

**POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ**  
**– DOŚWIADCZENIA PIERWSZEGO ROKU CZŁONKOSTWA**

Przygotowano w Departamencie Analiz i Strategii Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.

W przygotowaniu publikacji, pod redakcją Rafała Hykawego, brali udział: Agnieszka Bielska, Katarzyna Smyk, Małgorzata Budzyńska, Agnieszka Byrt, Maciej Duszczyk, Robert Dziewulski, Marcin Gancarz, Edyta Gieroczyńska, Małgorzata Kałużyńska, Anna Kamyczek, Marcin Kwasowski, Bartosz Rokicki, Piotr Ronkowski, Adrianna Rotuska

© Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2005

Aleje Ujazdowskie 9, 00-918 Warszawa

Adres internetowy: [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl)

Projekt okładki:

Natalia Suderowicz, uczennica II klasy Liceum Plastycznego im. T. Makowskiego w Łodzi;

HERITAGE® Zygmunt Piotrowski

Skład i łamanie:

Grażyna Pawłowska

Druk i oprawa: „ARIES” – Wojciech Łazowski

00-180 Warszawa, ul. Miła 6 m 15

ISBN 83-89972-29-8

## SPIS TREŚCI

WSTĘP .....	5
DOŚWIADCZENIA PIERWSZEGO ROKU CZŁONKOSTWA – NAJWAŻNIEJSZE ELEMENTY ..	11
Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej – pierwsza próba weryfikacji prognoz, przegląd wniosków z raportów sektorowych .....	13
Wzrost gospodarczy, kurs polskiej waluty, inflacja .....	13
Inwestycje, giełda .....	16
Wymiana handlowa .....	18
Małe i średnie przedsiębiorstwa .....	21
Rynek pracy, migracje zarobkowe .....	28
Rolnictwo .....	32
Ochrona środowiska .....	35
Przepływy finansowe .....	36
Członkostwo w UE a wybrane aspekty społeczne .....	41
Członkostwo z perspektywy wyników badań społecznych .....	41
Ochrona praw konsumentów .....	45
Dostępność towarów i usług .....	47
Ceny .....	48
Edukacja i nauka .....	51
Członkostwo w UE – udział w procesie decyzyjnym, priorytety polityki europejskiej oraz postrzeganie Polski po akcesji .....	54
Udział w procesie decyzyjnym .....	54
Priorytety polityki europejskiej .....	55
Postrzeganie Polski po akcesji .....	61
Podsumowanie .....	63

ANALIZY SEKTOROWE .....	67
Koszty i korzyści z członkostwa Polski w Unii Europejskiej w perspektywie społecznej – <i>Elżbieta Skotnicka-Illasiewicz</i> .....	69
Pierwszy rok członkostwa Polski w Unii Europejskiej – perspektywa makroekonomiczna – <i>Witold M. Orłowski</i> .....	95
Skutki integracji Polski z UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich – próba oceny – <i>Walenty Poczta, Łukasz Hardt</i> .....	115
Wpływ wejścia Polski do Unii Europejskiej na sytuację na rynku pracy – <i>Michał Boni</i> .....	167
Analiza konsekwencji członkostwa dla wymiany handlowej – <i>Ewa Kaliszuk – kierownik projektu</i> .....	201
Sektor MSP rok po akcesji – próba oceny – <i>Maciej Grabowski – kierownik projektu</i> ...	273
Krótkookresowe skutki integracji dla polityki fiskalnej – bilans kraju, budżetu państwa i sektora finansów publicznych – <i>Małgorzata Antczak, Rafał Antczak</i> .....	303
Noty o autorach i instytucjach badawczych .....	323

## WSTĘP

1 maja 2005 r. mija pierwszy rok obecności Polski w Unii Europejskiej. Jest to naturalna okazja do dokonania próby podsumowania pierwszych miesięcy naszej obecności w Unii Europejskiej. Uwzględniając, że przygotowania do członkostwa w UE rozpoczęły się na długo przed samym momentem przystąpienia, można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że po podobnie długim okresie możliwe będzie formułowanie pełniejszych wniosków odnośnie do społecznych i ekonomicznych konsekwencji akcesji. Dlatego też obecna analiza nie może być pełna ani też ujawnić skali zmian, które można będzie lepiej ocenić w dłuższej perspektywie. Wychodząc jednak w pierwszą rocznicę przystąpienia do UE naprzeciw rosnącemu zapotrzebowaniu opinii publicznej na informacje dotyczące efektów i ocen akcesji, staraliśmy się dokonać próby bilansu doświadczeń pierwszych miesięcy członkostwa.

Należy podkreślić, iż niniejsze opracowanie jest przede wszystkim fotografią pewnego specyficznego okresu rejestrującą najważniejsze zjawiska i tendencje, które wystąpiły po 1 maja 2004 r. lub też nasiliły się albo zaczęły przynosić określone skutki po tej właśnie dacie. Pierwsze miesiące członkostwa nie były w przypadku innych państw wcześniej przystępujących do UE i również nie są w przypadku Polski okresem typowym. Dla nas dodatkowym utrudnieniem jest fakt, że data przystąpienia nie pokrywa się z początkiem roku, co istotnie ogranicza możliwość korzystania z danych statystycznych opartych zazwyczaj na cyklu rocznym. Dlatego też ze względu na specyfikę okresu będącego przedmiotem analizy, przede wszystkim jego krótkość i umiejscowienie w czasie – niepełne 12 miesięcy od maja 2004 r. do kwietnia bieżącego roku – za wcześnie jest, by w wielu przypadkach mówić o trwałych tendencjach, jednoznacznie wyodrębnić efekt akcesyjny czy poprzeć oceny i opisy danymi statystycznymi, które niekiedy nie są jeszcze dostępne lub jednoznaczne do zinterpretowania. Ponadto o specyficie ubiegłego roku stanowi „efekt pierwszych czterech miesięcy” poprzedzających akcesję, polegający na intensyfikacji pewnych procesów w wyniku działań mających swoje źródła w obawach przed akcesją i jej skutkami (np. wzrost wymiany handlowej czy wzrost cen). Stwarza to ograniczenia metodologiczne, na które zwracają uwagę wszyscy współpracujący przy przygotowaniu tego opracowania

naukowcy, w tym autorzy analiz sektorowych przygotowanych na potrzeby niniejszej publikacji. Dotyczy to zarówno zjawisk gospodarczych, społecznych, jak i badań opinii społecznej.

Ocena pierwszego roku członkostwa musi się opierać na analizie faktów i danych obrazujących skalę zmian, ale również musi się odnosić do oczekiwań obecnych u progu członkostwa. Dlatego też dążąc do jak największego zobiektywizowania oceny przebiegu dotychczasowego członkostwa, uznaliśmy za najwłaściwszą formułę analizy polegającej na porównaniu stanu dzisiejszej wiedzy z prognozami sformułowanymi kilkanaście miesięcy temu, na podstawie wynegocjowanych warunków członkostwa zawartych w opublikowanym przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE), w kwietniu 2003 r., *Bilansie korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*<sup>1</sup>. Formuła ta nie zawsze mogła być konsekwentnie stosowana, zważywszy że większość z wcześniejszych projekcji miała charakter średnioterminowy (przynajmniej kilkuletni) i trudno je po zaledwie kilkunastu miesiącach w pełni zweryfikować. Uwagę zwraca jednak fakt, że wiele tych prognoz już obecnie zaczyna się materializować, nie odbiegając od przewidywanej tendencji zmian. Drugą zastosowaną w tekście metodą opisu polskiej rzeczywistości unijnej po 1 maja ubiegłego roku jest zestawienie wydarzeń ostatnich miesięcy z obawami, oczekiwaniami i priorytetami, z którymi przystępowaliśmy do Unii. Po upływie niemal roku od tego momentu można spróbować zweryfikować słuszność przyjętych przez Polskę priorytetów w negocjacjach o członkostwo w UE oraz dokonać wstępnej oceny wynegocjowanych warunków członkostwa pod kątem doświadczeń pierwszego roku obecności w Unii. Na odnotowanie zasługują w tym przypadku przede wszystkim zapewnienie Polsce pozycji beneficjenta netto w przepływach finansowych z budżetem UE na koniec 2004 r. oraz poprawa sytuacji w rolnictwie.

Weryfikacja, zarówno prognoz, jak i obaw i oczekiwań, została w znacznym stopniu oparta na zawartych w *Części II*. analizach sektorowych, przygotowanych przez niezależne instytuty i zaproszonych do współpracy ekspertów. Zawierają one przegląd efektów członkostwa w dziedzinach o kluczowym znaczeniu dla percepcji członkostwa. Należą do nich, między innymi, wpływ akcesji na polską gospodarkę, rolnictwo, rynek pracy, wymianę handlową, sektor MSP czy stan finansów publicznych. Jednocześnie weryfikacją tą objęto także wątki nie ujęte lub tylko wzmiankowane w publikowanych analizach.

Koncentrując uwagę za zagadnieniach ekonomicznych i społecznych, uznaliśmy, że obraz pierwszych miesięcy członkostwa byłby zdecydowanie niepełny, gdyby nie za-

---

<sup>1</sup> *Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, UKIE, Warszawa 2003.

wrząc w nim informacji i ocen dotyczących wpływu Polski na proces decyzyjny, kształtowanie polityk i aktów prawnych Unii Europejskiej na forum jej instytucji. To w dużej mierze dzięki polskim staraniom Unia Europejska szerzej otworzyła się na Ukrainę i jednoznacznie poparła przemiany w tym kraju. W ostatnich miesiącach Polska wywierała istotny wpływ na przebieg dyskusji o kształcie Nowej Perspektywy Finansowej, tj. budżecie Unii na lata 2007–2013, którego powinniśmy być największym beneficjentem. Również po intensywnych dyskusjach z naszym aktywnym udziałem wiosenny szczyt Rady Europejskiej przyniósł zgodne z polskimi oczekiwaniami decyzje w sprawie kształtu Strategii lizbońskiej i reformy Paktu Stabilności i Wzrostu.

Przechodząc do poszczególnych części i rozdziałów niniejszego opracowania, należy podkreślić, iż unikaliśmy formułowania skrajnych opinii i ocen członkostwa. Wiele zjawisk i tendencji, które wystąpiły po 1 maja ubiegłego roku, nie sposób jeszcze jednoznacznie zdefiniować w kategoriach pozytywów i negatywów czy też kosztów i korzyści członkostwa. Weźmy kilka przykładów. Wzrost cen żywności negatywnie odczuli wszyscy, natomiast spadek cen niektórych artykułów tylko ich konsumenci. Przy tym wzrosły dochody osób żyjących z rolnictwa czy handlu produktami rolno-spożywczymi. Zwyżka kursu polskiej waluty jest niewątpliwie oznaką zwiększenia wiarygodności polskiej gospodarki po przystąpieniu do UE, z drugiej jednak strony może stanowić problem dla eksporterów, którzy w skrajnych przypadkach, mimo zwiększenia sprzedaży, w trosce o zrealizowanie założonych zysków nie zdecydowali się na zwiększanie zatrudnienia. Masowy import używanych samochodów to z jednej strony problem z uwagi na negatywny wpływ na jakość środowiska naturalnego i prawdopodobne obniżenie bezpieczeństwa na polskich drogach, a z drugiej radykalne zwiększenie dostępności pojazdów dla niezamożnych konsumentów i jednocześnie źródło pracy i zarobku małych firm sprowadzających te auta i świadczących usługi serwisowe czy też znaczący dochód gmin z tytułu opłaty rejestracyjnej. Wreszcie sprawa kluczowa dla oceny naszego członkostwa i naszego doń przygotowania, której jednak długo jeszcze nie będzie można dokonać. Chodzi oczywiście o absorpcję przez Polskę pomocy finansowej UE i wykorzystanie jej do niwelowania luki rozwojowej, jaka dzieli nas od wielu państw członkowskich, korzystających od dawna ze wspólnotowego, a obecnie unijnego wsparcia. Pełna ocena wpływu tej pomocy na procesy modernizacji polskiej gospodarki, infrastruktury i systemu ochrony środowiska będzie możliwa dopiero za kilka, a nawet kilkanaście lat.

Jednym z najbardziej oczywistych faktów wymagających odnotowania już na wstępie jest to, że nie sprawdziło się wiele obaw formułowanych przed akcesją, a dotyczących m.in. zalania polskiego rynku tanią żywnością z UE, masowego upadku małych i średnich przedsiębiorstw, pogorszenia sytuacji rolników czy wykupu nieruchomości gruntowych przez cudzoziemców. W tych dziedzinach działa się często wręcz odwrotnie

i zazwyczaj zgodnie z prognozami ekspertów. I tak na przykład to nie polski rynek został zalany dostawami produktów rolnych z UE, ale to polska żywność stała się czynnikiem napędzającym dynamikę polskiego eksportu i podbiła rynki państw członkowskich. W rezultacie zmieniły się nastroje społeczne i postrzeganie Unii Europejskiej i naszego w niej członkostwa. W miejsce obaw pojawia się w większym stopniu przekonanie o stworzeniu szansy. Na przykład polscy mali i średni przedsiębiorcy, po doświadczeniach pierwszych miesięcy obecności w Unii, w większości popierają członkostwo, upatrując w nim możliwości rozwoju własnych firm. Największy wzrost poparcia dla akcesji odnotowano w środowiskach związanych z rolnictwem i produkcją rolno-spożywczą, gdzie na przestrzeni kilku miesięcy wzrosło ono z zaledwie 20% do ponad 70%. Niespodziewanie rośnie zainteresowanie polskich obywateli i firm zakupem nieruchomości i przedsiębiorstw za zachodnią granicą, głównie we wschodnich landach RFN, które to nieruchomości okazują się być tańsze od tych oferowanych w kraju<sup>2</sup>. Polacy osiedlający się w tych landach w jakiejś mierze przyczyniają się do rozwiązywania problemów wynikających w ostatnich latach z dużej migracji mieszkańców wschodnich Niemiec do bogatszych zachodnich landów. W tym miejscu warto także przypomnieć, iż przed akcesją nie zdawano sobie sprawy z niektórych istotnych z punktu widzenia zwykłego obywatela ułatwień, jak na przykład faktu, że od 1 maja 2004 r. dowód osobisty umożliwia nam podróżowanie po prawie całej Wspólnocie. Obecnie jest to dla nas oczywistością i nie kojarzymy tego faktu z członkostwem w Unii Europejskiej.

Jednocześnie po akcesji wystąpiły zjawiska mające znamiona negatywne, zarówno wcześniej przewidywane, np. pewien wzrost inflacji, jak i nieprzewidziane, jak wspomniany już gwałtowny wzrost importu używanych samochodów (w ciągu 2004 r. i pierwszych miesięcy bieżącego roku napłynęło ich do Polski prawie 1 mln). Dostosowanie cen produktów rolno-spożywczych, a to ono najbardziej rzutowało na wzrost inflacji związanej z członkostwem, nastąpiło jednak na tyle szybko i w takiej skali, że w tym roku raczej należy oczekiwać ich stabilizacji, a w niektórych przypadkach i spadku. W odniesieniu do używanych samochodów podjęte zostały prace nad rozwiązaniami prawnymi ograniczającymi ich napływ w dotychczasowej skali.

Biorąc pod uwagę przytoczone powyżej przykłady, uprawnione wydaje się stwierdzenie, które może posłużyć jako motto niniejszej publikacji, iż po 1 maja 2004 r. nie wy-

---

<sup>2</sup> W związku ze zmianą, od 1 maja 2004 r., przepisów dotyczących nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, a w szczególności przez obywateli oraz osoby prawne pochodzące z państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego, danych dotyczących nabywania nieruchomości z 2004 r. nie da się bezpośrednio porównać do uprzedniego okresu sprawozdawczego. Szczegółowe informacje na ten temat zawarte są w rocznym sprawozdaniu ministra spraw wewnętrznych i administracji z realizacji ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.



darzyło się nic, co by Polaków, polskie przedsiębiorstwa czy polskich rolników radykalnie i negatywnie zaskoczyło (a tym bardziej zaskoczyło zdecydowanie negatywnie). Okazało się, że kilkanaście lat przygotowań przyniosło efekty. W wielu dziedzinach jesteśmy dobrze przygotowani do członkostwa i potrafimy wykorzystać szanse oraz możliwości, jakie ono niesie. Świadczy o tym choćby dynamiczny wzrost polskiego eksportu i skala zainteresowania wsparciem finansowym ze środków Wspólnej Polityki Rolnej czy funduszy strukturalnych, często przekraczającym środki dostępne w najbliższych trzech latach.

Wydaje się, iż m.in. we wspomnianych powyżej zjawiskach i tendencjach w gospodarce, życiu społecznym czy kwestiach finansowych należy upatrywać przyczyn, dla których „szok akcesyjny”, jakiego doświadczyły państwa poprzedniego rozszerzenia oraz niektóre państwa przystępujące razem z nami do UE, w Polsce był praktycznie niezauważalny. Potwierdzeniem tego jest obecny poziom poparcia społecznego dla członkostwa. Znamienne jest to, że w porównaniu z okresem sprzed akcesji Polacy w większości potrafią dziś wymienić powody przystąpienia do Unii oraz uważają, że zaniechanie starań o członkostwo byłoby najbardziej niekorzystne dla gospodarki i rolnictwa.



**DOŚWIADCZENIA PIERWSZEGO ROKU CZŁONKOSTWA  
– NAJWAŻNIEJSZE ELEMENTY**

Przygotowano w Departamencie Analiz i Strategii UKIE na podstawie opracowań zamieszczonych w *Części II.*, informacji i danych ministerstw oraz urzędów centralnych, NBP, a także analiz własnych.

## Rozdział I

# **BILANS KORZYŚCI I KOSZTÓW PRZYSTĄPIENIA POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ – PIERWSZA PRÓBA WERYFIKACJI PROGNOZ, PRZEGLĄD WNIOSKÓW Z RAPORTÓW SEKTOROWYCH**

Zgodnie z przyjętym we wstępie założeniem metodologicznym, w tym rozdziale opracowania skonfrontowano pierwsze efekty akcesji z prognozami sformułowanymi w *Bilansie korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*<sup>1</sup>, opublikowanym przez UKIE w kwietniu 2003 r. Przedstawione wnioski oparto w znaczącym stopniu na zamieszczonych w *Części II* analizach sektorowych. Zarazem, podobnie jak w całej *Części I*, dodano niektóre wątki nie objęte tymi analizami lub jedynie w nich wzmiankowane. W odniesieniu do prognoz z 2003 r. niezbędne jest poczynienie zastrzeżenia, że prognozy te miały przede wszystkim charakter długo- i średnioterminowy, tak więc ich weryfikacja jest dziś możliwa jedynie w ograniczonym zakresie. Nie zmienia to jednak faktu, iż już obecnie można mówić o zarysowujących się zjawiskach o charakterze makroekonomicznym, tendencjach odnotowanych m.in. w sektorach MSP, rolnictwa czy na rynku pracy, które były antycypowane na kilkanaście miesięcy przed akcesją. Poniżej przedstawiono i skonfrontowano najważniejsze z nich.

## **Wzrost gospodarczy, kurs polskiej waluty, inflacja<sup>2</sup>**

Pomimo niekorzystnych zewnętrznych warunków gospodarczych przystąpienia Polski do UE – takich jak mała dynamika rozwoju państw UE czy też znaczący wzrost światowych cen surowców i wynikający z niego wzrost kosztów produkcji i cen – polska

<sup>1</sup> Dalej w tekście jako *Bilans...*

<sup>2</sup> Zobacz szerzej M. W. Orłowski, rozdział *Pierwszy rok członkostwa Polski w Unii Europejskiej – perspektywa makroekonomiczna*.

gospodarka wyjątkowo łatwo poradziła sobie z włączeniem się w struktury UE i płynnym przejściem do funkcjonowania w ramach Rynku Wewnętrznego. Jakkolwiek trudno jest udzielić jednoznacznej i precyzyjnej odpowiedzi na pytanie, jaką część zmian odnotowanych w polskiej gospodarce w 2004 r. można przypisać bezpośrednio i wyłącznie procesowi integracji Polski z UE, a jaką czynnikom od członkostwa niezależnym, można zakładać, iż „efekt unijny” był w minionych miesiącach elementem wpływającym pozytywnie na kształtowanie się sytuacji gospodarczej w Polsce.

Wiele wskazuje, iż sprawdza się antycypowany w *Bilansie...* makroekonomiczny scenariusz zwiększenia tempa wzrostu gospodarczego po akcesji. Wzrost PKB w 2004 r. był najwyższy od 1997 r. i wg danych GUS wyniósł realnie 5,3%. Za główne efekty unijne w polskiej gospodarce w minionym roku należy uznać wzmożoną aktywność gospodarczą w miesiącach poprzedzających przystąpienie Polski do UE, dynamiczny wzrost polskiego eksportu, w tym zwłaszcza w branżach związanych ze sprzedażą produktów rolno-spożywczych – skutkujący zmniejszeniem się ujemnego salda wymiany handlowej z zagranicą – oraz wyraźny wzrost zaufania do Polski jako kraju o stabilnej pozycji gospodarczej<sup>3</sup>.

Scenariusz przestawienia gospodarki na ścieżkę szybkiego wzrostu znajduje potwierdzenie w aktualnych prognozach analityków rynkowych, Ministerstwa Finansów oraz Komisji Europejskiej. Analitycy szacują, iż tempo wzrostu PKB w 2005 r. sięgnie 3,9–4,8%. Według szacunków Ministerstwa Finansów<sup>4</sup> wzrost PKB w latach 2005–2006 powinien się kształtować odpowiednio na poziomie 5% i 4,8% w skali roku. Także bieżące, tzw. wiosenne prognozy Komisji Europejskiej na lata 2005–2006 potwierdzają, iż gospodarka Polski znajduje się na ścieżce szybkiego wzrostu – Polska ze stopami wzrostu PKB szacowanymi na odpowiednio: 4,4% i 4,5% ma być, po państwach bałtyckich oraz obok Irlandii i Słowacji, jednym z najszybciej rozwijających się członków UE. Utrzymanie się tej pozytywnej tendencji w najbliższych latach powinno się przyczynić – co podkreśla się w *Bilansie...* – do niwelowania luki rozwojowej i różnic w poziomie zamożności między Polską a starymi państwami członkowskimi.

Zgodnie z oczekiwaniami sprzed akcesji, nastąpiło wyraźne umocnienie polskiej waluty. Średnie miesięczne kursy NBP złotego wobec euro i dolara amerykańskiego spadły z poziomu odpowiednio 4,76 PLN/EUR i 3,96 PLN/USD w kwietniu 2004 r.

<sup>3</sup> Przy okazji warto zauważyć, że przekonanie o stabilności makroekonomicznej Polski wpłynęło pozytywnie na wiarygodność kredytową kraju i skutkowało podwyższeniem w marcu 2005 r. długookresowej perspektywy ratingowej ze stabilnej na pozytywną przez międzynarodowe agencje ratingowe: *Fitch* oraz *Standard&Poor's*.

<sup>4</sup> Dane za: *Aktualizacją programu konwergencji*, przyjętą przez Radę Ministrów 30 listopada 2004 r. oraz założeniami do ustawy budżetowej na 2005 r. W kwietniu bieżącego roku minister finansów zapowiedział korektę prognozy wzrostu PKB w 2005 r. do poziomu 4,5–5%.

do poziomu 3,98 PLN/EUR i 3,06 PLN/USD w lutym bieżącego roku. Stało się tak głównie na skutek znacznego napływu kapitału portfelowego, związanego z umocnieniem zaufania inwestorów zagranicznych i idącym za nim wzrostem popytu na polskie obligacje skarbowe czy akcje, jak również w wyniku powstania bardziej sprzyjających warunków dla ekspansji polskiego eksportu. Czynniki te, poprzez zwiększenie popytu na polską walutę, mogły stanowić efekt sprzyjający umocnieniu się złotego, aczkolwiek sam efekt jest trudny do jednoznacznego wyodrębnienia. Aprecjacja złotego, wynikająca m.in. ze zwiększenia się wiarygodności polskiej gospodarki w wyniku akcesji, stała się jednak powodem niepokoju polskich eksporterów. Jednocześnie, jak dotąd, znaczący wzrost wartości polskiej waluty nie okazał się barierą w eksporcie krajowych towarów. Nie stanowił też poważnego problemu dla firm z sektora MSP uczestniczących w wymianie międzynarodowej, potencjalnie najbardziej narażonych na ryzyko kursowe. Po okresie ciągłego umacniania się polskiej waluty nastąpiło jej okresowe osłabienie w marcu bieżącego roku. Wpływ na osłabienie waluty miały czynniki polityczne związane z możliwością przyśpieszenia wyborów parlamentarnych w Polsce, a także czynniki ekonomiczne związane z przewidywaną podwyżką stóp procentowych w USA oraz prognozowaną obniżką stóp procentowych przez Radę Polityki Pieniężnej. Ostatecznie w miesiącu tym kursy średnie miesięczne NBP złotego wobec euro i dolara amerykańskiego ukształtowały się na poziomie odpowiednio 4,02 PLN/EUR i 3,05 PLN/USD. Na obecnym etapie zdania analityków rynkowych co do przyszłych zmian kursu polskiej waluty wobec euro i dolara amerykańskiego są podzielone. Najprawdopodobniej w krótkim okresie duży wpływ na kurs złotego będzie miała sytuacja polityczna w kraju w okresie najbliższych wyborów parlamentarnych.

Poziom inflacji obserwowany w pierwszych miesiącach po przystąpieniu Polski do UE przekroczył zakres wzrostu cen prognozowany w *Bilansie...* i był znacznie wyższy niż w innych krajach, które przystąpiły w tym samym okresie do Unii. W *Bilansie...* przewidywano, iż inflacja mierzona w skali roku będzie oscylować w granicach 3–4%, a konwergencja cen krajowych do średniej unijnej będzie rozłożona w czasie. Tymczasem zmiany poziomu inflacji notowane w 2004 r. okazały się bardziej dynamiczne. Inflacja, liczona rok do roku, wzrosła w sposób skokowy z 2,2% w kwietniu do 4,4 – 4,6% w kolejnych miesiącach 2004 r., przekraczając prognozowany pułap 4%, by następnie spaść na początku 2005 r. do poziomu 3,6 – 3,7%, tj. poziomu mieszczącego się we wcześniejszych prognozach. Największy skokowy wzrost cen nastąpił w maju i czerwcu 2004 r. i był głównie efektem znaczącego zainteresowania polskimi produktami rolno-spożywczymi, jakie odnotowano po 1 maja ze strony odbiorców zagranicznych. Trzeba jednak podkreślić, iż na wyższy poziom inflacji w skali roku wpływ miały nie tylko czynniki związane z akcesją, ale także ogólne tendencje gospodarki światowej, w tym wzrost cen surowców, głównie ropy naftowej. Formułując prognozy kilkanaście miesięcy temu, nie przewidzia-

no ponadto tak dużego wzrostu oczekiwań inflacyjnych w społeczeństwie, który w pierwszych czterech miesiącach 2004 r. przejawiał się „przedakcesyjnym boomem konsumpcyjnym”, zwłaszcza w grupach towarów, których wzrostu cen w związku z akcesją obawiano się najbardziej (np. w branży motoryzacyjnej bądź artykułów spożywczych).

Podobnie nie przewidziano tak znaczącego wzrostu popytu na krajowe towary rolno-spożywcze ze strony odbiorców zagranicznych, co w konsekwencji ograniczonych możliwości szybkiego zwiększenia podaży przełożyło się na nadspodziewanie szybki proces konwergencji cenowej produktów rolnych w Polsce i UE<sup>5</sup>. Ogółem ceny żywności i napojów bezalkoholowych wzrosły w całym 2004 r. średnio o 6,3% i były jednym z głównych czynników proinflacyjnych (wzrost cen żywności po 1 maja wyraźnie przekroczył poziom średnioroczny i wahał się w poszczególnych miesiącach ubiegłego roku w granicach 7,7–9,3%). Wzrost cen w tym obszarze był na tyle wysoki i gwałtowny, iż proces konwergencji można uznać za prawie zakończony (dotyczy to zwłaszcza wieprzowiny, w mniejszym stopniu mleka czy masła). Ewentualny dalszy wzrost cen w grupie towarów rolno-spożywczych ograniczać będzie także spadek cen produkcji, możliwy dzięki obniżeniu ceny zbóż oraz mocnemu kursowi złotego. W połączeniu z powolnym wygaszaniem oczekiwań inflacyjnych oraz pewną stabilizacją na światowych rynkach surowców powinno się to przełożyć na znaczny spadek inflacji w bieżącym roku, która zgodnie z prognozami może spaść nawet do poziomu ok. 2%<sup>6</sup>. Pierwszymi przesłankami potwierdzającymi słuszność prognoz mogą być najnowsze dane o inflacji GUS, według których inflacja w ujęciu rocznym spadła do poziomu 3,7% w styczniu, a następnie do 3,6% w lutym bieżącego roku.

## Inwestycje, giełda

Scenariusze członkostwa konstruowane na potrzeby *Bilansu...* opierały się na założeniu, iż przystąpienie Polski do UE zwiększy wiarygodność finansową i atrakcyjność inwestycyjną kraju, prowadząc zarazem do wzmożonego napływu kapitału zagranicznego do Polski. W chwili obecnej pełną ocenę wpływu integracji na inwe-

---

<sup>5</sup> Trzeba zaznaczyć, że wzrost popytu z zagranicy nastąpił w chwili, gdy podaż produktów rolnych była na wyjątkowo niskim poziomie. Był to głównie efekt nieurodzaju, jaki dotknął Polskę w 2003 r. i spowodował wzrost cen pasz, co w dużym stopniu przyczyniło się do spadku opłacalności produkcji zwierzęcej i jej stopniowego ograniczania. Dodatkowo na spadek podaży wpłynęły działania interwencyjne przeprowadzone przez Agencję Rynku Rolnego na początku 2004 r. Zobacz szerzej Agencja Rynku Rolnego, *Raporty rynkowe*. <http://www.arr.gov.pl>

<sup>6</sup> Zobacz szerzej Narodowy Bank Polski, *Raport o inflacji luty 2005*, rozdział *Projekcja inflacji*.



stycje bezpośrednie uniemożliwia m.in. brak danych PAIiIZ dotyczących napływu BIŻ w 2004 r. Tym niemniej wiele wskazuje na to, iż 2004 r. charakteryzował się istotnym wzrostem inwestycji zagranicznych w porównaniu do lat ubiegłych – wg danych NBP dotyczących bilansu płatniczego inwestycje, liczone wyłącznie na bazie transakcji, wzrosły o ok. 50% i wyniosły ponad 6 mld USD. Efektem sprawnego włączenia się w proces integracji w 2004 r. okazał się ponadto silny wzrost zaufania ze strony rynków finansowych do polskiej polityki gospodarczej i idący za tym wzrost popytu na polskie papiery skarbowe oraz spadek długookresowych stóp procentowych.

Jakkolwiek prognozy *Bilansu...* nie odnosiły się bezpośrednio do wpływu integracji na sytuację na warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych (GPW), obserwowany w 2004 r. wzrost zainteresowania inwestorów zagranicznych (zarówno europejskich, jak i ze Stanów Zjednoczonych) polskim rynkiem papierów wartościowych wymaga kilku zdań komentarza. W 2004 r. indeksy warszawskiej giełdy papierów wartościowych (WIG, WIG-20) wykazywały wyraźną tendencję zwyżkową (wzrost w skali roku rzędu 27% i 24%). Tendencje te utrzymały się również w pierwszych dwóch miesiącach 2005 r., kiedy to publikacja dobrych wyników finansowych największych firm krajowych oraz banków stała się istotnym czynnikiem stymulującym dalszy popyt inwestorów zagranicznych na polskie papiery wartościowe. Indeks WIG-20 przekroczył poziom 2000 punktów, natomiast WIG, przekraczając pułap 28 500 punktów, pobił historyczny rekord.

Polska, jako członek Unii Europejskiej, przyciąga inwestorów m.in. nieporównywalnym do pozostałych nowych państw członkowskich rozmiarem krajowego rynku zbytu. Także pozytywne tendencje w polskiej gospodarce, jakie unaocznily się w ostatnich miesiącach, oraz najnowsze pozytywne oceny polskiej gospodarki przedstawione przez instytucje międzynarodowe wpływają na wzrost zaufania inwestorów zagranicznych oraz stymulują lokowanie kapitału w naszym kraju, co widoczne jest chociażby poprzez rozwój sytuacji na rynku papierów wartościowych. Inwestorzy interesują się spółkami z regionu Europy Środkowej i Wschodniej, licząc, że dobra sytuacja makroekonomiczna będzie się przekładać na wzrost zysków spółek, a zatem i wartość ich akcji. W 2005 r. dodatkowym impulsem generującym napływ kapitału będzie prywatyzacja warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych. Ważnym elementem, na jaki należy zwrócić uwagę, jest fakt, iż w wyniku akcesji do UE inwestowaniem w Polsce interesuje się coraz większy odsetek zagranicznych przedsiębiorstw z sektora MSP. Rosnącym zainteresowaniem cieszy się także polski sektor usług – w Polsce coraz chętniej otwierane są m.in. centra księgowo czy telefoniczne centra obsługi klientów.

## Wymiana handlowa<sup>7</sup>

W pierwszym roku członkostwa nie spełniła się, jak na razie, zakładana w *Bilansie...* prognoza, zgodnie z którą po przystąpieniu Polski do UE nastąpić miało pogorszenie salda handlowego. W 2004 r. dynamika eksportu nadal w widoczny sposób przewyższała tempo wzrostu importu. Eksport wzrósł znacząco także w zakresie towarów, co do których wyrażano powszechnie największe obawy, tj. przede wszystkim produktów mięsnych i mleczarskich. Podobnie jak w odniesieniu do niektórych innych zjawisk związanych z akcesją, także w przypadku wymiany handlowej wystąpił „efekt pierwszych czterech miesięcy”. Największą dynamikę obrotów notowano w miesiącach przedakcesyjnych – w okresie styczeń – kwiecień 2004 r. eksport wzrósł, w stosunku do analogicznego okresu 2003 r., o 44,3%, podczas gdy w okresie maj – grudzień o 35% (import odpowiednio o 39,7% i 24,8%). Wzrost obrotów w wymianie handlowej z zagranicą w miesiącach poprzedzających przystąpienie Polski do UE był w dużej mierze motywowany obawami związanymi z akcesją (zarówno obawami natury psychologicznej, jak i trudnościami związanymi np. z nadawaniem europejskich numerów identyfikacji podatkowej, wprowadzeniem nowych zasad sprawozdawczości, obawami dotyczącymi spełnienia unijnych norm i standardów do 1 maja czy oczekiwaną podwyżką stawek podatku VAT). Z kolei ekspansja polskiego eksportu po akcesji wynikała i wynika przede wszystkim ze skali popytu zewnętrznego na polskie towary – oprócz produktów rolno-spożywczych nie zmieniły się zasadniczo warunki dostępu na rynki państw członkowskich – i stanowi w wielu przypadkach potwierdzenie ich konkurencyjności na rynku międzynarodowym.

Pozytywne tendencje w polskim handlu są kontynuowane w 2005 r. W okresie styczeń – luty, w porównaniu z analogicznym okresem 2004 r., eksport zwiększył się o blisko 33%, a import o ponad 23%. Ujemne saldo ukształtowało się na poziomie 0,9 mld USD (w ubiegłym roku – 1,5 mld USD). Bilans handlowy z krajami UE-24 był dodatni i wyniósł ponad 1 mld USD. Ujemny wynik salda handlowego ogółem był przede wszystkim rezultatem znaczącego deficytu w obrotach handlowych z krajami rozwijającymi się (ponad –1,3 mld USD).

W *Bilansie...* sformułowano tezę, iż mimo rosnącej wydajności polskich firm, po akcesji dynamika importu przekroczy dynamikę eksportu, głównie na skutek realnej aprecjacji złotego i bardziej agresywnych strategii rynkowych korporacji ponadnarodowych. Przewidywano, że restrukturyzacja polskich przedsiębiorstw pozwoli na zdecydowaną poprawę dynamiki polskiego eksportu dopiero w latach 2010 – 2014. Tymcza-

---

<sup>7</sup> Zobacz szerzej rozdział *Analiza konsekwencji członkostwa dla wymiany handlowej*, opracowanie Instytutu Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego.

sem od maja do grudnia 2004 r. ujemne saldo obrotów handlu zagranicznego obniżyło się o blisko 1,4 mld USD w porównaniu z odpowiednim okresem poprzedniego roku, a ujemne saldo w handlu z krajami UE-15 nawet o 2,3 mld USD. Większa niż oczekiwano dynamika eksportu, przy jednoczesnej znacznej aprecjacji złotego, może wskazywać, że proces dostosowań i restrukturyzacji do wymogów UE w wielu przedsiębiorstwach najprawdopodobniej się zakończył, albo był już przynajmniej znacznie zaawansowany, jeszcze przed formalną datą akcesji. Oznacza to, że przedsiębiorstwa znaczenie wcześniej i lepiej niż zakładano w *Bilansie...* przygotowały się na wzmocnioną konkurencję związaną z włączeniem się polskiej gospodarki w ramy Rynku Wewnętrznego. Dobrym tego przykładem jest sektor rolno-spożywczy, którego produkty okazały się mocnym punktem polskiego eksportu. W następstwie zniesienia ceł i barier pozataryfowych po 1 maja 2004 r. tempo wzrostu eksportu artykułów rolno-spożywczych przekroczyło 60% w przypadku UE-15 i 50% – UE-9.

Eksport polskich towarów rósł dynamicznie także w grupach poszczególnych artykułów przemysłowych (m. in. w branży motoryzacyjnej, maszyn i urządzeń). Aczkolwiek należy zwrócić uwagę, że w tym przypadku największe zmiany restrukturyzacyjne nastąpiły już w latach 90., po ustanowieniu strefy wolnego handlu tymi towarami, głównie na skutek znaczącej skali inwestycji zagranicznych. Klasyczne, statyczne skutki handlowe integracji ujawniły się więc w tych branżach znacznie wcześniej.

Pewne przyspieszenie tempa wzrostu importu, jakie odnotowano w pierwszych miesiącach 2004 r., miało przede wszystkim charakter spekulacyjny, motywowany m.in. chęcią uniknięcia wyższych stawek podatku VAT (w przypadku towarów sprowadzanych z UE, np. nowych samochodów) bądź wyższych barier celnych (w przypadku towarów sprowadzanych z krajów trzecich, np. towarów rolno-spożywczych). Generalnie jednak dynamika importu po wejściu Polski do UE pozostała na prawie nie zmienionym poziomie. Oznacza to, że nie wystąpiło zjawisko „szoku liberalizacyjnego”, którego możliwość wskazywano przed akcesją. Z drugiej strony należy pamiętać, że istnieją jeszcze inne potencjalne czynniki stymulujące zwiększanie importu po przystąpieniu do UE. Jak zauważa się w *Bilansie...*, do pewnego ożywienia importu powinno prowadzić wydatkowanie unijnych funduszy np. na cele inwestycyjne. Stanie się tak, gdy potrzeby inwestycyjne kraju przekroczą jego własne możliwości. Efekt wpływu funduszy strukturalnych na wzrost importu inwestycyjnego może się ujawnić w latach kolejnych, w miarę zwiększania się skali wydatków unijnych.

Wśród głównych partnerów handlowych Polski najwyższą dynamikę obrotów odnotowano w ubiegłym roku w eksporcie do Rosji (wbrew wcześniejszym obawom), Wielkiej Brytanii, Czech i Włoch, a w imporcie – z Chin, Czech, Szwecji, Holandii i Hiszpanii. Podkreślenia wymaga wzrost udziału krajów trzecich w wymianie handlo-

wej Polski. Wzrost przywozu z krajów trzecich po akcesji stymulowało obniżenie stawek celnych na towary przemysłowe w następstwie przyjęcia przez Polskę wspólnej taryfy celnej. Na szybszą niż z krajami UE-15 i UE-9 dynamikę wartości importu towarów przemysłowych z krajów trzecich, w okresie maj–grudzień 2004 r., wpływał też w znacznym stopniu wzrost cen ropy naftowej i metali. Natomiast większą dynamikę eksportu do tej grupy państw stymulował przede wszystkim popyt zewnętrzny, w przypadku Rosji spotęgowany aprecjacją rubla.

Przed akcesją wyrażano obawy, że po 1 maja 2004 r., m.in. w rezultacie wcześniejszego wprowadzenia wiz, pogorszeniu ulegną stosunki gospodarcze z państwami Europy Wschodniej. Tymczasem perspektywa akcesji oraz zbliżenie, wraz z przystąpieniem, granic UE do państw b. ZSRR przyniosły wzrost zainteresowania polskich przedsiębiorstw inwestycjami w Rosji i na Ukrainie. W 2004 r. ich wartość wyniosła łącznie ponad 100 mln złotych (ok. 50 mln złotych w Rosji oraz blisko 60 mln złotych na Ukrainie)<sup>8</sup>. To zainteresowanie wynika m.in. z faktu, iż oba kraje posiadają duże i chłonne rynki zbytu oraz tańszą siłę roboczą, ale także z chęci polskich firm i przedsiębiorców wyprzedzenia ewentualnych konkurentów ze starych państw członkowskich, chcących wykorzystać bezpośrednie sąsiedztwo tych krajów z Unią. Polskie firmy mające przewagę lepszej znajomości rynku i jego bliskości radzą sobie dobrze z silną konkurencją ze strony podmiotów gospodarczych ze starych państw członkowskich, jak i państw nie należących do UE.

W 2004 r. eksport polskich towarów na Ukrainę wzrósł o ok. 30% wobec poziomu z 2003 r., osiągając około 2 mld USD. Niezwykle wysoki – prawie 89% – wzrost eksportu do Rosji sprawił, iż jego wartość przekroczyła 2,8 mld USD (biorąc pod uwagę wielkość rosyjskiego rynku, pozostaje ona daleka od możliwości i oczekiwań). Rosja uplasowała się na siódmym miejscu wśród największych odbiorców polskich towarów. W 2004 r. zanotowano istotny wzrost sprzedaży artykułów branży kosmetycznej oraz RTV i AGD do Rosji, co może być związane z rozwojem sieci sprzedaży detalicznej w tym kraju. Skala wzrostu eksportu mogła także po części wynikać z rezygnacji z pośredniego eksportu towarów na rynek rosyjski przez Litwę i Łotwę<sup>9</sup>. Do 1 maja 2004 r. ułatwienia w obrotach handlowych i uproszczone procedury, stosowane przez państwa bałtyckie w handlu z Rosją, skłaniały polskich eksporterów do korzystania z pośrednictwa tych krajów w eksporcie do Rosji.

---

<sup>8</sup> Przytaczane dane NBP stanowią niepełny obraz skali polskich inwestycji w tych państwach, gdyż w przeciwieństwie do danych z lat ubiegłych nie obejmują informacji o aportach rzeczowych i reinwestowanych zyskach.

<sup>9</sup> Zobacz szerzej: MGiP (2005), *Ocena sytuacji w handlu zagranicznym Polski po 11 miesiącach 2004 roku*, Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych.

W wymianie handlowej Polski ze wschodnimi sąsiadami można się dopatrywać także bezpośredniego „efektu unijnego”. Nasilenie się eksportu do Rosji i na Ukrainę może być częściowo związane z objęciem polskich producentów unijnymi dotacjami eksportowymi w handlu artykułami rolno-spożywczymi, które po 1 maja znacznie wyrównały szanse na konkurowanie polskich firm z innymi unijnymi na rynkach wschodnich. W okresie maj–grudzień 2004 r. wydatki poniesione przez Agencję Rynku Rolnego na refundacje wywozowe poszczególnych grup polskich towarów rolno-spożywczych wyniosły ok. 120 mln zł. Wzrost polskiego eksportu odbywał się pomimo dużych utrudnień w eksporcie produktów rolno-spożywczych do Rosji<sup>10</sup> oraz braku zmian w reżimie handlowym<sup>11</sup>. Ze względu na relatywnie niskie koszty produkcji (wobec kosztów w starzych państwach UE) oraz bliskość rynku i związane z tym niższe koszty transportu polscy producenci – zwłaszcza z branży mleczarskiej oraz mięsnej – liczą na istotny rozwój wymiany handlowej z Rosją. Kwestia kontroli fitosanitarnych i wstrzymywania polskiego eksportu mleka i mięsa pozostaje tym samym ważnym czynnikiem mogącym hamować rozwój stosunków handlowych z Rosją w nadchodzących miesiącach. Istotne znaczenie może mieć w tej kwestii osiągnięte w marcu bieżącego roku porozumienie między UE i Rosją w sprawie wprowadzenia nowych jednolitych dla wszystkich państw członkowskich UE certyfikatów w eksporcie żywności z Unii do Rosji.

Na nowe warunki handlu po akcesji składa się także objęcie wspólnotowym systemem przeciwdziałania dumpingowi, który zapobiega nieuczciwej konkurencji ze strony państw trzecich. I tak na przykład za sprawą m.in. polskiego wniosku rozpoczęła się niedawno na forum Unii Europejskiej dyskusja na temat warunków handlu produktami tekstylnymi z Chinami, których liberalizacja spowodowała trudności wielu polskich firm z utrzymaniem poziomu produkcji.

## Małe i średnie przedsiębiorstwa<sup>12</sup>

W przedakcesyjnym *Bilansie...* wiele miejsca poświęcono analizie skutków akcesji dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), m.in. ze względu na szczególną rolę, jaką odgrywa on w polskiej gospodarce, znaczenie tego sektora w Unii Europejskiej oraz obawy, jakie wyrażano o przyszłość polskich MSP w zetknięciu ze zwięk-

<sup>10</sup> Przytaczane dane NBP stanowią niepełny obraz skali polskich inwestycji w tych państwach, gdyż w przeciwieństwie do danych z lat ubiegłych nie obejmują informacji o aportach rzeczowych i reinwestowanych zyskach.

<sup>11</sup> Zobacz szerzej MGIP (2005), *Ocena sytuacji w handlu zagranicznym Polski po 11 miesiącach 2004 roku*, Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych.

<sup>12</sup> Zobacz szerzej Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, rozdział *Sektor MSP po akcesji – próba oceny*.

szą po akcesji konkurencją ze strony firm ze starych i nowych państw członkowskich. Mimo że w ubiegłym roku utrzymała się ogólna tendencja rozpoczęta w połowie lat 90. zmniejszania się liczby podmiotów gospodarczych, brak jest jednoznacznych przesłanek, by fakt ten wiązać z efektami akcesji.

W prognozach formułowanych przed przystąpieniem zwracano uwagę m.in. na mający nastąpić po akcesji efekt koncentracji, uwarunkowany rozdrobnieniem sektora MSP w Polsce oraz zwiększoną konkurencją eliminującą z rynku najłabsze podmioty. Ponadto procesowi temu miały sprzyjać poprawa warunków funkcjonowania na większym europejskim rynku oraz pogłębienie rynku krajowego. Dotychczas projekcje te nie do końca się sprawdziły. Z jednej strony, wzrost konkurencji i wynikająca z niego presja na koncentrację zostały przez sektor MSP odnotowane<sup>13</sup>. W przeprowadzonych badaniach przedsiębiorcy zgłaszali wzrost liczby konkurentów oraz spadek zysków. Z drugiej zaś, efekty koncentracji i ewentualnego wychodzenia z rynku zostały złagodzone przede wszystkim za sprawą dobrej koniunktury w 2004 r., która w wielu przypadkach umożliwiła wzrost sprzedaży oraz poszerzenie asortymentu o nowe usługi i produkty. Teoretycznie pierwszych symptomów procesów koncentracji w 2004 r. można upatrywać w danych wskazujących na spadek liczby zakładanych i istniejących firm sektora MSP ogółem oraz w szczególności firm mikro (0–9 zatrudnionych). Jednocześnie należy zauważyć, że zjawisku temu towarzyszył wzrost liczebności firm małych (10–49 zatrudnionych). Choć trudno po kilku miesiącach członkostwa jednoznacznie ocenić charakter i trwałość tych zjawisk, to bez wątplenia efektem koncentracji może być dalsza poprawa pozycji konkurencyjnej firm z sektora MSP, który obecnie jest w opinii ekspertów nadmiernie rozdrobniony. Należy się spodziewać, że proces ten będzie następował zarówno w branży przemysłowej, jak i w handlu czy w transporcie.

Analizując procesy, jakie nastąpiły w ramach sektora MSP po przystąpieniu do UE, szczególną uwagę warto zwrócić na branżę transportową. Eliminacja barier celnych przyniosła wzrost wydajności taboru, przy jednoczesnym obniżeniu kosztów przewozu towarów przez eksporterów, a więc w rezultacie wzrost rentowności polskich firm transportu międzynarodowego. Złożyło się na to zarówno zniesienie fizycznych kontroli i eliminacja formalności administracyjnych i celnych, jak i wyeliminowanie kosztów związanych z uzyskaniem koniecznych pozwoleń<sup>14</sup>. Z drugiej strony, oszczędno-

<sup>13</sup> PKPP Lewiatan *Konkurencyjność sektora MSP 2005* – wyniki tegorocznej edycji badań konkurencyjności sektora MSP, realizowanych corocznie przez PKPP Lewiatan, dostępne na stronie [www.prywatni.pl](http://www.prywatni.pl)

<sup>14</sup> Przedsiębiorcy mają także możliwość uzyskania informacji o występowaniu na terenie danego państwa członkowskiego przeszkód w swobodnym przepływie towarów. Krajowe Punkty Kontaktowe istniejące we wszystkich państwach członkowskich (Polski Punkt Kontaktowy utworzony został w MGiP, [www.blokady.mgpiips.gov.pl](http://www.blokady.mgpiips.gov.pl)) przekazują zainteresowanym stronom na bieżąco informacje o takich zdarzeniach, jak: blokady dróg i portów, demonstracje przeciwko importowi towarów z innych państw członkowskich czy niszczenie towarów już sprowadzonych.

ści firm przewozowych płynące ze zniesienia granic pomniejszają częściowo m.in. obowiązujące od 1 stycznia 2005 r. dodatkowe opłaty za przejazdy po niemieckich autostradach. Szacuje się, że na skutek wprowadzenia tzw. podatku MAUT koszty transportu do, z i przez terytorium Niemiec wzrosły średnio o 5–7%. Jednocześnie należy zauważyć, że przystąpienie Polski do UE i towarzysząca mu liberalizacja transportu drogowego sprawiły, iż unijny rynek otworzył się dla małych i średnich firm transportowych, które wcześniej operowały wyłącznie na rynku krajowym, ze względu na brak odpowiednich koncesji. Ponadto otworzył się nie tylko rynek starych państw UE, ale także nowych państw członkowskich, co zaowocowało uruchamianiem przez firmy transportowe nowych połączeń międzynarodowych. Rosnący udział przychodów z tytułu usług transportu samochodowego w statystykach bilansu płatniczego wskazuje na wzrost znaczenia tego rodzaju usług, szczególnie w obrotach z krajami UE<sup>15</sup>.

Widoczna w 2004 r. intensywna modernizacja oraz dążenie firm transportowych do zwiększania jakości i rozszerzania zakresu oferowanych usług, ukierunkowane były na sprostanie konkurencji na międzynarodowym rynku oraz wynikały z przewidywanego przez przedsiębiorców wzrostu możliwości podejmowania działalności na Rynku Wewnętrznym. Nie oznacza to jednak, że wejście na rynek UE będzie dla wszystkich firm jednakowo łatwe. Wielu ekspertów wskazuje, iż w wyniku dotychczasowych dostosowań nastąpiło nasylenie rynku transportu drogowego w Polsce oraz znacznie zwiększyła się presja konkurencyjna. W wyniku nadpodaży usług przewozowych obniżeniu ulegają stawki przewozowe, co może prowadzić do pewnych zmian w branży transportowej w krótkim okresie, w tym do upadku niektórych małych firm.

Nawiązując do innych prognoz zawartych w *Bilansie...*, wiele wskazuje, iż zaczynają się sprawdzać przewidywania dotyczące asymetrycznego, na korzyść zachodnich regionów Polski i największych aglomeracji, rozwoju sektora MSP po akcesji. W regionach przy zachodniej granicy oraz na Mazowszu odnotowano w ubiegłym roku wzrost liczby MSP. Wejście do UE niewątpliwie sprzyja rozwojowi funkcji metropolitalnych, co stymuluje przedsiębiorczość, stąd też wzrost liczby podmiotów w województwie mazowieckim. Z kolei wzrost liczby przedsiębiorstw w niektórych województwach położonych przy zachodniej granicy (lubuskim i zachodniopomorskim) można odczytywać jako odpowiedź na rosnący popyt na dobra i usługi oferowane w strefie nadgranicznej. Wraz z przystąpieniem Polski do UE nastąpiło widoczne ożywienie w handlu przygranicznym na zachodniej i południowej granicy Polski. Szacuje się, że skala obrotów towarowych na przygranicznych bazarach, które jeszcze bezpośrednio przed akcesją przeżywały okres stagnacji, wzrosła w ubiegłym roku nawet o kilkadziesiąt procent.

---

<sup>15</sup> NBP, *Bilans płatniczy Rzeczypospolitej Polskiej za III kwartał 2004 r.*, 2005 r.

Wśród dziewięciu województw, w których odnotowano na przestrzeni ostatnich miesięcy spadek liczby podmiotów sektora MSP, prawie połowa położona jest przy wschodniej granicy kraju. Na obecnym etapie trudno jeszcze oceniać, na ile sytuacja sektora MSP we wschodniej części kraju rzeczywiście wpisuje się w zakładany przed akcesją scenariusz wolniejszego, w porównaniu z innymi regionami, rozwoju tego obszaru, tym bardziej w kontekście rekordowego wzrostu eksportu do Rosji i wysokiego poziomu obrotów z Ukrainą. Można oczekiwać, że dzięki napływowi znacznych funduszy UE województwa wschodniej Polski zwiększą swoją szansę stworzenia na swoim obszarze warunków (np. rozwój infrastruktury) do ekspansji europejskich korporacji na rynki Europy Wschodniej, z czego powinny skorzystać także firmy sektora MSP.

Rok członkostwa pozwala na wstępną weryfikację przewidywań *Bilansu...* dotyczących branż, które odniosły największe korzyści z akcesji. Do branż zdominowanych przez sektor MSP, które zanotowały w 2004 r. wzrost rentowności ze sprzedaży, należą: produkcja drewna i wyrobów z drewna oraz ze słomy i wikliny, produkcja odzieży i wyrobów futrzarskich oraz produkcja mebli. Jednocześnie nie potwierdziły się do tychczas projekcje dotyczące trudnej sytuacji działów takich jak: włókiennictwo, produkcja skór wyprawianych i wyrobów z nich, produkcja wyrobów z pozostałych surowców niemetalicznych, produkcja wyrobów z metali, które również zanotowały wzrost lub dobrą rentowność ze sprzedaży. Należy również podkreślić poprawę rentowności sektora produkcji artykułów żywnościowych i napojów, co do którego żywiono obawy, że może nie sprostać konkurencji na Rynku Wewnętrznym. Jego sukces to bezpośredni rezultat efektu akcesyjnego, w szczególności możliwości swobodnego dostępu towarów polskich firm do rynku państw członkowskich UE oraz wzrostu cen artykułów żywnościowych w kraju. W przypadku pozostałych działów większy niż przystąpienie do UE wpływ na ich dobrą sytuację miała sprzyjająca koniunktura gospodarcza w 2004 r., zarówno na świecie, jak i w kraju. Zarazem osiągnięte dobre wyniki potwierdzają, że proces integracji tych branż z gospodarką europejską – w przeciwieństwie do sektora spożywczego – w znacznym stopniu nastąpił już wcześniej.

W kontekście możliwości konkurowania z innymi podmiotami po akcesji istotną obawą zgłaszaną przez MSP była konieczność dostosowania się do wspólnotowych przepisów, w szczególności wymogów technicznych (certyfikaty), środowiskowych czy wymogów BHP, wiążąca się również z określonymi nakładami finansowymi. Dostępne badania<sup>16</sup> wskazują, że prawie 3/4 firm nie musiało w szczególny sposób dostosowywać swych produktów do wymogów unijnych. Oznacza to, że nie ponosiły one dodatkowych kosztów w związku z przystąpieniem do UE, a zatem aspekt dostosowaw-

---

<sup>16</sup> Prof. J. J. Michałek *Postrzeżenie wpływu zmian przepisów technicznych na funkcjonowanie krajowych podmiotów gospodarczych po przystąpieniu do UE*, badanie przeprowadzone na zlecenie UKIE, grudzień 2004 r.



czy nie miał istotnego wpływu na ich pozycję konkurencyjną. Z badań Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych wynika jednak, że jeszcze nie wszystkie podmioty dokonały pełnych dostosowań w tym zakresie, co może wskazywać zarówno na rozłożenie kosztów dostosowawczych w czasie, jak również powstrzymywanie się z określonymi inwestycjami do czasu uzyskania wsparcia ze środków strukturalnych.

Warto zaznaczyć, że wzrost konkurencji po akcesji nie wpłynął również znacząco na postrzeganie źródeł budowania przewagi konkurencyjnej. MSP budowały swoją przewagę konkurencyjną przede wszystkim uwzględniając cenę, a w znacznie mniejszym zakresie jakość oferowanych produktów i usług<sup>17</sup>. W dalszym ciągu mało popularne wśród MSP jest osiągnięcie przewagi konkurencyjnej poprzez innowacyjność. Przejawem tego jest struktura inwestycji, które w 2004 r. nadal koncentrowały się na zwiększaniu możliwości produkcyjnych i usługowych.

Istotne oczekiwania małych i średnich przedsiębiorstw związane z akcesją dotyczyły poprawy warunków instytucjonalnych i stabilnego ładu ekonomiczno-prawnego. W opinii przedsiębiorców sytuacja w tym zakresie się nie poprawiła, co więcej, rok 2004 dostarczył, ich zdaniem, pod tym względem znacznie więcej problemów niż przedsiębiorcy mieli wcześniej. Zgodnie z wynikami badań, wśród przedsiębiorców przeważa opinia, że akcesja przyniosła skokowy wzrost nowych regulacji prawnych dotyczących działalności gospodarczej, które skomplikowały dotychczasowy system, a okres dostosowawczy był krótki i związany z wieloma niejasnościami interpretacyjnymi nowych regulacji. Szczególną trudność sprawiły przedsiębiorcom nowe przepisy ustawy o podatku od towarów i usług oraz rozporządzenia wykonawcze do tej ustawy zmieniające w sposób zasadniczy sposób dokumentowania i rozliczania transakcji wewnątrzspółnotowych. To z kolei wskazuje, jak istotnym elementem w procesie integracji jest umiejętne i sprawne wdrażanie przepisów wspólnotowych przez administrację krajową.

W *Bilansie...* przewidywano, że inwestycje krajowe w latach 2005 – 2007 będą rosły w tempie 12 – 14% rocznie. W 2004 r. zwiększyły się one jednak zaledwie o 5,1%, co może wskazywać na umiarkowany postęp w tym zakresie. Ponadto wyraźna różnica, jeśli chodzi o dane dotyczące inwestycji w dużych przedsiębiorstwach (9,2%) oraz w gospodarce ogółem, może wskazywać, że to sektor MSP wstrzymuje się z rozpoczęciem działań inwestycyjnych. Spośród 51% MSP, które deklarowały, iż nie prowadziły działań inwestycyjnych w 2004 r., najwięcej wskazywało na niewykorzystane zasoby techniczne oraz częściowo na brak popytu krajowego czy oczekiwanie na poprawę koniunktury gospodarczej<sup>18</sup>. Niemniej badania ankiet-

<sup>17</sup> PKPP Lewiatan, *op. cit.*

<sup>18</sup> PKPP Lewiatan, *op. cit.*

towe NBP<sup>19</sup> wykazały duży optymizm przedsiębiorstw co do planów inwestycyjnych na bieżący rok. Odsetek firm deklarujących podjęcie działań inwestycyjnych w 2005 r. jest najwyższy od 1998 r.

W *Bilansie...* podkreślano, że akcesja istotnie zwiększy możliwość uzyskania wsparcia z funduszy strukturalnych, w porównaniu ze środkami przedakcesyjnymi (PHARE). Pierwsze miesiące akcesji pokazały, że mimo ogólnie wysokiego zainteresowania funduszami strukturalnymi, jedynie 3,6% firm realnie odczuło większe niż w poprzednich latach (środki przedakcesyjne) możliwości korzystania ze wsparcia unijnego. Niemniej przedsiębiorcy deklarowali, iż fundusze UE są drugim po kredycie bankowym źródłem służącym finansowaniu inwestycji. Ponad jedna czwarta ankietowanych zgłaszała chęć aplikowania o wsparcie z funduszy strukturalnych w bieżącym roku. Przedsiębiorcy zwracali uwagę na niedopasowanie wsparcia wspólnotowego do własnych potrzeb. W ich opinii zdecydowana większość funduszy powinna służyć bezpośrednio wspieraniu inwestycji. Brak zainteresowania wzbudzały fundusze poręczeniowe oraz środki na doradztwo i szkolenia<sup>20</sup>.

Dane liczbowe potwierdzają tezę o znaczeniu funduszy strukturalnych dla inwestycji w sektorze MSP. Największe zainteresowanie budziły po 1 maja 2004 r. środki w ramach działania 2.3 *Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez inwestycje*. Ze względu na fakt, że termin składania wniosków w ramach tego działania upłynął w grudniu 2004 r., można oczekiwać rozpoczęcia realizacji projektów (rozpoczęcie projektu nie oznacza płatności), czyli wzrostu inwestycji w roku bieżącym. Ponadto możliwość szerokiego korzystania przez sektor MSP z funduszy unijnych powinna, poprzez zmniejszenie ryzyka kredytowego, zwiększyć jego wiarygodność w opinii banków komercyjnych i zarazem ułatwić dostęp do dodatkowych źródeł finansowania.

Z dniem akcesji przed polskimi przedsiębiorstwami otworzył się rynek zamówień publicznych w 24 państwach, którego roczna wartość szacowana jest na blisko 16% unijnego PKB. Dostępne dane wskazują, że po 1 maja 2004 r. 21 polskim wykonawcom zostało udzielone zamówienie publiczne w innym państwie członkowskim (stan na 1 kwietnia 2005 r.). Jednocześnie nie spełniły się, jak na razie, wyrażane przed akcesją obawy wypierania z rynku zamówień publicznych polskich podmiotów przez firmy zagraniczne. Pozycja polskich firm i wykonawców na krajowym rynku zamówień publicznych nie jest zagrożona przez podmioty z innych państw członkowskich. Na 3296 zamówień publicznych udzielonych w 2004 r. na polskim rynku, 43 były lub będą ob-

<sup>19</sup> NBP, *Wstępna informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w I kwartale 2005 roku*, Departament Analiz Makroekonomicznych i Strukturalnych, 2005 r.

<sup>20</sup> PKPP Lewiatan, *op. cit.*

sługiwane przez wykonawców zagranicznych. Z kolei na 2777 zamówień udzielonych w pierwszym kwartale bieżącego roku firmom zagranicznym przyznano 48 kontraktów. Nie należy jednak wykluczać ewolucji tego stanu rzeczy w przyszłości i wzrostu zainteresowania zamówieniami ze strony firm z państw członkowskich.

Pozytywne efekty akcesji odczuwane w sektorze przedsiębiorstw przekładają się pośrednio na sektor bankowy, w którym notowana jest wyraźna poprawa koniunktury. W 2004 r. wynik finansowy (netto) sektora bankowego wyniósł 7,3 mld złotych, co oznacza trzykrotny wzrost wobec poziomu z roku ubiegłego. Rekordowo wysokie okazały się w ubiegłym roku m.in. wyniki finansowe banków spółdzielczych – ich zysk netto wzrósł o ponad 60% wobec roku poprzedniego, co związane było przede wszystkim z obsługą rolników i nie notowanym dotychczas wzrostem liczby zakładanych kont. W miesiącach poprzedzających przystąpienie Polski do UE zainteresowanie rolników zakupem nowych maszyn wywołało boom na kredyty inwestycyjne. Bezpośrednio potem wymogi proceduralne związane z systemem dopłat bezpośrednich doprowadziły do zakładania kont osobistych na masową skalę. Szacuje się, że obecnie 80% rolników posiada konta właśnie w bankach spółdzielczych. Biorąc pod uwagę liczbę 1,4 mln osób ubiegających się o płatności bezpośrednie, można podejrzewać, iż przekłada się ona na znaczącą liczbę rachunków. Dobra koniunktura w sektorze bankowym powinna się przełożyć na jego dalszy rozwój, rozszerzenie oferty dla klientów oraz dostęp do nowych produktów.

W dalszej przyszłości pozytywne efekty przystąpienia Polski do UE powinny się przekładać na rozwój sektora bankowego na dwa sposoby. Pierwszy będzie związany z ogólną poprawą sytuacji gospodarczej kraju wynikającą z akcesji oraz rosnącego optymizmu konsumentów i producentów, które wpłyną na zwiększenie popytu na usługi bankowe. Drugi zaś będzie się wiązał z dostępem podmiotów gospodarczych do unijnych funduszy. Ze względu na zasadę refundacji kosztów inwestycji w ramach programów unijnych realizowanych przy pomocy funduszy strukturalnych oraz na konieczność wniesienia tzw. wkładu własnego, popyt na kredyt bankowy powinien rosnąć. Stopniowo rośnie skłonność zarówno gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorstw do zaciągania kredytów i zadłużania – notowany jest wzrost popytu na kredyty długoterminowe w sektorze przedsiębiorstw oraz kredyty konsumpcyjne wśród gospodarstw domowych<sup>21</sup>. Co prawda, efekty tego rosnącego popytu nie są jeszcze w pełni widoczne w gospodarce, aczkolwiek uruchomienie kredytów przeznaczonych na finansowanie inwestycji objętych dotacjami z funduszy UE zaczyna być zauważalne spośród czynników wzrostu popytu na kredyt.

---

<sup>21</sup> NBP, *Sytuacja na rynku kredytowym. I kwartał 2005 r.*, 2005 r.

## Rynek pracy, migracje zarobkowe<sup>22</sup>

W okresie przedakcesyjnym kwestia wpływu członkostwa Polski w Unii Europejskiej na sytuację na rynku pracy była tematem nie tylko ożywionych debat publicznych, ale również prognoz i analiz naukowych. W *Bilansie...* zwracano uwagę, iż członkostwo jest tylko jednym z kilku czynników, które będą wpływać na poziom bezrobocia. Jednocześnie podkreślano, że wpływ ten będzie pozytywny. Wskazywano, że proces poprawy sytuacji na rynku pracy będzie jednak długotrwały i na radykalną pozytywną zmianę sytuacji na rynku pracy można będzie liczyć dopiero w perspektywie kilku lat (prognozowano, iż w 2014 r. stopa bezrobocia wyniesie około 12%). Jednocześnie jednoznacznie stwierdzano, iż w przypadku scenariusza izolacji i odrzucenia akcesji na poprawę sytuacji na rynku pracy nie można byłoby liczyć.

Ocena wpływu wejścia Polski do UE na rynek pracy musi uwzględniać różnorodne uwarunkowania i obszary. Podobnie jak ma to miejsce w innych działach, niemożliwe jest oddzielenie skutków samej integracji od innych czynników, które wpływają w różnorodny sposób na kształtowanie się sytuacji na rynku pracy, w tym na obserwowaną obecnie stabilizację i odnotowywaną stopniową poprawę sytuacji na polskim rynku pracy. Należy również pamiętać, że kluczowym elementem wpływającym na rynek pracy w Polsce jest specyficzna sytuacja demograficzna wynikająca z powojennych wyżów i niżów demograficznych. Ponadto niezbędnym czynnikiem ograniczania bezrobocia jest właściwa polityka prowadzona na poziomach centralnym i lokalnym, ograniczająca bariery rozwoju przedsiębiorczości oraz stymulująca podejmowanie zatrudnienia. W tym kontekście członkostwo Polski w Unii Europejskiej jest tylko istotnym katalizatorem, który musi być jednak uzupełniony przez inne działania.

W oczywisty sposób na sytuację na polskim rynku pracy wpływały w ostatnim roku wysokie tempo wzrostu gospodarczego i sprzężone z nim dobre rezultaty polskiego eksportu oraz wszystkie zjawiska towarzyszące tzw. boomowi akcesyjnemu (m.in. wzrost orientacji proinwestycyjnej przedsiębiorstw). Kierunek tego wpływu nie uwiódził się bezpośrednio, choćby w radykalnej poprawie wielkości liczby pracujących czy spadku liczby bezrobotnych. Stąd też niektórzy komentatorzy charakteryzują związek między wzrostem gospodarczym a rynkiem pracy w Polsce poprzez formułę wzrostu bezzatrudnieniowego. Pozostaje jednak faktem, że po kilku latach wyraźnego wzrostu bezrobocia i stałego spadku liczby pracujących, obserwowanego od 1998 r. (druga fala bezrobocia w Polsce), w roku 2003 sytuacja zaczęła się stabilizować, a w 2004 r. bezrobocie nieznacznie spadło i powoli rosło zatrudnienie (spadek bezrobocia rejestrowanego z 20% na koniec 2003 r. do 19,1% na koniec 2004 r.,

---

<sup>22</sup> Zobacz szerzej M. Boni, rozdział *Wpływ wejścia Polski do UE na sytuację na rynku pracy*.

choć były miesiące o poziomie bezrobocia 18,6%). Można założyć, że ta tendencja – poza czasowymi, sezonowymi zakłóceniami, głównie w styczniu i lutym (stopa bezrobocia w lutym 2005 r. wzrosła do 19,4%, w kolejnych miesiącach powinna jednak spadać), trwa nadal w 2005 r. Należy podkreślić, iż 2004 r. był dla Polski, z punktu widzenia sytuacji na rynku pracy, najlepszy od 1997 r.

Procesy gospodarcze zdynamizowały rynek pracy, jego fluktuację, przepływy zasobów pracy, a w niektórych sektorach, np. w rolnictwie, ograniczyły tempo spadku zatrudnienia, prowadząc nawet do sezonowego, dużego przyrostu miejsc pracy. Stało się tak m.in. dzięki poprawie dochodowości produkcji rolnej, co z kolei wynika z objęcia polskich rolników mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej. Paradoksalnie, z punktu widzenia procesów przepływów międzysektorowych wzrost zatrudnienia w rolnictwie jest niekorzystny, ponieważ pogłębia negatywny udział zatrudnionych w tym sektorze w stosunku do zatrudnionych w produkcji i usługach. Należy jednak założyć, iż po uzyskaniu poprawy sytuacji na rynku pracy procent osób zatrudnionych w rolnictwie ponownie zacznie spadać na korzyść wzrostu zatrudnienia w innych sektorach gospodarki. Oprócz rolnictwa – głównie ze względu na rosnący eksport – zaczęło powoli rosnąć zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw. Nie spełniły się zatem obawy, które jednak nie znajdowały potwierdzenia w analizach, iż po wejściu do UE procesy przystosowawcze przedsiębiorstw spowodują ograniczenie zatrudniania pracowników, czego skutkiem miał być radykalny wzrost liczby bezrobotnych. Stało się odwrotnie, wcześniejsze restrukturyzacje oraz determinacja firm w utrzymaniu rygorów kosztowych (ważne dla przewag konkurencyjnych w eksporcie) zaowocowały początkiem procesu wzrostu zatrudniania. Ale nie spełniła się też – mitologizowana społecznie (także w środowiskach przedsiębiorców) inna stereotypowa prognoza – marzenie, że po wejściu do UE natychmiast zacznie spadać bezrobocie.

Sytuacja na polskim rynku pracy jest głęboko zróżnicowana regionalnie. Krótki okres członkostwa w Unii Europejskiej nie zmienił tej tendencji. Niewielkiej poprawie na rynku pracy w okresie od 1 maja 2004 r. nie towarzyszy proces konwergencji regionalnej. W przyszłości należy oczekiwać, iż poziom bezrobocia, jak również liczba dostępnych ofert pracy nadal będą zależeć od konkretnego regionu. W kolejnych latach można się spodziewać ponadprzeciętnej poprawy sytuacji na rynku pracy w regionach zachodniej Polski, która będzie w większym stopniu niż część wschodnia kraju korzystać z efektów integracji. Ponadto poprawi się sytuacja w dużych metropoliach oraz bezpośrednio w ich pobliżu. W regionach Polski północno- i południowo-wschodniej też powinna się ona stopniowo poprawiać, ale proces ten będzie wolniejszy niż na zachodzie. Skala wykorzystania członkostwa dla poprawy sytuacji na rynku pracy będzie zależeć od aktywności podmiotów regionalnych (głównie samorządów) w wykorzystywaniu środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz w przyciąganiu inwestycji krajowych i zagranicznych.

Ważnym zjawiskiem poakcesyjnym było dalsze praktyczne uelastycznianie rynku pracy i form zatrudnienia oraz organizacji pracy, a także rosnące znaczenie aktywnej polityki na rynku pracy – na przykład w sferze subsydiowania zatrudnienia. Sprzyjała temu debata prowadzona na forum państw członkowskich na temat koniecznej modernizacji zasad obowiązujących na rynku pracy, w kierunku uatrakcyjnienia podejmowania zatrudnienia. Wytyczne Unii Europejskiej w zakresie Europejskiej Strategii Zatrudnienia pośrednio stymulowały podejmowanie działań korzystnych na poziomie narodowym.

Na dokładniejszą analizę zasługuje zjawisko wysokiego wzrostu dynamiki zmian na rynku pracy po akcesji. Składają się na nie:

- zachowania pracodawców walczących o uzyskanie przewagi konkurencyjnej,
- wzrost skali sezonowego wzrostu liczby pracujących, porównywalny z okresami wysokiego tempa przyrostu PKB w połowie lat 90.,
- wzrost liczby ofert pracy w rolnictwie,
- stały wzrost zatrudnienia w przedsiębiorstwach, skorelowany z większą rotacyjnością zatrudnionych (wzrost znaczenia zatrudnienia okresowego, zatrudnienie zmienne),
- przewaga wzrostu wydajności nad presją płacową,
- duża skala subsydiowania zatrudnienia ze środków publicznych,
- ujawnienie się, w związku z wejściem do UE, popytu na nowe zawody i kwalifikacje, w tym w sferze nowych technologii,
- łagodząca napięcia wewnętrzne na rynku pracy spokojna fala emigracyjna o niewielkiej tendencji wzrostowej w stosunku do lat poprzednich.

Należy podkreślić, że od uzyskania członkostwa nie nastąpiła spodziewana konwergencja płacowa. Wysoki poziom bezrobocia nadal skutecznie hamuje wzrost oczekiwań pracowników dotyczących podnoszenia wynagrodzeń. Należy się jednak spodziewać, że w wyniku pogłębiania się kontaktów polskich podmiotów gospodarczych z przedsiębiorstwami w innych państwach członkowskich oraz w związku z procesem

konwergencji gospodarczej wzrost ten nastąpi, ale nie powinno to negatywnie wpływać na konkurencyjność polskich przedsiębiorstw.

Synergia, jaka płynie z jednoczesności wielu opisywanych zjawisk, w oczywisty sposób wynika z pozytywnego klimatu dla rozwoju gospodarki, w dużej mierze powiązanego z wejściem do UE. Zarazem jest ona jednak symptomem strukturalnej poprawy sytuacji na polskim rynku pracy, szczególnie jeśli chodzi o wzrost roli elastyczności, jak i popytu na nowe zawody, kompetencje, a także różnorodną (w tym i w rolnictwie) pracę sezonową.

Pozytywnym zjawiskiem po 1 maja okazały się znaczne uproszczenia wprowadzone w zasadach zatrudniania Polaków na rynkach pracy pozostałych państw członkowskich, włącznie z ich pełnym otwarciem. Z jednej strony, skala migracji do krajów (Wielka Brytania, Irlandia, Szwecja), które zdecydowały się zrezygnować z jakichkolwiek ograniczeń, nie spowodowała żadnych perturbacji na ich rynkach pracy, z drugiej zaś również obawy o tzw. drenaż mózgow, czyli odpływ kadr wysoko kwalifikowanych, nie zmaterializowały się. Nagłaśniane w pierwszym okresie członkostwa przykłady emigracji lekarzy oraz pielęgniarek i położnych nie spowodowały masowego eksodusu tych grup zawodowych ani niebezpieczeństwa braku personelu w polskich szpitalach czy innych ośrodkach opieki medycznej. Generalnie skala migracji nie wpływa negatywnie na sytuację na rynkach pracy państw członkowskich i nie stanowi powodu do niepokoju. W tym kontekście można założyć, iż sprawdzą się wcześniejsze szacunki zawarte m.in. w *Bilansie...* mówiące o dodatkowej (w porównaniu do zatrudnienia w poprzednich latach – w 2003 r. w starych państwach członkowskich /UE-15/ pracowało legalnie ok. 450 – 500 tys. polskich pracowników) liczbie ok. 100 tys. polskich pracowników, którzy podejmą pracę w pozostałych państwach członkowskich w pierwszych dwóch latach od uzyskania członkostwa (szacunek ten nie dotyczy osób, które przed 1 maja 2004 r. zamieszkiwały w państwach członkowskich i po przystąpieniu Polski do UE zalegalizowały swoje zatrudnienie). Liczba pracowników, którzy na stałe mieszkają w Polsce i podejmą zatrudnienie w pozostałych krajach członkowskich UE, nie powinna w 2005 r. przekroczyć 600 tys. osób. Mimo utrzymania okresów przejściowych w dostępie do rynku pracy to Niemcy pozostaną państwem przyjmującym najwięcej polskich pracowników.

Napływające do Polski wraz z akcesją środki unijne wspierające różne aspekty polityki zatrudnienia dopiero zaczynają odgrywać znaczącą rolę, a pierwszy rok członkostwa w UE miał w tym zakresie charakter testowo-przygotowawczy. Dlatego też nie mógł na większą skalę przynieść realnych efektów bezpośrednich. Niemniej warto nadal skutecznie eliminować bariery i ograniczenia wewnętrzne w absorpcji środków unijnych oraz odpowiednio wykorzystywać dynamizm przedsiębiorców i organizacji pozarządowych w aplikowaniu o środki pomocowe.

## Rolnictwo<sup>23</sup>

Pierwszy rok członkostwa przyniósł znaczące korzyści polskiemu rolnictwu. Potwierdziło się, iż rolnicy będą tą grupą społeczną, która najszybciej i najwyraźniej odczuje pozytywne efekty członkostwa. Zaczął się sprawdzać scenariusz *Bilansu...*, zakładający zasadniczą zmianę skali transferów finansowych na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich, co stało się m.in. za sprawą szybkiego rozpoczęcia i sprawnego przebiegu procesu wypłacania dopłat bezpośrednich. Rozszerzono gamę instrumentów polityki rolnej, z których mogą korzystać rolnicy, którzy m.in. uzyskali dostęp do środków na rzecz modernizacji gospodarstw (np. wsparcie gospodarstw niskotowarowych w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich /PROW/). Prawie 1,4 mln złożonych wniosków oraz bezproblemowy przebieg wypłat świadczą o sukcesie pierwszego etapu programu dopłat bezpośrednich. Teraz rolnicy muszą przyznane środki efektywnie wykorzystać. Do końca marca 2005 r. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zrealizowała płatności dla ok. 1,3 mln wnioskodawców w kwocie ok. 6,5 mld zł. Obecnie realizowane są ostatnie przelewy dla ok. 100 tys. rolników, których wnioski były weryfikowane lub wymagały korekt.

Wdrożone zostały również instrumenty interwencji na rynku rolnym w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, których celem jest zagwarantowanie rolnikom stałych cen zbytu, zapewniających opłacalność produkcji rolnej. W 2004 r. Agencja Rynku Rolnego wdrożyła mechanizmy interwencyjne na rynkach: zbóż, mięsa, mleka, skrobi ziemniaczanej, cukru, suszu paszowego, tytoniu, owoców i warzyw. Po raz pierwszy od wielu lat skup odbył się w sposób szybki i sprawny, a rolnicy nie musieli stać wiele dni w kolejkach. Od 1 maja 2004 r. do 25 lutego 2005 r. Agencja wypłaciła z tytułu realizowanych mechanizmów interwencji łącznie 290,2 mln zł. Największe kwoty wypłat dotyczyły refundacji eksportowych, zwłaszcza do wywozu: cukru – 102,1 mln zł, produktów mlecznych – 46,6 mln zł, wołowiny i cielęciny – 18,9 mln zł, skrobi ziemniaczanej – 2,3 mln zł. Od listopada 2004 r. prowadzona jest interwencja na rynku zbóż. Na interwencyjne zakupy zbóż ARR wydatkowała dotychczas ponad 27 mln zł, a za przechowywanie tych zbóż przedsiębiorcy otrzymali 2,3 mln zł.

Sukcesywnie uruchamiane są również działania w ramach PROW oraz Sektorowego Programu Operacyjnego (SPO) Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004–2006, które będą miały coraz większy udział w transferach finansowych na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich. Do 1 lutego 2005 r. uruchomiono 9 działań w ramach PROW, w tym m.in. Renty strukturalne, Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych wa-

---

<sup>23</sup> Zobacz szerzej W. Poczta, Ł. Hardt, rozdział *Skutki integracji Polski z UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich – próba oceny*.



runkach gospodarowania, Wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt i Uzupelnienie płatności obszarowych. Uruchomienie finansowania działania 10 – Projekty w ramach rozporządzenia nr 1268/1999 jest planowane w drugiej połowie 2005 r. Do 9 marca 2005 r. złożono łącznie ponad 2,1 mln wniosków o wsparcie finansowe w ramach 9 działań oraz zrealizowano płatności w ramach działania Renty strukturalne na kwotę ponad 0,2 mln złotych, Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania na kwotę prawie 900 mln złotych, Wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt na kwotę prawie 33 mln złotych, Uzupelnienie płatności obszarowych na kwotę prawie 970 mln złotych. W wielu działaniach PROW, np. Wsparcie gospodarstw niskotowarowych, liczba złożonych wniosków wyczerpuje już praktycznie połowę środków przeznaczonych na ich realizację w okresie 2004–2006.

W ramach SPO uruchomiono 10 spośród 13 działań programu. Do 9 marca 2005 r. złożono łącznie ponad 29 tys. wniosków o dofinansowanie realizacji projektów i zawarto ponad 4,8 tys. umów na kwotę ponad 311 mln złotych w tym zrealizowano 793 projekty i wypłacono ogółem ponad 31,3 mln złotych. Szczególne zainteresowanie wzbudziło wsparcie udzielane młodym rolnikom (ok. 16,7 tys. wniosków według stanu na 9 marca bieżącego roku) oraz działanie Inwestycje w gospodarstwach rolnych (ok. 9,6 tys. wniosków). Zainteresowanie tymi programami, zwłaszcza programem wsparcia młodych rolników, świadczyć może o przełamywaniu pesymistycznych postaw części środowiska wiejskiego.

W pierwszym roku członkostwa na wyjątkowo dobrą koniunkturę w rolnictwie i sektorze spożywczym nałożył się napływ środków z UE w ramach WPR. Sektor rolno-spożywczy – po zniesieniu ceł w handlu artykułami rolnymi między Polską a UE – potwierdził swoją konkurencyjność na Rynku Wewnętrznym, co znalazło wyraz we wzmocnieniu dynamiki wzrostu polskiego eksportu artykułów rolno-spożywczych i dodatnim saldzie obrotów tymi towarami. W tym kontekście należy pokreślić, iż w *Bilansie...* nie przedstawiono jednoznacznej prognozy co do dynamiki eksportu i importu tych artykułów z uwagi na trudność oceny konkurencyjności polskiego sektora rolno-spożywczego. Zwracano uwagę, że, z jednej strony, zniesienie ceł w handlu artykułami rolnymi między Polską a UE i krajami kandydującymi do Unii zapewni polskiemu sektorowi rolno-spożywczemu znacznie łatwiejszy dostęp do rynku zbytu powiększonej Unii, a z drugiej zaś spodziewano się silniejszej konkurencji na rynku polskim. Ostatecznie produkcja rolno-spożywcza w minionym roku okazała się hitem eksportowym. Tempo wzrostu eksportu artykułów rolno-spożywczych do państw UE-24 było prawie dwukrotnie szybsze niż tempo wzrostu importu i w całym 2004 r. wyniosło ponad 40% (wartość eksportu rolno-spożywczego wyniosła około 3,7 mld euro w 2004 r., wobec 2,6 mld euro w 2003 r.). Z kolei import artykułów rolno-spo-

żywczych z UE-24 wzrósł o ok. 25% w porównaniu do ubiegłorocznego (2,7 mld euro w 2004 r., wobec 2,2 mld euro w 2003 r.), ale nie stanowił konkurencji dla żywności produkowanej w Polsce. Wysoki popyt zagraniczny na polską żywność spowodował ograniczenie jej podaży na rynku krajowym, a w konsekwencji wzrost cen. Wzrost ten, choć negatywnie odbił się na portfelach konsumentów, stanowił kolejny czynnik wzrostu dochodów rolniczych. Obecnie poziom cen wielu produktów rolnych w Polsce, np. wieprzowiny, osiągnął średnią unijną, co może obniżyć dynamikę eksportu, która do tej pory opierała się na korzystnych cenowych *terms of trade*.

W okresie przedakcesyjnym dużo emocji oraz kontrowersji budziły oczekiwane skutki akcesji dla polskiego sektora rolnego. Znaczący wzrost eksportu oraz dodatnie i stale poprawiające się saldo handlu produktami rolno-spożywczymi z państwami członkowskimi UE jest jednym z istotnych elementów wskazujących na zapewnienie polskim rolnikom równych warunków konkurencji na Rynku Wewnętrznym, co było jednym z najważniejszych priorytetów negocjacyjnych Polski. Ponadto stworzono mechanizmy gwarantujące jak najlepsze wykorzystanie środków finansowych UE przyznanych na lata 2004 – 2006. Jednak pełna ocena wpływu transferów z budżetu UE na dochodowość polskich gospodarstw rolnych i wzrost efektywności produkcji będzie możliwa dopiero w perspektywie kilku lat. Okazało się także, że dla wielu przedsiębiorstw sektora rolno-spożywczego okresy przejściowe na dostosowanie do wymogów UE okazały się niepotrzebne, gdyż w obawie o utratę korzyści z dostępu do Rynku Wewnętrznego przeprowadziły one niezbędne dostosowania jeszcze przed akcesją. Warto w tym miejscu dodać, iż wcześniej środki z programu SAPARD, a obecnie dopłaty bezpośrednie i inne instrumenty, podobnie jak wzrost dochodowości produkcji rolniczej, stymulują modernizację wielu gospodarstw. Z kolei wzrost cen ziemi rolniczej wynika przede wszystkim z większego zainteresowania działalnością rolniczą w obliczu możliwości skorzystania z dopłat bezpośrednich i innych form wsparcia unijnego, a także dobrej koniunktury na produkowane w kraju towary rolno-spożywcze.

Pierwszy rok członkostwa przyniósł także pierwsze wymierne korzyści sektorowi rybołówstwa, który obecnie przechodzi trudny proces restrukturyzacji. Nie spełniły się obawy, iż rybacy nie staną się beneficjentami procesu integracji Polski z UE. W 2004 r. rozpoczął się – w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego (SPO) Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006 – proces restrukturyzacji floty rybackiej połowiącej na Bałtyku, którego zasadniczym celem jest zredukowanie nadmiernego potencjału połowowego poprzez wycofanie części floty. W ramach SPO realizowane są m.in. działania, które mają zapobiec wzrostowi bezrobocia wśród rybaków. Należy do nich udzielanie pomocy finansowej rybakom, którzy utracą miejsce pracy na statku rybackim w wyniku jego trwałego wycofania lub mają zamiar przekwalifikować się czy też rozpocząć okolicybacką działalność. Program przewiduje również pomoc finansową

dla rybaków w wieku przedemerytalnym. Do 21 marca bieżącego roku w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa rybacy złożyli 264 wnioski w ramach SPO w sprawie złomowania kutrów i łodzi na ponad 295 mln złotych. Agencja podpisała 193 umowy z rybakami, którzy złożyli wnioski. Pierwsze płatności dla 27 rybaków na kwotę w sumie ponad 18 mln złotych zostały zrealizowane na przełomie marca i kwietnia bieżącego roku. Rybacy złożyli również 353 wnioski o odprawę z powodu utraty miejsc pracy na statku rybackim.

## Ochrona środowiska

Ochrona środowiska jest jednym z obszarów, w których najtrudniej jest po zaledwie roku członkostwa dokonać weryfikacji prognoz z *Bilansu...* Wynika to przede wszystkim z faktu, iż Polska uzyskała wiele kilkuletnich okresów przejściowych na dostosowanie się do wspólnotowych standardów ochrony środowiska. Czekają nas więc jeszcze wiele zmian w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami czy też ograniczania emisji zanieczyszczeń do atmosfery, co wiąże się z prowadzeniem długofalowych inwestycji. Dlatego też korzyści związane z poprawą jakości środowiska i ewentualny wpływ dostosowań w tym obszarze na konkurencyjność polskiej gospodarki ujawnią się w pełni dopiero w długim okresie. Niemniej już dzisiaj można wskazać na pierwsze przykłady efektów przyjmowania unijnych standardów oraz wykorzystania wsparcia finansowego w tej dziedzinie. Choć brak jeszcze kompleksowych danych statystycznych dotyczących jakości środowiska w 2004 r., to można stwierdzić, że widoczna jest poprawa w stosunku do lat ubiegłych, co jest wynikiem prowadzonych inwestycji dostosowawczych<sup>24</sup>.

Dla niektórych przedsiębiorstw wejście do Unii Europejskiej może oznaczać konieczność zaprzestania działalności w związku z niedostosowaniem się do wprowadzanych standardów ochrony środowiska. Sytuacja ta może dotyczyć m.in. firm, które nie uzyskały w obowiązującym terminie tzw. pozwolenia zintegrowanego. Według stanu na 21 marca 2005 r. prowadzone są postępowania dla 2 zakładów do produkcji klin-

---

<sup>24</sup> O tej zarysowującej się pozytywnej tendencji świadczą m.in. wyniki inwentaryzacji zrzutu substancji szczególnie niebezpiecznych odprowadzanych przez zakłady przemysłowe do wód i kanalizacji, która została przeprowadzona tuż przed wejściem do Unii Europejskiej. Inwentaryzacją objęto 1234 zakłady przemysłowe wszystkich sektorów produkcji i usług, których ścieki mogłyby zawierać substancje niebezpieczne. W wyniku przeprowadzonych analiz stwierdzono, że obciążenia ścieków z zakładów przemysłowych substancjami niebezpiecznymi nie są duże. Tylko w 222 przedsiębiorstwach, tj. w ok. 18% zakładów objętych inwentaryzacją, stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych norm określonych w dyrektywie 76/464/EWG ws. zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty.

kieru cementowego lub wapnia i 32 zakładów do chowu i hodowli trzody chlewnej, które nie dopełniły tego obowiązku. Zamknięte zostaną także składowiska odpadów, które nie spełniają wymogów technicznych i organizacyjnych określonych w dyrektywie 99/31/WE ws. składowania odpadów. W latach 2004–2005 przewiduje się zamknięcie 230 z istniejących 1367 składowisk odpadów. Jednocześnie zaplanowano budowę 32 składowisk spełniających odpowiednie wymogi i modernizację kolejnych 559.

Przystąpienie do Unii Europejskiej stworzyło szansę na uzyskanie z Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych znacznych środków na ochronę środowiska. Tylko w latach 2004–2006 kwota ta wynosi ok. 2,5 mld euro. Komisja Europejska, według stanu na 6 kwietnia 2005 r., wydała decyzję o dofinansowaniu 22 z 35 złożonych w ubiegłym roku projektów na ogólną kwotę 674,3 mln euro, z których ogromna większość dotyczy gospodarki wodno-ściekowej. Ocenia się, że realizacja wszystkich 35 projektów pozwoliłaby na poprawę jakości wody i ścieków dla 25% RLM<sup>25</sup>. Ponadto w ramach Funduszu Spójności kontynuowana jest realizacja projektów, które zostały rozpoczęte jeszcze w ramach funduszu ISPA.

## Przepływy finansowe<sup>26</sup>

Dynamika i skala przepływów finansowych między Polską a budżetem UE po 1 maja jest, jak dotychczas, zgodna z założeniami sformułowanymi na potrzeby scenariusza makroekonomicznego *Bilansu...* Dane za 2004 r. potwierdzają, że w pierwszym roku członkostwa Polska osiągnęła pozycję beneficjenta netto w przepływach między Polską a budżetem UE. W 2004 r. saldo rozliczeń Polska–budżet UE wyniosło 1554,083 mln euro, tj. 6093,461 mln złotych netto na korzyść Polski. Oznacza to, że zgodnie z oczekiwaniami spełniony został jeden z kluczowych priorytetów członkostwa – zapewnienie Polsce pozycji beneficjenta netto budżetu unijnego. Zgodnie ze wstępnymi szacunkami, blisko dwukrotnie wyższy napływ środków unijnych w 2005 r. powinien skutkować znaczącym zwiększeniem dodatniego salda przepływów finansowych między Polską a UE – ocenia się, że pozycja netto może osiągnąć poziom bliski 15 mld złotych<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> RLM – równoważna liczba mieszkańców, 1 RLM to ładunek substancji organicznych biologicznie rozkładalnych wyrażony jako wskaźnik pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania na tlen w ilości 60 g na dobę; stanowi miarę oddziaływania projektów z zakresu gospodarki wodno-ściekowej.

<sup>26</sup> Na podstawie informacji Ministerstwa Finansów. Zobacz także rozdział *Krótkookresowe skutki integracji dla polityki fiskalnej – bilans kraju, budżetu państwa i sektora finansów publicznych* (CASE).

<sup>27</sup> Ustawa budżetowa na 2005 r.

**Tabela 1. Saldo przepływów finansowych Polska – budżet UE w 2004 r.**

<b>Saldo przepływów finansowych Polska-budżet UE</b>	<b>mln euro</b>	<b>mln złotych</b>
Transfery z UE 1.01–31.12.2004 r.	2 793,002	11 918,736
Skumulowana składka w 2004 r. (stan na 31.12.2004 r.)	1 238,919	5 825,275
Pozycja netto Polski w 2004 r. (stan na 31.12.2004 r.)	1 554,083	6 093,461

Źródło: Ministerstwo Finansów

Od 1 maja do 31 grudnia 2004 r. zwiększyły się i zmieniły charakter transfery do Polski z budżetu UE. Oprócz transferów w ramach środków przedakcesyjnych Polska zyskała dostęp do pozostałych funduszy przekazywanych w ramach poszczególnych polityk UE. Do 31 grudnia 2004 r. do Polski wpłynęła łącznie kwota 2793,002 mln euro, czyli 11 918,736 mln złotych.

**Tabela 2. Transfery do Polski w ramach środków przedakcesyjnych  
(1.01–31. 12.2004 r.)**

<b>Transfery z funduszy przedakcesyjnych</b>	<b>mln euro</b>	<b>mln złotych</b>
Ogółem	1 009,950	4 292,287
PHARE	564,720	2 400,061
SAPARD	171,766	730,007
ISPA (Fundusz Spójności)	273,463	1 162,219

Źródło: Ministerstwo Finansów

Poza środkami przedakcesyjnymi po 1 maja bieżącego roku Polska otrzymała 840,975 mln euro (3574,144 mln złotych) zaliczki na fundusze strukturalne, 286,640 mln euro (1 218,220 mln złotych) na Program Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz kwotę 10,786 mln euro (45,691 mln złotych) na interwencje rynkowe w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). W omawianym okresie wpłynęło ponadto 541,299 mln euro (2 367,752 mln złotych) środków w ramach instrumentu poprawy płynności budżetu oraz 103,352 mln euro (420,642 mln złotych) środków w ramach Instrumentu Finansowego Schengen, stanowiących bezpośredni dochód budżetu państwa. W roku ubiegłym nie miały jeszcze miejsca przepływy środków na dopłaty bezpośrednie w ramach WPR. Wydatki w ramach finansowania tej polityki ponoszone były przez budżet państwa i są zwracane przez UE od początku 2005 r. W 2004 r. część tych wydatków (41,821 mln euro, tj. 172,886 mln złotych) została sfinansowana z zaliczki przekazanej stronie polskiej w ramach PROW.

Z tytułu tzw. środków własnych (składki do budżetu UE) Polska wpłaciła w 2004 r. do budżetu UE: 853,341 mln euro (4 012,322 mln złotych) w ramach środka oparte-

go na dochodzie narodowym brutto, 280,495 mln euro (1 318,858 mln złotych) w ramach środka opartego na VAT oraz 105,084 mln euro (494,095 mln złotych) w ramach tzw. tradycyjnych środków własnych. Daje to sumę wpłat do budżetu UE w wysokości 1 238,919 mln euro (5 825,275 mln złotych). Ponieważ spośród wszystkich unijnych transferów finansowych wyłącznie środki instrumentu poprawy płynności budżetowej oraz Instrumentu Schengen są dochodem budżetu państwa, saldo jego rozliczeń na koniec 2004 r. było ujemne i wyniosło –594,268 mln euro.

W 2005 r. do Polski powinna wpłynąć z budżetu UE łączna kwota blisko 25 mld złotych, na którą składać się będą: środki przedakcesyjne w wysokości 6031 mln zł, środki funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności – 10 906 mln zł, Wspólnej Polityki Rolnej – 4728 mln zł, Transition Facility – 98 mln zł, Instrumentu Schengen – 459 mln zł oraz instrumentu poprawy płynności budżetu – 2705 mln zł<sup>28</sup>. Sumę wpłat z tytułu środków własnych w 2005 r. szacuje się na 10,2 mld złotych. Źródłem finansowania składki do budżetu ogólnego UE są środki budżetu państwa.

Jakkolwiek pozycja netto na koniec 2005 r. powinna być wyraźnie dodatnia, rozliczenia bieżące z budżetem UE w początkowych miesiącach bieżącego roku mogą się okazać ujemne, co wynika z nierównomiernego rozłożenia w czasie składki rocznej oraz specyfiki transferów przychodzących. W pierwszych dwóch miesiącach 2005 r. Polska więcej wpłaciła do unijnego budżetu, niż z niego otrzymała. Ujemne saldo rozliczeń na koniec lutego bieżącego roku wyniosło – 564,2 mln złotych, podczas gdy w samym lutym było ono dodatnie i wyniosło 576,2 mln złotych. W styczniu i lutym bieżącego roku oprócz kwot na pokrycie kosztów realizowanych obecnie projektów z funduszy przedakcesyjnych napłynęły do Polski znaczne środki w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (w sumie ok. 0,8 mld złotych), stanowiące w przeważającej części refundacje kosztów dopłat bezpośrednich (0,7 mld złotych). Co miesiąc Polska otrzymuje także kolejne raty instrumentu poprawy płynności budżetu (w pierwszych dwóch miesiącach – 0,6 mld złotych). W kolejnych miesiącach saldo rozliczeń z budżetem UE powinno się wyraźnie poprawić. W marcu istotny wpływ w tym zakresie będzie miała kumulacja zwrotów z tytułu dopłat bezpośrednich.

Jakkolwiek na obecnym etapie niemożliwa jest pełna i wiarygodna ocena dotycząca poziomu absorpcji środków unijnych – będzie to możliwe dopiero po zakończeniu realizacji wszystkich projektów, tj. po złożeniu i zaakceptowaniu tzw. raportów końcowych, co wynika ze specyfiki procedur określających sposoby korzystania ze środków UE – to jednak należy odnotować bardzo duże (i stale rosnące) zainteresowanie potencjalnych beneficjentów wykorzystaniem środków strukturalnych Unii Europejskiej. Wyraża się ono przede wszystkim dużą liczbą składanych wniosków o dofinansowa-

---

<sup>28</sup> Ustawa budżetowa na 2005 r.

nie projektów w stosunku do poziomu zobowiązań na lata 2004–2006 (pułapu środków pomocowych, o które Polska może się ubiegać w tym okresie)<sup>29</sup>. Do końca lutego 2005 r. w ramach poszczególnych sektorowych programów operacyjnych oraz Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL złożono wnioski o dofinansowanie o wartości wnioskowanego wsparcia ze środków wspólnotowych przekraczającej 34,5 mld zł, co stanowi 429,4% alokacji środków wspólnotowych na 2004 r. i 100,3% alokacji na lata 2004–2006. W ramach wsparcia z funduszy strukturalnych od stycznia 2005 r. miały miejsce pierwsze płatności (łącznie 47,4 mln euro)<sup>30</sup>.

Ponadto w 2005 r. Polska rozpocznie korzystanie z dwóch dodatkowych instrumentów pomocowych: Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Polska przystępując do UE, przystąpiła jednocześnie do Umowy o rozszerzeniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego. W ramach umowy o EOG Norwegia, Islandia i Liechtenstein, w zamian za wolny dostęp do Rynku Wewnętrznego i prawo do korzystania z czterech podstawowych swobód (przepływu dóbr, usług, osób i kapitału), udzielają pomocy finansowej słabiej rozwiniętym państwom członkowskim Unii. Umowy dotyczące realizacji projektów w ramach obu mechanizmów (*Memorandum of Understanding*) zostały podpisane w drugiej połowie października 2004 r. Proces naboru projektów przez instytucje pośredniczące oraz realizacja pierwszych projektów rozpoczną się najprawdopodobniej w kwietniu 2005 r. W najbliższych 5 latach, otrzymując 48% łącznej sumy środków, Polska będzie największym beneficjentem obu instrumentów, dysponując kwotą niemal 560 mln euro (ok. 112 mln euro rocznie), na którą złożą się kwota w wysokości 280,8 mln euro (ok. 56 mln euro rocznie) w ramach Mechanizmu Finansowego EOG oraz kwota 277,83 mln euro (ok. 55 mln euro rocznie) w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego<sup>31</sup>. Środki te zostaną przeznaczone na współfinansowanie projektów w takich obszarach, jak: ochrona środowiska, zrównoważony rozwój, ochrona kulturowego dziedzictwa europejskiego, rozwój zasobów ludzkich, opieka zdrowotna i opieka nad dziećmi, badania naukowe, wdrażanie przepisów Schengen, polityka regionalna i działania transgraniczne. Współfinansowane projekty powinny być komplementarne wobec projektów realizowanych przy udziale funduszy z budżetu UE oraz powinny być zgodne z założeniami polityk wspólnotowych. Poziom dofinansowania wynosi 85% w przypadku projektów realizowanych przez sektor publiczny oraz 60% w pozostałych przypadkach.

<sup>29</sup> Należy jednocześnie wyraźnie rozgraniczyć poziom zobowiązań na lata 2004–2006 i płatności (rzeczywiste transfery) z tego tytułu, które mogą następować także w latach następnych.

<sup>30</sup> Informacje na temat alokacji innych środków, zainteresowania wnioskodawców oraz stanu realizacji funduszy strukturalnych zawarto także w innych rozdziałach publikacji.

<sup>31</sup> Po odliczeniu kosztów zarządzania łączna kwota dostępnych środków wyniesie odpowiednio: 533,51 mln euro (106 mln euro rocznie), w tym 269,57 mln euro (53,91 mln euro) w ramach Mechanizmu Finansowego EOG oraz 263,94 mln euro (52,79 mln euro) w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego.





## Rozdział II

# CZŁONKOSTWO W UE

## A WYBRANE ASPEKTY SPOŁECZNE

Pierwszy rok członkostwa jest okresem zbyt krótkim, aby w związku z akcesją wystąpiły wyraźne i trwałe zmiany w życiu obywateli. Na tym etapie nie jest więc możliwa całościowa analiza społecznych konsekwencji członkostwa. Niektóre jej elementy zostały szerzej omówione w *Części II.*, w rozdziałach poświęconych rolnictwu i rynkowi pracy. W tym rozdziale wskazane zostały wybrane aspekty i dziedziny życia obywateli, w których zaobserwowane zostały efekty wywołane akcesją do Unii.

Przystąpienie do Unii Europejskiej miało bez wątpienia wyraźny wpływ na sytuację obywateli jako konsumentów. Jest to potencjalnie najliczniejsza grupa, której sytuacja się zmieniła w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Zmiany te mają charakter dwojaki. Z jednej strony, poszerzył się i wzmocnił zakres ochrony praw konsumenckich, nastąpiły widoczne zmiany w dostępie konsumentów do określonych towarów i usług, z drugiej zaś akcesja spowodowała wzrost cen niektórych towarów. Warto także odnotować nowe szanse i możliwości w sektorze edukacji i nauki, jakie w efekcie akcesji pojawiły się przed określonymi grupami społecznymi – przede wszystkim studentami i naukowcami. Ciekawe wnioski dotyczące postrzegania efektów członkostwa przez Polaków płyną także z badań społecznych, które otwierają niniejszy rozdział.

### Członkostwo z perspektywy wyników badań społecznych<sup>1</sup>

W analizach poprzedzających akcesję do Unii Europejskiej wielokrotnie podejmowano kwestie dotyczące społecznego bilansu korzyści i kosztów członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Oceny w tej sprawie kształtowane były na podstawie nadziei, obaw i wątpliwości związanych z członkostwem. Źródłem obaw i wątpliwości były w ostatnim okresie m.in. wydarzenia towarzyszące dochodzeniu do członkostwa – w tym przede wszystkim negocjacje akcesyjne oraz uzgadnianie traktatu konstytucyjnego – oraz pod-

---

<sup>1</sup> Zobacz szerzej E. Skotnicka-Illasiewicz, rozdział *Koszty i korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej w perspektywie społecznej.*

noszone przy ich okazji kwestie utraty suwerenności związane m.in. z problemem nabywania ziemi przez cudzoziemców oraz niektórymi przepisami traktatu. W miesiącach bezpośrednio poprzedzających akcesję, mimo utrzymującej się przewagi osób akceptujących członkostwo nad jego przeciwnikami, w przewidywaniach następstw członkostwa dominowały obawy i poczucie niepewności nad oczekiwaniami jednoznacznie pozytywnymi. Szczególnie silnie demonstrowano niepokoje dotyczące pogorszenia warunków życia. Zgodnie z tymi oczekiwaniami, spadek poparcia dla akcesji w pierwszych tygodniach członkostwa był w dużym stopniu wiązany ze wzrostem cen niektórych produktów żywnościowych. Ostatecznie znacznie słabszy niż oczekiwano wzrost kosztów utrzymania i koszyka podstawowych produktów przyczynił się do zmniejszenia wcześniejszych obaw i zniwelowania skutków „efektu unijnego”. Doświadczenia kolejnych miesięcy funkcjonowania w ramach Unii pokazały, że wiosenny, poprzedzający akcesję, wzrost cen miał raczej charakter przede wszystkim spekulacyjny i nie był symptomem obudzenia trwałej tendencji wzrostowej kosztów życia.

Już pod koniec 2004 r. przystąpienie Polski do Unii Europejskiej uznane zostało przez Polaków – obok wolności słowa i swobody podróży zagranicznych, a przed przystąpieniem Polski do NATO – za największy sukces III Rzeczypospolitej. To wysokie poparcie dla akcesji ma kilka źródeł. Wynika ono m.in. z tego, iż wspomniany wyżej tzw. efekt unijny, objawiający się poczuciem dezorientacji, będącej – między innymi – następstwem konfrontacji nadmiernie rozbudzonych bądź to oczekiwań korzyści, bądź lęków wiązanych z akcesją praktycznie w Polsce nie wystąpił. Czas niepewności następujący bezpośrednio po uzyskaniu członkostwa trwał znacznie krócej niż w takich krajach jak Austria czy Szwecja i krócej niż w pozostałych krajach wstępujących do Unii równocześnie z Polską. Wy tłumaczenia tego zjawiska należy upatrywać, między innymi, w tym, iż wiele obaw związanych z członkostwem nie spełniło się, a niektóre grupy społeczne stosunkowo szybko odczuły korzyści płynące z członkostwa. Jednocześnie w ciągu kilku miesięcy akcesja i jej efekty urealniły się w odbiorze społecznym. Gdy w styczniu 2002 r. zadawano Polakom pytanie o rozumienie sensu przystępowania do UE, większość (76%) zgadzała się ze stwierdzeniem, że „... ludzie tak naprawdę nie wiedzą, dlaczego Polska powinna wstąpić do Unii Europejskiej”. Tymczasem po upływie pierwszych miesięcy członkostwa już tylko trzecia część odpowiadających wyrażała podobną opinię, gdy większość (53%) oceniała, że zna powody, dla których Polska stała się członkiem Unii Europejskiej.

Od września 2004 r. wysoki poziom poparcia dla członkostwa stabilizuje się i opiera na coraz bardziej racjonalnych przesłankach. Pozyskiwane wyniki badań społecznych obrazują, jak dalece w społecznej świadomości utrwała się przekonanie o słuszności decyzji podjętej w referendum akcesyjnym w 2003 r. W odpowiedzi na pytanie „... czy osobiście popiera Pan (i) członkostwo Polski w UE” uzyskano w lutym 2005 r. akceptującą odpowiedź od 77% badanej próby, a więc od liczniejszego odsetka społecznej reprezentacji Polaków niż w przededniu referendum akcesyjnego w maju 2003 r. Badacze społeczni oce-

niają, że utrzymująca się tendencja wzrostowa optymizmu społecznego, wyrażana spadkiem oczekiwań inflacyjnych, przewidywaniem poprawy sytuacji warunków życia i sytuacji gospodarczej kraju czy wzrostem zachowań konsumenckich wiąże się w znacznej mierze z poczuciem większego bezpieczeństwa, jakie daje członkostwo w Unii.

Po niespełna roku członkostwa Polakom trudno już sobie wyobrazić, że moglibyśmy nie być państwem członkowskim Unii. Większość badanych ocenia, że zaniechanie starań o członkostwo byłoby najbardziej niekorzystne dla gospodarki i rolnictwa. W odniesieniu do obu tych dziedzin życia gospodarczego najliczniej na negatywne następstwa ewentualnego zaniechania członkostwa wskazują zarówno rolnicy, jak i przedsiębiorcy, to znaczy przedstawiciele tych grup, które w relatywnie najkrótszym czasie mogły odczuć jego pozytywne następstwa – choć nie zawsze wynikające z akcesji, to jednak utożsamiane z nią. Dobrym przykładem weryfikacji przedakcesyjnych obaw jest stosunek badanych do eksponowanych w programach oponentów akcesji niepokojów dotyczących zagrożeń dla tożsamości narodowej i kultury, bezpieczeństwa i suwerenności kraju. Po blisko rocznych doświadczeniach członkostwa zdecydowana większość opinii społecznej ocenia, że są to dziedziny życia, na które nasze funkcjonowanie w ramach Unii nie ma żadnego wpływu.

Wśród aprobujących akcesję dominują obecnie przedstawiciele grup społeczno-zawodowych deklarujących poparcie dla integracji także we wcześniejszych okresach: ludzie młodzi, przedsiębiorcy, osoby z wyższym wykształceniem, wyższa kadra kierownicza. Na szczególną uwagę zasługuje zmiana nastawień wśród rolników i kobiet pracujących w domu. Te grupy społeczne, zarówno w czasie referendum, jak i w pozostałych etapach dochodzenia do członkostwa, wykazywały duży sceptycyzm wobec obecności Polski w strukturach unijnych. O ile w przypadku kobiet pracujących w domu zmiana nastawień wynika przede wszystkim z niesprawdzenia się obaw dotyczących wzrostu kosztów utrzymania, o tyle w przypadku rolników analiza stosunku do członkostwa jest bardziej kompleksowa. W lutym bieżącego roku odnotowano najwyższy od momentu rozpoczęcia pomiarów na temat społecznych ocen integracji europejskiej (od 1992 r.) poziom poparcia dla członkostwa wśród rolników (72%), podczas gdy w styczniu minionego roku oscylował on zaledwie wokół 20%. Niewątpliwie znacząco na taką zmianę wpłynęło uruchomienie nowych instrumentów dofinansowania polskiego rolnictwa, w tym przede wszystkim dopłat bezpośrednich, do których realizacji odnoszono się na wsi jeszcze niedawno z dużym sceptycyzmem. Nie sprawdziły się także formułowane przed 1 maja 2005 r. obawy związane z akcesją: nie załamał się popyt na polską żywność; wzrosły ceny czynników produkcji, co zostało jednak z nadwyżką zrekompensowane wzrostem cen sprzedawanych przez rolników produktów; nie upadły polskie zakłady przetwórcze, a wręcz przeciwnie, dynamicznie się rozwijają i podejmują znaczne inwestycje. Rolnicy dostrzegają obok pozytywów również negatywne zjawiska, za które pośrednio obciążają członkostwo w Unii, w tym m.in. oznaki pogłębiającego się rozwarstwienia środowisk wiejskich.

Z badań społecznych wynika, iż proces integracji Polski z Unią Europejską – a zwłaszcza pojawienie się możliwości skorzystania z instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej – stał się katalizatorem przemian społecznych na polskiej wsi<sup>2</sup>. Obecnie główna linia różnicująca rolników wydaje się przebiegać między „aktywnymi” a „biernymi”; między tymi, którzy złożyli wniosek o dopłaty bezpośrednie, a tymi, którzy zdecydowali się pozostać poza WPR. Zmiany zachodzące na wsi powodują, iż rolnicy znajdują się na etapie szukania dla siebie nowej tożsamości. Równoległe obserwuje się, że młodzi ludzie ze wsi coraz częściej podejmują studia wyższe, a znaczna część ankietowanych rolników twierdzi, iż są bardziej skłonni przeznaczyć uzyskane ze WPR środki na sfinansowanie edukacji swoich dzieci niż na modernizację gospodarstwa.

Na podstawie danych można przyjąć, że zmiany nastawienia wobec Unii w najmniej widocznym zakresie zaznaczyły się w środowiskach przedsiębiorców i młodzieży. Obie te grupy, monitorowane w całym przebiegu procesu przedakcesyjnego, należały do najsilniej akceptujących dążenie do integracji Polski z Unią. Pozytywnie oceniają członkostwo przedsiębiorcy, w tym przedstawiciele sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Nie sprawdziły się obawy, że polskie przedsiębiorstwa zaczną masowo upadać, wypierane z rynku przez konkurencję ze starych państw członkowskich. Co więcej, okazało się, że przedsiębiorstwa te nie tylko zdążyły się przygotować do akcesji, ale i dobrze poradziły sobie z warunkami funkcjonowania na Rynku Wewnętrznym. Swój udział w tych pozytywnych ocenach miała zapewne dobra koniunktura oraz wzrost popytu na polskie towary.

Jeśli chodzi o młodzież, to generalnie akceptuje ona członkostwo, ale równocześnie nie traktuje daty 1 maja 2004 r. jako cezury wielkiej zmiany. Ponadto wydaje się nie dostrzegać jeszcze pozytywów, jakie daje zrównanie szans edukacyjnych z młodzieżą pozostałych krajów Unii. Wyniki badań wskazują natomiast, że studenci obecnie częściej niż w przeszłości dostrzegają pozytywne zmiany w sytuacji gospodarczej kraju, jak i sytuacji na rynku pracy, a także z większym optymizmem planują swoją przyszłość.

W pierwszych miesiącach członkostwa wzrosły negatywne oceny następstw członkostwa formułowane wśród mieszkańców małych miast. W środowiskach szczególnie dotkniętych bezrobociem odnotowano największy spadek pozytywnych nastawień wobec członkostwa Polski w UE. Rozczarowanie to dotyczyło w pierwszym rzędzie osób, które były gotowe podjąć ryzyko poszukiwania pracy poza krajem, a więc częściej ludzi młodych, w szczególności młodzieży z małych miast, gdzie szanse zatrudnienia, również poza posiadanymi kwalifikacjami, są najbardziej ograniczone. Dla części z nich decyzja o migracji zarobkowej zakończyła się niepowodzeniem. Realia

---

<sup>2</sup> Zobacz także W. Poczta, Ł. Hardt, rozdział *Ocena skutków integracji Polski z UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich – próba oceny*.

rynku pracy w krajach, które zdecydowały się na otwarcie swoich rynków pracy dla migrantów zarobkowych z nowych państw członkowskich, okazały się w wielu przypadkach nieprzystające do oczekiwań i kwalifikacji osób poszukujących pracy.

Uwagi dotyczące ogółu opinii społecznej, w tym w szczególności grup o wyższym statusie społecznym, środowisk przedsiębiorców i rolników, wskazują, że pogłębiającej się akceptacji akcesji do UE towarzyszy racjonalizacja ocen członkostwa wynikająca z pragmatyki funkcjonowania w nowych warunkach państwa członkowskiego. Daje to podstawy do prognozowania utrzymywania się względnej trwałości pozytywnych nastawień wobec akcesji, szczególnie w środowiskach, które najszybciej zaadaptowały się do nowych warunków i czerpią z członkostwa już obecnie odczuwalne korzyści.

## Ochrona praw konsumentów<sup>3</sup>

Opis i ocena konsekwencji przystąpienia Polski do Unii dla ochrony praw konsumentów wymagają pewnych zastrzeżeń. Po pierwsze, wykraczają one poza pierwszy rok członkostwa i obejmują systemowe zmiany polskich przepisów dotyczących ochrony praw konsumenckich dokonywane od II połowy lat 90. w związku z procesem dostosowania prawa polskiego do prawa UE. W ich efekcie stworzono podstawy prawne systemu ochrony praw konsumentów, a także ramy instytucjonalne i finansowe, które przełożyły się na istotną poprawę sytuacji konsumentów jeszcze przed 1 maja 2004 r. Po drugie, ocena efektów akcesji w tym obszarze zależy, między innymi, od stopnia przestrzegania przepisów służących ochronie konsumentów, a także utrwalenia świadomości ich istnienia wśród uczestników rynku w Polsce. W związku z tym wpływ przystąpienia na sytuację konsumentów będzie odczuwalny w znaczenie dłuższym okresie niż przez pierwszy rok po przystąpieniu do UE.

Przystąpienie do UE stworzyło polskim konsumentom dodatkowe możliwości podwyższenia poziomu ochrony ich praw dzięki możliwości wykorzystania instrumentów funkcjonujących na poziomie wspólnotowym, w tym w szczególności wspólnotowych instytucji konsumenckich. Od maja 2004 r. Polska rozpoczęła prace na rzecz utworzenia odpowiedników struktur wspólnotowych, których celem jest zapewnienie konsumentom jak najszerszej pomocy w dochodzeniu roszczeń na wspólnym rynku europejskim. Do instytucji takich należy Europejskie Centrum Informacji Konsumenckiej (ECIK) działające przy Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów od stycz-

---

<sup>3</sup> W podrozdziale wykorzystano materiały Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz własne Departamentu Analiz i Strategii UKIE.

nia 2005 r. w ramach tzw. systemu EEJ–net (*European Extra-Judicial Network*). Centrum, oprócz prowadzenia polityki informacyjnej w zakresie praw konsumenckich, udziela także pomocy prawnej i organizacyjnej w przypadku sporów transgranicznych, w tym pozasądowego rozstrzygnięcia sporów konsumenckich. Jego utworzenie i funkcjonowanie finansowane jest w 70% ze środków unijnych.

Ponadto od 1 maja 2004 r. Polska uzyskała możliwość uczestnictwa w określonych instytucjonalnych formach współpracy gwarantujących większe bezpieczeństwo produktów. W szczególności staliśmy się członkiem systemu szybkiego powiadamiania o produktach niebezpiecznych dla państw członkowskich Unii Europejskiej – RAPEX. Został on utworzony w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów na obszarze Rynku Wewnętrznego Unii Europejskiej. Głównym i bezpośrednim zadaniem 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 oraz ewentualnie ich użytkowanie<sup>4</sup>. Sukcesywnie wprowadzane są do niego informacje na temat produktów uznanych za niebezpieczne oraz środków zaradczych podjętych w związku z nimi przez przedsiębiorców. W ramach systemu Komisja Europejska informuje Polskę oraz pozostałe państwa UE o wyrobach stwarzających zagrożenie stwierdzonych w innych państwach członkowskich UE. Zadaniem polskich władz jest kontrola rynku w celu ustalenia, czy określony produkt znajduje się w Polsce, a jeśli tak – wycofanie go i przekazanie stosownej informacji Komisji Europejskiej.

Funkcjonowanie systemu przynosi pierwsze efekty w Polsce. W konsekwencji obowiązywania nowych przepisów i włączenia do systemu RAPEX od 1 maja 2004 r. UOKiK podał do publicznej wiadomości informacje o około 20 produktach, których używanie może zagrażać życiu i zdrowiu konsumentów. Większość z nich została wycofana z obrotu (np. wiertarka udarowa, monitory komputerowe, odzież dziecięca, szczoteczki do zębów, zabawki dziecięce zawierające niebezpieczne substancje chemiczne) bądź naprawiona przez producentów (np. określone podzespoły w wybranych markach, modelach i rocznikach samochodów).

Kluczowe znaczenie dla sytuacji konsumenta ma przede wszystkim stopień, w jakim przepisy służące jego ochronie są przestrzegane i egzekwowane. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, iż zmiany prawno-instytucjonalne w zakresie polityki konsumenckiej nie znalazły jeszcze pełnego odbicia w świadomości uczestników rynku w Polsce – zarówno konsumentów, jak i przedsiębiorców. Badania prowadzone przez UOKiK, wyniki kontroli Inspekcji Handlowej, a także skargi konsumentów wskazują na niewystarczającą znajomość przepisów prawa, a niekiedy lekceważenie interesów nabywców oraz

---

<sup>4</sup> Polski punkt kontaktowy dla tego systemu znajduje się w Departamencie Nadzoru Rynku UOKiK.

brak upowszechnienia dobrych praktyk rynkowych. Organy wymiaru sprawiedliwości często nie wykazują wystarczającej wrażliwości na przejawy naruszania interesów konsumentów przez nierzetelne firmy. W tym kontekście pełny bilans konsekwencji członkostwa dla ochrony praw konsumentów zależeć będzie od wdrożenia odpowiednich przepisów, co z kolei warunkować będzie tworzenie „tożsamości konsumenckiej”, czyli powszechnej wśród konsumentów świadomości przysługujących im praw i ich ochrony.

## Dostępność towarów i usług

Istotną konsekwencją przystąpienia Polski do Unii Europejskiej stanowią widoczne zmiany w dostępności dla polskich konsumentów określonych towarów i usług. Jednym z zakładanych pozytywnych efektów członkostwa w UE była liberalizacja poszczególnych rynków i idące za tym korzyści dla konsumentów: lepsza jakość i większy wybór towarów oraz szerszy zakres usług. Od 1 maja 2004 r. wystąpiły zjawiska, które wskazują na poszerzenie zakresu dostępnych dla klientów usług, niemniej wyraźna i zasadnicza poprawa sytuacji w tym zakresie nastąpi raczej w dłuższej perspektywie i uzależniona będzie od dalszych postępów w procesie liberalizacji (szczególnie w zakresie rynku energii elektrycznej i usług telekomunikacyjnych). Dostępne dane wskazują przede wszystkim na dwa sektory w ramach rynku usług, gdzie konsekwencje akcesji, w tym wypadku jednoznacznie pozytywne, są najbardziej widoczne: usługi finansowe i lotnicze.

Przystąpienie Polski do UE spowodowało pojawienie się na polskim rynku zagranicznych instytucji finansowych, które zgodnie z obowiązującymi od 1 maja 2004 r. przepisami mają możliwość bezpośredniej sprzedaży w Polsce swoich usług, na podstawie tzw. jednolitej licencji europejskiej. Z kolei cechy polskiego rynku – jego wielkość, szybki rozwój, stanowią dla tych firm istotny argument za rozpoczęciem działalności w naszym kraju. Pojawienie się konkurencji spowodowało, szczególnie w sektorze ubezpieczeń, ożywienie polskiego rynku finansowego oraz zmusiło polskie towarzystwa do rozszerzenia oferty, w pierwszej kolejności wobec osób prawnych (zwłaszcza przedsiębiorstw), ale także osób fizycznych. Polscy konsumenci otrzymali możliwość zawierania korzystniejszych umów, zarówno pod względem zakresu oferowanych usług (oferowanie ubezpieczeń specjalistycznych, szerszy zakres ryzyka), jak też ich kosztów. Gotowość wejścia na polski rynek po 1 maja 2004 r. zgłaszają firmy ubezpieczeniowe, banki i firmy zarządzające, a także biura maklerskie, fundusze inwestycyjne i firmy zarządzające aktywami. Wobec zainteresowania instytucji finansowych prowadzeniem działalności w Polsce należy się spodziewać dalszych stopniowych zmian w tym sektorze (większa różnorodność i innowacyjność oferty, niższe ceny usług finansowych, zwiększenie dostępności polis dla klientów indywidualnych, rozwój firm pośrednictwa finansowego), które będą się przyczyniać do poprawy sytuacji konsumenta.

W 2004 r. szczególnie widoczne były również efekty akcesji związane z przyjęciem stosownych uregulowań unijnych w zakresie liberalizacji sektora transportu lotniczego. Wraz z przystąpieniem Polski do UE zaczął rozwijać się rynek tanich przewoźników lotniczych. Korzyści odnoszone przez konsumentów ujawniały się głównie w postaci znaczącej obniżki cen biletów, co zwiększyło dotychczasowe możliwości podróżowania. Tańsze bilety oferowali nie tylko mali przewoźnicy, specjalne oferty zaczął rozwijać także PLL LOT, który uruchomił własną tanią linię przewozów lotniczych. Po 1 maja 2004 r. widać stale rosnącą liczbę pasażerów odprawianych w portach lotniczych. Według prognoz Airbusa<sup>5</sup>, Europa Środkowa, której tempo wzrostu ruchu pasażerskiego wynosi 6,4% rocznie, będzie w nadchodzących latach najszybciej rozwijającym się rynkiem lotniczym na świecie. W Polsce w całym 2004 r. w portach lotniczych odprawiono 37% więcej obywateli, z czego najsilniejszy był wzrost w IV kwartale – ponad 60%. Oznacza to, iż w 2004 r. z usług firm transportu lotniczego skorzystało ok. 0,5 mln Polaków więcej niż w 2003 r.

## Ceny

Zgodnie z powszechnymi oczekiwaniami, wyrażanymi m.in. w badaniach społecznych, akcesja miała spowodować gwałtowny wzrost cen praktycznie wszystkich grup towarów. Szczególnie dotkliwych podwyżek spodziewano się w odniesieniu do podstawowych produktów żywnościowych. Nieco inaczej oceniali sytuację eksperci ekonomiczni, którzy wskazując na nieuchronny wzrost cen niektórych produktów, jednocześnie przewidywali spadek w przypadku innych. Oczekiwano jednak raczej stopniowego dochodzenia do średniego poziomu cen obowiązujących w UE, co miało ograniczyć negatywne konsekwencje tego zjawiska dla przeciętnego konsumenta, przy założeniu jednoczesnego wzrostu wynagrodzeń.

Analiza danych statystycznych pokazuje, iż przewidywania zarówno społeczeństwa, jak i ekspertów potwierdziły się tylko częściowo. W całym 2004 r. inflacja mierzona wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniosła 3,5%, aczkolwiek w miesiącach następujących tuż po przystąpieniu obserwowano okresowe przyspieszenie dynamiki wzrostu cen – stopa inflacji<sup>6</sup> wyraźnie się podniosła, znacznie przekraczając poziom 4%. Najważniejsze, z punktu widzenia konsumentów, zmiany cen nastąpiły – zgodnie z oczekiwaniami – przede wszystkim w grupie produktów rolno-spożywczych. Nie osiągnęły one co prawda takiego poziomu, jaki prognozowali oponenty akcesji, jednak należy podkreślić, iż po 1 maja 2004 r. ceny rosły szybciej

<sup>5</sup> Airbus (2004), *Global Market Forecast 2004–2023*.

<sup>6</sup> Mierzona w stosunku rocznym, miesiąc do miesiąca. Inflacja wyrażana w ten sposób wyniosła w grudniu 2004 r. 4,4%.



niż oczekiwali tego eksperci. Znaczenie zmian cen w tej grupie produktów jest trudne do przecenienia, biorąc pod uwagę, iż przeciętne polskie gospodarstwo domowe przeznaczają na żywność i napoje bezalkoholowe prawie 30% wszystkich wydatków<sup>7</sup>. Konsumenci potraktowali w ubiegłym roku wzrost tych cen jako oznakę generalnego wzrostu poziomu cen w gospodarce i zareagowali, zwiększając zakupy innych dóbr, co jeszcze bardziej podniosło poziom inflacji i wzmogło oczekiwania inflacyjne.

Należy podkreślić, że inflacyjny efekt akcesji miał w ubiegłym roku dwa oblicza: o ile wzrost cen w okresie styczeń – kwiecień wynikał głównie ze wzmożonych zakupów dokonywanych w obawie przed ich gwałtownym skokiem po 1 maja, o tyle po przystąpieniu, wraz ze stopniowym wygaszaniem oczekiwań inflacyjnych, decydujący wpływ na poziom inflacji miały naturalne procesy ekonomiczne, będące często efektem przyjęcia unijnych regulacji, w tym np. z zakresu Wspólnej Polityki Rolnej. Poniżej przedstawiono, w pewnym uproszczeniu, zmiany cen wybranych towarów i usług konsumpcyjnych, porównując ceny z grudnia 2004 r. i 2003 r.<sup>8</sup>, zgodnie z ogólnymi tendencjami obserwowanymi w pierwszych miesiącach po akcesji.

Ogółem ceny żywności i napojów bezalkoholowych wzrosły o 7,8%, niemniej dynamika zmian różniła się znacznie w zależności od konkretnych produktów zaliczanych do tej grupy towarów. Najbardziej spektakularny był wzrost cen cukru, który w ciągu roku podrożał o 67,1%. Wzrost ten był przede wszystkim wywołany obawami konsumentów, stymulującymi oczekiwania inflacyjne i zwiększone zakupy, o czym może świadczyć systematyczny spadek cen w ostatnich miesiącach, a dopiero na drugim miejscu efektem działania mechanizmów WPR. Znacznie podrożało również mięso, co jest w głównej mierze pochodną, obserwowanego po 1 maja, zwiększonego popytu na żywca ze strony odbiorców zagranicznych i spadku podaży w kraju. Ceny wołowiny wzrosły w ubiegłym roku o 39,7%, wieprzowiny o 20,2%, drobiu o 13,2%, zaś wędlin i pozostałych przetworów mięsnych o 12,6%. Duże zainteresowanie krajowymi produktami rolno-spożywczymi wpłynęło także na wzrost cen mleka, chociaż jedynie w niewielkiej części został on przeniesiony z producentów na konsumentów (ceny detaliczne wzrosły 4,2% w skali roku). Nieco bardziej podrożały przetwory mleczne, w tym: jogurty o 4,3%, sery o 6,3% oraz masło o 13,6%.

Ceny pozostałych produktów spożywczych rosły w ubiegłym roku dużo wolniej, a nawet w przypadku niektórych z nich obserwowano ich spadek. Szczególne miejsce w tej grupie zajmuje pieczywo, które podrożało o 4,8%, tj. poniżej oczekiwań. Przed akcesją spodziewano się także wzrostu cen ryb i owoców, jednak i tutaj rzeczywistość oka-

<sup>7</sup> W 2003 r. odsetek ten wyniósł 28,3% i był ponaddwukrotnie wyższy niż w krajach Europy Zachodniej. Zobacz szerzej Główny Urząd Statystyczny, *Sytuacja gospodarstw domowych w 2003 roku*.

<sup>8</sup> Przy opisie wzrostu cen poszczególnych grup produktów w dalszej części tego podrozdziału zastosowano takie właśnie porównanie, tj. ceny z grudnia 2004 r. w stosunku do cen z grudnia 2003 r.

zała się inna, gdyż ceny wzrosły odpowiednio o 2,8% i 0,2%, czyli poniżej średniego poziomu inflacji. Do pozytywnych dla konsumentów zmian zaliczyć można 3,3% spadek cen warzyw. Pewnym zaskoczeniem, w negatywnym sensie, był natomiast wzrost cen win o 1,5%, które w prognozach ekonomistów powinny były raczej zacząć spadać. O 7,5% podrożały w ubiegłym roku również wyroby tytoniowe, o 3,2% herbata i o 2,2% kawa, spadły natomiast ceny wyrobów spirytusowych (o 2,5%).

W przypadku towarów przemysłowych i usług zmiany cen w większości przypadków były stosunkowo niewielkie. Do wyjątków należy zaliczyć wzrost cen materiałów do konserwacji mieszkań (o 14,7%), spowodowany objęciem tej grupy produktów podstawową stawką VAT (która wzrosła z 7% do 22%)<sup>9</sup> oraz w dziale transport. Jednak w tym drugim przypadku wyraźnie uwidocznił się wpływ wysokich cen ropy na rynkach światowych, który sprawił, iż ceny paliw do prywatnych środków transportu wzrosły w minionym roku o 17%, podczas gdy wzrost cen usług transportowych wyniósł 4,6%. Wśród pozostałych produktów i usług zanotowano m.in. wzrost cen nośników energii (o 2,4%), opłat za wynajem mieszkania (o 3,5%), mebli (o 2,5%), sprzętu gospodarstwa domowego (o 2,6%) i samochodów (o 3%). Jednocześnie niektóre grupy towarów znacznie staniały, co w pewnym stopniu może być odbierane jako pozytywny efekt akcesji, wynikający z jednej strony ze zwiększenia konkurencji, z drugiej zaś z ujednoclenia taryfy celnej. Obniżyły się między innymi ceny sprzętu telekomunikacyjnego (7,7%), sprzętu RTV (4,3%), obuwia (5,3%) i odzieży (2,7%).

Patrząc na efekty akcesji z perspektywy jej wpływu na ogólną sytuację ekonomiczną gospodarstw domowych w ubiegłym roku, trudno jest formułować wniosek o jej jednoznacznym pogorszeniu. Zgodnie z danymi GUS przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2004 r. było nominalnie o 4,9% wyższe niż rok wcześniej, a zatem wzrost płac był wyższy od wzrostu cen. Niewątpliwie nie do końca kompensował on podwyżki cen żywności czy produktów i usług z działu transportu. Jednocześnie nie doszło do sytuacji, w której wzrost cen okazałby się horrendalnie wysoki dla przeciętnego konsumenta, tym bardziej że ceny pewnych grup towarów obniżyły się właśnie w efekcie przystąpienia do Unii. Trzeba także pamiętać, iż na wzrost inflacji wpływały nie tylko czynniki związane z akcesją, ale i od niej zupełnie niezależne, takie jak np. wzrost cen ropy naftowej.

Szybsza niż prognozowana przez ekspertów konwergencja cenowa, jaka nastąpiła w 2004 r., oznacza, iż zgodnie z prognozami NBP inflacja w bieżącym roku może spaść nawet poniżej 2%. Tym samym w bieżącym roku nie tylko nie należy się obawiać pogorszenia sytuacji ekonomicznej konsumentów, ale wręcz należy oczekiwać jej poprawy, do czego niewątpliwie przyczyni się także oczekiwany stopniowy spadek bezrobocia.

---

<sup>9</sup> Jest to jedyna grupa towarów, w której podstawa podatkowa zmieniła się od 1 maja 2004 r.

## Edukacja i nauka

W *Bilansie...* postawiono tezę, że przystąpienie Polski w UE powinno znacząco przyczynić się do poprawy warunków funkcjonowania sektorów edukacji oraz nauki. Wskazywano w szczególności na korzyści płynące z szerszego udziału i dostępu do wspólnotowych inicjatyw i programów wspierających rozwój edukacji i nauki. Jednocześnie należy nadmienić, że Polska była uczestnikiem i beneficjentem wielu z tych programów jeszcze przed przystąpieniem do UE. Dotyczy to np. programów: Sokrates, Leonardo da Vinci czy V i VI Programu Ramowego Badań, Rozwoju Technicznego i Prezentacji Unii Europejskiej.

Wraz z przystąpieniem do Unii Polska uzyskała także wpływ na politykę edukacyjną i naukową UE. Jako państwo członkowskie uczestniczymy wraz z innymi państwami w tworzeniu i przyjmowaniu przepisów prawa wspólnotowego oraz innych dokumentów w tych dziedzinach. Bierzymy również udział we wdrażaniu programu prac w zakresie realizacji wspólnych celów systemów edukacji w krajach UE, który ma się przyczynić do osiągnięcia głównego celu Strategii Lizbońskiej – zbudowania do 2010 r. europejskiej gospodarki opartej na wiedzy. Jako państwo członkowskie Polska może też w większym stopniu włączyć się w realizację tzw. procesu kopenhaskiego, którego celem jest intensyfikacja współpracy europejskiej w dziedzinie kształcenia zawodowego i szkoleń, oraz procesu bolońskiego zmierzającego do utworzenia do 2010 r. Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego. Polska stała się również aktywnym uczestnikiem budowy Europejskiej Przestrzeni Badawczej.

Korzyści w dziedzinie edukacji związane z członkostwem Polski w UE przejawiają się szczególnie wyraźnie w zwiększonym udziale polskich szkół, uczelni, placówek kształcenia i szkolenia dorosłych oraz organizacji młodzieżowych w programach wspólnotowych, takich jak: Sokrates, Leonardo da Vinci i Młodzież. Wynika to przede wszystkim ze znacznego zwiększenia alokacji dla Polski na realizację tych programów, które nastąpiło w związku z przystąpieniem do UE. W rezultacie w 2004 r. m.in. wzrosło o około 65% w stosunku do roku poprzedniego uczestnictwo polskich szkół w programie Comenius, zwiększyła się w roku akademickim 2004/2005 do około 9000 liczba studentów korzystających z programu Sokrates-Erasmus (6278 w roku akademickim 2003/2004) oraz wzrosła o około 90% średnia kwota stypendium. Odnotowano też większą liczbę wyjazdów w ramach programu Leonardo da Vinci – z planowanych 1915 w 2003 r. do ponad 4 600 osób w 2004 r. Nastąpił także wzrost liczby projektów realizowanych w ramach programu Młodzież. W kolejnych latach powinien następować dalszy wzrost uczestnictwa w tych programach.

W przypadku polskiego sektora nauki istotne znaczenie ma – zainicjowany jeszcze przed przystąpieniem do UE – udział Polski w Programach Ramowych Badań, Rozwoju Technicznego i Prezentacji UE. W 1999 r. przystąpiliśmy do V Programu Ramowego, a następnie kontynuowaliśmy od 2002 r. udział w VI Programie Ramowym. Bez wątpienia uczestnictwo Polski w Programach Ramowych pozwoliło polskim jednostkom badawczo-rozwojowym na sfinansowanie wielu projektów badawczych, a także umożliwiło, na szerszą niż wcześniej skalę, wymianę doświadczeń z placówkami naukowymi w państwach członkowskich. Ocenia się, że ogólne korzyści osiągnięte przez polskie ośrodki badawczo-rozwojowe w Programach Ramowych były zadowalające, choć wprowadzenie nowych instrumentów w obecnym, VI Programie Ramowym, okazało się dla polskiej nauki wyzwaniem niezwykle trudnym, a także pociągającym za sobą znaczne koszty z uwagi na pokaźną liczbę projektów dobrze ocenionych, ale nie dopuszczonych do finansowania. Wcześniejsze sukcesy wskazują wyraźnie, że Polska dysponuje potencjałem badawczym zdolnym do realizacji znacznie większej liczby projektów, a co za tym idzie – do zaabsorbowania większych funduszy unijnych niż ma to miejsce w VI Programie Ramowym. Należy podkreślić, że pełne podsumowanie naszego udziału w VI Programie Ramowym – z uwagi na specyfikę projektów badawczo-rozwojowych – będzie możliwe po zakończeniu jego realizacji w 2006 r. Ostatnie dane Krajowego Punktu Kontaktowego Programów Badawczych UE wskazują, iż polskie ośrodki badawczo-rozwojowe uzyskały prawie 100 mln euro w 2003 r. w ramach Programu Ramowego, podczas gdy w latach 1999–2002 było to 150 mln euro<sup>10</sup>.

Przystąpienie Polski do UE stworzyło również nowe możliwości korzystania z programów strukturalnych wspierających rozwój edukacji i nauki. Zainicjowane zostały działania w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego *Rozwój Zasobów Ludzkich* (SPO) oraz priorytetów Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), których celem jest wsparcie rozwoju edukacji i nauki. Aktualnie przyjmowane lub weryfikowane są wnioski o przyznanie pomocy unijnej za 2004 r. Zgodnie z założeniami Sektorowego Programu Operacyjnego *Rozwój Zasobów Ludzkich*, środki z Europejskiego Funduszu Społecznego uzupełnione o środki z budżetu krajowego mogą zostać wykorzystane m.in. na promowanie kształcenia przez całe życie poprzez zwiększenie dostępu do edukacji na wszystkich poziomach kształcenia, podniesienie jakości edukacji w celu zwiększenia szans na zatrudnienie. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego przewiduje, że środki pochodzące Europejskiego Funduszu Społecznego lub Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego uzupełnione środkami z budżetu państwa mają finansować między innymi: praktyczną naukę zawodu dla

---

<sup>10</sup> W ramach uczestnictwa w V Programie Ramowym składka Polski do budżetu unijnego wyniosła 172 mln euro. Przy czym na składkę złożyły się środki z budżetu państwa (95 mln euro) oraz PHARE (77 mln euro), co oznacza, że współczynnik zwrotu składki wyniósł prawie 90% w stosunku do całej składki i prawie 160% w stosunku do środków przeznaczonych na składkę z budżetu państwa.

uczniów szkół ponadgimnazjalnych odbywającą się u krajowych przedsiębiorców oraz praktyki zawodowe dla studentów szkół wyższych, na kierunkach, na których nie są one obligatoryjne, stypendia dla młodzieży wiejskiej (która z powodów materialnych natrafia na bariery utrudniające naukę na poziomie ponadgimnazjalnym kończącym się maturą) oraz dla studentów pochodzących z obszarów zagrożonych marginalizacją, staże dla absolwentów szkół wyższych i pracowników sektora badawczo-rozwojowego, służące transferowi wiedzy i innowacjami między sektorem badawczo-rozwojowym a przedsiębiorstwami, stypendia dla najlepszych absolwentów szkół wyższych kontynuujących naukę na studiach doktoranckich, budowę nowych, rozbudowę lub przebudowę istniejących obiektów dydaktycznych, inwestycje sportowe, w tym budowę i modernizację obiektów sportowych i rekreacyjnych.

Oprócz korzyści wynikających z udziału Polski w różnych wspólnotowych inicjatywach i programach wspierających rozwój edukacji, należy również wskazać na fakt objęcia obywateli polskich przepisami wspólnotowymi, które w istotny sposób ułatwiły im dostęp do systemów edukacyjnych w państwach członkowskich. Od 1 maja 2004 r. obywatele polscy mają dostęp do edukacji w innych państwach UE na takich samych zasadach jak obywatele tych krajów. Na zasadzie wzajemności obywatele państw członkowskich UE mają dostęp do edukacji w Polsce na wszystkich jej poziomach na takich samych zasadach jak obywatele Polski. Dotyczy to zasad rekrutacji oraz praw i obowiązków uczniów i studentów, w tym: prawa do stypendiów naukowych, opieki medycznej, zniżki na przejazdy środkami transportu publicznego, opłat za studia. Nawet jeśli niektóre państwa członkowskie przyznawały już wcześniej Polakom prawo do studiowania zgodnie z zasadami obowiązującymi w ich systemach szkolnictwa wyższego, nie była to powszechna praktyka. Korzyści, wynikające z uzyskania przez Polskę statusu państwa członkowskiego, mogą odczuć zarówno Polacy podejmujący studia w krajach, w którym nauka jest bezpłatna, jak i ci, którzy wybiorą kształcenie w państwach, w których studia są płatne<sup>11</sup> (np. opłaty uiszczane na Uniwersytecie Oksfordzkim przez obywateli UE są znacznie niższe niż czesne pobierane od obywateli pozostałych państw). Z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w UE weszły również w życie przepisy wdrażające przepisy prawa wspólnotowego, zgodnie z którymi dzieci pracowników migrujących (przemieszczających się na terenie UE, podejmujących pracę) mają prawo do bezpłatnej nauki języka obowiązującego w państwie, w którym pracownik podejmuje pracę. Dzieci obywateli polskich przebywających za granicą korzystają z analogicznych przywilejów.

---

<sup>11</sup> Uwzględniono dane dotyczące studiów stacjonarnych na uczelniach państwowych.

### Rozdział III

## CZŁONKOSTWO W UE – UDZIAŁ W PROCESIE DECYZYJNYM, PRIORYTETY POLITYKI EUROPEJSKIEJ ORAZ POSTRZEGANIE POLSKI PO AKCESJI<sup>1</sup>

### Udział w procesie decyzyjnym

W ciągu pierwszego roku członkostwa Polska uczestniczyła w kształtowaniu kierunków rozwoju Unii Europejskiej oraz aktów prawa UE, na co do niedawna nie miała jeszcze żadnego wpływu. Udział w unijnym procesie decyzyjnym stanowił dla Polski, podobnie jak dla innych nowych państw UE, duże wyzwanie – zarówno od strony politycznej, jak i administracyjnej. Mając na uwadze trudności w dokonaniu precyzyjnej oceny efektów akcesji, w tym wypadku należy mówić raczej o doświadczeniach pierwszego roku członkostwa niż o zestawieniu kosztów i korzyści. Bez wątplenia jednak zakończyliśmy etap dostosowania się do wymogów określanych przez „zewnątrzne” do tej pory instytucje UE. Zaczęliśmy współtworzyć i kształtować politykę i prawo Unii Europejskiej i jednocześnie je wdrażać<sup>2</sup>. To ważna zmiana jakościowa w porównaniu z okresem przedakcesyjnym.

Jeszcze przed akcesją stworzony został wewnętrzny system koordynacji i uzgadniania polskiego stanowiska, zapewniający terminowe wypracowywanie spójnego stanowiska wobec kwestii uzgadnianych i rozstrzyganych na forum instytucji unijnych. W procesie tym uczestniczą wszystkie ministerstwa i urzędy centralne, a także partnerzy społeczni, z którymi poszczególne instytucje, właściwe w konkretnych sprawach, na bieżąco konsultują projekty stanowisk wobec poszczególnych spraw. Dotyczy to m.in. białych i zielonych ksiąg, komunikatów Komisji Europejskiej oraz projektów ak-

---

<sup>1</sup> W rozdziale tym wykorzystano informacje Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz własne UKIE.

<sup>2</sup> Wyniki ostatniego przeglądu realizacji dyrektyw rynku wewnętrznego (*Internal Market Scoreboard*) opublikowanego przez Komisję Europejską 27 stycznia 2005 r. wskazują, że Polska z wynikiem 2,9% (brakujących dyrektyw) na tle 3,7% średniej UE znajduje się w czołówce państw pod względem stopnia wdrożenia przepisów UE.

tów prawnych. Wypracowane zostały także ramy współpracy z Sejmem RP i Senatem RP umożliwiające posłom i senatorom udział w procesie koordynacji.

W związku z akcesją znacznie wzrosło zaangażowanie parlamentu w kształtowanie polskiej polityki europejskiej. Na podstawie odpowiednich przepisów<sup>3</sup> od 1 maja 2004 r. Sejm RP i Senat RP zostały włączone w proces stanowienia prawa UE. W związku z tym rząd RP przekazał do Sejmu i Senatu ponad 20 tys. dokumentów przesłanych przez Sekretariat Generalny Rady UE. Około 250 spośród nich stanowiły projekty aktów prawnych UE, wobec których rząd przygotował i przedstawił projekty stanowisk, które po uzyskaniu opinii parlamentu stały się oficjalnymi stanowiskami Polski. W większości przypadków popierały one przyjęcie aktów prawnych i były zgodne ze stanowiskami zaproponowanymi przez Radę Ministrów. Równoległe rząd współpracował z przedstawicielami Polski do Parlamentu Europejskiego. Przedmiotem nieformalnych konsultacji, dyskusji oraz wymiany informacji były kwestie najistotniejsze z punktu widzenia polskich interesów, w tym kształt nowej perspektywy finansowej, reforma polityki spójności oraz Wspólnej Polityki Rolnej. Współpraca obejmowała również bardziej szczegółowe zagadnienia, w tym między innymi: projekt dyrektywy o usługach na Rynku Wewnętrznym, pakiet REACH, finansowanie sieci NATURA 2000, patentowanie wynalazków realizowanych za pomocą komputera, polityka naukowa oraz kultura.

W pierwszych miesiącach członkostwa wypracowane rozwiązania wewnętrzne zadziałały w praktyce i procentowały dobrą jakością naszego udziału w procesie decyzyjnym UE. Polscy przedstawiciele uczestniczyli w pracach Rady Europejskiej, Rady UE oraz jej organów pomocniczych (Coreper I, Coreper II, pozostałe komitety oraz grupy robocze). Przyjęte rozwiązania pozwalały skutecznie zabierać głos i terminowo odnosić się do najważniejszych dla nas kwestii i w efekcie umożliwiały aktywne uczestnictwo w procesie decyzyjnym na forum instytucji UE.

## Priorytety polityki europejskiej

W minionym roku Polska konsekwentnie utrzymywała swoją pozycję aktywnego członka Unii Europejskiej, dzięki czemu wzrosła nasza skuteczność w osiąganiu postawionych celów. Koncentrowały się one w pierwszych miesiącach członkostwa przede wszystkim na współkształtowaniu działań UE w wymiarze międzynarodowym oraz wpływa-

---

<sup>3</sup> Ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz. U. nr 52, poz. 515.

niu na kształt wewnętrznych polityk UE i ich instrumentów, przy zapewnieniu maksymalnego wykorzystania szans i możliwości wynikających z członkostwa. Takim przykładem wpływu Polski na politykę zagraniczną UE były wysiłki na rzecz zwiększenia zaangażowania UE w rozwój jej stosunków z Ukrainą, podejmowane zarówno w ramach kształtowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), jak też w szczególności w kontekście zmian politycznych, jakie miały miejsce na Ukrainie pod koniec 2004 r. Polska skutecznie zabiegała o większe zaangażowanie Unii w proces pokojowych przemian, włączenie się UE w zabiegi mediacyjne oraz zajęcie przez Unię jednoznacznego, pozytywnego stanowiska popierającego reformy i uczciwe wybory na Ukrainie. To między innymi dzięki naszym staraniom Rada Europejska podczas spotkania w grudniu 2004 r. wydała specjalną deklarację w sprawie Ukrainy, w której podkreśliła strategiczne znaczenie tego państwa jako kluczowego sąsiada i partnera Unii. Wskazano w niej, że celem Unii jest ustanowienie wzmocnionych i uprzywilejowanych stosunków z Ukrainą poprzez wykorzystanie w pełni możliwości oferowanych przez Europejską Politykę Sąsiedztwa.

Uczestnicząc w pracach nad tworzeniem EPS, postulowaliśmy jej różnicowanie wobec poszczególnych regionów. Polska wspierała własnymi inicjatywami przygotowanie i negocjacje planów działania UE–Ukraina oraz UE–Mołdowa, które zostały ostatecznie uzgodnione w grudniu 2004 r. Zgodnie z naszymi postulatami, grudniowa Rada Europejska postanowiła o wypracowaniu w 2005 r. planów działania dla państw Południowego Kaukazu, z zastosowaniem indywidualnego podejścia do każdego z nich.

Polska prowadziła intensywne działania na rzecz przekonania pozostałych państw członkowskich do potrzeby podjęcia dialogu z Białorusią i otwarcia opcji włączenia tego państwa do EPS. Polska wykazała dużą aktywność w kreowaniu nowej polityki wobec Białorusi, przekazując konkretne propozycje i przekonując państwa członkowskie oraz instytucje unijne do bardziej aktywnych działań. Znalazło to wyraz w konkluzjach Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych z 22 listopada 2004 r. Zapisano w nich – m.in. w efekcie skutecznego lobbingu Polski – że opcja włączenia Białorusi do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa pozostanie otwarta, pod warunkiem rozpoczęcia pozytywnych zmian politycznych w tym kraju.

Jako członek UE konsekwentnie promowaliśmy jej dalsze rozszerzenie, uczestnicząc jako państwo członkowskie w ostatecznej fazie negocjacji akcesyjnych z Bułgarią i Rumunią oraz popierając aspiracje integracyjne Turcji i Chorwacji. Ostatecznie przyjęta przez Radę Europejską w grudniu 2004 r. decyzja o rozpoczęciu negocjacji członkowskich z Chorwacją w marcu 2005 r. i z Turcją w październiku 2005 r., której towarzyszy rekomendacja Komisji Europejskiej dotycząca możliwości zawiesze-



nia rokowań w przypadku niestosowania się Turcji do fundamentalnych zasad działania UE, pokrywała się z oczekiwaniami Polski. W marcu 2005 r. Polska podzieliła stanowisko większości państw w sprawie wstrzymania terminu rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Chorwacją i uwarunkowania wyznaczenia nowego od współpracy tego państwa z Międzynarodowym Trybunałem ds. Zbrodni w b. Jugosławii.

W przekonaniu o potrzebie wzmocnienia europejskich zdolności stabilizacyjnych Polska aktywnie uczestniczyła w pierwszej unijnej operacji wojskowej w Bośni i Hercegowinie (ALTHEA), przejętej od NATO (SFOR), gdzie polskie oddziały są obecne od grudnia 2004 r. Równoległe, wraz z przystąpieniem do UE, Polska uzyskała możliwość prowadzenia intensywnej współpracy na rzecz walki z terroryzmem i skutecznego zapewnienia bezpieczeństwa w wymiarze wewnętrznym i międzynarodowym. Polska włączyła się w działania na rzecz rozwoju europejskich zdolności cywilnego reagowania kryzysowego. Ponadto, jako członek UE, wypełniała zobowiązania przyjęte w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa i w pełnym zakresie uczestniczyła w prowadzonych przez Unię działaniach w ramach walki z terroryzmem. W obszarze Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony nasz głos był wysłuchany w trakcie prac nad założeniami Europejskiej Agencji Obrony (EDA), która zaczęła funkcjonować z początkiem bieżącego roku. Polska zyskała miano liczącego się partnera w rozwijaniu koncepcji Grup Bojowych stanowiących podstawę wzmocnienia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. W listopadzie 2004 r. zadeklarowaliśmy gotowość do stworzenia do 2009 r. wspólnej Grupy Bojowej razem z Niemcami, Słowacją i Łotwą.

Członkostwo w Unii i udział w pracach jej instytucji stworzyły nową, dodatkową platformę współpracy i rozwijania kontaktów bilateralnych i regionalnych. Polska stała się ich aktywnym uczestnikiem, potwierdzając swoją rolę liczącego się partnera dla innych członków UE. W efekcie poprawiły się nasze stosunki z najważniejszymi partnerami w Unii, zwłaszcza z Niemcami i Francją. Aktywnym forum kontaktów po 1 maja pozostała także Grupa Wyszehradzka. Razem z Czechami, Słowenią i Węgrami podjęliśmy wspólne starania, między innymi o poparcie przez Unię zniesienia wiz amerykańskich dla wszystkich obywateli UE-25. W ramach Partnerstwa Regionalnego wypracowaliśmy możliwości wzmocnienia współpracy konsularnej państw UE oraz propozycje usprawnienia mechanizmu niesienia nagłej pomocy w przypadku katastrof naturalnych, takich jak tsunami w Azji Południowo-Wschodniej. Polska odegrała kluczową rolę w powstaniu forum państw UE stanowiących nieformalną „grupę przyjaciół polityki spójności”, która odbyła wiele spotkań w związku z negocjacjami dotyczącymi Nowej Perspektywy Finansowej.

Członkostwo Polski w UE stanowiło także istotnej wagi instrument kształtowania relacji z krajami trzecimi, organizacjami i instytucjami międzynarodowymi. W konse-

kwencji przystąpienia do Unii Europejskiej Polska weszła w nowy system powiązań międzynarodowych, których Unia jest zbiorowym podmiotem. Poprzez członkostwo zyskałyśmy możliwość współkształtowania dialogu UE ze Stanami Zjednoczonymi. Nie spełniły się, formułowane w niektórych państwach, obawy o Polskę jako „koniu trojańskim” Stanów Zjednoczonych, który zagrozi spójności politycznej UE. Wręcz przeciwnie, w drugim półroczu 2004 r. miało miejsce wyraźne ocieplenie stosunków UE z USA, czego dowodem była wizyta G. Busha w Europie oraz szczyt UE–USA w lutym 2005 r. Wykorzystując to spotkanie, Polska zabiegała o realizację postulatów dotyczących polskich interesów w ramach współpracy między Unią i USA, szczególnie w kwestii wprowadzenia do agendy stosunków UE–USA spraw dotyczących wschodnich sąsiadów rozszerzonej UE.

Jednocześnie w pierwszym roku członkostwa Polska aktywnie uczestniczyła w kształtowaniu wewnętrznych polityk UE, zabierając głos w najważniejszych dla naszych interesów sprawach. Od 1 maja 2004 r. jednym z nich był przegląd śródookresowy kluczowej dla rozwoju gospodarczego UE Strategii lizbońskiej, który zakończył się przyjęciem Konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej 22–23 marca 2005 r. Znalazły się w nich rekomendacje do zrealizowania w następnych latach, których celem jest ożywienie i podniesienie konkurencyjności gospodarek państw członkowskich. Zdecydowana większość postulowanych przez Polskę zapisów została zrealizowana. W szczególności państwa członkowskie uznały rolę polityki spójności jako jednego z głównych instrumentów finansowych przyczyniających się do osiągnięcia celów Strategii. Zdecydowano o skoncentrowaniu działań w następnych latach na wzroście gospodarczym i zatrudnieniu oraz zgodzono się, iż wydatki na rozwój sektora badawczego w UE nie mogą się przyczyniać do pogłębiania różnic między państwami członkowskimi. W odniesieniu do liberalizacji rynku usług w ramach UE osiągnięto minimum negocjacyjne polegające na uznaniu konieczności kontynuowania prac nad projektem dyrektywy o usługach na Rynku Wewnętrznym. Polska, zgodnie z decyzją Rady Europejskiej, rozpoczęła prace nad Narodowym Programem Działań, w którym określone zostaną działania mające na celu realizację celów Strategii na poziomie narodowym. Zapisy uzyskane w czasie negocjowania konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej gwarantują, iż działania podejmowane zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i narodowym będą zbieżne z priorytetami polskiej polityki społeczno-gospodarczej.

Polska aktywnie uczestniczy w negocjacjach Nowej Perspektywy Finansowej UE na lata 2007–2013, które rozpoczęły się w I połowie 2004 r. Dotychczas przeprowadzono etap technicznych wyjaśnień propozycji Komisji, rozpoczęto prace nad tzw. pakietem propozycji legislacyjnych oraz wypracowano „zasady i wytyczne” wskazujące główne kierunki poszukiwania kompromisu. Zadaniem obecnie trwającej prezydencji luksemburskiej jest znalezienie kompromisu politycznego w sprawie finanso-

wych aspektów, co jest warunkiem zakończenia prac nad nowym instrumentarium prawnym polityk UE podczas prezydencji brytyjskiej w II połowie 2005 r. Najważniejszym priorytetem negocjacyjnym Polski jest utrzymanie wysokiego profilu polityki spójności i zapewnienie odpowiedniego wsparcia dla najsłabiej rozwiniętych regionów i państw członkowskich. Aby zrealizować ten priorytet, Polska brała aktywny udział w tworzeniu koalicji interesów (współpraca w ramach Grupy Wyszehradzkiej) i uczestniczyła aktywnie w pracach grupy państw „przyjaciół polityki spójności” (10 nowych krajów + 3 dotychczasowe kraje kohezyjne + Belgia, Finlandia, Irlandia i Włochy). Podczas debaty o „zasadach i wytycznych” Polsce udało się umieścić w Konkluzjach Rady Europejskiej z grudnia 2004 r. zapis wskazujący, iż w perspektywie finansowej na lata 2007–2013 Unia Europejska powinna zapewnić fundusze, uwzględniając wyzwania wynikające m.in. z różnic w poziomach rozwoju w rozszerzonej UE. Tym samym Rada Europejska uznała już na obecnym etapie negocjacji priorytetowy charakter środków na politykę spójności w najbiedniejszych regionach i państwach członkowskich także w latach 2007–2013. Między innymi w wyniku wysiłków Polski w trakcie obecnej prezydencji luksemburskiej zostanie podjęta próba osiągnięcia kompromisu w sprawie perspektywy finansowej. Projekt konkluzji Rady Europejskiej w czerwcu 2005 r. (tzw. *negotiating box*) wskazuje również, że w przypadku mającej priorytetowy charakter dla Polski polityki spójności, podstawą ostatecznych rozstrzygnięć będzie propozycja Komisji Europejskiej.

W czasie, jaki upłynął od 1 maja 2004 r., przedstawiciele Polski uczestniczyli w dyskusji na temat reformy Paktu Stabilności i Wzrostu, prezentując stanowisko, zgodnie z którym zbyt szybkie rozluźnienie jego zasad nie może zniechęcać państw UE do wdrażania reform strukturalnych zorientowanych na podnoszenie stabilności długookresowej. Dlatego Polska postulowała, aby podczas dokonywania wynikającej z Paktu oceny sytuacji finansów publicznych danego państwa uwzględniane były reformy strukturalne i ich konsekwencje dla finansów publicznych, a także by brane były pod uwagę wydatki inwestycyjne. Reforma uzgodniona ostatecznie na forum Rady ds. Gospodarczych i Finansowych 20 marca 2005 r. i zaakceptowana przez Radę Europejską 22–23 marca 2005 r. w dużej mierze odzwierciedla polski punkt widzenia. Państwa członkowskie zgodziły się, aby w celu wzmocnienia ukierunkowania Paktu na wzrost, przy określaniu średniookresowego celu budżetowego brać pod uwagę koszty reform strukturalnych wprowadzonych przez poszczególne państwa członkowskie. Koszty reformy systemów emerytalnych będą więc mogły być uznane za odstępstwo w procedurze dostosowania się do średniookresowego celu budżetowego. Oznacza to, iż jedna z kluczowych barier przystąpienia Polski do strefy euro pod koniec obecnej dekady została usunięta.

Jako przykład skutecznej realizacji interesów Polski na forum UE w zakresie polityk sektorowych można wskazać, między innymi, korzystne zmiany w unijnych regulacjach importu wyrobów stalowych. Biorąc pod uwagę potrzeby sektora stalowego

w kraju, Polska dążyła do wprowadzenia zmian asortymentowych w strukturze kontyngentów UE na import wyrobów stalowych, jak również do korzystnego wynegocjowania umów dwustronnych Unii Europejskiej z Rosją, Ukrainą oraz Kazachstanem, dotyczących wielkości kontyngentów na import wyrobów stalowych na lata 2005–2006. Postulaty te zostały zrealizowane. Ponadto Polska bierze aktywny udział w dyskusji w sprawie tzw. pakietu chemicznego REACH dotyczącego rejestracji, oceny i autoryzacji substancji chemicznych. Polscy przedstawiciele w szczególności sposób podkreślają, iż żaden system nie powinien pogarszać warunków konkurencyjności europejskiego przemysłu chemicznego oraz że każda nowa regulacja UE, w tym projektowane akty prawne wprowadzające REACH, powinny spełniać założenia związane z poprawą jakości, w tym zwłaszcza uproszczeniem legislacji wspólnotowej. W ramach prac nad pakietem Polska przygotowała ocenę skutków jego wdrożenia dla przemysłu chemicznego.

Polska – uczestnicząc w unijnym procesie decyzyjnym w okresie ostatnich miesięcy – regularnie wychodziła z własnymi inicjatywami, czego przykładem jest aktywny udział, jeszcze na etapie przedczłonkowskim, w pracach nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy, których finał przypadł na pierwsze tygodnie członkostwa. W przeciwieństwie do okresu przedakcesyjnego, którego specyfika polegała na wdrażaniu i dostosowywaniu się do dokumentów przyjmowanych przez UE, po raz pierwszy mieliśmy możliwość współtworzyć z innymi państwami członkowskimi najwyższej rangi dokument UE. Po zakończeniu prac nad Traktatem Polska włączyła się w prace dotyczące wdrożenia w życie jego przepisów, m.in. przedkładając własne propozycje w sprawie powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Ostatnio sukcesem zakończyły się też wielomiesięczne zabiegi o ulokowanie w Polsce Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (tzw. Agencja Zarządzania Granicami), o czym zdecydowała Rada ds. Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości 14 kwietnia 2005 r. Agencja, która ma docelowo zatrudniać ok. 55 osób, rozpocznie działalność 1 maja 2005 r. i będzie pierwszą spośród prawdopodobnie około kilkunastu agencji UE mających swoją siedzibę w nowym państwie członkowskim.

Podsumowując, można stwierdzić, że nie potwierdziły się – wyrażane w niektórych stolicach państw członkowskich – obawy o blokowanie przez Polskę procesu decyzyjnego w UE. Niemniej nadal istnieje konieczność rozwijania i usprawniania wielu instrumentów wzmacniających skuteczność naszego głosu na forum instytucji UE, w szczególności w kontekście dalszego rozszerzenia składu członkowskiego UE i zmian w unijnym środowisku instytucjonalnym i proceduralnym związanych z wejściem w życie traktatu konstytucyjnego, w przypadku pozytywnego przebiegu jego ratyfikacji.

## Postrzeganie Polski po akcesji

Po pierwszym roku członkostwa Polska postrzegana jest przez partnerów w UE jako konstruktywny i pożądany partner, potrafiący artykułować własne interesy, ale który jednocześnie dąży do kompromisu i bierze w swych działaniach pod uwagę interes całej UE. Przystąpienie do Unii Europejskiej przyniosło także zmiany w sposobie postrzegania Polski przez społeczeństwa państw członkowskich. Po przystąpieniu do grona państw tworzących Unię staliśmy się atrakcyjnym i jeszcze bardziej interesującym celem podróży, na co wskazują tendencje wzrostu liczby obcokrajowców odwiedzających Polskę po 1 maja 2004 r. W porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego w okresie maj–grudzień 2004 r. liczba przyjazdów cudzoziemców do Polski zwiększyła się o ponad 17%. Największy wzrost liczby osób przyjeżdżających do Polski zanotowano na granicy z Niemcami (o około 35%). Ponadto, wg bieżących prognoz, liczba turystów przyjeżdżających do Polski w latach 2004–2007 powinna rosnąć w tempie ok. 5% rocznie. Istotny wpływ będzie miał w tym zakresie wzrost liczby przyjazdów z Niemiec (średnio o 5% rocznie) i pozostałych krajów dawnej UE-15 (średnio o 8,4% rocznie). Ogółem szacuje się, że liczba przyjazdów turystów w najbliższych kilku latach wzrośnie z poziomu 14,3 mln osób w 2004 r. do 16,4 mln w 2007 r.<sup>4</sup>

Wzrost zainteresowania Polską jest nie tylko efektem – w pewnym stopniu także psychologicznym – zmian w postrzeganiu Polski jako członka Unii Europejskiej, ale także wielu ułatwień, jakie nastąpiły w swobodnym przepływie osób po akcesji, w tym zwłaszcza zniesienia kontroli paszportowych. Na intensyfikację ruchu osobowego między Polską oraz pozostałymi krajami UE wpływa też wejście na rynek tanich przewoźników w sektorze lotniczym oraz rosnący standard usług w branży turystycznej i wciąż konkurencyjny dla zachodnich klientów poziom cen. Liczba cudzoziemców odprawianych w polskich portach lotniczych wzrosła w 2004 r. o ponad 30% wobec poziomu z roku ubiegłego. Przyczyny większego zainteresowania Polską, poza turystyką, mogą tkwić również w chęci nabywania w Polsce dóbr i usług. Największą grupą cudzoziemców korzystających w trakcie pobytu w kraju z usług są Niemcy, którzy stanowią ponad połowę obcokrajowców przyjeżdżających do Polski. Duże zainteresowanie pośród klientów niemieckich wzbudzają możliwości turystyki zdrowotnej – w tym pobyty w relatywnie atrakcyjnych cenowo ośrodkach sanatoryjnych. Szczególnym zainteresowaniem cieszą się także usługi stomatologiczne, okulistyczne czy fryzjerskie.

Polska jako członek Unii Europejskiej jest też pozytywnie postrzegana przez swoich wschodnich sąsiadów. Mimo wcześniejszych obaw wprowadzenie wiz nie odbiło się negatywnie na wzajemnych relacjach. Bezpośrednim efektem wprowadzenia wiz był

---

<sup>4</sup> Badania i prognozy Instytutu Turystyki (XII 2004), <http://www.intur.com.pl/prognozy.htm>

skokowy spadek osobowego ruchu granicznego w pierwszych tygodniach funkcjonowania nowych zasad w przepływie osób. Tendencja wzrostowa nastąpiła już w listopadzie 2003 r. – ruch graniczny na wschodniej granicy Polski zbliżył się wyraźnie do poziomu sprzed momentu wprowadzenia wiz (przyjazdy do Polski w całym 2004 r. stanowiły 94% przyjazdów w 2003 r. i 96% w 2002 r.). We wrześniu 2004 r. przekroczenia na wjazd na terytorium RP obywateli Rosji, Białorusi i Ukrainy (ogółem ok. 712 tys.) stanowiły 74,3% przekroczeń granicy odnotowywanych we wrześniu 2003 r., czyli w ostatnim miesiącu przed wprowadzeniem wiz<sup>5</sup>. Przed akcesją wyrażano także obawy, że po 1 maja 2004 r. pogorszeniu ulegną stosunki społeczno-gospodarcze, w tym warunki handlu z państwami Europy Wschodniej. Tymczasem perspektywa akcesji oraz zbliżenie, wraz z przystąpieniem, granic UE do państw b. ZSRR przyniosły wzrost zainteresowania polskich przedsiębiorstw inwestycjami w Rosji i na Ukrainie (szerzej temat współpracy gospodarczej po akcesji został opisany w *Części I.*, w rozważaniach dotyczących wymiany handlowej).

---

<sup>5</sup> Ogółem w okresie od października 2003 r. do września 2004 r. polskie urzędy konsularne na terytorium Rosji, Białorusi i Ukrainy wydały ok. 1 138 tys. wiz dla ok. 622 tys. Ukraińców, 300 tys. Białorusinów i 216 tys. Rosjan.

## PODSUMOWANIE

Pierwsze miesiące członkostwa Polski w Unii Europejskiej dowiodły, że Polska weszła do UE dobrze przygotowana. Okres po 1 maja 2004 r. potwierdził, iż obawy rządów niektórych państw Piętnastki odnośnie do spełniania przez Polskę warunków członkostwa nie znalazły odzwierciedlenia w rzeczywistości. Zapisy Traktatu o przystąpieniu RP do Unii Europejskiej dotyczące klauzul ochronnych okazały się zgodnie z przewidywaniami *Bilansu...* niepotrzebne. Sprawdziła się natomiast znacząca część prognoz społeczno-ekonomicznych z okresu sprzed akcesji – przy sygnalizowanym już we *Wstępie* zastrzeżeniu, że ich pełna weryfikacja będzie możliwa dopiero w średnim okresie. Choć w przypadku wielu zjawisk efekt akcesyjny jest trudny do wyodrębnienia, to przystąpienie do Unii bez wątplenia przyczyniło się do umocnienia korzystnych tendencji makroekonomicznych i strukturalnych w wymianie handlowej, na rynku pracy czy w szczególności w rolnictwie.

Analizy zmian postrzegania przez Polaków korzyści i kosztów akcesji blisko rok po uzyskaniu członkostwa wskazują, że choć nastąpiła istotna korekta zróżnicowanych oczekiwań wobec członkostwa, nie sprawdziły się liczne obawy niekorzystnych następstw akcesji, wyrażane przez znaczną liczbę Polaków. Przystąpienie do Unii Europejskiej ocenione zostało pod koniec ubiegłego roku przez większość polskiego społeczeństwa za największy sukces III Rzeczypospolitej. W perspektywie krótkookresowej na opinie społeczne w sprawie członkostwa wpływać będą bieżące wydarzenia polityczne w kraju, w tym między innymi referendum w sprawie przyjęcia traktatu konstytucyjnego. W perspektywie średniookresowej, w warunkach utrzymującego się wzrostu gospodarczego, można przewidywać, że utrzymywac się będzie tendencja wzrostu optymizmu społecznego. Wyrażać się ona będzie przewidywaniem poprawy sytuacji warunków życia i sytuacji gospodarczej kraju (w tym przede wszystkim spadkiem poziomu bezrobocia) czy wzrostem zachowań konsumenckich związanych w znacznej mierze z poczuciem zwiększonego bezpieczeństwa, jakie daje członkostwo w UE.

Analiza zjawisk oraz tendencji, które wystąpiły po 1 maja 2004 r., nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej okaże się sukcesem, a Polska szybko nadrobi dystans w rozwoju społeczno-gospodarczym dzielącym ją od bardziej rozwiniętych państw członkowskich. O tym zadecyduje wiele czynników, w tym m.in. zdolność administracji do sprostania wyzwaniom związanym z zarządzaniem i wdrażaniem funduszy strukturalnych. Test, jakiemu podlega administracja w tym zakresie, nie może być na obecnym etapie zweryfikowany. Istotnym uwarunkowaniem tempa oraz przemian społeczno-ekonomicznych w Polsce wynikających z członkostwa będą również rezultaty oraz ostateczny kształt Nowej Perspektywy Finansowej na lata 2007–2013. Bez względu na kształt ostatecznych szczegółowych rozwiązań już dziś wiadomo, że środki finansowe UE przeznaczone dla Polski będą w tym okresie nieporównywalnie większe od tych wykorzystywanych przed akcesją oraz w jej pierwszych trzech latach. Środki te, dobrze wykorzystane, mogą stanowić znaczący impuls rozwojowy dla całego kraju. Wiele zależeć będzie także od naszego aktywnego uczestnictwa w kreowaniu priorytetów kolejnego, VII Programu Ramowego, który powinien umożliwić polskiemu ośrodkom badawczym większy niż dotychczas udział w budowie Europejskiej Przestrzeni Badawczej.

Zgodnie z prognozami Komisji Europejskiej w 2005 r. Polska, wspólnie z państwami bałtyckimi, Słowacją i Irlandią, znajdzie się w gronie najdynamiczniej rozwijających się państw członkowskich UE. Wysokie tempo wzrostu gospodarczego będzie sprzyjać umacnianiu się pozytywnych efektów akcesji Polski do Unii Europejskiej, te zaś będą jednym z kluczowych czynników kształtowania i podtrzymywania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w bieżącym roku i kolejnych latach. Istotną rolę odegrają w tym zakresie zdecydowanie większe niż w bieżącym roku transfery finansowe z UE, w tym także pochodzące z państw-członków Europejskiego Obszaru Gospodarczego nie należących do UE, które przyniosą m.in. dalszą poprawę polskiej pozycji netto wobec budżetu UE.

Zwiększone zaufanie inwestorów zagranicznych wobec polskiej gospodarki powinno już niebawem zaowocować wzrostem BIZ. Także rodzime małe i średnie przedsiębiorstwa, dla których zwiększą się możliwości korzystania z funduszy unijnych i ekspansji na rynki innych państw członkowskich, powinny być bardziej skłonne do ponoszenia wydatków inwestycyjnych. Wskazują na to badania ankietowe NBP, potwierdzające optymizm przedsiębiorstw co do planów inwestycyjnych na bieżący rok. Odsetek firm deklarujących podjęcie działań inwestycyjnych w 2005 r. jest najwyższy od 1998 r. Działania te będą skutkowały dalszym wzrostem konkurencyjności i modernizacją polskiej gospodarki. Wykorzystywanie możliwości płynących ze wzrostu gospodarczego w połączeniu z dalszym wzrostem dynamiki na rynku pracy i wykorzystaniem funduszy strukturalnych powinno prowadzić do dalszej poprawy sytuacji na rynku pracy. Stosunkowo niski i bezproblemowy w swoich konsekwencjach po-



ziom migracji zarobkowej z Polski do państw członkowskich UE, które otworzyły swoje rynki pracy, bądź ułatwiły do nich dostęp, będzie sprzyjać przyspieszaniu liberalizacji zasad zatrudniania w tych państwach członkowskich, które do tej pory korzystały z okresów przejściowych.

Z perspektywy roku pozytywnie należy ocenić wpływ akcesji na sytuację zdecydowanej większości sektorów i branż gospodarki. Przystąpienie Polski do UE przyniosło korzystne efekty dla polskiego rolnictwa i sytuacji dochodowej rolników. Wzrosły ceny produktów rolnych, rozpoczął się proces wypłacania dopłat bezpośrednich, uruchamiane są programy z zakresu polityki rozwoju wsi, na wysokim poziomie utrzymuje się eksport produktów rolnych, przecząc wcześniejszym opiniom na temat niebezpieczeństwa wypierania z rynku produktów polskich przez zagraniczne. Instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej nie będą jednak w stanie zniwelować skutków małej skali produkcji i niskiej produktywności czynników produkcji, a szczególnie pracy. W tych przypadkach konieczna jest zarówno poprawa skali i efektywności wytwarzania, jak również poszukiwanie dochodów z innych źródeł. Działania WPR, jak też instrumenty w ramach poszczególnych programów strukturalnych stwarzają nadzieję na stopniowe niwelowanie różnic rozwojowych między wsią a miastem. W najbliższym okresie należy się spodziewać utrzymania dobrej koniunktury dla przemysłu rolno-spożywczego, mimo iż cenowe rezerwy wzrostu eksportu w zasadzie zostały wyczerpane.

Doświadczenia 2004 r. pokazały, iż nieuzasadnione okazały się obawy dotyczące znacznego pogorszenia się wyników wymiany handlowej Polski z krajami Unii związane z niedostatecznym stopniem przygotowania polskich przedsiębiorstw, wysokimi kosztami dostosowań do funkcjonowania na Rynku Wewnętrznym Unii czy agresywną konkurencją ze strony podmiotów zagranicznych. Jak dotąd nie potwierdziły się również obawy dotyczące osłabienia polskiego eksportu w wyniku odczuwalnej aprecjacji złotego, jaka miała miejsce w roku ubiegłym. W styczniu 2005 r. eksport w dalszym ciągu wykazywał widoczną dynamikę prowadzącą do poprawy salda handlowego. Według prognoz IKCHZ tempo wzrostu eksportu do UE powinno się kształtować na poziomie 13,1% w 2005 r. i 12,1% w 2006 r. Przy czym należy zauważyć, że równoległe w najbliższych latach przewidywany jest wzrost wartości importu z UE o około 14% w 2005 r. i 15,8% w 2006 r. Powinien to być jednak w dużej mierze import inwestycyjny.

W następnych latach należy oczekiwać dalszego wzmocnienia ochrony praw konsumentów oraz kontynuacji poprawy dostępności towarów i usług. Istotnym czynnikiem mającym na to wpływ będzie dalsza liberalizacja gospodarki i w jej efekcie wzrost konkurencji, który powinien przekładać się także na obniżanie cen i poprawę jakości usług. W związku z prognozowanym spadkiem poziomu inflacji nie należy się oba-

wiać pogorszenia sytuacji ekonomicznej konsumentów, a wręcz należy oczekiwać jej poprawy, tym bardziej w perspektywie oczekiwanego systematycznego spadku bezrobocia. Konsekwentnie w bieżącym roku nie należy się również spodziewać istotnego wzrostu cen, którego źródła leżałyby w członkostwie Polski w UE.

Perspektywa najbliższego roku członkostwa w UE oznacza dalsze wyzwania stojące przed Polską związane z udziałem w procesie decyzyjnym. Niezbędne wydaje się w szczególności wzmocnienie działań lobbingowych, np. na rzecz zapewnienia właściwej reprezentacji obywateli Polski w instytucjach UE. Dotychczasowe tempo ich zatrudniania (wg danych UKIE ok. 750 osób do końca marca 2005 r.) należy ocenić jako niewystarczające, szczególnie jeśli chodzi o liczbę Polaków zatrudnionych na stanowiskach merytorycznych, w tym zwłaszcza kierowniczych. Pozycję Polski w Unii Europejskiej w nadchodzącym roku wyznaczać będzie finalizacja negocjacji w sprawie nowej perspektywy finansowej, prace nad dyrektywą usługową i rozpoczynające się negocjacje akcesyjne z Chorwacją i Turcją i inne kluczowe tematy w agendzie prac instytucji na lata 2005 i 2006. Istotnym czynnikiem kształtującym sytuację w UE będzie wynik ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy w poszczególnych państwach członkowskich, wyznacznikiem zaś naszej pozycji w Unii będzie wynik referendum w tej sprawie w Polsce. Nie można wykluczyć wystąpienia poważnego kryzysu w przypadku odrzucenia Traktatu w referendum w którymś z państw członkowskich. Pozytywny wynik ratyfikacji oraz przystąpienie do UE Bułgarii i Rumunii oznaczać będą istotne zmiany w unijnym środowisku instytucjonalnym i proceduralnym, co wskazuje na dalszą potrzebę rozwijania i usprawniania wielu instrumentów wzmocniających skuteczność polskiego głosu na forum instytucji UE.

## **ANALIZY SEKTOROWE**



Elżbieta Skotnicka-Illasiewicz

# KOSZTY I KORZYŚCI Z CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ W PERSPEKTYWIE SPOŁECZNEJ

## Akceptacja członkostwa Polski w Unii Europejskiej

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zostało uznane przez większość Polaków jesienią 2004 r. za największy sukces III Rzeczypospolitej [PBS/Rzeczpospolita, 13.09.2004]<sup>1</sup>. Wyniki badania uzyskane w cztery miesiące później, w styczniu 2005 r., wskazują, że pozytywne przekonania opinii społecznej dotyczące słuszności i doniosłości tej decyzji utrwalają się i są coraz bardziej powszechne [Pentor/UKIE, 2005/A]. Analizy zarówno długiego okresu, prowadzone od 1991 r., jak i ostatnich miesięcy poprzedzających formalne członkostwo Polski w Unii potwierdzają, iż dochodzeniu do członkostwa towarzyszyły znaczne wahania nastrojów. Najliczniej wątpliwości co do słuszności obrania akcesyjnej drogi rozwoju kraju Polacy demonstrowali w trzech okresach przedakcesyjnej przeszłości: w czasie procesu negocjacji i bezpośrednio poprzedzającym szczyt w Kopenhadze, w grudniu 2002 r., w okresie debaty publicznej towarzyszącej uzgodnieniom tekstu traktatu konstytucyjnego w 2003 r. i wreszcie w pierwszych miesiącach 2004 r., bezpośrednio poprzedzających datę akcesji. Odnotowane wahania akceptacji w długim etapie dochodzenia

---

<sup>1</sup> Tekst opracowano na przełomie lutego i marca 2005 r. Zostały w nim wykorzystane raporty z badań zrealizowanych w 2004 r. i w pierwszych dwóch miesiącach 2005 r.

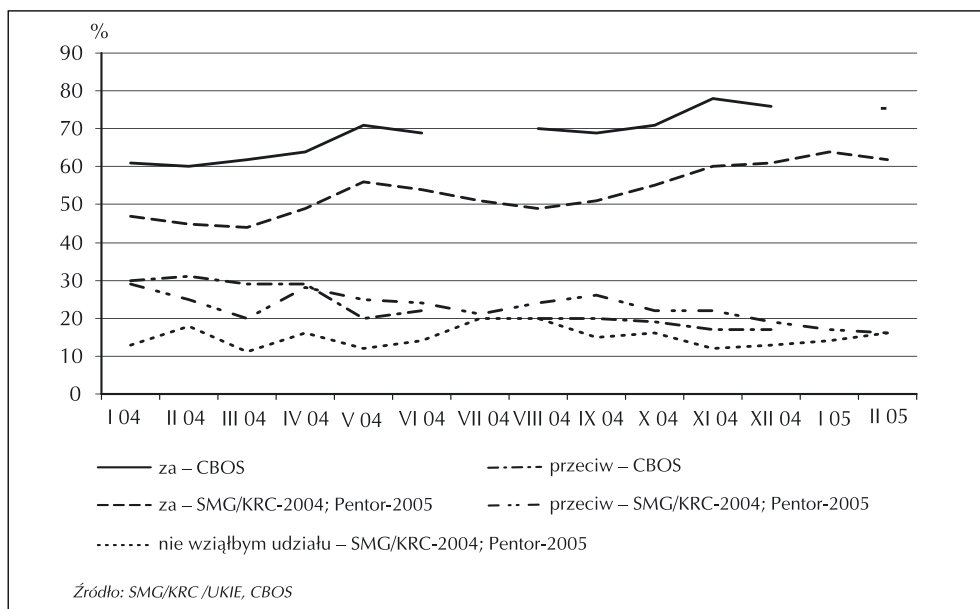
do członkostwa, sięgające niekiedy 30–40 punktów procentowych, wskazują, że ostateczne uzasadnienia zaakceptowania tego procesu kształtowały się pod wpływem uważnie obserwowanych i analizowanych przez opinię społeczną wydarzeń.

Bezpośrednio po 1 maja odnotowano nieznaczne osłabienie poparcia dla członkostwa, co interpretowano jako symptom opisywanego w innych krajach „efektu unijnego”, objawiającego się poczuciem dezorientacji wynikającej z konfrontacji nadmiernie rozbudzonych oczekiwań korzyści bądź obawy przed kosztami związanymi z akcesją. Najaktywniejsze grupy społeczne, nastawione na zdecydowaną poprawę w działalności gospodarczej czy możliwości podejmowania pracy w kraju i poza krajem, znalazły się w sytuacji rozpoznawania i adaptacji do nowych warunków, często odbiegających od wcześniejszych wyobrażeń. Grupy najmniej aktywne zawodowo, a nastawione na niepożądane następstwa po dacie wyznaczającej początek członkostwa doznawały nieoczekiwanego zaskoczenia brakiem negatywnej zmiany. W obu tych skrajnie wyróżnionych grupach niezgodność nowej sytuacji z ich wcześniejszymi oczekiwaniami wywoływała niepewność i dezorientację, zmuszając do adaptacyjnych wysiłków. W przypadku Polski czas przystosowania, następujący bezpośrednio po uzyskaniu członkostwa, trwał nadspodziewanie krótko, znacznie krócej niż w takich krajach jak Austria czy Szwecja, w których różnice standardów życia w momencie osiągnięcia członkostwa były w stosunku do standardów osiągniętych do tego czasu w ramach Unii niewspółmiernie mniej znaczące.

Od września 2004 r. wysoki poziom poparcia dla członkostwa w Polsce stabilizuje się i opiera się na coraz bardziej racjonalnych przesłankach. Pozyskiwane wyniki badań społecznych obrazują, jak dalece w społecznej świadomości umacnia się przekonanie o słuszności decyzji podjętej w referendum akcesyjnym w 2003 r. W odpowiedzi na pytanie [UKIE/Pentor/B] „... gdyby jeszcze raz w najbliższą niedzielę miało się odbyć referendum w sprawie przystąpienia Polski do UE, czy głosowałby Pan (i) za czy przeciwko...” zdecydowana większość odpowiadających zadeklarowała poparcie dla członkostwa w UE (64,3%). W odpowiedzi na nieco inaczej sformułowane pytanie [CBOS, luty 2005/B] „... czy osobiście popiera Pan (i) członkostwo Polski w UE” uzyskano akceptującą odpowiedź od 77% badanej próby, a więc od liczniejszego odsetka społecznej reprezentacji Polaków niż w przededniu referendum akcesyjnego<sup>2</sup> w maju 2003 r. Badacze społeczni oceniają, że utrzymująca się tendencja wzrostowa optymizmu społecznego, wyrażana spadkiem oczekiwań inflacyjnych, przewidywaniem poprawy sytuacji warunków życia i sytuacji gospodarczej kraju czy wzrostem zachowań konsumenckich, wiąże się w znacznej mierze z poczuciem większego bezpieczeństwa, jakie daje członkostwo w Unii.

<sup>2</sup> W badania opinii na próbach ogólnospołecznych bezpośrednio poprzedzających referendum akcesyjne odsetek akceptujących członkostwo nie przekroczył 76%. Wśród wyborców, którzy wzięli udział w referendum (n=58.85%), głosy popierające akcesję oddało 77,45% głosujących.

### Poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej



Wśród obecnie aprobujących akcesję dominują przedstawiciele grup społeczno-zawodowych deklarujących poparcie dla integracji we wcześniejszym okresie: ludzie młodzi, przedsiębiorcy, osoby z wyższym wykształceniem, wyższa kadra kierownicza. Jednakże na szczególną uwagę zasługuje zmiana nastawień wśród rolników i kobiet pracujących w domu. Te duże grupy, zarówno w czasie referendum, jak i w pozostałych etapach dochodzenia do członkostwa, wykazywały duży sceptycyzm wobec obecności Polski w strukturach unijnych. Dane z ostatnich miesięcy wskazują na istotną zmianę ich nastawień wobec tej kwestii. W lutowym badaniu CBOS [CBOS, luty 2005/B] odnotowano najwyższy od momentu rozpoczęcia pomiarów społecznych ocen integracji europejskiej (od 1992 r.) poziom poparcia dla członkostwa wśród rolników (72%), gdy w styczniu minionego roku oscylował on zaledwie wokół 20%. Niewątpliwie znacząco na taką zmianę wpłynęło uruchomienie nowych instrumentów dofinansowania polskiego rolnictwa, w tym przede wszystkim dopłat bezpośrednich<sup>3</sup>. Rolnicy dostrzegają oprócz pozytywów również negatywne zjawiska<sup>4</sup>, za które

<sup>3</sup> Wyniki badań pozyskiwane w miesiącach poprzedzających akcesję wskazywały, że wielu rolników nie ufało zapewnieniom realizacji tych dopłat.

<sup>4</sup> Uwagi opieram na ustaleniach zawartych w raporcie *Diagnoza wiedzy rolników na temat pozyskiwania funduszy pomocowych skierowanych na obszary wiejskie oraz ich strategii funkcjonowania w ramach członkostwa Polski w UE*, ABR Opinia/UKIE, listopad – grudzień 2004. Omówienie raportu przygotowywane do druku. W raporcie wykorzystano wyniki badania realizowanego przy zastosowaniu metod jakościowych, rejestrującego pojawienie się nowych zjawisk wymagających monitorowania i dalszej weryfikacji na dużych próbach.

pośrednio obciążają członkostwo w Unii. Najistotniejsze z nich to oznaki pogłębiającego się rozwarstwienia środowisk wiejskich, a w jego następstwie zanikanie tradycyjnych więzi sąsiedzkich czy rodzinnych. Wyniki pozyskiwane w jakościowych badaniach tych środowisk wskazują na dokonujące się przemiany w świadomości mieszkańców wsi i obszarów wiejskich.

Jak zaznaczono wyżej, wzrost akceptacji członkostwa dotyczył także grupy kobiet zajmujących się prowadzeniem gospodarstwa domowego. Szczególnie krytyczne postawy tej grupy można było odnotować w czasie bezpośrednio poprzedzającym akcesję. Negatywne opinie formułowane były przede wszystkim w obawie nadmiernego wzrostu cen, związanej z sugerowaną przez przeciwników akcesji koniecznością dostosowania ich do poziomu osiągniętego w Unii. Obawy takie znajdowały wyraz w wypowiedziach zdecydowanej większości ogółu badanych. W przededniu 1 maja powszechnie demonstrowano niepokoje dotyczące pogorszenia warunków życia. W większości wypowiedzi oceniano, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej będzie, w pierwszym rzędzie, oznaczać zwiększenie kosztów utrzymania (93%), w tym w szczególności: cen żywności (92%), energii (86%) gruntów (81%) i składek na ubezpieczenie społeczne (63%) [CBOS, marzec 2004/A].

Ostatecznie doświadczenia pierwszych miesięcy funkcjonowania w ramach Unii wykazały, że wiosenny, poprzedzający akcesję, wzrost cen miał raczej charakter przede wszystkim spekulacyjny i nie był symptomem obudzenia trwałej tendencji wzrostowej kosztów życia. Zapewne uspokojenie sytuacji na rynku towarów, szczególnie cen koszty podstawowych dóbr konsumpcyjnych, przyczyniło się do wygaszenia zgłaszanych przez gospodynie domowe obaw i lęków, co znalazło odzwierciedlenie w poprawie ich nastawień wobec członkostwa.

Na podstawie dostępnych danych można przyjąć, że zmiany nastawienia wobec Unii w najmniej widocznym zakresie uwidoczniły się w środowiskach przedsiębiorców i młodzieży. Obie te grupy, monitorowane w całym przebiegu procesu przedakcesyjnego, należały do najbardziej akceptujących dążenie do integracji Polski z Unią, choć ich udział w dokonującym się procesie był niewspółmierny.

Przedsiębiorcy i menedżerowie reprezentowali najbardziej stabilne nastawienia wobec akcesji w całym procesie dochodzenia do członkostwa. Nie ulega wątpliwości, że w tym środowisku najwcześniej dostrzeżono szanse wynikające z akcesji dla własnej działalności zawodowej, choć jeszcze jesienią 2003 r. zaledwie 22% biorących udział w badaniu oceniało, że wynegocjowane warunki będą korzystne dla kierowanych



przez nich przedsiębiorstw<sup>5</sup>. Właściciele firm i menedżerowie kierujący przedsiębiorstwami o ustabilizowanej pozycji na rynku nie obawiali się konkurencji w konfrontacji z firmami ówczesnych krajów Piętnastki, natomiast najsilniejszy ich niepokój budziło niedostateczne przygotowanie polskiej administracji i polskiego ustawodawstwa, których stan stwarzał, w ich opiniach, zagrożenie dla właściwego wykorzystania szans (w tym w szczególności unijnych funduszy), jakie powinno Polsce i Polakom przynieść niedalekie już wówczas członkostwo.

Zarówno w okresie poprzedzającym akcesję, jak i po uzyskaniu członkostwa w centrum zainteresowania analityków społecznych były najmłodsze roczniki Polaków, zgodnie z założeniem, że to właśnie ta generacja będzie w niedalekiej przyszłości decydowała o pozycji politycznej, gospodarczej czy intelektualnej Polski w ramach Unii, jak również z tego względu, że to właśnie młodzi ludzie będą głównymi beneficjentami członkostwa. Najmłodszy Polacy, choć dość powszechnie akceptowali i nadal akceptują obecność Polski w Unii Europejskiej, to równocześnie wykazywali bardzo niewielkie zainteresowanie przebiegiem kolejnych etapów dochodzenia do członkostwa, informacjami na temat negocjowanych warunków i w ograniczonym zakresie uczestniczyli w wydarzeniach przybliżających nasz kraj do wyznaczonego celu. Najmłodsze roczniki wyborców deklarowały relatywnie niski udział w referendum i w inicjatywach poprzedzających to wydarzenie, a ich udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego był bardzo ograniczony. Pogłębione analizy wyników dotyczące młodzieży<sup>6</sup> wskazują, że młodzi Polacy w większości nie traktują faktu członkostwa Polski w Unii Europejskiej jako doniosłego wydarzenia historycznego i jako wielkiej zmiany, której następstwa mogą zmodyfikować ich indywidualne strategie życiowe. Młodzież, której początki samodzielnej aktywności (swoboda podróżowania, podejmowania pracy czy udziału w naukowych czy kulturalnych wydarzeniach międzynarodowych) przypadły na lata 90., są skłonni oceniać nową sytuację członkostwa jedynie jako dodatkowe ułatwienia w ich wcześniejszych planach i działaniach, a na tle ogółu najmłodszej generacji tylko młodzi rolnicy i mieszkańcy wsi oceniają nową sytuację bardziej entuzjastycznie.

Uwagi dotyczące ogółu opinii społecznej, w tym w szczególności grup o wyższym statusie społecznym, środowisk przedsiębiorców i rolników, wskazują, że pogłębiającej się akceptacji akcesji do UE towarzyszy racjonalizacja ocen członkostwa wynika-

<sup>5</sup> W lutym 2005 r. znacznie liczniejszy odsetek firm (niż przewidywano) dostosował się do warunków członkostwa, a 60% ogółu przedsiębiorców oceniało pozytywnie obecność Polski w Unii Europejskiej.

<sup>6</sup> Na zlecenie UKIE zostały zrealizowane dwa badania w środowisku studentów: wiosną 2004 r. i w grudniu 2004 r. Więcej na ten temat – patrz: [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl), ponadto: G. Sygnowski, *Gotowość migracyjna studentów państwowych szkół wyższych*, w: *Migracje zarobkowe polskiej młodzieży. Badania i analizy*, red. E. Skotnicka-Illasiewicz, Biblioteka Europejska UKIE nr 31, Warszawa 2004.

jąca z pragmatyki funkcjonowania w nowych warunkach państwa członkowskiego. Daje to podstawy do prognozowania utrzymywania się względnej trwałości pozytywnych nastawień wobec akcesji szczególnie w środowiskach, które najszybciej zaadaptowały się do nowych warunków i czerpią z członkostwa odczuwalne korzyści<sup>7</sup>.

## Zmiany postrzegania korzyści i kosztów członkostwa w ocenie społecznej

W analizach społecznych poprzedzających akcesję wielokrotnie podejmowano kwestie dotyczące ocen ogółu społeczeństwa co do grup społecznych czy środowisk, które mogą na członkostwie Polski w Unii Europejskiej stracić bądź zyskać<sup>8</sup>. Racjonalizacja oczekiwań pozytywnych i negatywnych, korzyści i kosztów członkostwa postępowała wraz z całym procesem dochodzenia do członkostwa. Nie ulega wątpliwości, jak duże znaczenie dla kształtowania się wyobrażeń Polaków o następstwach akcesji miała otwartość procesu negocjacji, przebieg szczytu w Kopenhadze ustanawiającego ostatecznie warunki traktatu akcesyjnego, debata nad traktatem konstytucyjnym jesienią 2003 r. i wreszcie osiągnięcie granicznej daty członkostwa w 2004 r. Polacy roz poczynali etap członkostwa w Unii bez nadmiernie rozbudzonych złudzeń i nadziei, z dużym ładunkiem racjonalizmu, toteż korekty następstw pierwszych miesięcy funkcjonowania w ramach Unii, nawet jeśli okazują się mniej korzystne niż oczekiwano, nie przysłaniają ogólnej, pozytywnej oceny przynależności do Wspólnoty 25 państw.

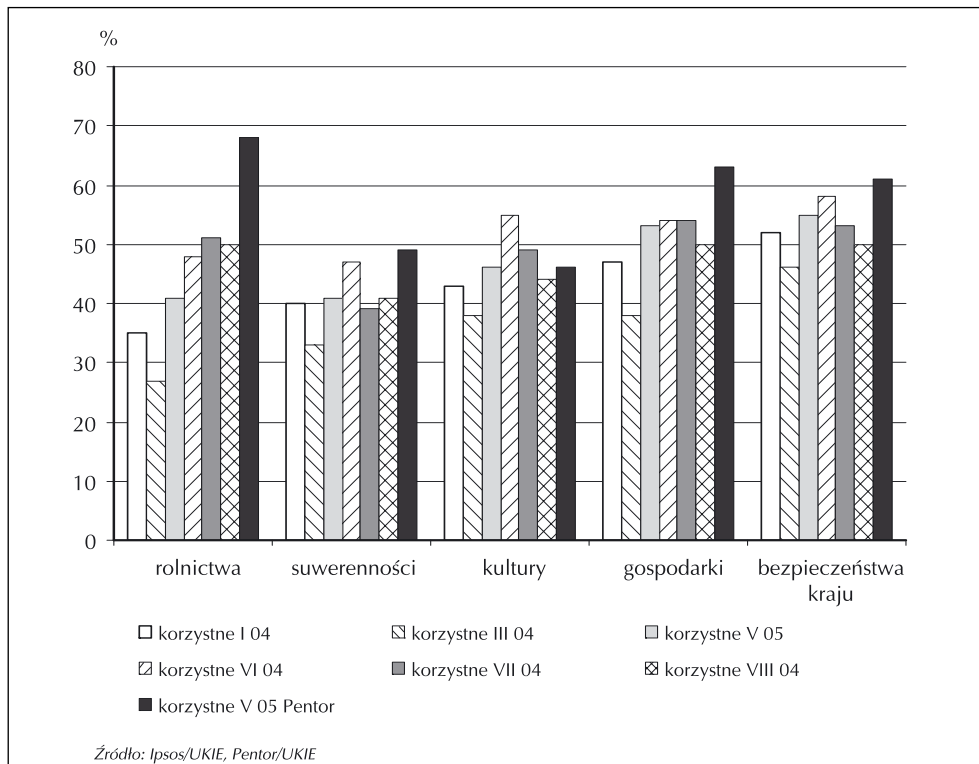
Wyobrażenia opinii społecznej o usytuowaniu na skali korzyści głównych beneficjentów akcesji w całym okresie poprzedzającym członkostwo ulegały nieznacznym fluktuacjom. W przebiegu tego okresu na najkorzystniejszych stopniach skali lokowano (w kolejności wyborów): polityków, właścicieli towarowych gospodarstw rolnych, ludzi młodych, pracowników korporacji międzynarodowych, urzędników i przedstawicieli wolnych zawodów. Blisko rok po uzyskaniu członkostwa porządek tej hierarchii zasadniczo się zmienił. Równocześnie oceny społeczne korzyści uzyskanych przez wymieniane grupy są znacznie skromniejsze niż oczekiwano [SMG/KRC-UKIE, 2004/J].

Znacznie mniej korzyści niż oczekiwano odnieśli, w przekonaniu badanych, przedstawiciele wolnych zawodów, ludzie młodzi i pracownicy zagranicznych korporacji, bezrobotni, jak również pracownicy sfery budżetowej: nauczyciele, pracownicy służ-

<sup>7</sup> Więcej patrz w: *Diagnoza wiedzy rolników...*, *ibidem*.

<sup>8</sup> Por. [www.ukie.gov.pl/](http://www.ukie.gov.pl/) aktualności/opinia publiczna

### Społeczna ocena korzyści członkostwa w Unii Europejskiej



by zdrowia. Z wymienionych środowisk na szczególną uwagę zasługuje wynik dotyczący młodzieży. W programach promocyjnych poprzedzających referendum mocno podkreślanym argumentem na rzecz akcesji były oczekiwania pojawienia się nowej, lepszej szansy dla młodzieży. Przed referendum 76%, a rok temu 62% biorących udział w badaniu ogólnopolskim deklarowało, że uzasadnieniem decyzji o poparciu członkostwa była przyszłość dzieci, wnuków, przyszłych pokoleń Polaków. Ostatnio odsetek badanych podtrzymujących takie przekonanie wynosił zaledwie 52% [SMG-KRC-UKIE, 2004/]. Najsilniejsze rozczarowania co do poprawy sytuacji młodzieży demonstrują obecnie rolnicy, mieszkańcy wsi i generacje najstarsze (emeryci, renciści, kobiety pracujące w domu). Jednym z atrybutów awansu środowisk rolniczych i wiejskich jest wysokie ulokowanie edukacji w hierarchii wartości i gotowość ponoszenia dodatkowych nakładów na ten cel. Młodzież pochodząca z tych środowisk przeżywa obecnie najszybszy awans edukacyjny, stojąc równocześnie przed podwójną barierą. Z jednej strony – następstw relatywnie niższego poziomu szkolnictwa w małych aglomeracjach wiejskich i małych miastach, co powoduje, że często przegrywają w wyścigu do indeksów na państwowych (a więc bezpłatnych) szkołach wyższych. Z drugiej – przed koniecznością ponoszenia (przez ich rodziców, ale często i przez nich sa-

mych) kosztów utrzymania poza domem, tam, gdzie zlokalizowane są specjalistyczne szkoły czy ośrodki akademickie. Emeryci i kobiety pracujące w domu szczególnie mocno argumentowały poparcie akcesji lepszą przyszłością swoich następców, tym bardziej że są to pokolenia dotknięte doświadczeniami wojny i trudami życia powojennego. Dlatego przedstawiciele tych środowisk czują się w tej kwestii szczególnie zawiedzeni<sup>9</sup>.

Młodzież generalnie akceptuje członkostwo, ale równocześnie nie traktuje daty 1 maja 2004 r. jako cezury wielkiej zmiany. Obecne usytuowanie Polski w ramach Unii ocenia raczej jako oczywiste następstwo transformacji i wydaje się nie dostrzegać jeszcze pozytywów, jakie daje zrównanie szans edukacyjnych z młodzieżą pozostałych krajów Unii. Ustalenia najnowszego raportu wskazują<sup>10</sup>, że obecnie studenci częściej niż w porównywanym okresie (grudzień 2003) dostrzegają pozytywne zmiany w sytuacji gospodarczej kraju, jak i sytuacji na rynku pracy. Z większym optymizmem planują swoją przyszłość. Blisko połowa badanych oceniła, że ma duże szanse na znalezienie pracy po ukończeniu studiów. Na tle ogółu badanych gorsze perspektywy zatrudnienia widzą studenci z Lublina, Łodzi, Bydgoszczy i Torunia. Wbrew potocznej opinii studentów reprezentujących dziesięć uczelni państwowych zlokalizowanych w największych ośrodkach akademickich kraju, zaledwie jeden procent spośród nich deklaruje wykorzystanie szans, jakie stwarzają programy edukacyjne Erasmus czy Leonardo da Vinci. Również niewielu (10%) podjęło starania, aby wyjechać za granicę w ramach programów edukacyjnych. Częściej takie starania podejmują studenci największych ośrodków akademickich: Krakowa, Wrocławia i Warszawy. Nadal ograniczona zdolność pokonywania barier (informacyjnych, finansowych, językowych itp.) w dążeniu do skorzystania z możliwości, jakie może dać pobyt na stypendium poza krajem, utrzymuje się mimo upowszechnionego wśród studentów przekonania, że wyjazd na stypendium za granicę ułatwia znalezienie pracy w przyszłości. Blisko połowa biorących udział w badaniu deklaruje, że chciałaby podjąć pracę w innym kraju Unii Europejskiej, ale, jak wynika z analiz, zaledwie około 14% młodych ludzi spełnia warunki urzeczywistnienia takich deklaracji, a realizuje taki zamiar tylko kilka procent najbardziej przedsiębiorczych.

Analizy strategii życiowych osób kończących studia wskazują na wzrost inicjatywności młodych ludzi. Większość z nich dostrzega obecnie możliwości założenia po ukończeniu studiów własnego przedsiębiorstwa, co częściej niż kariera naukowa czy zatrudnienie się „u innych” wyznacza obecnie aspiracje życiowe młodych wykształconych Polaków. Zmienia się też funkcja tytułu doktorskiego, który, odmiennie

<sup>9</sup> *Diagnoza wiedzy rolników...*, *ibidem*.

<sup>10</sup> *Opinie studentów na temat integracji europejskiej*, Student News/UKIE, październik 2004 – luty 2005. Opracowanie raportu przygotowane do druku.

niż w przeszłości, nie jest traktowany wyłącznie jako niezbędny warunek kariery naukowej, ponieważ wśród wypowiedzi części studentów wskazany był jako prestiżowy atrybut pozycji przyszłego przedsiębiorcy.

Szczególnie wyraźne oczekiwania szybkiej poprawy warunków życia i pracy dotyczyły w okresie przedakcesyjnym pracowników szkolnictwa i służby zdrowia. Wiązało się to z ogólnym oczekiwaniem poprawy funkcjonowania tych sektorów sfery budżetowej. Według oceny Eurostatu koszty życia w naszym kraju były w ubiegłym roku wyższe niż w pozostałych krajach równocześnie wstępujących do Unii, co istotnie różniło koszyk wydatków w Polsce od najbliższych sąsiadów. Dotyczyło to w szczególności wielokrotnie wyższych wydatków na zdrowie: Polska – 8,7%, Czechy – 1,8%, Słowacja – 1,3% i na edukację: Polska – 5,8%, Czechy – 0,6%, Słowacja – 0,5% [Eurostat Yearbook, 2004, Eurostat]. Jednakże oczekiwania szybkiej poprawy związane z członkostwem były o tyle nieuzasadnione, że dotyczyły zmian polityki wewnętrznej państwa w wymienionych sektorach.

Kolejne dwie grupy, wobec których oczekiwano znaczących korzyści po osiągnięciu członkostwa, to wolne zawody i pracownicy korporacji międzynarodowych zlokalizowanych w Polsce. Można przyjąć, że są to te grupy pracowników, które tradycyjnie postrzegano jako beneficjentów całego procesu transformacji. Charakter ich pracy lokował ich znacznie wcześniej (niż innych pracowników) w strukturach relacji na rynku międzynarodowych interesów w ramach Unii i tym samym fakt uzyskania formalnego członkostwa przez nasz kraj nie wpłynął znacząco na zmianę ich usytuowania. Co nie oznacza, że nie są oni nadal postrzegani jako beneficjenci członkostwa. Relatywnie najmniej zmieniły się oczekiwania korzyści dotyczące takich grup jak właściciele małych sklepów i małych firm produkcyjnych czy usługowych. W odniesieniu do obu tych grup oczekiwano, że następstwa członkostwa spowodują zdecydowane pogorszenie ich sytuacji, podczas gdy w istocie z perspektywy minionego półrocza warunki ich działalności się nie zmieniły.

W generalnej ocenie kierunku zmian postrzegania korzyści i kosztów członkostwa w ocenach społecznych potwierdza się zasada, że tam, gdzie oczekiwania były nadmiernie rozbudzone, tam negatywna ocena następstw bądź braku widocznych korzyści jest szczególnie odczuwalna. Dobrym przykładem takich opinii mogą być środowiska medyczne czy związane z edukacją, tj. te dziedziny życia, których organizacja leży w kompetencjach polityki wewnętrznej państwa. Przeciwne oceny dotyczą właścicieli małych gospodarstw rolnych, którzy w powszechnej opinii, wbrew wcześniejszym obawom przewidującym możliwość ich upadku, osiągnęli po uzyskaniu członkostwa znaczne korzyści. Awans tych ostatnich został dostrzeżony zarówno w skali ogólnospołecznej, jak i przez właścicieli tych gospodarstw.

Na pozytywne zmiany zachodzące na polskiej wsi, przypisywane głównie członkostwu w UE, wskazywali rolnicy pytani w badaniu zrealizowanym na zlecenie UKIE (Opinia ABR)<sup>11</sup> pod koniec ubiegłego roku. Badani podkreślali, że nie potwierdziły się czarne scenariusze dotyczące przyszłości rolnictwa, obecne m.in. w argumentacji osób negatywnie nastawionych w okresie poprzedzającym członkostwo, a upowszechniane w wypowiedziach polityków reprezentujących partie i środowiska przeciwne akcesji. Wzrostowi akceptacji i zadowolenia z członkostwa towarzyszy sprzeciw wobec kreowanego przez media wizerunku rolników jako głównych beneficjentów programów i funduszy unijnych. Rolnicy biorący udział we wspomnianym badaniu obwiniają media za tworzenie nieprawdziwego wizerunku swojego środowiska – jako ludzi niezасłużonego sukcesu i beneficjentów unijnych środków, co w ich przekonaniu, po pierwsze, nie pokrywa się z sytuacją, po drugie zaś może się przyczynić do wywołania konfliktów między mieszkańcami rejonów (głównie małych miast), którzy mają utrudniony dostęp do podobnych źródeł finansowania. W ocenie badanych dopłaty bezpośrednie dla rolnictwa „nie są darowane”, lecz stanowią formę redystrybucji składek wpłacanych przez państwa członkowskie, w tym Polskę. Dla biorących udział w cytowanym badaniu rolników członkostwo w UE to proces, w którym zyski (dopłaty bezpośrednie, programy pomocowe itp.) równoważą koszty związane z wcześniejszą modernizacją gospodarstw i przedsiębiorstw, podwyżkami cen paliw, nawozów, zwierząt hodowlanych, środków chemicznych, żywności itd. Jednym z istotnych ustaleń odnotowanych w raporcie jest teza o zmieniającym się sposobie postrzegania otoczenia zewnętrznego wsi, objawiającego się redukcją postaw wycofania, bezradności i pesymizmu na rzecz myślenia bardziej prospektywnego. Ujawnia się ono dobitnie w licznych deklaracjach inwestowania we własne przedsiębiorstwa (rolne, przetwórcze, handlowe czy turystyczne), pojawieniu się zróżnicowanych inicjatyw gospodarczych, a także, co szczególnie istotne, gotowością inwestowania w wykształcenie swoich następców. Prospektywne myślenie wiąże się z potrzebami pogłębiania własnej wiedzy z zakresu funkcjonowania banków, prawa, instytucji kooperujących zarówno w kraju, jak i w ramach Unii. To z kolei przyczynia się do wzmacniania poczucia własnej wartości, obywatelskiego krytycyzmu, odwagi działania. Jak wskazano wcześniej, rolnicy dalecy są od oceniania własnego środowiska jako głównego beneficjenta akcesji i dostrzegają wiele negatywnych zjawisk. Wewnętrzne relacje rodzinne i sąsiedzkie usankcjonowane tradycją i tworzące do niedawna strukturę społeczności wiejskich zmieniają się, wywołując poczucie dezorientacji i niepewności tożsamości jednostkowych czy grupowych. W znacznej mierze wynika to z odnotowanych już wcześniej oznak rozwarstwienia środowisk wiejskich przebiegającego wedle nowych zasad, wyznaczanych nie wspomnianą tradycją, lecz zdolnością rozpoznania i adaptacji do warunków akcesji. Obserwowana przemiana postaw z „biernego sceptycyzmu ku ostrożnej aktywności” jest kolejną oznaką od-

<sup>11</sup> *Diagnoza wiedzy rolników..., ibidem.*

budowywania racjonalności działania również w sferze pozazawodowej tego środowiska. Tworzy perspektywę zwiększenia poczucia awansu i tym samym odporności środowisk (do niedawna marginalizowanych i politycznie instrumentalizowanych) na wpływy i oddziaływania ugrupowań nieprzychylnych polskiemu członkostwu w Unii i odbudowaniu podmiotowości środowisk rolniczych zarówno w sferze zawodowej, jak i politycznej<sup>12</sup>.

Wzrostowi odsetka ogółu badanych wskazujących na poprawę warunków życia na wsi towarzyszy wzrost negatywnych ocen następstw członkostwa dla mieszkańców małych miast. W środowiskach dotkniętych bezrobociem odnotowano największy spadek pozytywnych nastawień wobec członkostwa Polski w UE. Rozczarowania te dotyczyły w pierwszym rzędzie osób, które były zdolne podjąć ryzyko poszukiwania pracy poza krajem, a więc częściej ludzi młodych, w szczególności młodzieży z małych miast, gdzie szanse zatrudnienia, również poza posiadanymi kwalifikacjami, są najbardziej ograniczone. Dla znacznej części z nich decyzja o migracji zarobkowej zakończyła się niepowodzeniem. Realia rynku pracy w krajach otwartych dla migrantów zarobkowych (Szwecja, Wielka Brytania, Irlandia) okazały się w wielu przypadkach nieprzystające do oczekiwań i kwalifikacji osób poszukujących pracy.

Bez wątplenia za główne efekty pozytywnych następstw integracji należy uznać pozytywne tendencje w polskiej gospodarce, w tym zwłaszcza w branżach związanych ze sprzedażą produktów rolno-spożywczych, czyli wzrostem dynamiki handlu zagranicznego i zmniejszenie jego ujemnego salda. Nie ulega wątpliwości, że ogólna poprawa sytuacji gospodarczej sprawiła, że znacznie korzystniej kształtowała się sytuacja finansowa polskich przedsiębiorstw. W badaniu przeprowadzonym na przełomie lat 2004 i 2005<sup>13</sup> respondenci wskazali, że zmiany związane z wejściem Polski do Unii Europejskiej wprowadzone w otoczeniu regulacyjnym wpłynęły na działalność większości firm w Polsce. Jednakże ocena skali tych zmian nie była jednoznaczna. Przedsiębiorcy zdecydowanie bardziej pozytywnie oceniali nowe regulacje dotyczące ochrony środowiska i utylizacji odpadów niż ogólną poprawę jakości polskiego prawodawstwa. W największym zakresie zmiany dla przedsiębiorców wprowadzone w związku z członkostwem dotyczyły: przepisów z zakresu ochrony środowiska; obowiązujących norm technicznych; przepisów VAT; warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, wprowadzenia HACAP; warunków prowadzenia eksportu. Postrzeganie zmian w otoczeniu rynkowym zależne jest od zakresu aktywności firmy. Podmioty

---

<sup>12</sup> Patrz więcej: *Polska wieś po wejściu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo FDPA, Warszawa 2004 (rozdziały II i IV).

<sup>13</sup> *Zmiany w postrzeganiu korzyści i kosztów członkostwa Polski w UE w środowisku małych przedsiębiorstw*, Instytut Badania Opinii i Rynku Pentor/UKIE, listopad-grudzień 2004. Opracowanie raportu przygotowywane do druku.

działające na rynku lokalnym, nie prowadzące współpracy z zagranicą, w małym stopniu odczuły wejście Polski do Unii. Na ich sytuację wpływają przede wszystkim czynniki makroekonomiczne związane z dynamiką rynku wewnętrznego. Nie sprawdziły się pesymistyczne prognozy sugerujące masowy napływ po 1 maja 2004 r. na polski rynek dużych zachodnich przedsiębiorstw, dysponujących silnym kapitałem i mających dobre zaplecze logistyczne. Ponadto, w opinii respondentów, od czasu uzyskania członkostwa w UE Polacy oceniani są w krajach Unii jako kompetentni, pracowici i wszechstronni fachowcy.

Przedsiębiorcy eksportujący do krajów UE odczuwają znaczące uproszczenie procedur eksportowych: zmniejszenie biurokracji, usprawnienie przekraczania granic. W ocenie badanych, po 1 maja 2004 r. nastąpił wzrost eksportu polskich produktów i usług do krajów UE. Jedynie przedstawiciele firm nastawionych na współpracę z krajami byłego ZSRR odnotowali spadek obrotów. W ich subiektywnej opinii istotną przyczyną zmniejszających się obrotów ze Wschodem jest wprowadzenie nowych regulacji zasad współpracy gospodarczej z partnerami zza wschodniej granicy Polski. Niektórzy badani obserwują pojawienie się nowych zamówień na rynkach lokalnych, wiązanych z członkostwem w Unii, choć zjawisko to występuje w niewielkiej skali. Część pytanym przedsiębiorców deklaruowała wzrost zainteresowania inicjowaniem i rozszerzaniem współpracy w ramach rynku unijnego. Niektórzy mieli propozycje wstąpienia do międzynarodowych sieci zrzeszających firmy danej branży. W opiniach badanych przedsiębiorców upowszechnia się rozumienie innowacyjności jako konieczności wprowadzenia zmian w zakresie organizacji pracy, technologii pracy, parku maszynowego, asortymentu produkowanych produktów. Jako najważniejszy cel innowacji wskazywano obniżenie kosztów produkcji, a dalej wzrost produktywności oraz podnoszenie jakości i atrakcyjności produktów. Równocześnie wszyscy respondenci biorący udział w cytowanym badaniu<sup>14</sup> zgadzali się z poglądem, że choć „innowacyjność to konieczność”, to aby przedsiębiorca mógł ją wprowadzać, firma musi osiągnąć pewną wielkość zatrudnienia i obrotów. Jednak wiele firm, w tym mikrofirmy, przyjmuje strategię przetrwania, co wynika z niepewności jutra.

Poprawa sytuacji gospodarczej i pozytywne oceny członkostwa małych i średnich przedsiębiorstw nie znalazły, jak na razie, odzwierciedlenia w zmniejszeniu się poziomu bezrobocia. Efektem braku ożywienia rynku pracy jest, w ocenie przedsiębiorców, wzrost po 1 maja tendencji wyjazdów wykwalifikowanych pracowników do pracy w innych państwach członkowskich. Dla niektórych przedsiębiorstw zwalnianie się pracowników powoduje utrudnienia w działalności gospodarczej. Zdaniem większości potencjalnych pracowników poszerzenie rynku pracy nie zwiększyło szansy zna-

---

<sup>14</sup> *Zmiany w postrzeganiu korzyści i kosztów..., ibidem.*



lezenia zatrudnienia (patrz uwagi wcześniej), a ożywienie gospodarcze nie wpłynęło na poprawę sytuacji na rynku pracy w kraju. Doświadczenia pierwszych miesięcy wzmożonej migracji zarobkowej wymusiły bolesną korektę nadziei znalezienia pracy za granicą, wynikającą zarówno z niedostosowania do warunków, kwalifikacji i oczekiwanych zarobków oferowanych w krajach otwartych rynków pracy. Dotyczy to głównie mieszkańców małych miast, a więc tych obszarów, gdzie problem bezrobocia występuje w najostrejszej formie.

Jak wskazano wcześniej, w blisko rok po uzyskaniu członkostwa zmieniła się dotychczasowa hierarchia beneficjentów akcesji. Na 10-stopniowej skali [CBOS/wrzesień 2004/B] w ocenie społecznej jedynie niezmienione, pierwsze miejsce „wygranych” akcesji nadal utrzymali politycy [SMG/KRC-UKIE, 2004/I]. Właściciele większych gospodarstw rolnych awansowali z miejsca czwartego na drugie. Oczekiwano, że korzyści ludzi młodych będą bardziej widoczne. Korzyści tej grupy w ocenie społecznej w kilka miesięcy po uzyskaniu członkostwa zostały ocenione gorzej niż przewidywano przed 1 maja 2004 r. Ze względów opisywanych wyżej nie dostrzeżono istotnej poprawy warunków osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach z kapitałem zagranicznym. Urzędnicy i przedstawiciele wolnych zawodów pozostali na ostatnich (5 i 6) pozycjach skali beneficjentów akcesji. Wśród „przegranych” akcesji, a więc tych grup, których sytuacja oceniana jest w opinii społecznej jako gorsza obecnie niż rok wcześniej, najczęściej wymieniano nauczycieli, dalej (wg liczby wskazań) bezrobotnych, pracowników przedsiębiorstw państwowych, służby zdrowia i pracowników polskich przedsiębiorstw prywatnych. Wśród wymienionych grup w analizowanym okresie bezrobotni stanowią tę grupę, której nadzieje na poprawę sytuacji ulegają pogorszeniu. Doświadczenia pierwszych miesięcy akcesji unaocznily, że zarówno wzrost gospodarczy w kraju, jak i poszerzenie rynku pracy o rynki krajów członkowskich nie zwiększa istotnie szans zatrudnienia dla osób znajdujących się w sytuacji trwałego bezrobocia, nisko kwalifikowanych bądź nie znajdujących możliwości przekwalifikowania. Pogłębiona analiza wskazuje na coraz bardziej wyrażające wyodrębniającą się grupę osób, które nie potrafią czy nie mogą ze względów strukturalnych wykorzystać warunków członkostwa. Są to mieszkańcy małych miast, których miejsce zamieszkania prawdopodobnie w znacznym zakresie pokrywa się z terytorialnym rozkładem bezrobocia.

Jednym z czynników wpływających na pozytywną ocenę korzyści z członkostwa jest zdolność aplikowania do zróżnicowanych funduszy unijnych. Mimo upowszechniającej się wiedzy i doświadczeń w tym zakresie uwagę zwraca utrzymująca się opinia większości badanych [SMG/KRC-UKIE, 2004/I] dotycząca ograniczeń w wykorzystywaniu takich możliwości przez konkretne podmioty. Jedynie 17% odpowiadających w sondażach miało, do niedawna, świadomość powszechności dostępu do unijnych źródeł finansowania. Są to najczęściej osoby z wyższym wykształceniem, znajdujące

się w okresie największej aktywności zawodowej (40–49 lat), dyrektorzy i menedżerowie firm. Dostęp do unijnych funduszy deklarują z oczywistych względów częściej rolnicy niż np. mieszkańcy małych miast, ale i ich wiedza ogranicza się jedynie do programów jednoznacznie adresowanych do ich środowiska<sup>15</sup>. W odpowiedzi na pytanie o to, „kto nie może ubiegać się o środki finansowe z budżetu UE”, blisko trzecia część badanych w ubiegłym roku wskazywała, że z funduszy takich nie mogą korzystać osoby indywidualne. Oznacza to, że wiedza o możliwościach korzystania np. ze środków przeznaczonych na stypendia dla studentów i uczniów, praktyki zawodowe itp. nie została dostatecznie szeroko upowszechniona. W opinii ogółu badanych nadal 20% nie dostrzega możliwości korzystania z funduszy unijnych dla rolników, a 13% dla przedsiębiorców. W tych dwóch środowiskach opinie na temat dostępności funduszy są zróżnicowane. Wśród rolników, mimo pozytywnych doświadczeń programu SAPARD i uruchomienia dopłat bezpośrednich, blisko piąta część reprezentantów tego środowiska nie dostrzega możliwości korzystania ze środków unijnych. Inaczej jest w przypadku przedsiębiorców, wśród których tylko nieliczni (5%) nie widzą takich możliwości. Badani biznesmeni potwierdzili, że UE stwarza możliwości uzyskania funduszy na rozwój, ale dominuje wśród nich przekonanie, że droga do tych funduszy jest nadal trudna. Istotną barierą utrudniającą aplikowanie o unijne dotacje jest w ich ocenie sytuacja gospodarcza w Polsce, która mimo obecnej koniunktury oceniana jest jako niestabilna i niesprzyjająca wdrażaniu długofalowych strategii rozwoju firm uwzględniających takie źródła finansowania. Najdłuższe i najbogatsze doświadczenia korzystania z przedakcyjnych źródeł finansowania (głównie Phare, SAPARD, ISPA) mają lokalne samorządy. Finansowanie projektów ze środków unijnych związanych z poprawą i modernizacją infrastruktury lokalnej: zaopatrzenia w wodę, oczyszczalnie ścieków, budowy dróg, sieci telekomunikacyjnych itp. warunkowało ich realizację w zdecydowanej większości gmin polskich. Świadomość tych nakładów jest dość powszechna, ale nadal 13% ankietowanych nie słyszało o możliwościach ubiegania się przez lokalne samorządy o takie fundusze, nie mówiąc już o środkach wspomagających programy edukacyjne czy kulturalne. Upowszechniająca się w samorządach lokalnych wiedza m.in. o programie Leader<sup>16</sup> wskazuje na wzrost zainteresowania nowymi programami, w administracji lokalnej i centralnej. Dobrze tę zmianę zilustruje modyfikacja podejścia administracji w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Przewiduje się, że jednym z instrumentów aktywizujących rozwój takich obszarów poprzez lokalne, oddolne działanie, będzie uruchomienie wspomnianego programu Leader. Środki finansowe tego programu przeznaczone są na pobudzenie inicjatyw lokalnych wpisanych w tworzenie i realizację strategii rozwoju danego terytorium.

<sup>15</sup> Por. tekst wyżej – odnotowano niski odsetek studiujących (w tym szczególnie dzieci rolników) korzystających z programów edukacyjnych Sokrates czy Leonardo da Vinci.

<sup>16</sup> *Inicjatywa Leader + w Polsce*, Market Service KSG, listopad-grudzień 2004. Opracowanie przygotowane do druku.

## Oceny własnego kraju i jego relacji z europejskim otoczeniem

W kontekście oceny następstw członkostwa Polski w Unii Europejskiej rodzi się pytanie, w jakiej mierze doświadczenia tego roku zmieniły bądź utrzymały wyobrażenia Polaków o ich własnym kraju, europejskim sąsiedztwie i relacjach ze światem poza Europą. W jakiej mierze konfrontacja z nowymi warunkami państwa członkowskiego obudziła w Polakach poczucie współuczestnictwa i współodpowiedzialności za przyszłość Polski w Unii Europejskiej, wyrażającą się m.in. w deklaracjach udziału w zbliżającym się referendum konstytucyjnym.

**Zmiany we własnym kraju:** We wcześniejszych analizach argumentacji społecznej na rzecz członkostwa odnotowano liczne wskazania opinii związane z nadzieją na korygujący wpływ Unii na wadliwie funkcjonujące instytucje państwa i jego administracji. W odpowiedzi na pytanie postawione wiosną 2004 r. [SMG/KRC/UKIE, 2004/J], „kto może pomóc Polsce w wyjściu z obecnej sytuacji politycznej”, 44% wskazało na Unię Europejską, co oznaczało, że w świadomości społecznej umacniała się postawa pozytywnych oczekiwań wobec Unii Europejskiej jako czynnika regulującego nie tylko polskie prawodawstwo czy gospodarkę, ale również organizację struktur państwa. Jesienią 2004 r. [SMG/KRC-UKIE, 2004/J] w ocenie badanych przekonanie o korzyściach płynących z członkostwa odnotowano jedynie w odniesieniu do bezpieczeństwa kraju i wizerunku Polski w świecie. W lutym bieżącego roku [Pentor/Ukie, 2005/B] wzrosło przekonanie o korzyściach płynących z członkostwa dla suwerenności i bezpieczeństwa kraju. Równocześnie coraz mniej powszechnie utrzymuje się opinia, że członkostwo może istotnie wpłynąć na sprawność funkcjonowania władzy państwowej, ograniczyć korupcję w Polsce czy wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa poszczególnych obywateli.

W odpowiedziach na pytania podejmujące różne aspekty składające się na poczucie bezpieczeństwa publicznego największy wzrost obaw dotyczy aktów terroryzmu (z 30 do 60%) [SMG/KRC-UKIE, 2004/K]. Doświadczenia hiszpańskie, zamachu terrorystycznego w Madrycie, dramat szkoły w Biesłanie czy nasilające się akcje terrorystyczne ugrupowań islamskich ugruntowały w świadomości społecznej przekonanie o dramatycznej realności tego zagrożenia. Wyniki najświeższych badań z końca minionego roku wskazują, jak dalece nasiliły się opinie, że ani administracja państwa, ani włączenie w struktury administracyjne Unii nie dają szans na ograniczenie przestępczości zorganizowanej, przemytu czy handlu narkotykami. Wręcz przeciwnie, obecnie rosną obawy, że otwarcie granic i liberalizacja handlu będą raczej sprzyjać nasilaniu się tych patologii niż je ograniczać. Jako kolejną przyczynę zmniejszania się poczucia bezpieczeństwa wskazuje się wzrost przestępczości nieletnich. Porównanie wyników uzyskanych przed referendum akcesyjnym z uzyskanymi w pół roku po uzyskaniu

członkostwa wskazuje, że nadzieje na zniwelowanie poczucia zagrożenia bezpieczeństwa publicznego Polaków nie zmniejszyły się. Wręcz przeciwnie – znacznie wzrosło. Mimo wzrostu skuteczności policji, również poprzez włączenie jej działań w struktury unijne i modernizację sprzętu, utrzymuje się przekonanie, że liberalizacja życia, otwartość granic związane również z przystąpieniem do UE, przyczyniają się do osłabienia kontroli społecznej, negatywnych zmian stosunków między ludźmi, w tym również w sferze obyczajowości, co ostatecznie będzie się przyczyniać do wzrostu zagrożeń życia publicznego. Uzasadnieniem tych obaw jest utrzymujące się przekonanie o braku widocznej poprawy w funkcjonowaniu polskiego wymiaru sprawiedliwości (obecnie o 11% mniej niż przed rokiem osób wierzy w poprawę jego funkcjonowania), zmniejszeniu korupcji czy nadużywaniu władzy przez polityków. Odmienne odczucia dotyczą oceny bezpieczeństwa kraju, w tym bezpieczeństwa polskich granic. Równocześnie nastąpił zdecydowany wzrost przekonań, że członkostwo Polski w Unii wzmocniło zabezpieczenie naszego bezpieczeństwa militarnego, co w ocenie społecznej wiąże się ze wzmocnieniem pozycji Polski w relacjach międzynarodowych. To ostatnie przekonanie żywi więcej niż połowa badanej populacji (53%) [Pentor/UKIE, 2005/B].

**Otoczenie międzynarodowe Polski:** Agencja CBOS w minionym 15-leciu przeprowadziła trzy badania monograficzne na temat postrzegania politycznych relacji Polski z poszczególnymi krajami definiowanymi bądź jako sojusznicy naszego kraju, bądź potencjalni przeciwnicy.

Analizy danych pozyskiwanych w badaniach z początku dekady lat 90. były świadectwem zafascynowania w pierwszym rządzie Stanami Zjednoczonymi, i generalnie, krajami definiowanymi wówczas jako Europa Zachodnia, której synonimem była w pierwszym rządzie Francja. Oceniano wówczas, że te dwa kraje to najbliżsi sojusznicy Polski [CBOS, styczeń 2005/B]. Doświadczenia minionego 15-lecia zweryfikowały te oceny. Dziś Polacy są skłonni zaliczać swój kraj do „Zachodu Europy”, a granicę ze wschodnimi sąsiadami traktować jako „granicę Zachodu”<sup>17</sup>. Najważniejszy spadek akceptacji (z 24 do 7%) jako sojusznika Polski odnotowano wobec Francji. Stany Zjednoczone utrzymały pozycję ważnego sojusznika, ale przekonanie takie żywi obecnie o sześć punktów procentowych badanych mniej niż w 1992 r. Zmiany dotyczą również oceny najbliższych sąsiadów: Czechów darzymy obecnie większym zaufaniem niż wcześniej wskazywanych Węgrów, zdecydowanie wzrosło nasze zaufanie do Wielkiej Brytanii, którą jako sojusznika Polski postrzega 12% biorących udział w badaniu. Zmiany dotyczą również postrzegania potencjalnych przeciwników naszego kraju. Zdecydowanie spadły obawy przed Niemcami (z 88% do 35%) i przed

<sup>17</sup> *Zmiany w postrzeganiu korzyści i kosztów...*, Pentor/UKIE, *op. cit.*

Ukrainą, choć pomiaru dokonano przed wydarzeniami „pomarańczowej rewolucji”. Jest prawdopodobne, że po tych wydarzeniach wzrosło przekonanie znacznego odsetka Polaków o sojuszniczej roli Ukrainy wobec naszego kraju. Utrwała się natomiast przekonanie o nieprzychylnym nastawieniu Rosji wobec naszego kraju (w 1990 r. – 25%, 2004 r. – 44%), a wśród potencjalnych przeciwników pojawiły się kraje muzułmańskie, w tym częściej niż inne wymieniany Irak.

Malejące znaczenie Stanów Zjednoczonych w ocenie Polaków może się wiązać z generalnym spadkiem pozytywnych nastawień wobec tego kraju w całej Unii Europejskiej, ale zapewne również z rosnącym brakiem akceptacji udziału Polski w misji stabilizacyjnej w Iraku. Na pytanie o rolę Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych w zachowywaniu pokoju na świecie oraz w walce z terroryzmem odpowiedzi obywateli polskich nie odbiegały od opinii uzyskanych w pozostałych krajach Unii [Eurobarometer, 2004/C]. Polacy częściej byli skłonni wskazywać na rolę Unii w walce z terroryzmem niż w działaniach na rzecz zachowania pokoju na świecie.

W przytoczonym wyżej badaniu Eurobarometru podjęto kwestie związane ze wzmocnieniem wspólnej polityki obronnej i bezpieczeństwa. Wiąże się to z projektem rozbudowy sił szybkiego reagowania i zawodowej armii europejskiej. Porównanie wcześniejszych wyników z uzyskanymi w ostatnim badaniu wskazuje na wzrost akceptacji społecznej obywateli Unii dla tych inicjatyw. Od ogółu mieszkańców krajów członkowskich uzyskano aprobatę dla tych działań na poziomie 78%. Potrzeby takie silniej odczuwają mieszkańcy krajów, które w ostatnim roku uzyskały członkostwo w Unii. Doświadczenia ich obywateli sprzyjały umocnieniu się poczucia niepewności, głównie wobec wschodnich sąsiadów znajdujących się bezpośrednio na granicy Unii.

W tym badaniu podjęto również problem uwspólnotowienia polityki zagranicznej Unii. W badaniach prowadzonych przed akcesją problem ten budził obawy wielu obywateli, w tym w szczególności w Polsce, gdzie wiązano tę sprawę z obawami o utratę suwerenności. Obecnie odnotowano istotną zmianę postaw wobec tej kwestii. Polska opinia społeczna, która jeszcze pół roku temu wyrażała w większości obawy wobec takiego projektu, obecnie zajmuje piąte miejsce wśród 25 krajów pod względem powszechności jego poparcia. Średnia akceptacji dla wspólnej polityki zagranicznej dla ogółu obywateli Unii wynosi 68%, w Polsce – 78%. Opinie Polaków w unijnej reprezentacji społecznej Unii dotyczące wspólnej polityki obronnej i bezpieczeństwa, jak również wspólnej polityki zagranicznej wskazują, jak fakt uzyskania członkostwa weryfikuje wyobrażenia Polaków o przyszłym kształcie Unii Europejskiej i jak opinie te coraz bardziej upodobniają się do opinii większości europejskiej społeczności. Gdyby istotnie utrwaliła się powszechność twierdzeń dotyczących omawianych wyżej kwestii w odnotowanych proporcjach, oznaczałoby to, że społeczeństwo polskie obecnie bar-

dziej niż jeszcze kilka miesięcy temu przychyła się do federacyjnej, a nie międzyrządowej koncepcji Unii. Jest to jedynie zarysowanie hipotezy. Na razie nie ma jeszcze podstaw do formułowania tezy o trwałości takiej tendencji.

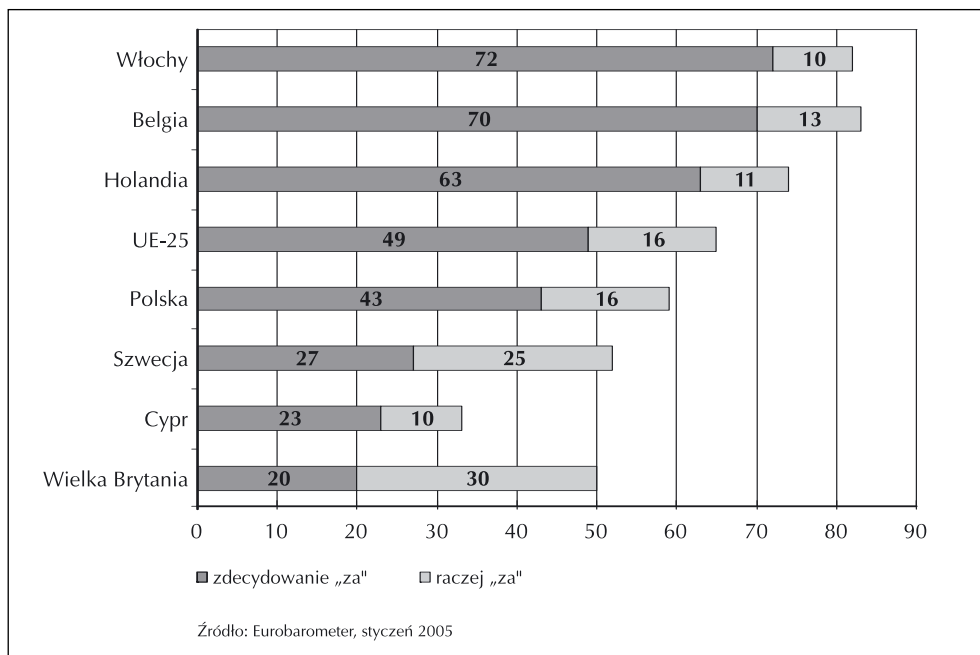
**Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy:** W raporcie opublikowanym jesienią ub.r. w badaniu Eurobarometru [Eurobarometer, 2004/C] pytano obywateli Unii o ich akceptację traktatu konstytucyjnego (TK). Uzyskano odpowiedzi bardzo zróżnicowane, a ich rozpiętość – sięgająca 40 punktów procentowych (Belgia – 81% i Dania – 44%) – daje świadectwo zróżnicowania postaw unijnych obywateli wobec tej kwestii. Stanowisko polskiej opinii w zdecydowanej większości wskazywało wówczas (73%) na akceptację uregulowania relacji wewnątrz unijnych w traktacie konstytucyjnym. W styczniu 2005 r. został opublikowany kolejny raport Eurobarometru na ten temat [Eurobarometer, 2005/A]. Uzyskane wyniki ujawniły znaczne przetasowania pozycji krajów, w których opinia społeczna w większości zadeklarowała akceptację tego projektu. W dzielącym oba badania okresie obniżył się średni poziom zainteresowania traktatem wśród ogółu mieszkańców Unii (z 68% jesienią do 65% w styczniu 2005 r.). W badaniu styczniowym wprowadzono rozróżnienie opinii, w którym zdecydowane poparcie dla TK wyrażało 49% ogółu obywateli UE, a prawdopodobne poparcie 16%. Analizując wyniki w poszczególnych krajach, stwierdzono, że długość stażu członkowskiego nie różnicuje stopnia akceptacji opinii społecznej wobec tego traktatu. Podobnie jak w jesiennym badaniu Eurobarometru, nadal najbardziej pozytywne nastawienie wobec jego ratyfikacji wyrażali Belgowie (83%), Włosi (82%), Holendrzy (74) i podobnie Słowacy (72%), Niemcy (71%) i Duńczycy (70%). Najbardziej wzrósł sceptycyzm wobec tej kwestii w Estonii (43%), na Malcie (44%), na Cyprze (33%) i w Irlandii (33%). Nadal relatywnie niski odsetek Brytyjczyków (20%) jest w pełni przekonanych co do słuszności ratyfikacji traktatu w referendum.

W Polsce w świetle wyników Eurobarometru deklaracje akceptującego głosowania i udziału w referendum obniżyły się w stosunku do pomiaru z jesieni (było 73% jest 59%), co potwierdzone zostało w lutym w badaniu CBOS [CBOS, luty 2005/B – 42%, Eurobarometr – 43%]. Eksperti EPIN (European Policy Institutes Network)<sup>18</sup>, na podstawie wyników badań realizowanych zarówno w Eurobarometrze, jak i w innych krajach Unii przewidują, że spośród 25 państw członkowskich UE tylko 22 z nich ratyfikują TK w przewidzianym terminie. Wśród trzech pozostałych krajów, do których oprócz Republiki Czeskiej i Wielkiej Brytanii zaliczono Polskę, wynik jest trudny do przewidzenia. Zarówno w ocenie wskazanych ekspertów, jak i polskich badaczy społecznych nie stosunek do Unii będzie istotnie wpływał na wynik referen-

---

<sup>18</sup> S. Kurpas, M. Incerti, J. Schonlau, *What Prospects for the European Constitutional Treaty? Monitoring the Ratification Debates*, Working Paper No. 12/January 2005.

### Akceptacja traktatu konstytucyjnego



dum. Niepewność przewidywań tego wyniku wiąże z konstytucyjnym wymogiem 50-procentowej frekwencji dla uznania jego rezultatu. Był to również najistotniejszy argument obaw towarzyszących referendum akcesyjnemu wiosną 2003 r.

W cytowanym raporcie Eurobarometru przytoczono zestawienia argumentów „za” i „przeciw” akceptacji traktatu konstytucyjnego uzyskane od reprezentacji społecznych 25 krajów Unii [Eurobarometer, 2005/A]. Pozytywne argumenty Polaków mieściły się w granicach średniej uzyskanej od unijnej próby. Najistotniejsze z nich to: TK jest podstawą dalszej budowy UE (x UE = 38%, Polska = 38%), traktat przyczyni się do usprawnienia instytucji europejskich (x dla UE = 22%, dla Polski = 19%) i pogłębienia integracji z nowymi krajami członkowskimi (x dla UE = 17%, dla Polski = 15%). Opinie Polaków odbiegają od średniej unijnej jedynie w odniesieniu do kwestii wiążącej przyjęcie traktatu ze wzmocnieniem europejskiej tożsamości. Polscy uczestnicy badania w znacznie mniejszym zakresie niż pozostali dostrzegali związek między przyjęciem traktatu konstytucyjnego a wzmocnieniem ich europejskiej tożsamości.

W cytowanym raporcie Eurobarometru sondowano również argumenty przeciwników traktatu. Odmiennie niż w opiniach akcentujących, struktura ilościowego rozkładu opinii jego przeciwników wyrażana przez polską reprezentację istotnie odbiegała

od średniej deklaracji wyrażanych przez ogół obywateli Unii. Największą rozbieżność między Polakami a ogółem badanych wywołały obawy przed negatywnym wpływem przyjęcia zapisów TK na zachowanie narodowej niezależności. W kontekście uzyskanego wyniku – obawy takie znacznie rzadziej żywią Polacy (21%) niż pozostali biorący w tym badaniu Europejczycy (37%). Z kolei najliczniej wskazywanym przez Polaków argumentem niechętnym akceptacji traktatu były wskazania na nieznaną treść dokumentu, a w szczególności jego pozytywów. Odpowiedzi te korespondują z wynikiem uzyskanym w tym samym badaniu – zaledwie 8% wypowiedziujących się na ten temat Polaków zadeklarowało poinformowanie o treści traktatu. Wynik ten nie odbiega jednak od średniej uzyskanej od pełnej próby mieszkańców Unii (11%).

## Podsumowanie

Gdy w styczniu 2002 r. pyrano o rozumienie sensu integracyjnego celu, większość (76%) zgadzała się ze stwierdzeniem, że „... ludzie tak naprawdę nie wiedzą, dlaczego Polska powinna wstąpić do Unii Europejskiej”. Po upływie pierwszych miesięcy członkostwa już tylko trzecia część odpowiadających wyraziła podobną opinię, gdy większość (53%) oceniła, że zna powody, dla których nasz kraj stał się członkiem Unii [SMG/KRC-UKIE, 2004/1]. Znamienne, że wśród tych ostatnich to rolnicy znacznie częściej (60%) przyznawali, że znane są im powody akcesji, gdy równocześnie wielu młodych ludzi, uczących się czy studiujących, nie potrafiło odpowiedzieć na to pytanie. Polacy, podobnie jak obywatele pozostałych krajów przystępujących w minionym roku do Unii, w większości niemal do końca procesu poprzedzającego datę członkostwa nie byli w stanie pojąć jego sensu i istoty. Niejasności wynikające z mało kompetentnej i nieskoordynowanej polityki informacyjnej nie sprzyjały pogłębianiu i uporządkowaniu wiedzy na ten temat. Ponadto chaos informacyjny pogłębiała postępująca instrumentalizacja tego procesu w sporach politycznych, nasilających się przy kolejnych wydarzeniach wyborczych. Chaos ten sprzyjał utrwalaniu się lęków i niepewności. Dopiero w praktyce życia w kraju członkowskim wiele z tych niejasności i obaw zostało zweryfikowanych.

Obecna akceptacja członkostwa poprzedzona była w minionym dziesięcioleciu okresami nasilających się wątpliwości, spadku aprobaty wobec dążenia do tego celu również w czasie bezpośrednio poprzedzającym jego osiągnięcie, wiosną 2004 r. Obecnie, niemal w rok po uzyskaniu członkostwa, po pierwszych doświadczeniach funkcjonowania w warunkach wypracowanych w długim i żmudnym procesie negocjacji obserwujemy nierównomierną adaptację poszczególnych grup społecznych do nowej sytuacji państwa członkowskiego. Jest to czas, w którym warto przypomnieć, wokół jakich kwestii skupiały się najczęściej niepokoje Polaków, czego obawiano się najbardziej.



Najczęściej obawy wywoływały sprawy odbierane jako szczególnie drażliwe. Dotyczyły one w czasie trwania negocjacji zarówno swobody zakupu ziemi w Polsce przez cudzoziemców, jak i kwestii swobody przepływu osób, co wiąże się z możliwością podejmowania pracy i osiedlania na obszarze krajów członkowskich. Trudności w ustalaniu warunków dotyczących tych spraw odbierane były (a także wykorzystywane przez przeciwników akcesji poprzez wpływ na pobudzenie negatywnych emocji towarzyszących debacie toczonej się w kraju) przez znaczne grupy obywateli jako świadectwa bądź to zagrożenia suwerenności (zakup ziemi), bądź dowody niechęci i braku zaufania do Polski i Polaków (praca). Dziś o ówczesnych sporach niewiele pamięta, a większość formułowanych wówczas obaw się nie potwierdziła.

Odrębne problemy legły u podstaw nasilenia wątpliwości co do członkostwa w okresie debaty nad tekstem projektu traktatu konstytucyjnego opracowanego przez Konwent Europejski. Główne kwestie tej debaty (dotyczące preambuły, współpracy strukturalnej, liczby komisarzy czy systemu głosowania w Radzie UE) opinia społeczna traktowała wprawdzie jako bardzo ważne, ale w odniesieniu do nich większość badanych wykazywała większą skłonność do elastyczności niż politycy kreujący polskie stanowisko w tej sprawie. W rok później, w październiku 2004 r., mimo wyraźnie nagłaśnianych w mediach sprzeciwów części ugrupowań politycznych wobec decyzji o podpisaniu w Rzymie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, w reakcjach społecznych nie spowodowało to ponownego rozbudzenia emocji sprzed roku i tym samym nie odnotowano zmian akceptacji członkostwa. Racje wzięły górę nad emocjami.

Wreszcie obawy najpoważniejsze, bo dotyczące przewidywań bilansu kosztów i korzyści akcesji, nasilające się w miesiącach bezpośrednio poprzedzających wstąpienie do Unii, wiosną 2004 r. Najogólniej można je scharakteryzować jako lęk i niepewność związane z narastającym brakiem zaufania, zarówno do instytucji własnego państwa, jak i do instytucji unijnych. Nie ulega wątpliwości, że jednym z podstawowych czynników uprawniających do pozytywnego przewidywania następstw członkostwa było obudzenie społecznego przekonania o dostatecznym przygotowaniu administracji publicznej do nowych warunków. Wiązało się to również z przeświadczeniem, że funkcjonowanie w ramach Unii wymusi modyfikację modelu funkcjonowania tych struktur, czego nie osiągnięto w minionym piętnastoleciu. W badaniu Eurobarometru zrealizowanym w marcu 2004 r. pytano badanych z 25 krajów Unii o funkcjonowanie instytucji demokratycznych zarówno w strukturach Unii Europejskiej, jak i w ich własnym kraju. Polscy uczestnicy tego badania ocenili funkcjonowanie takich instytucji w Polsce zdecydowanie najgorzej ze wszystkich (w tym również kandydujących) krajów Unii. Najbardziej krytyczne opinie formułowano wobec podstawowych instytucji państwa demokratycznego, takich jak: partie polityczne, administracja rządowa i parlament narodowy i nieco bardziej przychylnie (jedynie od Bułgarów i Turków) co do służby cywilnej. Wyniki Eurobarometru zostały potwierdzone w polskich bada-

niach i zinterpretowane jako symptom kryzysu legitymizacji władzy wykonawczej, sądowniczej i ustawodawczej w Polsce. W tym samym czasie odnotowano również spadek zaufania do instytucji Unii Europejskiej. W odpowiedzi na pytanie o wzajemne dotrzymanie wynegocjowanych zobowiązań traktatowych, większość wyrażała opinię, że to raczej Unia wobec Polski niż Polska wobec Unii ich nie dotrzyma. Rolnicy do końca nie ufali w zrealizowanie dopłat bezpośrednich. Utrwalona w tamtym okresie nieufność wobec unijnych partnerów utrzymuje się nadal. Mijające miesiące życia i działania w ramach Unii nie poprawiły w odbiorze społecznym ani oceny polskich, ani unijnych instytucji.

W końcu 2004 r. zadano pytanie następującej treści: „proszę sobie wyobrazić, że Polska 1 maja 2004 r. nie stała się członkiem Unii Europejskiej. Czy Pana (i) zdaniem taka sytuacja wpłynęłaby korzystnie, czy niekorzystnie dla następujących takich dziedzin naszego życia jak: rolnictwo, suwerenność, bezpieczeństwo kraju, kultura, gospodarka” [SMG/KRC-UKIE, 2004/I]. Dziś Polakom trudno sobie wyobrazić, że moglibyśmy nie być państwem członkowskim Unii. Większość badanych oceniła, że zaniechanie starań o członkostwo byłoby najbardziej niekorzystne dla gospodarki i rolnictwa. W odniesieniu do tych dziedzin naszego życia gospodarczego najliczniej na negatywne następstwa ewentualnego zaniechania członkostwa wskazywali zarówno rolnicy, jak i przedsiębiorcy, a więc przedstawiciele tych grup, które w relatywnie najkrótszym czasie mogły odczuć pozytywne następstwa członkostwa. Dobrym przykładem weryfikacji przedakcesyjnych obaw są wyraźnie eksponowane w programach oponentów akcesji przewidywania dotyczące zagrożeń dla tożsamości narodowej i kultury, bezpieczeństwa i suwerenności kraju. Obecnie, po blisko roku doświadczeń członkostwa, zdecydowana większość opinii społecznej w naszym kraju ocenia, że są to te dziedziny życia, na które nasze funkcjonowanie w ramach Unii nie ma żadnego wpływu.

Początek drogi do członkostwa w UE charakteryzowało w Polsce wysokie, sięgające 80% poparcie opinii społecznej. Wynikało ono z emocjonalnego stosunku do jeszcze wówczas nieznaney, i jak się okazało, odległej Unii. Etap negocjowania warunków, rozpoczęty w marcu 1998 r., a zakończony w Kopenhadze w grudniu 2002 r., można potraktować jak długą i niezbędną lekcję przybliżającą opinię społeczną wiedzę o istocie celu, jaki nasz kraj sobie wytyczył. Była to lekcja trudna, często zniechęcająca, nawet bolesna. Dotyczyła zarówno weryfikacji polskich wyobrażeń o wyidealizowanym świecie naszych aspiracji, jak również weryfikacji naszych wyobrażeń o stosunku europejskiego otoczenia do nas, jako przyszłych partnerów w Unii. Bezsprzecznie jednak za korzystną i znaczącą zmianę dla naszego dalszego funkcjonowania w ramach europejskiej wspólnoty należy uznać wygaszanie, pod wpływem doświadczeń płynących z tej lekcji, wcześniejszych postaw emocjonalnych na rzecz większego racjonalizmu, który znaczna część społeczeństwa polskiego wykazuje i który jest rękojmą dobrej i szybkiej adaptacji do warunków członkostwa.

Analizy zmian postrzegania korzyści i kosztów akcesji w blisko rok po uzyskaniu członkostwa wskazują, że choć nastąpiła istotna korekta zróżnicowanych oczekiwań, nie sprawdziły się najpoważniejsze obawy niekorzystnych następstw akcesji załamane przez znaczną liczbę Polaków. Zdolności adaptacyjne licznych środowisk w Polsce, ujawnione po uzyskaniu członkostwa w Unii, są kolejnym potwierdzeniem tezy o możliwościach adaptacyjnych społeczeństwa polskiego, mimo poniesionych wysiłków w trwającym od piętnastu lat procesie ustrojowej zmiany.

## Bibliografia

### **Comiesięczny monitoring realizowany na zlecenie Departamentu Analiz i Strategii UKIE:**

- Społeczne poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Pentor, luty 2005/B  
*Społeczne poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Pentor, styczeń 2005/A  
*Społeczne poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, SMG/KRC, grudzień 2004/L  
*Społeczne poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, SMG/KRC, listopad 2004/K  
*Społeczne poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, SMG/KRC, październik 2004/I  
*Społeczne poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, SMG/KRC, wrzesień 2004/J  
*Społeczne poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, SMG/KRC, sierpień 2004/H  
*Społeczne poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, SMG/KRC, lipiec 2004/G  
*Społeczne poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, SMG/KRC, czerwiec 2004/F  
*Społeczne poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, SMG/KRC, maj 2004/E  
*Społeczne poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, SMG/KRC, kwiecień 2004/D  
*Społeczne poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, SMG/KRC, marzec 2004/C  
*Społeczne poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, SMG/KRC, luty 2004/B  
*Społeczne poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, SMG/KRC, styczeń 2004/A

### **Badania i ekspertyzy zrealizowane na zlecenie UKIE:**

- Opinie studentów na temat integracji europejskiej*, Student News, październik 2004 – luty 2005  
*Diagnoza wiedzy rolników na temat pozyskiwania funduszy pomocowych skierowanych na obszary wiejskie oraz ich strategii funkcjonowania w ramach członkostwa Polski w UE*, ABR Opinia, listopad – grudzień 2004  
*Zmiany w postrzeganiu korzyści i kosztów członkostwa Polski w Unii Europejskiej w środowisku małych przedsiębiorstw*, Instytut Badania Opinii i Rynku Pentor, listopad-grudzień 2004  
*Inicjatywa Leader + w Polsce*, Market Service KSG, listopad-grudzień 2004  
I. Kawalec, *Wyniki badań opinii społecznej po wyborach do Parlamentu Europejskiego*, w: *Wybory do Parlamentu Europejskiego w badaniach społecznych*, red. E. Skotnicka-Illasiewicz, Biblioteka Europejska UKIE nr 33, Warszawa 2004

K. Cebul, *Programy wyborcze i debata polityczna w przededniu wyborów do Parlamentu Europejskiego*, w: *Wybory do Parlamentu Europejskiego w badaniach społecznych*, red. E. Skotnicka-Illasiewicz, Biblioteka Europejska UKIE nr 33, Warszawa 2004

R. Sobiech, *Media a wybory do Parlamentu Europejskiego. Wyniki analizy treści artykułów prasowych i programów telewizyjnych*, w: *Wybory do Parlamentu Europejskiego w badaniach społecznych*, red. E. Skotnicka-Illasiewicz, Biblioteka Europejska UKIE nr 33, Warszawa 2004

T. Szczurowska, *Opinie i oczekiwania społeczeństwa polskiego związane z wyborami do Parlamentu Europejskiego*, w: *Wybory do Parlamentu Europejskiego w badaniach społecznych*, red. E. Skotnicka-Illasiewicz, Biblioteka Europejska UKIE nr 33, Warszawa 2004

K. Wierzbicka, *Aspiracje i cele życiowe młodzieży średnich szkół zawodowych w kontekście integracji z Unią Europejską*, w: *Migracje zarobkowe polskiej młodzieży. Badania i analizy*, red. E. Skotnicka-Illasiewicz, Biblioteka Europejska UKIE nr 31, Warszawa 2004

G. Sygnowski, *Gotowość migracyjna studentów państwowych szkół wyższych*, w: *Migracje zarobkowe polskiej młodzieży. Badania i analizy*, red. E. Skotnicka-Illasiewicz, Biblioteka Europejska UKIE nr 31, Warszawa 2004

Serwis prasowy Biura Prasowego Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej

## **CBOS:**

*Referendum w sprawie konstytucji europejskiej*, CBOS, luty 2005/A

*Rok 2005 – nadzieje i obawy*, CBOS, luty 2005/B

*Wydarzenie roku 2004 w Polsce i na świecie*, CBOS, styczeń 2005/A

*Stosunek do innych narodów*, CBOS, styczeń 2005/B

*O demokracji raz jeszcze*, CBOS, styczeń 2005/C

*Ocena sytuacji gospodarczej kraju i świata oraz materialnych warunków bytu w 22 krajach*, CBOS/BBC World Service/Globescan Incorporated/PIPA, styczeń 2005 /D

*Reelekcja George'a W. Busha i postawy wobec Stanów Zjednoczonych*, CBOS, styczeń 2005/E

*Opinie o opiece zdrowotnej w Polsce, Czechach, Słowacji i na Węgrzech*, CBOS/CEORG, styczeń 2005/F

*Samopoczucie Polaków w latach 1989 – 2004*, CBOS, styczeń 2005/G

*Opinie o dalszym rozszerzeniu Unii Europejskiej*, CBOS, grudzień 2004/A

*Wpływ ostatnich wydarzeń na Ukrainie na stosunek Polaków do Ukraińców*, CBOS, grudzień 2004/B

*Wzrost poparcia dla członkostwa w UE i przyjęcia konstytucji europejskiej*, CBOS, listopad 2004/A

*Na kogo Polska może liczyć, a kogo powinna się obawiać?*, CBOS, listopad 2004/B

*„Nie wierzę politykom” – przyczyny deklarowanej absencji wyborczej*, CBOS, listopad 2004/C

*Samoidentyfikacje i dumę narodową Polaków*, CBOS, październik 2004/A

*Zaufanie do instytucji publicznych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, CBOS, październik 2004/B

*Opinie o stosunkach polsko-niemieckich i reparacjach wojennych*, CBOS październik 2004/C

*Stosunek do polityków w październiku*, CBOS, październik 2004/D

*Młodzież 2003, Opinie i diagnozy*, CBOS, Warszawa 2004/A

*Pierwsze oceny skutków członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, CBOS, wrzesień 2004/B

*Postrzeganie swego miejsca w strukturze społecznej, awanse i degradacje*, CBOS, wrzesień 2004/C

*Opinie o podwyżkach cen i zmianach konsumpcji*, CBOS, wrzesień 2004/D

*Percepcja zmian cen a zachowania konsumenckie*, CBOS, sierpień 2004/A  
*Obcokrajowcy w Polsce*, CBOS, sierpień 2004/B  
*Stosunek do rządu i premiera*, CBOS, sierpień 2004/C  
*Oceny działalności rządu i prezydenta*, CBOS, sierpień 2004/D  
*Postrzeganie zmiany ceny i ich konsekwencje dla konsumpcji*, CBOS, lipiec 2004/A  
*Stosunek Polaków do konstytucji europejskiej*, CBOS, lipiec 2004/B  
*Załamanie się optymizmu w myśleniu o efektach integracji Polski z UE*, CBOS, marzec 2004/A

### **Ipsos:**

*Wskaźnik optymizmu konsumentów*, [www.ipsos.pl/A](http://www.ipsos.pl/A)  
*Postawy Polaków wobec członkostwa w UE*, Ipsos, sierpień 2004/B  
*Obawy przed wzrostem cen*, Ipsos, lipiec 2004/C

### **TNS OBOP:**

*Światowe badanie reputacji*, [www.obop.com.pl/A](http://www.obop.com.pl/A)  
*Polacy o uchodźcach*, TNS OBOP, sierpień 2004/B  
*Sondaż europejski*, [europap.com.pl/C](http://europap.com.pl/C)  
*W kim polityczna nadzieja?*, TNS OBOP, marzec 2004/D

### **PBS/Rzeczpospolita**

*Sondaż na temat traktatu konstytucyjnego, „Rzeczpospolita”, 20 lipca 2004*

### **ISP**

Michał Czaplicki, *Pierwsze wybory europejskie w Polsce*, ISP, Analizy i Opinie nr 25, czerwiec 2004

### **RCSS:**

*Notatka – luty 2005* Zespół Konsultacyjny ds. Badań Społecznych RCSS/A  
*Notatka – styczeń 2005* Zespół Konsultacyjny ds. Badań Społecznych RCSS/B  
*Notatka – grudzień 2004*, Zespół Konsultacyjny ds. Badań Społecznych RCSS/A  
*Notatka – listopad 2004*, Zespół Konsultacyjny ds. Badań Społecznych RCSS/B  
*Notatka – październik 2004*, Zespół Konsultacyjny ds. Badań Społecznych RCSS/C

### **Eurobarometer:**

*The Lisbon Agenda*, February 2005/B  
*The Future Constitutional Treaty. First Results*. January 2005/A  
*Public Opinion in the European Union*, Eurobarometer 62, December 2004/C  
*Introduction of the Euro in the New Member States*, Gallup Europe, Eurobarometer, October 2004/B  
*The Future European Constitution -wave 2*, Eurobarometer, July 2004/A

**European Policy Institutes Network:**

S. Kurpas, M. Incerti, J. Schonlau, *What Prospects for the European Constitutional Treaty? Monitoring the Ratification Debates*, Working Paper No. 12/January 2005

**European Commission**

The social situation in the European Union 2004

Eurostat Yearbook 2004, Eurostat

**Inne:**

Citizenship and Education in Twenty-eight Countries, The International Association for the Evaluation of Education Achievement (IEA)

*Indeks Małych i Średnich Przedsiębiorstw*, ABR Opinia, sierpień 2003

**Prasa:**

[www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl)

[www.rzeczpospolita.pl](http://www.rzeczpospolita.pl)

Europap – [www.pap.com.pl](http://www.pap.com.pl)

[www.polityksonline.pl](http://www.polityksonline.pl)

**Witold M. Orłowski**

# **PIERWSZY ROK CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ – PERSPEKTYWA MAKROEKONOMICZNA**

## **Uwagi wstępne**

1 maja 2005 r. minie pierwszy rok członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Akcesja od początku uważana była za przełom w historii gospodarczej i społecznej kraju, zarówno przez jej zwolenników, jak i przeciwników. Formułowane oceny miały bardzo różny charakter. W przypadku argumentów na rzecz korzyści płynących z integracji, w pierwszej kolejności zwracano uwagę na zjawiska o charakterze długookresowym – przyspieszenie procesów modernizacji i rozwoju gospodarczego. W przypadku obaw większe znaczenie miały natomiast oczekiwane krótkookresowe konsekwencje negatywne.

Rok to w gospodarce okres krótki. Oceniając to, co zdarzyło się w pierwszym roku członkostwa, w naturalny sposób w pierwszej kolejności odnosić się więc należy do efektów krótkookresowych, a więc tych związanych głównie ze sferą obaw. W jakim stopniu obawy okazały się uzasadnione? I w jaki sposób, na krótką metę, gospodarka polska zareagowała na akcesję?

Dokonując próby bilansu pierwszego roku członkostwa Polski w Unii, nie należy zapominać o tym, w jakich warunkach zewnętrznych funkcjonowała polska gospodarka. Przede wszystkim należy zauważyć, że akcesja następowała w momencie, gdy w głów-

nych krajach UE trwała stagnacja, a w Niemczech odnotowywano wręcz spadek popytu i produkcji. Po drugie, następowała ona w warunkach szybkiego wzrostu światowych cen surowców – zwłaszcza ropy naftowej (ceny ropy wzrosły w ciągu roku 2004 o około 40%, przyczyniając się do wzrostu kosztów produkcji i cen). Generalnie rzecz biorąc, były to więc warunki niekorzystne, które ograniczyły efekty poprawy koniunktury gospodarczej związane z akcesją Polski i pozostałych nowych krajów członkowskich.

Oceniając wyniki pierwszego roku członkostwa, należy poza tym wziąć pod uwagę wiele zjawisk, które nie mają charakteru bezpośrednio ekonomicznego, ale wpływają na szanse rozwojowe kraju w dłuższym czasie. Przykładowo, odnotowywany wzrost zaufania do stabilności społeczno-gospodarczej kraju oraz do jego systemu prawnego, owocuje większą atrakcyjnością inwestycyjną kraju. Należy wziąć również pod uwagę fakt, że wiele z pozytywnych zjawisk można będzie w pełni dostrzec dopiero w odpowiednio długim okresie. Zauważmy, że sprawne uruchomienie znaczących środków z tytułu udziału Polski w funduszach strukturalnych na krótką metę wpływa głównie na koniunkturę gospodarczą. W dłuższym okresie kluczowe znaczenie ma jednak uzyskany w wyniku dodatkowych inwestycji – m.in. infrastrukturalnych, w rozwój kapitału ludzkiego, modernizację obszarów wiejskich, wsparcie konkurencyjności przedsiębiorstw – ogólny wzrost konkurencyjności gospodarczej, rozumianej jako zdolność do przyspieszonego rozwoju. Ten element oceny, w gruncie rzeczy najważniejszy, można będzie analizować najwcześniej po upływie kilku lat.

## Uwagi metodologiczne: problem pomiaru

Problem oceny efektów akcesji Polski do Unii Europejskiej, odnotowanych w ciągu pierwszego roku członkostwa, jest dość skomplikowany.

Pierwszym z problemów jest trudność w rozróżnieniu tego, co jest efektem akcesji, od zjawisk gospodarczych, które wystąpiłyby i tak, nawet gdyby Polska nie przystępowała do UE. Zjawiska gospodarcze są ze sobą zazwyczaj ściśle powiązane. Jeśli w roku 2004 wzrosło zaufanie do polityki gospodarczej kraju i poprawiły się oczekiwania podmiotów gospodarczych co do stanu koniunktury, to zjawisko to było wywołane zarówno przejściem kraju do nowej fazy cyklu koniunkturalnego (fazy ożywienia, która rozpoczęła się już w roku poprzednim, po dwuletniej stagnacji produkcji), jak i zmniejszeniem ryzyka politycznego wraz z utworzeniem w maju 2004 r. względnie stabilnego rządu, oraz pozytywnymi odczuciami dotyczącymi akcesji do Unii. Precyzyjne oddzielenie tych efektów nie jest proste. Teoretycznie rzecz biorąc, metodą, którą powinniśmy zastosować, jest metoda tzw. symulacji kontrfaktycznej. Należałoby



więc skonstruować hipotetyczny alternatywny scenariusz wydarzeń w roku 2004, w którym Polska nie wchodzi do Unii (np. skutkiem negatywnego wyniku referendum unijnego). Doprowadziłoby to do odmiennego przebiegu procesów politycznych i ekonomicznych, które można by próbować odwzorować z pomocą modelu symulacyjnego. Dopiero po porównaniu rezultatów takiego scenariusza z rezultatami rzeczywistości odnotowanymi mogliśmy oszacować bezpośrednio efekty akcesji (por. W. Orłowski, *Koszty i korzyści z członkostwa w Unii Europejskiej. Metody–modele–szacunki*, CASE, Warszawa 2000).

Metoda taka nie bardzo daje się jednak zastosować dla analizy pierwszego roku członkostwa: okres obserwacji jest zbyt krótki, kłopoty z wiarygodną konstrukcją alternatywnego scenariusza bardzo poważne, a użycie modelu symulacyjnego powodowałoby – jak zawsze – kontrowersje co do jego struktury i własności. W takiej sytuacji wyjściem jest jedynie łączna analiza zjawisk gospodarczych, które wystąpiły w Polsce w ostatnim roku, ze zwróceniem szczególnej uwagi na fakt, w jak dużym stopniu na takim, a nie innym ich przebiegu mógł zaważyć fakt akcesji. Przykładowo, w odniesieniu do niektórych zjawisk – np. zwiększenia się transferów netto otrzymywanych przez nasz kraj z budżetu Unii, albo cenowych i dochodowych efektów przystąpienia do Wspólnej Polityki Rolnej – wpływ czynnika akcesji da się stosunkowo łatwo i jednoznacznie określić. Jednak w odniesieniu do poprawiającej się koniunktury gospodarczej, zwiększającej się produkcji i inwestycji, jesteśmy jedynie w stanie stwierdzić, że efekt unijny był tylko jednym z czynników, które wpłynęły na rozwój sytuacji.

Drugim z problemów jest realizacja efektów członkostwa w czasie. Integracja gospodarcza jest zjawiskiem, które długookresowo prowadzi do korzystnych zjawisk natury gospodarczej. W przypadku członkostwa Polski w UE oczekiwane są powszechnie takie zjawiska, jak np. długookresowy wzrost zaufania do polityki gospodarczej i spadek ryzyka inwestycyjnego, które powinny prowadzić do zwiększonej aktywności inwestycyjnej zarówno podmiotów krajowych, jak kapitału zagranicznego. Zjawisko to jednak realizuje się w dłuższym okresie (np. typowa decyzja inwestycyjna dotycząca budowy fabryki samochodów podejmowana jest w horyzoncie czasowym co najmniej 12–18 miesięcy). Oznacza to, że w pierwszym roku członkostwa są małe szanse na to, aby zaobserwować efekty tego zjawiska w danych bilansu płatniczego lub rachunków narodowych. W niektórych przypadkach rozkład zjawiska w czasie jest nam dość dokładnie znany – dotyczy to np. wzrostu napływu do Polski unijnych funduszy strukturalnych. W takiej sytuacji, komentując wyniki osiągnięte w pierwszym roku członkostwa, jesteśmy w stanie zarysować perspektywę dłuższą, zwracając uwagę na prawdopodobne kształtowanie się tego efektu w przyszłości (choć oczywiście nie wchodzi w grę prosta ekstrapolacja zjawisk obserwowanych w roku 2004). W innych przypadkach, mniej oczywistych, jesteśmy tylko w stanie zauważyć, że efekty długo-

terminowe będą inne (np. znacznie silniejsze) od obserwowanych w początkowym okresie po akcesji.

Trzeci problem dotyczy również faktu rozkładu w czasie oczekiwań dotyczących akcesji, ale w formie oczekiwań wyprzedzających. Należy bowiem zauważyć, że spora część podmiotów gospodarczych już od lat przyjmowała założenie na temat członkostwa Polski w Unii, dostosowując do niego swoje plany rozwojowe (zjawisko to jest udokumentowane w wielu badaniach, dotyczących inwestycji zagranicznych realizowanych w Polsce, por. *Gospodarka Polski przed wejściem do Unii Europejskiej*, pod red. J. Lipińskiego i A. Sławińskiego, PTE, Warszawa 2003). Oznacza to, że część bezpośrednich efektów członkostwa realizowała się jeszcze przed formalną akcesją. Wobec tego samo porównanie przebiegu zjawisk gospodarczych sprzed maja 2004 r. z ich przebiegiem w ciągu pierwszych 12 miesięcy członkostwa może być mylące: efekty unijne występują zarówno w pierwszym, jak w drugim okresie. Ponownie jednak, nie mamy w chwili obecnej innej metody analizy, jak tylko staranne omówienie tego zjawiska, cofnięcie się w analizie do lat ubiegłych i zwrócenie uwagi na prawdopodobne występowanie wcześniejszych efektów członkostwa Polski w UE.

Wreszcie czwarty problem, dotyczy samej oceny odnotowanych w pierwszym roku członkostwa w Unii efektów gospodarczych. Te same zjawiska, które z jednego punktu widzenia są niekorzystne – np. wzrost cen surowców rolnych – z innego powinny być traktowane jako pozytywne (w tym przypadku – z punktu widzenia dochodów rolniczych). I odwrotnie, zjawiska świadczące o sukcesie procesu integracji (np. wzmocnienie się waluty) mogą mieć również konsekwencje negatywne (pogorszenie sytuacji eksporterów). Z problemem tym nie sposób sobie poradzić inaczej, jak tylko podkreślając wielokierunkowy charakter efektów członkostwa, który czasem może mieć inne znaczenie dla pewnych grup ludności i podmiotów gospodarczych, a inne dla pozostałych.

Problemy metodologiczne, które wymieniliśmy wyżej, są bardzo trudne do rozwiązania w analizie krótkookresowej. Można jednak mieć nadzieję, że w przyszłości, po kilku latach doświadczeń, uda się przeprowadzić pełniejszą analizę efektów członkostwa, w której wszystkie te problemy da się właściwie zaadresować.

## **Obawy związane z akcesją do Unii Europejskiej**

Z akcesją Polski do Unii wiązało się wiele oczekiwań dotyczących zmian – zarówno na lepsze, jak i na gorsze. Zgodnie z danymi CBOS, liczba zwolenników akcesji sięgała w pierwszych miesiącach roku 2004 około 60% ankietowanych, natomiast liczb

ba przeciwników około 30% (niezdecydowanych było około 10%; dane cytowane za dziennikiem „Rzeczpospolita”, 4.12.2004). Nie ma wątpliwości, że przytłaczająca większość osób przeciwnych akcesji wiązała z tym faktem różne obawy, głównie o charakterze ekonomicznym. Obawy te mogła podzielać również znacząca część zwolenników akcesji (w większej części przypadków poparcie motywowane było głównie korzyściami dla przyszłych pokoleń, przy oczekiwanych negatywnych konsekwencjach krótkookresowych). Generalnie więc należy stwierdzić, że obawy wydawały się przeważać nad oczekiwanymi korzyściami, zwłaszcza na obszarach wiejskich oraz wśród osób gorzej wykształconych.

Czynnikiem dodatkowo wpływającym na utrzymywanie się obaw była sytuacja gospodarcza i polityczno-społeczna kraju. Akcesja następowała po kilkuletnim okresie gospodarczej stagnacji, w warunkach utrzymywania się najwyższej w historii współczesnej gospodarki polskiej stopy bezrobocia (ponad 20% całej aktywnej zawodowo ludności kraju). Powody do niezadowolenia mieli mieszkańcy wsi, zwłaszcza ze względu na swoją sytuację dochodową (globalne dochody rolnicze na początku roku 2004 były stosunkowo niskie, głównie ze względu na najniższe od 3 lat ceny skupu mięsa, a do jesieni 2003 r. również niskie ceny skupu zbóż). Niekorzystnym nastrojom konsumentów (według danych GUS, w marcu–kwietniu 2004 r. konsumenckie oceny sytuacji gospodarczej kraju osiągnęły historyczne dno, z saldem wskaźni ujemnych sięgającym 60% całej badanej populacji) towarzyszyły pesymistyczne oceny formułowane na początku roku 2004 przez przedsiębiorstwa, zwłaszcza małe (przy ogólnie niskich ocenach stanu koniunktury, w małych przedsiębiorstwach dominowały oceny negatywne – w przemyśle przetwórczym saldo oczekiwań wynosiło ok. -10%). Do tych ocen dochodziła nieufność rynków finansowych, w wyniku której kurs złotego wobec euro osłabił się między grudniem 2003 r. a końcem kwietnia 2004 r. o 5%, a oprocentowanie 10-letnich obligacji skarbowych wzrosło o blisko punkt procentowy.

Największe obawy o charakterze ekonomicznym, dotyczące początkowego okresu członkostwa Polski w UE, wiązały się z następującymi czynnikami: negatywnym wpływem gwałtownie zwiększonej presji konkurencyjnej – połączonej z trudnościami w dostosowaniu się polskich przedsiębiorstw do wymogów Rynku Wewnętrznego – na stan koniunktury gospodarczej w kraju i osłabieniem dynamiki wzrostu; negatywnymi efektami w handlu zagranicznym (gwałtownym wzrostem importu i pogorszeniem się salda handlowego); drastycznym wzrostem inflacji; pogorszeniem się sytuacji ludności rolniczej; negatywnymi efektami dla przepływów finansowych między Polską a budżetem Unii (przesunięciem się Polski na pozycję płatnika netto, czyli kraju, którego składka do budżetu UE przekracza uzyskane w roku 2004 transfery z budżetu UE); wreszcie ograniczeniem zaufania do polity-

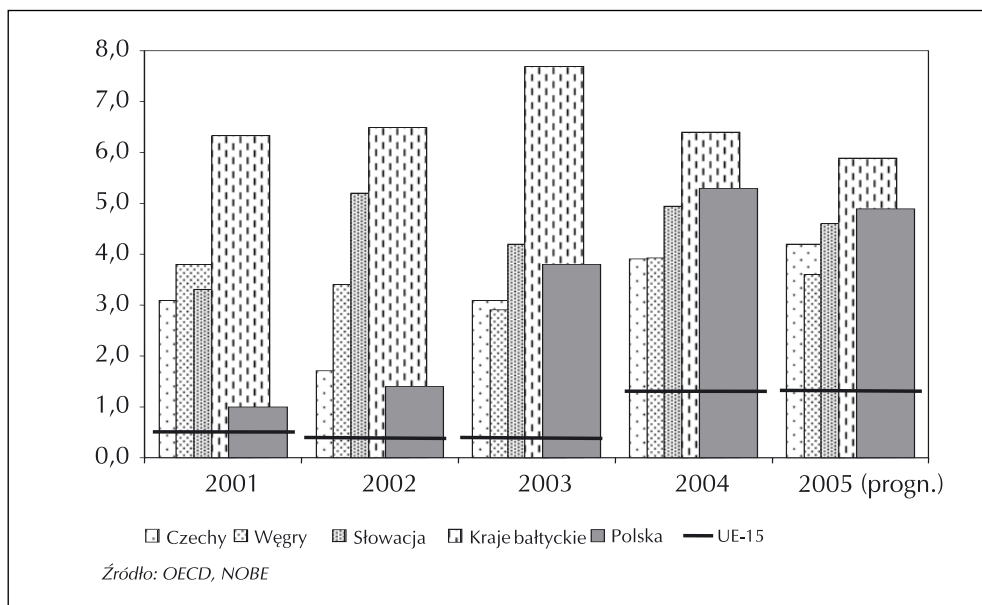
ki gospodarczej w wyniku gorszej sytuacji budżetu państwa (związanej z finansowaniem składki członkowskiej, współfinansowaniem projektów i prefinansowaniem wydatków dla rolników).

## Wyniki gospodarcze Polski w pierwszym roku członkostwa

Przede wszystkim należy zauważyć, że nie sprawdziły się obawy dotyczące pogorszenia koniunktury gospodarczej w Polsce i osłabienia tempa rozwoju w wyniku możliwego „szoku akcesyjnego”. Odwrotnie, obserwowane od roku 2003 tendencje przyspieszenia dynamiki rozwoju uległy wyraźnemu wzmocnieniu i utrwaleniu, przy utrzymaniu się niezwykle mocnych makroekonomicznych fundamentów wzrostu. W roku 2004 gospodarka polska rozwijała się w tempie najwyższym od 7 lat. Tempo wzrostu PKB wyniosło w całym roku 5,3%, przy popycie konsumpcyjnym rosnącym w tempie 3,2% i popycie inwestycyjnym rosnącym w tempie 5,1%. W szczególności, akcesja do Unii wzmocniła tendencję przyspieszenia popytu inwestycyjnego, którego dynamika jeszcze w końcu roku 2003 była bliska zeru, a w ostatnim kwartale roku 2004 sięgnęła 7,2%. Na rok 2005 prognozuje się tempo wzrostu PKB między 4 a 4,8%, przy dalszym ożywieniu w zakresie inwestycji. Naturalne opóźnienia, które występują pomiędzy zwiększeniem dynamiki produkcji a spadkiem bezrobocia, spowodowały brak poprawy na rynku pracy w roku 2004. W drugiej połowie roku poziom zatrudnienia przestał jednak spadać i ustabilizował się, a w grudniu 2004 r. zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw po raz pierwszy od lat było wyższe niż przed rokiem. Oczekuje się, że w roku 2005 stopa bezrobocia zacznie się obniżać, spadając do około 18%.

Wyniki gospodarcze osiągnięte przez Polskę w roku 2004 oraz prognozowane na rok kolejny wyglądają bardzo dobrze, zwłaszcza po uwzględnieniu niekorzystnych warunków zewnętrznych rozwoju. Prezentują się one również bardzo dobrze na tle dynamiki rozwoju dawnych krajów członkowskich (UE-15) oraz nowych krajów członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej (EŚW-8). W roku 2004 dynamika wzrostu PKB w Polsce należała do najwyższych w regionie (nieco wyższe tempo rozwoju odnotowały tylko kraje bałtyckie – Litwa, Łotwa i Estonia, ale i w tym przypadku nastąpiło zmniejszenie przewagi odnotowanej w stosunku do Polski rok wcześniej). Pozycję jednej z najbardziej dynamicznych gospodarek regionu Polska najprawdopodobniej zachowa i w roku kolejnym. Dynamika wzrostu PKB była również znacznie wyższa niż w krajach UE-15, co oznacza, że w latach 2004–2005 nastąpi pewne zmniejszenie różnic dzielących Polskę od państw UE-15 w poziomie rozwoju.

**Wykres 1. Wzrost PKB w Polsce, krajach EŚW i UE-15  
(lata 2001–2005, w proc.)**



Szybkim wzrostowi PKB towarzyszyło utrzymywanie się w Polsce bardzo mocnych fundamentów makroekonomicznych, czyli wysokiego stopnia zrównoważenia wzrostu. Deficyt obrotów bieżących, na poziomie ok. -1,5% PKB w roku 2004, był nie tylko mniejszy niż rok wcześniej, ale należał do najniższych w regionie (w Czechach wzrósł on do -6,5% PKB, a na Węgrzech do niebezpiecznego poziomu ponad -9% PKB). Poprawa w tym zakresie była głównie wynikiem znakomych rezultatów osiągniętych w eksporcie i spadku deficytu handlowego oraz wzrostu dodatniego salda transferów związanego z napływem funduszy unijnych. Pierwsze kwartały członkostwa Polski w Unii charakteryzowały się szybkim i zdrowym wzrostem gospodarczym, przy poprawiającej się koniunkturze na rynku krajowym i lepszych oczekiwaniach przedsiębiorstw dotyczących przyszłej sprzedaży, inwestycji i zatrudnienia.

Można oczywiście zadać pytanie, w jakim stopniu dobre wyniki gospodarcze w roku 2004 były rezultatem akcesji, a w jakiej są wynikiem naturalnego cyklu koniunkturalnego. Trudno na nie jednoznacznie odpowiedzieć. Nie ulega jednak wątpliwości (a wskazują na to m.in. ankiety prowadzone wśród przedsiębiorstw, por. dane cytowane przez dziennik „Rzeczpospolita”, 4.12.2004), że fakt przystąpienia Polski do Unii znacząco wpłynął na poprawę oczekiwań podmiotów gospodarczych dotyczących przyszłej koniunktury oraz przyspieszył wiele decyzji inwestycyjnych w dużych firmach. Z drugiej strony, perspektywa przyszłego uzyskania unijnych grantów spowodowała czasowe ograniczenie inwestycji w firmach małych. Jeśli to nawet rzeczywi-

ście nastąpiło, chodzi o efekt przejściowy, który zostanie w pełni skompensowany w nadchodzących kwartałach.

## Konsekwencje akcesji dla wymiany handlowej Polski

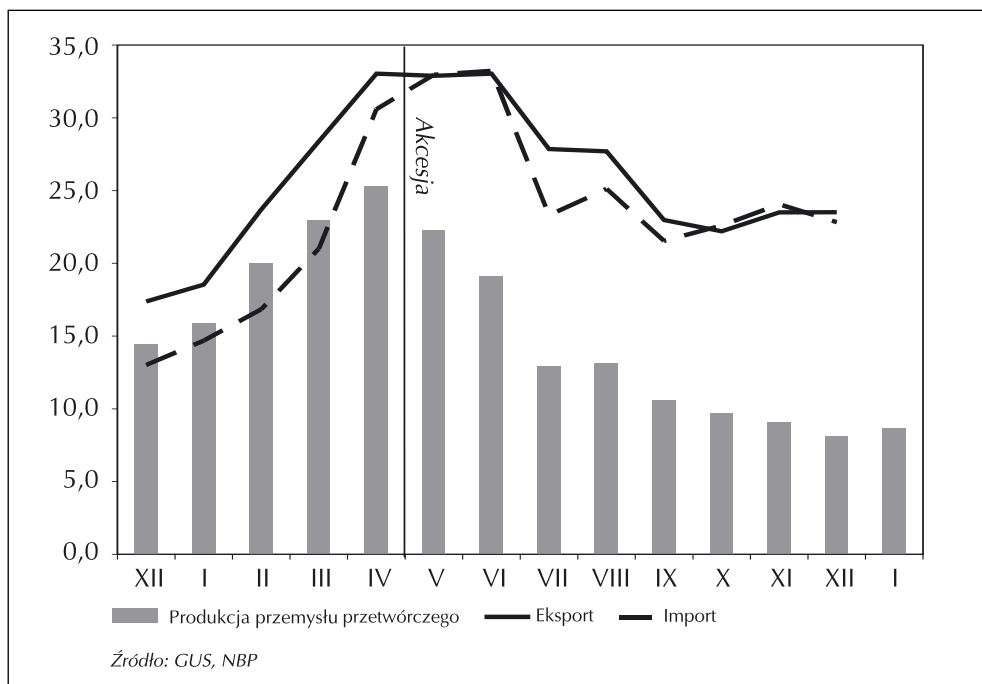
W procesie poprzednich rozszerzeń Unii Europejskiej szczególnie zwracano uwagę na możliwość wystąpienia „szoku liberalizacyjnego”, czyli zdecydowanego pogorszenia się salda wymiany handlowej w tych krajach przystępujących do Unii, w których wydajność pracy i ogólny poziom rozwoju gospodarczego był niższy niż u dotychczasowych członków (uwaga ta dotyczy zwłaszcza Grecji, Hiszpanii i Portugalii, por. W. M. Orłowski, *Droga do Europy*, Instytut Europejski, Łódź 1998).

W przypadku obecnego rozszerzenia nie mieliśmy specjalnych podstaw do obaw o wystąpienie „szoku liberalizacyjnego”, bowiem gospodarki nowych krajów członkowskich od kilkunastu lat systematycznie integrowały się z gospodarką europejską, znosząc wszelkie przeszkody dla swobodnego przepływu towarów na długo przed akcesją (z wyjątkiem żywności, por. *Gospodarka Polski przed wejściem do Unii Europejskiej*, pod red. J. Lipińskiego i A. Sławińskiego, PTE, Warszawa 2003). Mimo to jeszcze rok temu popularne były sądy, że niedostateczny stopień przygotowania polskich przedsiębiorstw, wysokie koszty dostosowania do funkcjonowania na Rynku Wewnętrznym oraz agresywna konkurencja podmiotów zagranicznych mogą doprowadzić do znacznego pogorszenia się wyników wymiany handlowej Polski z krajami Unii (w szczególności uwaga ta dotyczyła możliwego załamania eksportu wyrobów niektórych gałęzi przemysłu, np. mięsnego i mleczarskiego).

Wydarzenia pierwszego roku członkostwa Polski w Unii wyraźnie przeczą tym obawom. Po pierwsze, po wejściu do Unii odnotowano jedynie krótkotrwałe przyspieszenie tempa wzrostu importu, nie przekraczające tempa wzrostu polskiego eksportu. Bez wątplenia mieliśmy do czynienia z pewnym importem o charakterze spekulacyjnym (zwłaszcza dotyczy to towarów, których ceny po wejściu do Unii miały w powszechnym odczuciu wzrosnąć, np. nowych samochodów). Generalnie jednak dynamika importu pozostała na normalnym poziomie, co potwierdza fakt braku „szoku liberalizacyjnego”. Po drugie, akcesji towarzyszyło utrzymanie się bardzo wysokiego tempa wzrostu polskiego eksportu, co oznacza, iż przewidywania dotyczące znacznych kłopotów dostosowawczych dla polskich przedsiębiorstw okazały się nieuzasadnione (eksport wzrósł znacząco także w zakresie produktów, co do których powszechnie żywiono największe obawy, np. towarów mięsnych i mleczarskich). Po trzecie wreszcie, przystąpienie Polski do Unii nie zaowocowało żadnym wzrostem deficytu handlowe-

go. Wręcz odwrotnie, między kwietniem a grudniem 2004 r. skumulowany, 12-miesięczny deficyt handlowy Polski (dobra i usługi, dane według bilansu płatniczego NBP) spadł z 4,2 mld euro do 3,9 mld euro, do poziomu uważanego za niski w przypadku kraju w sytuacji Polski, mogącego liczyć na trwałe napływy znacznych inwestycji bezpośrednich.

**Wykres 2. Tempo wzrostu produkcji przemysłowej, eksportu i importu (XII 2003 – I 2005, 3-miesięczne średnie kroczące, w proc.)**



Analizując wpływ akcesji na polski handel zagraniczny, należałoby więc mówić nie o „szoku liberalizacyjnym”, ale wręcz odwrotnie – o „efekcie unijnym”, w rezultacie którego spadł deficyt handlowy naszego kraju i wzrósł eksport. Te dwa zjawiska spowodowały pojawienie się silnego impulsu wzrostowego, który doprowadził do znacznego przyspieszenia polskiej produkcji przemysłowej. Dynamika produkcji przemysłu przetwórczego podnosiła się systematycznie od początku roku 2004 w oczekiwaniu akcesji. Po realizacji „efektu unijnego” dynamika produkcji powróciła stopniowo do normalnej wysokości, tj. ok. 10%.

Jednocześnie należy zauważyć, że w dłuższym okresie członkostwo Polski w UE powinno doprowadzić do ożywienia importu, finansowanego w większości przez rosłą

ce transfery z budżetu Unii. Rosnący import oznacza, że gospodarka zwiększa swoje zdolności do inwestowania. Innymi słowy, inwestuje większe środki niż te, na które mogłaby sobie pozwolić sama, pozostając poza UE. Jest to zjawisko korzystne dla modernizacji kraju i długookresowego wzrostu gospodarczego, oczywiście tak długo, jak długo zwiększony import nie kieruje się w przeważającej mierze na zakupy za granicą dóbr konsumpcyjnych. Fakt, że zjawisko przyspieszenia importu inwestycyjnego nie zostało jeszcze wyraźnie w Polsce zaobserwowane, świadczy o tym, że znaczna część korzyści z członkostwa dopiero Polskę czeka.

## Konsekwencje cenowe akcesji

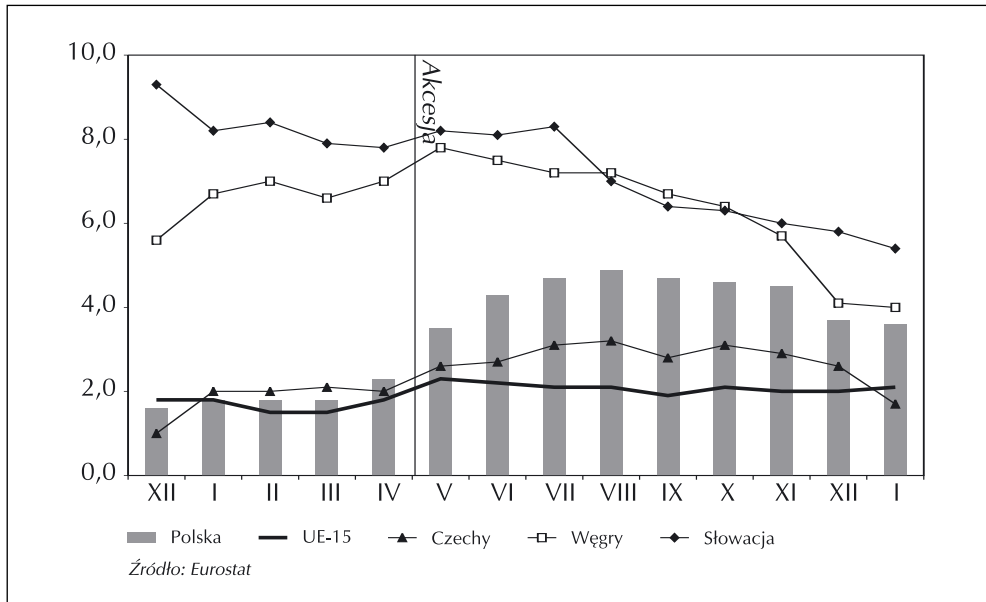
Jedne z największych obaw i kontrowersji wiążących się z akcesją Polski do UE dotyczyły oczekiwanego efektu wyraźnego wzrostu cen. W szczególności, oczekiwania te odnosiły się do wzrostu cen spowodowanego zmianami stawki podatku VAT i akcyzy, wzrostu cen spowodowanego stosowaniem instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej UE (podwyższenia poziomu cen podstawowych surowców rolnych, w tym zwłaszcza zbóż, mięsa, mleka i cukru), oraz wzrostu cen spowodowanego zmianami kosztów produkcji. Jednocześnie podkreślano możliwość spadku niektórych cen, zwłaszcza w sytuacji, gdy wiązało się to ze wzrostem presji konkurencyjnej oraz demonopolizacją rynków.

Prognozowane skutki cenowe akcesji znacznie się różniły: w opracowaniach NBP i Ministerstwa Finansów (raport dla ministerstwa przygotowany został przez instytut NOBE) szacowano, że wzrost cen z tytułu akcesji nie powinien przekroczyć po ok. 1,5 punktu procentowego inflacji w latach 2004 i 2005, a w ciągu kolejnych 4 lat obniżyć się do poziomu bliskiego zeru. Z drugiej strony, partie polityczne sceptyczne wobec akcesji prezentowały wyliczenia, z których wynikało, że dodatkowy wzrost cen wyniesie w odniesieniu do wielu produktów po kilkadziesiąt, a czasem nawet kilkaset procent, co sugerowało wzrost inflacji rzędu co najmniej 10% w roku 2004.

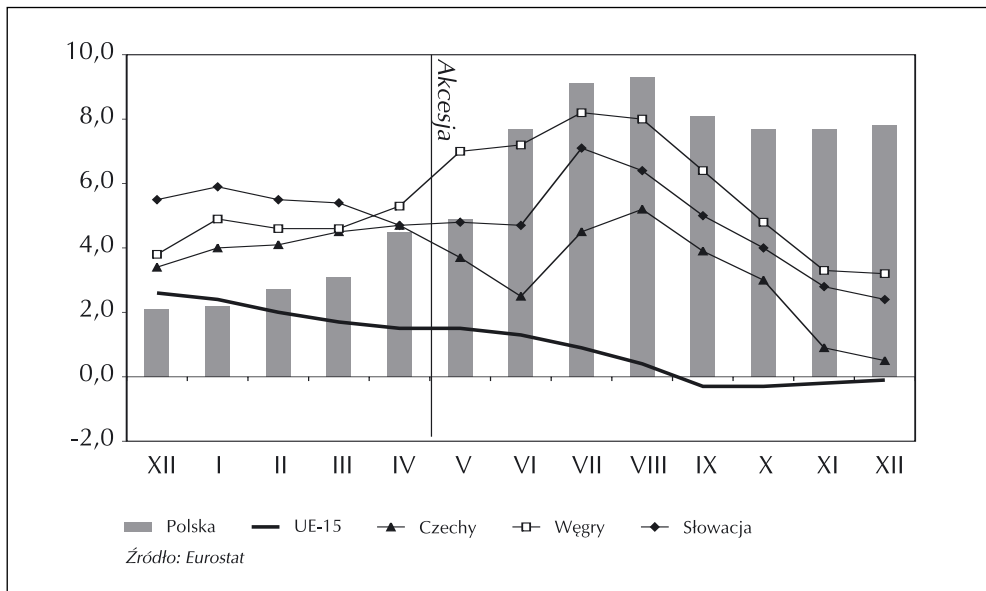
Wzrost poziomu inflacji rzeczywiście nastąpił, i to w skali wyraźnie wyższej od prognoz NBP i Ministerstwa Finansów. Między kwietniem a sierpniem 12-miesięczna inflacja wzrosła z 2,2% do 4,6%, a do lutego 2005 r. obniżyła się ponownie do 3,6% (w porównaniu z 1,6% w lutym 2004 r.). Generalnie więc, wzrost inflacji wyniósł ponad 2 punkty procentowe, nieco więcej niż prognozowane 1,5 punktu. Warto zauważyć, że efekt ten okazał się w Polsce znacznie silniejszy niż w innych krajach, które przystąpiły w tym samym czasie do Unii, w tym w Czechach, na Węgrzech i na Słowacji (krajach EŚW-3).



**Wykres 3. Dynamika cen w Polsce, krajach EŚW-3 i UE-15  
(grudzień 2003 – styczeń 2005, inflacja 12-miesięczna, w proc.)**



**Wykres 4. Dynamika cen żywności w Polsce, EŚW-3 i UE-15  
(grudzień 2003 – styczeń 2005, inflacja 12-miesięczna, w proc.)**



Głównym czynnikiem odpowiedzialnym za tak znaczący wzrost cen konsumpcyjnych były rosnące ceny żywności. Między kwietniem a sierpniem dynamika cen żywności wzrosła z 4,5% do ponad 9% w skali 12 miesięcy (pod koniec roku obniżyła się do 7,8%). Ponownie warto zauważyć, że efekt ten okazał się w Polsce wyraźnie silniejszy i bardziej trwały niż w Czechach, na Węgrzech i na Słowacji.

Generalnie więc należy stwierdzić, że choć nie sprawdziły się katastroficzne prognozy mówiące o drastycznym wzroście cen, przyspieszenie inflacji w roku 2004 okazało się nieco większe od przewidywań NBP i Ministerstwa Finansów. Efekty inflacyjne przystąpienia Polski do UE nie są jednak tak duże, jak mogłoby się na pierwszy rzut oka wydawać. Po pierwsze, część z zaobserwowanego wzrostu inflacji nie jest wynikiem akcesji, ale wystąpienia innych niekorzystnych zjawisk. Pierwszym z nich był znaczny wzrost cen surowców, zwłaszcza ropy naftowej, który spowodował systematyczne podnoszenie się cen produkcji sprzedanej przemysłu na długo przed akcesją (szczyt wzrostu cen zaobserwowano w kwietniu–maju 2004 r.; od grudnia roku 2003 dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu wzrosła z 3,7% do ponad 9%, a następnie zaczęła się powoli obniżać). Drugim czynnikiem była mniejsza podaż żywności w kraju, która prowadziła do stopniowego wzrostu dynamiki cen, poczynając od początku roku.

Po drugie, niedoszacowanie prognoz efektów inflacyjnych akcesji przez NBP i Ministerstwo Finansów wiązało się z założeniem, że dostosowanie cen produktów rolnych będzie rozłożone w czasie, tak jak się to działo w trakcie poprzednich rozszerzeń Unii. Czynnikiem niespodziewanym była wysoka skala spekulacyjnego wykupu i eksportu polskich produktów rolnych bezpośrednio po akcesji, która zaowocowała nadszyczeniem szybkim procesem zbliżenia się cen produktów rolnych do poziomu zachodnioeuropejskiego. Oznacza to jednak, że nie wystąpi część wzrostu cen, którego spodziewano się w roku 2005 (odwrotnie, po wywindowaniu cen na bardzo wysoki poziom w wielu przypadkach może teraz nastąpić ich spadek – dotyczy to zwłaszcza mięsa wieprzowego, którego ceny w skupie spadły między wrześniem 2004 r. a styczniem 2005 r. o ponad 20%).

Podsumowując, mimo odczuwalnego przyspieszenia dynamiki cen, przekraczającego wcześniejsze prognozy, efekty inflacyjne członkostwa nadal należy uznać za umiarkowane. Jak się wydaje, obserwowane dane statystyczne rozmijają się tu z powszechnymi odczuciami społecznymi. Jest to, między innymi, skutkiem nałożenia się efektów akcesji na inne rodzaje szoku podaży, zwiększające inflację, oraz powszechnie odczuwanego, częściowo spekulacyjnego, gwałtownego wzrostu cen niektórych produktów. Czasowe podwyższenie się stopy inflacji o 2–3 punkty procentowe, choć bez wątpienia bolesne, częściowo zrekomensowane jest jednak wyższą w roku 2004 dynamiką nominalną płac i dochodów. Rzeczą wartą przebadania jest jednak to, jakie

mechanizmy spowodowały, że efekty cenowe akcesji – zwłaszcza w odniesieniu do cen żywności – okazały się w Polsce silniejsze i bardziej długotrwałe niż w krajach sąsiednich.

## Konsekwencje akcesji dla dochodów ludności rolniczej

Rolnicy stanowili jedną z grup najbardziej sceptycznie nastawionych do członkostwa Polski w Unii. Powszechne były ich obawy, że akcesja doprowadzi do pogorszenia opłacalności produkcji, wyparcia z rynku polskich produktów rolnych i spadku dochodów rolniczych.

Pierwszym korzystnym dla rolników zjawiskiem, które nastąpiło niemal natychmiast po akcesji, okazał się jednak bardzo szybki wzrost cen skupu. W ciągu pierwszych 3 miesięcy członkostwa Polski w Unii (maj–lipiec) ceny skupu mięsa zwiększyły się o 15–33%, co przy obniżeniu się o ok. 12% cen skupu zboża gwałtownie zwiększyło opłacalność produkcji zwierzęcej. Ostatecznie, w końcu roku 2004 ceny skupu żywca rzeźnego ukształtowały się na poziomie o ok. 45% wyższym niż rok wcześniej, ceny mleka na poziomie o 24% wyższym, a ceny zbóż na poziomie o 33% niższym. Takie zmiany relacji cenowych, przy znacznie wolniejszym wzroście kosztów produkcji, doprowadziły do znaczącego wzrostu dochodów rolniczych (według badań ankietowych, wzrost dochodów wyniósł od jednej trzeciej do ponad 70% w dużych gospodarstwach, które stanowią głównych beneficjentów wzrostu cen skupu). Należy oczywiście pamiętać o dwóch faktach. Po pierwsze, wzrost cen skupu nie był jedynie wynikiem akcesji, ale również sytuacji na rynku żywnościowym (ograniczonej podaży), po drugie, wzrost cen skupu, korzystny dla rolników, przyczynił się również w ogromnej mierze do wspomnianego wyżej efektu inflacyjnego akcesji.

Drugie z korzystnych dla rolników zjawisk to realizowane od jesieni 2004 r. dopłaty bezpośrednie, które jeszcze bardziej podniosą dochody tej grupy społeczeństwa (łącznie w ciągu ostatnich miesięcy roku 2004 i pierwszych roku 2005 wypłacono z tego tytułu kwotę ok. 6,5 mld zł). Trzecie zjawisko to wyraźne zwiększenie się eksportu produktów rolnych, przeczące wcześniejszym opiniom o grożącym wypieraniu z rynku produktów polskich przez zagraniczne.

Podsumowując, rolnicy okazali się grupą, która pierwsza najbardziej skorzystała na akcesji Polski do Unii. Jest to zgodne z wcześniejszymi oczekiwaniami eksperckimi (por. *Koszty i korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, praca zbiorowa, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003), a sprzeczne z antyunijną propagandą sprzed akcesji.

## Konsekwencje akcesji dla przepływów finansowych między Polską a Unią

Pierwszy rok członkostwa Polski w Unii nie potwierdził również obaw co do niekorzystnego kształtowania się salda przepływów finansowych między naszym krajem a budżetem UE. Obawy te się nie potwierdziły. Generalnie rzecz biorąc, można uznać, że skala transferów, które napłynęły do Polski z budżetu Unii, jest zgodna z celami, jakie sformułowano, przyjmując założenia do ustawy budżetowej na rok 2004.

W 2004 r. (8 miesięcy członkostwa) udało się zrealizować ok. 87% założonych na ten rok transferów z Unii, przy wpłatach sięgających blisko 100% planu. Realizację założonych w budżecie celów, w szczególności w odniesieniu do transferów z Unii, utrudnia proces aprecjacji złotego wobec euro (w pierwszych miesiącach roku 2005 złoty był o 15% silniejszy niż w kwietniu, co obniża wyrażoną w złotych wartość coraz większej liczby napływających transferów). Mimo to w 2004 r. Polska odnotowała znaczącą nadwyżkę finansową w relacjach z budżetem UE. Przy wpłatach (składce do wspólnego budżetu) sięgających według danych Ministerstwa Finansów 1,2 mld euro, Polska uzyskała transfery sięgające blisko 2,8 mld euro. Dwie trzecie z tych transferów stanowiły środki z funduszy przedakcesyjnych i funduszy strukturalnych, przeznaczone głównie na operacje o charakterze rozwojowym i inwestycyjnym.

Zademonstrowana w pierwszym roku członkostwa zdolność Polski do pozyskiwania unijnych transferów, choć musi być zweryfikowana w dłuższym okresie, sugeruje, że stopień przygotowania instytucjonalnego do akcesji okazał się nieco lepszy od oczekiwań. Jest to również bardzo ważne dla kolejnych lat, kiedy to należy się spodziewać znacznego wzrostu środków finansowych dostępnych dla naszego kraju. Warto jednak przypomnieć, że w miarę wzrostu dostępnych środków, problemem stanie się nie tyle ich absorpcja, co raczej efektywne ich wykorzystanie.

Generalnie rzecz biorąc, oceniając efekty pierwszego roku członkostwa Polski w UE dla przepływów finansowych z budżetu Unii, należy pamiętać o rosnących z roku na rok – w perspektywie najbliższych kilku lat – kwotach, które będą płynąć do naszego kraju z tytułu uczestnictwa w polityce regionalnej. O ile zobowiązania budżetu Unii wobec Polski z tytułu udziału w funduszach strukturalnych wynoszą w latach 2004–2006 przeciętnie 4 mld euro rocznie (rzeczywiste płatności w pierwszym roku członkostwa są znacząco niższe, głównie ze względu na wieloletni charakter wielu projektów inwestycyjnych finansowanych ze środków unijnych), o tyle w latach 2007–2013 kwoty te prawdopodobnie sięgną około 11 mld euro rocznie. Pierwszy rok członkostwa nie jest więc pod tym względem miarodajny: prawdziwe, ogromne szanse przyspieszenia rozwoju gospodarki polskiej będą się wiązać ze znacznie większymi środkami, dostępnymi zwłaszcza

cza w okresie nowej perspektywy finansowej Unii w latach 2007–2013. Zgodnie z założeniami Narodowego Planu Rozwoju, kwoty te powinny w tym okresie sięgnąć łącznie ponad 70 mld euro (łącznie ze środkami krajowymi, pozwoliłoby to na zmobilizowanie 142 mld euro, które w ciągu tego czasu można będzie przeznaczyć na rozwój infrastruktury, kapitału ludzkiego, na zmniejszanie dysproporcji w rozwoju regionów i rozwiązywanie problemów restrukturyzacji obszarów wiejskich). Są to kwoty zupełnie nieporównywalne ze środkami, którymi dysponowaliśmy w ostatnich kilkunastu latach, pozwalające kilkukrotnie zwiększyć wydatki modernizacyjne, inwestycje publiczne oraz wsparcie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw. Dobrze wydane, są w stanie w ciągu kilku lat odmienić oblicze kraju. Należy jednak zauważyć, że zwiększenie zdolności do efektywnego wydatkowania środków wymaga zdecydowanego usprawniania funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za planowanie, realizację i kontrolę ich wykorzystania. Jak pokazuje doświadczenie innych krajów, wymaga to zwłaszcza intensywnych działań na rzecz poprawy funkcjonowania administracji publicznej (por. T. G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy*, ISP, Warszawa 2000).

## Konsekwencje akcesji dla wiarygodności polityki gospodarczej

Przebiegającemu w sprawny sposób procesowi akcesji Polski do Unii Europejskiej towarzyszyły: wzmacnianie się tendencji wzrostowych w gospodarce, utrzymujące się zdrowe fundamenty wzrostu oraz poprawa stabilności społeczno-politycznej kraju. Efektem tego był znaczny wzrost zaufania rynków finansowych do polskiej polityki gospodarczej. Po niekorzystnych pierwszych miesiącach roku 2004 od momentu akcesji obserwujemy wyraźną poprawę, której efektem są: mocna waluta i spadający koszt obsługi długu publicznego.

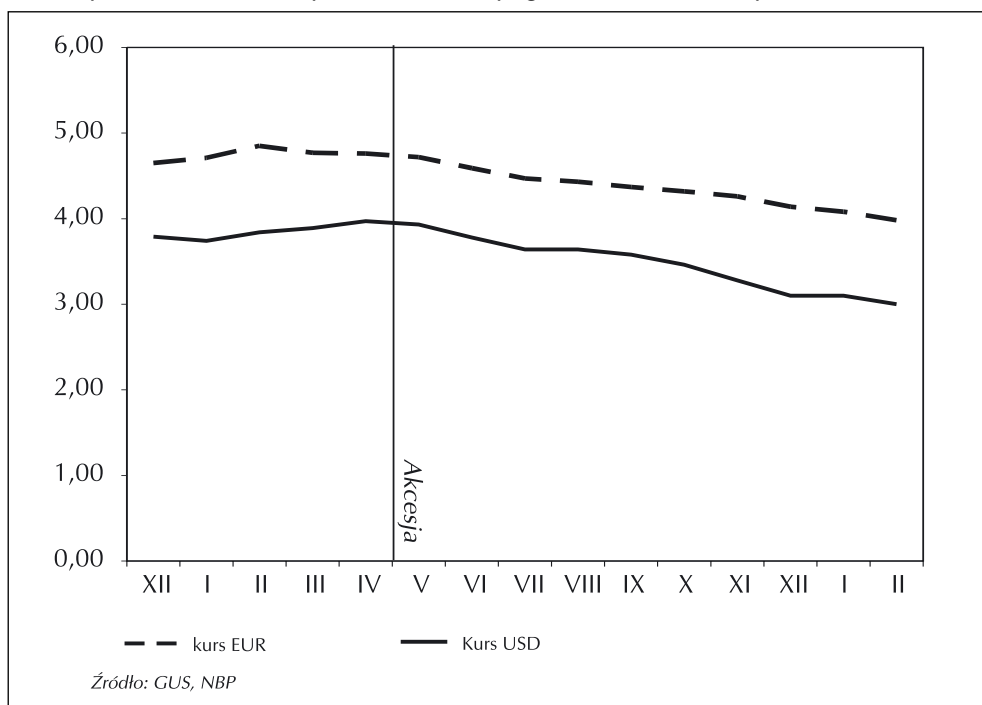
Generalnie rzecz biorąc, waluta kraju wzmacnia się wówczas, gdy zwiększa się zaufanie do jej stabilności, a tym samym zwiększa się popyt na aktywa denominowane w tej walucie (prowadzi to do wzrostu inwestycji portfelowych). Zjawiskiem, które dodatkowo tworzy presję na wzmocnienie się waluty, jest szybki wzrost wydajności pracy i konkurencyjności, prowadzący do wysokiej dynamiki eksportu. Trzecim wreszcie czynnikiem jest wzrost atrakcyjności inwestycyjnej kraju, prowadzący do zwiększenia się skali inwestycji bezpośrednich napływających do kraju z zagranicy.

Należy zauważyć, że w Polsce po akcesji do Unii wszystkie te zjawiska wystąpiły równocześnie. Zmiana rynkowych reakcji z zakresu perspektyw zrównoważonego rozwoju Polski stała się wyraźnie widoczna od maja, kiedy nastąpiła akcesja, a równocześnie

śnie odsunęła się w czasie bardzo niepokojąca dla uczestników rynku wizja szybkich, przedterminowych wyborów parlamentarnych. Jednocześnie wyraźnie zaczęła się poprawiać sytuacja budżetu, który zakończył rok 2004 z deficytem mniejszym od planowanego, a w roku kolejnym zamknie się deficytem znacząco niższym.

Jednocześnie utrzymuje się proces szybkiego wzrostu wydajności pracy, produkcji i eksportu, przy niższej dynamice importu. Najbardziej, jak do tej pory, działa czynnik trzeci. Choć brak jeszcze danych o wyraźnym przyspieszeniu po akcesji procesu napływu inwestycji bezpośrednich, faktem obserwowanym przez Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych jest jednak rosnące zainteresowanie Polską ze strony inwestorów, w tym zwłaszcza firm małych i średnich, do tej pory niechętnie angażujących się w inwestycje poza granicami UE-15. Rokuje to wzrost inwestycji w przyszłości.

**Wykres 5. Efekt unijny: kurs walutowy (grudzień 2003 – luty 2005, w PLN)**



Wspólnym efektem tych wszystkich zjawisk okazał się znaczący wzrost zaufania do polskiej waluty, prowadzący do wzmocnienia się kursu walutowego. Zjawisko to jest wyraźnie obserwowane od maja 2004 r., a więc od momentu akcesji (choć akcesja nie jest jedynym czynnikiem, który za nie odpowiada). Między kwietniem 2004 r. a lutym 2005 r. kurs złotego do euro wzrósł o ok. 16%. Zjawisko to jest często obserwowane

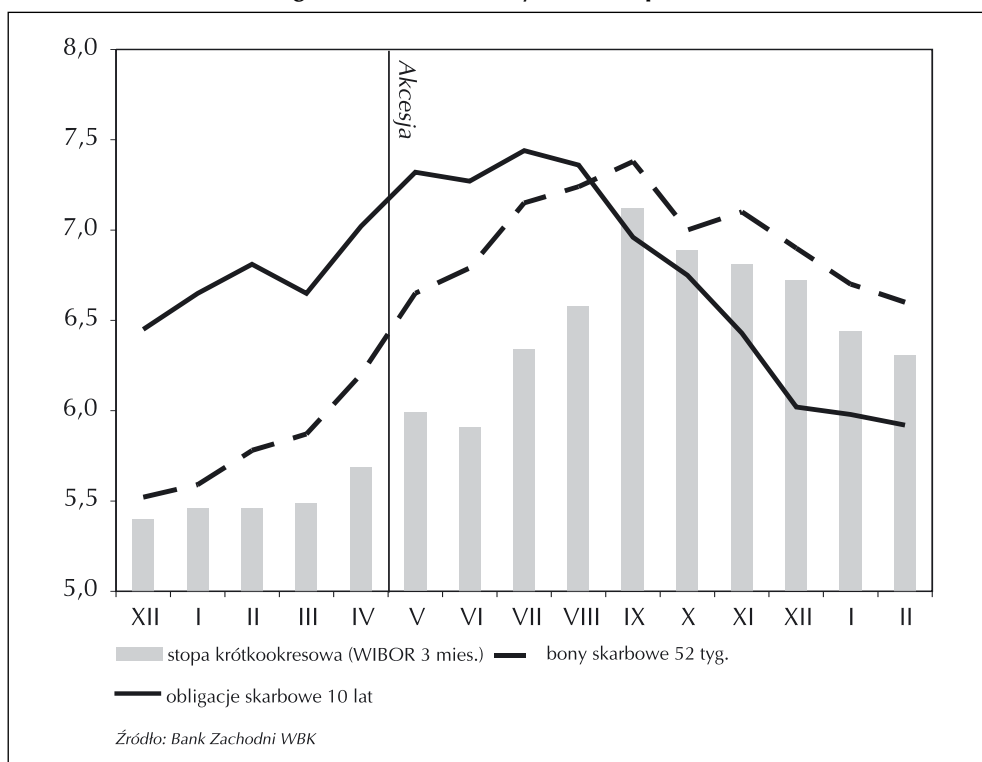
z niepokojem, bowiem zbyt duży popyt na złoto i zbyt gwałtowne wzmocnienie waluty może mieć negatywne konsekwencje dla ekspansji eksportowej. Z drugiej jednak strony, jest to przede wszystkim efekt wzrostu zaufania rynku do waluty i odbicie poprawiających się ocen dotyczących perspektyw rozwoju gospodarczego kraju. Problem ewentualnego nadmiernego wzmocnienia się kursu walutowego jest niewątpliwie ważny i powinien być obiektem zainteresowania polityki gospodarczej (zwłaszcza pieniężnej). Należy jednak pamiętać, że siła waluty jest również pochodną rzeczywistej siły gospodarki. Jeśli oczekujemy, że w Polsce szybko będzie rosła produkcja i wydajność pracy, musimy się też liczyć z nieuchronnym w takiej sytuacji realnym wzmocnieniem się złoto. Tworzy ono oczywiście na krótką metę kłopoty dla eksporterów, ale stanowi też potwierdzenie sukcesu rozwojowego. Ponadto trzeba pamiętać, że wzmocnienie waluty nie jest zjawiskiem wyłącznie niekorzystnym: ogranicza ono konkurencyjność eksportu, ale jednocześnie powoduje potaniecie dóbr importowanych, zachęcając do wzrostu konsumpcji i inwestycji. Dzięki wzmocnieniu złoto polskie przedsiębiorstwa znacznie słabiej odczuły konsekwencje wzrostu cen ropy naftowej. Znaleźcie kompromisu między długookresową tendencją zwiększania się siły krajowej waluty a krótkookresową ochroną interesu polskich eksporterów stanowi jedno z trudniejszych zadań stojących przed polityką gospodarczą kraju. Rozwiązaniem tego dylematu byłoby – w pewnej mierze – szybkie przystąpienie Polski do strefy euro, eliminujące ryzyko, jakie dla eksporterów stanowi niespodziewanie silna aprecjacja waluty.

O ile wzmocnienie się waluty jest zjawiskiem świadczącym o wzroście zaufania do polityki gospodarczej, ale jednocześnie mającym swoje konsekwencje niekorzystne, zwłaszcza krótkookresowe, o tyle jednoznacznie pozytywnym efektem wzrostu zaufania ze strony rynku jest spadek długookresowych stóp procentowych. Długookresowe stopy procentowe spadają wówczas, gdy zwiększa się popyt na obligacje skarbowe, przy jednoczesnym ustabilizowaniu się lub spadku oczekiwań inflacyjnych. Większy popyt na obligacje przy spadającym oprocentowaniu jest z kolei efektem zwiększonego zaufania do polityki fiskalnej: inwestorzy angażują się w taką operację wówczas, gdy uważają, że wyraźnie spada ryzyko inwestowania w danym kraju, a jego perspektywy rozwojowe są coraz lepsze.

Dane statystyczne potwierdzają, że po akcesji Polski do Unii nastąpiła znacząca poprawa stanu zaufania do polityki gospodarczej i perspektyw zrównoważonego rozwoju ze strony uczestników rynków finansowych, wyrażająca się spadkiem długookresowych stóp procentowych. Po wzroście tych stóp w pierwszych miesiącach roku (równoległym ze wzrostem stóp krótkoterminowych) trendy zmian obu rodzajów stóp procentowych rozbiegły się. O ile stosunkowo wysoka bieżąca inflacja doprowadziła do utrzymania się stóp krótkookresowych (których poziom zależy głównie od bieżącej polityki banku centralnego), o tyle, poczynając od sierpnia, stopy długookresowe (zależne głównie od zaufania rynku) zaczęły szybko spadać. W sumie, od momentu akcesji długookresowe sto-

py procentowe obniżyły się o 1,4 punktu procentowego, a realnie – po uwzględnieniu zmian stopy inflacji – o ponad 2 punkty procentowe. Niższe stopy procentowe oznaczają nie tylko wzrost zaufania ze strony rynku, ale przekładają się również na niższe koszty obsługi długu publicznego, ułatwiające sytuację budżetu państwa, i na niższy koszt kredytu dla przedsiębiorstw. Niższe o 1,4 punktu procentowego krajowe stopy procentowe oznaczają, na dłuższą metę, oszczędności kosztów obsługi krajowego długu publicznego rzędu około 2,5–3 mld zł rocznie.

**Wykres 6. Efekt unijny: rynkowe stopy procentowe (grudzień 2003 – luty 2005, w proc.)**



Generalnie więc można stwierdzić, że uczestnicy rynków finansowych odpowiedzieli na akcesję Polski do Unii wzrostem zaufania do perspektyw rozwojowych kraju. Kolejnym wyrazem wzrostu zaufania do polskiej gospodarki okazała się też dobra koniunktura na giełdzie (główne indeksy giełdy wzrosły od momentu akcesji o ponad 20%).

Warto jednak zauważyć, że na dłuższą metę zachowanie rynku będzie w dużym stopniu zależeć od tego, na ile szybko Polska będzie zmierzać do wypełnienia kryteriów



uczestnictwa w strefie euro. Pod tym względem rok 2004 nie był dobry, bowiem wzrósł zarówno deficyt finansów publicznych, jak i inflacja. Jak się jednak wydaje, tendencja ta odwróci się w roku 2005. Zgodnie z ustawą budżetową deficyt ma być ograniczony z 5,7% PKB do 3,9% PKB, a zgodnie z prognozami inflacja od połowy roku 2005 powinna się znów znacząco obniżyć.

## Próba podsumowania

W bilansie efektów ekonomicznych pierwszego roku członkostwa Polski w Unii Europejskiej zjawiska korzystne wyraźnie dominują nad niekorzystnymi. Polska sprawnie włączyła się do wspólnego Rynku Wewnętrznego, zachowując wysoką dynamikę wzrostu gospodarczego i odnotowując pozytywne efekty akcesji w wymianie handlowej. Sprawnie przebiegło również włączenie się do wspólnych unijnych polityk i do unijnego budżetu, z którego w roku 2004 nasz kraj uzyskał w formie transferów ponad dwa złote za każdego złotego wpłaconej składki. Efektem niekorzystnym był niewątpliwie większy od oczekiwanego wzrost inflacji. Został on dość powszechnie odnotowany i uznany za nadmierny – choć dla wielu rolników oznaczał on korzyść, a nie stratę. Mimo to, spowodowany akcesją wzrost cen w kategoriach ekonomicznych należy uznać za umiarkowany. Co ważniejsze, został on skompensowany wyższą dynamiką dochodów, a podwyższona stopa inflacji ma jedynie charakter przejściowy.

Najlepszym podsumowaniem efektów pierwszych miesięcy członkostwa jest zmiana nastrojów w kraju. Po pół roku członkostwa liczba przeciwników Unii spadła z ok. 30 do 16%, a liczba zwolenników wzrosła z ok. 60 do 76% (dane CBOS cytowane za dziennikiem „Rzeczpospolita”, 4.12.2004). Jednocześnie wyraźnie się poprawiły badane przez GUS wskaźniki nastroju konsumentów, a jeszcze w większym stopniu polepszył się klimat koniunktury gospodarczej w przedsiębiorstwach (obecnie saldo ocen pozytywnych oscyluje wokół 15–20%, co oznacza najlepszy klimat dla rozwoju od roku 1997).

Pierwsze miesiące członkostwa Polski w Unii Europejskiej okazały się więc sukcesem, który wpłynął na poprawę nastrojów i ocen dotyczących perspektyw rozwoju naszej gospodarki – i w kraju, i za granicą.



**Walenty Poczta**

**Łukasz Hardt**

## **SKUTKI INTEGRACJI POLSKI Z UE DLA ROLNICTWA I OBSZARÓW WIEJSKICH – PRÓBA OCENY**

Przystąpienie Polski do UE oznaczało dla polskiego rolnictwa istotną zmianę ekonomicznych warunków produkcji i rewolucję instytucjonalną: zmieniły się sposoby wspierania tego sektora, zaczęły obowiązywać inne zasady interwencji i skupu, pojawiły się nowe instrumenty wspierające modernizację gospodarstw, zniesione zostały bariery w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi z krajami UE. Projekt cywilizacyjny dla polskiej wsi, jakim jest Wspólna Polityka Rolna, wywiera znaczący wpływ nie tylko na ekonomiczne warunki produkcji, ale również na społeczność wiejską. Rolnicy musieli szybko dostosować się do nowych warunków i podjąć istotne decyzje co do przyszłości swoich gospodarstw. Wejście Polski do UE oznacza skierowanie znaczących funduszy nie tylko do samego rolnictwa, ale też na obszary wiejskie, m.in. poprzez fundusze strukturalne. Oznacza to, iż po raz pierwszy od wielu lat polityka rozwoju wsi nie jest realizowana jedynie poprzez wspieranie rolnictwa, ale poprzez wiele działań z zakresu polityki edukacyjnej, przedsiębiorczości, infrastrukturalnej, ochrony środowiska. Wysokie bezrobocie ukryte na wsi, niski poziom wykształcenia ludności wiejskiej oraz słaba infrastruktura wskazują na ogromne wyzwania, jakie stoją przed polityką rozwoju obszarów wiejskich w najbliższych latach.

Okres, który upłynął od przystąpienia Polski do UE, nie uprawnia do wysuwania jednoznacznych wniosków co do wpływu mechanizmów WPR i funduszy strukturalnych na rolnictwo i wieś. Trzeba pamiętać, że pierwsze środki, np. z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), zaczęły płynąć do gospodarstw dopiero od początku 2005 r. Już teraz można jednak ocenić wpływ wsparcia bezpośredniego oraz zmian regulacyjnych na sektor rolny. Dopłaty obszarowe oraz zniesienie barier w handlu z państwami UE znacząco wpłynęły na dochodowość gospodarstw. Poza zmianami o charakterze czysto ekonomicznym są już widoczne pierwsze oznaki przeobrażeń w tkance społecznej polskiej wsi.

W rozdziale pierwszym przedstawione zostały wyniki ilościowej analizy sytuacji dochodowej rolnictwa i wybranych typów gospodarstw, jak też podstawowe tendencje w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi. W rozdziale drugim dokonano analizy stopnia wykorzystania funduszy UE dla polskiej wsi dostępnych od 1 maja 2004 r. Rozdział trzeci zawiera studium zmian w tkance społecznej polskiej wsi. Całość zamyka podsumowanie.

## 1. Ocena ekonomicznych skutków integracji dla sektora rolnego

Objęcie rolnictwa Wspólną Polityką Rolną i przeznaczanie na ten cel prawie połowy budżetu Unii czyni ze skuteczności absorpcji tych środków jeden z istotnych elementów oceny integracji we wszystkich krajach członkowskich. Szczególnego wymiaru kwestia ta nabiera w naszym kraju ze względu na relatywnie duże znaczenie gospodarcze i społeczne tego sektora oraz zapóźnienie rozwojowe obszarów wiejskich.

Krótki okres, jaki upłynął od akcesji Polski do Unii Europejskiej, nie upoważnia jeszcze do zdecydowanych sądów na temat wpływu integracji na sektor rolny. Wiąże się z tym wiele czynników, z których za najważniejsze można uznać następujące:

- brak pełnych informacji o skutkach bezpośrednich, jakie integracja przyniosła dla sektora rolnego,
- niepełna wiedza na temat skutków pośrednich dla rolnictwa, zarówno tych pożądaných, jak i negatywnych,
- niektóre procesy, np. przemiany strukturalne, ujawniają się tylko w perspektywie średnio- i długoterminowej,
- w rolnictwie występują relatywnie długie cykle produkcyjne, stąd skutki integracji lepiej można będzie ocenić w dłuższej perspektywie,
- w ocenie w krótkim okresie, bardziej niż w ocenach długookresowych, może zaznaczyć się wpływ sytuacji na rynkach Unii i rynkach światowych produktów rolnych,
- wiele instrumentów polityki rolnej i polityki strukturalnej UE jest dopiero w fazie uruchamiania, stąd skutki ich zastosowania siłą rzeczy nie mogą podlegać ocenie,

- krótki okres sprawia, że w zasadzie nie można mówić o wpływie integracji na sytuację na obszarach wiejskich; oczekiwania i poglądy w tym zakresie nie mogą się różnić od tych prezentowanych kilka miesięcy temu.

Oznacza to, iż ocena pierwszych skutków integracji, formułowana na podstawie znanych już efektów, musi być ograniczona, wrywkowa (nie może mieć charakteru kompleksowego) i ostrożna, a wnioski z niej wynikające należy weryfikować w miarę pojawiania się nowych zdarzeń i kolejnych informacji.

Wpływ integracji Polski z Unią Europejską na rolnictwo, a zwłaszcza jego sytuację w pierwszym okresie akcesji, był przedmiotem licznych prognoz i symulacji. Zakładano, iż rolnicy będą pierwszymi beneficjentami akcesji. Rzeczywistość nie tylko potwierdziła te oczekiwania, ale okazało się, iż rolnicy skorzystali na integracji już w pierwszych miesiącach, i to w skali nieraz wyższej niż oczekiwano. Miała w tym swój udział, po pierwsze, pomyślna realizacja programu SAPARD, która umożliwi pełne wykorzystanie przyznanych Polsce przez UE środków. Po drugie, poszerzenie strefy wolnego handlu i zwiększony popyt unijnych importerów przyczyniły się do wzrostu cen skupu produktów rolnych, zwłaszcza mięsa, cukru i mleka. Fakt ten, mimo iż niekorzystny dla konsumentów, wyraźnie poprawił koniunkturę w rolnictwie. Po trzecie, optymizmem napawa rekordowy w skali UE odsetek złożonych wniosków o dopłaty bezpośrednie. Otrzyma je 85% zarejestrowanych producentów rolnych. Pozytywnie rysuje się też perspektywa wykorzystania środków w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich i funduszy strukturalnych, na co wskazuje dobre przygotowanie instytucji i służb doradczych, a także duże zainteresowanie rolników.

W opracowaniu podjęto próbę oceny sytuacji rolnictwa polskiego na koniec roku 2004, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu integracji z UE. W analizach starano się opierać na uzyskanych danych ze statystyki masowej, zarówno polskiej, jak i unijnej, informacjach instytucji i danych własnych pozyskanych w wybranych gospodarstwach rolnych. Jednak ograniczoność i niepełność danych sprawiła, że w niektórych przypadkach konieczne stały się założenia i szacunki własne.

### **1.1. Ekonomiczne warunki produkcji**

Zmianę ekonomicznych warunków produkcji dla rolnictwa oceniono na podstawie porównania cen produktów rolnych w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej oraz na podstawie analiz zmian wybranych relacji cenowych.

Na rysunkach 1.1.1 – 1.1.6 zobrazowano procesy zmian cen podstawowych produktów rolnych w Polsce na tle rolnictwa unijnego bądź wybranych krajów UE. General-

nie można powiedzieć, że tuż przed akcesją i w pierwszych miesiącach członkostwa ceny produktów pochodzenia zwierzęcego rosły, natomiast ceny produktów roślinnych, głównie zbóż, rosły do chwili akcesji, a potem, szczególnie po zbiorach, uległy obniżeniu.

Spośród produktów zwierzęcych pełną konwergencję cen w Polsce z cenami unijnymi odnotowano w przypadku wieprzowiny. Zrównanie cen żywca wieprzowego w Polsce ze średnią ceną w Unii Europejskiej nastąpiło w czerwcu 2004 r. Jej cena w Polsce maksymalny poziom osiągnęła we wrześniu 2004 r. i była wyższa niż na początku roku 2003 o ponad 70%, a w stosunku do stycznia 2004 r. o ponad 60%. W ostatnim kwartale ubiegłego roku odnotowano umiarkowany spadek cen wieprzowiny w całej UE. Na koniec 2004 r. cena wieprzowiny w Polsce była zbliżona do średniej unijnej, przewyższała cenę w Danii i Hiszpanii, a tylko nieco ustępowała cenie występującej w Niemczech. Można powiedzieć, że cena wieprzowiny w Polsce stała się w pełni ceną rynku europejskiego i można sądzić, że tak już pozostanie. Wynika to z faktu, że Polska jest jednym z większych producentów wieprzowiny w Europie. Zatem wystąpi w tym przypadku typowe oddziaływanie rynku dużego w warunkach wolnego handlu. Pierwsze miesiące po integracji udowadniają ponadto pełną drożność kanałów dystrybucji w obie strony, a jakość polskiej wieprzowiny zyskała akceptację odbiorców w UE. Nie bez znaczenia jest też duży udział kapitału zagranicznego w największych polskich przedsiębiorstwach przemysłu mięsnego, dla których operowanie na rynkach międzynarodowych jest działaniem standardowym.

Podobne tendencje występują w przypadku wołowiny. Począwszy od 1 maja 2004 r., jej ceny w Polsce gwałtownie wzrosły, nie osiągnęły jednak poziomu średnich cen unijnych. Wołowina w Polsce jest nadal prawie o 30% tańsza od średnich cen w UE. Ma na to wpływ zarówno niższa jakość polskiej wołowiny, jak i malejący popyt wewnętrzny w warunkach rynku małego (produkcja wołowiny w Polsce na tle całej UE ma relatywnie małe znaczenie). Ta sytuacja stwarza pewien margines na wzrost cen wołowiny w Polsce, a powinna temu sprzyjać poprawa jakości (produkcja wołowiny ras mięsnych) i w przyszłości wzrost popytu wewnętrznego warunkowany wzrostem dochodów ludności.

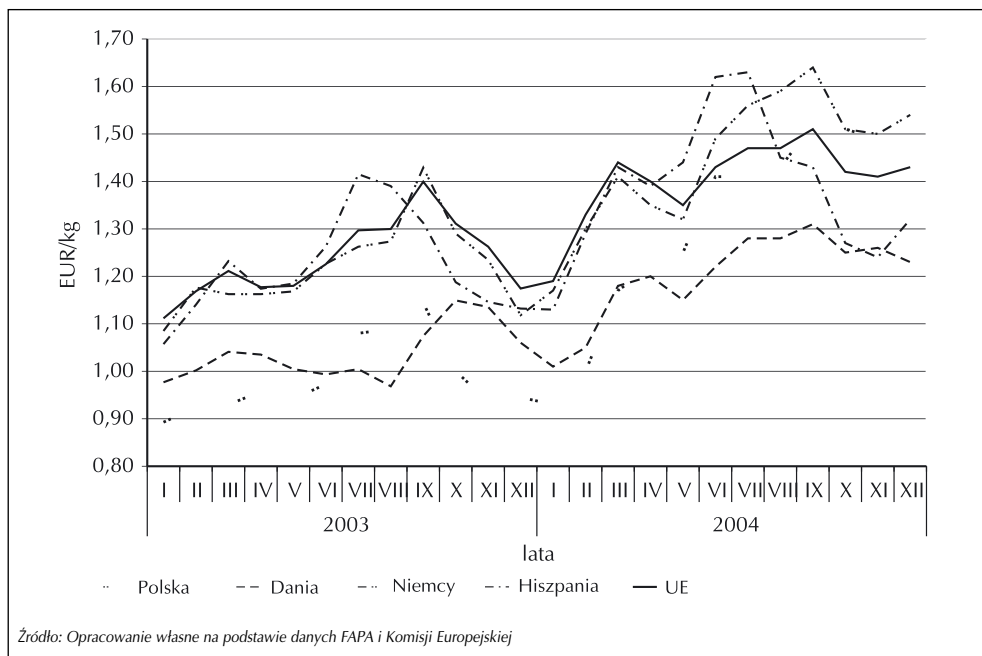
Ceny drobiu po 1 maja również wzrosły, po czym dość szybko ich poziom uległ obniżeniu, ale w ostatnim kwartale 2004 r. ponownie nastąpił ich wzrost. Na koniec 2004 r. ceny drobiu ukształtowały się na poziomie wyraźnie wyższym niż przed akcesją (w stosunku do początku roku 2004 są wyższe o ponad 20%), jednak nadal ustępują wyraźnie cenom średnim w UE (o ponad 20%). Można sądzić, że i w tym przypadku występują możliwości wyrównywania cen polskich do średnich cen unijnych.

Wyraźnie w Polsce wzrosła również cena mleka, a w ślad za nią cena masła. Ceny te na koniec 2004 r. były już niewiele niższe niż średnio w UE (mniej niż 10%) i wydaje się, że większe możliwości wzrostu cen mleka w Polsce zostały wyczerpane.

W pierwszych miesiącach członkostwa ceny zbóż w Polsce przekroczyły poziom notowany w krajach, w których ich produkcja odgrywa w UE największą rolę. Jednak po żniwach ceny wyraźnie spadły, więcej niż w innych analizowanych krajach. Na koniec 2004 r. cena pszenicy w Polsce była równa uzyskiwanej przez rolników w Niemczech i Francji, a jęczmienia niższa o ponad 10% w stosunku do innych dużych producentów europejskich tego zboża. W przypadku zbóż można mówić o daleko zaawansowanej konwergencji cenowej, czemu sprzyja relatywnie rozbudowany interwencjonizm na tym rynku w Unii i łatwość oraz taniość transportu zbóż. Możliwości wzrostu cen są zatem bardzo ograniczone.

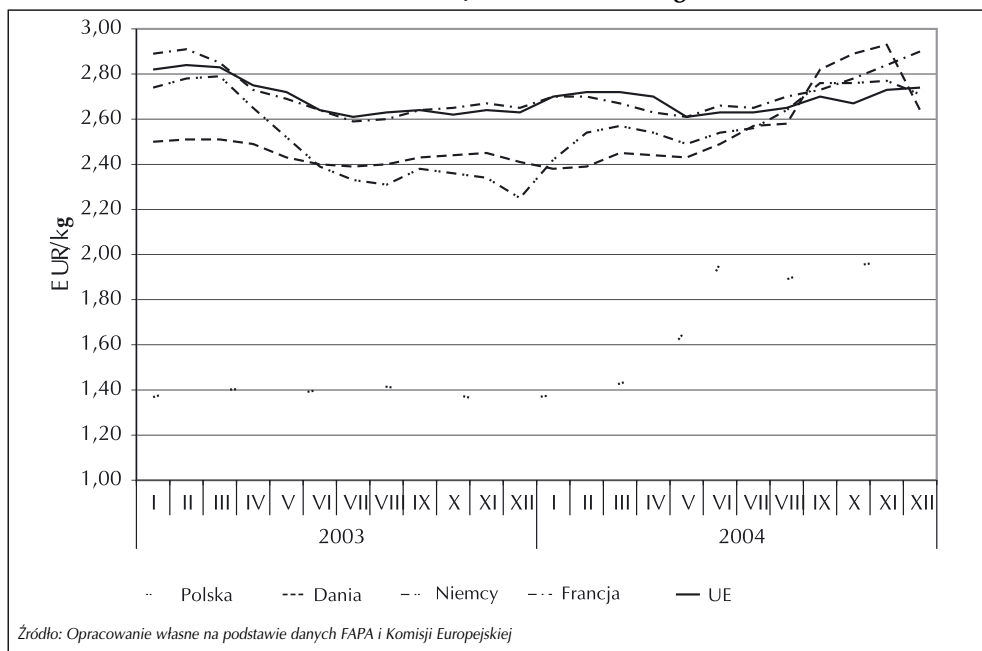
Podsumowując powyższe spostrzeżenia, można sformułować pogląd, że po przystąpieniu do UE nastąpiła dalsza konwergencja cen rolnych w Polsce w stosunku do cen na głównych rynkach UE. Przy czym na rynkach, gdzie produkcja rolna w Polsce ma większy udział w rynku europejskim i znaczniejsza jest rola kapitału zagranicznego w firmach przetwórczych, proces ten zachodzi szybciej.

**Rys. 1.1.1. Ceny wieprzowiny w Polsce i innych krajach UE w EUR/kg**

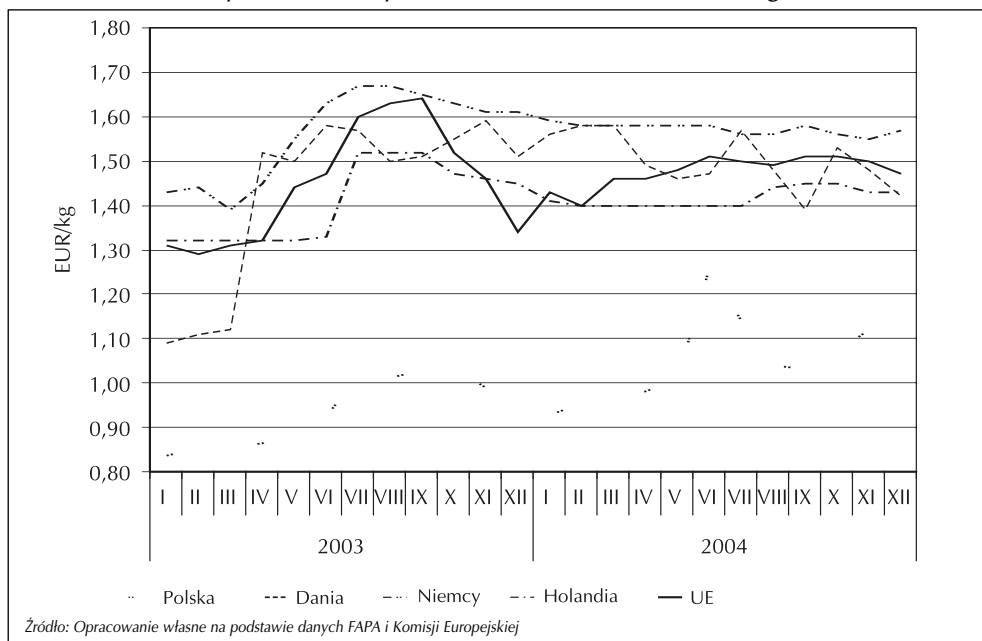


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FAPA i Komisji Europejskiej

**Rys. 1.1.2. Ceny skupu młodego bydła R3 (waga poubojowa) w Polsce i krajach UE (w EUR/kg)**

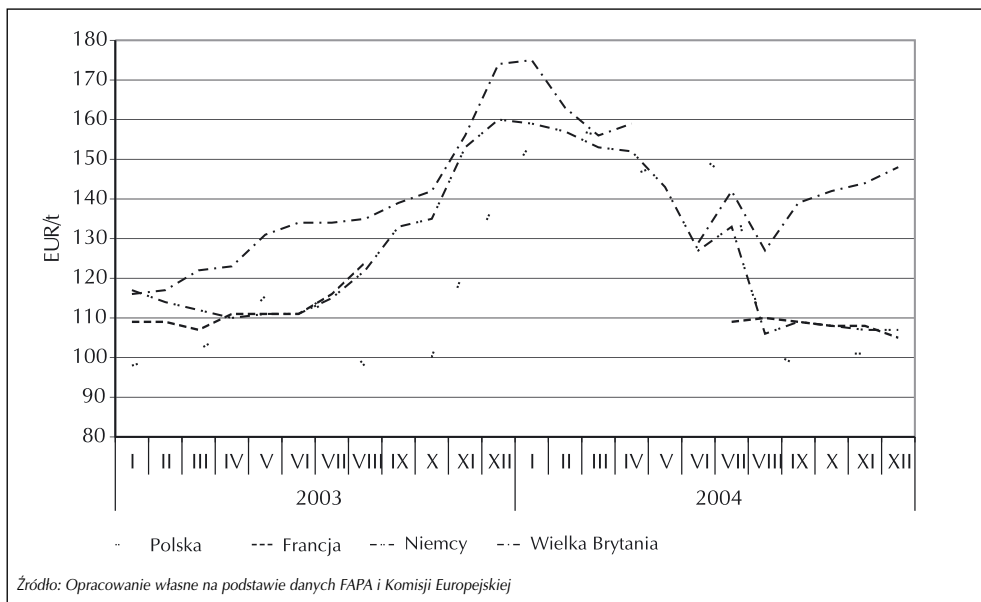


**Rys. 1.1.3. Ceny drobiu w Polsce i UE (w EUR/kg)**

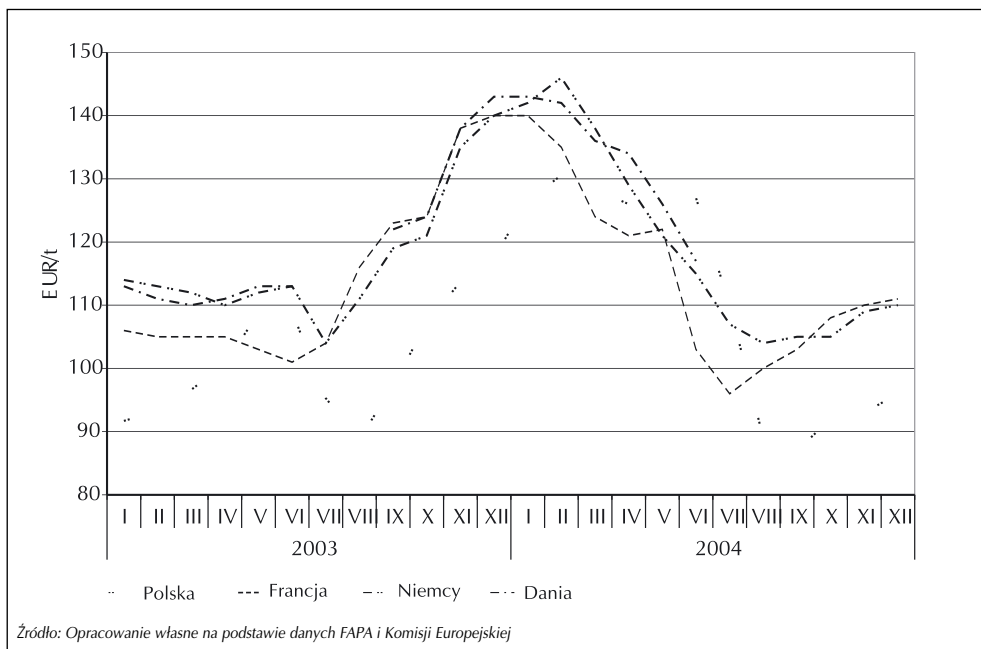


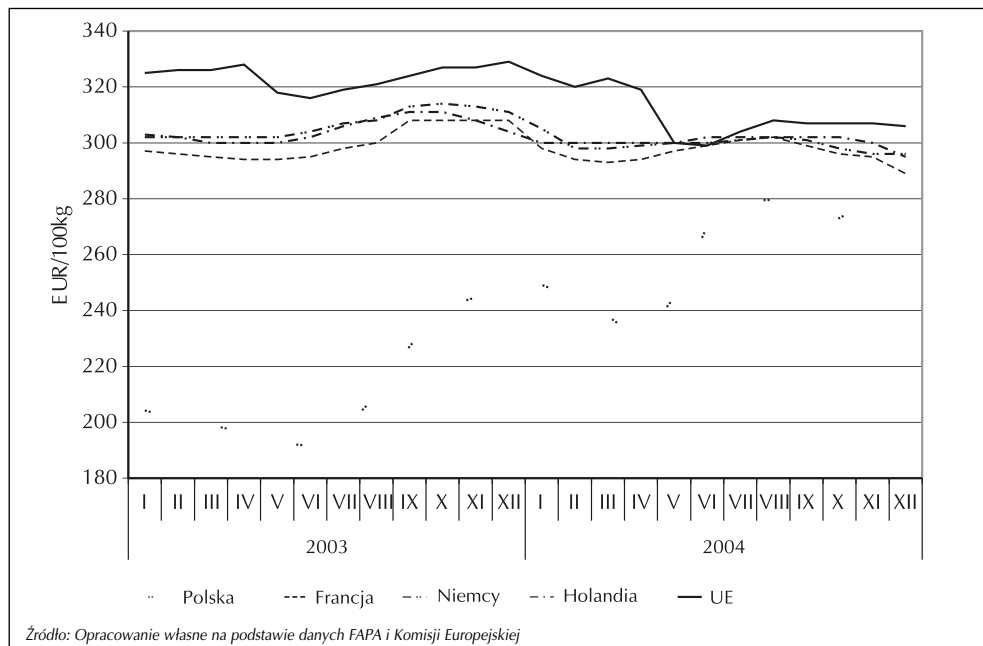


**Rys. 1.1.4. Ceny pszenicy w Polsce i UE (w EUR/t)**



**Rys. 1.1.5. Ceny jęczmienia paszowego w Polsce i UE (w EUR/t)**



**Rys. 1.1.6. Ceny masła w blokach w Polsce i UE (w EUR/100 kg)**

Drugim istotnym elementem egzogenicznym współokreślającym sytuację ekonomiczną rolnictwa jest kształtowanie się cen produktów rolnych do cen środków produkcji (nożyce cen). Wskaźnik ten informuje, jak się kształtują warunki wymiany rynkowej dla rolnictwa. Brak jednak na obecnym etapie danych, które pozwalałyby na budowę pełnego kompleksowego wskaźnika<sup>1</sup>. Do oceny zmian w zakresie relacji cenowych „nakład – produkt” wytypowano relacje 10 środków produkcji do 4 produktów (pszenicy, wołowiny, wieprzowiny i mleka). Analizę przeprowadzono za 12 miesięcy – od września 2003 r. do października 2004 r.

Po akcesji odnotowano wzrost cen środków produkcji oraz wzrost cen produktów rolnych (z wyjątkiem cen zbóż spośród analizowanych). Ważne zatem jest tempo wzrostu cen produktów i cen nakładów. Generalnie po przystąpieniu do UE zasadniczo się poprawiła relacja cen wołowiny i wieprzowiny do cen środków produkcji. Przy czym ta zmiana okazała się bardzo korzystna w odniesieniu do cen środków ochrony roślin, węgla, pasz, mniej nawozów mineralnych, a szczególnie potasowych. Stagnacja relacji cen wołowiny i wieprzowiny dotyczyła maszyn rolniczych i oleju napędowego. Podobnie, czyli korzystnie dla rolnictwa, ukształto-

<sup>1</sup> Próbę ustalenia uproszczonego wskaźnika (opartego na ograniczonym koszyku produktów) podjęto w podrozdziale 1.2.

wała się po 1 maja 2004 r. relacja cen mleka do cen analizowanych środków produkcji. Natomiast zdecydowanie pogorszyła się relacja cen pszenicy do cen analizowanych środków produkcji. Stało się to na skutek obniżenia cen zbóż. Relacja ta jednak nie uwzględnia dopłat bezpośrednich.

Można powiedzieć, że po akcesji zdecydowanie się poprawiły relacje cenowe dotyczące produkcji zwierzęcej, natomiast uległy pogorszeniu w przypadku produkcji roślinnej – głównie zbóż i rzepaku. Zdecydowanie inna jest sytuacja na rynku buraków cukrowych (zob. podrozdział 1.2 i 1.3).

Szczególnie dotkliwe pogorszenie relacji cenowych może być udziałem towarowych gospodarstw zbożowych, natomiast bez znaczenia lub nawet korzystne (w przypadku zakupu pasz) dla gospodarstw, które produkty roślinne (zboża) przeznaczają na cele paszowe wewnątrz gospodarstwa.

## 1.2. Skutki integracji dla rolnictwa w ujęciu sektorowym<sup>2</sup>

W tej części opracowania podjęto próbę oceny ekonomicznych skutków integracji przez pryzmat analizy sektorowej. Do jej przeprowadzenia wykorzystano wiele dostępnych danych i informacji, ale konieczne było także przyjęcie licznych założeń i szacunków. Analiza obejmuje szacunek przychodów pieniężnych rolnictwa, a także nakładów ponoszonych na produkcję w warunkach akcesji, w stosunku do okresu sprzed członkostwa, czyli roku 2004 do roku 2003 (wzięto pod uwagę cały rok 2004, czyli *de facto* analiza dotyczy czterech miesięcy okresu sprzed akcesji i ośmiu miesięcy członkostwa). Obliczenia przeprowadzono dla przychodów rolnictwa pochodzących ze skupu produktów rolnych oraz ze sprzedaży targowiskowej, opierając się na uproszczonym koszyku dóbr. Przychody z tytułu produkcji towarowej powiększono o dopłaty bezpośrednie i dopłaty z tytułu produkcji na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW).

Szacunek sytuacji ekonomicznej rolnictwa w ujęciu sektorowym przeprowadzono, przyjmując następujące założenia:

- zmiany wolumenu i struktury sprzedaży produktów rolnych, zarówno skupu, jak również sprzedaży targowiskowej w roku 2004, oszacowano na podstawie wstępnych informacji (GUS),

---

<sup>2</sup> W wykonaniu obliczeń w tym podrozdziale brał udział mgr Paweł Siemiński.

– przyjęto do analizy dostępne dane o średnich ważonych cenach na produkty rolne w Polsce w roku 2004 – tak oszacowany wzrost cen wyniósł 20,5% w stosunku do roku 2003<sup>3</sup>,

– założono trzy warianty dopłat z tytułu WPR UE:

- I – przyjęto do analizy 1/3 dopłat bezpośrednich, czyli tę wielkość, którą rolnicy otrzymali do końca 2004 r. – jest to więc wariant obejmujący rok kalendarzowy 2004,
- II – przyjęto 100% dopłat bezpośrednich, ten wariant dotyczy cyklu produkcyjnego w rolnictwie lub roku gospodarczego w sektorze rolnym, który powszechnie jest stosowany w wielu analizach unijnych dotyczących rolnictwa,
- III – przyjęto 100% dopłat plus dopłaty z tytułu ONW, ten wariant dotyczy też cyklu produkcyjnego w rolnictwie lub roku gospodarczego w sektorze rolnym;

– przyjęto za IERiGŻ<sup>4</sup>, że wzrost cen środków produkcji do produkcji rolniczej wyniósł 18,3%<sup>5</sup>.

Uzyskane wyniki analiz mają charakter szacunków wstępnych i pokazują jedynie kierunkowe zmiany. Wyniki obliczeń zawarto w tabelach 1.2.1–1.2.4.

Przeprowadzone analizy, przy uwzględnieniu przedstawionych wcześniej zastrzeżeń, upoważniają do sformułowania następujących wniosków:

– nominalny wzrost wartości wolumenu skupu w roku 2004 względem roku 2003 w wysokości 10,7% był skutkiem wzrostu cen skupu o 20,5% i spadku wolumenu skupu o 9,8%;

---

<sup>3</sup> Jest to oszacowany ważony wskaźnik wzrostu cen uproszczonego koszyka produktów rolnych liczony w relacji średnie ceny w roku 2004 do średnich cen w roku 2003. Różni się zatem nieco od wskaźnika ustalonego przez IERiGŻ i opublikowanego w Biuletynie Miesięcznym nr 2/2005 *Rynek Rolny*, który liczony w relacji grudzień 2004 do grudnia 2003 wynosi 17,3%.

<sup>4</sup> Biuletyn Miesięczny nr 2/2005 *Rynek Rolny*, IERiGŻ Warszawa.

<sup>5</sup> Z powodu braku odpowiednich informacji nie udało się zastosować średniego ważonego wskaźnika wzrostu cen środków produkcji liczonego w relacji rok do roku, zastosowano natomiast wskaźnik obrazujący wzrost cen liczony jako relacja ich poziomu grudzień 2004 do grudnia 2003. W związku z tym, że podstawowe wzrosty cen środków do produkcji rolnej miały miejsce w pierwszej połowie 2004 r., można przyjąć, że odzwierciedla on w miarę poprawnie wzrost cen.

**Tabela 1.2.1. Skup produktów rolniczych w Polsce w latach 2003 i 2004**

Rok	Zboża	Ziem- niaki	Buraki cukrowe	Rzepak	Bydło	Trzoda	Drób	Mleko
	tys. t							mln l
2003	7598,8	1425,3	11700,0	709,9	498,3	2006,1	1123,3	7315,8
2004	5149,0	1172,8	12000,0	1437,3	393,4	1556,0	1130,5	7682,5
Relacja 2004 do 2003 =100	67,8	82,3	102,6	202,5	78,9	77,6	100,6	105,0

Źródło: Rolnictwo w 2003 r., Rolnictwo w I półroczu 2004 oraz Biuletyn statystyczny, GUS Warszawa

**Tabela 1.2.2. Średnie ceny skupu produktów rolniczych w w latach 2003 i 2004**

Rok	Zboża	Ziem- niaki	Buraki cukrowe	Rzepak	Bydło	Trzoda	Drób	Mleko
	zł/dt lub zł/100 l							
2003	44,69 <sup>a</sup>	24,56	12,46	101,66	249,87	318,79	299,72	71,85
2004	47,30	24,16	20,80	90,00	330,00	411,00	328,00	86,72
Relacja 2004 do 2003=100	105,80	98,40	166,90	88,5	132,10	128,90	109,40	120,70

<sup>a</sup> bez dopłat ARR

Źródło: Rolnictwo w 2003 r., Rolnictwo w I półroczu 2004 oraz Biuletyn statystyczny, GUS Warszawa

- w szczególności istotne zmiany dotyczyły spadku skupu zbóż o ponad 30%, żywca wieprzowego i wołowego o ponad 20% i ziemniaków o prawie 20%, z kolei wzrósł skup rzepaku o ponad 100% i mleka o około 5%;
- istotnie zmienił się poziom cen skupu liczony jako ich średnia ważona „rok do roku”<sup>6</sup>. O ponad 60% wzrosły ceny skupu buraków cukrowych. W granicach 30% wzrosły ceny żywca wieprzowego i wołowego, a o 20% ceny mleka. Wyraźny spadek dotyczył cen skupu rzepaku;

<sup>6</sup> Ze względu na sposób liczenia cen skupu, co może dziwić, odnotowano wzrost średnich ważonych cen skupu zboża, bowiem w I półroczu 2004 r. ich cena wynosiła 63,9 zł/dt, a w drugim spadła do 41,4 zł/dt; struktura skupu odpowiednio w I półroczu 26,4%, a w drugim półroczu 73,6%.

Tabela 1.2.3. Wartość i struktura skupu produktów rolniczych w Polsce  
w latach 2003 i 2004

Rok	Zboża	Ziemniaki	Buraki cukrowe	Rzepak	Bydło	Trzoda	Drób	Mleko	R-m 8 pro- duktów	Zmiana (%)	mln zł	
											Pozostały skup	Ogółem
2003	3395,6	350	1457,7	721,7	1245,1	6395,3	3366,7	5256,3	22188,4	100,00	3142,6	25331,0
2004	2435,5	283,3	2496,0	1293,6	1298,2	6395,2	3708,0	6662,3	24572,1	110,74	3480,2 <sup>a</sup>	28052,3
wzrost: 2004 do 2003 (%)	71,7	81,0	171,2	179,2	104,3	100,0	110,1	126,7	110,7	x	x	110,7
										%		
2003	13,40	1,38	5,75	2,85	4,92	25,25	13,29	20,75	87,59	x	12,41	100,00
2004	8,68	1,01	8,90	4,61	4,63	22,80	13,22	23,75	87,59	x	12,41	100,00

<sup>a</sup> szacunek

Źródło: Rolnictwo w 2003 r., Rolnictwo w I półroczu 2004, GUS Warszawa.

Tabela 1.2.4. Przychody rolnictwa w latach 2003 i 2004 (mln zł)

Rok	Przychody z tytułu:			Razem	Zmiana
	Skup	Sprzedaż targowiskowa	Dopłaty obszarowe		
	<i>wariant I – produkcja towarowa + 1/3 dopłat</i>				
2003	25 331,0	11 211,9	0,00	36 542,9	100,00
2004	28 052,3	12 416,4 <sup>a</sup>	2 133,79	42 602,5	116,58
	<i>wariant II – produkcja towarowa + całość dopłat</i>				
2003	25 331,0	11 211,9	0,00	36 542,9	100,00
2004	28 052,3	12 416,4 <sup>a</sup>	6 401,36	46 870,0	128,26
	<i>wariant III – produkcja towarowa + całość dopłat + całość ONW</i>				
2003	25 331,0	11 211,9	0,00	36 542,9	100,00
2004	28 052,3	12 416,4 <sup>a</sup>	6 401,36	48 628,2	133,07

<sup>a</sup> szacunek

Źródło: Obliczenia własne na podstawie tabel 1.2.1, 1.2.2 i 1.2.3 oraz informacji ARiMR

- na skutek zmian w fizycznym wolumenie skupu oraz zmian cen nastąpiły zmiany w strukturze skupu. Przede wszystkim wyraźnie zmalało znaczenie skupu zbóż, które, nie licząc skupu produktów „pozostałych”, stały się dopiero piątym produktem towarowym polskiego rolnictwa – za skupem mleka, trzody, drobiu i buraków cukrowych;
- przychody rolnictwa zostały w roku 2004 (bądź zostaną w roku 2005 za zobowiązanie powstałe w roku 2004) istotnie uzupełnione poprzez dopłaty obszarowe i powinny wzrosnąć w stosunku do roku 2003 następująco:
  - wariant I (1/3 dopłat) – 16,6%,
  - wariant II (100% dopłat) – 28,3%,
  - wariant III (100% dopłat + ONW) – 33,1%.
- wystąpił wyraźny, ale jednak mniejszy niż w przypadku cen produktów rolnych, wzrost cen środków produkcji (18,3%). Nożyce cen produktów rolnych do cen środków produkcji w roku 2004 względem roku 2003 na podstawie przeprowadzonych szacunków mogą się ukształtować na poziomie 101,9;
- rolnictwo w roku 2004 powinno zanotować wzrost wartości dodanej brutto;
- na skutek wzrostu wartości dodanej brutto rolnictwa, przy założeniu stabilizacji poziomu opłat publiczno-prawnych i wzroście kosztów pracy najemnej w skali porównywalnej do całej gospodarki, nominalny dochód do dyspozycji rolnictwa indywidualnego w roku 2004 względem roku 2003, w zależności od wariantu poziomu dopłat, powinien wzrosnąć około:
  - wariant I (1/3 dopłat)<sup>7</sup> – około 14%,
  - wariant II (100% dopłat) – około 40–43%,
  - wariant III (100% dopłat + ONW) – około 50–55%.

---

<sup>7</sup> Przy przyjęciu jako okresu rozliczeniowego roku 2004 w zasadzie na przyrost dochodów w tym okresie wpływ wywrze tylko około 1/3 dopłat obszarowych z tytułu roku 2004. Dlatego wariant I jest najbliższy rzeczywistemu przyrostowi dochodów rolnictwa w 2004 r.



Podsumowując, można stwierdzić, że sytuacja polskiego rolnictwa w ujęciu sektorowym zdecydowanie się poprawiła. Kontynuacja wypłat dopłat bezpośrednich (za rok 2004) na początku 2005 r. powinna także istotnie poprawić pozycję startową sektora w drugim roku członkostwa. Nie może już jednak rolnictwo w roku 2005 liczyć w takim stopniu jak w roku 2004 na wzrost cen produktów rolnych, ale również powinien się ustabilizować poziom cen środków produkcji.

### 1.3. Skutki integracji dla wybranych typów gospodarstw rolnych<sup>8</sup>

Celem analizy w tej części opracowania jest próba oceny wpływu warunków integracji na sytuację dochodową i możliwości rozwojowe wybranych modelowych gospodarstw rolnych. Konieczne jest podkreślenie modelowego charakteru analizowanych gospodarstw, co oznacza przyjęcie wielu założeń, posługiwanie się danymi normatywnymi lub uśrednionymi. W praktyce każde gospodarstwo rolne ma specyficzne warunki produkcji, inny wolumen i strukturę zasobów czynników produkcji oraz ich jakość, umiejętności gospodarującego, technologie produkcji, produktywność czynników produkcji, rynki zapotrzebowania i zbytu, poziom dochodów ze źródeł pozarolniczych, realizowany standard konsumpcji itp. Tworząc wybrane modelowe typy gospodarstw rolnych, brano pod uwagę przede wszystkim zasoby użytków rolnych (wielkość obszaru gospodarstwa) i strukturę produkcji<sup>9</sup>. Oprócz tych dwóch elementów różnicujących gospodarstwa modelowe, uwzględniono też inne czynniki pozwalające uzyskać w miarę wszechstronną paletę analizowanych gospodarstw. Jednak wyjąwszy gospodarstwo najmniejsze (nr 1), założono w odniesieniu do pozostałych, że produkcja w nich realizowana jest na co najmniej poprawnym lub wysokim poziomie technologicznym, czyli znacznie przekraczającym występujący średnio w rolnictwie polskim. Przyjmując to założenie, kierowano się przesłanką, że skoro są to gospodarstwa większe od średnich w kraju, to i stosowane technologie wytwarzania powinny być bardziej nowoczesne, a umiejętności gospodarującego wyższe. Celem tej części analizy jest więc oszacowanie poziomu uzyskiwanych dochodów przez wybrane gospodarstwa modelowe w warunkach członkostwa (*de facto* analiza dotyczy czterech miesięcy okresu sprzed akcesji i ośmiu miesięcy członkostwa).

W analizie przyjęto następujące założenia:

- ceny w roku 2004 produktów zwierzęcych przyjęto jako średnie w całym roku, natomiast ceny produktów roślinnych jako ceny występujące po zbiorach w roku 2004,

<sup>8</sup> W wykonaniu obliczeń w tym podrozdziale brał udział mgr Paweł Siemiński.

<sup>9</sup> Do budowania gospodarstw modelowych wykorzystano zebrane pierwotne dane źródłowe z rzeczywistości istniejących gospodarstw rolnych.

- przyjęto poziom dopłat obszarowych przewidzianych do wypłaty rolnikom za rok 2004, bez względu na to, czy płatność już nastąpiła,
- koszty bezpośrednie w produkcji rolnej przyjęto za Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego w Minikowie,
- koszty pośrednie i amortyzację w roku 2004 przyjęto za opracowaniem *Produkcja, koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w latach 2001–2003*<sup>10</sup>, stosując konieczne modyfikacje, przede wszystkim powiększając je o średni oszacowany wzrost kosztów bezpośrednich w stosunku do roku 2003, tj. o 18,3%,
- fundusz konsumpcji w rodzinach rolniczych w roku 2004 ustalono na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych, wychodząc od poziomu wydatków na cele konsumpcji w rodzinach pracowniczych, i oszacowano go na poziomie 34,9 tys.; jest to więc „parytetowy fundusz konsumpcji”,
- założono, że w gospodarstwie domowym występują dwie osoby mogące świadczyć nakłady pracy w pełnym wymiarze czasu pracy w gospodarstwie rolnym,
- opłatę stałej robocizny najemnej oszacowano na podstawie średnich wynagrodzeń robotników najemnych w rolnictwie i wliczono w skład kosztów bezpośrednich.

Do ustalenia wpływu członkostwa na sytuację analizowanych gospodarstw zastosowano następujące procedury analityczne:

- obliczono wartość produkcji w latach 2003 i 2004 bez dopłat i z dopłatami,
- odejmując od wartości produkcji koszty bezpośrednie, ustalono poziom nadwyżki bezpośredniej z poszczególnych działalności w warunkach roku 2003 i w roku 2004,
- następnie nadwyżki bezpośrednie powiększono o otrzymywane dopłaty (w 2003 r. dopłaty ARR, a w 2004 r. – do kwietnia dopłaty ARR do skupu mleka oraz całość przewidzianych dopłat obszarowych i ewentualnie ONW),
- w kolejnym etapie od nadwyżki bezpośredniej gospodarstwa odjęto koszty pośrednie oraz amortyzację, uzyskując dochód rolniczy netto,

---

<sup>10</sup> A. Skarżyńska, I. Augustyńska-Grzymek, I. Ziętek, IERiGŻ, Warszawa 2004.

- następnie od dochodu rolniczego odjęto wymagany „parytetowy fundusz konsumpcji” rodziny rolniczej,
- dodatnia wielkość *residuum* stanowi symulowaną wielkość akumulacji, decydującą o możliwościach dostosowawczych i w dalszej kolejności rozwojowych analizowanego gospodarstwa rolnego; gdy ta dodatnia wielkość *residuum* jest wysoka (gospodarstwo uzyskuje wysokie dochody), możliwa jest realizacja znacznie wyższego niż parytetowy funduszu konsumpcji, kosztem zmniejszenia akumulacji,
- ujemna wielkość *residuum* pokazuje, jaki wolumen dochodu rodzina związana z konkretnym gospodarstwem modelowym powinna uzyskać, aby realizować parytetowy standard konsumpcji; dopiero gdy dochód spoza gospodarstwa przekroczy ustaloną ujemną wielkość akumulacji, pojawią się możliwości rozwoju gospodarstwa (oczywiście brak realizacji parytetowego standardu konsumpcji umożliwia akumulację dodatnią przy niższym poziomie dochodów osobistych rodziny rolniczej).

**Tabela 1.3.1. Gospodarstwo nr 1**

<b>Powierzchnia użytków rolnych</b>		<b>8,5 ha</b>			
Gleby		słabe			
Poziom intensywności		niski			
<b>Rok</b>	<b>Wartość produkcji (tys. zł)</b>	<b>Wartość produkcji z dopłatami (tys. zł)</b>	<b>Nadwyżka bezpośrednia z dopłatami (tys. zł)</b>	<b>Dochód rolniczy netto (tys. zł)</b>	<b>Akumulacja (tys. zł)</b>
2003	21,5	21,7	12,0	-1,8	-36,7
2004	21,6	25,6	15,3	-1,0	-35,8
Zmiana (2003=100)	100,5	118,0	127,9	x	x

Źródło: obliczenia własne (dane i założenia zob. tekst)

Analizowane gospodarstwo jest swoistym odpowiednikiem średniego statystycznego gospodarstwa w kraju<sup>11</sup>, użytkuje słabe gleby i prowadzi wielokierunkową produkcję rolniczą o niskiej intensywności.

Integracja z UE sprawia, że w tym gospodarstwie:

- na skutek dopłat obszarowych wartość produkcji rośnie o 18%, a nadwyżki bezpośredniej wraz z dopłatami o 27,9%,
- gospodarstwo to w roku 2003 tworzyło ujemny dochód rolniczy w wysokości -1,8 tys. zł, na skutek dopłat bezpośrednich strata została zmniejszona do -1 tys. zł,
- powiększenie dopłat z tytułu ONW sprawia, że gospodarstwo notuje dochód 1,3 tys. zł.

Podsumowując, można stwierdzić, że ten typ gospodarstwa ze względu na małą skalę produkcji i niską produktywność tworzy ujemny dochód rolniczy netto. Wsparcie analizowanego gospodarstwa dopłatami bezpośrednimi, a także środkami z tytułu ONW – mimo że powoduje pewną poprawę jego sytuacji ekonomicznej – nie prowadzi do żadnej istotnej zmiany sytuacji ekonomicznej gospodarstwa i socjalnej rodziny rolniczej z nim związanej<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Nie należy mylić średniego gospodarstwa rolnego ze średnią sytuacją rolnictwa jako sektora. Asymetryczne rozkłady liczby gospodarstw i posiadanych zasobów oraz wytwarzanej produkcji sprawiają, że gospodarstwa średnie i mniejsze od średniej, mimo że liczne, nie kształtują w przewadze sytuacji produkcyjnej rolnictwa jako sektora. Wskazują jednak na rzeczywisty i potencjalny problem społeczny rodzin rolniczych z tymi gospodarstwami związanych, jeśli one nie mają lub nie znajdą w przyszłości innych źródeł dochodu.

<sup>12</sup> Gospodarstwa rolne o obszarze od 0,1 do 8,5 ha użytków rolnych (UR) liczą 2445 tys. (85% wszystkich powyżej 0,1 ha), a wśród tych o obszarze powyżej 1 ha UR liczą 1470 tys. (75% gospodarstw powyżej 1 ha UR). W gospodarstwach do 8,5 ha UR skupione jest 25% pogłowia bydła i 20% pogłowia trzody chlewnej. Przeprowadzona analiza dowodzi, że gros tych gospodarstw (wśród tej grupy obszarowej występują także gospodarstwa o wysokiej skali produkcji, np. ogrodnicze) dla zapewnienia utrzymania rodziny musi pozyskiwać dochody spoza działalności rolniczej lub spoza rolnictwa.

**Tabela 1.3.2. Gospodarstwo nr 2**

<b>Powierzchnia użytków rolnych</b>		<b>15 ha</b>			
Gleby		dobre			
Poziom intensywności		średni			
Główny kierunek – produkcja mleka (10 sztuk krów) i uprawa buraków cukrowych (2 ha)					
<b>Rok</b>	<b>Wartość produkcji (tys. zł)</b>	<b>Wartość produkcji z dopłatami (tys. zł)</b>	<b>Nadwyżka bezpośrednia z dopłatami (tys. zł)</b>	<b>Dochód rolniczy netto (tys. zł)</b>	<b>Akumulacja (tys. zł)</b>
2003	67,7	69,1	39,1	18,4	-16,5
2004	79,3	86,3	53,2	28,6	-6,3
Zmiana (2003=100)	117,1	124,8	135,9	155,8	x

Źródło: obliczenia własne (dane i założenia zob. tekst)

Analizowane gospodarstwo (15 ha użytków rolnych) należy do często występujących w Polsce. W tym przypadku ma stosunkowo dobre gleby i prowadzi dość intensywną produkcję rolniczą. Dobra jakość gleb wyznacza w tym gospodarstwie w znacznym stopniu strukturę produkcji roślinnej. Jednak głównym kierunkiem produkcji jest produkcja mleka (przy przeciętnej wydajności mlecznej krów) oraz uprawa buraków cukrowych.

Integracja z UE sprawia, że w tym gospodarstwie:

- na skutek wzrostu cen produktów rolnych wartość produkcji rośnie o ponad 17%, a z uwzględnieniem dopłat bezpośrednich o prawie 25%,
- w roku 2004 wystąpi znaczny (35,9%) wzrost nadwyżki bezpośredniej,
- dochód rolniczy rośnie w tym gospodarstwie aż o 55,8%,
- nie wystarcza on jednak w całości na sfinansowanie całego parytetowego funduszu konsumpcji (zabraknie 6,3 tys. zł), czyli mimo wyraźnej poprawy sytuacji, gospodarstwo to nie jest w stanie realizować akumulacji z dochodów z produkcji rolniczej.

Dochód z 15-hektarowego gospodarstwa rolnego, cechującego się wysoką produkcją towarową oraz korzystną – z punktu widzenia zmian relacji cenowo-kosztowych – strukturą produkcji (duże znaczenie produkcji mleka i buraków cukrowych), może być w zasadzie podstawowym źródłem dochodów osobistych rodziny rolniczej i zapewnić standard bytowania zbliżony do parytetowego. Nie jest jednak możliwa realizacja w tym gospodarstwie akumulacji, nie ma więc żadnych możliwości modernizacyjnych lub dostosowawczych z własnych środków. Dopiero pojawienie się dodatkowych źródeł dochodów (np. z pracy poza gospodarstwem lub działalności pozarolniczej, albo z tytułu innych instrumentów WPR) może sprawić, że pojawią się możliwości realizacji dodatniej akumulacji.

**Tabela 1.3.3. Gospodarstwo nr 3**

<b>Powierzchnia użytków rolnych</b>		<b>15 ha</b>			
Gleby		słabe			
Poziom intensywności		średni w produkcji roślinnej, wysoki w zwierzęcej			
Główny kierunek produkcji – trzoda chlewna (roczna sprzedaż 200 sztuk) i ziemniaki jadalne (8 ha)					
Rok	Wartość produkcji (tys. zł)	Wartość produkcji z dopłatami (tys. zł)	Nadwyżka bezpośrednia z dopłatami (tys. zł)	Dochód rolniczy netto (tys. zł)	Akumulacja (tys. zł)
2003	118,2	118,2	57,7	9,3	-25,6
2004	133,4	138,6	78,6	21,2	-13,7
Zmiana (2003=100)	112,9	117,3	136,2	228,0	x

Źródło: obliczenia własne (dane i założenia zob. tekst)

Analizowane gospodarstwo – podobnie jak gospodarstwo oznaczone nr 2 – należy do dość typowych w Polsce. Różni się jednak od poprzedniego glebami niższej jakości i prowadzi mniej intensywną produkcję roślinną. Stosunkowo słaba jakość gleb wyznacza w tym gospodarstwie w znacznym stopniu strukturę produkcji roślinnej. Natomiast głównym kierunkiem produkcji jest produkcja żywca wieprzowego w liczbie 200 sztuk rocznie. Na sytuację ekonomiczną tego gospodarstwa, począwszy od II kwartału 2004 r., duży wpływ miały bardzo korzystne ceny wieprzowiny.

Integracja z UE sprawia, że w tym gospodarstwie:

- na skutek wzrostu cen wieprzowiny wartość produkcji rośnie o prawie 13%, a z uwzględnieniem dopłat bezpośrednich o ponad 17%,
- w roku 2004 wystąpi znaczny (36,2%) wzrost nadwyżki bezpośredniej,
- dochód rolniczy rośnie w tym gospodarstwie aż o 128%,
- wystarcza on jednak zaledwie na sfinansowanie około 60% parytetowego funduszu konsumpcji (zabraknie 13,7 tys. zł), czyli mimo diametralnej poprawy sytuacji ekonomicznej, gospodarstwo to nie jest w stanie realizować akumulacji z dochodów z produkcji rolniczej.

Dochód z 15-hektarowego gospodarstwa rolnego cechującego się wysoką produkcją towarową oraz korzystną sytuacją rynkową w produkcji trzody chlewnej (dołek świński) nie jest w stanie zapewnić bytowania zbliżonego do parytetowego oraz, co oczywiste, akumulacji. Dopiero dodatkowe źródła dochodów (np. z pracy poza gospodarstwem lub działalności pozarolniczej, albo z tytułu innych instrumentów WPR) mogą stworzyć możliwości zapewnienia parytetowego poziomu dochodów i dodatniej akumulacji.

**Tabela 1.3.4. Gospodarstwo nr 4**

<b>Powierzchnia użytków rolnych</b>		<b>30 ha</b>			
Gleby		średnie			
Poziom intensywności		średni w produkcji roślinnej, wysoki w zwierzęcej			
Główny kierunek produkcji – krowy mleczne (25 sztuk) i pszenica ozima (8 ha)					
<b>Rok</b>	<b>Wartość produkcji (tys. zł)</b>	<b>Wartość produkcji z dopłatami (tys. zł)</b>	<b>Nadwyżka bezpośrednia z dopłatami (tys. zł)</b>	<b>Dochód rolniczy netto (tys. zł)</b>	<b>Akumulacja (tys. zł)</b>
2003	130,5	144,8	89,3	50,9	16,0
2004	157,9	175,9	107,5	62,2	27,3
Zmiana (2003=100)	121,0	121,5	120,5	122,1	170,3

Źródło: obliczenia własne (dane i założenia zob. tekst)

Analizowane gospodarstwo modelowe nr 4 jest gospodarstwem w polskich warunkach relatywnie dużym (30 ha użytków rolnych). Ma ono gleby średniej jakości i taki też poziom intensywności wytwarzania w produkcji roślinnej. Ze względu na duży udział użytków zielonych podstawowym kierunkiem produkcji jest prowadzona na wysokim poziomie produkcja mleka w stadzie 25 sztuk krów o przeciętnej wydajności rocznej 6000 litrów.

Akcesja do UE umożliwia w tym gospodarstwie:

- wzrost wartości produkcji na skutek wzrostu cen o 21%, a łącznie z dopłatami o 21,5% (gospodarstwo to uzyskiwało już dopłaty ARR przed integracją do produkcji mleka i sprzedaży pszenicy),
- wzrost nadwyżki bezpośredniej o 20,5%,
- w efekcie dochód rolniczy netto powinien również przysrosnąć o około 22%,
- dochód rolniczy netto po integracji w tym gospodarstwie wystarcza na sfinansowanie całego parytetowego funduszu konsumpcji oraz pozostają środki na akumulację w kwocie ponad 27 tys. zł, czyli ponad 70% wyższej niż w roku 2003.

Dochód z 30-hektarowego gospodarstwa rolnego cechującego się średnią intensywnością wytwarzania w produkcji roślinnej, ale znacznych rozmiarów produkcją towarową oraz korzystną – z punktu widzenia zmian cen – strukturą produkcji (duże znaczenie produkcji mleka) w pełni pozwala na zapewnienie rodzinie rolniczej parytetowego standardu bytowania oraz uzyskiwanie funduszu akumulacji, stwarzającego perspektywę rozwoju gospodarstwa przynajmniej w średnim okresie.



**Tabela 1.3.5. Gospodarstwo nr 5**

<b>Powierzchnia użytków rolnych</b>		<b>50 ha</b>			
Gleby		słabe			
Poziom intensywności		niski w produkcji roślinnej, wysoki w zwierzęcej			
Główny kierunek produkcji – trzoda chlewna (roczna sprzedaż 1000 sztuk)					
<b>Rok</b>	<b>Wartość produkcji (tys. zł)</b>	<b>Wartość produkcji z dopłatami (tys. zł)</b>	<b>Nadwyżka bezpośrednia z dopłatami (tys. zł)</b>	<b>Dochód rolniczy netto (tys. zł)</b>	<b>Akumulacja (tys. zł)</b>
2003	459,1	459,1	203,6	82,3	47,4
2004	532,2	554,4	301,0	157,6	122,7
Zmiana (2003=100)	115,9	120,8	147,9	191,4	258,7

Źródło: obliczenia własne (dane i założenia zob. tekst)

Analizowane gospodarstwo nr 5 jest gospodarstwem o dużym (w polskich warunkach) obszarze użytków rolnych liczącym 50 ha. Ma ono gleby słabszej jakości, na których jest prowadzona niezbyt intensywna produkcja roślinna. Podstawowym kierunkiem produkcji w tym gospodarstwie jest produkcja żywca wieprzowego w liczbie 1000 tuczników rocznie. Jest to zatem duże indywidualne gospodarstwo rolne, specjalizujące się w produkcji trzody chlewnej.

Przystąpienie do UE w tym gospodarstwie umożliwia:

- wzrost wartości produkcji z tytułu wzrostu cen o prawie 16%, a łącznie z dopłatami obszarowymi o 20,8%,
- nadwyżka bezpośrednia rośnie o prawie 50%, co spowodowane jest zdecydowaną poprawą relacji cenowo-kosztowych w produkcji żywca wieprzowego (wzrost cen żywca, przy spadku cen pasz),
- przyrost nadwyżki bezpośredniej wywołuje przyrost dochodu rolniczego o ponad 90%,
- dochód rolniczy w tym gospodarstwie wystarcza na sfinansowanie całego parytetowego funduszu konsumpcji oraz pozostają znaczne środki (ponad 120 tys. zł) na akumulację.

Dochód z 50-hektarowego gospodarstwa rolnego, ukierunkowanego na chów trzody chlewnej, pozwala na zapewnienie rodzinie rolniczej co najmniej parytetowego standardu bytowania oraz uzyskiwanie wysokiego funduszu akumulacji, który powinien zapewnić środki na inwestycje i dobre perspektywy rozwojowe w długim okresie. Pamiętaj jednak trzeba, że rynek wieprzowiny charakteryzuje się dużą zmiennością cenową (tzw. cykle świńskie), stąd sytuacja ekonomiczna tego gospodarstw będzie także podlegać znaczącej fluktuacji.

**Tabela 1.3.6. Gospodarstwo nr 6**

<b>Powierzchnia użytków rolnych</b>		<b>50 ha (w tym 40 ha to łąki)</b>			
Gleby		średnie			
Poziom intensywności		niski			
Główny kierunek produkcji – bydło mięsne (roczna sprzedaż 50 sztuk)					
<b>Rok</b>	<b>Wartość produkcji (tys. zł)</b>	<b>Wartość produkcji z dopłatami (tys. zł)</b>	<b>Nadwyżka bezpośrednia z dopłatami (tys. zł)</b>	<b>Dochód rolniczy netto (tys. zł)</b>	<b>Akumulacja (tys. zł)</b>
2003	94,5	94,5	35,0	-28,2	-63,1
2004	111,2	134,9	69,3	-5,5	-40,4
Zmiana (2003=100)	117,7	142,8	198,0	x	x

Źródło: obliczenia własne (dane i założenia zob. tekst)

Analizowane gospodarstwo modelowe nr 6 jest gospodarstwem o dużym (w polskich warunkach) obszarze użytków rolnych liczącym 50 ha. Jego specyficzną cechą jest bardzo duży udział użytków zielonych stanowiących 80% całości jego użytków rolnych. Podstawowym kierunkiem produkcji w tym gospodarstwie jest produkcja żywca wołowego w liczbie 50 sztuk bydła opasowego rocznie.

Członkostwo w UE w tym gospodarstwie umożliwia:

- wzrost wartości produkcji na skutek wzrostu cen o 17,7%, a wraz z dopłatami aż o 42,8%,
- nadwyżka bezpośrednia prawie się podwaja,

– wysoki przyrost poziomu nadwyżki bezpośredniej nie gwarantuje jednak uzyskania dochodu rolniczego netto – w warunkach roku 2003 gospodarstwo to uzyskiwało ujemny dochód rolniczy netto w wysokości 28,2 tys. zł rocznie; przyrost nadwyżki bezpośredniej powoduje, że ujemny wynik zmniejsza się do 5,5 tys. zł w roku 2004.

Znacznie wyższe ceny wołowiny w warunkach akcesji i dopłaty bezpośrednio poprawiają sytuację ekonomiczną tego gospodarstwa, ale nadal nie jest uzyskiwany pozytywny dochód rolniczy. Ta skala produkcji wołowiny nie jest, a tym bardziej nie będzie w przyszłości, wystarczająca do uzyskania parytetowego poziomu dochodów i wygospodarowania środków na akumulację. Gospodarstwo to może liczyć jednak na wsparcie z tytułu innych instrumentów WPR, np. ONW czy programów rolno-środowiskowych.

**Tabela 1.3.7. Gospodarstwo nr 7**

<b>Powierzchnia użytków rolnych</b>		<b>300 ha</b>			
Gleby		dobre			
Poziom intensywności		wysoki			
Główny kierunek produkcji – zboża, rzepak i buraki cukrowe					
Rok	Wartość produkcji (tys. zł)	Wartość produkcji z dopłatami (tys. zł)	Nadwyżka bezpośrednia z dopłatami (tys. zł)	Dochód rolniczy netto (tys. zł)	Akumulacja (tys. zł)
2003	1149,4	1220,9	784,2	527,5	492,6
2004	1292,2	1428,5	934,3	630,7	595,8
Zmiana (2003=100)	112,4	117,0	119,1	119,6	120,9

Źródło: obliczenia własne (dane i założenia zob. tekst)

Analizowane gospodarstwo nr 7 jest gospodarstwem dużym obszarowo – liczy 300 ha użytków rolnych dobrej jakości, na których prowadzona jest intensywna produkcja roślinna. W gospodarstwie tym nie ma produkcji zwierzęcej.

Akcesja do UE sprawia, że w tym gospodarstwie:

– rośnie wartość produkcji na skutek wzrostu cen o ponad 12%, a wraz z dopłatami obszarowymi o 17%,

- nadwyżka bezpośrednia z dopłatami rośnie o nieco ponad 19%,
- przyrost nadwyżki bezpośredniej powoduje przyrost dochodu rolniczego netto w podobnym zakresie – o ponad 19%,
- wysoki poziom produkcji, a przede wszystkim założona bardzo wysoka wydajność pracy powodują, że z powodzeniem jest finansowany parytetowy fundusz konsumpcji i istnieją warunki do jego znacznego zwiększenia, co nie powinno zaszkodzić wypracowywaniu wysokiej kwoty akumulacji.

Analiza w przypadku tego gospodarstwa dowodzi, że ekonomiczne warunki funkcjonowania rolnictwa, określone ramami WPR UE, powodują najbardziej pozytywne skutki w odniesieniu do gospodarstw o wysokiej skali produkcji oraz wysokiej wydajności pracy. Ten drugi element szczególnie zyskuje na znaczeniu w przypadku wysokiego poziomu opłaty pracy (własnej i najemnej). Można wnioskować, że ten typ gospodarstwa, mimo spadku cen zbóż, ma zapewnione dobre perspektywy rozwoju w warunkach akcesji.

**Tabela 1.3.8. Gospodarstwo nr 8**

<b>Powierzchnia użytków rolnych</b>		<b>1000 ha</b>			
Gleby		dobre			
Poziom intensywności		wysoki w produkcji roślinnej			
Główny kierunek produkcji – zboża i rzepak					
<b>Rok</b>	<b>Wartość produkcji (tys. zł)</b>	<b>Wartość produkcji z dopłatami (tys. zł)</b>	<b>Nadwyżka bezpośrednia z dopłatami (tys. zł)</b>	<b>Dochód rolniczy netto (tys. zł)</b>	<b>Akumulacja (tys. zł)</b>
2003	3303,7	3539,7	2330,8	1633,6	1598,7
2004	2982,1	3485,4	2109,3	1284,6	1249,7
Zmiana (2003=100)	90,3	98,5	90,5	78,6	78,2

Źródło: obliczenia własne (dane i założenia zob. tekst)

Analizowane gospodarstwo nr 8 jest gospodarstwem bardzo dużym obszarowo – liczy 1000 ha użytków rolnych dobrej jakości, na których prowadzona jest intensywna produkcja roślinna. Jest to typowe duże gospodarstwo zbożowe. W gospodarstwie tym nie ma produkcji zwierzęcej.

Przystąpienie do UE w tym gospodarstwie umożliwiła:

- zmniejszenie wartości produkcji o prawie 10% na skutek spadku cen zbóż i rzepaku, uwzględnienie dopłat obszarowych redukuje spadek wartości produkcji do 1,5%,
- pogorszenie relacji cen zbóż do cen środków produkcji wywołuje istotny spadek nadwyżki bezpośredniej w roku 2004 względem sytuacji z roku 2003 – o 9,5%,
- uwzględnienie kosztów pośrednich i amortyzacji, które również relatywnie bardziej obciążają produkcję w roku 2004 niż w roku 2003, powoduje zmniejszenie dochodu rolniczego netto o ponad 20%,
- mimo spadku dochodu, wysoki poziom produkcji, a przede wszystkim bardzo wysoka wydajność pracy powodują, że z powodzeniem jest finansowany fundusz konsumpcji (istnieją oczywiście warunki do realizacji funduszu konsumpcji dalece przekraczającego poziom parytetowy), a ponadto jest wypracowywana bardzo wysoka akumulacja, jednak mniejsza niż przed akcesją.

Ostatnie analizowane gospodarstwo jest jedynym, w którym w warunkach akcesji zmniejszył się dochód. Nie oznacza to bynajmniej zagrożenia dla tego gospodarstwa ani braku możliwości rozwoju (wypracowany fundusz akumulacji jest nadal wysoki). Gospodarstwo to, ze względu na bardzo specyficzną strukturę produkcji (głównie roślinna produkcja zbożowa, w tym z dopłatami ARR), w warunkach przedakcesyjnych uzyskiwało bardzo wysokie dochody. Gdyby to gospodarstwo uprawiało inne kultury, np. buraki cukrowe, lub prowadziło produkcję zwierzęcą, jego sytuacja dochodowa kształtowałaby się w warunkach akcesji wyraźnie korzystniej.

Można zatem stwierdzić, że, wyjąwszy ostatnie gospodarstwo (nr 8), członkostwo przyniosło istotną, a w niektórych przypadkach wręcz diametralną poprawę sytuacji dochodowej polskich gospodarstw rolnych. Rezultatem tego powinno być polepszenie zarówno standardu bytowania rodzin rolniczych, jak i poprawa możliwości modernizacyjnych gospodarstw. Jednocześnie trzeba podkreślić to, że instrumenty WPR nigdy nie będą w stanie zniwelować skutków małej skali produkcji i niskiej produktywności czynników produkcji, a szczególnie pracy. W tych przypadkach konieczna jest zarówno poprawa skali i efektywności wytwarzania, jak i poszukiwanie dochodów z innych źródeł. Temu ostatniemu celowi służy cały proces integracji z UE, a nie tylko ten, który dotyczy rolnictwa.

#### 1.4. Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi

Ożywienie w handlu zagranicznym artykułami rolno-spożywczymi było już wyraźnie widoczne w roku 2003. Przyrost eksportu wyniósł w roku 2003, względem 2002 r., 1233 mln USD (tj. 37,5%), importu zaś 437 mln USD (12,2%). Sprawilo to, że po wielu latach odnotowane zostało dodanie saldo handlu artykułami rolno-spożywczymi w kwocie 506 mln USD (tab. 1.4.1 i rys. 1.4.1). Wpływ na to miała perspektywa coraz bliższego przystąpienia Polski do UE. Z tabeli 4.2 i rys. 4.2 wynika, że wyraźne ożywienie w handlu rolno-spożywczym z krajami UE notuje się od połowy roku 2003. Oddziaływanie członkostwa na ożywienie wymiany wynikało z kilku przyczyn. Za najważniejsze można uznać próbę zajęcia przez firmy przemysłu spożywczego i handlowców dogodnych „pozycji” stwarzających przewagę konkurencyjną już w okresie przedakcesyjnym oraz wyraźne przyśpieszenie w uzyskiwaniu przez polskie firmy przemysłu rolno-spożywczego stosownych certyfikatów upoważniających do sprzedaży na rynki UE, często mimo wynegocjowanych okresów przejściowych, w obawie o utratę korzyści z dostępu do Jednolitego Rynku. Zupełnie nieuzasadnione okazały się także obawy o zalanie polskiego rynku tanią żywnością z obszaru Piętnastki. To właśnie akcesja wyeliminowała tę możliwość i stworzyła polskiemu przemysłowi rolno-spożywczemu jednolite warunki konkurencji i warunki do wykorzystania przewagi cenowo-kosztowej.

Wszystko to sprawiło, że w roku 2004 nastąpił dalszy wyraźny wzrost w wymianie międzynarodowej produktami polskiego rolnictwa i przemysłu spożywczego. Zamieszczone szacunki pozwalają oceniać, że w roku 2004 eksport rolno-spożywczy wzrósł o około 1,2 mld USD, a import w granicach 0,5 mld USD. W efekcie polski handel rolno-spożywczy powinien w roku 2005 zamknąć się saldem wyraźnie przekraczającym 1 mld USD.

W ostatnich latach wzrost handlu zagranicznego produktami rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego nadążał za ogólnym wzrostem wymiany międzynarodowej (tab. 1.4.3, rys. 1.4.3). Oznacza to, że jego udział w całości wymiany pozostaje na podobnym poziomie.

W polskim handlu zagranicznym produktami rolno-żywnościowymi dominującą rolę odgrywa handel z krajami UE. W roku 2003 do krajów UE i 10 krajów przystępujących do UE kierowano 65% eksportu i pochodziło z nich prawie 63% importu. W pierwszych dziewięciu miesiącach roku 2004 eksport do krajów UE stanowił aż 71% całości polskiego eksportu rolno-spożywczego, natomiast nieco się zmniejszył, do 61%, udział importu (tab. 1.4.4). W pierwszych trzech kwartałach 2004 r. w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego eksport rolno-

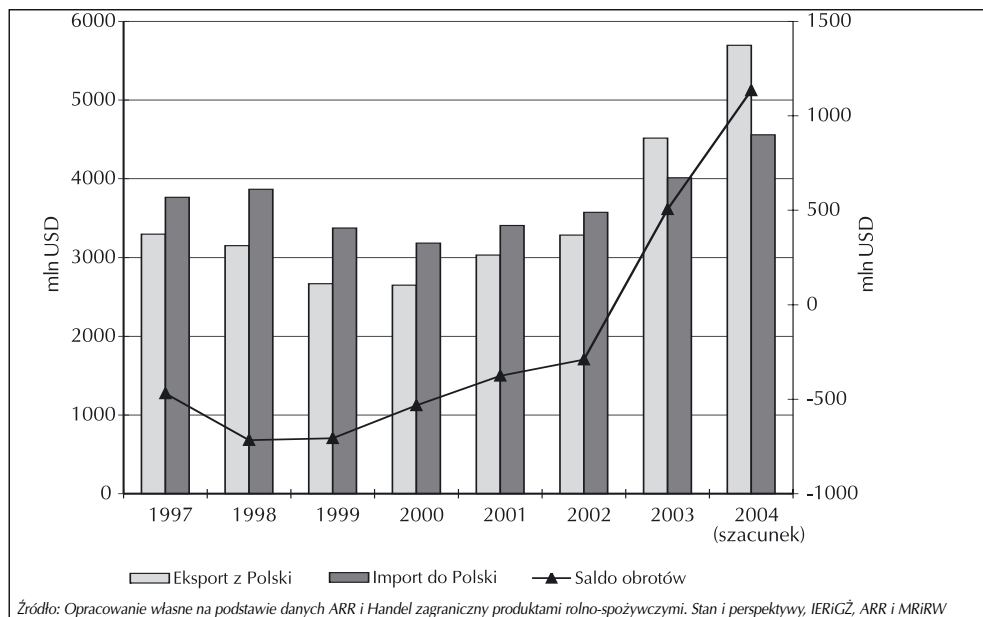
-spożywczy wzrósł o 38%, a import zwiększył się o 30%. Największy przyrost eksportu zanotowano w przypadku krajów UE-15, bo aż o 55%. Najbardziej dynamicznie rozwijał się eksport mięsa wołowego, mięsa wieprzowego oraz przetworów mleczarskich.

Wydaje się jednak, że proste rezerwy wzrostu eksportu rolnego będą się powoli wyczerpywać. Przewaga cenowa została już wykorzystana w przypadku mięsa wieprzowego, natomiast wyraźnie się ona zmniejszyła w przypadku przetworów mleczarskich.

**Tabela 1.4.1. Polski handel artykułami rolno-spożywczymi w latach 1997–2004  
(w mln USD)**

Rok	Eksport z Polski	Import do Polski	Saldo obrotów
1997	3297	3766	-469
1998	3150	3866	-716
1999	2667	3374	-707
2000	2650	3182	-532
2001	3030	3406	-376
2002	3285	3575	-290
2003	4518	4012	506
2004 (szacunek)	5695	4560	1135
I-VI 2005 (prognoza)	2792	2269	523

Źródło: Dane ARR i Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi. Stan i perspektywy; IERiGŻ, ARR i MRiRW

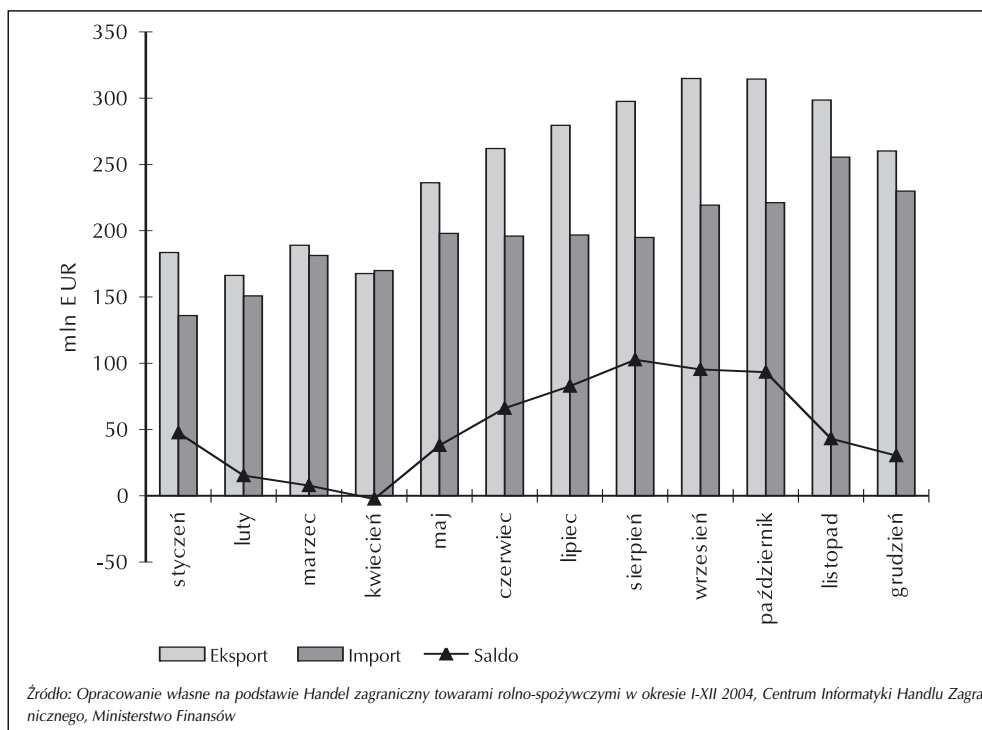
**Rys. 1.4.1. Polski handel rolno-żywnościowy w latach 1997–2004 (mln USD)****Tabela 1.4.2. Polski handel artykułami rolno-spożywczymi z krajami UE-15 w latach 2003–2004, w mln EUR**

Miesiąc	Eksport		Import		Saldo	
	2003 r.	2004 r.	2003 r.	2004 r.	2003 r.	2004 r.
Styczeń	127,6	183,5	144,3	136,0	-16,7	47,5
Luty	133,9	166,2	148,7	150,9	-14,8	15,3
Marzec	144,3	189,0	180,1	181,2	-35,8	7,8
Kwiecień	140,6	167,6	155,4	170,0	-14,9	-2,4
Maj	139,2	236,1	150,1	197,9	-10,9	38,1
Czerwiec	150,6	262,0	132,5	196,0	18,1	66,0
Lipiec	222,4	279,5	142,3	196,7	80,1	82,8
Sierpień	165,6	297,5	145,5	194,9	20,1	102,6
Wrzesień	204,9	314,9	150,5	219,4	54,4	95,4
Październik	245,9	314,4	151,9	221,1	94,0	93,3
Listopad	204,8	298,5	169,1	255,4	35,6	43,1
Grudzień	162,2	260,1	184,5	229,9	-22,3	30,2
Łącznie	2 042,0	2 969,3	1 855,1	2 349,5	186,9	619,8

Źródło: Handel zagraniczny towarami rolno-spożywczymi w okresie I-XII 2004, Centrum Informatyki Handlu Zagranicznego, Ministerstwo Finansów



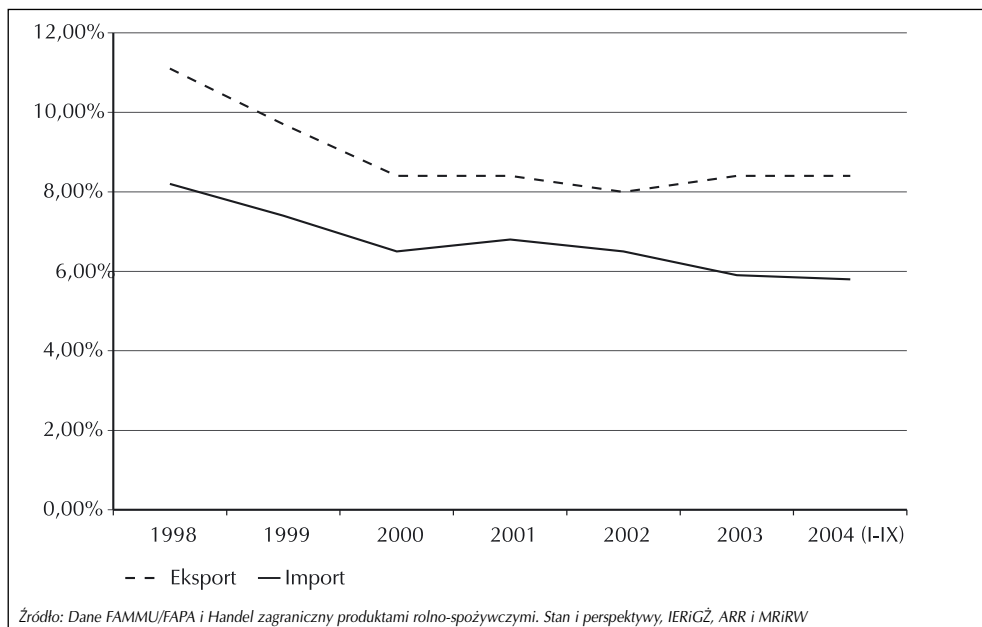
**Rys. 1.4.2. Polski handel produktami rolno-żywnościowymi z krajami UE-15 w roku 2004**



**Tabela 1.4.3. Udział handlu artykułami rolno-żywnościowymi w handlu zagranicznym ogółem w latach 1997-2004**

Udział w	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (I-IX)
Eksporcie	12,8%	11,1%	9,7%	8,4%	8,4%	8,0%	8,4%	8,4%
Importcie	8,9%	8,2%	7,4%	6,5%	6,8%	6,5%	5,9%	5,8%

Źródło: Dane FAMMU/FAPA i Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi. Stan i perspektywy, IERiGŻ, ARR i MRiRW

**Rys. 1.4.3. Udział handlu artykułami rolno-spożywczymi w polskim handlu zagranicznym ogółem w latach 1998–2004****Tabela 1.4.4. Struktura geograficzna obrotów w polskim handlu rolno-spożywczym**

Kraj	Eksport			Import		
	Wartość w mln USD		Zmiana	Wartość w mln USD		Zmiana
	I-IX 2003	I-IX 2004		I-IX 2003	I-IX 2004	
UE	2065	3097	50%	1765	2252	28%
UE-15	1587	2460	55%	1493	1043	30%
EFTA	39	53	28%	104	137	32%
WNP	447	584	31%	65	83	28%
Pozostałe, w tym USA	612	616	1%	880	1196	36%
	125	140	12%	61	72	18%
Świat	3162	4350	38%	2813	3667	30%

Źródło: Dane FAMMU/FAPA, Analiza polskiego handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi za III kwartał 2004 r.

Największy margines wzrostu może dotyczyć drobiu oraz wołowiny, ale jej podaż w Polsce jest niewielka, a ponadto jej jakość stosunkowo niska. Pewne możliwości wzrostu eksportu są też w produkcji ogrodniczej.

Dalszy istotny wzrost polskiego eksportu rolno-spożywczego, który nie opiera się już na przewadze cenowo-kosztowej, będzie dużo trudniejszy. Polskie produkty rolno-spożywcze nie mają znanych marek, a znaczna część konsumentów w krajach UE-15 nieufnie traktuje polskie produkty spożywcze. Niemniej w roku 2005 można się jeszcze spodziewać wzrostu eksportu rolno-spożywczego opartego na wykorzystaniu przewagi kosztowej oraz na umiarkowanym wzroście roli innych czynników warunkujących konkurencyjność (np. rozpoznawalność marki, zaufanie do jakości, lepsza promocja itp.).

Przystąpienie Polski do UE spowodowało polepszenie koniunktury w rolnictwie w pierwszych miesiącach po akcesji. Polskie produkty okazały się dla unijnych importerów bardzo korzystne cenowo i potwierdziły swoją jakość. Zwiększony eksport i popyt na produkty żywnościowe i rolnicze z Polski przyczynił się do znacznego wzrostu cen skupu, które kompensują z nadwyżką wzrost cen środków do produkcji rolniczej. Spowodowało to poprawę wskaźnika nożyc cen. Wyплаты dopłat bezpośrednich umożliwią poprawę sytuacji dochodowej rolnictwa. Powinno to zapewnić rolnictwu polskiemu lepszy start do kolejnych cykli produkcyjnych.

## **2. Przygotowanie polskiej wsi do absorpcji funduszy ze Wspólnej Polityki Rolnej**

Polscy rolnicy wraz z akcesją do Unii Europejskiej uzyskali dostęp do działań Wspólnej Polityki Rolnej. Płatności bezpośrednie zaczęły trafiać na konta rolników od 18 grudnia 2004 r., środki zaś z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich (w skrócie: SPO rolny) od początku 2005 r. Wzrost dochodowości produkcji rolnej (zob. obliczenia w poprzednim podrozdziale) nastąpił właściwie bez udziału bezpośredniego wsparcia finansowego z UE<sup>13</sup>. Pierwsze efekty przepływu środków z WPR do polskich rolników będzie można zaobserwować dopiero pod koniec tego roku. Nie ulega jednak wątpliwości, że zainteresowanie rolników funduszami z UE jest bardzo duże, zarówno dopłatami bezpośrednimi, jak też działaniami SPO rolnego i PROW.

---

<sup>13</sup> Część gospodarstw korzystała ze środków przedakcesyjnych (program SAPARD).

## 2.1. Dopłaty bezpośrednie

Wnioski o dopłaty bezpośrednie złożyło 1 399 776 producentów rolnych, tj. ok. 85% zarejestrowanych. Najwięcej wniosków wpłynęło w woj. wielkopolskim – 91,9%, najmniej w małopolskim 75,7% (zob. tabela 2.1.1). Tak mała liczba wniosków w woj. małopolskim wynika prawdopodobnie z dużego udziału działek rolnych poniżej 0,1 ha oraz nieuregulowania spraw własnościowych. Prawie 1,4 mln złożonych wniosków oraz bezproblemowy przebieg wypłat świadczą o sukcesie pierwszego etapu programu dopłat bezpośrednich – teraz rolnicy muszą przyznane środki efektywnie wykorzystać.

**Tabela 2.1.1. Liczba wniosków o płatności bezpośrednie oraz odsetek złożonych wniosków w relacji do zarejestrowanych producentów rolnych**

Województwo	Liczba złożonych wniosków	Odsetek złożonych wniosków w stosunku do liczby zarejestrowanych producentów (w proc.)
Dolnośląskie	61 416	85,53
Kujawsko-Pomorskie	69 311	90,92
Lubelskie	173 312	84,96
Lubuskie	19 961	82,54
Łódzkie	127 795	89,25
Małopolskie	131 907	77,67
Mazowieckie	207 746	87,44
Opolskie	30 541	86,18
Podkarpackie	119 189	78,47
Podlaskie	80 710	90,76
Pomorskie	39 103	86,85
Śląskie	52 971	77,02
Świętokrzyskie	92 111	86,05
Warmińsko-Mazurskie	41 892	89,52
Wielkopolskie	122 620	91,21
Zachodniopomorskie	29 191	87,10
SUMA	1 399 776	

Źródło: ARiMR

Łączna kwota zrealizowanych przez ARiMR płatności wynosi 5296 mln złotych (wg stanu na 4 marca 2005 r.), a dopłaty otrzymało ok. 1233 tys. wnioskodawców, tj. 88% benefi-

cjantów. Według informacji Agencji większość producentów otrzyma płatności do końca marca 2005 r. Jednocześnie rozpoczęto już zbieranie wniosków na tegoroczne dopłaty.

## **2.2. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich**

W ramach PROW wdrażanych jest 10 działań, na które przeznaczono łącznie 3592,4 mln EUR w latach 2004–2006, z czego w 2004 r. – 1086,9 mln EUR, w 2005 r. – 1201,5 mln EUR, a w 2006 r. – 1304 mln EUR. Od 15 kwietnia 2004 r. do 1 lutego 2005 r. uruchomiono 9 działań, a działanie pod nazwą projekty w ramach rozporządzenia Rady 1268/1999 (SAPARD) zostanie uruchomione w drugiej połowie 2005 r.

Zainteresowanie rolników większością działań PROW jest duże. Na szczególną uwagę zasługuje program rent strukturalnych i wsparcia gospodarstw niskotowarowych, ponieważ to właśnie te działania mogą wywrzeć znaczący wpływ na strukturę agrarną polskiej wsi. Liczba wniosków złożonych w ramach tych działań wyczerpuje już praktycznie połowę środków przeznaczonych na ich realizację w latach 2004–2006. Sukcesem jest również duża liczba złożonych wniosków w ramach instrumentu wsparcia dostosowań gospodarstw do standardów UE. W obawie przed wyczerpaniem puli środków na bieżący okres programowania, ARiMR od 15 marca 2005 r. wstrzymała przyjmowanie wniosków w ramach tego działania. Niepokoi natomiast niewielka liczba wniosków ze strony grup producentów. MRiRW zakłada, iż do 2006 r. wsparciem objęte zostaną 172 podmioty, podczas gdy na razie wpłynęło jedynie 19 wniosków. Jeśli nie wzrośnie zainteresowanie tym działaniem ze strony potencjalnych beneficjentów, to wystąpi ryzyko niewykorzystania środków. Byłby to jednak wyjątek na tle dużego zainteresowania innymi programami.

## **2.3. Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich**

Do 25 lutego 2005 r., w ramach uruchomionych 12 działań, zostały złożone wnioski na kwotę 2506 mln zł. Działaniami, które cieszą się największym zainteresowaniem, są: 1.2 Ułatwianie startu młodym rolnikom (15 849 wniosków) oraz 1.1 Inwestycje w gospodarstwach rolnych (8806). Tak duże zainteresowanie środkami SPO ze strony młodych rolników napawa optymizmem, ponieważ dezawuuje niedawną tezę, że młodzi ludzie gremialnie chcą odejść od rolnictwa. Oczywiście, liczba ok. 16 tys. złożonych wniosków nie upoważnia do twierdzenia, że po akcesji młodzi następcy obecnych gospodarzy chcą gremialnie pozostać na wsi, ale jednak daje to podstawy do stwierdzenia, iż coraz więcej wiejskiej młodzieży wiąże swoją przyszłość z rolnictwem, i że to oni będą w najbliższych latach stanowili awangardę tego sektora. Na razie stosunkowo niewiele wniosków złożono w działaniu 1.5 Poprawa przetwórstwa

Tabela 2.2.1. Wysokość alokacji środków na poszczególne działania PROW, przekazane fundusze, liczba złożonych wniosków

Priorytety i działania	Wydatki publiczne (mln EUR; 2004 – 2006)	Wkład UE (mln EUR; 2004 – 2006)	Data uruchomienia działania	Przekazane środki (mln PLN)	Liczba złożonych wniosków
Priorytet A					
Renty strukturalne	640,5	512,4	01. 08. 2004	0,596	23 873 (stan na 11. 03. 2005)
Wsparcie gospodarstw niskotowarowych	376,3	301	01. 02. 2005		76 055 (stan na 11. 03. 2005)
Grupy producentów rolnych	25,4	20,2	15. 12. 2004		19 (stanna 28. 02. 2005)
Razem Priorytet A	1042,2	833,6			
Priorytet B					
Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich					
Wsparanie działalności gospodarczej na obszarach ONW	976,8	781,4	15. 04. 2004	919,6	628 484 (stan na 11. 03. 2004)
Przedsięwzięcia rolnośrodowiskowe i poprawa dobrostanu zwierząt	348,9	279	01. 09. 2004	33,2	6 283 (stan na 4. 03. 2005)
Zalesianie	101,8	81,4	01. 09. 2004		2 209 (stan na 31. 03. 2004)
Dostosowanie gospodarstw do standardów UE	243,4	194,7	01. 02. 2005		66 713 (stan na 11. 03. 2005)
Razem Priorytet B	1650,3	1336,5			
Pozostałe działania					
Pomoc techniczna	34	27,1	01. 10. 2004		26 (na 11. 02. 2005)
Uzupełnienie płatności bezoszczędnych	705,3	564,2	15. 04. 2004	987,7	1 359 087 (stan na 11. 03. 2005)
Projekty w ramach rozp. Rady 1268/1999 (SAPARD)	140	105	–		–
Razem pozostałe działania	879,3	696,3			
RAZEM	3592,4	2866,4		1941,1	

Źródło: MRiRW

i marketingu artykułów rolnych (275) oraz 2.4 Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów (933). W najbliższym czasie można się spodziewać szybkiego wzrostu liczby wniosków o wsparcie w ramach działania 2.4, bo z roku na rok rośnie liczba rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą (zob. tabela 3.1 w części: Innowacyjność i przedsiębiorczość). Także sukces działania 4 Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich programu SAPARD świadczy o dużym zainteresowaniu rolników tego typu narzędziem.

## 2.4. Oddziaływanie funduszy spoza WPR na sytuację wsi

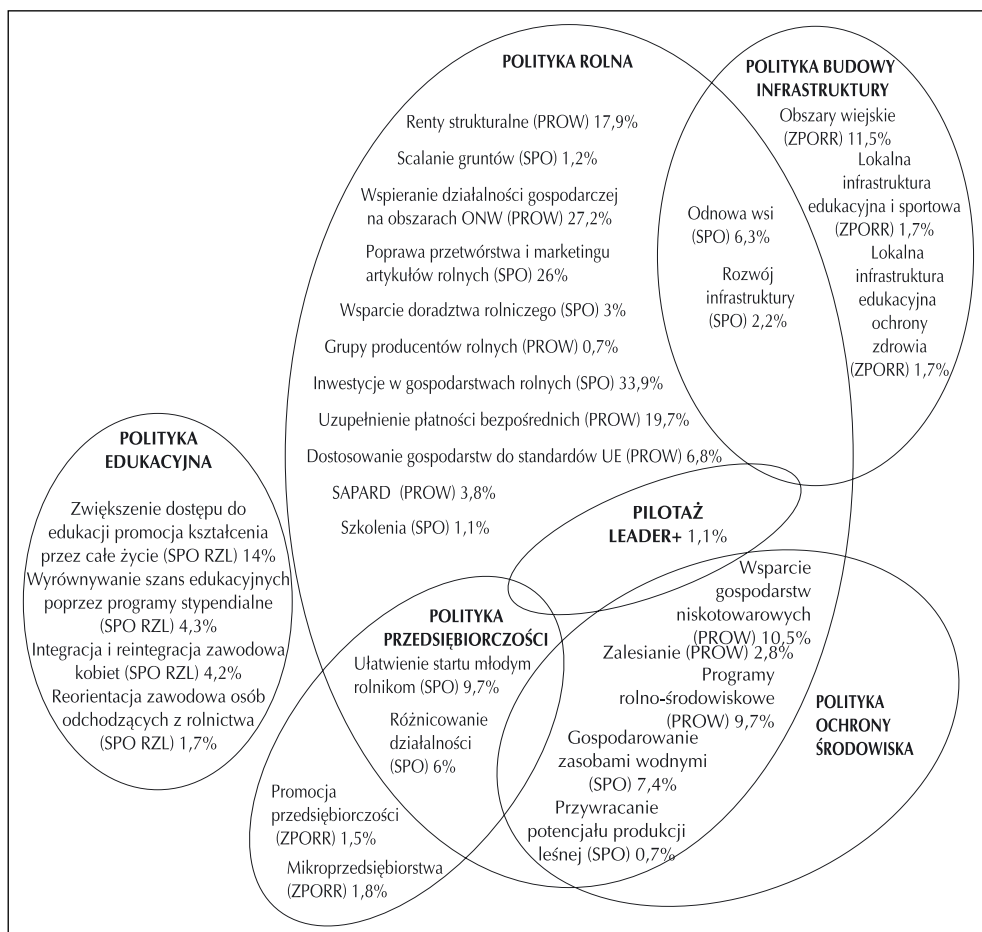
Polityka rozwoju obszarów wiejskich to nie tylko WPR. Istotne znaczenie mają inne fundusze strukturalne, które w sposób bezpośredni wpływają na sytuację obszarów wiejskich. Wielowymiarowa polityka rozwoju wsi musi zawierać elementy polityki przedsiębiorczości, edukacyjnej, ochrony środowiska, infrastrukturalnej oraz rolnej. Obecnie pierwszorzędne znaczenie ma polityka rolna (PROW, SPO rolny, dopłaty bezpośrednie), mniejsze – polityka edukacyjna (SPO–RZL, ZPORR) i infrastrukturalna (ZPORR), a marginalne – działania na rzecz przedsiębiorczości (ZPORR, SPO–WKP) i ochrony środowiska naturalnego. Niewątpliwie, obecnie realizowana polityka rozwoju wsi to krok naprzód w stosunku do sytuacji sprzed kilku lat, kiedy na wieś patrzono wyłącznie przez pryzmat rolnictwa. Działania w poszczególnych programach sektorowych, choć są wobec siebie komplementarne, to często z powodu zdecydowanego przesunięcia akcentów na rzecz tradycyjnej polityki rolnej nie wykorzystują efektu synergii, który *de iure* wynika z ich charakteru. Po drugie, komplementarna rola wielu działań jest często zaburzona, ponieważ w Narodowym Planie Rozwoju 2004–2006 przyjęto sektorowy punkt widzenia, stąd jego rozpisanie na poszczególne programy operacyjne. Rzeczywistą integralność poszczególnych działań może zagwarantować jedynie podejście horyzontalne, w którym najpierw identyfikuje się główne bariery rozwoju wsi, następnie formułuje się pewne wskaźniki docelowe (np. liczba osób z wyższym wykształceniem), aby później zaproponować odpowiednie instrumentarium realizacji tych celów. W podejściu tym nie zakłada się *a priori*, że dany cel będzie realizowany narzędziami, np. polityki rolnej. Ten sposób programowania polityki rozwoju wsi jest bliski założeniom Strategii lizbońskiej<sup>14</sup>.

Niżej przedstawiono mapę działań, do których polska wieś ma dostęp od 1 maja 2004 r. Tak jak WPR wprowadza rewolucyjne zmiany w warunkach funkcjonowania sektora rolnego, tak też szerokie instrumentarium narzędzi rozwoju wsi przynosi

<sup>14</sup> O różnicach między sektorową a horyzontalną polityką rozwoju wsi traktuje opracowanie Hardt, Ł. (2004), *Polityka Unii Europejskiej rozwoju obszarów wiejskich po 2006 r. – analiza propozycji Komisji Europejskiej, priorytety rozwojowe polskiej wsi, obecnie realizowane działania, rekomendacje*, INE PAN dla UKIE, niepublikowana ekspertyza.

zupelnie nową jakość w zakresie polityki rozwoju obszarów wiejskich. Wraz z wejściem Polski do UE obszary wiejskie mają po raz pierwszy od dziesięcioleci możliwość uzyskania realnych środków na realizację bardzo wielu projektów. Beneficjentami przedstawionych poniżej działań mogą być samorządy, osoby fizyczne, organizacje pozarządowe, instytucje edukacyjne i inne. Warto pamiętać, że jeszcze do niedawna do tzw. polityki rozwoju wsi mieli dostęp jedynie producenci rolni. Pierwszą korzyścią, jaką polska wieś odniosła z integracji europejskiej, jest to, iż na rozwój wsi przestano patrzeć jedynie przez pryzmat działań na rzecz modernizacji rolnictwa.

**Rys. 2.4.1. Mapa poszczególnych polityk i wynikających z nich działań, wpływających na polską wieś**



Legenda: W nawiasach podano, do którego SPO dane działanie należy. Podano również procentowy udział środków na określone działanie w danym SPO. Działania, które realizują cele kilku polityk, np. rolnej i przedsiębiorczości, zawarto w części wspólnej zbiorów przedstawiających dane polityki, np. działanie ułatwienie startu młodym rolnikom.



Wdrażanie wielu przedstawionych wyżej działań jest dopiero w fazie początkowej, ale już pierwsze oceny implementacji poszczególnych programów sektorowych są optymistyczne, np. wartość wnioskowanego dofinansowania ze środków wspólnotowych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego wyniosła na koniec stycznia 2005 r. blisko 17 233 mln zł, co stanowi 141,9% zobowiązań na lata 2004–2006. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku innych programów. Zainteresowanie nimi beneficjentów jest bardzo duże. I tak, wnioskowane kwoty (na koniec stycznia 2005 r.) wynoszą: w ramach SPO Transport (5,3 mld zł), SPO Rozwój zasobów ludzkich (4,3 mld zł), SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich (1,4 mld zł), SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw (3,6 mld zł). Najniższe kwoty wnioskowane są w ramach SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb (246 mln zł) oraz PO Pomoc techniczna (42 mln zł). Nie sprawdziły się obawy sprzed akcesji o nieprzygotowaniu beneficjentów do aplikowania o ww. fundusze. Zapisane w poszczególnych programach alokacje środków na 2004 r. zostaną w 100% wykorzystane, choć ich wypłacanie ze względów proceduralno-formalnych i organizacyjnych może w poszczególnych przypadkach być opóźnione.

Na przedstawionym wyżej schemacie warto zwrócić uwagę na inicjatywę wspólnotową Leader, która jest realizowana w Polsce w ramach działania Pilotaż do programu Leader+. W obecnym okresie programowania mogą być z niej finansowane jedynie działania „miękkie”, a nie inwestycyjne, również suma środków na nią przeznaczona jest stosunkowo niewielka (zob. poniższa ramka). Fundusze nie są jednak decydującym czynnikiem, który stanowi o pierwszorzędnej roli programu Leader. Docelowo powinien on się sprowadzać do „spinania” poszczególnych działań realizowanych na danym terenie, tak aby zagwarantować ich wzajemną komplementarność oraz zgodność z lokalną strategią rozwoju, która będzie w dużej mierze opracowywana przez samorządy, ale również przez Lokalne Grupy Działania. Kształt instytucjonalny programu Leader w Polsce do 2006 r. nie gwarantuje, że będzie on czynnikiem sprzyjającym polityce rozwoju wsi w skali całego kraju, ale na niektórych obszarach program ten odegra taką właśnie rolę. Ze względu na potencjalnie duże znaczenie w realizowaniu działań na rzecz rozwoju wsi Urząd Komitetu Integracji Europejskiej zlecił przeprowadzenie badania społecznego w celu określenia potencjału absorpcyjnego tej inicjatywy w Polsce, którego wyniki przedstawiono w poniższej ramce.

**Potencjał absorpcyjny inicjatywy Leader w Polsce – wyniki projektu badawczego zrealizowanego na zlecenie UKIE\***

Program Leader to, z jednej strony, narzędzie służące odbudowie kapitału społecznego na obszarach wiejskich, z drugiej, inicjatywa na rzecz realizowania konkretnych projektów inwestycyjnych. Program ten poprzez stymulowanie współpracy samorządów, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych będzie się przyczyniał do odbudowywania więzi społecznych. Inicjatywa Leader łączy elementy większości polityk służących rozwojowi obszarów wiejskich, dlatego na poziomie lokalnym może odgrywać rolę instytucji, która będzie gwarantowała komplementarność realizowanych na danym terenie działań. Biorąc powyższe pod uwagę, można stwierdzić, iż Leader jest bardziej potrzebny Polsce niż starym państwom członkowskim UE, bo to w Polsce zasób kapitału społecznego należy do jednych z najniższych w Europie, a idea, którą niesie ze sobą Leader – stymulowanie rozwoju wsi poprzez oddolne inicjatywy wspólnot lokalnych (*bottom-up approach*); konstruowanie lokalnych strategii rozwoju; angażowanie jak największej liczby podmiotów z danego obszaru – będzie służyła budowaniu wielowymiarowej polityki rozwoju wsi, bez której rozwój obszarów wiejskich nie będzie możliwy.

O rosnącym znaczeniu inicjatywy Leader najlepiej świadczy propozycja Komisji Europejskiej, aby w latach 2007–2013 na to działanie przeznaczyć min. 7% środków na rozwój wsi, co oznacza kilkukrotny wzrost w stosunku do obecnie dostępnych środków. Przyjęcie propozycji Komisji oznaczałoby bowiem lawinowy wzrost funduszy na to działanie w następnym okresie programowania. Czy Polska jest przygotowana na absorpcję takich środków? Aby odpowiedzieć na to pytanie, na zlecenie UKIE został wykonany jakościowy projekt badawczy (wywiady eksperckie, badania kwestionariuszowe z przedstawicielami partnerstw i samorządów, analiza materiału zastanego), który miał określić potencjał absorpcyjny tej inicjatywy w Polsce.

W Polsce w okresie 2004–2006 wdrażane jest działanie *Pilotowy program Leader+* w ramach SPO rolnego. Na działanie to przeznaczono łącznie 19 mln euro, a finansowane mogą być jedynie działania „miękkie” (*capacity building*). Przyjmowanie wniosków zakończono w grudniu 2004 r. – wpłynęło 249 aplikacji łącznie na kwotę 31,5 mln złotych (schemat I). Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA) – jednostka odpowiadająca za wdrażanie *Pilotowego programu Leader+* – zakładała, iż w ramach schematu I (m.in. pomoc w tworzeniu grup działania, opracowywanie lokalnych strategii rozwoju, szkolenia) wpłynie maksymalnie 170 aplikacji na sumę nie przekraczającą 25,5 mln złotych, tymczasem liczba

złożonych wniosków znacznie przekroczyła nawet najbardziej optymistyczne szacunki. Świadczy to o znacznym zainteresowaniu beneficjentów, którzy *in gremio* krytykują ograniczony charakter programu Leader+ w Polsce (niewystarczające środki, możliwość finansowania jedynie projektów „miękkich”). Sukces pilotażu do Leadera, w połączeniu z innymi czynnikami, pozwala pozytywnie odnieść się do możliwości wykorzystania dużo większych środków po 2006 r. Przeobrażenia w tkance społecznej polskiej wsi powodują, iż warunki do wdrażania działań typu Leader+ będą coraz bardziej korzystne, tj. m.in.:

- zmienia się sposób myślenia ludzi na wsi – pojawia się myślenie konstruktywne, nastawione na rozwiązywanie problemów, a nie tylko na ich wskazywanie;
- rosną aspiracje edukacyjne mieszkańców obszarów wiejskich – wielu z nich zamiast na modernizację gospodarstwa, środki uzyskane z dopłat bezpośrednich zamierza przeznaczyć na sfinansowanie edukacji swoich dzieci;
- rośnie liczba mieszkańców wsi, którzy osoby odnoszące sukces (np. beneficjentów programu SAPARD) zaczynają traktować jako przykład do naśladowania.

Przeprowadzane badanie wskazuje również na przychylny stosunek samorządów lokalnych do inicjatywy Leader+. Nie sprawdzają się obawy, iż część działaczy samorządowych może traktować Lokalne Grupy Działania nie jako partnerów, ale bardziej jako konkurentów w realizowaniu lokalnych strategii rozwoju. Aż 71% ankietowanych przedstawicieli władz samorządowych uważa, że program Leader może być przydatny w ich regionie, a 80% twierdzi, iż podejście typu Leader może odegrać znaczącą rolę w rozwoju obszarów wiejskich.

Sukces programu Leader będzie pochodną liczby i jakości Lokalnych Grup Działania (73 pod koniec 2004 r.). Przeprowadzone badanie pokazuje, iż większość z nich systematycznie się rozwija i zwiększa obszar działalności. Nadal pierwszorzędną rolę w ich tworzeniu odgrywają samorządy, które w sposób naturalny gromadzą najaktywniejszych mieszkańców wsi, ale które są zainteresowane współpracą z innymi partnerami. Zrealizowane badanie ankietowe wskazuje, iż Lokalne Grupy Działania:

- zwiększają liczbę partnerów (60% partnerstw);
- rozszerzają obszar działalności (zakres terytorialny – 27% i nowe dziedziny – 39%);

- dążą do nadania formalnego kształtu swojej działalności (43%);
- działają w usystematyzowany sposób, na podstawie opracowanej strategii (57%);
- realizują postawione cele (75% zrealizowało przynajmniej połowę).

Nadal jednak wiele czynników będzie utrudniało wdrażanie programu Leader. Wśród możliwych barier należy wymienić:

- „odgórny” sposób myślenia o rozwoju obszarów wiejskich;
- administracyjny formalizm;
- przyjęte w Polsce zasady funkcjonowania programu Leader;
- deficyt kapitału społecznego i tradycji współpracy;
- nadużycia przy realizacji programu.

Optymistyczne jest to, iż w trakcie wdrażania inicjatywy Leader, która ma w dużej mierze charakter edukacyjny, część z barier będzie sukcesywnie eliminowana. Nie ulega jednak wątpliwości, iż najpoważniejszą z nich jest niski zasób kapitału społecznego, co jednak nie musi nieuchronnie prowadzić do niskiej absorpcji środków. Ważne jest to, aby przepisy regulujące wdrażanie Lidera (kryteria przyznawania środków, sformalizowanie procedur) były maksymalnie przyjazne dla beneficjentów i w swoim kształcie brały pod uwagę fakt słabych więzi społecznych na wsi (np. przy definiowaniu partnerstwa).

Polska wieś potrzebuje Lidera. Zrealizowany projekt badawczy pozwala na stwierdzenie, że mimo występowania barier absorpcyjnych, szanse na wykorzystanie kilkukrotnie większych środków na inicjatywę Leader są zupełnie realne.

*\* Projekt badawczy na temat inicjatywy Leader+ przeprowadziła na zlecenie UKIE firma Market Service KSG; listopad 2004 – styczeń 2005. Konsultant naukowy badania: dr Jerzy Głuszyński, Instytut Badania Opinii i Rynku Pentor. Ze względu na metodologię badania uzyskane wyniki nie są reprezentatywne w sensie statystycznym i świadczą jedynie o występowaniu pewnych tendencji w badanej populacji.*

### 3. Społeczność wiejska w Polsce po akcesji – kapitał społeczny i ludzki, strategie uczestnictwa we Wspólnej Polityce Rolnej

Proces integracji Polski z Unią Europejską – a zwłaszcza pojawienie się możliwości skorzystania z instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej – stał się katalizatorem przemian społecznych na polskiej wsi. Konieczność zmierzenia się rolników z nowymi warunkami zewnętrznymi wymusiła na części z nich budowanie spójnych strategii życiowych. To, że każdy uprawniony rolnik musiał podjąć decyzję, czy wystąpić z wnioskiem o dopłatę bezpośrednią, czy też zostać poza tym systemem, ma kolosalne znaczenie dla procesu formowania się nowych linii podziału w społeczności wiejskiej. Podobnie jak w przypadku transformacji gospodarczej lat 90., tak i w procesie integracji europejskiej w przypadku rolnictwa mamy do czynienia z egzogenicznym szokiem popytowym (zmiana struktury i wielkości popytu na produkty rolne), jak również z rewolucją instytucjonalną, bo reguły gry, w ramach których funkcjonuje rolnictwo, diametralnie się zmieniły. Przeobrażenia społeczno-gospodarcze lat 90. doprowadziły do pęknięcia w strukturze społecznej polskiej wsi. Linia podziału zaczęła przebiegać między tymi, którzy na transformacji zyskali, a tymi, których sytuacja bytowa znacznie się pogorszyła. W tamtym okresie wśród rolników można było wyróżnić trzy główne grupy: właścicieli gospodarstw wielkoobszarowych, rolników indywidualnych oraz byłych pracowników PGR<sup>15</sup>. Na proces transformacji gospodarczej nałożył się proces integracji europejskiej, który polaryzuje zwłaszcza społeczność rolników indywidualnych. Obecnie główna linia różnicująca rolników przebiega między aktywnymi a biernymi; między tymi, którzy złożyli wniosek o dopłaty bezpośrednie, a tymi, którzy zdecydowali się pozostać poza WPR (zob. poniższy schemat)<sup>16</sup>. Aktywni to też przeważnie ci, którzy popierają członkostwo Polski w UE<sup>17</sup>.

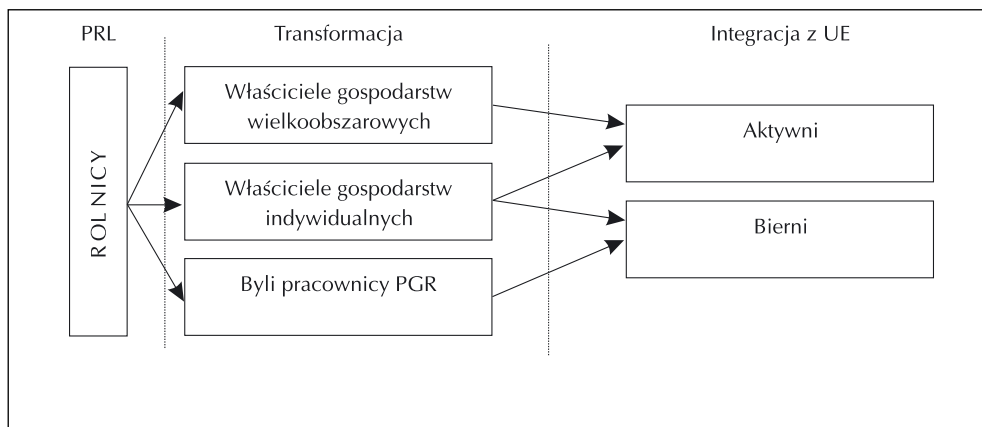
Poniższy schemat to oczywiście pewne uproszczenie, bo tkanka społeczna polskiej wsi jest dużo bardziej zróżnicowana, a linie podziału z okresu transformacji ustrojowej i te wynikające z procesu integrowania się z UE nakładają się na siebie. Nie ulega jednak wątpliwości, iż obranie perspektywy „bierni – aktywni” ma znaczny walor praktyczny, bo pozwala na uwzględnienie szans wykorzystania przez rolników środków płynących z UE. Co więcej, to czynniki społeczne – rozumiane jako zasób kapitału społecznego, ludzkiego i kulturowego – zaważą w dłuższym czasie na szansach rozwoju cywilizacyjnego polskich obszarów wiejskich.

<sup>15</sup> Zob. Hałamska, M., *Socjologiczny ładunek wsi i rolnictwa polskiego: dylemat czy priorytet rozwoju?*, w: *Dylematy polityki rolnej. Integracja polskiej wsi i rolnictwa z UE*, red. Tadeusz Hunek, FAPA, Warszawa 2000.

<sup>16</sup> Liczbę rolników aktywnych można szacować na 1,4 mln, bo właśnie tylu złożyło wniosek o przyznanie dopłat bezpośrednich.

<sup>17</sup> W lutym 2005 r. poparcie dla obecności Polski w UE deklarowało 72% rolników (zob. rozdział autorstwa Elżbiety Skotnickiej-Illasiewicz). Można się spodziewać, że wraz wypłatą płatności bezpośrednich w kolejnych miesiącach i latach odsetek ten może się jeszcze zwiększyć.

### Schemat 3.1. Różnicowanie się społeczności rolników w okresie transformacji systemowej i integracji z UE



Źródło: Hardt Ł., *Spoleczność wiejska w Polsce – nowe linie podziału, kapitał społeczny oraz strategie uczestnictwa we Wspólnej Polityce Rolnej*, Monitor Integracji Europejskiej, nr 2/2004, s. 81

### Kapitał społeczny<sup>18</sup>

Zrealizowane badania społeczne, a zwłaszcza projekt jakościowy pt. *Diagnoza wiedzy rolników na temat pozyskiwania funduszy pomocowych skierowanych na obszary wiejskie oraz ich strategii funkcjonowania w ramach członkostwa Polski w UE*<sup>19</sup>, wykonany przez ABR Opinia na zlecenie UKIE w grudniu 2004 r., pokazują, że zasób kapitału społecznego na polskiej wsi jest znikomy. Nie jest to zresztą zaskakujące, biorąc pod uwagę fakt, iż poziom uogólnionego zaufania w polskim społeczeństwie należy do jednych z najniższych w Europie<sup>20</sup>. Nie tylko zanika solidarność między rolnikami, ale również ich społeczność ulega dekompozycji, a jej członkowie tracą poczucie wspólnych korzeni, problemów i interesów. W tym kontekście symptomatyczne jest to, iż badani mówili o ziemi w sposób bardzo racjonalny (czy sprzedać, czy lepiej wydzierżawić), a nie emocjonalny (nie odnotowano wypowiedzi ty-

<sup>18</sup> Kapitał społeczny rozumiany jest jako „więzi zaufania, lojalności i solidarności, znajdujące wyraz w samoorganizowaniu się i samorządności, głównie w ramach dobrowolnych stowarzyszeń” (wg Sztompka P., *Socjologia*, Znak, Kraków 2002, s. 224). Kapitał społeczny silnie związany jest z zaufaniem, które buduje więzi między jednostkami.

<sup>19</sup> Jakościowy projekt badawczy realizowany metodą zogniskowanych wywiadów grupowych (dwa wywiady w województwie wielkopolskim i trzy w województwie podlaskim). Ze względu na metodologię badania uzyskane wyniki nie są reprezentatywne w sensie statystycznym i świadczą jedynie o występowaniu pewnych tendencji w badanej populacji – tak też należy traktować wnioski zawarte w niniejszym podrozdziale.

<sup>20</sup> Jedynie 18,9% mieszkańców Polski ufa ludziom, z którymi się na co dzień spotyka. Większa kultura nieufności panuje tylko na Łotwie (17,1%), Słowacji (15,7%) oraz w Rumunii (10,1%). Mierzony w ten sposób poziom kapitału społecznego najwyższy jest w Szwecji (66,3%), Holandii (59,7%) oraz Finlandii (58,0%) (zob. European Values Survey z 2001 r.).

pu: „to moja ojcowizna, ja tego nie sprzedam i nie wydzierżawię”). Po raz kolejny rozwany został mit, że to ziemia jest najważniejszą wartością dla rolnika, i że to ona buduje jego tożsamość. Zmiany zachodzące na wsi powodują, że rolnicy znajdują się na etapie szukania dla siebie nowej tożsamości, co jeszcze bardziej obniża zasób kapitału społecznego, ponieważ brak zakorzenienia w „lokalności” utrudnia budowanie więzi i relacji z innymi. Funkcji łączącej społeczność rolników nie spełnia uczestnictwo w działaniach WPR, ponieważ korzystający z nich postrzegają siebie raczej jako konkurentów, a nie partnerów. W dłuższym okresie można się jednak spodziewać, że rolnicy biorący udział w programach z zakresu WPR zaczną dostrzegać korzyści ze współpracy, bo w ich najlepiej pojętym interesie będzie stworzenie silnej reprezentacji wobec instytucji odpowiadających za wdrażanie mechanizmów WPR. Niski poziom kapitału społecznego nie oznacza, iż nie są podejmowane żadne działania oddolne na rzecz społeczności lokalnej. Działania takie istotnie mają miejsce, ale ich inicjatorami są zwykle liderzy wywodzący się spośród działaczy samorządowych, nauczycieli oraz przedstawicieli innych zawodów, które na wsi tradycyjnie cieszą się społecznym zaufaniem. To właśnie do tych zawodów w sposób naturalny trafiają osoby najbardziej aktywne. W małych społecznościach wiejskich – częściej niż w miastach – władze samorządowe składają się z liderów i lokalnych autorytetów, a nie szerzej nieznanymi działaczami partyjnymi. Zrealizowane przez ABR Opinia badanie pokazuje, iż ludziom łatwiej się zorganizować przeciwko czemuś, a nie za jakąś inicjatywą. Taka sytuacja jest szczególnie widoczna w województwie podlaskim, gdzie, jeśli już ludzie się organizują, to jedynie w proteście<sup>21</sup>. W województwie wielkopolskim odnotowano dużo więcej inicjatyw lokalnych, a ludzie są świadomi, że wiele problemów są w stanie samodzielnie rozwiązać<sup>22</sup>. Nie ulega jednak wątpliwości, iż niski poziom kapitału społecznego na polskiej wsi może utrudnić wdrażanie działań WPR (m.in. wsparcia dla grup producenckich oraz inicjatywy Leader). Aktywizacja części rolników w wyniku wdrażania działań WPR idzie w parze z postępującą deprecjacją kapitału społecznego. W długim okresie może to doprowadzić do wzrostu kosztów transakcyjnych prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, a tym samym obniżyć efektywność ekonomiczną inicjatyw podejmowanych przez rolników uczestniczących we WPR.

---

<sup>21</sup> W zrealizowanym przez ABR Opinia badaniu wypowiedzi takie jak poniżej wśród podlaskich rolników nie należały do rzadkości:

*W latach siedemdziesiątych, sześćdziesiątych ludzie pracowali społecznie. Budowali drogi, różne takie inne rzeczy. Świetlice, remizę poprawiali, w ogóle. W tej chwili nikogo to nie obchodzi. Każdy patrzy na siebie. Każdy zaszył się we własnym gniazdku (Raport ABR Opinia, s. 12).*

*Jak się organizuje spotkanie, to ile osób przychodzi? Mało. Tak. Przyjdzie raptem 10 osób. I co wtedy można zrobić. A później się narzeka (ibidem).*

<sup>22</sup> *My potrafimy sobie radzić. Organizujemy wycieczki, spotkania, grillowanie w ramach grupy producenckiej. Są jakieś pikniki. Zakłady mięsne dorzucą jakieś kiełbaski. Firmy paszowe pokryją połowę kosztów (ibidem).*

### Kapitał ludzki

Zrealizowane przez ABR Opinia badanie nie tylko potwierdziło obserwacje Powszechnego Spisu Rolnego (2002), że rośnie liczba młodych ludzi ze wsi podejmujących studia wyższe, ale również pokazało, iż w mentalności rolników zachodzą zmiany rewolucyjne, ponieważ edukacja dzieci staje się dla nich ważniejsza od posiadania ziemi rolnej<sup>23</sup>. Co więcej, pytani o sposób wykorzystania płatności bezpośrednich, często wskazują właśnie edukację jako inwestycję o najwyższej stopie zwrotu. Choć rolnicy uważają, iż dobre wykształcenie jest warunkiem koniecznym sukcesu życiowego ich dzieci, to są przekonani, że nie jest to warunek wystarczający. Często wskazywali na to, że oprócz wykształcenia ważne są znajomości. Na podstawie materiału z badania można postawić tezę, iż proces wzrostu aspiracji edukacyjnych na wsi znajduje się dopiero w początkowej fazie – rolnicy są pewni, że warto kształcić dzieci, ale nie wiedzą, w jakim kierunku, na jakiej uczelni, a co najważniejsze – uznanie wartości wykształcenia jest do pewnego stopnia wymuszone, ponieważ stanowi formę ucieczki od trudnej sytuacji na wsi. Co więcej, dysproporcje w poziomie wykształcenia ludności na wsi i w mieście są nadal znaczące, a ich usuwanie, nawet przy tak szybko rosnących aspiracjach edukacyjnych rolników, zajmie z pewnością wiele lat<sup>24</sup>.

Warto podkreślić, że rolnicy, przeznaczając część środków finansowych na edukację dzieci, jednocześnie starają się nie zaniedbywać gospodarstwa, ponieważ zdają sobie sprawę, że trudna sytuacja na rynku pracy w mieście może w przyszłości zmusić ich wykształcone dzieci do powrotu na wieś. Podejmowane przez rolników decyzje w odniesieniu do sposobu wydatkowania środków z WPR są zwykle racjonalne; rozważają za i przeciw poszczególnych opcji, a przede wszystkim biorą pod uwagę konsekwencje obecnych decyzji. Proces wchodzenia do WPR uruchomił wśród rolników myślenie prospektywne. Po raz pierwszy od wielu lat dużo rodzin wiejskich musiało wspólnie zastanowić się nad przyszłością gospodarstwa (np. czy w ramach programu rent strukturalnych oddają je następcy; czy występują o płatność bezpośrednią). Niewątpliwa racjonalizacja strategii życiowych mieszkańców wsi napawa optymizmem i wskazuje na rosnący potencjał absorpcyjny dla wielu działań pomocowych UE,

---

<sup>23</sup> Warto w tym miejscu zacytować kilka wypowiedzi rolników w przeprowadzonym badaniu: *Ja wolę inwestować w edukację dzieci niż w gospodarstwo, z której nic nie mam; (Wolimy inwestować) w edukację dzieci. Bo to jest przyszłość dla nas. Jaką przyszłość ma dziecko na tej ziemi? Nie ma;*

*Edukacja dzieci na pierwszym miejscu. Edukacja jest najważniejsza. Mówi, się, że ziemia teraz nie ma żadnej wartości. (Więc człowiek) Kredyt weźmie a dzieciaka wykszoli. Albo sprzeda kawałek gospodarstwa żeby dzieci mogły się uczyć (ibidem, s. 30)*

<sup>24</sup> Odsetek osób z wyższym wykształceniem na wsi wynosi 4,3%, podczas gdy w mieście 13,7%. Optymizmem napawa jednak fakt, iż dużo szybciej rośnie liczba osób z wyższym wykształceniem na obszarach wiejskich niż w mieście (PSR, 1996, 2002).



w tym tych, które nie są bezpośrednio związane ze wsparciem produkcji rolnej. Trzeba jednak pamiętać, że ta racjonalizacja podejmowanych działań dotyczy przede wszystkim grupy rolników aktywnych.

### **Innowacyjność i przedsiębiorczość**

Rozwój wsi to proces wielowymiarowy, który nie sprowadza się jedynie do zmian w sferze gospodarczej, ale również dotyczy sfery społecznej, jak też indywidualnej, w tym osobistej przedsiębiorczości i innowacyjności. Im ludzie są bardziej samodzielni i otwarci na nowe idee i pomysły, tym szybciej adaptują się do zmieniającego się otoczenia i lepiej potrafią wykorzystać nadarzające się okazje. Im wyższy kapitał przedsiębiorczości, tym większe prawdopodobieństwo wzięcia przez rolnika udziału w działaniach WPR, jak też możliwość podjęcia przez niego pozarolniczej działalności gospodarczej. Podobnie jak kapitał społeczny, tak i kapitał przedsiębiorczości warunkuje sukces wielu działań WPR. Czy polscy rolnicy są przedsiębiorczy i innowacyjni? Na ile są w stanie rozpocząć proces kreatywnej destrukcji obecnej, często archaicznej, struktury społeczno-gospodarczej wsi? Czy poziom kapitału przedsiębiorczości na obszarach wiejskich ułatwi powstawanie pozarolniczych miejsc pracy, co jest warunkiem koniecznym zmiany struktury agrarnej polskiego rolnictwa?

W ostatnich latach systematycznie rośnie liczba gospodarstw prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, od 1996 r. o 46% (PSR, 2002). Poniższa tabela przedstawia rodzaje pozarolniczej działalności gospodarczej rolników.

**Tabela 3.1. Prowadzący działalność pozarolniczą w ramach... (w proc.)**

Leśnictwa	1,9
Rybackstwa i rybołówstwa	2,6
Przetwórstwa przemysłowego	17,8
Handlu	19,5
Agroturystyki	1,3
Budownictwa	5,1
Transportu	4,8
Obsługi nieruchomości	0,3
Wytwarzania energii	0,1
Inne	39,9
W więcej niż jednej sekcji	6,8

Źródło: PSR, 2002

Znaczący udział pracujących w handlu nie jest zaskoczeniem, natomiast zwraca uwagę niewielka liczba zaangażowanych w działalność agroturystyczną. Czyni to uprawnionym twierdzenie, że rola agroturystyki w rozwoju wsi jest często przeceniana. Wzrost liczby gospodarstw prowadzących pozarolniczą działalność wskazuje na znaczny poziom przedsiębiorczości zaangażowanych w tego typu aktywność. Nie jest to jednak przedsiębiorczość innowacyjna, ale przedsiębiorczość z konieczności, która dominuje na polskiej wsi. Rolnicy niejako są „zmuszani” do bycia przedsiębiorcami, bo produkcja rolna często nie przynosi wystarczających dochodów.

Badanie zrealizowane przez ABR Opinia potwierdza powyższe spostrzeżenia. Rolnicy często wskazywali, iż wielu z nich podejmuje działalność pozarolniczą. Bogatsi producenci rolni zajmują się przechowywaniem, konfekcjonowaniem i przetwarzaniem produktów rolnych. Inni prowadzą działalność handlową, np. sprzedaż pasz, sklepy spożywcze, piekarnie. Osoby uboższe wykonują prace chałupnicze lub prace przy pewnych fazach konfekcjonowania produktów rolnych lub dorabiają na budowach<sup>25</sup>. Zupełnie inna sytuacja ma miejsce na Podlasiu, gdzie niewielu rolników prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą. Jeśli dorabiają poza rolnictwem, to robią to „na czarno”<sup>26</sup>. Nie jest to zresztą zaskakujące, biorąc pod uwagę fakt, iż wiele innych badań wskazuje na bardzo niski zasób kapitału ludzkiego, społecznego oraz przedsiębiorczości w tym województwie.

Poziom kapitału przedsiębiorczości na polskiej wsi jest trudny do oszacowania, ponieważ, z jednej strony, rośnie liczba osób przedsiębiorczych z konieczności, ale z drugiej, nie obserwuje się znaczącego wzrostu liczby firm na obszarach wiejskich, które nie byłyby prowadzone niejako przy okazji zajmowania się produkcją rolną. W skali kraju występuje ogromne zróżnicowanie w poziomie przedsiębiorczości ludności – największy udział osób, które są skłonne podjąć ryzyko rozpoczęcia działalności gospodarczej występuje na zachodzie kraju, a najniższy na wschodzie. Rolnicy nie są innowacyjni, bo nawet, jeśli podejmują działalność gospodarczą, to zwykle jest ona związana z rolnictwem.

<sup>25</sup> W wywiadach realizowanych w wielkopolskim padały takie stwierdzenia:

*Dużo (ludzi na wsi dorabia poza rolnictwem). W każdym gospodarstwie co najmniej jedna osoba dorabia w rolnictwie.*

*Jeśli nie ma renty, a rolnik nigdzie nie pracuje, to z gospodarstwa trudno jest się utrzymać. (A tak to) trochę z tego, trochę z tego i jakoś się żyje.*

*Na przykład suszarnie kukurydzy zakładają. Jakaś segregacja warzyw, pakowalnia. Chociaż to akurat są chyba działania grupy producenckiej.... U mnie jest dość duży ogródek, który w ubiegłym roku wybudował przechowałnię warzyw. Są takie działania.*

*Poważnych biznesów jest mało. Jakies sklepy spożywcze, punkty sprzedające pasze. Piekarnie (Raport ABR Opinia, s. 31).*

<sup>26</sup> Podlascy rolnicy mówili, że:

*U nas nic takiego się nie prowadzi.... U nas to jeszcze nie jest wpojone.*

*Na wsiach ludzie przeważnie myślą, jak tu dotrzeć do emerytury. Jak wziąć jakąś rentę albo zasiłek. Takie rzeczy się dzieją, ale nieoficjalnie.*

### **Opinie rolników o sytuacji polskiej wsi po 1 maja 2004 r. a ich oczekiwania sprzed akcesji\***

Rolnicy dostrzegają pozytywne zmiany na wsi, które wiążą z procesem integracji europejskiej. Są to m.in.: poprawa infrastruktury, modernizacja gospodarstw, wprowadzanie rachunkowości rolnej, wzrastająca specjalizacja, łatwiejszy dostęp do kredytów oraz programy pomocowe. Zarazem skarżą się, iż po kilku miesiącach obecności w UE nie dostali żadnego realnego wsparcia, a od razu musieli ponieść koszty związane ze wzrostem cen czynników produkcji (badanie było realizowane na początku grudnia 2004 r., kiedy znaczna część rolników nie otrzymała jeszcze płatności bezpośrednich). Rolnicy dostrzegają wiele negatywnych zjawisk na obszarach wiejskich, ale nie łączą ich wszystkich bezpośrednio z procesem integracji z UE, ale raczej są skłonni traktować je jako efekt wieloletnich zaniedbań. I tak, rolnicy wskazują na problem zadłużenia wielu gospodarstw, zanik pomocy sąsiedzkiej, coraz większą zawiść między tymi, którym się udało (np. wzięli udział w programie SAPARD), a tymi, którzy na transformacji systemowej i integracji z UE stracili.

Nie zgadzają się z kreowanym przez media wizerunkiem rolników jako tej grupy społecznej, która na integracji najbardziej zyskała. Zarzucają im, że tak jak wcześniej koncentrowały się na pokazywaniu niedostatków polskiego rolnictwa, tak teraz skupiają uwagę na średnich i dużych gospodarstwach, pokazując, jak znaczące wsparcie rolnicy otrzymają z dopłat bezpośrednich i jakie to im przyniesie korzyści. Rolnicy twierdzą, że media, zarówno przed, jak i po akcesji, chcą udowodnić z góry przyjętą tezę. Przed akcesją było to stwierdzenie, że polskie rolnictwo jest na tyle niedostosowane do standardów unijnych, że konieczna jest natychmiastowa pomoc państwa. Po akcesji natomiast, że pieniądze z dopłat załatwiają wszystkie problemy. Mają za złe mediom, że koncentrują się na rosnących cenach produktów rolnych, a milczeniem pomijają wzrost kosztów produkcji.

Mimo tych negatywnych zjawisk, na które wskazują obecnie rolnicy, można jednoznacznie stwierdzić, iż ich obawy związane z akcesją Polski do UE nie sprawdziły się: nie załamał się popyt na polską żywność, a ogromny wzrost eksportu jest pozytywnym zaskoczeniem; wzrosły ceny czynników produkcji, co zostało jednak z nadwyżką zrekomensowane wzrostem cen sprzedawanych przez rolników produktów; nie upadły polskie zakłady przetwórcze, a wręcz przeciwnie, dynamicznie się rozwijają i podejmują znaczne inwestycje, związane z ogromnym popytem na polską żywność z państw UE. Już w pierwszych miesiącach członkostwa spełniło się główne oczekiwanie ze strony rolników w stosunku do WPR – polityka rolna stała się stabilna, skuteczna i przejrzysta. Po raz pierwszy od wielu lat skup zbóż odbył się bez protestów, a rolnicy nie musieli stać wiele dni w kolejkach do elewatorów.

Dwa zrealizowane badania wskazują na postępującą deprecjację kapitału społecznego polskiej wsi. Wypowiedzi typu: „Nawet taka zwykła pomoc sąsiedzka nie jest już na takim poziomie, na jakim była kiedyś. Zanika (...)” pojawiały się bardzo często. Co więcej, rolnicy z niepokojem patrzą na wyludnianie się wsi oraz na pauperyzację tych spośród nich, którzy nie radzą sobie w nowych warunkach. Badani mają świadomość, że przy zmienionych regułach gry i na konkurencyjnym rynku własna aktywność i ciężka praca przynoszą rezultaty, czego dowodem są wypowiedzi, w których z podziwem traktuje się tych, którzy już kilka lat temu zaczęli modernizować gospodarstwo, później wzięli udział w programie SAPARD, a teraz zbierają tego owoce.

Tak więc integracja polskiej wsi z UE wywiera zdecydowany wpływ na przemiany w społeczności rolników. WPR – projekt cywilizacyjny dla obszarów wiejskich – nie tylko zmienia dochodowość produkcji rolnej, ale również skłania rolników do budowania nowego rodzaju strategii życiowych, a, co najważniejsze, dezaktualizuje czynniki, które do tej pory budowały tożsamość rolnika. Co będzie budowało tożsamość rolnika w najbliższych latach? – na to pytanie nie można na razie udzielić jednoznacznej odpowiedzi.

*\* Na podstawie dwóch jakościowych projektów badawczych zrealizowanych przez ABR Opinia na zlecenie UKIE pod koniec 2003 r. i w grudniu 2004 r. Ze względu na jakościowy charakter tychże badań, ich wyniki nie są reprezentatywne w sensie statystycznym i wskazują jedynie na występowanie pewnych tendencji w badanej społeczności.*

## Zakończenie

Po roku członkostwa Polski w UE można jednoznacznie stwierdzić, iż sytuacja większości gospodarstw rolnych poprawiła się: rośnie dochodowość produkcji, polepszyły się relacje cenowe, rośnie eksport, do rolników zaczynają trafiać fundusze ze Wspólnej Polityki Rolnej. Korzyści z wdrożenia WPR UE są jednak zróżnicowane. Na akcesji najbardziej zyskały gospodarstwa produkcji zwierzęcej (ceny wieprzowiny osiągnęły średnią unijną, wołowina jest już tylko o 30% tańsza niż w UE, podobnie ceny drobiu), natomiast straciły gospodarstwa produkcji zbóż (pogorszenie relacji cen zbóż do cen środków produkcji). Wyplata dopłat obszarowych oraz rozpoczęcie z początkiem roku 2005 wspierania rolnictwa środkami z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz funduszami strukturalnymi stwarza dobre podstawy rozwoju rolnictwa w drugim i w kolejnych latach członkostwa Polski w UE.

Zarówno przewidywania sprzed akcesji, jak też pierwsze doświadczenia członkostwa pokazują, iż instrumenty WPR nie będą w stanie zniwelować skutków małej skali produkcji i niskiej produktywności czynników produkcji, a szczególnie pracy. W tych przypadkach konieczna jest zarówno poprawa skali i efektywności wytwarzania, jak również poszukiwanie dochodów z innych źródeł. Z tego punktu widzenia brak pozarolniczych miejsc pracy może zahamować przeobrażenia struktury agrarnej polskiego rolnictwa.

Pierwsze miesiące członkostwa Polski w UE dowodzą, iż zainteresowanie funduszami z zakresu WPR jest duże, zarówno płatnościami bezpośrednimi, jak też działaniami PROW i SPO rolnego. Na podstawie dostępnych obecnie danych można stwierdzić, że środki na zobowiązania w 2004 r. zostaną w całości wykorzystane. Aby fundusze te służyły rozwojowi polskiej wsi, nie tylko muszą zostać zaabsorbowane, ale spożytkowane efektywnie. Takie zadanie stoi teraz przed ich beneficjentami. Ocena wykorzystania tych nowych, do tej pory niedostępnych dla polskiej wsi instrumentów możliwa będzie dopiero za kilka lat. Jednak już obecnie widać pierwsze pozytywne skutki.

Działania WPR, jak też instrumenty w ramach poszczególnych programów strukturalnych dają nadzieję na stopniowe niwelowanie różnic rozwojowych między wsią a miastem. Należy jednak pamiętać, że w wielu obszarach zapóźnienia cywilizacyjne na obszarach wiejskich są tak duże (np. poziom wykształcenia ludności), iż osiągnięcie wskaźników charakterystycznych dla obszarów miejskich zajmie wiele lat. Nawet ograniczone w swoim zakresie instrumentarium WPR stwarza jednak nadzieję na rozpoczęcie procesu doganiania krajów bogatszych.

Zmiany ekonomicznych uwarunkowań produkcji rolnej, jak też strumień funduszy z WPR powodują, iż ludność wiejska musi się nauczyć funkcjonować w zupełnie nowych warunkach. Obecnie główna linia różnicująca rolników przebiega między aktywnymi a biernymi; między tymi, którzy złożyli wniosek o dopłaty bezpośrednie, a tymi, którzy zdecydowali się pozostać poza WPR. Zmianom tym towarzyszy postępujący proces deprecjacji kapitału społecznego. Jeśli tendencja ta nie zostanie w najbliższym czasie powstrzymana, to może wpłynąć negatywnie na szanse absorpcji środków z niektórych działań WPR.

Szczególną uwagę należy zwrócić na zdecydowany wzrost poparcia dla członkostwa Polski w UE wśród rolników. Obecnie aż 72% z nich deklaruje akceptację członkostwa (II.05), podczas gdy w styczniu 2004 r. było to zaledwie ok. 20%. To najlepiej świadczy o pozytywnym wpływie integracji Polski z UE na sytuację rolnictwa. Nie sprawdziły się obawy rolników sprzed akcesji: polskiego rynku nie zalała importowana z UE żywność. Wręcz przeciwnie, to polskie produkty podbijają rynki unijne; zakłady przetwórcze nie ograniczają swojej działalności, ale podejmują największe od wielu lat inwestycje; system IACS nie legł w gruzach, a dopłaty bezpośrednie są już w większości na kontach rolników.

Przedstawione w niniejszym opracowaniu wnioski na temat skutków integracji Polski z UE dla obszarów wiejskich należy traktować jako pierwszą próbę bilansu, która ze względu na krótki czas nie upoważnia do stwierdzeń o charakterze długookresowym. Przedstawione wyżej główne „tendencje akcesyjne” muszą być poddane analizie w dalszych badaniach nad wpływem akcesji na polską wieś. Dopiero za kilka miesięcy będzie też możliwa ocena wpływu transferów z UE na dochodowość polskich gospodarstw rolnych.

**Michał Boni**

# **WPŁYW WEJŚCIA POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ NA SYTUACJĘ NA RYNKU PRACY**

(marzec 2005 r.)

## **1. Ocena wpływu warunków makroekonomicznych i innych zjawisk gospodarczych na rynek pracy**

1.1. Niestety trudno jest dokonać pełnej analizy i jednoznacznej oceny wpływu wejścia Polski do UE na sytuację na polskim rynku pracy, tym bardziej w kontekście makroekonomicznym. Nie ma bowiem możliwości precyzyjnego wskazania związków przyczynowo-skutkowych, gdy zachodzi na siebie kilka procesów i zjawisk, takich jak:

- proces wzrostu gospodarczego uwarunkowany różnymi czynnikami,
- strukturalne przeobrażenia rynku pracy wynikające z długoterminowych procesów demograficznych,
- zmiany jakości podaży zasobów pracy wynikające ze zmian w preferencjach edukacyjnych społeczeństwa, co uwidacznia się w dłuższym, co najmniej kilkuletnim horyzoncie czasowym,
- efekty zmian w prawie pracy oraz rezultaty wdrażania nowych rozwiązań organizacyjnych w obszarze zatrudnienia,

- zachowania przedsiębiorców dążących do uzyskiwania przewagi konkurencyjnej w swojej działalności, także poprzez utrzymywanie niskich kosztów pracy, co w konsekwencji na europejskich rynkach pracy może mieć znaczenie,
- samo wejście do UE (tzw. boom akcesyjny i jego rezultaty),
- zainicjowanie procesów migracyjnych związanych ze swobodnym przepływem pracowników w UE (choć w ograniczonym jeszcze zakresie),
- korzystanie ze środków unijnych, w tym możliwość finansowego uzupełniania nakładów na aktywną politykę rynku pracy oraz realizacja innych projektów, pośrednio wpływających na zatrudnienie.

Przy ocenie wpływu członkostwa na poprawę sytuacji na rynku pracy niezmiernie trudno jest również korzystać z doświadczeń innych państw, które wcześniej przystępowały do Wspólnot Europejskich czy, z czasem, Unii Europejskiej. Doświadczenia Hiszpanii, Portugalii, Grecji czy Irlandii, które stając się członkami Wspólnoty znajdowały się w podobnej sytuacji gospodarczej jak Polska, istotnie się różnią. Pozwala to wysnuć wniosek, iż integracja musi być uzupełniona o dodatkowe działania gospodarcze oraz legislacyjne, które pozwalają uruchomić i zintensyfikować procesy, które z kolei wpływają się na poprawę sytuacji na rynku pracy.

- 1.2. Zależnie od przyjmowanej koncepcji rozumienia rozwoju i procesu zmian zachodzących na rynku pracy można podkreślać znaczenie różnych czynników determinujących lub współdeterminujących sytuację na rynku pracy.

Niewątpliwie skala i tempo wzrostu gospodarczego, jak i jego cechy strukturalne odgrywają tu istotną rolę. Decydować bowiem mogą o warunkach rozwoju przedsiębiorczości czy inwestycji – a zatem wpływają na tendencje związane z tworzeniem miejsc pracy.

Już jednak od strukturalnych cech zasobów ludzkich, czyli jakości podaży, zależy, jaka jest postać dopasowywania podaży i popytu, przykładowo, czy napotyka na problemy, a jeżeli tak, to na jakie. Ponadto warunki prawne na rynku pracy (koszty pracy, skala elastyczności lub poziom nieelastyczności, zachęty do nieaktywności lub ich brak w postaci ograniczenia dostępu do nadmiaru możliwych transferów socjalnych) mogą decydować o tym, czy w danych warunkach wzro-



stu ekonomicznego dynamika rynku pracy (a więc przepływy zasobów, przyjmowanie przez bezrobotnych nowych miejsc pracy, odchodzenie z „szarej strefy” itp.) będzie na tyle wysoka, by przyspieszać proces obniżania bezrobocia i podwyższania stopy pracujących. W statystykach europejskich podstawowe charakterystyki polskiego rynku pracy wyglądają bardzo źle. Mamy najwyższe w krajach Unii Europejskiej bezrobocie (19–20%), a zarazem najniższy wskaźnik zatrudnienia czy, dokładniej mówiąc – stopę pracujących. Dla osób między 15 a 60/65 rokiem życia wynosi ona trochę poniżej 53% (przy niezmiennym, jak do tej pory, celu Strategii lizbońskiej na 2010 r. średnio w UE – 70%). Również pozostałe kraje Europy Środkowej i Wschodniej, które stały się członkami Unii Europejskiej 1 maja 2004 r., mają lepszą sytuację na rynku pracy. Jeszcze niedawno podobną stopę bezrobocia miała Słowacja, jednakże udało się tam uruchomić procesy tworzenia nowych miejsc pracy i bezrobocie spadło do ok. 16%. Zagrożenia, jakie płyną z trudnej sytuacji na rynku pracy w Polsce, mają różnoraki charakter. Nie do utrzymania jest równowaga (w dłuższej perspektywie) systemu socjalnego oraz emerytalnego przy obecnej proporcji między liczbą pracujących a niepracujących (bowiem groźna jest też skala nieaktywności, bierności zawodowej). Nie mówiąc o problemie marnotrawienia zasobów pracy, z których młode roczniki są w większości przypadków dobrze kwalifikacyjnie przygotowane do realizacji zadań w nowoczesnej, zmieniającej się gospodarce. Aczkolwiek, i grupy starsze są gospodarce potrzebne, gdy tymczasem średni wiek wyjścia z rynku pracy w Polsce, chociaż podniósł się ostatnio o rok, to nadal jest jednym z najniższych w Europie i wynosi 57 lat.

Wzrost liczby osób pracujących jest więc na najbliższe lata podstawowym celem działań na rynku pracy. Przy dobrej alokacji zasobów może być czynnikiem stymulującym dalszy rozwój gospodarczy.

Wreszcie, składnikiem może nie decydującym, ale uzupełniającym jest aktywna polityka rynku pracy, zorientowana na bezrobotnych i poszukujących pracy, ułatwiająca dopasowywanie się zasobów do oczekiwań i wymagań rynku, także z udziałem systemu edukacyjnego w jego różnorodnych postaciach.

Pytanie o wpływ na rynek pracy wejścia Polski do Unii Europejskiej – jest więc pytaniem o to, w jakiej mierze członkostwo w UE stało się elementem przyspieszającym zmiany we wskazywanych obszarach. Działo i dzieje się tak – ale proces ten ma charakter bezpośredni, jak i pośredni, widoczny w krótkiej oraz w długoterminowej perspektywie. Przyjmowana w tym opracowaniu perspektywa jednoroczna pozwoli się skupić na wpływie pośrednim i widocznym tylko fragmentarycznie.

Mimo ograniczeń, będę się starał w tej analizie uchwycić istotne tendencje zmian na polskim rynku pracy i próbował wskazać ich przyczyny oraz różnorodne uwarunkowania, poszukując równocześnie powiązań z efektami wejścia oraz obecności Polski w Unii Europejskiej.

## 2. Charakterystyka zmian na rynku pracy

2.1. Rok 2004 był przełomowy dla sytuacji na rynku pracy. Po kilku latach wyraźnego wzrostu bezrobocia i stałego spadku liczby pracujących, obserwowanego od 1999 r. (druga fala bezrobocia w Polsce), sytuacja zaczęła się stabilizować w roku 2003, by w roku 2004 bezrobocie nieznacznie spadło i powoli rosło zatrudnienie (spadek bezrobocia rejestrowego z 20% na koniec 2003 r. do 19,1% na koniec roku 2004, choć były miesiące o poziomie bezrobocia 18,6%). Można założyć, iż ta tendencja – poza czasowymi, sezonowymi zakłóceniami, głównie w styczniu i lutym – trwa też w roku 2005.

W grudniu 2004 r. zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw przekraczało zatrudnienie z końca poprzedniego roku – i taka tendencja uwidoczniła się po raz pierwszy od 1999 r. I nawet jeśli w niektórych sekcjach gospodarki zatrudnienie się zmniejszyło (m. in. transport, górnictwo i kopalnictwo, zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, wodę, czy budownictwo), to jego skala była mniejsza niż poprzednio. A zarazem w działach takich jak: obsługa nieruchomości i firm, handel, naprawy, hotele i restauracje, czy przetwórstwo przemysłowe zaobserwowano wzrost zatrudnienia<sup>1</sup>, widoczny zresztą nadal w styczniu i lutym 2005 r.

Analiza danych z BAEL<sup>2</sup> pokazuje, że podwyższyła się liczba pracujących w rolnictwie w III kwartale 2004 r. w stosunku do początku tego roku (co się dzieje zawsze ze względów sezonowych, ale tym razem ilościowo przyrost pracujących był prawie dwukrotnie wyższy niż w poprzednich latach) – może to być wyrazem potrzeb zatrudnieniowych w rolnictwie związanych z ekspansją polskich produktów po wejściu do UE oraz chęcią skorzystania z dopłat bezpośrednich. Poprawę klimatu wokół pracy na wsi tworzy również wzrost dochodów w gospodarstwach wiejskich, płynący właśnie z dopłat, a także z uruchamianego programu wypłat rent strukturalnych ze środków UE – dla 50 tys. rolników w wysokości 1,2 tys. zł,

<sup>1</sup> *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju w roku 2004 (styczeń 2005)*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

<sup>2</sup> *Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (III kwartał 2004)*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

czyli 210% najniższej emerytury. Trudno ocenić, jak długotrwała będzie to tendencja (przy całej zmienności sezonowej, związanej z pracami rolnymi). Generalnie, modernizacja całości polskiej gospodarki będzie powodowała potrzebę przesunięć międzysektorowych i stopniowe ograniczanie zatrudnienia w rolnictwie, które dla gospodarek nowoczesnych jest nadmiernym obciążeniem. Przykładem może być tu Hiszpania, w której 10 lat przed akcesją zatrudnienie w rolnictwie wynosiło 19,3%, a 10 lat po akcesji (w 1997 r.) – 8,7%, choć trzeba wziąć poprawkę na przesunięcia z rolnictwa do usług turystycznych, nie wymagające całkowitej rezygnacji z częściowej pracy w rolnictwie, ani przemieszczania geograficznego. Nie wiemy na razie, na ile obecne zjawiska (łącznie z pierwszymi efektami dopłat bezpośrednich) nie konserwują częściowo i czasowo zatrudnienia w rolnictwie; może nawet mogą stymulować powrót młodych mieszkańców wsi, którym nie powiedzie się szukanie pracy w mieście.

Oznaką poprawy sytuacji jest także wzrost liczby pracodawców (do 574 tys. w III kw. 2004 r. wg BAEL) – 50 tys. w ciągu kilku miesięcy, czy pracujących na własny rachunek (3044 tys. III kw. 2004, BAEL), co niewątpliwie potwierdza dynamikę rozwoju gospodarczego. Dobrym znakiem jest też zmniejszona o połowę w stosunku do roku 2003 skala zgłaszanych na koniec roku zwolnień (w 2003 r. było to ok. 55,3 tys. pracowników, a tylko – 25,4 tys. w 2004 r. z 600 zakładów).

## 2.2. Można postawić hipotezę, iż są cztery podstawowe przyczyny poprawy sytuacji (czyli stabilizacji i lekkiego wzrostu pracujących) na polskim rynku pracy:

- różnorodne zjawiska makroekonomiczne o charakterze wzrostowym (przede wszystkim wzrost PKB oraz wzrost eksportu i przewaga eksportu nad importem w okresie tzw. boomu akcesyjnego) stabilizujące dynamikę rozwojową polskiej gospodarki, a w ostatnim czasie – wyraźny wzrost orientacji proinwestycyjnej przedsiębiorstw;
- wejście Polski do UE – zatrzymujące odpływ zatrudnienia (choć może to być zjawisko chwilowe) z sektora rolniczego, i ewentualnie usług związanych z rolnictwem, usytuowanych na obszarach wiejskich, ale przede wszystkim wspomagających eksport, czyli pełne wykorzystywanie przewagi konkurencyjnej polskich firm (właśnie ów boom akcesyjny), które dokonały restrukturyzacji dużo wcześniej i nie musiały tego robić tuż po wejściu Polski do UE, co przewidywały niektóre prognozy, widząc w tym potencjalne czynniki zakłócające proces stabilizacji sytuacji na polskim rynku pracy. Nie sprawdziły się też czarne scenariusze grożące bankructwami firmom, które musiałyby po wejściu do UE przeznaczyć olbrzymie środki na dostosowanie się do przepisów, np. BHP; *de*

*facto* pozytywnym efektem stała się też kontrolowana i spokojna fala migracji polskich zasobów pracy do krajów, które otworzyły swoje granice;

- zachowania zasobów pracy, dopasowujące się do wyraźnej tendencji w przedsiębiorstwach, by podtrzymać i rozwijać przewagę konkurencyjną (także w wymiarze kosztowym), co wyraża się większą fluktuacją na rynku pracy oraz większą skalą stosowania bardziej elastycznych form zatrudnienia i pracy (pośrednio wiąże się to z wejściem do UE);
- widoczny już efekt boomu edukacyjnego, ujawniającego się od początku lat 90., ale wzmocnionego przez edukacyjny popyt wyżu demograficznego, którego start na rynku pracy – przy wszystkich trudnościach – wspomaga przyspieszenie procesów podwyższania wartości edukacyjnej zasobów pracy (mamy obok Hiszpanii najwyższy w Europie wskaźnik skolaryzacji na poziomie wyższym, prawie 50%).

2.3. Jednym z przejawów adaptowania form zatrudnienia do wymogów konkurencyjności firm jest wzrost znaczenia zatrudnienia na czas określony. Przez wiele lat był to punkt sporu w relacjach między organizacjami pracodawców a związkami zawodowymi, dążącymi do utrzymania przepisów Kodeksu pracy stanowiących, iż trzecia umowa o pracę musi być umową na czas nieokreślony, stabilizującą pozycję pracownika. Zmiany w prawie pracy z roku 2002 zniosły ten przepis, choć jeszcze wcześniej, tj. od lat 2000 i 2001 rosła skala zatrudnienia na czas określony: z ok. 5% przez całe lata 90. do 20% w 2003 r. Obecnie, mimo że po 1 maja 2004 r. – w związku z dostosowaniem do prawa UE w tym zakresie – trzecia umowa o pracę znów jest na czas nieokreślony, skala zatrudnienia na czas określony wciąż rośnie i osiągnęła poziom powyżej 23%<sup>3</sup>. I choć trzeba obserwować tę tendencję w dłuższym okresie, to wygląda na to, że pracodawcy znaleźli sposób na częściowe omijanie zbyt sztywnych reguł tego przepisu poprzez wydłużanie umów na czas określony, a zarazem preferencję dla zatrudnienia w tej postaci przynajmniej części swoich pracowników. Oczywiście jest to zgodne z prawem i na dłuższą metę opłaca się wszystkim stronom stosunków pracy.

W ciągu ostatniego roku znacząco wzrosła też liczba osób zatrudnionych w tzw. niepełnym wymiarze czasu pracy (z 1,2 mln do przeszło 1,5 mln osób), co zwiększa szansę na zatrudnienie i bardziej elastyczną organizację czasu pracy (choć trzeba pamiętać, że prawie 50% zatrudnienia typu *part time job* stosuje się w Polsce w rolnictwie, łowiectwie i leśnictwie, gdy w innych krajach są to różne dziedziny usług).

<sup>3</sup> *Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (III kwartał 2004)*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, s. 48.

Niezmiernie ważne w tym kontekście są badania MSP w Polsce, przeprowadzone w lutym 2005 r. przez Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych (PKPP)<sup>4</sup>. Ich wyniki wyraźnie pokazują, że wśród czynników postrzeganych jako determinujące zasadniczo możliwą przewagę konkurencyjną dominują ceny produktów i usług (powyżej 50%) oraz jakość produktów i usług (na poziomie – ok. 20%). Natomiast waga jakości obsługi klienta jest charakteryzowana jako czynnik znaczący jedynie w 10%, to zarazem w planach firm zmierzających do poprawy konkurencyjności – udoskonalenie produktów i poprawa jakości widziane są jako ważne w przeszło 50%, a obniżenie kosztów działalności – istotne w 40%. Równocześnie silniejsza jest tendencja, by wzmacniać konkurencyjność poprzez wzrost zatrudnienia (istotne w 16%) niż obniżanie zatrudnienia – ważne w 3,3%. Z kolei na ograniczenia rozwoju przedsiębiorstw najbardziej wpływają, wedle deklaracji przedsiębiorców, koszty pracy, wysokość podatków, nadmiar procedur administracyjnych i nieelastyczne prawo pracy (tak to jest ciągle postrzegane, mimo zmian w prawie – ku elastyczności!), najmniej zaś – wspólny rynek UE.

Wniosek z tego płynie oczywisty – firmy rozumieją potrzebę konkurencyjności, zaczynają powoli dostrzegać związki między konkurencyjnością a elastycznością zatrudnienia i pracy, są gotowe uczyć się tego (choć ten proces należy stymulować i poszerzać), ale dzieje się to tylko w pośrednim związku z wejściem do UE.

2.4 Jednym z najbardziej znaczących symptomów dynamiki polskiego rynku pracy jest fluktuacja na rynku pracy. Rozpiętość między liczbą pracujących w poszczególnych kwartałach 2004 r. (wg BAEL) jest bardzo duża: 13 465 tys. w I kwartale i np. 13 974 w III kwartale (spadła, jak zwykle, w IV i I następnego roku). Świadczy to o roli zatrudnienia sezonowego, rozwijającego się – jak pokazuje analiza – od początku lat 90. tym lepiej, im lepsza jest sytuacja gospodarcza. Podobna skala rozpiętości występowała tylko w najlepszych latach dla rynku pracy – w połowie lat 90.

Równie wysoką fluktuację mamy w sferze bezrobocia. Przy bezrobociu liczącym (zmiennie w różnych miesiącach) od 2,9 mln do 3 mln osób, roczny przyływ wynosił (bezrobocie rejestrowane) 2684,1 tys., a odpływ z grupy bezrobocia – 2860,2 tys.<sup>5</sup> W stosunku do wielkości bezrobocia jest to skala rzędu prawie 90%. Po raz pierwszy zresztą od kilku lat widać było tak dużą przewagę odpływu nad przyływem – 180 tys., co właśnie świadczy o poprawie sytuacji. Aczkolwiek ok. 74% nowo rejestrujących się bezrobotnych uczyniło to w ubiegłym roku już

<sup>4</sup> *Materiały z konferencji PKPP nt. Konkurencyjności sektora MSP w 2005 roku*, Warszawa, 21 marca 2005.

<sup>5</sup> *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej w roku 2004 (styczeń 2005)*, op. cit.

po raz kolejny w swojej karierze zawodowej, co oznacza, że na tym dynamicznie zmieniającym się i dostosowującym do wymogów konkurencyjności rynku pracy rośnie znaczenie pracowników zatrudnianych krótkotrwale, rotacyjnie, doraźnie.

Jeśli do tego dodać, że wyraźnie rośnie liczba osób zatrudnianych w formie pracy czasowej (i rola agencji pracy czasowej) – już powyżej 150, prawie 180 tysięcy osób w skali roku, to potwierdza się przypuszczenie, że wzrost zatrudnienia wiąże się z ostrożnością pracodawców, jeśli chodzi o koszty. Coraz istotniejsze są więc rotacyjne, zmienne, elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy. Zmniejsza to poczucie pewności i bezpieczeństwa pracowników, ale jednak daje im większe szanse na pracę, a także pozwala na utrzymywanie przez przedsiębiorców przewagi kosztowej i konkurencyjności.

Ten model postępowania, aczkolwiek sugerowany w różnych ekspertyzach i raportach (m. in. w raporcie Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zatrudnienia pt. *Jobs, Jobs, Jobs – Creating more employment in Europe*, z 2003 r.), nie upowszechnia się w Polsce dzięki wpływowi bezpośredniemu UE. Tym bardziej że analizy wpływu pracy czasowej i zatrudnienia na czas określony na możliwość pozyskania stabilizacji pokazują, iż rezultaty wyglądają odmiennie w różnych krajach (w np. Austrii, Holandii, czy Irlandii tendencja do przechodzenia do zatrudnienia stałego jest zdecydowanie wyraźna, a odwrotna sytuacja jest w Portugalii, Francji i Finlandii). Zależy to więc od specyfiki krajowych rynków pracy.

2.5. Dobrze, jeżeli to dążenie do elastyczności zatrudnienia mieści się w ramach prawa, czyli nie narusza praw pracowniczych oraz godności zatrudnionych. Trzeba przyznać, iż wymuszana elastyczność widoczna jest na polskim rynku pracy od wielu lat, a ze względu na wysokie bezrobocie, słabnącą pozycję związków zawodowych („uzwiązkowienie” na początku lat 90. – ok. 40–42%, a obecnie na poziomie: 13–15%), dominację pracodawcy w stosunkach pracy – umacniała się coraz bardziej. Dopiero zdarzenia ostatnich miesięcy, związane z procesami, jakie byli pracownicy sieci handlowej „Biedronka” zaczęli wytaczać pracodawcom, odsłoniły skalę zjawiska, przyniosły spóźnione raporty i reakcje PIP oraz zainicjowały wielką debatę publiczną. W jej efekcie, miejmy nadzieję, powstaną:

- kodeksy dobrych praktyk firm oraz organizacji przedsiębiorców i związana z tym promocja przestrzegania prawa pracy jako podstawy relacji pracownicy–pracodawcy,
- skuteczne sposoby pełnej kontroli przestrzegania prawa pracy, czyli skupienie uwagi PIP na realnych problemach dotyczących konfliktów prawnych, a nie np. wchodzeniu w konflikty interesów między pracownikami a pracodawcami,

- dalsze, racjonalne uelastycznienie prawa pracy, by dopasowywać je do różnych rodzajów biznesu, ale i zapewnić przestrzeganie,
- reprezentacje pracownicze tam, gdzie ich nie ma – szansą jest realizacja dyrektywy UE dotyczącej prawa pracowników do informacji i konsultacji (projekty w parlamencie), co będzie szansą na wzmocnienie instytucji dialogu pracowniczego).
- praktyki, jak w innych krajach UE – sprzyjające rozwojowi koncyliacji, mediacji i negocjacom oraz powstaniu ścieżki dla skargi pracowniczej, gdy pracownik doświadcza na sobie łamania praw.

Wpływ dobrych praktyk i doświadczeń UE na kształtowanie się cywilizowanych, choć i elastycznych ram dla relacji: pracodawcy – pracownicy, jest oczywisty. Wydaje się, że w tym obszarze wzorotwórcze oddziaływanie UE jest o wiele silniejsze niż w innych dziedzinach. Przedsiębiorstwa funkcjonujące w Polsce będą musiały z czasem przenosić wzorce stosunków pracy ukształtowane w innych krajach członkowskich. Obecne wykorzystywanie wysokiego poziomu bezrobocia do łamania podstawowych praw pracowniczych powinno zanikać. Przykłady sieci handlowych, które pod wpływem nagłośnienia sprawy przez media, ale również poprzez nacisk centrali umiejscowionej w innym państwie członkowskim, zmieniają warunki zatrudnienia, jest dobrym przykładem poprawy warunków pracy.

2.6. Analiza tendencji dotyczących wzrostu płac oraz powiązań między wzrostem wynagrodzeń a wzrostem wydajności – od wielu już lat pokazuje przewagę tempa wzrostu wydajności nad tempem przyrostu wynagrodzeń realnych. Dostępne dane za okres ostatnich kilkunastu miesięcy potwierdzają ciągłość tej tendencji (od września 2004 r. do stycznia br. systematycznie spadały realne wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, w styczniu 2005 r. były one niższe o 1,3% niż rok wcześniej). Służą temu zarówno modele kształtowania wynagrodzeń<sup>6</sup>, jak i presja wysokiego bezrobocia oraz ostre reguły trzymania kosztów w firmach, szczególnie konkurujących na rynkach eksportowych. A zatem w pierwszych miesiącach po wejściu do UE nie było widać konwergencji płacowej w relacjach z UE, na żadnym z obszarów zatrudnieniowych.

Jeśli dokonywały się zmiany płacowe, odmienne w różnych sektorach, to przyczyny wynikały albo z narosłych zwyczajów: sektory wyżej wynagradzane, gdzie jest większy udział pracowników o wyższych kwalifikacjach, lub gdzie sytuacja

---

<sup>6</sup> Red. Boni M., *Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?*, Zeszyty BRE Bank – CASE, nr 73, Warszawa 2004.

tych sektorów wywindowała płace wyżej we wcześniejszych okresach, albo z tradycyjnego już od lat zróżnicowania wynagrodzeń, np. w sektorze prywatnym i publicznym (w sferze przedsiębiorstw), gdzie średnia wynagrodzeń w firmach państwowych jest o 300 – 400 zł wyższa.

Aczkolwiek na przełomie roku – prasa donosiła o możliwych presjach i oczekiwaniach płacowych, szczególnie w sektorze przedsiębiorstw państwowych, ale po ujawnieniu skandalu z pakietami socjalnymi dla energetyki (gwarancje zatrudnienia na 10 lat i wysokich odpraw, gdyby zwalniano – uzgodnione i to nie, jak było dotychczas w zwyczaju podczas negocjacji prywatyzacyjnych, lecz bez takich uwarunkowań) – ucichły głosy na ten temat. Porównanie do Unii Europejskiej nasuwa się tylko jedno – tam, gdzie mamy do czynienia z branżowym modelem płacowym (silne związki zawodowe, układ zbiorowy pracy), to presja płacowa, czy to związana z poprawą sytuacji na rynku pracy, czy nie – występować może jednakowo silnie. I częściej jest to związane z sektorami publicznymi i reakcjami o charakterze politycznym, jak choćby różnorakie ustępstwa rządu francuskiego z początku 2005 r. w sferze żądań płacowych w sektorze publicznym – bez względu na słabości gospodarki francuskiej. W Polsce, mimo różnorodnych napięć i konfliktów ze związkami zawodowymi, także w sferze płacowej, rygory prawne (decyzje Komisji Trójstronnej) oraz ekonomiczne nie doprowadzały do sytuacji takiej jak np. na Węgrzech, gdzie mniej więcej 2–3 lata przed wejściem do UE radykalnie podwyższono płacę minimalną i jej relację w stosunku do średniego wynagrodzenia (z 25 –28% do prawie 40% i powyżej).

Jedynie, co dało się zaobserwować, to sugestie rządu (w tym ministra finansów), by podwyższyć wskaźniki możliwego wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym w tym roku o 0,5% w stosunku do wcześniej przyjętego wskaźnika – 4,5% (propozycja złożona w Komisji Trójstronnej – marzec 2005 r.), co najprawdopodobniej jest wyrazem chęci mocniejszego pobudzenia popytu konsumpcyjnego jako czynnika wzrostu gospodarczego.

2.7. Czas od 1 maja 2004 r. jest zbyt krótki, by dokonać wszechstronnej oceny skutków wejścia Polski do UE w obszarze zmian strukturalnych na polskim rynku pracy. Można, co najwyżej, pokusić się o pierwsze oceny niektórych zjawisk. Jedną z cech charakterystycznych otwarcia się na Unię Europejską jest ujawnienie się popytu na nowe zawody. Wedle danych Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych<sup>7</sup>, zwiększenie obrotów w samochodowym transporcie

<sup>7</sup> Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych, inf. własna na podstawie rozmowy telefonicznej.



międzynarodowym o ok. 20% (ze względu na szybsze tempo przekraczania granicy, a także rosnącą rolę polskiej floty transportowej w handlu krajów „starej” Unii z krajami bałtyckimi oraz Ukrainą i Rosją) zaowocowało popytem na ok. 7000 – 8000 kierowców z uprawnieniami w transporcie międzynarodowym i o odpowiednim doświadczeniu. Szkolenia w tym zakresie zaczęły się wkrótce po 1 maja, widać też popyt na pracowników tego zawodu w firmach transportowych krajów unijnych, jak choćby w Wielkiej Brytanii.

Sygnaly płynące z kilku krajów, głównie z Niemiec, o popycie na specjalistów z Polski w zawodach przemysłu spożywczego pokazują, iż w grupie nie tylko tzw. prostych zawodów może się rozwijać eksport polskich zasobów pracy. Potwierdzają tę tendencję badania przedsiębiorców przeprowadzone na zlecenie UKIE<sup>8</sup>, którzy często podkreślali, iż odchodzą od nich specjaliści do pracy w krajach UE. Utrzymujący się równolegle taki sam mniej więcej poziom zatrudnienia w polskim przemyśle przetwórczo-spożywczym dowodzi, iż ewentualne odpływy specjalistów rekompensowane są naborem nowych z rezerw polskiego rynku pracy, a zatem generalnie – jest to zjawisko pozytywne.

Niewątpliwie także na mobilność polskich zasobów pracy wpłynie zwiększenie się floty samochodowej, importowanej (samochody używane) z krajów UE – w czasie od 1 maja 2004 r. w skali ok. 800 tys. samochodów. Ułatwi to przepływ zasobów z rynków o niższej stopie przyjęć do pracy na rynki bardziej dynamiczne i rozwojowe.

Ważne, także na przyszłość, jest obserwowanie rozwoju powstającego obecnie na obszarze styku trzech państw i granic: Polski, Czech i Słowacji – chyba potencjalnie największego zagłębia motoryzacyjnego w Europie<sup>9</sup>. Swoboda przepływu ludzi, zasobów, środków w tym regionie zwiększa szanse na rozwój kooperacji wokół kilku fabryk samochodowych, powinno co przynieść docelowo (według wstępnych szacunków) ok. 150 – 200 tys. miejsc pracy (w tym w Polsce – kilkadziesiąt tysięcy).

Również wysiłek skierowany na rozwój specjalnych stref ekonomicznych, już w warunkach unijnych, przynosi poszerzenie możliwości uzyskiwania tam zwolnień podatkowych nie tylko przez firmy produkcyjne czy transportowe, ale już od maja ubiegłego roku – także firmy IT, a ostatnio i centra usługowe dla bizne-

<sup>8</sup> *Badanie postaw przedsiębiorców (styczeń 2005)*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.

<sup>9</sup> *Report on automotive sector in Europe (2004) EMCC*, Dublin, European Foundation of Improvement in Living and Working Conditions.

su: księgowo, rachunkowe, informatyczne, obsługi klienta, badawcze. Dzieje się tak nie tylko ze względu na ulgi podatkowe, ale i docenienie roli obszarów w Polsce, które takie funkcje centrów usług mogą pełnić, choćby ze względu na rozwój technologii i kadr umiających się nimi posługiwać. Nieprzypadkowo w rejonie Wrocławia powstaje kilka *call centers*, a Siemens zatrudnił w 2004 r. prawie dwa roczniki absolwentów Informatyki Politechniki Wrocławskiej. Klimat stabilności i jakość polskich kadr – szczególnie po wejściu Polski do UE – zaczynają odgrywać istotną rolę i sprzyjają rozwojowi na polskim rynku pracy.

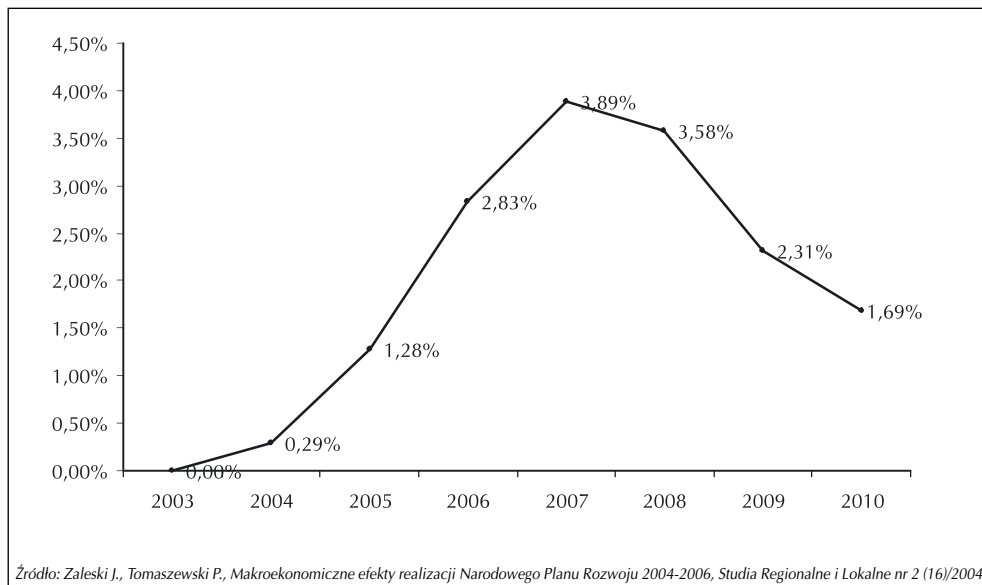
Z pewnego punktu widzenia patrząc, samo wejście do UE zainicjowało nowy zawód. Wiele instytucji i podmiotów potrzebuje specjalistów z zakresu funduszy strukturalnych, osób znających prawo unijne, czy specjalizujących się w pisaniu projektów zgodnych z wymogami i schematami unijnymi. W różnych szkołach wyższych już od kilku lat pojawiły się kierunki tego rodzaju, a niektóre ze szkół dodały do swej nazwie przymiotnik „europejska”, co ma wpływać marketingowo. Jest to na pewno już kilka tysięcy osób, które znajdują pracę na tym rynku (a przy realizacji programu EQUAL wiele nowych osób z tymi umiejętnościami pojawiło się w sferze funkcjonowania organizacji pozarządowych).

- 2.8. Obserwowane więc zjawiska pozytywne na rynku pracy, wynikające w głównej mierze z dynamiki wzrostu gospodarczego, choć przecież w części i z wejścia Polski do Unii Europejskiej (boom akcesyjny i jego pochodne) – podważyły wcześniejsze hipotezy o przejściowym wzroście bezrobocia po akcesji. Miał on być powodowany m.in. potrzebą dostosowania się konkurencyjnego polskich podmiotów gospodarczych do rynku unijnego i warunków zdobywania pozycji eksportowej. Tymczasem firmy dostosowały się wcześniej oraz wprowadziły ostre rygory zarządzania kosztami (to dlatego zatrudnienie nie wzrosło w większej skali). Nie można jednak powiedzieć, iż wzrost bezrobocia, jaki był w Polsce od kilku lat widoczny – wiązał się, wyprzedzająco, z akcesją. Był bowiem (tendencja od 1999 r.) o wiele wcześniejszy, i raczej powodowany przyczynami koniunkturalnymi (spadek tempa wzrostu gospodarczego) oraz strukturalnymi (słabość jakości polskich zasobów pracy i modelu dopasowywania zasobów pracy do potrzeb pracodawców, wraz z uwarunkowaniami kosztowymi). W takiej sytuacji przedsiębiorstwa musiały się dostosowywać do rynku w ogóle, a nie do wejścia do UE przede wszystkim.

Natomiast, przypomnijmy, wejście do UE to także zagregowane oddziaływanie środków, jakie w ramach Narodowego Planu Rozwoju dany kraj ma do wykorzystania. W celu oszacowania skutków ich wpływu na tempo wzrostu PKB oraz na rynek pra-

cy (nie tylko te dziedziny się tu oczywiście liczą), prof. Janusz Zaleski zaadaptował model HERMIN dla analizy skutków wpływu NPR na polską gospodarkę. Spójrzmy na dwa wykresy – jeden z nich pokazuje wpływ NPR na PKB w latach 2004 – 2006, drugi wpływ środków związanych z NPR 2004 – 2006 na stopę bezrobocia:

**Rys. 1. Wpływ środków związanych z NPR 2004–2006 na wielkość PKB\* w latach 2004–2010\*\***

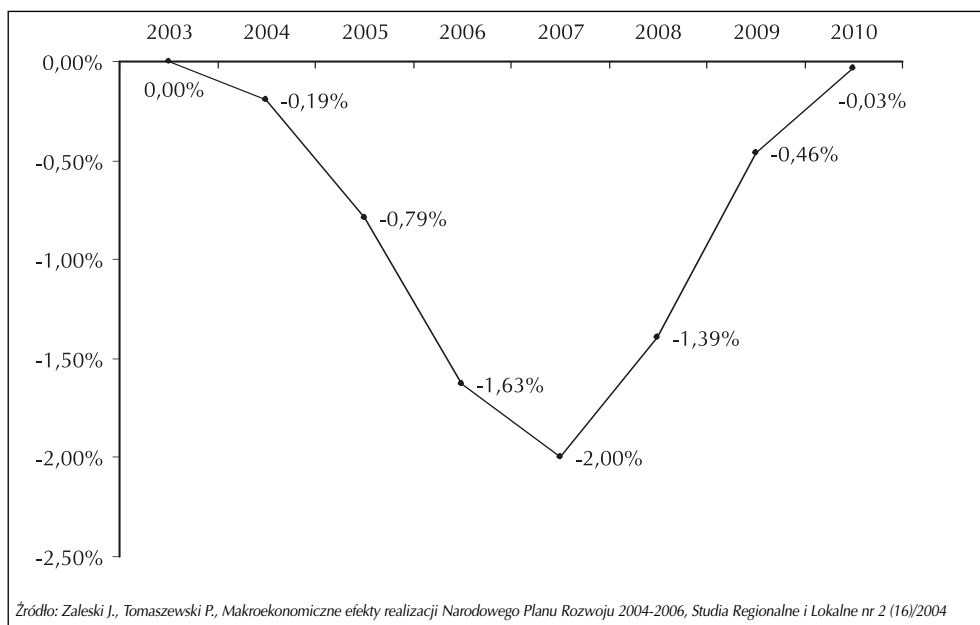


\* PKB w cenach rynkowych (GDPM: *Gross Domestic Product at market prices*)

\*\* prognoza przy założeniu bazowej absorpcji rocznej: 2004–3%, 2005–12,5%, 2006–25,8% 2007–30,9%, 2008–20,7%, 2009–6,3%, 2010–0,8% oraz wartościach elastyczności 0,40/0,20

Wpływ początkowej przecież absorpcji środków unijnych na bezrobocie roku 2004 jest wedle tego modelu niewielki – rzędu wielkości ok. 20 tys. osób, a w roku 2005 – na poziomie ok. 80 – 100 tys. Większe efekty będą widoczne później. Potwierdza to tezę, iż wpływ akcesji na rynek pracy należy postrzegać w perspektywie co najmniej średniookresowej. Wydaje się jednak, iż tendencje, które wystąpiły po 1 maja 2004 r., pozwalają pozytywnie zweryfikować prognozy formułowane przed akcesją. Jednocześnie należy przyjąć hipotezę, iż skala pozytywnego wpływu akcesji na rynek pracy będzie zależała zarówno od tempa i kierunków wykorzystywania wsparcia finansowego z budżetu UE, jak również innych czynników ekonomicznych i prawnych, które będą sprzyjały nowym inwestycjom oraz tworzeniu nowych miejsc pracy.

**Rys. 2. Wpływ środków związanych z NPR 2004–2006 na stopę bezrobocia\* w latach 2004–2010\*\***



\* Stopa bezrobocia (UR: *unemployment rate*)

\*\* prognoza przy założeniu bazowej absorpcji rocznej: 2004–3%, 2005–12,5%, 2006–25,8%, 2007–30,9%, 2008–20,7%, 2009–6,3%, 2010–0,8% oraz wartościach elastyczności 0,40/0,20

Gdyby jednak akcesji nie było – warto o tym w debacie publicznej ciągle jeszcze pamiętać – sytuacja na polskim rynku pracy byłaby znacznie gorsza, duża część pozytywnych tendencji i uwarunkowań, by nie wystąpiła, choćby takich jak: dynamika zatrudnienia, choć w formie rotacyjnej, większe wykorzystanie zasobów pracy (liczba przepracowanych godzin i nadgodziny), dalsza poprawa wydajności ze względu na konkurencyjność, bez nadmiaru kosztów związanych ze wzrostem wynagrodzeń, sezonowe zatrudnienia w różnych sektorach, w tym i w rolnictwie. Bowiem efekt synergii – wzrostu gospodarczego oraz eksportowego boomu akcesyjnego wzmocnił pozytywne tendencje na rynku pracy obserwowane już od 2003 r., choć radykalnie sytuacji nie przełamał. To wzmocnienie było solidnym katalizatorem – stąd względnie optymistyczne spojrzenie na dalsze procesy.

2.9. Nie zmienia to jednak faktu, że stabilizacja sytuacji i lekka poprawa zatrudnienia, przy spadającym bezrobociu – nie pomniejszają skali wyzwań. Nadal bowiem

bezrobocie jest wysokie, a stopa pracujących niska. Gdyby np. nie stosowano pracy subsydiowanej (ok. 200 tys. miejsc pracy), to odpyły z bezrobocia byłyby na poziomie przypyłów, czyli gospodarka sama z siebie nie wygenerowałaby obniżenia bezrobocia. Warto pamiętać, że dla wielu osób wejście do UE kojarzyło się ze stereotypem natychmiastowej poprawy sytuacji na rynku pracy, czyli obniżenia bezrobocia. Nawet wśród przedsiębiorców (badanie PKPP), z których prawie 60% przewidywało spadek bezrobocia.

Negatywnym zjawiskiem jest bardzo wysoki udział w bezrobociu (52%) – długotrwale bezrobotnych (zagrożenie na przyszłość), przeszło 1,5 mln osób. Niepokoi rosnąca liczba bezrobotnych osób z wykształceniem wyższym (kiedyś bywało to 2,5%, w 2003 r. już 4,4%, a na koniec 2004 – aż 5%), choć zarazem jest to wyraz coraz większej roli tej grupy w całej populacji aktywnych zawodowo.

Budzi troskę niewielkie przesunięcie w strukturze bezrobocia grupy najliczniejszej wg wieku – odejście od długoletniej dominacji osób najmłodszych, ku osobom między 25 – 35 lat (28,1%). Oznacza to, że fluktuacja obejmuje już i grupy, których pozycja na rynku pracy do tej pory była bardziej stabilna. Zwiększa się też systematycznie udział w bezrobociu osób starszych – powyżej 45 i 55 roku życia.

Mimo że rośnie liczba ofert pracy w systemie publicznych służb zatrudnienia, do prawie 800 tys. w skali roku, to dysproporcje regionalne są tu olbrzymie. Na jedną ofertę w województwach śląskim czy mazowieckim przypada odpowiednio 90, czy 150 bezrobotnych, gdy w świętokrzyskim – ok. 1000. Także pod kątem wielu innych czynników sytuacja w zróżnicowaniu regionalnych rynków pracy zupełnie się nie poprawia. Jedynie w sferze przygranicznej (pas graniczny z Niemcami) dla mikroprzedsiębiorstw poszerzyło się pole oddziaływania, choć ten rodzaj firm ma dużo większe problemy w dłuższym i bardziej stabilnym funkcjonowaniu w innych rejonach Polski.

Można powiedzieć, że regiony lepsze, o większym potencjale rozwojowym, o silniejszych, aglomeracyjnych ośrodkach wzrostu będą szybciej beneficjentami wejścia do UE, także w obszarze rynku pracy, niż pozostałe. Ale tę hipotezę trzeba zweryfikować w dłuższym czasie. Na razie ciągle o wiele trudniejsza i poprawiająca się dużo wolniej sytuacja na rynkach pracy regionów północno-wschodnich, południowo-zachodnich czy też północno-zachodnich zdeterminowana jest ich słabością ekonomiczną i wejście Polski do UE tego nie zmienia.

### 3. Migracje

3.1. Dotychczasowe przedakcesyjne uwarunkowania procesów migracyjnych związanych z pozyskiwaniem pracy w krajach UE opierały się na kilku czynnikach:

- skali możliwości legalnej migracji zarobkowej związanej z umowami bilateralnymi, głównie między Polską a Niemcami, Francją, Hiszpanią, Luksemburgiem (nie została ratyfikowana i formalnie nie obowiązuje) oraz Belgią,
- dominacji zatrudnienia sezonowego, najczęściej na niszowych rynkach pracy (takich, gdzie bardzo często miejscowi bezrobotni nie chcieli podejmować pracy lub brakowało osób o określonych specjalnościach), np. w budownictwie i rolnictwie w Niemczech – skala ok. 250 – 280 tys. pracowników rocznie,
- ograniczonych możliwościach delegowania pracowników w ramach umów o dzieło i kontraktowania polskich firm, np. w budownictwie niemieckim,
- ograniczonej skali staży zawodowych (pracownicy-goście),
- inicjowanej od niedawna formie zatrudnienia typu *au pair* (opieka nad dziećmi wraz z mieszkaniem i wyżywieniem),
- samodzielnej aktywności pracowników poszukujących na własną rękę pracy (choć również przez sieć biur pośrednictwa zagranicznego),
- ukierunkowanym zatrudnieniu pracowników deficytowych specjalności na określonych rynkach pracy, np. personelu medycznego: pielęgniarskiego i lekarskiego (wraz z kursami językowymi organizowanymi w Polsce) – Włochy, Holandia, kraje skandynawskie, ostatnio Francja.

Efektom tego rodzaju form i warunków zatrudnienia była praca dla ok. 400 tys. osób w skali roku, średniorocznie ok. 150 – 160 tys. w formie legalnej. Ponadto szacuje się<sup>10</sup>, że nielegalnie pracowało w krajach UE ok. 100 – 150 tys. Polaków rocznie, co dawało razem rząd wielkości ok. 550 tys. pracujących za granicą, w krajach UE.

---

<sup>10</sup> Marek E., *Zatrudnienie Polaków na Zachodzie Europy i jego perspektywy po wstąpieniu Polski do UE*, w: *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, red. Bożena Balcerzak-Paradowska, Warszawa 2003.

Chociaż ogólnie patrząc na sytuację na polskim rynku pracy, migracja wpływa na blisko milion osób, biorąc pod uwagę legalną i nielegalną pracę Polaków także w Kanadzie i USA.

- 3.2. W ostatnich latach, niejako w procesie przygotowawczym do przyszłej swobody przepływu zasobów ludzkich w obrębie UE, zaczęły się rozwijać pozapubliczne agencje pośrednictwa pracy, przez które legalnie przechodziło ok. 10% migrujących zasobów (od 30 do 40 tys. osób w skali roku).

Ważnym elementem skutków procesów migracji pracy był transfer środków do Polski – gdzie szacowano różne wielkości, od 800 mln do 1,5 mld euro. Był to ważny (i jest dalej) czynnik wspomagający sytuację dochodową gospodarstw domowych w Polsce i rekompensujący bezrobocie. W tym sensie migracja pracowników odgrywa istotną rolę substytucyjną wobec deficytów możliwości pracy w kraju, zarówno jeśli chodzi o pracę, zdobywanie doświadczenia zawodowego i unikanie zagrożeń z tytułu bezrobocia, jak i w wymiarze dochodowym.

Różnego rodzaju projekcje przed akcesją wskazywały na następujące tendencje:

- utrzymanie struktury popytu na rodzaje pracy migrantów z Polski,
- generalne utrzymanie kierunków migracyjnego zatrudnienia (dominacja Niemiec),
- stosunkowo powolny rozwój zatrudnienia migrantów z Polski w krajach w pełni otwartych na swobodę przepływu zasobów pracy (Wielka Brytania, Irlandia, Szwecja) czy takich, które znacznie ułatwiły dostęp Polakom do ich rynków pracy (Dania, Włochy, Holandia) – szacunki przyrostu łącznie o ok. 50 – 60 tys. rocznie,
- dominację zatrudnienia sezonowego.

- 3.3. Analizy pierwszych kilku miesięcy po 1 maja 2004 r. pokazują, iż:

- z jednej strony część prognoz się spełniła (względnie na tym samym poziomie i w podobnych sektorach zatrudniano Polaków w ramach umów bilateralnych), zatrudnienie legalne na poziomie ok. 400 – 450 tys.,

– z drugiej jednak strony wzrosło zatrudnienie w krajach w pełni otwartych na polskich pracowników: Irlandia – 32 tys. (wraz z nielegalnymi ok. 50 tys.), Szwecja 1,6 – 2 tys. i Wielka Brytania – przeszło 73 tys. (i wzrosty te było widać w okresie od maja do grudnia, czyli w niepełnym roku, choć jak się szacuje ok. 40% z tych osób trafiło do tych krajów jeszcze przed akcesją – to jednak następny, pełny rok przynieść powinien przyspieszenie tendencji rozwojowych w migracji zarobkowej do tych krajów).

Charakterystyczną cechą tego zjawiska (legalna migracja za pracę wielkości około 520 – 570 tys., a nielegalna prawdopodobnie na zbliżonym do dotychczasowego poziomie, tj. 120 tys., razem około 670 tys., czyli jednak o około 120 tys. więcej niż dotychczas) jest to, iż wkomponowuje się ono spokojnie w procesy migracyjne i rozwoju rynków pracy, do jakich dotychczasowe kraje UE były przyzwyczajone.

To tworzy podstawy do stosowania przez stronę polską w dalszych debatach europejskich nad zjawiskami migracji ważnej argumentacji – że nie ma zagrożenia ze strony nowych krajów unijnych i można za obopólną korzyścią szerzej i szybciej otwierać rynki pracy w całej UE.

3.4. Warto dokładniej w tym kontekście zanalizować przykład brytyjski. Z raportu przedstawionego w lutym 2005 r. (od maja do grudnia 2004 r.)<sup>11</sup> na temat zatrudnienia w Wielkiej Brytanii pracowników z nowych krajów UE wynika, że Polacy byli w tej zbiorowości grupą dominującą (56%), co pokazuje tabela nr 1.

Dla charakterystyki tego zjawiska ważnych jest jeszcze kilka elementów. Przy czym opisuję tu całą populację, nie tylko grupę polską, ale wnioski co do oceny polskiej migracji w odpowiednich proporcjach nasuwają się właściwie same.

Okresem największego zainteresowania pracą były miesiące letnie (dominuje więc sezonowość) oraz sam początek okresu akcesyjnego, co wiąże się jednak z faktem, iż w 40% zbiorowość, która podjęła w tym okresie zatrudnienie – usankcjonowała swój wcześniejszy pobyt w Wielkiej Brytanii i zapewne pracę wykonywaną dotychczas „na czarno” (to jest tzw. garb migracyjny). Dodatkowym potwierdzeniem swojej sezonowości zjawiska jest wiek podejmujących pracę – 83% stanowią osoby między 18 a 34 rokiem życia (po połowie do 24 i od 25 roku). Ponadto 95% tych pracowników przebywało w Wielkiej Brytanii bez innych osób na utrzymaniu. To

---

<sup>11</sup> *Accession Monitoring Report*, Home Office, 22 February 2005.



Tabela nr 1. Narodowości składających wnioski (według miesięcy)

	Maj	Czerwiec	Lipiec	Sierpień	Wrzesień	Październik	Listopad	Grudzień	Razem	W % w stosunku do całości
Czechy	1,240	1,275	1,505	960	1,030	1,170	1,120	550	8,850	7
Estonia	290	370	365	175	225	220	245	105	1,990	2
Węgry	550	540	510	365	445	560	510	260	3,740	3
Łotwa	1,290	1,640	1,685	1,010	945	1,1120	885	500	9,070	7
Litwa	3,565	4,130	3,825	1,830	1,885	2,225	1,640	990	20,095	15
Polska	11,585	11,865	12,240	8,030	7,680	9,165	8,395	4,580	73,545	56
Słowacja	1,510	2,215	2,140	1,530	1,545	1,905	1,590	1,020	13,445	10
Słowenia	25	25	25	25	15	25	10	10	165	<0,5
Inne	10	25	25	5	10	5	10	10	95	<0,5
RAZEM:	20,060	22,085	22,310	13,925	13,780	16,395	14,410	8,020	130,990	100

Źródło: Accession Monitoring Report, Home/Office, Wielka Brytania, luty 20

może świadczyć o tym, że przez część osób praca ta traktowana jest jako sezonowa i uzupełniająca dochody, okazja do zdobycia doświadczenia językowego, różnorodnych doświadczeń zawodowych, często w okresie wakacyjnym czy urlopowym lub w czasie przerwy w pracy w kraju rodzinnym.

Spośród pracujących w tym czasie w Wielkiej Brytanii obcokrajowców z nowo przyjętych do UE krajów 96% było zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu. Natomiast 45% nowo zarejestrowanych pracowników podjęło pracę czasową, a 52% było zatrudnionych na stałe. Zależy to w dużej mierze od sektora: w rolnictwie, administracji, biznesie i zarządzaniu dominuje zatrudnienie czasowe, natomiast w usługach hotelowych, turystycznych i cateringowych – zatrudnienie stałe. Około 80% zatrudnionych było na stawkach stosunkowo niskich, bliskich brytyjskiej płacy minimalnej – między 4,50 funta a 5,99 funta za godzinę. Tylko 1/5 pracowników znalazła pracę w Londynie – widać było duże rozproszenie zatrudnienia, ale to świadczy o mobilności i gotowości do poruszania się po całym kraju.

Sporo osób pracowało w niszach uzupełniających zatrudnienie w sektorze usług publicznych – od kierowców w transporcie publicznym, po prace w szpitalach i opiece społecznej. Wbrew stereotypom rozkład sektorów, które ujawniły popyt na pracę migrantów z nowych krajów UE, nie był tak jednoznaczny: 28% usługi hotelarskie i restauracyjne oraz catering, 24% – biznes, administracja i zarządzanie (oczywiście więcej w okresie zimowym), rolnictwo – 14%, prace produkcyjne – 8%, a przetwórstwo żywności – 5%. Ten rozkład jest ważnym sygnałem dla biur pośrednictwa pracy.

Na przełomie stycznia i lutego 2005 r. opublikowano w Wielkiej Brytanii raport o warunkach pracy imigrantów, wskazując na niespełnianie przez pracodawców wielu wymogów i obowiązków. Ale raport dotyczył szerszej grupy imigrantów różnych narodowości, nawet więc jeśli podawano w nim przykłady nieprzestrzegania odpowiednich warunków pracy wobec Polaków, to chyba były to zjawiska incydentalne.

O warunkach pracy i skali zatrudnienia Polaków publicznie dyskutuje się też w Irlandii, zwracając uwagę na mobilność i dobre przygotowanie oraz determinację polskich pracowników (od maja 2004 r. do lutego 2005 r. uzyskało pracę 32 tys. Polaków, co stanowi przeszło 50% wszystkich zatrudnionych z nowo przyjętych państw członkowskich Unii Europejskiej, a obecnie liczbę polskich pracowników, łącznie z zatrudnionymi w tzw. szarej strefie szacuje się na poziomie 50 tys. osób)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Cyt. za: *Poles apart* w „Irish Times”, weekly, review, 2 kwietnia 2005 r.

Brytyjskie władze podały również, iż praca grupy osób z nowych krajów UE wniosła do gospodarki Wielkiej Brytanii wartość szacowaną na 240 milionów funtów. To istotny argument w debacie na temat ekonomicznych korzyści oraz ewentualnych zagrożeń procesów migracyjnych i swobody przepływu zasobów ludzkich w Europie. Warto również, przy okazji, podkreślić, iż nie ma żadnych podstaw, by wskazać na istnienie szerszego zjawiska, jakim byłoby zatrudnianie się czasowe w krajach UE w celu uzyskania korzyści z tamtejszych systemów zabezpieczenia społecznego (zasiłki, opieka, dostęp do różnych świadczeń i form aktywizacji z bogatego instrumentarium tamtejszej polityki społecznej). Obawy takie pojawiły się w mediach szwedzkich – i warto je wyjaśnić.

- 3.5. W tym samym czasie w Polsce na łamach prasy i w innych mediach – podawano wiele informacji mających wspomagać poszukiwanie pracy za granicą, szczególnie właśnie w Wielkiej Brytanii i Irlandii. W różnych artykułach ostrzegano przed nierzetelnością pośredników pracy i udzielano porad, jak do podjęcia pracy za granicą się przygotowywać. Zarazem z wielu badań preferencji młodzieży wynikało rosnące zainteresowanie wyjazdami za granicę i poszukiwaniem tam pracy, przy świadomości trudności znalezienia jej na polskim rynku, także przez osoby o wysokich kwalifikacjach. Gotowość migracyjną studentów można byłoby ocenić na poziomie 66%<sup>13</sup>, co jest wskaźnikiem bardzo wysokim, ale jest to tylko deklaracja (rzeczywistość pokazuje, iż jedynie co dziesiąta osoba, która deklaruje chęć wyjazdu w poszukiwaniu zatrudnienia, czyni to w praktyce). Warto też pamiętać, że w roku wejścia Polski do UE skala stypendiów i wymiany polskich studentów, korzystających z możliwości wyjazdu na uczelnie europejskie wzrosła dwukrotnie, do prawie 10 tys. osób<sup>14</sup>.

W kontekście procesów migracyjnych mamy do czynienia z polityką aktywnego werbunku ze strony innych państw członkowskich, przedstawicieli zawodów, na które istnieje w UE duże zapotrzebowanie. Najlepszym przykładem jest tutaj polityka wielu państw mająca na celu skłonienie do imigracji lekarzy oraz personelu pomocniczego (głównie pielęgniarek). Zarówno uznawalność kwalifikacji, warunki pracy, jak i możliwości nauki języka wydają się być na tyle atrakcyjne, że mogą stanowić zagrożenie dla tego segmentu rynku pracy w Polsce. W praktyce jednak, mimo wzrostu zainteresowania emigracją, obecna sytuacja nie różni się w zasadniczy sposób od tej przed akcesją. Jednocześnie wyjazdy za granicę wydają się być w większym stopniu determinowane bardzo trudną sytuacją

<sup>13</sup> *Migracje zarobkowe polskiej młodzieży. Badania i analizy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004.

<sup>14</sup> *Polska w Unii Europejskiej – doświadczenia pierwszych miesięcy członkostwa*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.

służby zdrowia niż samym faktem członkostwa Polski w UE. Ponadto przykłady lekarzy, którzy znajdując zatrudnienie np. w Szwecji, zostali skierowani do najmniej atrakcyjnych miejsc (na dalekiej północy) weryfikuje opinie o atrakcyjności podejmowania zatrudnienia w tych państwach.

Z realnej oceny przepływu zasobów pracy w poszukiwaniu zatrudnienia na zagranicznych rynkach nie wynika jednak, by istniało jakiegokolwiek silne zagrożenie stałego wypływu polskich kadr na zewnątrz, i to na stałe. Niemniej cały proces migracyjny winien być monitorowany, a uwarunkowania migracji poddawane analizie pod kątem:

- wniosków, jakie z tendencji migracyjnych mogą płynąć dla polityki rynku pracy w kraju. Gdyby pojawiły się przesłanki (a nie ma ich obecnie!) jakiegokolwiek „drenażu mózgów” dotyczącego jakiejś grupy zawodowej, to sprawa powinna się stać przedmiotem dokładniejszej analizy oraz rekomendacji i przeciwdziałań,
- wniosków, jakie z analizy zjawisk migracji pracy mogą płynąć dla polskiego stanowiska w sprawie polityki migracyjnej w UE, w tym szybszego dostępu do europejskich rynków pracy dla wszystkich krajów UE, choćby ze względu na procesy demograficzne,
- wniosków dotyczących korzyści ekonomicznych dla różnych stron procesów migracyjnych,
- wniosków, o jakie powinniśmy pogłębić analizę procesów migracyjnych dotyczących polskiego rynku pracy, biorąc pod uwagę także migrację za pracą do Polski z krajów sąsiednich (spoza UE).

Wpływ na polski rynek pracy będzie miała również skala świadczenia usług przez polskich przedsiębiorców w innych państwach członkowskich. Transgraniczne świadczenie usług, choć w dużym stopniu blokowane przez przepisy narodowe, powinno pozytywnie oddziaływać zarówno na skalę, jak i na warunki zatrudnienia (wzrost wynagrodzeń). Wydaje się, iż w kilku sektorach (np. wykończenie wnętrz, usługi meblarskie, podwykonawstwo budowlane, przetwórstwo spożywcze) polskie firmy powinny odnieść sukces na rynku wewnętrznym. Mimo działań podejmowanych przez rządy oraz związki zawodowe niektórych starych krajów członkowskich, interpretacja przepisów wspólnotowych wydaje się sprzyjać polskim podmiotom gospodarczym. Po okresie pewnego zamieszania należy oczekiwać normalizacji sytuacji i sukcesywnego wzrostu udziału polskich firm usługowych w rynkach pozostałych państw członkowskich.

## 4. Ocena wpływu stosowanych polityk i sposobów programowania polityk rynku pracy (wpływ UE)

4.1. Aktywna polityka rynku pracy w Polsce stosowana jest w ramach środków, jakimi dysponuje Fundusz Pracy oraz poprzez sieć publicznych służb zatrudnienia. Nie miejsce tu i czas na zasadniczą ocenę tej polityki. Aczkolwiek trzeba powiedzieć, że widać koincydencję poprawy sytuacji na rynku pracy oraz wzrostu roli aktywnej polityki (choć myślę, że stało się to bez względu na relacje z UE). W latach 2003 i 2004 (i jest to kontynuowane w 2005 r.) ujawniły się w tej polityce następujące tendencje:

- wzrost nakładów na aktywne działania, od poziomu 600 – 550 mln zł rocznie, odpowiednio dla lat 2001 i 2002 – do przeszło 1,3 – 1,5 mld zł w latach 2003 i 2004, z planem na 2005 r., dzięki środkom z Europejskiego Funduszu Społecznego – rzędu 2 057 mln zł;
- wzrost liczby bezrobotnych objętych aktywizacją (w okresach szczytowych w Polsce dla aktywnej polityki na rynku pracy było to prawie 550 tys. osób rocznie, czyli 25% bezrobotnych, w trudnym czasie osłabienia aktywności – w latach 2001 i 2002, ok. 230 – 250 tys., czyli między 6 a 8% bezrobotnych) do poziomu 550 tys. w 2003 r. i ok. 500 tys. w 2004 r., czyli ok. 16% populacji bezrobotnych w skali roku;
- wprowadzenie w życie nowocześniejszych narzędzi polityki rynku pracy (definicja instytucji rynku pracy, większe otwarcie na partnerów pozapublicznych realizujących zadania na rynku pracy, większe wymagania jakościowe wobec kadry służb zatrudnienia) dzięki nowym rozwiązaniom legislacyjnym, przyjętym w 2004 r. – przy wszystkich kłopotach związanych z wdrażaniem nowej ustawy (spóźnienia z rozporządzeniami);
- zaistnienie realnego punktu odniesienia, jakim jest unijna metodologia polityki rynku pracy, co miało znaczenie w okresie przygotowawczym (opracowywanie Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, ale i Wspólna Ocena Polityki Rynku Pracy), jak i ostatnio – dla inicjatyw zmierzających do poprawy efektywności.

4.2. Po debacie, jaka w Unii Europejskiej toczyła się w 2003 r., także w związku z przytaczanym już wcześniej raportem Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zatrudnienia, dokonano zmian w Europejskiej Strategii Zatrudnienia wskazując 3 pod-

stawowe cele i 10 wytycznych (2003/578/WE), wokół których powinny się koncentrować krajowe strategie zatrudnienia już od 2004 r. Te nowe dokumenty europejskie były podstawą procesu opracowywania i przygotowania Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2005<sup>15</sup>. Pracowały nad nią zespoły interdyscyplinarne (choć za bardzo jeszcze powiązane bezpośrednio ze strukturą resortową). Jest to jeden z pierwszych, istotnych operacyjnie dokumentów w Polsce w tym zakresie, gdzie tak dobitnie wskazano konkretne cele do osiągnięcia i określono skalę ich realizacji – nawet bardziej precyzyjnie niż w Sektorowym Programie Operacyjnym Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL).

Właściwie nie powinno to zwracać specjalnej uwagi, niemniej jest to nowe zjawisko – przejaw programowania zadań na rynku pracy zgodnie z wymogami efektywności. Realizacja tych zadań powinna się przyczynić w ciągu 2005 r. do obniżenia bezrobocia o ok. 1,5%, czyli w skali, jakiej nie notowano od lat. Stosowanie założeń metodologicznych, kluczowych dla europejskich wzorów zarządzania efektywnością polityki rynku pracy, było tu bardzo pomocne. I chociaż to nie metodologia przyniesie realną poprawę sytuacji na rynku pracy, to jednak pozwoli ona oszacować skutki prowadzonych w sposób zintegrowany działań.

Polska, wchodząc po 1 maja 2004 r. całkowicie w obszar funkcjonowania programowego UE, korzysta również z krytycznej analizy i oceny, jakie na temat polskich działań w sferze zatrudnienia formułowane są w Komisji Europejskiej. Przedstawiony przez nią w styczniu br. *Joint Employment Report* podkreśla, w odniesieniu do Polski, postęp w kilku dziedzinach, istotnych dla realizacji reform rynku pracy i strategii zatrudnienia w Polsce, ale równocześnie podkreśla słabości:

- niewystarczające działania w sferze obniżania skali klina podatkowego i zachęt do przechodzenia od pracy w szarej strefie do pracy legalnej,
- ograniczone efekty reformowania świadczeń socjalnych w kierunku takich orientacji, by zachęcały do powrotu do aktywności zawodowej (szczególnie nisko oceniany jest system aktywizacji niepełnosprawnych),
- niewystarczające działania w sferze promocji elastyczności form zatrudnienia i organizacji pracy, w tym i pracy w niepełnym wymiarze – w celu zachowania zatrudnienia kobiet i osób starszych.

---

<sup>15</sup> *Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004.

Pozostałe elementy oceny (edukacja dorosłych, dostęp do edukacji w ogóle, system szkoleniowy dla wchodzących na rynek pracy, poprawa działania służb zatrudnienia, angażowanie partnerów społecznych w procesy wzrostu mobilności zasobów pracy, tworzenie środowiska bardziej przyjaznego dla przedsiębiorczości) – otrzymały rekomendację – w stanie realizacji, ale w żadnej z dziedzin nie oceniono postępu jako w pełni zadowalającego i skończonego.

Równocześnie od stycznia 2005 r. zaczęła się w kraju debata nad celami i priorytetami Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007 – 2013, także dotycząca spraw związanych z przygotowawaną na ten okres nową strategią zatrudnienia.

Można zatem powiedzieć, iż pierwszy rok bytności w UE zaowocował niesłychaną aktywnością programową, co jest ważne, jeżeli będzie to prowadziło do: poprawy umiejętności diagnozowania sytuacji i tendencji na rynku pracy, wskazywania najważniejszych wyzwań i priorytetów działań, budowania celów i narzędzi im odpowiadających, wskazywania grup, do których programy i działania polityki rynku pracy należy dobrze zaadresować, dbałości o pozyskanie zasobów kadrowych, organizacyjnych, instytucjonalnych i finansowych – by stawiane cele zrealizować.

Po latach niedoceniań zarządzania rynkiem pracy i poprzez aktywną politykę (budowanie synergii różnych działań i narzędzi – to jest coś, czego dopiero się uczymy!) stosowanie wzorów Unii Europejskiej w tej mierze może zwiększyć skuteczność realizowanych polityk.

4.3. W ostatnich kilku i kilkunastu miesiącach oprócz wykorzystywania narzędzi aktywnej polityki rynku pracy oraz bieżącego i przyszłościowego programowania strategii zatrudnienia – podjęto wielki wysiłek łączenia działań krajowej polityki z działaniami, możliwymi dzięki realizacji projektów unijnych. Jednym z istotnych uwarunkowań oceny wejścia Polski do Unii Europejskiej, nawet i w tym bardzo krótkim, pierwszym okresie, jest ocena zdolności absorpcyjnej środków unijnych, postrzegana w kilku wymiarach:

- projektowym (ile projektów możemy tworzyć i jakiej jakości),
- wdrożeniowym (czy są warunki realizacyjne, realizatorzy, jak szybko można podjąć działania od uzyskania decyzji o przyznaniu środków),

- rozliczeniowym (sprawność rozliczania etapów i całości projektów, zwrot środków z Unii, co jest niezmiernie ważne dla sposobu finansowania i angażowania polskiego wkładu w różnych dziedzinach),
- efektywnościowym (co się naprawdę osiąga i jakie to ma znaczenie – ekonomiczne, społeczne, rozwojowe itp.).

Doświadczenia pierwszego roku pokazują, z jednej strony, wiele trudności natury organizacyjnej, biurokratycznej, z drugiej zaś ogromne zainteresowanie różnych podmiotów środkami unijnymi.

- 4.4 Bariery startu i dostępu – są sukcesywnie pokonywane. Wielka w tym zasługa zespołów administrujących projektami (mogę się wypowiedzieć na temat zespołów prowadzących SPO RZL, SPO WKP, w części ZPORR, czy EQUAL), które rzetelnie analizują cały proces, eliminują przeszkody, choć nie dzieje się to w klimacie specjalnego uznania ze strony opinii publicznej, nie do końca rozumiejącej (także chodzi tu o media) istotę problemów, iż procesy inicjacyjne ze swej istoty muszą być obciążone (i były we wszystkich krajach, jakie wstępowały do UE) błędami.

Natomiast skala zainteresowania projektami unijnymi (analizuję tutaj tylko obszary, które bezpośrednio lub pośrednio wiążą się z rynkiem pracy) przerosła oczekiwania.

W sferze wspierania przedsiębiorczości (wzrost konkurencyjności) do końca lutego 2005 r. w różnych działaniach złożono w sumie prawie 13 tys. wniosków, z czego ok. 10 tysięcy dotyczy wzmacniania inwestycji przedsiębiorstw. Kwoty już przyznane-go dofinansowania wynoszą przeszło 500 mln zł. Druga połowa 2005 r. zacznie przynosić już pierwsze rezultaty, które mogą także wpływać pozytywnie na zatrudnienie.

W ramach inicjatywy wspólnotowej EQUAL złożono 751 wniosków na prawie 5 mld zł – 473 wnioski przeszły ocenę merytoryczną, a do realizacji wybrano 95 projektów o łącznej wartości ok. 700 mln zł. Z ogólnej puli złożonych wniosków przeszło 40% pochodziło od organizacji pozarządowych, co najmniej jako liderów konsorcjów, w prawie 17% były to wnioski jednostek samorządu terytorialnego, a w prawie 15% pracodawców i ich organizacji. Część wnioskodawców, to normalne, ma zarejestrowane swoje siedziby w Warszawie (z wybranych do realizacji 31 na 95), ale w 80% będzie swoje projekty realizować poza Warszawą.

Najwięcej dopuszczonych do realizacji wniosków dotyczy tematu „A”, czyli ułatwienia wchodzenia i powrotu na rynek pracy osobom mającym trudności z integracją i reintegracją na rynku pracy.



Druga grupa wniosków, często realizowanych, dotyczy rozwoju gospodarki społecznej. Rozkład geograficzny wniosków przyznanych wskazuje na dominację mazowieckiego (ale z realizacją w różnych miejscach) i niewielki udział organizacji działających w województwach takich jak: świętokrzyskie, lubuskie, opolskie, zachodniopomorskie, podlaskie, kujawsko-pomorskie. Przebieg pierwszego etapu realizacji inicjatywy EQUAL prowadzi do następujących wniosków:

- w perspektywie najbliższych dwóch lat zostaną wzmocnione działania (aktywność realizatorów i nakłady finansowe) na rynku pracy, nakierowane na grupy szczególnego ryzyka (grupy o tzw. niskiej zatrudnialności); będzie to istotne uzupełnienie działań polityki krajowej oraz prowadzonej w ramach SPO RZL,
- rozkład geograficzny wniosków potwierdza skalę dysproporcji rozwojowych między regionami, ale też i brak zdolności do formułowania wniosków, czyli słabości w kapitale społecznym regionów o niższym potencjale rozwojowym,
- pierwsze tygodnie realizacji projektów ujawniły wiele trudności w realnym wypełnianiu przez uczestników projektów zasad partnerstwa (co w EQUAL jest podstawowym wymogiem), szczególnie tam, gdzie wielu partnerów styka się z samorządem.

4.5. W odniesieniu do SPO RZL, bezpośrednio oddziaływującego na rynek pracy, widać proces uruchamiania projektów od 1 maja 2004 r. do pierwszych miesięcy 2005 r.

Wystartowały projekty będące pod kontrolą resortu MGiP i funkcjonujące w obrębie publicznych służb zatrudnienia. Na 48 projektów już realizowanych, w ramach priorytetu I „Aktywna polityka rynku pracy”: 18 dotyczy wsparcia startu zawodowego młodzieży (wydawane już ok. 150 mln zł, co pozwoliło zaktywizować ok. 70 tys. młodych ludzi), 19 dotyczy przeciwdziałania i zwalczania długotrwałego bezrobocia (na sumę ok. 100 mln zł, co pozwoliło zaktywizować ok. 50 tys. osób), 1 (realizatorem jest OHP) na sumę ok 17 mln zł, dotyczy aktywizacji młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym (projektem objęto ok. 5 tys. osób).

W sferze priorytetu II „Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy“ uruchomione są 34 projekty, z czego dominują: podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy (gdzie też mieści się rozpoczęcie procedury przetargowej na 200 tys. komputerów do szkół, na sumę ok. 1 mld zł, co będzie rewolucją kompetencyjną dla polskich uczniów), oraz rozwój kadr nowoczesnej gospodarki – start pierwszych projektów wzmacniających rozwój rynku usług szkoleniowych w Pol-

sce. Wydaje się (nie licząc dużego projektu komputerowego), że realnie w pierwszych miesiącach uruchomiono projekty wartości 700 mln zł, w okresie do zakończenia pierwszego roku członkostwa w UE będzie to 1 mld zł z SPO RZL. Stanowi to wydatne wsparcie krajowych środków na aktywną politykę rynku pracy.

Prognoza dotycząca liczby projektów uruchomionych w najbliższych miesiącach przewiduje ich trzykrotny wzrost, a także początek zamykania pierwszych projektów. W styczniu 2005 r. napłynęły do Funduszu Pracy pierwsze środki z EFS – jako refundacja realizacji projektu.

O wiele słabiej startują projekty zatrudnieniowe w ramach ZPORR, gdyż ich uruchomienie musi być poprzedzone wcześniejszymi działaniami przygotowawczymi, tj. opracowaniem programów restrukturyzacji zatrudnienia itp., aczkolwiek w pierwszych 3 miesiącach 2005 r. i w tej dziedzinie nastąpiło przyspieszenie. W ramach priorytetu II „Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich” w regionach uruchomiono już 716 wniosków (z czego prawie 500 to programy stypendialne, które napotykają jednak w praktycznej realizacji wiele barier, i wielu potencjalnych klientów narzeka na system dystrybucji tych stypendiów) na sumę 254 mln zł.

4.6. Wnioski, jakie z analiz tego pierwszego okresu się nasuwają, są następujące:

- odnotowano ogromne zainteresowanie przedsiębiorców projektami unijnymi,
- widać też olbrzymie zainteresowanie organizacji pozarządowych (szczególnie projekt EQUAL) projektami unijnymi,
- słabości organizacyjne i biurokratyczne spowolniły procesy decyzyjne i uruchamianie wielu projektów, ale też sukcesywnie są one pokonywane,
- bezpośrednie działania na rynku pracy przynoszą już efekty (zaangażowanie środków oraz aktywizacja, czy raczej współudział środków EFS, razem z środkami Funduszu Pracy w aktywizacji ok. 120 tys. osób na przełomie 2004/2005), ale wyłącznie dzięki działaniom publicznych służb zatrudnienia i montażowi środków; za to zbyt słabo startują do działań inne podmioty,
- odnotowano wiele problemów we właściwym programowaniu zadań: wyznaczaniu celów i mierników ich realizacji (tego uczą się dopiero służby zatrudnienia na poziomie powiatów oraz inne instytucje rynku pracy),

- pojawiło się dużo problemów kooperacyjnych między różnymi podmiotami, które powinny ze sobą współpracować przy realizacji projektów, ale nie mają takich umiejętności, ani nawyków (przykłady z EQUAL, ale i programów regionalnych – tych, w których sekwencje różnych działań i współpracy podmiotów mają doprowadzić do projektów nastawionych na rynek pracy – jako jeden z wyjątkowych, pozytywny przykład: Białystok, powstanie Centrów Aktywizacji Rolników jako poprzedzające projekty przekwalifikowań),
- widać słabości w realizacji projektów uruchamiających kształcenie ustawiczne czy warunki do kształcenia się przez całe życie (zbyt dużo tu konfliktów interesów, np. dążenie szkół wyższych głównie do „potaniania” studiów i chęć wypychania innych partnerów z rynku konkurencji w usługach edukacyjnych, ale i słabość PARP jako organizatora działania 2.3 z SPO RZL z dotarciem do realnie potrzebujących wsparcia edukacyjnego beneficjentów – pracowników ze słabszych firm i z gorszymi kwalifikacjami).

Generalnie trzeba przyznać, iż możliwość korzystania ze środków unijnych bardzo zdynamizowała działania różnych podmiotów na rzecz realizacji aktywnej polityki rynku pracy, choć o pełną ocenę, łącznie z oceną efektywności wydatkowanych środków, trudno się na razie pokusić.

4.7. Wstępując do Unii Europejskiej, Polska wzięła też na siebie różnorodne obowiązki uczestnictwa w programowaniu polityki unijnej. W sferze rynku pracy warto może powiedzieć o bardzo praktycznej aktywności w sprawie: rewizji dyrektywy o czasie pracy oraz zablokowaniu prac nad dyrektywą o pracy czasowej.

W obu przypadkach zarówno strona rządowa, ale przede wszystkim strona pracodawców (czyli PKPP w ramach UNICE) spowodowały przyjęcie w pierwszym przypadku względnie elastycznych rozwiązań, wraz z wydłużeniem okresu rozliczeniowego do 12 miesięcy; a w drugiej kwestii zablokowanie rozwiązania poprzez udział w tzw. blokującej mniejszości, w imię zasad elastyczności i preferencji dla rozwiązań krajowych w tej dziedzinie, a nie tworzenia obowiązku ogólnoeuropejskiej dyrektywy.

Główną sprawą w ostatnich tygodniach jest udział polskiej strony w debatach na temat tzw. dyrektywy usługowej oraz realnej oceny Strategii lizbońskiej, w kontekście jesiennego raportu (z 2004 r.) Wima Koka w tej materii.

## 5. Wnioski i rekomendacje

- 5.1. Ocena wpływu wejścia Polski do UE na rynek pracy musi uwzględniać różnorodne uwarunkowania i obszary. Podobnie zresztą jak wiele skomplikowanych czynników wpływa bowiem na procesy zachodzące na rynku pracy. Toteż niniejsza analiza – pokazując tendencje – odślania prawdopodobny wpływ różnych zmian, w tym i efektów wejścia Polski do UE, na widoczną stabilizację i poprawę sytuacji na polskim rynku pracy.

W oczywisty sposób na tę sytuację wpłynęło wysokie tempo wzrostu gospodarczego, szczególnie w roku 2004, i sprzężone z nim rezultaty polskiego eksportu oraz wszystkie zjawiska tzw. boomu akcesyjnego. Kierunek tego wpływu nie uwiódził się bezpośrednio, choćby w radykalnej poprawie wielkości liczby pracujących. Stąd niektórzy komentatorzy przywołują dla obecnej charakterystyki związku między wzrostem gospodarczym a rynkiem pracy w Polsce – formułę wzrostu bezzatrudnieniowego.

Ale procesy gospodarcze zdynamizowały rynek pracy, jego fluktuację, przepływy zasobów pracy, a w niektórych sektorach, np. w rolnictwie, ograniczyły tempo spadku zatrudnienia, prowadząc nawet do sezonowego, dużego przyrostu liczby miejsc pracy (i tu wpływ wejścia do UE był ewidentny). Podobnie zresztą – ze względu na eksport oraz wzrost inwestycji na przełomie roku – zaczęło rosnąć zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw – nie spełniła się zatem prognoza, iż po wejściu do UE procesy przystosowawcze przedsiębiorstw ograniczą zatrudnienie pracowników. Stało się odwrotnie, wcześniejsze restrukturyzacje oraz determinacja firm w trzymaniu rygorów kosztowych (ważne dla tzw. przewag konkurencyjnych w eksporcie) zaowocowały początkiem procesu wzrostu zatrudnienia. Ale nie spełniła się też mitologizowana społecznie (także w środowiskach przedsiębiorców) stereotypowa prognoza – marzenie, że po wejściu Polski do UE natychmiast zacznie spadać bezrobocie.

Ważnym czynnikiem było uelastycznianie rynku pracy i form zatrudnienia oraz organizacji pracy, a także rosnące znaczenie aktywnej polityki na rynku pracy, choćby w sferze subsydiowania zatrudnienia.

- 5.2. Na dokładniejszą analizę zasługuje zjawisko wysokiego wzrostu dynamiki na rynku pracy. Składają się na nie: zachowania pracodawców walczących o przewagę konkurencyjną, wzrost skali sezonowego przyrostu liczby pracujących, jak w okresach wysokiego tempa przyrostu PKB w połowie lat 90., więcej ofert pracy w rolnictwie, stały przyrost zatrudnienia w przedsiębiorstwach skorelowany

z większą rotacyjnością (zatrudnienie okresowe, zmienne) zatrudnionych oraz przewagą wzrostu wydajności nad presją płacową, względnie duża skala subsydiowania zatrudnienia ze środków publicznych, ujawnienie się w związku z wejściem do UE popytu na nowe zawody i kompetencje, także w sferze nowych technologii, czy kompensująca napięcia wewnętrzne na rynku pracy – spokojna fala migracyjna o tendencji wzrostowej w stosunku do lat poprzednich.

Synergia, jaka płynie z jednoczesności tych zjawisk w oczywisty sposób wynika z pozytywnego klimatu wokół rozwoju gospodarki, w dużej mierze powiązanego z wejściem do UE.

Zarazem jest jednak symptomem strukturalnej poprawy sytuacji na polskim rynku pracy, szczególnie jeśli chodzi o wzrost roli elastyczności, jak i popyt na nowe zawody, kompetencje, a także różnorodną (w tym i w rolnictwie) pracę sezonową. Utrzymanie tendencji zmian strukturalnych na polskim rynku pracy jest jedną z ważniejszych rekomendacji, jeżeli poważnie myśleć o skuteczności polityki rynku pracy.

- 5.3. Pozytywnym zjawiskiem okazało się otwarcie dla Polaków kilku rynków pracy w krajach europejskich. Potwierdziły się bowiem optymistyczne założenia, iż: nie ma zagrożeń dla wypływu wysoko wykwalifikowanych kadr z kraju, a nawet deklarowana duża gotowość studentów do migracji jest bardziej wyrazem obaw o własny start zawodowy niż realnej chęci wyjazdu. Migracje za pracą mają charakter niszowy i sezonowy – i przynoszą obopólne korzyści, także dla krajów przyjmujących, co władze Wielkiej Brytanii uczciwie przyznały. Natomiast monitorowany i racjonalnie stymulowany proces migracyjny może odegrać istotną rolę w poprawie klimatu na polskim rynku pracy. Niezbędne jest jednak wypracowanie podstaw wielokierunkowej i długofalowej polityki migracyjnej kraju.
- 5.4. Wydaje się, że środki unijne wspierające różne aspekty polityki zatrudnienia dopiero zaczynają odgrywać znaczącą rolę. Pierwszy rok po wejściu do UE miał charakter testowo-przygotowawczy, nie mógł więc przynieść realnych efektów bezpośrednich na większą skalę. Niemniej warto eliminować bariery i ograniczenia wewnętrzne w absorpcji środków unijnych oraz odpowiednio sterować wielką energią przedsiębiorców i organizacji pozarządowych do korzystania z nich. Trzeba dopracować mechanizmy łączenia środków (z dbałością o lepsze programowanie i efektywność działań, szczególnie wśród publicznych służb zatrudnienia) oraz większej gotowości do partnerskiego działania (słabości w realizacji programu EQUAL, ale też i różnych projektów dla rynku pracy).

Trosce o absorpcję funduszy unijnych musi towarzyszyć więc równie duża troska o efekty jakościowe ich wykorzystania. To jest wielka szansa na poprawę jakości zarządzania sektorem publicznym w Polsce oraz zdobycie metodologii wyznaczania celów i planowania działań oraz mierników ich efektywności – ze wzorowaniem się na najlepszych praktykach europejskich.

#### 5.5. Najważniejsze dla utrzymania tendencji pozytywnych na rynku pracy są:

- wykorzystywanie rezultatów wzrostu gospodarczego o stabilnie wysokim poziomie,
- wzrost dynamiki na rynku pracy, co oznacza zwiększenie elastyczności (rozprzestrzenianie się różnorodnych form zatrudnienia, więcej pracy rotacyjnej i zmiennej, rozwój usług) i lepsze dopasowywanie jakości zasobów ludzkich do potrzeb rynku (będzie rosła rola edukacji, także ofert edukacji dla kształcących się przez całe życie), z odpowiednim wykorzystywaniem zjawisk i procesów migracyjnych,
- stosowanie odpowiednich narzędzi aktywnej polityki rynku pracy, wspieranej środkami i programami UE (co oznacza też rosnącą rolę partnerów społecznych) – będzie to wymagało radykalnej reformy zarządzania systemem usług zatrudnieniowych.

Na wszystkie z tych podstawowych czynników polskie członkostwo w UE ma istotny wpływ. Wówczas zresztą prognozy z raportów przedakcesyjnych<sup>16</sup>, mówiące o realnym wpływie wprowadzania w życie działań NPR na lata 2004 – 2006 na sytuację na rynku pracy, w skali możliwego obniżania bezrobocia w latach od 2004 aż do 2007 (efekty przeniesione z realizacji projektów) o w sumie prawie 700 tys. osób, czyli o przeszło 5 – 6%, do poziomu ok. 15% stopy bezrobocia, będą zrealizowane. Ale pod warunkiem uzyskania we wszystkich wskazanych i rekomendowanych do utrzymania i rozwoju kierunkach działań – efektu synergii.

#### 5.6. Ciekawe jest porównywanie efektu wejścia do UE w różnych krajach unijnych, oczywiście w obszarze rynku pracy. W Grecji przed akcesją bezrobocie zaczęło rosnąć – i rosło pierwsze dwa, trzy lata po przystąpieniu do UE. W Hiszpanii

---

<sup>16</sup> *Wpływ członkostwa w UE na polski rynek pracy, w: Wpływ członkostwa w UE na sytuację społeczno-gospodarczą Polski*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004.

i Portugalii blisko akcesji i do 4/5 lat w okresie poakcesyjnym bezrobocie spadało, aczkolwiek z zupełnie innych poziomów (w Hiszpanii z 22% do 16%), choć w Hiszpanii później (w 7 – 8 lat po akcesji, ok. roku 1995) osiągnęło poziom prawie 24%. Dzisiaj stopa bezrobocia wynosi tam 10,8%. W Irlandii bezrobocie po wejściu do Wspólnoty wzrosło i rośnie przez wiele jeszcze lat, by od końca lat 80. zacząć maleć, aż do obecnego poziomu, poniżej 5%. Wiązało się to z planami modernizacji i stabilizacji (w tym finansów publicznych) gospodarki – między innymi (tak jak i w odpowiednim momencie w Hiszpanii) poprzez zawarcie paktu społecznego. W Polsce do takiego paktu jest daleko, zresztą chyba w epoce globalizacji jest to mniej skuteczne, bo czynniki globalne i strukturalne silniej i bardziej bezwzględnie wpływają na krajowe gospodarki aniżeli dawniej.

W krajach bliskich nam ze względu na wspólną proces transformacji (przy wszystkich różnicach) – Węgry, Czesi mają dużo niższe bezrobocie (poniżej 10%) i o wiele wyższą liczbę pracujących (Węgry – ok. 57%, a Czesi – ok. 65%), a Słowacy stosunkowo wysokie, choć niższe, jak u nas – ok. 18% rok przed wejściem do UE, obecnie jeszcze trochę niższe – 16,5%, ale wskaźnik zatrudnienia powyżej 56%. Słowacy, tak jak i my, mają podobne problemy z wysokim bezrobociem młodych ludzi i bardzo niską aktywnością zawodową osób starszych. Niemniej bardzo wyrazista polityka reform finansowych i gospodarczych będzie prawdopodobnie skutkowała na Słowacji szybszą niż u nas poprawą sytuacji na rynku pracy.

Z analiz porównawczych dotyczących spraw generalnych trudno wyciągnąć konkretne wnioski dla Polski. Powinniśmy chyba szukać przesłanek dla własnych rozwiązań, uwzględniających specyfikę polskich wyzwań na rynku pracy.

- 5.7. Dobrym sposobem wyciągania wniosków z prowadzonych działań związanych z absorpcją środków europejskich oraz stosowaniem metodologii unijnej w polityce zatrudnienia jest tocząca się obecnie debata na temat przyszłego NPR, na lata 2007 – 2013. Jest to bowiem okazja, by w dłuższej perspektywie poszukiwać priorytetów polskiego rozwoju, możliwych do realizacji przy odpowiednim wykorzystaniu wsparcia europejskiego. I by z pierwszego roku obecności Polski w Unii Europejskiej nauczyć się wszystkich potrzebnych lekcji.





**Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego**

**Ewa Kaliszuk – kierownik projektu**

**Marzenna Błaszczuk**

**Wojciech Mroczek**

**Jan Przystupa**

**Aleksandra Władyniak**

# **ANALIZA KONSEKWENCJI CZŁONKOSTWA DLA WYMIANY HANDLOWEJ**

## **Wstęp**

Celem opracowania jest analiza konsekwencji członkostwa Polski w Unii Europejskiej dla wymiany handlowej w pierwszych miesiącach po akcesji. Objęcie Polski wspólną polityką handlową i wspólną polityką rolną zasadniczo wpłynęło na zmianę warunków wymiany z krajami trzecimi, a włączenie naszego kraju do jednolitego rynku wewnętrznego, na którym ma miejsce swobodny przepływ towarów, zmieniło warunki handlu z państwami członkowskimi Unii, zwłaszcza w zakresie artykułów rolnych. Dlatego nowe warunki, dotyczące przede wszystkim środków taryfowych i pozataryfowych, omówiono przed analizą wielkości, kierunków i struktury handlu.

Ponieważ perspektywa przystąpienia Polski do UE wywołała istotne skutki handlowe jeszcze przed akcesją, analizę strumieni handlu przeprowadzono osobno dla dwóch okresów: „przedakcesyjnego” (styczeń–kwiecień 2004 r.) i pierwszych ośmiu miesięcy członkostwa, tj. od 1 maja do 31 grudnia 2004 r. (porównania odnoszą się do analogicznych okresów 2003 r.). Ograniczenie badania do ośmiu miesięcy członkostwa wynika z dostępności danych statystycznych.

Badanie przeprowadzono na podstawie danych wstępnych w ujęciu wartościowym (w USD<sup>1</sup>) dostępnych na początku marca 2004 r. dla trzech grup: Unii Europejskiej w składzie istniejącym do 1 maja 2004 r. (UE-15), 9 krajów przystępujących do Unii razem z Polską (UE-9) i krajów spoza Unii, zwanych krajami trzecimi. Analizę uzupełnia krótka prezentacja ogólnych wyników w handlu zagranicznym Polski w styczniu 2005 r.

Autorzy mają świadomość, że brak możliwości analizy wolumenu eksportu i importu zubaża opracowanie<sup>2</sup>. Obserwowany w 2004 r. wysoki wzrost cen surowców (ropy naftowej, węgla, koksu, metali) miał istotny wpływ na dynamikę obrotów handlowych w USD, co narzuca pewną ostrożność w interpretacji danych i stawianiu tez.

Brak danych jednostkowych (na 8-cyfrowym poziomie kodu CN w ujęciu ilościowym i wartościowym wg krajów pochodzenia) uniemożliwił głębszą analizę efektów handlowych wynikających z objęcia Polski instrumentami wspólnej polityki handlowej i wspólnej polityki rolnej. Nie udało się więc np. pokazać w pełni skutków handlowych rozszerzenia na polski obszar celny unijnych ceł antidumpingowych i wyrównawczych oraz kontyngentów ilościowych, zmiany preferencji celnych GSP czy systemu dopłat do eksportu.

Osobny punkt poświęcono w tekście stosunkom handlowym z Rosją, naszym największym partnerem handlowym wśród krajów trzecich, z uwagi na spektakularny wzrost eksportu, który odnotowano mimo istotnych barier w wywozie artykułów pochodzenia zwierzęcego.

W opracowaniu przedstawiono także prognozę obrotów handlowych Polski do 2006 r. Starając się ustalić podstawowe czynniki zewnętrzne i wewnętrzne wpływające na wymianę zagraniczną, wykorzystano prosty model handlu, w którym wolumen eksportu towarów jest funkcją „zagranicznego” produktu krajowego brutto, reprezentowanego przez lukę popytową, oraz realnego efektywnego kursu waluty krajowej.

---

<sup>1</sup> Wnioski wyciągnięte na podstawie analizy nie zmieniłyby się, gdyby wykorzystano dane wyrażone w złotych czy euro; zmieniłaby się jedynie dynamika strumieni obrotów (w 2004 r. najwyższą dynamikę obrotów notowano w USD, niższą w PLN, a najniższą w euro).

<sup>2</sup> GUS opublikował dane o wolumenie obrotów (podstawowe) dopiero w końcu marca 2005 r.

# 1. Analiza zmian warunków prowadzenia wymiany z zagranicą

*Ewa Kaliszuk, Aleksandra Władyniak*

Z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej Polska przyjęła wszystkie instrumenty i zasady wspólnej polityki handlowej (WPH) obowiązujące w handlu z krajami trzecimi, w tym wspólną taryfę celną i różne instrumenty pozataryfowe, a także rozbudowany system umów z partnerami handlowymi nie będącymi członkami UE. Przyjęcie instrumentów i zasad wspólnej polityki handlowej spowodowało istotne zmiany w imporcie z państw trzecich, mimo iż krajowe przepisy regulujące wymianę handlową Polski z zagranicą zostały w dużym stopniu dostosowane do wymogów WPH jeszcze przed wejściem do Unii (m.in. w wyniku przyjęcia reguł Światowej Organizacji Handlu, WTO, i zawarcia umów o wolnym handlu z partnerami handlowymi, z którymi Wspólnota zawarła podobne umowy wcześniej). Jednocześnie nastąpiły niewielkie zmiany w dostępie polskich towarów do rynków krajów spoza UE.

Handel Polski z pozostałymi 24 krajami UE został objęty regułami jednolitego rynku europejskiego. Na jednolitym rynku wewnętrznym UE nie ma granic i obowiązują zharmonizowane (zbliżone) regulacje dotyczące wymogów technicznych wyrobów. Zmiany, jakie nastąpiły z dniem akcesji, dotyczyły przede wszystkim warunków wymiany artykułami rolnymi, ponieważ handel artykułami przemysłowymi był praktycznie całkowicie zliberalizowany już w 2002 r. (zarówno z Piętnastką, jak i z innymi krajami przystępującymi).

## 1.1. Zmiany warunków handlu towarami przemysłowymi

### 1.1.1. Wymiana z krajami UE

Przystąpienie do Unii Europejskiej nie zmieniło zasadniczo warunków wymiany handlowej Polski z dawną Piętnastką w zakresie towarów przemysłowych, bowiem już od 1 stycznia 2002 r. handel tymi towarami nie podlegał żadnym obciążeniom celnym. Najistotniejszą zmianą było zniesienie obowiązujących przed akcesją środków ochronnych, w tym antydumpingowych, oraz fizycznych barier na granicach z innymi państwami członkowskimi, co pozwoliło oszczędzić czas transportu i zmniejszyć koszty dostaw na rynek wspólnotowy.

W handlu w ramach ugrupowania pojawiły się nowe obowiązki sprawozdawcze (INTRASTAT) oraz podatkowe<sup>3</sup>. Dokument SAD jest obecnie wymagany jedynie przy transakcjach pozaunijnych. Od 1 maja 2004 r. polskie produkty muszą spełniać te same wymogi techniczne, które obowiązują w pozostałych krajach UE. Wprowadzenie towaru na rynek polski jest równoznaczne z wprowadzeniem go do obrotu na rynku wspólnotowym.

Również w handlu z nowymi krajami członkowskimi nie nastąpiły istotne zmiany, bowiem z byłymi członkami CEFTA (Czechy, Słowacja, Słowenia, Węgry) oraz Litwą, Łotwą i Estonią już przed akcesją Polska miała umowy o strefie wolnego handlu artykułami przemysłowymi. Zmiany nastąpiły jedynie w handlu z Cyprzem i Maltą; przed 1 maja 2004 r. był on realizowany na zasadzie klauzuli najwyższego uprzywilejowania (KNU)<sup>4</sup>, a obecnie na warunkach bezcłowych w ramach jednolitego rynku.

### 1.1.2. Handel z krajami trzecimi

W wyniku przyjęcia wspólnej polityki handlowej istotnie zmieniły się warunki handlu towarami przemysłowymi z krajami trzecimi. Import tych towarów podlega stawkom celnym określonym we wspólnej taryfie celnej. Poziom cel w imporcie przemysłowym był dość niski już przed akcesją. „W 2001 r. średnia stawka celna ważona importem z 2000 r. wyniosła 1,4%, natomiast w imporcie przemysłowym z krajów, które nie korzystały z bezcłowego dostępu do polskiego rynku – 3,7%. Z kolei średnia stawka arytmetyczna (konwencyjna, a w przypadku jej braku, albo jeżeli autonomiczna była niższa od konwencyjnej – autonomiczna<sup>5</sup>) wyniosła 8,6%”<sup>6</sup>. W porównaniu z okre-

<sup>3</sup> Nowym obowiązkiem podatkowym jest np. sporządzanie informacji podsumowującej (kwartalnie), w której informuje się urząd skarbowy o dokonanych nabyciach i dostawach wewnątrzspółnotowych. Innym nowym obowiązkiem jest złożenie zgłoszenia rejestracyjnego VAT R/UE przed pierwszą transakcją dokonywaną w ramach Unii. Zarejestrowanie umożliwia realizację transakcji kupna/sprzedaży towarów na jednolitym rynku UE i pozwala na zastosowanie zerowej stawki VAT na towary dostarczane do krajów unijnych.

<sup>4</sup> Klauzula najwyższego uprzywilejowania – jedna z podstawowych zasad WTO, zgodnie z którą dany kraj zobowiązuje się traktować partnerów handlowych pod względem ceł i innych warunków handlu nie gorzej niż jakiegokolwiek najbardziej uprzywilejowanego kraju. Wyjątkiem od KNU są strefy wolnego handlu (por. art. XXIV GATT 1994) i System Powszechnych Preferencji Celnych (GSP), udzielanych przez państwa rozwinięte krajom rozwijającym się. KNU jest też stosowana poza tą instytucją na mocy między państwowych umów bilateralnych.

<sup>5</sup> W polskiej taryfie celnej oprócz stawki KNU (konwencyjnej) określana była także stawka autonomiczna. Miała ona zastosowanie do towarów pochodzących z krajów nie będących członkami WTO i nie korzystających ze stawek preferencyjnych (albo jeśli nie wyznaczono stawki konwencyjnej lub stawka konwencyjna była większa od autonomicznej). We wspólnej taryfie celnej stawek autonomicznych nie określa się od 2001 r.

<sup>6</sup> E. Kawecka-Wyrzykowska, *Zmiany polityki celnej i poziomu obciążeń celnych w imporcie Polski w latach 2002-2003 oraz w perspektywie lat 2004-2006*, w: *Zagraniczna polityka gospodarcza Polski 2002-2003*, red. J. Kotyński, IKCHZ, Warszawa 2004.

sem sprzed akcesji stawki te uległy w większości obniżeniu, zaś ich podwyżka objęła stosunkowo niewielką grupę produktów, m.in. aluminium i nawozy mineralne (por. tabela 1.1)<sup>7</sup>. Ponieważ jednak w okresie przedczłonkowskim w przywozie do Polski duży udział miał import na warunkach bezcłowych realizowany w ramach stref wolnego handlu, to w stosunku do ponad 60% importu towarów przemysłowych (według struktury importu z 2002 r.) zmiany obciążenia celnego po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nie są praktycznie odczuwalne<sup>8</sup>.

**Tabela 1.1. Stosowane stawki celne KNU Wspólnoty Europejskiej na towary przemysłowe (2004 r.)**

	<b>Całkowita liczba linii taryfowych</b>	<b>Średnia stawka celna</b>
Produkty mineralne	518	2,4
Metale	1 043	1,8
Chemikalia i materiały fotograficzne	1 397	4,4
Skóry, gumy, obuwie, artykuły turystyczne	291	4,7
Drewno, papier, meble	449	1,2
Tekstylia i odzież	1 329	8
Artykuły transportowe	273	4,7
Maszyny nonelektryczne	1 033	1,7
Maszyny elektryczne	605	2,8
Inne artykuły nierolne	723	2,4

Źródło: Trade Policy Review. European Communities, WTO, 23 June 2004, s. 44

### **Preferencje celne w imporcie stosowane przez Wspólnotę Europejską<sup>9</sup>**

Unia stosuje rozbudowany system preferencji w imporcie z różnych grup krajów, najszerszy w przypadku towarów przemysłowych. Stawkom KNU podlega jedynie import z dziewięciu krajów: Australii, Kanady, Tajwanu, Hongkongu, Japonii, Korei Płd., Nowej Zelandii, Singapuru i Stanów Zjednoczonych. W 2003 r. udział krajów KNU w zewnętrznym imporcie unijnym wyniósł 31,5%, co oznacza, że ponad 2/3 importu odbyło się na warunkach preferencyjnych (po stawce zerowej lub obniżonej w stosunku

<sup>7</sup> Średnia arytmetyczna stawka celna KNU we wspólnej taryfie celnej UE z 2004 r. dla towarów przemysłowych (tutaj: działy 25-97 taryfy celnej) wyniosła około 3,6% (bez zawieszek celnych).

<sup>8</sup> Por. obliczenia Ministerstwa Gospodarki i Pracy, *Analiza porównawcza stawek celnych stosowanych Polska - UE* (<http://clo.mg.gov.pl>).

<sup>9</sup> Z uwagi na brak odpowiednich danych analiza preferencji została dokonana na podstawie importu ogółem, bez podziału na towary rolne i przemysłowe.

do stawki KNU)<sup>10</sup>. Dla porównania, w Polsce w pierwszych ośmiu miesiącach członkostwa (maj – grudzień 2004 r.) udział importu z dziewięciu wyżej wymienionych krajów KNU w całym polskim imporcie pochodzącym spoza UE wyniósł 22,7% (w analogicznym okresie roku poprzedniego udział ten był podobny – 23%).

Wspólnota Europejska przyznaje krajom trzecim preferencje w handlu na podstawie umów dwustronnych lub jednostronnie (w ramach systemu GSP) – listę krajów, z którymi zawarto tego typu umowy, przedstawia tablica 1.2.

**Tabela 1.2. Preferencyjne umowy handlowe Wspólnoty Europejskiej**

Typ	Nazwa	Kraje
Jednolity rynek	Europejski Obszar Gospodarczy	Islandia, Liechtenstein, Norwegia
Unia celna		Turcja, Andora, San Marino
Strefy wolnego handlu		Bułgaria, Chile, Chorwacja, Wyspy Owcze, Macedonia, Izrael, Jordania, Liban, Meksyk, Maroko, Autonomia Palestyńska, Rumunia, Republika Południowej Afryki, Szwajcaria, Tunezja
Umowa o partnerstwie i współpracy (PCA)		Rosja i kraje WNP
Jednostronne preferencje umowne	Umowy śródziemnomorskie, umowy z AKP	Kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku, Algieria, Egipt, Syria
Jednostronne preferencje powszechne	Powszechny System Preferencji Celnych (GSP), umowy o stabilizacji i stowarzyszeniu	Inne kraje rozwijające się i członkowie Wspólnoty Niepodległych Państw, Albania, Bośnia i Hercegowina, Serbia i Czarnogóra (w tym Kosowo)
KNU		Australia, Kanada, Tajwan, Hongkong, Japonia, Korea Płd., Nowa Zelandia, Singapur i Stany Zjednoczone

Źródło: *Trade Policy Review, European Communities, WTO, 23 June 2004, s. 23*

W porównaniu ze stanem sprzed akcesji zwiększyła się liczba krajów korzystających z preferencyjnego dostępu do naszego rynku. Z obniżonej stawki GSP korzystają obecnie kraje WNP, które w polskiej taryfie celnej nie były objęte preferencyjnym trak-

<sup>10</sup> Dane Eurostat, Intra- and extra-EU trade, Comext, 2004.

towaniem (podobnie: niektóre państwa Ameryki Południowej i Ameryki Środkowej; np.: Argentyna, Brazylia, Urugwaj, Wenezuela; niektóre kraje azjatyckie: Bahrajn, Katar, Kuwejt, Malezja, Oman oraz niektóre kraje afrykańskie: np. Gabon, Sahara Zachodnia). Z kolei w stosunkach z Cyprzem i Maltą, które przed 1 maja 2004 r. nie korzystały z preferencji w imporcie do Polski, obecnie obowiązuje swobodny przepływ towarów. Lepszy dostęp do polskiego rynku uzyskały również państwa, które mają ze Wspólnotą umowy o strefie wolnego handlu, a których import przed 1 maja obciążony był stawką KNU. Są to m.in. kraje bałkańskie (Albania, Bośnia i Hercegowina, Serbia i Czarnogóra), niektóre kraje azjatyckie (Liban) i niektóre kraje Ameryki Południowej (Chile, Meksyk).

Spośród państw, którym przyznano preferencje po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, największy wzrost polskiego importu wystąpił w przypadku krajów AKP i krajów objętych umowami eurośródziemnomorskimi (o 66,1% w okresie maj – grudzień 2004 r., por. tabela 1.3). Znacząco zwiększył się również przywóz z krajów WNP (o 42%) oraz z innych krajów objętych systemem GSP (o 38%). W tym pierwszym przypadku preferencje nie miały większego wpływu na dynamikę przywozu, ponieważ w imporcie z tych krajów, zwłaszcza z Rosji, dominują towary o zerowych stawkach celnych; wysoka dynamika przywozu była głównie pochodną wzrostu cen surowców mineralnych.

Warto zwrócić uwagę na wysokie tempo wzrostu importu z krajów KNU (32,6%). Obniżenie średniej stawki celnej po akcesji mogło zdynamizować import, jednak trzeba pamiętać, że w przypadku tej grupy krajów redukcja stawek była stosunkowo niska. Najniższą dynamikę przywozu w analizowanym okresie zanotowano w imporcie z tych obszarów, które korzystały z preferencyjnego dostępu do polskiego rynku jeszcze przed akcesją (kraje EOG, Turcja), podobne zjawisko wystąpiło także w przywozie z UE (tempo wzrostu importu niższe niż dla importu ogółem).

Można zatem stwierdzić, że poprawa warunków dostępu do polskiego rynku dla towarów przemysłowych, jaka nastąpiła w wyniku przyjęcia WPH, miała pewien wpływ na wzrost importu z krajów trzecich w okresie maj – grudzień 2004 r., jednak wpływ ten był dość skromny ze względu na stosunkowo niewielką skalę obniżek stawek celnych i duży udział importu na warunkach bezcłowych. Na dynamikę przywozu wpłynęły w większym stopniu inne czynniki, jak np. wzrost cen ropy naftowej i metali czy aprecjacja złotego w stosunku do dolara amerykańskiego i euro.

Chociaż udział krajów trzecich w polskim imporcie wzrósł w stosunku do analogicznego okresu 2003 r. o ok. 2,4% (por. tabela 1.3), najważniejszym partnerem handlowym Polski pozostaje Unia Europejska.

**Tabela 1.3. Import Polski wg grup krajów oraz wg obszarów preferencyjnych  
w okresie maj–grudzień 2003 i 2004**

	Wartość	Wartość	Udział w imporcie		Udział w imporcie		Dynamika
	(mln USD)	(mln USD)	ogółem		spoza UE		
	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004/2003
	05-12	05-12	05-12	05-12	05-12	05-12	05-12
Ogółem	59 482,9	47 660,2	100,0	100,0			124,8
UE-25	39 857,8	33 060,3	67,0	69,4			120,6
Kraje trzecie, w tym:	19 625,1	14 599,9	33,0	30,6	100,0	100,0	134,4
KNU	4 454,9	3 360,9	7,5	7,1	22,7	23,0	132,6
EOG	1 109,5	963,7	1,9	2,0	5,7	6,6	115,1
UC	726,6	622,8	1,2	1,3	3,7	4,3	116,7
SWH	1 449,3	1 127,1	2,4	2,4	7,4	7,7	128,6
AKP	590,6	355,6	1,0	0,7	3,0	2,4	166,1
GSP (WNP)	6 276,3	4 414,6	10,6	9,3	32,0	30,2	142,2
Inne GSP	5 000,0	3 624,1	8,4	7,6	25,5	24,8	138,0
Pozostałe	17,9	131,2	0,0	0,3	0,1	0,9	13,7

Objaśnienia:

UE-25 – państwa członkowskie Unii Europejskiej

Kraje trzecie – państwa nie należące do Unii Europejskiej

KNU – kraje objęte stawką celną KNU, nie objęte preferencjami

EOG – kraje Europejskiego Obszaru Gospodarczego: Islandia, Liechtenstein, Norwegia

UC – kraje mające ze Wspólnotą unię celną: Turcja, Andora, San Marino

SWH – kraje mające ze Wspólnotą strefę wolnego handlu: Bułgaria, Chile, Chorwacja (patrz poprzednia tabela)

AKP – kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku (78 państw) oraz Algieria, Egipt, Syria (kraje objęte umowami eu-rośródziemnomorskimi)

GSP (WNP) – kraje WNP objęte we Wspólnocie systemem GSP

inne GSP – inne kraje rozwijające się korzystające z preferencji GSP

pozostałe – inne kraje

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ

### Warunki dostępu do rynków krajów trzecich

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nie zmieniły się znacząco warunki dostępu polskich towarów do rynków państw trzecich. Pewne pogorszenie warunków eksportu nastąpiło jedynie w przypadku wymiany z USA, Kanadą i Nową Zelandią. W chwili przystąpienia Polski do UE dwa pierwsze kraje wycofały, przyznane na początku lat 90. Polsce i innym krajom w okresie transformacji, preferencje celne GSP,



umożliwiający bezcłowy dostęp do rynku dla wybranych grup towarów<sup>11</sup>. A zatem od 1 maja 2004 r. import z Polski podlegał w tych krajach stawkom KNU<sup>12</sup>. Zmiana ta nie wpłynęła jednak istotnie na polski eksport, który wykazywał tendencję zwykłą (por. tabela 1.4). Wzrost eksportu wystąpił także w grupach towarowych, na które wycofano preferencje celne, co świadczy o większej wadze innych czynników w aktywizacji eksportu, takich jak np. dobra koniunktura na rynku stali.

**Tabela 1.4. Polski eksport do Kanady i USA w 2003 i 2004 r. (w mln USD)**

	2004	2003	Dyna- -mika	2004	2003	Dyna- -mika	2004	2003	Dyna- -mika
	01-12			01-04			05-12		
Ogółem	73 791,5	53 576,9	137,7	22 911,0	15 876,7	144,3	50 880,5	37 700,2	135,0
Kanada	267,1	231,0	115,6	81,4	73,4	110,9	185,7	157,6	117,9
USA	1 792,7	1 197,1	149,7	487,0	358,3	135,9	1 305,7	838,8	155,7

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ

Po 1 maja 2004 r. Polska uzyskała natomiast korzystniejsze warunki dostępu do rynków państw, które utworzyły ze Wspólnotą Europejską strefę wolnego handlu lub unię celną, a z którymi handel przed akcesją odbywał się na zasadach KNU. Są to m. in.: Tunezja, Maroko, RPA, Chile, Meksyk. Po 1 maja 2004 r. w większości przypadków nastąpił wzrost polskiego eksportu do tych krajów (por. tabela 1.5).

**Tabela 1.5. Polski eksport do wybranych krajów w latach 2003 i 2004 (w mln USD)**

	2004	2003	Dyna- -mika	2004	2003	Dyna- -mika	2004	2003	Dyna- -mika
	01-12			01-04			05-12		
Ogółem	73 791,5	53 576,9	137,7	22 911,0	15 876,7	144,3	50 880,5	37 700,2	135,0
Chile	17,1	16,0	107,1	3,9	6,3	62,5	13,2	9,7	136,1
Maroko	84,2	40,0	210,4	19,0	10,6	178,2	65,2	29,4	222,0
Meksyk	90,2	76,5	117,9	48,9	15,3	319,9	41,3	61,3	67,4
RPA	102,8	35,9	286,2	14,5	18,9	76,4	88,3	17,0	520,4
Tunezja	29,2	6,8	432,4	9,7	1,4	672,2	19,5	5,3	367,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ

<sup>11</sup> Z preferencji GSP korzystało około 30% importowanych do USA z Polski produktów, w tym tak ważne w polskim eksporcie pozycje jak: reaktory jądrowe, kotły, maszyny i ich części, maszyny i urządzenia elektryczne, produkty stalowe (dane na podstawie informacji WEH w Nowym Jorku).

<sup>12</sup> Nowa Zelandia wycofała preferencje GSP wobec Polski 1 kwietnia 2005 r.

W pierwszych ośmiu miesiącach członkostwa najszybciej rósł eksport do RPA, Tunezji i Maroka. Spadł natomiast eksport do Meksyku. Przyczyną mogły być sporne kwestie dotyczące przepisów weterynaryjnych stosowanych przez ten kraj (szczegółowe kontrole sanitarne eksportowanego przez Polskę mleka w proszku, przyczyniające się do zwiększenia kosztów oraz wydłużenia okresów dostaw, traktowanie Polski przez Meksyk jako państwa zagrożonego BSE oraz pryszczycą)<sup>13</sup>.

### **Środki pozataryfowe stosowane przez Wspólnotę Europejską**

Oprócz wspólnej taryfy celnej UE Polska przyjęła również wspólnotowe rozwiązania w zakresie środków pozataryfowych: środki antydumpingowe i wyrównawcze, kontyngenty ilościowe oraz zakazy eksportu i importu. Jednocześnie zniosła wszystkie środki nałożone wcześniej autonomicznie.

### **Środki antydumpingowe**

#### **• Import**

Najszerzy zakres towarowy miało ustanowienie w imporcie do Polski unijnych cel antydumpingowych. W momencie akcesji obowiązywało w Unii 137 środków antydumpingowych nałożonych na 57 towarów<sup>14</sup>. Zastosowane środki miały w ogromnej większości formę cel – w niektórych przypadkach były to zobowiązania cenowe ze strony zagranicznych dostawców (czasami z ograniczeniem wielkości eksportu). W okresie naszego członkostwa działalność antydumpingowa Unii nie zwiększyła się, według stanu na 1 marca 2005 r. w imporcie do UE obowiązywało 139 środków antydumpingowych na 54 towary<sup>15</sup>. Oznacza to, że liczba nowych środków była zbliżona do liczby wygasłych lub anulowanych.

Z szacunków prowadzonych przed akcesją wynikało, że ogólna wartość importu objętego tym instrumentem będzie niewielka (około 0,9% całego polskiego importu spoza Unii), natomiast w kilku przypadkach, ze względu na wysokość cła antydumpingowego i/lub znaczenie towaru objętego tym cłem w polskim imporcie, konsekwencje jego nałożenia na import mogły być znaczące<sup>16</sup>. W ujęciu geograficznym

<sup>13</sup> Zob. więcej na stronie <http://www.exporter.pl>

<sup>14</sup> Liczba środków uwzględnia liczbę krajów objętych cłami antydumpingowymi. Najwięcej środków antydumpingowych obowiązywało w imporcie z: Chin (31), Indii (12), Rosji (po 10), Tajwanu i Korei (po 9), Ukrainy (8), Japonii i Tajlandii (po 7), Indonezji (6) i Białorusi (5). Baza danych Komisji Europejskiej – stan na 1 maja 2004 r.; <http://www.europa.eu.int>

<sup>15</sup> Dane Komisji Europejskiej, <http://www.europa.eu.int>

nałożenie ceł antidumpingowych objęło przede wszystkim import z Chin, Rosji, Białorusi i Ukrainy.

O ewentualnych poważnych konsekwencjach dla konsumentów i producentów w Polsce można było mówić przede wszystkim w przypadku: chlorku potasu i innych soli potasowych potrzebnych do produkcji nawozów mineralnych, nawozów azotowych, wyrobów z żelaza i stali oraz części do produkcji rowerów. Łączny ich udział w ogólnej wartości towarów objętych cłami antidumpingowymi szacowano na ponad 70%<sup>17</sup>. W przypadku piętnastu produktów import, objęty cłami antidumpingowymi w UE, stanowił ponad połowę całego polskiego importu danego towaru spoza UE, przy czym w przypadku ośmiu z nich wynosił nawet ponad 90% (żelazomolibden, koks<sup>18</sup>, krzem, saletra amonowa, chlorek potasowy, tlenek magnezowy, lampy fluorescencyjne, okucia do skoroszytów lub segregatorów).

Aby ograniczyć negatywne skutki dla eksporterów z krajów trzecich, a także importerów i nabywców w nowych państwach członkowskich UE, wobec kilku towarów – najważniejszych z punktu widzenia tych krajów – Komisja Europejska wprowadziła rozwiązania przejściowe (obowiązujące tylko w imporcie do nowych państw członkowskich, w okresie 6 – 12 miesięcy)<sup>19</sup>. W przypadku telewizorów kolorowych z Chin, folii aluminiowej i węgliku krzemu z Rosji powiększono wielkości eksportu, które nie były objęte cłem antidumpingowym (w zamian eksporter zobowiązywał się do przestrzegania uzgodnionego poziomu ceny minimalnej lub/i nieprzekraczania uzgodnionego poziomu eksportu). W przypadku węgliku krzemu z Ukrainy, chlorku potasu z Rosji i Białorusi, azotanu amonowego (saletry amonowej) z Rosji i Ukrainy, blach elektrotechnicznych o ziarnach zorientowanych z Rosji przyjęto mechanizm przejściowy polegający na zawarciu zobowiązań z niektórymi eksporterami o wprowadzaniu na te rynki pewnych ilości bez naliczania ceł antidumpingowych (ilości te określono na podstawie wolumenu przywozu do UE-9 w trzech ostatnich latach). Cena tych towarów nie mogła spaść poniżej uzgodnionego progu (w przypadku węgliku krzemu i blach – zobowiązanie dotyczyło określonej wielkości eksportu). W przypadku stwierdzenia reeksportu na rynki dawnej UE-15 lub innego naruszenia zobowiązania, środki przejściowe mogły być uchylone, a cło antidumpingowe pobrane. W tym celu Komisja ustanowiła obowiązek rejestracji przywozu azotanu amonu, chlorku potasu i blach teksturowanych (na okres nie dłuższy niż 9 miesięcy).

<sup>16</sup> Por. E. Kaliszuk, *Polska przyjmuje wspólnotowe instrumenty polityki handlowej – antidumping, Wspólnoty Europejskie*, IKCHZ, 2004, nr 4/5 (150) i 6 (151).

<sup>17</sup> Tamże.

<sup>18</sup> W marcu 2004 r. z powodu zmiany sytuacji rynkowej Komisja zawiesiła cło antidumpingowe na koks pochodzący z Chin.

<sup>19</sup> Środki te zaczęły obowiązywać od 20-21 maja 2004 r. Dz. Urz. UE L 182 z 19.05.2004 r. i Dz. Urz. UE L 183 z 20.05.2004 r.

**Tabela 1.6. Towary objęte w Unii Europejskiej postępowaniem weryfikacyjnym w związku z rozszerzeniem**

Lp.	Towar	Kraj pochodzenia	Forma i wysokość środka	Przyjęte rozwiązanie
1.	Telewizory kolorowe	Chiny	Cło <i>ad valorem</i> 24,5-44,6%	Powiększenie kontyngentu bezcłowego, wymóg ceny minimalnej
2.	Chlorek potasu	Rosja, Białoruś	Cło specyficzne 19,61 – 40,63 EUR/t (Rosja) 19,51 – 48,19 EUR/t (Białoruś)	Określona wielkość wolna od cła A-D, cena minimalna (12 miesięcy)
3.	Węglik krzemu	Rosja, Ukraina	Cło <i>ad valorem</i> : 24% (Ukraina) 23,30% (Rosja)	Ukraina: określona wielkość importu wolna od cła A-D (przez 6 miesięcy, w listopadzie 2004 r. przedłużone o dalsze 6 miesięcy) Rosja: powiększenie kontyngentu bezcłowego, zobowiązanie eksportera do nieprzekroczenia kontyngentu
4.	Folia aluminiowa	Rosja	Cło <i>ad valorem</i> 14,9-15%	Powiększenie kontyngentu bezcłowego, zobowiązanie eksportera do przestrzegania ceny minimalnej
5.	Saletra amonowa	Rosja, Ukraina	Cło specyficzne 47,07 EUR/t (Rosja) 33,25 EUR/t (Ukraina)	Określona wielkość importu wolna od cła A-D, zobowiązanie eksportera rosyjskiego i ukraińskiego do przestrzegania ceny minimalnej (przez 6 miesięcy, w listopadzie 2004 r. przedłużone o dalsze 6 miesięcy)
6.	Błachy elektro-techniczne	Rosja	Cło <i>ad valorem</i> 40,10%	Określona wielkość wolna od cła A-D (przez 6 miesięcy, w listopadzie 2004 r. przedłużone o następne 6 miesięcy)
7.	Krzem	Chiny	Cło <i>ad valorem</i> 49%	Postępowanie w toku

Źródło: Dz. Urz. UE L 182 z 19.05.2004 r. i L 183 z 20.05.2004 r.

W listopadzie 2004 r. Komisja Europejska po dokonaniu przeglądu wyraziła zgodę na przedłużenie rozwiązań przyjętych wobec saletry amonowej, blach i węglika krzemu o dalsze 6 miesięcy, tj. do 20 maja 2005 r.<sup>20</sup>

Mimo wprowadzonych środków łagodzących, wielkość importu nawozów azotowych, blach i węglika krzemu po akcesji znacznie spadła. Komisja tłumaczy to głów-

<sup>20</sup> Decyzja Komisji z 19 listopada 2004 r. w sprawie węglika krzemu pochodzącego z Ukrainy oraz rozporządzeń Komisji nr 1996/2004 i nr 1995/2004 w sprawie saletry amonowej i blach elektrotechnicznych (Dz. Urz. UE L 344 z 20.11.2004.).

nie znacznym wzrostem importu tych towarów w końcu 2003 r. i w 4 pierwszych miesiącach 2004 r. Cło na czwarty towar objęty mechanizmem przejściowym – chlorek potasu – ma wygasnąć 12 maja 2005 r.<sup>21</sup>. Import tego towaru także wzrastał b. szybko w ciągu pierwszych 4 miesięcy 2004 r. – import z Białorusi wzrósł o prawie 80% w porównaniu z analogicznym okresem 2003 r. (Białoruś jest głównym dostawcą tego surowca do Polski), a z Rosji o 46%. W pozostałych 8 miesiącach 2004 r. import chloru potasu z Rosji pozostał prawie na niezmiennym poziomie, a z Białorusi wzrósł o ponad 40%.

W efekcie zastosowania ceł antydumpingowych ceny nawozów mineralnych znacznie wzrosły w 2004 r. (nawozów azotowych o 29,4%, soli potasowej o 41,5%)<sup>22</sup>. Ponieważ Polska nie ma zasobów do produkcji nawozów potasowych, to cła antydumpingowe na sól potasową spowodowały, że polscy producenci zostali zmuszeni do zwiększenia zakupów tego surowca na rynku niemieckim<sup>23</sup>. Ceny soli potasowej importowanej z Białorusi poza kontyngentem były średnio o około 30 euro wyższe. Szacowano, że kontyngent był za mały w stosunku do zapotrzebowania o 200 tys. ton<sup>24</sup>. W przypadku nawozów azotowych wysokie cło antydumpingowe w przewozie z Rosji i Ukrainy nie spowodowało przesunięcia popytu w kierunku Unii ze względu na niedostateczną podaż i wyższe ceny nawozów azotowych na rynku unijnym.

Niedostateczna podaż, spowodowana ograniczeniem importu ze Wschodu, była tylko jednym z czynników wpływających na wzrost cen nawozów mineralnych na rynku krajowym. Inne ważne czynniki cenotwórcze, które wpływały na wyżkę cen już na jesieni 2003 r., to: rosnące ceny gazu (istotny składnik kosztów produkcji nawozów azotowych), zapowiedź podniesienia stawki podatku VAT z 7 do 22%, wysokie ceny amoniaku na rynku międzynarodowym (poprawa opłacalności eksportu nawozów azotowych). Zdaniem niektórych komentatorów, wzrost cen nawozów może być również skutkiem świadomego działania dystrybutorów handlowych wykorzystujących poprawę sytuacji finansowej rolników w wyniku realizacji dopłat bezpośrednich<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Dz. Urz. UE C 249 z 8.10.2004.

<sup>22</sup> Rynek Rolny, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa luty 2005, Biuletyn Miesięczny nr 2 (168).

<sup>23</sup> Por. wypowiedź K. Niesiołowskiego, dyrektora sprzedaży Zakładów Chemicznych Police. *Rolnicy stoją w kolejkach*, „Rzeczpospolita”, 3.03.2005 r.

<sup>24</sup> Por. zapis stenograficzny ze 172 posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 1 lutego 2005 r.

<sup>25</sup> Tamże.

## • Eksport

Z kolei dla polskiego eksportu na rynek UE duże znaczenie miało zniesienie z dniem akcesji ostatnich ceł antydumpingowych nałożonych na polskie towary: na rury zgrzewane, liny i druty oraz nawozy azotowe (mieszaninę roztworu saletrzano-mocznikowego i saletrę amonową). Zniesienie tych środków zaowocowało wzrostem eksportu, np. eksport rur bezszwowych objętych do 30 kwietnia 2004 r. cłem antydumpingowym w UE wzrósł w okresie V–XII 2004 r. o blisko 50% w porównaniu z analogicznym okresem 2003 r. Trzeba jednak zaznaczyć, że zarówno w przypadku chlorku potasu, jak i rur bezszwowych na dynamikę obrotów wpłynął znacząco wzrost cen transakcyjnych.

Jednocześnie w wyniku akcesji Polski do Unii eksport 32 towarów został objęty cłami antydumpingowymi nałożonymi przez kraje trzecie (w tym Indie, USA, Chiny, Ekwador i Ukrainę) na import z Unii jako całości<sup>26</sup>. Obecnie trudno jest jednak ocenić, jak to wpłynęło na jego dynamikę.

### Środki wyrównawcze (antysubsydjne)

W momencie akcesji obowiązywało w Unii 20 środków wyrównawczych nałożonych na 14 towarów<sup>27</sup>, w większości chemikaliów pochodzenia indyjskiego. W okresie członkostwa Polski Unia nie nałożyła nowych środków wyrównawczych. Według stanu na 1 marca 2005 r. w imporcie do UE obowiązywało 17 środków wyrównawczych na 9 towarów (wygasły cła m.in. na kauczuk syntetyczny pochodzący z Tajwanu, dwa rodzaje stalowego drutu z Indii). Próba oceny wpływu tych środków na polską wymianę handlową wymagałaby przeprowadzenia oddzielnej analizy.

### Środki ochronne przed nadmiernym przywozem

Jeśli chodzi o ochronę przed nadmiernym importem, od dnia akcesji w przywozie do Polski zaczęła obowiązywać dodatkowa opłata celna na mandarynki (i ich odmiany) w puszkach, a od 13 sierpnia 2004 r. także na łososia hodowlanego. Podobnie jak w przypadku środków wyrównawczych jednoznaczna odpowiedź na pytanie o wpływ przyjętych rozwiązań na wielkość wymiany jest obecnie niemożliwa.

---

<sup>26</sup> Por. wykaz zawarty na stronie <http://clo.mg.gov.pl>

<sup>27</sup> Baza danych Komisji Europejskiej – stan na 1 maja 2004 r., <http://www.europa.eu.int>

## Kontyngenty

Od dnia przystąpienia do UE Polska została także objęta unijnym systemem kontyngentów ilościowych obowiązujących w imporcie: wyrobów włókienniczych i odzieży, wyrobów stalowych z Rosji, Ukrainy i Kazachstanu i niektórych towarów przemysłowych importowanych z Chin (obuwia, zastawy kuchennej i naczyń stołowych z porcelany i ceramiki). Ze względu na rozszerzenie Unii o dziesięć nowych państw kontyngenty unijne na 2004 r. zostały tak powiększone, aby uwzględnić tradycyjne strumienie handlu tych krajów z krajami objętymi restrykcjami, zgodnie z wymogami WTO (tekstylia i odzież oraz towary importowane z Chin) i odpowiednimi klauzulami zamieszczonymi w umowach stalowych z Rosją, Ukrainą i Kazachstanem (kraje te nie są członkami WTO). Kontyngenty mają charakter wspólnotowy, a więc nie są przydzielane na państwa członkowskie.

Najszerzy zasięg geograficzny miały kontyngenty tekstylno-odzieżowe. Obowiązywały one w imporcie: z Argentyny, Białorusi, Chin, Egiptu, Filipin, Hongkongu, Indii, Indonezji, Korei Płd., Makau, Malezji, Pakistanu, Peru, Singapuru, Tajlandii, Tajwanu, Wietnamu oraz z Serbii i Czarnogóry, a także Korei Płn. System kontyngentów był najbardziej rozbudowany w przypadku importu z Chin, Korei Płd., Tajwanu i Wietnamu. Unia stosowała także kontyngenty w tzw. ekonomicznym obrocie uszlachetniającym (w uproszczeniu: zlecenie wykonawstwa z powierzonych materiałów) wobec Serbii i Czarnogóry i dziewięciu państw azjatyckich. Kontyngenty tekstylne w imporcie z krajów-członków WTO zostały zniesione z końcem 2004 r. Zmieniły się także zasady przywozu z krajów, które nie należą do WTO. Na mocy nowych umów dwustronnych kontyngenty na import z Wietnamu i Serbii mają być zniesione w pierwszych miesiącach 2005 r. (z Wietnamu od 1 kwietnia).

Kontyngenty w przywozie z Chin na niektóre towary przestały obowiązywać z końcem 2004 r., zgodnie z warunkami akcesji Chin do WTO. Kontyngenty w przywozie odzieży i wyrobów włókienniczych nie wpłynęły hamująco na przywóz do Polski tych towarów; wysoka (około 40%) dynamika importu z pierwszych 4 miesięcy 2004 r. po 1 maja utrzymała się na zbliżonym poziomie. Po przystąpieniu Polski do Unii znacznie spadło natomiast tempo wzrostu importu obuwia i pozostałych wyrobów sekcji XII (z blisko 120% w okresie I–IV 2004 do 11% w pozostałych miesiącach 2004 r.).

Kontyngenty stalowe stanowiły przede wszystkim ograniczenie w przywozie z Ukrainy. Po 1 maja okazało się, że kontyngenty zostały już rozdysponowane między kraje Piętnastki i dla nowych państw członkowskich nie pozostało nic. Dope-

ro podpisanie nowej umowy w czerwcu 2004 r. znacznie zwiększyło kontyngent (ze 185 tys. t do 606 tys. t). Ponadto limity przyznane przez Unię nie bardzo pasowały do struktury polskiego importu (tabela 1.7), stąd w pewnych pozycjach nie są one wykorzystane, a w innych zapotrzebowanie znacznie przekraczało kontyngent. W związku z tym Polska zwróciła się do Komisji Europejskiej o możliwość przesunięć w ramach limitów. Kontyngenty z Rosji były ustalone na wyższym poziomie, także na pozycje interesujące Polskę (tabela 1.8); jeśli zaś chodzi o Kazachstan, to import Polski z tego kierunku był minimalny. Podobnie jak w przypadku obuwia importowanego z Chin, wprowadzenie kontyngentów od dnia akcesji przyczyniło się do gwałtownego wzrostu przywozu żelaza i stali z Ukrainy w ciągu pierwszych 4 miesięcy 2004 r. (wzrost wartości przywozu z Ukrainy o blisko 172% w stosunku do analogicznego okresu 2003 r.); dla porównania: przywóz w okresie kolejnych 8 miesięcy po akcesji był o 68% wyższy w stosunku do analogicznego okresu 2003 r. Przywóz z Rosji – ze względu na „hojniejsze” limity – nie budził takich emocji i dlatego w okresie poprzedzającym akcesję nie odnotowano tak wysokiej dynamiki przywozu (wzrost o 36% dla żelaza i stali, o 17,5% dla wyrobów z żelaza i stali).

**Tabela 1.7. Porównanie kontyngentów dla UE-25 w imporcie z Ukrainy na rok 2004 z polskim importem**

Wyroby	Import Polski w 2003 r. (tony)	Kontyngenty UE na 2004 r. (tony)
SA.. Wyroby płaskie		
SA1. Blachy w kręgach	178 966	62 037
SA.. 2 Grube płyty	83 035	200 104
SA.. 3 Inne wyroby płaskie	47 534	66 608
SB. Wyroby długie		
SB1. Belki	0	12 481
SB2. Walcówka	14 091	66 828
SB3. Inne wyroby długie	7 597	122 170

Źródło: Dane CIHZ i Komunikat Rady z 26 czerwca 2004 r. (Dz. Urz. UE C 167 z 26 czerwca 2004 r.)



**Tabela 1.8. Porównanie kontyngentów dla UE-25 w imporcie z Rosji na rok 2004 z polskim importem**

Wyroby	Import Polski w 2003 r. (tony)	Kontyngenty UE na 2004 r. (tony)
SA.. Wyroby płaskie		
SA1. Blachy w kręgach	10 154	310 767
SA1. a. Blacha walcowana na gorąco w kręgach do wtórnego przerobu	0	558 839
SA.. 2 Grube płyty	29 933	143 654
SA. 3 Inne wyroby płaskie	30 482	250 148
SA. 4 Wyroby ze stopów	0	101 120
SA. 5 Blacha stopowa quattro		22 208
SA. 6 Blacha stopowa walcowana na zimno powlekana w arkuszach		97 561
SB. Wyroby długie		
SB1. Belki	0	31 440
SB2. Walcówka	0	121 783
SB3. Inne wyroby długie	1 499	232 102

Źródło: Dane CIHZ i rozporządzenie Rady (WE) nr 1386/2004 z 26 lipca 2004 r.

Unijny system zarządzania kontyngentami (w gestii Komisji Europejskiej) dopuszcza trzy sposoby ich podziału: według kolejności zgłoszenia, podział uwzględniający tradycyjne strumienie handlu oraz w proporcji do zgłoszonych zamówień. W przypadku kontyngentów na tekstylia i odzież oraz stal obowiązywał system pierwszy. W imporcie z Chin przyjęto system mieszany uwzględniający tradycyjne strumienie handlu oraz podział w proporcji do zgłoszonych zamówień. Zasada podziału na dostawców tradycyjnych i nietradycyjnych okazała się niekorzystna dla polskich importerów, ponieważ w okresie referencyjnym import obuwia pochodzenia chińskiego do Polski był relatywnie niewielki z powodu ustanowienia w 1999 r. na cztery lata dodatkowej opłaty celnej<sup>28</sup>.

Podsumowując, rozszerzenie instrumentów WPH na Polskę miało w przypadku określonych towarów istotny wpływ na strumienie handlu w pierwszych miesiącach członkostwa. Perturbacje w wymianie handlowej z krajami trzecimi spowodowało zwłaszcza: nałożenie ceł antidumpingowych (mechanizm przejściowy wprowadzono wobec

<sup>28</sup> Szerzej na ten temat: E. Kaliszuk, *Skutki przyjęcia przez Polskę wspólnej polityki handlowej UE*, w: red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Polska w Unii Europejskiej*, IKCHZ, Warszawa 2004, s. 127–136.

środków antydumpingowych dopiero 19 dni po akcesji), nieadekwatne do potrzeb limity na stal z Ukrainy, konieczność ubiegania się o pozwolenie przywozu w ramach kontyngentu (inne zasady w imporcie z Chin, inne w imporcie tekstyliów i stali). W wymianie wewnątrzspółnotowej korzystnym aspektem było zniesienie przed 1 maja 2004 r. barier w handlu w postaci ceł antydumpingowych i środków ochronnych.

## 1.2. Zmiany warunków handlu artykułami rolnymi

### 1.2.1. W handlu z krajami UE

Po 1 maja 2004 r. w handlu artykułami rolnymi między Polską a pozostałymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej nie obowiązują już cła ani bariery pozataryfowe, zatem ma miejsce swobodny przepływ towarów. Przed akcesją handel tą grupą artykułów między Polską a Unią Europejską objęty był tylko częściową liberalizacją. Według danych Komisji Europejskiej w 2003 r. podlegało jej ponad 90% polskiego eksportu rolnego i 75% importu. Z wielu preferencji rolnych można było skorzystać jednak tylko w ramach kontyngentów. Wiązało się to z koniecznością spełnienia wymogów formalnych (zdobycie licencji, wpłata kaucji), które często zniechęcały eksporterów i importerów do przeprowadzenia transakcji na zasadach preferencyjnych. Towary nie objęte preferencjami podlegały stawkom celnym KNU, obowiązującym w imporcie towarów z krajów trzecich, które nie korzystają z uprzywilejowanego traktowania. Zgodnie z przewidywaniami zniesienie barier taryfowych i pozataryfowych 1 maja 2004 r. przyczyniło się do wzrostu wartości wymiany z UE-15 artykułami rolnymi (w eksporcie o 62,7% w okresie maj – grudzień 2004 r. w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, w imporcie – o 47,1%). Dobre wyniki w polskim eksporcie rolnym świadczą o wysokiej konkurencyjności rodzimych towarów na wspólnym rynku. Są również dowodem na to, że istniejące do dnia akcesji bariery taryfowe i pozataryfowe były dla uczestników wymiany istotnym ograniczeniem w handlu.

Jeśli chodzi o handel z nowymi krajami członkowskimi, to przed 1 maja 2004 r. towary rolne pochodzące z krajów CEFTA (Czech, Słowacji, Węgier i Słowenii) objęte były selektywną i ograniczoną liberalizacją. Z preferencji korzystały również Litwa i Łotwa. Estonia w zasadzie nie została objęta liberalizacją handlu rolnego (jedynie około 300 pozycji taryfowych rolnych objęto preferencjami), podobnie jak Cypr i Malta (stawka KNU). Spośród ówczesnych krajów kandydujących najszersze preferencje w handlu rolnym Polska przyznała Czechom i Słowacji, gdzie blisko około 86% towarów korzystało z niższych, niż wynikające z KNU, stawek. Średnia obniżona stawka celna na towary pochodzące z Czech i Słowacji wynosiła około 5,6% *ad valorem*<sup>29</sup>. Szeroki był

<sup>29</sup> Obliczone jako średnia arytmetyczna stawek zliberalizowanych.

również zakres preferencji przyznanych Węgrom: objęto nimi 81,7% pozycji (obniżona średnia stawka wyniosła około 7,7%). Preferencje przyznane Słowenii i Litwy objęły około 64% artykułów rolnych, Łotwie – około 72%. Całkowitą liberalizacją (zerowe stawki celne) objęto ponad połowę pozycji taryfowych pochodzących z Czech i Słowacji, około 45% z Węgier i Słowenii oraz 40% z Litwy i 43% z Łotwy.

Zniesienie istniejących przed 1 maja 2004 r. barier w handlu z nowymi krajami członkowskimi przyczyniło się do wzrostu wymiany handlowej artykułami rolnymi (w eksporcie o 52,6% w okresie maj – grudzień 2004 r. w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, w imporcie o 28,5%, por. rozdział 2). Największy przyrost eksportu wystąpił w przypadku napojów alkoholowych i bezalkoholowych oraz octu (ponadczterokrotny)<sup>30</sup>. Miało to związek z liberalizacją handlu artykułami z tej grupy od dnia akcesji. Nie były one bowiem objęte (z wyjątkiem octu) preferencjami w ramach umów z ówczesnymi krajami przystępującymi. Z kolei w imporcie największą dynamikę odnotowano w przywozie tytoniu (30-krotny wzrost), który również przed 1 maja 2004 r. nie był objęty liberalizacją.

### 1.2.2. Zmiany warunków handlu artykułami rolnymi z krajami trzecimi

Artykuły rolne są najbardziej chronioną grupą produktów w taryfie celnej UE. W 2004 r. średnia stawka celna na te produkty (według definicji WTO) wyniosła 16,5%, podczas gdy na towary przemysłowe – 6,5%<sup>31</sup>; 4% linii taryfowych zawiera stawki celne wyższe niż 50%<sup>32</sup>. Unia Europejska utrzymuje wysokie cła na produkty rolne objęte wspólną polityką rolną i na towary rolne przetworzone. Niższe stawki obowiązują w przywozie towarów nieprodukowanych na obszarze UE, np. kawy, herbaty, przypraw (por. tabela 1.9).

Zmiany ceł w zakresie handlu artykułami rolnymi wynikające z przyjęcia przez Polskę wspólnej taryfy celnej objęły znaczną część importu. Tylko dla 24% importu do Polski z krajów trzecich cła pozostały na tym samym poziomie. Na 38% importu cła zostały obniżone i na tyle samo wzrosły<sup>33</sup>. Wzrost stawek celnych dotyczył

<sup>30</sup> Na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Wymiana handlowa artykułami rolno-spożywczymi Polski z innymi krajami w 2004 r. (dane wstępne)*, 28.02.2005, [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)

<sup>31</sup> Por. *Trade Policy Review. European Communities, WTO*, 23 June 2004.

<sup>32</sup> Są to m.in. serwatka i produkty z naturalnych składników mlecznych (209,9%), jadalne podroby mięsne (192,2%), mięso z owiec lub kóz, mrożone i świeże (172,9%), czosnek (150,1%), mięso wołowe, mrożone (149,9%), grzyby (134,5%), mięso wieprzowe, świeże, schłodzone, mrożone (120,8%), banany (118,1%), maniok (117,9%), cukier buraczany (114,4%), bydło żywe (107,8%), mleko i śmietana (103,3%), ryż częściowo lub całkowicie zmielony (101,1%).

<sup>33</sup> Por. obliczenia Ministerstwa Gospodarki i Pracy, *Analiza porównawcza stawek celnych stosowanych Polska-UE* (<http://clo.gov.pl>).

przede wszystkim ryb, produktów mleczarskich, zbóż i mąki, tłuszczów i olejów oraz przetworów mięsnych. Warto dodać, że ogólny poziom protekcji rynków rolno-spożywczych UE, mierzony NPC producentów (*Nominal Protection Coefficient* – wskaźnik nominalnej protekcji), był w UE znacznie wyższy (w 2003 r. – 1,37) niż w Polsce (1,08)<sup>34</sup>. Szczególnie duże różnice odnotowano w przypadku mleka, wołowiny i mięsa drobiowego.

**Tabela 1.9. Stosowane stawki celne KNU Wspólnot Europejskich na artykuły rolne (2004 r.)**

	Całkowita liczba linii taryfowych	Liczba linii taryfowych w obliczeniach	Średnia stawka celna
Artykuły rolne	2 091	1 962	16,5
Zwierzęta żywe; produkty pochodzenia zwierzęcego	332	300	26,1
Produkty mleczne	160	108	41,7
Kawa, herbata, kakao, cukier	303	279	16,6
Kwiaty cięte i rośliny	65	65	4,1
Owoce i warzywa	452	452	15,3
Zboża	55	55	39,6
Tłuszcze i oleje	164	160	6,7
Napoje	274	264	12,8
Tytoń	30	30	18,3
Inne artykuły rolne	256	249	4,7

Źródło: *Trade Policy Review. European Communities, WTO, 23 June 2004, s. 44*

Unia stosuje system preferencji celnych, który umożliwia przywóz towarów na rynek wewnętrzny na warunkach korzystniejszych niż wynikających z zastosowania KNU. W przypadku artykułów rolnych preferencje te mają jednak dość ograniczony charakter. Dotyczą one przede wszystkim tzw. składnika nierolnego danego artykułu. Element rolny podlega natomiast mniej korzystnym redukcjom cła. Ponadto preferencje dotyczą najczęściej tylko pewnej ilości importowanego towaru. W 2004 r. Wspólnota stosowała 89 kontyngentów taryfowych na przywóz artykułów rolnych. Średnio są one wykorzystywane w około dwóch trzecich. W pełni realizowane są kontyngenty

<sup>34</sup> OECD *Agricultural Policies 2004 at a glance*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris 2004, s. 50 i 66.

m.in. na mięso baranie i kozie, masło, ser, niektóre owoce (jabłka, gruszki, winogrona, wiśnie, migdały) i warzywa (ziemniaki, marchew).

W przypadku artykułów rolnych Wspólnota przyznaje preferencje przede wszystkim:

1. Krajom Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP); na mocy porozumienia z Cotonou 78 państw korzysta z bezcłowego dostępu do rynku Unii w handlu przetworzonymi artykułami rolnymi oraz produktami rybołówstwa; artykuły rolne nieprzetworzone podlegają zredukowanym stawkom celnym;
2. W ramach systemu GSP; import artykułów rolnych z krajów objętych systemem podlega najczęściej zredukowanym stawkom celnym.

Na podstawie obecnych danych trudno zbadać wpływ preferencji w handlu rolnym na wielkość wymiany handlowej (brak np. danych dotyczących wykorzystania kontyngentów preferencyjnych przez polskich importerów). Z uwagi na ograniczony charakter tych preferencji nie należy oczekiwać, aby miały one istotne znaczenie dla handlu rolnego. Zdecydowanie większy wpływ na ten handel miało natomiast zniesienie ograniczeń w wymianie z krajami UE. Ten fakt oraz zmiany warunków importu artykułów rolnych z krajów trzecich wpłynęły na zmianę struktury geograficznej w handlu rolnym. O ile w okresie styczeń – kwiecień 2004 r. tempo wzrostu importu rolnego z krajów trzecich sięgnęło 52% (w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego), o tyle w pierwszych ośmiu miesiącach członkostwa spadło do zaledwie 22,7%. Po akcesji zwiększyło się natomiast tempo wzrostu importu z Piętnastki (47% w okresie maj – grudzień 2004) i UE-9 (28,5%). Szybko zwiększał się również eksport (odpowiednio o 62,7% i 52,6% – por. punkt 2.2.1 i 2.2.2). W rezultacie wzrósł udział eksportu i importu do/z państw członkowskich kosztem krajów trzecich<sup>35</sup> – por. tabela 1.10. Tendencja ta była szczególnie widoczna w eksporcie, udział państw członkowskich w eksporcie rolnym Polski zwiększył się o ponad 6 pkt. proc. w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (w imporcie – o niecałe 4 pkt. proc.). Należy zwrócić uwagę, że przyrost ten przypadł głównie na kraje Piętnastki.

Warto dodać, że podobnie jak w przypadku ceł antidumpingowych, eksport 11 towarów rolno-spożywczych został objęty cłami wyrównawczymi nałożonymi przez kraje trzecie (w tym przez Indie, USA, Meksyk, Wenezuelę) na import z Unii jako całości<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Por. prognozy sprzed akcesji, np.: W. Mroczek, *Tendencje w polskim handlu zagranicznym w 2003 r.*, w: *Gospodarka i handel zagraniczny Polski w 2003 r.*, red. A. Marzec, J. Przystupa, IKCHZ, Warszawa 2004, s. 108.

Powodem stosowania tych środków są subsydia stosowane przez UE w ramach wspólnej polityki rolnej<sup>37</sup>. Barię dla polskich eksporterów mogą być tylko cła na kilka takich towarów, jak: cukier, mleko w proszku, gluten pszenny (wśród innych towarów są np. olej z oliwek, ser Gryiere czy brzoskwinie w puszkach).

**Tabela 1.10. Udział UE i krajów trzecich w polskim eksporcie i imporcie artykułów rolnych (w%)**

	2003	2004	01-04 2003	01-04 2004	05-12 2003	05-12 2004
	<b>Eksport</b>	<b>Eksport</b>	<b>Eksport</b>	<b>Eksport</b>	<b>Eksport</b>	<b>Eksport</b>
Kraje trzecie	34,1	28,1	38,5	33,7	32,3	26,1
UE-24	65,9	71,9	61,5	66,3	67,7	73,9
UE-15	51,1	56,8	45,2	50,4	53,5	59,1
UE-9	14,8	15,1	16,3	15,9	14,2	14,8
	<b>Import</b>	<b>Import</b>	<b>Import</b>	<b>Import</b>	<b>Import</b>	<b>Import</b>
Kraje trzecie	38,6	37,7	37,6	43,2	39,1	35,3
UE-24	61,4	62,3	62,4	56,8	60,9	64,7
UE-15	52,1	53,7	53,7	49,4	51,4	55,6
UE-9	9,3	8,5	8,7	7,4	9,6	9,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ

### 1.2.3. Refundacje w wywozie artykułów rolnych

Po uzyskaniu członkostwa w Unii Polska została objęta unijnym systemem refundacji wywozowych. Refundacja wywozowa jest formą dopłaty, która pokrywa, częściowo lub całkowicie, różnicę między wysokością cen produktów na rynkach światowych a na rynku wewnętrznym UE. Refundacje stosowane są do towarów rolno-spożywczych odpowiadających określonym normom jakościowym. Stosuje się je również w odniesieniu do towarów przetworzonych z grupy non-aneks I (czekolady, ciastek, lodów, itp.), czyli towarów przetworzonych, które nie są objęte Załącznikiem I do Traktatu Amsterdamskiego, tzn. towarów, których nie obejmuje wspólna polityka rolna, lecz odrębne regulacje handlowe. Stawki dopłat reguluje Komisja Europejska w zależności od rodzaju produktu i kierunku eksportu. Można wyróżnić następujące rodzaje refundacji do wywozu:

<sup>36</sup> Por. wykaz zawarty na stronie <http://clo.mg.gov.pl>

<sup>37</sup> *Report from the Commission, First Annual Report from the Commission to the European Parliament on Third Country Anti-dumping, Anti-Subsidy and Safeguard Action against the Community, Brussels 2003, 23.12.2004., COM (2004) 831 final.*

- niezróżnicowane – stawka refundacji jest stała, niezależnie od kierunku wywozu, tj. kraju przeznaczenia towaru;
- zróżnicowane – refundacja zależy jest od kraju, do którego następuje wywóz towarów. Komisja Europejska na poszczególnych rynkach rolnych podzieliła kraje trzecie na strefy, dla których ustalane są odrębne stawki refundacji, np. inne stawki dla tego samego kodu CN obowiązują przy jego wywozie do Rosji, a inne do Szwajcarii<sup>38</sup>.

Stawki refundacji mogą być również ustalane w drodze przetargu. Ich wysokość ulega modyfikacjom w zależności od sytuacji na rynkach. Uzyskanie dopłat do eksportu jest uwarunkowane spełnieniem wymogów proceduralnych i merytorycznych dotyczących m.in. dokumentacji produktów i procesów produkcyjnych, a także spełnieniem wymogów celnych. Refundacje wywozowe mogą być wypłacane także w przypadku dostaw do „uprawnionych miejsc przeznaczenia” na terenie UE, np. dostaw na platformy naftowe i wiertnicze lub dla instytucji międzynarodowych z siedzibą w Unii.

Od 2 maja do 31 grudnia 2004 r. Agencja Rynku Rolnego, polska agencja płatnicza odpowiedzialna za dokonywanie płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, wypłaciła łącznie około 117,6 mln refundacji wywozowych, w tym na rynkach: cukru – 73,3 mln zł, przetworów mlecznych – 31,9 mln zł i mięsa – 11,1 mln zł. W tabeli 1.11. porównano wolumen eksportu objętego refundacją z jego całkowitym poziomem. Zestawienie to ma jedynie charakter ilustracyjny, bowiem dane dla eksportu obejmują nieco szerszy zakres towarowy. Oszacowanie wpływu refundacji na wielkość polskiego eksportu wymaga oddzielnej analizy.

---

<sup>38</sup> Na podstawie strony internetowej Agencji Rynku Rolnego: <http://www.arr.gov.pl>

**Tabela 1.11. Refundacje wywozowe w 2004 r.**

Towar	Wartość refundacji (tys. zł)	Wolumen towarów objętych refundacją	Wielkość eksportu do krajów trzecich w 2004 r. <sup>a</sup>
Wołowina i cielęcina	11 060	3,8 tys. t	15,3 tys. t
Wieprzowina	73	90 t	128,3 tys. t
Drób			
– pisklęta	167	4,7 mln sztuk	b. d.
– mięso	86	39 t	37,3 tys. t
Cukier i izoglukoza	73 269	34,9 tys. t	282,7 tys. t
Produkty mleczarskie	31 841		
– mleko w proszku	23 416	13,1 tys. t	56,8 tys. t
– sery	1 258	0,4 tys. t	48,5 tys. t
– masło	2 571	0,4 tys. t	6,1 tys. t
– olej maślany	4 596	0,5 tys. t	
Jabłka	29	0,2 tys. t	408 tys. t <sup>b</sup>
Skrobia ziemniaczana	547	27,8 tys. t	50, 4 tys. t

<sup>a</sup> Tu: razem z nowymi krajami UE<sup>b</sup> Razem z gruszkami i pigwami

Źródło: Biuletyn Informacyjny ARR, marzec 2005 oraz dane MRiRW



### 1.3. Pozacelne ograniczenia w polskim eksporcie do Rosji po akcesji do UE

*Marzenna Błaszczuk*

Wejście Polski do UE nie wpłynęło na zmianę stawek celnych obciążających eksport polskich towarów do Rosji (w okresie przedakcesyjnym warunki taryfowe dostępu towarów unijnych i polskich do tego rynku były jednakowe – na zasadzie klauzuli największego uprzywilejowania<sup>39</sup>). W wyniku przystąpienia Polski do UE nastąpiło natomiast istotne pogorszenie pozataryfowych warunków dostaw polskich produktów na rynek rosyjski, w szczególności pochodzenia zwierzęcego. Eksport tej grupy produktów (mięso czerwone, drób, mleko i jego przetwory, ryby i ich przetwory) został objęty przez Rosję obowiązkiem przeprowadzenia inspekcji w zakładach produkcyjnych i przetwórnich przez rosyjskie służby weterynaryjne<sup>40</sup>. Decyzja władz rosyjskich była uzasadniana obawami przed zwiększonym (po rozszerzeniu) napływem na jej terytorium żywności niekontrolowanej, a także koniecznością wzmocnienia kontroli jakości produktów dostarczanych na rynek rosyjski i uzyskaniem unijnych gwarancji jakości produktów<sup>41</sup>.

Dlatego strona rosyjska nalegała na jak najszybsze wprowadzenie jednolitych certyfikatów weterynaryjnych dla wszystkich państw członkowskich UE-25. Termin ich wprowadzenia był w 2004 r. odkładany kilkakrotnie, a przyjmowane rozwiązania miały charakter tymczasowy (przedłużano okres obowiązywania starych formularzy)<sup>42</sup>. Ostatecznie nowe wzory świadectw eksportowych dla produktów pochodzenia zwierzęcego obowiązują od 1.01.2005 r.<sup>43</sup>

Warto w tym miejscu dodać, że eksport mięsa wołowego, wieprzowego i drobiowego do Rosji był w 2004 r., już drugi rok z rzędu, objęty kontyngentami taryfowymi, przy czym po raz pierwszy Rosja wprowadziła kryterium geograficzne podziału kon-

---

<sup>39</sup> Przyznanej Polsce przez Rosję w Traktacie o handlu i współpracy gospodarczej z 1993 r. (art. 4), natomiast Unii Europejskiej – w Układzie o partnerstwie i współpracy (art. 10).

<sup>40</sup> Działania na rzecz przeprowadzenia takich inspekcji zostały podjęte zbyt późno, co znacznie ograniczyło zarówno liczbę firm, które uzyskały zgodę na eksport, jak również wielkość dostaw na rynek rosyjski w 2004 r.

<sup>41</sup> Obowiązek przeprowadzenia podobnych inspekcji dotyczył wszystkich nowych państw członkowskich.

<sup>42</sup> Odrębne systemy kontroli przestrzegania norm sanitarnych w poszczególnych krajach UE stały się pretekstem do wstrzymania przez Rosję importu mięsa z krajów UE 25 od 1.06.2004 r. Blokada importu mięsa do Rosji trwała kilka dni.

<sup>43</sup> Również w przypadku produktów pochodzenia roślinnego strona rosyjska wprowadzi jednolite świadectwa fitosanitarne dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej z dniem 1.04.2005 r.

tyngentów w następującym układzie: Stany Zjednoczone, UE-25, Paragwaj, inne kraje. Gdyby strona rosyjska nie wprowadziła ww. barier weterynaryjnych, wyznaczone limity ilościowe mogłyby negatywnie wpłynąć na wielkość dostaw mięsa z Polski.

Na rok 2004 władze rosyjskie przyznały UE-25 (w tym dziesięciu nowym krajom członkowskim) kontyngenty o łącznej wielkości:

- w przypadku mięsa wieprzowego: 227,3 tys. ton generalnie po stawce celnej 15%, nie mniej niż 0,25 euro/kg (w przypadku niektórych rodzajów wieprzowiny mrożonej było to 15%, ale nie mniej niż 0,2 euro/kg),
- w przypadku wołowiny świeżej i chłodzonej: 27 tys. ton, przy stawce celnej 15%, ale nie mniej niż 0,2 euro/kg),
- w przypadku wołowiny mrożonej: 331,8 tys. ton, po stawce celnej 15%, nie mniej niż 0,15 euro/kg (w niektórych przypadkach – 15%, ale nie mniej niż 0,2 euro/kg),
- w przypadku mięsa drobiowego: 139 tys. ton.

Eksport mięsa wołowego i wieprzowego do Rosji poza wyznaczonymi kontyngentami objęty jest cłami praktycznie zaporowymi<sup>44</sup>, natomiast wywóz mięsa drobiowego jest całkowicie zakazany. Jak wspomniano wyżej, to jednak nie wielkości kontyngentów były w ubiegłym roku największą barierą dla eksportu polskiego mięsa do Rosji (choć niewątpliwie mogą być poważnym zagrożeniem w przyszłości). Główną przeszkodą były bowiem wspomniane wcześniej inspekcje weterynaryjne, które faktycznie ograniczyły dostęp do rynku rosyjskiego (wszystkich produktów pochodzenia zwierzęcego, nie tylko mięsa) i przyczyniły się do tego, że kontyngenty nie zostały w pełni wykorzystane.

W efekcie w 2004 r. odnotowano spadek dostaw na rynek rosyjski produktów z grupy zwierzęta żywe i produkty pochodzenia zwierzęcego (o blisko 6%), w tym w szczególności mięsa (o ponad 40%). W okresie styczeń – kwiecień 2004 r. eksport produktów omawianej grupy stanowił około 40%, a w przypadku mięsa – ponad 48%, ogólnej wartości eksportu do Rosji odnotowanej w całym roku 2004.

---

<sup>44</sup> Poza kontyngentem wysokość stawek celnych na import do Rosji mięsa wieprzowego wynosi 80%, nie mniej niż 1,06 euro/kg, wołowiny świeżej i chłodzonej – 60%, nie mniej niż 0,8 euro/kg, natomiast wołowiny mrożonej – 60%, nie mniej niż 0,6 euro/kg.

Negatywnie na dynamikę polskiego eksportu do Rosji wpłynęła również niepewność wywołana oczekiwaną zmianą warunków prowadzenia wymiany handlowej z tym krajem. W okresie poprzedzającym akcesję pojawiły się obawy związane z ewentualnym wystąpieniem próżni traktatowej w przypadku niepodpisania przez Rosję Protokołu do Układu o partnerstwie i współpracy (PCA) zawartego między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a Federacją Rosyjską z drugiej strony, uwzględniającego przystąpienie do Unii Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii oraz Węgier<sup>45</sup>. Już po 1 maja eksporterzy nie wiedzieli, w przypadku produktów pochodzenia zwierzęcego, jakie są (i czy w ogóle są) możliwości eksportu w przypadku braku odpowiedniego certyfikatu.

Mimo tych perturbacji wyniki polskiego eksportu do Rosji w pierwszym roku członkostwa Polski w Unii Europejskiej można uznać za bardzo dobre. W 2004 r. wartość polskiego eksportu do Rosji wzrosła ogółem o 88,8% w porównaniu z rokiem 2003 (według danych wstępnych) i to mimo umocnienia się złotego w stosunku do USD. Wzrost dostaw na rynek rosyjski odnotowano w większości grup towarowych, jednak na szczególną uwagę zasługuje wysokie tempo wzrostu w liczącej się sekcji polskiego eksportu do Rosji, która obejmuje maszyny i urządzenia.

W 2004 r. sprzedaż do Rosji maszyn i urządzeń zwiększyła się o 240% w porównaniu z rokiem 2003, przy czym wartość towarów sprzedanych po 1 maja przekroczyła 86% wartości eksportu w całym 2004 r.<sup>46</sup> Do wzrostu wartości eksportu maszyn i urządzeń w większym stopniu przyczyniło się zwiększenie sprzedaży maszyn i urządzeń mechanicznych niż sprzętu elektrycznego, m.in. ze względu na większe znaczenie tej pierwszej grupy towarów w polskim eksporcie do Rosji. Ponadto w 2004 r. znacząco zwiększyła się sprzedaż produktów przemysłu chemicznego (o 109% w porównaniu z 2003 r.), metali nieszlachetnych i wyrobów z metali nieszlachetnych (o 145%), tworzyw sztucznych i wyrobów z nich (o 122,6%), a także produktów pochodzenia roślinnego (105,9%).

W 2004 r. wzrostowi polskiego eksportu do Rosji sprzyjały takie czynniki jak dobra koniunktura gospodarcza w Rosji i wzrost dochodów realnych ludności, a co za tym

---

<sup>45</sup> Protokół ten został podpisany 27.04.2004 r. i od 1.05.2004 r. był stosowany tymczasowo. 22.10.2004 r. Protokół rozszerzający PCA został ratyfikowany przez rosyjską Dumę Państwową. W efekcie Polska nie utraciła preferencji w handlu z Rosją po przystąpieniu do UE.

<sup>46</sup> Warto zaznaczyć, że import towarów z grupy maszyny i urządzenia był w 2004 r. głównym czynnikiem decydującym o wzroście całego rosyjskiego importu z krajów spoza WNP. W 2004 r. import do Rosji maszyn i urządzeń z krajów spoza WNP wzrósł o 46,6% w porównaniu z 2003 r. (według wstępnych danych rosyjskich), a jego udział w rosyjskim imporcie ogółem z tej grupy krajów wzrósł z 40,8% w 2003 r. do 45,7% w 2004 r. Por. *Внешняя торговля России в 2004 г.*, „БИКИ” nr 20 z 17.02.2005 r., s. 2.

idzie – wzrost popytu konsumpcyjnego i inwestycyjnego na dobra importowane, szczególnie w sytuacji aprecjacji rubla, która wystąpiła w 2004 r. Nie bez znaczenia pozostawały również zmiany w zakresie dróg transportu towarów do Rosji<sup>47</sup> czy element psychologiczny w postaci zmiany w postrzeganiu Polski jako partnera gospodarczego (wzrost atrakcyjności, przekonanie – w większości przypadków – o stosowaniu przez polskich producentów unijnych standardów itp.) odegrał tu pewną rolę. Dokonując oceny dynamiki polskiego eksportu do Rosji w ubiegłym roku, należy jednak pamiętać, iż jego poziom w 2003 r., który jest podstawą do porównań, wyniósł zaledwie nieco ponad 1,5 mld USD, co nie jest wynikiem imponującym jak na wielkość rynku rosyjskiego.

Wymienione wyżej czynniki w istotnym stopniu wpłynęły na zmianę struktury towarowej polskiego eksportu do Rosji – nastąpił znaczny wzrost znaczenia towarów z grupy maszyny, urządzenia mechaniczne i sprzęt elektryczny oraz części do nich (o prawie 9 pkt. proc.), a zarazem spadek udziału w eksporcie towarów z takich grup, jak: zwierzęta żywe i produkty pochodzenia zwierzęcego (o 3,6 pkt. proc.), papier i tektura oraz gotowe artykuły spożywcze, napoje i tytoń (po ok. 3 pkt. proc.) oraz pojazdy (2,7 pkt. proc.). W polskim eksporcie do Rosji dominowały: maszyny, urządzenia mechaniczne i sprzęt elektryczny oraz części do nich (ok. 20% polskiego eksportu do Rosji), produkty przemysłu chemicznego i gałęzi pokrewnych (ok. 15%), ścier drzewny, papier i tektura (10,4%), metale nieszlachetne i wyroby z metali nieszlachetnych (7,8%), gotowe artykuły spożywcze, napoje i tytoń (7,6%) oraz tworzywa sztuczne i wyroby z nich (7,3%).

---

<sup>47</sup> Zaostrzenie kontroli przepływu towarów między Litwą a Rosją spowodowało, że znaczna część eksportu, która wcześniej trafiała najpierw na Litwę, obecnie jest wysyłana bezpośrednio do Rosji (por. ppkt.2.1.2, przyczyny spadku eksportu na Litwę).

## 2. Handel zagraniczny Polski po przystąpieniu do UE

Wojciech Mroczek

W 2004 r. obroty towarowe handlu zagranicznego Polski liczone w USD wyniosły 16,2 mld, co oznacza w porównaniu z 2003 r. wzrost o 33%. Wartość polskiego eksportu wyniosła 73,8 mld USD (wzrost o 37,7%), a importu 87,9 mld USD (wzrost o 29,3%). Podobnie jak w latach 2000–2003, tempo wzrostu polskiego eksportu było więc wyższe niż tempo wzrostu importu. Tendencja ta występowała zarówno przed akcesją Polski do Unii Europejskiej, jak i w ciągu kolejnych ośmiu miesięcy po przystąpieniu (tab. 2.1 i 2.2), utrzymywała się także w styczniu 2005 r. (tab. 2.3).

**Tabela 2.1. Eksport Polski w 2004 r. w podziale na główne grupy krajów**

	Wartość w mln USD			Zmiany w%, rok do roku			Struktura w%		
	2004			2003	2004		2003	2004	
	01–12	01–04	05–12		01–04	05–12		01–04	05–12
OGÓŁEM	73 791,5	22 911,0	50 880,5	30,6	44,3	35,0	100,0	100,0	100,0
UE-24	58 235,0	18 738,5	39 496,5	31,5	44,1	30,4	80,8	81,8	77,6
UE-15	49 543,8	16 051,6	33 492,2	30,7	43,3	30,6	68,8	70,1	65,8
UE-9	8 691,2	2 686,9	6 004,3	36,3	48,9	29,5	12,0	11,7	11,8
Kraje trzecie	15 556,5	4 172,6	11 383,9	27,0	45,2	53,4	19,2	18,2	22,4

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ

Wzrost obrotów handlowych Polski w pierwszych czterech miesiącach 2004 r. zanotowano w wymianie ze wszystkimi trzema analizowanymi grupami krajów: UE-15, UE-9 i z krajami trzecimi, przy czym najwyższy z krajami przystępującymi do Unii (zarówno w eksporcie, jak i w imporcie). Wzrost ten wynikał w dużej mierze z obaw związanych ze zmianą warunków w handlu wewnątrzspółnotowym i zewnętrznym po akcesji („syndrom 1 maja”). Chodzi tu o omówione szerzej w rozdziale 1: zmiany stawek celnych, rozszerzenie wspólnotowych środków ochronnych na nowe państwa członkowskie, procedury administracyjne związane z wprowadzeniem kontyngentów ilościowych w imporcie, wzrost stawki podatku VAT, a także wymogi jednolitego rynku (normy i standardy), wprowadzenie europejskiego numeru NIP (jego brak uniemożliwia prowadzenie działalności w handlu wewnątrzspółnotowym) oraz nowe obowiązki sprawozdawcze (podatkowe i statystyczne).

Po 1 maja 2004 r. dynamika obrotów handlowych zarówno ze „starymi”, jak i „nowymi” krajami Unii Europejskiej znacznie się zwolniła, przy czym spadek ten dla

UE-24 był o około 5 pkt. proc. głębszy w imporcie niż w eksporcie (por. tab. 2.1 i 2.2.). Ponieważ jednocześnie wzrosła dynamika eksportu do krajów trzecich (por. tab. 2.1 oraz wykresy 2.2. i 2.4), a import z tych krajów zmalał relatywnie najmniej, udział Unii w eksporcie i imporcie Polski ogółem się zmniejszył, przy czym spadek ten w większym stopniu dotknął kraje b. Piętnastki. Niemniej większość obrotów polskiego handlu zagranicznego odbywa się nadal na jednolitym rynku europejskim.

**Tabela 2.2. Import Polski w 2004 r. w podziale na główne grupy krajów**

	Wartość w mln USD			Zmiany w%, rok do roku			Struktura w%		
	2004			2003	2004		2003	2004	
	01–12	01–04	04–12		01–04	05–12		01–04	05–12
OGÓŁEM	87 908,7	28 425,8	59 482,9	23,4	39,7	24,8	100,0	100,0	100,0
UE-24	59 617,5	19 759,8	39 857,8	23,1	41,5	20,6	69,1	69,5	67,0
UE-15	52 067,2	17 339,1	34 728,1	22,3	39,9	19,0	61,1	61,0	58,4
UE-9	7 550,3	2 420,7	5 129,6	29,4	53,9	32,3	8,0	8,5	8,6
Kraje trzecie	28 291,1	8 666,0	19 625,1	24,1	35,8	34,4	30,9	30,5	33,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ

Oslabienie dynamiki obrotów towarowych z Unią Europejską (ze „starymi” i „nowymi” krajami) w okresie maj–grudzień 2004 r. w porównaniu z pierwszymi czterema miesiącami 2004 r. (por. wykresy 2.1 i 2.3), a także z 2003 r. (tab. 2.1.) nie wynikało, jak sugerują niektóre opracowania<sup>1</sup>, z efektu wysokiej bazy odniesienia z drugiej połowy 2003 r., gdyż wartość obrotów w I połowie 2003 r. rosła nawet szybciej niż miało to miejsce w drugiej połowie 2003 r.

Jedną z przyczyn spowolnienia dynamiki handlu z obiema grupami krajów był wzrost zapasów powstałych w efekcie przyspieszenia realizacji wielu transakcji handlowych przed akcesją. Zjawisko to można także wiązać ze zmianą systemu rejestrującego obroty handlu zagranicznego. Jednym ze skutków wejścia Polski w obszar unii celnej i rynku wewnętrznego były bowiem zmiany w sposobie rejestrowania przepływów handlowych między Polską a innymi państwami Unii Europejskiej. Usunięcie kontroli fizycznych na granicy z Unią Europejską i związana z tym rezygnacja z jednolitego dokumentu celnego SAD (zachowany został tylko w relacjach z krajami trzecimi) implikowały wprowadzenie nowego systemu rejestrowania handlu we-

<sup>1</sup> Por. Ocena sytuacji w handlu zagranicznym Polski po 11 miesiącach 2004 roku, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych, Warszawa, styczeń 2005.

wnątrz UE – INTRASTAT<sup>2</sup>. Z tego też powodu porównywalność wyników handlu zagranicznego od maja 2004 r. z poprzednimi (uzyskiwanymi na podstawie dokumentów SAD) jest znacznie ograniczona<sup>3</sup>.

**Tabela 2.3. Obroty handlowe Polski w styczniu 2005 r.**

	Eksport			Import		
	Wartość w mln USD	Zmiana w%, rok do roku	Struktura w%	Wartość w mln USD	Zmiana w%, rok do roku	Struktura
OGÓŁEM	6 885,9	40,2	100,0	7 285,9	24,9	100,0
UE-25	5 493,4	34,4	79,9	4 826,4	21,3	66,2
W tym Niemcy	2 076,4	27,7	30,2	1 777,2	36,7	24,4
Kraje trzecie	1 392,5	70,0	20,1	2 495,5	134,6	33,8
W tym: Rosja	261,9	124,5	3,8	554,2	25,7	7,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wstępnych danych GUS

Istotnym czynnikiem wpływającym na kształtowanie się wartości obrotów handlowych w 2004 r. (zwłaszcza w drugiej połowie 2004 r., a także na początku 2005 r.) była także deprecjacja kursu dolara amerykańskiego wobec złotego<sup>4</sup> oraz wzrost cen towarów surowcowych. W warunkach rosnącego popytu, połączonego z ograniczeniami po stronie podaży i ożywioną aktywnością spekulacyjną, ceny towarów surowcowych wzrosły do poziomu nie notowanego od początku lat 80. i o ponad 30% wyższego w stosunku do 2003 r.<sup>5</sup>

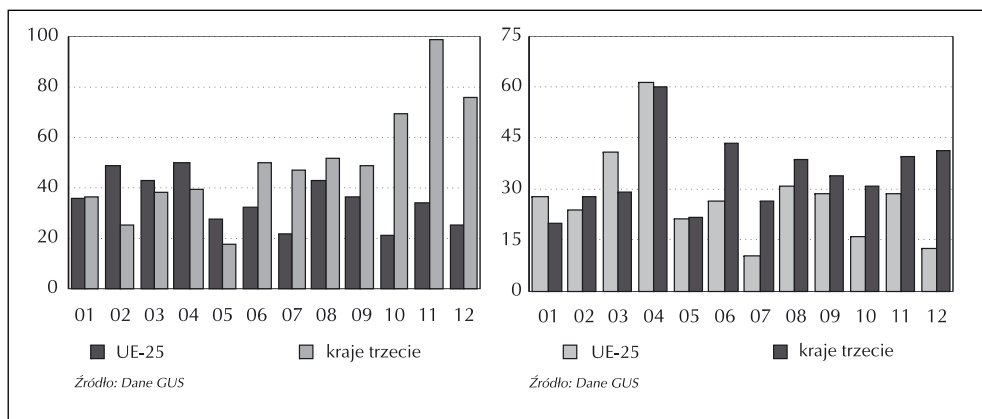
<sup>2</sup> System ten opiera się, najogólniej rzecz biorąc, na zbiorczych danych nt. przeprowadzonych transakcji sprzedaży i zakupu w innych państwach członkowskich UE w określonym przedziale czasu, otrzymywanych od przedsiębiorstw i weryfikowanych na podstawie systemu poboru VAT.

<sup>3</sup> Jak wskazują doświadczenia krajów UE, zmiana zasad rejestracji handlu wprowadzona w 1993 r. spowodowała, że wartość handlu między krajami Unii w 1993 r. okazała się niższa niż w 1992 r., gdy podstawowym źródłem danych o handlu był dokument SAD. Obecnie trudno jest jednak ocenić, jaki był wpływ tej zmiany na dane dotyczące polskiej wymiany handlowej w 2004 r.

<sup>4</sup> Dynamika obrotów wyrażona w USD jest ponadto wyższa w stosunku do dynamiki liczonej w PLN. W porównaniu z takim samym okresem 2003 r. wartość eksportu do krajów UE-25 w okresie maj–grudzień 2004 r. wyrażona w PLN zwiększyła się o 21,5% w okresie styczeń–kwiecień o 41,0%; natomiast wartość złotowa importu odpowiednio: o 13,6% i o 35,9%.

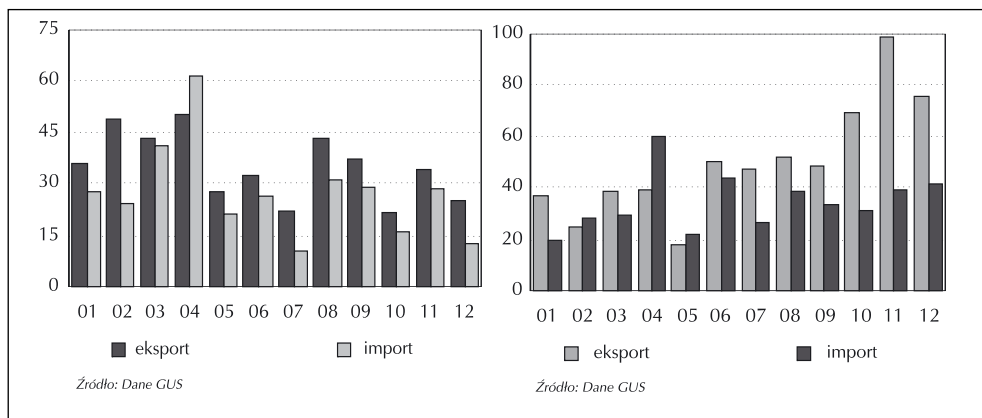
<sup>5</sup> Por. J. Chojna, *Ceny na głównych światowych rynkach towarowych*, w: *Koniunktura gospodarcza świata i Polski w latach 2003–2006*, red. K. Marczewski, IKCHZ, Warszawa 2005.

**Wykres 2.1. Miesięczne zmiany wartości eksportu do UE-24 i krajów trzecich w 2004 r. (w USD, w% do odpowiedniego okresu poprzedniego roku)**



**Wykres 2.2. Miesięczne zmiany wartości importu z UE-24 i krajów trzecich w 2004 r. (w USD, w% do odpowiedniego okresu poprzedniego roku)**

**Wykres 2.3. Miesięczne zmiany wartości handlu z UE-24 w 2004 r. (w USD, w% do odpowiedniego okresu poprzedniego roku)**



**Wykres 2.4. Miesięczne zmiany wartości handlu z krajami trzecimi w 2004 r. (w USD, w% do odpowiedniego okresu poprzedniego roku)**

## 2.1. Eksport

W 2004 r. eksport Polski był motorem ożywienia gospodarczego. Rozwijał się znacznie szybciej niż w 2003 r., zwłaszcza w ciągu pierwszych czterech miesięcy 2004 r. (tab. 2.1). Po pewnym przyhamowaniu tempa wzrostu w okresie maj–grudzień w styczniu 2005 r. eksport ponownie znacznie przyspieszył. Warto odnotować nie-



zwykle wysokie tempo wzrostu wywozu do krajów trzecich (70%). Było ono dwa razy wyższe niż w eksporcie do UE, na czym zaważyła niezwykle wysoka dynamika wywozu do Rosji (tab. 2.3).

### 2.1.1. Eksport do UE-15

W okresie styczeń–kwiecień 2004 r. – jak wspomniano – nastąpiło znaczące przyspieszenie eksportu do krajów UE-15 (mierzonego rok do roku). W porównaniu z 2003 r. tempo wzrostu eksportu zwiększyło się wówczas o ponad 12 pkt. proc. Największy wpływ na wzrost sprzedaży do krajów Piętnastki miały w tym czasie środki transportu (eksport w tej grupie zwiększył się w porównaniu z pierwszymi czterema miesiącami 2003 r. prawie dwukrotnie) oraz maszyny i urządzenia (wzrost o 41%). Istotny wzrost eksportu odnotowano także w grupie obejmującej wyroby metalurgiczne (74%) oraz tzw. artykuły przemysłowe różne, wśród których główną pozycję stanowią meble (38%).

Natomiast w okresie maj–grudzień 2004 r. wysokie tempo wzrostu eksportu uległo znacznemu osłabieniu (spadek o blisko 13 pkt. proc. w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego)<sup>6</sup>. Obniżyła się dynamika sprzedaży większości głównych grup produktów, które przyczyniały się do wzrostu eksportu w okresie styczeń–kwiecień 2004 r. (tab. 2.4). Mimo wyraźnego obniżenia się tempa wzrostu eksportu, nadal – ze względu na ponad 42% udział w polskim eksporcie do krajów UE-15 – największe znaczenie dla wzrostu eksportu do UE-15 miały środki transportu oraz maszyny i urządzenia.

Jedną z nielicznych grup towarowych, w której w okresie maj–grudzień 2004 r. zanotowano wzrost dynamiki eksportu, były wyroby metalurgiczne (trzecia pozycja pod względem wielkości w polskim eksporcie). Zwiększyła się także dynamika sprzedaży produktów mineralnych (prawie dwukrotny wzrost w porównaniu z okresem maj–grudzień 2003 r.), przede wszystkim węgla (wysoki wzrost cen) oraz artykułów rolnych (głównie za sprawą produktów pochodzenia zwierzęcego – wzrost o 90%).

Mimo ogólnego osłabienia tempa wzrostu, po 1 maja 2004 r., wartość polskiego eksportu do krajów UE-15 w okresie maj–grudzień 2004 r. wyniosła 39,5 mld USD, a więc zwiększyła się w porównaniu z podobnym okresem 2003 r. o ponad 30% (tab. 2.4).

---

<sup>6</sup> Analiza jest przeprowadzona w USD, a zatem aprecjacja złotego przyczynia się w tym przypadku do wzrostu wartości (efekt księgowy).

Tabela 2.4. Polski eksport do krajów UE-15 w latach 2003–2004, wg sekcji HS

Sekcje HS	Struktura (w%)				Zmiany (w%, rok do roku)			
	2003		2004		2003		2004	
	01-12	01-04	01-04	05-12	01-12	01-04	05-12	
<b>OGÓŁEM</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>30,7</b>	<b>43,3</b>	<b>30,6</b>	
<b>ARTYKUŁY ROLNE (I-IV)</b>	<b>6,3</b>	<b>5,4</b>	<b>8,4</b>	<b>8,4</b>	<b>43,8</b>	<b>47,8</b>	<b>62,7</b>	
Zwierzęta żywe i produkty pochodzenia zwierzęcego (I)	2,2	1,8	3,4	3,4	63,3	46,6	89,8	
Produkty pochodzenia roślinnego (II)	1,9	1,5	2,0	2,0	36,7	41,7	21,6	
Tłuszcze i oleje (III)	0,0	0,0	0,1	0,1	77,1	-19,5	923,7	
Przetwory spożywcze (IV)	2,1	2,1	2,9	2,9	34,0	54,5	69,2	
<b>WYROBY PRZEMYSŁOWE (V-XXI)</b>	<b>93,7</b>	<b>94,6</b>	<b>91,6</b>	<b>91,6</b>	<b>29,9</b>	<b>43,1</b>	<b>28,3</b>	
Produkty mineralne (V)	4,3	4,1	5,9	5,9	2,5	16,4	93,0	
Produkty przemysłu chemicznego (VI)	3,4	3,0	3,2	3,2	41,4	21,9	22,0	
Tworzywa sztuczne i wyroby (VII)	4,9	4,7	4,6	4,6	39,4	36,8	25,7	
Skóry i wyroby (VIII)	1,0	1,0	0,7	0,7	27,2	21,9	-10,8	
Drewno i wyroby z drewna (IX)	3,7	3,8	3,3	3,3	36,4	33,1	22,2	
Ścier drzewny, papier, tektura i wyroby (X)	3,0	2,6	2,6	2,6	29,1	15,9	17,7	
Materiały i wyroby włókiennicze (XI)	7,5	6,5	5,5	5,5	15,4	14,8	0,8	
Obuwie, nakrycia głowy... (XII)	0,5	0,4	0,3	0,3	13,7	14,2	-6,6	
Wyroby z kamienia, ceramiczne, szkło (XIII)	2,0	1,7	1,8	1,8	36,2	21,7	17,3	
Metale i kamienie szlachetne, perły i wyroby (XIV)	0,5	0,6	0,4	0,4	-4,9	73,8	15,7	
Metale nieszlachetne i wyroby metalurgiczne (XV)	10,9	11,0	12,3	12,3	33,2	40,4	47,9	
Maszyny i urządzenia (XVI)	25,6	24,4	24,2	24,2	35,6	41,2	22,0	
Sprzęt transportowy (XVII)	16,8	20,8	17,9	17,9	28,4	94,5	34,4	
Przyrządy i aparaty optyczne, pomiarowo-kontrolne (XVIII)	0,8	0,8	0,8	0,8	63,5	59,6	26,1	
Broń i amunicja (XIX)	0,0	0,0	0,0	0,0	-59,8	0,0	10,3	
Różnorodne wyroby przemysłowe (XX)	9,0	9,1	8,2	8,2	33,5	37,5	22,9	
Dziewiąta sztuki, przedmioty kolekcjonerskie i antyki (XXI)	0,0	0,0	0,0	0,0	-6,7	16,0	126,8	

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ

Do wzrostu wartości polskiego eksportu do UE-15 w całym 2004 r. niewątpliwie przyczyniło się ożywienie popytu importowego w Niemczech, który to kraj jest największym odbiorcą polskich towarów (blisko 38% udział w eksporcie Polski), mimo osłabienia dynamiki wywozu w okresie maj–grudzień. W 2004 r. import Niemiec zwiększył się o blisko 8%, a więc najbardziej od 2000 r. (wówczas jego wartość zwiększyła się o 21%) i jednocześnie powyżej średniej z ostatnich dziesięciu lat. Odzwierciedla to dynamikę wzrostu gospodarczego w tym kraju (po trzech latach stagnacji PKB Niemiec zwiększył się w 2004 r. o 1,6%).

Po 1 maja 2004 r. osłabienie tempa wzrostu eksportu wystąpiło nie tylko w Niemczech, ale także w innych ośmiu państwach, m.in. we Francji, we Włoszech i w Szwecji (tab. 2.5).

**Tabela 2.5. Polski eksport do krajów UE-15 w latach 2003–2004, wg wartości eksportu w 2004 r.**

	Wartość (średnia miesięczna w mln USD)			Struktura (w%)			Zmiany (w%, rok do roku)		
	2003		2004	2003		2004	2003		2004
	01–12	01–04	05–12	01–12	01–04	05–12	01–12	01–04	05–12
UE-15	3 070	4 013	4 187	100,0	100,0	100,0	30,7	43,3	30,6
Niemcy	1 440	1 818	1 853	46,9	45,3	44,3	30,4	36,4	24,0
Francja	272	381	367	8,9	9,5	8,8	32,1	51,6	29,8
Włochy	256	377	366	8,4	9,4	8,7	36,4	75,9	31,7
Wielka Brytania	225	282	363	7,3	7,0	8,7	26,9	48,7	49,7
Holandia	201	244	272	6,5	6,1	6,5	30,7	27,1	32,6
Szwecja	161	214	216	5,2	5,3	5,2	45,5	41,4	30,2
Belgia	144	195	193	4,7	4,9	4,6	30,1	51,6	27,3
Hiszpania	95	143	154	3,1	3,6	3,7	56,8	89,8	48,0
Dania	106	157	128	3,4	3,9	3,0	11,8	49,1	20,7
Austria	76	93	135	2,5	2,3	3,2	21,1	32,1	71,5
Finlandia	30	35	55	1,0	0,9	1,3	25,6	38,8	73,2
Portugalia	35	37	40	1,1	0,9	1,0	15,0	10,0	12,4
Grecja	13	16	19	0,4	0,4	0,4	7,1	42,7	31,2
Irlandia	12	15	19	0,4	0,4	0,5	19,9	12,4	59,8
Luksemburg	4	5	7	0,1	0,1	0,2	14,3	5,7	77,5

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ

W omawianym okresie zrównoważone i wyższe niż przeciętne tempo eksportu odnotowano w sprzedaży do Wielkiej Brytanii, która w 2004 r. miała wyższy niż prognozowano wzrost gospodarczy. Wyraźnie przyspieszyła również dynamika sprzedaży do Austrii, Finlandii, Irlandii i Luksemburga.

### 2.1.2. Eksport do UE-9

W pierwszych czterech miesiącach 2004 r. także w wymianie z krajami przystępującymi wraz z Polską do Unii Europejskiej nastąpiło przyspieszenie dynamiki wywozu. Eksport do tych krajów charakteryzowało najwyższe, w porównaniu z eksportem do UE-15 i krajów trzecich, tempo wzrostu (48,9% w stosunku do okresu styczeń–kwiecień 2003 r.). Przyczynił się do tego duży wzrost popytu importowego zwłaszcza w Czechach, a także na Węgrzech, Litwie i Słowacji, związany – podobnie jak w Polsce – z antycypacją skutków przystąpienia tych krajów do UE<sup>7</sup>.

Największy wpływ na wzrost sprzedaży do krajów akcesyjnych miały w tym okresie produkty metalurgiczne i środki transportu (eksport w tej grupie zwiększył się w porównaniu z pierwszymi czterema miesiącami 2003 r. przeszło dwukrotnie) oraz maszyny i urządzenia (wzrost o 47%). Istotny wzrost eksportu odnotowano także w grupie obejmującej produkty mineralne, produkty chemiczne i tworzywa sztuczne oraz tzw. artykuły przemysłowe różne (wśród których główną pozycję stanowią meble) – szczegółowe dane w tablicy 2.6.

Natomiast w okresie maj–grudzień 2004 r. tempo wzrostu eksportu do nowych krajów członkowskich znacząco osłabło (o blisko 20 pkt. proc.), co podobnie jak w przypadku UE-15 było w pewnym stopniu skutkiem wzmożonego eksportu przed 1 maja, a częściowo nowych warunków handlu. Ważnymi czynnikami były: systematyczne umacnianie się złotego w stosunku do euro od czerwca 2004 r. oraz spadek eksportu na Litwę (o czym dalej).

Obniżyła się dynamika sprzedaży w większości głównych grup produktów, które przyczyniały się do wzrostu eksportu w okresie styczeń–kwiecień 2004 r. Mimo to nadal największe znaczenie dla wzrostu eksportu do nowych krajów członkowskich miały produkty metalurgiczne. W konsekwencji ta grupa produktów stała się najważniejszą w polskim eksporcie do nowych krajów członkowskich. Oprócz wyrobów hutniczych bardzo ważną rolę we wzroście eksportu odegrały w okresie maj–grudzień 2004 r. produkty mineralne, na co wpłynął wzrost cen węgla. Była to jedna z nielicznych grup (obok m.in. artykułów rolnych), w których eksport po 1 maja 2004 r. rósł szybciej niż

<sup>7</sup> Warto zauważyć, że w krajach akcesyjnych antycypacja ta spowodowała w pierwszych miesiącach 2004 r. zwiększenie zarówno eksportu, jak i importu.

Tabela 2.6. Polski eksport do krajów UE-9 w latach 2003–2004, wg sekcji HS

Sekcje HS	Struktura (w%)			Zmiany (w%, rok do roku)		
	2003	2004		2003	2004	
	01–12	01–04	05–12	01–12	01–04	05–12
<b>OGÓŁEM</b>	100,0	100,0	100,0	36,3	48,9	29,5
<b>ARTYKUŁY ROLNE (I-IV)</b>	10,4	10,2	11,6	31,0	29,6	52,6
Zwierzęta żywe i produkty pochodzenia zwierzęcego (I)	1,4	1,5	2,4	50,4	65,6	130,6
Produkty pochodzenia roślinnego (II)	2,4	2,4	2,2	32,5	23,5	23,1
Tłuszcze i oleje (III)	0,2	0,1	0,2	23,7	0,3	29,7
Przetwory spożywcze (IV)	6,4	6,1	6,9	27,2	25,9	47,0
<b>WYROBY PRZEMYSŁOWE (V-XXI)</b>	89,6	89,8	88,4	36,9	51,5	27,0
Produkty mineralne (V)	9,6	10,1	12,9	50,1	57,6	73,3
Produkty przemysłu chemicznego (VI)	10,0	9,8	9,0	25,3	36,1	19,9
Tworzywa sztuczne i wyroby (VII)	8,0	7,4	6,6	36,5	37,6	6,4
Skóry i wyroby (VIII)	0,6	0,6	0,4	127,5	74,7	-18,8
Drewno i wyroby z drewna (IX)	2,7	2,2	2,1	36,9	24,9	2,8
Ścier drzewny, papier, tektura i wyroby (X)	5,7	5,1	4,3	35,9	29,5	0,8
Materiały i wyroby włókiennicze (XI)	3,6	3,5	3,1	34,3	28,2	15,1
Obuwie, nakrycia głowy,... (XII)	1,0	0,9	0,6	63,3	9,5	-20,9
Wyroby z kamienia, ceramiczne, szkło (XIII)	3,3	3,0	2,9	44,1	44,8	14,7
Metale i kamienie szlachetne, perły i wyroby (XIV)	0,1	0,1	0,1	61,2	147,0	72,0
Metale nieszlachetne i wyroby metalurgiczne (XV)	15,2	16,2	17,4	33,3	60,4	47,9
Maszyny i urządzenia (XVI)	15,9	14,4	12,6	47,7	47,3	-0,5
Spzręt transportowy (XVII)	6,2	8,8	8,7	3,5	140,2	72,7
Przyrządy i aparaty optyczne, pomiarowo-kontrolne (XVIII)	0,8	1,0	1,3	194,3	117,0	109,7
Bronń i amunicja (XIX)	0,0	0,0	0,0	259,9	0,0	217,9
Różnorodne wyroby przemysłowe (XX)	7,0	6,6	6,4	46,5	46,6	16,3
Dziela sztuki, przedmioty kolekcjonerskie i antyki (XXI)	0,0	0,0	0,0	-2,5	-80,0	-26,6

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ

w okresie styczeń–kwiecień 2004 r. (tab. 2.6). W okresie maj–grudzień 2004 r. sprzedaż w tej grupie zwiększyła się o blisko 3/4 w porównaniu z odpowiednim okresem 2003 r. Wzrost sprzedaży artykułów rolnych (o ponad połowę) dokonał się głównie w wyniku zwiększenia eksportu produktów pochodzenia zwierzęcego (o 131%). Negatywny wpływ na dynamikę eksportu do nowych krajów członkowskich w okresie maj–grudzień 2004 r. miał bezwzględny, w stosunku do roku poprzedniego, spadek sprzedaży w najważniejszej do 2003 r. grupie, jaką były maszyny i urządzenia. Dwukrotnie niższe w porównaniu z okresem styczeń–kwiecień 2004 r. było w okresie maj–grudzień 2004 r. tempo wzrostu eksportu środków transportu. Mimo to tempo wzrostu sprzedaży w tej grupie było znacznie wyższe niż wzrostu eksportu ogółem.

Jeśli chodzi o strukturę geograficzną eksportu, to zanotowano wyraźny spadek sprzedaży na Litwę – trzeciego dotychczas odbiorcy polskich towarów w tej grupie krajów (tab. 2.7). Przyczyn spadku eksportu na Litwę upatruje się w zaostrzeniu kontroli przepływu towarów między tym krajem a Rosją. Ocenia się, że przed akcesją część polskiego eksportu kierowana na Litwę trafiała ostatecznie na rynek rosyjski<sup>8</sup>. Zmniejszenie eksportu na Litwę nastąpiło w większości grup towarowych – najbardziej w przy-

**Tabela 2.7. Polski eksport do krajów UE-9 w latach 2003–2004, wg wartości eksportu w 2004 r.**

	Wartość (średnia miesięczna w mln USD)			Struktura (w%)			Zmiany (w%, rok do roku)		
	2003		2004	2003		2004	2003		2004
	01–12	01–04	05–12	01–12	01–04	05–12	01–12	01–04	05–12
<b>UE-9</b>	<b>537</b>	<b>672</b>	<b>751</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>36,3</b>	<b>48,9</b>	<b>29,5</b>
Czechy	181	222	287	33,7	33,0	38,2	32,4	44,5	47,2
Węgry	108	136	169	20,1	20,3	22,5	39,6	58,0	42,4
Słowacja	73	96	115	13,6	14,2	15,3	52,3	60,7	44,5
Litwa	111	132	91	20,6	19,7	12,1	42,2	41,2	-23,4
Łotwa	29	35	37	5,5	5,2	5,0	24,9	46,0	15,4
Estonia	14	17	24	2,7	2,5	3,2	41,7	13,1	70,2
Słowenia	15	17	22	2,8	2,5	2,9	30,0	17,8	42,7
Cypr	5	11	3	0,9	1,7	0,4	-41,6	109,4	-38,4
Malta	1	7	3	0,2	1,0	0,4	-7,7	2 903,6	142,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ

<sup>8</sup> Do 1 maja 2004 r. ułatwienia w obrotach handlowych i uproszczone procedury, stosowane przez kraje nadbałtyckie w handlu z Rosją, skłaniały polskich eksporterów do korzystania z pośrednictwa tych krajów w eksporcie do Rosji. Por. *Ocena sytuacji w handlu zagranicznym Polski po 11 miesiącach 2004 r.*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych, Warszawa, styczeń 2005.

padku maszyn i urządzeń, produktów chemicznych oraz tworzyw sztucznych. Jednocześnie obniżyła się także dynamika eksportu na Węgry, Słowację i Łotwę, co częściowo zrekompensovane zostało przez wyższe tempo wzrostu eksportu w okresie maj–grudzień 2004 r. do Czech, Estonii i Słowenii.

#### **2.1.4. Eksport do krajów trzecich**

W porównaniu z 2003 r. w pierwszych czterech miesiącach 2004 r. nastąpiło przyspieszenie tempa wzrostu eksportu również do krajów trzecich (o ponad 45%). Największy wpływ na wzrost sprzedaży do tej grupy państw miały w tym okresie środki transportu, maszyny i urządzenia oraz wyroby metalurgiczne, a więc grupy, które dominują w eksporcie do krajów trzecich (łącznie obejmują one prawie 50% sprzedaży do tej grupy krajów). Szczególnie wysoka była dynamika sprzedaży środków transportu (ponad 87%) i wyrobów metalurgicznych (ponad 80%); w obu przypadkach wzrost eksportu był przeszło dwukrotnie wyższy niż średnio w pozostałych grupach towarowych. Natomiast sprzedaż towarów klasyfikowanych w pozostałych grupach rosła w okresie styczeń–kwiecień 2004 r. wyraźnie wolniej niż średnio ogółem (najwolniej w przypadku materiałów i wyrobów włókienniczych oraz artykułów rolnych). W grupie produktów rolnych dynamika eksportu była bardzo zróżnicowana. O ile w przypadku produktów pochodzenia zwierzęcego i przetworów spożywczych nastąpił wzrost eksportu, o tyle w przypadku produktów pochodzenia roślinnego odnotowano znaczący (blisko 20%) spadek sprzedaży.

Największe znaczenie dla wzrostu polskiego eksportu do krajów spoza UE w tym okresie miało zdecydowane zwiększenie sprzedaży do Norwegii (natomiast w okresie maj–grudzień 2004 r. nastąpił spadek wartości eksportu do tego kraju). Prawdopodobnie wynikało to z dużego eksportu statków do tego kraju, jednak obecnie powyższą tezę trudno jest zweryfikować ze względu na brak danych. W ciągu pierwszych czterech miesięcy sprzedaż do tego kraju zwiększyła się przeszło 2,5-krotnie. Spektakularny wzrost eksportu w tym okresie nastąpił również do Turcji<sup>9</sup>.

Jak już zaznaczono, kraje trzecie były jedyną spośród wyodrębnionych tu grup krajów, w której dynamika eksportu w okresie maj–grudzień 2004 r. okazała się wyższa niż w okresie poprzedzającym członkostwo Polski w UE (tab. 2.1). Największą rolę w przyspieszeniu tempa wzrostu eksportu do krajów trzecich w okresie maj–grudzień 2004 r. miały maszyny i urządzenia (najważniejsza obok środków transportu pozycja w eksporcie do krajów trzecich), a więc te wyroby, których tempo wzrostu eksportu do Unii Europejskiej (łącznie dotychczasowych i nowych kra-

<sup>9</sup> Brak kompleksowych danych nie pozwala jednak udzielić odpowiedzi na pytanie o jego przyczyny.

Tabela 2.8. Polski eksport do krajów trzecich w latach 2003-2004, wg sekcji HS

Sekcje HS	Struktura (w%)			Zmiany (w% , rok do roku)		
	2003	2004		2003	2004	
	01-12	01-04	05-12	01-12	01-04	05-12
<b>OGÓŁEM</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>27,0</b>	<b>45,2</b>	<b>53,4</b>
<b>ARTYKUŁY ROLNE (I-IV)</b>	<b>15,0</b>	<b>13,9</b>	<b>10,9</b>	<b>31,8</b>	<b>16,0</b>	<b>18,9</b>
Zwierzęta żywe i produkty pochodzenia zwierzęcego (I)	5,0	4,5	3,2	41,2	43,4	-5,5
Produkty pochodzenia roślinnego (II)	2,9	3,0	2,2	32,7	-19,8	72,4
Tłuszcze i oleje (III)	0,1	0,0	0,0	-22,7	-21,6	10,4
Przetwory spożywcze (IV)	7,0	6,3	5,4	26,2	25,5	22,1
<b>WYROBY PRZEMYSŁOWE (V-XXI)</b>	<b>85,0</b>	<b>86,1</b>	<b>89,1</b>	<b>26,3</b>	<b>51,4</b>	<b>59,0</b>
Produkty mineralne (V)	2,6	2,6	3,8	4,6	24,1	143,5
Produkty przemysłu chemicznego (VI)	8,3	7,9	9,5	35,9	34,0	78,9
Tworzywa sztuczne i wyroby (VII)	5,4	4,8	5,7	28,8	42,5	57,1
Skóry i wyroby (VIII)	0,2	0,2	0,2	22,5	65,1	20,6
Drewno i wyroby z drewna (IX)	2,8	2,6	2,6	45,3	44,8	37,8
Ścier drzewny, papier, tektura i wyroby (X)	5,3	4,6	4,5	27,5	20,9	32,5
Materiały i wyroby włókiennicze (XI)	3,2	2,7	2,7	5,3	7,5	32,5
Obuwie, nakrycia głowy,... (XII)	0,8	0,6	0,7	-29,1	-17,1	41,8
Wyroby z kamienia, ceramiczne, szkło (XIII)	3,3	3,1	3,3	29,8	38,5	49,6
Metale i kamienie szlachetne, perły i wyroby (XIV)	0,7	0,9	0,6	77,7	78,4	17,7
Metale nieszlachetne i wyroby metalurgiczne (XV)	10,3	13,0	12,5	17,6	80,6	86,5
Maszyny i urządzenia (XVI)	16,5	18,0	18,8	21,7	54,3	75,7
Sprzęt transportowy (XVII)	17,9	18,4	17,8	38,8	87,2	41,9
Przyrządy i aparaty optyczne, pomiarowo-kontrolne (XVIII)	1,4	1,5	1,4	57,2	38,8	57,4
Broń i amunicja (XIX)	0,0	0,0	0,0	-16,9	79,3	76,5
Różnorodne wyroby przemysłowe (XX)	6,0	5,2	5,0	21,5	27,6	26,1
Dzieła sztuki, przedmioty kolekcjonerskie i antyki (XXI)	0,2	0,0	0,1	609,0	42,2	-16,5

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ



jów członkowskich) obniżyło się w okresie maj–grudzień 2004 r. (tab. 2.4 i 2.6). Szybciej niż w ciągu pierwszych czterech miesięcy 2004 r. rósł także eksport wyrobów metalurgicznych (o 86,5%) oraz produktów chemicznych (79%) i tworzyw sztucznych (57%). Jednak najwyższy wzrost sprzedaży do krajów trzecich objął w tym okresie produkty mineralne (143%), przede wszystkim węgiel. Choć środki transportu utrzymały znaczącą rolę we wzroście eksportu także w okresie maj–grudzień 2004 r., to jednak tempo wzrostu ich eksportu obniżyło się o przeszło połowę w porównaniu z pierwszymi czterema miesiącami 2004 r. Znacznie mniejszą rolę we wzroście eksportu w okresie maj–grudzień 2004 r., w porównaniu z krajami UE, odegrały artykuły rolne (wzrost wywozu o niecałe 19%). Wynikało to z bezwzględnego spadku sprzedaży produktów pochodzenia zwierzęcego – najważniejszej dotąd grupy w eksporcie rolnym do krajów trzecich. Zasadniczym powodem takiej sytuacji było przede wszystkim wprowadzenie przez stronę rosyjską czasowego zakazu przywozu mięsa z krajów Unii Europejskiej, w tym także z Polski (szerzej na ten temat w pkt. 1.3).

Dalsze przyspieszenie eksportu od maja do grudnia 2004 r. nastąpiło przede wszystkim w wyniku ponaddwukrotnego wzrostu eksportu do Rosji, która jest najważniejszym partnerem handlowym Polski spośród krajów trzecich (tab. 2.9).

**Tabela 2.9. Polski eksport do krajów trzecich w latach 2003–2004, wg wartości eksportu w 2004 r.**

	Wartość (średnia miesięczna w mln USD)			Struktura (w%)			Zmiany (w%, rok do roku)		
	2003		2004	2003		2004	2003		2004
	01–12	01–04	05–12	01–12	01–04	05–12	01–12	01–04	05–12
<b>Kraje trzecie</b>	<b>858</b>	<b>1 043</b>	<b>1 423</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>27,0</b>	<b>45,2</b>	<b>53,4</b>
Rosja	126	153	280	14,7	14,7	19,7	13,6	27,4	117,4
Ukraina	130	133	187	15,2	12,8	13,2	32,3	39,9	26,9
USA	100	122	163	11,6	11,7	11,5	9,0	35,9	55,7
Norwegia	94	151	92	11,0	14,5	6,5	55,0	158,6	-18,0
Turcja	30	54	87	3,5	5,2	6,1	40,1	121,4	167,8
Rumunia	39	41	71	4,5	3,9	5,0	65,3	29,6	69,9
Białoruś	33	38	52	3,8	3,7	3,7	51,7	42,5	43,9
Chiny	21	38	51	2,5	3,6	3,6	22,3	81,0	140,7
Szwajcaria	33	43	42	3,8	4,2	2,9	21,3	49,9	20,7
Kanada	19	20	23	2,2	2,0	1,6	28,5	10,9	17,9

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ

Tym samym wartość polskiego eksportu do tego kraju po raz pierwszy przekroczyła poziom z roku 1997, a więc sprzed kryzysu rosyjskiego, a udział Rosji w polskim eksporcie do krajów trzecich wzrósł o 5,5 pkt. proc. (do blisko 20%). Warto dodać, że w styczniu 2005 r., w porównaniu ze styczniem 2004 r., wywóz do tego kraju wzrósł więcej niż dwukrotnie (o 125%). Przyczyniło się do tego zwiększenie eksportu w grupie obejmującej maszyny i urządzenia. Wzrost znaczenia w eksporcie do Rosji towarów o wyższym stopniu przetworzenia wskazuje na to, że głównym czynnikiem ekspansji na rynek rosyjski były przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego. Warto zwrócić również uwagę na imponujący wzrost eksportu do Turcji i Chin, chociaż trudno jest tutaj znaleźć jednoznaczny związek z przystąpieniem Polski do UE<sup>10</sup>.

## 2.2. Import

W 2004 r. import wzrastał wolniej niż eksport. Dysproporcja między tempem wzrostu eksportu i importu była większa w okresie maj–grudzień 2004 r. niż w pierwszych czterech miesiącach (tab. 2.2). Zmiana warunków wymiany handlowej z zagranicą po akcesji miała znaczny wpływ na dynamikę importu w obu podokresach, przy czym największy przed akcesją. Świadczy o tym wysokie tempo wzrostu w marcu i kwietniu 2004 r. (w kwietniu nawet znacznie większe niż w przypadku eksportu) – por. wykresy 2.3 i 2.4. Do takiego wzrostu przywozu w tych miesiącach przyczyniła się głównie chęć uniknięcia wyższych po 1 maja 2004 r. stawek podatku VAT. Na wzmożoną dynamikę importu (podobnie jak eksportu) z krajów przystępujących (w okresie stycznia–kwiecień o 13 pkt. proc. wyższej od średniej dla polskiego importu) mogły ponadto wpływać obawy co do wyższych wymagań w zakresie standardów i norm obowiązujących na jednolitym rynku europejskim.

Na tempo wzrostu importu wyrobów przemysłowych z krajów trzecich w tym okresie miała także wpływ antycypacja podwyższenia po 1 maja 2004 r. ochrony celnej na niektóre towary (wynikające zarówno z wprowadzenia stawek wspólnej taryfy celnej, jak i stosowanych przez Unię środków ochronnych). Tak więc największy wzrost importu nastąpił w tych grupach, w których oczekiwano najwyższych podwyżek ceł, tj. metali nieszlachetnych i wyrobów metalurgicznych (przede wszystkim aluminium), wyrobów ceramicznych i ze szkła oraz produktów che-

---

<sup>10</sup> W obu przypadkach nie nastąpiła jakaś znacząca zmiana warunków handlowych. Na wzrost eksportu do Chin główny wpływ miała sprzedaż samochodów osobowych (wynik wizyty rządowej), wyrobów hutniczych z żelaza i stali (wzrost popytu importowego Chin), miedzi (kontrakty długoterminowe) oraz urządzeń związane z ochroną środowiska (międzybankowe porozumienie o wykorzystaniu przez stronę chińską preferencyjnego kredytu rządu polskiego).

micznych (zwłaszcza nawozów mineralnych, których import został objęty po 1 maja 2004 r. wyższą stawką celną oraz środkami antydumpingowymi – szerzej na ten temat zob. punkt 1.1.2).

W okresie styczeń–kwiecień 2004 r. dynamika importu artykułów rolnych z Unii Europejskiej oraz krajów przystępujących była niższa niż artykułów przemysłowych. Wydaje się, że wynikało to z oczekiwania importerów na poprawę warunków przywozu (wyeliminowanie ceł w handlu artykułami rolnymi), z drugiej strony mogło to być także skutkiem zaprzestania subsydiowania przez Unię eksportu do Polski. Natomiast bardzo wysoką dynamiką charakteryzował się import artykułów rolnych z krajów trzecich. Najwyższy wzrost miał miejsce w tych grupach, w których po 1 maja 2004 r. miał nastąpić wzrost ceł, a więc przede wszystkim dotyczyło to zbóż, ryb, przetworów z mięsa i ryb.

W całym 2004 r. największy wpływ na wzrost polskiego importu miał przywóz towarów zaopatrzeniowych, co wynikało z relatywnie wysokiej dynamiki produkcji przemysłowej. Na wzrost importu zaopatrzeniowego znacząco wpłynęło zwiększenie dostaw części do produkcji samochodów. Wysoką dynamiką charakteryzował się również przywóz stali (mimo znacznego wzrostu produkcji krajowej). Było to spowodowane dużym popytem na wyroby o wyższej jakości, których nie mogli zaoferować krajowi producenci.

Wolniej niż import ogółem rósł natomiast przywóz dóbr inwestycyjnych oraz towarów konsumpcyjnych. Niższemu wolumenowi importu dóbr inwestycyjnych towarzyszyło obniżenie się wskaźników cen. Prawdopodobnie oznacza to, że również w 2004 r. utrzymywała się tendencja do zwiększania się w strukturze importu inwestycyjnego przywozu z krajów rozwijających, głównie azjatyckich. Świadczy o tym wysoka dynamika importu maszyn i urządzeń z tych krajów.

Niska dynamika importu towarów konsumpcyjnych wynikała głównie z umiarkowanego wzrostu krajowej konsumpcji, co znalazło także odzwierciedlenie w stosunkowo niskim wzroście sprzedaży detalicznej. Ponadto do obniżenia dynamiki importu towarów konsumpcyjnych przyczynił się znacznie niższy niż w poprzednich latach wzrost wartości importu samochodów osobowych, w konsekwencji znaczącego obniżenia cen jednostkowych samochodów importowanych. Zniesienie ograniczeń w imporcie pojazdów używanych z Europy Zachodniej w okresie maj–grudzień 2004 r. spowodowało zwielokrotnienie ich importu w porównaniu z rokiem poprzednim. Szacuje się, że w 2004 r. sprowadzono do Polski ponad 800

tys. używanych samochodów, a zatem więcej niż łącznie w latach 2001–2003. Innym efektem związanym z członkostwem Polski w UE był wzrost importu żywności (najwyższa dynamika spośród towarów konsumpcyjnych) wskutek eliminacji ceł na towary pochodzące z Unii i ich obniżki na niektóre towary pochodzące z krajów trzecich.

### 2.2.1. Import z UE-15

W analizie polskiego importu z Unii Europejskiej w 2004 r. zwraca uwagę odwrócenie tendencji w handlu wyrobami przemysłowymi i artykułami rolnymi po akcesji: w okresie styczeń–kwiecień 2004 r. bardzo szybko wzrastał import tych pierwszych, po 1 maja – tych drugich.

W okresie styczeń–kwiecień, w porównaniu z 2003 r., tempo wzrostu importu wyrobów przemysłowych zwiększyło się ponaddwukrotnie, na co największy wpływ miały środki transportu (przywóz w tej grupie zwiększył się w porównaniu z pierwszymi czterema miesiącami 2003 r. o blisko 80%) oraz maszyny i urządzenia (wzrost o 21%). Istotny wzrost importu odnotowano także w grupie obejmującej wyroby metalurgiczne oraz w grupie produktów chemicznych i tworzyw sztucznych (tab. 2.10.).

W okresie maj–grudzień 2004 r. nastąpiło wyraźne osłabienie tempa wzrostu importu wyrobów przemysłowych (o ponad 24 pkt. proc. w porównaniu z okresem styczeń–kwiecień 2004 r.). Obniżyła się dynamika przywozu zdecydowanej większości grup produktów, w tym wszystkich, które przyczyniały się do wzrostu importu w okresie styczeń–kwiecień 2004 r. Największy spadek dynamiki miał miejsce w imporcie środków transportu (w okresie maj–grudzień 2004 r. tempo wzrostu ich przywozu było przeszło pięciokrotnie niższe niż w okresie styczeń–kwiecień 2004 r.). Tak wysoki spadek importu w tej grupie wynikał ze zmiany struktury przywożonych z państw Unii samochodów. Większość sprowadzonych do Polski w tym okresie aut liczyła ponad 10 lat, co znacząco wpłynęło na obniżenie się cen jednostkowych ich przywozu. Jednocześnie nastąpił spadek przywozu nowych samochodów. Mimo dużego zwolnienia tempa wzrostu importu, środki transportu, oprócz maszyn i urządzeń oraz produktów metalurgicznych, których przywóz także przyhamował, nadal miały największe znaczenie w zwiększaniu importu z krajów Piętnastki. Podobnie jak w eksporcie, w okresie maj–grudzień 2004 r. nastąpiło przyspieszenie importu produktów o niższym stopniu przetworzenia, a więc artykułów rolnych (głównie za sprawą produktów pochodzenia zwierzęcego, którego wartość zwiększyła się w tym okresie blisko trzykrotnie) i produktów mineralnych.

Tabela 2.10. Polski import z krajów UE-15 w latach 2003–2004, wg sekcji HS

Sekcje HS	Struktura (w%)				Zmiany (w% , rok do roku)			
	2003		2004		2003		2004	
	01-12	01-04	01-04	05-12	01-12	01-04	05-12	
<b>OGÓŁEM</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>22,3</b>	<b>39,9</b>	<b>19,0</b>	
<b>ARTYKUŁY ROLNE (I-IV)</b>	<b>5,0</b>	<b>4,7</b>	<b>6,0</b>	<b>6,0</b>	<b>9,9</b>	<b>21,9</b>	<b>47,1</b>	
Zwierzęta żywe i produkty pochodzenia zwierzęcego (I)	0,6	0,5	1,3	1,3	8,5	12,5	186,9	
Produkty pochodzenia roślinnego (II)	1,7	1,9	1,7	1,7	12,6	26,9	38,5	
Tłuszcze i oleje (III)	0,5	0,4	0,5	0,5	23,5	8,7	24,8	
Przetwory spożywcze (IV)	2,3	2,0	2,5	2,5	5,9	22,3	25,2	
<b>WYROBY PRZEMYSŁOWE (V-XXI)</b>	<b>94,9</b>	<b>95,2</b>	<b>94,0</b>	<b>94,0</b>	<b>23,0</b>	<b>41,0</b>	<b>17,6</b>	
Produkty mineralne (V)	1,6	1,1	1,8	1,8	7,3	-10,5	42,8	
Produkty przemysłu chemicznego (VI)	12,4	12,3	11,5	11,5	21,5	30,5	13,1	
Tworzywa sztuczne i wyroby (VII)	9,7	9,5	9,6	9,6	30,3	44,5	15,6	
Skóry i wyroby (VIII)	1,2	1,1	1,2	1,2	22,4	23,1	12,4	
Drewno i wyroby z drewna (IX)	0,9	0,9	0,9	0,9	25,8	62,8	22,7	
Ścier drzewny, papier, tektura i wyroby (X)	4,8	4,5	4,5	4,5	19,8	28,0	12,5	
Materiały i wyroby włókiennicze (XI)	6,2	5,4	5,8	5,8	12,8	16,4	12,1	
Obuwie, nakrycia głowy,... (XII)	0,4	0,3	0,3	0,3	3,1	-17,9	10,7	
Wyroby z kamienia, ceramiczne, szkło (XIII)	2,1	1,8	1,8	1,8	12,2	32,9	0,5	
Metale i kamienie szlachetne, perły i wyroby (XIV)	0,1	0,1	0,1	0,1	11,9	32,6	29,9	
Metale nieszlachetne i wyroby metalurgiczne (XV)	11,0	11,1	12,0	12,0	37,7	55,8	24,7	
Maszyny i urządzenia (XVI)	26,2	24,7	26,8	26,8	18,9	32,9	20,8	
Sprzęt transportowy (XVII)	14,6	18,9	14,1	14,1	27,8	79,0	15,2	
Przyrządy i aparaty optyczne, pomiarowo-kontrolne (XVIII)	1,8	1,7	1,9	1,9	21,5	34,8	25,4	
Broni i amunicja (XIX)	0,0	0,1	0,1	0,1	-10,2	310,2	118,6	
Różnorodne wyroby przemysłowe (XX)	1,9	1,7	1,8	1,8	26,8	26,5	9,5	
Dziela sztuki, przedmioty kolekcjonerskie i antyki (XXI)	0,0	0,0	0,0	0,0	-23,9	45,2	-40,1	

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ

Jeśli chodzi o rozkład terytorialny, to największą dynamikę importu (ponad 40%) w pierwszych miesiącach 2004 r. odnotowano w przywozie z Danii, Szwecji, Włoch, Francji i Luksemburga (tab. 2.11). Warto zaznaczyć, że o niewiele mniej, bo o 38,6%, wzrósł również eksport do najważniejszego partnera handlowego Polski, czyli Niemiec. Natomiast w okresie maj–grudzień 2004 r. tempo wzrostu importu z większości krajów Piętnastki wyraźnie się obniżyło w stosunku do wyników z pierwszych miesięcy 2004 r., zwłaszcza w przypadku Danii, Wielkiej Brytanii Portugalii i Włoch; wartość importu z Luksemburga obniżyła się w liczbach bezwzględnych. Wyższe, w porównaniu z pierwszymi czterema miesiącami 2004 r., okazało się tylko tempo wzrostu importu z Grecji i Irlandii.

**Tabela 2.11. Polski import z krajów UE-15 w latach 2003–2004, wg wartości importu w 2004 r.**

	Wartość (średnia miesięczna w mln USD)			Struktura (w%)			Zmiany (w%, rok do roku)		
	2003		2004	2003		2004	2003		2004
	01–12	01–04	05–12	01–12	01–04	05–12	01–12	01–04	05–12
<b>UE-15</b>	<b>3 464</b>	<b>4 335</b>	<b>4 341</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>22,3</b>	<b>39,9</b>	<b>19,0</b>
Niemcy	1 382	1 709	1 805	39,9	39,4	41,6	23,7	38,6	23,9
Włochy	482	593	564	13,9	13,7	13,0	25,5	43,9	9,0
Francja	400	517	479	11,6	11,9	11,0	25,1	41,3	14,6
Holandia	192	235	264	5,5	5,4	6,1	19,0	39,0	29,7
Wielka Brytania	211	250	237	6,1	5,8	5,5	18,2	32,4	6,7
Szwecja	148	216	188	4,3	5,0	4,3	22,0	59,6	21,6
Hiszpania	148	199	189	4,3	4,6	4,4	21,4	38,5	26,3
Belgia	148	183	185	4,3	4,2	4,3	16,5	33,0	20,1
Austria	110	124	132	3,2	2,9	3,0	24,9	27,1	14,0
Dania	84	128	101	2,4	3,0	2,3	5,3	73,6	14,0
Finlandia	85	92	108	2,5	2,1	2,5	19,6	22,5	19,1
Irlandia	30	33	40	0,9	0,8	0,9	13,0	22,0	24,1
Portugalia	21	25	23	0,6	0,6	0,5	24,7	39,0	0,2
Grecja	13	13	18	0,4	0,3	0,4	5,3	3,3	36,7
Luksemburg	9	17	9	0,3	0,4	0,2	40,3	118,9	-5,3

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ

### 2.2.2. Import z UE-9

W imporcie z krajów przystępujących do Unii Europejskiej zaobserwowano podobne zjawisko jak w wymianie z Piętnastką – odwrócenie tendencji w przywozie wyrobów przemysłowych i artykułów rolnych.

W pierwszych czterech miesiącach 2004 r. przywóz wyrobów przemysłowych wzrósł, w porównaniu z analogicznym okresem 2003 r., aż o 57% (dla porównania – w 2003 r. o 31%) – tab. 2.12. Ze względu na znaczny udział w polskim imporcie największy wpływ na to miały środki transportu (wzrost importu o ponad 90%) oraz maszyny i urządzenia (wzrost o 67%). Istotny wzrost importu odnotowano także w grupie obejmującej wyroby metalurgiczne, produkty chemiczne i tworzywa sztuczne oraz produkty mineralne. Znacznie niższe tempo wzrostu, w stosunku do towarów przemysłowych, cechowało przywóz artykułów rolnych (rolne – wzrost o 13%, przemysłowe o 57%).

W okresie maj–grudzień 2004 r. tempo wzrostu importu z nowych państw członkowskich znacząco osłabło (o ponad 20 pkt. proc.). Tendencja ta widoczna była w większości głównych grup produktów przemysłowych. Natomiast tempo wzrostu importu produktów mineralnych i artykułów rolnych w okresie maj–grudzień 2004 r. okazało się zdecydowanie wyższe niż w okresie styczeń–kwiecień 2004 r. W tym czasie wartość dostaw produktów mineralnych z nowych państw członkowskich wzrosła przeszło dwukrotnie, a importu artykułów rolnych o ponad połowę. Na wysokość wartości importu dodatkowo wpłynął także wzrost dostaw produktów metalurgicznych oraz maszyn i urządzeń, mimo iż był on wolniejszy niż w pierwszych czterech miesiącach 2004 r. (zwłaszcza w przypadku maszyn i urządzeń); negatywnie oddziaływał zaś 15% spadek zakupów sprzętu transportowego.

Do przeszło 50% wzrostu przywozu z krajów akcesyjnych w okresie styczeń–kwiecień 2004 r. najbardziej przyczyniło się zwiększenie importu z Czech, Węgier, Litwy i Słowacji. Po 1 maja 2004 r. dynamika importu z tej grupy państw obniżyła się o ponad 20 pkt. proc. (w porównaniu z okresem styczeń–kwiecień 2004 r.), chociaż nadal była wyższa niż w przypadku UE-15. Dotyczyło to siedmiu spośród dziewięciu krajów akcesyjnych; wyższą dynamikę dostaw odnotowano z Łotwy (pięciokrotny wzrost importu w okresie maj–grudzień 2004 r.) oraz z Litwy. Podobnie jak w przypadku eksportu, zdecydowana większość importu z Cypru i Malty została zrealizowana jeszcze w okresie pierwszych czterech miesięcy 2004 r. (tab. 2.13).

Tabela 2.12. Polski import z krajów UE-9 w latach 2003–2004, wg sekcji HS

Seksje HS	Struktura (w%)			Zmiany (w% , rok do roku)		
	2003	2004		2003	2004	
	01-12	01-04	05-12	01-12	01-04	05-12
<b>OGÓŁEM</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>29,4</b>	<b>53,9</b>	<b>32,3</b>
<b>ARTYKUŁY ROLNE (I-IV)</b>	<b>6,8</b>	<b>5,1</b>	<b>6,6</b>	<b>16,1</b>	<b>13,1</b>	<b>28,5</b>
Zwierzęta żywe i produkty pochodzenia zwierzęcego (I)	0,5	0,3	0,7	14,6	6,4	56,0
Produkty pochodzenia roślinnego (II)	2,8	2,0	2,3	18,2	12,1	10,4
Tłuszcze i oleje (III)	0,1	0,1	0,2	-32,0	42,1	314,7
Przetwory spożywcze (IV)	3,4	2,7	3,4	16,4	14,2	33,1
<b>WYROBY PRZEMYSŁOWE (V-XXI)</b>	<b>93,2</b>	<b>94,9</b>	<b>93,4</b>	<b>30,5</b>	<b>56,9</b>	<b>32,6</b>
Produkty mineralne (V)	8,2	8,6	12,7	37,7	55,3	108,7
Produkty przemysłu chemicznego (VI)	11,2	11,2	9,6	15,9	36,2	19,8
Tworzywa sztuczne i wyroby (VII)	7,8	8,2	8,4	31,0	60,5	41,6
Skóry i wyroby (VIII)	0,4	0,4	0,4	0,7	10,3	34,2
Drewno i wyroby z drewna (IX)	2,0	2,0	1,8	15,7	44,6	25,5
Ścier dziewny, papier, tektura i wyroby (X)	4,7	3,8	3,3	12,7	13,3	-2,4
Materiały i wyroby włókiennicze (XI)	4,3	3,8	3,5	10,7	17,9	17,3
Obuwie, nakrycia głowy,... (XII)	0,2	0,2	0,2	8,3	28,8	4,2
Wyroby z kamienia, ceramiczne, szkło (XIII)	3,0	2,7	2,4	12,5	64,7	1,6
Metale i kamienie szlachetne, perły i wyroby (XIV)	0,0	0,0	0,0	104,1	333,3	-35,6
Metale nieszlachetne i wyroby metalurgiczne (XV)	14,9	14,7	18,2	35,3	64,9	55,9
Maszyny i urządzenia (XVI)	19,7	19,8	21,1	45,5	67,0	37,8
Sprzęt transportowy (XVII)	14,0	16,9	9,0	38,9	90,4	-15,5
Przyrządy i aparaty optyczne, pomiarowo-kontrolne (XVIII)	0,6	0,6	0,7	-0,6	76,6	43,6
Broni i amunicja (XIX)	0,0	0,0	0,0	-1,1	21,5	42,0
Różnorodne wyroby przemysłowe (XX)	2,1	2,0	2,0	39,4	32,0	29,4
Dzieła sztuki, przedmioty kolekcjonerskie i antyki (XXI)	0,0	0,0	0,0	-9,6	150,0	-82,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ



**Tabela 2.13. Polski import z krajów UE-24 w latach 2003–2004,  
 wg wartości importu w 2004 r.**

	Wartość (średnia miesięczna w mln USD)			Struktura (w%)			Zmiany (w%, rok do roku)		
	2003		2004	2003		2004	2003		2004
	01–12	01–04	05–12	01–12	01–04	05–12	01–12	01–04	05–12
<b>UE-9</b>	<b>454</b>	<b>605</b>	<b>641</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>29,4</b>	<b>53,9</b>	<b>32,3</b>
Czechy	194	258	267	42,8	42,7	41,7	30,4	59,0	27,2
Węgry	101	135	139	22,3	22,3	21,7	31,2	46,3	30,9
Słowacja	87	108	128	19,2	17,9	20,0	28,7	44,2	37,8
Litwa	25	36	41	5,6	5,9	6,4	58,8	54,3	55,7
Słowenia	31	41	37	6,9	6,8	5,8	22,2	50,0	11,0
Łotwa	4	5	20	0,8	0,8	3,1	17,6	52,2	404,8
Estonia	5	7	7	1,1	1,2	1,1	54,1	78,0	20,7
Malta	2	6	2	0,5	1,1	0,3	110,4	126,5	-24,0
Cypr	4	9	0	0,8	1,5	0,1	-55,0	187,6	-88,5

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ

#### 2.2.4. Import z krajów trzecich

W okresie styczeń–kwiecień 2004 r. import z krajów spoza UE rósł wolniej niż przywóz z dotychczasowych państw członkowskich Unii i krajów przystępujących. W tym czasie na wzrost importu z tej grupy krajów największy wpływ miało przede wszystkim zwiększenie dostaw wyrobów klasyfikowanych jako maszyny i urządzenia (a więc drugiej, oprócz produktów mineralnych, grupy pod względem wartości przywozu z krajów trzecich). Ich import zwiększył się wówczas o 50% w porównaniu z pierwszymi czterema miesiącami 2003 r. Znacznie wyższą niż w 2003 r. dynamiką charakteryzował się również import produktów chemicznych, wyrobów metalurgicznych oraz artykułów rolnych (tab. 2. 14). Największe znaczenie dla wzrostu importu w tym okresie miało wyraźne zwiększenie dostaw z Chin.

Dynamika importu z krajów trzecich, podobnie jak importu z krajów Unii Europejskiej, okazała się w okresie maj–grudzień 2004 r. niższa niż w okresie styczeń–kwiecień 2004 r. Jednak w przypadku tej grupy krajów spowolnienie przywozu okazało się najmniejsze. Wynikało to jednak głównie ze wzrostu cen surowców energetycznych, przede wszystkim ropy naftowej (najwyższy przyrost importu odnotowano w tym okresie w grupie obejmującej paliwa mineralne). Natomiast w pozostałych najważniejszych (pod względem ich udziału w całości) grupach towarów, oprócz środków transportu oraz materiałów i wyrobów włókienniczych, dynamika importu w okresie maj–grudzień 2004 r. była znacznie niższa niż w okresie styczeń–kwiecień 2004 r. Największy spadek dynamiki przywozu do-

Tabela 2.14. Polski import z krajów trzecich w latach 2003–2004, wg sekcji HS

Sekcje HS	Struktura (w%)						Zmiany (w% , rok do roku)		
	2003		2004		2004		2003		2004
	01-12	01-04	01-04	05-12	01-12	01-12	01-04	05-12	
<b>OGÓŁEM</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	24,1	35,8	34,4		
<b>ARTYKUŁY ROLINE (I-IV)</b>	7,4	8,3	6,7	14,6	22,5	52,0	22,7		
Zwierzęta żywe i produkty pochodzenia zwierzęcego (I)	2,0	1,9	1,7	2,5	48,4	14,5			
Produkty pochodzenia roślinnego (II)	2,6	3,0	2,1	18,3	43,1	11,2			
Tłuszcze i oleje (III)	0,3	0,3	0,2	29,4	69,1	26,4			
Przetwory spożywcze (IV)	2,6	3,0	2,7	5,1	62,5	39,9			
<b>WYROBY PRZEMYSŁOWE (V-XXI)</b>	92,5	91,6	93,3	25,0	34,5	35,6			
Produkty mineralne (V)	27,3	24,7	27,5	24,4	11,4	41,6			
Produkty przemysłu chemicznego (VI)	7,0	8,6	5,6	16,1	57,7	11,5			
Tworzywa sztuczne i wyroby (VII)	3,2	3,5	3,2	35,1	48,0	30,9			
Skóry i wyroby (VIII)	0,8	0,7	0,7	26,8	12,3	4,0			
Drewno i wyroby z drewna (IX)	0,6	0,6	0,7	11,8	36,8	49,9			
Ścier drzewny, papier, tektura i wyroby (X)	0,9	0,9	0,9	16,5	34,6	28,0			
Materiały i wyroby włókiennicze (XI)	6,6	6,4	6,2	19,1	23,6	28,0			
Obuwie, nakrycia głowy,... (XII)	1,1	1,3	0,9	11,4	37,9	26,2			
Wyroby z kamienia, ceramiczne, szkło (XIII)	0,8	0,8	0,8	28,5	47,3	38,8			
Metale i kamienie szlachetne, perły i wyroby (XIV)	0,1	0,1	0,1	13,6	27,9	56,8			
Metale nieszlachetne i wyroby metalurgiczne (XV)	5,5	6,3	6,2	30,3	74,8	46,1			
Maszyny i urządzenia (XVI)	24,3	25,5	23,8	25,5	49,9	28,9			
Sprzęt transportowy (XVII)	10,0	8,3	12,3	37,4	33,4	54,9			
Przyrządy i aparaty optyczne, pomiarowo-kontrolne (XVIII)	2,3	2,3	2,4	17,7	46,6	33,2			
Broni i amunicja (XIX)	0,0	0,0	0,0	28,5	360,9	4,0			
Różnorodne wyroby przemysłowe (XX)	1,8	1,6	1,9	19,1	28,7	41,0			
Dzieła sztuki, przedmioty kolekcjonerskie i antyki (XXI)	0,0	0,0	0,0	-19,8	-10,8	-42,3			

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ

tyczył wyrobów klasyfikowanych jako maszyny i urządzenia, produkty chemiczne i tworzywa sztuczne, wyroby metalurgiczne oraz artykuły rolne.

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej główną rolę we wzroście wartości importu odegrały dostawy z Rosji, co w dużej mierze związane było ze wzrostem cen surowców energetycznych na światowych rynkach. Wartość importu paliw mineralnych z Rosji zwiększyła się w tym okresie o 1/3, podczas gdy na początku roku uległa ona nawet obniżeniu. Natomiast wartość importu pozostałych towarów z Rosji wzrosła w okresie maj–grudzień 2004 r. zaledwie o 18%, dla porównania: w pierwszych czterech miesiącach o ponad 80% (do czego przyczynił się wówczas w dużym stopniu wzrost zakupów w tym kraju aluminium i wyrobów z aluminium (wzrost 2,5-krotny) i nawozów (wzrost blisko 3-krotny). W okresie maj–grudzień 2004 r. spadła również dynamika przywozu z większości pozostałych krajów trzecich (wśród głównych dostawców odwrotną tendencję zanotowano w przywozie z Korei i, w mniejszym stopniu, z USA).

**Tabela 2.15. Polski import z krajów trzecich w latach 2003–2004, wg wartości importu w 2004 r.**

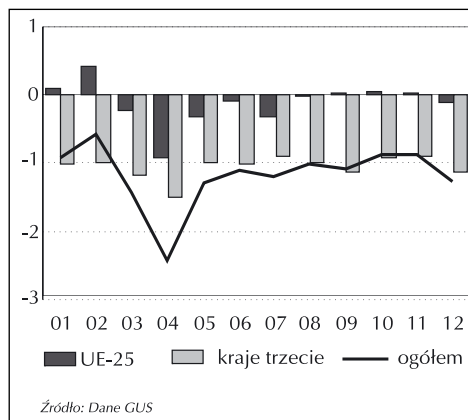
	Wartość (średnia miesięczna w mln USD)			Struktura (w%)			Zmiany (w%, rok do roku)		
	2003		2004	2003		2004	2003		2004
	01–12	01–04	05–12	01–12	01–04	05–12	01–12	01–04	05–12
<b>Kraje trzecie</b>	<b>1 748</b>	<b>2 166</b>	<b>2 453</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>24,1</b>	<b>35,8</b>	<b>34,4</b>
Rosja	435	473	565	24,9	21,8	23,0	18,3	6,8	31,4
Chiny	241	307	357	13,8	14,2	14,5	39,1	47,9	38,5
USA	147	174	186	8,4	8,0	7,6	-1,8	22,9	24,2
Japonia	106	153	140	6,0	7,1	5,7	22,1	64,5	24,7
Norwegia	100	65	133	5,7	3,0	5,4	79,0	-4,3	14,5
Turcja	73	98	90	4,2	4,5	3,7	38,7	56,0	16,1
Ukraina	62	80	92	3,5	3,7	3,7	51,5	44,9	39,7
Korea	54	70	92	3,1	3,2	3,8	11,4	36,0	68,7
Szwajcaria	65	92	78	3,7	4,3	3,2	8,2	59,2	13,3
Tajwan	47	61	72	2,7	2,8	2,9	11,0	49,9	41,7

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ

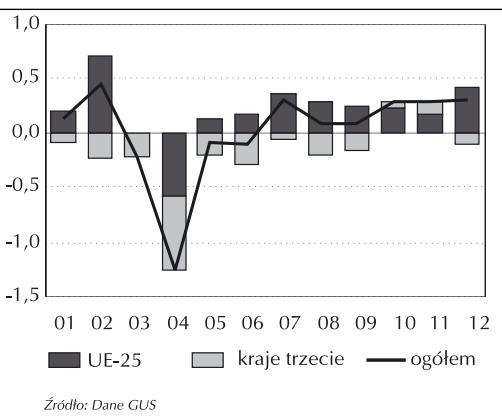
### 2.3. Saldo

W 2004 r. deficyt handlowy Polski się nie zmienił znacznie w stosunku do roku poprzedniego (14,1 mld USD w 2004 r., wobec 14,4 mld USD w 2003 r.). Ujemne saldo z krajami Unii Europejskiej (24 krajów od 1 maja 2004 r.) wyniosło 1,38 mld USD, przy czym

**Wykres 2.5. Saldo w polskim handlu zagranicznym w poszczególnych miesiącach 2004 r. (w mld USD)**



**Wykres 2.6. Zmiany salda polskiego handlu zagranicznego w 2004 r. (w mld USD w porównaniu z odpowiednim okresem poprzedniego roku)**



w obrotach z krajami „starej” Unii wystąpił deficyt w wysokości 2,52 mld, a nadwyżka 1,14 mld USD z UE-9 (tab. 2.16).

Rok 2004 był szóstym z kolei, kiedy poprawiło się saldo w handlu z Piętnastką; w porównaniu z 2003 r. deficyt obniżył się o 2,2 mld USD, a łącznie od 1998 r. o 9,2 mld USD. Wprawdzie w okresie styczeń–kwiecień 2004 r. nastąpiło okresowe pogłębienie się ujemnego salda, do czego się przyczynił wzrost nierównowagi w kwietniu 2004 r., ale już w okresie maj–grudzień 2004 r. deficyt się zmniejszył (tab. 2.16). Największy wpływ na ograniczenie deficytu z UE-15 miał wzrost dodatniego salda w grupach obejmujących środki transportu oraz produkty mineralne (tab. 2.17). Duże znaczenie miał także wzrost nadwyżki eksportu nad importem w grupie tzw. artykułów przemysłowych różnych, produktów rolnych, a także zmniejszenie się deficytu w handlu wyrobami metalurgicznymi. Na wzrost dodatniego salda w handlu artykułami rolnymi wpłynął wyższy, w liczbach bezwzględnych, wzrost eksportu produktów pochodzenia zwierzęcego i przetworzonych wyrobów spożywczych w porównaniu z wartością importu tych grup.

Chociaż ogólnie nastąpiła poprawa salda, w niektórych grupach towarowych deficyt się pogłębił, najbardziej w przypadku produktów chemicznych oraz tworzyw sztucznych, a także maszyn i urządzeń. Natomiast w handlu materiałami i wyrobami włókienniczymi w okresie maj–grudzień 2004 r. wartość importu okazała się wyższa niż eksportu, mimo że dotychczas bilans handlowy w tej grupie był dla Polski korzystny.

Na obniżenie się deficytu w handlu z UE-24 w znaczący sposób wpłynęło dodatnie saldo w handlu z nowymi krajami członkowskimi. Polska notowała nadwyżkę w obrotach han-

dlowych z grupą krajów akcesyjnych zarówno w 2003 r., jak i w miesiącach styczeń–kwiecień 2004 r. (tab. 2.16). W okresie maj–grudzień 2004 r. nadwyżka eksportu nad importem wzrosła do blisko 900 mln USD. Do wzrostu dodatniego salda przyczynił się w tym okresie przede wszystkim wyższy o 300 mln USD wzrost eksportu niż importu w grupie obejmującej środki transportu, a także powiększenie się dodatniego salda w handlu rolnym. W większości pozostałych grup saldo albo nie podlegało istotniejszym zmianom (wyroby metalurgiczne), albo deficyt się pogłębił (maszyny i urządzenia oraz tworzywa sztuczne).

**Tabela 2.16. Saldo w polskim handlu zagranicznym w latach 2003–2004, wg głównych grup krajów**

	Wartość (w mln USD)				Zmiany (w mln USD, rok do roku)			
	2003	2004			2003	2004		
	01–12	01–04	05–12	01–12	01–12	01–04	05–12	01–12
<b>OGÓŁEM</b>	<b>-14 427</b>	<b>-5 515</b>	<b>-8 602</b>	<b>-14 117</b>	<b>-324</b>	<b>-1 048</b>	<b>1 358</b>	<b>310</b>
UE-24	-3 741	-1 021	-361	-1 383	1 561	-62	2 421	2 359
w tym:								
UE-15	-4731	-1 288	-1 236	-2 523	1 086	-97	2 305	2 208
UE-9	990	266	875	1 141	475	35	116	151
kraje trzecie	-10 686	-4 493	-8 241	-12 735	-1 886	-986	-1 063	-2 049

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ

Spośród 24 krajów Unii Europejskiej w 2004 r. Polska odnotowała dodatnie saldo z piętnastoma krajami (tab. 2.18). Największy wpływ na poprawę salda z UE miał wzrost (zwłaszcza w okresie maj–grudzień 2004 r.) nadwyżki eksportu nad importem w handlu z Wielką Brytanią, dzięki czemu dodatnie saldo obrotów z tym krajem zwiększyło się do 1,1 mld USD. Tym samym saldo w handlu z Wielką Brytanią jest najwyższym, jakie Polska osiągnęła w 2004 r. w wymianie ze wszystkimi swoimi partnerami handlowymi. W okresie maj–grudzień 2004 r. również w wymianie z ośmioma innymi krajami UE-24 nastąpił wzrost nadwyżki eksportu nad importem. Dodatkowo saldo w 2004 r. Polska odnotowała m.in. w handlu z Belgią, Maltą i Czechami, a więc krajami, z którymi w latach poprzednich bilans wymiany był niekorzystny. Warto przy tym zaznaczyć, że dodatnie saldo w handlu z Czechami i Belgią odnotowano po raz pierwszy od 1993 r. (brak wcześniejszych danych), a dodatnie saldo w handlu z Maltą – po trzyletniej przerwie. W okresie maj–grudzień 2004 r. zmniejszenie się dodatniego salda nastąpiło natomiast w wymianie z Litwą, Łotwą i Grecją. W tym okresie spośród dziewięciu krajów Unii, w wymianie z którymi mieliśmy deficyt, obniżenie salda nastąpiło w siedmiu przypadkach (najbardziej w przypadku Włoch). W handlu z Austrią odnotowano nawet nadwyżkę eksportu nad importem. Niewielki wzrost deficytu odnotowano tylko w handlu z Irlandią.

Tabela 2.17. Saldo w polskim handlu zagranicznym w 2004 r. w okresie maj-grudzień 2004 r., wg sekcji HS

Sektory HS	Wartość (w mln USD)			Zmiany (w mln USD, rok do roku)		
	UE-15	UE-9	kraje trzecie	UE-15	UE-9	kraje trzecie
<b>OGÓŁEM</b>	-1 236	875	-8 241	2 305	116	-1 063
<b>ARTYKUŁY ROLNE (I-IV)</b>	719	360	-84	413	166	-48
Zwierzęta żywe i produkty pochodzenia zwierzęcego (I)	690	109	22	246	69	-64
Produkty pochodzenia roślinnego (II)	60	9	-156	-50	13	64
Tłuszcze i oleje (III)	-139	-2	-40	-8	-6	-9
Przetwory spożywcze (IV)	108	244	91	224	90	-39
<b>WYROBY PRZEMYSŁOWE (V-XXI)</b>	-1 952	514	-8 168	1 886	-50	-1 045
Produkty mineralne (V)	1 349	120	-4 967	764	-13	-1 331
Produkty przemysłu chemicznego (VI)	-2 922	46	-15	-272	8	365
Tworzywa sztuczne i wyroby (VII)	-1 783	-37	22	-132	-103	88
Skóry i wyroby (VIII)	-174	5	-108	-72	-11	-2
Drewno i wyroby z drewna (IX)	776	34	162	140	-15	36
Ścier drzewny, papier, tkanina i wyroby (X)	-686	92	338	-42	6	87
Materiały i wyroby włókiennicze (XI)	-158	3	-913	-201	-3	-192
Obuwie, nakrycia głowy,... (XII)	17	25	-96	-17	-10	-13
Wyroby z kamienia, ceramiczne, szkło (XIII)	-34	54	213	84	21	79
Metale i kamienie szlachetne, perły i wyroby (XIV)	99	5	38	9	3	0
Metale nieszlachetne i wyroby metalurgiczne (XV)	-44	114	208	508	5	277
Maszyny i urządzenia (XVI)	-1 191	-323	-2 544	-143	-300	-129
Spółprzetwory (XVII)	1 086	59	-393	887	303	-260
Przyrządy i aparaty optyczne, pomiarowo-kontrolne (XVIII)	-395	41	-307	-79	29	-58
Broń i amunicja (XIX)	-19	-1	-5	-11	0	2
Różnorodne wyroby przemysłowe (XX)	2 121	279	187	457	30	7
Dzieła sztuki, przedmioty kolekcjonerskie i antyki (XXI)	7	0	12	6	0	-2

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ

**Tabela 2.18. Saldo w handlu z krajami UE-24 w latach 2003–2004, wg wartości salda w 2004 r.**

	Wartość (w mln USD)				Zmiany (w mln USD, rok do roku)			
	2003	2004			2003	2004		
	01–12	01–04	05–12	01–12	01–12	01–04	05–12	01–12
Kraje, z którymi Polska odnotowała dodatnie saldo w 2004 r.								
Wielka Brytania	166	127	1 009	1 137	182	125	846	970
Niemcy	697	436	384	820	851	34	89	123
Litwa	1 023	387	399	786	281	104	-341	-236
Dania	262	116	211	328	84	-10	75	65
Łotwa	309	119	140	259	64	37	-87	-50
Węgry	77	5	242	247	77	29	141	170
Szwecja	155	-7	223	215	284	-72	133	61
Portugalia	166	49	137	186	5	-15	35	20
Estonia	112	39	139	178	30	-4	70	66
Belgia	-52	49	67	116	148	84	83	167
Holandia	105	35	66	101	198	-56	52	-4
Cypr	15	9	19	28	11	0	13	13
Grecja	4	12	7	19	3	18	-3	15
Malta	-19	1	9	10	-16	12	17	29
Czechy	-160	-148	155	8	-12	-110	278	168
Kraje, z którymi Polska odnotowała ujemne saldo w 2004 r.								
Włochy	-2 712	-864	-1 590	-2 454	-355	-72	330	258
Francja	-1 537	-547	-891	-1 438	-169	-87	185	98
Finlandia	-668	-228	-420	-648	-95	-29	49	20
Hiszpania	-636	-223	-278	-501	99	50	85	135
Irlandia	-215	-71	-166	-237	-17	-17	-4	-21
Słowenia	-195	-97	-119	-217	-27	-45	24	-21
Słowacja	-171	-50	-108	-159	67	12	1	13
Austria	-409	-124	19	-105	-105	-15	320	304
Luksemburg	-57	-48	-14	-62	-25	-35	30	-5

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ

Spośród omawianych grup krajów, kraje trzecie były jedyną, w której w 2004 r. odnotowano pogłębianie się deficytu obrotów handlowych. Przyczyną tego było przede wszystkim zwiększenie się ujemnego salda w handlu produktami mineralnymi (w tej grupie deficyt w całym 2004 r. przekroczył 7 mld USD). W okresie maj–grudzień 2004 r. nierównowaga między importem a eksportem powiększyła się również w handlu środkami transportu, materiałami i wyrobami włókienniczymi oraz maszynami i urządzeniami (ta ostatnia grupa obok paliw mineralnych kreuje największą część deficytu z krajami trzecimi). Jednocześnie zmniejszyło się ujemne saldo w handlu produktami chemicznymi i powiększyło się dodatnie saldo w handlu wyrobami metalurgicznymi.

**Tabela 2.19. Saldo w handlu z krajami trzecimi w latach 2003–2004, wg wartości salda w 2004 r.**

	Wartość (w mln USD)				Zmiany (w mln USD, rok do roku)			
	2003		2004		2003		2004	
	01–12	01–04	05–12	01–12	01–12	01–04	05–12	01–12
Kraje, z którymi Polska odnotowała dodatnie saldo w 2004 r.								
Ukraina	817	215	765	980	128	54	110	163
Rumunia	240	45	281	326	104	–21	106	86
Chorwacja	129	52	117	170	37	25	16	41
Serbia i Czarnogóra	82	25	88	114	38	6	26	32
Australia	–6	–8	118	110	–14	–8	125	116
Kraje, z którymi Polska odnotowała ujemne saldo w 2004 r.								
Rosja	–3 702	–1 280	–2 281	–3 561	–627	11	131	142
Chiny	–2 637	–1 077	–2 445	–3 522	–766	–330	–555	–885
Japonia	–1 175	–562	–996	–1 558	–206	–215	–168	–383
Korea	–587	–261	–685	–946	–46	–71	–288	–360
Tajwan	–513	–210	–534	–744	–69	–69	–162	–231

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ

Głęboki deficyt w handlu z krajami trzecimi wynika przede wszystkim z dużej nierównowagi między wartością importu a eksportu, jaka charakteryzuje obroty z Rosją i Chinami. Wprawdzie ujemne saldo w wymianie z Rosją zmniejszyło się w 2004 r. o 140 mln USD (z czego o 130 mln USD w okresie maj–grudzień 2004 r.), jednak w przypadku Chin deficyt się pogłębił. Ujemne saldo zwiększyło się także w wymianie z pozostałymi najważniejszymi azjatyckimi partnerami handlowymi Polski (Japonią, Koreą Płd. i Tajwanem). Natomiast najwyższe dodatnie saldo w handlu z krajami trzecimi Polska notuje w wymianie z krajami Europy Środkowej i Wschodniej (Ukrainą, Rumunią i Chorwacją). W większości przypadków nastąpił wzrost nadwyżki eksportu nad importem – większy w okresie maj–grudzień 2004 r. (tab. 2.19).



### 3. Prognoza obrotów handlowych Polski z krajami Unii Europejskiej do 2006 r.

Jan Przystupa

Starając się ustalić podstawowe czynniki zewnętrzne i wewnętrzne wpływające na handel zagraniczny, wykorzystano prosty model handlu, w którym wolumen eksportu towarów (X) jest funkcją „zagranicznego” produktu krajowego brutto (YGAPF) oraz realnego efektywnego kursu waluty krajowej (REER). Wolumen importu (M) jest funkcją krajowego PKB (YGAP) i również realnego efektywnego kursu waluty krajowej:

$$X = X_0 \times YGAPF^{\beta_x} \times REER^{\epsilon_x}; \quad M = M_0 \times YGAP^{\beta_m} \times REER^{-\epsilon_m}$$

Oprócz popytu drugim czynnikiem objaśniającym strumień handlu zagranicznego jest realny kurs walutowy, na który składają się kurs nominalny oraz miernik jego realnego poziomu. Miernikami realnego poziomu kursu mogą być jednostkowe koszty pracy, ceny producentów, ceny hurtowe, ceny detaliczne lub ceny w handlu zagranicznym.

#### Determinanty polskiej wymiany handlowej otrzymane w wyniku estymacji modelu

Kroczące oszacowania dynamiki wolumenu eksportu dla lat 1994–2004 pokazują, że wraz ze skracaniem okresu estymacji rośnie rola popytu zewnętrznego w wyjaśnianiu zmian wolumenu eksportu, maleje natomiast rola kursu realnego. Jednocześnie istotną, i coraz większą rolę, zaczynają odgrywać bezpośrednio inwestycje zagraniczne (BIZ), które w okresie ostatnich trzech lat wyjaśniały 13% przyrostów wolumenu eksportu<sup>1</sup>. Wzrost inwestycji zagranicznych o 10% powoduje z opóźnieniem o trzy kwartały wzrost wolumenu eksportu o 2,1%. Na Węgrzech analogiczna elastyczność jest prawie trzykrotnie wyższa, ponieważ, w przeciwieństwie do Polski, od początku lat 90. BIZ były nakierowane na eksport (relatywnie niewielki rynek wewnętrzny Węgier nie wchłonałby całego przyrostu podaży).

Powyższe tendencje obserwowane są nie tylko w skali całego eksportu, ale również eksportu poszczególnych grup towarów. Mianowicie:

<sup>1</sup> Bezpośrednie inwestycje zagraniczne, stanowiąc część inwestycji ogółem, są składową PKB wpływającą na eksport, zgodnie z przedstawioną koncepcją równania eksportu.

1. W eksporcie do UE towarów przemysłowych, a szczególnie dóbr inwestycyjnych, coraz większą rolę zaczynają odgrywać efekty eksportowe zainwestowanego przez te kraje w Polsce kapitału. Efekty BIZ decydują o prawie 1/4 wolumenu eksportu dóbr inwestycyjnych do UE, a w przypadku Niemiec – o prawie 1/3 wolumenu eksportu. Tym samym część wolumenu eksportu towarów przemysłowych, która jest efektem inwestycji zagranicznych, staje się mniej wrażliwa na zmiany koniunktury zewnętrznej oraz na konkurencję zewnętrzną (eksport innych krajów na dany rynek)<sup>2</sup>. Eksport pozostałych towarów przemysłowych pozostaje natomiast wrażliwy zarówno na zmiany popytu zewnętrznego (zmiany koniunktury), jak również na zmiany realnego kursu złotego deflowanego jednostkowymi kosztami pracy, a więc na zmiany konkurencyjności cenowo/kosztowej polskich towarów na jednolitym rynku.
2. Eksport żywności do Unii, zwłaszcza do Niemiec, zależy przede wszystkim od zgłaszanego popytu (w około 1/2) oraz od nominalnego kursu złotego (czyli od oferowanej ceny – w około 1/4). Ograniczeniem eksportu jest cena żywności na rynku krajowym – co oznacza, z jednej strony, istotną konkurencyjność rynku krajowego, z drugiej natomiast – szybkie dostosowywanie cen krajowych do cen rynku europejskiego.

Z kolei analiza czynników wyjaśniających strumienie polskiego importu pozwala na postawienie następujących wniosków:

1. Import zależy przede wszystkim od popytu krajowego – ten ogólny wniosek jest prawdziwy dla importu wszystkich towarów ze wszystkich regionów. Siła tej zależności waha się od 50 do ponad 90%.
2. Mniejszą rolę popyt krajowy odgrywa w imporcie żywności i towarów przemysłowych z krajów UE, a szczególnie z Niemiec. Wiąże się to bezpośrednio z inwestycjami dokonywanymi w Polsce przez te kraje. Inwestycjami, które były nakierowane na rozwój produkcji przeznaczonej na rynek krajowy, a jednocześnie wymagały stałego importu komponentów do produkcji wyrobu finalnego.

Mając zdefiniowane czynniki wpływające na handel zagraniczny Polski, przyjrzyjmy się strumieniom tego handlu.

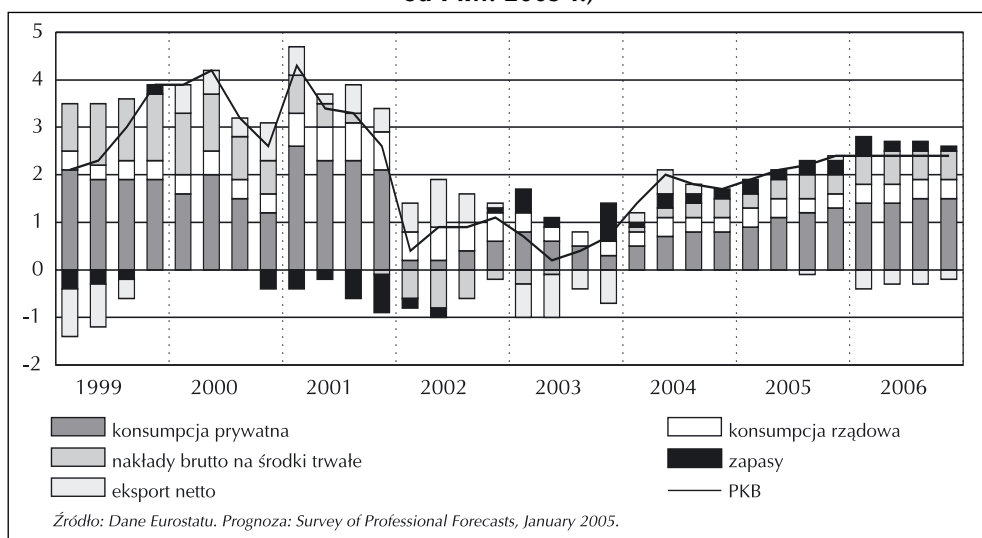
---

<sup>2</sup> Konkurencja zewnętrzna jest reprezentowana w równaniu przez wolumen eksportu światowego towarów przemysłowych.

### Porównanie wyników estymacji z danymi empirycznymi w latach 2002–2004

W wymianie towarowej Polski ze wszystkimi krajami od 2002 r. obserwujemy szybki wzrost, denominowanej w złotych, wartości eksportu (62,3%), przy zdecydowanie niższym przyroście wartości importu (44,4%). W tym okresie w wymianie Polski z krajami UE odnotowano nieco mniejszy przyrost wartości eksportu (50,0%), przy zdecydowanie niższym przyroście wartości importu (34,2%). Zarazem popyt (tj. suma konsumpcji prywatnej i rządowej oraz nakładów brutto na środki trwałe i zapasów) krajów Unii, a szczególnie krajów strefy euro, miał raczej tendencję do kurczenia się niż do ekspansji (wykres 3.1).

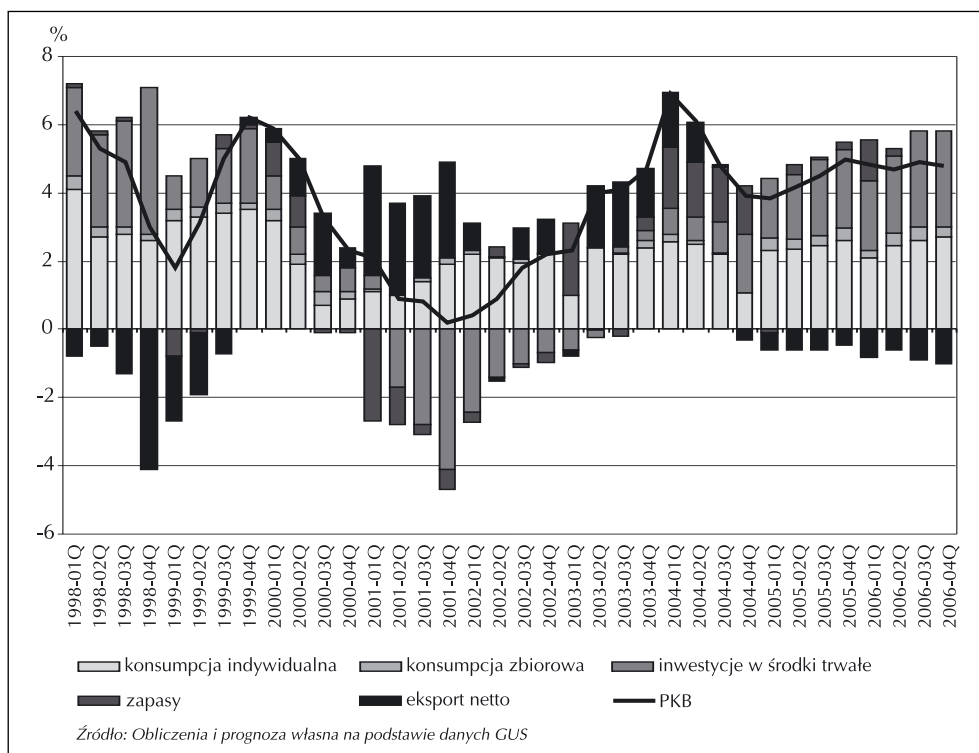
**Wykres 3.1. PKB i jego składowe w strefie euro (wzrost w%, prognoza od I kw. 2005 r.)**



Odwrotna sytuacja miała miejsce w polskiej gospodarce – od 2002 r. do IV kw. 2004 r. obserwowano stały wzrost popytu krajowego (wykres 3.2).

Spadek dynamiki popytu zewnętrznego nie był dostatecznie duży, aby hamować dynamikę polskiego eksportu, m.in. do UE, ani wzrost dynamiki popytu krajowego nie był na tyle wysoki, aby istotnie przyspieszyć dynamikę importu. Wyjaśnienie tkwi w zmianach konkurencyjności w latach 2002–2004 (wykres 3.3). Definiując miary konkurencyjności jako relacje nominalnego kursu złotego do kosztów (eksport) lub do cen (import), otrzymujemy obraz konkurencyjności polskich towarów za granicą i zagranicznych na rynku polskim.

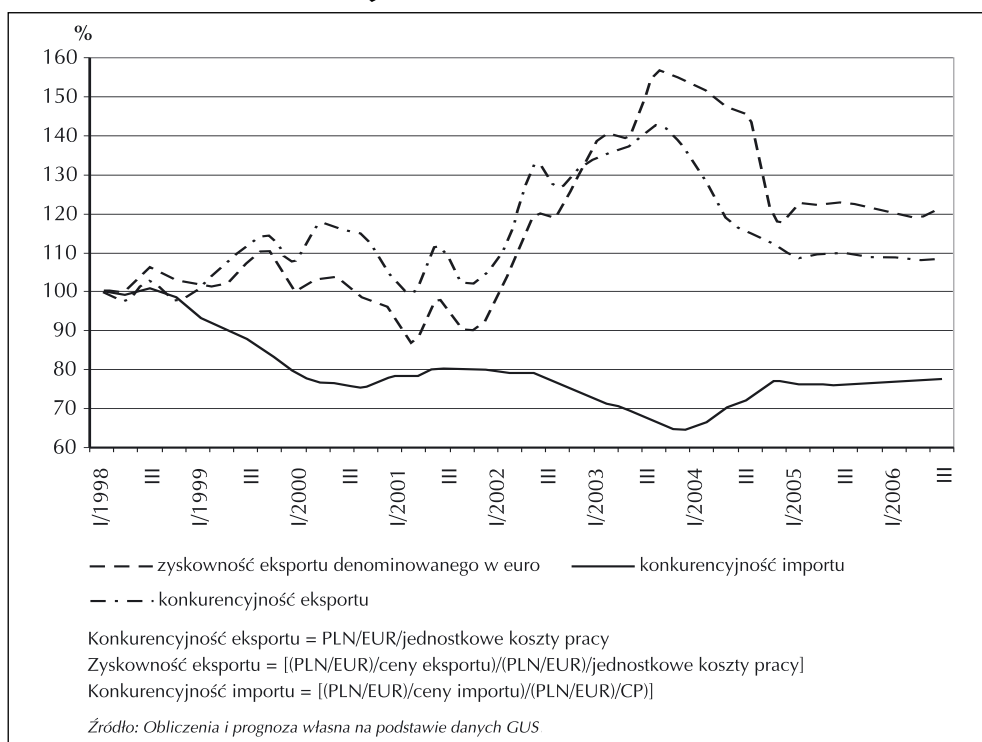
Wykres 3.2. Dekompozycja tempa wzrostu PKB Polski



W przypadku eksportu w latach 2002–2003 wzrost wydajności w przetwórstwie przemysłowym wyniósł odpowiednio 5,7% i 13%, przy niespełna 3% rocznym wzroście płac nominalnych. Spowodowało to spadek jednostkowych kosztów pracy odpowiednio o ponad 2,5 i 8,5 pkt. proc. Korelując ten fakt z ponad 5% deprecjacją kursu złotego do euro w 2002 r. i 14% deprecjacją w 2003 r. oraz korygując o prawie 10 pkt. proc. (w ciągu dwóch lat) wzrost jednostkowych kosztów pracy w Unii, otrzymujemy około 37-punktową deprecjację realnego efektywnego kursu złotego deflowanego jednostkowymi kosztami pracy (wykres 3.3). Kurs ten jest interpretowany jako miara konkurencyjności krajowego eksportu i decydował o boomie eksportowym zarówno w tych latach, jak i w trzech kwartałach 2004 r. Zwraca jednak uwagę trwające od przełomu I i II kw. 2004 r. pogarszanie się tej relacji. Szybka i postępująca aprecjacja kursu realnego związana jest w równej mierze z aprecjacją nominalnego kursu złotego i z radykalnie zmniejszającą się różnicą tempa wzrostu wydajności w Polsce i w krajach strefy euro. Od kwietnia do końca 2004 r. kurs realny PLN/EUR korygowany jednostkowymi kosztami pracy zaprecjonował się o ponad 13 pkt. proc., zmniejszając w takim samym stopniu konkurencyjność polskich towarów. Efekt kursowy był wyraźnie odczuwalny już w czwartym kwartale 2004 r., jednak efekt ten jest mniejszy od oczekiwanego z dwóch powodów:

- mocnego impulsu popytowego skierowanego do Polski z krajów UE (szczególnie chodzi o ułatwienia w sferze produktów rolnych);
- ułatwień instytucjonalnych w eksporcie do UE związanych z członkostwem Polski (np. zniesienie odpraw granicznych, stabilność i przewidywalność regulacji, efekt psychologiczny).

**Wykres 3.3. Konkurencyjność i zyskowność eksportu denominowanego w EUR oraz konkurencyjność importu z UE na rynku krajowym (prognoza od IQ 2005). I kw. 1998 r. = 100**



Zyskowność eksportu (relacja realnego kursu PLN/EUR mierzonego cenami eksportowymi do realnego kursu PLN/EUR deflowanego jednostkowymi kosztami pracy, tj. stopień pokrycia zmiany kosztów wynikami z eksportu), która w latach 2002–2003, w przypadku kontraktów denominowanych w euro, poprawiła się o ponad 60 pkt. proc., zmalała o prawie 35 pkt. proc. od II kw. do końca 2004 r.

Warto jednak zwrócić uwagę, że mimo istotnego pogorszenia się konkurencyjności i zyskowności polskiego eksportu do krajów UE, związanych głównie z aprecjacją zło-

tego, poziom tych wskaźników jest i tak wyższy niż średni z lat 1998–2002. Dynamika eksportu co prawda się zmniejszy, ale i tak będzie prawdopodobnie wyższa niż przed rokiem 2002. Efekt ten jest bardziej związany z poprawą konkurencyjności polskiej gospodarki niż bezpośrednio z przystąpieniem do UE. Oba te czynniki są oczywiście ze sobą ściśle powiązane.

W przypadku importu deprecjacja złotego w stosunku do euro w latach 2002 – I kw. 2004 r. spowodowała spadek konkurencyjności towarów importowanych z UE, w stosunku do towarów krajowych, o ponad 15 pkt. proc. Jednak w trzech ostatnich kwartałach 2004 r. ponad 2/3 tego spadku zostało zniwelowane. Niemniej przy założeniu, że wskaźnik konkurencyjności importu równy 100 oznacza jednakową konkurencyjność towarów z importu i krajowych, jego utrzymywanie się na poziomie nieco poniżej 80 świadczy o wciąż istniejącej dużej przewadze konkurencyjnej towarów krajowych. Istotne przyspieszenie dynamiki importu z UE mógłby spowodować więc tylko znaczny przyrost popytu krajowego.

### Prognoza

Z analizy wynika, że dynamika polskiego handlu zagranicznego będzie zależała od kształtowania się kursu złotego i popytu zewnętrznego. Zakładając, że Rada Polityki Pieniężnej, realizując cel inflacyjny, nie będzie zmuszona do zmian stopy referencyjnej większych niż 1,5 pkt. proc. do końca 2006 r., oraz że nie nastąpi istotna zmiana oceny ryzyka inwestycyjnego dla rynku polskiego, prawdopodobnie nie będzie czynnikiem stymulującym dalszą aprecjację złotego. Bardziej prawdopodobna wydaje się jego niewielka deprecjacja<sup>3</sup>. W horyzoncie prognozy, tj. do końca 2006 r., kurs złotego w stosunku do euro powinien wynieść nie więcej niż 4,20 (4,12 średnio w 2005 r.), przy założeniu kursu USD/EUR na poziomie zbliżonym do 1,30. Przy podobnym tempie wzrostu jednostkowych kosztów pracy w kraju i za granicą konkurencyjność polskiego eksportu prawdopodobnie niewiele będzie różniła się od obecnej (wykres 3.3). Jeżeli tempo wzrostu PKB w strefie euro utrzyma się na poziomie 2% w skali roku, a kurs złotego w stosunku do euro będzie oscylował wokół 4,15, to można się spodziewać, że tempo wzrostu wartości eksportu do UE wyniesie 13,1% w 2005 r. i 12,1% w 2006 r. (27,4% w 2004 r.), natomiast przy wzroście popytu krajowego w przedziale 4–4,5% tempo wzrostu wartości importu z UE powinno wynieść około 14% w 2005 r. i 15,8% w 2006 r. (20,3% w 2004 r.). Szczegółowe dane dotyczące obrotów polskiego handlu zagranicznego są zawarte w tablicach 3.1–3.3. Prawdopodobieństwo trafności prognozy wynosi 93% w 2005 i 86% w 2006 r.

<sup>3</sup> Kurs złotego jest funkcją dysparytetu stóp procentowych (Euribor3M-Wibor3M) skorygowanego o oczekiwania zmian stóp procentowych w Polsce (Wibor3M-Wibor3M) oraz premii za ryzyko (stopień finansowania deficytu budżetowego przez kapitał zagraniczny).

**Tabela 3.1.**

	2002	2003	2004	2005	2006
Wartość eksportu do grup krajów, mld PLN					
<b>Ogółem</b>	<b>167,33</b>	<b>208,94</b>	<b>272,11</b>	<b>305,91</b>	<b>340,47</b>
Unia Europejska <sup>a)</sup>	143,38	168,84	215,14	243,37	272,81
Kraje Europy Środkowej i Wschodniej	12,55	16,14	23,70	25,94	28,20
Pozostałe kraje	11,40	23,96	33,27	36,60	39,46
Wartość importu z grup krajów, mln PLN					
<b>Ogółem</b>	<b>224,82</b>	<b>265,13</b>	<b>324,66</b>	<b>363,36</b>	<b>408,78</b>
Unia Europejska	164,34	183,39	220,53	251,10	290,77
Kraje Europy Środkowej i Wschodniej	21,28	25,93	32,15	34,99	38,61
Pozostałe kraje	39,20	55,81	71,98	77,28	79,40
Saldo, mld PLN					
<b>Ogółem</b>	<b>-57,49</b>	<b>-56,19</b>	<b>-52,55</b>	<b>-57,45</b>	<b>-68,31</b>
Unia Europejska	-20,96	-14,55	-5,39	-7,73	-17,95
Kraje Europy Środkowej i Wschodniej	-8,73	-9,79	-8,45	-9,04	-10,42
Pozostałe kraje	-27,80	-31,85	-38,71	-40,68	-39,94

a) Obroty z UE-24

Źródło: Dane GUS za 2002–2004, prognoza własna

**Tabela 3.2.**

	2003	2004	2005	2006
Dynamika wartości eksportu do grup krajów, rok poprzedni=100				
<b>Ogółem</b>	<b>124,87</b>	<b>130,23</b>	<b>112,42</b>	<b>111,3</b>
Unia Europejska	117,76	127,42	113,12	112,1
Kraje Europy Środkowej i Wschodniej	128,61	146,84	109,47	108,7
Pozostałe kraje	210,16	138,86	109,41	107,8
Dynamika wartości importu z grup krajów, rok poprzedni = 100				
<b>Ogółem</b>	<b>117,93</b>	<b>122,45</b>	<b>111,92</b>	<b>112,5</b>
Unia Europejska	111,59	120,25	113,86	115,8
Kraje Europy Środkowej i Wschodniej	121,83	123,99	108,82	110,4
Pozostałe kraje	142,39	128,97	107,36	102,7

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ

**Tabela 3.3.**

	2002	2003	2004	2005	2006
Struktura geograficzna eksportu, w%					
<b>Ogółem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Unia Europejska	85,7	80,8	79,1	79,6	80,1
Kraje Europy Środkowej i Wschodniej	8,5	7,7	8,7	8,5	8,3
Pozostałe kraje	6,8	11,5	12,2	11,9	11,6
Struktura geograficzna importu, w%					
<b>Ogółem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Unia Europejska	73,1	69,2	67,9	69,1	71,1
Kraje Europy Środkowej i Wschodniej	9,5	9,8	9,9	9,6	9,5
Pozostałe kraje	17,4	21,0	22,2	21,3	19,4

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wstępnych danych IKCHZ



## Podsumowanie

*Ewa Kaliszuk*

1. Przystąpienie do Unii Europejskiej oznaczało istotne zmiany w warunkach wymiany handlowej z zagranicą. W wyniku przyjęcia instrumentów i zasad Wspólnej Polityki Handlowej na ogół polepszył się dostęp do polskiego rynku dla towarów przemysłowych pochodzących z krajów trzecich. W stosunkach z krajami UE (nowymi i starymi) nastąpiła całkowita liberalizacja handlu artykułami rolnymi; zniesiono ostatnie bariery w handlu artykułami przemysłowymi (w postaci środków ochronnych). Handel z tymi krajami został objęty regułami jednolitego rynku, w tym mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej. Od 1 maja 2004 r. zaczęły obowiązywać nowe obowiązki podatkowe i wyższe stawki podatku VAT na niektóre towary. Nastąpiło ujednoczenie sprawozdawczości: statystykę bilansu płatniczego na bazie płatności zastąpiła statystyka na bazie transakcji. Zmienił się system zbierania danych o handlu zagranicznym: od maja 2004 r. obroty z UE są traktowane jak handel wewnętrzny i rejestrowane w systemie INTRASTAT. Zmiany te mogą mieć wpływ na wyniki obrotów handlowych z krajami UE po 1 maja 2004 r.
2. Analiza wskaźników dynamiki i struktury obrotów handlowych (por. pkt. 5-9) wskazuje, że wyżej przedstawione zmiany warunków wymiany handlowej miały największy wpływ na strumienie handlu w okresie tuż przed akcesją, zwłaszcza w kwietniu 2004 r. (szerzej na ten temat w pkt. 11-13). Po wejściu Polski do UE wpływ tych zmian najbardziej się ujawnił w handlu rolnym, zwłaszcza w eksporcie na rynek unijny. Poprawa warunków dostępu do polskiego rynku dla towarów przemysłowych, jaka nastąpiła w wyniku przyjęcia WPH, miała pewien wpływ na wzrost importu z krajów trzecich w okresie maj-grudzień 2004 r., jednak wpływ ten był dość ograniczony ze względu na stosunkowo niewielką skalę obniżek stawek celnych i znaczny udział importu na warunkach bezcłowych przed 1 maja 2004 r. (m.in. przywóz w ramach stref wolnego handlu, zerowe stawki celne na ropę naftową i gaz).
3. W analizie obrotów Polski z Unią Europejską (UE-15 i UE-9) w 2004 r. zwracają uwagę odmienne tendencje w handlu wyrobami przemysłowymi i artykułami rolnymi, występujące zarówno po stronie eksportu, jak i importu: wyższa, po wejściu Polski do Unii w porównaniu z pierwszymi czterema miesiącami 2004 r., dynamika obrotów artykułami rolnymi i jednocześnie niższa dynamika obrotów wyrobami przemysłowymi. Jest to w dużym stopniu następstwo różnic w harmonogramach li-

beralizacji wyrobów przemysłowych i rolnych w Układzie Europejskim (różnic później niwelowanych) oraz umów o wolnym handlu, podpisanych z większością obecnych nowych państw członkowskich w latach 90.

4. Na tempo wzrostu obrotów handlowych w 2004 r. w wyrażeniu dolarowym wpłynęły także inne niż wymienione w pkt. 1. czynniki, których siła oddziaływania na dynamikę i strukturę handlu była prawdopodobnie większa, jak np. wysoki wzrost cen towarów surowcowych czy aprecjacja waluty krajowej i umocnienie się euro wobec dolara na międzynarodowym rynku walutowym. Pogłębiona interpretacja wyników handlu zagranicznego Polski będzie możliwa, gdy zostaną opublikowane dane ostateczne.
5. W 2004 r. obroty handlowe Polski wzrosły o 33%. Piąty rok z rzędu tempo wzrostu polskiego eksportu było wyższe niż tempo wzrostu importu. Zjawisko to występowało zarówno w okresie przed akcesją Polski do Unii Europejskiej, jak i w kolejnych ośmiu miesiącach po przystąpieniu, a także w styczniu 2005 r. Nie sprawdziły się więc prognozy zakładające szybszy wzrost importu po akcesji<sup>1</sup>.
6. Wyższa dynamika eksportu niż importu sprzyjała stopniowemu równoważeniu obrotów handlowych. Ujemne saldo obrotów towarowych handlu zagranicznego było w 2004 r. niższe niż w 2003 r. o 0,3 mld USD, ale nadal pozostawało wysokie (14,1 mld USD, w tym 12,7 mld z krajami trzecimi). Poprawa salda obrotów po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nastąpiła przede wszystkim w wyniku znaczącego zmniejszenia nierównowagi w obrotach z krajami dotychczasowej Unii. W okresie od maja do grudnia 2004 r., w porównaniu z odpowiednim okresem poprzedniego roku, ujemne saldo w handlu z tymi krajami obniżyło się o 2,2 mld USD. Największy wpływ na zmniejszenie się deficytu miał wzrost dodatniego salda w grupach obejmujących środki transportu oraz produkty mineralne. Zmniejszenie deficytu w bilansie handlowym, przy równoczesnym znacznym wzroście skali obrotów, zwłaszcza po stronie eksportu, może być postrzegane jako nowe, pozytywne zjawisko w polskim handlu zagranicznym, świadczące o wzroście konkurencyjności polskiej gospodarki na rynku międzynarodowym.

---

<sup>1</sup> Por. np. *Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Prezentacja wyników prac polskich ośrodków badawczych*, UKiE, kwiecień 2003; dokument Kancelarii Prezesa Rady Ministrów *Polska w Unii Europejskiej. Nasze warunki członkostwa*, przygotowany na podstawie *Raportu na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* z 17 grudnia 2002 r., przyjętego przez Radę Ministrów, oraz opracowania Rządowego Centrum Studiów Strategicznych *Rezultaty negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej i wstępna ocena ich skutków gospodarczo-społecznych* ze stycznia 2003 r.

7. Warto podkreślić, że tempo wzrostu polskiego eksportu w 2004 r. było najwyższe wśród krajów rozszerzonej Unii<sup>2</sup>. Wysoką dynamikę wywozu zanotowały także Czechy i kraje bałtyckie. Kraje te, a także Słowacja, należały również do grona państw o najwyższej dynamice importu w UE-25. Niewątpliwie wysoki poziom obrotów handlowych w tych krajach, podobnie jak w Polsce, wiązał się w znacznym stopniu z ich akcesją do Unii Europejskiej. Szczególnie szybki wzrost obrotów handlowych miał miejsce w miesiącach poprzedzających ich przystąpienie do Unii Europejskiej (w Polsce w okresie I-IV 2004 r. eksport wzrósł w stosunku do analogicznego okresu 2003 r. o 44,3%, w okresie V-XII o 35%; import odpowiednio o 39,7% i 24,8%).
8. Wzrost obrotów handlowych Polski w pierwszych czterech miesiącach 2004 r. (najwyższy w kwietniu) zanotowano w wymianie ze wszystkimi trzema analizowanymi grupami krajów: UE-15, UE-9 i z krajami trzecimi, najwyższy w wymianie z krajami przystępującymi do Unii (zarówno w eksporcie, jak i w imporcie). Wysoka dynamika importu artykułów rolnych z krajów spoza UE (52%), a także towarów objętych cłami antydumpingowymi czy ograniczeniami ilościowymi wynikała w znacznej mierze z chęci ominięcia wyższych lub nowych barier w handlu i uniknięcia procedur związanych z przywozem w ramach kontyngentów oraz wyższych po 1 maja 2004 r. stawek podatku VAT na niektóre towary. Na wzmożoną dynamikę importu (podobnie jak eksportu) z krajów przystępujących (w analizowanym okresie o 13 pkt. proc. powyżej średniej dla polskiego importu) mogły ponadto wpływać obawy co do wyższych wymagań w zakresie standardów i norm obowiązujących na jednolitym rynku.
9. Po 1 maja 2004 r. dynamika obrotów handlowych zarówno ze „starymi”, jak i „nowymi” krajami Unii Europejskiej uległa znacznemu spowolnieniu, przy czym spadek ten dla UE-24 był o około 5 pkt. proc. głębszy w imporcie niż w eksporcie. Ponieważ jednocześnie wzrosła dynamika eksportu do krajów trzecich, a import z tych krajów zmalał relatywnie najmniej, udział krajów spoza Unii w eksporcie i imporcie Polski ogółem się zwiększył. Po stronie eksportu warto odnotować wzrost udziału Rosji, a po stronie importu – Chin.
10. Wzrost udziału krajów trzecich w obrotach handlowych Polski kosztem Unii wydaje się nieunikniony w warunkach rosnącej globalizacji gospodarki światowej. Szukanie tańszych źródeł zakupu, przenoszenie produkcji, kooperacja czy *outsourcing* są powszechnie stosowanym sposobem poprawy konkurencyjności. Obniżenie stopnia protekcji celnej sprzyja tym procesom. Poza tym to właśnie kraje trzecie generują największy wzrost popytu importowego na polskie towa-

---

<sup>2</sup> Eurostat, Euro-Indicators, News Release, 42/2005 – 23.03.2005.

ry (szczególnie Rosja i Turcja). Można się spodziewać, że w imporcie z krajów spoza Unii będzie się zwiększał przede wszystkim udział krajów azjatyckich, natomiast w eksporcie – udział szeroko rozumianych krajów sąsiedzkich, tj. głównie krajów WNP i kandydujących do Unii, łatwiejszych do penetracji przez małe i średnie firmy. Niemniej większość obrotów polskiego handlu zagranicznego nadal będzie realizowana na jednolitym rynku.

11. Akcesja Polski do UE miała wyraźny wpływ na ożywienie w handlu towarami rolnymi. Eksport tych produktów, zwłaszcza zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego, na rynek Unii (zarówno UE-15, jak i UE-9) w pierwszych ośmiu miesiącach członkostwa wzrósł o 47%. Do powstania nowych strumieni handlu przyczyniła się w dużym stopniu likwidacja barier w handlu artykułami rolno-spożywczymi między Polską a pozostałymi 24 krajami Unii. Uzasadnione wydaje się więc stwierdzenie, że w przypadku artykułów rolnych po akcesji nastąpił efekt kreacji handlu. Wymiana handlowa artykułami rolno-spożywczymi była wprawdzie w znacznym stopniu zliberalizowana już w okresie przedakcesyjnym, zwłaszcza na mocy porozumień z lat 2000 i 2002, jednak do 1 maja 2004 r. obowiązywały jeszcze kontyngenty i bariery celne ograniczające eksport niektórych towarów (np. drobiu), różne wymogi administracyjne związane z uzyskiwaniem statusu preferencyjnego i oczywiście kontrola na granicach. Korzystny wpływ liberalizacji wymiany handlowej na wzrost eksportu rolnego na rynek UE był już zauważalny w 2003 r. (świadczy o tym np. niemal pełne wykorzystanie przez Polskę bezcłowych kontyngentów preferencyjnych artykułów mleczarskich czy znaczny wzrost eksportu przetworzonych owoców i warzyw po zniesieniu przez Unię ceł na te towary).

Na wielkość polskiego eksportu artykułów rolnych wywarły wpływ również czynniki o charakterze pozaekonomicznym, jak np. epidemia ptasiej grypy w niektórych krajach UE (zapotrzebowanie na drób z Polski w sytuacji ograniczenia dostaw od stałych dostawców). Dużą rolę odegrał efekt psychologiczny: po stronie unijnej – wzrost zaufania do produktów pochodzenia polskiego (np. uznanie Polski za obszar wolny od klasycznego pomoru świń, umożliwiające sprzedaż wieprzowiny na rynku unijnym), po stronie polskiej – świadomość nowych możliwości, jakie pojawiły się, gdy Polska stała się częścią jednolitego rynku. Decydujące znaczenie dla wspomnianych wyników w handlu rolnym miała także wysoka konkurencyjność polskiego eksportu, w pełni ujawniona w warunkach wolnego handlu. Oprócz cenowej przewagi konkurencyjnej, miały na nią wpływ:

- znaczny i zmodernizowany potencjał produkcyjny, zarówno gospodarstw specjalizujących się w produkcji trzody chlewnej, drobiu, mleka, jak i zakładów przetwórczych;

- dostosowanie się do wymogów sanitarnych, weterynaryjnych, fitosanitarnych, a także ochrony zwierząt oraz ochrony środowiska naturalnego (poprawa warunków zoohigienicznych, wdrożenie systemu EUROP, umożliwiającego klasyfikację poubojową tusz wieprzowych i identyfikację producentów mięsa i in.);
- walory smakowe polskiej żywności;
- ogromny postęp w zakresie jakości, bezpieczeństwa i opakowań żywności.

Polskie rolnictwo, mające duży potencjał, zmodernizowane w okresie dostosowania do członkostwa, mogło sprostać nie tylko zwiększonemu zapotrzebowaniu ze strony krajów UE, ale także – w warunkach zwiększonego popytu – zaoferować bogatą ofertę partnerom na rynkach wschodnich. Dynamika eksportu na te rynki byłaby znacznie wyższa, gdyby nie ograniczenia administracyjne w eksporcie artykułów pochodzenia zwierzęcego wprowadzone przez Rosję (w przypadku produktów pochodzenia roślinnego eksport do krajów trzecich wzrósł po akcesji o 72%). Konkurencyjność niektórych pozycji polskiego eksportu na rynkach wschodnich zwiększyły refundacje eksportowe.

Ważnym czynnikiem dynamizującym wzrost eksportu artykułów rolnych, zarówno na rynki UE, jak i krajów WNP, była bardzo duża aktywność polskich producentów i handlowców. W miarę upływu czasu znaczenie podstawowego czynnika konkurencyjności polskiego eksportu rolnego, czyli cen, będzie malało, ponieważ swobodny handel na obszarze jednolitego rynku sprzyja wyrównywaniu się cen. Tendencję tę wzmacniają mechanizmy WPR – jednolite na obszarze UE ceny interwencyjne czy ceny minimalne (planowane zmiany zasad wsparcia wewnętrznego w ramach WTO będą oddziaływać na spadek cen, w pierwszej kolejności na rynkach b. Piętnastki). Pierwsze oznaki spadku konkurencyjności polskiego eksportu produktów pochodzenia zwierzęcego właściwie ujawniły się już po kilku miesiącach członkostwa; wpłynął na nie wzrost cen na rynku krajowym i umocnienie się złotego w stosunku do euro. Mimo to wysokie tempo wzrostu eksportu rolnego notowano także w styczniu 2005 r.

Wzrost cen produktów pochodzenia zwierzęcego (m. in. wieprzowiny, wołowiny, masła) na rynku krajowym i aprecjacja złotego wobec euro wpłynęły na poprawę opłacalności ich importu. Te czynniki i wolny od 1 maja 2004 r. dostęp do polskiego rynku umożliwiły blisko dwukrotny wzrost polskiego importu z UE-15 tej grupy towarowej.

Ogółem dynamika importu artykułów rolno-spożywczych, choć wysoka, była jednak niższa niż dynamika eksportu. Saldo obrotów artykułami rolno-spożywczymi

z krajami UE-15 było dodatnie i w okresie maj-grudzień 2004 r., w porównaniu z analogicznym okresem 2003 r., zwiększyło się o 413 mln USD (dzięki nadwyżce w handlu zwierzętami żywymi i produktami pochodzenia zwierzęcego oraz przetworami spożywczymi). Podobną tendencję odnotowano w handlu tymi towarami z UE-9 (wzrost dodatniego salda o 166 mln USD). Wyniki te były więc nieco lepsze niż prognozy<sup>3</sup>. Ujemne saldo zanotowano natomiast w handlu z krajami trzecimi (głównie artykułami pochodzenia roślinnego). Dynamika importu z tych krajów, choć dwukrotnie niższa niż w okresie styczeń-kwiecień 2004 r., była po 1 maja 2004 r. o kilka punktów procentowych wyższa od dynamiki eksportu.

12. Inaczej przedstawiała się sytuacja w polskim handlu towarami przemysłowymi. Proces liberalizacji obrotów z krajami b. Piętnastki i krajami przystępującymi rozpoczął się znacznie wcześniej, a od 1999 r. istniała już strefa wolnego handlu (z wyjątkiem wyrobów przemysłu motoryzacyjnego i towarów objętych środkami ochronnymi). Największe zmiany w strukturze towarowej handlu zaszły w latach 90., w znacznym stopniu jako efekt inwestycji zagranicznych. Klasyczne, statyczne skutki handlowe integracji w handlu wyrobami przemysłowymi z krajami Unii ujawniły się więc znacznie wcześniej. Natomiast po akcesji ujawniły się takie efekty w przywozie z krajów trzecich. Obniżenie stawek celnych w wyniku przyjęcia przez Polskę wspólnej taryfy celnej stymulowało wzrost przywozu wyrobów przemysłowych z krajów trzecich po 1 maja 2004 r. Wzrost dynamiki importu z krajów spoza UE i jednoczesne osłabienie dynamiki przywozu z krajów UE-15 wystąpiło w przypadku 11 na 17 sekcji HS objętych analizą, przy czym w przypadku 8 sekcji różnica w tempie wzrostu importu z obu grup krajów przekraczała 15 pkt. proc. Można więc z pewną ostrożnością, wynikającą z braku danych na poziomie towarów, stwierdzić, że – w myśl wcześniejszych przewidywań<sup>4</sup> – przystąpienie do unii celnej wywołało efekt przesunięcia (substytucji) strumieni handlu. Wyraźny taki efekt – choć w przeciwnym kierunku – wystąpił w imporcie niektórych towarów objętych cłami antidumpingowymi UE, jak np. soli potasowych (zob. też pkt 13). Należy jednak pamiętać, że w drugiej połowie 2004 r. ważnym czynnikiem pobudzającym import z krajów trzecich były także relacje kursowe (większa aprecjacja waluty krajowej wobec dolara niż euro). Na szybszą niż z krajami UE-15 i UE-9 dynamikę wartości importu towarów przemysłowych z krajów trzecich w okresie maj-grudzień 2004 r. wpłynął też w znacznym stopniu wzrost cen ropy naftowej i metali. Natomiast wzrost eksportu do tej grupy krajów stymulował przede wszystkim popyt zewnętrzny, w przypadku Rosji spotęgowany aprecjacją rubla.

<sup>3</sup> Agencja Rynku Rolnego prognozowała zrównoważenie obrotów w handlu rolnym tym okresie, por. <http://www.arr.gov.pl/showdoc.php?inold=2987>

<sup>4</sup> K. Marczewski, *Kierunki zmian w handlu zagranicznym Polski*, „*Ekonomista*”, nr 2/2003, s. 199 i nast.; E. Kaliszuk, *Polska przyjmuje wspólnotowe instrumenty polityki handlowej – antidumping*, op. cit.

W warunkach jednolitego rynku powinny się wyraźniej ujawnić dynamiczne efekty alokacyjne integracji, takie jak korzyści skali, wzrost wymiany wewnątrzgałęziowej, wzrost konkurencji i postęp techniczny. Efekty te są już zauważalne szczególnie w przypadku środków transportu – działu, w którym miał miejsce szczególnie duży napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich (typu *green field* i *brown field*) i w którym w 2004 r. nastąpił dynamiczny wzrost eksportu (zwłaszcza w pierwszych miesiącach tego roku). Efekty bezpośrednich inwestycji zagranicznych decydują o prawie 1/4 wolumenu eksportu dóbr inwestycyjnych do UE, a w przypadku Niemiec – o prawie 1/3 wolumenu eksportu.

13. W wyniku rozszerzenia na polski obszar celny instrumentów ochronnych WPH poziom ochrony celnej w przypadku niektórych towarów znacznie się zwiększył. Najszerszy zakres towarowy i geograficzny miało nałożenie środków antydumpingowych UE. W wielu przypadkach wprowadzenie wyższej ochrony przed konkurencją zagraniczną było zgodne z interesem krajowego przemysłu. Ujawniły się jednak także negatywne dla dobrobytu społecznego skutki handlowe tych działań: przesunięcie i ograniczenie handlu. Efekt przesunięcia strumieni handlu z tytułu nałożenia dodatkowych ceł prawdopodobnie będzie najsilniejszy w drugim roku członkostwa (w pierwszym roku efekt ten łagodziło zastosowanie rozwiązań przejściowych wobec najważniejszych pozycji objętych cłami antydumpingowymi, a także zapasy, natomiast w trzecim i czwartym roku może już nastąpić korekta wysokości ceł antydumpingowych, a nawet ich zniesienie)<sup>5</sup>. Wzrost poziomu ochrony w wymianie z krajami trzecimi, spowodowany nałożeniem unijnych ceł antydumpingowych na import do Polski, może wzmocnić napływ defensywnych BIZ zastępujących import (przeskakiwanie barier, ang. *tariff anti-dumping jumping*). Taka sytuacja wystąpiła już np. na rynku rowerów.
14. W 2004 r. istotny wpływ na dynamikę wartości eksportu (także importu) towarów przemysłowych miał wzrost cen na rynkach surowcowych, wywołany przez dynamiczny wzrost gospodarki chińskiej. W nadchodzących latach decydujące znaczenie dla dynamiki polskiego eksportu będą miały mierniki efektywnościowe (kurs waluty krajowej, relacje kosztów pracy w Polsce i u głównych partnerów handlowych).

---

<sup>5</sup> Zmiany takie można przeprowadzić jednak tylko w wyniku postępowania przeglądowego, które może trwać nawet 15 miesięcy. Uwaga dotycząca skutków nałożenia ceł antydumpingowych w kolejnych latach (trzecim i czwartym roku) dotyczy oczywiście tylko tych środków, które nie wygasną wcześniej





**Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową**

**Maciej Grabowski – kierownik projektu**

**Tomasz Kalinowski**

**Maciej Tarkowski**

## **SEKTOR MSP ROK PO AKCESJI – PRÓBA OCENY**

### **Wprowadzenie**

1. Przed akcesją Polski do Unii Europejskiej podejmowano dyskusje oraz bardziej pogłębione prace badawcze i projekcje wpływu tego zdarzenia na różne sfery życia gospodarczego i społecznego w Polsce. Ze względu na szczególną rolę sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) dla polskiej gospodarki i na jego znaczenie społeczne oraz zważywszy wagę, jaką przywiązuje się do niego w Unii Europejskiej, szacowano również wpływ akcesji na ten sektor. Niniejsze opracowanie stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, jak akcesja wpłynęła na sektor małych i średnich przedsiębiorstw z perspektywy informacji dostępnych w marcu 2005 r., a więc 10 miesięcy po akcesji. Krótkookresowe spojrzenie uzupełnia dyskusja, które z oczekiwanych zjawisk nie wystąpiły lub wystąpiły z innym natężeniem niż prognozowano oraz czy projekcje rozwoju sektora MSP po akcesji w dłuższym okresie mogą się spełnić.
2. Już po akcesji zmieniła się ustawowa definicja przedsiębiorstw wchodzących w skład sektora MSP<sup>1</sup>. Zasadnicza różnica polega na: (i) podwyższeniu limitów rocznych obrotów netto dla firm z tego sektora, powyżej których przedsiębiorstwo nie jest uznawane za małe bądź średnie, (ii) usunięciu warunku braku kontroli nad przedsiębiorstwami z sektora MSP przez firmy duże, (iii) wprowadzeniu definicji przedsiębiorstwa mikro. Dla celów niniejszego opracowania przyjęto definicje obowiązujące od 1 stycznia 2005 r., to jest z uwzględnieniem mikroprzedsiębiorstw. Dostępne dane sta-

---

<sup>1</sup> Por. art. 104–106 ustawy z 2.07.2005 o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. nr 173 poz. 1807).

tystyczne i pochodzące z badań nie pozwalają uwzględnić innych niż wielkość zatrudnienia kryteriów przynależności firmy do sektora MSP, tj. maksymalnej wielkości obrotów i aktywów oraz braku kontroli przez duże firmy. Ponadto znaczna część danych statystycznych za rok 2004 nie obejmuje całej zbiorowości, a jedynie dane pochodzące od firm średnich i dużych bądź małych, średnich i dużych. Autorzy korzystali z danych GUS, publikacji i opracowań UKIE, NBP, MGiP i innych ośrodków, wyników badań prowadzonych przez PENTOR w listopadzie 2004 r. na temat zmian postrzegania członkostwa w UE przez sektor małych przedsiębiorstw oraz materiałów prasowych i polskich placówek dyplomatycznych. Poniżej przedstawiono w skrócie główne problemy metodologiczne oraz podstawowe tezy dotyczące wpływu akcesji na sektor MSP formułowane we wcześniejszych opracowaniach.

3. Podstawowy problem, który pojawiał się przy projekcjach rozwoju sektora MSP po akcesji, polegał na tym, że jest on bardzo zróżnicowany wewnętrznie i stąd jednoznaczne wnioski dotyczące całego sektora muszą być, siłą rzeczy, formułowane bardzo ostrożnie, albo należy formułować je w stosunku do części sektora. Wynika to głównie z tego, że mikroprzedsiębiorstwa (zatrudniające mniej niż 10 pracowników) stanowią ponad 95% wszystkich przedsiębiorstw, zatrudniają około 25% wszystkich pracujących i sprzedają głównie na rynku lokalnym (ok. 36% tych przedsiębiorstw to firmy handlowe). Natomiast w tym samym sektorze MSP są również firmy średnie (jest ich ok. 0,8% i zatrudniają około 23% pracujących), w których przychody z eksportu stanowią 12% wszystkich ich przychodów<sup>2</sup>. Faktem jest również, iż większe firmy częściej niż mikroprzedsiębiorstwa są zaangażowane w handel zagraniczny, dlatego też efekty członkostwa w ich przypadku będą bardziej istotne.
4. Przyjmowane założenia wpływu akcesji na sektor MSP zakładały, z jednej strony, stosunkowo łatwo kwantyfikowane koszty związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, wynikające m.in. z przyjęcia dorobku prawnego wspólnoty, z drugiej zaś – trudniejsze do przewidzenia szanse związane z tym wydarzeniem. Szanse te wynikają bowiem w dużej mierze z aktywności samych przedsiębiorców i ich umiejętności wykorzystania większego rynku i dostosowania się do nowych warunków działania. Po trzecie, niedokończona transformacja gospodarki polskiej w kierunku gospodarki rynkowej, co przejawia się m.in. niską sprawnością instytucji obsługujących gospodarkę<sup>3</sup> oraz występowaniem bardziej dotkliwych niż w innych krajach niesprawności rynku, oznacza, że sektor MSP jest poddawany dodatkowej presji w stosunku do sektora dużych firm. Uważa się,

---

<sup>2</sup> *Przedsiębiorczość w Polsce 2004*, MGiP, Warszawa 2004.

<sup>3</sup> Np. działalność sądów gospodarczych – szerzej na ten temat w: *Przedsiębiorczość w Polsce 2004*, op. cit.

że trwająca transformacja gospodarki polskiej w kierunku gospodarki rynkowej jest jednym z głównych powodów dużego rozdrobnienia sektora MSP w Polsce i ograniczonych szans rozwoju małych firm. Proces transformacji jest dynamiczny i stąd wpływ na sektor MSP jest zmienny w czasie, a jego projekcja jest w dużej mierze subiektywna. Po czwarte, zakładano, że efekty akcesji na sektor MSP będą miały charakter bezpośredni (np. wprowadzenie norm i standardów) i pośredni, wynikający np. z większego napływu inwestycji zagranicznych czy dodatniego efektu dochodowego. Efekty te mogą być różne w krótkim, średnim i długim horyzoncie czasu. Wreszcie wpływ akcesji w danej branży sektora MSP zależy od stopnia jego konkurencyjności i umiędzynarodowienia w punkcie „startu”, tzn. w maju 2004 r. Te wszystkie okoliczności powodowały, że łatwiej było wskazywać na spodziewane procesy, które mogą zachodzić w sektorze MSP po akcesji, takie jak wzrost konkurencji czy koncentracji, niż przeprowadzać szczegółowe obliczenia ilościowe. Niezmiernie trudne jest również oddzielenie konsekwencji wynikających bezpośrednio z członkostwa od innych procesów, które występowały w tym okresie, niezależnie lub tylko w sposób pośredni były związane z integracją Polski z UE.

5. Jednym z głównych procesów wskazywanych przez ekspertów, który miał objąć sektor MSP po akcesji<sup>4</sup>, była koncentracja. Wynikała ona z tego, że polski sektor MSP jest bardzo rozdrobniony i słaby kapitałowo, a większa konkurencja ze strony dynamicznych firm polskich, jak i firm europejskich spowoduje wyeliminowanie z rynku najsłabszych firm sektora MSP. Ponadto wskazywano, że możliwość działania na większym europejskim rynku oraz pogłębienie rynku krajowego (efekt dochodowy) mają w średnim okresie sprzyjać zwiększaniu wielkości przeciętnej polskiej firmy. Nie były natomiast jednoznacznie formułowane wnioski o tym, że akcesja przyniesie relatywny wzrost znaczenia sektora dużych firm wobec sektora MSP, czy też że koncentracja przyniesie zmiany wewnątrz samego sektora MSP na korzyść np. firm średnich.
6. We wcześniejszych opracowaniach i ekspertyzach stawiano tezę, iż wpływ akcesji na sektor MSP będzie zróżnicowany regionalnie. Ogólnie biorąc, wskazywano na dwa zjawiska<sup>5</sup>. Po pierwsze, że akcesję wykorzystają w pierwszym etapie bardziej rozwinięte gospodarczo regiony i aglomeracje, a w nich sektor

---

<sup>4</sup> Por. Piasecki B.; Rogut A., Smallbone D., *Wpływ integracji Polski z Unią Europejską na sektor MSP*, PFPiRMSP, Warszawa 2000, czy: *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na sektor małych i średnich przedsiębiorstw*, UKiE, Warszawa 2003.

<sup>5</sup> *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej – raport z badań*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003, czy *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na Sektor małych i średnich przedsiębiorstw*, op. cit.

MSP (efekt napływu inwestycji oraz pozytywne efekty kreacji handlu). Po drugie, renta lokalizacyjna oznacza, że firmy z sektora MSP z regionów położonych bliżej granicy zachodniej Polski będą bardziej korzystały na akcesji (m. in. ze względu na niższe koszty transakcyjne). Stąd wskazywano na pogłębienie się różnic poziomu rozwoju regionalnego i aktywności sektora MSP w wyniku wejścia Polski do Unii Europejskiej przynajmniej w krótkim i średnim okresie. Oznacza to, że sektor MSP powinien się rozwijać szybciej w województwach zachodniej Polski oraz w największych aglomeracjach, takich jak warszawska czy śląska, niż w województwach wschodniej Polski bądź w województwie świętokrzyskim.

7. Uwzględniając, iż część branż polskiego przemysłu zdominował sektor MSP (szerzej zob. rozdz. 4), szacowano, że następujące działy przemysłu miały być największymi beneficjentami akcesji: produkcja drewna i wyrobów z drewna oraz ze słomy i wikliny (PKD 20), produkcja odzieży i wyrobów futrzarskich (PKD 18) oraz produkcja mebli (PKD 36). Branże, które według ekspertów miały znaleźć się w najtrudniejszej sytuacji, obejmowały działy: włókiennictwo (PKD 17), produkcja skór wyprawionych i wyrobów z nich (PKD 19), produkcja wyrobów z surowców niemetalicznych pozostałych (PKD 26), produkcja wyrobów z metali (PKD 28) i produkcja maszyn i urządzeń niesklasyfikowanych (PKD 29)<sup>6</sup>.
8. Opracowanie składa się z czterech rozdziałów oraz z wprowadzenia i podsumowania. Rozdział pierwszy przedstawia zmiany całego sektora po akcesji na podstawie danych o firmach nowo zarejestrowanych, zamkniętych i według stanu na koniec 2004 r. oraz w kontekście zmian zachodzących w ostatnich latach. Rozdział drugi analizuje zmiany sektora MSP na poziomie regionów i weryfikuje główne tezy związane z projekcjami rozwoju poakcesyjnego sektora MSP w regionach. Rozdział trzeci jest analizą zmian sektora MSP w wybranych branżach polskiego przemysłu i sekcjach gospodarki. Natomiast rozdział czwarty poświęcony jest dyskusji nad przyczynami niektórych rozbieżności między zjawiskami rzeczywiście obserwowanymi w 2004 r. a dostępnymi projekcjami rozwoju poakcesyjnego sektora MSP. Opracowanie kończą podsumowanie i wnioski.

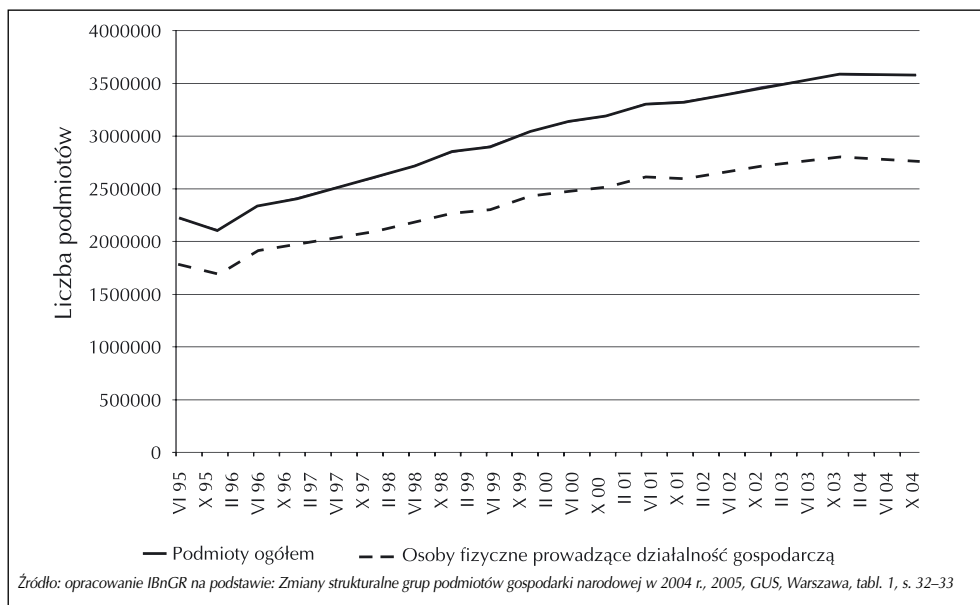
---

<sup>6</sup> *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na sektor małych i średnich przedsiębiorstw, op.cit.*

## 1. Zmiany struktury wielkościowej sektora MSP w Polsce w 2004 r.

9. Liczba podmiotów gospodarki narodowej zaliczanych do sektora MSP (do 249 pracujących) wynosiła w końcu 2004 r. ok. 3 572 tys.<sup>7</sup> W porównaniu do roku poprzedniego liczebność analizowanego sektora zmniejszyła się o ok. 4,6 tys. firm, tj. o 0,1%. Od połowy lat 90. obserwowano spowolnienie dynamiki wzrostu liczby podmiotów (wykres 1). W 2004 r. tendencje te na tyle się pogłębiły, że zanotowano realny spadek liczby przedsiębiorstw, co wynika głównie ze zmniejszenia się liczby zakładów osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, a więc z reguły podmiotów mikro.

**Wykres 1. Zmiana liczby podmiotów gospodarki narodowej w Polsce w latach 1995–2004**

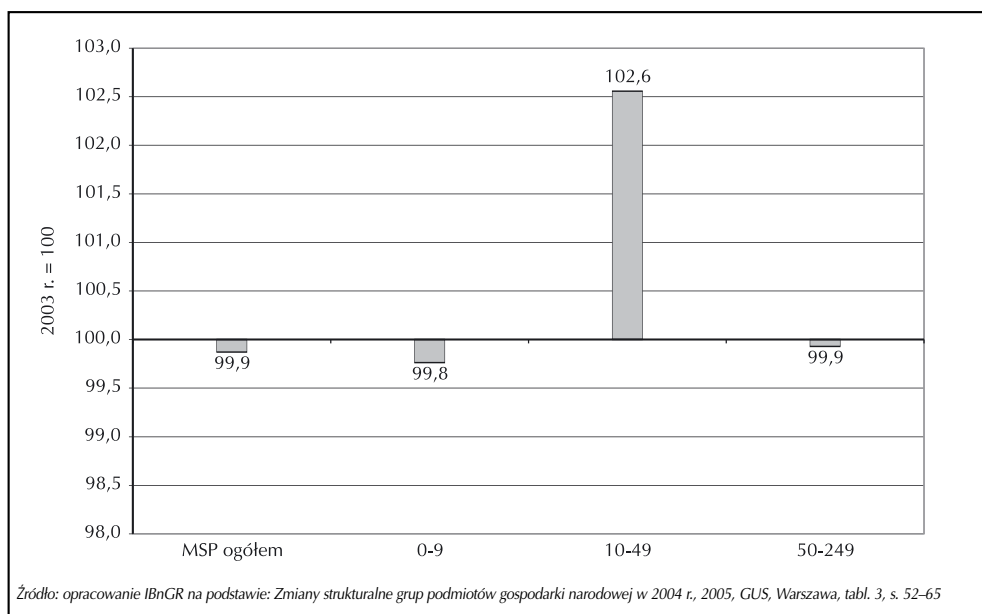


10. W roku 2004 wzrostowi liczby firm małych (o blisko 3%) towarzyszył spadek liczby firm mikro o 0,2% (por. wykres 2). Z kolei w grupie podmiotów średnich odnotowano nieznaczny spadek liczby przedsiębiorstw (o 0,1%). Znacznie wzrosła liczba spółek prawa handlowego o 5,5% (są to najczęściej firmy małe i średnie),

<sup>7</sup> Dane dotyczą podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON. Coroczne badania GUS przeprowadzone metodą reprezentacyjną na próbie podmiotów do 9 pracujących wskazują, że około 30–35 proc. przedsiębiorstw tej grupy zawiesiło działalność, zostało zlikwidowanych, lub działalności nie rozpoczęło, nie składając odpowiedniej informacji do rejestru. Należy szacować, że podobnie jak w latach poprzednich liczba firm aktywnych wynosiła w końcu 2004 r. ok. 50-60% firm zarejestrowanych.

a spadła liczba firm osób fizycznych o 1,2% (są to najczęściej mikroprzedsiębiorstwa). Sugeruje to, że przeciętna wielkość polskiej firmy wzrosła, co potwierdzałyby wcześniej formułowane hipotezy rozwoju sektora MSP po akcesji.

**Wykres 2. Zmiana liczebności sektora MSP w Polsce w 2004 r.**



11. W związku z tym, że spadek dynamiki liczby podmiotów gospodarczych obserwowano już od kilku lat, można przypuszczać, że odnotowany w 2004 r. spadek liczebności firm sektora MSP jedynie częściowo jest rezultatem wejścia Polski do UE, a w znacznej mierze wynika z krajowych uwarunkowań rozwoju przedsiębiorczości. Oddzielenie obu tych efektów nie wydaje się możliwe. Akcesja może być postrzegana tylko jako katalizator procesu koncentracji występującego w sektorze MSP.

## 2. Sektor MSP w 2004 r. w ujęciu regionalnym

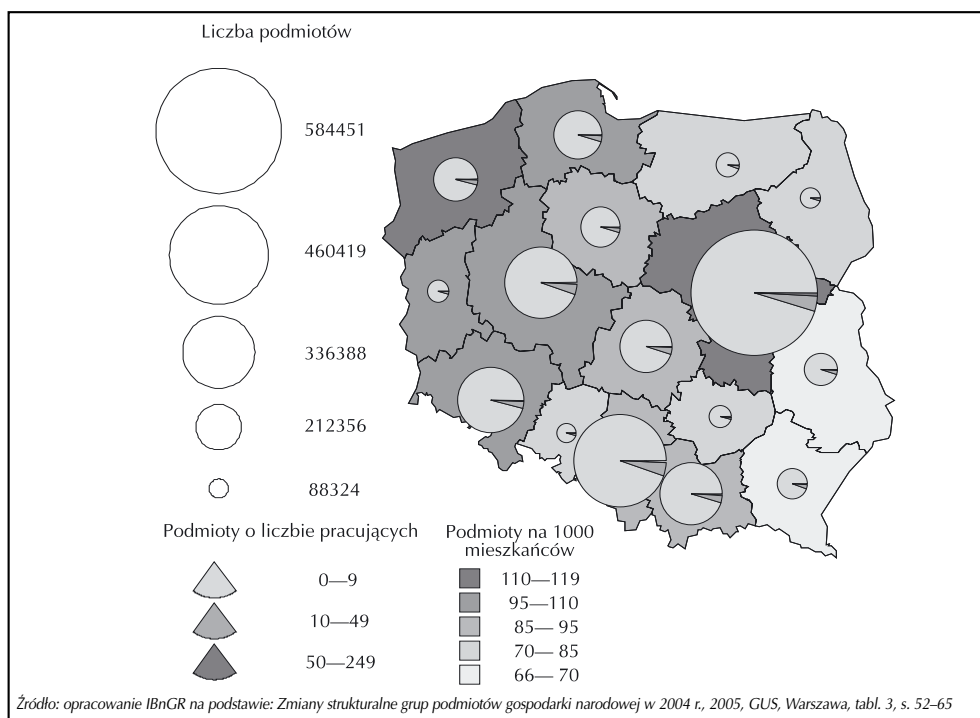
12. Sektor MSP nie jest równomiernie rozwinięty we wszystkich polskich województwach<sup>8</sup>. Największa liczba tego typu podmiotów (ok. 585 tys.<sup>9</sup>) występuje w województwie mazowieckim, co wiąże się z wielkością regionu i wysoką koncentracją ludności oraz poziomem aktywności gospodarczej w Warszawie i jej bezpośrednim oto-

<sup>8</sup> Termin „województwo” stosuje się poniżej wymiennie z terminem „region”, podobnie jak w innych dokumentach i opracowaniach, por. np. *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, MGPIPS 2003.

<sup>9</sup> Por. *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2004 r.*, GUS, Warszawa 2005.

czeniu. Pod względem liczby podmiotów sektora MSP zdecydowanie wyróżnia się także województwo śląskie, w którym funkcjonuje ok. 429 tys. firm (wykres 3). Ich liczebność jest również pochodną potencjału ludnościowego i gospodarczego regionu. Relatywnie dużymi skupiskami MSP są ponadto trzy województwa: dolnośląskie, małopolskie i wielkopolskie. Charakteryzują się one relatywnie wysokim poziomem rozwoju gospodarczego, a ich stolicami są duże ośrodki miejskie stanowiące korzystne środowisko dla rozwoju przedsiębiorczości. Cztery z wymienionych pięciu regionów (z wyjątkiem dolnośląskiego) charakteryzują się wysoką jakością kapitału ludzkiego<sup>10</sup>, co jest niezbędnym czynnikiem rozwoju przedsiębiorczości.

**Wykres 3. Liczebność i struktura wielkościowa podmiotów sektora MSP w Polsce w 2004 r. w ujęciu regionalnym**



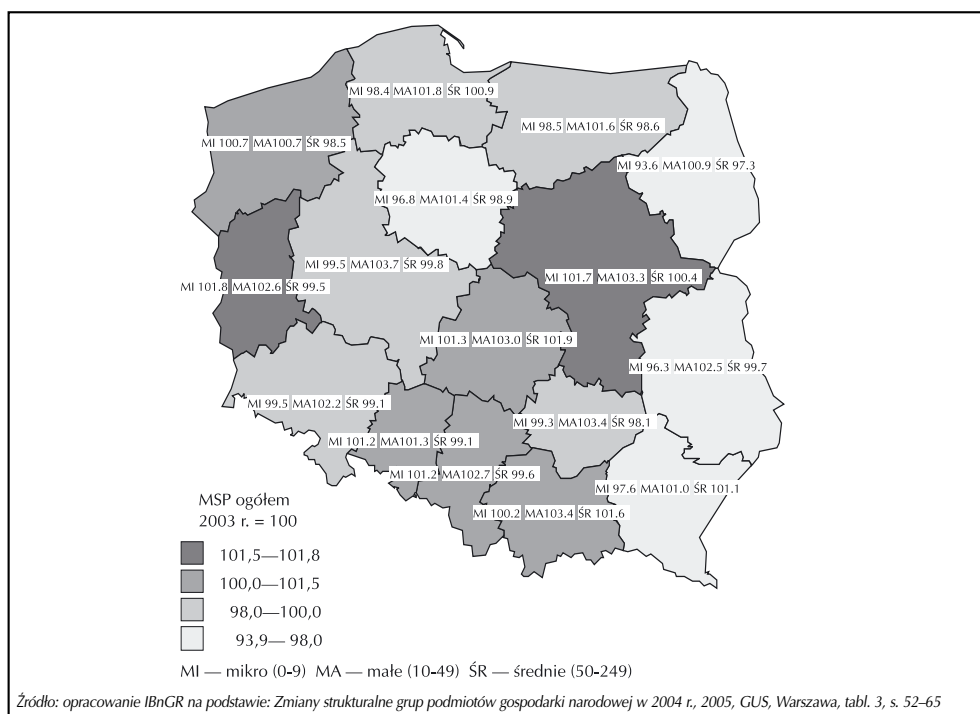
13. W siedmiu regionach odnotowano niską liczbę podmiotów gospodarczych, tzn. niższą niż 150 000. Trzy z nich – lubuskie, opolskie i świętokrzyskie – są regionami o bardzo małej liczbie mieszkańców. Na ich obszarze brak jest również dużych aglomeracji miejskich. Kolejne cztery regiony to województwa wschodniej Polski

<sup>10</sup> Czyżewski A. B., Góralczyk-Modzelewska M., Saganowska E., Wojciechowska M., *Regionalne zróżnicowanie kapitału ludzkiego w Polsce*, Studia i Prace ZBSE, zeszyt 277, GUS, Warszawa 2001.

o charakterze rolniczym, słabo zurbanizowane i uprzemysłowione. Taka struktura gospodarki nie sprzyja rozwojowi przedsiębiorczości. Dodatkową barierą jest niższa od przeciętnej jakość kapitału ludzkiego, zaobserwowana w większości z omawianych siedmiu regionów.

14. Istotnym wskaźnikiem poziomu przedsiębiorczości jest również wskaźnik liczby MSP na 1000 mieszkańców. Jest on wyraźnie wyższy w regionach zachodniej części kraju (wykres 3). We wschodniej części kraju tylko województwo mazowieckie charakteryzuje się bardzo dobrą sytuacją w tym zakresie. Z kolei najniższy poziom przedsiębiorczości mierzony tym wskaźnikiem odnotowano w dwóch regionach południowo-wschodniej Polski: lubelskim i podkarpackim.

**Wykres 4. Zmiana liczby podmiotów sektora MSP w Polsce w 2004 r. w ujęciu regionalnym**



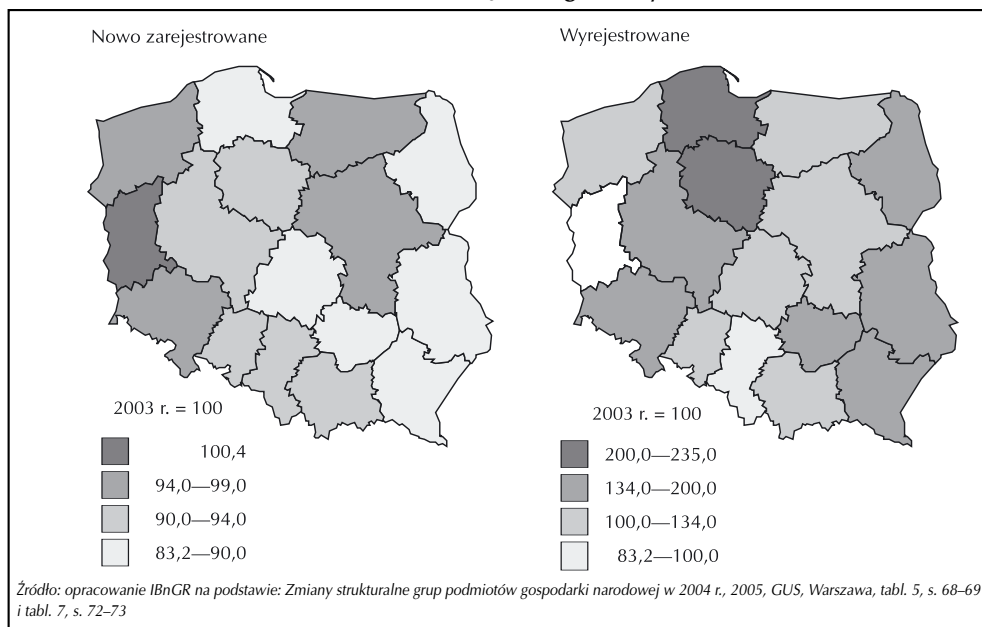
15. Jak już wspomniano, liczba podmiotów sektora MSP w 2004 r. w stosunku do roku poprzedniego nieznacznie się zmniejszyła (o 0,1 proc.). Zjawisko to nie dotknęło wszystkich regionów, a w niektórych zaobserwowano wręcz wzrost liczby przedsiębiorstw. W siedmiu województwach odnotowano wzrost liczby MSP. Relatywnie wysoki był on w dwóch regionach: lubuskim i mazowieckim (wykres 4).



W województwie mazowieckim wzrost liczby podmiotów wynika z metropolitalnego charakteru Warszawy – wejście do UE niewątpliwie sprzyja rozwojowi funkcji metropolitalnych<sup>11</sup>, co stymuluje przedsiębiorczość. Z kolei wzrost liczby MSP w województwie lubuskim jest odpowiedzią na rosnący popyt na dobra i usługi oferowane w strefie nadgranicznej. Podobny mechanizm spowodował przyrost firm w województwie zachodniopomorskim.

16. Wśród dziewięciu województw, w których odnotowano zmniejszenie się liczby podmiotów sektora MSP, cztery regiony wyróżniają się najwyższym spadkiem. Położone są one (z wyjątkiem kujawsko-pomorskiego) przy wschodniej granicy kraju, co, jak się wydaje, może potwierdzać formułowane kilka lat temu tezy o nierównomiernym rozwoju sektora MSP po akcesji.

**Wykres 5. Dynamika rejestracji podmiotów gospodarki narodowej w Polsce w 2004 r. w ujęciu regionalnym**



<sup>11</sup> Metropoliami określa się aglomeracje miejskie liczące ok. miliona mieszkańców lub więcej, dysponujące wysokim potencjałem innowacyjnym i korzystnym otoczeniem dla rozwoju biznesu takim jak usługi, instytucje i infrastruktura. Definicje metropolii i ich funkcji można znaleźć m.in. w: Bassand, M.: *Metropolisation et inegalites social*, Presses polytechnique et universitaires romandes, Lausanne 1997, str. 45.

17. Obrazu zmian liczebności sektora MSP dopełnia analiza dynamiki rejestracji podmiotów gospodarki narodowej (por. wykres 5). W roku 2004, w porównaniu do roku poprzedniego, liczba nowo zarejestrowanych podmiotów spadła o ok. 8 proc., a liczba firm wyrejestrowanych wzrosła o 34 proc. W układzie regionalnym spadek liczby rejestracji nie został odnotowany jedynie w województwie lubuskim. Ten mały region położony przy granicy zachodniej, niecałe 100 km od Berlina (ok. 3,4 mln mieszkańców), najbardziej odczuł wzrost popytu na dobra i usługi oferowane w Polsce po akcesji. W pozostałych dwóch województwach położonych przy granicy z Niemcami pozytywne efekty akcesji pozwoliły na przyhamowanie wcześniejszego spadku liczby zakładanych podmiotów (liczba nowo zarejestrowanych podmiotów spadła w zachodniopomorskim o 2,9%, a w dolnośląskim o 4,1%). W regionach tych, jak również w województwach mazowieckim i warmińsko-mazurskim, spadek rejestracji był niższy od średniej. W pozostałych województwach graniczących z nowymi krajami członkowskimi (opolskie, śląskie i małopolskie), a także w dwóch regionach zachodniej Polski (wielkopolskie, kujawsko-pomorskie) spadek liczby nowo rejestrowanych podmiotów nie odbiegał w istotny sposób od przeciętnej. Ponadprzeciętny spadek liczby rejestracji nowych podmiotów odnotowano w sześciu regionach, w tym w trzech położonych przy wschodniej granicy kraju, będącej od maja zewnętrzną granicą UE. Również te dane potwierdzają tezę o nierównomiernym regionalnie rozwoju sektora MSP po akcesji.
18. Jak już zauważono, liczba podmiotów wyrejestrowanych, w stosunku do roku poprzedniego wzrosła, co znalazło odzwierciedlenie w rozkładzie regionalnym tego zjawiska. Jedynie w dwóch regionach sąsiadujących z krajami członkowskimi UE – lubuskim i śląskim – zaobserwowano spadek liczby przypadków wyrejestrowania podmiotów. W przypadku śląskiego pośrednim czynnikiem stymulującym rozwój przedsiębiorczości może być dobra koniunktura na europejskim rynku węgla i stali, która przyczyniła się do poprawy bieżących wyników znacznej grupy dużych przedsiębiorstw z tego regionu, co z kolei, poprzez wzrost dochodów pracowników oraz poprawę sytuacji kooperantów z sektora MSP, przełożyło się na lepszą sytuację sektora MSP w tym województwie. Dlatego też rola samej akcesji jest tutaj jednak prawdopodobnie mniejsza.
19. Ponadprzeciętną dynamikę wzrostu liczby wyrejestrowanych podmiotów odnotowano w sześciu województwach. Trzy z nich to regiony położone przy wschodniej granicy. W grupie tej znalazło się także sąsiadujące z nimi województwo świętokrzyskie, a także dwa regiony zachodniej Polski – wielkopolskie i dolnośląskie (w tych ostatnich dynamika nowych rejestracji była jednak wyższa niż przeciętnie w kraju). Bardzo wysoki, ponaddwukrotny wzrost liczby wyrejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej odnotowano w dwóch województwach północnej Polski – kujawsko-pomorskim i pomorskim. I te regiony notowały niższy spadek nowych rejestracji firm w 2004 r. niż przeciętnie w kraju.

20. Zaobserwowane w 2004 r. tendencje w rozwoju sektora MSP w układzie regionalnym nie odbiegają istotnie od wcześniejszych przewidywań. Problem leży jednak w ocenie ich trwałości i przyczyn. Nastąpił, spodziewany w regionach położonych przy zachodniej granicy, wzrost aktywności gospodarczej. Jednak należy pamiętać, że bardzo dobra sytuacja województwa lubuskiego w pewnym stopniu jest efektem statystycznym. Region ten charakteryzuje się niskim potencjałem gospodarczym. W związku z tym nawet relatywnie niewielki bodziec zewnętrzny może być z punktu widzenia tego regionu istotny i przekładać się na pozytywne statystyki rejestracji firm. Na tej zasadzie niedoszacowany wydaje się być pozytywny wpływ akcesji na przedsiębiorczość dużego i silnego regionu, jakim jest województwo dolnośląskie. Zmniejszenie się liczby firm z sektora MSP we wschodniej części kraju potwierdza opinię, iż region ten w mniejszym stopniu i z opóźnieniem będzie korzystał z pozytywnych efektów integracji. Obecna sytuacja nie wyklucza również, przynajmniej na razie, wpisywania się w scenariusz peryferyzacji tego obszaru. Na podstawie dotychczasowych obserwacji trudno stwierdzić, czy jest to tendencja trwała, i czy efekt koniunktury bądź akcesji był tutaj najważniejszy.

### 3. Sektor MSP w 2004 r. w ujęciu branżowym

21. Analizy rentowności przedsiębiorstw dokonano w odniesieniu do 19 branż gospodarki zdominowanych przez sektor MSP i 8 branż, w których główną rolę odgrywa sektor dużych przedsiębiorstw<sup>12</sup>, aby uzyskać relatywną ocenę branż zdominowanych przez sektor MSP. Posłużono się dwoma kategoriami: zyskiem netto i wskaźnikiem rentowności ze sprzedaży. Wśród 27 przeanalizowanych branż<sup>13</sup> udział podmiotów wykazujących zysk netto w ogólnej liczbie przedsiębiorstw spadł jedynie w grupie przedsiębiorstw sektora energetycznego (wykres 6). Wśród branż, w których wzrost analizowanego wskaźnika przekroczył 10 pkt. proc., znalazło się pięć zdominowanych przez sektor MSP: handel detaliczny, produkcja maszyn i urzą-

---

<sup>12</sup> Do sektorów zdominowanych przez duże przedsiębiorstwa zaliczono: Górnictwo; Produkcja maszyn i aparatury elektrycznej; Produkcja metali; Produkcja pojazdów samochodowych przyczep i naczep; Produkcja pozostałego sprzętu transportowego; Produkcja sprzętu i urządzeń radiowych, telewizyjnych i telekomunikacyjnych; Produkcja wyrobów chemicznych; Wytwarzanie i zaopatrzenie w energię elektryczną, gaz, wodę. Pozostałe branże wymienione wykres 6 uznane zostały za zdominowane przez sektor MSP. Dane pochodzą z Biuletynu Statystycznego, GUS, Warszawa styczeń 2005, nr 12 rocz. XLVIII i dotyczą wyłącznie przedsiębiorstw składających formularze F-01, w których liczba pracujących przekracza 49 osób. Oznacza to, że wnioski o rentowności firm średnich w branżach zostały dla potrzeb tego opracowania rozciągnięte na cały sektor MSP, co z pewnością jest uproszczeniem.

<sup>13</sup> Z powodu organicznej dostępności danych do analizy wybrano działy produkcji przemysłowej i sekcje PKD.

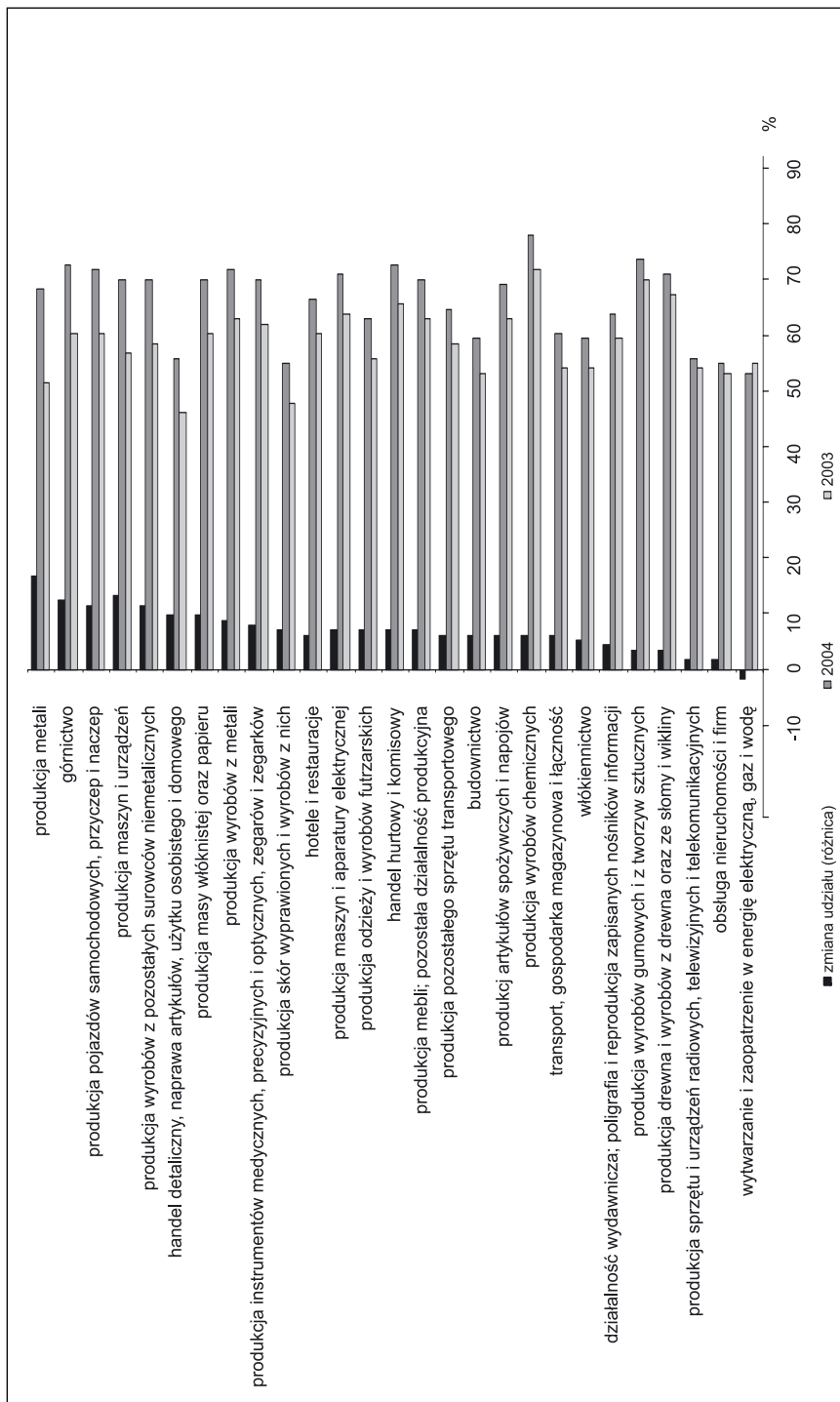
dzeń, produkcja z pozostałych surowców niemetalicznych, produkcja masy włóknistej i papieru, produkcja wyrobów z metali i trzy, w których główną rolę odgrywają duże przedsiębiorstwa: produkcja metali, górnictwo i produkcja samochodów. Jednak to właśnie te branże odnotowały najwyższy wzrost udziału firm rentownych wynoszący w przypadku produkcji metali 18,7 pkt. proc., w przypadku górnictwa – 14,3 pkt. proc. i w odniesieniu do produkcji samochodów – 13,6 pkt. proc. Z kolei w grupie branż, które osiągnęły wzrost liczby podmiotów rentownych<sup>14</sup> nie przekraczający 5 pkt. proc., znalazły się trzy zdominowane przez sektor MSP – produkcji wyrobów gumowych, produkcji drewna i wyrobów z drewna oraz obsługi nieruchomości i firm oraz jedna zdominowana przez duże przedsiębiorstwa.

22. Rentowność branż w 2004 r. była wynikiem oddziaływania wielu czynników, z których akcesja jest jednym, co prawda ważnym, ale nie jedynym. Dobre wyniki górnictwa i hutnictwa są rezultatem głównie globalnej koniunktury na produkty oferowane przez te branże, co wynika z wysokiego popytu na rynkach światowych. Rok 2004 przyniósł również poprawę koniunktury w kraju oraz w starych państwach członkowskich<sup>15</sup>, co pozytywnie wpłynęło na wzrost eksportu i popytu krajowego. Wszystkie branże zdominowane przez MSP poprawiły rentowność, ale można wśród nich wyróżnić zarówno grupy branż o relatywnie wysokim, jak i niskim przyroście przedsiębiorstw rentownych. Jednocześnie fakt integracji był dominujący w przypadku firm z sektora MSP w branżach przetwórstwa spożywczego, w przypadku których zanotowano skokowy wzrost eksportu żywności do państw członkowskich Unii Europejskiej.
23. Wzrost wskaźnika rentowności ze sprzedaży odnotowano w 23 branżach, a spadek w 4 (wykres 7). Zdecydowanie najwyższy wzrost analizowanego wskaźnika osiągnęło górnictwo oraz hutnictwo (odpowiednio 15,1 i 9,4 pkt. proc.). Jak już wspomniano, uwarunkowany jest on głównie koniunkturą światową. Następną pięć branż pod względem wzrostu wartości omawianego wskaźnika zdominowanych jest przez sektor MSP: produkcja drewna i wyrobów z drewna oraz ze słomy i wikliny, produkcja odzieży i wyrobów futrzarskich, produkcja odzieży i wyrobów futrzarskich, produkcja wyrobów z pozostałych surowców niemetalicznych, produkcja skór wyprawionych i wyrobów z nich. Wzrost ten zamykał się w granicach od 2 do 3,5 pkt. proc. Wszystkie z nich opierają swoją działalność na pracy nisko wykwalifikowanych pracowników fizycznych. Z kolei w grupie, w której odnotowano spadek rentowności ze sprzedaży, znalazły się trzy branże produkcyjne: produkcja instrumentów medycznych, precyzyjnych i zegarków; produkcja sprzętu i urządzeń radiowych, telewizyjnych i telekomunikacyjnych, produkcja masy włóknistej i papieru.

<sup>14</sup> Firma rentowna oznacza tutaj firmę mającą dodatni zysk netto.

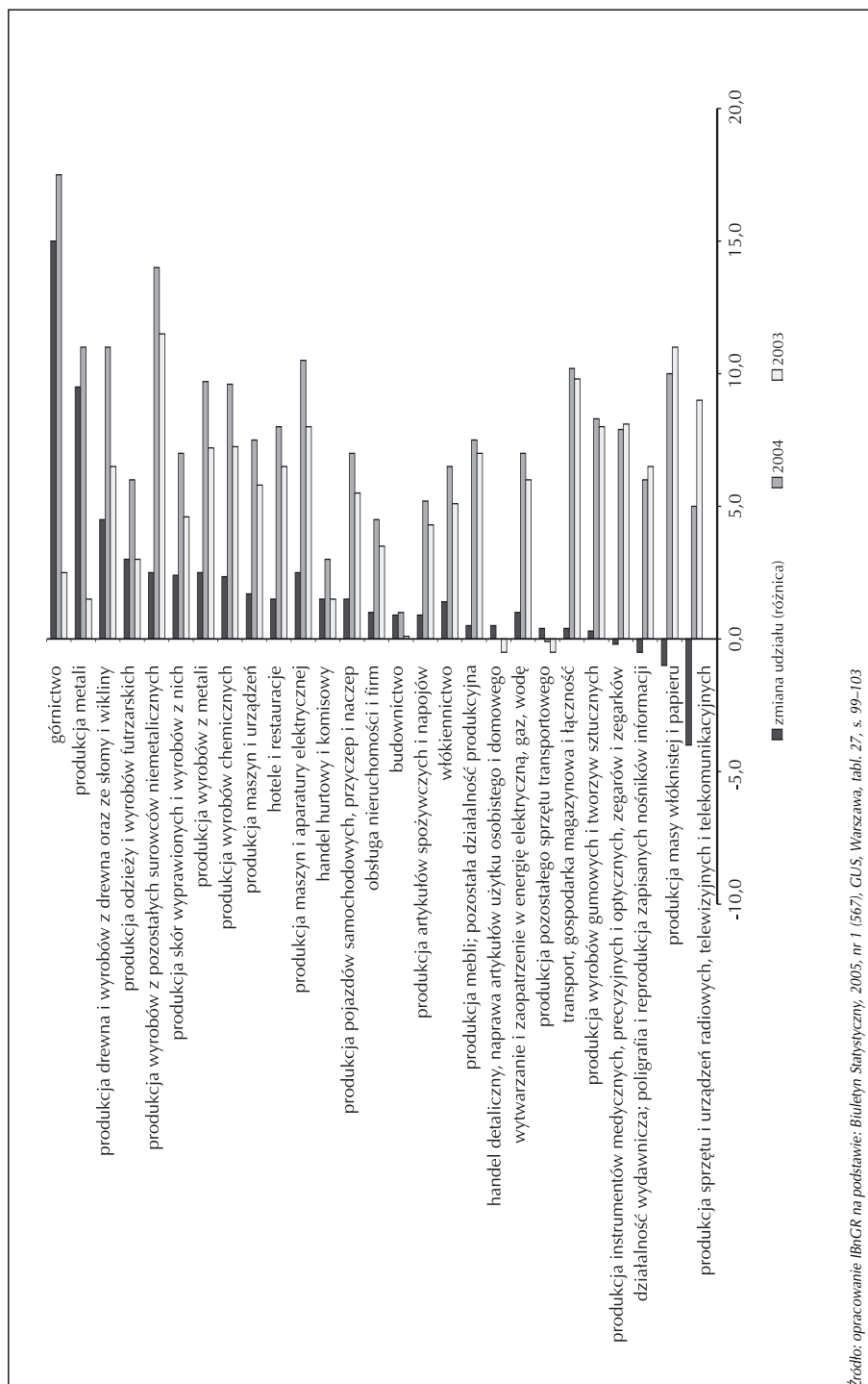
<sup>15</sup> Wzrost PKB w UE-15 wyniósł w 2004 2,2% wobec 0,8% w 2003, w Polsce odpowiednio 5,3% i 3,7%.

**Wykres 6. Zmiana udziału liczby przedsiębiorstw wykazujących zysk netto w ogólnej liczbie przedsiębiorstw w Polsce w 2004 r. względem roku 2003**



Źródło: opracowanie IBnGR na podstawie: Biuletyn Statystyczny, 2005, nr 1 (567), GUS, Warszawa, tabl. 27, s. 94-103

**Wykres 7. Zmiana wskaźnika rentowności ze sprzedaży w wybranych branżach gospodarki w Polsce w 2004 r. względem roku 2003**



Źródło: opracowanie IBnGR na podstawie: Biuletyn Statystyczny, 2005, nr 1 (567), GUS, Warszawa, tabl. 27, s. 99–103

24. Wydaje się, że w 2004 r. dobra koniunktura i na świecie, i w starych państwach członkowskich, i w kraju wyraźniej zaznaczyła swój wpływ na branże polskiej gospodarki niż akcesja, tym bardziej że proces integracji gospodarki polskiej z gospodarką europejską w znacznym stopniu nastąpił już wcześniej. Z dobrej koniunktury międzynarodowej bardziej skorzystały firmy z branż zdominowanych przez duże firmy niż z sektora MSP. Jednocześnie akcesja będzie dodatkowym katalizatorem, który pozwoli utrzymać wzrost rentowności sektora MSP w dłuższym czasie.
25. Do branż, które zanotowały największy przyrost wskaźnika rentowności ze sprzedaży w 2004 r. w stosunku do roku 2003, zaliczono (spośród działów sekcji produkcja przemysłowa zdominowanych przez sektor MSP) następujące: produkcja drewna i wyrobów z drewna oraz ze słomy i wikliny, produkcja odzieży i wyrobów futrzarskich i produkcja mebli. Natomiast w 2004 r. nie potwierdziły się projekcje dotyczące trudnej sytuacji niektórych działów produkcji przemysłowej zdominowanej przez MSP. W szczególności – w stosunku do formułowanych hipotez o tym, że niektóre działy mogą się znaleźć w trudnej sytuacji – następujące działy zanotowały dobre wyniki finansowe (wzrost i/lub dobra rentowność ze sprzedaży): włókiennictwo, produkcja skór wyprawianych i wyrobów z nich, produkcja wyrobów z pozostałych surowców niemetalicznych oraz produkcja wyrobów z metali.
26. Wpływ akcesji na lepszą koniunkturę i osiągnięte lepsze wyniki finansowe w działach produkcji przemysłowej zdominowanych przez sektor MSP wymagają co najmniej dwóch komentarzy. Po pierwsze, działy zdominowane przez duże firmy (takie jak produkcja metali, produkcja koksu, górnictwo węgla kamiennego i brunatnego) zanotowały znacząco większą poprawę sytuacji finansowej niż działy zdominowane przez sektor MSP, co w dużej mierze wynikało z bardzo dobrej koniunktury światowej na produkty wytwarzane w tych działach, a nie z samego efektu akcesji. Po drugie, część z działów zdominowanych przez sektor MSP korzystała z tej koniunktury, bowiem ich produkcja jest ściśle powiązana i/lub uzupełnia działy zdominowane przez sektor dużych firm. To zjawisko może co najmniej w części wyjaśnić znacznie lepszą od oczekiwanej sytuację w niektórych branżach, w których spodziewano się znaczących trudności. Wymienić tu można dział produkcji wyrobów z metali.
27. Część branż zdominowanych przez sektor MSP, takich jak np. przetwórstwo mięsa czy mleka oraz sektor budownictwa, była w sposób szczególny traktowana w traktacie akcesyjnym<sup>16</sup>. Ogólnie dział produkcji artykułów żywnościowych i napojów znacznie poprawił swoją rentowność po akcesji i w roku 2004. Wynikało to głównie ze wzrostu eksportu oraz ze wzrostu cen artykułów żywnościowych.

---

<sup>16</sup> Por. np. Załącznik XII do Traktatu o przystąpieniu RP do UE.

wych w kraju (o około 8% w roku 2004). W tym przypadku poprawa sytuacji w tym dziale wynika wprost z efektu akcesyjnego i wykorzystania możliwości swobodnego dostępu towarów polskich firm do rynku wewnętrznego.

28. Akcesja nie wpłynęła na sektor budownictwa w bardziej zdecydowany sposób (poza chwilowym impulsem wzrostu popytu na usługi budowlane przed akcesją związanego z przewidywanymi zmianami stawek podatku od towarów i usług na materiały budowlane i usługi). Sektor budownictwa, a w szczególności dział wykonywanie instalacji budowlanych, po akcesji znacznie poprawił swoje wyniki finansowe. Natomiast w dziale wznoszenie budynków i budowli oraz inżyniera lądowa i morska poprawa następowała znacznie wolniej. Zjawiska w obu branżach związane są z powolnym wzrostem nakładów inwestycyjnych i poprawą koniunktury. Należy jednak zauważyć, że spodziewane efekty związane z akcesją, takie jak dostęp do rynków w krajach UE i wzrost popytu wywołany przez inwestycje finansowane z funduszy unijnych, w budownictwie nie w pełni się jeszcze ujawniły. Po pierwsze, wynika to z ograniczonego dostępu do rynku tych usług w krajach UE. Po drugie, oczekiwany znaczny impuls popytowy związany z nowymi inwestycjami infrastrukturalnymi finansowanymi z funduszy unijnych jeszcze nie wystąpił.
29. Rok 2004 przyniósł znaczny realny wzrost dynamiki sprzedaży detalicznej, tj. o 7,1% (sektor handlu, w tym handlu detalicznego jest zdominowany przez sektor MSP). Bliższa analiza danych wskazuje jednak, że jest to przede wszystkim efekt wzrostu cen, a nie wzrostu wolumenu sprzedaży. Wynika to z faktu, że przedsiębiorstwa handlujące paliwami oraz żywnością zanotowały zdecydowanie wyższe dynamiki wzrostu sprzedaży (o ok. 14%), podczas gdy pozostałe branże handlu notowały bardzo niewielki wzrost sprzedaży. Ceny żywności i paliw wzrosły najwięcej w 2004 r. W przedsiębiorstwach handlowych poprawiła się rentowność (dane bez firm z grupy mikro), ale efekt akcesji nie jest w tym przypadku prawdopodobnie znaczący.
30. Transport drogowy (zdominowany przez sektor MSP) był również wskazywany jako potencjalny znaczący beneficjent akcesji ze względu na dostęp do rynku europejskiego po 1 maja 2004 r. Rzeczywiście wzrost sprzedaży w tej branży był w ubiegłym roku wysoki i wyniósł 9,6% (udział w sprzedaży usług transportu międzynarodowego i firm z sektora MSP nie jest znany) i najwyższy spośród wszystkich branż transportowych po transporcie lotniczym (wzrost sprzedaży o 21,1%). Jednocześnie badania ankietowe wskazują na znaczny (i najwyższy spośród badanych sektorów) wzrost konkurencji w transporcie. Wskazywało na to zjawisko 36% ankietowanych<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> *Sytuacja w sektorze przedsiębiorstw w latach 2003-2004 w świetle wyników ankiety rocznej NBP – synteza*, NBP, Warszawa, styczeń 2005 r.



## **4. Sektor MSP po akcesji – ile spełnionych oczekiwań, a ile niespodzianek**

31. Rozwój sektora MSP w Polsce zależy generalnie od warunków działania, jak również od społecznych postaw związanych z przedsiębiorczością. Akcesja Polski do Unii Europejskiej spowodowała zmianę niektórych warunków działania podmiotów gospodarczych. Przedsiębiorcy antycypowali część z tych zmian. Są one o tyle istotne, że najważniejszym czynnikiem określającym szanse i zagrożenia małych i średnich przedsiębiorstw na rynkach krajowym i zagranicznym jest poziom ich konkurencyjności, a jest ona w znacznym stopniu determinowana właśnie warunkami rozwoju sektora MSP. Poniżej przeanalizowane zostały zmiany warunków działania przedsiębiorstw po akcesji, wraz z ich odniesieniem do formułowanych projekcji kosztów i korzyści członkostwa.

### **4.1 Zmiany regulacyjne a oczekiwania MSP**

32. Stabilne i przewidywalne otoczenie prawno-regulacyjne oraz sprawna i kompetentna administracja to dwa szczególnie istotne czynniki sprzyjające rozwojowi MSP. W ocenie przedsiębiorców oczekiwania wyrażane przed akcesją (m. in. w badaniach PENTOR-a z 2003 r.) związane z większą przewidywalnością warunków regulacyjno-instytucjonalnych i stabilnego ładu prawnego nie spełniły się, a co więcej – rok 2004 przyniósł pod tym względem więcej problemów niż przedsiębiorcy mieli wcześniej. Liczba nowych regulacji, ustaw i rozporządzeń związanych z akcesją była bardzo duża, w tym związanych z działalnością gospodarczą. Znacząca część nowych regulacji przyjętych w 2004 r. wynikała wprost z przyjęcia dorobku prawnego Wspólnoty, w tym tak istotnych jak taryfa celna czy nowelizacja ustawy o podatku od towarów i usług. Adaptacja dorobku prawnego Wspólnoty do porządku prawnego kraju członkowskiego przeprowadzana jest przez odpowiednie władze. Skutkiem tego wiele obciążeń i niejasności interpretacyjnych w nowych przepisach wynika z jakości procesu stanowienia prawa w Polsce, a nie samego obowiązku ich wdrożenia wynikającego z akcesji. Należy jednak wskazać, iż proces implementacji prawa wspólnotowego do ustawodawstwa krajowego, poza aktami prawnymi objętymi okresami przejściowymi, w praktyce się zakończył. Rok 2004 był pod tym względem wyjątkowy. Bez wdrożenia prawa wspólnotowego niemożliwe byłoby uzyskanie członkostwa. Obecnie do polskiego porządku prawnego będą implementowane tylko nowe akty prawne, co zdecydowanie zmniejszy ich liczbę. Dlatego też spodziewany przez przedsiębiorców sprzyjający ład prawny ujawni się w dłuższej perspektywie. Wpływ na to będzie miał również, realizowany z inicjatywy Unii Europejskiej proces upraszczania prawa wspólnotowego oraz krajowego.

33. Przedsiębiorcom w okresie przedakcesyjnym i bezpośrednio po 1 maja 2004 r. szczególną trudność sprawiły nowe przepisy ustawy o podatku od towarów i usług zasadniczo zmieniające sposób dokumentowania i rozliczania transakcji wewnątrzspółnotowych<sup>18</sup>. Od momentu nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług w marcu 2004 r. minister finansów ogłosił 33 rozporządzenia, które radykalnie zmieniały dotychczasowe przepisy. Część z nich przedsiębiorcy uważają za utrudniające im działalność (patrz ramka 1).
34. Z kolei obawy wyrażane wcześniej zarówno przez ekspertów, jak i przedsiębiorców<sup>19</sup>, a dotyczące wysokich kosztów dostosowania do europejskich norm i przepisów i zagrożeń stąd płynących (przepisy w zakresie norm higienicznych, BHP, regulacji technicznych i standardów) nie zmaterializowały się w spodziewanym wymiarze. Z dostępnych niepełnych danych i rezultatów badań<sup>20</sup> wynika, że np. w przemyśle: przetwórstwa spożywczego, produkcji wyrobów chemicznych i produkcji maszyn i aparatury elektrycznej tylko nieznaczna część firm uważa, że członkostwo w UE jest niekorzystne<sup>21</sup>, co pokazuje, iż przedsiębiorcy nie odczuwają drastycznego wzrostu liczby uregulowań czy standardów wynikających z prawa wspólnotowego. Akcesja Polski do UE nie spowodowała również znacznego zwiększenia inwestycji związanych z przystosowaniem do wymogów unijnych. W badaniach NBP<sup>22</sup> 60% firm deklarowało, że takie inwestycje poczyniło przed akcesją.
35. Podsumowując, należy podkreślić, że wstępne opinie polskich przedsiębiorców formułowane w wyżej przytoczonych badaniach dotyczące kosztów dostosowań są pozytywne. Wynika z nich, że tylko nieznaczna część firm uważa w tym kontekście za niekorzystne polskie członkostwo w UE. Duża część firm stwierdza, że zasady wzajemnego uznawania przepisów technicznych mają pozytywny wpływ na ich działalność, choć dotyczy to w szczególności aktywnych eksporterów. Po-

---

<sup>18</sup> O problemach firm z rozliczaniem podatku VAT szeroko pisały w 2004 r. „Rzeczpospolita” i „Puls Biznesu”. Opinię o trudnościach potwierdziły badania prowadzone wśród małych firm przez PENTOR w listopadzie 2004 r. nt. zmian postrzegania członkostwa w UE przez sektor małych przedsiębiorstw oraz badania firm prowadzone przez NBP.

<sup>19</sup> Por. np. Piasecki B., Rogut A., Smallbone D., *Wpływ integracji Polski z Unią Europejską na sektor MSP*, op. cit.

<sup>20</sup> Por. *Sytuacja w sektorze przedsiębiorstw w latach 2003-2004 w świetle wyników ankiety rocznej NBP – synteza*, NBP, Warszawa, styczeń 2005 r. Według badanych przez NBP firm dostosowanie do norm UE było uznane za sprawiające małe problemy (11 miejsce spośród 16 wskazanych źródeł problemów).

<sup>21</sup> Michałek J. J., *Postrzeganie wpływu zmian przepisów technicznych na funkcjonowanie krajowych podmiotów gospodarczych po przystąpieniu do UE, raport wstępny*, 28.12.2004 r.

<sup>22</sup> Por. *Sytuacja w sektorze przedsiębiorstw w latach 2003-2004 w świetle wyników ankiety rocznej NBP – synteza*, op. cit.

### **Ramka 1: Regulacje utrudniają konkurowanie polskim firmom – opinia firmy spedycyjnej**

Profil firmy: małe przedsiębiorstwo działające w branży spedycja międzynarodowa o specjalności: spedycja w handlu morskim. Istnieje na rynku 10 lat. Geograficzny obszar działalności obejmuje kraje europejskie.

Akcesja spowodowała znaczne zmiany w przepisach dotyczących podatków pośrednich oraz wymogów fitosanitarnych, sanitarnych, standaryzacyjnych i weterynaryjnych. Zmieniła też aktywność spedytorów z krajów UE na polskim rynku. Nie sposób jednak mówić o jednakowym podejściu i usługach administracyjnych, a więc egzekwowanie tego samego prawa może przynosić i przynosi różne koszty dla firm i są one wyższe w polskich portach. W Polsce długi czas odpraw celnych, bardzo skrupulatne i długotrwałe badania sanitarne powodują, że część tradycyjnego ruchu towarowego z krajów trzecich do Polski jest coraz częściej odprawiano w portach niemieckich, np. dotyczy to herbaty czy kawy. Największe problemy wiążą się z ustawą o podatku od towarów i usług i rozporządzeniami towarzyszącymi (np. rozporządzenie MF z 12.10.2004 r.). Ustawa sprawia, że usługi spedycyjne oferowane polskim załodowcom przez firmy z Niemiec czy Holandii nie podlegają pod ustawę, a takie same usługi wykonywane przez polskiego spedytora są objęte stawką 22%. Przepisy znacznie utrudniają lub podrażają wykonywanie usług związanych z obsługą tranzytu. Taką sytuację wykorzystują zagraniczni spedytorzy, którzy dodatkowo mają silniejszą pozycję kapitałową i mogą przejściowo oferować polskim załodowcom bardzo niskie stawki za swoje usługi. Zdaniem właściciela firmy trudniejsza sytuacja po akcesji wynika głównie ze złych przepisów dyskryminujących polskie firmy oraz kosztownej i uciążliwej obsługi administracyjnej.

niesione nakłady inwestycyjne lub wprowadzenie europejskich zasad sanitarnych miało w ich ocenie pozytywne skutki dla organizacji produkcji i efektywności.

36. Wśród przedsiębiorstw sektora MSP przeważa opinia, że akcesja przyniosła skokowy wzrost liczby nowych regulacji prawnych dotyczących działalności gospodarczej, które skomplikowały dotychczasowy system, a okres dostosowawczy był krótki i związany z wieloma niejasnościami interpretacyjnymi nowych regulacji. Taki pogląd w połączeniu z pozytywną opinią o samej akcesji wskazuje na znaczną umiejętność polskich przedsiębiorców dostosowania się do zmieniających się warunków regulacyjnych, w których działają.

## 4.2 Wzrost gospodarczy i efekt popytowy

37. Rok, w którym Polska wstąpiła do Unii Europejskiej, był najlepszym pod względem rozwoju gospodarczego rokiem od 1997 r. Wzrost (mierzony tempem wzrostu Produktu Krajowego Brutto) osiągnął 5,3%, a struktura jego wytwarzania i podziału nie miały charakteru powodującego ryzyko nierównowagi makroekonomicznej. Wzrost spożycia indywidualnego wyniósł 3,2%, nakładów brutto na środki trwałe 5,1%, a popytu krajowego 4,9%. Eksport zwiększył się o 30,2%, import o 22,5%, a ujemne saldo w obrotach handlowych wyniosło 52,5 mld zł i było niższe niż w 2003 r. o 3,7 mld złotych. Wymiana handlowa z zagranicą miała pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy w 2004 r.
38. Czy można w związku z tym stwierdzić, że efektem akcesji był wyższy wzrost gospodarczy, wzrost popytu, a co za tym idzie – lepsza sytuacja gospodarcza, w tym sektora MSP? Na takie pytanie nie można udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Członkostwo Polski w UE z całą pewnością wpłynęło na wzrost gospodarczy, ale skala tego wpływu jest niezmiernie trudna do oceny. Nie sposób bowiem oddzielić efektu dobrej koniunktury gospodarczej wynikającej z cyklu od czystego efektu związanego z akcesją. Wzrost popytu wewnętrznego, w szczególności spożycia indywidualnego (który jest najszybciej przekładalny na sytuację sektora MSP), był stosunkowo niski. Z tego punktu widzenia wpływ akcesji na sektor MSP był więc niewielki. Wynika to również z tego, że sektor ten jest mniej umiędzynarodowiony niż sektor dużych firm, i stąd znaczny wzrost obrotów w handlu zagranicznym miał relatywnie większe znaczenie dla sektora firm dużych. Zatem efekt popytowy nie przekładał się na lepszą sytuację sektora MSP w roku 2004 w porównaniu z sektorem dużych przedsiębiorstw. Na przykład w badaniach przedsiębiorstw prowadzonych przez NBP po akcesji spadek popytu krajowego był wskazywany jako jeden z najistotniejszych problemów przedsiębiorstw (bez względu na klasę wielkości przedsiębiorstw)<sup>23</sup>.

## 4.3. Aprecjacja i ryzyko kursowe

39. Począwszy od 1 maja 2004 r., tj. od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, polska waluta zyskuje na wartości zarówno w stosunku do euro, jak i do dolara amerykańskiego. Trwała tendencja umacniania się polskiej waluty trwa nieprzerwanie od lutego 2004 r. Jednak w ujęciu średniorocznym kurs nominalny

---

<sup>23</sup> Por. *Sytuacja w sektorze przedsiębiorstw w latach 2003-2004 w świetle wyników ankiety rocznej NBP – synteza, op. cit.*

dolara amerykańskiego był niższy o 6,0% w 2004 r. (w porównaniu z rokiem 2003), a euro wyższy o 3,1% w tym samym okresie<sup>24</sup>. Wynika to m.in. ze znacznych zmian kursów krzyżowych euro do dolara, co było korzystne dla gospodarki polskiej z uwagi na rozliczanie transakcji eksportowych w znacznie większym stopniu w euro niż importu (w tych transakcjach rola dolara jest wciąż znaczna). Należy również zauważyć, że począwszy od roku 2001, każdy kolejny rok do roku 2004 przynosił proces deprecjacji (osłabienie realnego efektywnego kursu złotego), stąd proces aprecjacji z roku 2004 niejako odbijał (konsurował) wcześniejsze zjawiska.

40. Należy podkreślić, że zmiany w kursach były relatywnie mniej dotkliwe dla dużych firm niż dla firm średnich i małych. Znaczne zmiany kursów walut wystawiają na ryzyko kursowe w większym stopniu firmy sektora MSP. Wynika to z faktu, że firmy tego sektora mają mniejsze możliwości zabezpieczania się przed wahaniami kursowymi, ze względu na mniejszy rozmiar transakcji (problem skali) i brak możliwości wykorzystania niektórych technik unikania ryzyk kursowych. Jak wspomniano wcześniej, firmy MSP znacznie częściej niż duże przedsiębiorstwa operują tylko w eksporcie lub w imporcie i dlatego nie mogą zamykać swoich pozycji walutowych. Z badań ankietowych prowadzonych przez NBP<sup>25</sup> wynika jednak, że to udział nieopłacalnego eksportu (prawdopodobnie w konsekwencji aprecjacji) był wyższy w firmach dużych i wynosił 8,6% (głównie wśród firm Skarbu Państwa i zatrudniających ponad 1999 pracowników). W firmach małych wynosił zaledwie 1,4% wartości eksportu (nb. nieopłacalny eksport był wskazywany przez ankietowane firmy jako najmniej istotny problem spośród 16 innych<sup>26</sup>).
41. Podsumowując, aprecjacja nie stanowiła w roku 2004 jeszcze poważnego problemu dla polskich MSP zaangażowanych w transakcje międzynarodowe, głównie z powodu korzystnych zmian w kursach krzyżowych dolar/euro i z uwagi na wcześniejsze procesy deprecjacyjne. Natomiast ze względu na znaczne wahania kursów ryzyko kursowe stanowiło większy problem dla polskich MSP, w szczególności w porównaniu z sytuacją dużych firm. Akcesja była jednym z czynników, które wpłynęły na kurs złotego i jego wahania.

---

<sup>24</sup> Por. *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju rok 2004*, GUS, 28 stycznia 2005 r.

<sup>25</sup> *Wstępna informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w I kw. 2005 r.*, NBP (brak daty wydania)

<sup>26</sup> *Sytuacja w sektorze przedsiębiorstw w latach 2003-2004 w świetle wyników ankiety rocznej NBP – synteza, op. cit.*

#### 5.4 Koszty pracy i dostępność siły roboczej

42. Przez cały rok 2004 polski rynek pracy charakteryzował się znaczną nierównowagą, wysokimi stopami bezrobocia (19,1% na koniec 2004 r.) i niskimi wskaźnikami zatrudnienia (44,9% w III kwartale 2004 r.). Sytuacja na rynku pracy w 2004 r. stopniowo się poprawiała. Integracja powinna sprzyjać podnoszeniu płac w Polsce w długim okresie, szczególnie nisko wykwalifikowanym pracownikom, co może osłabić atut niskich kosztów pracy jako czynnika konkurencyjności polskiej gospodarki. Dla sektora MSP będącego niskokapitalizowanym i wypłacającym niższe wynagrodzenia<sup>27</sup> stanowi to większe potencjalne zagrożenie niż dla sektora dużych firm. Należy jednak podkreślić, że obecnie nie występuje konwergencja płac. Ujawni się ona prawdopodobnie wraz ze spadkiem bezrobocia i dopiero w perspektywie średniookresowej.
43. Akcesja nie przyniosła do tej pory widocznego wzrostu płac realnych, nacisk na podwyżkę płac jest niewielki, a mechanizm indeksacyjny jest przez przedsiębiorstwa wykorzystywany w coraz mniejszym stopniu. Według GUS przeciętne miesięczne wynagrodzenie realne brutto w sektorze przedsiębiorstw w 2004 r. wzrosło o 0,8%, a więc mniej niż w roku 2003 (wzrost o 2,0%)<sup>28</sup>. Wpływ akcesji na poziom płac był więc niezauważalny. Najwyższy wzrost płac odnotowano w branżach o bardzo silnej pozycji rynkowej zdominowanej przez duże firmy, takich jak górnictwo czy energetyka. Efekt wzrostu wynagrodzeń nie dotyczył więc dotychczas sektora MSP.
44. Jednocześnie z badań przedsiębiorstw wynika, że nasila się problem ze znalezieniem pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. W badaniach NBP na ten problem wskazało ponad 1/5 ankietyowanych przedsiębiorstw. Z kolei z badań PENTOR-a wynika, że po akcesji część małych firm utraciła wykwalifikowanych, trudnych do zastąpienia pracowników, którzy podjęli pracę w innym kraju członkowskim Unii Europejskiej.
45. Efekty akcesji w zakresie wzrostu kosztów pracy do tej pory nie wystąpiły w zauważalnym stopniu i nie wpłynęły na sektor MSP. Członkostwo przyspieszyło pojawienie się problemów firm z zapewnieniem odpowiednio wykwalifikowanych pracowników niektórych zawodów z powodu zwiększenia poziomu zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw<sup>29</sup> oraz z powodu migracji.

<sup>28</sup> W poniższej dyskusji koszty pracy utożsamia się z wysokością płac ze względu na większą dostępność tych ostatnich danych i z tego powodu, że stanowią one wraz z powiązаныmi narzutami we wszystkich sektorach ponad 90% kosztów pracy.

<sup>29</sup> Dane dotyczą podmiotów gospodarki narodowej, w których liczba pracujących przekracza 9 osób, przy czym nie obejmują zatrudnionych poza granicami kraju oraz zatrudnionych w organizacjach społecznych, politycznych, związkach zawodowych i in.

<sup>30</sup> Wzrost poziomu zatrudnienia w dużych i średnich firmach wyniósł 1,6% po pierwszych dwóch miesiącach 2005 r. w porównaniu z analogicznym okresem 2004 r., za: [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

#### 4.5. Koszty i dostęp do kapitału

46. Przedsiębiorstwa sektora MSP finansują swoją działalność bieżącą i inwestycyjną za pomocą narzędzi i form finansowania, takich jak środki własne, kredyty bankowe, zobowiązania, leasing, fundusze inwestycyjne, emisja akcji itp. Według danych NBP środki własne stanowią około 50%, kredyty bankowe około 30%, a pozabankowe instrumenty finansowe około 20% źródeł finansowania inwestycji. Spośród pozabankowych źródeł finansowania firmy najczęściej stosują leasing i pożyczki od właścicieli i udziałowców. Rok 2004 nie przyniósł zmian w strukturze finansowania inwestycji.
47. Według badań prowadzonych przez NBP wśród głównych banków polskich<sup>30</sup> (odpowiedzialnych za ok. 80% akcji kredytowej) sytuacja na rynku kredytowym w III kwartale 2004 r. wskazywała na osłabienie presji popytowej ze strony sektora dużych firm i utrzymanie niezmienionej sytuacji w sektorze MSP. Wzrósł natomiast popyt na kredyty długoterminowe, a ustabilizował się poziom kredytów krótkoterminowych. Taka sytuacja oznaczała zmianę w porównaniu do I i II kwartałów 2004 r., w których obserwowano wzrost popytu na kredyt w obu sektorach.
48. Dostęp do kredytu dla małych firm pozostaje jedną z poważniejszych barier działalności, a wysokie stopy procentowe (mimo ich spadku) stanowią istotne bariery rozwoju<sup>31</sup>. Tradycyjnie wciąż wrażliwość na poziom stóp procentowych maleje wraz ze wzrostem wielkości przedsiębiorstwa (a więc stanowi większy problem dla sektora MSP). Natomiast banki wskazywały wzrost presji konkurencyjnej jako przyczynę łagodzenia polityki kredytowej w IV kwartale 2004 r.
49. Odmiennie opinie banków i przedsiębiorstw na temat dostępności kredytu i zmian w tym zakresie nie są zjawiskiem nowym. Faktem jest jednak znaczny wzrost akcji kredytowej w ostatnich kwartałach 2004 r., mimo spadku relacji wielkości kredytu do PKB w 2004 r. Ten paradoks można wyjaśnić co najmniej trzema zjawiskami. Po pierwsze, zmianami kursu – wzmocnienie złotego oznacza niższe nominalne zadłużenie firm posiadających kredyty nominowane w walucie obcej, a jest ich ok. 25% wartości wszystkich kredytów. Po drugie, obserwujemy wzrost zadłużenia części przedsiębiorstw, w tym większy wzrost z sektora MSP i spłatę należności przez duże podmioty, w tym należności nieregularnych. Po trzecie, część firm, głównie dużych, w większym stopniu wykorzystuje na finansowanie działalności środki własne.

<sup>30</sup> *Sytuacja na rynku kredytowym – wyniki ankiety do przewodniczących komitetów kredytowych IV kwartał 2004*, NBP, Warszawa październik 2004 r.

<sup>31</sup> *Sytuacja w sektorze przedsiębiorstw w latach 2003-2004 w świetle wyników ankiety rocznej NBP – synteza, op. cit.*

50. Akcesja w pośredni sposób prawdopodobnie wpłynęła na zwiększenie akcji kredytowej skierowanej do sektora MSP i dostęp do kapitału zewnętrznego. Ale także w tym przypadku efekt koniunkturalny jest trudny do oddzielenia od efektu akcesyjnego. Łatwiejszy dostęp do kredytów sektora MSP wynika bowiem i z tego, że lepsza koniunktura częściowo jest efektem akcesji, a konkurencja skłania banki do kierowania uwagi na ten sektor. Zjawisko pierwsze prowadzi do sytuacji, w której banki czyszczą swoje portfele ze starych kredytów i z kredytów spłacanych przez duże firmy i niejako w to miejsce wchodzi sektor MSP. Oznacza to, że w 2004 r. sektor MSP uzyskał większy dostęp do finansowania bankowego.
51. Akcesja oznaczała również uruchomienie funduszy strukturalnych, w tym działań nakierowanych na rozwój przedsiębiorczości i małych i średnich przedsiębiorstw. W pierwszym kwartale 2005 r. w ramach SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw zakończono ocenę wniosków złożonych przez przedsiębiorców w ramach pierwszej rundy aplikacyjnej działania 2.3 przeznaczonego na dotacje inwestycyjne. Zainteresowanie przedsiębiorców dotacjami na inwestycje było bardzo wysokie. Zgłoszono 6495 wniosków, z których 2537 odrzuciły Regionalne Instytucje Finansujące, a 721 zostało ostatecznie rekomendowanych do finansowania. Te 721 wniosków opiewa na kwotę wsparcia sięgającą 396,8 mln złotych<sup>32</sup>. Oprócz wsparcia finansowego udział firm w tym programie ma często wyraźny efekt edukacyjny, bowiem zobowiązuje firmy do przedstawienia szczegółowych planów rozwoju i biznesplanów. Takie działania firmy te często podejmują po raz pierwszy.

#### 4.6. Nowa konkurencja i wykorzystanie szans Jednolitego Rynku

52. Wzrost konkurencji ze strony firm z państw UE, w tym ze strony firm nowych państw członkowskich, wskazywano jako jedno z podstawowych zagrożeń dla sektora MSP po akcesji<sup>33</sup>. Podkreślano w szczególności, że produkty i usługi firm europejskich mogą się okazać, po obniżeniu kosztów transakcyjnych związanych z wprowadzeniem zasad rynku wewnętrznego i zniesieniem granicy celnej, na tyle konkurencyjne, że spowoduje to poważne problemy części firm sektora MSP, które nie były wcześniej wystawione na taką konkurencję.

<sup>32</sup> Wyniki badania „Konkurencyjność sektora MSP 2005” przeprowadzonego przez PKPP Lewiatan (prezentacja marzec 2005) wskazują wzrost zainteresowania sektora MSP korzystaniem ze wsparcia finansowego w roku 2005 w stosunku do roku poprzedniego – 28,8% zadeklarowało zwiększenie wykorzystania wsparcia z funduszy strukturalnych w bieżącym roku. Przedsiębiorcy zwracali jednak uwagę na niedopasowanie wsparcia wspólnotowego do potrzeb przedsiębiorców. W ich opinii zdecydowana większość tych funduszy powinna służyć bezpośredniemu wspieraniu inwestycji. Brak zainteresowania wzbudzały fundusze poręczeniowe oraz przekazywanie środków na doradztwo i szkolenia.

<sup>33</sup> Np. Piasecki B., Rogut A., Smallbone D., *Wpływ integracji Polski z Unią Europejską na sektor MSP*, op. cit.



53. Akcesja przyniosła znaczny wzrost importu<sup>34</sup>. Najwyższy jego przyrost nastąpił z grupy krajów rozwijających się, a następnie z grupy krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Najwyższą dynamikę odnotowano w imporcie z Chin i z Republiki Czeskiej. Wzrost importu nastąpił we wszystkich „dużych” grupach towarowych SITC, a największy przyrost importu w grupie: maszyny i urządzenia, sprzęt transportowy, produkty mineralne, tworzywa sztuczne i produkty przemysłu chemicznego. Odnotowano również znaczny wzrost importu materiałów i wyrobów włókienniczych oraz obuwia i nakryć głowy, prawdopodobnie z Chin. W przypadku tych ostatnich grup towarowych import spowodował wzrost konkurencji dla przedsiębiorstw głównie należących do sektora MSP.
54. Najczęściej wymienianą szansą sektora MSP po akcesji miał być dostęp do jednolitego rynku europejskiego. Zniesienie granicy celnej, bezpośredni dostęp polskich produktów do rynku bez konieczności dokonywania dodatkowych certyfikacji miały znacząco obniżyć koszty transakcyjne i w ten sposób podnieść konkurencyjność polskiej gospodarki, w tym sektora MSP. Również możliwości świadczenia usług miały się znacząco poprawić. W tym przypadku można zaobserwować poszukiwanie przez polskie firmy możliwości świadczenia usług w pozostałych państwach członkowskich, szczególnie w Niemczech, Szwecji, Wielkiej Brytanii oraz Holandii. Niestety, polskie przedsiębiorstwa napotykały na różne utrudnienia, stosowane również niezgodnie z traktatem akcesyjnym. Mimo to udaje im się zdobywać coraz więcej kontraktów, głównie jako podwykonawcom. Okres ostatnich miesięcy należy uznać za swoisty wstęp do wzrostu poziomu świadczenia usług w przyszłości. Skala ekspansji będzie jednak w dużej mierze zależeć od ostatecznego rozwiązania kwestii projektu dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym oraz rezygnowania rządów krajów członkowskich ze stosowania barier na poziomie narodowym.
55. Wzrost eksportu w ujęciu złotowym nastąpił we wszystkich „dużych” grupach towarowych SITC, a największy przyrost eksportu nastąpił w dwóch: maszyny, urządzenia i sprzęt transportowy oraz żywność i zwierzęta żywe. Wzrost eksportu był wysoki i wyniósł w ub.r. 30,2%, ale prawdopodobnie większy odnotowano w grupie produktów wytwarzanych przez sektor dużych firm niż przez sektor MSP. Ta hipoteza nie jest jednak w pełni możliwa do weryfikacji, bowiem szczegółowym informacjom dotyczącym struktury towarowej eksportu<sup>35</sup> nie odpowiadają dane o udziale sektora MSP w eksporcie poszczególnych towarów. Dane wskazują, że dynamika była najwyższa w eksporcie do Rosji, Wielkiej Brytanii i Republiki Czeskiej. Obawy związane z tym, że eksport do Rosji załame się po akcesji, całkowicie się nie sprawdziły.

<sup>34</sup> Dynamika wzrostu importu wyniosła w 2004 r. w ujęciu złotowym wg GUS-u 22,5%.

<sup>35</sup> Por. rozdział niniejszego opracowania pt. *Analiza konsekwencji członkostwa dla wymiany handlowej*, przygotowany przez IKCHZ.

**Ramka 2: Owczy pęd przyczyną spadku stawek  
– opinia firmy transportu drogowego**

Profil firmy: mała firma transportu drogowego międzynarodowego działająca na rynku 9 lat i operująca 9 ciągnikami w obszarze geograficznym krajów europejskich.

Zdaniem właściciela akcesja przyniosła znaczne zmiany w branży, zarówno natury regulacyjnej, jak i na rynku. Najpoważniejszym skutkiem pośrednim odczuwanym przez firmę był spadek stawek przewozowych, i to mimo wzrostu pracy przewozowej i przychodów w całej branży. Wynika to z faktu, że z jednej strony moce przewozowe wzrosły ze względu na eliminację granicy celnej (szacuje się, że z tego powodu wzrost mocy przewozowych wynosi około 1/6) oraz ze względu na znaczny przyrost liczby ciągników zarejestrowanych w Polsce (szacunki wskazują, że liczba ta wzrosła o 20 000 do ok. 60 000 w ciągu roku). To ostatnie zjawisko wynika z tego, że warunki finansowania zakupu nowych i używanych ciągników poprawiły się, a sektor transportu był postrzegany jako potencjalnie dla polskich przedsiębiorców bardzo korzystny. Przyniosło to nadmierne inwestycje w branży w dotychczasowych i w nowych firmach. Stąd, zdaniem właściciela firmy, rok 2005 przyniesie konsolidację małych firm transportu drogowego. Firma ze względu na brak kontaktów z załadowcami jest często wynajmowana jako podwykonawca firm europejskich na trasach wewnątrzunijnych.

Nowe regulacje, które stanowią dodatkowe problemy dla firmy, to m.in. przepisy dotyczące czasu pracy kierowców wynikające z ustawy o czasie pracy kierowców (Dz. U. z 2004 r. nr 92 poz. 879) oraz nowa ustawa o VAT, która zachęca do korzystania z usług spedycyjnych firm europejskich, a nie krajowych. W przypadku przepisów dotyczących czasu pracy trudności sprawiają firmie opracowywanie planów czasu pracy ze względu na nieprzewidywalność zleceń oraz ograniczenia tygodniowe czasu pracy.

Po 1 maja 2004 r. nastąpił wzrost kosztów prowadzenia działalności wynikający ze wzrostu cen paliw oraz z wprowadzenia opłat drogowych w Niemczech (których nie można było przerzucić na załadowców). Nie wynika to z akcesji Polski do UE. Koszty pracy się nie zwiększyły, a odejście kierowców do pracy w zagranicznych firmach przewozowych nie dotyczyło firmy i zdaniem właściciela miała bardzo ograniczone znaczenie w branży. Ponadto umacniający się złoty pogorszył opłacalność prowadzenia działalności. Duże wahania kursu nie są zabezpieczane ze względu na wysoki koszt takich usług oferowanych przez banki. Podsumowując, właściciel nie przewiduje podejmowania żadnych inwestycji w 2005 r. i uważa, że w branży musi nastąpić konsolidacja.

#### 4.7. Weryfikacja projekcji średnio- i długoterminowych

56. Wstępna ocena przystąpienia Polski do UE wskazuje, że pozytywne skutki tego procesu w większym stopniu odczuwają firmy uczestniczące w handlu zagranicznym (a więc w większym stopniu wśród firm średnich i dużych), a negatywy bardziej dotyczą firm małych, którym zmiany i niejasności w przepisach, biurokracja i dostosowanie do wymogów UE stwarzają relatywnie więcej problemów (tabela 1). Wniosek ten wynika z faktu, że relatywne koszty (np. w stosunku do przychodów) ponoszone przez małe firmy, a wynikające z konieczności rozliczeń podatkowych są wyższe niż w firmach dużych. Wskazane w tabeli 1 pozytywne skutki akcesji są odczuwane głównie przez eksporterów, którymi są w większej mierze firmy średnie i duże niż firmy małe. Z kolei wśród skutków negatywnych na pierwszym miejscu wskazuje się zmiany przepisów, zwłaszcza ustawy o VAT, niejasność przepisów, co zgodnie z powyższą tezą wskazuje, że skutek ten odczuwany jest dotkliwiej przez małe firmy<sup>36</sup>.

**Tabela 1. Pozytywne i negatywne skutki akcesji do UE  
 (dane zebrano w czerwcu 2004. r.). Wyniki pytania otwartego**

<b>Skutki pozytywne</b>	<b>Odsetek deklaracji w% próby</b>
Brak odpraw na granicach, zniesienie ceł, uproszczenie procedur celnych	8,7
Łatwiejszy dostęp do rynku UE, wzrost zainteresowania towarami i współpracą	3,4
Łatwiejszy przepływ towarów, szybsze dostawy	3,3
Wzrost popytu, rozszerzenie rynku zbytu	2,6
<b>Skutki negatywne</b>	<b>Odsetek deklaracji w % próby</b>
Zmiana przepisów, zwłaszcza ustawy o VAT, niejasność przepisów	16,4
Wzrost cen	8,7
Biurokracja	5,7
Wzrost VAT	4,5
Dostosowanie do wymogów UE	2,2
Duża konkurencja	2,0

Źródło: Wstępna informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w II kw. 2004, 2004, Departament Analiz Makroekonomicznych i Strukturalnych NBP, Warszawa, s. 26

<sup>36</sup> Nieco odmienne wnioski prezentuje badanie PKPP Lewiatan, z którego wynika, że przedsiębiorcy w wyniku akcesji najbardziej obawiali się wzrostu cen (73% badanych deklaroowało wystąpienie wzrostu cen, tylko 14,1% spadek), natomiast jako największą korzyść postrzegali zmiany dostępu do środków wspólnotowych oraz zmiany popytu na polskie produkty (wzrost deklaroowało odpowiednio 68,5% i 62,6% badanych wobec 1,1% i 7,1% deklarujących spadek).

57. Koszty dostosowań polskich firm do regulacji unijnych nie wywołały nadmiernego ujemnego efektu. Wręcz przeciwnie, można ocenić, że obawy z tym związane były przynajmniej w części przesadzone, głównie z uwagi na to, że podejmowane inwestycje czy inne działania organizacyjne przyczyniły się również do zwiększania efektywności produkcji i były w wielu przypadkach, w całości lub w części, zrealizowane przed akcesją. Zarazem należy podkreślić, iż nie wszystkie regulacje zostały już przez polskie firmy przyjęte w związku z wyneogcjowanymi w tym zakresie okresami przejściowymi. Można założyć, że przepisy dotyczące np. ochrony środowiska spowodują prawdopodobnie wzrost cen energii, wody, odprowadzania ścieków, co może się pośrednio odbić negatywnie na polskim sektorze MSP w przyszłości, nawet jeśli przepisy te nie dotyczą bezpośrednio prowadzonej działalności gospodarczej.
58. Wprowadzone w związku z akcesją do UE nowe uregulowania prawne zrodziły problemy z ich stosowaniem i raczej pogłębiły trudności w poruszaniu się polskich firm w nieprzyjazyim środowisku regulacyjnym. Najczęściej wymienianym w takim kontekście aktem prawnym jest ustawa o podatku od towarów i usług. Należy jednak zaznaczyć, że akcesja w długim okresie może przynieść oczekiwaną większą pewność obrotu i stabilniejszy ład prawny. Wynikać to powinno z dwóch procesów. Po pierwsze, z usprawniania działania administracji. Po drugie, z traktatowych zasad przekazania części uprawnień na poziom Wspólnoty i szerszej ochrony przedsiębiorcy gwarantowanej przez organy europejskie oraz zakończenia dostosowania prawa krajowego do prawa wspólnotowego. Pozytywny skutek może przynieść kontynuowanie procesu upraszczania prawa.
59. Wskazywane stosunkowo często w opracowaniach dotyczących wpływu akcesji na sektor MSP takie zjawiska jak wzrost koncentracji i wzrost konkurencji firm europejskich po akcesji nie wystąpiły w sposób zdecydowany. Dobra koniunktura w 2004 r. złagodziła te dwa zjawiska. Na pierwsze symptomy procesów koncentracji wskazują jednak dane o zakładaniu firm w 2004 r. i liczbie firm oraz o strukturze form prawnych nowo zakładanych przedsiębiorstw (por. rozdz. 2). Wskazują one, że została odwrócona tendencja wzrostu liczby firm. Naszym zdaniem może to poprawić pozycję konkurencyjną firm z sektora MSP, obecnie nadmiernie rozdrobnionego i słabego kapitałowo. Należy się spodziewać, że proces koncentracji zarówno w sektorze przemysłowym, jak i w handlu czy w transporcie będzie się rozwijał.

## Podsumowanie

60. Z przeprowadzonej wstępnej analizy wpływu akcesji na sektor MSP wynika, że co najmniej część zjawisk ma charakter jednorazowy i skokowy, i nie powtórzy się w następnych latach. Polskie firmy już zaadoptowały się do nowych warunków regulacyjnych i rynkowych i w nich będą funkcjonować.
61. Należy podkreślić dużą elastyczność działania i szybką adaptację, zarówno do nowych regulacji i przepisów prawa, jak i do nowych wyzwań rynkowych. Polski sektor MSP potwierdził, że szybka adaptacja do zmieniających się warunków działania jest jego mocną stroną. Oznacza to m.in. szybkie wchodzenie na nowe rynki, ale również możliwość szybkiego wyjścia. Przykładem może być transport drogowy, gdzie dobre perspektywy rynkowe spowodowały nadpodaż usług i spadek stawek, który już zmusza część firm do wyjścia z rynku.
62. O przyszłej pozycji sektora MSP zadecyduje zdolność do planowania średniookresowego i aktywności inwestycyjnej. Strategie przetrwania oparte na dotychczasowych umiejętnościach i czynnikach mogą się okazać niewystarczające.
63. Akcesja przyniesie stopnowy wzrost popytu wewnętrznego (w stosunku do scenariusza pozostawania Polski poza UE), co będzie, z jednej strony, powodowało przyspieszenie procesów koncentracyjnych w sektorze MSP, z drugiej zaś przyciągnie większą konkurencję z zewnątrz.
64. Dalszy rozwój sektora MSP będzie miał niejednorodny terytorialnie rozkład. Już obecnie pierwsze symptomy zdają się potwierdzać tezę, że regiony Polski zachodniej w większym stopniu wykorzystują akcesję niż regiony wschodniej Polski, i podobnie jak aglomeracje miejskie będą się rozwijały dynamiczniej niż obszary mniej zurbanizowane. Podobny wniosek można sformułować w odniesieniu do rozwoju sektora MSP w tych regionach.
65. Na podstawie dostępnych danych nie można jednoznacznie wskazać na zwycięzców i przegranych w ujęciu branżowym, co wynika głównie z dobrej koniunktury panującej w 2004 r. Wydaje się jednak, że część czynników konkurencyjności, takich jak np. niskie koszty pracy, z czasem będzie tracić swoje znaczenie i polskie członkostwo w UE przyniesie większe zróżnicowanie w rozwoju branż. Ewentualne osłabienie koniunktury przyspieszy ten proces. Stąd należy się spodziewać nasilania tego procesu zgodnie z projekcjami wskazującymi na niejednorodne skutki akcesji w branżach.

## Bibliografia

- Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na sektor małych i średnich przedsiębiorstw*, UKIE, Warszawa 2003
- Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej – raport z badań*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003
- Piasecki B., Rogut A., Smallbone D., *Wpływ integracji Polski z Unią Europejską na sektor MSP*, PFPiRMSP, Warszawa 2000
- Przedsiębiorczość w Polsce 2003*, MGiP, Warszawa 2003
- Przedsiębiorczość w Polsce 2004*, MGiP, Warszawa 2004
- Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju rok 2004*, GUS, Warszawa 2005
- Zmiany struktur grup podmiotów gospodarki narodowej w 2003 r.*, GUS, Warszawa 2004
- Zmiany struktur grup podmiotów gospodarki narodowej w 2004 r.*, GUS, Warszawa 2005
- Biuletyn Statystyczny, GUS, Warszawa 2004 i 2005 (różne numery)
- Impact of the Enlargement of the EU on Small and Medium-sized Enterprises in the Union*, RWI and EPRC, DG XXIII, Brussels 2001
- Biuletyn Statystyczny, 2005, nr 1 (567), GUS, Warszawa
- Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2004 r.*, 2005, GUS, Warszawa
- Wstępna informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w II kw. 2004*, 2004, Departament Analiz Makroekonomicznych i Strukturalnych NBP, Warszawa
- Czyżewski A. B., Góralczyk-Modzelewska M., Saganowska E., Wojciechowska M., *Regionalne zróżnicowanie kapitału ludzkiego w Polsce*, Studia i Prace ZBSE, zeszyt 277, GUS, Warszawa 2001
- Michałek J. J., *Postrzeganie wpływu zmian przepisów technicznych na funkcjonowanie krajowych podmiotów gospodarczych po przystąpieniu do UE, raport wstępny*, 28.12.2004 r., mimeo
- Zmiany postrzegania członkostwa w UE przez sektor małych przedsiębiorstw*, PENTOR, styczeń 2005
- Sytuacja w sektorze przedsiębiorstw w latach 2003–2004 w świetle wyników ankiety rocznej NBP – synteza*, NBP, Warszawa, styczeń 2005 r.
- Wstępna informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w I kw. 2005 r.*, NBP (brak daty wydania)
- Wood A.: *How trade hurt unskilled workers*, w: *Journal of Economic Perspective*, summer 1995, Vol. 9 No. 3
- Grabowski M., *Integracja, zmiana struktur gospodarczych z perspektywy rynków pracy*, w: Chłoń A., Grafowski M., *Uwarunkowania rozwoju regionalnych rynków pracy w Polsce*, Polska Regionów nr 25, IBnGR, Gdańsk 2000
- Bhagwati, J., A. Panagariya i T. N. Srinivasan, *The Muddles over Outsourcing*, w: *Journal of Economic Perspective*, Fall 2004, Vol. 18, No. 4
- Obroty handlu zagranicznego ogółem i według krajów I–XII 2004 r.*, GUS marzec 2005
- Sytuacja na rynku kredytowym – wyniki ankiety do przewodniczących komitetów kredytowych IV kwartał 2004*, NBP, Warszawa październik 2004 r.
- Analiza konsekwencji członkostwa dla wymiany handlowej*, w: *Polska w Unii Europejskiej – doświadczenia pierwszego roku członkostwa*, UKIE, Warszawa 2005 UKIE, Warszawa 2005

Małgorzata Antczak  
Rafał Antczak

# KRÓTKOOKRESOWE SKUTKI INTEGRACJI DLA POLITYKI FISKALNEJ – BILANS KRAJU, BUDŻETU PAŃSTWA I SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

## Wstęp

Wraz z przystąpieniem do UE otworzyła się przed Polską szansa na skok cywilizacyjny. Polska jako kraj członkowski może liczyć na wiele korzyści dla długofalowego rozwoju społeczno-gospodarczego, takich jak stabilizacja otoczenia gospodarczego, spadek ryzyka inwestycyjnego, napływ inwestycji i technologii, wzrost wymiany handlowej i otwarcie zagranicznych rynków pracy, systematyczny wzrost produktywności przedsiębiorstw, zniesienie krajowych monopolii, inwestycje infrastrukturalne czy wreszcie poprawa otoczenia instytucjonalno-prawnego. Jednak w krótkim okresie wymierne korzyści dla Polski i Polaków wiązać się będą z przepływami środków finansowych zgodnie z zasadą unijnego solidaryzmu – od bogatszych krajów członkowskich do krajów biedniejszych. Polska może być jednym z największych beneficjentów transferów unijnych – na lata 2004–2006 przewidziane zostało dla Polski łącznie 13,55 mld euro<sup>1</sup>, co stanowi 48% wszystkich środków finansowych przeznaczonych na wsparcie krajów wstępujących do UE<sup>2</sup>. Jednak wykorzystanie szansy, jaką daje integracja z UE, wymaga mobilizacji organizacyjnej w celu jak najpełniejszej absorpcji transferów unijnych oraz zainwestowania poważnych krajowych środków finansowych w postaci prefinansowania i współfinansowania projektów. Z drugiej strony, przed finansami publicznymi stoi wyzwanie w postaci ograniczenia wydatków publicznych i przekierowania oraz powiązania wydatków z projektami unijnymi.

---

<sup>1</sup> W tym 11,2 mld euro transferów unijnych i 2,3 mld euro wypłat zaległej pomocy przedakcesyjnej.

<sup>2</sup> W relacji do PKB stanowi to około 1,8%, co plasuje Polskę na pozycji za krajami nadbałtyckimi, które mają otrzymać po około 3% krajowego PKB, ale przed Czechami i Słowenią (po około 1% PKB).

Mijający pierwszy rok członkostwa Polski w UE pozwala na wstępną ocenę skutków integracji z punktu widzenia polityki fiskalnej. Krótkookresowy horyzont umożliwi analizę przepływów finansowych między Polską a budżetem UE w roku 2004. Natomiast ocena stopnia absorpcji funduszy strukturalnych we wstępnym okresie członkostwa będzie miała charakter przybliżony.

Poniższa analiza składa się z pięciu głównych części. W pierwszej części opracowania przeanalizowane zostaną przepływy transferów między Polską a budżetem UE od momentu akcesji do końca 2004 r., wraz z przedstawieniem szacunku transferów na 2005 r. Następnie dokonana zostanie próba oceny wykorzystania funduszy strukturalnych przy uwzględnieniu realizacji płatności zaliczkowych w 2004 r. W trzeciej części analizowana jest rola budżetu państwa w finansowaniu programów operacyjnych pod kątem ich współfinansowania i prefinansowania, co stanowić będzie przesłankę do analizy salda rozliczeń budżetu państwa z UE przedstawionej w części czwartej. Część ostatnia jest poświęcona omówieniu wpływu integracji z UE na realizację planu dostosowania fiskalnego sektora finansów publicznych.

Analiza stanowi jedynie próbę oceny krótkookresowych skutków integracji dla polityki fiskalnej, a zawarte w niej sugestie nie noszą charakteru rekomendacji, choć oparte są na doświadczeniach krajów, które wcześniej niż Polska wstąpiły do UE.

## Przepływy finansowe między Polską a budżetem Unii Europejskiej

Wraz ze wstąpieniem Polski do UE, od 1 maja 2004 r. znacząco zmieniły swój charakter przepływy finansowe między Polską a budżetem UE. Polska jako państwo członkowskie zaczęła odprowadzać składkę do unijnego budżetu, która wyliczana jest na podstawie odpowiednich formuł<sup>3</sup> z czterech źródeł pochodzenia środków: (1) opłat rolnych i opłat cukrowych, (2) ceł importowych z krajów trzecich, (3) podatku od towarów i usług (VAT), (4) Produktu Narodowego Brutto. Symulacje wykonywane przez Komisję Europejską w ostatniej fazie procesu negocjacji członkowskich z Polską w 2002 r. wskazywały na składkę w wysokości 1579 mln euro w pierwszym roku członkostwa. Faktyczny poziom polskiej

<sup>3</sup> Odnośnie do formuł dla tzw. tradycyjnych środków własnych, czyli obejmujących środki (1) i (2) szerzej zob. w I. Begg, N. Grimwage, *Paying for Europe*, Sheffield Academic Press, Sheffield, 1998 Dokumenty wewnętrzne KE (m.in. *Non-paper from the Commission to the Council. Methodological aspects related to the calculation of net budgetary balances*, z 2002 r.) opisują metodologię formuł dla środków (3) i (4).



składki nie odbiegał znacząco od prognozowanego poziomu, choć okazał się nieco niższy i wyniósł 1239 mln euro. Po stronie dochodów Polska, oprócz transferów w ramach środków przedakcesyjnych, zyskała dostęp do funduszy przekazywanych w ramach poszczególnych polityk UE.

**Tabela 1. Porównanie szacunków i wykonania przepływów finansowych między Polską a budżetem UE w latach 2004-2005 (w mln euro)**

	2004 szacunki*	2004 wykonanie	2005 szacunki*
Transfery unijne do Polski ogółem	3441,800	2793,002	5791,210
Pomoc przedakcesyjna (w tym Fundusz Spójności)	1635,662	1009,950	1924,744
Zaliczka na fundusze strukturalne	865,150	840,975	2057,819
Wspólna Polityka Rolna	472,093	297,426	1069,750
Transfer na poprawę płynności budżetu**	495,765	541,299	612,040
Instrument finansowy Schengen***	103,330	103,352	103,860
Program Transition Facility	–	–	22,997
Składka członkowska do budżetu UE	-1579,000	-1238,920	-2099,087
GNP	-1114,000	-853,341	b. d.
VAT	-194,000	-280,495	b. d.
Tradycyjne środki własne	-123,000	-105,084	b. d.
Saldo transferów Polska-budżet UE	1862,800	1554,082	3692,123

\* Analogicznie, na podstawie ustawy budżetowej na rok 2004 oraz na rok 2005.

\*\* Rekompensaty budżetowe na niwelowanie skutków związanych z niedopasowaniem przepływów kasowych (w celu zniwelowania luki kasowej, w ostatniej fazie negocjacji w Kopenhadze dokonano przesunięcia na ten cel około 12% środków przeznaczonych na fundusze strukturalne dla Polski w latach 2004–2006)

\*\*\* Środki na dostosowanie granicy zewnętrznej oraz polskich lotnisk międzynarodowych do wymogów traktatu z Schengen

Źródło: UKiE; Ustawa budżetowa na rok 2004 i rok 2005

Kwota 2793 mln euro napływu środków unijnych stanowiła 1/5 wysokości wszystkich zaplanowanych dla Polski transferów na lata 2004-2006 i ponad 80% z funduszy zaplanowanych na rok 2004. Mniejszy niż pierwotnie planowano napływ środków unijnych wynikał w głównej mierze z niższej realizacji zaliczek przekazywanych do budżetu państwa przez KE.

Największy napływ środków unijnych do Polski (1/3 wszystkich przekazanych środków) pochodził z funduszy przedakcesyjnych, w tym z przekształconego w Fundusz

Spójności programu ISPA<sup>4</sup>. Transfery z pomocy przedakcesyjnej osiągnęły wysokość 1010 mln euro, ale napływ środków był o 1/3 niższy od zaplanowanego w ustawie budżetowej na rok 2004.

Pierwsze zaliczki z KE na programy operacyjne realizowane w ramach funduszy strukturalnych, w wysokości 10% całkowitej kwoty alokacji na lata 2004-2006, wpłynęły do Polski w lipcu 2004 r. Do końca grudnia 2004 r. wpłynęły zaliczki na wszystkie programy operacyjne, z wyjątkiem zaliczek na program Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG. Łączna kwota zaliczek przekazanych przez KE na realizację programów operacyjnych w ramach funduszy strukturalnych wyniosła 841 mln euro.

W 2004 r. Polska otrzymała 286 mln euro na Program Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz kwotę 11 mln euro na interwencje rynkowe w ramach WPR. Choć wysokość wpłat z tytułu interwencji rynkowych osiągnęła jedynie 8% kwoty prognozowanej w ustawie budżetowej na rok 2004, to było to w głównej mierze spowodowane rozpoczęciem działań w ramach WPR późną jesienią 2004 r. Dlatego też realizacja pozostałych wpłat będzie mieć miejsce w 2005 r., podobnie jak napływ reszty należności z UE.

Do końca listopada 2004 r. do Polski wpłynęła kwota 490,3 mln euro z tytułu specjalnych ryczałtowych kwot na poprawę płynności budżetu państwa. W grudniu 2004 r. wpłynęła natomiast pierwsza rata w wysokości 51 mln euro z przeznaczeniem na 2005 r. Łącznie w 2004 r., w ramach instrumentu poprawy płynności budżetu, wpłynęło więc 541 mln euro. W grudniu 2004 r. nadeszła także roczna rata w ramach instrumentu finansowego Schengen w wysokości 103 mln euro.

Ogółem w 2004 r. napłynęły do Polski środki unijne w wysokości 2793 mln euro. W 2004 r. saldo bieżących rozliczeń między Polską a budżetem UE było więc dodatnie i wyniosło 1554 mln euro. Szacunki transferów i płatności na rok 2005 wskazują na prawie 2,5-krotny wzrost dodatniego salda rozliczeń Polski z budżetem UE w porównaniu z 2004 r., w rezultacie ponad 2-krotnego wzrostu transferów do Polski, przy wzroście płatności (składki do UE) o około 1,7-razy. Tak znaczący przewidywany wzrost transferów wynikać głównie będzie ze wzrostu: transferów z tytułu WPR, zaliczek na projekty strukturalne i pomocy przedakcesyjnej.

---

<sup>4</sup> Od 2000 r. Polska korzysta z Przedakcesyjnego Instrumentu Polityki Strukturalnej (ISPA), który został utworzony na mocy rozporządzenia Rady nr 1267/99 z 21 czerwca 1999 r. Z chwilą przystąpienia do UE Polska, jako państwo członkowskie, przestało być beneficjentem tego instrumentu. Wszystkie projekty zatwierdzone do finansowania w ramach ISPA są kontynuowane jako projekty Funduszu Spójności. W przepływach finansowych między Polską a UE transfery z Funduszu Spójności są zawarte w pomocy przedakcesyjnej.

## Wykorzystanie funduszy strukturalnych

Dodatnia pozycja finansowa netto Polski w przepływach z UE w 2004 r. w dużym stopniu była możliwa dzięki zaliczkom na realizację programów operacyjnych w ramach czterech głównych funduszy strukturalnych – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego<sup>5</sup>, Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>6</sup>, Sekcji Orientacji – Europejski Fundusz Gwarancji i Orientacji Rolnictwa<sup>7</sup> oraz w ramach Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa<sup>8</sup>.

**Tabela 2. Alokacja zaliczek z Komisji Europejskiej na realizację programów operacyjnych w ramach funduszy strukturalnych, przekazane do Polski w 2004 r.**

Programy operacyjne	mln euro
Zaliczka na fundusze strukturalne, razem	840,975
Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego	296,847
Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw	125,109
Sektorowy Program Operacyjny Transport	116,338
Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich	147,003
Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich	119,268
Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb	20,183
Sektorowy Program Operacyjny Pomoc Techniczna	2,834
Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL	13,393
Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG	0

Źródło: Ministerstwo Finansów

O zainteresowaniu samorządów terytorialnych możliwością korzystania z funduszy strukturalnych (dostępnych od momentu akcesji) świadczy wysoka wartość złożonych wniosków o realizację projektów oraz działania mające na celu wyhamowanie tempa

<sup>5</sup> Finansowane są z niego następujące programy operacyjne: Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, Sektorowy Program Operacyjny Transport, Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (w zdecydowanej jego części), Sektorowy Program Operacyjny Pomoc Techniczna, Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG.

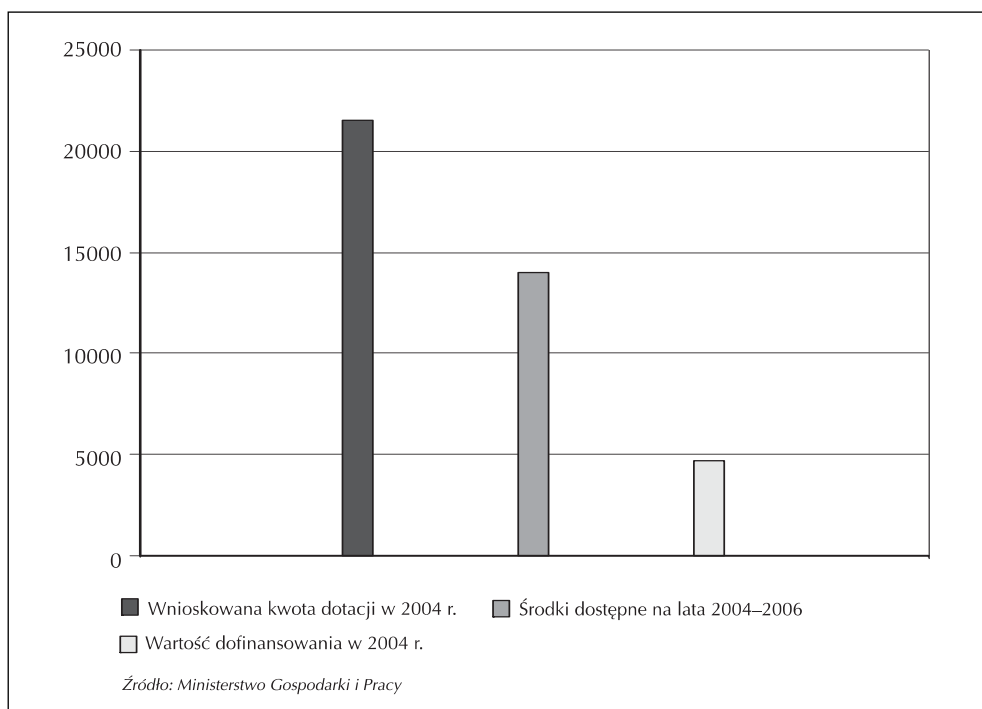
<sup>6</sup> Finansowane są z niego następujące programy operacyjne: Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich, Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (w części uzupełniającej), Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL.

<sup>7</sup> Finansowany jest z niego Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich.

<sup>8</sup> Finansowany jest z niego Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb.

wzrostu zadłużania z poziomu średnio powyżej 20% w stosunku rocznym w 2003 r. do około 10% w 2004 r. Kondycja finansowa samorządów jest jednym z najważniejszych kryteriów oceny wiarygodności kredytowej dla instytucji współfinansujących projekty unijne. Napływ środków unijnych do samorządów (jako pewnych i obarczonych małym ryzykiem), zgodnie z nowelizacją ustawy o jednostkach samorządu terytorialnego nie będzie wliczany do przyrostu zadłużenia i nie będzie podlegał ograniczeniom progowym z ustawy o finansach publicznych. Samorządy lokalne, obok rolników indywidualnych, okazały się być największymi beneficjentami pomocy unijnej. Strumień funduszy strukturalnych przeznaczonych dla samorządów stanowi jakościowy skok w możliwościach inwestycyjnych samorządów w porównaniu do okresu sprzed akcesji. Jednocześnie stabilizacja sytuacji finansowej samorządów miała w 2004 r. i będzie mieć w kolejnych latach pozytywny wpływ na bilans sektora finansów publicznych.

**Wykres 1. Wdrażanie ZPORR w 2004 r. (mln zł)**



Łączna wartość dotacji z UE, o którą w 2004 r. ubiegali się wnioskodawcy (w tym samorządy lokalne, firmy, organizacje pozarządowe) prawie dwukrotnie przekroczyła wartość dostępnych funduszy strukturalnych na lata 2004–2006. Jednak po zakończeniu pierwszego roku członkostwa Polski w UE można jedynie częściowo ocenić implementację projektów

strukturalnych i możliwości absorpcyjne funduszy przez poszczególne samorządy<sup>9</sup>. Dokładne podsumowanie I fazy wdrażania programów operacyjnych zostało ogłoszone przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy tylko w przypadku najważniejszego i największego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)<sup>10</sup>. Do końca grudnia 2004 r. w ramach ZPORR do instytucji wdrażających ten program wpłynęło prawie 8400 wniosków na realizację projektów strukturalnych współfinansowanych przez UE na łączną kwotę w wysokości 21,5 mld zł, przy czym wartość dostępnych środków na lata 2004-2006 wynosi niecałe 3 mld euro (niecałe 14 mld zł po kursie z maja 2004 r.)<sup>11</sup>.

Mimo dużej liczby składanych wniosków, w naszej ocenie niewielka liczba projektów (około 22%) została przeznaczona do realizacji w ramach funduszy strukturalnych UE. Relacja wartości wniosków dopuszczonych do realizacji w ramach ZPORR w 2004 r. do wartości alokacji środków przeznaczonych na lata 2004-2006 wyniosła 36,4%. Największa alokacja środków wystąpiła w ramach Priorytetu I „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów” (44,2%) i Priorytetu II „Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach” (33%). W ramach Priorytetu III „Rozwój lokalny” złożono największą liczbę wniosków (4677), a w ramach Priorytetu II najmniejszą liczbę wniosków (1676). Najwięcej wniosków, bo aż 2385, wpłynęło w Działaniu 3.1 „Obszary wiejskie”. Łącznie 463 wnioski zostały przeznaczone do realizacji w ramach tego działania, co stanowiło około 42,5% alokacji środków na lata 2004-2006. Najmniej wniosków (40) złożono na Działanie 2.4 „Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi”. Zaakceptowano zaledwie 4 wnioski, co stanowiło niecały jeden procent alokacji na to działanie. Najwyższy stopień, bo aż 75% alokacji środków z zaakceptowanych wniosków osiągnięto w Działaniu 1.3.2 „Regionalna infrastruktura ochrony zdrowia”. Najniższa alokacja środków z zaakceptowanych projektów wystąpiła w Działaniu 2.5 „Promocja przedsiębiorczości” (0,25%).

Niewielka liczba zaakceptowanych wniosków (22%) oraz niski stopień alokacji środków (36%) świadczą o dość powolnym procesie wdrażania ZPORR. Według naszej oceny najprawdopodobniej w pierwszym roku członkostwa większości wnioskodawców zabrakło albo doświadczenia w przygotowaniu poprawnych merytorycznie wniosków o dotacje, albo stopień skomplikowania procedur jest zbyt wysoki (głównie wieloetapowość ich akceptacji). Słaba jakość merytorycznego przygotowania

<sup>9</sup> Pewną optymistyczną wskazówką może być bardzo wysoki stopień realizacji pomocy przedakcesyjnej (Phare, ISPA, SAPARD).

<sup>10</sup> W ramach ZPORR w 2004 r. projektodawcy ubiegali się o wsparcie finansowania działań strukturalnych w ramach trzech tzw. Priorytetów: I – Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów, zasilany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR); II – Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach, zasilany z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS); III – Rozwój lokalny, zasilany tak jak działania z Priorytetu I z EFRR.

<sup>11</sup> Informacja Ministerstwa Gospodarki i Pracy z 10 marca 2005 r.

wniosków oraz trudności legislacyjno-administracyjne miały wpływ na niską absorpcję funduszy, co właśnie znalazło odzwierciedlenie we wdrażaniu największego z programów operacyjnych – ZPORR.

**Tabela 3. Podsumowanie naborów liczby i wartości wniosków do realizacji działań w Priorytetach I, II i III Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego w 2004 r.**

	Priorytet I	Priorytet II	Priorytet III	RAZEM
Wnioskowana kwota dotacji z EFRR lub EFS* mln zł	10514,87	973,99	8312,61	19801,47
Liczba złożonych wniosków	2044	1676	4677	8397
Liczba zaakceptowanych wniosków	560	586	717	1863
Wartość dofinansowania z EFRR lub EFS* mln zł	3443,98	204,40	1060,35	4708,72
Alokacja na działanie na lata 2004-2006 mln zł	7790,55	1938,04	3215,65	12944,23
% zaakceptowanych wniosków	27,4	35,0	15,3	22,2
% środków objętych decyzją samorządów	44,2	10,5	33,0	36,4

\* Działania w ramach Priorytetu I i II są finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), natomiast działania w ramach Priorytetu II są finansowane w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)

Źródło: MGiP, stan na 31 grudnia 2004 r. W tabeli nie ujęto działań 1,6 wdrażanego przez MGiP oraz działania 3,4, do którego nabory rozpoczęły się pod koniec ubiegłego roku

Oprócz jakości wniosków drugim elementem determinującym możliwości absorpcyjne jest zdolność administracji do obsługi funduszy unijnych, która z kolei zależy od stopnia skomplikowania procedur – im jest on wyższy, tym wymaga większych nakładów pracy i kosztów.

Oceniamy, że system finansowania projektów w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych jest złożony i wieloetapowy. Finansowanie ze źródeł krajowych obudowane jest siecią procedur, w tym miesięcznych sprawozdań z realizacji, miesięcznych prognoz wykorzystania, wniosków o kolejne transze itp. Wszystko to powoduje, że uzyskanie niezbędnych do uruchomienia projektów środków krajowych jest czasochłonne i kosztowne oraz może prowadzić do opóźnień w realizacji projektów. W skrajnych przypadkach może dochodzić do sytuacji, w której realizacja projektów nie może się rozpocząć, gdyż okres oczekiwania na przekazanie środków się przedłuża – brakuje współfinansowania, gdy prefinansowanie jest zagwarantowane lub też odwrotnie. Zgodnie z przyjętymi w polskiej administracji zasadami wstrzymuje się wtedy organizację przetargów. Dowodem na skom-

plikowanie i czasochłonność procedur dla uruchomienia projektów może być niska realizacja przekazanych przez KE zaliczek na realizację projektów w 2004 r. Czynnikiem opóźniającym faktyczne uruchomienie programów w 2004 r. były też wielomiesięczne prace legislacyjne (dla większości programów zakończone w IV kwartale 2004 r.). Dopiero jednak pełne dane z I kwartału 2005 r. będą mogły świadczyć o wydolności systemu krajowego finansowania. Brak wyraźnych postępów finansowych w 2004 r. powinien wskazywać na konieczność wprowadzenia pewnych usprawnień w tym zakresie<sup>12</sup>.

## Realizacja zaliczek na programy operacyjne

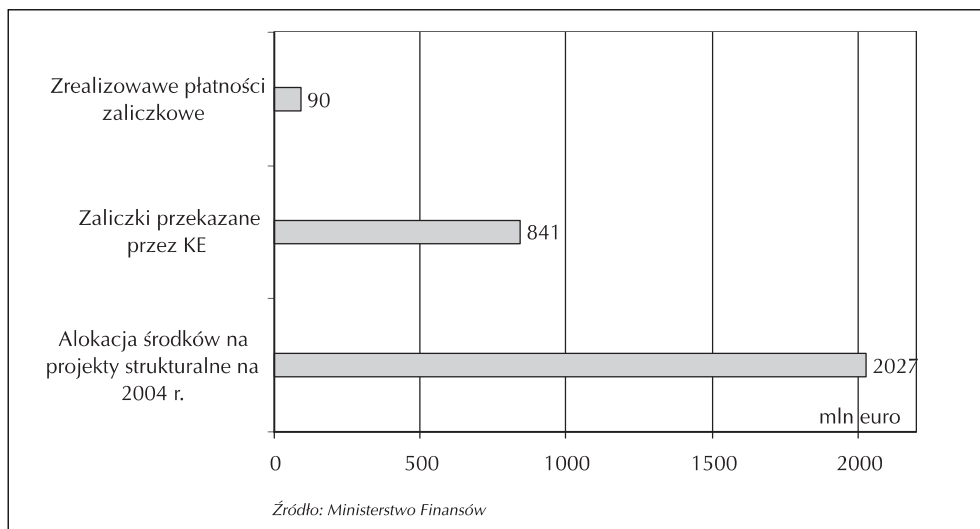
Od listopada 2004 r. Instytucja Płatnicza (departament Ministerstwa Finansów zarządzający środkami unijnymi) realizowała pierwsze wnioski o zaliczki Instytucji Zarządzających programami operacyjnymi oraz Instytucji Pośredniczących w ZPORR na środki finansowe w IV kwartale 2004 r. Do końca 2004 r. zdołano zrealizować wnioski o zaliczki na łączną kwotę ponad 90 mln euro, co stanowiło zaledwie 11% przekazanych zaliczek z KE. Największy stopień realizacji zaliczek odnotowano przy realizacji SPO WKP. Najniższa realizacja zaliczek miała miejsce w ramach ZPORR, a zaliczki na niektóre programy operacyjne, takie jak Transport, Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz rozwój Obszarów Wiejskich, Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb oraz Pomoc Techniczna, nie zostały w ogóle realizowane w 2004 r.

**Tabela 4. Realizacja zaliczek przekazanych przez Komisję Europejską w ramach poszczególnych programów operacyjnych w 2004 r.**

Program Operacyjny	mln euro	% realizacji zaliczek KE
ZPORR	17,068	5,7
SPO WKP	56,152	44,9
SPO RZL	14,701	10,0
IW EQUAL	2,111	15,8
RAZEM	90,032	10,7

Źródło: Ministerstwo Finansów

<sup>12</sup> Na przykład w marcu 2005 r. wprowadzono uproszczone procedury składania i akceptacji wniosków w ramach SPO WKP.

**Wykres 2. Realizacja zaliczek na realizację programów operacyjnych w 2004 r. (mln euro)**

## Udział budżetu państwa w finansowaniu programów operacyjnych

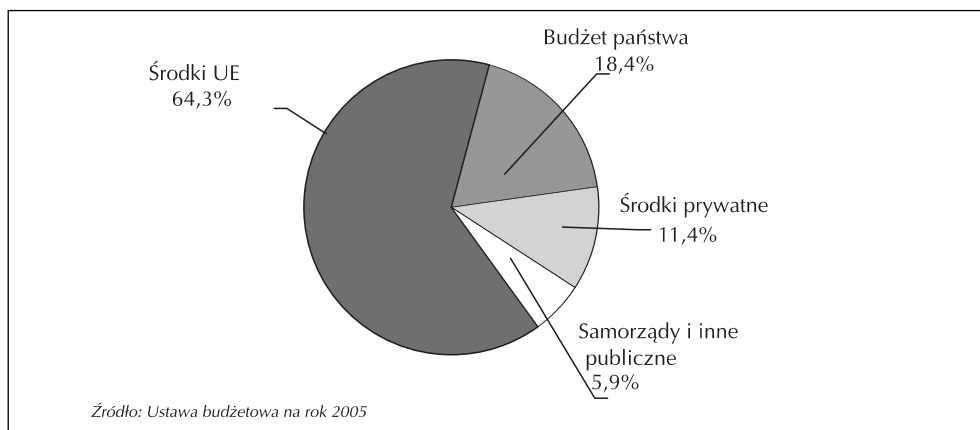
Budżet państwa pozostaje odbiorcą niewielkiej sumy transferów (tylko instrument na poprawę płynności budżetu i instrument Schengen), podczas gdy w największym stopniu spośród krajowych beneficjentów jest zaangażowany we współfinansowanie projektów operacyjnych w ramach funduszy strukturalnych i w dużym stopniu prefinaansuje zarówno programy operacyjne, jak i pomoc dla rolnictwa.

## Współfinansowanie programów operacyjnych

Projekty finansowane ze środków pomocowych muszą być współfinansowane ze środków własnych kraju członkowskiego, w tym głównie ze środków budżetowych. W UE przyjmuje się, że przeciętny poziom współfinansowania powinien wynosić przynajmniej 25%. W Polsce w ustawie budżetowej na rok 2004 przewidziano wysokość współfinansowania projektów ze źródeł krajowych na poziomie około 35% wartości projektów, w tym około 18% z budżetu państwa, 11% ze środków prywatnych i niecałe 6% z jednostek samorządu terytorialnego. Przewidywany udział środków unijnych w realizacji zadań strukturalnych wynosić więc miał średnio około 65% wartości projektów.



**Wykres 3. Struktura współfinansowania programów operacyjnych w latach 2004–2008**



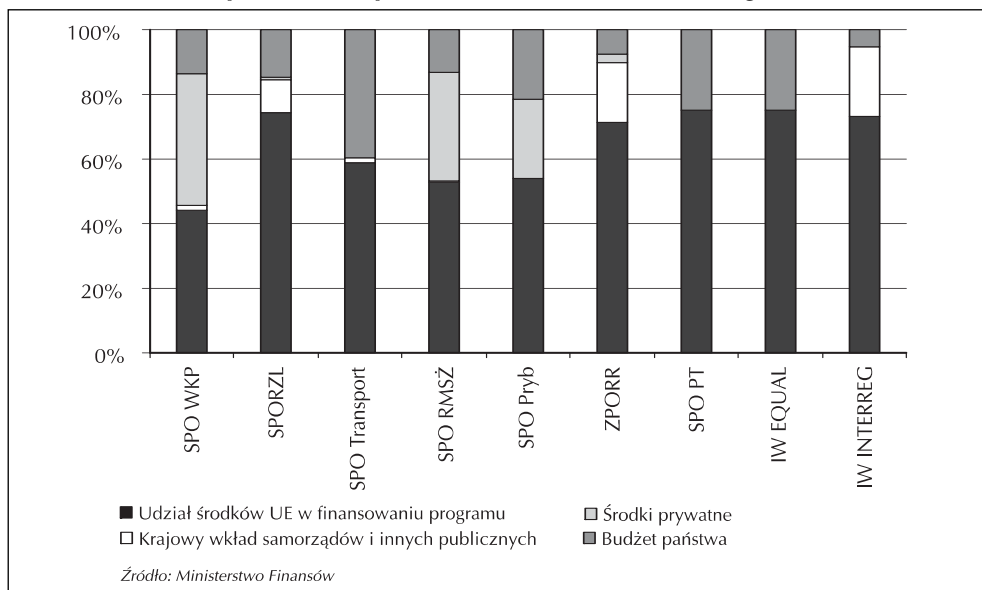
Poszczególne programy operacyjne wymagają współfinansowania z budżetu państwa w bardzo zróżnicowanym stopniu, który zależy od rodzaju projektu. Największy udział własny budżetu państwa występował w finansowaniu Sektorowego Programu Operacyjnego Transport (około 78 mln euro w 2004 r., co stanowi 40% kosztów realizacji projektu i prawie połowę całego wkładu własnego budżetu we współfinansowanie projektów w 2004 r.). Najmniejszy udział budżetu państwa w finansowaniu programów operacyjnych był przewidziany w Inicjatywie Wspólnotowej INTERREG (5,5%) i ZPORR (7,5%). Planowane łączne szacunkowe współfinansowanie programów operacyjnych z budżetu państwa w 2004 r.<sup>13</sup> miało wynieść 160 mln euro, czyli 18,4% łącznej wartości programów operacyjnych wprowadzanych w ramach czterech unijnych funduszy strukturalnych.

W roku 2005 nie zaplanowano znaczących zmian w strukturze współfinansowania programów operacyjnych. Udział własny budżetu państwa ma wynieść 16,7% wartości projektów. Z racji zwiększonych transferów w 2005 r. budżet państwa będzie jednak znacznie silniej obciążony kosztami współfinansowania realizacji projektów – na kwotę 423,8 mln euro (1873,4 mld zł<sup>14</sup>) w porównaniu z 159,6 mln euro (705,4 mln zł) w pierwszym roku członkostwa. Największe sumy mają zostać przeznaczone na SPO Transport (160 mln euro) i na programy: SPO WKP, SPO RZL, SPO RMSZ (po około 60 mln euro).

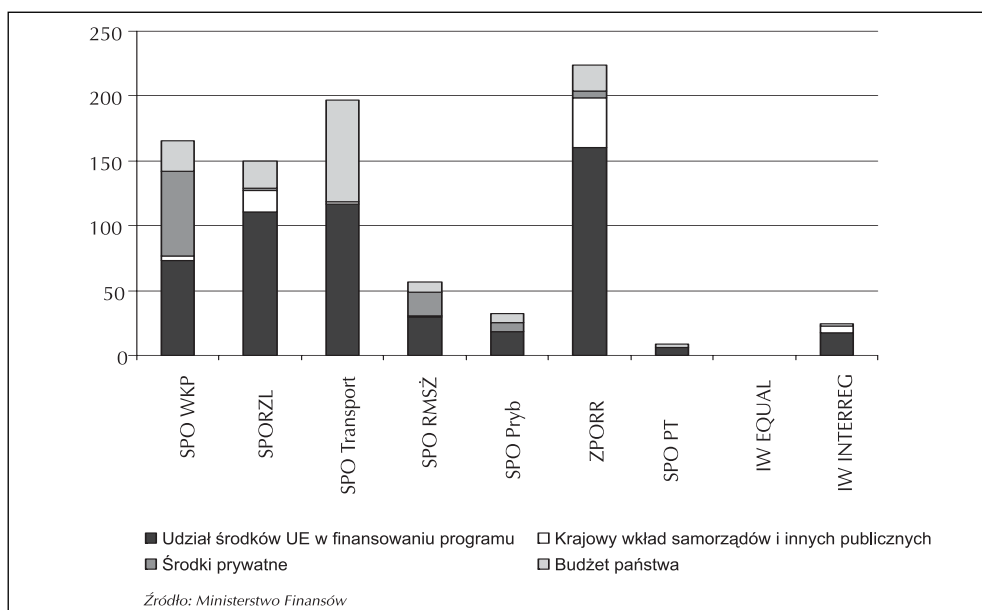
<sup>13</sup> Ustawa budżetowa na rok 2005, załącznik 8.

<sup>14</sup> Według średniego kursu PLN/EUR 4,42 założonego w ustawie budżetowej na rok 2005.

**Wykres 4. Szacunkowa struktura finansowania programów operacyjnych w latach 2004–2008 według dysponentów programu operacyjnego (płatności na poziomie beneficjenta końcowego)**



**Wykres 5. Szacunkowe finansowanie programów operacyjnych w 2004 r. – płatności na poziomie beneficjenta końcowego (w mln euro)**



## Prefinansowanie projektów unijnych

Zgodnie z wymogami UE wszystkie programy operacyjne realizowane w ramach funduszy strukturalnych (z wyjątkiem Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG) poza koniecznością współfinansowania przez poszczególnych beneficjentów pomocy wymagają także prefinansowania z budżetu państwa. Takie prefinansowanie projektów odbywa się przede wszystkim za pomocą oprocentowanych pożyczek z budżetu udzielanych jednostkom finansów publicznych odpowiedzialnych za realizację poszczególnych programów operacyjnych. Prefinansowanie niektórych programów (np. SPO WKP) może być także dokonane przez podmioty sektora prywatnego. W pierwszym przypadku prefinansowanie programów operacyjnych wymaga wygosparowania w budżecie państwa dodatkowych środków finansowych, które umożliwią wchłonięcie unijnych funduszy strukturalnych. Jednakże środki budżetowe na prefinansowanie projektów powrócą do polskiego budżetu w roku 2005 i w latach następnych. Dotyczy to szczególnie zadań z zakresu WPR. W drugim przypadku prefinansowanie wymaga dodatkowej mobilizacji (oprócz współfinansowania) środków prywatnych.

**Tabela 6. Prefinansowanie z budżetu państwa zadań przeznaczonych do finansowania ze środków unijnych w latach 2004-2005 (mln zł)**

	2004	2005
Prefinansowanie ogółem	-4 495,384	-2 806,680
I. Fundusze strukturalne	-1 648,185	-1 745,431
1. Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw	-146,370	-106,543
2. Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich	-387,940	-343,065
3. Program Operacyjny – Transport	-395,420	-139,428
4. Program Operacyjny Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb	-43,078	-10,538
5. Program Operacyjny Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich	0	-200,000
6. Program Operacyjny Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego	-652,257	-847,529
T 7. Program Operacyjny Pomoc techniczna	-22,100	-20,630
8. Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL	-1,020	-77,698
II. Wspólna Polityka Rolna i Rybacka*	-2 847,199	-1 061,249

\* W 2004 r. w WPR nie przewidywano zaliczek z UE. Środki pochodzące z UE stanowiły refundację wcześniej wydatkowanych przez Polskę środków na prefinansowanie WPR. W 2005 r. w zakresie WPR i R kwota rozchodów została pomniejszona o zaliczkę na Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Źródło: Ministerstwo Finansów, ustawa budżetowa na rok 2004 oraz na rok 2005

W 2004 r. kwota prefinansowania programów wyniosła 1648,2 mln zł, a wydatki na WPR zamknęły się sumą 2847,2 mln zł, co daje łączną sumę prefinansowania z budżetu w wysokości 4495,4 mln zł. W 2005 r. na prefinansowanie programów przeznaczono z budżetu 1745,4 mln zł, a na Wspólną Politykę Rolną i Rybacką 1061,2 mln zł. Łączne przewidywane prefinansowanie projektów unijnych z budżetu państwa w 2005 r. wyniesie 2806,7 mln zł i będzie niższe niż w 2004 r. (głównie z powodu przewidywanego mniejszego refinansowania WPRiR). Zneutralizuje to częściowo rosnące obciążenie fiskalne budżetu z tytułu rosnącego współfinansowania programów operacyjnych.

## **Saldo rozliczeń budżet Unii Europejskiej – budżet państwa**

W pierwszej części przedstawionej analizy zaprezentowane zostały skutki rozliczeń z budżetem UE dla Polski. W 2004 r. saldo rozliczeń było dla Polski dodatnie i wyniosło 1554 mln euro. Niemniej istotna jest kwestia salda i skutków rozliczeń z budżetem UE dla budżetu państwa i sektora finansów publicznych.

Większość z transferów unijnych (w tym pomoc przedakcesyjna i fundusze strukturalne) omija budżet państwa, gdyż są one adresowane do samorządów terytorialnych, organizacji pozarządowych i społecznych, instytucji publicznych oraz prywatnych odbiorców (np. przedsiębiorców, rybaków i rolników). Dochody budżetu państwa z tytułu środków unijnych stanowiły jedynie: instrument poprawy płynności budżetowej, instrument Schengen oraz środki z Transition Facility (których beneficjentem jest administracja, gdyż środki te służą jej przeszkoleniu i przygotowaniu instytucjonalnemu). Budżet państwa jest natomiast obciążony składką unijną i koniecznością ponoszenia kosztów związanych ze współfinansowaniem i prefinansowaniem projektów unijnych.

Według przyjętej przez polski rząd konwencji ujmowania płatności skutki finansowe członkostwa w UE dla budżetu państwa będą odzwierciedlone zarówno „nad kreską” – po stronie dochodów i wydatków, jak i również „pod kreską” – po stronie przychodów i rozchodów. Prefinansowanie działań przewidzianych do finansowania ze środków UE wraz z wpłatami do instytucji unijnych stanowi rozchody budżetu państwa, natomiast zwroty prefinansowanych wydatków z tytułu ubiegłorocznego prefinansowania projektów strukturalnych i interwencji rynkowych wchodzi w skład przychodów budżetu państwa.

Znaczna część wydatków związanych z akcesją umieszczona „nad kreską” została zapisana w formie rezerwy celowej obejmującej: uzupełnienie dopłat bezpośrednich dla rolnictwa do poziomu 55% dopłat przysługujących w UE, współfinansowanie dróg i autostrad oraz programów przedakcesyjnych, Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, rezerwę na zmiany kursowe oraz rezerwę niealokowaną.

Przy wyliczaniu faktycznego salda rozliczeń bieżących budżetu państwa z budżetem UE po stronie wydatków, oprócz składki członkowskiej, powinny zostać uwzględnione wpłaty do unijnych instytucji (takich jak jednorazowe wpłaty w celu objęcia udziałów w kapitale Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, wpłaty na Europejski Fundusz Rozwoju<sup>15</sup> oraz Fundusz Badawczy Węgla i Stali), część rezerwy celowej budżetu oraz kwoty udziału własnego budżetu państwa w finansowanie programów operacyjnych. Ponadto w budżetach dysponentów części budżetowych wyodrębniono środki na współfinansowanie projektów unijnych, które również należy zaliczyć po stronie wydatków związanych z integracją (abstrahując od faktu, że część z nich, na przykład środki na systemy informatyczne czy zakupy sprzętu biurowego, należałoby tak czy inaczej ponieść w przyszłości). W rezultacie w 2004 r. saldo płatności budżetu państwa wynikające z integracji z UE było ujemne i wyniosło 8,3 mld zł (około 0,94% PKB).

**Tabela 7. Dochody i wydatki budżetu państwa oraz wybranych instytucji sektora finansów publicznych w latach 2004–2005 związane z akcesją do UE (mln zł)**

	2004	2005
Dochody budżetu państwa z UE	2 788,394	3 164,278
Transfer na poprawę płynności budżetu	2 367,752	2 705,217
Instrument Schengen	420,642	459,061
Wydatki budżetu państwa na UE	11 122,215	17 219,395
Składka członkowska	5 825,275	10 220,687
Składki na instytucje UE	421,290	353,600
Rezerwa celowa	3 602,364	4 293,549
Współfinansowanie programów operacyjnych	705,424	1 873,382
Współfinansowanie ujęte w budżetach dysponentów części budżetowych	567,862	478,177
Saldo budżetu państwa	-8 333,821	-14 055,117
Współfinansowanie ujęte w sektorze finansów publicznych (w tym w budżecie państwa)	906,627	1 976,985
Saldo wybranych instytucji sektora finansów publicznych	-8 672,586	-15 553,925

Źródło: UKiE, ustawa budżetowa na rok 2004 oraz na rok 2005, obliczenia własne

<sup>15</sup> EFR finansuje pomoc rozwojową w krajach Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Polska zacznie partycypować w jego kosztach dopiero od 10 edycji, której uruchomienie przewiduje się na 2008 r.

Niedostatecznie szczegółowe (lub ich całkowity brak) plany finansowe agencji i funduszy pozabudżetowych zawarte w ustawie budżetowej nie pozwalają na precyzyjną analizę skutków integracji z UE dla całego sektora finansów publicznych w 2004 r. Możliwe są jedynie przybliżone szacunki uwzględniające konsolidację przepływów finansowych w obrębie podmiotów sektora finansów publicznych. Wyodrębnione środki na współfinansowanie projektów unijnych w budżetach dysponentów części budżetowych obejmują w niektórych przypadkach dotacje do agencji i funduszy pozabudżetowych. Na przykład w części budżetu państwa „rolnictwo i łowiectwo” obejmującej 91% ogółu wydatków na współfinansowanie w budżetach dysponentów części budżetowych w 2004 r. wyodrębniona została dotacja do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Jednak w przypadku innych agencji i funduszy pozabudżetowych będących pod kontrolą odpowiednich ministrów działowych wykazywane są dodatkowe kwoty ze źródeł krajowych na współfinansowanie projektów unijnych. Spośród nich największe wydatki na współfinansowanie poniesione zostały w 2004 r. przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Łącznie agencje i fundusze budżetowe wydały w 2004 r. na współfinansowanie ze środków publicznych około 339 mln zł.

W 2004 r. przybliżone saldo płatności wybranych instytucji sektora finansów publicznych z tytułu wydatków na integrację z UE wyniosło -8,7 mld zł (około 0,98% PKB) wobec salda płatności budżetu państwa na poziomie -8,3 mld zł (około 0,94% PKB).

Różnice między saldem płatności z budżetu państwa a sektorem finansów publicznych w roku 2004 nie były więc znaczące. Sytuacja ta zacznie jednak ulegać zmianie od 2005 r., czyli od pierwszego pełnego roku członkostwa Polski w UE. W 2005 r. planowany wzrost dochodów budżetu państwa z UE wyniesie 13%, a planowany wzrost wydatków budżetu państwa wyniesie 55% w porównaniu z 2004 r. Za wzrost wydatków budżetowych związanych z UE w 2005 r. w porównaniu z 2004 r. na sumę około 6,1 mld zł odpowiadać będzie głównie wyższa składka członkowska (o około 4,4 mld zł) i wyższe współfinansowanie programów operacyjnych (o około 1,2 mld zł). Niższe niż w 2004 r. będą natomiast wydatki budżetu na składki do instytucji unijnych oraz współfinansowanie ujęte w budżetach dysponentów części budżetowych (budżetu państwa).

W 2005 r. ujemne saldo płatności budżetu państwa z tytułu wydatków na integrację z UE wyniesie około 14 mld zł (1,5% PKB), ulegając prawie podwojeniu w porównaniu z 2004 r. W wyniku silnego wzrostu współfinansowania programów przez NFOŚiGW i przez Fundusz Pracy szacowane saldo płatności poza budżetem państwa wzrośnie prawie 4,5-krotnie w porównaniu z 2004 r., osiągając sumę 1,5 mld zł (prawie 0,2% PKB). Spowoduje to wzrost ujemnego salda płatności wybranych instytucji sektora finansów publicznych z tytułu integracji z UE do około 15,6 mld zł (około 1,6% PKB) w 2005 r., czyli o prawie 80% w porównaniu z 2004 r.

## Dostosowanie fiskalne w latach 2004-2005 a integracja z UE

W momencie przystąpienia do UE Polska miała jedną z najwyższych wśród UE-25 prognozę deficytu budżetowego na 2004 r.<sup>16</sup> Prefinansowanie i współfinansowanie przez budżet projektów z funduszy strukturalnych może być przyczyną pogłębiania deficytu sektora finansów publicznych, o ile nie zostanie ograniczony komponent czysto „krajowego” deficytu. Dlatego też wyzwaniem dla budżetu państwa i finansów publicznych od momentu akcesji jest reforma ograniczająca wydatki publiczne, co pozwoliłoby w pełni wykorzystać transfery unijne.

W 2004 r. saldo płatności unijnych wpływających na deficyt budżetu państwa wyniosło -8,3 mld zł, co w porównaniu z faktycznym przyrostem wydatków budżetowych na poziomie 20,1 mld zł (uwzględniając zaksięgowanie „pod kreską” dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na sumę 11,4 mld zł, gdy w 2003 r. dotacja ta była sklasyfikowana po stronie wydatków budżetu) stanowiło 42% tej kwoty.

Ustawa budżetowa na rok 2005 przewiduje zmniejszenie deficytu budżetu państwa do 35 mld zł z 41,5 mld zł w 2004 r. Niższy deficyt na 2005 r. został zaplanowany przy wzroście wydatków o 11,9 mld zł i dochodów o 18,4 mld zł w porównaniu z 2004 r. (dotacja do FUS na sumę 11,3 mld zł zapisana została „pod kreską”, czyli analogicznie jak w ustawie budżetowej na rok 2004). W 2005 r. ujemne saldo płatności budżetu państwa z tytułu wydatków na integrację wynoszące około 14 mld zł odpowiadałoby więc za jeszcze większy, bo 61-proc. wzrost wydatków budżetowych. Widać więc wyraźnie, że budżet państwa w 2005 r. w coraz większym stopniu stara się akomodować środki unijne, ograniczając „krajowy” komponent deficytu budżetowego na korzyść komponentu „unijnego”.

Zaplanowane wydatki budżetu państwa w 2005 r. mają wzrosnąć nominalnie o 209,7 mld zł, czyli o 6% w porównaniu z 2004 r. Jeśli odejmiemy wzrost wydatków sztywnych (wzrost kosztów obsługi długu publicznego i składki unijnej), to nominalny wzrost wydatków wyniesie 1,6%. Uwzględniając prognozowaną w budżecie inflację na poziomie 2,8% (grudzień do grudnia), oznacza to realny spadek wydatków budżetowych o 1,2%, czego nie udawało się osiągnąć w ostatnich latach<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Deficyt sektora finansów publicznych w Polsce prognozowany przez KE na jesieni 2004 r. wynosić miał 5,6% PKB w 2004 r. i 4,8% PKB według szacunków z kwietnia 2005 r. Polska należała do grupy pięciu krajów spośród UE-25 o najwyższych deficytach sektora finansów publicznych liczonych według metodologii ESA95.

## Podsumowanie

Ogółem w 2004 r. napłynęły do Polski środki unijne w wysokości 2793 mln euro, a saldo bieżących rozliczeń między Polską a budżetem UE było dodatnie i wyniosło 1554 mln euro. Szacunki transferów i płatności na rok 2005 r. wskazują na prawie 2,5-krotny wzrost dodatniego salda rozliczeń Polski z budżetem UE w porównaniu z 2004 r.

Samorządy lokalne, obok rolników indywidualnych, okazały się być największymi beneficjentami pomocy unijnej. Strumień funduszy strukturalnych przeznaczony dla samorządów stanowi jakościowy skok w możliwościach inwestycyjnych samorządów w porównaniu do okresu sprzed akcesji. Jednocześnie stabilizacja sytuacji finansowej samorządów miała w 2004 r. i będzie mieć w kolejnych latach pozytywny wpływ na bilans sektora finansów publicznych.

Skoro większość z transferów unijnych omija budżet państwa (gdyż są one adresowane do samorządów terytorialnych, organizacji pozarządowych i społecznych, instytucji publicznych oraz prywatnych odbiorców), saldo płatności budżetu państwa wynikające z integracji z UE w 2004 r. było ujemne i wyniosło 8,3 mld zł (około 0,94% PKB). Przybliżone saldo płatności wybranych instytucji sektora finansów publicznych z tytułu wydatków na integrację z UE było zbliżone do salda płatności budżetu państwa i wyniosło -8,7 mld zł (około 0,98% PKB).

W 2005 r. ujemne saldo płatności budżetu państwa z tytułu wydatków na integrację z UE wyniesie około 14 mld zł (1,5% PKB), ulegając prawie podwojeniu w porównaniu z 2004 r. Natomiast ujemne saldo płatności wybranych instytucji sektora finansów publicznych z tytułu integracji z UE wzrośnie do około 15,6 mld zł (około 1,6% PKB) w 2005 r., czyli o prawie 80% w porównaniu z 2004 r. Z drugiej strony budżet państwa w 2005 r. w coraz większym stopniu będzie się starał akomodować środki unijne, ograniczając „krajowy” komponent deficytu budżetowego na korzyść komponentu „unijnego” – jeśli w 2004 r. ujemne saldo płatności unijnych stanowiło 42% deficytu budżetu państwa, to w 2005 r. będzie to już 61%.

Należy pamiętać, że nadmierny deficyt sektora finansów publicznych stanowi barierę rozwojową dla gospodarki, a w przypadku krajów akcesyjnych, w tym Polski, ograni-

---

<sup>17</sup> Tak znaczące w porównaniu z poprzednimi latami ograniczenie dynamiki wydatków budżetowych wynikało też jednak z przyjęcia w ustawie budżetowej na rok 2005 kilku istotnych założeń takich jak: przesunięcie indeksacji rent i emerytur na 2006 r., zmiana zasad opłacania składek w systemie ubezpieczeń społecznych dla rolników i osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą oraz silny wzrost dochodów podatkowych.



cza możliwości pełnej i szybkiej integracji z UE<sup>18</sup>. Doświadczenia krajów, które przystępowały do UE w latach poprzednich, takich jak Irlandia, Hiszpania, Portugalia czy Grecja, są dość jednoznaczne. Regułą, nawet w przypadku Irlandii – kraju synonimu sukcesu gospodarczo-społecznego, była strata wielu lat po przystąpieniu do EWG<sup>19</sup>. Niewłaściwa polityka makroekonomiczna rządów krajowych sprawiała, że transfery unijne do tych krajów (na poziomie porównywalnym lub wyższym niż planowane w przypadku Polski) nie okazywały się wystarczającym katalizatorem zmian w skali całej gospodarki. Dopóki nie przeprowadzono reformy finansów publicznych polegającej na ograniczeniu wydatków, w tym zwłaszcza wydatków socjalnych, wzrost gospodarczy w Irlandii, Hiszpanii, Portugalii czy Grecji nie był trwały i rzadko przekraczał poziom 4%. Natomiast zamiana ekspansywnej polityki fiskalnej na restrykcyjną i znacząca redukcja deficytów budżetowych, wraz ze wsparciem programów rządowych środkami unijnymi, przyczyniały się do długotrwałego wzrostu gospodarczego, konwergencji gospodarek i zbliżania poziomu życia obywateli krajów akcesyjnych do najbogatszych krajów UE.

---

<sup>18</sup> Z integracji ze strefą euro zaczęły już korzystać niektóre nowe kraje członkowskie. 28 czerwca 2004 r., a więc wkrótce po przystąpieniu do UE, Estonia, Litwa i Słowenia zostały przyjęte do ERM II. Pozytywna decyzja KE wynikała ze spełnienia wszystkich kryteriów zbieżności, prowadzona od lat polityka zbilansowanego budżetu państwa oraz funkcjonowanie w tych krajach reżimu izby walutowej przyniosły więc owoce (w Słowenii funkcjonuje reżim w praktyce zbliżony do izby walutowej).

<sup>19</sup> W przypadku Irlandii pierwsze radykalne reformy fiskalne rozpoczęto w 1988 r., czyli 15 lat po przystąpieniu do Wspólnoty Europejskiej. W przypadku Hiszpanii, która przystąpiła do WE w 1986 r., a rozpoczęła reformy fiskalne w 1996 r., strata czasu była mniejsza i wyniosła 10 lat. Jeśli historia ta miałaby stanowić pewną analogię dla nowych krajów członkowskich, to dostosowanie fiskalne np. w Polsce miałyby miejsce około 2010 r., a strata od momentu akcesji wyniosłaby „tylko” 6 lat.



## NOTY O AUTORACH

**Małgorzata Antczak**, współpracuje z Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych od 1994 r. W ramach prowadzonych badań naukowych zajmuje się głównie polityką fiskalną i reformami strukturalnymi, w tym procesem prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce. Prowadzi badania w zakresie zagadnień związanych z integracją europejską, w szczególności fiskalnymi aspektami akcesji w nowych państwach członkowskich UE, a także zróżnicowaniem sektorowo-regionalnym w Polsce w świetle możliwości korzystania z pomocowych środków unijnych. Innym obszarem zainteresowań jest porównanie efektywności sektora publicznego i prywatnego w Polsce oraz produktywności pracy w Polsce, Czechach i na Węgrzech.

**Rafał Antczak**, wieloletni współpracownik Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych. Członek Rady Naukowej CASE. Specjalizuje się w makroekonomicznych aspektach transformacji i w projektowaniu polityki monetarnej i kursowej w Polsce oraz w krajach postkomunistycznych. Prócz badań naukowych, uczestniczył w wielu misjach doradczych, między innymi na Ukrainie, w Kirgizstanie, w Kazachstanie, w Mołdowie i na Białorusi. Jest współredaktorem kwartalnika „Polska Gospodarka – Tendencje, Opinie, Prognozy” (PG-TOP) oraz autorem i współautorem wielu publikacji wydanych w CASE oraz artykułów prasowych.

**Marzenna Błaszczuk**, asystent w Zakładzie Gospodarki Światowej i Problemów Globalizacji Instytutu Konjunktur i Cen Handlu Zagranicznego. Jej zainteresowania zawodowe koncentrują się na regionie Europy Środkowej i Wschodniej, w szczególności na stosunkach gospodarczych Polski i UE z tymi krajami. Autorka publikacji m.in. na temat polityki sąsiedztwa UE, polsko-rosyjskiej współpracy przygranicznej, współpracy gospodarczej na obszarze WNP, programu TACIS.

**Michał Boni**, absolwent Wydziału Polonistyki Uniwersytetu Warszawskiego; w 1986 r. obronił pracę doktorską z socjologii kultury. Przez wiele lat wykładowca w Katedrze Kultury Polskiej UW. Od 1980 r. działacz „Solidarności”. W 1991 r. minister pracy i polityki socjalnej, w latach 1992–1993 sekretarz stanu w tym ministerstwie, odpowiedzialny m.in. za politykę rynku pracy. Poseł na Sejm RP I kadencji w latach 1991–1993. Od 1995 r. dyrektor Programu reform polityki społecznej przy Fundacji Batorego. W latach 1996–1997 dyrektor i członek Zespołu Instytutu Spraw Publicznych. Od roku 1998 do 2001 r. szef zespołu doradców ministra pracy i polityki społecznej. Konsultant Enterprise Investors w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi (od 1994 r.). Członek Komitetu Naukowego Wsparcia Wspólnoty ds. Oceny NPR i Programów Operacyjnych, ekspert współpracujący przy powstawaniu Narodowego Planu Rozwoju, Krajowego Planu Działań na lata 2007–2013. Współpracownik polskich i międzynarodowych fundacji (m. in. CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, Instytutu Nauki o Człowieku w Wiedniu, Fundacji Bertelsmanna). Przedstawiciel pracodawców polskich w Fundacji na rzecz Poprawy Jakości Życia w Dublinie. Autor wielu opracowań, artykułów i komentarzy.

**Maciej Grabowski**, dr ekonomii, jest wiceprezesem Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. Od 15 lat zajmuje się problemami transformacji gospodarki oraz wpływem integracji na polską gospodarkę i rozwój instytucjonalny. Jego główne obszary zainteresowań obejmują rozwój przedsiębiorczości, rynków pracy i systemów podatkowych.

**Łukasz Hardt**, absolwent Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie obecnie przygotowuje pracę doktorską. Słuchacz Szkoły Nauk Społecznych przy Instytucie Filozofii i Socjologii PAN. Ukończył roczny kurs z zakresu ekonomii międzynarodowej na Uniwersytecie FUNDP w Namur (Belgia). Współpracuje z wieloma instytucjami naukowymi (m. in. INE PAN, IBnGR, PFSL, Instytutem Sobieskiego). Autor licznych publikacji z zakresu polityki rozwoju obszarów wiejskich, problematyki integracji europejskiej, polityki przedsiębiorczości oraz ekonomii instytucjonalnej.

**Tomasz Kalinowski**, dr ekonomii, pracownik Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, kierownik obszaru badawczego I A (UE, Niemcy). Specjalista w zakresie stosunków gospodarczych Polska-Niemcy, inwestycji bezpośrednich oraz rozwoju regionalnego. W latach 1998-2005, był zastępcą kierownika Wydziału Ekonomiczno-Handlowego Ambasady RP w Berlinie, odpowiedzialnym za analizy ekonomiczne.

**Ewa Kaliszuk**, kierownik Zakładu Integracji Europejskiej w Instytucie Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, redaktor naczelny (od lipca 2003 r.) miesięcznika „Wspólnoty Europejskie”. Autorka wielu publikacji i opracowań na temat instrumentów polityki handlowej (zwłaszcza antydumpingu), polityki konkurencji i polityki przemysłowej Unii Europejskiej oraz zasad GATT/WTO (współautorka m.in. książek: *Unia Europejska, Polska w Unii Europejskiej, Polska w WTO*).

**Wojciech Mroczek** – długoletni pracownik Zakładu Integracji Europejskiej Instytutu Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, a od 2002 r. Departamentu Analiz Makroekonomicznych i Strukturalnych w Narodowym Banku Polskim. Specjalizuje się w analizach handlu zagranicznego Polski i zmian strukturalnych handlu krajów Europy Środkowej i Wschodniej, zachodzących w wyniku procesów integracyjnych. Współautor rocznych raportów IKCHZ *Gospodarka i handel zagraniczny Polski* oraz wielu innych licznych publikacji z zakresu integracji Polski z Unią Europejską.

**Witold M. Orłowski**, jest profesorem Politechniki Warszawskiej i Uniwersytetu Łódzkiego, dyrektorem Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej oraz współzałożycielem Niezależnego Ośrodka Badań Ekonomicznych NOBE. Studia ekonomiczne ukończył na Uniwersytecie Łódzkim oraz na Uniwersytecie Harvarda (USA). Habilitował się na Uniwersytecie Warszawskim pracą *Droga do Europy*, wyróżnioną nagrodą Banku Handlowego dla najlepszej książki z dziedziny finansów i teorii ekonomii w roku 1998. W latach 1993–1997 pracował w Banku Światowym w Departamencie Europy Środkowej. Konsultant instytucji rządowych i międzynarodowych, w 2001 r. przewodniczący zespołu niezależnych ekspertów oceniającego stan finansów publicznych. Od stycznia 2002 r. szef zespołu doradców ekonomicznych Prezydenta RP. Oprócz makroekonomii i teorii integracji zajmuje się również modelowaniem i prognozowaniem ekonomicznym oraz obliczeniami symulacyjnymi. Jest autorem ponad 100 publikacji o charakterze naukowym (publikowane w Polsce, USA, Wielkiej Brytanii, Austrii, Francji i w Niemczech) oraz licznych artykułów publicystycznych i popularyzatorskich.

**Walenty Poczta**, prof. dr hab., pracuje na Akademii Rolniczej w Poznaniu, w Katedrze Ekonomiki Gospodarki Żywnościowej, w której kieruje Zakładem Ekonomii i Polityki Gospodarki Żywnościowej. Specjali-

zuje się w problematyce ekonomicznej sektora rolno-żywnościowego, a w szczególności zajmuje się zagadnieniami integracji Polski z UE w tym sektorze. Jest autorem ponad 200 publikacji, z których ponad 100 dotyczy zagadnień integracji Polski z UE. Profesor Walenty Poczta jest członkiem Zespołu Konsultantów Prezydenta RP ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi, pełni funkcję wiceprzewodniczącego Komitetu Ekonomiki Rolnictwa PAN. Jest autorem wielu ekspertyz dla Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej i innych instytucji rządowych oraz samorządowych.

**Jan Przystupa**, kierownik Zakładu Polityki Gospodarczej i Prognoz w Instytucie Koniunktury i Cen Handlu Zagranicznego oraz pracownik Biura Badań Makroekonomicznych w Narodowym Banku Polski. Specjalizuje się w budowaniu modeli makroekonomicznych i prognostycznych oraz w zagadnieniach kursu walutowego. Autor licznych opracowań z tych dziedzin publikowanych w wydawnictwach IKCHZ, NBP oraz uniwersyteckich w kraju i za granicą.

**Elżbieta Skotnicka-Illasiewicz**, dr socjologii, długoletni pracownik Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, w latach 1968-1993 kierownik Zakładu Socjologii Kultury w Instytucie Kultury (1993-1994), dyrektor Departamentu Usług Społecznych w Głównym Urzędzie Statystycznym. Od 1990 r. prowadzi badania: początkowo nad europejskim wymiarem tożsamości narodowej Polaków, od 1991 r. nad przemianami postaw wobec integracji europejskiej w świadomości elit politycznych w ramach cyklu badań Polskiej Akademii Nauk „Narodziny parlamentarnej elity”. Od 1998 r. zatrudniona w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej jako członek zespołu ekspertów *ad personam* przy ministrze, pełnomocniku rządu RP ds. negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej, obecnie jako radca ministra w Departamencie Analiz i Strategii. W minionym dziesięcioleciu prowadziła cykle wykładów poświęconych społecznym aspektom integracji europejskiej na: Uniwersytecie Warszawskim, Uniwersytecie im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego, w Collegium Civitas, Szkole Wyższej Psychologii Społecznej. Jest autorką ponad stu publikacji w akademickich pracach własnych i publikacjach zbiorowych. Zainicjowała powstanie Polskiej Rady Ruchu Europejskiego i Fundacji Polska w Europie.

**Maciej Tarkowski**, geograf ekonomiczny, pracownik IBnGR oraz doktorant i asystent w Katedrze Geografii Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Gdańskiego. Specjalizuje się w tematyce centrów i peryferii gospodarczych Polski w okresie transformacji.

**Aleksandra Władyniak**, asystent w Zakładzie Integracji Europejskiej Instytutu Koniunktury i Cen Handlu Zagranicznego; zajmuje się głównie problematyką wspólnej polityki handlowej i jednolitego rynku europejskiego. Autorka artykułów i analiz dotyczących gospodarki UE, gospodarki opartej na wiedzy, Strategii lizbońskiej, skutków integracji Polski z UE.

## NOTY O INSTYTUTACH BADAWCZYCH

**CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa** jest międzynarodowym, niezależnym ośrodkiem badawczym i doradczym, prowadzącym działalność non-profit. Do najważniejszych celów działalności CASE należą: prowadzenie badań na temat funkcjonowania gospodarki, doradztwo na rzecz rządów, organizacji międzynarodowych oraz sektora pozarządowego, działalność wydawnicza i publicystyczna upowszechniająca wyniki badań i popularyzująca wiedzę o gospodarce oraz wspieranie rozwoju sektora pozarządowego w krajach, które ostatnio wstąpiły do Unii Europejskiej i w krajach postkomunistycznych. Badania naukowe stanowią podstawową dziedzinę działalności statutowej Fundacji CASE. Dotychczas w CASE przeprowadzono ponad sześćdziesiąt, w większości międzynarodowych projektów badawczych. CASE jest współzałożycielem regionalnej sieci think-tanków.

**Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR)** jest pozarządową, niezależną instytucją naukowo-badawczą zajmującą się gospodarką, instytucjami publicznymi i polityką państwa. Powstał w 1989 r. Prowadząc badania, IBnGR formułuje rekomendacje użyteczne dla polityki państwa oraz przygotowuje dla sfer biznesu i szerokiej opinii publicznej niezależne oceny stanu gospodarki, społeczeństwa i państwa. Instytut inspiruje i organizuje debaty na temat podstawowych problemów rozwojowych Polski i Europy.

**Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego (IKCHZ)** jest ośrodkiem naukowo-badawczym wyspecjalizowanym w badaniach gospodarki i koniunktury światowej, międzynarodowych stosunków ekonomicznych oraz handlu zagranicznego i zagranicznej polityki ekonomicznej Polski. Duże znaczenie w pracy instytutu mają badania nad procesem integracji gospodarki polskiej z Unią Europejską. IKCHZ realizuje także badania mikroekonomiczne, obejmujące kompleksową analizę sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw eksportujących i szeroko zakrojoną działalność informacyjno-promocyjną. Działalność instytutu jest ściśle związana z praktyką gospodarczą. Instytut współpracuje z wieloma placówkami za granicą m.in. w Rosji, Chinach, Unii Europejskiej i Europie Środkowej. Od 1983 r. jest pełnoprawnym członkiem Stowarzyszenia Europejskich Instytutów Badań Ekonomicznych AIECE – Association of European Conjuncture Institutes (wcześniej przez kilka lat miał status obserwatora). Jest jedynym przedstawicielem Polski w tym stowarzyszeniu. Członkami AIECE jest 36 renomowanych instytutów z Europy Zachodniej i Europy Środkowej.