

Trzy lata członkostwa Polski w Unii Europejskiej

**Bilans korzyści i kosztów społeczno-gospodarczych
związanych z członkostwem w Unii Europejskiej
– Polska na tle regionu
1 maja 2004 r. – 1 maja 2007 r.**

Autorzy:

Agnieszka Bielska (red.), Małgorzata Budzyńska,
Agnieszka Byrt, Monika Chećko,
dr Maciej Duszczyk, dr hab. Renata Grochowska,
Jakub Kępa, Jacek Ryba, dr Elżbieta Skotnicka-Illasiewicz,
dr Katarzyna Smyk, dr Jakub Wiśniewski,
Karolina Wójcik, Jakub Wtorek

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
Departament Analiz i Strategii

Warszawa, czerwiec 2007

Wydawca:
© Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2007
Przygotowano w:
Departamencie Analiz i Strategii
(współpraca: Departament Dokumentacji Europejskiej i Publikacji)
Al. J. Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa
adres internetowy: www.ukie.gov.pl

Projekt okładki: *Katarzyna Juras*
Redakcja stylistyczna: *Elżbieta Nowicka*
Skład i łamanie: *Monika Mańk*

Druk: „ARIES” – Wojciech Łazowski
00-180 Warszawa,
ul. Miła 16 m. 15

ISBN 978-83-89972-96-5

SPIS TREŚCI

PODSUMOWANIE	11
WSTĘP	18
Rozdział I	
OGÓLNA SYTUACJA GOSPODARCZA (<i>Agnieszka Bielska, Agnieszka Byrt, Jakub Kępa, Karolina Wójcik</i>).....	20
1. Wzrost gospodarczy	20
2. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne.....	26
3. Wymiana handlowa.....	29
3.1. <i>Wymiana handlowa dziesięciu nowych państw członkowskich Unii Europejskiej</i>	29
3.2. <i>Wymiana handlowa Polski</i>	34
3.3. <i>Struktura towarowa wymiany handlowej Polski</i>	41
4. Inflacja i poziom cen.....	42
5. Kurs walutowy	47
Rozdział II	
RYNKI PRACY, MIGRACJE I EDUKACJA (<i>dr Maciej Duszczyk, dr Jakub Wiśniewski, Małgorzata Budzyńska</i>)	50
1. Rynek pracy	50
2. Edukacja	52
3. Migracje zarobkowe Polaków po akcesji Polski do Unii Europejskiej..	55
3.1. <i>Skala i kierunki migracji</i>	55
3.2. <i>Profil polskiego pracownika migrującego</i>	58
4. Wpływ migracji na sytuację społeczno-gospodarczą w Polsce	61
4.1. <i>Wpływ na gospodarkę</i>	61
4.2. <i>Wpływ na realia społeczne</i>	65
5. Prognozy	66

Rozdział III

ROLNICTWO (<i>Monika Chećko, dr hab. Renata Grochowska</i>).....	68
1. Charakterystyka rolnictwa po akcesji do UE	68
2. Alokacje środków z budżetu unijnego w latach 2004-2006.....	70
3. Sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych.....	72
4. Ceny ziemi rolnej	75
5. Wsparcie w ramach I filaru WPR	77
6. Wsparcie w ramach II filaru WPR	79
7. Sytuacja ekonomiczna w przetwórstwie rolno-spożywczym i handel rolno..	82

Rozdział IV

PRZEPŁYWY FINANSOWE I ABSORPCJA ŚRODKÓW (<i>Jacek Ryba, Jakub Wtorek</i>).....	86
1. Transfery z budżetu WE i saldo rozliczeń	86
1.1. <i>Transfery do Polski na tle pozostałych państw regionu</i>	86
1.2. <i>Saldo rozliczeń</i>	88
1.3. <i>Transfery z budżetu WE</i>	90
1.4. <i>Wpływ transferów z budżetu WE na sytuację finansów publicznych</i>	91
2. Postępy w absorpcji funduszy UE.....	91
2.1. <i>Postępy w absorpcji</i>	91
2.2. <i>Program naprawczy</i>	92
2.3. <i>Polska na tle innych nowych państw członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej</i>	94
2.4. <i>Stan przygotowań do okresu programowania 2007-2013</i>	96

Rozdział V

TRZY LATA CZŁONKOSTWA W DOŚWIADCZENIACH SPOŁECZNYCH (<i>dr Elżbieta Skotnicka-Illasiewicz, Agnieszka Byrt</i>).....	97
---	-----------

Rozdział VI

PROCES DECYZYJNY PO ROZSZERZENIU (<i>dr Katarzyna Smyk</i>).....	106
1. Liczba stanowionych aktów prawnych, czyli efektywność procesu decyzyjnego	107
2. Większość kwalifikowana i jednomyślność.....	108
3. Tendencje do blokowania	109
4. Budowanie koalicji	110
5. Kultura negocjacji	112

WYKAZ WYKRESÓW

Wykres 1. Tempo wzrostu PKB [% , r/r, średnio w okresie]	21
Wykres 2. Tempo wzrostu PKB [% , r/r, t –2004 r.]	22
Wykres 3. Konsumpcja prywatna [% PKB, ceny stałe, t –2004 r.].....	23
Wykres 4. Akumulacja kapitału [% PKB, ceny stałe, t –2004 r.]	23
Wykres 5. PKB <i>per capita</i> [2006 r., PPS, ceny bieżące, UE-15=100]	24
Wykres 6. PKB <i>per capita</i> [t – 2004 r., PPS, ceny bieżące, %, UE-15=100].....	25
Wykres 7. Globalne BIZ w 2006 r.	26
Wykres 8. BIZ [% PKB].....	27
Wykres 9. BIZ [mln USD]	28
Wykres 10. Eksport UE-10 ogółem w latach 2004-2006 [mld EUR]	31
Wykres 11. Import UE-10 ogółem w latach 2004-2006 [mld EUR]	31
Wykres 12. Eksport do krajów UE-24 w latach 2004-2006 [mld EUR]	32
Wykres 13. Import z krajów UE-24 w latach 2004-2006 [mld EUR]	32
Wykres 14. Obroty handlu zagranicznego Polski [mld EUR]	36
Wykres 15. Obroty handlowe z krajami UE [mld EUR]	38
Wykres 16. Struktura geograficzna polskiego handlu zagranicznego [udział w %]....	39
Wykres 17. Obroty handlu zagranicznego Polski według wybranych krajów [mld EUR] ...	41
Wykres 18. Struktura towarowa polskiej wymiany handlowej [% , 2006 r.]	42
Wykres 19. Inflacja [HICP, %, r/r, średnio w okresie].....	43
Wykres 20. Inflacja [% , r/r, t – maj 2004]	44
Wykres 21. Poziom cen w UE-10 [2005 r., PPS, UE-15=100]	46
Wykres 22. Kursy walut wobec euro [średnie miesięczne, t – maj 2004]	48, 49
Wykres 23. Zharmonizowana stopa bezrobocia oraz stopa zatrudnienia [% , 2006 r., śr. roczna]	50
Wykres 24. Transfery z budżetu WE do nowych państw członkowskich w latach 2004-2005.....	86
Wykres 25. Struktura transferów z budżetu WE do nowych państw członkowskich w latach 2004-2005	87
Wykres 26. Transfery z tytułu polityki spójności wypłacone w latach 2004-2005 jako procent szacowanych w pakiecie kopenhaskim transferów w latach 2004-2006.....	88
Wykres 27. Saldo rozliczeń RP – budżet WE w ciągu 34 miesięcy członkostwa w UE [mld EUR]	88
Wykres 28. Struktura transferów z budżetu WE do Polski w ciągu 34 miesięcy członkostwa w UE	90

Wykres 29. Absorpcja od grudnia 2004 r. do marca 2007 r.....	92
Wykres 30. Wartość płatności zrealizowanych z kont programowych w ramach ZPORR w poszczególnych województwach jako procent realizacji zobowiązań na lata 2004-2006 [wg stanu na 31 grudnia 2006 r.].....	93
Wykres 31. Wartość złożonych wniosków, podpisanych umów i zrealizowanych płatności w SPO <i>Rybołówstwo i przetwórstwo ryb</i> jako procentowy udział w zobowiązaniach na lata 2004-2006 [wg priorytetów, stan na koniec grudnia 2006 r.].....	94
Wykres 32. Wartość refundacji środków z funduszy strukturalnych przez KE w UE-8 [wg stanu na styczeń 2007]	95
Wykres 33. Dynamika refundacji środków z funduszy strukturalnych przez KE w poszczególnych latach w UE-8 [wg stanu na styczeń 2007].....	96
Wykres 34. Czy uważa Pan (i), że członkostwo Pana (i) kraju w Unii Europejskiej jest korzystne?.....	98
Wykres 35. Gdyby w najbliższą niedzielę jeszcze raz miało się odbyć głosowanie (referendum) w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, to czy głosował (a) by Pan (i) za, czy przeciwko przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej?	99
Wykres 36. Jak Pan (i) ocenia, jaką pozycję w Unii Europejskiej ma Polska? <i>Czy Polskę można zaliczyć do...</i>	102
Wykres 37. Jak Pan (i) sądzi, które grupy ludzi w Polsce zyskują, a które tracą na członkostwie Polski w UE?.....	104

WYKAZ TABLIC

Tabela 1. Wielkość budżetu programu SOCRATES na realizację działań zdecentralizowanych	54
Tabela 2. Alokacje środków z budżetu unijnego na nowe państwa członkowskie w latach 2004-2006 w ramach Wspólnej Polityki Rolnej [mln EUR].....	70
Tabela 3. Ceny gruntów rolnych w obrocie prywatnym i państwowym w Polsce ..	76
Tabela 4. Średnie ceny gruntów w obrocie prywatnym w Polsce w latach 2000-2005	77
Tabela 5. Płatności bezpośrednie w ramach SAPS (35% poziomu UE-15) oraz CNDP (do 30% poziomu UE-15) w nowych państwach członkowskich w 2006 r.	78
Tabela 6. Państwa sprzeciwiające się przyjęciu decyzji na finalnym etapie procesu decyzyjnego przed i po rozszerzeniu w 2004 r. jako przykład formowania się koalicji	111

WYKAZ UŻYWANYCH SKRÓTÓW

CY	–	Cypr
CZ	–	Czechy
BIZ	–	bezpośrednie inwestycje zagraniczne
EE	–	Estonia
ESU	–	Europejska Jednostka Wielkości Ekonomicznej (ang. <i>European Size Unit</i>)
EUR	–	euro
HU	–	Węgry
KE	–	Komisja Europejska
LGD	–	Lokalne Grupy Działania
LT	–	Litwa
LV	–	Łotwa
MSP	–	małe i średnie przedsiębiorstwa
MT	–	Malta
NGO	–	organizacja pozarządowa (ang. <i>Non-Governmental Organisation</i>)
NBP	–	Narodowy Bank Polski
NPCz	–	nowe państwa członkowskie
PL	–	Polska
PLN	–	złoty polski
PKB	–	produkt krajowy brutto
PPS	–	paritet siły nabywczej wg metodologii Eurostat (ang. <i>Purchasing Power Standard</i>)
PROW	–	Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich
SAPARD	–	Specjalny Program Akcesyjny na Rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (ang. <i>Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development</i>)
SAPS	–	system jednolitej płatności obszarowej (ang. <i>Single Area Payment Scheme</i>)
SI	–	Słowenia
SK	–	Słowacja
SPO	–	Sektorowy Program Operacyjny
UE	–	Unia Europejska
UE-8	–	Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry
UE-10	–	Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry

- UE-15 – Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy
- WOK – wskaźnik optymizmu konsumentów
- WPR – wspólna polityka rolna
- WTO – Światowa Organizacja Handlu (ang. *World Trade Organisation*)

PODSUMOWANIE

- ◆ 87% Polaków popiera członkostwo Polski w UE. Polacy jawią się jako jedno z najbardziej optymistycznie nastawionych społeczeństw kontynentu. Wśród obywateli krajów Unii Europejskiej wyższy od Polaków wskaźnik optymizmu konsumentów prezentowali jedynie Duńczycy, Irlandczycy i Hiszpanie. Trzeci rok członkostwa Polski w Unii Europejskiej charakteryzował się stałą poprawą nastrojów społecznych i konsumenckich. Odnotowano m.in. spadek obaw przed inflacją i wzrostem bezrobocia, poprawę oceny własnej sytuacji materialnej i zmniejszenie zadłużenia gospodarstw domowych, a także poprawę oceny sytuacji gospodarczej kraju.
- ◆ Integracja europejska sprzyjała intensyfikacji relacji gospodarczych między Polską a partnerami z UE, wpływając na kształtowanie się ogólnej sytuacji makroekonomicznej. Wiele wskazuje na to, iż przystąpienie do UE nadało nowy impuls rozwojowy Polsce oraz pozostałym nowym państwom członkowskim Europy Środkowej i Wschodniej. Polska nadrabiała dystans dzielący ją od państw UE-15, ale nie była w stanie osiągnąć takich rezultatów w zakresie dynamiki rozwojowej jak państwa bałtyckie. W latach 2004-2006 tempo wzrostu PKB w Polsce sięgało średnio 5%, czyli było porównywalne do tempa wzrostu Hiszpanii w pierwszych latach jej członkostwa w UE. W dużym stopniu działało się to za sprawą intensywnie rozwijającego się eksportu, zwiększonego napływu kapitału zagranicznego oraz ogólnej poprawy nastrojów rynkowych prowadzącej do wzrostu popytu i inwestycji.
- ◆ Przystąpienie Polski do UE wzmocniło wizerunek naszego kraju wśród inwestorów zagranicznych. Polska postrzegana jest jako doskonała lokalizacja potencjalnych inwestycji lub rozbudowy projektów w Europie. Wartość zagranicznych środków ulokowanych w Polsce w postaci inwestycji bezpośrednich w 2006 r. stanowiła kwotę 11 093 mln euro (ponad 14 mld dolarów) i tym samym przekroczyła dotychczasową rekordową wielkość z 2004 r. (ponad 10 mld euro). Po 2004 r. na rachunku finansowym bilansu płatniczego wyraźnie wzrosły zarówno inwestycje bezpośrednie, jak i portfelowe.

Kapitał prywatny znalazł ujście m.in. w papierach emitowanych przez polski rząd, a także w akcjach spółek notowanych na warszawskiej giełdzie; do pewnego stopnia został także wchłonięty przez rynek nieruchomości.

- ◆ Trzeci rok członkostwa w UE charakteryzowały bardzo dobre oceny stanu koniunktury w Polsce. Przedsiębiorstwa coraz rzadziej zgłaszają problemy, które mogłyby hamować ich rozwój. Zaledwie 5% z nich deklaruje, iż ma trudności ze znalezieniem odbiorców swoich towarów. Wskazuje się natomiast na rosnący popyt, w tym zwłaszcza ten zza granicy. To może sugerować, iż polskie towary na dobre zagościły już na europejskich rynkach. To właśnie branża eksportowa w szczególności absorbuje korzyści związane z członkostwem Polski w UE, co jest tym bardziej pokrzepiające, iż pierwsze lata członkostwa Polski w UE charakteryzowały się postępującą aprecjacją polskiej waluty.
- ◆ Jednocześnie członkostwo w UE sprzyja poprawie sytuacji dochodowej oraz zdolności inwestycyjnych sektora rolnego w Polsce – głównie poprzez wzrost wolumenu eksportu, wzrost cen większości produktów rolnych, a także uzupełnienie dochodów płatnościami bezpośrednimi i wsparcie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, sprawiając jednocześnie, iż staje się on też bardziej wiarygodny dla inwestorów i banków. Rosnąca dochodowość sektora rolnego sprzyja zwiększaniu się w Polsce liczby gospodarstw wysokotowarowych.
- ◆ Motorem polskiego handlu napędzającym dynamikę eksportową jest obecnie przemysł motoryzacyjny (16% całego polskiego eksportu ogółem). Po 1 maja 2004 r. dźwignią polskiego eksportu okazała się branża rolno-spożywcza, a dynamika wzrostu eksportu tej grupy artykułów po wejściu Polski do UE przekroczyła 40%. I choć obecnie, w trzecim roku członkostwa w UE, dynamika wywozu polskich towarów rolno-spożywczych nieco osłabła, to nadal ta grupa towarów stanowi jeden z istotnych składników naszego eksportu. Zagraniczna ekspansja przemysłu meblarskiego wskazuje, iż tę branżę również należałoby zaliczyć do beneficjentów rynku wspólnotowego. Powoli, acz sukcesywnie rośnie też udział w krajowym eksporcie produktów z segmentu najnowszych technologii – dzięki powstającym w Polsce nowym inwestycjom potentatów branży elektronicznej i informatycznej, takich jak: Dell, Sharp oraz LG. Wzrost udziału sprzedaży zagranicznej realizowanej przez branżę silnie zinternacjonalizowane wskazuje, że spółki z kapitałem zagranicznym cechuje wyższa niż pozostałe podmioty skłonność do eksportu, mierzona udziałem sprzedaży eksportowej w przychodach z całej działalności.

- ◆ Od momentu akcesji zasadniczo poprawiła się w Polsce dochodowość produkcji rolno-spożywczej w branży wołowiny i wieprzowiny, a także mleczarskiej. Nie wszystkie jednak gospodarstwa są w stanie sprostać konkurencji, utrzymać się na rynku oraz uzyskiwać zadowalające dochody z działalności rolniczej, co sprawia, iż jednocześnie następuje pogłębianie się procesu polaryzacji rynkowej gospodarstw na jednostki nastawione na sprzedaż w celu osiągnięcia możliwie wysokiego zysku oraz jednostki o charakterze samozaopatrzeniowym. Ponadto, ze względu na obowiązujące kwoty produkcyjne, wydaje się, iż niewykorzystane pozostają możliwości wysokiej produkcji mleka, prowadząc do rezygnacji wielu gospodarstw z tej branży produkcji rolnej. W Polsce wyraźnym problemem pozostaje także współpraca pionowa rolnictwa i przetwórstwa, co uwidacznia się m.in. małym zainteresowaniem tworzenia grup producenckich. Trzy pierwsze lata akcesji przyniosły Polsce oraz innym krajom, które przystąpiły do UE 1 maja 2004 r., wiele pozytywnych zmian, zarówno w rolnictwie, jak i na obszarach wiejskich. Jest to widoczne choćby w pozytywnych opiniach rolników i mieszkańców wsi o członkostwie w UE. Nie można jednak oczekiwać, by UE rozwiązała, szczególnie w tak krótkim czasie, największe problemy nurtujące rolnictwo i wieś w tych krajach. Rozwiązań należy poszukiwać we własnym kraju, a środki z UE powinny być traktowane jedynie jako dodatkowe źródło, wspierające finansowo narodowe strategie rozwoju.
- ◆ W bilansie płatniczym, poza zwiększoną dynamiką wymiany handlowej oraz zwiększonym zainteresowaniem zagranicznych inwestorów, począwszy od 2004 r. tendencja wzrostowa jest widoczna w przychodach z podróży zagranicznych, co jest związane m.in. ze wzrostem liczby cudzoziemców odwiedzających Polskę. W 2006 r. wpływy dewizowe Polski z turystyki przyjazdowej mogły wynieść nawet 7,2 mld dolarów, co odpowiada wielkości ok. 2% PKB. Stały wzrost wymiany handlowej przekłada się z kolei na sukcesywną poprawę salda usług transportowych (dotyczy to zwłaszcza branży transportu samochodowego, która w dużym stopniu zdominowała przewóz towarów między Polską a partnerami z UE). Jednocześnie w analizowanym okresie zaobserwować można było wpływ akcesji na kształtowanie się salda transferów bieżących – głównie poprzez napływ unijnych funduszy oraz transferów prywatnych, m.in. w ramach przychodów z tytułu pracy za granicą. W 2004 r. transfery pieniężne pracowników migrujących do rodzin w Polsce wyniosły około 2% PKB. Obecne przepływy finansowe z pracy za granicą osiągają poziom ok. 12-14 mld złotych rocznie. To wszystko,

łącznie ze zwiększeniem wpływów dewizowych z turystyki oraz wysoką dynamiką eksportową, przekłada się na zmiany popytu na polską walutę, a zarazem oddziałuje na kształtowanie się kursu złotego. Od czasu akcesji kurs złotego do euro umocnił się o 18%, natomiast w stosunku do dolara aż o 25%.

- ◆ Polska dopiero staje się istotnym beneficjentem budżetu UE. Od pierwszego roku członkostwa nasz kraj wpłaca do unijnego budżetu w miarę stałą część swojego PKB (około 1%). Z drugiej zaś strony można zaobserwować rosnący strumień środków płynących do Polski, który w ciągu najbliższych kilku lat najprawdopodobniej przekroczy poziom 4% PKB kraju. W pierwszych trzech latach saldo rozliczeń z budżetem UE było dla Polski dodatnie i zamknęło się kwotą odpowiadającą około 0,8% jej PKB. Oczywiście nie zmienia to faktu, że ciężar płacenia składki członkowskiej spoczywa na budżecie państwa, podczas gdy większość transferów z budżetu UE trafia do beneficjentów końcowych, którymi są nie tylko organy administracji centralnej, ale także (a nawet przede wszystkim) samorządy, przedsiębiorstwa oraz organizacje społeczne i prywatne.
- ◆ Mimo iż w Polsce proces absorpcji środków finansowych (szczególnie w ramach polityki spójności) wydaje się być stosunkowo powolny – do tego stopnia, że ryzyko utraty co najmniej części tych środków ze względu na tzw. zasadę n+2 wymogło konieczność przygotowania przez odpowiednie instytucje państwowe specjalnego programu naprawczego – wyniki badań opinii społecznej pokazują, iż ankietowani coraz częściej wskazują na korzyści wynikające z napływu do Polski funduszy unijnych. Polacy coraz powszechniej łączą poprawę standardów życia w swoich miejscach zamieszkania (gminach) z szansami, jakie dają warunki członkostwa. Częściej niż jeszcze rok temu podawali przykłady modernizacji dróg, mostów, instalacji wodnych i kanalizacyjnych, porządkowania otoczenia.
- ◆ Poza przejściowym (jednorazowym) poakcesyjnym efektem inflacyjnym, jaki miał miejsce w II połowie 2004 r., pierwsze lata członkostwa Polski w UE charakteryzowały się relatywnie wysoką stabilnością cen. Przystąpienie Polski do UE oddziaływało na wzrost poziomu cen niektórych produktów żywnościowych i nieruchomości, w tym zwłaszcza znaczący wzrost cen ziemi, zarówno na rynku prywatnym, jak i publicznym, z drugiej zaś przekładało się na spadek cen innych towarów czy usług, m.in. biletów lotniczych. Swój udział w procesach cenowych miały też czynniki zewnętrzne – sukcesywnie spadały ceny niektórych towarów pozostających pod wpływem

globalizacji. Spadek cen niektórych towarów przemysłowych (np. sprzęt gospodarstwa domowego, odzież, obuwie) może mieć pośrednio związek z przyjęciem zewnętrznej taryfy celnej UE, ale bardziej prawdopodobne jest, iż wynika z postanowień przyjętych w ramach WTO. W przypadku obniżki cen biletów lotniczych pierwszoplanową rolę bezsprzecznie odegrała liberalizacja sektora i otwarcie polskiego nieba na konkurencję. Z kolei wyrównywanie się cen na rynku nieruchomości należy, co prawda, uznać za pośredni skutek członkostwa Polski w UE i zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej, ale wydaje się, że okresy przejściowe mogą do pewnego stopnia chronić polski rynek nieruchomości przed spekulacyjnym wykupem i spiralą cenową, które mogłyby się pojawić jako „odprysk” globalnej nadwyżki oszczędności (ang. *savings glut*). Ponadto warto zauważyć, iż wbrew obiegowym opiniom ceny niektórych dóbr czy usług w państwach UE-10 kształtują się powyżej średniego poziomu obserwowanego w państwach dawnej Piętnastki. Dotyczy to głównie cen w branży telekomunikacyjnej.

- ◆ Sytuacja na rynku pracy w Polsce od wstąpienia do Unii Europejskiej systematycznie się poprawia. Należy jednak zauważyć, iż dopiero w roku 2006 nastąpił dynamiczny spadek stopy bezrobocia oraz wzrost zatrudnienia. Jednocześnie mimo pozytywnych zmian, jakie wystąpiły w ostatnich trzech latach – zarówno pod względem stopy bezrobocia, jak i wskaźników zatrudnienia – sytuacja w Polsce pozostaje najgorsza w Unii Europejskiej. Poprawa sytuacji na rynku pracy w Polsce związana jest m.in. z możliwościami, jakie daje funkcjonowanie na jednolitym rynku. Wzrost zatrudnienia wystąpił szczególnie wyraźnie w przedsiębiorstwach eksportujących na rynki pozostałych państw członkowskich. Oznacza to, że zniesienie pozostałych barier w zakresie swobodnego przepływu towarów i usług oraz wzrost zaufania do polskich przedsiębiorstw ze strony kooperantów przelożyło się na wzrost produkcji oraz świadczenia usług. Spadek bezrobocia wywołany był wieloma czynnikami (także odpływem pracowników za granicę), takimi jak wolniejsze tempo restrukturyzacji przedsiębiorstw, większy napływ inwestycji zagranicznych i funduszy pomocowych UE czy tendencje demograficzne.
- ◆ Dane dotyczące migracji obywateli polskich w ramach UE są jedynie szacunkowe. W państwach EOG rocznie zatrudnionych jest między 800 a 900 tys. Polaków, przy czym liczba ta w ostatnich latach powoli rosła. I tak szacuje się, że w 2004 r. w krajach EOG pracowało ok. 650 tys. osób, w 2005 r. liczba ta wahała się między 700 a 800 tys. osób, a w 2006 r. wyniosła między 800 a 900 tys. osób (przytoczonych danych nie należy sumować). Pośród

państw o znaczącej (legalnej) imigracji zarobkowej Polaków należy wymienić: Hiszpanię, Holandię, Irlandię, Niemcy, Norwegię, Wielką Brytanię i Włochy. Kierunki migracji zarobkowej Polaków pokazują, iż kwestia otwarcia danego rynku pracy ma znaczenie drugorzędne. Decydujące znaczenie dla wyboru miejsca emigracji mają przede wszystkim: sytuacja na rynku pracy, tworzenie się sieci migracyjnych oraz wysokość wynagrodzeń. Najmniejsze znaczenie ma obecnie odległość, co jest m.in. efektem dostępności tanich połączeń lotniczych. Nie bez znaczenia pozostaje natomiast aktywność pracodawców z kraju przyjmującego (co widać na przykładzie rekrutacji prowadzonej przez firmy duńskie, norweskie i islandzkie), czy *pull factor*, czyli popyt na pracę w kraju przyjmującym, bezpośrednio skorelowany z sytuacją gospodarczą (*vide* przykład Irlandii i Wielkiej Brytanii).

- ◆ Obecnie trudno jest ostatecznie rozstrzygnąć, w jakim stopniu realne jest zagrożenie ogólnym drenażem kapitału ludzkiego w Polsce. Poszczególne sygnały płynące z rynku wskazują jednak, iż do sprawy tej należałoby podchodzić z należytą powagą. W badaniach opinii publicznej emigracja Polaków jest wymieniana najczęściej jako przyczyna pojawiających się niedoborów na rynku pracy, a także rosnących w ostatnim czasie płac w gospodarce. Niemal co trzeci ankietowany Polak (31%) twierdzi, że w jego rodzinie jest osoba, która wyjechała w celach zarobkowych, z czego 22% podaje, że osoba ta wciąż przebywa za granicą. Za branże szczególnie dotknięte problemem deficytu rąk do pracy podaje się: branżę budowlaną, meblarstwo i przemysł drzewny. Tendencja emigracyjna jest zauważalna także w sektorze medycznym. W styczniu 2007 r. chęć wyjazdu za granicę deklarowało około 5,2% polskich lekarzy, występując o specjalne zaświadczenia o prawie do wykonywania zawodu, potrzebne do zatrudnienia w innym kraju EOG. Najbardziej skłonni do migracji zarobkowej okazali się anestezjolodzy – 17% aktywnych zawodowo, chirurdzy plastyczni – 15%, chirurdzy klatki piersiowej – 14%. Pośród niepokojących sygnałów należałoby także uwzględnić i podkreślić stosunkowo młody wiek polskich emigrantów, ich ponadprzeciętny poziom wykształcenia, wysoki stopień mobilności i zjawisko marnowania się kwalifikacji zawodowych osób, które wykonują prace fizyczne lub niewymagające formalnych kwalifikacji.
- ◆ W trzecią rocznicę przystąpienia Polski do UE wśród najczęściej wymienianych pozytywnych efektów członkostwa podawano – podobnie jak w ubiegłych latach – otwarte granice i swobodę poruszania się na terytorium Unii, korzyści dla rolnictwa i rolników oraz możliwość podejmowania

przez Polaków pracy za granicą. Z drugiej strony coraz więcej opinii wskazywało na rosnący niepokój o drenaż polskiego rynku pracy, który opuszczają fachowcy, ludzie wykształceni i młodzież.

- ◆ Rozszerzenie wprowadziło wiele zmian ilościowych i jakościowych w procesie decyzyjnym w Unii, nie nastąpiło jednak spowolnienie tego procesu ani tym bardziej jego paraliż. Analiza różnych aspektów decydowania w Radzie wskazuje na występowanie w pierwszych miesiącach po rozszerzeniu (do końca 2004 r.) „garbu postakcesyjnego” w postaci pewnych chwilowych zmian w funkcjonowaniu Rady (np. mniejsza liczba przyjmowanych aktów prawnych), które w ciągu drugiego i trzeciego roku członkostwa ustabilizowały się, często na poziomie sprzed rozszerzenia. Okazuje się, że rozszerzenie UE, choć generalnie nie miało istotnego wpływu na wydajność prac Rady UE (rozumianej jako zdolność do podejmowania decyzji), to jednak spowodowało istotne zmiany jakościowe i proceduralne w procesie decyzyjnym, co przez niektórych – choć nie jest to oczywiste – jest postrzegane jako obniżenie wydajności systemu. Główne zmiany jakościowe to większe sformalizowanie negocjacji w Radzie, jeszcze większe niż obecnie oparcie procesu decyzyjnego na poziomie roboczym oraz generalnie obserwowany wzrost ilości pracy wykonywanej przez Radę.
- ◆ Należy też podkreślić, że rozszerzenie nie oznaczało prostego dostosowania się nowych państw do starych i sprawdzonych mechanizmów. Proces adaptacji objął w praktyce wszystkie państwa członkowskie, które musiały się nauczyć współpracować na nowych dla wszystkich zasadach. Nie odnotowano większych utrudnień w zakresie osiągania kompromisu, nie zwiększyła się częstotliwość wyrażania sprzeciwu przez państwa członkowskie. W kontekście procesu decyzyjnego nie wydaje się więc adekwatny podział na nowe i stare państwa członkowskie, gdyż linie podziału obserwowane w procesie tworzenia koalicji w UE przebiegają raczej w poprzek tych grup.

WSTĘP

Polska droga do pełnego członkostwa w UE rozpoczęła się na początku lat 90. Wiele zmian, jakie dokonały się w okresie transformacji, miało swoje korzenie w procesie integracji europejskiej i przygotowań do akcesji. Chcąc podsumować pierwsze trzy lata formalnego członkostwa Polski w UE, należy mieć na uwadze, iż wiele istotnych przeobrażeń dokonano w okresie przedakcesyjnym, a 3-letni horyzont czasowy jest wciąż niewystarczająco długi, by w sposób kompleksowy mówić o poakcesyjnych korzyściach i kosztach związanych z osadzeniem się Polski w strukturach UE, tym bardziej że w nadchodzących latach czeka nasz kraj jeszcze tak istotna zmiana jakościowa, jaką jest przyjęcie wspólnej waluty euro czy ostateczna implementacja dorobku Schengen. Z uwagi na wieloletni okres przygotowań, skali zmian, jakich można się spodziewać w wyniku przekroczenia magicznej daty 1 maja 2004 r. w żaden sposób nie da się porównać do scenariusza typu *big-bang* w postaci tzw. planu Balcerowicza. Jednocześnie 3-letni okres wydaje się nam wystarczający, by pokusić się o próbę oddzielenia niektórych efektów jednorazowych od zarysowujących się tendencji długofalowych.

W niniejszym opracowaniu staramy się przedstawić najważniejsze tendencje, jakie uwidoczniły się w ciągu pierwszych trzech lat członkostwa Polski w UE. Zmiany zachodzące w Polsce przedstawiamy na tle procesów zachodzących w pozostałych państwach, które wraz z Polską dołączyły do UE 1 maja 2004 r. Jednocześnie staramy się wystrzegać wyciągania dalekosiężnych wniosków w zakresie wpływu akcesji na wiele zmian strukturalnych. Zwracamy także uwagę na fakt, iż część procesów ekonomicznych zachodzących w Polsce i pozostałych nowych państwach członkowskich (zwłaszcza w sferze finansowej), będąc pośrednio następstwem procesu integracji europejskiej, nie urzeczywistniłoby się bez wsparcia procesów globalnych.

Na trzeci rok naszego członkostwa przypadła 50. rocznica podpisania traktatów rzymskich. W analizowanym okresie (2004-2007) UE przyjęła dwóch kolejnych członków: Bułgarię i Rumunię, a negocjacje akcesyjne z UE

rozpoczęły Chorwacja i Turcja. Do strefy euro przystąpiła Słowenia. Odmowną odpowiedź otrzymała zaś Litwa.

Przed Polską wciąż stoi wiele wyzwań związanych z budowaniem pozycji w ramach UE czy przystąpieniem do strefy euro (to ostatnie poza ściśle aspektami ekonomicznymi należałoby również rozpatrywać w aspekcie strategiczno-politycznym, gdyż wydaje się, iż co najmniej część bieżących inicjatyw podejmowanych będzie przez państwa członkowskie właśnie w ramach strefy euro). Poważnym wyzwaniem wydaje się ponadto sprawne i efektywne wykorzystanie środków finansowych UE, które to, poza samym efektem wzrostowym związanym ze zwiększeniem nakładów inwestycyjnych i potencjalną reorientacją struktury wydatków sektora finansów publicznych, będzie też determinowało pozycję negocjacyjną Polski podczas zbliżającej się dyskusji na kształtem budżetu UE po roku 2013.

Rozdział I

OGÓLNA SYTUACJA GOSPODARCZA

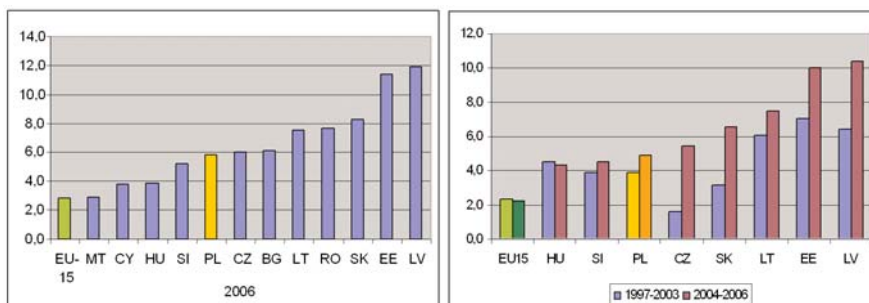
*Agnieszka Bielska, Agnieszka Byrt,
Jakub Kępa, Karolina Wójcik*

1. Wzrost gospodarczy

Nowe kraje członkowskie przystępowały do UE z nadzieją na szybki wzrost gospodarczy zapewniający im nadrobienie dystansu dzielącego je od bogatszych partnerów w zakresie poziomu zamożności. Jakkolwiek od akcesji minęły zaledwie trzy lata, wiele wskazuje na to, że przystąpienie do UE nadało nowy impuls rozwojowy krajom Europy Środkowej i Wschodniej. Prosta analiza porównawcza podstawowych wskaźników makroekonomicznych wskazuje, iż po 2004 r. gospodarki tych państw rozwijały się szybciej, niż to miało miejsce w latach poprzednich (z wyjątkiem Węgier, gdzie problemy natury krajowej związane z koniecznością podjęcia środków zaradczych i naprawy bieżącej sytuacji sektora finansów publicznych ograniczają do pewnego stopnia możliwości ekspansji gospodarczej). W 2006 r. średnia stopa wzrostu w krajach UE-10 wyniosła 6,7%, podczas gdy w tym samym czasie państwa byłej Piętnastki rozwijały się przeciętnie w tempie 2,8%. Bieżące prognozy wskazują, iż podobne tendencje powinny się utrzymać przez najbliższe dwa lata¹. Pośród efektów unijnych, które należy brać pod uwagę i które w nadchodzących latach mogą oddziaływać na kształtowanie się ogólnej sytuacji gospodarczej, a zarazem samo tempo wzrostu gospodarek nowych państw członkowskich znajduje się m.in. perspektywa wprowadzenia wspólnej waluty euro oraz ich determinacja do spełnienia tzw. kryteriów z Maastricht (np. kryterium inflacyjnego, szczególnie w przypadku bardzo szybko rozwijających się gospodarek państw bałtyckich). Wydaje się, iż w Polsce perspektywa przyjęcia wspólnej waluty, działając jako czynnik dyscyplinujący politykę makroekonomiczną, będzie stanowiła istotne wyzwanie zwłaszcza dla polityki fiskalnej.

¹ Por. European Commission, *Spring economic forecasts 2007-2008*, European Economy No 2, Luxembourg, 2007.

Wykres 1. Tempo wzrostu PKB [% , r/r, średnio w okresie]



Źródło: Eurostat

Po 2004 r. polska gospodarka nabrała wyraźnego rozpędu. W dodatku wiele wskazuje na to, iż to właśnie m.in. członkostwo w UE sprzyja dynamice wzrostu gospodarczego w naszym kraju. W dużym stopniu dzieje się to za sprawą intensywnie rozwijającego się eksportu, zwiększonego napływu kapitału zagranicznego oraz ogólnej poprawy nastrojów rynkowych prowadzącej do wzrostu popytu i inwestycji.

Postępująca integracja ekonomiczna z UE wydaje się być nie bez znaczenia dla ogólnej poprawy sytuacji gospodarczej w Polsce. Oprócz zwiększonej dynamiki wymiany handlowej oraz zwiększenia zainteresowania inwestorów zagranicznych, statystyki bilansu płatniczego wskazują, iż począwszy od 2004 r., tendencja wzrostowa rysuje się także w zakresie przychodów z podróży zagranicznych, co jest związane ze wzrostem liczby cudzoziemców odwiedzających Polskę². W 2006 r. wpływy dewizowe Polski z turystyki przyjazdowej mogły wynieść nawet 7,2 mld dolarów³, co odpowiada wielkości ok. 2% PKB. Stały wzrost wymiany handlowej przekłada się z kolei na sukcesywną poprawę salda usług transportowych (dotyczy to zwłaszcza branży transportu samochodowego, która w dużym stopniu zdominowała przewóz towarów między Polską a partnerami z UE). Warto także zwrócić uwagę, iż rosą przychody z usług budowlanych realizowanych przez polskie firmy za granicą.

Regularne badania NBP⁴ wskazują na bardzo dobre oceny stanu koniunktury w Polsce. Przedsiębiorstwa coraz rzadziej zgłaszają problemy, które mogłyby

² Por. *Bilans płatniczy Rzeczypospolitej Polskiej za IV kwartał 2006 r.*, NBP, Warszawa 2007; dostępne na stronie: www.nbp.pl

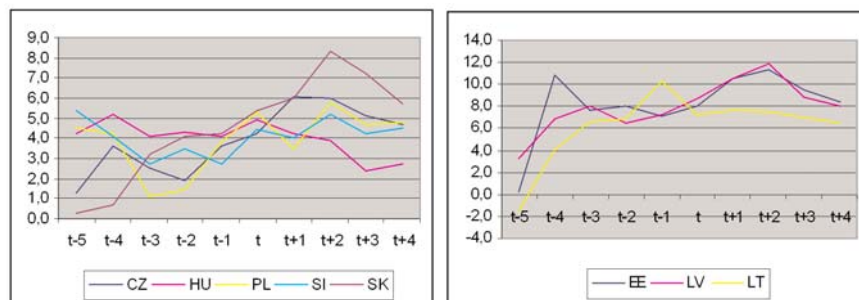
³ Dane za: Instytut Turystyki.

⁴ *Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w II kw 2007*, NBP, Departament Analiz Makroekonomicznych i Strukturalnych, Warszawa 2007; dostępne na stronie: www.nbp.pl

hamować ich rozwój. Zaledwie 5% z nich deklaruje, iż ma trudności ze znalezieniem odbiorców swoich towarów. Przedsiębiorcy wskazują natomiast na rosnący popyt, w tym zwłaszcza ten zza granicy. To może sugerować, iż polskie towary na dobre zagościły już na europejskich rynkach. Mimo iż polska wymiana towarowa z krajami UE została w większości (z wyjątkiem towarów rolno-spożywczych) zliberalizowana jeszcze w latach 90., po 2004 r. to właśnie branża eksportowa w szczególności sposób absorbuje korzyści związane z członkostwem Polski w UE. Jest to tym bardziej pokrzepiające, iż pierwsze lata członkostwa Polski w UE charakteryzowały się postępującą aprecjacją polskiej waluty (por. podrozdział nt. wymiany handlowej i kursów walutowych).

W latach 2004-2006 tempo wzrostu PKB w Polsce sięgało średnio 5%, tj. było porównywalne do tempa wzrostu Hiszpanii w pierwszych latach jej członkostwa w UE. Taki wynik wydaje się zadowalający, błędnie jednak w zestawieniu z ok. 10% wzrostem gospodarczym w państwach bałtyckich. Faktem jest, iż polska gospodarka rozwija się mniej więcej 2 razy szybciej niż średnio kraje byłej Piętnastki, nadrabiając tym samym dystans dzielący ją od bogatszych partnerów, jednak na tle mniejszych nowych państw członkowskich, szczególnie państw bałtyckich, wypada stosunkowo słabo. Członkostwo w UE, wsparte odpowiednią polityką krajową, daje Polsce szansę powrotu na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego notowanego w naszym kraju w latach 90. Wydaje się jednak, iż w normalnych warunkach i przy utrzymaniu stabilnej gospodarki naiwne byłoby oczekiwanie, iż może ono zbliżyć się do poziomu notowanego obecnie w państwach bałtyckich.

Wykres 2. Tempo wzrostu PKB [%], r/r, t – 2004 r.]

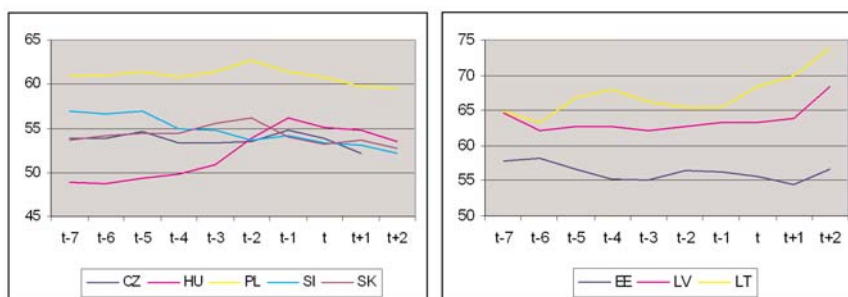


[t+3, t+4 – prognoza]

Źródło: Eurostat

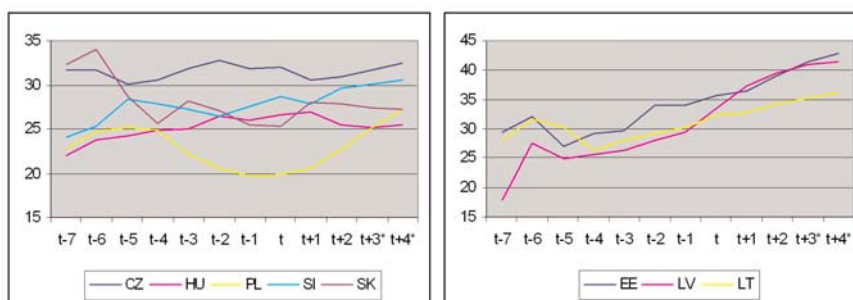
Uderzająco szybkie tempo wzrostu w krajach bałtyckich nadało im miano „europejskich tygrysów”. Jednocześnie państwa te nie tylko rozwijają się dużo szybciej od pozostałych, zdecydowanie szybciej rosną tam też dochody ludności. Dzieje się tak jednak za cenę wysokiej inflacji i (niebezpiecznie) wysokiego deficytu na rachunku obrotów bieżących. Wysoka dynamika dochodów w tych gospodarkach przekłada się na znaczący wzrost spożycia prywatnego oraz zaciąganych kredytów. Częstokroć wskazuje się, iż w przypadku tych krajów pojawiające się nierównowagi (zwłaszcza na rynku nieruchomości i rachunku obrotów bieżących) związane z nadmiernym optymizmem konsumentów mogą stanowić zagrożenie dla utrzymania bieżących tendencji⁵. W tym kontekście bieżącą sytuację gospodarczą w Polsce można by zatem uznać za bardziej stabilną.

Wykres 3. Konsumpcja prywatna [% PKB, ceny stałe, t –2004 r.]



Źródło: Eurostat

Wykres 4. Akumulacja kapitału [% PKB, ceny stałe, t –2004 r.]



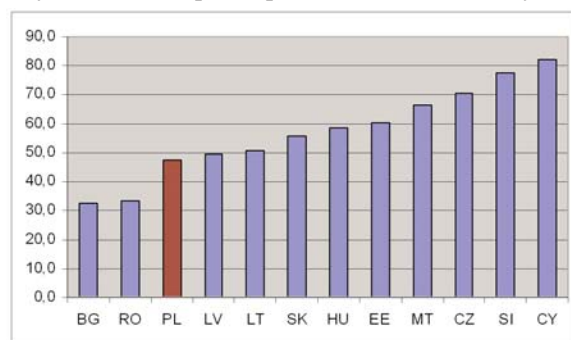
[t+3, t+4 – prognoza]

Źródło: Eurostat

⁵ World Bank, *EU8+2 Regular Economic Report*, May 2007.

Jednocześnie to, w jaki sposób dany kraj dyskutował będzie członkostwo w UE i wykorzysta związaną z tym szansę rozwojową, w dużym stopniu zależy także od działań krajowych. Doświadczenia państw, które wcześniej przystąpiły do UE, jak na przykład tzw. państwa kohezyjne⁶, wskazują, iż istotnym czynnikiem sprawczym może być w tym zakresie prowadzenie odpowiedniej polityki makroekonomicznej sprzyjającej klimatowi inwestycyjnemu, w tym m.in. zachowanie odpowiedniego zrównowżenia w zakresie spożycia i oszczędności krajowych. Jeśli porównamy zmiany udziału konsumpcji prywatnej i inwestycji krajowych w PKB, to okaże się, iż w momencie akcesji Polska była krajem o jednym z wyższych wskaźników w zakresie konsumpcji w grupie państw, które przystąpiły razem z nią do Wspólnoty, a zarazem miała najmniejszy udział inwestycji w PKB. Utrzymanie takiej tendencji mogło rodzić ryzyko, iż Polska powtórzy scenariusz Grecji, która, jak wskazują niektórzy autorzy, „przejadła” rodzące się szanse rozwojowe i skutecznie niszczyła klimat inwestycyjny związany z przystąpieniem do UE⁷. Fakt, iż pod koniec 2005 r. dynamika inwestycji w Polsce nabrała wreszcie widocznego rozpędu, wydaje się więc być w tym zakresie pokrzepiający⁸. Co istotne, wiele wskazuje na to, iż w Polsce zaczęły wreszcie rosnać inwestycje sektora MSP, chociaż w dalszym ciągu wyższą aktywność inwestycyjną wykazują przedsiębiorstwa duże⁹. Zdaniem polskiego Ministerstwa Finansów w najbliższych latach wzrost gospodarczy w naszym kraju stymulowany będzie głównie właśnie przez popyt wewnętrzny i inwestycje¹⁰.

Wykres 5. PKB per capita [2006 r., PPS, ceny bieżące, UE-15=100]



Źródło: KE, DG ECFIN

⁶ Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia.

⁷ Por.: W. Orłowski, *Droga do Europy. Makroekonomia wstępowania do Unii Europejskiej*, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, Zeszyt 234, Warszawa, 1996; R. Baldwin, Ch. Wyplosz, *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill Education, 2004.

⁸ Wg danych GUS wzrost nakładów na środki trwałe w ostatnich dwóch kwartałach 2006 r. wyniósł blisko 20%.

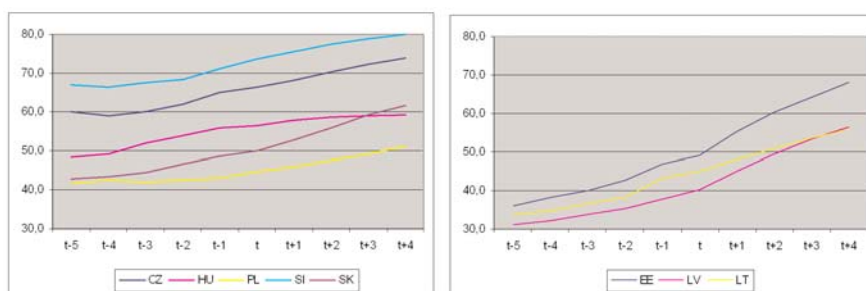
⁹ Por. *Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw...*, op. cit.

¹⁰ Por. *Program konwergencji. Aktualizacja 2006*, Rzeczpospolita Polska, Warszawa, listopad 2006; dostępne na stronie: www.mofnet.gov.pl

Z członkostwem Polski w UE nierozłącznie związane jest też pytanie o poziom i jakość życia obywateli. Tradycyjnie uważa się, iż dodatkowe efekty wzrostowe związane z procesem integracji, m.in. realokacja zasobów, efekty skali czy prowadząca do wzrostu produktywności dyfuzja technologii będą się przekładały na szybszą konwergencję dochodową słabiej rozwiniętych państw ugrupowania¹¹. W długim okresie integracja nowych państw członkowskich w system ekonomiczny UE oraz przyjęcie licznych rozwiązań instytucjonalnych Jednolitego Rynku ukierunkowanych na dbałość o konsumenta niosą z jednej strony: spory potencjał rozwojowy dla sfery realnej gospodarki, z drugiej zaś widoczną zmianę jakościową rynku i oferowanych produktów, a co za tym idzie – perspektywy dalszej systematycznej poprawy szeroko rozumianego poziomu życia.

Jednocześnie wyciąganie długofalowych wniosków w zakresie konwergencji dochodowej po upływie zaledwie trzech lat od akcesji należałoby oczywiście uznać za spore nadużycie. Zamykanie luki dochodowej jest liczone raczej w pokoleniach niż w pojedynczych latach. Proces doganiania bogatszych partnerów przez nowych członków UE oceniany jest na 25-50 lat¹². Tym niemniej posiłkując się wyznacznikiem ogólnego poziomu zamożności w postaci danych dotyczących wysokości PKB *per capita*, należałoby stwierdzić, iż sytuacja w nowych państwach członkowskich systematycznie się poprawia. Startując z poziomu 40% średniej unijnej jeszcze kilka lat temu, w roku 2006 osiągnęły one blisko 60% średniego poziomu w UE-15, a bieżące prognozy wskazują, iż tendencja ta utrzyma się także w nadchodzących latach (por. wykres 6). Ogólne dane dotyczące rachunków narodowych nie mówią oczywiście nic na temat zamożności poszczególnych grup społecznych.

Wykres 6. PKB *per capita* [t – 2004 r., PPS, ceny bieżące, %, UE-15=100]



[t+3, t+4 – prognoza]

Źródło: KE, DG ECFIN

¹¹ Por.: R. Baldwin, Ch. Wyplosz, *op. cit.*

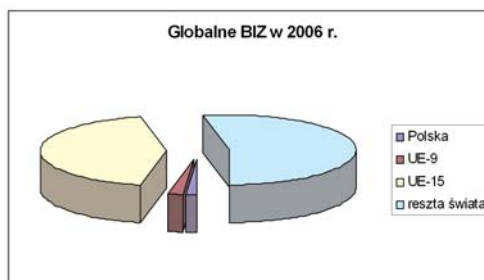
¹² R.E. Baldwin, et al., *The costs and benefits of Eastern Enlargement: the impact on the EU and Central Europe*, Economic Policy No 24, 125-176, 1997.

2. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne

Zwiększony napływ kapitału w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych jest powszechnie uznawany za jeden z ważniejszych czynników wzrostowych związanych z procesem integracji europejskiej (ang. *investment-led growth*), a zatem i istotniejszych korzyści przystąpienia danego kraju do UE¹³. Oczekiwano, iż rozszerzenie z 2004 r. przyniesie dodatkową wiarygodność finansową i atrakcyjność inwestycyjną Polski, przekładające się na szybsze tempo napływu kapitału zagranicznego rzędu 15 mld euro rocznie¹⁴.

Wartość globalnych bezpośrednich inwestycji zagranicznych w 2006 r. osiągnęła według szacunków UNCTAD poziom 1230 mld dolarów i była o ponad 30% wyższa niż rok wcześniej (2005: 916 mld dolarów). Z tej kwoty do Unii Europejskiej napłynęło około 550 mld dolarów, z czego jedynie 7% (ok. 38 mld dolarów) do UE-10. Z puli BIZ ulokowanych w nowych państwach członkowskich UE w 2006 r. ok. 40% przypadło na Polskę, tj. w sumie ok. 1,2% globalnych BIZ.

Wykres 7. Globalne BIZ w 2006 r.



Źródło: UNCTAD

W przypadku nowych państw UE poziom bezpośrednich inwestycji zagranicznych stanowi jedną z głównych miar stopnia modernizacji gospodarki oraz oceny wiarygodności finansowej i atrakcyjności inwestycyjnej. Według wstępnych szacunków Narodowego Banku Polskiego wartość zagranicznych środków ulokowanych w Polsce w postaci inwestycji bezpośrednich w 2006 r. stanowiła kwotę 11 093 mln euro (ponad 14 mld dolarów). Była ona wyższa o 3390 mln euro, tj. o 44% w stosunku do roku poprzedniego, w którym wyniosła 7703 mln euro i tym samym przekroczyła dotychczasową rekordową wielkość z 2004 r. (ponad 10 mld euro). Jednocześnie, według nieoficjalnych

¹³ Por.: R. Baldwin, Ch. Wyplosz, *op. cit.*

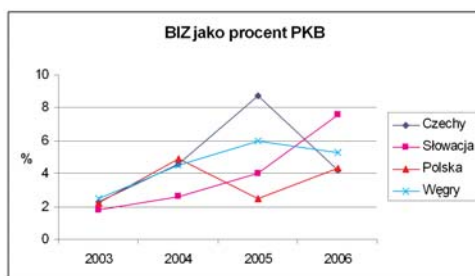
¹⁴ UKiE, *Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Prezentacja wyników prac polskich ośrodków badawczych*, Warszawa 2003.

prognoz NBP dotyczących roku bieżącego (2007), poziom BIZ ma szansę przekroczyć ubiegłoroczną wartość, co jest ściśle związane z dobrą koniunkturą gospodarczą i wysokim wskaźnikiem reinwestycji zysków.

W 2006 r. wartość reinwestowanych zysków wyniosła 4481 mln euro, co w stosunku do roku poprzedniego (2005) oznacza wzrost o 61,1%, co znacząco przyczyniło się do osiągnięcia rekordowego poziomu BIZ. W 2006 r. głównymi składnikami napływu BIZ były właśnie reinwestowane zyski, których udział wyniósł ok. 40% oraz kredyty inwestorów stanowiące ponad 38% napływu. Jednocześnie udział inwestycji portfelowych spadł o ok. 700 mln euro i według obliczeń NBP wyniósł w 2006 r. 2367 mld euro.

W odniesieniu do bezwzględnego poziomu bezpośrednich inwestycji zagranicznych Polska uzyskała w 2006 r. najlepsze dane w porównaniu do innych krajów regionu – Węgier, Czech czy Słowacji, stanowiących naturalną konkurencję dla Polski w przyciąganiu BIZ. W 2005 r. tylko Czechy przewyższyły Polskę w wartości ulokowanych bezpośrednich inwestycji zagranicznych, aczkolwiek już rok później (2006) wyraźnie straciły bezwzględną przewagę wskutek znaczącego spadku wartości BIZ (według wstępnych danych Narodowego Banku Czech wysokość BIZ spadła do poziomu 5956 mld dolarów, tj. o ponad 40% w porównaniu do 2005 r.). Jednakże w przeliczeniu wartości BIZ *per capita* Polska plasuje się za krajami regionu. Ponadto średnia wartość napływu BIZ w przeliczeniu do PKB wynosi w Polsce nadal zaledwie średnio ok. 3-4%, podczas gdy np. u południowych sąsiadów wskaźnik ten osiąga 4-7% PKB. W 2003 r. Czechy, Słowacja, Węgry i Polska startowały ze zbliżonego poziomu BIZ liczonego jako procent PKB. Największą dynamikę wzrostu zanotowały Węgry oraz Czechy, jednakże w 2006 r. w Czechach miało miejsce silne załamanie się poziomu BIZ. Natomiast w przypadku Słowacji można zaobserwować sukcesywny wzrost, który w 2006 r. osiągnął swój dotychczasowy rekordowy wskaźnik – powyżej 7,5% PKB.

Wykres 8. BIZ [% PKB]

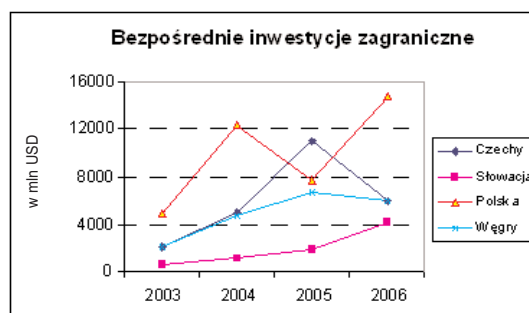


Źródło: obliczenia własne, dla 2006 r. dane szacunkowe

Dane dotyczące PKB: IMF *World Economic Outlook Database*, kwiecień 2007

Poważnym konkurentem dla Polski w przyciąganiu kapitału zagranicznego staje się obecnie Rumunia, gdzie poziom napływających BIZ systematycznie się zwiększa (w latach 2001-2002 strumień BIZ wynosił tam jedynie ok. 1-2 mld dolarów rocznie). Szacuje się, że w 2006 r. wysokość BIZ w Rumunii przekroczyła 10 mld dolarów, co częściowo było zasługą przeprowadzonych dużych projektów prywatyzacyjnych¹⁵. W przyszłości poziom BIZ realizowanych w Rumunii i Bułgarii może się zwiększać z uwagi m.in. na różnice w poziomie płac nominalnych, gdzie miesięczne koszty pracy są najniższe w UE-27 – odpowiednio 358 euro i 229 euro w 2005 r.

Wykres 9. BIZ [mln USD]



OECD: dane za lata 2003-2005

Czechy 2006: szacunkowe dane NB Czech

Węgry 2006: szacunkowe dane za NB Węgier (podawana wysokość w EUR – ok. 4,8 mld)

Słowacja 2006: szacunkowe dane NB Słowacji

Biorąc pod uwagę sektor lokowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce, warto zauważyć, iż coraz bardziej dynamicznie rozwijają się inwestycje z dziedziny elektroniki oraz wysokich technologii. Polska staje się miejscem lokowania inwestycji wymagających wyspecjalizowanej siły roboczej, także w sektorze usług. Umożliwienie w 2005 r. rozpoczęcia działalności gospodarczej w specjalnych strefach ekonomicznych przez inwestorów z tzw. sektora BPO (ang. *Business Process Outsourcing*, centra usług offshoringowych) przyczyniło się do powstania w 2006 r. dwudziestu centrów usług bizneso-

¹⁵ Dane za: W. Paczyński, *Bułgaria i Rumunia w UE – spojrzenie na wybrane trendy makroekonomiczne*, [w:] *Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej. Szansa czy konkurencja dla Polski?*, Zeszyty BRE Bank – CASE nr 88, 2007, s. 7-12.

wych. Ponadto zauważalny jest nowy rodzaj bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce, tj. inwestycje w nieruchomości komercyjne, co sprzyja utrzymaniu koniunktury w budownictwie. W ubiegłym roku Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych zamknęła w sumie 43 projekty o łącznej wartości 1,1 mld euro, tworzących ponad piętnaście tysięcy nowych miejsc pracy.

Szacuje się, że w 2006 r. 82,7% napływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich pochodziło z krajów Unii Europejskiej – głównie z Niemiec, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii oraz z Francji. Natomiast największymi inwestorami spoza Unii Europejskiej byli nierezydenci pochodzący ze Szwajcarii, Korei Południowej, Japonii oraz ze Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej.

Przystąpienie Polski do UE wzmocniło wizerunek kraju wśród zagranicznych inwestorów. Polska postrzegana jest jako doskonała lokalizacja potencjalnych inwestycji lub rozbudowy projektów w Europie. W raporcie Ernst&Young *Europejska atrakcyjność inwestycyjna* (2006) prezesi największych korporacji umieścili Polskę na 5. miejscu w świecie pod względem najlepszych krajów regionu dla inwestycji, a w Europie – na drugim miejscu, za Niemcami. Podobnie raport AT Kearney z 2006 r. (*FDI Confidence Index*) bardzo pozytywnie ocenia Polskę jako dynamiczne środowisko dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Jeden na dziesięciu światowych inwestorów wskazał Polskę jako lokalizację przyszłej inwestycji. Przedstawiciele światowych firm telekomunikacyjnych ocenili Polskę jako pierwszą wśród lokalizacji w Europie Środkowej i Wschodniej atrakcyjnych dla BIZ. Ponadto Polska zajęła drugie miejsce w regionie wśród najbardziej preferowanych lokalizacji inwestycji z sektora energetycznego i gazowego, trzecie w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie. Raport podkreślił rosnący potencjał Polski jako lokalizacji centrów usług, takich jak centra finansowe czy centra obsługi telefonicznej, tzw. *call-centers*.

3. Wymiana handlowa¹⁶

3.1. Wymiana handlowa dziesięciu nowych państw członkowskich Unii Europejskiej

Korzyści i koszty trzech lat funkcjonowania nowych państw członkowskich w ramach Unii Europejskiej są nie tylko efektem integracji tych krajów

¹⁶ Ze względu na kalendarz publikowania i udostępniania danych przez GUS za poprzedni rok informacja o wielkości wymiany handlowej Polski w trzecim pełnym roku członkostwa RP w UE (maj 2006 – maj 2007 r.) nie jest jeszcze znana. Dostępne zaś informacje dotyczą handlu zagranicznego Polski za styczeń – listopad 2006 r. (dane GUS), styczeń – grudzień 2006 r. (dane wstępne, nie publikowane oficjalnie) oraz dwóch pierwszych miesięcy 2007 r. (dane wstępne, publikowane przez GUS).

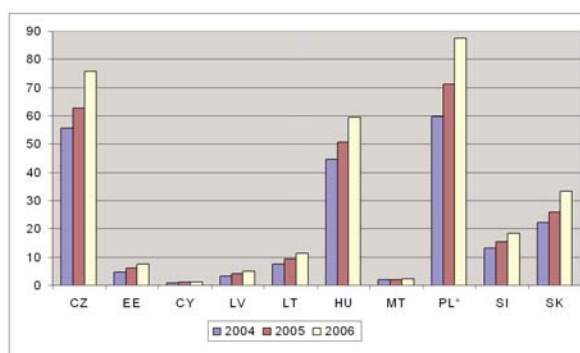
z Unią Europejską. Korzyści i wyzwania piątego, największego w historii Wspólnoty poszerzenia wiążą się także z procesami zachodzącymi w gospodarce światowej, z tendencjami w międzynarodowym handlu, inwestycjach, z coraz szerszym zakresem wykorzystania nowoczesnych technologii czy pojawieniem się nowych, szybko rozwijających się gospodarek światowych zmieniających kształt międzynarodowego podziału pracy.

Znaczny wzrost obrotów handlowych między nowymi dziesięcioma krajami Unii Europejskiej a starą Piętnastką nastąpił jeszcze przed wejściem tych krajów do Wspólnoty. Wynika to z faktu, że handel między tymi dwoma grupami krajów został w dużej części zliberalizowany jeszcze przed 1 maja 2004 r. na mocy układów stowarzyszeniowych zawartych we wczesnych latach 90. W tym czasie strefą wolnego handlu między starymi a nowymi krajami członkowskimi objętych było ok. 85% dwustronnej wymiany handlowej. Także perspektywa członkostwa była ważnym bodźcem do wzmożonej wzajemnej wymiany handlowej między dwudziestoma pięcioma państwami. Udział krajów UE-15 w całkowitym handlu dziesięciu nowych państw wzrósł z ok. 56% w 1993 r. do 62% w roku 2005. W latach 1993-2005 wzrosła także rola UE-10 jako partnera handlowego Piętnastki. Tuż po wstąpieniu państw UE-10 do Wspólnoty szczególne znaczenie dla poprawy wzajemnej wymiany handlowej miało zniesienie pozostałych barier taryfowych i pozataryfowych.

Licząc w wartościach bezwzględnych, Polska rokrocznie od roku 2004 do 2006 r. osiągała najwyższą wartość eksportu spośród wszystkich dziesięciu państw przyjętych do Unii 1 maja 2004 r. W 2006 r. drugim największym eksporterem UE-10 były Czechy, które sprzedały towary o wartości 75 mld euro, tj. o ponad 10 mld mniej niż Polska. Na kolejnych miejscach plasowały się Węgry (59,3 mld euro) oraz Słowacja, której wartość eksportu była dużo niższa (33,2 mld euro). Wysoka wartość bezwzględna eksportu Polski nie przekłada się, niestety, na wysoki wskaźnik wartości eksportu w przeliczeniu na mieszkańca. Na tle pozostałych krajów Dziesiątki Polska w tym względzie nie wypada najlepiej. W 2006 r. wskaźnik wartości eksportu przypadającego na mieszkańca wyniósł w Polsce ok. 2,3 tys. euro. Wśród krajów UE-10 tylko Łotysze i Cypryjczycy osiągnęli wynik gorszy od Polski. Zdecydowanym liderem, jeśli chodzi o wartość wspomnianego wskaźnika, jest Słowenia, w której wartość eksportu wyniosła w 2006 r. ponad 9 tys. euro na mieszkańca. Także kraje grupy wyszehradzkiej osiągają wyższy wskaźnik wartości eksportu na mieszkańca niż Polska (Czechy – 7390 euro, Słowacja – 6167 euro, Węgry – 5887 euro).

Największą dynamiką eksportu w 2006 r. w porównaniu z rokiem poprzednim wykazała się Słowacja (29%). Wzrost wartości eksportu Polski ogółem w roku 2006 (22,6%) był porównywalny ze wzrostem w takich państwach jak Czechy i Estonia (po 21%). Spośród państw UE-10 spadek wartości eksportu w 2006 r. zanotowano tylko na Cyprze.

Wykres 10. Eksport UE-10 ogółem w latach 2004-2006 [mld EUR]

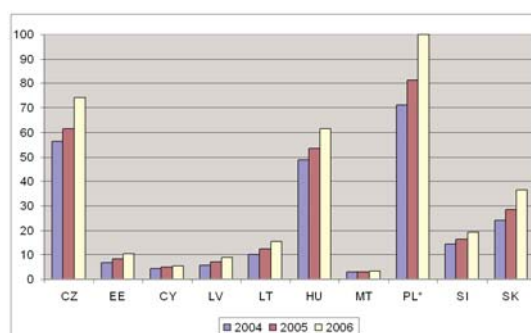


* dane dla PL na podstawie danych GUS

Źródło: Eurostat

Biorąc pod uwagę głównych importerów, sytuacja kształtuje się podobnie jak w przypadku eksportu. Największym importerem spośród nowych krajów członkowskich, pod względem wartości, jest Polska (100 mld euro w 2006 r.). Na kolejnych miejscach w tym samym roku znalazły się Czechy (74,2 mld euro), Węgry (61,3 mld euro) oraz Słowacja (36,5 mld euro). Największy wzrost wartości importu w 2006 r. w porównaniu z rokiem poprzednim odnotowano na Łotwie (29%) i na Słowacji (28%).

Wykres 11. Import UE-10 ogółem w latach 2004-2006 [mld EUR]



* dane dla PL na podstawie danych GUS

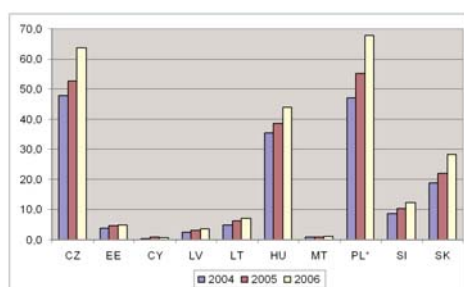
Źródło: Eurostat i GUS

Jeśli chodzi o wewnątrzunijną¹⁷ wymianę handlową, spośród nowych dziesięciu państw Wspólnoty największym (w wartościach bezwzględnych) eksporterem do krajów Unii Europejskiej jest również Polska, choć różnica między Polską a Czechami nie jest już tak wyraźna jak w przypadku eksportu tych krajów ogółem. Wartość sprzedaży towarów z Polski do krajów Unii wyniosła w 2006 r. 67,7 mld euro. Jeszcze w 2004 r. wartość eksportu Czech do krajów UE plasowała się mniej więcej na tym samym poziomie co w Polsce (ok. 47 mld euro).

Również w przypadku wartości importu Polska zajmuje pierwsze miejsce wśród krajów UE-10 – w 2006 r. wartość sprzedaży towarów do krajów Unii Europejskiej wyniosła 62,9 mld euro. Drugim największym importerem są Czechy, których wartość towarów z UE-24 wyniosła 59,4 mld euro w zeszłym roku.

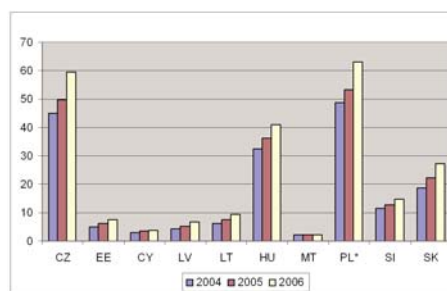
Spółród dziesięciu nowych państw Unii Europejskiej Polska charakteryzuje się najmniejszą wartością importu na mieszkańca (2606 euro), największą zaś Słowenia (9582 euro).

Wykres 12. Eksport do krajów UE-24 w latach 2004-2006 [mld EUR]



* dane dla PL na podstawie danych GUS
Źródło: Eurostat i GUS

Wykres 13. Import z krajów UE-24 w latach 2004-2006 [mld EUR]



* dane dla PL na podstawie danych GUS
Źródło: Eurostat i GUS

¹⁷ W wymianie handlowej między krajami UE nie obowiązują pojęcia: eksport i import. Właściwe określenia to odpowiednio: dostawa wewnątrzspółnotowa (i wywóz dla celów statystycznych) oraz nabycie wewnątrzspółnotowe (i przywóz dla celów statystycznych). Dla uproszczenia autorzy posługują się jednak określeniami stosowanymi dla wymiany handlowej UE z krajami trzecimi, czyli terminami: eksport i import.

Jedynym krajem spośród krajów przyjętych do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r., który w latach 2004-2006 uzyskał dodatnie saldo obrotów handlowych ogółem, są Czechy. Dwa lata z rzędu (2005 r. i 2006 r.) bilans wymiany handlowej Czech był dodatni i wyniósł odpowiednio 1,3 mld euro i 1,5 mld euro. W przypadku wymiany wewnątrzunijnej Czechy i Węgry rokrocznie w latach 2004-2006 uzyskiwały dodatni bilans handlowy z krajami UE-24. Słowacja uzyskała dodatnie saldo z krajami Unii w latach 2004 oraz 2006, podczas gdy Polska¹⁸ w latach 2005 i 2006. Jak już wcześniej wspomniano, dane za pierwsze dwa miesiące 2007 r. potwierdzają pozytywną tendencję w wymianie handlowej Polski z krajami Wspólnoty.

W wyniku rozszerzenia UE średnia stawek celnych w UE-10 na import z krajów trzecich spadła z 8,9% do średniej unijnej wynoszącej 4,1%¹⁹, co było jedną z przyczyn intensyfikacji wymiany handlowej między krajami UE-10 a krajami spoza Wspólnoty. Dzięki akcesji do UE nowe kraje członkowskie zwiększyły także swój udział eksportu na światowych rynkach, mimo rosnącej konkurencji ze strony takich gospodarek jak Chiny czy Indie. Należy jednak pamiętać o tym, że w obrotach handlowych UE-10 kraje trzecie mają znacznie mniejszy udział niż kraje członkowskie Unii Europejskiej. Integracja z Unią Europejską skutkowałą również zwiększeniem przepływów towarowych między krajami samej Dziesiątki. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż ogólnie struktura geograficzna obrotów handlowych krajów przyjętych do Unii 1 maja 2004 r. kształtuje się podobnie. Unia Europejska stanowi największy udział zarówno w eksporcie, jak i w imporcie wszystkich dziesięciu nowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Państwa UE-10 jednakże różnią się pod względem kierunku przepływów wymiany handlowej w ramach samej Unii Europejskiej. Czynnikiem, które decydują o powiązaniach handlowych, są często tradycyjne szlaki wymiany handlowej oraz bliskość geograficzna. I tak, głównym partnerem w wewnątrzunijnych obrotach handlowych państw grupy wyszehradzkiej²⁰, a także Słowenii, są Niemcy, których udział w eksporcie wahał się w 2006 r. od 27,8% na Słowacji do 39,5% na Węgrzech, natomiast w imporcie od 25,3% w Słowenii do 40,6% na Węgrzech. Powiązaniami historycznymi oraz bliskością geograficzną można również wytłumaczyć strukturę geograficzną handlu państw bałtyckich²¹. Ich udział we wzajemnym handlu jest bowiem tradycyjnie wysoki. Estonia charakteryzuje się ponadto silnymi

¹⁸ Dane dla Polski za: GUS.

¹⁹ European Commission, *Enlargement, two years after: an economic evaluation*, European Economy, Occasional Papers No 24, May 2006.

²⁰ Polska, Węgry, Czechy, Słowacja.

²¹ Litwa, Łotwa, Estonia.

relacjami handlowymi z krajami skandynawskimi, z których Finlandia jest jej głównym partnerem handlowym. Udział Finlandii w estońskim eksporcie do krajów UE-25 wyniósł w 2006 r. 28,6%, a w imporcie 24,9%. Z kolei dla Litwy ważnym partnerem spośród wszystkich państw unijnych jest Polska, której udział w eksporcie wyniósł 9,5% (czwarty w kolejności partner handlowy po Łotwie, Niemczech i Estonii), a w imporcie 15,4% (drugi po Niemczech partner handlowy). Podobnie bliska odległość oraz tradycyjne związki odgrywają rolę w przypadku Cypru, którego najważniejszym partnerem handlowym jest Grecja. Spośród krajów trzecich, nienależących do Unii Europejskiej, ważnym partnerem handlowym państw UE-10 pozostaje Rosja, szczególnie dla krajów bałtyckich.

3.2. Wymiana handlowa Polski

Jak już wspomniano na początku niniejszego podrozdziału, dokonując oceny trzech lat funkcjonowania polskiej gospodarki w ramach Unii Europejskiej, należy pamiętać, że na obroty handlu zagranicznego naszego kraju miało wpływ nie tylko samo przystąpienie do Wspólnoty, ale także cały proces poprzedzający to wydarzenie, a także pewne tendencje występujące w wymiarze globalnym. Należy bowiem pamiętać, że intensyfikacja obrotów handlowych z krajami Unii Europejskiej nastąpiła już na początku lat 90., kiedy to Polska, podpisując układ stowarzyszeniowy mający na celu stopniową liberalizację handlu z UE, wyraźnie zaznaczyła swoje intencje przystąpienia do Wspólnoty. Liberalizacja wymiany handlowej w okresie przedczłonkowskim następowała etapowo. Najpierw eliminowano cła oraz opłaty o podobnych do ceł skutkach, a także ograniczenia ilościowe w handlu artykułami przemysłowymi. Ostatnie cła na towary przemysłowe zostały zniesione już na dwa lata przed wstąpieniem Polski do UE. Od 1 stycznia 2002 r. zniesione zostały cła na samochody sprowadzane z Unii. Tym samym zniesiony został kontyngent bezcłowy na nowe samochody. Wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej zlikwidowano ograniczenia wiekowe w imporcie samochodów używanych. Zniesienie zakazu rejestracji pojazdów niespełniających normy emisji spalin EURO II spowodowało masowy napływ do Polski samochodów używanych, przeważnie starszych niż dziesięć lat. Podczas gdy w roku 2003 sprowadzono do Polski nieco ponad 33 tys. samochodów, to w roku 2004 liczba ta przekroczyła 828 tys. aut²². W przypadku artykułów rolno-spożywczych²³ cła zostały zniesione

²² Dane za: Ministerstwo Finansów.

²³ European Commission, *Enlargement, two years after: an economic evaluation*, European Economy, Occasional Papers No 24.

dopiero wraz z momentem akcesji. Spowodowało to intensywny wzrost eksportu tych produktów na rynek rozszerzonej UE w pierwszym okresie członkostwa. Polska, stając się członkiem Unii Europejskiej trzy lata temu, została objęta Wspólną Polityką Handlową. Od 1 maja 2004 r. polskich przedsiębiorców obowiązuje Wspólnotowy Kodeks Celny oraz Wspólna Taryfa Celna wobec państw trzecich. W ramach Wspólnej Polityki Handlowej Polska została także objęta środkami ochronnymi w handlu z krajami trzecimi (postępowania antydumpingowe, antysubsydjne oraz przeciw nadmiernemu importowi), dzięki czemu krajowi przedsiębiorcy mogą być lepiej chronieni przed nieuczciwą konkurencją z państw spoza Unii.

Oszacowanie, w jakim stopniu do rosnącego wolumenu polskiego handlu zagranicznego przyczyniła się akcesja Polski do Unii Europejskiej, i tym samym wyodrębnienie „czystego efektu unijnego”, jest zadaniem trudnym. Z jednej strony członkostwo Polski we Wspólnocie oraz udział w jednolitym europejskim rynku pozbawionym ceł oraz barier pozataryfowych stanowił impuls dla rodzimych firm do ekspansji na rynki UE. Z drugiej jednak strony, jak już wcześniej zaznaczono, handel Polski z państwami UE był dalece zliberalizowany już w przededniu akcesji. Rosnący z roku na rok eksport, który jest jednym z głównych silników napędzających polską gospodarkę (ponad 77% rodzimego eksportu trafia na rynki UE), jest w dużej mierze efektem kłopotów, jakie przechodziła krajowa gospodarka na początku dekady. Gorsza koniunktura oraz kurczenie się rynku wewnętrznego zmusiły bowiem wówczas krajowych przedsiębiorców do szukania nowych rynków zbytu i tym samym ekspansję za granicę. Jak potwierdzają statystyki, już ponad połowa polskich firm eksportuje, a kondycja ekonomiczna eksporterów jest znacznie lepsza od tych, którzy prowadzą działalność gospodarczą wyłącznie na rynku krajowym²⁴. Tylko w I kwartale 2007 r. odsetek przedsiębiorstw prowadzących działalność eksportową wynosił blisko 64%, a odsetek firm, w których przychody z eksportu przekraczają 80% przychodów ogółem 15,5%²⁵.

Bez wątpienia jednak rosnący z roku na rok polski eksport, w tym przede wszystkim do krajów UE, świadczy o stale rosnącej konkurencyjności rodzimych przedsiębiorców i ich oferty handlowej. Produkowane w Polsce towary są bowiem w coraz większym stopniu konkurencyjne już nie tylko cenowo,

²⁴ A. Grzeszak, *Co tak pędzi, co tak gna?*, „Polityka”, nr 15(2600), 14 kwietnia 2007 r.

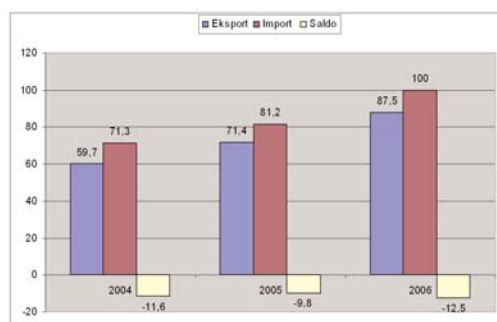
²⁵ *Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw...*, *op. cit.*, s. 74.

ale także jakościowo²⁶. Warto przy tym zauważyć, że wolumen wymiany handlowej Polski zwiększył się w ubiegłym roku, mimo umacniającego się kursu złotego w stosunku do euro i dolara. Wzrost wymiany handlowej Polski, w tym znaczny wzrost eksportu do krajów UE, trwający od chwili wstąpienia naszego kraju do Wspólnoty, zadaje zatem kłam obawom wypowiedzianym wielokrotnie przed akcesją, że oto Unia Europejska potrzebuje Polski wyłącznie jako miejsca zbytu swych towarów. Rzeczywistość okazała się odmienna – to państwa członkowskie UE stanowią stale powiększający się rynek zbytu dla rodzimych produktów i usług.

Na podstawie dostępnych danych można zauważyć, że w okresie pierwszych, niepełnych trzech lat członkostwa w Unii Europejskiej, wolumen i wartość całkowitej wymiany handlowej naszego kraju znacznie wzrosły. W omawianym okresie Polska zanotowała wysoką dynamikę zarówno eksportu, jak i importu. Eksport stanowił jednocześnie jeden z najważniejszych składników polskiego Produktu Krajowego Brutto. Dla przykładu, w 2006 r. eksport stanowił blisko 40% całkowitego wytworzonego produktu w Polsce.

Ze wstępnych²⁷ danych GUS za rok 2006 wynika, że całkowity eksport Polski osiągnął w ubiegłym roku wartość 87,5 mld euro, import 100 mld euro, a deficyt handlowy osiągnął wartość 12,5 mld euro. Dla porównania: w 2005 r. eksport osiągnął 71,4 mld euro, import 81,2 mld euro, a ujemne saldo handlu zagranicznego ukształtowało się na poziomie 9,8 mld euro. Eksport ogółem, mierzony w euro, w 2006 r. w porównaniu z rokiem poprzednim wzrósł zatem o 22,6%, a import ogółem o 23,2%.

Wykres 14. Obroty handlu zagranicznego Polski [mld EUR]



Źródło: GUS

²⁶ Wg raportu Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych z maja 2006 r. pt. *Konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw 2006* cena jest wciąż dominującym czynnikiem kształtującym ich pozycję konkurencyjną dla sektora MSP.

²⁷ Dane tymczasowe. Dane publikowane wcześniej są korygowane w miarę napływu dokumentów celnych oraz deklaracji INTRASTAT.

Ujemny wynik salda obrotów handlowych ogółem w 2006 r. był, podobnie jak w dwóch latach poprzednich, przede wszystkim rezultatem znacznego deficytu w handlu z krajami rozwijającymi się oraz z krajami Europy Środkowej i Wschodniej²⁸. W 2006 r. deficyt obrotów handlowych z tymi dwoma grupami państw wyniósł ponad 15 mld euro. Warto zwrócić uwagę na wzrost ujemnego salda handlowego ogółem w 2006 r. w porównaniu z rokiem poprzednim (z 9,8 mld euro do 12,5 mld euro), co było spowodowane przede wszystkim spowolnieniem wzrostu eksportu do Rosji i na Ukrainę. Zjawisko to można wiązać w pewnym stopniu z wprowadzoną pod koniec 2005 r. przez stronę rosyjską, a przez stronę ukraińską w marcu 2006 r., administracyjną blokadą na import z Polski mięsa oraz wyrobów pochodzenia roślinnego. Utrzymujące się w Rosji i na Ukrainie²⁹ embargo na import polskiej żywności przynosi każdego dnia istotne straty krajowym przedsiębiorcom. Szacuje się, że wskutek embarga na krajowe wyroby rolno-spożywcze rocznie Polska ponosi straty w wysokości 300 mln dolarów³⁰.

Odmienne niż obroty handlu zagranicznego ogółem kształtuje się sytuacja wymiany handlowej Polski z krajami Unii Europejskiej³¹. Wolumen oraz dynamika eksportu z każdym rokiem w latach 2004-2006 były większe niż dynamika importu. O ile jeszcze w 2004 r. import z Polski do krajów do UE przewyższał wartość eksportu, o tyle już w dwóch kolejnych latach wartość eksportu do Wspólnoty przekraczała znacznie wartość towarów importowanych z UE. Wartość polskiego eksportu do UE w 2006 r. wyniosła 67,7 mld euro, wartość importu z UE 62,9 mld euro, a saldo handlowe było dodatnie i wyniosło 4,8 mld euro. Wyrażony w euro wzrost polskiego eksportu do UE w 2006 r. w porównaniu z rokiem poprzednim wyniósł 22,8%, natomiast wartościowy wzrost importu z UE w 2006 r. w porównaniu z rokiem 2005 osiągnął 18,2%. Dynamika polskiego eksportu do UE w 2006 r. była zatem większa od dynamiki polskiego importu z UE.

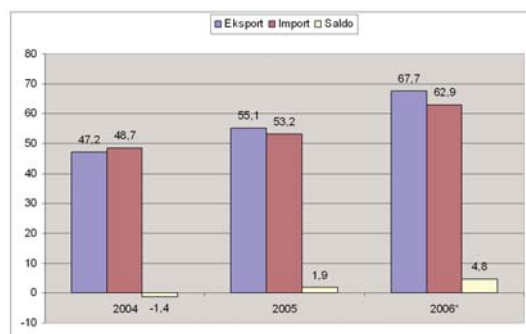
²⁸ Do kategorii krajów Europy Środkowej i Wschodniej zalicza się: Albanie, Białoruś, Chorwację, Mołdawię, Rosję, Ukrainę oraz do 31 grudnia 2006 r. Bułgarię i Rumunię.

²⁹ 14 lutego 2007 r. Ukraina zniosła embargo na polskie mięso.

³⁰ Dane za: Konfederacja Pracodawców Polskich, luty 2007 r.

³¹ Podobnie jak w rozdziale I, podrozdział 3.1., autorzy, określając wymianę wewnątrzspółnotową, dla uproszczenia posługują się terminami eksport i import.

Wykres 15. Obroty handlowe z krajami UE [mld EUR]



* dane wstępne GUS

Źródło: GUS

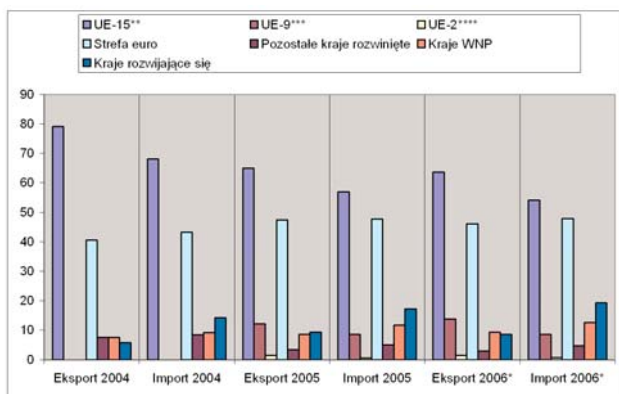
Dane GUS tylko za dwa pierwsze miesiące 2007 r. potwierdzają utrzymującą się pozytywną tendencję w handlu zagranicznym z krajami Unii Europejskiej³² oraz negatywną w wymianie handlowej z krajami rozwijającymi się, w tym z państwami Europy Wschodniej.

W rzeczonym okresie eksport Polski na rynki rozszerzonej Unii Europejskiej (UE-26) osiągnął wartość 12,1 mld euro, import z UE 10,8 mld euro, a saldo handlowe 1,3 mld euro. Dla porównania: w analogicznym okresie 2006 r. rodzimy eksport do 24 krajów UE wynosił 10,1 mld euro, import 8,8 mld, a saldo handlowe 1,3 mld euro. Ujemnie kształtowało się natomiast w pierwszych dwóch miesiącach 2007 r. saldo handlowe z krajami rozwijającymi się (-2 mld euro) oraz z krajami Europy Środkowej i Wschodniej (-0,5 mld euro).

Na podstawie przedstawionych danych można zatem wskazać, że w trzecim roku członkostwa we Wspólnocie Europejskiej Polska odnotowuje stabilny wzrost wymiany handlowej z krajami UE. Unia Europejska jest przy tym najważniejszym partnerem handlowym Polski zarówno w eksporcie, jak i imporcie. Większa dynamika eksportu do UE niż importu i tym samym poprawiające się z roku na rok saldo handlowe z krajami UE po raz kolejny dowodzi, że nie sprawdziły się obawy, wypowiedane wielokrotnie przed akcesją Polski do UE, o wzrost deficytu handlowego oraz „zalanie” Polski towarami (głównie rolno-spożywczymi) z krajów starej Unii Europejskiej.

³² Dane dla rozszerzonej 1 stycznia 2007 r. Unii Europejskiej o Bułgarię i Rumunię.

Wykres 16. Struktura geograficzna polskiego handlu zagranicznego [udział w %]



* dane za styczeń-listopad 2006, dla strefy euro za styczeń-grudzień 2006 (dane wstępne GUS)

** UE-15 – kraje starej UE

*** UE-9 – kraje, które wstąpiły wraz z Polską do UE 1 maja 2004 r.

**** UE-2 – Bułgaria i Rumunia, w UE od 1 stycznia 2007 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Przedstawiony wykres struktury geograficznej polskiego handlu zagranicznego potwierdza pozycję Wspólnoty jako głównego partnera handlowego Polski. Procentowy udział UE w krajowym eksporcie w niemal całym ubiegłym roku (styczeń – listopad 2006 r.) wynosił 77,5% (na wykresie 3. suma procentowego udziału UE-15 oraz UE-9). Procentowy udział polskiego importu z UE wynosił w rzeczonym okresie 62,8%. Najważniejszym partnerem handlowym Polski w 2006 r., zarówno w eksporcie, jak i imporcie, były Niemcy. Udział Niemiec w obrotach handlowych Polski wynosił: 27,2% w eksporcie oraz 23,9% w imporcie. Na kolejnych miejscach znalazły się: Włochy (6,4%), Francja (6,3%), Wielka Brytania (5,7%) i Republika Czeska (5,5%) w eksporcie oraz Rosja (9,7%), Włochy (6,7%), Chiny (6,1%), Francja (5,5%) i Republika Czeska (3,5%) w imporcie. W 2006 r. największą dynamikę obrotów w porównaniu z rokiem 2005 odnotowano w eksporcie na Ukrainę, do Republiki Czeskiej, Węgier, Włoch i Szwecji, w imporcie zaś – z Korei Południowej, Chin oraz Rosji.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż o ile bilans handlowy w wymianie handlowej Polski z całą Unią Europejską był w trzech ostatnich latach korzystny dla naszego kraju, o tyle saldo handlowe z krajami strefy euro w każdym roku okresu 2004-2006 było dla naszego kraju ujemne. Spowodowane jest to dużymi nadwyżkami polskiego eksportu do Wielkiej Brytanii w stosunku do importu, choć jeszcze kilka lat temu obserwować można było tendencje odwrotne.

Polskie eksportowe „uzależnienie” od Niemiec wydaje się czymś naturalnym, biorąc pod uwagę bliskość geograficzną oraz skalę wielkości gospodarki Niemiec, które dziś reprezentują ponad 20% gospodarki UE³³. Jak już zaznaczono, zwraca uwagę wzrost udziału Wielkiej Brytanii w polskim eksporcie. W ubiegłym roku był on trzy razy wyższy niż jeszcze w 2000 r. Polski eksport do Wielkiej Brytanii z każdym rokiem członkostwa naszego kraju w UE systematycznie rośnie, podczas gdy wielkość importu utrzymuje się na stabilnym poziomie. Największy wzrost w eksporcie z Polski do Wielkiej Brytanii odnotowano w przypadku urządzeń elektrycznych i elektronicznych. Kategoria ta zawiera między innymi odbiorniki telewizyjne najnowszej generacji. Ponadto szybki wzrost eksportu notuje branża rolno-spożywcza oraz sektor motoryzacyjny. Choć zjawisko dużego wzrostu eksportu do Wielkiej Brytanii nie zostało poddane szczegółowej analizie, to można wnioskować, że przynajmniej w odniesieniu do artykułów spożywczych ten dynamiczny wzrost eksportu rodzimych towarów spowodowany jest dużą skalą polskiej emigracji, która przybrała na sile szczególnie po akcesji do UE. Rozwój wymiany handlowej następuje również z krajami, które wstąpiły do UE razem z Polską. Szczególnie dużą dynamikę wzrostu zaobserwować można w eksporcie do Czech i na Węgry.

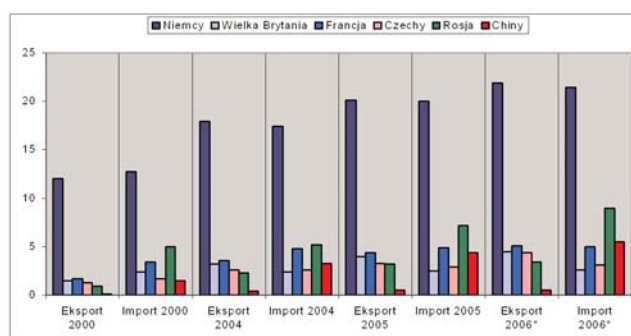
W geograficznej strukturze polskiej wymiany handlowej zwraca uwagę również rosnący udział głównie importu z tzw. krajów rozwijających się, w tym przede wszystkim z Chin, oraz rosnący handel z Rosją, mimo nie najlepszych obecnie stosunków politycznych. Rosnący import z Chin spowodowany jest niższymi cenami wytwarzanych w Chinach produktów, i to przy uwzględnieniu kosztów transportu. Ponadto czynnikiem napędzającym polski import z Chin (ale także z innych państw Azji Wschodniej) stało się zniesienie w 2005 r. ograniczeń ilościowych Światowej Organizacji Handlu w przywozie tekstyliów i odzieży oraz zniesienie kontyngentów na obuwie chińskie. W konsekwencji doprowadziło to do wzrostu importu wyrobów przemysłu lekkiego, ale również innych towarów pochodzenia azjatyckiego³⁴. W strukturze importu z Chin większość stanowią towary o wysokim stopniu przetworzenia (maszyny, przyrządy precyzyjne), mniejszy zaś udział mają towary, z którymi potocznie kojarzone są Chiny – wyroby włókiennicze, obuwie oraz meble i zabawki. Rosnący wolumen importu z Rosji spowodowany

³³ Obliczenie własne na podstawie danych Eurostat.

³⁴ Zniesienie przez WTO ograniczeń ilościowych w przywozie tekstyliów i odzieży oraz zniesienie kontyngentów na chińskie obuwie spowodowało presję unijnych producentów, również krajowych, na podniesienie stopnia protekcji.

jest z kolei dominującą pozycją Rosji jako dostawcy produktów energetycznych do Polski (ropa naftowa, gaz ziemny). Import tych produktów z Rosji stanowi bowiem ponad 80% wartości całego krajowego importu z tego rynku³⁵.

Wykres 17. Obroty handlu zagranicznego Polski według wybranych krajów [mld EUR]



* dostępne dane za okres styczeń – listopad 2006 r.

Źródło: GUS

3.3. Struktura towarowa wymiany handlowej Polski

Filarem polskiego eksportu jest obecnie przemysł motoryzacyjny. W 2006 r. wartość eksportu produktów motoryzacyjnych wyniosła 14 mld euro, co stanowi ok. 16% całego polskiego eksportu ogółem. Główny towar eksportowy tej branży stanowią samochody osobowe (38%), części i komponenty (28%), a także silniki wysokopiętne (20%). Charakterystyczne jest to, że aż 95% wyprodukowanych w Polsce samochodów trafia na rynki poza granicami naszego kraju, podczas gdy do Polski trafiają z krajów Unii samochody używane. Warto zauważyć, że za dużą dynamiką eksportu samochodów oraz produktów motoryzacyjnych (Fiat, Opel, Man, Volkswagen) stoją przedsiębiorstwa będące w rękach inwestorów zagranicznych. Inwestycje zagraniczne w zakłady produkcyjne w nowych krajach Unii Europejskiej, w tym Polsce, podyktowane są przede wszystkim niższymi kosztami wytwarzania. Niebagatelne znaczenie ma także wysoka jakość i kwalifikacje siły roboczej oraz, jak w przypadku Polski, bliskość kooperantów z Czech czy Węgier, co obniża koszty logistyki.

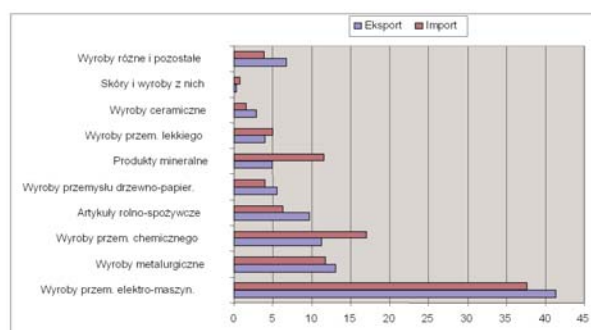
W strukturze towarowej polskiego eksportu na kolejnych miejscach znajdują się wyroby metalurgiczne, przemysłu chemicznego oraz artykuły rolno-spożywcze. Po 1 maja 2004 r. dźwignią polskiego eksportu okazała się branża rolno-spożywcza,

³⁵ Z danych Ministerstwa Gospodarki wynika, że w samym tylko 2004 r. dostawy do Polski rosyjskiej ropy naftowej i gazu ziemnego stanowiły ok. 87% wartości całego importu z tego kraju.

a dynamika wzrostu eksportu tej grupy artykułów po wejściu Polski do UE przekroczyła 40%. I choć obecnie, w trzecim roku członkostwa w UE, dynamika wywozu polskich towarów rolno-spożywczych osłabła, to nadal ta grupa towarów stanowi jeden z filarów naszego eksportu.

Duże znaczenie w polskim handlu zagranicznym ma przemysł meblarski. Dla przykładu: Polska jest czwartym³⁶ największym eksporterem mebli na świecie, za Chinami, Włochami i Niemcami. Udział wyrobów przemysłu drzewno-papierniczego w polskim eksporcie wyniósł w jedenastu miesiącach 2006 r. blisko 6%.

Wykres 18. Struktura towarowa polskiej wymiany handlowej [% , 2006 r.*]



* dostępne dane za okres styczeń – listopad 2006 r.

Źródło: GUS

4. Inflacja i poziom cen

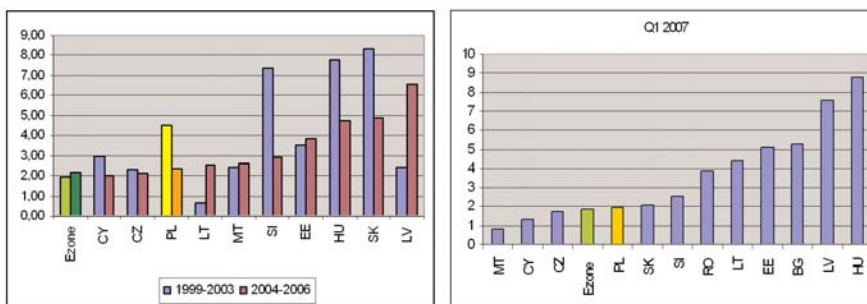
Obawy dotyczące wzrostu cen w wyniku akcesji należały do najbardziej rozpowszechnionych wśród obywateli państw przystępujących. Oczekiwania te, jakkolwiek w dużym stopniu wyolbrzymione, miały do pewnego stopnia swoje uzasadnienie ekonomiczne. Poakcesyjny impuls inflacyjny w nowych państwach członkowskich był bowiem częściowo związany m.in. ze zmianami podatków pośrednich wynikającymi z akcesji (głównie podatku VAT), a także przyjęciem wspólnej polityki handlowej (WPH) czy wspólnej polityki rolnej (WPR). Efekt inflacyjny przyniosła ponadto przyspieszona dynamika wzrostu PKB, pośrednio także będąca następstwem członkostwa. Jednocześnie należy mieć na uwadze, iż w analizowanym okresie (2004-2007) nie bez znaczenia dla procesów inflacyjnych zachodzących w państwach członkowskich UE okazał się wpływ czynników zewnętrznych, w tym głównie zmiany cen surowców na rynkach światowych. Należy zauważyć, iż część nowych państw członkowskich (np. Cypr) jest w większym stopniu niż inne narażona na odczu-

³⁶ A. Grzeszak, *op. cit.*

wanie negatywnych szoków zewnętrznych z uwagi na niewielkie rozmiary swoich gospodarek oraz ich bardzo wysokie otwarcie zewnętrzne i, co za tym idzie, zależność od zewnętrznych procesów gospodarczych.

Poza przejściowym (jednorazowym) efektem inflacyjnym, jaki miał miejsce w II połowie 2004 r., pierwsze lata członkostwa Polski w UE charakteryzowały się relatywnie wysoką stabilnością cen. Utrzymanie inflacji w ryzach uznawane jest w chwili obecnej m.in. za jedno z większych osiągnięć polskiej transformacji. Dla postronnego czytelnika paradoksalnie zaskakujący może się wydawać fakt, iż w marcu 2006 r. to właśnie m.in. niska stopa inflacji w Polsce stała się oficjalną przeszkodą na drodze Litwy do przyjęcia euro³⁷.

Wykres 19. Inflacja [HICP, %, r/r, średnio w okresie]



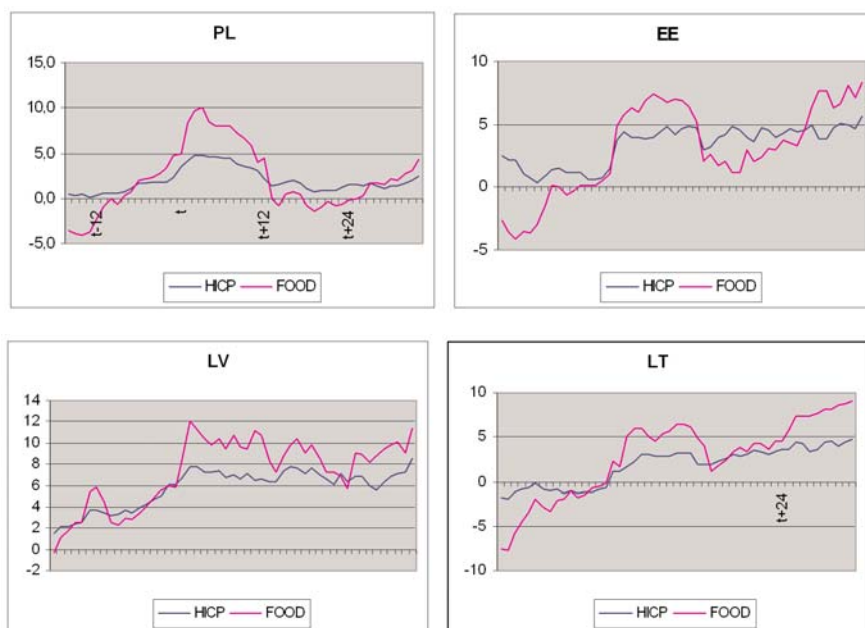
Źródło: Eurostat

Stabilność cenowa polskiej gospodarki w perspektywie pierwszych 3 lat członkostwa widoczna jest szczególnie w zestawieniu z pozostałymi krajami, które dołączyły do UE w 2004 r. (por. wykresy 19 i 20). Podczas gdy w Polsce unijny impuls inflacyjny okazał się jednorazowy, w niektórych krajach (szczególnie w państwach bałtyckich – na Łotwie, w mniejszym stopniu w Estonii) inflacja utrzymuje się wysokim poziomem. Jak już wspomniano wcześniej, związany z członkostwem w UE przyspieszony wzrost gospodarczy i znaczny wzrost popytu oraz rosnące płace sprawiają, iż w krajach tych rośnie ryzyko przegrzania gospodarki. Utrzymywanie się wysokiej inflacji, szczególnie w świetle decyzji politycznych dotyczących Litwy, wydaje się być z kolei istotną przeszkodą na drodze tych krajów do usunięcia derogacji i przyjęcia wspólnej waluty euro.

³⁷ Kryterium inflacyjne stanowi jedno z tzw. nominalnych kryteriów konwergencji (kryteriów z Maastricht), branych pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosku danego kraju o przyjęcie do strefy euro. Stanowi ono, iż inflacja kraju kandydującego nie może być wyższa niż 1,5% średniej inflacji w 3 krajach UE o najniższej stopie inflacji – w marcu 2006 r. były to Finlandia, Polska oraz Szwecja, czyli paradoksalnie 2 kraje pozostające poza strefą euro (por.: European Commission, 2006 *Convergence Report on Lithuania*, European Economy, Special Report No 2, 2006).

W Polsce, mimo relatywnie stabilnego poziomu cen, w nadchodzącym okresie oznaki przegrzania mogą się pojawić w branży budowlanej. Zasadniczy wpływ na ewentualną realizację tego rodzaju scenariusza mają takie czynniki, jak niemal maksymalne już wykorzystanie mocy produkcyjnych i wzrost cen czynników produkcji. Obserwowany obecnie odpływ pracowników sprawia, iż ponad połowa firm branży budowlano-montażowej zgłasza brak wolnych rąk do pracy (w dniu akcesji na problem ten wskazywało 10% przedsiębiorstw)³⁸. W połączeniu z dużym wzrostem zamówień i idącym za tym zwiększonym popytem na pracę niedobór wykwalifikowanych pracowników może prowadzić do wzrostu presji płacowej i rodzić ryzyko przegrzania w tym sektorze. W najbliższych latach istotny wpływ na przyspieszenie realizacji infrastrukturalnych planów inwestycyjnych, w tym także tych związanych z członkostwem w UE i napływem funduszy unijnych, będzie miała realizacja projektów związanych z organizacją mistrzostw EURO 2012. Wydaje się, iż idące za tym „ssanie” na pracowników i usługi budowlano-montażowe będzie na tym rynku dodatkowym elementem umacniającym rysujące się tendencje.

Wykres 20. Inflacja [%; r/r, t – maj 2004]



Źródło: Eurostat

³⁸ Koniunktura gospodarcza – budownictwo. Kwiecień 2007, GUS, Warszawa 2007.

Rzetelna ocena wpływu integracji europejskiej na proces konwergencji poziomu cen w poszczególnych państwach członkowskich wymaga pogłębionej analizy i osobnych badań. W tym miejscu należałoby jednak zwrócić uwagę na kilka unaoczniających się tendencji, w przypadku których wpływ procesu integracji wydaje się istotny i najbardziej widoczny.

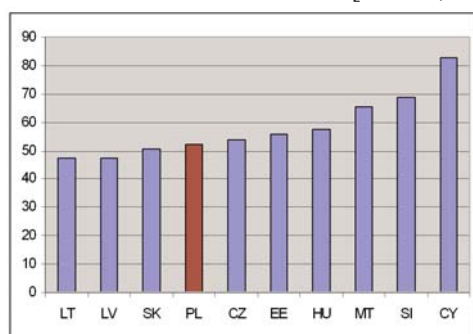
Od przystąpienia do UE w Polsce mieliśmy do czynienia m.in. ze wzrostem poziomu cen niektórych produktów żywnościowych i nieruchomości, z drugiej zaś strony obserwowany był spadek cen biletów lotniczych. Sukcesywnie spadają też ceny niektórych towarów pozostających pod wpływem globalizacji³⁹. Warto zauważyć, iż wbrew obiegowym opiniom ceny niektórych dóbr czy usług w państwach UE-10 kształtują się powyżej średniego poziomu obserwowanego w państwach dawnej Piętnastki. Dotyczy to głównie cen w branży telekomunikacyjnej.

Zastanawiając się nad determinantami zmian cen poszczególnych grup towarów, podobnie jak w przypadku innych procesów makroekonomicznych, należy brać pod uwagę nakładanie się wielu zjawisk, w tym także tych nie związanych bezpośrednio z procesem integracji europejskiej. Spadek cen niektórych towarów przemysłowych (np. sprzęt gospodarstwa domowego, odzież, obuwie) może mieć pośrednio związek z przyjęciem zewnętrznej taryfy celnej UE, ale bardziej prawdopodobne jest, iż wynika z postanowień przyjętych w ramach WTO (por. podrozdział nt. wymiany handlowej). W przypadku obniżki cen biletów lotniczych pierwszoplanową rolę bezspornie odegrała liberalizacja sektora i otwarcie polskiego nieba na konkurencję. Z kolei wyrównywanie się cen na rynku nieruchomości należy, co prawda, uznać za pośredni skutek członkostwa Polski w UE i zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej, wydaje się jednak, że okresy przejściowe chronią do pewnego stopnia polski rynek nieruchomości przed spekulacyjnym wykupem i spiralą cenową, które mogłyby się pojawić jako odprysk globalnej nadwyżki oszczędności (ang. *savings glut*). Według informacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ogólna powierzchnia lokali nabytych przez cudzoziemców w 2006 r. wzrosła ponad trzykrotnie w stosunku do roku poprzedniego, przy czym liczba dokonanych transakcji wzrosła tylko o połowę. Wynika to z faktu, że odnotowano wiele transakcji związanych ze zbywaniem wielkopowierzchniowych lokali użytkowych (galerii handlowych i hipermarketów) przez przedsiębiorców prowadzących sieci handlowe w Polsce, na skutek

³⁹ *Raport o inflacji. Kwiecień 2007*, NBP Rada Polityki Pieniężnej, Warszawa, kwiecień 2007; dostępne na stronie: www.nbp.pl

zmian w strukturach kapitałowych tych spółek. Jednocześnie, wbrew wcześniejszym obawom, ograniczona wydaje się skala zakupów lokali mieszkalnych oraz użytkowych położonych w strefie nadgranicznej (52 zezwolenia w 2006 r.).

Wykres 21. Poziom cen w UE-10 [2005 r., PPS, UE-15=100]



Źródło: Eurostat

Poziom cen w UE-10 szacuje się na 58% średniej UE-15. W Polsce wskaźnik ten wynosi niewiele ponad 50%. Tradycyjnie oczekuje się, iż w wyniku działania tzw. efektu Balassy-Samuelsona, wraz z konwergencją dochodową nowe państwa członkowskie doświadczały będą także konwergencji cenowej. Ponadto teoretycznie należałoby się spodziewać, iż przyjęcie wspólnej waluty i związane z tym zwiększenie transparentności cenowej będzie prowadziło do dalszego wyrównywania się cen między państwami. Jednakże biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia państw członkowskich UE⁴⁰, wydaje się, iż dużo większą rolę należałoby przypisywać otwartości i międzynarodowej integracji gospodarki niż samemu wprowadzeniu euro. Warto przy tym pamiętać, iż oficjalne statystyki dotyczące tempa wzrostu cen nie zawsze muszą się pokrywać z odczuciami konsumentów. Przykładowo: badania dotyczące inflacji w Niemczech i w innych krajach strefy euro pokazały, iż wrażenia konsumentów dotyczące wzrostu cen na skutek wprowadzenia wspólnej waluty znacznie przewyższały skalę rzeczywistej inflacji⁴¹. Działo się tak dlatego, że wzrost cen był największy w przypadku dóbr nabywanych często i w bezpośredniej sprzedaży, a zatem tych których ceny najłatwiej jest konsumentom śledzić i porównywać. Stąd też subiektywna percepcja konsumentów.

⁴⁰ European Commission, *Steps towards a deeper economic integration: the Internal Market in the 21st century. A contribution to the Single Market Review*, European Economy, Economic Paper No 271, Brussels, January 2007.

⁴¹ H. W. Brachinger, *Euro or „Teuro“?: the Euro-induced Perceived Inflation in Germany*, University of Fribourg, Department of Quantitative Economics, Working Paper Series No 5, 2006.

5. Kurs walutowy

Stabilny kurs walutowy stanowi jeden z kluczowych wymogów nakładanych na dany kraj, branych pod uwagę przed przyjęciem do strefy euro⁴², a jego zmienność może determinować kształtowanie się bilansu korzyści i kosztów płynących z procesu integracji. Jednocześnie w dzisiejszym zglobalizowanym świecie kursy walutowe są bodajże najmniej przewidywalną zmienną makroekonomiczną z uwagi na złożoność procesów, którym podlegają.

Na przestrzeni ostatnich trzech lat nowe państwa członkowskie miały różnorodne doświadczenia pod względem zmian kursów ich walut. Działo się tak z kilku powodów. Po pierwsze, przystępując do UE stosowały one różne systemy kursów walutowych – część, jak np. Polska czy Czechy, system płynnego kursu walutowego, inne, jak np. Estonia czy Litwa, system kursów stałych (tzw. *currency board*). Po drugie, mimo iż częstokroć traktowane były jako „blok”, stosowały odmienne rozwiązania systemowe w gospodarce, a co za tym idzie, charakteryzowały się różnymi strategiami wprowadzenia euro.

W analizowanym okresie Słowenia stała się pełnoprawnym członkiem UGiW, przyjmując wspólną walutę euro 1 stycznia 2007 r. Jednocześnie sześć innych nowych państw członkowskich przystąpiło do mechanizmu ERM2: niektóre wkrótce po formalnej akcesji do UE (Estonia i Litwa w czerwcu 2004 r.), inne w roku kolejnym (Cypr, Malta i Łotwa w maju 2005 r., Słowacja w listopadzie 2005 r.). Należałoby zauważyć, iż waluty krajów przebywających obecnie w ERM2 wykazują się relatywną stabilnością i nie doświadczają większych wstrząsów. Aczkolwiek należałoby też podkreślić, iż z wyjątkiem Słowacji do mechanizmu ERM2 przystąpiły kraje, których waluty już wcześniej powiązane były z euro i które historycznie charakteryzowały się relatywnie niską zmiennością kursu walutowego. Bieżące doświadczenia Słowacji będą zapewne istotnym punktem odniesienia dla krajów, które nie weszły jeszcze do mechanizmu ERM2, a stosują płynny system kursów walutowych, tj. dla Polski i Czech.

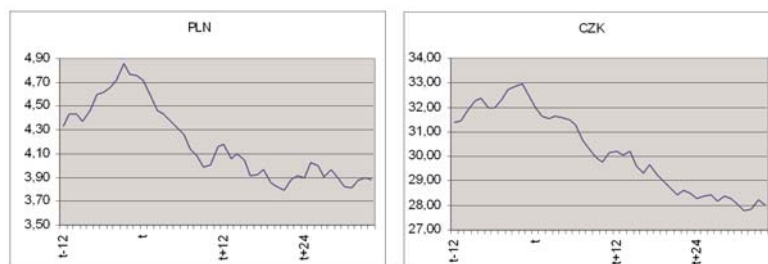
Pierwsze trzy lata członkostwa Polski w UE charakteryzowało umacnianie się polskiej waluty. Wiele wskazuje, iż wywołany akcesją zwiększony napływ kapitału zagranicznego miał swój udział w umacnianiu się tendencji aprecjacyjnej złotówki. Wpływ członkostwa na kurs walutowy i mechanizm transmisji efektów unijnych zaobserwować można poprzez analizę kilku pozycji bilansu

⁴² Kryterium walutowe składające się na tzw. nominalne kryteria konwergencji (kryteria z Maastricht) stanowi, iż kurs waluty kraju kandydującego przez co najmniej dwa lata musi się mieścić w normalnym (+/-15%) paśmie wahań ERM2 bez dewaluacji.

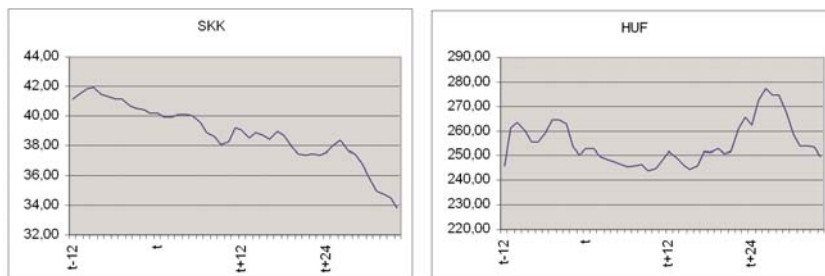
płatniczego Polski. Po 2004 r. na rachunku finansowym wyraźnie wzrosły inwestycje bezpośrednie i portfelowe (por. podrozdział nt. inwestycji zagranicznych). Kapitał prywatny znalazł ujście m.in. w papierach emitowanych przez polski rząd, a także w akcjach spółek notowanych na warszawskiej giełdzie; do pewnego stopnia został także wchłonięty przez rynek nieruchomości. Jednocześnie w analizowanym okresie zaobserwować można było wpływ akcesji na kształtowanie się salda transferów bieżących – głównie poprzez napływ unijnych funduszy (por. podrozdział nt. transferów unijnych) oraz transferów prywatnych, m.in. w ramach przychodów z tytułu pracy za granicą (por. podrozdział nt. migracji). To wszystko, łącznie ze zwiększeniem wpływów dewizowych z turystyki wspomnianym już wcześniej oraz wysoką dynamiką eksportową, przekłada się na zmiany popytu na polską walutę, a zarazem oddziałuje na kształtowanie się kursu złotego.

Równocześnie aprecjacji doświadczyła czeska korona, a także korona słowacka (w przypadku tej drugiej trend aprecjacyjny będzie najprawdopodobniej słabł na skutek przystąpienia Słowacji do ERM2) – patrz wykres 22 poniżej. Jakkolwiek zjawisko aprecjacji waluty uznaje się za cechę charakterystyczną gospodarek nowych państw członkowskich i naturalne następstwo zwiększonego napływu kapitału oraz zachodzących procesów konwergencji nominalnej i realnej, należałoby pamiętać, iż kurs walutowy podlega wpływowi tak wielu zmiennych (w tym też polityki krajowej), że w praktyce różne scenariusze są możliwe. Za przykład mogą posłużyć zupełnie odmienne doświadczenia w zakresie kształtowania się kursu walutowego na Węgrzech⁴³. W pierwszych latach członkostwa węgierski forint uległ deprecjacji wobec euro o niemal 10% (aczkolwiek w ostatnich miesiącach zaczął się ponownie umacniać), co było w istotny sposób związane z niestabilną sytuacją finansów publicznych, problemami z wysokim deficytem i długiem publicznym oraz nierównowagą na rachunku obrotów bieżących.

Wykres 22. Kursy walut wobec euro [średnie miesięczne, t – maj 2004]



⁴³ Na Węgrzech stosowany jest tzw. system *crawling peg*, wiążący węgierskiego forinta z euro.



Źródło: Eurostat

Od akcesji kurs złotego do euro umocnił się o 18%, natomiast w stosunku do dolara aż o 25%, w sposób istotny wpływając na skalę opłacalności działalności branży eksportowej. Obserwowana mimo to wysoka dynamika eksportu może zatem świadczyć o dużej elastyczności polskich firm działających w tejże branży. Jednocześnie z badań prowadzonych przez NBP⁴⁴ wynika, iż kondycja firm eksportujących pozostaje znacznie lepsza niż firm produkujących wyłącznie na rynek krajowy. Dostępne badania wykazują, iż obecnie import rozliczany w dolarach może stanowić zagrożenie dla niektórych rodzimych producentów z uwagi na jego atrakcyjność cenową. Jest to kwestia, która wymaga bliższego przyjrzenia się w nadchodzącym czasie.

⁴⁴ Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw..., op. cit.

Rozdział II

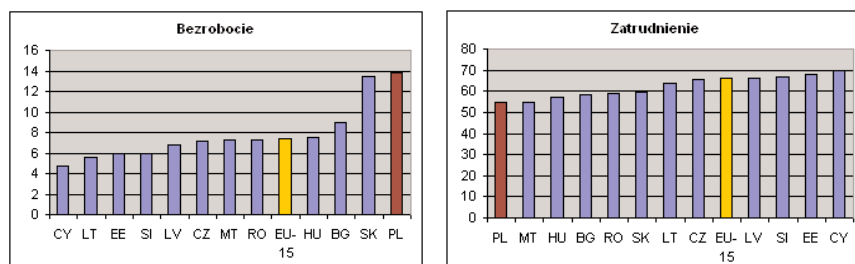
RYNKI PRACY, MIGRACJE I EDUKACJA

*dr Maciej Duszczyk, dr Jakub Wiśniewski,
Małgorzata Budzyńska*

1. Rynek pracy

Mimo że sytuacja na rynku pracy w Polsce od wstąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej systematycznie się poprawia, to dopiero w 2006 r. nastąpił dynamiczny spadek stopy bezrobocia oraz wzrost zatrudnienia. Niestety, nie ma możliwości dokonania jednoznacznych szacunków dotyczących bezpośredniego wpływu członkostwa na zakres zmian na rynku pracy. Mimo pozytywnych zmian, jakie wystąpiły w ostatnich trzech latach, zarówno pod względem stopy bezrobocia, jak i wskaźników zatrudnienia, sytuacja w Polsce pozostaje najgorsza w Unii Europejskiej. Jednocześnie jednak Polska w porównaniu z innymi nowymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej w roku 2006 zanotowała najszybszy spadek bezrobocia. Podobny spadek odnotowała również Słowacja. Jedynym państwem z Europy Środkowej i Wschodniej, gdzie w roku 2006 stopa bezrobocia wzrosła, są Węgry. Niestety, sytuacja na rynku pracy w Polsce wypada bardzo źle w zestawieniu z innymi nowymi państwami członkowskimi. Dotyczy to m.in. wskaźnika aktywności osób w wieku przedemerytalnym oraz liczby bezrobotnych poniżej 25. roku życia.

Wykres 23. Zharmonizowana stopa bezrobocia oraz stopa zatrudnienia [% , 2006 r., śr. roczna]



Źródło: Eurostat

Pod koniec 2006 r. stopa bezrobocia w Polsce, mierzona zgodnie z metodologią Eurostatu, wyniosła 12,2% (2,076 mln osób) i była niższa o 4,5 pkt procentowego wobec roku poprzedniego oraz o 5,8 pkt procentowego w stosunku do końca 2004 r. Najlepsza sytuacja pod względem bezrobocia, pod koniec 2006 r., została odnotowana w woj. łódzkim (10,2%), najgorsza natomiast w woj. świętokrzyskim (15,5%).

Jednocześnie w roku 2005 zanotowano największy w ostatnich latach wzrost wskaźnika zatrudnienia, który pod koniec 2006 r. osiągnął poziom 47,5% i był o 1,6 pkt procentowego wyższy niż rok wcześniej i o 2,4 pkt procentowego wyższy niż w roku 2004. Oznacza to, iż spadkowi bezrobocia w Polsce towarzyszy wzrost liczby zatrudnionych, co wskazuje także na wzrost liczby miejsc pracy. Najlepszą sytuację pod względem wskaźnika zatrudnienia odnotowano w woj. mazowieckim (50,9%), najgorszą natomiast w woj. zachodniopomorskim (43,2%). Oznacza to, że wzrost zatrudnienia oraz spadek bezrobocia przebiegają w Polsce bardzo nierównomiernie. Polska nadal ze wszystkich nowych państw członkowskich charakteryzuje się największym zróżnicowaniem regionalnym pod względem sytuacji na rynku pracy. Jest to jednak niejako oczywiste, uwzględniając wielkość Polski w porównaniu z innymi państwami, które wstąpiły do UE w roku 2004.

Pod koniec roku 2006 w Polsce było 14,911 mln pracujących. W porównaniu z końcem roku 2004 liczba ta wzrosła o 853 tys. osób. Poprawa sytuacji wystąpiła zarówno wśród kobiet, jak i mężczyzn oraz zarówno na terenach wiejskich, jak i w miastach. Jednocześnie wzrósł średni czas pracy – z 39,9 godzin tygodniowo pod koniec roku 2004 do 40,4 pod koniec roku 2006. Oznacza to, iż w Polsce w ostatnich trzech latach nie nastąpiło zjawisko podziału pracy, kiedy to mamy do czynienia ze wzrostem liczby pracowników, ale jednocześnie ze spadkiem średniego czasu pracy. W latach 2004-2006 rosła również sukcesywnie liczba wolnych miejsc pracy. W roku 2004 było ich 169 tys., natomiast pod koniec roku 2006 liczba ta wyniosła 242 tys.

Niestety, generalnie pozytywny wizerunek zmian na polskim rynku pracy zaburza wzrost liczby biernych zawodowo, co jest efektem m.in. coraz bardziej odczuwalnych zmian demograficznych i następstwem starzenia się społeczeństwa. W 2006 r. liczba nieaktywnych zawodowo osiągnęła poziom 14,394 mln osób i była wyższa o 337 tys. osób w porównaniu do końca roku 2004.

W ostatnich trzech latach istotne zmiany na polskim rynku pracy występowały również w zakresie poszczególnych sektorów. Spadek zatrudnienia wystąpił w rolnictwie, natomiast najbardziej dynamiczny wzrost zatrudnienia

odnotowano w usługach rynkowych oraz w przemyśle. Bardzo ciekawa sytuacja miała również miejsce w budownictwie. Jeszcze w roku 2004 notowany był spadek zatrudnienia w tej branży. Natomiast w latach 2005 i 2006 mieliśmy do czynienia z dynamicznym wzrostem zatrudnienia. Przedsiębiorcy budowlani coraz częściej zgłaszają zapotrzebowanie na pracowników. Pod koniec roku 2006 ponad 50% przedsiębiorstw z branży montażowo-budowlanej zgłaszało niedobór pracowników. Dotkliwość tej bariery zwiększyła się w skali ostatniego roku najbardziej spośród wszystkich utrudnień wymienianych przez przedsiębiorstwa.

Poprawa sytuacji na rynku pracy w Polsce związana jest głównie z możliwościami, jakie daje funkcjonowanie na jednolitym rynku. Wzrost zatrudnienia wystąpił szczególnie wyraźnie w przedsiębiorstwach eksportujących na rynki pozostałych państw członkowskich. Oznacza to, że zniesienie pozostałych barier w zakresie swobodnego przepływu towarów i usług oraz wzrost zaufania do polskich przedsiębiorstw ze strony kooperantów przelożyły się na wzrost produkcji oraz świadczenia usług.

Od czasu uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej upłynęło zbyt mało czasu, by można było precyzyjnie zaprezentować wpływ wydatkowania środków z polityki spójności na poprawę sytuacji na rynku pracy. Można jednak stwierdzić, iż realizacja inwestycji z udziałem funduszy strukturalnych przyczynia się do wzrostu liczby miejsc pracy. Również zaangażowanie środków z Europejskiego Funduszu Społecznego powoduje lepsze dostosowanie kwalifikacji pracowników do potrzeb rynku pracy oraz reintegrację tych osób, które od dłuższego czasu były wykluczone z otwartego rynku pracy.

2. Edukacja

Pojawiające się niedobry na polskim rynku pracy wynikające głównie z niedostosowania polskiego systemu edukacyjnego oraz emigracji przedstawicieli niektórych zawodów wskazują na konieczność analizy wpływu objęcia Polaków wspólnotowymi zasadami dotyczącymi edukacji oraz podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Należy jednak zaznaczyć, iż kwestia kształtowania polityki edukacyjnej pozostaje w wyłącznej gestii rządów państw członkowskich.

Od 1 maja 2004 r. obywatele polscy oraz obywatele innych krajów, które przystąpiły wówczas do UE, mają prawo do kształcenia w każdym kraju Unii Europejskiej na takich samych zasadach jak rdzenni obywatele danego kraju

członkowskiego. Takie samo prawo do edukacji przysługuje obywatelom UE-27 mającym zamiar uczyć się bądź studiować w Polsce. Europejska współpraca w dziedzinie edukacji i szkoleń skupia się w znacznym stopniu wokół programów stypendialnych takich jak Sokrates/Erasmus czy Leonardo da Vinci. Program Sokrates-Erasmus, który właśnie obchodzi 20-lecie istnienia, jest niewątpliwie jedną z najlepiej znanych inicjatyw wspólnotowych – uczestniczy w nim 90% uczelni w Europie.

Liczba studentów, którzy odbywają część studiów za granicą w ramach programu Erasmus, stale rośnie. I tak w roku akademickim 2004/2005, w porównaniu z rokiem 2004/2003, liczba studentów wzrosła o ponad 6%; natomiast liczba nauczycieli odpowiednio o ok. 13%. Wzrost ten był o wiele większy w odniesieniu do nowych państw członkowskich (średnio: 36% w przypadku studentów i 77% w przypadku wykładowców) niż w odniesieniu do państw UE-15.

Wpływ mobilności studentów na ich późniejsze przygotowanie do podjęcia zatrudnienia został zaprezentowany w raporcie *The Professional Value of ERASMUS Mobility*⁴⁵. I tak 54% osób, które skorzystały z programu Erasmus⁴⁶, uważa, że stypendium pozytywnie wpłynęło na uzyskanie pierwszego zatrudnienia⁴⁷. Jednocześnie prawie wszyscy ankietowani eksperci (m.in. organizacje pracodawców, Agencje Narodowe, ministerstwa, konferencje rektorów) uznali, że byli studenci Erasmusa mają lepsze, a nawet znacznie lepsze kwalifikacje niż studenci nie uczestniczący w wymianie. Dotyczyło to w szczególności: (1) biegłej znajomości języków obcych (99%), (2) umiejętności funkcjonowania w środowisku wielokulturowym (97%), (3) znajomości innych państw (94%), (4) przygotowania do podjęcia zatrudnienia i pracy (82%), (5) wiedzy i umiejętności (73%). Na uwagę zasługuje fakt, że stypendyści z nowych państw członkowskich znacznie wyżej ocenili znaczenie uczestnictwa w programie pod kątem przyszłych perspektyw zawodowych niż studenci z UE-15. Oni też częściej niż ich koledzy z Europy Zachodniej odnoszą sukcesy w pracy w środowisku międzynarodowym⁴⁸. Warto zauważyć,

⁴⁵ *The Professional Value of ERASMUS Mobility*, International Centre for Higher Education Research (INCHER-Kassel), University of Kassel, Kassel, Germany, November 2006.

⁴⁶ Niniejszy fragment opracowania dotyczy / uwzględnia opinie byłych studentów Erasmusa, ewentualnie innych podmiotów, którzy wzięli udział w projekcie VALERA.

⁴⁷ Odsetek ten jest niższy niż w latach wcześniejszych – wśród ankietowanych w latach 1988/89 i 1994/95, wyniósł on odpowiednio: 71% i 66%.

⁴⁸ Generalnie 18% stypendystów Erasmusa pracowało po ukończeniu studiów za granicą (przynajmniej czasowo). Wskaźnik ten jest kilkakrotnie wyższy niż w przypadku studentów nie studiujących za granicą.

iz uczestnictwo w programie nie jest najważniejszym, ani jedynym czynnikiem decydującym o powodzeniu na rynku pracy, aczkolwiek z pewnością można uznać je za czynnik stymulujący w tym zakresie.

Od przystąpienia do Unii Europejskiej zasady uczestnictwa Polski w programach wymiany takich jak Socrates, Leonardo da Vinci i Młodzież uległy zmianie. Obecnie koszt uczestnictwa w programie jest pokrywany z budżetu UE, z części przeznaczonej na edukację. Budżet przyznawany Polsce przez Komisję Europejską na realizację działań zdecentralizowanych znacznie się zwiększył, gdyż obecnie jest on ustalany na podstawie takich samych zasad, jakie są stosowane przy ustalaniu budżetu wszystkich państw członkowskich.

Tabela 1. Wielkość budżetu programu SOCRATES na realizację działań zdecentralizowanych

	2003	2004	2005	2006
Budżet programu	9 911	22 553	26 440	32 502
Sokrates (EUR)	990	963	484	333

Źródło: Ministerstwo Edukacji

W roku 2004/2005 Polska otrzymała ponad 15,2 mln euro na realizację działań zdecentralizowanych programu Erasmus. Fundusze te umożliwiły dofinansowanie wyjazdów 8388 studentów (ok. 5,8% ogółu studentów) i 1394 wykładowców. Pod względem wielkości przyznanej subwencji Polska zajmuje 6 miejsce.

Poza programami mobilnościowymi Polska aktywnie uczestniczy w realizacji programu *Edukacja i szkolenia 2010* oraz w tzw. procesie bolońskim, które mają na celu m.in. podnoszenie jakości kształcenia, a tym samym zwiększanie kwalifikacji absolwentów oraz promowanie kształcenia osób dorosłych.

Praktycznym efektem członkostwa Polski w UE jest także możliwość realizacji działań, które bez wsparcia wspólnotowego byłyby praktycznie niemożliwe, a które wpływają na elastyczność pracowników na rynku pracy. Dla przykładu: dzięki środkom z funduszy strukturalnych utworzono 126 ośrodków przedszkolnych dla ok. 1729 dzieci w wieku 3-5 lat, na obszarach wiejskich, gdzie nie było przedszkoli. W 443 szkołach zostały wdrożone programy rozwojowe ukierunkowane na rozwijanie podstawowych umiejętności uczniów oraz pomocy uczniom mającym trudności w nauce. W ramach wspomnianych programów były realizowane zajęcia pozalekcyjne, wyrównawcze, współpraca z podmiotami zewnętrznymi, zajęcia ekologiczne, sportowe, arty-

styczne i ekologiczne. Środki z funduszy strukturalnych umożliwiły także wyposażenie wielu szkół i poradni psychologiczno-pedagogicznych w sprzęt komputerowy i specjalistyczne oprogramowanie. Wielu nauczycieli rozpoczęło kursy doszkalające (w zakresie języków obcych, ICT), studia podyplomowe w zakresie drugiego przedmiotu i doradztwa zawodowego, szkolenia na egzaminatorów zewnętrznych i inne⁴⁹.

3. Migracje zarobkowe Polaków po akcesji Polski do Unii Europejskiej

W maju 2004 r. mimo że państwa starej UE mogły otworzyć swoje rynki pracy dla pracowników z państw UE-8 lub utrzymać istniejące bariery według stanu prawnego z 30 kwietnia 2004 r., liberalizacja następowała stopniowo. Obecnie tylko Austria, Belgia, Luksemburg i Niemcy nie zdecydowały się na zasadnicze zmiany dotychczas stosowanych uregulowań. Pozostałe państwa postanowiły częściowo zliberalizować przepływy siły roboczej, co przybrało różne formy: od wprowadzania kontyngentów na pracowników poprzez wolny dostęp do rynku pracy w określonych sektorach do półautomatycznej weryfikacji wniosków o pozwolenie na pracę. Stare państwa członkowskie mogą utrzymać uregulowania przejściowe do 2009 r., a nawet – w razie poważnych zakłóceń na rynkach pracy UE-15 lub nieuchronnego ryzyka wystąpienia takich zakłóceń – dłużej, do 2011 r.

Według stanu prawnego obowiązującego w maju 2007 r. obywatele polscy mogli swobodnie podejmować pracę w krajach EOG na następujących zasadach:

- ◆ Swobodny dostęp do rynku pracy: Bułgaria, Czechy, Cypr, Estonia, Finlandia, Grecja, Holandia, Irlandia, Islandia, Litwa, Łotwa, Malta, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania, Włochy;
- ◆ Ułatwiony dostęp do rynku pracy, choć regulowany prawem krajowym: Dania, Francja, Liechtenstein, Norwegia;
- ◆ Dostęp do rynku pracy na podobnych zasadach jak przed 1 maja 2004 r., regulowany prawem krajowym: Austria, Belgia, Luksemburg, Niemcy.

3.1. Skala i kierunki migracji

Z analizy przepływów migracyjnych z nowych do starych państw członkowskich wynika, iż Polacy stanowią główne źródło siły roboczej pochodzące

⁴⁹ Stan na 31 grudnia 2006 r., na podstawie informacji przesłanych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, Departament Funduszy Strukturalnych.

z krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Wynika to jednak zasadniczo z liczebności populacji Polski. Jednocześnie jednak dokonując porównań, można zauważyć, iż największe tendencje do poszukiwania i podejmowania pracy za granicą prezentują Litwini, następnie Polacy oraz Łotysze. Najslabiej emigracją zarobkową są zainteresowani Czesi. Polacy stanowią większość imigrantów zarobkowych z nowych państw członkowskich na rynkach pracy zdecydowanej większości krajów UE. Wyjątkiem jest tutaj Finlandia, gdzie większość imigrantów zarobkowych stanowią Estońscy.

Nie ulega wątpliwości, że wejście Polski do UE było momentem przełomowym w historii naszej powojennej emigracji. Przybrała ona bardziej masowy charakter oraz jednoznacznie ekonomiczny (zarobkowy) profil. W dużej mierze projekcje potencjałów migracyjnych zarówno Polaków, jak i obywateli innych państw członkowskich UE, które były przygotowywane przed 1 maja 2004 r., okazały się niedoszacowane. Jednocześnie jednak, biorąc pod uwagę złożoność zjawiska migracji z Polski do innych krajów EOG po 2004 r., ocena skali migracji może być jedynie szacunkowa⁵⁰.

Obecnie państwa członkowskie UE pod względem migracji Polaków można podzielić na trzy kategorie⁵¹:

1. Państwa o znaczącym poziomie legalnej imigracji zarobkowej Polaków (w tys.)

Kraj docelowy	2004	2005	2006
Hiszpania	13,8	25	30
Holandia	21	26	31
Irlandia	60	80-90	100-120
Niemcy	250	250	250
Norwegia	15	20	40
Wielka Brytania	76	160	220
Włochy	40	40	50

⁵⁰ Ze względu na różnice metodologiczne zbierania i weryfikacji danych z poszczególnych państw prezentowane zestawienie ma charakter orientacyjny. Dane obrazują skalę legalnego podejmowania pracy przez obywateli polskich w danym roku w wybranych państwach członkowskich. Dane z poszczególnych lat nie powinny być sumowane. Liczba pracowników w poszczególnych państwach dotyczy różnych kategorii osób. Zależy to od metodologii zbierania danych statystycznych w poszczególnych państwach oraz przez organizacje międzynarodowe. Powyższe zestawienie powinno być traktowane jedynie jako ilustracja tendencji migracyjnych.

⁵¹ Obliczenia własne na podstawie: Austria (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, dane dot. pracowników zatrudnionych legalnie w przemyśle, rolnictwie i usługach), Belgia (Okólski, dane dot. pracowników zatrudnionych legalnie), Czechy (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Republiki Czeskiej, dane dot. pracowników zatrudnionych legalnie), Dania (Ambasada Danii, dane dot. pracowników zatrudnionych legalnie), Francja (Ministerstwo Zatrudnienia, Spójności Społecznej i Mieszkalnictwa Republiki Francuskiej, dane dot. pracowników zatrudnionych legalnie), Hiszpania (Ministerstwo Pracy Królestwa Hiszpanii, dane dot. liczby pracowników zatrudnionych legalnie), Holandia (niepubliko-

2. Państwa o umiarkowanej legalnej imigracji zarobkowej Polaków (w tys.)

Kraj docelowy	2004	2005	2006
Austria	8,5	10	10
Czechy	10	10	13
Francja	10	10	9,5
Islandia	2	5	8
Szwecja	2,5	4	5

3. Państwa o minimalnej legalnej imigracji zarobkowej Polaków (w tys.)

Kraj docelowy	2004	2005	2006
Belgia	3	3	4
Dania	4,1	4,3	4,5
Finlandia	3	3	4
Grecja	4,5	4,5	5
Portugalia	0,5	0,5	0,5

Emigracja zarobkowa do pozostałych państw członkowskich UE pozostaje na poziomie marginalnym.

W ostatnich trzech latach zmieniły się zasadniczo kierunki emigracji zarobkowej Polaków. Zdecydowanie na znaczeniu zyskały Wielka Brytania, Irlandia, Holandia oraz Norwegia i Czechy. Niemcy pozostały na podobnym poziomie atrakcyjności jak w latach ubiegłych, choć w ostatnim czasie obserwowany jest spadek zainteresowania podejmowaniem pracy w RFN. Na znaczeniu straciły przede wszystkim Francja oraz Szwecja. Kierunki migracji zarobkowej Polaków pokazują, iż kwestia otwarcia danego rynku pracy ma znaczenie drugorzędne. Decydujące znaczenie dla wyboru miejsca emigracji mają przede wszystkim: sytuacja na rynku pracy, tworzenie się sieci migracyjnych oraz wysokość wynagrodzeń. Najmniejsze znaczenie ma obecnie odległość, co jest m.in. efektem dostępności tanich połączeń lotniczych.

wane rejestry rządowe Królestwa Niderlandów, dane dot. liczby wydanych zezwoleń na pracę), Finlandia (FAFO, dane dot. pracowników zatrudnionych legalnie), Grecja (Ministerstwo Pracy, dane dot. pracowników zatrudnionych legalnie), Irlandia (Departament Spraw Socjalnych i Rodzinnych, dane dot. osób, które otrzymały *Personal Public Service Number*), Islandia (FAFO, dane dot. liczby wydanych zezwoleń na pracę), Niemcy (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, dane dot. osób zatrudnionych na podst. polsko-niemieckiej umowy o wymianie pracowników), Norwegia (FAFO, dane dot. pracowników zatrudnionych legalnie), Portugalia, Szwecja (FAFO, dane dot. liczby wydanych zezwoleń na pracę na więcej niż 3 miesiące) Wielka Brytania (Departament Pracy i Emerytur, dane dot. osób rejestrujących się w systemie WRS), Włochy (Ministerstwo Pracy Włoch, dane dot. wydanych zezwoleń na pracę).

Zmiany w kierunkach emigracji Polaków potwierdzają badania opinii publicznej. Pokazują one, że w latach 2004-2006 zaszły istotne zmiany w preferencjach dotyczących krajów docelowych⁵². Rośnie rola Wielkiej Brytanii jako rynku pracy, maleje natomiast atrakcyjność Niemiec (zwłaszcza w odniesieniu do wyjazdów dłuższych, co najmniej kilkumiesięcznych). Dla przykładu: w marcu 2005 r. osoby zainteresowane podjęciem pracy w którymś z krajów UE w większości przypadków wskazywały na Niemcy, tymczasem w końcu 2006 r. na czele listy krajów docelowych uplasowała się Wielka Brytania (na ten kraj wskazywało 39% badanych). Niemcy (drugi co do popularności kraj) były wymieniane dwa razy rzadziej (20%). Drugim – obok Wielkiej Brytanii – krajem, którego atrakcyjność wśród Polaków w latach 2004-2006 wzrosła, jest Irlandia (15%). Warto dodać, że mimo ułatwień w dostępie do rynków pracy niektórych innych krajów unijnych, takich jak: Hiszpania, Portugalia, Grecja, Finlandia czy Włochy, zainteresowanie wyjazdem do tych krajów nie wzrosło.

Z analizy przepływów migracyjnych można przyjąć, iż skala legalnej emigracji zatrudnieniowej Polaków w roku 2006 wyniosła ok. 850-900 tys. osób i była o ok. 150-200 tys. wyższa niż w roku 2005. Liczba ta obejmuje wszystkie osoby, które w danym roku miały jakiegokolwiek doświadczenie z pracy w innym państwie członkowskim UE. Oznacza to, iż w liczbie tej znajdują się zarówno osoby, które podejmowały zatrudnienie krótkotrwałe oraz takie osoby, które pracowały za granicą cały rok. Danych z powyższych lat nie należy dodawać. Powyższe szacunki są potwierdzane przez badania opinii publicznej. Według szacunków CBOS na terytorium UE pracuje obecnie około 1,1 mln obywateli Polski⁵³.

3.2. Profil polskiego pracownika migrującego

Jak zdefiniować grupę osób, które opuściły Polskę po 1 maja 2004 r. w celu podjęcia pracy zarobkowej w innym kraju członkowskim? Po pierwsze, należy przyjrzeć się wykształceniu polskich emigrantów. Według danych Komisji Europejskiej imigranci z krajów UE-10 są wyraźnie lepiej wykształceni niż ludność krajów starej Unii. 57% spośród nich legitymuje się wykształceniem średnim, podczas gdy średnia dla UE-15 wynosi około 46%.

⁵² Centrum Badania Opinii Społecznej, *Praca Polaków w krajach Unii Europejskiej*, Warszawa, listopad 2006 r.

⁵³ W styczniu i lutym 2007 r. CBOS przeprowadził badania na dwóch próbach liczących w sumie prawie 2000 dorosłych mieszkańców Polski. Por. Polska Agencja Prasowa, *CBOS/Co najmniej 3 mln Polaków pracowało lub pracuje za granicą*, 8 marca 2007 r.

Po drugie, istotne jest zdefiniowanie branż i sektorów, w których Polacy podejmują zatrudnienie. Imigranci z krajów UE-10 znajdują zatrudnienie w budownictwie znacznie częściej niż rdzenni pracownicy (15% w stosunku do 8% obywateli danego kraju)⁵⁴. W odniesieniu Wielkiej Brytanii, patrząc na zatrudnienie imigrantów w ujęciu sektorowym, można powiedzieć, że pracownicy z nowych państw członkowskich znaleźli pracę głównie w usługach, zwłaszcza w hotelarstwie i gastronomii (niepełna 30%), przemyśle (28%) i rolnictwie (10%). W Holandii natomiast najbardziej popularnymi zawodami były ogrodnik, rzeźnik, rolnik i żeglarz żeglugi śródlądowej. W Austrii zatrudnieni legalnie Polacy pracują w sektorze budowlanym, w rolnictwie, hotelarstwie i gastronomii, służbie zdrowia i opiece socjalnej⁵⁵.

Po trzecie, warto zwrócić uwagę na strukturę wiekową polskich pracowników migrujących. I tak na przykład w Wielkiej Brytanii przebywają w ponad 84% przypadków osoby młode (18-34 lata), nie mające rodziny na utrzymaniu.

Po czwarte wreszcie, należy określić, skąd pochodzą osoby, które decydują się wyemigrować – z dużych miast czy miasteczek lub wsi, z województw relatywnie zapóźnionych, czy też tych mających najdogodniejsze położenie geograficzne itd. Jeden sposób mierzenia potencjału migracyjnego w ujęciu terytorialnym polega na zestawieniu opinii osób deklarujących chęć wyjazdu za granicę z miejscem zamieszkania. Niestety, opinia publiczna podlega częstym wahaniom, stąd trudno opierać się na nastrojach społecznych, gdy próbuje się zdefiniować tendencje bardziej długookresowe, nie podlegające zmianom koniunkturalnym na lokalnych rynkach pracy. We wrześniu 2006 r. badania firmy SMG/KRC pokazały, że najbardziej skłonni do wyjazdu są mieszkańcy nie tyle regionów wiejskich lub głównych metropolii, takich jak Poznań czy Łódź, ale małych miast⁵⁶. Według CBOS typowy polski emigrant to osoba pochodząca ze wsi lub małego, nie przekraczającego 100 tys. mieszkańców miasta⁵⁷.

W grupie osób poniżej 24. roku życia chętnych do wyjazdu jest aż 32%, przy czym 21% zapowiada to w sposób zdecydowany. Prawie jedna trzecia

⁵⁴ European Commission, Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003. Accession Treaty (period 1 May 2004-30 April 2006), COM (2006) 48 final, Brussels, 8.2.2006.

⁵⁵ W tym miejscu podkreślenia wymaga konstatacja Komisji, że pracownicy z krajów UE-10 nie wypierają rdzennej siły roboczej krajów przyjmujących z istniejących miejsc pracy, ale wypełniają luki na tamtejszym rynku.

⁵⁶ D. Pawłowska, M. Grudzień, *Młodzi nie muszą emigrować*, „Dziennik”, 13 września 2006 r.

⁵⁷ Polska Agencja Prasowa, 8 marca 2007 r.

uczniów i studentów (31%) deklaruje chęć podjęcia starań związanych z wyjazdem. W tej grupie około 18% to osoby najsilniej zmotywowane. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że w latach 2004-2006 odsetek ludzi młodych (w tym uczniów i studentów) zapowiadających starania o pracę w UE wyraźnie się zmniejszył. Duże zainteresowanie podjęciem pracy w UE wykazują pracownicy zakładów przemysłowych. I tak poszukiwanie pracy za granicą zapowiada 20% robotników wykwalifikowanych i 22% robotników niewykwalifikowanych. Szukać pracy za granicą skłonni są także bezrobotni (20%). Natomiast najrzadziej zainteresowanie pracą w UE wyrażają osoby najlepiej wykształcone, przedstawiciele kadry kierowniczej i inteligencji oraz właściciele firm. To oznacza, że w najbliższych latach przeciętne wykształcenie polskiego pracownika migrującego będzie prawdopodobnie niższe niż obecnie.

W badaniach nad potencjałem migracyjnym pomocne są także modele ekonometryczne, zwłaszcza te, które posiłkują się wysoko zagregowanymi danymi, analizowanymi na podstawie teorii migracji. W takim ujęciu najważniejszymi czynnikami są różnice dochodowe między regionem pochodzenia a regionem w kraju przyjmującym, a także różnice w stopie bezrobocia i poziomie życia. Ważną rolę odgrywają także czynniki pozaekonomiczne. Chodzi tu głównie o sieci migracyjne w regionie docelowym, uwarunkowania językowe i kulturowe oraz odległość geograficzną⁵⁸.

W przypadku Polski potencjał emigracyjny w skali poszczególnych regionów był badany w sposób szczegółowy jedynie w odniesieniu do Niemiec, i to tylko w stosunku do migracji sezonowych w latach 1998-2000. Na podstawie zgromadzonych danych nie zaobserwowano prostej korelacji między stopą bezrobocia w danym powiecie a stopą migracji sezonowych (liczba pracowników sezonowych z danego powiatu w relacji do liczby osób aktywnych zawodowo). Największy współczynnik wyjazdów cechował powiaty stosunkowo nisko zurbanizowane. Współczynnik dla dużych miast (za wyjątkiem Wrocławia) – Gdańska, Łodzi, Warszawy był średnio trzykrotnie niższy⁵⁹. Badania potwierdziły także istotną rolę sieci migracyjnych, gdzie powiaty cechujące się bliźniaczymi wskaźnikami społeczno-gospodarczymi wysyłały drastycznie odmienne liczby pracowników sezonowych do Niemiec. Byłoby błędem przenosić jednak wyniki powyższych badań na procesy zachodzące po 1 maja 2004 r. w odniesieniu do wszystkich rodzajów migracji zarobkowych i wszystkich państw EOG.

⁵⁸ P. Kaczmarczyk, *Popytowe uwarunkowania migracji zarobkowych – przypadek migracji sezonowych*, [w:] P. Kaczmarczyk, W. Łukawski, *Polscy pracownicy na rynku Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 88.

⁵⁹ P. Kaczmarczyk, *op. cit.*, s. 39.

4. Wpływ migracji na sytuację społeczno-gospodarczą w Polsce

4.1. Wpływ na gospodarkę

W jakim stopniu obserwowana obecnie poprawa na polskim rynku pracy jest konsekwencją odpływu pracowników za granicę? Trudno odpowiedzieć jednoznacznie na to pytanie. Jak wspomniano wcześniej, w styczniu 2007 r. stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce wyniosła 12,2% (według metodologii Eurostatu), co oznaczało, że – przy uwzględnieniu tendencji sezonowych – sytuacja na rynku pracy od dwóch lat systematycznie się poprawia. Spadek bezrobocia został wywołany licznymi czynnikami (nie tylko odpływem pracowników za granicę), takimi jak wolniejsze tempo restrukturyzacji przedsiębiorstw, większy napływ inwestycji zagranicznych i funduszy pomocowych UE czy tendencje demograficzne. Należy przyjąć, iż emigracja zarobkowa była istotnym, acz nie decydującym czynnikiem, o czym świadczy wzrost w ostatnim czasie stopy zatrudnienia.

W badaniach opinii publicznej emigracja Polaków jest wymieniana najczęściej jako przyczyna pojawiających się niedoborów na rynku pracy, a także rosnących w ostatnim czasie płac w gospodarce. Według Konfederacji Pracodawców Prywatnych w połowie 2006 r. na deficyt pracowników skarżyło się 14% polskich przedsiębiorców⁶⁰. Jako przykład zmagających się z tym problemem sektorów gospodarki podano branżę budowlaną (20% firm bezskutecznie szukało rąk do pracy), meblarstwo (25%) i przemysł drzewny (30%)⁶¹. Potwierdzają to ekspertyzy zamówione w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej⁶². W grudniu 2006 r. Polski Związek Pracodawców Budownictwa mówił o deficycie rąk do pracy w tej branży, sięgającym 150 tys. osób⁶³. Według firmy KPMG, która prowadziła badania sondażowe wśród pracodawców, 50% szefów firm skarży się na braki pracowników z wykształceniem wyższym i średnim. Co trzecia firma miała do czynienia z sytuacją, kiedy dana osoba odmówiła podpisania umowy o pracę z powodu decyzji o wyjeździe za granicę. Co czwarte przedsiębiorstwo dostrzega koszty zwią-

⁶⁰ Z tą tezą polemizują niektórzy politycy. Na przykład minister pracy i polityki społecznej Anna Kalata w radiowym wywiadzie dla „Sygnałów dnia” wskazywała na utrzymującą się nadwyżkę rąk do pracy na polskim rynku pracy, 4,5 tys. bezrobotnych informatyków i 100 tys. budowlańców. Por. A. Kalata: Wywiad dla „Sygnałów dnia” Programu I Polskiego Radia z 27 lipca 2006 r., dostępne na stronie: <http://www.samoobrona.org.pl/pages/08.wywiady/04sygnaly/index.php?document=/0096.html>

⁶¹ Konfederacja Pracodawców Prywatnych, *Wielu Polaków woli pracować za granicą*, 12 września 2006 r., dostępne na stronie internetowej: <http://www.kpp.org.pl/index.html?action=sai&ida=2257>

⁶² Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005 r.

⁶³ „Biuletyn Migracyjny” nr 12 z grudnia 2006 r.

zane z brakiem pracowników⁶⁴. Deficyt rąk do pracy jest najbardziej odczuwalny w firmach produkcyjnych (sygnalizuje to 66% pracodawców w firmach wywarzających artykuły przemysłowe i 57% pracodawców z firm produkujących dobra konsumpcyjne). Jednocześnie problem jest najmniej dostrzegalny w firmach zajmujących się handlem i usługami oraz energetyką i paliwami (odpowiednio 28 i 22% pracodawców werbalizuje swoje niepokoje w tym względzie)⁶⁵.

Najbardziej deficytowe zawody techniczne to: monter, spawacz (zwłaszcza konstrukcyjny), specjalista od obróbki metalu, operator maszyn, dekarz, tokarz, frezer, hydraulik, automatyk, elektromonter, elektryk, stolarz, cieśla, kierowca ciężarówki czy autobusu. Brakuje też specjalistów o wysokich kwalifikacjach technicznych – informatyków, a także finansistów, specjalistów od ubezpieczeń, marketingu i logistyki⁶⁶. Podobnie jak w przypadku spadku bezrobocia, tak i w przypadku niedoborów na rynku pracy emigracja jedynie pogłębia problemy z deficytem pracowników w niektórych branżach (np. spawacze okrętowi). Niedobory na polskim rynku pracy są odzwierciedleniem dobrej koniunktury gospodarczej i stale rosnącego popytu na pracowników niektórych branż, np. budownictwo czy obsługa firm. Do tego dochodzą kurczące się zasoby bezrobotnych oraz nieefektywność systemu przekwalifikowań.

W sektorze medycznym tendencja emigracyjna jest zauważalna, choć jak dotąd nie przybrała ona takich rozmiarów, które mogłyby stanowić zagrożenie dla stabilnego funkcjonowania polskiej służby zdrowia. Ministerstwo Zdrowia monitoruje sytuację w zawodach medycznych. W styczniu 2007 r. chęć wyjazdu za granicę deklarowało około 5,2% polskich lekarzy, występując o specjalne zaświadczenia o prawie do wykonywania zawodu, potrzebne do zatrudnienia w innym kraju EOG. Ten kilkuprocentowy wskaźnik jest pewnym uogólnieniem – lekarze niektórych specjalności byli znacznie bardziej skłonni wyemigrować. Spośród anestezjologów chęć wyjazdu zgłaszało aż 17% aktywnych zawodowo lekarzy tej specjalności, chirurgów klatki piersiowej – 14%, chirurgów plastycznych – 15%, chirurgów naczyniowych – 9%, ortopedów – 8%. Jednocześnie jedynie około 0,5% neonatologów było zainteresowanych podjęciem pracy za granicą.

⁶⁴ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Polska 2006. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*, Warszawa 2006.

⁶⁵ KPMG, *Migracja pracowników szansa czy zagrożenie?*, Warszawa 2007 r., s. 11.

⁶⁶ A. Białkowska, *Koniec rynku pracodawcy*, „Nowy Przemysł”, nr 01/2007; KPMG, *Migracja pracowników szansa czy zagrożenie?*, Warszawa 2007.

W jakim stopniu uzasadnione są zatem obawy o drenaż mózgów? Gdyby twierdzenie o dużej skali odpływu specjalistów za granicę miało się okazać prawdą, konsekwencje dla polskiej gospodarki byłyby bardzo dotkliwe. Realne byłoby wówczas spowolnienie rozwoju branż dotkniętych deficytem pracowników, a także – w dłuższej perspektywie – zmniejszenie atrakcyjności inwestycyjnej Polski. Na tym etapie trudno jest ostatecznie rozstrzygnąć, w jakim stopniu realne jest zagrożenie ogólnym drenażem kapitału ludzkiego w Polsce. Jednocześnie przykład innych państw skłania do wniosku, że zamiast zjawiska drenażu mózgów po rozszerzeniu w 2004 r. ma miejsce „cyrkulacja” siły roboczej⁶⁷. Pozytywne doświadczenia Irlandii, Hiszpanii i Portugalii pozwalają sądzić, że odpływ polskich specjalistów prawdopodobnie nie będzie definitywny. Jeśli powtórzy się scenariusz z okresu poprzednich rozszerzeń Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, duża część dzisiejszych emigrantów z Polski wróci do kraju, przywożąc ze sobą doświadczenie i kontakty oraz kapitał inwestycyjny. Zachęty do powrotu wobec obywateli Polski mieszkających w Wielkiej Brytanii zwerbalizowały ostatnio władze Wrocławia, miasta przyciągającej stosunkowo dużo inwestycji zagranicznych.

Według badań dublińskiego Instytutu Badań Społecznych i Ekonomicznych z końca lat 90. osoba, która przez część aktywności zawodowej była zatrudniona poza granicami Irlandii, po powrocie zarabiała średnio o 15% więcej niż ktoś, kto nigdy nie opuszczał swojego kraju i miał podobne kwalifikacje. Na marginesie trzeba dodać, że Polska może wiele zrobić dla swoich rodaków. Przede wszystkim zapewnić opiekę konsularną i kulturalną, żeby nie zostawić Polaków za granicą w społecznej pustce. Warto też usprawnić istniejące systemy transferów środków finansowych, tak aby wzmocnić impuls rozwojowy, który niosą ze sobą środki dla rodzin i bliskich.

Jeśli chodzi o kadre naukowo-badawczą, to tendencje emigracyjne mogą być odwrócone, przy założeniu że płace będą rosły na tyle szybko, aby motywacja do wyjazdu zagranicznego była coraz mniejsza. Badania pokazują, że polscy naukowcy i studenci podejmujący badania lub studia za granicą kierują się nie tyle jakością kształcenia placówek akademickich za granicą lub wysokim poziomem badań tamtejszych instytutów badawczych, ile wyższym statusem społeczno-ekonomicznym, który niesie praca i mieszkanie w krajach rozwiniętych⁶⁸.

⁶⁷ Więcej na ten temat w: M. Okólski, P. Kaczmarczyk, *Migracje specjalistów wysokiej klasy po 1 maja 2004 roku*, UKIE, Warszawa 2006.

⁶⁸ L. Koszałka, J. Sobieszczęński, *Brain Drain = Brain Gain: Introduction and Short Overview of the Situation in Eastern Europe*, Paper presented to *Conférence internationale sur l'enseignement et la recherche supérieure*, Education International, Dakar, October 30 to November 1, dostępne na stronie: www.eie.org/hiednet/english/Downloads/2003_hiedDakar_papernsZZ.pdf

Podsumowując, zjawisko odpływu pracowników o wysokich lub specjalistycznych kwalifikacjach powinno być analizowane w ścisłym powiązaniu z sytuacją w kraju (np. kondycją systemu służby zdrowia lub koniunkturą w budownictwie). Występowanie okresowego deficytu siły roboczej jest nieuchronne w skali regionów i nie powinno budzić większego niepokoju (większość zawodów deficytowych nie wymaga żmudnych studiów czy długiego przyuczania, *vide* fryzjerstwo, prace budowlane czy handel). Dużo poważniejsze problemy mogą stwarzać braki w określonych zawodach wymagających wysokich lub wąsko sprecyzowanych kwalifikacji.

Istotnym dla gospodarki zjawiskiem są niewątpliwie transfery dochodów uzyskanych za granicą do kraju. Bezpośrednie korzyści w skali mikroekonomicznej napływu środków finansowych do krewnych pozostawionych w Polsce dotyczą obniżenia wskaźników ubóstwa absolutnego. Doniosłe znaczenie mają także: zwiększenie oszczędności (lokaty bankowe) i konsumpcja (zakup odzieży i żywności, samochodu, nieruchomości) i – co najważniejsze – inwestycje (edukacja, rozpoczęcie działalności gospodarczej) w gospodarstwach domowych. W skali makroekonomicznej oznacza to większy popyt wewnętrzny. Oczywiście, nie należy zapominać o potencjalnie szkodliwych efektach dla gospodarki: nadmiernej aprecjacji waluty i – co za tym idzie – obniżeniu konkurencyjności przedsiębiorstw eksportowych. Środki finansowe płynące od krewnych mieszkających za granicą mogą, zwłaszcza na poziomach lokalnym i regionalnym, przyczynić się do podwyższenia wskaźników ubóstwa relatywnego oraz zwiększenia nierówności dochodowych, choć trudno jest wyciągnąć jednoznaczne wnioski w stosunku do Polski.

W 2004 r. transfery pieniężne pracowników migrujących do rodzin w Polsce wyniosły około 2% PKB (równowartość 4% wartości polskiego eksportu dóbr i usług w 2003 r. i 2% wydatków polskich gospodarstw domowych)⁶⁹. Według Banku Światowego napływ środków finansowych (związanych głównie z transferami wynagrodzeń pracowników migrujących do rodzin pozostawionych w kraju) przyczynił się w ostatnim czasie do przyspieszenia tempa rozwoju gospodarczego Polski. Obecne przepływy finansowe z pracy za granicą osiągają poziom ok. 12-14 mld złotych rocznie⁷⁰. Z powyższą opinią zgadzają się eksperci Narodowego Banku Polskiego, cytowani przez Ośrodek

⁶⁹ Najwięcej transferów w grupie państw postkomunistycznych (jako odsetek PKB) płynęło do Mołdawii (około 28% PKB tego kraju), Bośni i Hercegowiny, Albanii, Tadżykistanu, Armenii, Kirgizji, Gruzji, Macedonii i Węgier. Por. World Bank, *Migration and Remittances: Eastern Europe and the Soviet Union*, 9 June 2007, s. 59.

⁷⁰ „Gazeta Wyborcza”, *Migracja napędza wzrost gospodarczy w Polsce*, 16 stycznia 2007.

Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego. Według cytowanych obliczeń w 2005 r. prywatne transfery bieżące stanowiły około 3% tego rodzaju operacji bankowych na świecie (tylko w trzecim kwartale 2005 r. wyniosły one niespełna 2 mld dolarów) i w porównaniu z rokiem wcześniejszym były one o 60% wyższe w ujęciu kwartalnym⁷¹.

Cytowane wyżej dane mają charakter szacunkowy. Należy pamiętać, że w przypadku migracji krótkookresowych i wahańowych pracownicy migrujący nie przesyłają swoich wynagrodzeń (a zatem nie odnotowują tego instytucje obsługujące operacje finansowe)⁷². Przykładowo: według wyliczeń Banku Światowego w przypadku Bułgarii 80% dochodów gospodarstw domowych płynących z wynagrodzeń krewnych zatrudnionych za granicą nie jest uwzględnianych w oficjalnych statystykach⁷³.

Warto wspomnieć o innym zjawisku, którego skala jeszcze nie jest do końca znana, związanym ze wzrostem należności, jakie Narodowy Fundusz Zdrowia zobowiązany jest uiszczać za usługi medyczne świadczone obywatelom polskim w placówkach ochrony zdrowia w innych krajach członkowskich. Refundacja dotyczy osób ubezpieczonych w polskim systemie służby zdrowia, a zatem głównie turystów i pracowników zatrudnionych nielegalnie na terytorium UE. Według szacunków Polskiej Agencji Prasowej kwoty (obejmujące koszty leczenia lub hospitalizacji), w zależności od przypadku, opiewają na sumy od kilkudziesięciu do ponad dwustu tysięcy złotych.

Podsumowując, nie ulega wątpliwości, że wyjazdy zagraniczne wpływały pozytywnie na sytuację dochodową polskich gospodarstw domowych. Pracownicy migrujący przesyłali istotną część zarobionych pieniędzy krewnym pozostawionym w kraju. Jednocześnie nieformalne transfery nie były tak istotne dla gospodarki, jak w przypadku Mołdawii, Bośni i Hercegowiny, Albanii czy Armenii, dla których dochody płynące od krewnych za granicą stanowiły od 15 do 30% wydatków gospodarstw domowych.

4.2. Wpływ na realia społeczne

Emigracja zarobkowa Polaków po 2004 r. z pewnością zmieniła stosunki społeczne w Polsce. Na pierwszy plan wysuwa się utrata potencjału demograficznego, która – jeśli *exodus* Polaków miałby się okazać trwały – może mieć

⁷¹ „Biuletyn Migracyjny” nr 2 z lutego 2006 r.

⁷² World Bank, *Migration and Remittances: Eastern Europe and the Soviet Union*, 9 June 2007, s. 61.

⁷³ *Ibid.*, s. 59.

daleko idące konsekwencje dla polskiego systemu zabezpieczenia społecznego, a zwłaszcza systemu emerytalnego. Rosnące wskaźniki obciążenia demograficznego w dłuższym wymiarze zwiększają bowiem okołopodatkowe koszty pracy (wyższe składki na ubezpieczenia społeczne) oraz podwyższają ryzyko wykluczenia społecznego osób w wieku podeszłym (niedostateczna wysokość świadczeń emerytalnych).

Mówiąc bardziej o bieżącej sytuacji, powszechne są przypadki, kiedy to oboje rodziców wyjeżdża na dłuższe okresy zatrudnienia za granicą, podczas gdy dzieci znajdują się pod opieką dalszych krewnych. W okresie marzec 2005 r. – październik 2006 r. odsetek osób mających w gronie najbliższych kogoś, kto wyjechał do innego kraju członkowskiego UE, wzrósł dwukrotnie. Niemal co trzeci badany (31%) twierdzi, że w jego rodzinie jest osoba, która wyjechała w celach zarobkowych, z czego 22% podaje, że osoba ta wciąż przebywa za granicą, 8%, że osoba ta wróciła, a pozostałe 1% to przypadki, kiedy wspomniany członek rodziny bezskutecznie poszukuje lub poszukiwał pracy za granicą⁷⁴. Alkoholizm i narkomania, przemoc i prostytutka nieletnich to patologie społeczne, które swoje źródło czerpią w niedostatecznej opiece rodzicielskiej związanej z wyjazdami zarobkowymi. Jaka jest korelacja między tego typu patologiami a procesem migracji? Trudno jest jednoznacznie rozstrzygnąć ten problem. Badania dotyczące Mołdawii i Bułgarii wskazują jednoznacznie, że zwiększona skala wyjazdów wpływa negatywnie na postępy dzieci w nauce oraz sprzyja zjawisku chuligaństwa nieletnich⁷⁵.

Poakcesyjna fala emigracyjna jest o tyle odmienna od wcześniejszych, że Polacy rzadko zrywają kontakt z rodziną i znajomymi pozostawionymi w Polsce. Rośnie liczba dogodnych połączeń komunikacyjnych, głównie lotniczych i autobusowych, między miastami w Polsce i w Europie Zachodniej. W dobie Internetu i tańszych rozmów telefonicznych życie na emigracji nie oznacza ostatecznego zerwania więzów z krajem.

5. Prognozy

Oblicza się, że nawet milion ludzi może opuścić Polskę, zanim imigracja znacznie przeważa nad emigracją⁷⁶. Dynamika wyjazdów będzie się zmniejszać. Nie przewiduje się, aby struktura popytu na pracę Polaków znacznie się zwiększyła. Do-

⁷⁴ Centrum Badania Opinii Społecznej, *op. cit.*, s. 2.

⁷⁵ World Bank, *op. cit.*, s. 179.

⁷⁶ M. Okólski, *Czeka nas milion emigrantów*, wywiad, „Gazeta Wyborcza”, 11 maja 2006 r.

minować będzie nadal zatrudnienie sezonowe. Mogą się natomiast zmienić kierunki wyjazdów zarobkowych, ponieważ więcej państw otworzyło swoje rynki pracy. Emigracja przedstawicieli zawodów medycznych będzie rosła lub maleć w zależności od dwóch czynników: sytuacji w polskiej służbie zdrowia, a zwłaszcza wysokości wynagrodzeń i warunków pracy. Trudno jednoznacznie określić, jakiego rodzaju skutki będzie miała emigracja dla polskiej gospodarki w perspektywie długoterminowej. Na przykład korzystne zjawisko wzrostu płac (wywołane odpływem części siły roboczej) i – co za tym idzie – poprawiająca się sytuacja dochodowa polskich rodzin mogą zostać zniwelowane pogarszającą się produktywnością spowodowaną wyższymi kosztami pracy. Poprawiające się sieci komunikacyjne między polskimi miastami a metropoliami Europy Zachodniej (ułatwienia w podróży w postaci dogodnych połączeń lotniczych) mogą prowadzić do pogłębienia się problemu niedopasowań na lokalnych rynkach pracy w Polsce (ponieważ mniejsze społeczności zostaną „wydrenowane” z najbardziej przedsiębiorczych i aktywnych jednostek).

Znamienne jest, że Wielka Brytania nie zdecydowała się otworzyć swojego rynku pracy dla obywateli Bułgarii i Rumunii, jak to miało miejsce z Polską i innymi krajami regionu w 2004 r. Na Wyspach panował co do tego konsens wszystkich głównych sił politycznych, a także partnerów społecznych, w tym Brytyjskich Izb Handlowych. Opór zamknięciu rynku pracy stawiali jedynie pracodawcy, reprezentujący szczególnie sektor małych i średnich przedsiębiorstw. Słowem, obecnie klimat polityczny jest zdecydowanie mniej sprzyjający liberalizacji przepływów siły roboczej niż w 2004 r.

Baczej uwagi, zwłaszcza po stronie decydentów w Ministerstwie Zdrowia, wymagać będzie dynamika wzrostu refundacji za usługi medyczne świadczone obywatelom polskim w innych krajach członkowskich, z uwzględnieniem konsekwencji wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 16 maja 2006 r. w sprawie Yvonne Watts⁷⁷.

Imigracja do Polski będzie niewątpliwie rosła, zwłaszcza w odniesieniu do osób, które wykonują deficytowe zawody. W latach 80. XX wieku istniała prawidłowość, że kraj zmieniał się z emigracyjnego na imigracyjny, kiedy średni dochód w tym państwie przekraczał 4 tys. dolarów na mieszkańca. Polska, która w przeliczeniu na dzisiejsze światowe relacje dochodowe osiągnie niebawem analogiczny próg, będzie w coraz większym stopniu przyjmować imigrantów.

⁷⁷ Orzeczenie dotyczy wzmocnienia praw pacjentów w odniesieniu do swobody uzyskania, pod pewnymi warunkami, opieki zdrowotnej w innym państwie członkowskim, a także zwiększenia pewności i przejrzystości prawnej dla pacjentów oraz dla państw członkowskich i ich systemów ubezpieczeń społecznych poprzez wyjaśnienie pewnej liczby kwestii, które, jak dotąd, nie były wystarczająco jasne w orzecznictwie Trybunału.

Rozdział III

ROLNICTWO

*Monika Chećko,
dr hab. Renata Grochowska*

Polska, tak jak pozostałe nowe państwa członkowskie (NPCz), przystępowały w 2004 r. do Unii Europejskiej (UE) z bardzo zbliżonymi oczekiwaniami. Dotyczyły one głównie możliwości przeprowadzenia istotnej restrukturyzacji i modernizacji sektora rolnego, zwiększenia poziomu wsparcia dochodów rolniczych, zróżnicowania form aktywności rolniczej na obszarach wiejskich oraz polepszenia bilansu wymiany handlowej. Istotnym czynnikiem przemawiającym za akcesją miała być stabilność polityki rolnej, umożliwiająca lepsze planowanie i przewidywalność skutków podjętych wcześniej decyzji.

Akcesja NPCz wiązała się także z wieloma obawami o zachowanie konkurencyjności gospodarstw rolnych tych krajów. Wynikało to głównie z poczucia nierównego startu w porównaniu z UE-15 na skutek gorszych niż oczekiwano wyników negocjacji akcesyjnych oraz przeprowadzonej bez udziału NPCz reformy Wspólnej Polityki Rolnej w 2003 r. Wprawdzie NPCz uzyskały możliwość dodatkowego wsparcia swego rolnictwa z budżetów narodowych (ang. *top-ups*), spowodowało to jednak jeszcze większe zróżnicowanie poziomu subsydiowania sektora rolnego między NPCz.

Trzy pierwsze lata akcesji przyniosły NPCz wiele pozytywnych zmian, zarówno w rolnictwie, jak i na obszarach wiejskich. Jest to widoczne choćby w pozytywnych opiniach rolników i mieszkańców wsi w odniesieniu do członkostwa w UE. Nie można jednak oczekiwać, by UE rozwiązała, szczególnie w tak krótkim czasie, największe problemy nurtujące rolnictwo i wieś w NPCz. Nadal brakuje świadomości, że rozwiązań należy poszukiwać we własnym kraju, a środki z UE powinny być traktowane jedynie jako dodatkowe źródło, wspierające finansowo narodowe strategie rozwoju.

1. Charakterystyka rolnictwa po akcesji do UE

Rolnictwo NPCz charakteryzuje się nadal stosunkowo dużym znaczeniem tego sektora w gospodarce narodowej, chociaż obserwuje się powolny

jego spadek. Udział wartości dodanej brutto rolnictwa w PKB wyniósł w NPCz w 1998 r. 3,2%, podczas gdy w 2005 r. obniżył się do 2,2%. Dla porównania: w UE-15 w 2005 r. wyniósł 1,3%.

Różnica między nowymi a starymi państwami członkowskimi jest szczególnie widoczna w udziale osób zatrudnionych w rolnictwie w odniesieniu do zatrudnienia ogółem. W NPCz wyniósł on średnio w 2000 r. 12,5%, gdy w UE-15 około 3,8%. Istotne zróżnicowanie notowane jest także w poszczególnych NPCz. Takie kraje jak Polska (19,2%), Litwa (15,8%) i Łotwa (12,5%) charakteryzują się stosunkowo dużym udziałem niskotowarowych gospodarstw, typowych dla Grecji i Portugalii w początkach lat 90. Z kolei udział zatrudnionych na Słowacji (3,9%) czy w Republice Czeskiej (4,2%) jest porównywalny ze średnią wielkością zatrudnienia w rolnictwie w starych państwach członkowskich. Wysoki udział zatrudnienia w rolnictwie w niektórych NPCz, np. w Polsce, wskazuje na niską wydajność pracy, pełni ponadto funkcję bufora socjalnego, który ułatwia przetrwanie w sytuacji braku alternatywnych źródeł dochodu i słabo rozwiniętego systemu zabezpieczenia socjalnego⁷⁸.

Ogromne różnice między NPCz widoczne są w strukturze gospodarstw rolnych. Rolnictwo polskie zdominowane jest przez gospodarstwa małe i średniej wielkości – 20% użytkowanej ziemi rolnej wykorzystują gospodarstwa o powierzchni większej niż 100 ha. Zbliżoną sytuację można zaobserwować na Węgrzech. Mimo że 60% ziemi użytkowanej rolniczo znajduje się w gospodarstwach większych niż 100 ha, więcej niż 70% siły roboczej jest zatrudniona w gospodarstwach poniżej 10 ha. Średnia wielkość gospodarstwa w Polsce wynosi 6,6 ha, natomiast na Węgrzech 5,6 ha. Niska wydajność pracy w wymienionych krajach (odpowiednio 15 i 12 rocznych jednostek pracy – AWU⁷⁹ na 100 ha) wskazuje na potrzebę istotnych zmian strukturalnych w ciągu nadchodzących lat. Odmiennym przykładem jest rolnictwo czeskie, zdominowane przez duże gospodarstwa o powierzchni większej niż 100 ha, wykorzystujących około 90% użytkowanej ziemi rolnej i zatrudniające 68% siły roboczej sektora rolnego. Średnia wielkość gospodarstwa wynosząca 79 ha oraz wydajność pracy na poziomie 4,6 rocznych jednostek pracy na 100 ha świadczą o dużej konkurencyjności rolnictwa czeskiego, porównywalnego w swej strukturze do UE-15, gdzie średnia wielkość gospodarstwa

⁷⁸ European Commission, *Enlargement, two years after...*, *op. cit.*

⁷⁹ AWU (ang. *annual work unit*) – ekwiwalent jednej osoby zatrudnionej na pełen etat w gospodarstwie (265 dni roboczych/ 8 godzin dziennie).

kształtuje się na poziomie 20 ha, a wydajność pracy wynosi 5,0 rocznych jednostek pracy na 100 ha⁸⁰.

2. Alokacje środków z budżetu unijnego w latach 2004-2006

Członkostwo w UE miało być szansą na restrukturyzację i modernizację rolnictwa oraz polepszenie jakości życia mieszkańców wsi. Transfery środków unijnych w ciągu ostatnich trzech lat powodują, że systematycznie zmniejsza się wysokość pomocy pochodzącej z budżetu krajowego, a w jej miejsce wchodzi znacznie większe nakłady z budżetu UE (tabela 1). Można więc oczekiwać, że dzięki WPR proces restrukturyzacji sektora oraz spadek liczby zatrudnionych w rolnictwie będzie zachodzić w sposób akceptowany społecznie.

Tabela 2. Alokacje środków z budżetu unijnego na nowe państwa członkowskie w latach 2004-2006 w ramach Wspólnej Polityki Rolnej [mln EUR]

Kraj	Instrumenty rynkowe	Płatności bezpośrednie	Rozwój obszarów wiejskich
Cypr	28,2	20,5	66,4
Czechy	265,1	373,4	481,5
Estonia	81,4	39,0	133,6
Litwa	138,6	152,1	434,2
Łotwa	54,1	56,2	291,0
Malta	4,1	0,4	23,9
Polska	861,5	1232,0	2543,0
Słowacja	114,3	161,1	352,3
Słowenia	92,0	59,7	249,8
Węgry	367,5	580,8	534,4
Ogółem	2007	2675	5110

Źródło: *Financial framework for enlargement 2004-2006 – Indicative allocation of Commitment and payment appropriations, Copenhagen package, 2002*

Zgodnie z traktatem akcesyjnym rolnicy w NPCz otrzymali z budżetu unijnego płatności bezpośrednie, których poziom jest stopniowo zwiększany

⁸⁰ *The future of rural areas in the CEE New Member States, Report of the Network of Independent Agricultural Experts in the CEE Candidate Countries, IAMO, 2004.*

(zasada *phasing in*) z 25% w porównaniu do średniej UE-15 w 2004 r. do 100% średniej UE-15 (dla roku bazowego 2004 w UE-15) w 2013 r. Kraje te mogą ponadto zwiększyć pulę płatności bezpośrednich, płacąc rolnikom z budżetów krajowych, w latach 2004, 2005 i 2006 do poziomu odpowiednio 55, 60, 65% płatności w UE-15. Z jednej strony należy pamiętać, że przyznanie płatności NPCz nie było w ogóle uwzględnione w Agendzie 2000, tak więc ich otrzymywanie stanowi istotny sukces negocjacyjny tych krajów. Z drugiej jednak strony zasada stopniowego dochodzenia do 100% płatności ma także negatywny wpływ, m.in. na polski sektor mleczarski. Obniżenie cen interwencyjnych na masło i mleko w proszku w wyniku unijnej reformy rynku mleka z 2003 r. jest w części rekompensowane rolnikom poprzez dodatkowe płatności bezpośrednio do mleka. Rekompensaty w pełnej wysokości otrzymują tylko rolnicy UE-15, natomiast rolnicy w NPCz zgodnie z opisaną wyżej zasadą *phasing in*.

Drugim niekorzystnym elementem jest znacznie niższa wielkość płatności w NPCz w porównaniu do UE-15. Wysokość płatności była negocjowana na podstawie tzw. plonów referencyjnych, które są dwukrotnie niższe w Polsce (dla zbóż – 3 tony z ha) w porównaniu do, przykładowo, Francji czy Niemiec, co dodatkowo ograniczyło poziom pomocy finansowej dla rolników w NPCz z budżetu unijnego.

Polska należy do głównych beneficjentów Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) wśród NPCz, zarówno w zakresie alokacji środków na płatności, jak i rozwoju obszarów wiejskich. Komisja Europejska oraz państwa członkowskie deklarują od lat potrzebę wzmocnienia instrumentarium na rzecz rozwoju wsi w UE; z tego wynikają zwiększone środki dla NPCz w ramach II filaru WPR. Wszelkie możliwości wzrostu puli środków w ramach I filaru WPR zostały zamrożone w wyniku porozumienia zawartego na szczycie Rady Europejskiej w październiku 2002 r.

Umacnianie się polskiego złotego w ostatnich kilku latach obniża realną wartość pomocy unijnej. Mimo że koperta narodowa płatności bezpośrednich dla Polski wzrosła z 25% w 2004 r. do 30% w 2005 r., rolnicy mieli do dyspozycji w 2005 r. tylko nieznacznie większą pulę płatności wyrażonych w złotówkach – właśnie ze względu niekorzystny dla nich kurs przeliczania płatności w euro na złote polskie, który wynosił w 2004 r. 1 euro = 4,74 złotych, podczas gdy w 2005 r. 1 euro = 3,90 złotych⁸¹. W 2006 r.

⁸¹ Agra Europe, September 30, 2005.

wystąpił podobny problem, bowiem kurs złotego utrzymuje się na zbliżonym do 2005 r. poziomie.

Priorytetem polskim jest obecnie maksymalna absorpcja przyznanych środków unijnych. Mało natomiast uwagi zwraca się na efektywność wykorzystania tych środków. Wzrost efektywności można osiągnąć poprzez usprawnienie systemu zarządzania i wdrażania programów, tj. uproszczenie procedur ubiegania się o środki, przyspieszenie oceny wniosków i decyzji o dofinansowaniu czy uproszczenia zasad zamówień publicznych.

3. Sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych

Dochodowość produkcji rolniczej

Członkostwo w UE sprzyja zwiększaniu się dochodów rolniczych w Polsce i innych NPCz dzięki wzrostowi wolumenu eksportu, wzrostowi cen większości produktów rolnych, a także uzupełnianiu dochodów płatnościami bezpośrednimi i wsparciu działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Dane Eurostatu⁸² wskazują na największy wzrost dochodu rolniczego na zatrudnionego w 2006 r. w dwóch państwach członkowskich: w Polsce (+10,6% w stosunku do 2005 r.) oraz w Holandii (+15,1%). Niższy wzrost zanotowano w Republice Czeskiej (+6,3%) oraz na Łotwie (+5,6%). Ujemne wartości stwierdzono w przypadku Estonii (-5,2%), na Malcie (-2,5%) oraz w Słowenii (-1,9%). Podane wyniki należy jednak interpretować z pewną rezerwą. Na przykład w Polsce nastąpił spadek liczby pełnozatrudnionych w rolnictwie (o około 10,6%), co miało istotny wpływ na wzrost szacowanego przez Eurostat wskaźnika.

Istotnym elementem wpływającym na kształtowanie się dochodów rolniczych jest relacja cen produktów rolnych do cen środków produkcji. Po integracji zasadniczo poprawiła się w Polsce relacja cen wołowiny i wieprzowiny do cen środków produkcji (szczególnie w odniesieniu do cen środków ochrony roślin, węgla, pasz, cen maszyn rolniczych i oleju napędowego). Podobne tendencje zanotowano w przypadku mleka. Zdecydowane pogorszenie relacji cen do analizowanych środków produkcji zaobserwowano w odniesieniu do zbóż, co było wynikiem obniżenia cen zbóż po akcesji. Syntetyczny obraz kształtowania się zmian cen do produktów rolnych względem zmian cen środków produkcji przedstawia wskaźnik nożyc cen. W 2004 r. w stosunku do 2003 r. wynosił on 102,6. W 2005 r. nastąpiło nieznaczne jego pogorszenie

⁸² *EU real agricultural income per worker up by 3,8%*, News release 45/2007- 29 March 2007, Eurostat.

względem 2005 r. (o 0,5%), ale w odniesieniu do sytuacji przed akcesją wskaźnik nadal kształtował się na poziomie 101,8%⁸³.

Rosnąca dochodowość sektora rolnego sprzyja zwiększaniu się w Polsce liczby gospodarstw wysokotowarowych. Z badań ankietowych IER-GIZ-BIP⁸⁴ wynika, że w 1992 r. gospodarstwa wysokotowarowe stanowiły jedynie 8,4% gospodarstw produkujących głównie na sprzedaż, natomiast w 2005 r. ich liczba wzrosła już do 23,4%. Jednak dla znacznej liczby gospodarstw sprostanie konkurencji i utrzymanie się na rynku oraz uzyskiwanie zadowalających dochodów z działalności rolniczej okazało się po integracji z UE zadaniem zbyt trudnym. W latach 2000-2005 odsetek gospodarstw bez produkcji towarowej zwiększył się z 10,6 do 27,2%, jednocześnie wyraźnie zmniejszyła się grupa gospodarstw produkujących głównie na rynek (z 64,5 do 50,5%). Zjawisko to wskazuje na pogłębianie się procesu polaryzacji rynkowej gospodarstw na jednostki nastawione na sprzedaż w celu osiągnięcia możliwie wysokiego zysku oraz jednostki o charakterze samozaopatrzeniowym.

Aktywność inwestycyjna w gospodarstwach rolnych

Dzięki płatnościom bezpośrednim oraz zwiększonym znacząco dochodom poprawiła się sytuacja finansowa i zdolności inwestycyjne sektora rolnego w Polsce. Sektor rolny stał się bardziej wiarygodny dla inwestorów i banków. System wieloletniego planowania pomocy finansowej (np. w ramach siedmioletnich perspektyw finansowych UE) ułatwia także podejmowanie decyzji w zakresie planowania inwestycji. Na przykład na Węgrzech po 2004 r. zauważalny jest wzrost inwestycji w rolnictwie i przemyśle przetwórczym, który w 2004 r. wynosił 3,9%, a zwiększył się w 2006 r. do 4,3%. Wynika to m.in. ze znaczącego wzrostu dochodów z produkcji rolnej, tj. o 32,6%, który stanowi obecnie 73% średniego dochodu w węgierskiej gospodarce narodowej. Na Litwie nastąpiło podwojenie dochodów, na co miały wpływ korzystna koniunktura oraz płatności bezpośrednie, co również znajduje odzwierciedlenie we wzroście nakładów inwestycyjnych⁸⁵.

⁸³ W. Poczta, *Przemiany w rolnictwie w: Polska wieś 2006*. Raport o stanie wsi, pod red. J. Wilkina i I. Nurzyńskiej, FDPA, Warszawa 2006.

⁸⁴ B. Karwat-Woźniak, *Możliwości rozwojowe chłopskiego rolnictwa na przykładzie gospodarstw wysokotowarowych*, Program Wieloletni 2005-2009, Zeszyt nr 10, IERiGZ-BIP, Warszawa 2005.

⁸⁵ Materiały z konferencji *Przyszłość rolnictwa europejskiego*, Warszawa, luty 2007 r.

Poprawa sytuacji ekonomicznej rolników powoduje także w Polsce wzrost zainteresowania inwestycjami w gospodarstwach rolnych (zakup ziemi, maszyny rolnicze itp.). Stały się one wiarygodne finansowo dla sektora bankowego, co znajduje przełożenie m.in. w utworzeniu specjalnego systemu udzielania kredytów inwestycyjnych (inicjatywa podjęta przez 15 banków we współpracy z ARiMR). Powstały m.in. linie kredytowe: dla młodych rolników, dla grup producentów rolnych, przeznaczone na zakup ziemi, na inwestycje w zakresie nowych technologii, a także kredyty branżowe na inwestycje dostosowawcze do wymogów UE, kredyty na inwestycje w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym i usługach dla rolnictwa. Linie kredytowe są skorelowane z działaniami skierowanymi do rolników i przetwórców w ramach funduszy strukturalnych i mają za zadanie ułatwić finansowanie inwestycji.

Od roku 2003 notowany jest w Polsce wzrost nakładów inwestycyjnych w sektorze rolnym. W latach 2000- 2003 poziom inwestycji wynosił około 2 mld złotych, w 2005 r. kwota ta wzrosła do 2,4 mld złotych, z czego 35% stanowiły nakłady przeznaczone na budynki, ponad 35% środki na maszyny i urządzenia oraz 15% nakłady przeznaczone na środki transportu⁸⁶. Decyzje o rozpoczęciu inwestycji podejmowane były najczęściej w grupie gospodarstw generujących dużą nadwyżkę (ponad 16 ESU⁸⁷) oraz gospodarstw, które zdecydowały się zmienić profil produkcji.

Wyraźnym problemem pozostaje natomiast współpraca pionowa rolnictwa i przetwórstwa, co uwidacznia się m.in. małym zainteresowaniem tworzenia grup producenckich. Wykorzystano zaledwie 15% środków finansowych UE przeznaczonych na działanie: tworzenie grup producenckich w ramach PROW 2004-2006⁸⁸.

Ograniczenia wynikające z zasad funkcjonowania WPR

Barierami we wzroście produkcji i zwiększaniu dochodów gospodarstw rolnych są kwoty produkcyjne, które stanowią dwa z podstawowych elementów WPR, zapewniając równowagę na poszczególnych rynkach. Ograniczenia dotyczą szczególnie gospodarstw specjalizujących się w produkcji mleka. Zgodnie z prawodawstwem unijnym produkcja mleka jest limitowana do tzw. indywidualnych kwot referencyjnych przydzielonych poszczególnym produ-

⁸⁶ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2006*, GUS, Warszawa, listopad 2006.

⁸⁷ ESU (ang. *European Size Unit*) – Europejska Jednostka Wielkości Ekonomicznej, określa żywotność ekonomiczną gospodarstwa. Wartość 1 ESU odpowiada nadwyżce bezpośredniej równej 1,2 tys. euro.

⁸⁸ Dane MRiRW z 30.03.2007 r.

centom mleka, a wszelkie nadwyżki mogą być jedynie spożytkowane na potrzeby własne. W wyniku istotnego wzrostu sprzedaży hurtowej w roku kwotowym 2005/2006 polscy producenci mleka musieli po raz pierwszy ponieść kary za przekroczenie indywidualnych kwot mlecznych. Polska ogółem wyprodukowała ponad 295,9 tys. ton mleka więcej niż wynosi limit mleczny, za co w konsekwencji zapłaciła 91,47 mln euro kary. Suma ta została rozdzielona między tych rolników, którzy przekroczyli swoje indywidualne kwoty. Spośród NPCz oprócz Polski tylko Czechy i Cypr przekroczyły przyznane im limity o odpowiednio 16,6 oraz 2,5 tys. ton mleka⁸⁹.

Skutki poniesionych kar najdotkliwiej odczują w Polsce ci rolnicy, którzy rozwijali produkcję mleka, modernizując obory, unowocześniając wyposażenie gospodarstw, powiększając stada i podnosząc mleczność krów. Należy jednak zaznaczyć, że dodatkowymi przyczynami przekroczenia kwoty krajowej była niska elastyczność działań Agencji w jej rozdysponowaniu (szczególnie w zakresie konwersji z niewykorzystanej kwoty sprzedaży bezpośredniej do hurtowej) oraz regionalizacja indywidualnych kwot mlecznych, ograniczająca transfer kwot między rolnikami do województw efektywnie wykorzystujących przydzielone ilości referencyjne. W roku kwotowym 2006/2007 nie stwierdzono przekroczenia ogółem przez Polskę przyznanej kwoty mlecznej, co oznacza z jednej strony dostosowanie się polskich producentów mleka do obowiązujących na unijnym rynku mleka reguł gry, z drugiej zaś świadczy o niewykorzystaniu polskiego potencjału do wysokiej produkcji mleka, a w wielu przypadkach wręcz rezygnacji gospodarstw z tego kierunku produkcji rolnej.

4. Ceny ziemi rolnej

Po wstąpieniu Polski do UE odnotowano znaczący wzrost cen ziemi, zarówno na rynku prywatnym, jak i publicznym. Analogicznie, gwałtownie podniosły się ceny czynszów dzierżawnych. Ze względu na zmniejszanie się zasobów państwowej ziemi oraz niechęć do zbywania ziemi przez właścicieli prywatnych spada liczba zawieranych transakcji.

W 2006 r. ceny gruntów sprzedawanych przez Agencję wzrosły aż o 31% w porównaniu z rokiem 2005 i wynosiły średnio 7374 zł/ha. Występuje duże zróżnicowanie cenowe, z tendencją uzyskiwania wyższych cen w tych województwach, w których występuje mała podaż gruntów. Najwyższe ceny uzyskiwały grunty w województwie kujawsko-pomorskim (średnio ponad 11 tys. zł)

⁸⁹ Agra Facts No. 79-06, 04/10/06.

oraz dolnośląskim (średnio 9 tys. zł). W tabeli 3 przedstawiono ceny gruntów rolnych w obrocie prywatnym i państwowym w Polsce w latach 2000-2006.

Napływ funduszy unijnych do sektora rolnego (płatności bezpośrednie, dochody zwiększone przez korzystną koniunkturę na rynku) powoduje, że zwiększyła się skłonność do traktowania gospodarstw jako inwestycji lub lokaty kapitału, co przejawia się właśnie zapotrzebowaniem na kupno ziemi oraz wzrostem inwestycji w samych gospodarstwach.

Tabela 3. Ceny gruntów rolnych w obrocie prywatnym i państwowym w Polsce

Lata	Grunty w obrocie prywatnym (średnia cena) w PLN	Grunty w obrocie państwowym (średnia cena) w PLN
2000	4786	3554
2001	5197	3414
2002	5042	3438
2003	5753	3737
2004	6634	4682
2005	8246	5607
2006	9259	7374

Źródło: ANR

Następuje stopniowe wyrównywanie się cen gruntów między krajami UE-15 a krajami UE-10. W 2004 r. różnice między cenami gruntów rolnych nowych i starych państw członkowskich były znaczące: średnia cena 1 ha w Niemczech (z landami wschodnimi) wynosiła 9233 euro/ha, w Belgii 17 038 euro, w Holandii 29 300 euro, podczas gdy w Polsce za 1 ha w obrocie prywatnym płacono 1659 euro, a za grunty z zasobu ANR – 1171 euro.

Obecnie ceny ziemi w Polsce kształtują się na podobnym poziomie jak ceny ziemi rolnej na Węgrzech i w Czechach. Ceny ziemi w nowych krajach członkowskich mimo wzrostu pozostają na znacząco niższym poziomie niż w UE-15. Wyjątkiem jest Słowenia, gdzie ceny gruntów podniosły się do poziomu krajów UE-15.

W latach 2000-2005 wystąpił zauważalny wzrost cen gruntów rolnych w każdej klasie jakości, co może wynikać z możliwości uzyskania dopłat bezpośrednich, a także traktowaniem gruntów jako lokaty kapitału. Największy wzrost cen proporcjonalnie do cen z 2000 r. zanotowano w grupie gruntów najłagodniejszej jakości, zarówno w grupie gruntów ornych, jak i łąk⁹⁰ (tabela 4).

⁹⁰ Dane GUS, 2005.

Tabela. 4. Średnie ceny gruntów w obrocie prywatnym w Polsce w latach 2000-2005

Lata	Grunty orne jakości	Grunty dobrej jakości	Grunty średniej	Grunty słabe jakości	Łąki dobrej	Łąki słabe
2000	4786	6712	4920	2725	4883	2753
2002	5042	7111	5032	2984	4515	2660
2003	5753	7960	5801	3497	5168	3049
2004	6634	9040	6667	4194	5770	3525
2005	8244	11001	8603	5843	6144	4003
	+72%	+64%	+75%	+114%	+26%	+45%

Źródło: GUS

Zarówno akcesja do UE, jak i dopływ do sektora rolnego znaczących środków finansowych nie zmieniły istotnie struktury użytkowania ziemi w Polsce. Korzyści wynikające z uzyskiwania płatności bezpośrednich oraz traktowanie ziemi jako lokaty kapitału spowodowało niechęć do zbywania ziemi. Utrwaliło się duże rozdrobnienie struktury gospodarstw rolnych.

5. Wsparcie w ramach I filaru WPR

Płatności bezpośrednie są istotnym czynnikiem dochodotwórczym w rolnictwie polskim. Przeprowadzone analizy wykazały jednak, że o ile w klasie gospodarstw najmniejszych (do 5 ESU) płatności miały ponad 35% udziału w tworzeniu dochodu, to w klasie gospodarstw największych udział ten zmniejszył się do poniżej 10%. Tak wysoki udział płatności w klasie gospodarstw najmniejszych nie wpływał na istotną poprawę ich wyniku ekonomicznego – dochód ten w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną wynosił 4039 złotych w skali roku, co odpowiada 22% średniej płacy netto w gospodarce narodowej⁹¹.

Polska jest jedynym NPCz, który stosuje system tzw. jednolitej płatności obszarowej (ang. *Single Area Payment Scheme* – SAPS) prawie w 100% oddzielony od produkcji. Korzysta, podobnie jak Cypr, Estonia, Łotwa i Litwa, z możliwości uzupełnienia płatności z budżetu narodowego w wysokości

⁹¹ L. Goraj, *Wpływ płatności bezpośrednich na dochody gospodarstw rolnych w Polsce*, ekspertyza wykonana na zlecenie UKiE, grudzień 2005.

do 30% poziomu płatności w UE-15. Czechy uzupełniają płatności swym rolnikom w wysokości 26%, Węgry – 22%, natomiast Słowacja – tylko na poziomie 19%⁹². Na tej podstawie można wnioskować, jak silne są lobby rolnicze w poszczególnych krajach. W tabeli poniżej podano poziom płatności bezpośrednich przyznawanych rolnikom z budżetu unijnego i krajowego oraz wielkość płatności na hektar użytków rolnych w 2006 r.

Łatwość implementacji SAPS przemawia, przynajmniej w Polsce, za przedłużeniem stosowania tego systemu poza ustalony termin 2010 r. Większość NPCz optuje równocześnie za zachowaniem płatności związanych z produkcją, co nie jest zgodne z istotą reformy WPR z 2003 r., która postuluje zupełne oddzielenie płatności od produkcji (tzw. *decoupling*). W wielu NPCz zanotowano jednak znaczący spadek produkcji zwierzęcej, tak więc płatności stanowią w tej sytuacji pomoc w restrukturyzacji sektora zwierzęcego, który obecnie jest wspierany w ramach płatności uzupełniających, płaconych z budżetów narodowych. Istnieją wśród NPCz obawy, że w przyszłości pełne oddzielenie płatności od produkcji wpłynie negatywnie na dochody ich rolników, którzy i tak są słabsi ekonomicznie w porównaniu do UE-15.

Tabela. 5. Płatności bezpośrednie w ramach SAPS¹ (35% poziomu UE-15) oraz CNDP² (do 30% poziomu UE-15) w nowych państwach członkowskich w 2006 r.

Kraj*	Liczba beneficjentów ** (tys.)	SAPS – koperta narodowa (mln EUR)	SAPS – płatności bezpośrednie (EUR/ha)	CNDP (mln EUR)	Płatności cukrowe ³ (mln EUR)
Czechy	18,69	294,6	88,9	286,4	27,9
Estonia	18,97	27,3	42,2	46,5	0
Litwa	238,16	128,5	49,9	155,0	6,5
Łotwa	69,09	43,8	32,8	62,3	4,2
Polska	1386,13	980,8	69,6	1069,0	99,1
Słowacja	12,34	127,2	65,8	69,8	11,8
Węgry	203,40	446,3	102,3	290,0	26,1

¹ SAPS (*Single Payment Scheme*) – Jednolita Płatność Obszarowa,

² CNDP (*Complimentary National Direct Payments*) – Krajowe Płatności Uzupełniające,

³ Płatności cukrowe – dodatkowa pula płatności przyznana rolnikom po reformie rynku cukru (grudzień 2005).

* Malta i Słowenia – nie stosują SAPS, lecz „stary” system WPR; od 2007 r. zobowiązane do wdrożenia systemu stosowanego w UE-15 (*Single Payment Scheme*).

** Dane za rok finansowy 2005 [*Annex 1. Indicative figures on distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to Council Regulation (EC) No 1259/1999 and Council Regulation (EC) No 1782/2003. Financial Year 2005, European Commission (website)*]

Źródło: *Agra Facts No. 17-07, 28/02/07*

⁹² *Agra Facts No. 17-07, 28/02/07.*

Dane Komisji Europejskiej z 2005 r.⁹³ wskazują, że znacząca większość beneficjentów w NPCz otrzymuje mniej niż 5000 euro na rok, chociaż stanowi to tylko 30% płatności w UE-15. Trzeba jednak podkreślić, że liczba gospodarstw otrzymujących więcej niż 50 000 euro na rok w Czechach (7%) jest niewiele mniejsza niż we Francji (7,25%) i Wielkiej Brytanii (11,46%), podobnie zresztą jak na Słowacji (4,3%), co świadczy o wielkoobszarowej strukturze rolnej w tych krajach. W Polsce liczba beneficjentów, którzy otrzymali mniej niż 5000 euro na rok, kształtowała się na poziomie 99,4%, natomiast powyżej 50 000 euro na rok – 0,03%.

Płatności bezpośrednie wypłacane są raz w roku od 1 grudnia do 30 czerwca kolejnego roku kalendarzowego. W kampanii 2004 r. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa otrzymała 1,400 mln wniosków od producentów rolnych, natomiast w kampanii 2005 r. liczba złożonych wniosków wyniosła 1,488 mln. Kontrole Agencji wykazały nieprawidłowości w 13,2% gospodarstw rolnych ubiegających się o płatności bezpośrednie w 2005 r. Nieprawidłowości dotyczyły głównie przekroczenia zadeklarowanej powierzchni w porównaniu z faktycznie użytą. W województwach, w których stwierdzono ich najwięcej, tj. w opolskim, pomorskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim, zwiększono liczbę kontroli z obowiązujących 5,5 do 11%⁹⁴. Zgodnie z prawem unijnym przysługująca rolnikowi płatność jest odpowiednio zmniejszana w zależności od stopnia stwierdzonej nieprawidłowości.

Polska oraz pozostałe NPCz otrzymały możliwość późniejszego, tj. od 2009 r., wdrożenia najtrudniejszych do spełnienia wymogów zasady wzajemnej zgodności (tzw. *cross-compliance* – CC), dotyczących ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt. Obecnie obowiązuje polskich rolników utrzymanie gospodarstwa w dobrej kulturze rolnej.

6. Wsparcie w ramach II filaru WPR

Rolnictwo polskie miało możliwość wykorzystania środków unijnych na modernizację i restrukturyzację sektora jeszcze przed akcesją do UE w ramach programów: Specjalnego Programu Akcesyjnego na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (SAPARD, ang. *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) i Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW, ang. *Rural Development Program*).

⁹³ Agra Facts No 20-07, 09/03/07.

⁹⁴ Informacja dotycząca kampanii kontrolnej w ramach obsługi płatności bezpośrednich w roku 2005, ARiMR.

W ramach realizacji programu SAPARD dla Polski przeznaczono budżet w wysokości 4,8 mld złotych. Kwota ta obejmuje również środki przesunięte z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2004-2006, ze względu na ogromne zainteresowanie beneficjentów programu. W ramach programu SAPARD złożono 31 098 wniosków. Do 7 kwietnia 2006 r. łącznie wypłacono 4,1 mld złotych, co stanowi 84,75% całkowitego budżetu przewidzianego na ten program⁹⁵. Z NPCz najefektywniej wykorzystywały przyznane środki: Estonia (91% wykorzystanego limitu) i Czechy (85% wykorzystanego limitu), podczas gdy na Węgrzech realizacja programu związana była z licznymi trudnościami.

Celem programu PAOW był rozwój gospodarczy obszarów wiejskich. Prowadzone były działania mające na celu zwiększenie pozarolniczego zatrudnienia na obszarach wiejskich, decentralizację administracji publicznej, rozwój regionalny oraz pomoc w budowaniu potencjału instytucjonalnego jako przygotowania do uzyskania i wykorzystania przedakcesyjnych i funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Wykorzystanie środków w ramach programu wyniosło 117,4 mln euro, co stanowi 99% kredytu Banku Światowego. Całkowita wartość zaangażowanych środków w programie wyniosła ponad 260 mln euro (wraz ze środkami budżetu państwa oraz środkami własnymi samorządów i innych beneficjentów).

Od 2004 r. pomoc finansowa na rzecz polskiego rolnictwa realizowana jest w ramach II filaru WPR, przy wykorzystaniu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Sektorowego Programu Operacyjnego (SPO) *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*.

Część środków finansowych PROW wydatkowanych jest na dodatkowe wsparcie producentów rolnych poprzez program *Uzupełnienie płatności obszarowych*, w ramach którego zostało wykorzystane 97,27% limitu przeznaczanego na ten cel⁹⁶. Drugim tak efektywnie wdrażanym instrumentem PROW jest *Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania* (ONW), gdzie zanotowano 97,29% wykorzystania limitu środków. Najniższe wykorzystanie środków dotyczy działania *Grupy producentów rolnych*, w ramach którego wykorzystano zaledwie 14,64% limitu środków. Według stanu na 30 kwietnia 2007 r. w ramach PROW wypłacono 11 862 mln złotych, co stanowi 82,9% wykorzystania limitu programu (na lata 2004-2006).

⁹⁵ „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 23 z 10 grudnia 2006 r.

⁹⁶ Dane MRiRW z 30.03.2007 r.

W ramach SPO *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006* Polska otrzymała do wykorzystania w latach 2004-2006 wsparcie w wysokości 1784,15 mln euro, z czego 1192,68 mln euro stanowią środki Unii Europejskiej, a wymagany wkład krajowy wynosi 591,47 mln euro. Według stanu na 1 lutego 2007 r. suma zrealizowanych płatności wynosi 2886 mln złotych, co stanowi zaledwie 42,07% wykorzystanego limitu środków.

Poziom wykorzystania limitu środków w ramach PROW wskazuje na wyraźnie duże zainteresowanie działaniami, które w prosty sposób poprawiają żywotność gospodarstw poprzez wzrost dochodów. Działania związane z najważniejszymi problemami obszarów wiejskich, funkcjonujące w ramach SPO, jak np. potrzeba zróżnicowania działalności rolnej, poprawa infrastruktury wiejskiej oraz aktywizacja społeczeństwa na obszarach wiejskich, nie wykazują tak wysokiego wykorzystania środków, chociaż są to działania, które mogłyby w widoczny i skuteczny sposób poprawić sytuację na wsi. W ramach zrealizowanych płatności zauważa się bardzo małe wykorzystanie środków na działanie: scalanie gruntów (7% limitu), co można tłumaczyć negatywną tendencją niskiej podaży gruntów i niechęcią do zbywania gruntów. Według stanu na 1 lutego 2007 r. działanie *Gospodarowanie rolniczymi zasobami wód* zanotowało zaledwie 0,36% wykorzystania limitu. Jest to szczególnie niepokojące ze względu na złą sytuację bilansu wodnego Polski. W ramach SPO *Rolnictwo* przeznaczono na cele zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich 1,6 mld złotych (23% budżetu programu). Mimo wysokiego poziomu środków finansowych skierowanych na obszary wiejskie w ramach II filaru WPR, nie nastąpiła znacząca poprawa sytuacji na wsi, w tym szczególnie infrastruktury oraz aktywizacji ludności wiejskiej. Dlatego istotną kwestią w kolejnym Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich będzie wsparcie rozwoju infrastruktury technicznej na wsi, co stanowi warunek napływu inwestycji, a tym samym tworzenia nowych miejsc pracy poza rolnictwem na obszarach wiejskich.

Ze względu na ogromną potrzebę aktywizacji obszarów wiejskich, mimo iż kraje UE-10 nie mogły korzystać z Inicjatywy Wspólnotowej Leader+ w taki sposób, jaki dostępny jest dla krajów UE-15, większość NPCz (z wyjątkiem Słowacji i Słowenii) zdecydowała się na wdrożenie programów „typu-LEADER”, finansowanych z funduszy strukturalnych. W Polsce program LEADER funkcjonuje jako jedno z działań Sektorowego Programu Operacyjnego *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich 2004-2006*. Program ma na celu wyzwolenie aktywności w małych grupach lokalnych, zapoznanie z unijnymi procedurami, współpracę samorządów,

NGOs i partnerów prywatnych. Lokalne Grupy Działania (LGD) rozwijają się bardzo aktywnie, budując potencjał aktywności ludności wiejskiej.

Na realizację „Pilotowego Programu LEADER+” w latach 2004-2006 przeznaczono kwotę 19 mln euro. Do jego celów należą m.in.: wsparcie działalności LGD, promocja obszarów wiejskich, poprawa jakości życia na obszarach wiejskich, mobilizacja ludności do aktywnego udziału w procesie rozwoju obszarów wiejskich. Program został podzielony na 2 części. W ramach I części kwota 5,7 mln euro została przeznaczona na tworzenie LGD przez: samorzady gmin wiejskich, wiejsko-miejskich lub ich związki, osoby prawne: fundacje stowarzyszenia lub ich związki oraz organizacje pozarządowe. Druga faza programu skierowana była na inicjatywy podejmowane przez LGD (13,3 mln euro).

7. Sytuacja ekonomiczna w przetwórstwie rolno-spożywczym i handel rolny

Rozszerzenie UE w 2004 r. w znaczący sposób zmieniło sytuację rolnictwa zarówno całej UE, jak i nowych państw członkowskich. Wpływ na stan rolnictwa w krajach UE-10 miały likwidacja barier handlowych z krajami UE-15 oraz zmiana zasad wymiany handlowej z krajami trzecimi. Otwarcie rynków umożliwiło NPCz wykorzystanie potencjału eksportowego, ale jednocześnie spowodowało sytuację braku ochrony własnego rynku przed konkurencją ze strony państw trzecich. Zarówno wspólny rynek w ramach UE, jak i bilateralne porozumienia UE z krajami trzecimi, stworzyły warunki większej konkurencyjności. Pozwoliło to na uzyskanie dobrych wyników eksportu produktów rolnych dla tych branż, w których kraje miały duży potencjał produkcyjny i przewagi komparatywne. Sektory, które nie były w stanie konkurować w warunkach poszerzonej UE, odnotowały spadek produkcji. Tendencja ta uwidacznia się zarówno w przypadku poszczególnych branży, jak i w przypadku sektorów rolnych poszczególnych państw.

Przykładowo rentowność przetwórstwa mleka brutto wzrosła z 1,86% w 2003 r. do 2,91% w 2004 r. dzięki zwiększeniu sprzedaży artykułów mlecznych na obszarze UE po wyższych cenach (w latach poprzednich kształtowała się na poziomie poniżej 1%)⁹⁷. Po akcesji wsparcie na restrukturyzację mleczar-

⁹⁷ J. Seremak-Bulge i in., *Rozwój rynku mleczarskiego i zmiany jego funkcjonowania w latach 1990-2005, Program Wieloletni 2005-2009*, Nr 21, IERiGŻ, Warszawa 2005.

stwa udzielane z budżetu krajowego stopniowo maleje (udział kredytów preferencyjnych w wartości inwestycji zmalał w 2005 r. do około 14%) i zastępowane jest subwencjami udzielanymi z funduszy unijnych, początkowo w ramach programu SAPARD, a obecnie także SPO *Rolnictwo*. Wartość subwencji zakwalifikowanych do realizacji na modernizację mleczarstwa w latach 2004-2005 w ramach wymienionych programów wyniosła 1038,7 mln zł, z czego wypłacono 621,9 mln zł⁹⁸.

Korzystna sytuacja ekonomiczna polskiego przetwórstwa rolno-spożywczego w latach 2004-2005 była m.in. uwarunkowana wysoką dynamiką obrotów handlu zagranicznego, dzięki objęciu polskiego eksportu i importu unijnym systemem regulacji handlu wewnątrz UE oraz z krajami trzecimi. W porównaniu z 2004 r. eksport i import zwiększyły się odpowiednio o 19,6 i 13,0%. W 2006 r. dynamika eksportu produktami rolno-spożywczymi, mimo wyraźnego osłabienia, była nadal wysoka – wartość eksportu tych produktów wzrosła o 18% do 8,3 mld euro, a importu o 15% do 6,2 mld euro. Wysoki poziom eksportu wynikał zarówno z uwarunkowań wewnętrznych (wzrost produkcji i duża podaż), jak i zewnętrznych (szczególnie duży popyt na polskie produkty)⁹⁹.

Największą dynamiką charakteryzowała się wymiana handlowa z krajami UE. Eksport produktów rolno-spożywczych do UE-24 wzrósł z ok. 65% ogólnej sprzedaży towarów rolno-spożywczych w roku 2003 aż do 72% w 2004 r. i 74% w roku 2005. W 2006 r. tendencja wzrostowa w eksporcie została utrzymana. Zauważalna jest nadal duża dynamika eksportu do krajów UE-10 (wzrost sprzedaży o 36% w miesiącach I-XII 2006). Największą dynamiką charakteryzuje się eksport mięsa wołowego (wzrost o 50%), mięsa wieprzowego (42%) oraz ryb wędzonych (o 42%). Znacząco zmniejszył się eksport mleka w proszku (o 22%), masła (o 47%) i żyta (o 77%).

Udział krajów UE w imporcie produktów rolno-spożywczych do Polski zwiększył się z ok. 61% importu artykułów rolno-spożywczych ogółem w roku 2003 do 63% w 2004 r. i 64% w 2005 r. W miesiącach I-XI 2006 r. w porównaniu do analogicznego okresu w roku 2005 o 17% zwiększyła się całkowita wielkość importu towarów rolnych do Polski. Zanotowano znaczący wzrost importu z krajów EFTA, w tym z Norwegii o 41%, natomiast ze Szwajcarii

⁹⁸ Dane MRiRW, dostępne na stronie: www.minrol.gov.pl

⁹⁹ *Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi. Stan i perspektywy*. Analizy rynkowe nr 25, IERiGZ, kwiecień 2007.

o 86% w stosunku do analogicznego okresu w roku 2005. Nie stwierdzono zmian w wartości importu z krajów UE-10. Tendencje zmniejszania się wartości importu obserwowane były w przypadku następujących produktów: trzody chlewnej (spadek o 48%), mięsa drobiowego (-18%) oraz bydła żywego (-26%). Tendencję wzrostową importu zaobserwowano w przypadku ryb świeżych (+66%), filetów rybnych (+18%), tytoniu (+17%), olejów palmowego, rzepakowego i sojowego oraz pszenicy¹⁰⁰.

Saldo obrotów handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi w Polsce w latach 2003-2005 zwiększyło się 3,7-krotnie, a w handlu z UE saldo wymiany zwiększyło się 4,2-krotnie. Saldo w handlu produktami rolno-spożywczymi wyniosło w 2006 r. 2011 mln euro (w miesiącach I-XI 2006), w 2005 r. – 1833 mln euro, a w 2004 r. – 1018 mln euro.

Barierę rozwoju polskiego eksportu rolno-spożywczego stanowi znaczne ryzyko kursowe związane ze zmianami wartości złotego względem euro i dolara amerykańskiego oraz wysokie koszty pozyskania kapitału. Kolejnym problemem jest niski poziom koncentracji przetwórstwa, mimo że proces modernizacji procesów technologicznych, unowocześnienia organizacji, racjonalizacji zatrudnienia postępuje od początku lat 90. Największa polska firma, która przetworzyła w 2004 r. ponad 800 mln litrów mleka, w rankingu największych firm mleczarskich UE-15 znajduje się dopiero na końcu trzeciej dziesiątki. Przed polskimi zakładami jest więc jeszcze długa droga unowocześniania, a szczególnie podnoszenia wydajności pracy, tak aby mogły one sprostać zagranicznej konkurencji, gdy za kilka lat zmniejszy się ich przewaga w zakresie kosztów pracy i surowców. Dzięki środkom finansowym zarówno z programu SAPARD, jak i z funduszy dostępnych po 2004 r. duża liczba zakładów zdobyła uprawnienia eksportowe: 856 zakładów mięsnych (czternastokrotny wzrost), 218 drobiarskich (wzrost pięciokrotny), 272 mleczarskich (wzrost trzykrotny). Środki pochodzące z programu SAPARD umożliwiły realizację ok. 8 tys. projektów, w tym projektów z zakresu zarządzania jakością (wdrażanie HACCP¹⁰¹, GHP¹⁰², GMP¹⁰³).

Otwarcie wspólnego rynku miało zróżnicowany wpływ na bilans handlowy NPCz w zakresie artykułów rolno-spożywczych. Skutkiem przystąpienia

¹⁰⁰ Dane nt. eksportu i importu towarów rolno-spożywczych na podst. MRiRW z 29.01.2007.

¹⁰¹ Analiza ryzyka i kontrola punktów krytycznych (ang. *Hazard Analysis and Critical Control Point*).

¹⁰² Dobra praktyka higieniczna (ang. *Good Hygiene Practice*).

¹⁰³ Dobra praktyka produkcyjna (ang. *Good Manufacturing Practice*).

do UE Czechy zanotowały zmniejszenie się negatywnego bilansu handlowego: z -1730 mln euro w handlu z krajami UE w 2004 r. do -974 mln euro w 2005 r., natomiast w handlu z krajami trzecimi z -13 mln euro w 2004 r. do 37 mln euro w 2005 r. Słowacja zwiększyła ponaddwukrotnie swój negatywny bilans w handlu z krajami UE, zanotowała także pogorszenie bilansu w handlu z krajami trzecimi. Pogorszenie bilansu handlowego Węgier z krajami UE zostało zrównoważone przez wzrost eksportu do krajów trzecich. Znaczące pogorszenie bilansu zarówno w obrocie z krajami UE, jak i z krajami trzecimi miało miejsce w Słowenii. Pogorszenie bilansu w handlu z krajami UE zanotowały Łotwa, Litwa, Estonia. Poprawa bilansu handlowego z krajami trzecimi nie rekompensowała tych strat¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Dane Eurostat 2005.

Rozdział IV

PRZEPŁYWY FINANSOWE I ABSORPCJA ŚRODKÓW

Jacek Ryba, Jakub Wtorek

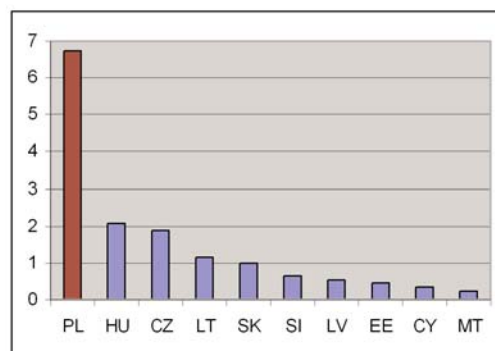
1. Transfery z budżetu WE i saldo rozliczeń

Skutki finansowe członkostwa w UE oceniane są najczęściej przez pryzmat pozycji netto w rozliczeniach z budżetem wspólnotowym. Przepływy finansowe między Unią Europejską a państwami członkowskimi mierzone są na podstawie porównania wpłat danego państwa do wspólnotowego budżetu z transferami tego budżetu na rzecz danego kraju. Wyznaczona w ten sposób pozycja netto danego państwa nie oddaje w pełni korzyści i kosztów wynikających z członkostwa. Jest to jednak czytelny miernik finansowych skutków przynależności do struktur UE.

1.1. Transfery do Polski na tle pozostałych państw regionu

Obecnie nie ma jeszcze porównywalnych danych, które dotyczyłyby transferów z budżetu WE do poszczególnych nowych państw członkowskich i obejmowałyby cały okres programowania 2004-2006. Na razie na podstawie raportów o alokowanych wydatkach budżetu WE można jedynie określić przepływy za lata 2004-2005.

Wykres 24. Transfery z budżetu WE do nowych państw członkowskich w latach 2004-2005

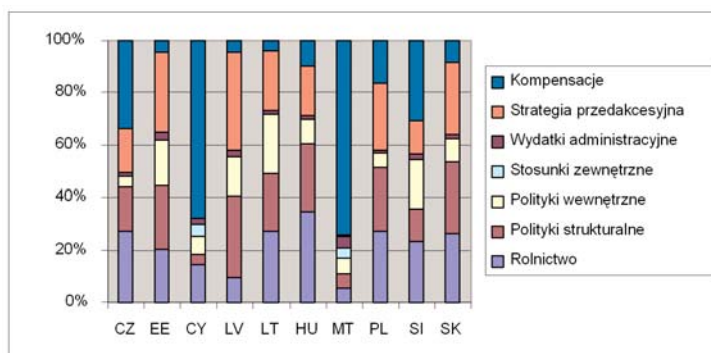


Źródło: Allocation of 2005 EU expenditure by Member State, Komisja Europejska, wrzesień 2006

W latach 2004-2005 transfery do Polski stanowiły prawie 45% wszystkich transferów z budżetu WE do nowych państw członkowskich. Tak duży udział Polski, do której napłynęło 6,75 mld euro, jest pośrednio odzwierciedleniem potencjału demograficznego naszego kraju. Drugie w kolejności Węgry otrzymały ponad 2 mld euro, podczas gdy transfery do Czech wyniosły 1,9 mld euro (patrz wykres 24).

Struktura transferów napływających do Polski jest najbliższa przeciętnej strukturze transferów do nowych państw członkowskich (patrz wykres 25). W porównaniu do pozostałych dziewięciu państw, które przystąpiły do UE w 2004 r., do Polski napłynęło relatywnie więcej środków z tytułu polityki strukturalnej oraz strategii przedakcesyjnej, natomiast mniej transferów z tytułu polityk wewnętrznych i kompensacji (Instrumentu Poprawy Płynności).

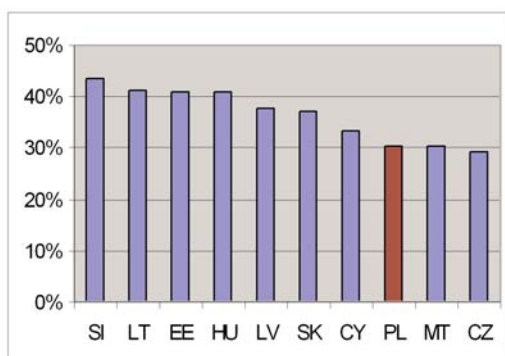
Wykres 25. Struktura transferów z budżetu WE do nowych państw członkowskich w latach 2004-2005



Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *Allocation of 2005 EU expenditure by Member State*, Komisja Europejska, wrzesień 2006

Transfery z tytułu polityki strukturalnej stanowiły w latach 2004-2005 w Polsce 24% wszystkich transferów z budżetu WE, podczas gdy w pozostałych nowych państwach członkowskich było to 21% transferów (w tych 21% nie uwzględniono środków z tytułu strategii przedakcesyjnej). Mimo to Polska była trzecia od końca, jeśli chodzi o tempo napływu środków polityki strukturalnej. W latach 2004-2005 do Polski napłynęło 31% środków, które według szacunków zamieszczonych w pakiecie kopenhaskim miały napłynąć w latach 2004-2006. Tymczasem średnia dla dziesiątki nowych członków wyniosła w tym czasie 37%. Niewiele gorszy niż w Polsce poziom transferów zanotowano w Czechach i na Maltcie. Słowenia i państwa bałtyckie mogły się pochwalić absorpcją rzędu 38-43% (patrz wykres 26).

Wykres 26. Transfery z tytułu polityki spójności wypłacone w latach 2004-2005 jako procent szacowanych w pakiecie kopenhaskim transferów w latach 2004-2006

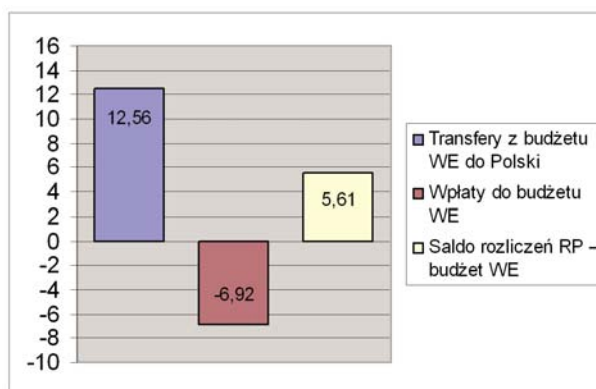


Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *Allocation of 2005 EU expenditure by Member State, Komisja Europejska, wrzesień 2006* oraz *Financial framework for enlargement 2004-2006 – Indicative allocation of Commitment and payment appropriations, Copenhagen package*

1.2. Saldo rozliczeń

W ciągu niecałych trzech pierwszych lat członkostwa w UE Polska była znaczącym beneficjentem netto wspólnotowego budżetu. W trakcie 34 miesięcy (maj 2004 – luty 2007) do Polski napłynęły środki w wysokości około 12,6 mld euro. W tym samym czasie składka Polski do budżetu WE wyniosła około 6,9 mld euro, co oznacza, że saldo rozliczeń Polski z tym budżetem zamknęło się kwotą 5,6 mld euro.

Wykres 27. Saldo rozliczeń RP – budżet WE w ciągu 34 miesięcy członkostwa w UE [mld EUR]



Źródło: Ministerstwo Finansów

W ujęciu względnym oznacza to, że do Polski napłynęły środki w wysokości prawie 1,8% PKB¹⁰⁵; Polska wpłaciła do budżetu WE składkę odpowiadającą niecałemu 1% PKB, czyli saldo rozliczeń z budżetem WE było dla Polski dodatnie i zamknęło się kwotą około 0,8% PKB. W 2004 r. transfery do Polski wyniosły 1,34% PKB, natomiast składka 0,65% PKB, w 2005 r. odpowiednio 1,62% PKB oraz 0,98% PKB, a w 2006 r. 1,98% PKB oraz 0,96% PKB¹⁰⁶.

Warto zwrócić uwagę na dynamikę salda rozliczeń. Na podstawie danych NBP można obliczyć, że o ile w 2004 r. transfery z budżetu WE stanowiły 183% składki Polski do tego budżetu, to w 2005 r. 163%, a w 2006 r. 207%. Pogorszenie relacji wysokości transferów z budżetu WE do wysokości składki w 2005 r. wynika z faktu, że wcześniejszy rok był pierwszym rokiem trzyletniego okresu programowania środków polityki spójności w Polsce (2004-2006) w ramach perspektywy finansowej 2000-2006. W związku z tym w 2004 r. do Polski trafiły zaliczki na realizację zadań polityki spójności. Natomiast w 2006 r. nastąpił wzrost transferów zarówno z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej, jak i polityki spójności.

Przepływy finansowe środków unijnych: metodologia NBP

Dane NBP dotyczące przepływów między Polską a budżetem WE obejmują środki, które:

- (a) są przekazywane przez polski sektor rządowy na rachunek Komisji Europejskiej założony w NBP (składka członkowska Polski do budżetu WE);
- (b) przepływają z rachunku Komisji Europejskiej na rachunki przypisane do poszczególnych funduszy unijnych i dalej do beneficjentów.

Jeśli chodzi o transfery z budżetu WE do Polski, przez rachunki założone w NBP przepływają środki następujących funduszy:

- (a) przedakcesyjnych: PHARE, SAPARD, ISPA;
- (b) poakcesyjnych: Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa, Fundusz Spójności;
- (c) tzw. instrumentu poprawy płynności, Instrumentu Schengen, *Transition Facility*;
- (d) pozostałe transfery, które obejmują dane pochodzące ze sprawozdawczości z banków komercyjnych.

¹⁰⁵ PKB mierzone według cen rynkowych w mld euro, dane za lata 2004-2006 za: AMECO.

¹⁰⁶ Obliczenia własne na podstawie danych o przepływach finansowych między RP a budżetem WE dostępnych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów oraz danych dotyczących PKB Polski w bazie AMECO.

Dane NBP obejmują przede wszystkim transfery z tytułu polityki spójności oraz polityki rolnej, a także polską składkę do budżetu WE. Mogą jednak nie obejmować części środków, które wpływają na konta w bankach komercyjnych, należące do organizacji i instytucji korzystających z programów wspólnotowych. Dotyczy to na przykład ośrodków badawczych i uczelni uczestniczących w programach badawczych UE. W rzeczywistości więc saldo rozliczeń z budżetem WE może być dla Polski korzystniejsze, niż wynika to z salda przedstawianego przez NBP.

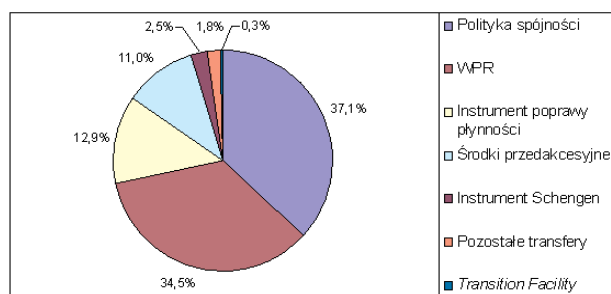
1.3. Transfery z budżetu WE

Dodatnia pozycja netto Polski wynika z kształtu budżetu WE. Dwie główne finansowane przez niego pozycje to polityka spójności oraz Wspólna Polityka Rolna. Mają one charakter redystrybucyjny. Z tego powodu do Polski, jako jednego z mniej zamożnych, a zarazem większych państw członkowskich UE, napływa istotny strumień środków na realizację tych polityk.

Prawie 2/5 transferów, które napłynęły do Polski z budżetu WE w ciągu 34 pierwszych miesięcy członkostwa w UE, to środki na realizację działań strukturalnych (polityki spójności). Pochodziły one z Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Przeznaczone zostały przede wszystkim na rozbudowę infrastruktury transportu, realizację inwestycji regionalnych, prowadzenie szkoleń oraz inwestycje w przedsiębiorstwach.

Ponad 1/3 transferów to środki Wspólnej Polityki Rolnej, które pochodziły z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa. Zostały przeznaczone przede wszystkim na sfinansowanie dopłat bezpośrednich oraz w mniejszym stopniu na programy rozwoju obszarów wiejskich oraz interwencje na rynkach żywności.

Wykres 28. Struktura transferów z budżetu WE do Polski w ciągu 34 miesięcy członkostwa w UE



Źródło: Ministerstwo Finansów

Jeśli za tło posłużą państwa członkowskie UE-15, to można powiedzieć, że Polska dopiero staje się istotnym beneficjentem budżetu WE. Od pierwszego roku członkostwa Polska wpłaca do budżetu w miarę stałą część swojego PKB (około 1%). Z drugiej zaś strony można zaobserwować rosnący strumień środków płynących do Polski, który w ciągu najbliższych kilku lat najprawdopodobniej przekroczy poziom 4% PKB kraju. Rosnący poziom transferów z budżetu WE wynika z kilku czynników związanych z charakterem Wspólnej Polityki Rolnej oraz polityki spójności. Po pierwsze, wielkość kwoty przeznaczona na dopłaty bezpośrednie dla rolników w ramach Wspólnej Polityki Rolnej podlega tzw. mechanizmowi *phasing-in*, czyli jest corocznie zwiększana. W roku 2013 kwota przekazywana z budżetu WE na dopłaty bezpośrednie osiągnie swój docelowy poziom i będzie odpowiadać kwocie przekazywanej w państwach UE-15. Po drugie, lata 2004-2006 to czas stopniowego wprowadzania polityki spójności w państwach, które wstąpiły do UE w 2004 r. Po trzecie, środki przeznaczone na realizację projektów polityki spójności napływają z opóźnieniem ze względu na długi cykl realizacji tych projektów.

1.4. Wpływ transferów z budżetu WE na sytuację finansów publicznych

Saldo rozliczeń Polski z budżetem WE jest jednoznacznie dodatnie. Nie zmienia to faktu, że przystąpienie do UE mogło spowodować pogorszenie sytuacji finansów publicznych. Ciężar płacenia składki członkowskiej spoczywa na budżecie państwa, natomiast większość transferów z budżetu WE trafia do beneficjentów końcowych, którymi są nie tylko organy administracji centralnej, ale także samorządy, przedsiębiorstwa oraz inne organizacje społeczne i prywatne. Mimo to w literaturze ekonomicznej nie ma jednoznacznej oceny księgowego wpływu akcesji do UE na sytuację sektora finansów publicznych¹⁰⁷.

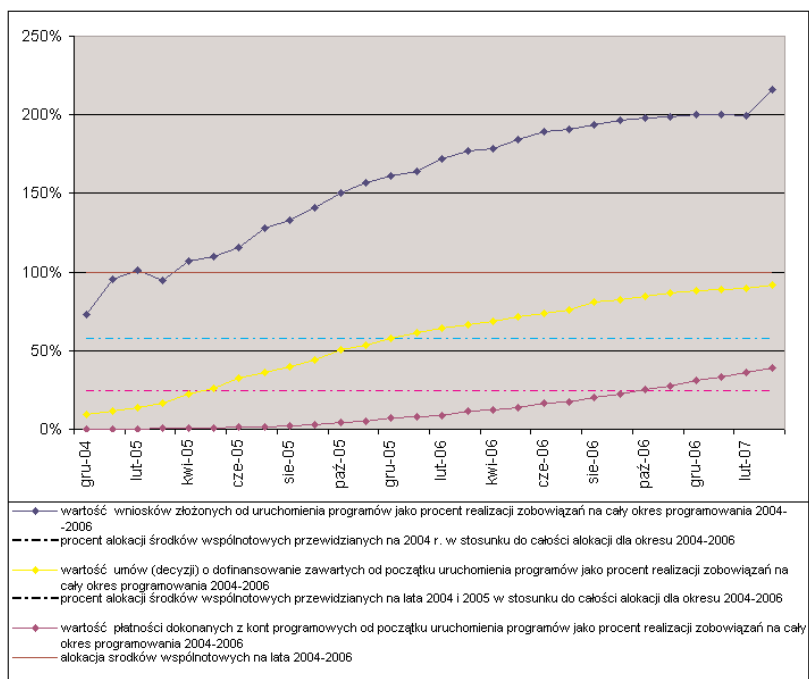
2. Postępy w absorpcji funduszy UE

2.1. Postępy w absorpcji

Poziom absorpcji rozumianej jako wartość płatności dokonanych z kont programowych od początku uruchomienia programów mierzonej w stosunku do realizacji zobowiązań na cały okres programowania 2004-2006 jeszcze w maju 2005 r., czyli rok po akcesji, nie przekroczył nawet 1%, a w następnych miesiącach również rósł bardzo powoli.

¹⁰⁷ M. Hallet, F. Keereman, *Budgetary transfers between the EU and the new Member States: manna from Brussels or a fiscal drag?* ECFIN Country Focus, European Commission, Brussels, 3 February 2005.

Wykres 29. Absorpcja od grudnia 2004 r. do marca 2007 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie comiesięcznych informacji MRR o stanie realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE

2.2. Program naprawczy

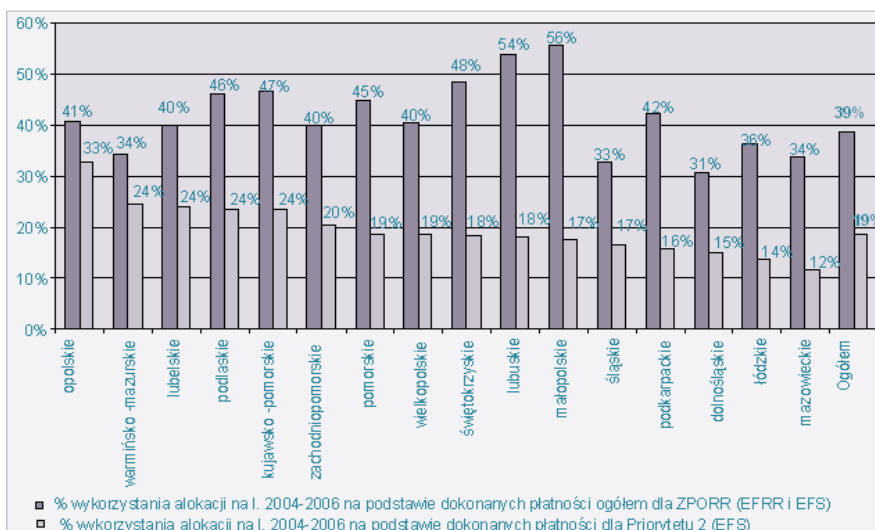
Bardzo powolny proces absorpcji środków finansowych z polityki spójności mógł doprowadzić do utraty co najmniej części tych środków ze względu na tzw. zasadę n+2. Oznacza ona konieczność wydania środków pochodzących z funduszy strukturalnych w ciągu 2 lat od końca roku, na który zostały przyznane pod rygorem ich bezpowrotnej utraty.

W celu niedopuszczenia utraty środków opracowano i wdrożono specjalny program naprawczy, który przewidywał podjęcie działań krótko- i długoterminowych. Dotyczyły one zmian instytucjonalnych związanych z zarządzaniem i wdrażaniem programów operacyjnych, wypracowaniem mechanizmów wzmacniających nadzór właściwych ministrów nad instytucjami wdrażającymi określone działania oraz przeprowadzenie kompleksowej rewizji procedur, zwłaszcza aplikowania o środki i ich rozliczenia, tak by zmniejszyć obciążenia po stronie beneficjentów i instytucji obsługujących te procesy.

Od maja 2006 r. do marca 2007 r. (ostatnie dane) absorpcja wzrosła z poziomu 13,76% do poziomu 38,74%.

W przypadku wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego absorpcja wg stanu na koniec grudnia 2006 r. wynosiła około 39%, przy czym najlepsze rezultaty miały: województwo małopolskie (54%) i lubuskie (54%), a najgorsze województwo dolnośląskie (31%) i śląskie (33%).

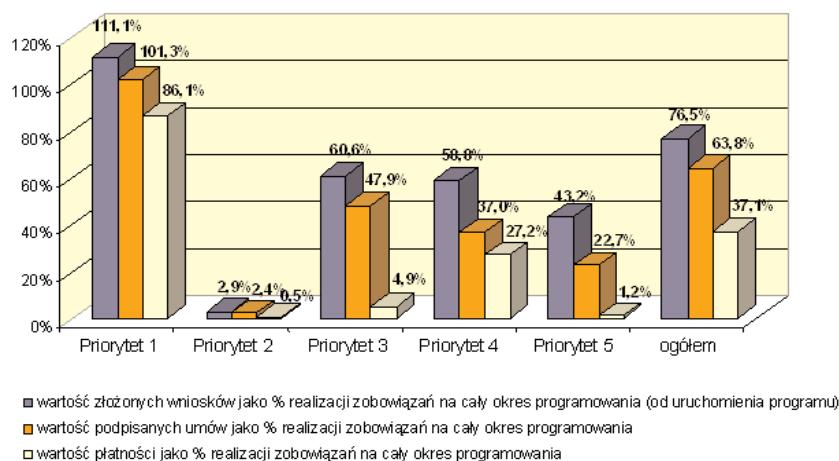
Wykres 30. Wartość płatności zrealizowanych z kont programowych w ramach ZPORR w poszczególnych województwach jako procent realizacji zobowiązań na lata 2004-2006 [wg stanu na 31 grudnia 2006 r.]



Źródło: Sprawozdanie z realizacji Narodowego Planu Rozwoju/Podstaw Wsparcia Współnoty 2004-2006 – przebieg realizacji w II półroczu 2006 r.

Jednocześnie należy pamiętać, iż dokonując oceny absorpcji w poszczególnych programach operacyjnych, należy wziąć pod uwagę również poziom absorpcji w poszczególnych priorytetach. Jako przykład może posłużyć SPO *Rybołówstwo i przetwórstwo ryb*, w przypadku którego to programu absorpcja kształtuje się mniej więcej na średnim poziomie, niemniej jednak można zaobserwować ogromne rozbieżności w poziomie absorpcji w poszczególnych priorytetach tego programu, co obrazuje poniższy wykres.

Wykres 31. Wartość złożonych wniosków, podpisanych umów i zrealizowanych płatności w SPO *Rybolówstwo i przetwórstwo ryb* jako procentowy udział w zobowiązaniach na lata 2004-2006 [wg priorytetów, stan na koniec grudnia 2006 r.]



Źródło: sprawozdanie z realizacji Narodowego Planu Rozwoju/Podstaw Wspierania Wspólnoty 2004-2006 – przebieg realizacji w II półroczu 2006 r.

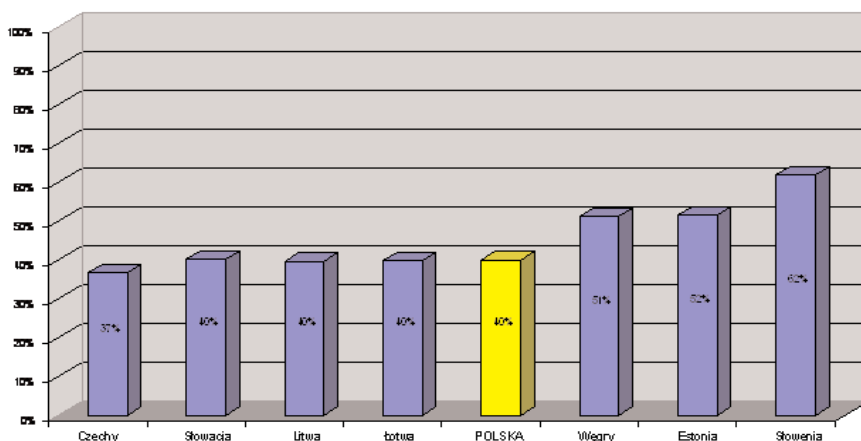
Niski poziom absorpcji w Priorytecie 2: *Odnowa i modernizacja floty rybackiej* i w Priorytecie 3: *Ochrona i rozwój zasobów wodnych, chów i hodowla ryb, rybackie urzędnictwa portowe, przetwórstwo i rynek rybny, rybolówstwo śródlądowe* stanowią istotne zagrożenie utraty środków w wyniku zastosowania zasady n+2.

O skuteczności realizacji programu naprawczego może świadczyć fakt, iż Polska nie utraciła żadnych środków przyznanych na rok 2004, chociaż należy jednocześnie zauważyć, iż środki przyznane w ramach zaliczki będą rozliczne na końcu okresu programowania. Oczywiście definitywnej ocenie będzie można poddać program naprawczy, gdy upłyną terminy zastosowania zasady n+2 dla zobowiązań z lat 2005 oraz 2006.

2.3. Polska na tle innych nowych państw członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej

Dokonując oceny efektywności absorpcji na tle innych nowych państw członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej (UE-8), należy zauważyć, że Polska, osiągając poziom około 40%, znajduje się mniej więcej w środku takiego zestawienia. Zdecydowanym liderem jest Słowenia (62%), za nią plasują się Estonia (52%) i Węgry (51%).

Wykres 32. Wartość refundacji środków z funduszy strukturalnych przez KE w UE-8 [wg stanu na styczeń 2007]

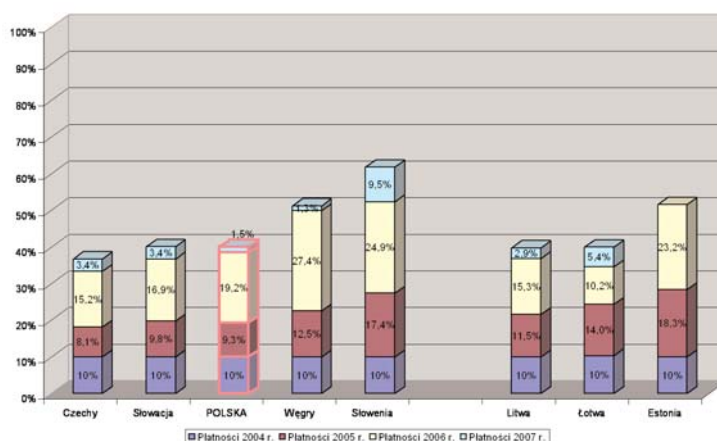


Źródło: KE, DG REGIO

Warto zauważyć, iż w nowych państwach członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej funkcjonują dwa modele instytucjonalne. W państwach bałtyckich funkcjonuje tylko jedna instytucja pełniąca jednocześnie funkcję instytucji zarządzającej i płatniczej. Jest nią Ministerstwo Finansów. Natomiast w pozostałych państwach (Słowenia, Węgry, Polska, Słowacja, Czechy) Ministerstwo Finansów jest jedynie instytucją płatniczą, a funkcję instytucji zarządzającej pełni inny resort. Co istotne, czołowe miejsca w rankingu absorpcji zajmują państwa reprezentujące odmienne modele. Tak więc nie można raczej formułować wniosku sugerującego większą efektywność któregoś z tych modeli wdrażania.

W kontekście obowiązywania zasady n+2 należy również zwrócić uwagę na dynamikę refundacji środków z funduszu strukturalnych przez KE. Pamiętając o tym, że wszystkie nowe państwa członkowskie otrzymały w 2004 r. zaliczkę w wysokości 10%, można zauważyć, że liderzy rankingu odnotowali największy wzrost zarówno w roku 2005, jak i 2006 r. Oznacza to, między innymi, iż Polska, mimo widocznych efektów wdrażania programu naprawczego w ciągu 2006 r. (19,2%), nie miała szans dołączyć do czołówki.

Wykres 33. Dynamika refundacji środków z funduszy strukturalnych przez KE w poszczególnych latach w UE-8 [wg stanu na styczeń 2007]



Źródło: KE, DG REGIO

2.4. Stan przygotowań do okresu programowania 2007-2013

Podczas pierwszych trzech lat członkostwa Polski w UE trwały także negocjacje perspektywy finansowej na lata 2007-2013, które dotyczyły również wysokości środków przeznaczonych na politykę spójności. Negocjacje zakończyły się na szczycie Rady Europejskiej w dniach 15-16 grudnia 2005 r. Równoległe do negocjacji dotyczących pakietu finansowego toczyły się negocjacje pakietu legislacyjnego. Rozporządzenia dotyczące polityki spójności zostały ostatecznie przyjęte 11 lipca 2006 r. Dało to podstawę do formalizacji prac nad dokumentami programowymi na lata 2007-2013. Prace nad tymi dokumentami były prowadzone przez administrację polską już znacznie wcześniej, dzięki czemu Polska jako jedno z pierwszych państw członkowskich przedstawiła Komisji Europejskiej Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO), będące podstawowym dokumentem programowym oraz wszystkie programy operacyjne. Przy pracach nad tymi dokumentami uwzględniono wnioski z oceny systemu wdrażania w latach 2004-2006 dokonanej na potrzeby programu naprawczego, co w sposób jednoznacznie pozytywny wpłynęło na tempo absorpcji środków polityki spójności w latach 2007-2013.

Rozdział V

TRZY LATA CZŁONKOSTWA W DOŚWIADCZENIACH SPOŁECZNYCH

*dr Elżbieta Skotnicka-Illasiewicz,
Agnieszka Byrt*

Trzeci rok członkostwa Polski w Unii Europejskiej charakteryzował się stałą poprawą nastrojów ekonomicznych i wzrostem optymizmu Polaków. W kwietniu 2007 r. wszystkie składniki wskaźnika mierzącego te nastroje przez Pentor¹⁰⁸ osiągnęły najwyższe wartości w historii takiego pomiaru. W analizach Eurobarometru¹⁰⁹ udokumentowano, że odsetek Polaków deklarujących optymistyczne oceny własnej sytuacji życiowej wzrósł w minionych trzech latach z 63% do 74%. W opublikowanym jesienią 2006 r. raporcie AC Nielsen¹¹⁰, którego autorzy analizowali wskaźniki optymizmu Europejczyków, Polacy jawią się jako jedno z najbardziej optymistycznie nastawionych społeczeństw kontynentu. Wśród obywateli krajów Unii Europejskiej wyższy od Polaków (WOK=107) wskaźnik optymizmu konsumentów prezentowali jedynie Duńczycy (WOK=127), Irlandczycy (WOK=118) i Hiszpanie (WOK=108), przy średniej WOK dla wszystkich obywateli 41 krajów Europy wynoszącym 93 pkt. Potwierdzeniem tych deklaracji są wyniki analiz Zespołu Konsultacyjnego do spraw Badań Społecznych KPRM¹¹¹ z kwietnia 2007 r., gdzie zagregowane pomiary wskaźników nastrojów społecznych pozyskiwanych w czterech agencjach (CBOS, GfK, PBS i OBOP, Pentor), również do czerwca 2007 r. wykazywały tendencję wzrostową. Odwołując się do tych ostatnich, odnotowano: spadek obaw przed inflacją i wzrostem bezrobocia, poprawę oceny własnej sytuacji materialnej i zmniejszenie zadłużenia gospodarstw domowych. Również opinie dotyczące sytuacji gospodarczej kraju poprawiły się w stosunku do pomiarów z wcześniejszych miesięcy. Te społeczne odczucia wzmocniane były opiniami eks-

¹⁰⁸ Pentor, *Barometr Nastrojów Ekonomicznych*, kwiecień 2007.

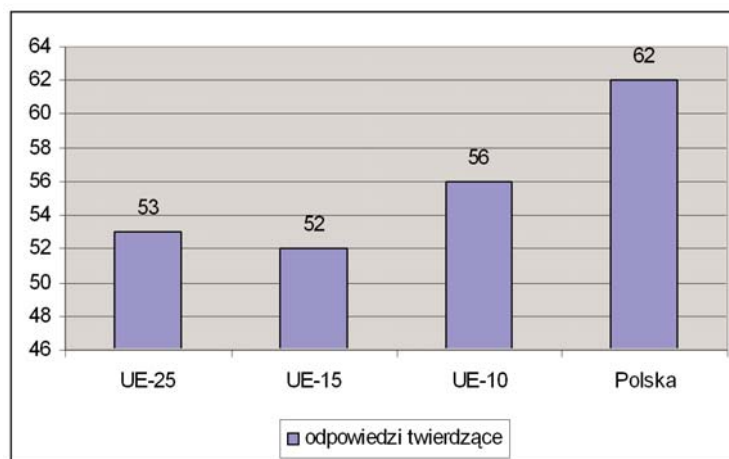
¹⁰⁹ Eurobarometer nr 66, First Results, December 2006.

¹¹⁰ AC Nielsen.

¹¹¹ Zespół Konsultacyjny do spraw Badań Społecznych KPRM, kwiecień 2007.

pertów ekonomicznych, nie przewidujących w najbliższych latach spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego.

Wykres 34. Czy uważa Pan (i), że członkostwo Pana (i) kraju w Unii Europejskiej jest korzystne?

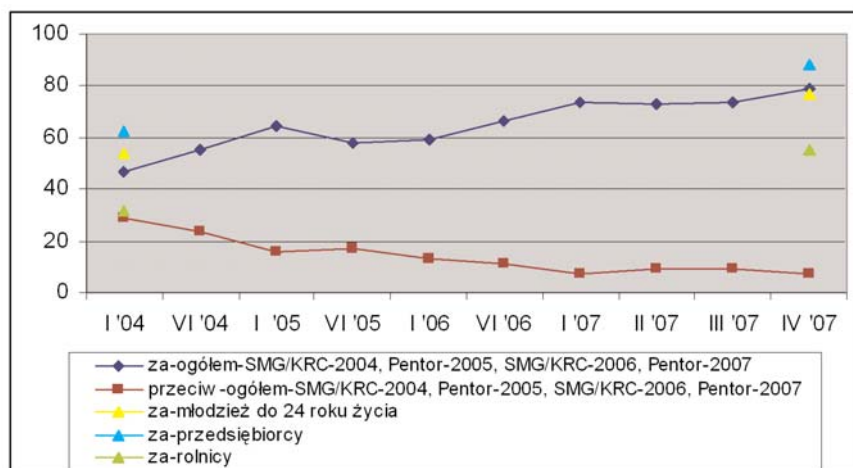


Źródło: Eurobarometer 66, grudzień 2006 r.

Również w kontekście danych pozyskanych od reprezentacji społecznych 27 krajów członkowskich Unii pozytywne deklaracje uczestniczących w badaniu Polaków wskazują na wyższe od ogółu obywateli Unii zadowolenie z poziomu życia. W odpowiedzi na pytanie o ocenę obecności kraju respondentów w Unii¹¹², średnią pozytywnych ocen uzyskaną od ogółu reprezentantów państw członkowskich ustalono na poziomie 53%, a od reprezentacji polskich obywateli – 62%. Najwyższą akceptację dla Unii zadeklarowali Irlandczycy (78%), Luksemburczycy (74%) i Holendrzy (72%), najniższą, obywatele: Wielkiej Brytanii (34%), Austrii (36%) i Węgier (39%). Wynik ten pozwala sądzić, że powszechność zadowolenia z funkcjonowania w ramach Unii nie jest bezpośrednio zależna od stażu członkostwa, a średnia aprobujących opinii zarówno dla krajów o długim stażu (średnia dla UE-15 = 52%), jak i dla krajów, które wstąpiły do Unii zaledwie trzy lata temu (średnia dla UE-10 = 56%), nie różni się istotnie.

¹¹² Eurobarometer nr 66, First Results, December 2006.

Wykres 35. Gdyby w najbliższą niedzielę jeszcze raz miało się odbyć głosowanie (referendum) w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, to czy głosował (a) by Pan (i) za, czy przeciwko przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej?



Źródło: SMG-KRC/DA/UKIE, Pentor/DA/UKIE

Powstaje pytanie, w jakim zakresie tak spektakularną poprawę ocen własnej sytuacji życiowej i poprawę sytuacji ekonomicznej kraju wiążą Polacy z faktem członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Jest to pytanie o bilans kosztów i korzyści po trzech lat członkostwa, znajdujący odbicie w świadomości obywateli. Dane sondaży przeprowadzonych w pierwszych czterech miesiącach 2007 r. (DA/UKIE/SMG/KRC, CBOS, TNS OBOP, PBS, Pentor) wskazują na stale postępujący wzrost akceptacji dla polskiego członkostwa w Unii. Potwierdzenie tej tendencji odnotowano w badaniach wszystkich wskazanych wyżej agencji. W raporcie opublikowanym w kwietniu 2007 r. przez CBOS¹¹³ uzyskano najwyższy od 1996 r. odsetek akceptujących członkostwo: 87% respondentów biorących udział w tym badaniu w odpowiedzi na pytanie „Czy ośobiście popiera Pan (i) członkostwo Polski w Unii Europejskiej, czy też jest Pan (i) temu przeciwny?” wybrało odpowiedź akceptującą. Również deklaracje sympatyków ugrupowań politycznych, w których zapisach programowych i wypowiedziach ich liderów formułowane były stanowiska jeśli nie przeciwne (LPR), to ambiwalentne (PiS, Samoobrona) wobec Unii, kształtowały się powyżej 60 punktów procentowych i były znacznie wyższe niż trzy lata wcze-

¹¹³ CBOS, *Ocena skutków przystąpienia Polski do UE po trzech latach członkostwa*, CBOS BS/70/2007, kwiecień 2007 r.

śniej. We wszystkich przytoczonych raportach (DA/UKIE, SMG/KRC, TNS/OBOP, CBOS, Pentor) odnotowano spadek odsetka osób oceniających negatywnie członkostwo do poziomu około 7%, a odsetek nie mających poglądu w tej kwestii kształtował się na poziomie zaledwie kilku punktów procentowych.

Gdy w przededniu akcesji spytano Polaków o relacje korzyści i kosztów, które może przynieść członkostwo, zaledwie 43% odpowiadających przewidywało dodatni bilans członkostwa, a w kwietniu 2007 r. przekonanie takie wyraziło przeszło 20% więcej biorących udział w badaniu CBOS (64%). Mimo coraz lepszych ocen efektów integracji oraz upowszechniającego się doświadczenia jej pozytywnych następstw w wymiarze osobistym, do niedawna dominowało przekonanie, że na rozszerzeniu Unii Europejskiej więcej zyskują dawni członkowie Unii niż Polska. Obecnie oceny takie znacząco się zmieniają i po raz pierwszy uzyskano wynik, w którym Polacy nie mają poczucia, że beneficjentem integracji są przede wszystkim kraje starej Unii: po raz pierwszy nieco więcej osób uważa, że na rozszerzeniu Wspólnoty skorzystała głównie Polska (30%), a nie dawni członkowie Unii Europejskiej (28%).

Korzyści z akcesji najliczniej deklarują ludzie młodzi – do 34 roku życia (52%), badani z wyższym wykształceniem (57%) oraz osoby o miesięcznych dochodach *per capita* powyżej 1200 zł (55%). W grupach społeczno-zawodowych poczucie, że integracja przynosi im osobiście więcej zysków niż strat, mają najczęściej osoby należące do kadry kierowniczej i inteligencji (57%), pracownicy umysłowi niższego szczebla (59%), robotnicy wykwalifikowani (53%) oraz rolnicy (58%), a spośród biernych zawodowo – uczniowie i studenci (60%) oraz gospodynie domowe (54%).

Wśród odpowiedzi na pytanie o akceptację członkostwa odnotowano wiosną 2007 r. nieznaczny wzrost (w stosunku do wyników z jesieni 2006 r.) niechętnych ocen przedstawicieli środowisk rolniczych, którzy przeszło dwukrotnie częściej niż ogół badanych (ogół badanych 7%, rolnicy 17%) negatywnie ocenili następstwa akcesji. Może to być interpretowane bądź jako rodzące się poczucie zawodu, rozczarowań grupy nie umiejącej się dostatecznie powszechnie dostosować do nowych warunków, bądź przeciwnie – przyzwyczajenia do osiągniętych już korzyści. Obniżenie akceptacji wśród rolników odnotowane w pierwszym kwartale 2007 r. mogło być również następstwem niejasności przyjętych przez ARMiR kryteriów rozdziału (nie rozdysponowanych wcześniej) funduszy na inwestycje w gospodarstwach rolnych. Wynik ten nie zmienia jednak faktu, że nadal odsetek rolników akceptujących człon-

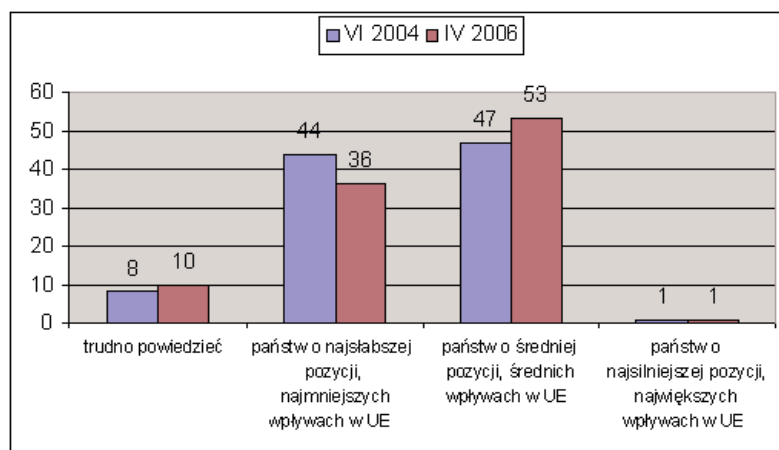
kostwo jest obecnie dwukrotnie wyższy (55%) niż przed akcesją (24%) (DA/UKIE/Pentor). Dane uzyskiwane od reprezentantów środowiska rolników są najmniej stabilne, a rozkład opinii, pozytywnie bądź negatywnie oceniających następstwa członkostwa, wiąże się z formułą zastosowanego w badaniu pytania: w cytowanym wcześniej raporcie CBOS odnotowano znacznie wyższy odsetek rolników wyrażających zadowolenie z funkcjonowania Polski w ramach Unii niż w badaniu DA/UKIE/Pentor.

W trzecią rocznicę przystąpienia Polski do UE wśród najczęściej wymienianych pozytywnych efektów członkostwa podawano – podobnie jak w ubiegłych latach – otwarte granice i swobodę poruszania się po terytorium Unii, korzyści dla rolnictwa i rolników oraz możliwość podejmowania przez Polaków pracy za granicą. Zwiększenie perspektyw znalezienia zatrudnienia w krajach unijnych doceniano częściej po upływie drugiego roku członkostwa, obecnie – korzyści z tym związane budzą już więcej kontrowersji. Obecnie znacznie częściej niż po pierwszych dwóch latach wskazywano na korzyści wynikające z napływu do Polski funduszy unijnych. Polacy coraz powszechniej łączą poprawę standardów życia w swoich miejscach zamieszkania (gminach) z szansami, jakie dają warunki członkostwa. Częściej niż jeszcze rok temu podawano przykłady modernizacji dróg, mostów, instalacji wodnych i kanalizacyjnych, porządkowania otoczenia. Zdecydowanie częściej niż w minionych latach warunkom wynikającym z członkostwa przypisywano zarówno poprawę sytuacji gospodarczej, jak i, w jej następstwie, spadek bezrobocia. Wśród pozaekonomicznych korzyści wymieniano łatwiejszy dostęp do edukacji i kształcenia za granicą, a także poprawę możliwości kształcenia w Polsce i, generalnie, lepsze perspektywy dla ludzi młodych. Zwracano też uwagę na potrzebne zmiany w polskim prawie, wynikające z konieczności dostosowania się do ustawodawstwa unijnego, lepszą kontrolę przestrzegania prawa, związaną m.in. z możliwością odwołania się do organów sądowiczych UE, oraz szczegółowo na lepszą ochronę środowiska naturalnego. Zdecydowanie mniej licznie niż jeszcze rok wcześniej zauważano poprawę pozycji Polski w Europie i na świecie. W odpowiedzi na pytanie o obecne usytuowanie Polski w ramach Unii wskazywano na rosnące przekonanie, że obecnie Polska, w porównaniu z okresem sprzed akcesji (47%), umocniła swoją pozycję państwa o średniej pozycji i średnich wpływach (60%). W cytowanym już badaniu Eurobarometru¹¹⁴ w odpowiedzi na pytanie o korzyści z członkostwa dla kraju badanych osób deklaracje reprezentacji ogółu nieznacznie przekroczyły 50%

¹¹⁴ Eurobarometer nr 66, First Results, December 2006.

(średnia dla UE-25 = 54%). Jednakże wynik tego badania wskazuje, że obywatele krajów datujących swoje członkostwo od maja 2004 r. (UE-10 = 67%) częściej niż pozostali (UE-15 = 52%) dostrzegają i doceniają korzyści z funkcjonowania w ramach Unii. Jednakże analiza wyników dotyczących opinii obywateli poszczególnych krajów wskazuje, że najwyżej korzyści z członkostwa oceniają Irlandczycy (87%), Litwini (77%), Duńczycy i Grecy (74%) i Polacy (73%).

Wykres 36. Jak Pan (i) ocenia, jaką pozycję w Unii Europejskiej ma Polska? Czy Polskę można zaliczyć do...



Źródło: Bilans dwóch lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej, CBOS, kwiecień 2006 r.

O ile Polacy nie mają problemów ze wskazaniem korzyści z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, o tyle trudniej im wymienić negatywne efekty integracji. Badani najczęściej nie potrafią podać żadnych niekorzystnych skutków akcesji (33%) lub twierdzą, że nie widzą żadnych negatywnych jej następstw (24%). Mimo iż zwiększenie możliwości podejmowania pracy za granicą jest generalnie uznawane za jedną z głównych korzyści, jaką Polska odniosła z członkostwa w Unii, to równocześnie pojawia się coraz więcej opinii wskazujących na budzący się coraz większy niepokój o drenaż polskiego rynku pracy, który opuszczają fachowcy, ludzie wykształceni i młodzież.

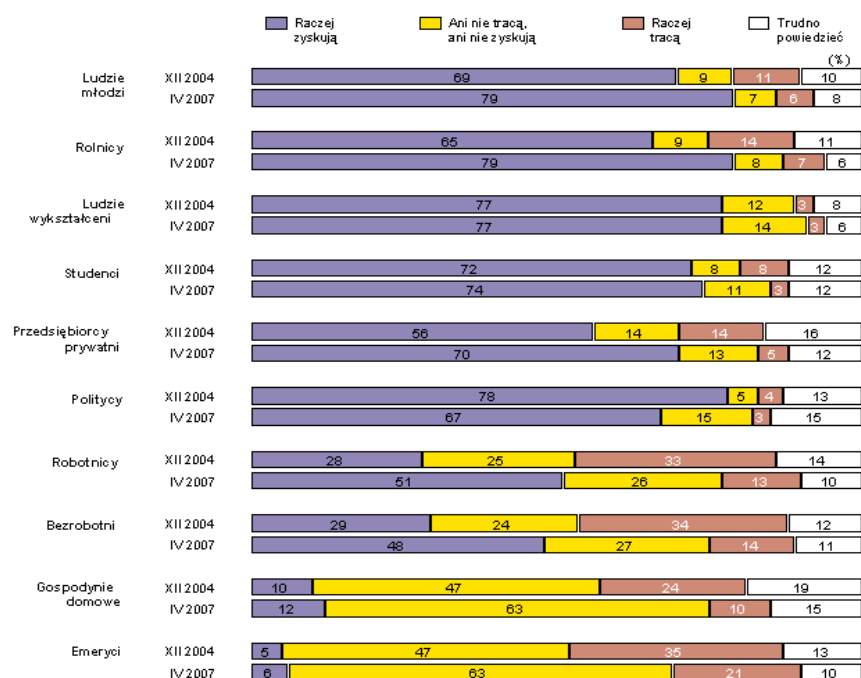
Impulsem do przyspieszenia rozwoju gospodarczego kraju była podjęta osiemnaście lat wcześniej decyzja o przyjęciu kierunku transformacji politycznej i związanej z nią modernizacji ekonomicznej, mającej na celu osiągnięcie warunków członkostwa w Unii i włączenia Polski w proces integracji

kontynentu europejskiego. Rola pomocy, w tym w szczególności pomocy ekonomicznej zarówno w procesie poprzedzającym akcesję, jak i bezpośrednio po jej uzyskaniu, była słabo obecna w świadomości społecznej. Zmiany w ocenach społeczno-gospodarczych następstw akcesji, jakie nastąpiły w ostatnim roku, wskazują na zdecydowany wzrost uznania tych korzyści. Równocześnie są one zdecydowane bardziej spektakularne w porównaniu z tymi, które odnoszą się do pozaekonomicznych dziedzin życia, a w szczególności do sfery prywatnej aktywności.

Już pierwszy rok obecności w Unii Europejskiej oceniano jako korzystny dla polskiej gospodarki. Z biegiem czasu gospodarcze korzyści z integracji stały się jeszcze bardziej widoczne. Pozytywny wpływ członkostwa w Unii na stan polskiej gospodarki dostrzegają obecnie prawie trzy czwarte Polaków (72%): o 15 punktów więcej niż rok temu i o 25 punktów więcej niż przed dwoma laty. Powyżej 60% badanych dostrzega istotny wpływ członkostwa na polepszenie sytuacji indywidualnych gospodarstw rolnych (75%), polskiej gospodarki (72%), przedsiębiorstw prywatnych (64%), zmniejszenie bezrobocia (56%). Zdecydowanie najbardziej powszechnym następstwem członkostwa jest w przekonaniu badanych (93%) zwiększenie migracji zarobkowej Polaków na rynki pracy poza krajem. Uczestnicy cytowanego badania CBOS w większości oceniają, że obecność Polski w Unii zwiększyła bezpieczeństwo kraju.

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 takiej skali lokowano (w kolejności wyborów) polityków, właścicieli towarowych gospodarstw rolnych, ludzi młodych, pracowników korporacji międzynarodowych, urzędników i przedstawicieli wolnych zawodów. W trzy lata po uzyskaniu członkostwa porządek tej hierarchii się zmienił. Obecnie w ocenie badanych na akcesji zyskali głównie ludzie młodzi (79%) i dalej: rolnicy (79%), ludzie wykształceni (77%), studenci (74%), przedsiębiorcy (70%). Zdecydowanie obniżyło się społeczne przekonanie o korzyściach polityków (67%). Choć hierarchia beneficjentów uległa istotnemu przetasowaniu, to liczebności wskazujących na korzyści poszczególnych grup zdecydowanie wzrosły. Dotyczy to w szczególności tych, którzy choć na tej skali zajmują najniższe pozycje: robotnicy (51%), czy bezrobotni (48%), to odsetki osób wymieniających ich również jako beneficjentów akcesji są niemal dwukrotnie wyższe niż dwa lata wcześniej.

Wykres 37. Jak Pan (i) sądzi, które grupy ludzi w Polsce zyskują, a które tracą na członkostwie Polski w UE?



Źródło: Ocena skutków przystąpienia Polski do UE po trzech latach członkostwa, CBOS, kwiecień 2007 r.

Wśród oczekiwań społecznych formułowanych przed przystąpieniem do Unii oczekiwano w znacznie szerszym zakresie, niż ocenia się to obecnie, że nastąpi znaczący wpływ członkostwa na poprawę funkcjonowania systemu politycznego w Polsce, przestrzeganie prawa czy ograniczenie przestępczości, a w szczególności korupcji. Obecnie opinie badanych wskazują, że wpływ członkostwa na te dziedziny życia jest mniejszy, niż oczekiwano. Równocześnie warto przypomnieć, że w argumentacji przeciwników członkostwa i kampaniach informacyjnych mających na celu zniechęcenie opinii społecznej dla jego poparcia w referendum prognozowano zgubny wpływ akcesji na religijność, tożsamość Polaków, swobodę obyczajów, wzrost przestępczości czy polski patriotyzm. Doświadczenia mijających trzech lat członkostwa wskazują, że w społecznej ocenie fakt obecności w Unii nie miał wpływu na te dziedziny naszego życia.

Gdy w styczniu 2002 r. zadawaliśmy pytanie 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 zaledwie pierwszych miesięcy członkostwa już jedynie trzecia część odpowiadających wyraziła podobną opinię, a większość (53%) oceniła, że zna powody, dla których nasz kraj stał się członkiem Unii. Obecnie zrozumienie tej decyzji jest powszechne. Znamienne, że wśród tych ostatnich znacznie częściej rolnicy, prezentujący w większości niski poziom wykształcenia, przyznawali, że znane są im powody akcesji. Równocześnie wielu młodych ludzi, uczących się czy studiujących, nie potrafiło odpowiedzieć na to pytanie. Dla tych ostatnich obecność Polski w Unii Europejskiej jest już oczywistością. Polacy w zdecydowanej większości niemal do końca procesu poprzedzającego datę członkostwa nie byli w stanie pojąć jego istoty i, podobnie jak odnotowano to w pozostałych krajach wstępujących równocześnie do Unii, nie byli w tym odosobnieni. Umacniające się obecnie w społecznym odczuciu zadowolenie z uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej poprzedzone było okresami nasilających się wątpliwości, spadku aprobaty wobec dążenia do tego celu w przededniu jego osiągnięcia. Analizy zmian postrzegania korzyści i kosztów akcesji w trzy lata po uzyskaniu członkostwa wskazują, że choć nastąpiła istotna korekta zróżnicowanych oczekiwań, to nie sprawdziły się najpoważniejsze obawy znacznej liczby Polaków. Zdolności adaptacyjne licznych środowisk w Polsce, ujawnione po uzyskaniu członkostwa w Unii, są kolejnym potwierdzeniem tezy o utrzymujących się zasobach mocy transformacyjnej społeczeństwa polskiego, mimo poniesionych wysiłków w trwającym od osiemnastu lat procesie ustrojowej zmiany. Daje to podstawy do prognozowania względnej trwałości pozytywnych nastawień wobec akcesji, szczególnie w środowiskach, które najszybciej się zaadoptowały do nowych warunków i które odnoszą odczuwalne korzyści.

Rozdział VI

PROCES DECYZYJNY PO ROZSZERZENIU

dr Katarzyna Smyk

Szczególnym obszarem ujawniania się konsekwencji rozszerzenia jest proces podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej – głównej instytucji decyzyjnej będącej reprezentantem interesów państw członkowskich. Perspektywa akcesji docelowo dwunastu nowych państw członkowskich początkowo wywoływała obawy co do możliwego negatywnego wpływu rozszerzenia na efektywność procesu decyzyjnego oraz dominującą w Radzie UE kulturę konsensu. Spodziewano się trudności z wypracowywaniem rozwiązań kompromisowych, zwłaszcza w dziedzinach objętych głosowaniem jednomyślnym. Każdorazowo bowiem wraz z rozszerzeniem następuje poszerzenie spektrum interesów i obszarów zainteresowań państw, odzwierciedlonych zarówno w przedmiocie decyzji, jak też w stanowiskach prezentowanych w negocjacjach, co może wydłużać i komplikować ich przebieg. Niepokoję co do wpływu rozszerzenia na proces decyzyjny pogłębiało dodatkowo dominujące w Unii przekonanie o niewystarczającym przygotowaniu UE do rozszerzenia, zwłaszcza jeśli chodzi o reformę instytucji i procedury decyzyjne. Zmiany wprowadzone przez Traktat Nicejski dla wielu wydawały się niedostateczne, a nawet pogarszające *status quo*¹¹⁵. Tymczasem dla Polski i pozostałych nowych krajów członkowskich reforma uzgodniona w Nicei w 2000 r. symbolizowała sukces i zniesienie ostatniej bariery stojącej na drodze integracji z UE. Tym samym bliższa i bardziej realna stała się perspektywa członkostwa, w którym widzieliśmy szansę na współuczestnictwo w inicjowaniu i podejmowaniu decyzji dotyczących procesów zachodzących w Unii i na płaszczyźnie stosunków międzynarodowych, o żywotnym znaczeniu z punktu widzenia naszego interesu i polskiej racji stanu¹¹⁶.

¹¹⁵ K. Barysch, H. Grabbe, *Who's Ready for EU Enlargement*, CER Working Paper, London 2002, s. 28-30.

¹¹⁶ *Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską*, stanowiący realizację uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 18 lutego 2000 r. w sprawie przygotowań do członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, przyjęty przez Radę Ministrów 26 lipca 2000 r., s. 51.

Przy okazji analizy konsekwencji rozszerzenia zadawano pytania wychodzące poza czystą mechanikę procesu podejmowania decyzji i granic wydolności systemu decyzyjnego. Podkreślano konieczność osiągnięcia porozumienia między dwudziestoma pięcioma państwami opierającego się na wspólnym rozumieniu interesu europejskiego i woli politycznej do współpracy i wspólnego działania¹¹⁷. Charakterystyczne, że nowe państwa członkowskie traktowano, zwłaszcza te wywodzące się z Europy Środkowej i Wschodniej, jako grupę relatywnie jednorodną i spójną. Oczekiwano, że podobieństwo specyfiki gospodarczo-społecznej i doświadczeń historycznych, będzie się przekładać na podobieństwo ich stanowiska prezentowanego na forum UE.

1. Liczba stanowionych aktów prawnych, czyli efektywność procesu decyzyjnego

Perspektywa upływu trzech lat od rozszerzenia UE pozwala na dokonanie pierwszych podsumowań. Mimo początkowego wyraźnego spowolnienia procesu podejmowania decyzji w Radzie, mierzonego liczbą przyjmowanych aktów prawnych, do roku 2006 nastąpiło wyrównanie się tych wielkości do poziomu sprzed rozszerzenia. Warto przy tym podkreślić, że pierwszy rok po akcesji nie był okresem miarodajnym. Odnotowany spadek liczby decyzji przyjmowanych rocznie (z ok. 200 przed rozszerzeniem do 120 decyzji w ciągu pierwszego roku) nie musiał dowodzić ograniczenia efektywności procesu decyzyjnego w Radzie UE. W okresie poprzedzającym rozszerzenie mieliśmy wyraźnie do czynienia z „garbem przedakcesyjnym” w postaci znaczącego przyspieszenia procesu decyzyjnego w ostatnich miesiącach poprzedzających datę 1 maja 2004 r. Wskazuje na to m.in. rekordowa liczba 63 decyzji prawodawczych przyjętych przez Radę UE w kwietniu 2004 r.¹¹⁸, przy średniej z tego okresu na poziomie 18 decyzji prawodawczych miesięcznie. W efekcie niejako sztucznie zawyżone zostały statystyki. Należy także pamiętać, że akcesja nałożyła się na okres wyborów do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2004 r. oraz wyłanianie składu nowej Komisji Europejskiej w miesiącach kwiecień – listopad 2004 r. Aktywność decyzyjna tych instytucji była naturalnie ograniczona i rzutowała na efekty pracy Rady. Dodatkowym czynnikiem, którego wpływ trudno w praktyce ocenić, była zmiana zasad podejmowania decyzji

¹¹⁷ *Enlarging the European Union. Achievements and Challenges*, Report of Wim Kok to the European Commission, European University Institute, 23 March 2003, s. 67.

¹¹⁸ *Monthly Summary of Council's Acts*, z kwietnia 2004 r., nr 9979/04, dokument dostępny na stronie internetowej: www.consilium.europa.eu

w Radzie, w związku z rozpoczęciem obowiązywania od 1 listopada 2004 r. postanowień Traktatu Nicejskiego dotyczących nowej definicji większości kwalifikowanej, z zasady uważanej za mniej efektywną od wcześniej obowiązujących przepisów. Ponadto należy uwzględnić strategię przyjętą przez nową Komisję polegającą na przedkładaniu Radzie UE mniejszej liczby aktów legislacyjnych, w zamian za bardziej dogłębną analizę nad poszczególnymi propozycjami. Efekt tych w większości jednorazowych okoliczności obserwujemy wyraźnie jedynie w pierwszym roku akcesji. Od 2005 r. nastąpiło przyspieszenie, natomiast w 2006 r. efektywność procesu decyzyjnego w Radzie z punktu widzenia liczby przyjmowanych aktów prawnych osiąga wartość sprzed rozszerzenia. W ciągu 2006 r. Rada przyjęła ok. 200 decyzji prawodawczych, tj. mniej więcej tyle samo co w latach 2002 i 2003. Podsumowując, generalnie nie nastąpiła blokada procesu decyzyjnego po rozszerzeniu. Potwierdzają to zarówno Komisja Europejska¹¹⁹, jak też eksperci niezależni, zwracając jednak uwagę na wzrost ilości pracy wykonywanej przez Radę¹²⁰.

2. Większość kwalifikowana i jednomyślność

Rozszerzenie przyczyniło się do częstszego stosowania zasady większości kwalifikowanej, wobec wyraźnego ograniczenia stosowania zasady jednomyślności. W ciągu trzech lat poprzedzających akcesję można było zaobserwować stopniowy wzrost liczby decyzji, wobec których obowiązywał wymóg jednomyślności, z ok. 30% w 2001 r. aż do ok. 63% wszystkich decyzji przyjętych przez Radę w roku 2003 i w pierwszych miesiącach 2004 r. Tymczasem po rozszerzeniu nastąpił spadek liczby decyzji przyjmowanych przez Radę jednomyślnie – do 56% w 2005 i 46% w 2006 r. Równoległe odnotowano wzrost liczby decyzji przyjmowanych przez Radę większością kwalifikowaną z 37% tuż przed 1 maja 2004 r. do 44% w 2005 r. i 54% w 2006 r.¹²¹ Zakres stosowania obu tych podstawowych dla Rady zasad głosowania ma przede wszystkim związek z dziedzinami, w których obowiązują. Dlatego na podstawie analizy powyższych danych możemy wysnuć wniosek, że po rozszerzeniu nastąpiło wzmocnienie działalności decyzyjnej Rady i tym samym całej UE

¹¹⁹ European Commission, *Communication on Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007*, COM (2006) 649 final, Brussels, 8.11.2006.

¹²⁰ M. Mattila, *Voting and Coalitions in the Council – Two Years after the Enlargement*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUI Discussion Paper 2005-6/CoM-3 European University Institute, Florence.

¹²¹ S. Hagemann, J. De Clerck-Sachsse, *Old Rules, New Game. Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement*, Centre for European Policy Studies, Special Report, March 2007, s. 15.

w dziedzinach objętych głosowaniem większościami, wobec spadku aktywności UE w kwestiach objętych głosowaniem jednomyślnym.

3. Tendencje do blokowania

Z analiz wynika, że rozszerzenie Unii nie zwiększyło częstotliwości wyrażania przez państwa członkowskie sprzeciwu w procesie decyzyjnym w Radzie, czego oczekiwano wraz ze wzrostem liczby państw uczestniczących w negocjacjach¹²². W początkowym okresie po rozszerzeniu odnotowano nawet spadek liczby aktów prawnych przyjmowanych większością kwalifikowaną przy sprzeciwie któregoś z państw (z 22% w 2003 r. do ok. 10% w latach 2004-2005), natomiast w 2006 r. wartość ta ustabilizowała się na poziomie sprzed rozszerzenia (22,2% w 2006 r.). Warto jednak podkreślić, że wykorzystywane w celu poparcia tej tezy statystyki dotyczą zgłaszania przez państwa członkowskie sprzeciwu w ostatniej fazie pozytywnie zakończonych głosowań większością kwalifikowaną, czyli *de facto* nie mają charakteru głosu blokującego. Ze względu na brak danych nie jest, niestety, możliwe ustalenie, ile razy i jakie państwa członkowskie skutecznie blokowały proces decyzyjny.

Wyraźną zmianą jakościową odnotowywaną w kontekście blokowania decyzji jest zwiększenie liczby tzw. oświadczeń dołączanych przez państwa (pojedynczo lub w grupach) do poszczególnych decyzji, w których m.in. wyrażają one zastrzeżenia wobec ostatecznie przyjętych decyzji, których jednakże państwa te nie próbowały zablokować. O ile przed 2004 r. oświadczenia dołączano do średnio 30% aktów prawnych, o tyle po akcesji nastąpił wzrost do 43 i 44% w latach odpowiednio 2005 i 2006. Wydaje się, że oświadczenia stały się instrumentem wyrażania zastrzeżeń alternatywnym wobec głosu sprzeciwu stosowanym w sytuacji, gdy na finalnym etapie procesu decyzyjnego głos ten nie jest w stanie przeważać.

Wraz z rozszerzeniem odnotowuje się zmiany w zakresie skłonności poszczególnych państw do blokowania. Dotyczy to w szczególności starych państw członkowskich, wobec których istniejące statystyki umożliwiają dokonywanie analiz w co najmniej średnim okresie. O ile przed rozszerzeniem relatywnie często usiłowały blokować takie państwa jak Szwecja, Niemcy, Dania i Wielka Brytania, o tyle po rozszerzeniu przewodnictwem przejęły głównie państwa średnie. Wyjątkiem był jedynie okres bezpośrednio po rozszerzeniu UE, w którym odnotowuje się relatywnie wysoki poziom blokowania przez państwa największe. Wyraźnie zwiększyła się też liczba państw średnio wyraża-

¹²² *Ibidem*, s. 17.

jących sprzeciw wobec danej decyzji, co wydaje się jednak zjawiskiem zrozumiałym w kontekście powiększenia składu UE.

W odniesieniu do skłonności poszczególnych państw do blokowania widać podział między nowymi i starymi członkami UE. Generalnie nowi członkowie rzadziej niż starzy sięgają po instrument blokowania, choć intensywność wyrażania sprzeciwu różni się w poszczególnych latach. W okresie pierwszego roku członkostwa nowe państwa wykazywały większą skłonność do blokowania decyzji, niż miało to miejsce w roku 2005. Następnie wraz z postępami członkostwa doszło do zrównania się tych wielkości dla obu grup, tzn. odnotowano nieznaczny wzrost głosów sprzeciwu wyrażanych przez nowe państwa i wyraźny spadek w odniesieniu do państw UE-15.

Warto podkreślić, że państwa z reguły blokują decyzje w obrębie tych samych tematów i polityk, zwykle tych priorytetowych i wrażliwych dla ich interesów. Na przykład w dziedzinie rolnictwa najczęściej blokują państwa będące największymi producentami żywności, w tym Polska, Hiszpania, Włochy i Grecja, a w zakresie transportu, telekomunikacji i energii Niemcy.

4. Budowanie koalicji

Powszechny jest pogląd, że praktyka decydowania w Radzie w dużej mierze opiera się na budowaniu koalicji między państwami, niemniej brakuje narzędzi analitycznych mogących potwierdzić skalę i zakres ich występowania, jak też ocenić wpływ rozszerzenia na formowanie się koalicji. Dostępne badania ankietowe przeprowadzone jeszcze przed rozszerzeniem potwierdzają, że koalicje powstają w przypadku co najmniej połowy spotkań Rady i jej organów pomocniczych, częściej w odniesieniu do kwestii objętych głosowaniem większością (65%) niż zasadą jednomyślności (35%)¹²³. Analizy oceniające wpływ rozszerzenia w 2004 r. na formowanie się koalicji wskazują na wyraźne poszerzenie składu grup państw jednorazowo sprzeciwiających się danej decyzji¹²⁴. Wraz z akcesją nowych członków zwiększyła się liczba przypadków wyrażania sprzeciwu przez większe grupy państw, w tym koalicje 6, 7

¹²³ Dane pochodzą z badań ankietowych przeprowadzonych w 1998 r. wśród 275 przedstawicieli Szwecji uczestniczących w pracach grup roboczych i komitetów Rady. Autorzy zadali ankietowanemu 52 pytania w większości dotyczących praktyki formowania koalicji w procesie decyzyjnym UE. Szerzej: O. Elgström, B. Bjurulf, J. Johansson, A. Sannerstedt, *Coalitions in European Union negotiations*, Scandinavian Political Studies 2001, nr 2, vol. 24, s. 111-128.

¹²⁴ S. Hagemann, J. De Clerck-Sachsse, s. 21. Należy jednak podkreślić, że analiza opiera się na danych z finalnego etapu procesu decyzyjnego, nie uwzględniając kluczowego dla procesu decyzyjnego formowanie się koalicji większościowej w celu uzyskania poparcia dla danej decyzji.

i więcej państw członkowskich (tabela 6), co jest naturalne wraz z poszerzeniem składu członkowskiego UE. Warto jednak zauważyć, że przy zwiększeniu liczby państw UE o dwie trzecie (z 15 na 25) jedynie o mniej niż jedną czwartą (23%) zwiększyła się liczba przypadków, w których państwa wyrażają sprzeciw wobec ostatecznie przyjętej decyzji (z 82 przed rozszerzeniem do 101 po rozszerzeniu).

Tabela 6. Państwa sprzeciwiające się przyjęciu decyzji na finalnym etapie procesu decyzyjnego przed i po rozszerzeniu w 2004 r. jako przykład formowania się koalicji

Liczba państw	Liczba przypadków przed rozszerzeniem (wrzesień 2001 – kwiecień 2004)	Liczba przypadków po rozszerzeniu (maj 2004 – grudzień 2006)
1	35	31
2	23	38
3	14	12
4	9	9
5	1	7
6	0	1
> 7	0	3
Suma	82	101

Źródło: opracowanie na podstawie S. Hagemann, J. De Clerck-Sachsse, *Old Rules, New Game. Decision-Making in the Council of Minister after the 2004 Enlargement*, Centre for European Policy Studies, Special Report, March 2007, s. 20-21

Analizując bliżej stanowiska poszczególnych państw przedstawiane na posiedzeniach Rady, można wysnuć pewne ogólne wnioski dotyczące podobieństw i preferencji członków UE i ich wzajemnej skłonności do formowania koalicji. I tak w okresie do 2006 r. dostrzeżono takie podobieństwo wobec następujących grup państw:

- Finlandia, Szwecja, Dania, Holandia,
- Hiszpania, Portugalia, Litwa, Łotwa, Estonia, Węgry,
- Wielka Brytania, Irlandia, Belgia, Luksemburg, Słowacja,
- Niemcy, Polska, Czechy,
- Francja, Włochy, Austria, Grecja, Słowenia, Cypr, Malta.

Warto więc podkreślić, że w świetle analiz linii podziału w UE nie przebiegają na osi starzy – nowi członkowie UE. Nie stwierdzono w tym przypadku koalicji nowych państw członkowskich przeciwko koalicji starych człon-

ków, choć wyraźnie widać pewne podobieństwa stanowisk między wybranymi państwami z każdej z tej grup, np. między Polską a Czechami oraz w grupie państw bałtyckich jeśli chodzi o nowe państwa, oraz np. między państwami nordyckimi i państwami południa w grupie UE-15.

5. Kultura negocjacji

Zwiększenie składu członkowskiego Unii wpłynęło także na nieformalną kulturę negocjacji na forum tej instytucji. Negocjacje są znacznie bardziej sformalizowane, szczególnie na poziomie Coreper, którego prace zwykle kojarzone były ze swobodniejszą atmosferą, istotnym znaczeniem nieformalnych kontaktów i absolutnym zamknięciem na świat zewnętrzny i zasady przejrzystości. Jednocześnie w jeszcze większym stopniu proces decyzyjny w Radzie opiera się na poziomie roboczym. Świadczy o tym fakt, że coraz więcej aktów prawnych przyjmowanych jest przez Radę w ramach tzw. listy A (czyli spraw uzgodnionych na poziomie grup roboczych i komitetów, które Rada jedynie formalnie przyjmuje).

Ponadto oczywiste są zmiany wynikające z prostego zwiększenia liczby delegacji zasiadających przy stole posiedzeń, konieczności zapewnienia tłumaczenia na większą liczbę języków i wydłużenia czasu konsultacji z przedstawicielami wszystkich państw, co po rozszerzeniu UE do 27 państw jest procesem trudniejszym i bardziej czasochłonnym. Prezentowane są też poglądy, że często ostateczny wynik procesu decyzyjnego w Radzie ma postać najmniejszego wspólnego mianownika w większym stopniu, niż to miało miejsce wcześniej. Niemniej jest to teza, którą trudno zweryfikować twardymi danymi.

W odniesieniu do przebiegu negocjacji warto też odnotować wyraźne wzmocnienie roli prezydencji i Sekretariatu Generalnego w zakresie mediacji i poszukiwania kompromisu. Negocjacje w większym stopniu opierają się na bilateralnych konsultacjach prezydencji z poszczególnymi państwami (metoda konfesjonau), bardziej niż spotkaniach plenarnych. Sekretariat odgrywa coraz to ważniejszą rolę jako istotny partner udzielający wsparcia w wypracowaniu stanowisk zwłaszcza przez małe i średnie państwa członkowskie, a także poprzez swoją rolę w procedurze współdecydowania. Trudno natomiast ocenić wpływ rozszerzenia na rolę Komisji w procesie decyzyjnym. Z jednej strony w rozszerzonej Unii pojawiła się potrzeba nadawania kierunku, poszukiwania kompromisu i większej koordynacji i spójności, z drugiej zaś – nie wydaje się, aby Komisja mogła wykorzystać tę próżnię do wzmocnienia swojej roli.

BIBLIOGRAFIA

- Agra Europe, September 30, 2005.
- Agra Facts No 79-06, 04/10/06.
- Agra Facts No 17-07, 28/02/07.
- Agra Facts No 20-07, 09/03/07.
- AT Kearney, *FDI Confidence Index*, z 2006 r.
- Baldwin R. E., et al., *The costs and benefits of Eastern Enlargement: the impact on the EU and Central Europe*, Economic Policy No 24, 125-176, 1997.
- Baldwin R., Wyplosz Ch., *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill Education 2004.
- Barysch K., Grabbe H., *Who's Ready for EU Enlargement*, CER Working Paper, London 2002.
- Białkowska A., *Koniec rynku pracodawcy*, Nowy Przemysł, nr 01/2007.
- Bilans płatniczy Rzeczypospolitej Polskiej za IV kwartał 2006 r.*, NBP, Warszawa 2007; www.nbp.pl.
- Biuletyn Migracyjny nr 2 z lutego 2006 r.
- Biuletyn Migracyjny nr 9 z września 2006 r.
- Biuletyn Migracyjny nr 10 z października 2005 r.
- Biuletyn Migracyjny nr 12 z grudnia 2006 r.
- Brachinger H. W., *Euro or „Teuro”?: the Euro-induced Perceived Inflation in Germany*, University of Fribourg, Department of Quantitative Economics, Working Paper Series No5, 2006.
- Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej. Szansa czy konkurencja dla Polski?*, Zeszyty BRE Bank – CASE nr 88, 2007.
- Centrum Badania Opinii Społecznej, *Praca Polaków w krajach Unii Europejskiej*, Warszawa, listopad 2006.

- Chow K., *Who's afraid of enlargement?*, European Citizen Action Service, September 2006.
- Czuryło P., *Eksport wzrośnie o 15%*, Analiza „Gazety Prawnej”, 8 listopada 2006 r.
- Edthofer J., Heusgen C., *The Council at 30-plus: Institutional Repercussions*, European Policy Centre, Challenge Europe 2004, nr 12;
<http://www.theepc.net>
- Elgström O., Bjurulf B., Johansson J., Sannerstedt A., *Coalitions in European Union negotiations*, Scandinavian Political Studies, nr 2, vol. 24, 2001.
- Enlarging the European Union. Achievements and Challenges*, Report of Wim Kok to the European Commission, European University Institute, 23 March 2003.
- Ernst&Young, *Europejska atrakcyjność inwestycyjna*, 2006.
- Eurobarometer 66, First Results, European Commission, December 2006;
[http:// europa. eu. int/comm/public_ opinion/index_ en. htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm)
- European Commission, *2006 Convergence Report on Lithuania*, European Economy, Special Report No 2, 2006.
- European Commission, *Communication on Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007*, COM (2006) 649 final, Brussels, 8.11.2006.
- European Commission, *Enlargement, two years after: an economic evaluation*, European Economy, Occasional Papers No 24, 2006.
- European Commission, *Spring economic forecasts 2007-2008*, European Economy No2, Luxembourg, 2007.
- European Commission, *Steps towards a deeper economic integration: the Internal Market in the 21st century. A contribution to the Single Market Review*, European Economy, Economic Paper No 271, 2007.
- EU real agricultural income per worker up by 3,8%*, News release 45/2007, Eurostat, 29 March 2007.
- „Gazeta Wyborcza”, *Migracja napędza wzrost gospodarczy w Polsce*, 16 stycznia 2007.
- Goraj L., *Wpływ płatności bezpośrednich na dochody gospodarstw rolnych w Polsce*, Ekspertyza wykonana na zlecenie UKIE, grudzień 2005.
- Grzeszak A., *Co tak pędzi, co tak gna?*, „Polityka”, nr 15 (2600), 14 kwietnia 2007 r.
- Hagemann S., *Voting behaviour and coalition formations in the EU's Council of Ministers*, *European Union Politics*, 2007, Vol. 8, No. 2, forthcoming.

Hallet M., Keereman F., *Budgetary transfers between the EU and the new Member States: manna from Brussels or a fiscal drag?* ECFIN Country Focus, European Commission, Brussels, 3 February 2005.

Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi. Stan i perspektywy. Analizy rynkowe nr 25, IERiGZ, kwiecień 2007.

Heisenberg D., *The institution of consensus in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council*, European Journal of Political Research, 2005, 44: 65-90.

Informacja o kondycji sektora przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w II kw 2007, NBP, Departament Analiz Makroekonomicznych i Strukturalnych, Warszawa, 2007; www.nbp.pl

Kaczmarczyk P., *Popytowe uwarunkowania migracji zarobkowych – przypadek migracji sezonowych*, [w:] P. Kaczmarczyk, W. Łukawski, *Polscy pracownicy na rynku Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.

Konfederacja Pracodawców Prywatnych, *Wielu Polaków woli pracować za granicą*, 12 września 2006 r.

Koniunktura gospodarcza – budownictwo. Kwiecień 2007, GUS, Warszawa, 2007.

Kotyński J. (red. nauk.), *Polityka gospodarcza Polski w integrującej się Europie 2005-2006. Raport roczny*. Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2006.

Kurpas S., Schönlau J., *Deadlock avoided, but sense of mission lost? The Enlarged EU and its Uncertain Constitution*, CEPS Policy Brief 2006, No. 92, CEPS, Brussels, February.

Mattila M., *Voting and Coalitions in the Council – Two Years after the Enlargement*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUI Discussion Paper 2005-6/CoM-3 European University Institute, Florence.

Karwat-Woźniak B., *Możliwości rozwojowe chłopskiego rolnictwa na przykładzie gospodarstw wysokotowarowych*, Program wieloletni 2005-2009, Zeszyt nr 10, IERiGZ-BIP, Warszawa, 2005.

Koszałka L., Sobieszcański J., *Brain Drain = Brain Gain: Introduction and Short Overview of the Situation in Eastern Europe*, materiały pokonferencyjne: *Conference internationale sur l'enseignement et la recherche superieure*, Education International, Dakar, October 30 to November 1.

KPMG, *Migracja pracowników szansa czy zagrożenie?*, Warszawa 2007.

- Monthly Summary of Council's Acts*, z kwietnia 2004 r., nr 9979/04, dokument dostępny na stronie internetowej: www.consilium.europa.eu
- Ocena skutków przystąpienia Polski do UE po trzech latach członkostwa*, CBOS BS/70/2007, kwiecień 2007.
- Okólski M., *Czeka nas milion emigrantów*, wywiad, „Gazeta Wyborcza”, 11 maja 2006.
- Okólski M., P. Kaczmarczyk, *Migracje specjalistów wysokiej klasy po 1 maja 2004 roku*. UKIE, Warszawa, 2006.
- Orłowski W., *Droga do Europy. Makroekonomia wstępowania do Unii Europejskiej*, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, Zeszyt 234, Warszawa 1996.
- PAP, *CBOS/Co najmniej 3 mln Polaków pracowało lub pracuje za granicą*, 8 marca 2007 r.
- Pawłowska D., Grudzień M., *Młodzi nie muszą emigrować*, „Dziennik”, 13 września 2006 r.
- Pentor, *Barometr nastrojów ekonomicznych*, kwiecień 2007.
- Poczta W., *Przemiany w rolnictwie*, [w:] *Polska wieś 2006. Raport o stanie wsi*, pod red. J. Wilkina i I. Nurzyńskiej, FDPA, Warszawa, 2006.
- Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, *Konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw 2006*, maj 2006.
- Polska 2006. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*, MPiPS, Warszawa, 2006.
- Program konwergencji. Aktualizacja 2006*, Rzeczpospolita Polska, Warszawa, listopad 2006; www.mofnet.gov.pl
- Raport o inflacji. Kwiecień 2007*, NBP Rada Polityki Pieniężnej, Warszawa, kwiecień 2007; www.nbp.pl
- Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską*, stanowiący realizację uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 18 lutego 2000 r. w sprawie przygotowań do członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, przyjęty przez Radę Ministrów 26 lipca 2000 r.
- Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2006*, GUS, Warszawa, listopad 2006 r.
- Seremak-Bulge J. i in., *Rozwój rynku mleczarskiego i zmiany jego funkcjo-*

nowania w latach 1990-2005, Program wieloletni 2005-2009, IERiGŻ, Nr 21, Warszawa, 2005.

The future of rural areas in the CEE New Member States, Report of the Network of Independent Agricultural Experts in the CEE Candidate Countries, IAMO, 2004.

The Professional Value of ERASMUS Mobility, International Centre for Higher Education Research, University of Kassel, Kassel, Germany, November 2006.

Traser J., *Who's still afraid of EU enlargement*, European Citizen Action Service, Brussels 2006.

UKIE, *Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Prezentacja wyników prac polskich ośrodków badawczych*, Warszawa 2003.

Verdun A., Croci O. (eds.), *The European Union in the wake of Eastern enlargement: Institutional and policy-making challenges*, Manchester 2005.

World Bank, *EU8+2 Regular Economic Report*, May 2007.

World Bank, *Migration and Remittances: Eastern Europe and the Soviet Union*, 2007.

Zimmer C., Schneider G., Dobbins M., *The Contested Council: The Conflict Dimension of an Intergovernmental Institution*, Political Studies Vol. 53, No. 2, 2005.