutę krajową (tak jak stało się na Słowacji), eliminując z listy potencjalnych kłopotów problemy niestabilności kursu walutowego. Polska mogłaby być też lepiej przygotowana do absorpcji funduszy unijnych, a finanse publiczne mogłyby być bardziej odporne na wahania koniunktury, gdyby w okresie szybkiego rozwoju przeprowadzono głębsze reformy. Mimo wszystko należy jednak stwierdzić, że lata 2004–2008 oznaczały potężne wzmocnienie fundamentów rozwoju gospodarczego Polski, dzięki czemu możemy dziś łatwiej stawić czoła zjawiskom kryzysowym.

Podsumowanie

Wszystkie te czynniki dają powody, by sądzić, że Polska w Unii zniesie obecny kryzys lepiej, niż gdybyśmy byli poza nią. Obecny kryzys jest oczywiście ciężkim okresem dla wszystkich krajów, a silne związki gospodarcze i finansowe Polski z globalną i europejską gospodarką powodują, że nie mamy szansy uniknięcia poważnych kłopotów. Będąc poza Unią, musielibyśmy się jednak liczyć z co najmniej takim samym spowolnieniem gospodarczym (choć być może waga różnych czynników odpowiedzialnych za spowolnienie byłaby inna – mniej odczulibyśmy spadek eksportu i napływu inwestycji zagranicznych, bardziej – spadek konsumpcji i inwestycji krajowych). Bez wątpienia wyższa byłaby skala bezrobocia, a także znacznie większe ryzyko, że zawi-

rowania finansowe doprowadziłyby do załamania waluty i groźby bankructwa całego systemu bankowego (tak jak to się dzieje na Ukrainie). W razie poważnych kłopotów nie moglibyśmy też liczyć na ewentualną pomoc ze strony Unii, stanowiącą dodatkową „polisę ubezpieczeniową” chroniącą przed ryzykiem finansowego i gospodarczego załamania. A co równie ważne, mielibyśmy poważne powody do obaw, że sytuację gospodarczą mogą pogorszyć działania protekcjonistyczne hamujące nasz eksport.

Obecnie powszechne wśród ekonomistów i instytucji prognozujących rozwój gospodarki stają się oczekiwania, że w Europie tylko 3–4 kraje mają szansę uniknięcia w 2009 r. spadku PKB. Stale wymienia się w tej grupie Polskę. Na tle pozostałych krajów europejskich nasze wyniki w zakresie wzrostu gospodarczego są wciąż korzystne, choć oczywiście tempo wzrostu z okresu na okres spada. Mimo silnych związków finansowych z zagranicą, gospodarka polska należy do całkiem dobrze przygotowanych na kryzys, także z powodu stosunkowo niskiego stopnia nierównowagi wewnętrznej i zewnętrznej: zarówno nasz deficyt obrotów bieżących, jak i deficyt budżetowy należą do najniższych wśród nowych krajów członkowskich Unii, a obserwowane osłabienie waluty można w większej mierze przypisać rynkowej panice i spekulacji niż słabości makroekonomicznych fundamentów kraju.

Przede wszystkim należy jednak pamiętać, że obecne zjawiska kryzysowe mają charakter krótkoterminowy, natomiast największe korzyści z członkostwa w Unii realizują się w długim okresie. Po kryzysie, bez wątpienia ostrym, Polska na nowo odzyska wysoką dynamikę rozwoju gospodarczego. Silne związki gospodarcze z rynkiem zachodnioeuropejskim na krótką metę mogą dziś prowadzić do dalszego spowolnienia wzrostu. Jednak w dłuższej perspektywie – 3–5 lat – prowadzą do przyspieszenia rozwoju kraju i wzrostu dochodów mieszkańców.



Bibliografia

Ekspertyzy zlecone na potrzeby raportu

- Anioł W., *Spoleczeństwo polskie w latach 2004–2009. Postmodernizacyjne znaczenie członkostwa Polski w UE (wybrane aspekty społeczne)*, Warszawa 2008 r.
- Domański, Zakrzewski, Palinka Sp. Komandytowa, *Raport z badań nad funkcjonowaniem polskiego systemu oceny skutków regulacji analizowanego pod względem spełniania kryteriów prawidłowej Impact Assessment wypracowanych Unii Europejskiej*, Warszawa 2009 r.
- Ernst & Young Business Advisory Sp. z o.o. i Wspólnicy sp. k., *Analiza korzyści projektów infrastrukturalnych realizowanych w Polsce ze środków UE*, Warszawa 2008 r.
- Ernst & Young Business Advisory Sp. z o.o. i Wspólnicy sp. k., *Wpływ członkostwa Polski w UE na polski system podatkowy i konkurencyjność podatkową Polski*, Warszawa 2008 r.
- Grela M., *Pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej – ceny i inflacja*, Warszawa 2009 r.
- Grzelak A., *Bilans kosztów i korzyści pięciu lat członkostwa Polski w UE – Bezpieczeństwo wewnętrzne i przystąpienie do Schengen*, Warszawa 2008 r.
- Instytutem Badań nad Gospodarką Rynkową, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na sektor MSP*, Warszawa 2008 r.
- Jagielska M., *Ochrona konsumenta w Polsce – 5 lat członkostwa. Analiza stanu prawnego*, Warszawa 2008 r.
- Kaczmarczyk P., *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na procesy migracyjne i rynek pracy*, Warszawa 2008 r.
- Kozierkiewicz A., *Rynek wewnętrzny a ochrona zdrowia*, Warszawa 2008 r.
- Książek J., *Analiza wykorzystania środków z funduszy europejskich na realizację przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska*, Warszawa 2008 r.
- Kukier K., *Polska w ONZ – trendy i zmiany w kontekście pięciu lat członkostwa w UE*, Warszawa 2008 r.
- Kuzebski E., *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na sektor rybołówstwa*, Warszawa 2008 r.
- Mach B.W., *Bilans członkostwa w ocenach wybranych grup społecznych*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2008 r.

- Marciniak B., *Integracja Polski z UE jako miły krok w innowacyjną przyszłość*, Warszawa 2008 r.
- Mazińska-Szumski M., Wiśniewski J.C., *Bilans kosztów i korzyści pięciu lat członkostwa Polski w UE – Edukacja*, Warszawa 2008 r.
- Orłowski W.M., *Czy poza Unią łatwiej byłoby znieść kryzys?*, Warszawa 2009 r.
- Pełczyńska-Nałęcz, K., Kaczmarski M., *Polityka wschodnia UE i rola Polski w jej kształtowaniu po rozszerzeniu 2004 r.*, Warszawa 2008 r.
- Sanetra-Szeliga J., Etmanowicz A., *Bilans kosztów i korzyści pięciu lat członkostwa Polski w UE – Kultura, Polityka Audiowizualna i Turystyka Kulturalna*, Warszawa 2008 r.
- Świeboda P., *Polska polityka europejska w latach 2004–2009. Priorytety, interesy, strategiczne wybory i sposób realizacji*, Warszawa 2008 r.
- Urban R.J., *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na przetwórstwo rolno-spożywcze w Polsce*, Warszawa 2008 r.
- Wygnański J.J., *Dynamika aktywności obywatelskiej*, Warszawa 2008 r.
- Zagrajek P., *Korzyści i straty dla polskiego sektora transportu lotniczego wynikające z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2008 r.
- Żołnowski A., *Wpływ członkostwa Polski w UE na bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce*, Warszawa 2009 r.
- Żołnowski A., *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na podstawowe zmienne makroekonomiczne – efekty unijne oraz kanały dyfuzji*, Warszawa 2009 r.

Publikacje książkowe

- Ambroziak A.A., *Funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych w Polsce w obliczu zmian warunków udzielania pomocy regionalnej*, [w:] *Gospodarka Polski w Unii Europejskiej w latach 2004–2006*, H. Bąk, G. Wojtkowska-Łodej (red.), Warszawa 2007 r.
- Banasiński C., *Ewolucja ustawodawstwa antymonopolowego w Polsce*, [w:] *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej*, C. Banasiński (red.), UOKiK, 2005 r.
- Banat M., Pałasz U., *Polska w Unii Europejskiej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2006”, PISM, Warszawa 2006 r.
- Banat-Adamiuk M., *Aktywność Polski w Unii Europejskiej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2007”, PISM, Warszawa 2007 r.
- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja Europejska*, Warszawa 2007 r.
- Bieliński J., Bober M., Sarzalska M., Zawistowski J., *Aktywne polityki na elastycznym rynku pracy*, [w:] *Zatrudnienie w Polsce 2007. Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, M. Bukowski (red.), Warszawa 2007 r.

- Ciechanek A., Czyż P., Klimczak T., Kowalczyk A., Pylak K., *Poziom absorpcji przez małe i średnie przedsiębiorstwa środków w ramach sektorowego programu operacyjnego wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004–2006*, Warszawa 2007 r.
- Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa 2007 r.
- Dutkowski M., *Typologia polskich regionów*, [w:] J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001 r.
- Dzun W., Józwiak W., *Gospodarstwa rolne w Polsce przed i po wejściu do UE*, [w:] *Dziś i jutro gospodarstw rolnych w krajach Centralnej i Wschodniej Europy*, T. Czekaj, Z. Mirkowska, J. Sobierajewska (red.), Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2008 r.
- Fihel A., Kaczmarczyk P., Mackiewicz P., Okólski M., *Poland – a country study*, [w:] *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements*, H. Bruecker (red.), Warszawa 2009 r.
- Gajewski J., *Polityka Polski wobec regionu Środkowoeuropejskiego*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2005”, Akademia Dyplomatyczna MSZ, Warszawa 2005 r.
- Goetz K.H., Zubek R., *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Sprawne Państwo, Program Ernst&Young, Warszawa 2005 r.
- Gontarz J. (red.), *Dobre praktyki SPO RZL, Projekty nakierowane na doskonalenie umiejętności pracowników i menedżerów firm, dofinansowane w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, lata 2004–2006*, PARP, Warszawa 2008 r.
- Gorzela G., Olechnicka A., *Innowacyjny potencjał polskich regionów*, [w:] *Wiedza a wzrost gospodarczy*, L. Zienkowski (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003 r.
- Haliżak E. (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2004 r.
- Hryszko K., Kuzebski E., Seremak-Bulge J., *Rozwój rynku rybnego i zmiany jego funkcjonowania w latach 1990–2007*, IERiGŻ, Warszawa 2008 r.
- Hykawy R., Jatczak M., Wiśniewski J. (red.), *Cztery lata członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Bilans kosztów i korzyści społeczno-gospodarczych*, Warszawa 2008 r.
- Jabłońska D., *Wpływ funduszy strukturalnych na rozwój polskich firm (prezentacja)*, PARP, Warszawa 2009 r.
- Jesień L. *Polityka Polski w Unii Europejskiej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” PISM, 2008 r.
- Jurkowlaniec Z. (red.), *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003 r.
- Kaczmarczyk P. (red.), *Współczesne migracje zagraniczne Polaków. Aspekty lokalne i regionalne*, Ośrodek Badań nad Migracjami UE, Warszawa 2008 r.

- Kędzior J., *Doświadczenia we wdrażaniu dyrektyw podatkowych*, [w:] *Koordinacja czy harmonizacja – przyszłość podatków w UE*, NK 2008, PFSL, Gdańsk 2008 r.
- Krzyżanowska Z., *Analiza skutków Agendy 2000 na rynku mleka w Polsce*, FAPA, Warszawa 2000 r.
- Kupiecki R., *Główne aspekty polityki bezpieczeństwa Polski*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” PISM, 2006 r.
- Kurpas S., Grøn C., Kaczyński P.M., *The European Commission after Enlargement: Does More Add Up to Less?*, Special Report, Centre for European Policy Studies, Brussels, luty 2008 r.
- Litwiński J., *Działalność polskich portów lotniczych w 2006 r.*, Ośrodek Informacji Naukowej, Technicznej i Ekonomicznej, Urząd Lotnictwa Cywilnego.
- Litwiński J., *Linie lotnicze świata w 2007 r.*, Ośrodek Informacji Naukowej, Technicznej i Ekonomicznej, Urząd Lotnictwa Cywilnego.
- Madej M., *Polityka bezpieczeństwa Polski (wymiar polityczno-wojskowy)*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” PISM, 2008 r.
- Naurin D., Wallace H. (eds.), *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, Londyn 2008 r.
- Orłowski W.M., *Propozycja metodologii oceny skutków regulacji z 2001 r.*, [w:] *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, W. Springer, W. Rogowski (red.), Warszawa 2007 r.
- Otto J., Stanisławski R., Maciaszczyk A. (red.), *Innowacyjność jako czynnik podnoszenia konkurencyjności przedsiębiorstw i regionów na jednolitym rynku europejskim*, Łódź 2007 r.
- Pietras J., *Przyszłość budżetu UE. W poszukiwaniu spójności celów, polityk i finansów unijnych*, Warszawa 2008 r.
- Pietras M. (red.), *Oblicza procesów globalizacji*, Wyd. UMCS, Lublin 2002 r.
- Rokicki B., *Teoria ekonomii a założenia i realizacja działań prowadzonych w ramach polityki spójności Unii Europejskiej. Proponowane kierunki przyszłych reform*, [w:] *Przyszłość polityki spójności a przegląd budżetu Unii Europejskiej w latach 2008–2009. Materiał do dyskusji*, J. Ryba (red.), Warszawa 2006 r.
- Rychłowski B., *Globalizacja – jej istota i kierunki rozwoju*, [w:] *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji*, E. Halizak, R. Kuźniar (red.), Warszawa 2003 r.
- Siemaszko A., *Europejska Przestrzeń Badawcza – szanse i zagrożenia dla Polski*, [w:] *Zielona Księga PFSL. Polska wobec redefinicji Strategii Lizbońskiej*, Warszawa–Gdańsk 2005 r.
- Skotnicka-Illasiewicz E. (red.), *Społeczny bilans korzyści i kosztów członkostwa*, Warszawa 2003 r.
- Sosnowska A., Łobejko S., *Małe i średnie polskie przedsiębiorstwa w warunkach konkurencji: pozytyw i trudności w rozwoju*, PARP, Warszawa 2006 r.
- Szeptycki A., *Stosunki Polski z Ukrainą*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2006”, PISM, Warszawa 2006 r.

- Szpunar M., *Polski system prawny w perspektywie członkostwa w UE – straty i korzyści*, [w:] *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport z badań*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003 r.
- Tokarski S., Mayhew A., *Impact Assessment and European Integration Policy*, Sussex European Institute, Warszawa 2000 r.
- Wegrich K., *The Administrative Burden Reduction Policy Boom In Europe. Accelerated policy learning, blind copying or bureaucratic politics?*
- Wieruszewska M. (red.), *Tu i tam. Migracje z polskich wsi za granicę*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2007 r.
- Wiewiórowski W.R., *System Informacyjny Schengen i System Informacji Wizowej*, WPIA Uniwersytet Gdański 2007 (wersja z 21 grudnia 2007 r.).
- Zielonka J., *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, PISM, Warszawa 2007 r.
- Ziółkowski M., *Polityka bezpieczeństwa Polski*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” PISM, 2007 r.
- Zubek R., *Analiza polskie praktyki oceny skutków regulacji w latach 2001–2005*, [w:] *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, W. Springer, W. Rogowski (red.), Warszawa 2007 r.
- Zubek R., *Ocena skutków regulacji jako instrument poprawy jakości prawa. Analiza polskich doświadczeń na tle najlepszych praktyk międzynarodowych*, Warszawa 2004 r.

Publikacje prasowe

- Almost 70 000 Poles to return home within a year, survey shows*, „The Irish Independent”, 8 grudnia 2008 r.
- Anusz J., *Bank Światowy ocenia gospodarki*, „Rzeczpospolita”, 11 września 2008 r.
- Aż 75% polskich firm nie korzysta z prawników*, sondaż „Gazety Prawnej”, Wolters Kluwer i PBS DGA, „Gazeta Prawna”, 25 marca 2008 r.
- Bartman K., *Trzy pytania do Andrzeja Bliklego. Z małych firm rząd musi zdjąć rozbudowaną sprawozdawczość*, „Gazeta Prawna”, 3 lutego 2009 r.
- Barysch K., *Enlargement two years on: Economic success or political failure?*, Centre for European Reform, Briefing paper for the Confederation of Danish Industries and the Central Organization of Industrial Employees in Denmark, kwiecień 2006 r.
- Better Regulation – a European success story*, Press Release, Brussels, 28 stycznia 2009 r.
- Biedrzycki J., Kozak M., *Stan obecny i przyszłość elektroenergetyki w UE – wnioski dla Polski*, „Biuletyn URE” 2003 r., nr 6.
- Bielecki J., *Będziemy bogaci jak Niemcy w 2063 roku*, „Dziennik”, 18 grudnia 2008 r.

- Bieńkowska: *na kryzys fundusze*, Polska Agencja Prasowa, 29 grudnia 2008 r.
- Burak A., *LOT i British Airways tracą pasażerów*, „Rzeczpospolita”, 28 stycznia 2006 r.
- Cheer up*, „The Economist”, 11 maja 2006 r.
- Ciemna strona internetowego biznesu*, „Rzeczpospolita”, 11 lutego 2006 r.
- Cieślak-Wróblewska A., *Coraz mniejsze wydatki na innowacyjność*, „Rzeczpospolita”, 11 marca 2008 r.
- Czy niemieckie kasy chorych próbują naciągnąć NFZ?*, „Dziennik Zachodni”, 9 października 2006 r.
- Dangerfield M., *The Visegrad Group in the Expanded European Union: From Preaccession to Postaccession Cooperation*, „East European Politics and societies”, vol. 22, No. 3.
- Dlaczego Polki wciąż nie rodzą po ludzku, „Dziennik”, 25 września 2008 r.
- Dobroczyńska A., *Pierwszy rok stosowania Dyrektyw 2003/54/WE i 2003/55/WE w ocenie Komisji*, „Biuletyn URE” 2006 r., nr 1.
- Done K., *No-frills airlines had „little impact on growth”*, „Financial Times”, listopad 2006 r.
- Done K., *Polish low-cost airline set to expand into UK and Irish markets*, „Financial Times”, 8 grudnia 2005 r.
- Dwa miliony ludzi bez pracy? Może być gorzej*, „Dziennik”, 3 lutego 2009 r.
- Dzwon na 112. Znajdą cię*, „Gazeta Wyborcza”, 4 czerwca 2008 r.
- Elektrownia Turów SA: „Czarny trójkąt” staje się zielony*, „Rzeczpospolita” 2000 r., nr 86 (5556), dodatek reklamowy „Energia XXII – Ciepło, Elektroenergetyka, Gaz”.
- Fedak: Bezrobocie może wzrosnąć o dwa procent*, „Gazeta Prawna”, 8 stycznia 2009 r.
- Firmy transportowe tracą dziennie 2 mln zł na granicy*, „Gazeta Prawna”, pobrano 15 października 2008 r.
- Flights in Europe surge to all-time high in 2007 and forecast to grow steadily in 2008*, Press release – Eurocontrol, styczeń 2008 r.
- Flying lessons*, „The Economist”, 19 lipca 2008 r.
- Free movement of workers is good for Europe’s economy*, Europa RAPID, Press release, 18 listopada 2008 r.
- Gawrychowski M., *40 mld zł dotacji mniej przez silną polską walutę*, „Gazeta Prawna”, nr 154, 7 sierpnia 2008 r.
- Gomzar B., *Książę na kościach*, „NIE” 2006 r., nr 25.
- Gospodarowicz M., Kołodziejczyk D., Wasilewski A., *Uwarunkowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw na obszarach wiejskich*, IGRiGŻ, PIB, nr 92, Warszawa 2008 r.
- Grzyb R., *Firmy transportowe tracą dziennie 2 mln zł na granicy*, „Gazeta Prawna”, 9 kwietnia 2008 r.
- Hryszko K., *Rynek Ryb*, „Rynek Ryb. Stan i Perspektywy” 2008 r., nr 5.
- Janiszewska Z., *Odbiorca w centrum uwagi – (nie)oczekiwana zamiana miejsc*, „Biuletyn URE” 2008 r., nr 6.
- Janiszewska Z., *Zmień sprzedawcę energii*, „Nowy Przemysł”, listopad 2005 r.
- Jankowak J., *Co dalej z kursem złotego?*, „Rzeczpospolita”, 29 grudnia 2008 r., <http://www.rp.pl>.
- Juchniewicz L., *Regulacja polskiej energetyki*, „Biuletyn URE” 1999 r., nr 6.

- Kanada zniosła nam wiz, ale tylko dla wybranych*, „Dziennik”, <http://www.dziennik.pl>.
- Kapuściński R., *Wywiad*, „Gazeta Wyborcza”, 24–25 czerwca 2006 r.
- Kumoch J., *Pensje Polaków podzieliła przepaść*, „Dziennik”, 22 października 2008 r.
- Kwiecień M., *Strategia urynkowienia gazownictwa – trzy lata później*, <http://www.ure.gov.pl>.
- Largesse while it lasts*, „The Economist”, 29 maja 2008 r.
- Lekarze zarabiają nawet 30 tysięcy*, „Dziennik”, 12 sierpnia 2008 r.
- Liczba Polaków kupujących w sieci przez rok wzrosła o milion*, „Rzeczpospolita”, 14 marca 2008 r.
- Mandelson hits strikers with „xenophobia” jibe*, „The Times”, 3 lutego 2009 r.
- Mapa drogowa uwolnienia cen dla wszystkich odbiorców energii elektrycznej*, „Biuletyn URE” 2008 r., nr 2.
- Marciniak B., *Zamierzenia i realia cz. II.*, „Wiadomości Rybackie” 2008 r., nr 9–10.
- Markowski M., *MEN: Eurosieroctwo? Taki sam problem mają dzieci marynarzy*, „Gazeta Wyborcza”, 6 listopada 2008 r.
- Mężczyzna wybudził się ze śpiączki po 19 latach*, „Gazeta Wyborcza”, 1 czerwca 2007 r.
- Miliony euro zmieniają Śląsk*, „Gazeta Wyborcza Katowice”, 1 maja 2007 r.
- Nach Polen hinüberschlendern*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, <http://www.faz.net>.
- Negocjacje stają się coraz bardziej elastyczne*, „Rzeczpospolita”, 5 września 2008 r.
- Otto P., *Loty do Anglii zdrożeją o 30 proc.*, „Gazeta Prawa”, 29 września 2008 r.
- Pacjent nie będzie musiał mieć zgody NFZ na zabieg za granicą*, „Gazeta Prawna”, 15 lipca 2008 r.
- Pawlak J., *Rynek maszyn rolniczych*, [w:] *Rynek środków produkcji i usług dla rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa, wrzesień 2008 r.
- Po wejściu Polski do Schengen wzrosła skuteczność ochrony granic*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl>.
- Poles go back but the Brits pay the price*, „Daily News”, 13 stycznia 2009 r.
- Polki rodzą u Niemców; Niemcy chcą pieniędzy od polskiego NFZ*, „Gazeta Wyborcza”, 9 listopada 2007 r.
- Półowa Polaków uważa okres po 1989 r. za najlepszy w XX wieku*, Polska Agencja Prasowa, 5 listopada 2008 r.
- Ponad połowa Polaków uważa wejście do strefy Schengen za korzystne*, EuroPAP, 18 grudnia 2008 r.
- Populist defeated In a Swiss EU labour poll*, Euractiv, 9 lutego 2009 r.
- Prawie 100-proc. wykorzystanie funduszy strukturalnych 2004–2006 w Polsce*, <http://www.ukie.gov.pl>.
- Rajski odpoczynek pod unijną kontrolą*, „Rzeczpospolita”, 5 stycznia 2008 r.
- Raport MSWiA: po wejściu Polski do Schengen – wzrost skuteczności ochrony granic*, EuroPAP, 14 grudnia 2008 r.
- Sanderski A., Seklecki P. *Stan obecny i przyszłość sektora gazowego w UE – wnioski dla Polski*, „Biuletyn URE” 2003, nr 6.
- Second Thoughts*, „The Economist”, 26 sierpnia 2006 r.
- Seremak-Bulge J., *Było źle i nie będzie lepiej*, postalspozywczy.pl, 12 stycznia 2009 r.
- Starter-Smith Ch., *Ryanair cuts 11 routes to Poland*, „Daily Telegraph”, luty 2009 r.

- Szkoda, że wyjeżdżają, ale emigracja to jest także pozytywne zjawisko* (zapis debaty „The Wall Street Journal Polska” i TP), „Dziennik”, 6 listopada 2007 r.
- Tallberg J., *Bargaining Power in the European Council*, „Journal of Common Market Studies” 2008 r., Volume 46, Number 3.
- They come over here and fix our teeth: foreign workers help to ease dentist crisis*, „The Independent”, 24 sierpnia 2006 r.
- Tides turn as Poles end great migration*, „The Times”, 16 lutego 2008 r.
- Truszczyński J., *Wyniki negocjacji akcesyjnych w obszarach energii i ochrony środowiska*, „Rzeczpospolita” 2003 r., nr 60 (6440), dodatek reklamowy „Ochrona środowiska XVI”.
- Trzeciak M., *Projektowane regulacje prawne zagrożeniem dla ochrony przyrody*, „Przyroda Polska” 2005 r., nr 2.
- Turystyka zdrowotna kwitnie*, „Dziennik Polski”, 19 czerwca 2007 r.
- Umowy last minute nie ograniczają praw turystów*, „Gazeta Prawna”, 26 maja 2008 r.
- Unia wspiera polskie szpitale*, „Gazeta Prawna”, 8 kwietnia 2008 r.
- Unijny program „Bezpieczny Internet” rusza od nowego roku*, EuroPAP, 11 grudnia 2008 r.
- UOKIK: Informacje o 53 niebezpiecznych produktach w Rapex*, „Puls Biznesu”, 8 maja 2008 r.
- W ligach żużlowych sportowcy bez ograniczeń*, <http://www.sport.pl>.
- W Schengen nam bezpieczniej*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl>.
- W szpitalach niepewność*, „Rzeczpospolita”, 27 grudnia 2007 r.
- Więcej medykamentów na liście leków refundowanych*, „Polska The Times”, 17 czerwca 2008 r.
- Wirus ptasiej grypy już w Polsce*, „Gazeta Wyborcza”, 6 marca 2006 r.
- Walewska D., *Polska i Chiny: dwie wyspy, a wokół kryzys*, „Rzeczpospolita”, 16 stycznia 2009 r.
- Woźniak A., *Inwestycje w strefach będą o połowę mniejsze*, „Rzeczpospolita”, 9 stycznia 2009 r.
- Otto P., *Loty do Anglii zdrożeją o 30 proc.*, „Gazeta Prawa”, 29 września 2008 r.
- Resort nauki zapowiada zmiany na politechnikach*, „Gazeta Prawna”, 27 października 2008 r.
- Starter-Smith Ch., *Ryanair cuts 11 routes to Poland*, „Daily Telegraph”, luty 2009 r.
- Świeżak P., *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Bilans funkcjonowania na przykładzie Ukrainy*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, nr 3–4.
- The ideal international summit is a dinner party with a waiting list*, „The Economist”, 5 lipca 2008 r., <http://www.economist.com>.

Akty prawne

- Decyzja Komisji Europejskiej nr C(2004)248 z 5 lutego 2004 r. określająca zasady zarządzania i monitorowania środków Funduszu Schengen, poprawiona przez decyzję C(2006)684 oraz decyzję C(2007)494.

- Decyzja nr 574/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 maja 2007 r. ustanawiająca Fundusz Granic Zewnętrznych na lata 2007–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” (Dz.Urz. UE 2007 L 144/22).
- Dyrektywa Rady 90/377/EWG z 29 czerwca 1990 r. dotycząca wspólnotowej procedury w celu poprawy przejrzystości cen gazu i energii elektrycznej dla końcowych odbiorców przemysłowych.
- Dyrektywa Rady 98/93/WE z 14 grudnia 1998 r. zmieniająca dyrektywę 68/414/EWG nakładającą na Państwa Członkowskie EWG obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów surowej ropy naftowej i/lub produktów ropopochodnych.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG (Dz.Urz. WE 2001 L 106/1 ze zm.).
- Dyrektywa Rady 2002/53/WE z 13 czerwca 2002 r. w sprawie Wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych (Dz.Urz. WE 2002 L 193/1 ze zm.).
- Dyrektywa 2003/8/WE z 27 stycznia 2003 r. w celu usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimalnych wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w sporach o tym charakterze (Dz.Urz. WE 2003 L 26/41).
- Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej.
- Dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego.
- Dyrektywa 2003/96/WE Rady UE z 27 października 2003 roku, w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej.
- Dyrektywa Rady 2004/67/WE z 26 kwietnia 2004 r. dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego.
- European Electronic Communications Regulation and Markets 2005 (11th report) [SEC(2006)193]*
- Health & Consumers Voice, Newsletter on food safety, health and consumer policy from the European Commission's Health and Consumer Protection DG*, styczeń 2007 r.
- Komisja Europejska, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, COM(2005)97.
- Komisja Europejska, *Raport dotyczący postępu Państw Członkowskich w notyfikacji krajowych aktów prawnych implementujących przepisy dyrektyw, lata 2004–2009*.
- Komisja Europejska, *Raport na temat stanu transpozycji dyrektyw Rynku Wewnętrznego (Internal Market Scoreboard), lata 2004–2009*.
- Komisja Europejska, *Rural Development in the European Union – Statistical and economic information. Report 2008*, Bruksela, grudzień 2008 r.

- Komisja Europejska, *Skutki swobodnego przepływu pracowników w kontekście rozszerzenia UE. Sprawozdanie z pierwszego etapu (od 1 stycznia 2007 do 30 grudnia 2008) funkcjonowania uzgodnień przejściowych określonych w Traktacie o przystąpieniu z 2007 r. oraz zgodnie z wymogami uzgodnień przejściowych określonych w Traktacie o przystąpieniu z 2003 r.*, Bruksela 2008 r.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Perspektywy rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu [SEC(2006) 1709] [SEC(2007)12].
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej na lata 2002–2006, COM(2002)208.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013, COM(2007)99.
- Komunikat Komisji Europejskiej, Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego, COM (2007) 502, 5 września 2007 r.
- Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji, *Odnowiona polityka turystyczna UE: Ku silniejszemu partnerstwu na rzecz turystyki europejskiej*, COM(2006) 134, Bruksela, 17 marca 2006 r.
- Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji dotyczący sprawozdania na temat europejskiej konkurencyjności w 2008 r.*, COM(2008) 774 wersja ostateczna, Bruksela, 28 listopada 2008 r.
- Komisja Wspólnot Europejskich, *Pięć lat rozszerzonej UE – Osiągnięcia i wyzwania gospodarcze*, COM(2009) 79 wersja ostateczna, Bruksela, 20 lutego 2009 r.
- Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398, rozdz. 5a).
- Rezolucja Rady z 16 listopada 2007 r. dotycząca europejskiego planu działań na rzecz kultury (Dz. Urz. UE 2007 C 287/1).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. WE 2001 L 12/1 ze zm.), zastępowane rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych, tzw. Rzym I (Dz. Urz. UE 2008 L 177/6).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego, tzw. Dublin II (Dz. Urz. UE 2003 L 50/1) (zmienione przez Dz. Urz. UE 2008 L 304/80).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 812/2004 z 26 kwietnia 2004 r. ustanawiające środki dotyczące przypadkowych odłowów waleni na łowiskach i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 88/98 (Dz. Urz. UE 2004 L 150/12 ze zm.).
- Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 z 20 grudnia 2006 r. o małym ruchu granicznym (Dz. Urz. UE 2006 L 405/1).
- Rozporządzenie (WE) nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lipca 2007 r. dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych, tzw. Rzym II (Dz. Urz. UE 2007 L 199/40).

- Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Postępy w tworzeniu wewnętrznego rynku gazu ziemnego i energii elektrycznej [SEK(2008)460].
- Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z funkcjonowania systemu wczesnego ostrzegania i reagowania (EWRS) działającego w ramach sieci nadzoru i kontroli epidemiologicznej chorób zakaźnych we Wspólnocie w latach 2004–2005 (Decyzja 2000/57/WE), KOM(2007)121.
- Sprawozdanie Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego z 2007 r., COM(2008)777 z 18 listopada 2008 r.
- Strategia wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004–2006, załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 30 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 176, poz. 1827).
- Szоста dyrektywa Rady 77/388/EWG z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (Dz.Urz. WE 1977 L 145/1 ze zm.) (uchylona przez dyrektywę Rady 2006/112/WE z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE 2006 L 347/1 ze zm.).
- Uchwała Rady Ministrów nr 233 z 29 grudnia 2006 r. w sprawie „Krajowego planu gospodarki odpadami 2010” (M.P. Nr 90, poz. 946).
- Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. Nr 54, poz. 348 ze zm.).
- Ustawa z 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie (Dz.U. Nr 41, poz. 271 ze zm.).
- Ustawa z 22 stycznia 2004 r. o organizacji rynku rybnego i pomocy finansowej w gospodarce rybnej (Dz.U. Nr 34, poz. 291 ze zm.).
- Ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535 ze zm.).
- Ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach wynikających z członkostwa Polski w UE (Dz.U. Nr 52, poz. 515 ze zm.).
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 96, poz. 959).
- Ustawa z 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki (Dz.U. Nr 238, poz. 2390).
- Ustawa z 29 lipca 2005 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz.U. Nr 179, poz. 1484).
- Ustawa z 23 czerwca 2006 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 133, poz. 935).
- Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. Nr 169, poz. 1199, ze zm.).
- Ustawa z 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz.U. Nr 52, poz. 343).

- Ustawa z 24 sierpnia 2007 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 176, poz. 1238).
- Ustawa z 4 marca 2008 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym (Dz.U. Nr 57, poz. 491).
- Zalecenie Komisji Europejskiej z 12 lipca 2004 r. w sprawie transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego do prawa krajowego, SEC(2004)918.

Dokumenty i materiały źródłowe

- Aktualizacja programu realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego*, Warszawa, 7 czerwca 2005 r.
- Aktualizacja programu wprowadzania konkurencyjnego rynku energii elektrycznej w Polsce*, Warszawa, 28 stycznia 2003 r.
- Analiza aplikacji wzornictwa przemysłowego w polskich przedsiębiorstwach*, raport przygotowany przez Instytut Wzornictwa Przemysłowego dla MG, Warszawa, grudzień 2007 r.
- Analiza rynku transportu lotniczego w Polsce w latach 2004–2006*, Urząd Lotnictwa Cywilnego, wrzesień 2008 r.
- Analiza wpływu wsparcia udzielonego w ramach Działania 3.4. Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004–2006 na wzrost konkurencyjności mikroprzedsiębiorstw*, Resource, Poznań 2007 r.
- Atrakcyjność inwestycyjna Europy 2007*, raport Ernst & Young, lipiec 2007 r.
- Badanie stanu przygotowania firm do działania na Jednolitym Rynku – CAPE 2004*, KIG, Warszawa 2004 r.
- Baltic Development Forum, *State of the Region Report*, 2008 r.
- Bank BGŻ, *Makrotrendy*, nr 2(36), 2008 r.
- Bartoszewicz W., Skalska T., *Zagraniczna turystyka przyjazdowa do Polski w 2007 roku*, Instytut Turystyki, Warszawa 2008 r.
- Barysch K., *Enlargement two years on: economic success or political failure?*, Centre for European Reform, kwiecień 2006 r.
- Berbeka K., *Analiza ekonomiczna Bałtyckiego Planu Działań*, Kraków 2008 r.
- Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, UKIE, Warszawa 2003 r.
- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa, Partnerstwo Inicjatyw Nowohuckich Nowa Huta – Nowa Szansa, budowa partnerstwa na rzecz rozwoju zainicjowana przez Dom Kultury im. C.K. Norwida w Krakowie – temat D, IW EQUAL, <http://www.bip.krakow.pl>.
- Bochińska B., *Design dla wszystkich i na co dzień – wysoka jakość życia mieszkańców i zrównoważony rozwój w regionie Morza Bałtyckiego dzięki stosowaniu współczesnego wzornictwa*, materiał przygotowany przez Instytut Wzornictwa Przemysłowego na prośbę UKIE, październik 2008 r.

- Budnik K., *Search Equilibrium with Migration; the Case of Poland*, Working Paper No. 44, National Bank of Poland, 2008 r.
- Budżet UE na 2008 rok*, <http://www.eurlex.europa.eu>.
- Budżet UE na 2009 rok*, <http://www.eurlex.europa.eu>.
- Budżet Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008 r.
- Bukalska P., *Nowa Grupa Wyszehradzka w nowej Unii Europejskiej-szanse i możliwości rozwoju*, „Punkt widzenia”, maj 2003 r., Ośrodek Studiów Wschodnich, <http://osw.waw.pl>.
- Byrt A., Wiśniewski J., *Perspektywy pogłębienia wymiaru społecznego integracji europejskiej w świetle badań opinii publicznej*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 17, luty 2007 r.
- Centrum Analiz Ekonomiczno-Społecznych, *Polska gospodarka – tendencje, oceny, prognozy*, Warszawa 2006 r.
- Czarny E., Śledziwska K., *Polski handel wewnątrzgałęziowy z Unią Europejską na początku XXI w.*, marzec 2008 r.
- Czy można promować Polskę przez wzornictwo?*, konferencja, Warszawa 2006 r.
- Czyżewski A.B. i inni, *Regionalne zróżnicowanie kapitału ludzkiego w Polsce*, Studia i Prace ZBSE, zeszyt 277, GUS, Warszawa 2001 r.
- Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, *Regulation and Business Advice*.
- Department of Work and Pensions, *The impact of free movement of workers from Central and Eastern Europe on the UK labour market*, Londyn 2006 r.
- DG ECFIN, *Interim Forecast*, styczeń 2009 r., <http://www.ec.europa.eu>.
- Doświadczenia społeczne dwóch lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, E. Skotnicka-Illasiewicz (red.), UKIE, Warszawa 2007 r.
- Drożdżikowska M., *Schengen z perspektywy polskich doświadczeń*, [w:] *Polska w strefie Schengen – refleksje po pierwszym roku członkostwa*, Raport MSWiA, Warszawa 2008 r.
- Działalność gospodarcza przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób (lata 1999–2006)*, GUS, Warszawa 2007 r.
- Działalność gospodarcza przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2007 r.*, GUS, Warszawa 2008 r.
- Działalność innowacyjna przedsiębiorstw przemysłowych w latach 2005–2007*, GUS, 2008 r.
- Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2007 r.*, GUS, Warszawa 2009 r.
- ECORYS Polska, *National Report on the Impact of the Socrates Programme in Poland, Final Version*, Warsaw, 13 listopada 2007 r.
- EU Budget 2007 Financial Report*, Komisja Europejska, 2008 r.
- Eurobarometer, *Attitudes of European citizens towards the environment, Results for Poland*, 2008
- European Central Bank, *EU banking structure*, październik 2008 r.
- European Central Bank, *The EU economy following the accession of the new member states*, „Monthly Bulletin”, maj 2004 r.

- European Commission, DG ECFIN, *Five years of an enlarged EU, Economic achievements and challenges*, „European Economy” 1/2009.
- European Innovation Scoreboard 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008.*
- European Police Office (Europol), *Annual Report 2004.*
- European Police Office (Europol), *Annual Report 2005.*
- European Police Office (Europol), *Annual Report 2006.*
- European Police Office (Europol), *Annual Report 2007.*
- Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2004 r.
- Europejski Fundusz Strukturalny, EQUAL, *W jednej drużynie*. Warszawa, październik 2007 r., <http://www.equal.org.pl>.
- Eurostat, *EU27 real agricultural income per worker down by 4.3%*, 18 grudnia 2008 r.
- Evaluating Integrated Impact Assessment, *Improving the Practice of Impact Assessment*, 6th Framework Programme, Project No. 028889, luty 2008 r.
- Fabrowska P., Mackiewicz M., Michorowska B., *Wpływ członkostwa Polski w UE na sektor MSP*, UKIE, Warszawa 2008 r.
- Five years of an enlarged EU. Economic achievements and challenges. European economy 1/2009 (provisional version)*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, styczeń 2009 r.
- Frazer H., Marlier E., *Tackling child poverty and promoting social inclusion of children in the EU*, CEPS/INSTEAD, wrzesień 2007 r.
- Fundacja Fundusz Współpracy, *Program Inicjatywy Wspólnotowej Equal*, <http://www.equal.org.pl>.
- Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, *10 lat Erasmusa w Polsce 1998–2008*, Warszawa 2008 r.
- Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, *Młodzież w działaniu. Raport 2007 r.*
- Global Perspectives, National Profiles – Poland*, 2009 r., IIC Partners, <http://www.iicpartners.com>.
- Globalizacja gospodarki – wybrane cechy procesu*, Ministerstwo Gospodarki (Departament Analiz i Prognoz), Warszawa, listopad 2007 r.
- Główny Inspektor Ochrony Środowiska, *Informacja w sprawie ustalenia przez Inspekcję Ochrony Środowiska stanu uregulowania formalnoprawnego w zakresie posiadania pozwoleń zintegrowanych przez prowadzących instalacje podlegające temu obowiązkowi (wg stanu na dzień 31 grudnia 2007 r.)*, Warszawa 2008 r.
- Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka mieszkaniowa w 2007 r.*, Warszawa 2008 r.
- Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2007*, Warszawa 2008 r.
- Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o sytuacji gospodarczo-społecznej kraju rok 2008*, Warszawa 2009 r.
- Główny Urząd Statystyczny, *Mały rocznik statystyczny Polski 2008*, Warszawa 2008 r.

- Główny Urząd Statystyczny, *Notatka informacyjna Wyniki badań GUS Ochrona środowiska 2008*, materiał na konferencję prasową z 23 grudnia 2008 r.
- Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona środowiska 2005*, Warszawa 2005 r.
- Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona środowiska 2006*, Warszawa 2006 r.
- Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona środowiska 2008*, Warszawa 2008 r.
- Głuszczyński D., *Rynkowe przeobrażenia wsi*, „Biuletyn Informacyjny”, Agencja Rynku Rolnego, nr 2 (200).
- Gniazdowski M., *Grupa Wyszehradzka a negocjacje Nowej Perspektywy Finansowej UE na lata 2007–2013*, Biuletyn nr 71 (316), PISM, 6 październik 2005 r.
- Goetz K.H., Zubek R., *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Sprawne Państwo, Program Ernst&Young, Warszawa 2005 r.
- Grodzka D., Zygierewicz A., *Innowacyjność polskiej gospodarki*, BAS Biuro Analiz Sejmowych, Indos nr 6(30), marzec 2008 r.
- GUS, *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 2008*, 2008 r.
- GUS, *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w I–III kwartale 2008 r.*, grudzień 2008 r., <http://www.stat.gov.pl>.
- Hagemann S., De Clerck-Sachsse J., *Old Rules, New Game. Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement*, Centre for European Policy Studies, Special Report, marzec 2007 r.
- Handel zagraniczny styczeń-grudzień 2005*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2006 r., <http://www.mg.gov.pl>.
- Hebda A., Hofman P., *Przygotowanie organów administracji publicznej do współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen – budowa Polskiego Komponentu SIS*, [w:] *Polska w strefie Schengen – refleksje po pierwszym roku członkostwa*, Raport MSWiA, Warszawa 2008 r.
- Hunya G., *How to assess the impact of FDI on an economy*, OECD, 27 lipca 2007 r.
- Iglicka K., *Unijny wymiar bezpieczeństwa z perspektywy migracji międzynarodowych i dylematów wielokulturowości*, „Centrum Stosunków Międzynarodowych. Raporty i analizy” 2004 r., nr 7.
- Igras J. (red.), *Ocena stanu zanieczyszczenia płytkich wód gruntowych, narażonych bezpośrednio na zrzuty składników biogenych, w tym szczególnie z rolnictwa oraz możliwości potencjalnego wpływu zanieczyszczeń pochodzących z produkcji rolnej na środowisko, opracowanie wykonane na zlecenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi*, Puławy 2008 r.
- Informacja dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec–grudzień 2005 roku (podczas prezydentury brytyjskiej)*, przygotowana w realizacji art. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 31 stycznia 2006 r.

- Informacja dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec–grudzień 2007 roku (podczas prezydencji portugalskiej) przygotowana w realizacji art. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 5 lutego 2008 r.*
- Informacja dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec–grudzień 2008 roku (podczas prezydencji francuskiej) przygotowana w realizacji art. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, dokument przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów 20 stycznia 2009 r.*
- Informacja dotycząca działań Departamentu Polityki Handlowej z zakresu unijnej polityki handlowej oraz istotnych dla Polski decyzji podejmowanych w tym zakresie na forum UE, po akcesji do UE, niepublikowane opracowanie Ministerstwa Gospodarki (DPH), 8 stycznia 2009 r.*
- Informacja miesięczna na temat stanu realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004–2006, stan na 31 stycznia 2008 r., MRR, Warszawa 2008 r.*
- Informacja na temat bilansu kosztów i korzyści związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej od 1 maja 2004 r. do 1 maja 2006 r. w obszarach edukacji i nauki, Ministerstwo Edukacji i Nauki, Warszawa 2006 r.*
- Informacja na temat udziału Polski w 7. Programie Ramowym Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (dane za lata 2007–2008), MNiSW, Warszawa 2008 r.*
- Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2004 roku przedstawiona przez ministra spraw zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza na posiedzeniu Sejmu w dniu 21 stycznia 2004 r., „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2005”, Akademia Dyplomatyczna MSZ, Warszawa 2005 r.*
- Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2005 roku przedstawiona przez ministra spraw zagranicznych Adama Daniela Rotfelda na posiedzeniu Sejmu w dniu 21 stycznia 2005 r., „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2006”, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2006 r.*
- Informacje o polskim i europejskim rynku ZP w 2009, 2008, 2007, 2006, 2005, 2004 r., UZP, Warszawa 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 r.*
- Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu tworzenia obowiązkowych zapasów paliw w Polsce w latach 1998–2002 i jego modyfikacji, Warszawa, styczeń 2004 r.*
- Instytut Turystyki, *Charakterystyka przyjazdów do Polski w 2007 roku*, <http://www.intur.com.pl>.
- Instytut Turystyki, *Krajowy Ruch Turystyczny*, <http://www.intur.com.pl/ruch.htm>.
- Instytut Turystyki, *Zagranicznie wyjazdy polskich turystów według odwiedzanych krajów*, <http://www.intur.com.pl/wyjazdy.htm>.
- Instytutu Turystyki, *Przyjazdy do Polski w roku 1999–2007*, <http://www.intur.com.pl>.

- Jabłońska D., *Finansowanie przedsięwzięć innowacyjnych ze środków pomocowych UE*, Warszawa, listopad 2008 r.
- Jurkowlanec Z. (red.), *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Raport z badań, Warszawa, kwiecień 2003 r.
- Kalinowski T. (red.), *Delokalizacja w rozszerzonej Unii Europejskiej. Perspektywa wybranych państw UE. Wnioski dla Polski*, UKIE, Departament Analiz i Strategii, Warszawa 2006 r.
- Kałużyńska M., *Jakiej strategii potrzebuje region Morza Bałtyckiego?*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 19, Warszawa 2008 r.
- Kawecka-Wyrzykowska E., *Evolving pattern of intra-industry trade specialization of the new Member States (NMS) of the EU: role of foreign direct investments – the case of automotive industry*, Konferencja 5 years of enlargement, a positive sum game, Bruksela, listopad 2008 r.
- Kaźmierczak J., *Innowacyjność: uwarunkowania i perspektywy w warunkach polskich*, Katedra Podstaw Systemów Technicznych, Wydział Organizacji i Zarządzania Politechniki Śląskiej, 2008 r.
- Key figures on European business with a special feature on the factors of business success*, EC 2008
- Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, sierpień 2006 r.
- Kierzeńkowski R., *The challenge of rapidly improving transport infrastructure in Poland*, OECD Economics Department Working Papers No. 640, 29 września 2008 r.
- Komisja Europejska, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, COM (2005) 97.
- Komisja Europejska, DG Budżet, <http://www.eur-lex.europa.eu>.
- Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej, *Prawa konsumenta – Jak Unia Europejska chroni interesy swoich obywateli*, luty 2007 r.
- Komisja Europejska. Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów, *Ochrona konsumentów w Unii Europejskiej – Dziesięć podstawowych zasad*, Bruksela 2007 r.
- Komornicki T., *Wpływ członkostwa Polski w UE na rozwój infrastruktury transportowej w Polsce – aktualizacja i rozwinięcie ekspertyzy dot. 4 lat członkostwa Polski w UE*, ekspertyza na zlecenie UKIE, grudzień 2008 r.
- Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003 r.
- Krajowy Program Reform na lata 2005–2008*.
- Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*.
- Krystek S., *Działania w zakresie budowy, wymiany i modernizacji urządzeń elektrowni dla pokrycia zapotrzebowania na energię elektryczną i ciepło oraz realizacja wytycznych UE w zakresie ochrony środowiska*, materiały konferencyjne Izby Gospodarczej Energetyki i Ochrony Środowiska, 28 listopada 2005 r., <http://www.igeos.pl>.

- Kutin B., *Consumer protection in an enlarged Europe*, „Consumer Policy Review”, 9/10. 2005 r., Vol. 15, No 5.
- Kwieciński J. (red.), *Zdefiniowanie pojęcia delokalizacji oraz określenie sposobów badania projektów pod kątem eliminowania przypadków delokalizacji, ze szczególnym uwzględnieniem projektów realizowanych w ramach działania 4.5 Wsparcie inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka*, ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez Europejskie Centrum Przedsiębiorczości, Warszawa, maj 2008 r.
- Low-Cost Carrier Market Update*, Eurocontrol, lipiec 2007 r.
- Majewski E., *Znaczenie płatności bezpośrednich dla małych gospodarstw w Polsce*, prezentacja w ramach seminarium „Rola i przyszłość małych gospodarstw w Polsce i UE”, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, styczeń 2008 r.
- Makarova S., Haremza W., *Ocena inflacji bazowej dla roku 2004*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2004 r.
- Mandelkern Group on Better Regulation*, Final Report, 13 listopad 2001 r.
- Migracje pracowników – szansa czy zagrożenie? Badania – edycja 2008 r.*, Raport KPMG, Warszawa 2008 r.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej, *Rezultaty projektów finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej wdrażanych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej w latach 2005–2008*.
- Ministerstwo Gospodarki, *Polska 2008 – raport o stanie handlu zagranicznego*, Warszawa 2008 r.
- Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, *Polska – Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006. Strategia wykorzystania Funduszu Spójności*, Warszawa, grudzień 2003 r.
- Ministerstwo Gospodarki, *Program reformy regulacji*, czerwiec 2006 r.
- Ministerstwo Gospodarki, *Wpływ na polską gospodarkę wejścia do strefy Schengen*, 24 grudnia 2008 r.
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Departament Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Punkt Kontaktowy ds. Kultury, *Kultura 2000. Album projektów zrealizowanych z udziałem Polski w latach 2001–2006*.
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Możliwość finansowania kultury z funduszy europejskich w latach 2007–2013*, <http://www.mkidn.gov.pl>.
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Pieniądze dla kultury*, <http://www.mkidn.gov.pl>.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja w sprawie zatrudnienia obywateli polskich w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii oraz obywateli państw EOG w Polsce*, listopad 2008 r.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009–2011*, Warszawa 2008 r.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy plan działań na rzecz zatrudnienia na lata 2009–2011*, Warszawa 2009 r.

- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Fundusze unijne wspierają rozwój turystyki*, <http://www.mrr.gov.pl>.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami UE oraz wpływ funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004–2007*, Warszawa 2008 r.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Oddziaływanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na gospodarkę Polski w okresie 2004 – I połowa 2007*, Warszawa, luty 2008 r.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013. Wersja zaakceptowana przez Komisję Europejską 5 grudnia 2007 r.*
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Warszawa, 2 października 2007 r.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Raport końcowy z badania na temat „Wpływ interwencji z funduszy strukturalnych UE na zatrudnienie”*, Warszawa 2007 r.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Sektorowy Program Operacyjny Transport na lata 2004–2006. Wersja z dnia 21 maja 2007 r.*
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i funduszy spójności w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013*, Warszawa 2008 r.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *ZPORR 2004–2006 projekty dla rozwoju regionów*, Warszawa 2006 r.
- Ministerstwo Sportu i Turystyki, Departament Turystyki, *Raport o stanie gospodarki turystycznej w latach 2004–2006*, Warszawa, lipiec 2008 r.
- Ministerstwo Sportu i Turystyki, *Miejsce turystyki w gospodarce narodowej Polski w latach 2004–2007*, <http://www.dms.msport.gov.pl>.
- Ministerstwo Sportu i Turystyki, *Sport w UE*, <http://www.msport.gov.pl>.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Polska w strefie Schengen – refleksje w pierwszym roku członkostwa*, Warszawa 2008 r.
- Ministerstwo Środowiska, *Baza Projektów Funduszu Spójności*, <http://www.ekoportal.pl>.
- Ministerstwo Środowiska, *Finansowanie ochrony środowiska z funduszy europejskich w Polsce w latach 2004–2006*, <http://www.ekoportal.pl>.
- Ministerstwo Środowiska, *Program wdrażania dla Dyrektywy Rady 1996/61/WE w sprawie zintegrowanego zapobiegania i ograniczania zanieczyszczeń*, Warszawa 2001 r.
- Ministerstwo Środowiska, *Sprawozdanie z realizacji krajowego planu gospodarki odpadami za okres od dnia 30 października 2004 r. do dnia 31 grudnia 2006 r.*, Warszawa 2007 r.
- Ministerstwo Środowiska, *Sukces działania 2.4. Wsparcie dla przedsięwzięć w zakresie dostosowania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004–2006”*, <http://www.ekoportal.pl>.

- Misiąg W., Tomalak M., *Wpływ wydatków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na stan finansów publicznych w latach 2004–2007, aktualizacja, ekspertyza IBnGR na zlecenie MRR, Warszawa 2008 r.*
- Narojek M., *Polska w UE – korzyści w walce z terroryzmem*, opracowanie dostępne na stronie <http://www.terroryzm.com>.
- NBP, *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2005 r.*, Warszawa, listopad 2006 r.
- NBP, *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2007 r.*, Warszawa, listopad 2008 r.
- NBP, *Rozwój systemu finansowego w Polsce w latach 2002–2003*, Warszawa, grudzień 2004 r.
- NBP, *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2003 r.*, Warszawa, grudzień 2004 r.
- NBP, *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2007 r.*, Warszawa, styczeń 2009 r.
- Ocena kondycji ekonomicznej sektora przedsiębiorstw niefinansowych w 2007 roku w świetle danych F-01/I-01*, NBP, Warszawa 2008 r.
- Ocena postępów Polski w zakresie spójności z Unią Europejską – raport 2007*, MRR, Warszawa 2007 r.
- Ocena rezultatów Działania 2.1 i 2.3 SPO WKP po 18 miesiącach. Wyniki po trzech rundach badań*, PARP, Warszawa, kwiecień 2008 r.
- Oczekiwania Polaków dotyczące cen po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, IPSOS, marzec 2004 r.
- Oddziaływanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na gospodarkę Polski w okresie 2004 – I połowa 2007*, MRR, Warszawa, luty 2008 r.
- Oddziaływanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na gospodarkę Polski w okresie 2004 – I połowa 2007 r.*, prezentacja, MRR, Warszawa 2008 r.
- Odpowiedź na interpelację poselską nr 1834 z 29 kwietnia 2008 r., <http://www.sejm.gov.pl>.
- Odpowiedź na interpelację poselską nr 2332 z 20 maja 2008 r. w sprawie ruchu granicznego między Polską a Ukrainą po wstąpieniu Polski do strefy Schengen, <http://www.sejm.gov.pl>.
- Odpowiedź na interpelację poselską nr 350 z 28 stycznia 2008 r., <http://www.sejm.gov.pl>.
- Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów na zapytanie nr 1258 w sprawie wysłania polskiej misji politycznej do Serbii*, Warszawa, 16 kwietnia 2008 r., <http://orka2.sejm.gov.pl>.
- Ogólnopolski Kwestionariusz Dóbr i Usług Acxiom.
- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, *Polska. Od transformacji po nowe wyzwania w sferze regulacji*, Warszawa 2002 r.
- Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, „Biuletyn Migracyjny”, luty 2006 r.
- Piasecki B., Rogut A., Smallbone D., *Wpływ integracji Polski z Unii Europejską na sektor MSP*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2000 r.
- Pierwszy rok członkostwa Polski w Unii Europejskiej w ocenie społecznej*, red. E. Skotnicka-Illasiewicz, UKIE, Warszawa 2005 r.
- Pietras J., *European Value Added and EU Budget*, prezentacja na konferencji Reforming the Budget. Changing the Europe, Bruksela, 12 listopada 2008 r., slajd 4, <http://www.ec.europa.eu>.

- Pięć lat członkostwa w Unii Europejskiej. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa*, opracowanie Departamentu Strategii i Planowania Polityki Zagranicznej MSZ, 11 lutego 2009 r.
- Pilecka M., *Współpraca w regionie Morza Bałtyckiego w świetle badań opinii publicznej*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 19, Warszawa 2008 r.
- Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Polski w świetle pięciu lat członkostwa w Unii Europejskiej – wymiar globalny i regionalny*, Ekspertyza przygotowana przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych na zlecenie UKIE, Warszawa 2008 r.
- Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, *Statystyki ruchu lotniczego w I półroczu 2008 r.*, <http://www.pata.pl>.
- Polska 2008. Raport o stanie handlu zagranicznego*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008 r., <http://www.mg.gov.pl>.
- Polska. Od transformacji po nowe wyzwania w sferze regulacji*, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Warszawa 2002 r.
- Polska w Unii Europejskiej doświadczenia pierwszego roku członkostwa*, UKIE, Warszawa 2005 r.
- Polityka dla przemysłu gazu ziemnego*, Warszawa, 20 marca 2007 r.
- Polityka Rządu RP dla przemysłu naftowego w Polsce*, Warszawa, 6 lutego 2007 r.
- Porozumienie w sprawie Nowej Perspektywy Finansowej, Załącznik II, <http://www.ue.eu.int>.
- Prime Minister Donald Tusk at Visegrad Group Summit*, Warsaw, 16 June 2008, <http://www.premier.gov.pl>.
- Program dla elektroenergetyki*, Warszawa, 2 marca 2006 r.
- Program realizacji polityki właścicielskiej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do sektora elektroenergetycznego*, Warszawa, 28 stycznia 2003 r.
- Program restrukturyzacji i prywatyzacji Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa S.A.*, Warszawa, 5 października 2004 r.
- Program wprowadzania konkurencyjnego rynku gazu ziemnego i harmonogramu jego wdrażania* Warszawa, 27 kwietnia 2004 r.
- Przedsiębiorczość w Polsce 2004*, MGiP, Warszawa 2004 r.
- Przedsiębiorczość w Polsce 2005*, MGiP, Warszawa 2005 r.
- Przedsiębiorczość w Polsce*, MG, Warszawa 2008 r.
- Punkt Kontaktowy ds. Kultury, *Program Kultura 2000. Wezwanie do składania propozycji na rok 2004*, <http://www.kulturpont.hu>.
- Putting knowledge into practice – a broad-based innovation strategy for Europe*, COM(2006)502
- Pyciński S., Żołnierski A. (red.), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2005–2006*, PARP, Warszawa 2007 r.
- Rachunki kwartalne produktu krajowego brutto w latach 2003–2007*, GUS, listopad 2008 r., <http://www.stat.gov.pl>.
- Rada Ministrów, *Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji RP z UE*, 26 lipca 2000 r.

- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2004–2005*, PARP, Warszawa 2006 r.
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2006–2007*, PARP, Warszawa 2008 r.
- Raport z badania: Instytucje otoczenia biznesu wspierane w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004–2006: określenie wpływu Programu na ofertę usługową oraz poziom jakości świadczonych usług*, PSDB, WYG International, Warszawa 2007 r.
- Raport z kontroli wzorców umownych stosowanych w umowach deweloperskich*, UOKIK, 2007 r.
- Raport z socjologicznych badań jakościowych przygotowanych dla Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej*, Research International, Pentor, pod kierownictwem P.T. Kwiatkowskiego, Warszawa 2004 r.
- Raport z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej w latach 1992–1996, UKIE, przyjęty przez Radę Ministrów 20 maja 1997 r.
- Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2008, GUS, Warszawa 2008 r.
- Rozwój Rynku Ryb i zmiany jego funkcjonowania w latach 1990–2007*, IERiGŻ, nr 97, Warszawa 2008 r.
- Ruzik A., *Wynagrodzenia w ochronie zdrowia*, „Stan finansów ochrony zdrowia. Zeszyty BRE Bank – CASE” 2008, nr 97.
- Schuler P., Wilys S., *The European Human Capital Index: the Challenge of Central and Eastern Europe*, The Lisbon Council Policy Brief, Brussels 2007 r.
- Schwab K., Porter M.E., *The Global Competitiveness Report 2008–2009*, World Economic Forum, Geneva, Switzerland 2008 r.
- Serafin P., *Unia Europejska w przededniu wielkich debat*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 17, luty 2007 r.
- Siemaszko J.A., *Udział Polski w 6. Programie Ramowym*, Warszawa, grudzień 2007 r.
- Smyk K., Górnicz E., *Perspektywa redukcji składu Komisji Europejskiej – kontekst prawny, polityczny, tryb i konsekwencje*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 20, listopad 2008 r.
- Smyk K., *Traktat z Lizbony lub status quo – konsekwencje i scenariusze*, „Biuletyn Analiz UKIE” nr 20, listopad 2008 r.
- Społeczne determinanty przedsiębiorczości innowacyjnej*, raport zrealizowany dla PARP przez Pentor Research International, Warszawa 2007 r.
- Sprawozdanie roczne Rektora Uniwersytetu Warszawskiego za rok 2006*, Warszawa 2007 r., UW, <http://www.uw.edu.pl>.
- Sprawozdanie roczne Rektora Uniwersytetu Warszawskiego za rok 2007*, Warszawa 2008 r., UW, <http://www.uw.edu.pl>.
- Sprawozdanie z działalności Prezesa URE – 2000 r.*, „Biuletyn URE” 2001, nr 3.
- Sprawozdanie z działalności Prezesa URE – 2001 r.*, „Biuletyn URE” 2002, nr 3.

- Sprawozdanie z działalności Prezesa URE – 2002 r.*, „Biuletyn URE” 2003, nr 3.
- Sprawozdanie z działalności Prezesa URE – 2003 r.*, „Biuletyn URE” 2004, nr 3.
- Sprawozdanie z działalności Prezesa URE – 2004 r.*, „Biuletyn URE” 2005, nr 3.
- Sprawozdanie z działalności Prezesa URE – 2005 r.*, „Biuletyn URE” 2006, nr 3.
- Sprawozdanie z działalności Prezesa URE – 2006 r.*, „Biuletyn URE” 2007, nr 3.
- Sprawozdanie z działalności Prezesa URE – 2007 r.*, „Biuletyn URE” 2008, nr 3.
- Stan liberalizacji rynku energii elektrycznej w Polsce*, Towarzystwo Obrotu Energią, Warszawa, lipiec 2005 r.
- Standardowy Model Kosztowy a obciążenia administracyjne w sektorze transportu drogowego*, UKIE, Warszawa 2006 r.
- Stanowiska Polski w ramach negocjacji o członkostwo RP w UE*, KPRM, Warszawa, luty 2000 r.
- Starczewska-Krzysztożek M., *Konkurencyjność sektora MSP 2008*, wyniki badania, PKPP Lewiatan, listopad 2008 r.
- Starczewska-Krzysztożek M., *Ranking najbardziej innowacyjnych firm w Polsce*, Warszawa 2008 r.
- Staszyńska K., *Zadowolenie uczestników szkoleń na temat oceny skutków regulacji organizowanych przez Departament Regulacji Gospodarczych Ministerstwa Gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2007 r.
- Statystyki ruchu lotniczego w I półroczu 2008 r.*, Polska Agencja Żegluga Powietrznej, <http://www.pata.pl>.
- Statystyki Urzędu Lotnictwa Cywilnego*, <http://www.ulc.gov.pl>.
- Straus G., Wolff K., Wierny S., *Czytelnictwo, zakup książek i wykorzystanie Internetu w Polsce w 2006 r. – komunikat z badań*, <http://www.bn.org.pl>.
- Syntetyczna informacja o eksporcie i imporcie Polski za 11 m-cy 2008 w mln EUR*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa, styczeń 2009 r.
- Sytuacja w sektorze przedsiębiorstw w latach 2003–2004 w świetle wyników ankiety rocznej NBP – synteza*, NBP, Warszawa 2005 r.
- Szczodrowski J., *Price Cap on Roaming: paradise found?*, College of Europe (2008).
- Środki własne UE. Podręcznik procedur i struktur administracyjnych*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, październik 2007 r.
- Świeboda P., Niessen Q., *Unity in diversity – different perspectives, common goals in the enlarged European Union*, raport przygotowany na konferencję „From Borders in Space to Borders in the Mind”, Sztokholm, 15–16 maja 2008 r.
- Timesharing – wypoczynek wakacyjny, kluby wakacyjne*, UOKIK, 2004 r.
- United Nations Conference on Trade and Development, *World Investment Report*, New York, Geneva, 2005, 2008 r.
- University of Oxford, *New Student Tuition Fee Rates 2009/10 – Undergraduate*
- Uwagi o głównych wyznaniach polskiej polityki zagranicznej*, Konserwatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, Raport nr 3/ 2007, Warszawa 2007 r.

- Urząd Lotnictwa Cywilnego, *Analiza rynku transportu lotniczego w Polsce w latach 2004–2006*, wrzesień 2008 r.
- Warunki powstania przedsiębiorstw 2002–2006*, GUS, Warszawa 2008 r.
- Wegrich K., *The Administrative Burden Reduction Policy Boom In Europe. Accelerated policy learning, blind copying or bureaucratic politics?*
- Wojna cenowa przewoźników. Co na to klient?*, Raport przygotowany przez On Board PR-ECCO Network na podstawie badań opinii publicznej przeprowadzonych przez PBS DGA w lipcu 2006 r. na ogólnopolskiej reprezentatywnej losowo dobranej próbie mieszkańców Polski w wieku 15 lat i wyżej, Warszawa, sierpień 2006 r.
- World Bank Group Review of the Dutch Administrative Burden Reduction Program, World Bank, OECD, listopad 2006 r.
- World Bank, *EU 10 Regular Economic Report*, luty 2009 r.
- World Economic Forum, *The Global Enabling Trade Report 2008*, 2008 r.
- Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na polski handel zagraniczny*, MG, Warszawa 2007 r.
- Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na sektor małych i średnich przedsiębiorstw*, M. Grabowski (red.), UKIE, Warszawa 2003 r.
- Wpływ przystąpienia Polski do UE na warunki prowadzenia działalności gospodarczej*, KIG, Warszawa 2005 r.
- Wpływ realizacji SPO WKP lata 2004–2006 na poziom innowacyjności polskich przedsiębiorców*, PAG Uniconsult, Warszawa 2008 r.
- Wpływ realizacji SPO WKP lata 2004–2006 na poziom zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw*, InfoAudit, Europejskie Centrum Consultingu, Tyc G., Warszawa 2009 r.
- Wyżnikiewicz B., *Udział polskich podmiotów w programach ramowych Unii Europejskiej: wnioski dla przeglądu budżetu UE*, Warszawa, grudzień 2007 r.
- Wzornictwo w Polsce dzisiaj. Wzornictwo przemysłowe – element wzrostu konkurencyjności gospodarki*, Stowarzyszenie Projektantów Form Przemysłowych.
- Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2003 r.*, oprac. NBP, Warszawa, grudzień 2004 r.
- Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2006 r.*, oprac. NBP, Warszawa, styczeń 2008 r.
- Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2007 r. – aneks statystyczny*, opracowanie NBP, Warszawa, październik 2008 r., <http://www.nbp.gov.pl>.
- Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2007 r.*, NBP, Warszawa, październik 2008 r.
- Zajączkowski K., *The Policy of the European Union towards African, Caribbean and Pacific Countries (ACP). Implications for Poland*.
- Zaktualizowana lista projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko*, luty 2009 r.
- Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2003 r.*, GUS, Warszawa 2004 r.
- Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2004 r.*, GUS, Warszawa 2005 r.

- Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2005 r.*, GUS, Warszawa 2006 r.
- Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2006 r.*, GUS, Warszawa 2007 r.
- Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2007 r.*, GUS, Warszawa 2008 r.
- Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w I półroczu 2008 r.*, GUS, Warszawa 2008 r.
- Zwiększanie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 roku.*
- Żołąński A. (red.), *Innowacyjność 2008*, raport PARP, Warszawa 2008 r.
- 4 lata członkostwa Polski w UE. Bilans kosztów i korzyści społeczno-gospodarczych*, UKIE, Departament Analiz i Strategii, Warszawa 2008 r.

Strony internetowe

- <http://www.ec.europa.eu>
- <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu>
- <http://www.gcr07.weforum.org>
- <http://www.globalization.kof.ethz.ch>
- <http://www.cbss.st>
- <http://www.ceinet.org>
- <http://www.dziennik.pl>
- <http://www.faz.net>
- <http://www.fedee.com>
- <http://www.gpw.pl>
- <http://www.mg.gov.pl>
- <http://www.nbp.pl>
- <http://www.rp.pl>
- <http://www.sejm.gov.pl>
- <http://www.stat.gov.pl>
- <http://www.udsc.gov.pl>
- <http://www.visegradgroup.eu>
- <http://www.wto.org>



Wykaz skrótów

ANR	– Agencja Nieruchomości Rolnych
BAEL	– Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności
BAT	– Najlepsza Dostępna Technika (ang. <i>Best Available Technique</i>)
BIZ	– Bezpośrednie Inwestycje Zagraniczne
BOM	– Biuro do Spraw Odzyskiwania Mienia Pochodzącego z Przystępstwa
CAT	– Centrum Antyterrorystyczne
CBOS	– Centrum Badania Opinii Społecznej
CBR	– Centrum Badawczo-Rozwojowe
CBŚ	– Centralne Biuro Śledcze
CPC	– Współpraca w dziedzinie ochrony konsumentów
CPI	– Wskaźnik cen konsumpcyjnych (ang. <i>Consumer price index</i>)
DNB	– Dochód Narodowy Brutto
EBC	– Europejski Bank Centralny
EBI	– Europejski Bank Inwestycyjny
ECK	– Europejskie Centrum Konsumentów
EDF	– Europejski Fundusz Rozwoju
EDIS	– Zdecentralizowany System Wdrażania
EFC	– Komitet Ekonomiczno-Finansowy (<i>Economic and Financial Committee</i>)
EFOIGR	– Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej
EFRR	– Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	– Europejski Fundusz Społeczny
EFTA	– Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu
EKES	– Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny
ENA	– Europejski Nakaz Aresztowania
EOG	– Europejski Obszar Gospodarczy
EPBiO	– Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony
EPS	– Europejska Polityka Sąsiedztwa

ETO	– Europejski Trybunał Obrachunkowy
ETS	– Europejski System Handlu Emisjami
EWEA	– Europejska Wspólnota Energii Atomowej
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWWiS	– Europejska Wspólnota Węgla i Stali
FBWiS	– Europejski Fundusz Badawczy Węgla i Stali
FIWR	– Finansowy Instrument Wsparcia Rybołówstwa
FS	– Fundusz Spójności
GDDKiA	– Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
GOW	– Gospodarka oparta na wiedzy
GPW	– Giełda Papierów Wartościowych
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
GW	– Grupa Wyszehradzka
IERiGŻ	– Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
IOB	– Instytucje otoczenia biznesu
ISPA	– Przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej (ang. <i>Instrument for Structural Policies for Pre-Accession</i>)
IŚE	– Inicjatywa Środkowoeuropejska
JST	– Jednostki Samorządu Terytorialnego
KDT	– Dominacja kontraktów długoterminowych
KE	– Komisja Europejska
KERM	– Komitet Europejski Rady Ministrów
KIE	– Komitet Integracji Europejskiej
KNF	– Komisja Nadzoru Finansowego
KPOŚK	– Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych
KPR	– Krajowy Plan Reform
KPRM	– Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
KPRU	– Krajowy Plan Rozdziału Uprawnień
KR	– Komitet Regionów
MAE	– Międzynarodowa Agencja Energii
MEN	– Ministerstwo Edukacji Narodowej
MF	– Ministerstwo Finansów
MFEQG	– Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego
MG	– Ministerstwo Gospodarki
MI	– Ministerstwo Infrastruktury
Min.SP	– Ministerstwo Skarbu Państwa
MKiDN	– Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego

MNiSW	– Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
MON	– Ministerstwo Obrony Narodowej
MPiPS	– Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
MRiRW	– Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
MRR	– Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
MS	– Ministerstwo Sprawiedliwości
MSiT	– Ministerstwo Sportu i Turystyki
MSP	– Małe i Średnie Przedsiębiorstwa
MSWiA	– Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
MSZ	– Ministerstwo Spraw Zagranicznych
MŚ	– Ministerstwo Środowiska
MZ	– Ministerstwo Zdrowia
NATO	– Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego
NBP	– Narodowy Bank Polski
NGO	– Organizacja pozarządowa (ang. <i>Non-Governmental Organisation</i>)
NMF	– Norweski Mechanizm Finansowy
NPF	– Nowa Perspektywa Finansowa
NPR	– Narodowy Plan Rozwoju
NSRO	– Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
OECD	– Organizacja Współpracy i Rozwoju Gospodarczego
OSD	– Operatorzy sieci dystrybucyjnej
OSR	– Ocena skutków regulacji
OW	– Ocena wpływu
OZE	– Odnawialne źródła energii
PARP	– Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PBUŚ	– Proces Barceloński: Unia dla Śródziemnomorza
PE	– Parlament Europejski
PKB	– Produkt Krajowy Brutto
PKPP Lewiatan	– Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan
PLL	– Polskie Linie Lotnicze
PO IG	– Program Innowacyjna Gospodarka
PO KL	– Program Kapitał Ludzki
PO RPW	– Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej
POiŚ	– Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PPL	– Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”
PPU	– Pilna procedura prejudycjalna
PROW	– Program Rozwoju Obszarów Wiejskich

Rada	– Rada Unii Europejskiej
Rada ECOFIN	– Rada ds. Ekonomicznych i Finansowych (ang. <i>Economic and Financial Affairs Council</i>)
RCL	– Rządowe Centrum Legislacji
RCSS	– Rządowe Centrum Studiów Strategicznych
RPMB	– Rada Państw Morza Bałtyckiego
RWPZ	– Rada Współpracy Państw Zatoki
SAPARD	– Specjalny Program Akcesyjny na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich
SC	– Służba Celna
SG	– Straż Graniczna
SIF	– Szwajcarski Instrument Finansowy
SII	– Sumaryczny Wskaźnik Innowacyjności
SIS	– System Informacyjny Schengen
SPO	– Sektorowy Program Operacyjny
SPO ROL	– Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacji i Modernizacji Sektora Żywnościowego i Rozwoju Obszarów Wiejskich
SPO WKP	– Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw
SPOT	– Sektorowy Program Operacyjny Transport
SSE	– Specjalna Strefa Ekonomiczna
TEN-T	– Transeuropejska Sieć Transportowa (ang. <i>Trans-European Transport Network</i>)
TOR	– Tradycyjne Zasoby Własne
TPA	– Dostęp trzeciej strony (ang. <i>Third Party Access</i>)
TSWE	– Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
UDSC	– Urząd do Spraw Cudzoziemców
UE	– Unia Europejska
UE-10	– Cypr; Czechy; Estonia; Litwa; Łotwa; Malta; Polska; Słowacja; Słowenia; Węgry
UE-12	– Bułgaria; Cypr; Czechy; Estonia; Litwa; Łotwa; Malta; Polska; Rumunia; Słowacja; Słowenia; Węgry
UE-15	– Austria; Belgia; Dania; Finlandia; Francja; Grecja; Hiszpania; Holandia; Irlandia; Luksemburg; Niemcy; Portugalia; Szwecja; Wielka Brytania; Włochy
UE-2	– Bułgaria; Rumunia
UE-27	– Wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej
UE-8	– Czechy; Estonia; Litwa; Łotwa; Polska; Słowacja; Słowenia; Węgry
UKE	– Urząd Komunikacji Elektronicznej

UKIE	– Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta
URE	– Urząd Regulacji Energetyki
UZP	– Urząd Zamówień Publicznych
VAT	– Podatek od wartości dodanej
VIS	– Systemu Informacji Wizowej
WE	– Wspólnota Europejska
WPH	– Wspólna Polityka Handlowa
WPR	– Wspólna Polityka Rolna
WPZiB	– Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa
WTC	– Wspólna Taryfa Celna
WTO	– Światowa Organizacja Handlu (ang. <i>World Trade Organisation</i>)
ZPORR	– Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego
ZSNR	– Zautomatyzowany System Radarowy Nadzoru Polskich Obszarów Morskich
EUR	– euro
PLN	– złoty polski
USD	– dolar amerykański
AT	– Republika Austrii
BE	– Królestwo Belgii
BG	– Republika Bułgarii
CY	– Republika Cypryjska
CZ	– Republika Czeska
DE	– Republika Federalna Niemiec
DK	– Królestwo Danii
EE	– Republika Estońska
EL	– Republika Grecka
ES	– Królestwo Hiszpanii
FI	– Republika Finlandii
FR	– Republika Francuska
HU	– Republika Węgierska
IE	– Irlandia
IT	– Republika Włoska
LT	– Republika Litewska
LU	– Wielkie Księstwo Luksemburga
LV	– Republika Łotewska
MT	– Republika Malty
NL	– Królestwo Niderlandów

PL	– Rzeczpospolita Polska
PT	– Republika Portugalska
RO	– Rumunia
SE	– Królestwo Szwecji
SI	– Republika Słowenii
SK	– Republika Słowacka
UK	– Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej